

## 11 Minderheitenvoten

### 11.1 Minderheitenvotum der CDU/CSU-Arbeitsgruppe

Verantwortliche Sachverständige: Dr. Wolfgang Brühl, Prof. Dr. Dr. Rudolf Dolzer, Dr. Werner Gries, Dr. h. c. Dieter Wolf.

Mitglieder des Bundestages: Hartmut Schauerte (Obmann), Klaus Jürgen Hedrich, Josef Hollerith, Thomas Rachel.

#### 11.1.1 Einleitende Bemerkungen von Hartmut Schauerte MdB

Sprecher der CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“:

##### 11.1.1.1 Zukunft gestalten – Chancen der Globalisierung nutzen

Die Arbeit der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft, die im Dezember 1999 vom Deutschen Bundestag fraktionsübergreifend eingerichtet wurde, beendet Ihre Arbeit mit dem vorliegenden Schlussbericht.

Im September 2001 hat die Enquete-Kommission bereits einen Zwischenbericht mit ersten Ergebnissen der laufenden Untersuchungen dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit vorgestellt.

Ein Minderheitenbericht ist nach parlamentarischen Gepflogenheiten nur dann erforderlich und geboten, wenn auch und gerade bei einem solchen umfassenden Thema, grundlegende unterschiedliche Bewertungen und Empfehlungen im Ganzen und in wichtigen Einzelfragen gegeben sind. Da Beurteilung und Aufgabenstellung der Globalisierung in nahezu jeden innenpolitischen und außenpolitischen Bereich auch der deutschen Politik hineinwirken, ist es aus einsichtigen Gründen unvermeidlich, dass es bei durchaus gegebenen gemeinsamen Beurteilungen und Empfehlungen in großem Umfang graduelle aber auch sehr fundamentale Unterschiede in diesem Schlussbericht gibt.

Dieser hier vorgelegte notwendige und unvermeidliche Minderheitenbericht soll nicht ein gänzlich neuer Bericht sein. Er konzentriert sich im wesentlichen auf gravierende Unterschiede in der Beurteilung des gestellten Themas. Er will insbesondere auch vor Gefahren warnen, die bei zum Teil populistischer, ideologischer oder realitätsfremder Herangehensweise diesem wichtigen Politikbereich drohen.

Für die praktische Politik halten wir wenig von umfangreichen und umfangreich bestrittenen Erklärungsversuchen für die Globalisierung. Der Streit, ob sie stärker technologische Wurzeln, stärker wirtschaftliche Wurzeln oder stärker politische Wurzeln habe, führt zu nichts. Mindestens diese drei Ursachen haben eindeutig eine Entwicklung in Gang gebracht, die eine wachsende Bedeutung für die ganze Welt erhält und deren Grundströmung nicht gestoppt werden kann und unserer Auffassung nach auch nicht gestoppt werden darf.

Bei dem zu erwartenden Umfang und der Größe der Veränderungen, die auf die Völker der Welt und teilweise auch auf das Leben der einzelnen Menschen zukommen, ist es für die CDU/CSU-Fraktion in der Enquete-Kommission darum von herausragender Bedeutung, dass die Chancen der Globalisierung und ihre Vorteile wie auch die Risiken und die Nachteile mit wahrheitsgemäßen Fakten unterlegt vorgestellt werden. Die im Untersuchungsauftrag angesprochenen Auswirkungen können ihrer Natur nach positiv wie auch negativ sein. Die Mehrheitsfraktion hat die positiven Auswirkungen immer wieder vernachlässigt und den Risiken und Gefahren dieses Prozesses eindeutig den Vorrang eingeräumt.

##### 11.1.1.2 Einseitigkeiten vermeiden

Eine Politik, die vor allem oder auch nur die Risiken eines unvermeidlichen Prozesses beschreibt, handelt unverantwortlich. Sie muss sich den Vorwurf gefallen lassen, dass sie diesen geschichtlichen Prozess für ideologische und parteipolitische Zwecke instrumentalisiert.

Dass dieser schwere Vorwurf gerechtfertigt ist, kann man auch aus dem Folgenden ableiten. In den Aussagen des Mehrheitsberichtes werden immer wieder Probleme und Fehlentwicklungen in der Welt, die mit der Globalisierung nichts oder nur sehr gering zu tun haben, als Ergebnis der Globalisierung oder als Teil der Globalisierung beschrieben. Selbständige Ursachen, die vor oder zeitgleich mit der Globalisierung ihre Wirkungen entfalten, werden negiert. Andernfalls werden eindeutig positive Wirkungen der Globalisierung nicht erwähnt oder in Frage gestellt. Das mögen wenige Beispiele verdeutlichen. Die Armutsentwicklung in der Welt ist offenkundig und eindeutig ganz überwiegend ein Ergebnis der Bevölkerungsexplosion, gerade in den armen Ländern. Auch wenn man zu der Erkenntnis kommen kann, dass die Globalisierung nicht wirkungsvoll genug auf diese Entwicklung Einfluss nimmt, ist es grundfalsch, sie als Ursache oder Problemvergrößerer zu beschreiben.

Dies gilt auch für die Beschreibung der Lage der Frauen in der Welt. Die Mehrheit erweckt den Eindruck, als sei für die sicherlich zu beklagenden schlimmen und unerträglichen Zustände der Lage der Frauen in vielen Ländern und Kulturen der Welt ein Ergebnis der Globalisierung. Bei genauem Hinsehen ergibt sich, dass das Gegenteil der Fall ist. Im Rahmen der Globalisierung ist dieses Thema nicht nur weltweit bewusst geworden, sondern auch tendenziell lösbar geworden.

Befremdlich einseitig ist auch die These der Mehrheit, dass die Beschleunigung von Prozessen vor allem Gefahren in sich birgt und die Langsamkeit zu bevorzugen sei. So sehr es zutrifft, dass in gewissen Bereichen langsame Veränderungen Vorteile vor schnellen Veränderungen bringen, darf doch nicht verkannt werden, dass in sehr vielen zentralen Bereichen es gerade die schnellen Veränderungen sind, die

erstrebenswert sind. Dies gilt z. B. für ein schnelles Reagieren in der Ökologie, für ein schnelles Reagieren in der Demokratie und bei den Menschenrechten, für ein schnelles Reagieren und Handeln in der Geschlechtergerechtigkeit. Auch und gerade diese Ziele, einschließlich der schnellen Implementierung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes, haben gerade und vor allem im Rahmen der Globalisierung Chancen weltweit zur Geltung gebracht zu werden.

Aber auch bei der Zuordnung von Verlierern und Gewinnern wird schädliche Einseitigkeit praktiziert, wenn z. B. erklärt wird, dass die Kapitaleigner die eigentlichen Gewinner seien. Fakt ist, neben aller dynamischen Entwicklung in diesem Bereich, dass die Liberalisierung der Kapitalmärkte den Wettbewerb um das Kapital und den Wettbewerb des Kapitals untereinander eindeutig enorm verschärft hat. Dieser erhöhte und gewollte Wettbewerb hat naturgemäß die Margen und Zinsspannen des Kapitals weltweit gesenkt. Auch mancher Kapitaleigner sehnt sich darum fälschlicherweise nach geschützten nationalen Märkten zurück. Vorurteile ersetzen eben keine Urteile.

Bei den konkreten Empfehlungen und Lösungsansätzen für die nationale und die internationale Politik, sind erhebliche aber nicht ganz überraschende Unterschiede festzumachen. Die parteipolitisch unterschiedlichen Antworten in der nationalen Politik sind in den auf die Weltpolitik verlängerten Ansätzen eindeutig wieder zu erkennen. So sind die bekannten Streitpunkte über die Bedeutung des staatlichen und des privaten Korridors über Rolle und Umfang der öffentlichen Güter, aber auch die Fragen von Freiheit oder Regulierung als alte Bekannte wieder zu entdecken. All zu oft war bei der Mehrheit erkennbar, dass sie die Aufgabenstellung der Globalisierung mit nationalen und mehr oder weniger sozialistischen planwirtschaftlichen Antworten lösen will. Dies wirkt vor der Größe der Herausforderung über weite Strecken provinziell.

### 11.1.1.3 Lösungen anbieten, Ängste nehmen

Die Auffassung der CDU/CSU-Fraktion ist ganz eindeutig, dass es die bedeutende Aufgabe für nationale und internationale Politik ist, die Chancen der Globalisierung zu benennen und sie zu erhöhen sowie die Gefahren und Risiken der Globalisierung zu verringern.

Politik hat die Globalisierung nicht nur zu erklären und zu gestalten, sie hat sie auch in der Öffentlichkeit zu vertreten. Gerade nach intensiver Beschäftigung mit dem Thema der Globalisierung kommen wir zu der Auffassung, dass die deutsche Politik gegenüber den Bürgern eine Bringschuld hat. Sie muss den Menschen die Chancen und Vorteile der Globalisierung erkennbar machen, die Anforderungen aufzeigen, die der im Gang befindliche Wandel mit sich bringt. Im Lichte der heute in Deutschland gegebenen öffentlichen Stimmung erfordert eine solche Positionsbestimmung durch die Politik auch Mut und Führungskraft. Das vorliegende Minderheitsvotum will seinerseits einen Beitrag für eine solche Neuausrichtung der Gesellschaft und der Politik zu Fragen der Globalisierung leisten.

Wir lehnen jede blinde Fortschrittsgläubigkeit ab, aber wir wissen, dass nur mit positivem Denken und Handeln

die Probleme dieser Welt erfolgreich und menschengerecht gelöst werden können.

Selbstverständlich sehen und wissen wir, dass es bei dem Prozess der Globalisierung auch tatsächliche und vermeintliche „Verlierer“ bei den einzelnen Menschen in Branchen, in Regionen und auch in Völkern und Nationen gibt. Da die Globalisierung vor allem den Menschen dienen soll und die dauerhafte Akzeptanz dieses Veränderungsprozesses nur gelingt, wenn auch die „Verlierer“ Zuwendung, Schutz und Chancen erfahren, sind die Nationalstaaten, die Gemeinschaft der Staaten und die übrigen Agierenden besonders aufgerufen, diese Problemstellungen aufzunehmen und Lösungen anzubieten. Die Aufgabenstellung lautet: Ängste nehmen, Lösungen anbieten und Mut machen.

### 11.1.1.4 Good Governance, Global Governance, Soziale Marktwirtschaft

Wir sind der Auffassung, dass die Globalisierung gestaltbar ist und gestaltet werden kann. Die entscheidende Herausforderung besteht heute darin, dass jeder Staat seine Ordnung so umbaut und gestaltet, dass er die Vorteile der Globalisierung nutzen und ihre Nachteile so gering wie möglich hält. Auch und gerade im Prozess der Globalisierung haben die Nationalstaaten durch Niemanden zu ersetzende Verantwortung zu übernehmen. Dies gilt in besonderer Weise für die Industrieländer, die sich ihrer über ihre engen Interessen hinausgehende Gesamtverantwortung bewusst werden müssen, wie aber auch für die Entwicklungsländer, die die Globalisierung als Chance zur Bekämpfung von Armut, zur Verbesserung der Menschenrechte und zur Vermeidung von Kriegen nutzen können und müssen sowie mit Hilfe der Industrieländer wesentliche Fortschritte auf dem Weg der „Good Governance“ machen.

Der verantwortlich gestaltete Globalisierungsprozess wirkt als Motor und Katalysator zugleich:

- er fördert Wachstum und Wohlstand
- schafft Raum für Innovation und Kreativität
- vergrößert die individuelle Freiheit
- intensiviert den Wettbewerb
- und schafft Arbeitsplätze.

Neben den „klassischen“ und souveränen Nationalstaaten gewinnt die Staatengemeinschaft eine unverzichtbare Bedeutung. Organisationen wie z. B. die Vereinten Nationen, Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Welthandelsorganisation, Umweltorganisationen wie UNEP und andere müssen gestärkt und zukunftsfähig gemacht werden. Eine gerechte und faire Organisation von nationalen Interessen und international weltweiten Notwendigkeiten ist die große Aufgabe für eine zu entwickelnde „Weltinnenpolitik“ (Global Governance).

Die deutsche Politik wird diesen Herausforderungen nur gerecht werden können, wenn sie sich dem Wettbewerb der besseren Lösungen öffnet und intelligent und erfolgreich versucht, möglichst viele Elemente des Erfolgsmodells unserer sozialen Marktwirtschaft in die weltweite Globalisierungspolitik einzubringen.

### 11.1.2 Die Menschen entwickeln ihre Welt

Wenn man die globale Entwicklung über die letzten ein- oder zweihundert Jahre betrachtet, wird man leicht feststellen, dass die Situation der Menschen im Allgemeinen heute in vieler Hinsicht deutlich besser und menschenwürdiger ist als zu jedem anderen Zeitpunkt der Geschichte vor uns:

- Der Anteil der in absoluter Armut lebenden Menschen ist geringer geworden.
- Grundlegende Menschenrechte konnten formuliert werden und schützen heute mehr Menschen als jemals zuvor.
- Die durchschnittliche Lebenserwartung der Menschen hat zugenommen.
- Die durchschnittliche Kindersterblichkeit hat abgenommen.
- Die Gesundheit der Menschen ist heute besser als früher.
- Die Menschen leben heute in größerer Freiheit als je zuvor.
- Das Bildungsniveau hat zugenommen. Der Zugang zu Bildung und Wissen ist für die meisten Menschen leichter geworden.

Kurz: Die sozialen Bedingungen und die Lebensqualität der Menschen sind heute besser denn je zuvor. Nach einem vielbeachteten Bericht des UNDP aus dem Jahre 2001 (UNDP 2001) konnte die Armut in den vergangenen 50 Jahren stärker als in den 500 Jahren davor verringert werden. Immer mehr Länder haben die grundlegenden Menschenrechte anerkannt. Die Konvention der Kinderrechte etwa haben mittlerweile alle 191 Staaten der UN ratifiziert, während es 1990 nur 60 waren. Während im Jahre 1950 die durchschnittliche Lebenserwartung in den Entwicklungsländern noch unter 40 Jahren lag, liegt sie dort heute trotz AIDS und anderer Krankheiten bei 61 Jahren. Im gleichen Zeitraum stieg die Lebenserwartung in den Industrieländern von 66 auf 75 Jahre. Die Kindersterblichkeit ist in allen Regionen zurückgegangen. Während 1990 in Südasien von 1 000 Neugeborenen noch etwa 130 Kinder vor dem 5. Lebensjahr starben, ist diese Zahl bis 2000 auf 100 gefallen. Ebenfalls auf Südasien bezogen konnte die Unterernährung von etwa 40 % im Jahre 1970 auf 23 % im Jahre 1997 gesenkt werden. Der Anteil der Erwachsenen, die nicht lesen und schreiben können, ist zwischen 1970 und 1999 von 53 % auf 27 % gesunken (alle Zahlen: UNDP 2001).

Der UNDP-Bericht weist für nahezu alle Einzelindikatoren weltweite Verbesserungen aus. Der Bericht trägt den Untertitel „New technologies key to reducing poverty“ und zeigt, dass es Fortschritte auf den verschiedensten Technologiefeldern waren, wie etwa Erfolge bei Antibiotika, Impfstoffen, der Hygiene, in der Züchtung und Entwicklung neuer Nutzpflanzen, bei Düngemitteln, um nur einige zu nennen, die zu diesen Entwicklungen geführt haben. Der Bericht ruft daher dringend dazu auf, auch weiterhin alle Chancen zu nutzen, die in der Entwicklung und Nutzung neuer Technologien liegen.

Was die Länder betrifft, die in der Entwicklung zurückliegen, geht es also vor allem um die Verbreitung neuer Technologien zu den dort lebenden Menschen.

Um es ganz klar zu sagen: Es gibt nach wie vor viel zu viel Armut auf der Welt und viel zu viele Menschen, deren Lebenssituation menschenunwürdig ist. Es ist auch klar, dass nicht alle Schwierigkeiten der Entwicklung bei armen Menschen mit mehr und besserer Technologie behoben werden können. Aber die Richtung stimmt und ermutigt dazu, auf dem Weg des internationalen Austauschs von Ideen, Technologien, Wissen und Politik weiterzugehen, in Zukunft hierfür sogar verstärkt Anstrengungen zu unternehmen und die globale Entwicklung zum Wohle möglichst vieler Menschen zu nutzen.

### 11.1.3 Die Globalisierung als ökonomischer Prozess

Wie der Name der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ schon deutlich macht, ging es dieser Kommission in ihren Untersuchungen in erster Linie um die wirtschaftlichen Aspekte der Globalisierung und ihre Auswirkungen. In ökonomischer Hinsicht bezeichnet Globalisierung das Zusammenwachsen, die Integration von in- und ausländischen Märkten. Katalysator und Triebkräfte hinter den Prozessen der vielschichtigen Globalisierung sind die Menschen. Sie möchten die Wohlstandseffekte, die durch größere Märkte und eine stärkere internationale Arbeitsteilung entstehen, für sich und ihre Länder nutzen. Die ökonomische Globalisierung ist nichts anderes als die verstärkte internationale Arbeitsteilung und äußert sich in der Zunahme folgender Phänomene:

- Grenzüberschreitende Handelsbeziehungen
- Weltweite Auslandsinvestitionen
- Internationale Kapitalströme
- Internationaler Wissenstransfer

Wie eine Analyse dieser Indikatoren zeigt (s. die entsprechenden Kapitel im Mehrheitsbericht), sind diese Phänomene keine Neuheit der vergangenen 10 bis 20 Jahre. Im Gegenteil, internationale Wirtschaftsbeziehungen gibt es seit Jahrhunderten (vgl. „Geschichte des Freihandels“, Exkurs Abschnitte 3.8.1 und 3.8.2). Damit ist „die Globalisierung“ also nichts grundsätzlich Neues, auch wenn der erst in den 1990er Jahren zum Modewort gewordene Begriff in den Medien etwas Anderes suggeriert.

#### Globalisierungsphänomene deutlich angestiegen

Quantitativ sind diese Globalisierungsphänomene in den letzten beiden Jahrzehnten in der Tat stark angestiegen. Möglich geworden ist das durch den technischen Fortschritt (vor allem im Transport- und im Kommunikationsbereich) sowie die politisch gewollten und nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts weltweit hinzu gewonnenen Freiheiten. Die Erkenntnisse, die aus dem jahrzehntelangen Wettbewerb der entgegengesetzten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Paradigmen zwischen Ost und West gewonnen wurden, erleichtern heute die Liberalisierung,

Deregulierung und Privatisierung vieler Bereiche, die zuvor unter bürokratischer Verwaltung oder Staatsdominanz standen.

Die hier vorgenommenen Abgrenzungen sollen für die weiteren Überlegungen eine Erkenntnis darüber ermöglichen, welche weltweiten Entwicklungen der vergangenen Jahre ursächlich mit der Globalisierung zu tun haben und welche nicht. In der Diskussion werden viele negative Entwicklungen der letzten Jahre und Jahrzehnte der Globalisierung angelastet (Gefährdung öffentlicher Güter, Verschärfung der Armut, wachsende Kluft bei Bildung, Gesundheit, Wohlstand). Der Mehrheitsbericht stellt an

vielen Stellen die heutige Situation dramatischer dar als sie ist und erweckt den Eindruck, als seien die Zeiten vor der Globalisierung besser gewesen.

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe will zeigen – ohne in Zweckoptimismus zu verfallen –, dass die Globalisierung stattdessen ausgesprochen gute Chancen für eine weltweite nachhaltige Entwicklung eröffnet, die Armut verringern und Wohlstand für die Menschen bringen kann. Diese Chancen und Herausforderungen der Globalisierung erfordern freilich innerstaatliches Handeln. Das stellt hohe Anforderungen an eine vorausschauende Politik.

Abbildung 11-1

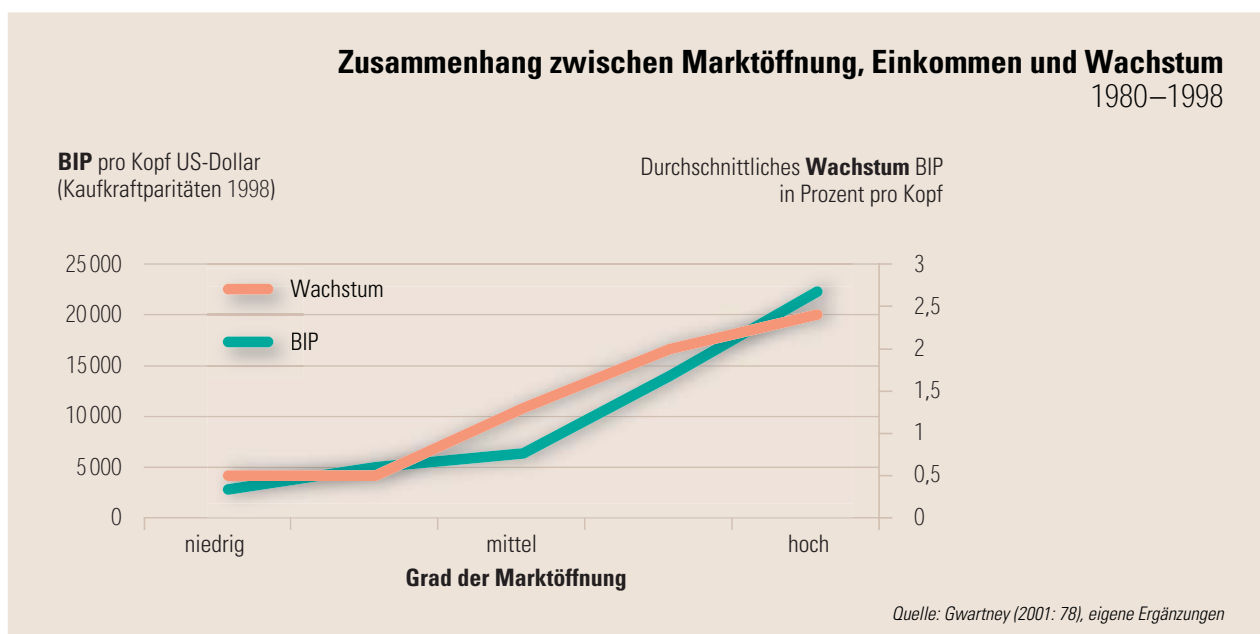
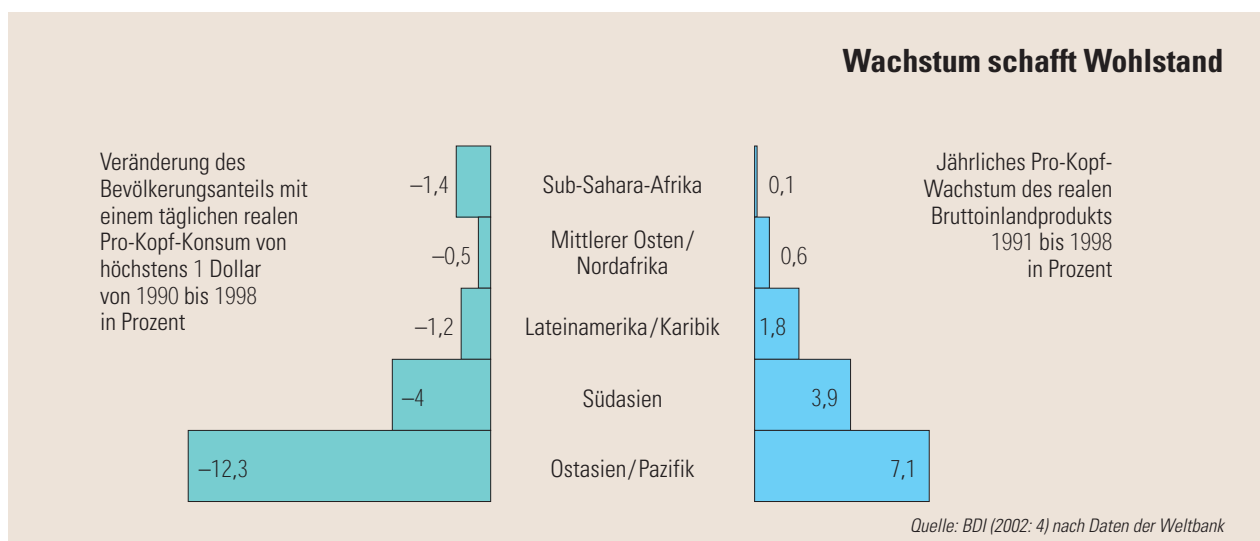


Abbildung 11-2



#### 11.1.4 Globalisierung führt zu mehr Wohlstand

Empirische Untersuchungen und Beobachtungen aus den letzten Jahrzehnten zeigen: Die Globalisierung führt zu Wachstum und damit zu mehr Wohlstand in solchen Ländern, die sich bewusst dem internationalen Wettbewerb stellen und ihre eigenen Grenzen öffnen (s. Abbildungen 11-1 und 11-2). Diese Länder haben neben durchweg höheren Wachstumsraten auch höhere Einkommen und mehr Arbeitsplätze, geringere Armut und Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung, ja sogar eine bessere Umweltqualität als Länder, die sich dem Geschehen auf den Weltmärkten entziehen.

Dies wird im Vergleich der Entwicklungen mancher lateinamerikanischer Länder mit den meisten Südasiens offensichtlich. Während Länder Lateinamerikas die entwicklungspolitische Strategie der Importsubstitution befolgten – Importe sollten durch den Aufbau eigener Industrien „gespart“ werden – öffneten sich südasiatische Länder und verfolgten eine exportorientierte Strategie. Binnen einer Generation konnten sich viele südasiatische Länder von Entwicklungsländern zu Schwellenländern entwickeln. Viele der dortigen Branchen und Unternehmen zählen heute zu den Führern auf den jeweiligen Weltmärkten. Und was oft übersehen wird: Auch Deutschland und Europa verdanken u. a. dieser Strategie ihr „Wirtschaftswunder“ nach dem Krieg.

##### Wie entsteht dieses Wohlstandspotenzial?

Werden die Grenzen durchlässig, können Unternehmen natürliche, wirtschaftliche und politisch bedingte Standortvorteile besser nutzen und ihre Geschäfte dort tätigen, wo ihnen dies am günstigsten erscheint (Standortwettbewerb). Dies gilt für den Absatz, aber auch für Forschung und Entwicklung sowie die Produktion. Die Unternehmen werden in die Lage versetzt, Technologien anzuwenden, die sonst nicht vorhanden wären bzw. erst hätten entwickelt werden müssen. Eine Vergrößerung der Märkte ermöglicht ihnen Größen- (*economies of scale*) und Verbundeffekte (*economies of scope*) zu nutzen. Die Kosten der Beschaffung und Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen sinken, da die Fixkosten auf größere Stückzahlen umgelegt werden können. Die Gewinne aus der verbesserten Effizienz stehen für weitere Investitionen zur Verfügung oder werden in Form niedrigerer Preise an die Verbraucher und als Dividenden an die Aktionäre weitergegeben.

##### Globalisierung bedeutet mehr Wettbewerb

Die ökonomische Globalisierung findet im Wesentlichen auf zwei Ebenen statt: auf der Ebene der Märkte und auf Unternehmensebene. Beide Prozesse verlaufen zunächst parallel und führen zu größeren Räumen, in denen die Marktteilnehmer, aber auch Arbeitnehmer, Verbraucher, die Wissenschaft und die Politik agieren. Die Anzahl der Akteure in den einzelnen Märkten erhöht sich sowohl auf Seite der Anbieter als auch auf Seite der Nachfrager. Mehr Nachfrager fordern mehr Anbieter heraus. Bei offenen Grenzen stehen sie im Wettbewerb zueinander. Dies vergrößert die Wahlmöglichkeiten und Handlungsspielräume

für beide, erhöht aber auch die Komplexität der Entscheidungen. Die Globalisierung, d. h. die Öffnung der Grenzen für Handel, Investitionen, Kapital sowie für die Menschen, führt also zunächst – solange sich die Marktstrukturen durch Unternehmenskonzentration nicht wieder verengen – zu mehr Wettbewerb.

Wir begrüßen den Wettbewerb nachdrücklich. Wir stellen uns damit auch bewusst gegen weite Teile des Mehrheitsberichts, den an vielen Stellen eine diffuse Furcht vor dem Wettbewerb kennzeichnet. Tendenzen zur Begrenzung des Wettbewerbs auf den verschiedensten Gebieten ziehen sich wie ein roter Faden durch den Mehrheitsbericht, etwa wenn es um die Öffnung der Märkte in Industrieländern für arbeitsintensive Produkte der Entwicklungsländer geht, bei der Diskussion um die Öffnung der Dienstleistungsmärkte, bei der Diskussion um Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, der „Harmonisierung“ von Steuern und Abgaben, etc.

Angesichts der enormen Bedeutung des Wettbewerbs sehen wir eine der vornehmsten und wichtigsten Aufgaben der politischen Gestaltung in der Wahrung seiner globalen Funktionsfähigkeit. Eine der von uns eingebrachten und für uns zentralen Handlungsempfehlungen dreht sich daher um die Forderung nach einer internationalen Wettbewerbspolitik. Im Zuge der Globalisierung wird mittel- und längerfristig das Risiko einer Vermachtung weltweiter Märkte durch Unternehmenskonzentration eine der großen Herausforderungen sein. Die Absicherung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs vermag dem entgegenzusteuern, denn der Wettbewerb ist der große „Entmacher“. Anstatt die Marktkräfte einzuschränken, muss daher der Wettbewerb durch eine grenzüberschreitend effektive Kartellaufsicht und Fusionskontrolle gesichert werden.

##### Wettbewerb als globaler Koordinationsmechanismus

Wir beobachten übrigens, dass die Diskussion um Wettbewerb als globalen Koordinationsmechanismus in der Enquete-Kommission ein Spiegelbild der innenpolitischen Diskussion über das Thema Wettbewerb ist. Dies ist für uns ein Zeichen dafür, dass die Globalisierungsdebatte in der Regel nicht nur keine grundsätzlich neuen Fragen aufwirft, sondern dass viele Themen, die bereits innerhalb Deutschlands kontrovers diskutiert werden, nunmehr einfach „globalisiert“ werden. Globalisierung wird also häufig als Vorwand benutzt, um neue nationale und internationale Regulierungen, meist mit dem Ziel einer Beschränkung von Wettbewerb, zu rechtfertigen.

Dieser Logik folgend, begründen die Mehrheitsfraktionen negative Entwicklungen der Weltwirtschaft kausal mit der „Globalisierung“, ohne diese Bezüge wirklich herstellen zu können. Hierzu gehören implizit gemachte Vorwürfe, die Globalisierung gefährde Arbeitsplätze in den Industrieländern, vergrößere die Armut im Süden und die Ungleichheit zwischen Nord und Süd, zerstöre soziale Strukturen, die Umwelt und destabilisiere durch Spekulation das weltweite Finanzsystem. Wir werden im Folgenden darauf eingehen, dass viele dieser in der Tat ungunstigen Entwicklungen mit der Globalisierung im engeren Sinne nichts zu tun haben.

### Globalisierung belohnt gute Politik

Die disziplinierende Wirkung des Wettbewerbs gilt nicht nur für den Privatsektor, sondern ebenfalls für die Politik. Das weltweite Zusammenrücken der Menschen sorgt für mehr Transparenz, nicht nur auf den Märkten, sondern auch in der Politik. Eine Politik des gezielten Ausbaus liberaler internationaler Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen trägt global nicht nur zu einer Erhöhung des Lebensniveaus der Menschen und des Wohlstands bei. Sie erhöht zugleich das Potenzial für mehr Demokratie und die Menschenrechte. Politische und wirtschaftliche Freiheit hängen eng zusammen.

Außerdem bestrafen liberalisierte Märkte sowie die Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte und des Kapitals rasch und unerbittlich eine schlechte Wirtschaftspolitik. Der durch die Globalisierung bedingte Wettbewerb deckt so Stärken und Schwächen einzelner Standorte nicht nur im ökonomischen, sondern auch in sonstigen Lebensbereichen auf.

Dies gilt auch für die sozialen Sicherungssysteme. Aber hier gilt ebenso: Die Globalisierung und der Wettbewerb bedrohen unsere Sozialsysteme nicht, wenn wir sie – rechtzeitig – den veränderten Realitäten anpassen. Staatliche Sozialpolitik muss finanzierbar bleiben und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft – vor allem im Interesse der Bürger – berücksichtigen. Nur ein Mehr an privater Eigenverantwortlichkeit anstatt staatlicher Rundum-Versorgung und Bevormundung kann das leisten, ein Prinzip, das nicht nur in der Sozialpolitik sondern bei allen staatlichen Aktivitäten wieder mehr zur Geltung gebracht werden muss. Dieser Ansatz würde übrigens auch die Steuerdiskussion entschärfen.

Wettbewerb ist der beste Katalysator, um Kosten und Nutzen der öffentlichen Leistungspalette besser als bisher in Übereinstimmung zu bringen. So würde nicht nur der Verschwendung von Steuergeldern und Abgaben vorgebeugt, die Bürger bekämen auch mehr Leistung für ihr Geld.

Die Globalisierung schafft insgesamt also starke Anreize für die Regierungen, durch eine gute (Wirtschafts- und Sozial)Politik für ihren Standort zu werben. Viele Politiker fühlen sich durch die Globalisierung „gefangen“ und übersehen, dass sie nach wie vor frei sind, die richtigen Weichenstellungen für das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen ihres Landes zu treffen. Dies ist sogar durch die Globalisierung immer wichtiger geworden. Die Globalisierung macht die positiven und negativen Folgen nationaler Weichenstellungen deutlicher als dies ohne den globalen Wettbewerb der Politik wäre.

### Globalisierung bietet Chancen für alle

- Globalisierung führt zu mehr individueller Freiheit. Die Globalisierung bietet jedem die Möglichkeit, seine individuellen Ziele und Wünsche besser zu verwirklichen als das ohne die internationale Arbeitsteilung und das Zusammenwachsen der Märkte der Fall wäre. Das geht über den materiellen Wohlstand hinaus, Freiheit und Entscheidungsvielfalt nehmen ebenso zu.
- Globalisierung schafft Wissen. Freier Handel gibt den Menschen die Möglichkeit, von anderen zu lernen.

Durch den Austausch von Waren und Dienstleistungen, insbesondere aber durch unternehmerische Auslandsaktivitäten bei Direktinvestitionen, werden Wissen und Technologie in alle Richtungen transferiert. Da Wissen und Bildung die Grundlage schlechthin für eine weitere Entwicklung sind, kommt diesem Globalisierungseffekt eine besondere Bedeutung für die Wohlfahrtsentwicklung aller, insbesondere unterentwickelter, Volkswirtschaften zu.

- Globalisierung schafft Arbeitsplätze auch mit wachsender Qualität. Die Arbeitnehmer jener Branchen, die an der Globalisierung teilnehmen, profitieren davon. Da die dem Wettbewerb ausgesetzten Branchen produktiver arbeiten als geschützte, erlauben die höheren Produktivitäten auch entsprechend hohe Löhne – und dies zu in der Regel auch sonst besseren Arbeitsbedingungen.
- Aber auch die Verbraucher profitieren von der Globalisierung, und zwar gleich doppelt: Zum einen führen die globalen Produktionsmöglichkeiten und der globale Wettbewerb zu niedrigeren Preisen. Zum anderen ermöglicht Handel überhaupt erst den Konsum von Gütern, die bei geringer Öffnung nur in einem begrenzten Maße den Konsumenten zur Verfügung stehen. Die Öffnung führt also zu einer deutlich ausgedehnten Produktvielfalt für die Verbraucher.

### Wie groß ist dieses Globalisierungspotenzial in quantitativer Hinsicht?

Der Abbau von Handelsschranken allein im Rahmen der Uruguay-Runde brachte der Welt einen Wohlstandsgewinn von bis zu 680 Mrd. US-Dollar. Die genannten Effekte haben das Potenzial, die jährliche globale Wirtschaftsleistung enorm zu steigern. Schon ein 33prozentiger Abbau bestehender Handelsbarrieren bei Güter- und Dienstleistungsmärkten kann zu einer Steigerung der jährlichen weltweiten Wirtschaftsleistung von 613 Mrd. US-Dollar bzw. 680 Mrd. Euro führen (Brown u.a. 2001).

Globalisierung ist also kein „Nullsummenspiel“, in dem wachsender Wohlstand bei dem Einen mit wachsender Armut und Entwicklungsrückschritten bei Anderen finanziert wird. Diejenigen, die dieses behaupten, übersehen Folgendes:

- Weder nationale noch globale Wirtschaftsentwicklungen sind endlich begrenzt, Wachstumschancen bestehen immer. Die Vorstellung, dass der Eine nur auf Kosten des Anderen wachsen und dass Bestehendes nur umverteilt werden könne, steht im Widerspruch zu Theorie und Empirie.
- Beobachtungen von Unterschieden sind lediglich Momentaufnahmen. Handel und Wettbewerb sind aber keine statischen Größen, sondern sind ständig in Bewegung. Wettbewerbsvor- und nachteile können sich im Zeitverlauf ändern oder verschieben. Es gibt deshalb keine strukturell bedingte Unterlegenheit oder gar schicksalhafte Vorbestimmtheiten.
- Innerstaatliche Verhältnisse werden kaum berücksichtigt. Meist sind es aber gerade diese, auf die Miss-

stände zurückzuführen sind. Die Globalisierung hilft jedoch, solche Missstände transparent zu machen.

### **Globalisierung: ein „Positivsummenspiel“**

Stattdessen ist Globalisierung ein „Positivsummenspiel“, das weltweit gesehen zu mehr Wohlstand führt. Die Globalisierung bietet Chancen der Entwicklung für jeden Einzelnen, der an der internationalen Öffnung teilhaben kann.

**Wir wollen dieses immense Potenzial für die Menschen in der Welt freilegen und ausbauen. Handelschranken müssen weiter abgebaut werden. Dies ist gleichermaßen im Interesse der Entwicklungs- und Schwellenländer sowie der Industrieländer.**

Globalisierung ist keine „Naturgewalt“. Sie wird von Menschen aktiv gestaltet. Bei richtiger Rahmensetzung überwiegen die Chancen der Globalisierung für eine nachhaltige Entwicklung in ökonomischer, sozialer und auch ökologischer Sicht. Den Menschen in der dritten Welt eröffnet sie lebenswichtige Chancen zur Bekämpfung der Armut.

Leider konnte in dieser zentralen Frage keine Zustimmung seitens der Mehrheitsfraktionen erreicht werden. Dies ist umso verwunderlicher, als einzelne Passagen und Handlungsempfehlungen des Mehrheitsberichts, etwa bei der Bewertung der Entwicklungschancen der ärmeren Länder durch Marktöffnungen, durchaus implizit oder explizit von Wohlstandseffekten der Globalisierung ausgehen.

Konsens wurde dagegen erzielt, dass Globalisierung gestaltbar ist und eines ordnungspolitischen Rahmens bedarf. Wenn jedoch die prinzipiellen Chancen der Globalisierung unterschiedlich bewertet werden, kann es nicht verwundern, dass auch die Handlungsempfehlungen an die Politik so unterschiedlich ausfallen.

### **11.1.5 Globalisierung als politische Aufgabe**

Oberstes Ziel der politischen Gestaltung der Globalisierung muss es nach Auffassung der CDU/CSU-Arbeitsgruppe sein, die Rahmenbedingungen primär so zu gestalten, dass das der Globalisierung innewohnende Wohlstandspotenzial freigelegt wird. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass weltweit Chancengerechtigkeit zwischen den Staaten und zwischen den Menschen hergestellt wird, die möglichst allen die Möglichkeit für die eigene Entwicklung eröffnet. Die weltweite Arbeitsteilung und die mit ihr verbundenen Wohlfahrtseffekte ergeben sich jedoch nicht von selbst und bedürfen eines Ordnungsrahmens. Sie führen nur dann zu Chancengerechtigkeit, wenn gewisse Voraussetzungen, für die die Politik Verantwortung trägt, erfüllt sind. Dazu müssen insbesondere

- der möglichst freie Handel von Waren und Dienstleistungen durch entsprechende internationale Abkommen abgesichert,
- die Liberalisierung der Märkte unter Schaffung einer effizienten Wettbewerbskontrolle vorangetrieben und parallel dazu möglichst viele Länder in die Weltwirtschaft integriert,

- die ärmeren Länder nach internationalem Vorbild demokratisch regiert und mit mehr rechtsstaatlich funktionierenden Institutionen ausgestattet und so für Auslandsinvestitionen attraktiv gemacht (ein internationales Investitionsabkommen wäre im Interesse der Investoren wie dieser Länder selbst),
- die bisher erreichten Liberalisierungsfortschritte auf den internationalen Finanzmärkten abgesichert,
- der Aufbau und die Transparenz von internationalen Organisationen, auch unter Hinzuziehung der „Zivilgesellschaft“, gefördert,
- die zunehmende weltweite Verankerung von „Good Governance“ erreicht werden.

Die folgenden Abschnitte befassen sich mit diesen Voraussetzungen und leiten Vorschläge ab, was im Einzelnen zu tun ist.

#### **11.1.5.1 Grenzüberschreitenden Handel fördern**

Abseits des tagesbezogenen parteipolitischen Streits, der die Diskussion in der Enquete-Kommission häufig dominiert hat, ist eine weit überwiegende Mehrheit in Wissenschaft und Gesellschaft der Meinung, dass ein freier Waren- und Dienstleistungsverkehr der Welt einen höheren Wohlstand bringt und so helfen kann, die Armut in der Welt nachhaltig zu bekämpfen. Es ist empirisch erwiesen, dass die Länder, die sich gegenüber der Globalisierung aktiv verhielten, sich dem weltwirtschaftlichen Güterverkehr öffneten, einen höheren Wohlstand erreichten als jene, die sich von ihm abschotteten (s. Abbildung 11-1). Der Weg der Liberalisierung und Deregulierung sollte deshalb fortgesetzt werden.

Deutschland ist das Paradebeispiel dafür, dass die Integration in die Weltwirtschaft entscheidend für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand ist. Nationale Verteilungsspielräume können erhöht werden. Die soziale Marktwirtschaft wird dadurch in die Lage versetzt, gewisse Korrekturen in der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Chancen vorzunehmen.

Nicht nur die Erfahrungen in Deutschland, sondern auch jene in vielen anderen Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländern haben gezeigt, dass die Befürchtungen der Mehrheit der Kommission unzutreffend sind, wonach Länder vor der Globalisierung geschützt werden müssten. Werden spezielle Maßnahmen als notwendig erachtet – etwa in Zeiten des Systemwechsels oder als Teil einer Aufbaustrategie, um im Übergang zu internationalem Wettbewerb zu bestehen – so sind diese so marktkonform wie möglich zu gestalten und mit einem zeitlichen Limit zu versehen. Als spezifische Reaktion auf die Globalisierung sind diese allerdings nicht zu deuten.

#### **Handelschranken abbauen:**

##### **Entwicklung, gerade der ärmsten Länder, durch Hilfe zur Selbsthilfe ermöglichen**

Seit den 1960er Jahren haben sich die Wohlstandsunterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vergrößert. Ist dies eine Auswirkung der Globalisierung?

Im Wesentlichen gibt es zwei unterschiedliche Strategien, Entwicklungsrückstände aufzuholen.

Auf Importsubstitution setzende und nach innen gerichtete Strategien versuchen, in einer nach außen geschützten Volkswirtschaft eine eigene industrielle Basis zu entwickeln. Dabei wird angenommen, dass diese Basis in Zukunft im internationalen Wettbewerb bestehen können. Da aber Wettbewerbsfähigkeit grundsätzlich nur im Wettbewerb aufgebaut wird, führt diese Strategie – bei beachtlicher Wirtschaftslenkung durch den Staat – meist zu beträchtlicher Verschwendung von Ressourcen und ist oft ein ebenso teures wie erfolgloses Unterfangen. Trotzdem werden so handelnde Staaten häufig von jenen – ideologisch motivierten – Kräften unterstützt, die Entwicklungsunterschiede zwischen Nord und Süd nur in strukturellen Nachteilen der Länder der südlichen Hemisphäre, in traditionellen inter-industriellen Handelsmustern oder in Ausbeutung der Industrieländer sehen. Viele Länder Südamerikas haben sie in den 1960er und 1970er Jahren verfolgt – ohne nachhaltigen Erfolg, wie wir inzwischen wissen. In abgeschotteten Märkten können in der Regel eben keine wettbewerbsfähigen Strukturen entstehen.

### **Entwicklungschancen durch Öffnung der Märkte**

Die andere Strategie, die von vielen Ländern Südostasiens angewendet wurde, zielt auf eine möglichst frühe handelspolitische Öffnung und die damit verbundenen Entwicklungschancen. Nur diejenigen, die sich in den grenzüberschreitenden Handel integrieren, können an den Effizienzgewinnen und der weltumspannenden Verbreitung von technischen Neuerungen partizipieren. Die Gewinne einer frühzeitigen handelspolitischen Öffnung führen zu einer effizienteren Verwendung von Ressourcen, da importierte Technologien im Inland nicht noch ein zweites Mal entwickelt werden müssen. Stattdessen stehen die ersparten Ressourcen anderen Bereichen zur Verfügung und können jene Sektoren fördern helfen, in denen das Land komparative Vorteile besitzt. Nach dem Erfolg dieser Strategie für die Schwellenländer Südostasiens haben mittlerweile auch viele Entwicklungsländer die darin liegende Chance erkannt.

Aber gerade dort, wo viele Entwicklungsländer komparative Kostenvorteile aufweisen, ist ihnen der Marktzugang oft durch hohe Zölle oder quantitative Handelshemmnisse verwehrt. Prominente Beispiele sind die Textil- und Agrarindustrie, Teile der Schwerindustrie und andere arbeitsintensive Bereiche. Außerdem sehen sich Entwicklungsländer oft mit Anti-Dumping-Maßnahmen der Industrieländer und einem besonders entwicklungshemmenden Instrument der Handelsprotektion konfrontiert, der sog. Tarifeskulation: steigende Zollsätze analog zum Verarbeitungsgrad der Waren, was vielen Entwicklungsländern das Herausbilden ertragreicher Exportsektoren erschwert.

### **Abbau von protektionistischen Strukturen**

Eine Öffnung der Märkte der Industrieländer für Produkte der Entwicklungsländer könnte diesen nach einer UNCTAD-Schätzung bis 2005 zu zusätzlichen Einnahmen von jährlich 700 Milliarden Dollar verhelfen. Zum

Vergleich: Ein solches Volumen entspricht 35% ihrer jährlichen Einnahmen bzw. 65% ihrer derzeitigen Warenexporte (UNCTAD 2002). Die gesamte Entwicklungshilfe der OECD-Länder beläuft sich demgegenüber zzt. auf jährlich 50 Milliarden Dollar (UNCTAD 2002), um die Dimensionen dieser Chance einmal herauszustellen. Die Industrieländer sind also gefordert, ihre Grenzen zu öffnen und protektionistische Handelspraktiken künftig abzubauen. Das haben nicht zuletzt die Verhandlungen während der WTO-Ministerkonferenz in Doha 2001 gezeigt. Natürlich wird dies nicht reibungslos zu bewerkstelligen sein und teils schmerzhaft Anpassungen innerhalb der Industrieländer erfordern.

Aber auch in den Industrieländern selbst schlummern noch viele Wachstums- und Entwicklungspotenziale, die zzt. noch durch protektionismusbedingte Verschwendung von Ressourcen vergeudet werden. Der weltweite Abbau von Handelsschranken nutzt nicht nur den Entwicklungsländern, sondern auch den Industrieländern.

Die Erfahrung zeigt, dass grenzüberschreitender Handel und Investitionen nicht nur wirtschaftlichen Fortschritt mit sich bringen, sondern auch einen höheren Standard bei Menschenrechten und Fortschritten im Umweltschutz fördern. Zudem ermöglichen sie einen zielgerechten Einsatz der Entwicklungsbudgets der Industrieländer zur Lösung besonderer Problemfelder der Entwicklungspolitik und ermöglichen den Entwicklungsländern, ihre Zukunft in die eigenen Hände zu nehmen.

Unsere Kräfte sollten deshalb auf eine weitere konsequente Marktöffnung und den weiteren Ausbau der WTO gerichtet sein. Ein für Alle vorteilhafter Welthandel braucht ein Forum, das die Spielregeln setzt und ihre Einhaltung überwacht. Der freie Handel ist zwar nicht alleine verantwortlich für Entwicklungserfolge. Bei entsprechender Ordnungspolitik im Inneren ist er jedoch willkommen Beschleuniger.

### **Sozial- und Umweltstandards durch Handel und Austausch entwickeln**

Mindeststandards im Sozial- und Umweltbereich sind wesentlich für die Entwicklung von Menschen, Gesellschaften und Volkswirtschaften. Es darf nicht dazu kommen, dass Länder im Zuge ihrer Entwicklung dauerhaft Raubbau an ihren menschlichen und natürlichen Ressourcen betreiben. Ein dauerhafter Raubbau an diesen Ressourcen würde dazu führen, dass diese Länder im Entwicklungsprozess nicht aufholen, sondern immer mehr im Entwicklungsniveau zurückfallen. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zeigt, dass die Verbesserungen der Leistungsfähigkeit im ökonomischen, sozialen und ökologischen Bereich sich gegenseitig bedingen und nicht teiloptimiert werden können, ohne Entwicklungsprozesse als Ganzes in Frage zu stellen.

### **Kernarbeitsnormen der ILO**

Bei den Sozialstandards sind vor allem die qualitativen Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von Bedeutung. Diese Kernarbeitsnormen ver-



briefen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, die Abschaffung der Zwangsarbeit, die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie das Verbot von Kinderarbeit. Diesen Standards wird allgemein der Charakter von universellen Menschenrechten zuerkannt. Quantitative Sozialstandards wie Höchstarbeitszeiten, Mindestlöhne, Urlaubszeiten usw. spielen in der Diskussion noch eine untergeordnete, aber vermutlich künftig wachsende Rolle. Bei Umweltstandards geht es vor allem um die Verhinderung einer Übernutzung von Umweltgütern zu Lasten Dritter, wie etwa der nachfolgenden Generationen.

Als weiteres Argument für solche Normen wird angeführt, dass sie für gleiche Wettbewerbsbedingungen notwendig seien. Unternehmen verließen die hoch regulierten Länder, um in weniger regulierten Ländern unter weitgehend sanktionsfreier Nutzung – etwa von Umweltgütern – billiger produzieren zu können. Länder mit niedrigen oder nicht vorhandenen Sozial- oder Umweltstandards würden sich dadurch einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber solchen Produzenten erwerben, die an Standards gebunden sind. Dieses Verhalten – häufig etwas polemisch „Sozialdumping“ und „Umweltdumping“ genannt – führe zu einem „*race to the bottom*“ der Standards.

### **Verknüpfung Handelsregeln mit Sozial- und Umweltstandards: falsches Signal**

Um Sozial- und Umweltstandards global durchzusetzen, fordern seit einigen Jahren viele Gruppierungen in Industrieländern – insbesondere Gewerkschaftsverbände, verschiedene NGO, kirchliche Gruppen und weitere Globalisierungskritiker – entsprechende Mindeststandards in die weltweite Handelsordnung der WTO einzubeziehen. Durch den dort verankerten Streitbeilegungsmechanismus hätte man ein effizientes Sanktionsmittel in der Hand.

Dabei ist jedoch zu fragen, ob eine Verquickung von Handelsregeln mit Sozial- und Umweltstandards tatsächlich zu dem gewünschten Resultat führt, nämlich einer Angleichung der Entwicklungschancen in Nord und Süd.

Wie kann man höhere Standards erreichen? Nicht durch Verordnung und auch nicht durch ihre Integration in die WTO, wie es die Mehrheitsfraktionen vorschlagen. Der Weg über – seitens der Unternehmen – freiwillig vereinbarte Standards ist zur Zeit mit Sicherheit der am meisten Erfolg versprechende Ansatz. Die meisten Entwicklungsländer können sich wegen der noch geringen Produktivität ihrer Volkswirtschaften schlicht noch keine höheren Standards leisten und lehnen eine Kopplung von Standards an die WTO daher ab, wie auch in Doha wieder klar wurde. Dies tun sie übrigens nicht, weil sie unsere Systeme der sozialen Sicherung zerstören oder die Umwelt verpestet wollen, sondern weil sie ihre Volkswirtschaften entwickeln wollen.

Das heißt nicht, dass man über die Kernarbeitsnormen oder in Umweltabkommen akzeptierte Umweltstandards hinwegsehen sollte. Wir sind lediglich der Meinung, dass ihre Durchsetzung mit Mitteln von Sanktionen der völlig falsche Weg ist. Diese Kopplung eröffnet protektionistischen Interessen Tür und Tor und verstärkt oft jene Miss-

stände, zu deren Beseitigung Standards entwickelt worden sind. Ein Beispiel: Als Resultat des internationalen Drucks auf Bangladesh, Kinderarbeit in Produktion von Textilien einzuschränken, wurden viele Kinder entlassen und mussten sich in wesentlich gefährlicheren Bereichen eine Beschäftigung suchen: als Prostituierte oder Steinbrucharbeiter – oder in Industrien, die nur für den Heimatmarkt und nicht für den Export produzieren. Ähnlich verhält es sich mit Sanktionen wegen unzureichender Umweltstandards. Während diese oft zu einem drastischen Rückgang der Produktion führen, sind die positiven Umweltwirkungen meist gering. Diese Realitäten dürfen nicht aus ideologischen Gründen verdrängt werden. Bei der Einigkeit im Ziel bestehen erhebliche Unterschiede in der Methodik der Zielerreichung.

### **Höhere Entwicklung schafft höhere Standards**

Die Erfahrung zeigt, dass wachsender Wohlstand mit dem Wunsch nach höheren Sozial- und Umweltstandards einhergeht. Deutschland ist hierfür geradezu ein Paradebeispiel. Daher müssen – wie schon bei der Entwicklung der heutigen Industrieländer – neue nationale und internationale Vorgaben im Sozial- und Umweltbereich unter Berücksichtigung der jeweiligen Lage und des Standes der verschiedenen Länder getroffen werden. Standards können keine fixen Ziele *per se* sein. Ziel muss es gerade sein, im Laufe einer nachhaltigen Entwicklung diese Standards schrittweise weiterzuentwickeln.

Wie oben gezeigt, ist aber gerade die gesteigerte internationale Arbeitsteilung in Form des grenzüberschreitenden Handels und der Direktinvestition die wesentliche Quelle für Entwicklung und Wohlstand. Der richtige Weg zu immer höheren Standards ist daher ein freier Austausch von Waren und der damit verbundene Transfer von Technologie und die damit ermöglichte Entwicklung. Soll die Handelspolitik wirklich zur Besserung der Entwicklungschancen in Schwellen- und Entwicklungsländern beitragen, so sind die Grenzen der Industrieländer natürlich auch für jene Produkte zu öffnen, in den die Schwellen- und Entwicklungsländer komparative Vorteile haben. Gerade aus Gründen der Fairness und Solidarität müssen internationale Kosten- und Preisdifferenzen als Ergebnis unterschiedlicher Faktorausstattungen und Produktivitäten – zumindest kurzfristig – akzeptiert werden. Hierzu müssen viele Industrieländer und Handelsblöcke ihre protektionistischen Mauern einreißen.

### **ILO und UNEP stärken**

Die Kernarbeitsnormen der ILO und Umweltstandards können verwirklicht werden, ohne in das Regelwerk der WTO einbezogen zu werden. Hierzu bieten die ILO und die UNEP (United Nations Environment Programme), die sich direkt mit diesen Standards beschäftigen, die geeignete Plattform. Diese Institutionen müssen gestärkt werden und mit anderen Sanktionsmöglichkeiten als Handelssanktionen ausgestattet werden. Dazu ist mehr technische und finanzielle Hilfe seitens der Industriestaaten notwendig. Wir sollten die Energien darauf lenken, in Schwellen- und Entwicklungsländern jene Institutionen zu schaffen und zu fördern, die sich die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen zum Ziel gesetzt haben.

Hierzu tragen auch transnationale Unternehmen bei, wenn sie in jenen Ländern ihre weltweit geltenden Verhaltensregeln anwenden und moderne Techniken verwenden.

Zusammenfassend: Die Entwicklung, die Durchsetzung und das Erreichen immer höherer Standards in Entwicklungsländern wird nicht durch eine Handelspolitik der Sanktionen, sondern durch eine regelgestützte Handelspolitik der Öffnung erreicht.

#### **11.1.5.2 Funktionsfähigkeit globaler Finanzmärkte stärken: Weltweiten Handel und Austausch sichern**

Für die Finanzierung internationaler Handelsströme sowie für die heimische Produktions- und Investitionstätigkeit sind funktionsfähige Finanzmärkte von entscheidender Bedeutung. Die riesigen globalen Finanzströme beruhen weitgehend, aber nicht ausschließlich, auf den Waren- und Dienstleistungsströmen. Denn jeder Handelsabschluss zieht eine Vielzahl von Finanztransaktionen nach sich. Kapital sucht rentable Anlagemöglichkeiten auf der ganzen Welt und wechselt bei Veränderungen von Rahmenbedingungen oder Erwartungen seinen Anlageort in bisweilen kürzester Zeit. Von der Liberalisierung und Deregulierung haben die Finanzmärkte und insbesondere die Finanzierung der Weltwirtschaft bisher am meisten profitiert. Dies ist ein Element des Systemwettbewerbs nach dem Motto „Das Kapital sucht sich seinen besten Wirt“.

Zunächst konzentrierte sich die Masse der internationalen Kapitalströme auf die etablierten Industrieländer. Seit den letzten zehn Jahren fließt auch zunehmend mehr Kapital in Form von Direkt- und Portfolioinvestitionen in Entwicklungsländer, ein Indiz für gesteigertes Vertrauen in die jeweilige Wirtschaftspolitik. Die Kapitalströme haben sich seit Ende der 1980er Jahre bereits verfünffacht (Brunetti und Scheidegger 2002: 9).

#### **Finanzkrisen: Globalisierung macht Ordnungsdefizite transparent**

Nach dem Scheitern des Bretton Woods-Systems hat es immer wieder schwere Wechselkursprobleme und krisenhafte Zuspitzungen in einzelnen Ländern oder Regionen gegeben. Jüngste Beispiele sind die Asienkrise 1997/98 oder die Argentinienkrise 2001/02. Derartige Krisen und die hohe Volatilität der meist kurzfristigen Finanzströme erschüttern das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit nationaler und internationaler Finanzmärkte. Sie stellen das Wirken der internationalen Finanzinstitutionen in Frage und führen zu Vermögensverlusten für Wirtschaftssubjekte und Volkswirtschaften. Sie zerstören Wohlstandsgewinne und führen zu neuer Armut.

Die Finanzkrisen und Missstände auf den Finanzmärkten werden oft pauschal der Globalisierung in die Schuhe geschoben. Es gebe so etwas wie „vagabundierendes Kapital“, das sich bar jeder güterwirtschaftlichen Basis global und binnen kürzester Zeit immer neue Wirte sucht. Gleichzeitig werden neuere Entwicklungen (wie etwa die so genannten Finanzinnovationen oder das „*shareholder value*“-Denken) für die hohe Volatilität der Märkte ver-

antwortlich gemacht. Dieses immer nur kurzfristige Kapital würde dann auch keiner geordneten Entwicklung mehr zur Verfügung stehen. Zur Abwehr derartiger Störungen wird zunehmend eine wieder erhöhte Regulierung („Reregulierung“) der internationalen Finanzmärkte und eine neue Finanzarchitektur gefordert.

Bei näherer Betrachtung sind diese Vorwürfe haltlos. Denn Finanzkrisen erfassten bislang insbesondere jene Länder, die eine ungenügende Finanzmarktordnung besaßen. Zudem provozierte das Festhalten an marktwidrigen festen Wechselkursen geradezu die Spekulation gegen sie. Platzen dann noch Spekulationsblasen an den Börsen oder bestehen Kapitalgeber auf der Einlösung kurzfristiger Verbindlichkeiten, so werden Finanzkrisen wahrscheinlich. Deren Ursache sind aber allesamt in den Ordnungsbedingungen der Finanzmärkte zu sehen. Die Globalisierung macht die Defizite transparent und könnte im Gegenteil zur Disziplinierung der heimischen Finanzmarktakteure führen. Die Finanzmärkte sind nicht nur die Gewinner der Globalisierung, auch sie müssen sich dem verschärften Wettbewerb und damit schrumpfenden Margen stellen.

#### **Wohlstand durch geordneten freien Kapitalverkehr**

Ein freier internationaler Kapitalverkehr fördert langfristig Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung. Er führt Kapital seiner volkswirtschaftlich besten Verwendung zu. Der notwendige Ausgleich von Ersparnissen und Investitionen wird erleichtert, Sparer erhalten eine größere Vielfalt an Anlagemöglichkeiten, Investoren eine größere Finanzierungsvariation.

Generelle Beschränkungen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs sind falsche Signale für die Märkte. Sie führen zu Wohlstands- und Beschäftigungseinbußen. So erstrebenswert eine in Zukunft geringere Schwankung der Wechselkurse – insbesondere die der Schlüsselwährungen Dollar, Euro und Yen – ist, so sehr muss davor gewarnt werden, dies mit nicht-marktformen Mitteln erreichen zu wollen. Erstrebenswert sind nicht feste Wechselkurse an sich, sondern realistische Wechselkurse. Wenn diese im Zeitablauf stabil bleiben, dann umso besser, denn dann spiegelt sich darin eine verlässliche Wirtschaftspolitik wider. Wechselkurse sind der ganz wesentliche Ausdruck der Einschätzung der Politik und der „*performance*“ des Währungsgebiets.

#### **Keine „Tobin-Steuer“!**

Zur Abwehr von „spekulativen“ Geldern wird von Globalisierungskritikern eine Steuer auf kurzfristige internationale Finanztransaktionen gefordert („Tobin-Steuer“). Abgesehen davon, dass „Spekulation“ weder definiert werden kann noch *per se* verwerflich ist, muss darauf hingewiesen werden, dass der größte Teil der kurzfristigen Kapitalbewegungen mit dem Verkehr von Waren und Dienstleistungen (zum Beispiel zur kurzfristigen Zwischenfinanzierung oder Fristentransformation) mittelbar oder unmittelbar zusammenhängt. Eine solche Spekulationssteuer träfe also den Handel direkt und würde ihn wiederum noch unsicherer machen! Darüber hinaus könnte

eine Tobin-Steuer allenfalls dann wirken, wenn sie von allen Ländern der Welt eingeführt wird.

### **Finanzaufsicht verbessern**

Viele Länder verfügen auch noch nicht über ein ausreichend stabiles und umfassendes Finanzsystem mit entsprechender Aufsicht. Hier sind Hilfen der großen Industrieländer und von IWF, Weltbank u. a. notwendig und sinnvoll. Dies müssen nicht unbedingt monetäre Hilfen sein, sondern könnte in wertvollen Beratungsleistungen liegen, so bei dem Entwurf neuer Zentralbankgesetze, die die Unabhängigkeit der Zentralbank von der Regierung festschreiben. Gerade die jüngsten Finanzkrisen haben wieder gezeigt, dass die Hauptursachen in „hausgemachert“, interventionistischer Wirtschaftspolitik bestanden.

### **Krisenprävention und Krisenmanagement von IWF und Weltbank**

Die internationale „Finanzarchitektur“ hat sich grundsätzlich bewährt. Die in jüngerer Zeit begonnene Rückführung von Weltbank und IWF auf ihre ursprünglichen Kernaufgaben ist richtig. Der IWF sollte die ihm 1997 zugewiesene Aufgabe der Liberalisierung des Kapitalverkehrs realisieren. Außerdem ist zur Abwehr unvermeidbarer Krisen ein System wirksamer Notmaßnahmen zu entwickeln (Krisenmanagement), damit auch die Gefahr der „Ansteckung“ von nicht direkt betroffenen Staaten minimiert wird. Vor allem aber sind alle Maßnahmen zur Krisenprävention zu begrüßen. Dazu zählt für den IWF eine aktivere Rolle bei der Erhebung und Aufbereitung von länderspezifischen Kapitalmarktinformationen. Entwicklungs- und wachstumspolitische Aufgaben sollten der Weltbank zugeordnet werden und bleiben.

Vorwürfe, wonach die Weltbank, vor allem aber der IWF an Finanzkrisen eine große Schuld tragen und außerdem Länder (v.a. Entwicklungsländer) in eine falsche restriktive Politik treiben würden, sind ungerechtfertigt. Richtig ist, dass bei der Kreditgewährung die nationale Politik durch den IWF beurteilt wird und Wert auf eine stabilitätsorientierte Politik gelegt wird („*Washington Consensus*“). Dies ist unter dem Gesichtspunkt optimaler Kapitalallokation richtig, eine andere IWF-Politik wäre fahrlässig. Die Souveränität und Handlungsfähigkeit der kreditnehmenden Staaten wird hierdurch nicht unzulässig eingeschränkt. Kapitalmarktbebewegungen bleiben immer ein Spiegel der ordnungspolitischen Situation in den jeweiligen Ländern.

### **Wirksame Vorgehensweise gegen Geldwäsche und Offshore-Finanzmärkte**

Es liegt auf der Hand, dass gegen kriminelle Handlungen auf den Finanzmärkten mit allen verfügbaren Mitteln vorgegangen werden muss. Die Staatengemeinschaft muss private Macht durch Gestaltung der Rahmenbedingungen begrenzen und vor allem Geldwäsche, Steuerhinterziehung und die Finanzierung von Terrormaßnahmen etc. durch eine Verbesserung der internationalen Finanzaufsicht unterbinden. Die entsprechenden Vorschläge der internationalen Institutionen (z. B. OECD, Financial Stability Forum) sind zu unterstützen.

Wie wir sehen, geht es also auch bei der Diskussion um die globalen Finanzmärkte in Wirklichkeit um das Thema Wettbewerb. So sanktionieren liberalisierte Finanzmärkte eben eine schlechte Wirtschaftspolitik. Verursacht ein Staat durch eine wachstums- und stabilitätsgefährdende Geld- und Finanzpolitik erhebliche Teuerungsraten und hohe Budgetdefizite, bestrafen ihn die Finanzmärkte mit hohen Risikoaufschlägen bei den Zinsen. Entsprechend belohnen die Finanzmärkte eine langfristige und auf Seriosität ausgerichtete Wirtschaftspolitik.

### **11.1.5.3 Die Basis jeder effizienten Wirtschaftsordnung: Rechtsstaatlichkeit fördern**

Die Globalisierung stellt anspruchsvolle Anforderungen an die innere Verfassung von Staatswesen und die Rolle des Staates bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung und -prozesse. Die Staaten müssen eine leistungsfähige Rechts- und Wirtschaftsordnung im Inneren aufbauen, innerhalb derer sich die Wirtschaftsprozesse dynamisch, aber in geordneten Bahnen, entfalten können. Über die Qualität ihrer Wirtschaftsordnungen, darunter die Sozialordnung, die Ordnung des Arbeitsmarktes, des Wettbewerbs u.v.m., treten die Staaten in einen Wettbewerb der Systeme um die Standorte der mobilen Produktionsfaktoren ein.

Für Marktbeziehungen innerhalb einer Marktwirtschaft sind marktpreisgesteuerte Wirtschaftsprozesse und dezentrale Planung der Wirtschaftsprozesse konstitutiv. Um der Ausbeutung durch Kartelle und Monopole und durch sonstige Vermachtung der Wirtschaftsprozesse vorzubeugen, ist allerdings eine aktive Wettbewerbspolitik notwendig, die Kartelle verbietet, Monopole unter eine Missbrauchsaufsicht stellt sowie das Entstehen und die Verstärkung von marktbeherrschenden Stellungen durch Unternehmenszusammenschlüsse („externes Wachstum“) verhindert.

### **Soziale Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**

Aus der „Interdependenz der Ordnungen“ (Walter Eucken, Karl Böhm) ergibt sich, dass sich eine freiheitliche Wirtschaftsordnung und eine freiheitliche Gesellschafts- und Rechtsordnung gegenseitig bedingen. Deshalb passen (soziale) Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit so gut zusammen und ergänzen sich hervorragend. Viele Staaten in der Welt sind aber nicht demokratisch verfasst, und Rechtsstaat und Demokratie sind auch nicht ohne weiteres gleichzusetzen. Demokratisch ist ein Staat, der auch die politischen Rechte seiner Bürger unter den Schutz seines Rechtssystems stellt und dessen Organisation von der bestimmenden Teilhabe des Volkes an der Regierung ausgeht. Rechtsstaatlich wird man einen Staat bereits nennen können, wenn er die Menschenrechte respektiert und sein Rechtssystem durch unabhängige Gerichte diskriminierungsfrei absichert.

Mit anderen Worten: Der rechtliche Schutz vor staatlicher oder privater Willkür kann auch von Staaten gewährt werden, die noch Demokratiedefizite aufweisen. Wirtschaftliche Aktivitäten entwickeln sich aber nur bei

Planungssicherheit. Dies gilt erst recht für den Handel und grenzüberschreitende Auslandsinvestitionen. Entscheidend für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Unternehmen oder Volkswirtschaften bleibt deshalb das Maß an praktizierter Rechtsstaatlichkeit unter den Handelspartnern. Die gewählte Staatsform ist hierbei nicht allein entscheidend – trotz unserer eindeutigen Präferenz für die demokratische. So hat in der Wirtschaftsgeschichte der internationale Handel immer funktioniert. So operiert zu Recht auch die WTO, die – weil Demokratien eben so verbreitet (noch) nicht sind – unter ihrem Dach viele Staaten beherbergt, die in dieser Hinsicht deutliche Defizite aufweisen.

Die Bedeutung von rechtsstaatlichen Garantien für potentielle Außenhandelspartner und Investoren haben auch solche Entwicklungsländer erkannt, die nicht allzu demokratisch organisiert sind. Sie zeigen – nicht immer aus eigenem Antrieb – Interesse an rechtlichen Ordnungssystemen, mit denen sie wirtschaftliche Partnerschaft „einzuwerben“ hoffen. Die Umsetzung in rechtlicher Realität kommt dann aber doch oft – wenn überhaupt – nur sehr langsam voran.

Gerade im Zeitalter der Globalisierung offenbaren sich die Stärken und Schwächen eines gesellschaftlichen Systems samt seiner Rechtsordnung. In weiten Teilen der Erde konnten sich demokratische Gesellschaftsformen entwickeln, Wohlstand und Frieden sichern und totalitäre Systeme ablösen. Dauerhaft wird Globalisierung nur akzeptiert und Bestand haben, wenn sie von demokratischen Staaten getragen und gestaltet wird.

Verantwortungsbewusster internationaler Politik muss es darum gehen, anderen Ländern zu helfen, rechtsstaatliche und demokratische Systeme aufzubauen. Das Wettbewerbsrecht und rechtliche Garantien zum Schutz von Investitionen sind Beispiele dafür.

#### **11.1.5.4 Die Voraussetzung für eine gerechte globale Wirtschaft: Eine internationale Wettbewerbspolitik schaffen**

Eine funktionierende Wettbewerbsaufsicht ist also eine der zentralen Aufgaben eines für internationalen Handel und Austausch attraktiven Rechtsstaats. Defizite an Planungssicherheit für die Unternehmen, aber auch Risiken der unkontrollierten Vermachtung der Märkte, entstehen, wenn unternehmerische Aktivitäten in „rechtsfreie“ Räume vorstoßen.

#### **Nationale Wettbewerbsordnung**

Eine nationale Wettbewerbsordnung ist nur auf eine Jurisdiktion begrenzt. Mit der Internationalisierung der Märkte und der Durchlässigkeit von politischen Grenzen wachsen zunehmend grenzüberschreitende unternehmerische Aktivitäten aus dem Geltungsbereich ihrer Rechtsordnungen heraus in neue hinein und/oder „emanzipieren“ sich gar von jeglicher Jurisdiktion. Diese Entwicklung ist dem Grunde nach nicht neu, sie hat sich nur in den vergangenen zehn Jahren ganz wesentlich beschleunigt. Sie ist Mitursache für die wachsende Bedeu-

tung des Völkerrechts, das zum Ziel hat, das Entstehen rechtsfreier Räume zu verhindern. Nationale Rechtsordnungen sind oft dazu nicht mehr in der Lage. So sind das Europäische Recht und seine Institutionen entstanden, so entsteht eigene völkerrechtsbasierte Jurisdiktion in neuen Wirtschaftszonen, und dieser Prozess findet nun auch verstärkt global statt.

#### **Internationale Wettbewerbsordnung**

Für marktwirtschaftlich orientierte Staaten und Staatengemeinschaften ist Wettbewerb das konstitutive Element ihrer Wirtschaftsordnungen. Der aus der Freiheit der Wirtschaftssubjekte resultierende Wettbewerb muss aber ebenso wie die auf den politischen Freiheiten basierende Demokratie ständig gegen Vermachtung geschützt werden. Hierfür sind ein Wettbewerbsrecht und Institutionen erforderlich, die auf die Einhaltung der vorgegebenen Spielregeln achten und sie durchsetzen. Auch die internationalen Handelsbeziehungen bedürfen eines solchen Rechtsrahmens. Die Initiativen hierzu gehen in drei Richtungen, die nebeneinander verfolgt werden sollten: den multilateralen, den plurilateralen und den bilateralen Ansatz.

#### **Multilateraler Ansatz**

Multilateral ist der Ansatz, Wettbewerbsregeln im Rahmen der WTO auszuhandeln. Er wurde auf der WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur mit Gründung der „Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy“ aufgegriffen und auf der jüngsten Ministerkonferenz in Doha bestätigt. Allerdings hat sich die Einsicht in die Wichtigkeit von Missbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle bisher noch nicht in der WTO durchgesetzt. Dies ist bei der Zahl der Mitglieder der WTO und der Einstimmigkeitsmethode nicht weiter überraschend. Es verwundert daher nicht, dass die Working Group in den fünf Jahren ihrer Existenz noch zu keinen greifbaren Ergebnissen gelangt ist. Wenn ihr das irgendwann mit einem Verbot von Hardcore-Kartellen gelingen sollte, wäre multilateral sicher ein sehr wichtiger erster Schritt getan. Bis dahin kann die Gruppe im Sinne einer „*competition advocacy*“ bewusstseinsbildend wirken, was nicht zu unterschätzen wäre. Mit dem um vieles komplexeren Thema „Fusionskontrolle“ aber wäre die WTO wohl für nicht absehbare Zeit überfordert. Hier jedoch liegen – angesichts des noch keineswegs ausgelaufenen Trends zu Megafusionen – die eigentlichen, nicht nur wettbewerblichen Risiken einer wirtschaftlichen Vermachtung.

#### **Plurilateraler Ansatz**

Pragmatisch ist der plurilaterale Ansatz, der bei der Diskussion über eine globale Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und Missbrauch von Marktmacht mit Industriestaaten beginnt, die bereits eine entwickelte Wettbewerbsordnung und Erfahrungen mit ihrer Implementierung haben, und diesen „Club“ beitrittsoffen gestaltet. In eine solche Richtung zielt das im Oktober 2001 in New York gegründete „International Competition Network“ (ICN). Auch hier wird es zunächst um intensiveren Informationsaustausch und verbesserte Kooperation ge-

hen. Die allermeisten Mitglieder des ICN haben jedoch langjährige Erfahrungen mit dem Antitrust-Recht, auch mit dem Instrument der Fusionskontrolle. Dies bietet die Chance, dass sich hier schneller als sonst im Wege einer „soft harmonisation“ zunächst gemeinsame Auslegungsregeln herausbilden, die sich nach und nach zu einem Regelwerk verdichten. Auch das wird seine Zeit brauchen, aber schon jetzt wird immer öfter der Bedarf an internationalen Fusionsregeln von den international tätigen Unternehmen eingefordert.

### **Bilateraler Ansatz**

Auch die bilaterale Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden sollte weitergeführt und intensiviert werden, denn sie erzeugt Wirkung in Sachen Kohärenz nicht nur zwischen den Parteien solcher zweiseitiger Abkommen. Zum Beispiel ist das deutsch-amerikanische Regierungsabkommen inhaltlich weitgehend im bilateralen transatlantischen Abkommen der EU mit den USA aufgegangen, und die USA haben ein ähnliches Abkommen mit Kanada abgeschlossen. Beide wiederum haben Pate für das jüngste Abkommen der EU mit Kanada gestanden. Soweit sich solche Kooperationsformen bewähren, und das haben sie bisher, erscheint der Übergang vom bilateralen zu plurinationalen Vertragsbeziehungen geradezu programmiert.

Inwieweit sich langfristig der Bedarf nach einer völkerrechtlich abgesicherten internationalen Wettbewerbsorganisation („Weltkartellamt“) ergibt, lässt sich noch nicht abschätzen, kann und soll aber auch nicht ausgeschlossen werden.

### **11.1.5.5 Volkswirtschaften verbinden: Direktinvestitionen, transnationale Unternehmen und den Mittelstand unterstützen**

Das starke Ansteigen von Direktinvestitionen im Ausland ist eines der wesentlichen Kennzeichen der Globalisierung. Weltweit hat sich ihr Volumen von 1980 – 1999 etwa ver Hundertfacht. Oft stammen diese von großen weltweit tätigen Unternehmen, sog. transnationalen Unternehmen.

#### **Gründe für ausländische Direktinvestitionen**

Direktinvestition erfolgen in aller Regel nicht, um Arbeitsplätze zu verlagern. Das Motiv der meisten Direktinvestitionen ist die Erschließung neuer Märkte. Angesichts der Vorteile der direkten Marktnähe sind dazu meist (Produktions-)Niederlassungen im Ausland erforderlich. In anderen Fällen werden in den Produkten bestimmte Anteile an heimischen Komponenten verlangt, was Investitionen in Produktionsanlagen bedingt. Ein weiteres Motiv für Direktinvestitionen ist auch die Risikominderung, etwa durch Verteilung der Risiken auf verschiedene Märkte oder die Verringerung von Wechselkursrisiken. Die meisten Direktinvestitionen finden innerhalb von Industrieländern statt. Hier zeigt sich, dass die mögliche Senkung der Produktionskosten durch geringere Energie-, Rohstoff- oder Arbeitskosten zumindest im Vergleich von Industrie- zu Entwicklungsländern eine eher geringe Rolle spielt.

### **Arbeitsplätze sichern durch ausländische Direktinvestitionen**

Gerade solche Entwicklungsländer, deren Verwaltung international übliche Standards der Rechtsstaatlichkeit beachtet, ziehen allerdings auch immer stärker ausländisches Kapital an. Grundsätzlich führen derartige Investitionen zu mehr Wohlstand und Arbeitsplätzen im Zielland. Aber auch das Herkunftsland der Investitionen zieht Vorteile aus Auslandsinvestitionen. Zusätzliche Märkte werden erschlossen, bestehende abgesichert. Neue Impulse strahlen in das Heimatland zurück. Auslandsaktive Unternehmen vernichten durch die Auslandsinvestition nicht Arbeitsplätze im Heimatland, sondern sichern sie im Gegenteil, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen erhöhen (Döhrn 2002). Austausch von Wissen und Technologie wirkt in beiden Richtungen positiv. Das gleiche gilt für gesellschaftliche Wechselwirkungen, etwa im Hinblick auf Menschenrechte.

### **Rolle von Multinationalen Unternehmen**

Transnationale Unternehmen wirken heute oft als Vorbild. Im Gegensatz zu ihrem allgemein schlechten Image in der Öffentlichkeit gilt es unter Fachleuten als unbestritten, dass die transnationalen Unternehmen einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Situation im ökonomischen, gesellschaftlichen und ökologischen Bereich in den Ländern leisten, in denen sie investieren – auch wenn dies nicht die ursprüngliche und erstrangige Zielsetzung der Unternehmen ist. Zahlreiche Studien belegen einerseits die Notwendigkeit des Transfers von Wissen und Technologie in die Entwicklungsländer und andererseits, dass transnationale Unternehmen hierzu entscheidende Impulse geben. Wer heute in einem Entwicklungsland investiert, wendet grundsätzlich dieselbe Technik an wie in einem Industrieland. Wer heute in einem Entwicklungsland erfolgreich arbeiten will, muss dafür Sorge tragen, dass seine Mitarbeiter gut ausgebildet sind und ständig weitergebildet werden. Deshalb unterscheiden sich ausländische Direktinvestitionen von landeseigenen in der Regel positiv in ihrer Modernität: in der Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze und der wettbewerblichen Zukunftsfähigkeit.

Die Löhne, die von ausländischen Unternehmen in Entwicklungsländern gezahlt werden, sind in der Regel deutlich höher als das landeseigene Durchschnittseinkommen. Damit können es sich immer mehr Eltern leisten, ihre Kinder zur Schule anstatt zur Arbeit zu schicken. Qualifiziertere Arbeit führt dann wieder zu höheren Löhnen. Auch Frauen bekommen verstärkt Gelegenheit zu regulären Arbeitsverhältnissen. Dies gilt zum Beispiel für Volkswagen in Mexiko.

### **Hohe internationale Standards durch unternehmenseigene Leitbilder**

Auch vor dem Hintergrund funktionierender Aufsicht durch Aktionäre, Tarifpartner und Politik im Heimatland sind transnationale Unternehmen bestrebt, die Sozialbeziehungen in ihren ausländischen Gesellschaften so zu gestalten, dass die landesspezifischen Regelungen übertroufen werden. Das gilt für die Entlohnung und soziale

Leistungen und ebenso für die Arbeitsorganisation oder die Nichtdiskriminierung von Minderheiten. Gewerkschaften sind in transnationalen Unternehmen signifikant häufiger als in anderen Unternehmen aktiv. Nahezu alle transnationalen Unternehmen in den Industrieländern verfügen heute über unternehmenseigene Leitbilder und Visionen, die weltweite Geltung haben. Sie sollen sicherstellen, dass grundsätzlich auf der gesamten Welt die gleichen Normen gelten – ohne die vielfältigen und unterschiedlichen rechtlichen und kulturellen Rahmenbedingungen im jeweiligen Land zu verletzen.

Beispiele aus der Vergangenheit und der Gegenwart zeigen, dass es gelegentlich unverantwortbares Verhalten von Unternehmen gibt. Hierzu gehören z. B. Missachtung von Menschenrechten, ausbeutungsähnliche Arbeitsverhältnisse und das Verursachen von Umweltschäden. Sie können nicht geduldet werden. Internationale Organisationen entwickeln deshalb Verhaltenskodizes, wie etwa die von fast allen Staaten anerkannten ILO-Kernarbeitsnormen oder die OECD-Guidelines für transnationale Unternehmen.

### **Notwendige Flexibilität in der Praxis**

Bei der Diskussion darüber, welche konkreten Vorgaben oder Leitlinien Unternehmen bezüglich ihres Verhaltens im Ausland gemacht werden sollen, muss aber auch berücksichtigt werden, dass mittlerweile nicht mehr nur die großen transnationalen Unternehmen, sondern vielfach auch Mittelständler Auslandsinvestoren sind. Die Anforderungen müssen auch ihnen gerecht werden und dürfen keinen übermäßigen Aufwand verursachen. Zudem darf die Politik die Verantwortung für bestimmte politische Ziele nicht einseitig auf Unternehmen abschieben. Schließlich muss berücksichtigt werden, dass die politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern z. T. völlig verschieden von denen in den Industrieländern sind. Daher lassen sich die bei uns vorherrschenden Vorstellungen über sozial und ökologisch „richtiges“ Verhalten oft nur eingeschränkt auf Länder in anderen Teilen der Welt übertragen. Hier stellen freiwillige Leitsätze die weitaus bessere Alternative dar. Sie lassen den Unternehmen den Raum für die notwendige Flexibilität in der unternehmerischen Praxis. Unternehmenskodizes können so dazu beitragen, das Vertrauen zwischen Investoren und Gaststaaten zu stärken. Damit fördern sie insbesondere für Entwicklungs- und Schwellenländer wichtige Direktinvestitionen. Diese Funktion können Leitsätze nur dann übernehmen, wenn sie weiterhin ihren Empfehlungscharakter behalten.

Gerade die letzten Jahre haben gezeigt, dass die Staaten bei ihren Bemühungen um eine Verbesserung der weltweiten Lebensbedingungen immer mehr an (z. B. finanzielle) Grenzen stoßen. Zunehmend werden daher solche Probleme von Staat und privaten Unternehmen gemeinsam angegangen. Das bedeutet den Austausch von Kenntnissen, Erfahrungen, Finanzmitteln und Humanvermögen. Beide Seiten können davon profitieren. Diese Initiativen wollen wir unterstützen, denn solche positiven Ansätze einer Entwicklungsförderung, die wett-

bewerbsorientiert bleibt, sind im ureigensten Entwicklungsinteresse der entsprechenden Länder.

Voraussetzung für das Gelingen solcher Ansätze ist jedoch eine klare Zuordnung der Verantwortung und der Steuerung der Projekte einschließlich der finanziellen Risiken. Je freiwilliger das Zusammengehen von Staat und Wirtschaft ist und bleibt, desto höher sind die Erfolgchancen für beide Parteien.

### **Die Vorteile des Mittelstandes nutzen und dem Mittelstand Chancen geben**

Die Rolle des Mittelstandes in den Produktions- und vor allem in den Dienstleistungssektoren ist im Prozess der Globalisierung der Weltwirtschaft von großer Bedeutung. Der eigentümergeführte oder genossenschaftlich organisierte Mittelstand ist sowohl volkswirtschaftlich wie gesellschaftspolitisch von außerordentlich großem Nutzen. Die Chancen und Risiken der Globalisierung für den Mittelstand sind sorgfältig zu prüfen. Hierbei können die Auswirkungen auf den Mittelstand, der weltweit seine Produkte und Dienstleistungen anbieten will und der damit auch der weltweiten Wettbewerbssituation auf der einen Seite unterliegt und den mittelständischen Strukturen, die regionale Märkte und Bedürfnisse abdecken, durchaus unterschiedlich sein. Beiden gemeinsam ist, dass sie sich durch hohe Anpassungsfähigkeit, große Innovation und Arbeitsplatzintensität auszeichnen, so wie sie unter dem gemeinsamen Mangel an Kapital und der Behinderung durch Bürokratie besonders leiden. Als dritte Gemeinsamkeit ist ihre besonders hervorzuhebende stabilisierende Wirkung für gesellschaftliche Entwicklungen zu benennen. Diese positive Wirkung liegt nicht zuletzt in der Tatsache begründet, dass der Mittelstand dezentrale Siedlungsstrukturen ermöglicht, große Standorttreue aufweist und Generationen übergreifend nachhaltig plant.

Soweit der Mittelstand selbst in seinen Möglichkeiten global antritt, ist er in besonderer Weise auf offene, unbürokratische Märkte, auf Investitionssicherheit und auf durchsetzbares Handelsrecht angewiesen. Er reagiert besonders empfindlich auf Diskriminierung sowie tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse.

Auch für den Mittelstand gilt, dass die Globalisierung Chancen und Risiken birgt. Die Chancen liegen insbesondere in der weltweiten Informationsmöglichkeit und in der weltweiten Nischenpolitik. Sie liegen aber auch darin, dass deutsche Global Player ihre Kernkompetenzen entwickeln und „outsourcen“. Sie eröffnen damit neue Chancen und Tätigkeitsfelder für mittelständische Unternehmen.

### **Eigenkapital und Wettbewerbsrecht stärken**

Die Risiken liegen in zunehmender, auch weltweiter Konzentration und im Entstehen von übermächtigen Marktteilnehmern, die Marktwirtschaft durch Marktwirtschaft ersetzen. Die Öffnung von Dienstleistungsmärkten erhöht selbstverständlich den Konkurrenzdruck auf den ansässigen Mittelstand. Um ihn fit für die neuen Herausforderungen zu machen, gilt für den nationalen Politikansatz das Folgende: Die Eigenkapitalbasis muss

durch vernünftige Steuerpolitik deutlich verbessert werden. Auch im Interesse des Mittelstandes muss der Arbeitsmarkt flexibler werden. Die Finanzierung des Mittelstandes darf durch Entwicklungen wie in Basel II nicht erschwert werden.

Unverzichtbar ist deshalb ein energischer Einsatz der deutschen Verhandlungsführer bei den Baseler Konsultationen für eine stärkere Mittelstandsorientierung der geplanten Eigenkapitalvorschriften, um Schaden für kleine und mittlere Unternehmen abzuwenden. Dazu gehören u. a. der Verzicht auf Aufschläge für langfristige Kreditlaufzeiten, eine stärkere Berücksichtigung der bisher in Deutschland banküblichen Sicherheiten sowie ein Bonus für kleinere Unternehmen beim internen Rating durch die Banken.

Die in Basel zu entwickelnden neuen Richtlinien müssen so ausgestaltet werden, dass sie die Stabilität der Finanzmärkte gewährleisten, ohne die Finanzierungsmöglichkeiten unserer mittelständischen Unternehmen zu gefährden.

So wichtig aber eine stärkere Berücksichtigung mittelständischer Belange bei Basel II ist: es führt kein Weg an umfassenden politischen Maßnahmen in Deutschland vorbei, die zur Verbesserung der geringen Eigenkapitalausstattung der Betriebe beitragen. So muss insbesondere das steuerliche Umfeld die Eigenkapitaldeckung erheblich erleichtern und stärken.

Eine verschärfte Wettbewerbspolitik und ein klar geregeltes Vergabewesen sind von lebenswichtiger Bedeutung. Die Gründerszene einschließlich der Kapitalversorgung muss in Deutschland auf hohes Niveau gebracht werden. National und international müssen moderne und neue Kooperationsformen entwickelt werden, um den Mittelstand auch im Verband und im Verbund vor übermächtiger Konkurrenz zu schützen und ihm neue Felder in der globalisierten Wirtschaft zu eröffnen.

### **Mittelstand – Pate von Demokratie und Menschenrechten**

Ein zukunftsweisendes modernes Entwicklungspolitik-Konzept muss realisieren, dass die wirtschaftlichen Strukturen in den Entwicklungsländern und in den Schwellenländern nur dann in der Breite erfolgreich aufgestellt werden können, wenn die Mittelstandsförderung in diesen Ländern ein zentrales Anliegen wird. Genossenschaftliche Ansätze, Ansätze für Handwerk und Dienstleistung, Familienunternehmen und vor allem auch Existenzgründungen durch Frauen müssen unverzichtbare Bestandteile der Entwicklungshilfe-Konzepte sein. Dies gilt auch für Ansätze der Weltbank und des internationalen Währungsfonds. Diese Forderungen sind auch vor dem Hintergrund der entwickelten demokratischen Strukturen in vielen Ländern unverzichtbar. Ein selbstbewusstes ökonomisch starkes Bürgertum ist immer ein entscheidender Pate an der Wiege von Demokratie und Menschenrechten gewesen. Durch die Vielfältigkeit eines selbstbewussten Mittelstandes kann Clanbildung, Vetternwirtschaft und Oligarchie erfolgreich und dauerhaft durchbrochen werden.

### **11.1.5.6 Basis für die globalisierte Zukunft schaffen: Bildung und Forschung fördern**

Die Gesellschaft befindet sich im Übergang von der Industrie- in die Wissensgesellschaft. Dieser Übergang bedeutet sicher nicht den Abschied von industrieller Produktion oder von industriellen Produktionsweisen. Aber das Gewicht der einzelnen Produktionsfaktoren verändert sich. Information und Wissen und damit eine besondere Form des „Humankapitals“ gewinnen gegenüber anderen Produktionsfaktoren wie Kapital, Rohstoffen, Boden oder der menschlich-körperlichen Arbeit die entscheidende Bedeutung.

Dienstleister und Industrie sind inzwischen untrennbar miteinander verflochten. Services gehen in erheblichem Umfang als Vorleistungen in moderne und innovative Industrieprodukte ein. Mittlerweile machen Dienstleistungen, wie etwa Planung und Beratung sowie FuE inkl. Patente und Lizenzen, einen Großteil der in Gütern enthaltenen Wertschöpfung aus. Der Strukturwandel bedeutet enorme Chancen für Wachstum, Produktivitätsfortschritte und Entwicklungen in der Lebensqualität. Gleichzeitig bedeutet dieser Strukturwandel auch Herausforderungen im globalen Innovationswettbewerb. Der Druck im internationalen Wettbewerb wird stärker, die technologische Entwicklung dynamischer, die Produktlebenszyklen kürzer.

### **Bildung und Wissen als Voraussetzung für Innovationen**

Der Strukturwandel wird durch die Möglichkeiten der verstärkten internationalen Arbeitsteilung im Rahmen der Globalisierung unterstützt. Die Voraussetzungen, um die Vorteile und Chancen dieses Strukturwandels und damit auch der Globalisierung optimal nutzen zu können, sind Bildung, ein wettbewerbsfähiges Wissen und die Fähigkeit, diese rasch in Innovationen umsetzen zu können. Bildung und Ausbildung sind die entscheidenden Faktoren in der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft sowie der einzelnen in ihr lebenden Menschen. Denn nur gut ausgebildete Menschen schaffen neue Produkte und Dienstleistungen. Forschung, Wissen, Ausbildung und Wirtschaftswachstum hängen eng miteinander zusammen.

So wie in den Zeiten von Wissensgesellschaft und Globalisierung Bildung immer wichtiger wird, eröffnen umgekehrt die Globalisierung und die neuen Techniken der Wissensgesellschaft aber auch mehr Menschen als jemals zuvor in der Geschichte Zugang zu genau diesen Faktoren, Bildung und Wissen. Forschung und Entwicklung waren die Grundlage für die Innovationen in der Halbleitertechnologie, die die kostengünstige Massenproduktion von Computern ermöglicht haben. Dadurch haben heute breite Bevölkerungskreise (in Verbindung mit Software) Zugang zu den weltweit vorhandenen Informationen, um die darin liegenden vielfältigen Chancen nutzen zu können. Erstmals in der Geschichte eröffnet sich dank der Verfügbarkeit der Technik der Zugang zu Wissen und Informationen nicht mehr nur einer vergleichsweise kleinen Gruppe Privilegierter.

Indien hat gezeigt, mit welcher Dynamik ein der Technik aufgeschlossen gegenüberstehendes Schwellenland in der Nutzung der Informationstechnologie den Anschluss an die weltweit führenden Länder geschafft hat. Hierbei haben insbesondere die erfolgreichen Anstrengungen in der Heranbildung von hochqualifizierten Fachkräften beigetragen. Jedes Jahr verlassen Tausende Software-Entwickler(innen) die indischen Colleges und Universitäten. Sie finden dank ihrer Ausbildung auf dem rasch wachsenden heimischen IT-Arbeitsmarkt oder im Ausland eine Anstellung, die attraktive berufliche Perspektiven bietet.

Für das große Thema Bildung ist Folgendes notwendig:

- In der gesamten Welt, und das gilt eben auch für Deutschland, müssen die Bildung wesentlich ausgebaut und hierzu die Bildungssysteme verbessert werden. Im Rahmen einer weltweiten Strategie zur Stärkung der Wissensgesellschaft besitzt der Bildungssektor erste Priorität. Dies muss auch durch internationale Anstrengungen der Entwicklungshilfe unterstrichen werden. Die Rahmenbedingungen der Schulen und Hochschulen müssen mehr auf Wettbewerb hin orientiert werden. Effizienzsteigerung und mehr Investitionen im Bildungssektor sind das Gebot.
- Beim Aufbau von Bildung und Wissen ist aber auch Eigeninitiative notwendig, sie muss gefördert werden. Meist verspricht sie sogar den größten Erfolg. Dabei müssen auch Anreize für private Investitionen verstärkt werden. Die Bedeutung des privaten Sektors für Bildung und Ausbildung nimmt weltweit zu. Einen wichtigen Beitrag beim „*Capacity building*“, also beim Aufbau von Bildung und Wissen in den Entwicklungs- und Schwellenländern, leisten etwa die globalen Aktivitäten transnationaler Unternehmen.
- Die neuen Techniken der global vernetzten Welt müssen stärker für einen weltweiten Zugang zu Bildungseinrichtungen genutzt werden. Eine „digitale Spaltung“ ist nicht hinnehmbar.
- Transfer von Know-how funktioniert am besten über Köpfe. Hierin liegt ein erhebliches Beschleunigungspotenzial für Innovationen, das es zu nutzen gilt. Die Globalisierung bietet gerade hier enorme Chancen, zum Vorteil aller den personellen Austausch zwischen In- und Ausland sowie zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu verstärken. Dazu müssen im Inland das Dienst- und Besoldungsrecht flexibilisiert sowie für den grenzüberschreitenden Austausch die entsprechenden nationalen und internationalen Regelungen vereinfacht und flexibilisiert werden.

### Konzentration im Forschungssektor

Im Gegensatz zu den Bildungsausgaben ist der Forschungssektor global stark konzentriert. Von den etwa fünf Millionen Forschern in der Welt entfallen 70 % auf die sechs Staaten USA, Deutschland, Japan, Großbritannien, Frankreich und Italien. Diese Konzentration resultiert zum Teil auch daraus, dass etwa 60–70 % der weltweiten Forschungsausgaben von der Wirtschaft getragen werden (OECD 2001m).

Investitionen in Forschung und Entwicklung haben eine große Hebelwirkung über die eigentlichen Investitionen hinaus und sind damit von großem volkswirtschaftlichem Nutzen. Diesem stehen jedoch hohe Erfolgsrisiken gegenüber. Dies gilt gleichermaßen für öffentliche wie für industrielle FuE-Aufwendungen. Im Rahmen der Globalisierung gibt es auch einen innovationsfördernden globalen Wettbewerb der besten FuE-Standorte um die privaten FuE-Mittel. Zu den wichtigsten Aufgaben der Forschungspolitik gehören daher:

- Im Interesse der Gesellschaft muss auch die öffentlich finanzierte Forschung neues Grundlagenwissen für spätere innovative Entwicklungen erarbeiten. Diese Forschung muss nicht angewandt sein, aber anwendungsorientiert. Schon weil die Mittel begrenzt sind, müssen die Mittel im Wettbewerb an die Hochschulen und Institute vergeben werden. In der Wissenschaft ist Wettbewerb genau so angebracht wie in der Wirtschaft.
- Zur Unterstützung der industriellen FuE-Anstrengungen, die immer auch mit Erfolgsrisiken behaftet sind, muss der Staat die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen. Wichtig sind hierbei vor allem Rechtssicherheit in Fragen des geistigen Eigentums sowie schlüssige Innovationsstrategien von FuE bis hin zur unternehmerischen Verwertung. Häufig konterkarieren langwierige Genehmigungsverfahren bei der Umsetzung die Technologieförderung ein- und derselben Regierung.
- Die Globalisierung bietet durch Technologietransfer den Entwicklungs- und Schwellenländern enorme Chancen, Anschluss an die weltweit führenden Technologien zu finden. Patente schaffen einen Anreiz zur Erweiterung des Wissens und für weitere Erfindungen, weil der erfinderische Schritt offengelegt wird und damit der Gesellschaft zugute kommt. Technologietransfer setzt jedoch wirksamen Patentschutz, etwa durch das TRIPS-Abkommen im Rahmen der WTO voraus. Entwicklungsländer, die die richtigen Rahmenbedingungen wie eben einen effektiven Schutz geistigen Eigentums setzen, schaffen die Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen und auch für eigenständige Innovationen, die sie dann wiederum auf dem Welt- und Heimatmarkt verwerten können. Da es den Entwicklungs- und Schwellenländern oft lediglich an Know-how bei der Umsetzung solcher internationaler Abkommen fehlt, sprechen wir uns für eine Unterstützung dieser Länder im Umgang mit FuE-fördernden Rechtsabkommen aus. Das muss auch die im TRIPS-Abkommen vorgesehenen Möglichkeiten zu Zwangslizenzen umfassen.
- Die Globalisierung bietet die Chance, das enorme Potenzial für mehr Innovationen, das durch internationale Kooperation entsteht, freizulegen. Daher müssen die Rahmenbedingungen für solche internationalen – Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer umfassende – Kooperationen geschaffen werden.
- Die Erfahrungen vieler Länder zeigen, dass im Rahmen des globalen Wettbewerbs um die besten FuE-



Standorte insbesondere steuerliche Anreize geeignet sein können, dass Unternehmen verstärkt FuE im eigenen Hause oder durch externe Forschungsaufträge durchführen. Ein finanzierbarer und sinnvoller Einstieg könnte die Förderung von Forschungsaufträgen der Wirtschaft an die Wissenschaft sein, indem ein Teil der Transferzahlungen von der Steuerschuld in Form eines Steuerguthabens abzugsberechtigt wäre. Wichtig sind dabei folgende Kriterien: keine sektorale Förderung, Schwerpunkt im vorwettbewerblichen Bereich, administrativ leicht abzuwickeln, Gegenfinanzierung durch Einsparung der direkten FuE-Zuwendungen des Staates an die Wirtschaft.

- Die Innovationskette von der universitären und außeruniversitären Grundlagenforschung hin zu wirtschaftlich verwertbaren Innovationen bei Produkten und Dienstleistungen muss verstärkt werden. Zum Ausbau dieses Transfers müssen die Hochschulen die Ergebnisse ihrer Forschung besser verwerten, etwa durch mehr Patentanmeldungen. Die unternehmensbezogene Forschung muss gestärkt werden.

#### **11.1.5.7 Die Umwelt retten: Durch eine global angelegte nachhaltige Entwicklung Armut bekämpfen und die Ressourceneffizienz erhöhen**

Die Globalisierung steigert den Wohlstand in Industrie- und Entwicklungsländern. Für die Umwelt resultieren daraus zwei Probleme: Zum einen kann mehr Wachstum und Wohlstand in der Regel ein höheres Maß an Umweltbelastung bedeuten, weil bei der Produktion der Güter zusätzliche Ressourcen benötigt werden, Emissionen anfallen und mehr Konsumgüter auch mehr Abfall bedeuten. Zum anderen setzen die lokal angestammten Produzenten in Entwicklungsländern vielfach Technologien ein, die wesentlich umweltbelastender als die in den Industrieländern angewandten Methoden sind.

#### **Armut: Gift für die Umwelt**

Nach Indira Gandhi ist Armut das „schärfste Gift für die Umwelt“. Ein aus Armut getriebener Zwang zum Überleben lässt den Menschen keine Wahl zwischen umweltfreundlichem oder umweltfeindlichem Verhalten. Insofern verlagert sich die Frage nach dem Schutz der Umwelt auch auf das Thema der Auswirkungen der Globalisierung auf die Armutsbekämpfung. Dabei kommt es weniger auf die relative Ungleichheit in der Folge der Globalisierung als auf die Bekämpfung der Armut an. Die Auswirkung der Globalisierung auf die Umwelt wird davon abhängen, ob es durch nationale und internationale Maßnahmen gelingt, die wirtschaftlichen Vorteile der Globalisierung in möglichst weitem Umfang auch den ärmsten Ländern und den ärmsten Menschen zu Gute kommen zu lassen.

Mit dem Überschreiten eines gewissen Maßes des Wohlstands wachsen die persönlichen Ansprüche der Menschen, und damit können auch Umweltbelastungen verstärkt werden. Der Blick auf die zunehmende Motorisierung in Industrie- und Schwellenländern weist auf diese Seite von

Globalisierung und Wachstum hin. Dabei ist klar, dass es dem Norden gegenüber dem Süden moralisch verwehrt ist, einen doppelten Maßstab anzulegen und dem Süden das Recht auf gleiche Belastung der Ressourcen abzusprechen.

#### **Mehr Umweltschutz durch Suffizienz, Effizienz und Konsistenz**

Aus dieser Situation kann letztlich nur die drastische Erhöhung der Produktivität der Ressourcen herausführen. Vor diesem Hintergrund bedarf es zweifelsfrei neuer Anstrengungen im Bereich der Suffizienz, Effizienz und der Konsistenz. Ein positiver Beleg für den Zusammenhang zwischen ökonomischem Wachstum und Umweltschutz findet sich etwa in der Entwicklung der Schadstoffe in Luft und Wasser in Industriestaaten in den vergangenen Jahrzehnten. Das wirtschaftliche Wachstum hat in vielen Ländern Ressourcen frei gemacht, die zu erheblichen umweltpolitischen Fortschritten geführt haben.

Immer wieder sind Klagen darüber zu hören, dass transnationale Unternehmen ihre Produktion zur Senkung ihrer Kosten in Länder mit wenig ausgeprägter Umweltgesetzgebung auslagern und damit die Umwelt schädigen könnten. Empirische Belege für eine solche These gibt es – spätestens nach Bhopal – nicht.

#### **Schonung der Umwelt durch Multinationale Unternehmen**

Im Gegenteil: Transnationale Unternehmen arbeiten in der Regel mit moderner, sonst im Gastland oft nicht vorhandener, Technologie und leisten auf diese Weise einen Beitrag zur Schonung der Umwelt und damit auch zu qualitativen Sprüngen zum Schutz und der Effizienzerhöhung der Ressourcen („*leap-frogging*“). Die entsprechenden Direktinvestitionen führen zu einem Technologietransfer, der häufig auch zu einem spill-over in andere Bereiche des Ziellandes führt. Eine Studie des UBA hat ergeben, dass die Verbesserung der Umweltstandards durch deutsche Unternehmen in Entwicklungsländern schon lange stattfindet und nicht nur eine optimistische Hoffnung ist.

Die Globalisierung erhöht auch das Umweltbewusstsein und die Verfügbarkeit von Informationen über die Folgen von Umweltschäden und ihre Vermeidung und verbessert damit die Chancen einer verbesserten internationalen Umweltpolitik.

#### **Situation der Dritten Welt beim Umweltschutz berücksichtigen**

Besondere Bedeutung bei der zukünftigen Entwicklung der globalen Umwelt kommt der Lage in der Dritten Welt zu. Die nationale Souveränität prägt die internationale Ordnung auch heute noch – auch in Bezug auf die Umweltpolitik, wie in allen globalen Erklärungen zur internationalen Umweltpolitik immer wieder betont wird. Gerade die Entwicklungsländer bestehen darauf, Entwicklungsstrategien samt der ökologischen Dimension einzelstaatlich selbst zu entscheiden. Die Ursachen von Umweltproblemen müssen also in erster Linie von den jeweils

territorial zuständigen Ländern vor Ort beseitigt werden. Hieraus ergibt sich das Dilemma, dass einerseits die Entwicklungsländer auf Grund 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.

### **Neue globale Umweltpartnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern**

Für die Industriestaaten ergibt sich damit die Notwendigkeit, über Normen und Modalitäten einer neuen globalen Umweltpartnerschaft nachzudenken, welche es den Entwicklungsländern ermöglicht, im Sinne des Prinzips der „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung“ mittel- und langfristig einen eigenen Beitrag zu leisten und ihre Wirtschafts- und Entwicklungspolitik mit Rücksicht auf die globale Umweltsituation auszurichten. Die heutigen Entwicklungsländer müssen in die Lage versetzt werden, ihren Beitrag zur Entwicklung einer nachhaltigen Strategie zu leisten. Hier sollen einige Felder benannt werden, auf denen eine globale Umweltpartnerschaft zum Ausdruck kommen muss:

- die Entwicklung von Rahmenbedingungen – gerade im Bereich der globalen öffentlichen und industriellen FuE-Anstrengungen, die weltweit die Entwicklung neuer umweltfreundlicher Technologien in Richtung einer höheren Ressourceneffizienz fördert;
- die Entwicklung von Rahmenbedingungen, die den Einsatz umweltfreundlicher Technologie in Entwicklungsländern fördert;
- die Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf das Leitbild der „*Good Governance*“, das gleichermaßen die ökonomische, soziale und ökologische Dimension umfasst; hierfür sind dringend operationale Kriterien zu entwickeln;
- die angemessene Verstärkung der Umweltaspekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit; der Erfolg künftiger Entwicklungs- und Umweltpolitik wird entscheidend von der Deckung des enormen Finanzbedarfs sowie dem Einsatz moderner Umwelttechnik abhängen; insoweit muss die internationale – gerade auch die deutsche – Entwicklungshilfe wieder ausgebaut werden;
- das stärkere Bemühen um eine effizientere Berücksichtigung globaler umweltpolitischer Belange in der Arbeit der internationalen Finanzsituation, wobei in erster Linie der Aufbau umweltrelevanter Institutionen („*Capacity building*“) stärker gefördert werden muss;
- das verstärkte Bemühen um die Verhandlungen für eine effiziente globale Umweltorganisation.

Neue nationale und internationale Vorgaben zum Schutz der Umwelt müssen unter Berücksichtigung der jeweili-

gen Lage und des Standes der verschiedenen Länder (weiter)entwickelt werden. Bestimmte Standards können keine fixen Ziele *per se* sein. Ziel ist es, diese Standards im Laufe und Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu fördern und fortzuentwickeln.

### **Nachhaltigkeitsstrategien stärker vorantreiben**

Zusätzlich sollte die in Rio de Janeiro vor zehn Jahren von der internationalen Völkergemeinschaft beschlossene Nachhaltigkeitsstrategie stärker vorangetrieben werden als in der zurückliegenden Dekade. **Ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit sind Voraussetzung globaler Erfolge. Sie bedingen sich gegenseitig und können nicht teiloptimiert werden, ohne die Entwicklungsprozesse als Ganzes in Frage zu stellen.** Zur Durchsetzung der Nachhaltigkeitsidee bedarf es zwar der rechtlichen Rahmensetzung. Innerhalb des völkerrechtlichen Rahmens sind aber weniger staatliche Regulierungen als vielmehr Wettbewerb der Ideen und individuelle Ansätze gefragt. Auch sind freiwillige Vereinbarungen und *Codes of conduct* ebenso begrüßenswert wie die Erprobung neuer Politikansätze. Abgaben und Steuern als flexible Elemente sind grundsätzlich starrem Ordnungsrecht vorzuziehen – nicht nur, aber auch in der Umweltpolitik.

Die Nachhaltigkeitsforderung eines internationalen und intergenerativen Interessenausgleichs zielt außerdem auf eine bessere Entwicklungszusammenarbeit. Fairer Interessenausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern erfordert Chancengleichheit, diese wiederum eine direkte Förderung der zurückgebliebenen Länder, was einen mindestens relativen Verzicht der Industrieländer zur Bedingung hat. Ohne eine verstärkte Entwicklungsorientierung der Politik der Industrieländer wird es nicht möglich sein, den Nord-Süd-Gegensatz zu überwinden.

#### **11.1.5.8 Chancen für mehr Arbeitsplätze auch mit wachsender Qualität nutzen: Den Strukturwandel aufgreifen und Arbeitsmärkte flexibilisieren**

Der weltweite Wettbewerb auf den Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkten birgt prinzipiell nur eine Konstante: den kontinuierlichen Wandel. Auf diesen Strukturwandel müssen sich sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer einstellen.

Die Globalisierung von Unternehmen und Märkten, etwa in Form von Direktinvestitionen erfolgen in aller Regel nicht, um Arbeitsplätze zu verlagern. Derartige Investitionen führen in der Regel zu mehr Wohlstand und Arbeitsplätzen im Ziel- und im Herkunftsland. Zusätzliche Märkte werden erschlossen, bestehende abgesichert. Aktuelle Studien auf makro- und mikroökonomischer Ebene belegen: Negative Beschäftigungseffekte einer Produktionsverlagerung ins Ausland werden durch die positiven Beschäftigungseffekte der Umsatzausweitung bei Erschließung neuer Märkte mehr als kompensiert (Döhrn 2002). Direktinvestitionen im Ausland erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen. Austausch von Wissen und Technologie wirkt in beiden Richtungen positiv.

### **Arbeitgeber und Arbeitnehmer profitieren von der Globalisierung**

Arbeitgeber und Arbeitnehmer jener Branchen, die an der Globalisierung teilnehmen, profitieren daher beide, da der weltweite Wettbewerb zu Produktivitätsfortschritten führt. Die Löhne, die in diesen Branchen bezahlt werden können, sind damit deutlich höher. Allerdings ist dies an Bedingungen geknüpft. Der Druck auf die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsverhältnisse nimmt zu. Dies nehmen die Tarifpartner auch zunehmend zur Kenntnis.

Die Globalisierung verstärkt durch die erhöhte internationale Arbeitsteilung sowie den Übergang von der Industrie- in die Wissensgesellschaft den Strukturwandel. Dieser permanente Strukturwandel erfasst jedoch Branchen nicht zeitgleich und in der gleichen Intensität. Dies ist bei der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse mit zu berücksichtigen. Ständig entstehen neue Branchen und Berufe. Die Zahl der auch heute noch im Zeitalter der Globalisierung im In- und Ausland neu geschaffenen Arbeitsplätze ist ein Indiz dafür, dass wir trotz der Globalisierung nicht am Ende der Arbeitsgesellschaft angekommen sind.

Allerdings partizipieren die EU und insbesondere Deutschland unterdurchschnittlich am Wachstum der Beschäftigung. Dass prinzipiell genügend Arbeit vorhanden ist, zeigen die hohe Zahl an Überstunden und die rapide zunehmende Flucht vieler Menschen in die Schattenwirtschaft. Besorgnis erregend ist, dass in Deutschland mittlerweile etwa 16 % des Bruttoinlandsprodukts, absolut etwa 330 Mrd. Euro, in der Schattenwirtschaft vorbei am Fiskus und den Systemen der sozialen Sicherung geschleust werden.

### **Arbeitsmarktprobleme in Deutschland sind hausgemacht**

Deutschlands Arbeitsmarktprobleme haben mit der Globalisierung im Sinne der internationalen Arbeitsteilung also wenig zu tun. Dies stellt auch der Mehrheitsbericht fest. Er beschäftigt sich ausführlich mit den im Wesentlichen rein nationalen Problemen des deutschen Arbeitsmarktes. Wir stellen stattdessen hier nur zwei Punkte kurz fest, die freilich genauerer Diskussionen in den dafür geeigneten Kommissionen und Gruppen bedürften: Der deutsche Arbeitsmarkt reagiert nicht flexibel genug auf den stattfindenden Strukturwandel und nutzt insbesondere nicht die vorhandenen Potenziale bei den Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich und bei den personenbezogenen Dienstleistungen. Diese Potenziale können vor allem wegen der Höhe der auf derartige Arbeitsplätze zu entrichtenden Steuern und Sozialabgaben derzeit nicht erschlossen werden.

#### **11.1.5.9 Kompetenzen der Akteure zur Gestaltung der Globalisierung international aufeinander abstimmen: Global Governance-Konzepte pragmatisch angehen**

##### **Nationalstaat**

Träger der globalen Weltordnung sind auch heute noch die Nationalstaaten. In Demokratien dient der Staat der Frei-

heit und der Würde des Menschen. Seine Autorität bezieht er aus seiner Bindung an die unveräußerlichen Grundrechte der Bürger. Der demokratische Staat soll die innere und äußere Sicherheit garantieren, muss seine Bürger vor Willkür und Machtmissbrauch schützen, verbindet verschiedene Gruppen und fördert den gesellschaftlichen Konsens. Der Staat bündelt die Kräfte der Gemeinschaft und verteilt die Macht auf die Funktionsträger Legislative, Exekutive und Judikative. In Zeiten der weltweiten wirtschaftlichen Verflechtung und weiterer globaler Entwicklungen stoßen Nationalstaaten jedoch an Grenzen ihrer Möglichkeiten bei der Lösung dieser Aufgaben.

Nach den Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg hat der Nationalstaat seine Gestalt und seine Aufgaben deutlich verändert. Auf vielen Politikfeldern haben die Zahl und die Dichte völkerrechtlicher Normen sowie die Gründung neuer internationaler Organisationen zugenommen und damit die souveräne Eigenständigkeit einseitig staatlichen Handelns zusehends eingeschränkt.

Dabei bleiben die Nationalstaaten jedoch unverzichtbar. Sie sind nach wie vor die Träger des sogenannten Gewaltmonopols, d. h. nur sie können Rechtsverletzungen, auch solche des Völkerrechts, sanktionieren und so dem Recht die nötige Achtung verschaffen. Alleine die Nationalstaaten sind originäre Völkerrechtssubjekte, die aus eigener Souveränität für ihr Staatsgebiet normatives, also zwingendes Gesetzesrecht setzen können. Nur Nationalstaaten können – gemeinsam mit anderen Staaten – neues Völkerrecht generieren und bestehendes abändern oder aufheben. Wenn dem Völkerrecht die Rolle eines sich verdichtenden Netzwerks bis hin zu einer Konzeption einer „Global Governance“ zu wachsen soll, so ist jeder Schritt in diese Richtung nur durch die Nationalstaaten möglich, und damit ist auch für die Zukunft die entscheidende Rolle der Nationalstaaten vorgegeben.

##### **Zivilgesellschaft**

Nach Einschätzung vieler Kritiker sind im Laufe der Kompetenzübertragungen von nationalen zu internationalen Regelungen Demokratiedefizite entstanden. Viele Menschen sehen ihre Interessen gerade bei internationalen Entscheidungsprozessen oft nicht ausreichend repräsentiert und fordern daher, die Rolle der Bürger in der Gesellschaft – auf nationaler, vor allem aber auf internationaler Ebene – zu stärken. Nichtregierungsorganisationen (NGO) versuchen, dieses von vielen ausgemachte „Machtvakuum“ zu besetzen und nehmen dabei in Anspruch, als „Zivilgesellschaft“ aufzutreten. Organisationen wie „amnesty international“ oder „Greenpeace“ gelten in der breiten Öffentlichkeit als glaubwürdig und haben einen hohen Vertrauensvorsprung. Diese Organisationen sind Sympathieträger und präsentieren sich als Anwälte universaler und gemeinnütziger Anliegen.

##### **Nichtregierungsorganisationen als Teile der Zivilgesellschaft**

Die Zivilgesellschaft ist aber weder eine Plattform altruistischer Akteure, noch *per se* demokratieförderlich. NGO sind zu einer neuen Herausforderung für die Politik

geworden. Die Demokratisierungspotenziale der Zivilgesellschaft können nur kontextabhängig erschlossen werden. Die Akteurspalette der internationalen Zivilgesellschaft zeichnet sich durch eine große Vielfalt, Heterogenität und Konkurrenzverhältnisse aus. NGO repräsentieren naturgemäß immer nur einen Ausschnitt der Gesellschaft, den ihrer Mitglieder und das auch nur in einem speziellen Thema. Entsprechend verfügen NGO meistens über eine sehr spezifische Expertise in wenigen Themenfeldern. NGO sind im politischen System offen positioniert und benötigen keine langwierigen internen Abstimmungsprozesse. NGO können dadurch schnell und flexibel handeln, gerade auch in Hinblick auf die Formulierung von Kritiken und die Umsetzung von Protesten.

Darüber hinaus haben sie es verstanden, sich weltweit zu vernetzen und zu professionalisieren. Einige haben sich zu regelrechten „NGO-Multis“ entwickelt und operieren als „Global Player“. In Verbindung mit hohem emotionalem Engagement macht all dies sie zu einflussreichen und ernstzunehmenden Interessenvertretern. Während sie anfangs alleine durch ihre Wirkung auf die öffentliche Meinung Einfluss auf Entscheidungsprozesse ausgeübt haben, nehmen sie zunehmend für sich in Anspruch, für die Zivilgesellschaft im Allgemeinen sprechen zu können. Sie leiten daraus einen Anspruch ab, an den politischen Entscheidungsverfahren direkt beteiligt zu werden.

Jedoch alleine die Parlamente und Regierungen sind durch allgemeine, freie Wahlen legitimiert, für einen Staat oder eine Region zu sprechen und zu entscheiden. Es muss kritisch hinterfragt werden, auf Basis welcher Legitimationsprozesse und daraus abgeleitet – ob, unter welchen Bedingungen und in welchen Fällen – NGO für die Bürger und die Zivilgesellschaft sprechen können. Zu fragen ist, welches Mandat von welchen Bürgern NGO mit welcher Verbindlichkeit erhalten. Zu fragen ist auch, wem sie Rechenschaft abliefern und von wem sie finanziert werden.

### Transparenz und Rechtschaffenheit von NGO

Zweifellos gibt es eine ganze Reihe von Funktionen, die zivilgesellschaftliche Akteure im Rahmen des Globalisierungsprozesses übernehmen können. Nur NGO, deren Organisation und interne Entscheidungsprozesse transparent sind und rechtschaffen ablaufen und auf jedwede Form von Gewalt verzichten, sind überhaupt legitimiert, als Interessenvertreter beim politischen Entscheidungsprozess gehört zu werden. Wir begrüßen ausdrücklich das Engagement, den Sachverstand und die beratende Mitwirkung an vielfältigen Problemfeldern solcher NGO bei der Kontrolle und Kritik an Entscheidungen, bei der Kontrolle um die Rechenschaft internationaler Organisationen sowie im legislativen Vorfeld. Ihre positive Wirkung auf die Bewusstseinsweiterung in den Gesellschaften hat einen eigenen zusätzlichen, erheblichen Wert.

Da NGO jedoch – wie alle anderen Interessengruppierungen auch – immer nur Partikularinteressen verfolgen, haben sie die Gesamtlage nicht notwendig im Blick. Sie können daher gar nicht für die Zivilgesellschaft im Ganzen sprechen, geschweige denn Verantwortung für

das Ganze übernehmen. Es muss also eine deutliche Grenze gezogen werden: Entscheidungen müssen immer von den Parlamenten und Regierungen getroffen werden, deren Legitimation sich durch allgemeine, freie Wahlen begründet. Diese übernehmen für ihre Entscheidungen auch die Verantwortung.

### Global Governance

Der Begriff der „Global Governance“ suggeriert globale Strukturen, die sich dem Begriff „Regierung“ allenfalls annähern, wobei dabei oft eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft am internationalen Entscheidungsprozess impliziert wird. Aus verschiedenen Richtungen wird sich in den kommenden Jahren immer wieder die Frage nach der neuen Austarierung der Kompetenzen von Einzelstaat, Staatengemeinschaft und Zivilgesellschaft zu Gunsten verstärkter Internationalität der Politik stellen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Faktisch globale Entwicklungen ergeben Sachzwänge, denen der einzelne Staat kaum begegnen kann. Die Einigung auf die WTO 1994 etwa war die richtige Antwort auf die Forderung nach mehr Wachstum und Wohlfahrt durch weltweiten Handel. Oder: Im Umweltbereich haben faktisch globale Zusammenhänge bei der Schädigung der Umwelt zu neuen Normen geführt, etwa im Bereich der Ozonschicht oder beim Schutz des Klimas.
- Forderungen der langfristigen Friedenswahrung und der weltweiten Stärkung der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene müssen zu neuen Formen zwischenstaatlicher Kooperation führen.
- Im Gefolge der Globalisierung der Wirtschaft müssen internationale Rahmenbedingungen geschaffen werden, die einen effizienten und gerechten Wettbewerb erlauben (Vorschlag der Bildung einer G24, s.u.).
- Die Homogenität regionaler Werte und Interessen bietet sich als Grundlage an, auf regionaler Ebene neue Formen der Kooperation und des Souveränitätsverzichts zu entwickeln. Ein besonderes und erfolgreiches Beispiel hierfür ist die EU.

### Staatliche, zwischenstaatliche und supranationale Zuständigkeiten berücksichtigen

Die Schwäche vieler Versuche eines neuen Austarierens der staatlichen, zwischenstaatlichen und supranationalen Zuständigkeiten sowie der Beteiligung der Zivilgesellschaft besteht darin, dass sie die heutige Rolle des Staates unterschätzen und diejenigen Ansätze überbetonen, die auf einem verstärkten Willen zwischenstaatlicher Kooperation beruhen. Gegen Entwürfe zu globalen Denkens und Regierens sprechen rationale Gründe. So findet der einzelne Bürger seine Identität etwa auch heute am stärksten auf der Ebene der Gruppen, Völker und Staaten. In vielen Bereichen kann der Staat in seiner Funktion der Herstellung der Sicherheit und Wohlfahrt des Bürgers nur schwer durch zwischenstaatliche Mechanismen der Kooperation ersetzt werden, auch wenn solche Kooperation dem Staat

bei der Erfüllung seiner Aufgabe hilft. Selbst auf jenen Feldern, auf denen sich inhaltlich die Übertragung der Aufgabe an internationale Organisationen anbietet, haben die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte mehr Fragen als Antworten aufgeworfen.

Die Abgrenzung zwischen nationalstaatlicher Souveränität und der Kompetenz internationaler Organisationen einerseits und der Beteiligung der Zivilgesellschaft andererseits muss sich daher weniger an großen Visionen einer neuen Weltordnung ausrichten, sondern pragmatisch-punktuell an sektorspezifischen Besonderheiten. Insbesondere sollten folgende Überlegungen in die weiteren Diskussionen um Global Governance-Strukturen eine Rolle spielen:

- Um Effizienz, Verantwortlichkeit und Transparenz vieler internationaler Organisationen steht es nicht überall beim Besten, wie etwa die Diskussionen um die Vereinten Nationen, den IWF oder die WTO zeigen. Deren Arbeit muss sich aber an diesen Kriterien messen lassen, die weltweit zum Maßstab des Regierens geworden sind. Mit dieser Maßgabe ist die Arbeit internationaler Organisationen zu stärken, um den legitimen Interessen aller Staaten und Menschen an einer offenen und gerechten internationalen Ordnung gerecht zu werden.
- Rechtsstaatlichkeit muss viel stärker als bisher als gemeinsame Fundament für eine Reihe von bisher eher als separat betrachtete Felder internationaler Politik angesehen werden.
- Die Kohärenz der Arbeit internationaler Organisationen muss verbessert werden. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zwischen Weltbank, dem IWF, der WTO, der UNEP und UNDP. In der Vergangenheit sind immer wieder erhebliche Defizite bei der gegenseitigen Abstimmung und damit bei der Durchführung der jeweiligen Aufgaben aufgetreten. Die bisherigen lockeren Formen der Kooperation bedürfen deshalb einer Straffung, die im Ergebnis die gegenseitige Unterstützung effektiver gewährleistet. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, ist eine Kommission unter Leitung einer unabhängigen international anerkannten Persönlichkeit einzurichten, die Vorschläge in dieser Richtung erarbeiten soll. Der Kommission sollen die Vertreter wichtiger Staaten sowie der beteiligten Organisationen angehören.
- Im Sinne der verbesserten weltweiten Abstimmung der unterschiedlichen globalen Politikfelder muss verstärkt über eine informelle Gruppe nachgedacht werden, die ähnlich wie die G7/G8 arbeitet, aber aus Vertretern aller Regionen der Welt zusammengesetzt ist. Dabei kann angeknüpft werden an die schon jetzt bewährte Zusammensetzung des Exekutivdirektoriums von Weltbank und IWF. Im Rahmen der G7/G8 wird häufig informell über Fragen entschieden, die in erheblicher Weise Auswirkungen auf die dritte Welt und die Arbeit internationaler Institutionen haben. Eine solche G24 („*Global Governance Group*“) könnte Fragen globaler Bedeutung mit sehr viel größerer Le-

gitimität als die G7/G8 ansprechen. Die Bundesregierung wird hiermit ersucht, diesen Vorschlag in die internationalen Debatten einzubringen. An der Existenz der G7/G8 sollte sich nichts ändern, da die Vorteile ihrer homogenen Zusammensetzung nicht aufgegeben werden sollen. Eine Überstimmung potenzieller Geberländer mit der Folge finanzieller Verpflichtungen wäre in einer G24 nicht möglich, weil bindende Beschlüsse in diesen Gremien nicht getroffen werden.

- Internationale Institutionen müssen immer wieder im Hinblick auf ihre Legitimität und ihren Bedarf überprüft werden. Die meisten heutigen Organisationen spiegeln die politischen Verhältnisse nach 1945 wider. Einrichtungen, die sich bei einer Überprüfung als überflüssig erweisen, sollten nicht mehr unterstützt werden.
- Beim Dialog mit der Zivilgesellschaft stellt sich angesichts der Vielfalt und unklaren Abgrenzungen der NGO immer das Problem der Auswahl der Teilnehmer. Bislang gibt es kein allgemein akzeptiertes Regelwerk für die Partizipation von NGO bei internationalen Verhandlungsprozessen.
- Schließlich birgt eine Partizipation auch immer die Gefahr der Instrumentalisierung. Organisationen wie die UN, Weltbank und EU sind dazu übergegangen, zur Durchführung gemeinsamer Projekte den NGO Mittel zur Verfügung zu stellen. Je mehr sich NGO in Politikabsprachen einbinden lassen, desto geringer werden ihre Handlungsspielräume.

### Zusammenfassung

Die Vorstellung einer zentralen Rolle zivilgesellschaftlicher Gruppen als Träger einer globalen Ordnung ist unrealistisch und entspricht nicht dem ordnungspolitischen Grundkonsens in breiten Teilen der Weltöffentlichkeit. Die Lösung globaler Probleme darf nicht in den Zuständigkeitsbereich zivilgesellschaftlicher Akteure übertragen werden, sondern muss Aufgabe der politisch verantwortlichen Entscheidungsträger bleiben. Bei der Einbeziehung des Sachverständigen zivilgesellschaftlicher Akteure in den Meinungsbildungsprozess muss die Legitimationsgrundlage und die Repräsentativität genau geprüft werden. Die neue Austarierung der Kompetenzen von Einzelstaat, Staatengemeinschaft und Zivilgesellschaft muss sich weniger an großen Visionen einer neuen Weltordnung ausrichten, sondern pragmatisch-punktuell an sektorspezifischen Besonderheiten.

#### 11.1.6 Fazit: Globalisierung gestalten

Es ist höchst erstaunlich, dass sich gerade viele sog. „Globalisierungsgegner“ gegen diejenigen politischen Akteure wenden (G7, WTO, IWF, Weltbank etc.), die auf dem Weg der internationalen Koordinierung und Kooperation eine effektive politische Gestaltung der Globalisierung anstreben und damit das Primat des Politischen wahren wollen. Es waren die Konferenzen internationaler Organisationen, die die Globalisierungskritiker auf die Straße brachten. Daraus verdichtet sich für uns der Verdacht, dass

Kritiker der Globalisierung oft nicht wirklich eine globale Perspektive für die politische Lösung anstehender Probleme haben und verfolgen.

Stattdessen wenden sie sich in Wirklichkeit gegen den Wettbewerb, den die Globalisierung auf den verschiedenen Feldern bedeutet. Dieser Wettbewerb bedroht in der Tat viele nationale Regelungen, die im Laufe der Zeit entstanden sind, um einzelne Interessen im nationalen Rahmen zu schützen. Wir nennen das Protektionismus im weitesten Sinne. Da nun die bislang erfolgten internationalen Regeln meist zu mehr Wettbewerb geführt haben, sind diese internationalen Regelungen und die entsprechenden Organisationen diesen Kritikern ein Dorn im Auge. Sie versuchen, Einfluss auf die internationalen Entscheidungsprozesse zu nehmen, um systematisch die nationalen protektionistischen Schutzregelungen auf die internationale Ebene zu heben und auf dieser Ebene zu „harmonisieren“. Wo dies nicht gelingt, etwa weil andere Länder den Vorteil von mehr globalem Wettbewerb für sich klar sehen, wird versucht, alle Regelungen wieder unter die nationale Aufsicht zu stellen. Dadurch würden die internationalen Liberalisierungs- und Deregulierungsfortschritte zurückgenommen und der globale Wettbewerb wieder beschränkt.

Wettbewerb ist natürlich unbequem. Es ist aber der Wettbewerb, der uns größere Leistungsfähigkeiten im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich bringt und damit zu mehr Wohlstand führt. Mehr Wettbewerb bedeutet auch, der Privatwirtschaft im Globalisierungsprozess einen entsprechenden Platz einzuräumen. An der Trennung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ist auch in Zeiten der Globalisierung festzuhalten.

Wirkliche Weltprobleme erfordern weltweite und das heißt multilaterale Anstrengungen. Dabei ist klar, dass Einigungen auf globaler Ebene nicht durch einseitige Vorgaben des Nordens oder im Norden ansässiger transnationaler NGO oder Unternehmen angestrebt werden kann, sondern nur auf dem Wege eines partnerschaftlichen Dialogs mit dem Süden. Wie wir uns die Erstellung neuer internationaler Vereinbarungen und deren Inhalte vorstellen, haben wir in den vorangehenden Abschnitten zu einzelnen in der Enquete-Kommission behandelten Themenfeldern dargestellt.

Auf die wichtigsten Unterschiede zu den Handlungsempfehlungen der Mehrheit der Kommission gehen wir im folgenden Teil ein.

Deutschland zählt zu den Ländern, die in der Vergangenheit aus der internationalen Arbeitsteilung besonders große Vorteile gezogen haben. Das wird auch in der Zukunft so sein, wenn die Globalisierung hier weiterhin als positive Herausforderung begriffen wird. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe sieht in der Globalisierung auch die Chance, den Reformstau in Deutschland aufzulösen und das Land wieder auf einen angemessenen Wachstumspfad zurückzuführen. Die soziale Marktwirtschaft ist nach dem Krieg in Deutschland entwickelt worden. Sie ist nach unserer Überzeugung der richtige Rahmen für mehr Wohlstand und Gerechtigkeit.

## 11.1.7 Minderheitsvoten der CDU/CSU zu speziellen Kapiteln und Handlungsempfehlungen des Mehrheitsberichts

### 11.1.7.1 Finanzmärkte

#### Vorbemerkungen

Die Arbeitsgruppe „Finanzmärkte“ hatte bereits im Zwischenbericht der Enquete-Kommission eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen vorgelegt. Die CDU/CSU-Gruppe hatte damals der Mehrheitsmeinung in vielen Punkten widersprochen, aber auch erwartet, dass der ihrer Meinung nach verfrüht vorgelegte Zwischenbericht in weiteren Diskussionen vertieft würde. Das ist nur in Ausnahmefällen geschehen.

Auch bei neu diskutierten Themen traten erneut schwerwiegende Meinungsdivergenzen zwischen den Koalitionsparteien – in der Regel verstärkt durch die PDS – und der CDU/CSU-Gruppe sowie der FDP auf. Das ist in Anbetracht der Bedeutung der behandelten Themen für den Globalisierungsprozess bedauerlich.

Die Mehrheit steht der Globalisierung der Finanzmärkte ablehnend gegenüber. Schlimmer jedoch ist, dass die Mehrheit diese Skepsis an den Anfang ihrer Überlegungen stellt und daher bei allen weiteren Betrachtungen systematisch empirische Entwicklungen und Theorien ausblendet, die nicht in diese Kritik passen. So setzt sie sich bereits mit der sonst allgemein anerkannten Überzeugung der „herrschenden Lehre“ nicht einmal ernsthaft auseinander, 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“ (Deutsche Bundesbank 2001d: 21). Sie erweckt stattdessen den Eindruck, die positiven Wirkungen globaler Finanzmärkte könnten nur unter sehr speziellen, in der Realität nicht gegebenen Voraussetzungen eintreten.

An vielen weiteren Stellen werden Stil und Inhalt des Mehrheitsberichts den Ansprüchen, die an eine ausgewogene Darstellung und wissenschaftliche Auseinandersetzung zu stellen sind, nicht gerecht. Dies betrifft vor allem die Teile, die sich mit dem Problem hoher Realzinsen, dem Entstehen und den Folgen von Finanzkrisen sowie dem europäischen Finanzmarkt und der Europäischen Währungsunion beschäftigen. Ein Bemühen um Konsens in der Arbeitsgruppe war bei der Mehrheit nicht festzustellen. Dies führte dazu, dass die Meinung der Minderheit im Kommissionsbericht fast an keiner Stelle sichtbar wird. Im Folgenden können nur die wichtigsten Themen angesprochen werden.

#### a) liberalisierte Finanzmärkte

Die Mehrheitsmeinung geht davon aus, dass die Globalisierung der Finanzmärkte für eine Vielzahl von Fehlentwicklungen und Krisen der Weltwirtschaft verantwortlich zu ma-

chen und deshalb einzuschränken und zu kontrollieren sei. Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte gelten als gefährlich und als Ursache von Finanzkrisen.

Die CDU/CSU-Gruppe betont dagegen die durchweg positiven Auswirkungen der Liberalisierung der Finanzmärkte. Sie bewirkt z. B., dass

- Kapital seiner produktivsten Verwendung zugeführt werden 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)“ (Deutsche Bundesbank 2001d: 17)
- 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.

#### b) Finanzkrisen

Die Mehrheit ist der Meinung, Ausgangspunkt der *Finanzkrisen* sei ein überhöhtes Kapitalangebot. 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-Gruppe widerspricht dieser einfachen Argumentation. Nachfragespekte bleiben dabei 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 geströmt waren. Nun ist es aber nicht so, dass die Entwicklungsländer nutzen- und schutzlos einem einströmenden Kapital ausgesetzt sind. Zum einen profitieren von der Kapitalanlage beide Seiten – die Anleger und die Anlageorte –, zum anderen liegt es im Verantwortungsbereich der Anlageländer, durch eine (fortgesetzte) rationale, attraktive und an nationalen Gegebenheiten orientierte Politik die Bedingungen für ein rentables Kapitalangebot aufrechtzuerhalten und für eine solide nationale Marktaufsicht zu sorgen.

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

Kapitalmarkt oder „die Globalisierung“. Diese Anschauung setzt sich auch nach den Krisen der jüngsten Zeit (z. B. in Argentinien) mehr und mehr durch.

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“ (Deutsche Bundesbank 2001d: 25), nämlich in wirtschaftspolitischem Fehlverhalten der betroffenen Länder. „Der freie Kapitalverkehr legt (es)... offen und übt so einen Rechtfertigungszwang auf die politisch Verantwortlichen aus“ (Deutsche Bundesbank 2001d: 25).

Ungeachtet der grundsätzlichen Befürwortung freier internationaler Kapitaltransaktion muss es jedem Land überlassen bleiben, 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

#### c) Devisenumsatzsteuer („Tobin-Steuer“)

Das Eintreten der Mehrheit in der Arbeitsgruppe für *Kapitalverkehrskontrollen* einschließlich einer Devisenumsatzsteuer („Tobin-Steuer“) wird von einer breiten Mehrheit von Währungs- und Finanzwissenschaftlern und -politikern verworfen. Das kürzlich vom BMZ in Auftrag gegebene Gutachten kommt zwar zum Ergebnis, dass es technisch möglich sei, die Steuer zu erheben, enthält sich aber jeder Wertung, ob das sinnvoll sei (Spahn 2002).

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe lehnt die Tobin-Steuer entschieden ab. Abgesehen davon, dass sie in der Praxis kaum umzusetzen ist (sie müsste weltweit eingeführt werden, um wirklich wirksam zu sein), würde der internationale Waren- und Dienstleistungsverkehr massiv beeinträchtigt. Die Auffassung, man träfe mit einer Besteuerung kurzfristiger Kapitaltransaktionen nur die „Spekulanten“, ist naiv. Die Mehrheitsmeinung 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 erzwungenen Kurssicherung dienen. Eine Beschränkung auf unerwünschte Transaktionen ließe sich weder durchsetzen noch kontrollieren. In echten Krisen übersteigen zudem die Ertragserwartungen aus Währungsgeschäften deutlich die Größenordnung einer Tobin-Steuer. Würde die verschiedentlich vorgeschlagene hohe Steuer mit einem Satz von bis zu 60 % Realität, könnte vielleicht die Spekulation erschwert werden. Gleichzeitig aber würden Investitionen in Entwicklungsländern fragwürdig, wenn das Rücktausrisiko mit einem so hohen Steuersatz verbunden wäre. Höchstwahrscheinlich müssten am Ende vor allem die Entwicklungsländer und ihre Kapitalmärkte unter dieser Steuer leiden.

Gerade das Ziel, die Wachstumsbedingungen in Entwicklungsländern zu verbessern, würde verfehlt, wenn die Finanzmärkte durch eine Zusatzsteuer belastet würden und die Steuer zu Fehlallokationen des Kapitals führen würde. 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.

#### d) Realzinsen

Der Mehrheitsbericht der Arbeitsgruppe „Finanzmärkte“ beschäftigt sich recht ausführlich mit der Problematik hoher Realzinsen, insbesondere mit ihrem Verhältnis zum realen Wachstum des Sozialprodukts. Obwohl hierzu zwei, auch zitierte Gutachten vorgelegen haben, stützt sich der Bericht nur einseitig auf ein Gutachten von Felix (2002), der in der Fachwelt für seine Minderheitsmeinung bekannt ist. Das andere Gutachten von von Hagen (2002) weist nach, dass hohe Realzinsen per se keinen Anlass zur Besorgnis bieten. Von Hagen weist nach, dass die Nettokapitalrendite (=Ertragsrate vor Sachkapitalkosten) in allen beobachteten Ländern über den langfristigen Realzinsen lagen. Die Ausführungen des Mehrheitsberichts aber stehen im Gegensatz zu dieser Feststellung.

Die CDU/CSU-Gruppe schließt sich der Stellungnahme der FDP an, die von der herrschenden Lehre ausgeht und zum Ergebnis kommt, dass die Realzinsen in den 1990er Jahren weder besonders hoch waren noch, dass von ihnen für die Finanzmärkte negative Wirkungen ausgehen.

#### e) Zu einzelnen Handlungsempfehlungen

##### Zur Handlungsempfehlung 2.1

##### Geldwäsche wirksam bekämpfen

Selbstverständlich unterstützt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe jede wirksame Bekämpfung von Geldwäsche und kriminellen Geldgeschäften. Daher wird auch der Forderung zugestimmt, dass die FATF ihre „40 Empfehlungen“ weiterentwickeln soll.

Der Staat muss Möglichkeiten dazu haben, gegen dubiose und kriminelle Geldtransaktionen vorzugehen. Allerdings ist es zweifelhaft, ob dies mit den von den Mehrheitsfraktionen genannten Mitteln möglich und zielführend ist. Stattdessen ist zu befürchten, dass vor allem unerwünschte Bürokratie produziert wird. Die Anzahl aller Transaktionen alleine einer großen Bank beläuft sich auf bis zu zehn Millionen pro Tag. Die Wirksamkeit von „Filtern“ ist damit fragwürdig.

##### Zur Handlungsempfehlung 2.6

##### Einen einheitlichen europäischen Finanzmarkt schaffen

Grundsätzlich ist der Zielsetzung zuzustimmen, einen europäischen Finanzmarkt zu schaffen, der funktionsfähig, wettbewerbsfähig und demokratisch legitimiert ist. Die Empfehlung wird jedoch abgelehnt, weil hier Finanz-

märkte mit einer Zielsetzung versehen werden sollen, die sie nicht leisten können. Ob ein Finanzmarkt reguliert werden muss, um „einem sozialstaatlichen Entwicklungsmodell in Europa Rechnung (zu) tragen“, muss stark bezweifelt werden. Natürlich sollten keine Widersprüche zwischen sozialer und (finanz)marktwirtschaftlicher Politik entstehen. Es handelt sich aber um zwei verschiedene Politikfelder. Die Finanzmärkte sollten nicht einer entsprechenden direkten Regulierung unterliegen.

Völlig unklar bleibt, wie und auf welchem Weg „die Systeme der sozialen Sicherheit“ so ausgestaltet werden sollen, dass „sie vor den Risiken der Finanzmärkte abgeschirmt bleiben“. Das kann nur so verstanden werden, dass soziale Sicherheit nicht über Finanzmärkte finanziert werden soll. Das aber würde bedeuten, dass sie auch von den (Ertrags-) Chancen der Finanzmärkte ausgeschlossen wäre. Sie wäre damit teuer und liefe Gefahr, den Menschen gerade keine Sicherheit zu bieten.

Schließlich wird auch in dieser Empfehlung wieder der „schädliche Steuerwettbewerb“ angesprochen, vor dem man sich schützen müsse. Nach Kenntnis der CDU/CSU-Gruppe gibt es indes keinen Beweis für diese Schädlichkeit. Im Gegenteil: Der Steuerwettbewerb kann dazu führen, dass die Belastung der Menschen gesenkt wird, dass effektiver gewirtschaftet wird. Wenn ehemals staatliche Aufgaben wegen geringerer Staatseinnahmen durch private Unternehmen erbracht werden, so kann dies zu Effizienzsteigerungen führen.

#### Zur Handlungsempfehlung 2.7

##### Stabilitäts-, Beschäftigungs- und Wachstumspolitik in der Europäischen Währungsunion besser verzahnen

Gegen eine bessere Verzahnung der genannten Politikbereiche kann niemand sein. Es ist allerdings von entscheidender Bedeutung, in welcher Weise das erreicht werden soll. Bereits in dem der Empfehlung zugrunde liegenden Text wird überdeutlich, dass die Mehrheit einem weitgehend freien Finanzmarkt (als Beispiel wird der US-amerikanische herangezogen) sehr kritisch gegenübersteht. Hinzu kommen offenkundig falsche Darstellungen, die in dem Satz gipfeln: „Die gesamtwirtschaftliche Orientierung der EU ist schädlich für die Stabilität und Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte in der EU“ und die Politik von Kommission und Europäischer Zentralbank einer harschen, ungerechtfertigten Kritik unterzieht.

Der Empfehlung muss insoweit widersprochen werden, als wir es für völlig falsch halten, das Mandat der Europäischen Zentralbank zu ändern und „beschäftigungs- und wachstumspolitische Ziele“ mit zu verfolgen. Die vorrangige Ausrichtung des Notenbanksystems auf die Geldwertstabilität, wie sie im Maastricht-Vertrag verankert ist, ist die grundlegende Bedingung für den dauerhaften Erfolg der Währungsunion und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung. Einen Widerspruch zwischen stabilem Geld und Beschäftigung, wie ihn die Empfehlung der Kommissionsmehrheit suggeriert, gibt es nicht. Im Gegenteil: Nur in einer Volkswirtschaft mit niedrigen Preis-



steigerungsraten können die Preise ihre Lenkungsfunktion am Markt voll erfüllen. Geldwertstabilität fördert damit dauerhaft wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen; ihre Einschränkung begrenzt hingegen Wachstums- und Beschäftigungschancen.

Die bestehenden Beschäftigungsprobleme in Europa und insbesondere in Deutschland sind eindeutig nicht die Folge einer übermäßig restriktiven Geldpolitik, sondern das Ergebnis einer unsachgemäßen nationalen Wirtschaftspolitik. Sie können auch nicht durch billiges Geld gelöst werden. Die Erfahrung der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hat gerade erwiesen, dass eine solche Politik zu einer höheren Inflationsrate bei unverändert niedrigem Beschäftigungsniveau führt.

Eine Zielerweiterung der EZB ist somit nicht erforderlich, sie wäre schädlich, weil sie die EZB Politik überfrachtete und die Gefahr bestünde, dass das Stabilitätsziel vernachlässigt würde.

### Zur Handlungsempfehlung 2.8

#### **Für die Einführung einer Devisentransaktionssteuer und die Aufrechterhaltung von Möglichkeiten zur Kontrolle kurzfristiger Kapitalbewegungen**

Zur generellen Problematik (*Tobin-Steuer*) wurde oben bereits Stellung genommen. Aber auch diese Empfehlung lehnen wir strikt ab. Wenn in dem vorliegenden Text zunächst eine europäische Einführung vorgeschlagen wird, dann erkennt man eine gewisse Oberflächlichkeit. Denn einerseits wurde bereits oben darauf hingewiesen, dass eine Tobin-Steuer nur wirken kann, wenn sie weltweit eingeführt wird. Zum anderen sind durch das System der Europäischen Währungsunion mit der Euro-Einführung die meisten Wechselkurse zueinander fest. Eine europaweite Tobin-Steuer wäre völlig sinnlos. Der Devisenhandel würde in die Länder abwandern, in denen eine solche Steuer nicht erhoben würde. Schließlich haben gerade die Finanzkrisen des Jahres 2002 gezeigt, dass eine Steuer die Krisengefahr nicht ursachengerecht eindämmen könnte.

### Zur Handlungsempfehlung 2.9

#### **Die Beteiligung des privaten Sektors („Private Sector Involvement“) bei der Vorbeugung und Bewältigung von Finanzkrisen stärken**

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe teilt die Ansicht der Deutschen Bundesbank (Deutsche Bundesbank 1999: 33, Deutsche Bundesbank 2002: 126), 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. Hierfür muss selbstverständlich Sorge getragen werden.

Auch in der Vergangenheit haben sich private Gläubiger an Umschuldungen aktiv beteiligt. Bereits 1999 haben die G7-Staaten Grundsätze zur Einbindung des privaten Sektors in die Krisenbewältigung aufgestellt. Dieses Fünf-

Punkte Programm (Deutsche Bundesbank 1999: 43) sollte baldmöglichst umgesetzt werden.

Die Empfehlung, Gläubiger in einem vorher ausgehandelten Maße an den Kosten einer Schuldenrestrukturierung zu beteiligen, wird auch von der CDU/CSU mitgetragen. Dabei muss jedoch stets eine Balance zwischen grundsätzlichen Festlegungen und einer ausreichenden Flexibilität gewahrt werden, weil sich jede Krise von den anderen unterscheidet. Das verbietet zu weitgehende und straffe Regeln.

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 markt-mäßige Mechanismen, wie beispielsweise die Aufnahme von Umschuldungsklauseln in Anleiheverträge, handeln. Andernfalls würde gerade die Finanzierung von Entwicklungsländern von Anfang an erheblich verteuert werden.

Die Forderung der Mehrheit, dass „Kreditgeber, die ihren Verpflichtungen bei einer vereinbarten Umschuldung nicht nachkommen, (...) bei öffentlichen Aufträgen (...) zeitweise ausgeschlossen werden“, ist abzulehnen. Unklar bleibt hierbei zunächst, 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.

### Zur Handlungsempfehlung 2.10

#### **Offshore Zentren zur Kooperation veranlassen**

Die Existenz von Finanzplätzen mit fehlenden oder schwachen Regulierungen und niedrigen Steuersätzen bieten einen Anreiz für kriminelle Aktivitäten.

Sie können zu erheblichen Problemen für die Stabilität der internationalen Finanzbeziehungen führen. Darum ist die Informationslage über die in Offshore-Zentren abgewickelten Finanzgeschäfte erheblich zu verbessern.

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 Staatengemeinschaft muss in international vereinbarter Weise mit geeigneten – auch scharfen – Sanktionen die nicht kooperativen Offshore-Finanzzentren zur Korrektur ihrer gefährlichen Finanzmarktpolitik zwingen.

Zu diesen Ländern gehören – nach der Veröffentlichung durch die OECD (2001b) – folgende Länder:

Ägypten, Cook Islands, Dominica, Guatemala, Indonesien, Israel, Libanon, Marshall Islands, Myanmar, Nauru, Nigeria, Niue, Philippinen, Russland, St. Kitts und St. Vincent, St. Vincent and the Grenadines, Ungarn.

Bei gemeinsamen Willen muss es möglich sein, diese nicht-kooperationsbereiten Finanzplätze zur Einhaltung von Mindeststandards bringen.

Die im Mehrheitsbericht empfohlene öffentliche Brandmarkung von Unternehmen, die zu nicht kooperativen Offshore-Finanzplätzen Geschäftsbeziehungen unterhalten, ist zunächst abzulehnen. Diese Maßnahme ist unserer Auffassung erst dann gerechtfertigt, wenn zuvor alle Möglichkeiten der internationalen Politik zur Beseitigung oder Verringerung dieses nicht hinnehmbaren Fehlverhaltens gescheitert sind.

### Zur Handlungsempfehlung 2.12

#### **Die Institutionen von Bretton Woods nicht schwächen, sondern reformieren**

Die Überschrift dieser Handlungsempfehlung überrascht, da sie suggeriert, dass es irgendwo die ernsthafte Forderung nach Schwächung der Institutionen gebe. Das ist nach unserem Wissen nicht der Fall. Die CDU/CSU-Gruppe steht inhaltlich hinter dieser Handlungsempfehlung, allerdings sind Einzelheiten zu unklar formuliert.

So steckt hinter der Forderung, der IWF solle sich bei der Erarbeitung von Programmen „zur Lösung von Schulden- und Finanzkrisen (...) an den Entwicklungsbedingungen von Ländern oder Regionen und an den Lebensbedingungen der Menschen ausrichten“ offenbar der Vorwurf, der IWF habe dies in der Vergangenheit nicht getan. Der Mehrheitsbericht lastet dem IWF eine nicht gerechtfertigte Schuld an Finanzkrisen an.

Ähnlich vorwurfsvoll klingt es, wenn gefordert wird, dass „soziale und ökologische Belange berücksichtigt und Formen der Partizipation der Bevölkerung gefunden werden müssen“. Die Mehrheit unterstellt, dass in der bisherigen Politik der Institutionen soziale und ökologische Belange nicht berücksichtigt wurden. Das ist nicht richtig.

Richtig ist, dass in der Politik der Institutionen ökonomische Belange im Vordergrund gestanden haben. So muss es auch bleiben, da die Institutionen im Auftrag von und mit finanziellen Mitteln unabhängiger Gläubiger (Staaten) handeln.

In diesem Zusammenhang sehen wir auch die geforderte „Demokratisierung“ der Entscheidungsstrukturen in IWF und Weltbank kritisch. Eine massive Neuverteilung der

Stimmrechte erscheint der CDU/CSU-Arbeitsgruppe nicht sinnvoll. Die Länder, die die Mittel zur Verfügung stellen, sollten auch das Recht behalten, letztlich über die Konditionen der Vergabe zu entscheiden. Sonst werden sie wahrscheinlich ihr finanzielles Engagement verringern oder ganz aufgeben.

### Zur Handlungsempfehlung 2.13

#### **Geschlechtergerecht Haushalte („Gender Budgets“)**

Wir unterstützen das Ziel, mehr Klarheit über geschlechtsspezifische Auswirkungen von Haushaltsbeschlüssen zu bekommen. Die Formulierung der Handlungsempfehlung geht allerdings viel zu weit. Mit welchem riesigem Aufwand soll es möglich sein, alleine die Analysen „auf allen Ebenen (international, regional, lokal und auf EU-Ebene)“ geschweige denn die Aufstellung geschlechtergerechter Haushalte durchzuführen? Bereits die geforderte Datenerhebung oder das „gendersensitive Training für MitarbeiterInnen der Finanz- und Wirtschaftsverwaltung“ würde einen sehr hohen Aufwand bedeuten, wenn die Ergebnisse brauchbar sein sollen. Die CDU/CSU-Gruppe hält diesen Aufwand nicht für gerechtfertigt und lehnt deshalb die Empfehlung ab.

### Zur Handlungsempfehlung 2.16

#### **Die HIPC- Initiative fortsetzen und den Schuldendienst an der Tragfähigkeit bemessen**

Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds haben bereits 1999 im Rahmen der beschlossenen HIPC-Initiative für die ärmsten und hochverschuldeten Länder einen weitreichenden Schuldenerlass beschlossen. Dies ist auch in den Augen der CDU/CSU-Gruppe ein richtiger und notwendiger Schritt gewesen. Ebenso ist es sinnvoll, die Entschuldung mit Hilfe der freiwerdenden Mittel („*Poverty Reduction Strategy Program*“, PRSP) an eine sinnvolle nationale Armutsbekämpfung zu knüpfen und künftige Kreditmittel nur zu vergeben, wenn ein solches PRSP vorliegt.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass die HIPC-Initiative Gefahren in sich birgt: Zum einen könnten Länder, die große Probleme mit ihrer Verschuldung haben, in der Hoffnung, in den Genuss der Initiative zu kommen, in ihren eigenen Anstrengungen zur Schuldenbewältigung nachlassen und sich auf die Solidarität anderer Länder verlassen. Zum anderen sollten Kreditgeber vor (!) der Bereitstellung der Kredite auf eine sinnvolle Verwendung der Kredite ebenso dringen wie auf eine „*Good Governance*“ (in den Bereichen von Menschenrechten, Demokratie, Bildungsinvestitionen, Rechtsstaatlichkeit und Reduzierung von Rüstungsaufgaben) des betreffenden Staates. Ohne eine solche könnte die Kreditvergabe (v. a. unter dem Schild der HIPC-Initiative) ein Fass ohne Boden werden.

Deshalb sollte die Tragfähigkeit nicht die „zentrale Rolle bei der Beurteilung der „Überschuldung“ spielen, denn es geht nicht nur darum im Nachhinein, „eine ökonomische, soziale und politische Überforderung zu vermeiden“, sondern eine solche Gefahr bereits vor der Kreditvergabe zu sehen und entsprechend zu handeln. Schließlich sollte die Tragfähigkeit – anders als die Mehrheit es vorschlägt – auf

die wirtschaftliche Tragfähigkeit bezogen bleiben. Andere Merkmale wie die genannten, ökologischen oder genderspezifischen Gesichtspunkte – können an anderen Stellen berücksichtigt werden, z.B. bei der Vergabe neuer Kredite.

Deutlich unterschieden werden muss zwischen HIPC und den Ländern mit mittlerem Einkommen. Für diese Länder greift die Forderung nach Umschuldungen bzw. Schuldenerlass zu kurz, muss doch das Ziel der Bemühungen sein, ihnen Spielräume gerade dadurch zu verschaffen, dass Zugang zu internationalen Mitteln besteht. Besonders negativ ist zu beurteilen, wenn auch für internationale Handelsfinanzierungen ein Schuldenerlass gefordert wird. Dies kommt einer sofortigen und empfindlichen Störung der Ressourcentransfers in die betroffenen Ländern gleich.

### **Zur Handlungsempfehlung 2.17**

#### **Eine internationale Insolvenzregelung entwickeln**

Eine internationale Insolvenzregelung ist seit längerem im Gespräch. Eine neue Regelung erscheint grundsätzlich auch der CDU/CSU-Gruppe als notwendig. Allerdings sind noch zu viele, vor allem juristische Probleme zu lösen, denn hier wird absolutes Neuland beschritten. Die Hinweise auf individuelle Insolvenzrechte – auch in Richtung der US-amerikanischen Regelungen zu „Chapter 9“ bzw. „Chapter 11“ greifen nicht richtig. Mindestens auf Jahre hinaus sind derartige Regelungen nicht realisierbar. Zu den Problemen, die bestehen, gehört z. B. dass alle Länder bereit sein müssen, für bestimmte Zwecke ihr nationales Insolvenzrecht einer internationalen Regelung, die u. U. aus einem völlig anderen Rechtssystem und Rechtsverständnis stammt, unterzuordnen.

Hinzu kommt, dass sich diese Vorschriften nicht auf bestimmte Gläubigergruppen (z. B. ausländische Besitzer von Staatsanleihen) beschränken lassen. Vielmehr würden alle, also auch die inländischen Besitzer aller Staatsschulden hiervon erfasst. Fraglich ist, welche Behörde den Umschuldungsfall erklären soll. Unklar sind zudem die Kriterien anhand derer der konkrete Umschuldungsfall identifiziert werden soll. Jeder Umschuldungsfall ist anders. Einheitliche Bewertungsfaktoren sind schwierig zu finden. Außerdem kann ein Umschuldungsprozess nur dann erfolgreich sein, wenn auch ein Strukturanpassungsprogramm des Schuldners erstellt und vor allem seine Einhaltung kontrolliert wird.

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 Bundesregierung, 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.

Es gibt auch andere kritische Stimmen, die von einer solchen „umwälzenden Neuerung der Finanzbeziehungen“ Nachteile erwarten. So spricht Schweickert (Institut für Weltwirtschaft, Kiel) davon, dass sich damit „das Kreditrisiko erhöhen werde und damit die Kapitalkosten“ (Schweickert 2001).

Völlig lehnen wir die Mehrheitsempfehlung ab, wonach eine „unabhängige Schiedsstelle mit neutralem Vorsitz und bei paritätischer Beteiligung von Schuldern und Gläubigern“ verbindliche Entscheidungen in Fällen von Staaten-Insolvenz fällen soll. Das ist kein praktikables Verfahren.

Im IWF werden zur Zeit Pläne diskutiert, wie ein geordneter Umschuldungsprozess organisiert werden könnte. Hierbei sind Verfahrensregeln geplant, die „Mehrheitsentscheidungen vorsehen, die für alle Gläubiger rechtswirksam wären“ (Deutsche Bundesbank 2002: 130). Dieses Vorgehen erscheint angemessen und realisierbar.

#### **11.1.7.2 Waren- und Dienstleistungsmärkte**

##### **Vorbemerkungen**

Die Arbeitsgruppe „Waren- und Dienstleistungsmärkte“ hat mit Hilfe sehr intensiver Beratungen, Diskussionen, externer Gutachten, und Unternehmensbesuchen versucht, die wichtigsten Themen der globalisierten Waren- und Dienstleistungsmärkte zu behandeln. Dies ist nur ansatzweise gelungen, denn wie im Bericht bereits erwähnt, bleibt eine Fülle wichtiger Sachthemen unbearbeitet und sollte deshalb von einer neu einzusetzenden Enquete-Kommission aufgegriffen werden.

Im Bestreben, durch Kompromiss-Formulierungen einen Konsens in wichtigen Fragen zu erzielen, sind aber bereits jetzt gute Ergebnisse erzielt und viele ursprüngliche Meinungsunterschiede überwunden worden. Die Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe konnten weit überwiegend von allen Mitgliedern gemeinsam verabschiedet werden.

Das Konsensstreben hat allerdings auch grundsätzliche Meinungsunterschiede im Schlussbericht verdeckt. Immer wieder stellte sich in den Diskussionen heraus, dass die Mehrheit die Risiken einer Globalisierung in den Vordergrund stellt. Demzufolge ist das Mehrheitsstreben eher und häufiger auf Regulierungsbemühungen gerichtet. Die CDU/CSU-Gruppe sieht auch die Gefahren und Herausforderungen, die eine globalisierte Weltwirtschaft mit sich bringt und die einer Lösung bedürfen. Die Wohlstandszuwächse, die sich für jene Länder nachweisen lassen, die sich öffnen und aktiv an der Globalisierung beteiligen, veranlassen die CDU/CSU-Gruppe jedoch zu wesentlich optimistischeren Schlussfolgerungen. Insgesamt überwiegen nach ihrer Meinung die Chancen der Globalisierung deutlich ihre Risiken.

Das folgende Minderheitsvotum der CDU/CSU-Gruppe konzentriert sich auf die wichtigsten umstrittenen Themen der Arbeitsgruppe „Waren- und Dienstleistungsmärkte“.

Bereits der wirtschaftstheoretische und -historische Hintergrund der Globalisierung war umstritten. Das führte u. a. zum unkommentierten Gegenüberstellen der Meinungen im Exkurs am Ende des Berichts. Dass es nicht gelang, die grundsätzlichen Positionen weiter anzunähern, ist aus vielen Gründen bedauerlich, vor allem deswegen, weil abseits des parteipolitischen Streites eine weit überwiegende Mehrheit in Wissenschaft und Gesellschaft der Meinung ist, dass ein freier Waren- und Dienstleistungsverkehr der Welt einen höheren Wohlstand bringt und so die Armut in der Welt nachhaltig bekämpft werden kann und empirisch bewiesen ist, dass die Länder, die sich gegenüber der Globalisierung aktiv verhielten, sich dem weltwirtschaftlichen Güterverkehr öffneten, einen höheren Wohlstand erreichten als jene, die sich von ihm abschotteten (z.B. WTO 2000c). Nicht nur Deutschland, sondern viele Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer haben bewiesen, dass die Befürchtungen der Mehrheit der Kommission nicht richtig sind, wonach Länder vor der Globalisierung geschützt werden müssten.

### Zur Handlungsempfehlung 3-33

#### Verankerung von Sozialstandards in das Regelwerk der WTO

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe lehnt diese Empfehlung weiterhin ab. Bereits im Zwischenbericht der Kommission hatte sie deutlich gemacht, dass eine Reihe gewichtiger Gründe gegen diese unmittelbare Kopplung spricht. Daran hat sich nicht geändert. Deshalb seien die Hauptargumente kurz wiederholt:

- Zur Entwicklung eines eigenen Wohlstands müssen die Entwicklungsländer am Welthandel teilnehmen können. Aus Traditions-, Kultur- und anderen Gründen, darunter schiere Armut, halten einige von ihnen noch nicht die Kernarbeitsnormen ein. Ein Zwang, diese sofort umsetzen zu müssen, um am WTO – System teilnehmen zu können, würde ihre Exportchancen abrupt verringern und ihre *Eingliederung in die globale Handelswelt behindern*. Damit würde eine Verankerung der Standards letztlich jenen schaden, die sich schützen sollen. Dies betonen auch viele Entwicklungsländer selbst auf nahezu allen internationalen Konferenzen.

Selbstverständlich muss es das Ziel eines jeden Entwicklungslandes sein, die Normen einzuhalten, und in diesem Sinne sollte auch auf sie eingewirkt werden. Die Industrieländer sollten sich jedoch nicht eines Druckmittels bedienen, das die Weigerung, den Handel mit zu liberalisieren, zum Gegenstand hat. Ein solcher Automatismus wäre verhängnisvoll für viele Entwicklungsländer.

Die Wirtschaftsgeschichte hat gezeigt, dass bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen weder durch internationale Boykottvereinbarungen noch durch andere Handelsanktionen durchgesetzt werden können. Das einzige Mittel ist eine *Erhöhung der Lebensstandards* (OECD 1996b). Dazu ist allerdings eine Beteiligung an der internationalen Arbeitsteilung unerlässlich. Die WTO verfolgt das Ziel der Förderung eines regelge-

bundenen Freihandels. Damit erleichtert sie mittelbar über größere Verteilungsspielräume auch das Erreichen sozialer Ziele. Wohlgermerkt: Dies ist aber nicht die originäre Aufgabe der Handelspolitik, aber Handel hilft. Die Beseitigung sozialer Verwerfungen dagegen ist Aufgabe vor allem nationaler Politik. Hierfür kann vom Ausland (z.B. über die ILO) ebenso Hilfe angeboten werden, die Handelspolitik als Zwangspolitik ausgestaltet ist jedoch das falsche Instrument. Viele Entwicklungsländer weisen selbst darauf hin, dass eine bessere ökonomische Entwicklung Voraussetzung und Hilfe für die Lösung sozialer Probleme ist (ILO 2001a).

- Die Welthandelsorganisation (WTO) ist eine Erfolgsgeschichte. Ihre Regeln bilden einen unentbehrlichen ordnungspolitischen Rahmen für den Welthandel. Es muss aber sehr sorgfältig darauf geachtet werden, dass die WTO-Regeln nicht mit sachfremden politischen Zielen überfrachtet werden. Als Garant für Sozialstandards wäre die Welthandelsorganisation heute überfordert. Diese Politik braucht ihre eigenen Foren. Auch die ILO hat ihre erfolgreiche Tradition und ist das geeignete Gremium für die Entwicklung und Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards.

Der deutschen Bundesregierung ist zuzustimmen: „...*nicht die WTO, sondern die dafür ausgewiesenen internationalen Fachleute bei der ILO (International Labourorganisation) (sollten) internationale sozialpolitische Normen verhandeln*“ (Deutscher Bundestag 2001). Selbstverständlich sollten die relevanten Internationalen Organisationen eng zusammenarbeiten; gemeinsame Ausschüsse beispielsweise von WTO und ILO können Lösungen der Probleme vorbereiten.

Ebenso lassen sich die in den Konventionen der ILO und in den Menschenrechtsverträgen der VN enthaltenen Durchsetzungsinstrumente noch wesentlich verbessern (z. B. Sautter 2001). Verpflichtungserklärungen gegenüber der Staatengemeinschaft können beispielsweise dazu beitragen, vertraglich anerkannte Sozialstandards zu verwirklichen. Sie können wirksam durch unternehmerische Selbstverpflichtungen – etwa Verhaltenskodizes – oder anerkannte arbeitsrechtliche Gütesiegel unterstützt werden (ebenda). Auch erhöhte Transparenz kann helfen, wie die Veröffentlichung der Einhaltung bzw. Nichteinhaltung von Kernarbeitsnormen entsprechend der Empfehlung 3-32, der die CDU/CSU-Gruppe nicht widerspricht. Nach hartnäckigem und unkooperativen Verbleib auf der Negativliste können dann – wie der Fall Burma zeigt – auch nach geltendem Recht Sanktionsmaßnahmen ergriffen werden. Eine Verankerung von Sozialstandards in das WTO-Regelwerk (Empfehlung 3-33) ist dazu nicht erforderlich.

- Die Mehrheit der Entwicklungsländer ist gegen jede Verschränkung von handelspolitischen Vereinbarungen und Kernarbeitsnormen. Sie ist aber nicht per se gegen Kernarbeitsnormen. Aus anderen Erfahrungen befürchten sie aber auch hier, dass entsprechende Vorschläge der Industrieländer letztlich nichts anderes sind als eine versteckte protektionistische Maßnahme, die sie wei-

terhin vom Wettbewerb ausschließen soll. Um im Bilde zu bleiben: viele Entwicklungsländer sehen Exportchancen gerade in jenen arbeitsintensiven Bereichen, in denen wegen noch niedriger Produktivitäten die Standards eben noch nicht auf „Nord“-niveau sind. Dies ändert sich aber im Zuge des Handels. Es muss auch bedacht werden, dass – auch wegen Erfahrungen der Vergangenheit – die WTO in den Kreisen der Entwicklungsländer als ein „ungeliebtes Organ“ gilt.

Mehr noch: Eine Implementierung der Kernarbeitsnormen in das WTO-Regelwerk würde zudem zunächst die falschen treffen. Denn gerade die Entwicklungsländer, die sich weigern, die Kernarbeitsnormen einzuhalten, sind meist diejenigen, die kaum nennenswerte Exporte haben. Damit verliert das Hauptargument der Mehrheit (die *Sanktionsfähigkeit der WTO*) aber seine Bedeutung. Das Gegenteil ist der Fall: Über die Handelsverluste der übrigen Länder würde sich deren ökonomische Situation objektiv verschlechtern.

Um nicht missverstanden zu werden: die CDU/CSU -Arbeitsgruppe ist keineswegs gegen Kernarbeitsnormen und Sozialstandards. Sie unterstützt jede realistische Chance, ihre Durchsetzung zu fördern. Die WTO kann eine beratende und unterstützende Rolle spielen – höhere Transparenz, gemeinsame Ausschüsse etc. sind denkbar-, Handelsvereinbarungen und Kernarbeitsnormen sollten aber auf keinen Fall direkt gekoppelt werden.

#### **Zur Thematik „Liberalisierung von Dienstleistungen durch GATS“**

In den letzten Jahren ist im globalisierten Handel die Bedeutung der Dienstleistungen stark gestiegen. Das ist zum einen ein Spiegelbild nationaler Entwicklungen, zum anderen aber auch durch neue Technologien (Internet etc.) sowie durch den Übergang von früher standortabhängigen („gebundenen“) Dienstleistungen zu „ungebundenen“ bedingt. Damit wuchs auch die Bedeutung des internationalen Dienstleistungsabkommens GATS. Auch der Verlauf der jüngsten Welthandelskonferenz in Doha 2001 ist hierfür ein Beweis. Es entsteht der Eindruck, als müssten nun auch bei den Dienstleistungen Widerstände gegen den Freihandel überwunden werden, so wie das bei GATT bzw. WTO für die Waren in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Die Widerstände gegen Marktöffnungen für Dienstleistungen scheinen in vielen Ländern noch groß zu sein, teilweise sogar in Ländern, die vom freien Zugang ihrer Waren zum Weltmarkt besonders profitierten, wie Deutschland. Diesen Eindruck muss man gewinnen, wenn man den Text, vor allem aber die Empfehlungen der Mehrheit der Kommission zu diesem Thema, liest. Dies ist wohl ein weiteres Zeichen dafür, dass die Mehrheit der Kommission Risiken der Globalisierung stärker betonen will als die entsprechenden Chancen und wettbewerblichen Lösungen generell skeptisch gegenüber steht.

#### **Zur Handlungsempfehlung 3-11**

##### **Erhaltung der Flexibilität**

Während der erste Teil der Empfehlung dem Geist des GATS-Abkommens entspricht, muss der letzte Teil abge-

lehnt werden. Die Mehrheit der Kommission stellt sich hier übrigens gegen die Meinungen der EU und der deutschen Bundesregierung, indem sie für so genannte „*safeguard measures*“ eintritt. Diese Klauseln sollen nach Meinung einiger WTO-Mitglieder die heimische Industrie vor möglichen negativen Auswirkungen des internationalen Dienstleistungshandels schützen. Da aber nach den GATS Bestimmungen ohnehin jedes Land die Möglichkeit besitzt, je nach Sektor festzulegen, welchem Liberalisierungsniveau dieser unterworfen werden soll, sind solche Notfallklauseln nicht nötig. Es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass derartige Schutzklauseln missbräuchlich angewendet werden und der Beliebigkeit Tür und Tor öffnen. Allzu leicht wird es möglich sein, Verpflichtungen zurück zu nehmen, sofern die damit verbundenen „Erwartungen“ nicht erfüllt wurden.

Für die international investierenden Dienstleister sind aber feste, verlässliche Rahmenbedingungen vor Ort unabdingbar. Unternehmen werden nicht investieren, wenn sie befürchten müssen, dass die Grundlage der Investition verändert wird. Derartige Schutzklauseln können deshalb auch kaum im Interesse der Entwicklungsländer sein, für deren Entwicklung ausländische Investitionen auch im Dienstleistungsbereich wichtige Voraussetzung sind.

Wie auf jedes andere internationale Abkommen muss auf GATS Verlass sein, zu starke Flexibilität könnte Beliebigkeit bedeuten, und die wiederum würde jeder Investitionsplanung die notwendige Basis entziehen.

#### **Zur Handlungsempfehlung 3-13**

##### **Ausschluss von Bildung und weiteren Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge aus den GATS Verhandlungen**

Zum Verständnis des GATS ist es wichtig zu wissen, dass das Abkommen die nationale Souveränität der Staaten anerkennt und zulässt, dass diese das Erbringen von Dienstleistungen nach eigenen Zielvorstellungen regulieren dürfen. Die Staaten entscheiden auch, welche Dienstleistungsart sie in das GATS einbringen und welche nicht. Insofern ist die Formulierung der Empfehlung ungenau, denn man kann nichts herausnehmen, was nicht vorher eingebracht worden ist – und von vornherein ist kein Sektor im GATS enthalten.

Die wichtigere Frage ist, ob Bildungsdienstleistungen generell und prophylaktisch aus dem GATS herausgehalten werden sollen. Das GATS unterscheidet fünf Kategorien der Dienstleistungen: vom vorschulischen Bereich bis zur Erwachsenenbildung. Die EU hat fast durchgängig bereits den Marktzugang für Bildungsdienstleistungen gewährt, eine Rücknahme ist einseitig nicht möglich. Deutschland und Europa können daran kaum interessiert sein, wollen sie doch Bildungsdienstleistungen möglichst auch exportieren und über Importe die Auswahl an Bildungsangeboten erhöhen.

Ein Schutz des deutschen Marktes vor ausländischen Bildungsdienstleistungen macht nur Sinn, wenn befürchtet werden müsste, dass dadurch Nachteile für das Bildungswesen in Deutschland entstünden oder dass ein hoheitlicher Auftrag verletzt würde. Beides ist nicht zu sehen. Der

Mehrheitswunsch nach einer Präzisierung der Dienstleistungen „die in hoheitlichem Auftrag erbracht“ werden, ist dennoch sinnvoll. Allerdings ist die Intention der Mehrheit damit folgende: Hier spielt der Erhalt möglicher Subventionierungen der öffentlichen Hand eine Rolle. Subventionierungen sind bei staatlich erbrachten Dienstleistungen eher die Regel als die Ausnahme und können durch die EU z. Zt. vom GATS ausgenommen werden. Auch hier schafft die Mehrheit letztlich einen wettbewerblichen Ausnahmehereich, in dessen Grenzen sich Ineffizienzen ausbreiten können und die Wahlmöglichkeiten eingeschränkt werden.

### Zur Handlungsempfehlung 3-14

#### **Keine Unterschreitung der EU-Standards und Normen im Bereich der Berufsqualifikationen, technischen Normen und der Lizenzierungsverfahren**

Da das GATS keine Normungsbehörde ist, gehört die Festsetzung internationaler Standards nicht zu ihren Aufgaben. Vielmehr erkennt das GATS den Mitgliedern das souveräne Recht zur Regelung der Dienstleistungserbringung im innerstaatlichen Bereich zu. Mit anderen Worten: GATS macht hier keinerlei Vorschriften. Dennoch soll die Regelungsfreiheit bestimmten Kriterien unterworfen werden, die erstens darauf abzielen, Diskriminierungen unter Ausländern sowie In- und Ausländern zu unterbinden und zweitens die Transparenz fördern. Insbesondere dürfen Qualifikationsvorschriften und -verfahren, die technischen Normen und die Vorschriften über die Lizenzerteilung keine unnötigen Hemmnisse für den Dienstleistungsverkehr darstellen. Es ist geplant, bestimmte Disziplinen zu erarbeiten, die z. B. sicherstellen, dass die innerstaatlichen Vorschriften auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen. Die deutsche Regierung bzw. die EU ist also nach wie vor frei, eigene Standards zu setzen, sofern diese den Kriterien der Inländerbehandlung und Transparenz genügen.

Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, ob für internationale Abkommen tatsächlich die EU das Maß aller Dinge sein sollte. Angesichts der Verschiedenartigkeit von Ländern, Sitten, Bedürfnissen erscheint dies eher zweifelhaft. Eine internationale Harmonisierung von Berufsqualifikationen erscheint vor dem Hintergrund unterschiedlicher weltweiter Anforderungen geradezu überflüssig, kontraproduktiv und ohnehin nicht durchführbar. Besser wären hier Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen geeignet.

Die vorgeschlagene Auswertung von Erfahrungen mit Harmonisierungen erscheint zwar grundsätzlich sinnvoll. Offen bleibt, wer diese sehr umfangreiche Arbeit verrichten soll und ob sie in Anbetracht der obigen Argumente überhaupt sinnvoll ist. Eine neue Bürokratie müsste erdacht und mit einer Aufgabe betraut werden, deren Sinn die CDU/CSU-Arbeitsgruppe grundsätzlich bezweifelt.

### Zur Handlungsempfehlung 3-15

#### **Einbeziehung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards**

Die Ablehnungsgründe dieser Handlungsempfehlung entsprechen jenen der Handlungsempfehlung 3-33. Darüber

hinaus ist es nicht Aufgabe von GATS, Normen aufzustellen oder ihre Überwachung zu gewährleisten, sondern Aufgabe des GATS ist es, über bestehende nationale Normen Transparenz zu schaffen. Ziel jeder neuen GATS-Runde sollte es sein, die Liberalisierung des Dienstleistungshandels weiter voran zu bringen. Diesem Ziel laufen „zwingende“ Voraussetzungen zuwider. So sollten auch die notwendigen und zu begrüßenden ILO Standards nicht zur *conditio sine qua non* für Handelsgespräche gemacht werden, weil andernfalls eventuell notwendige und zeitlich begrenzbare Kompromisse unmöglich werden

### Zur Handlungsempfehlung 3-16

#### **Analyse der Wechselwirkungen zwischen nationaler, europäischer und multilateraler Regulierungsebene**

Diese Empfehlung konnte aus Zeitmangel nicht ausreichend diskutiert werden. Sie ist unscharf formuliert und deshalb nicht zielführend. Sie ist darüber hinaus keine unmittelbar mit GATS zusammenhängende Empfehlung.

Die Mehrheit in der Kommission ist der Auffassung, dass auf allen Regulierungsebenen der Einfluss von „stakeholdern“, Zivilgesellschaft und anderen außerparlamentarischen Gruppen gestärkt werden müsse. Daraus erklärt sich wohl vor allem ihr Widerstand gegen den Vorschlag, diese Empfehlung zu streichen oder zu präzisieren. Dem Ziel der Mitsprache soll in der folgenden Handlungsempfehlung zur „Einbeziehung aller Beteiligten in die Beratungen“ auch Rechnung getragen werden:

### Zur Handlungsempfehlung 3-17

#### **Einbeziehung aller Beteiligten in die Beratungen**

Die so formulierte Empfehlung geht nach Meinung der CDU/CSU-Gruppe zu weit. Bereits heute werden die angesprochenen Beteiligten über den Stand der Verhandlungen informiert, vielleicht könnte dies auch noch verbessert werden. Eine weitergehende Beteiligung ist schon aus juristischen Gründen unmöglich, nach EU-Recht bestehen Vorgaben und Beschränkungen, die die Handhabung der Außenbeziehungen als vertraulich einstufen. Es bestehen grundsätzliche Bedenken, Dokumente, die in Verhandlungen verwendet werden, Dritten zugänglich zu machen. Die Gefahr, dass die eigene Verhandlungsposition geschwächt wird, eigene Forderungen evtl. zu teuer zu erkaufen werden müssen, ist nicht von der Hand zu weisen.

Bereits oben wurde auf die Erfolgsgeschichte der WTO hingewiesen. Ihr Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen das Statut hat trotz vieler Anfeindungen das Prinzip des freien Welthandels stets durchsetzen können. Die Kritik an der WTO, sie agiere „zu ökonomisch“ und sei anderen als wirtschaftlichen Zielen gegenüber nicht offen genug ist nicht richtig. Schon der WTO Artikel XX, der sachgerechte Ausnahmen durchaus vorsieht, beweist das Gegenteil.

### Zur Handlungsempfehlung 3-30

#### **Erhöhte Kompatibilität der internationalen Ordnungssysteme**

Diese Empfehlung wurde erst sehr knapp vor den Schlussbesprechungen der Kommission durch die Mehr-

heit in die Diskussion eingeführt. Sie konnte nicht mehr ausreichend diskutiert werden. Der erste Teil ist nahezu selbstverständlich. Die CDU/CSU-Gruppe ist allerdings strikt gegen den zweiten Teil der Empfehlung. Räumte man grundsätzlich „multilateralen Abkommen bzw. internationalen Konventionen zur Durchsetzung von Menschenrechten bzw. friedens-, sozialpolitischen und Umweltzielen (...) Priorität“ gegenüber den WTO-Regeln ein, würde eine Hierarchie zwischen den internationalen Abkommen aufgebaut, die das Völkerrecht nicht kennt. Die WTO ist auch keine Superbehörde, die Ziele aller möglichen multilateralen Abkommen zu verfolgen und durchzusetzen hat, bloß weil sie effizienter als andere internationale Organisationen arbeitet. Mit anderen Worten: die WTO darf nicht mit handelsfremden Aufgaben überfrachtet werden. Bei einer Umsetzung der Mehrheitsempfehlung wäre zudem zu befürchten, dass solche handelsfernen Ziele protektionistisch missbraucht werden würden.

### Zur Handlungsempfehlung 3-42

#### Berücksichtigung von Verhaltenskodizes im öffentlichen Beschaffungswesen

Diese Handlungsempfehlung zielt zwar in die richtige Richtung, geht aber viel zu weit. Die Bevorzugung von Unternehmen, die freiwillige Verhaltenskodizes befolgen, durch das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand darf kein Blankoscheck für ein Abweichen von den Vergaberichtlinien sein.

Die praktische Umsetzung einer solchen Präferenzierung könnte zudem kontraproduktiv wirken. Im Berichtsteil der Mehrheitsfraktionen wird einvernehmlich und zutreffend darauf hingewiesen, dass Korruption insbesondere dort auftritt, „wo öffentliche Amtsträger große diskretionäre Handlungsspielräume bei der Vergabe öffentlicher Aufträge genießen“. Die ohnehin schon bedenkliche Überfrachtung der Vergabe mit so genannten vergabefremden Aspekten würde hier nicht unbeträchtlich erweitert, mit dem möglichen Ergebnis, dass einem korruptionsgeneigten Vergabe-Beamten der Zuschlag nicht an den preislich und qualitativ günstigsten Bieter, sondern an seinen Günstling noch leichter wird.

#### Schlussbemerkung

Die CDU/CSU Gruppe bedauert es sehr, dass viele und wichtige Themen in der Arbeitsgruppe „Waren- und Dienstleistungsmärkte“ nicht oder nicht ausreichend diskutiert werden konnten. So ist es für eine Kommission, die sich mit der Globalisierung befassen soll, eigentlich nicht hinnehmbar, dass Themen wie *Ausländische Direktinvestitionen, Transnationale Unternehmen oder E-business* in dieser Legislaturperiode weitgehend unbearbeitet blieben. Aber die Zeit reichte dazu nicht aus.

Es mag dahin gestellt bleiben, ob die Arbeitsgruppe ihre Themen richtig ausgewählt hat – wohl wissend, dass nicht für alle Themenschwerpunkte hinreichend Zeit zur Verfügung stehen würde. Es steht fest, dass vor allem in der ersten Phase der Beratungen auch Zeit verloren wurde, weil

ideologische Standpunkte eine zu große Rolle spielten. Aus Sicht der CDU/CSU-Gruppe ist oftmals zu lange über Tatsachen, Missstände und Vermutungen diskutiert worden, die mit Globalisierung evtl. zusammengebracht werden können, deren Ursache aber nicht die Globalisierung ist.

Das gilt z. B. auch für das Kapitel über Korruption. Es versteht sich von selbst, dass Korruption auf allen Ebenen und mit allen Mitteln bekämpft werden muss. Dazu gab es auch keinerlei Meinungsverschiedenheiten. Die Handlungsempfehlungen wurden einstimmig verabschiedet. Es erscheint allerdings symptomatisch für das Verhalten der Mehrheit, dass der folgende Absatz gegen die Stimmen der CDU/CSU-Gruppe aus dem Berichtsentwurf gestrichen wurde: „Vielfach wird der Vorwurf erhoben, die Globalisierung sei Ursache für einen Anstieg der Korruption in den letzten Jahren. Das sei mit der Liberalisierung und Privatisierung verbunden. Tatsächlich lässt sich dieser Verdacht weder theoretisch noch empirisch belegen. Korruption hat es schon lange vor der Globalisierung gegeben. Wenn sie neuerdings ansteigt, so ist dies kein Beweis für einen ursächlichen Zusammenhang zur Globalisierung.“

Wenn es eine eventuelle Weiterführung thematisch-ähnlicher Arbeiten einer Enquete-Kommission geben sollte, so ist Sorge dafür zu tragen, dass

- die Zusammenhänge zwischen beobachteten Tatsachen, Entwicklungen und Trends auf den nationalen und internationalen Märkten zur Globalisierung genau analysiert werden,
- die wichtigen Themen, die – aus welchen Gründen auch immer – in dieser Legislaturperiode nicht behandelt wurden, in den Vordergrund neuer Beratungen gerückt werden.

### 11.1.7.3 Arbeitsmärkte

#### Vorbemerkungen

Der Berichtsteil der Mehrheitsfraktionen gliedert sich grundsätzlich in einen Diagnose- und einen Therapie- oder Empfehlungsteil. Im Diagnosteteil konnten weitgehend Übereinstimmungen mit den Mehrheitsfraktionen hergestellt werden. Allerdings hegt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe erhebliche Bedenken gegen viele von den Mehrheitsfraktionen ausgesprochenen Handlungsempfehlungen. Gerade bei diesem Thema ist offensichtlich, dass die Enquete-Kommission den Mehrheitsbericht nutzt, um ideologische und nationale Politikansätze unter Missachtung der empirischen Fakten und zum Teil gegen sie als angeblich nützliche Rezepte für komplizierte weltweite Prozesse zu verkaufen versucht.

Die Mehrheitsfraktionen stellen fest, dass die diagnostizierten Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht in unmittelbarem oder ursächlichem Zusammenhang mit der Globalisierung stehen. Deshalb werden viele nationale Arbeitsmarktprobleme aufgezeigt und Handlungsempfehlungen vorgebracht.

Im Folgenden greifen wir explizit Kapitel und Handlungsempfehlungen aus dem Mehrheitsbericht auf und

stellen eigene Forderungen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit vor. Ergänzend verweist die CDU/CSU-Arbeitsgruppe auf ihr Votum zum Kapitel 5 „Arbeitsmärkte“ im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“.

### **Zusammenfassende Bemerkungen**

Die Regulierungsdichte wirkt auch auf den deutschen Arbeitsmärkten seit langem lähmend. Helfen könnte schon, wenn vor die Normsetzung – wo immer möglich – zunächst eine limitierte Testphase (siehe das sog. „Wisconsin-Modell“ der hessischen Landesregierung) gesetzt würde. Allein hierdurch würde auf der Zeitachse Flexibilität gewonnen.

### **Flexibilität und „Öffnungsklauseln“ notwendig**

Vor allem aber müssen die Rahmenbedingungen im Tarifbereich („Öffnungsklauseln“) endlich flexibler werden. Der in dieser Legislaturperiode wiedereingeführte verstärkte Kündigungsschutz wirkt beschäftigungsfeindlich. Um die Einstellungschancen älterer Arbeitnehmer zu verbessern, sollte diesen beim Abschluss eines Arbeitsvertrages ein Optionsrecht eingeräumt werden. Sie könnten sich hierbei entscheiden, bei einer eventuellen späteren Kündigung gegen Zahlung einer Abfindung auf eine Kündigungsschutzklage zu verzichten. Ebenso beschäftigungsfeindlich wirken der einseitige allgemeine Anspruch auf Teilzeitarbeit und die kostenintensiven Neuregelungen bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001. Beide belasten insbesondere die mittelständische Wirtschaft zusätzlich und schädigen damit die eigentlichen Träger derzeitiger und zukünftiger Beschäftigung.

### **Beschäftigungswirksame Handlungsempfehlungen für Deutschland**

Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollten zusammengefasst und so ausgestaltet werden, dass Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung entstehen. Deshalb muss das Lohnabstandsgebot strikt beachtet werden. Zudem sollte die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe reduziert und die vielfältigen Ansprüche, die über den Regelsatz der Hilfe zum Lebensunterhalt weit hinausgehen, geprüft werden. Wer ein Arbeitsangebot ablehnt, der muss mit einer deutlichen Verringerung seines Anspruchs auf Sozialhilfe rechnen. Um im Niedriglohnbereich gezielt Beschäftigungsanreize zu setzen, sollte auf Sozialbeiträge bis zum steuerlichen Grundfreibetrag (derzeit etwa 10.000 Euro p.a.) verzichtet werden. Die Beitragsausfälle könnten durch Einschränkungen der vielen ineffizienten Arbeitsmarktprogramme kompensiert werden.

Der relativ niedrige Anteil von Beschäftigten im Niedriglohnbereich und der hohe Anteil der Schattenwirtschaft weisen auf die falschen Rahmenbedingungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt hin. Diese sind maßgeblich von der jetzigen Bundesregierung zu verantworten.

### **Kommentar zu Kapitel 4.2: Der deutsche Arbeitsmarkt im globalen Wettbewerb**

#### **Zu Kapitel 4.2.3: Zusammenfassende Bewertung, Punkt 1.**

Die Stellung Deutschlands im internationalen Wettbewerb wird hier nicht zutreffend beschrieben. Der von der OECD entwickelte und verwendete Indikator der Exportperformance zeigt dies deutlich: Seit Mitte der 80er Jahre hat dieser Indikator fast 25 Prozent eingebüßt. Die Exportperformance anderer Industrieländer (z. B. USA, Irland, Spanien, Norwegen, Finnland) hat sich hingegen verbessert, und wichtige europäische Konkurrenten haben weniger schlecht abgeschnitten als Deutschland.

#### **Zu Kapitel 4.2.3, Punkt 8.**

Zugrundeliegende Ursache der in Deutschland vergleichsweise geringen Beschäftigung im Bereich der persönlichen Dienstleistungen ist der unzureichende Lohnabstand (zur empirischen Relevanz siehe Boss 2001; Klös, Schäfer 2002). Dieser kann zwar durch die Entlastung geringer Einkommen von Sozialabgaben gemildert werden, doch dies löst nicht das eigentliche Problem. Vielmehr werden durch die Verschiebung von Finanzmitteln von einer öffentlichen Hand (Steuer) in die andere (Sozialversicherung) die ohnehin schon problematischen Anreizstörungen durch weitere Verletzungen des Konnexitätsprinzips verstärkt. Eine problemadäquate Lösung bestünde in einer Absenkung der Transfereinkommen und ggf. der Einführung einer negativen Einkommensteuer. Die Schaffung bzw. Ausdehnung eines öffentlichen Beschäftigungssektors beseitigt die Arbeitslosigkeit nicht, da die Opportunitätskosten beachtet werden müssen: Eine dadurch bedingte Erhöhung der Steuern zur Finanzierung öffentlicher Beschäftigung führt ihrerseits zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit.

#### **Zu Kapitel 4.2.3, Punkt 9.**

Die empirischen und theoretischen Hinweise auf einen beschäftigungsfeindlichen Einfluss von Rigiditäten sind unübersehbar (vgl. z. B. Eichhorst u. a. 2001, Berthold u. a. 1999, Siebert 1997). Voraussetzung für die Absenkung der hohen nationalen Arbeitslosigkeit ist jedoch Flexibilität, also die Bereitschaft zur Anpassung und die Öffnung veränderungsfeindlicher tarifrechtlicher Strukturen. Da dies bisher nicht geschehen ist, die Notwendigkeit jedoch weiter besteht, entstehen mittlerweile viele Arbeitsverhältnisse in rechtlichen Grauzonen oder sogar unter Verstoß des Tarifrechts. Je länger die arbeitsmarktpolitischen Anpassungen verzögert werden, desto höher werden im Zeitablauf die Kosten dafür sein.

#### **Zu Kapitel 4.2.3, Punkt 10.**

Die Existenz einer Dienstleistungslücke ist unumstritten. Umstritten sind allerdings die Messmethode und daraus resultierende Ergebnisse. Nicht nachvollziehbar ist, warum eine „generelle Wachstumsschwäche“ und „Strukturprobleme in den neuen Bundesländern“ dafür ursächlich sein sollen, obwohl die Existenz der Lücke auch in



Westdeutschland einwandfrei nachweisbar ist. Eine generelle Wachstumsschwäche müsste alle Branchen betreffen.

### **Kommentar zu Kapitel 4.3: „Globalisierungsbedingter Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt“**

#### **Zu Kapitel 4.3.6: Zusammenfassende Bewertung, Punkt 3.**

Der Hinweis auf makroökonomische Faktoren“ (zu geringe Binnennachfrage, Zunahme des Angebotes an Arbeitskräften, Produktivitätswachstum) als Ursache struktureller Arbeitslosigkeit überzeugt nicht. Das Produktivitätswachstum liefert keine langfristig zufriedenstellende Erklärung für Arbeitslosigkeit (Vivarelli 1995). Auch ein höheres

Arbeitskräfteangebot führt nicht unbedingt zu höherer Arbeitslosigkeit. Dies zeigen Erfahrungen anderer Länder (z. B. der USA). Maßgeblich für die Absorptionsfähigkeit eines Arbeitsmarktes ist nämlich seine Flexibilität. Die Vorstellung, die strukturelle Arbeitslosigkeit sei keynesianischer Natur und resultiere aus einer unzureichenden Güternachfrage, ist angesichts des vorgeschlagenen Gegenmittels – einer Ausweitung der Staatsausgaben – empirisch wenig haltvoll: Die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland steigt seit vielen Jahren – unabhängig davon, ob eine expansive oder restriktive Fiskalpolitik betrieben wird.

Für die Lesbarkeit des gesamten Votums bilden wir in dem folgenden Kasten die Aussagen ab, die bereits im Zwischenbericht als Beispiel für einen internationalen Vergleich dienen.

Die deutsche Volkswirtschaft profitiert weniger als andere Industrienationen von den Erwerbchancen, 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.

#### **Flexible Arbeitsmärkte**

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 1999a: 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. 1999: 8).<sup>1</sup> 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.

#### **Beispiel Niederlande**

Gerade das Beispiel Niederlande zeigt, dass eine zurückhaltende Lohnpolitik den Beschäftigungsaufschwung unterstützt. Zwischen 1979 und 1997 wurden mehr als 1,2 Millionen neue Arbeitsplätze eingerichtet, ein Plus von knapp 27 Prozent (Sachverständigenrat 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: 464f.). 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 (Sachverständigenrat 1998, Ziffer 170ff.; 1999, Ziffer 341ff. 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 Lohn differenzierung, welche die ökonomischen Knappheiten berücksichtigt, ist jedoch in der deutschen Wirtschaft ausgeblieben, die Lohnstruktur blieb weitgehend

<sup>1</sup> Insbesondere die Jahre 1970 bis 1975 sowie 1980/1981 und 1991/1992 waren durch eine aggressive Lohnpolitik gekennzeichnet.

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

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). 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.<sup>2</sup> 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: 201ff.; Möller, Bellmann 1996: 252ff.; 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 1996c: 134). Die Lohnabschlüsse haben sich langfristig eher an der Inflationsrate oder der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung orientiert, regionale Begebenheiten spielen eine relativ untergeordnete Rolle (Schnabel 1997: 159ff.). 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 eingeengt (OECD 2000k: 31ff.).<sup>3</sup>

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 1999a: 54ff.).<sup>4</sup>

- In den Niederlanden wurde der gesetzliche Mindestlohn abgesenkt und gleichzeitig der tarifliche Mindestlohn an den gesetzlichen angenähert (OECD 2000m: 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 2000m: 56, 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 2000m: 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: 478ff.). Dazu zählen erstens Leiharbeiter, befristete Beschäftigte und Beschäftigte auf Abruf sowie zweitens Teilzeitbe-

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dies gilt noch mehr für die angelsächsischen Länder Großbritannien, Neuseeland und Australien, deren Arbeitsmärkte sich noch günstiger entwickelt haben.

schäftigte 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.<sup>5</sup> 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. 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 heterogenen 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.<sup>6</sup> 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.

#### **Kommentar zu Kapitel 4.4: Handlungsempfehlung 4-1 „Weiterbildung“**

Jedes Individuum investiert durch Bildung und Weiterbildung in seine eigene Zukunft. Das heißt auch, dass jeder diese Entscheidungen für sich selbst treffen muss. Gegenwärtig gibt die Bundesanstalt für Arbeit bereits sieben Milliarden Euro im Jahr für die berufliche Weiterbildung aus. Angesichts ausstehender Belege für die Wirksamkeit der Förderung (Hagen, Steiner 2000) erscheint eine weitere Erhöhung nicht angemessen. Eine Ausweitung der Regulierungsdichte durch Rahmengesetze und Ausbildungsumlagen wird ebenso abgelehnt. Die Idee eines Zertifizierungssystems für Unternehmen erscheint zweifelhaft. Der Mangel an formalen Qualifikationen kann kaum durch Formalisierung abweichender Qualifikationen kompensiert werden. Wie die Unternehmen ihre Weiterbildung organisieren, sollte ihnen letztlich selbst überlassen werden.

#### **Zu Handlungsempfehlung 4-3 „Arbeitszeitpolitik“**

Diese Handlungsempfehlung beruht auf der Vorstellung, das Arbeitsvolumen sei fest vorgegeben und müsse bloß auf mehr Köpfe verteilt werden, um den Beschäftigungsstand

zu erhöhen. Diese Vorstellung ist unzutreffend. Die Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt sind viel zu spezifisch, als dass man durch allgemeine Arbeitszeitverkürzungen die Beschäftigung erhöhen könnte. Während in einigen Segmenten sogar Fachkräftemangel herrscht, ist in anderen Segmenten ein Überschuss zu beobachten. Regulierungen wie das Teilzeit- und Befristungsgesetz werden diese Segmentierung verschärfen und die Arbeitslosigkeit erhöhen (vgl. Klös, Schäfer 2000). Bereits im Zwischenbericht 2001 zeigte die CDU/CSU-Arbeitsgruppe anhand von verschiedenen Beispielen aus dem europäischen Ausland, dass der hier erneut vorgebrachte Vorschlag der Arbeitszeitverkürzung nicht zu den gewünschten Effekten – der Verringerung von Arbeitslosigkeit – führt (Enquete-Kommission „Globalisierung“ 2001c: 178ff.). Aus diesem Grund wird auf eine erneute Darstellung an dieser Stelle verzichtet.

#### **Zu Handlungsempfehlung 4-4 „Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit“, hier speziell: Rückführung des Ehegattensplittings“**

Bereits der frühere SPD-Bundesfinanzminister Lafontaine plante die Begrenzung des Splittingvorteils auf maximal 8 000 DM und scheiterte mit diesem Vorhaben an massiven verfassungsrechtlichen, aber auch ökonomischen Bedenken. An dieser Sachlage hat sich so gut wie nichts geändert. Folgende Gründe sprechen für die Beibehaltung des Splittingverfahrens:

- Das Ehegattensplitting ist keine disponible Steuervergünstigung, sondern verfassungsrechtlich geboten, weil die Ehe als Lebensgemeinschaft beide Partner als gleichberechtigt ansieht und daher das Einkommen

<sup>5</sup> Der Kündigungsvorschriften in den Niederlanden sind ebenfalls im internationalen Vergleich sehr strikt, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie in Deutschland (vgl. OECD 1994b, 69ff.).

<sup>6</sup> In den Niederlanden gilt dies aber nur für Niedriglohnempfänger, welche jedoch die Beschäftigtengruppe bilden, für welche die Anpassungslasten am höchsten sind.

auch beiden in gleicher Höhe zugerechnet werden muss. Außerdem begründet die Ehe auch zivilrechtliche Unterhaltsansprüche.

- Im Zuge der Steuerreform sinkt die Grenzsteuerbelastung und dadurch verringert sich automatisch auch der Splittingvorteil
- Durch den Splittingvorteil profitieren nicht nur die kinderlosen Ehepaare, sondern insbesondere die Ehepaare mit Kindern – eine Kappung des Vorteils müsste aus verfassungsrechtlichen Gründen auch auf diese Gruppe im Zuge des Gleichbehandlungsgrundsatzes ausgedehnt werden.
- Nur zwei Prozent der verheirateten Einkommensteuerzahler kommen gegenwärtig in den Genuss des vollen Splittingvorteils. Die steuerlichen Einsparpotenziale sind bei einer Abschaffung deshalb gering.

#### **Zu Kapitel 4.4.1: Exkurs: Hilfen für die potenziellen Globalisierungsverlierer durch Subvention gering qualifizierter Arbeit**

Das antizipierte Primat der Qualifizierungspolitik gegenüber der Lohnsubventionierung im Niedriglohnbereich stößt an Grenzen, da die Grenzkosten der Qualifizierung steigen und die Grenzerträge hieraus letztlich übersteigen. Ein Arbeitsmarkt muss aber auch Chancen für Geringqualifizierte bieten. Anreize zur Qualifizierung bietet der Markt durch bessere Chancen auf einen Arbeitsplatz und höhere Löhne für Hochqualifizierte genug.

Dass kulturelle Aspekte einer Ausweitung des Sektors der Einfachdienstleistungen entgegenstehen, wird bereits durch ein steigendes Angebot dieser Dienstleistungen in der Schattenwirtschaft widerlegt.

Das Argument, das Lohnniveau sei zu hoch für einen Niedriglohnsektor leitet sich nicht aus dem Mangel an entsprechenden Leistungsgruppen in Tarifverträgen ab. Es resultiert vielmehr aus dem geringem Arbeitsangebot in diesen Leistungsgruppen. Dies kann mit dem Mindestlohncharakter der Sozialhilfe erklärt werden.

#### **Zu Kapitel 4.5: Globalisierung und arbeits- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit des Nationalstaates**

##### **Zu den Handlungsempfehlungen 4-5 und 4-6 „Mindestsozialleistungsquoten“**

Die Forderung nach EU-weiten Mindestsozialleistungsquoten ist irrational, da einerseits nicht berücksichtigt wird, wie viele soziale Leistungen notwendig sind und andererseits der politische Wille einzelner Mitgliedsländer ignoriert wird. Stattdessen sollten die Sozialbudgets effizienter dazu verwendet werden, um den Finanzbedarf zu senken und Räume für wachstumsfördernde Steuer- und Sozialabgabensenkungen zu schaffen. Im Übrigen wird ein Wirkungszusammenhang impliziert (niedrigere Sozialleistungsquoten erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit), der in Abschnitt 4.2 noch heftig angezweifelt wurde.

Mindestsozialleistungsquoten laufen zudem auf eine Harmonisierung der Sozialausgaben auf hohem Niveau hin-

aus und beschränken den Wettbewerb um „Best Practices“. Zudem ist die Ausgangshypothese eines „Race to the Bottom“ im Wettbewerb bei den Sozialleistungen nicht zutreffend. Im Gegenteil, die Sozialleistungsquoten sind im Zeitraum 1980 bis 1999 in fast allen Ländern der EU gestiegen. Auch die Sozialleistungen je Kopf tendieren nach oben, nicht nach unten.

#### **Zu Kapitel 4.7: Beschäftigungsrelevante Defizite in der Europäischen Union**

##### **Zu Handlungsempfehlung 4-8 „Erweiterung des Aufgabenbereichs der EZB“**

Die Forderung nach einer Ausweitung des Zielkatalogs der EZB wird von CDU/CSU abgelehnt. Aus ordnungspolitischen Gründen sollten die Zuordnungen von Aufgaben in der Wirtschaftspolitik klar und eindeutig sein und nicht verwischt werden. Indem die EZB für Preisstabilität sorgt, leistet sie einen wichtigen Beitrag für Wachstum und Beschäftigung. Die Bundesregierung hat durch ihre Wirtschafts-, Steuer-, Finanz- und Sozialpolitik für wachstums- und investitionsfreundliche Rahmenbedingungen zu sorgen, die Tarifpartner sind für beschäftigungsorientierte Löhne verantwortlich.

##### **Zu Handlungsempfehlung 4-10 „Produktivitätsorientierte Lohnpolitik“**

Die Lohnentwicklung muss stets im Einklang mit der nationalen Produktivitätsentwicklung stehen und darf sich nicht an einem EU-Durchschnitt orientieren. Dies gewährleistet eine stabilitäts- und beschäftigungsorientierte Lohnpolitik.

Die Mehrheitsfraktionen scheinen zudem einen Lohnkostenwettbewerb generell negativ zu beurteilen (Vorwurf eines „Lohndumping-Wettbewerbs“). Auch hier konnte z. B. der Sachverständigenrat in einem seiner letzten Gutachten kein „Race to the Bottom“ feststellen. Zudem ist die implizite Annahme falsch, Lohndisziplin sei beschäftigungsneutral, wenn dies alle Länder täten. Lohnmoderation kann vielmehr in allen beteiligten Ländern die Beschäftigungslage verbessern, denn sie verbessert tendenziell das Verhältnis von Arbeits- zu Kapitalkosten.

#### **Zu Kapitel 4.8, 4.8.2: Handlungsempfehlungen zur Europäischen Steuerpolitik**

Die in diesem Kapitel unterbreiteten Empfehlungen sind alle durch ein tiefes Misstrauen gegenüber dem internationalen Steuerwettbewerb gekennzeichnet. Dieser wird einseitig als „unfairer Wettbewerb“ interpretiert. Bisher existieren allerdings keine rechtlich verbindlichen und definitorisch klaren Begriffsunterscheidungen zwischen einem unerwünschten „unfairen“ und einem erwünschten „fairen“ Steuerwettbewerb.

Steuerwettbewerb ist auch nicht zwangsläufig mit Steuermindereinnahmen verbunden. Auch hier ist ein „Race to the Bottom“ empirisch bislang nicht nachweisbar. Im Gegenteil: Die Anteile der von den Kapitalgesellschaften gezahlten Gewinnsteuern an den Steuereinnahmen insgesamt sind laut OECD-Berechnungen in den 90er Jahren

angestiegen und nicht gesunken. Führt Steuerwettbewerb zu einer höheren Effizienz der nationalen Steuersysteme, (Senkung der Steuersätze und gleichzeitig Abschaffung von Steuerschlupflöchern) so kann dies positive ökonomische Anreize entfalten. Hohe Steuersätze ohne entsprechende Gegenleistung führen aber insbesondere im Bereich der Besteuerung mobiler Faktoren (Sachkapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte) zu Ausweichreaktionen.

Soll eine Harmonisierung der direkten Steuern auf europäischer Ebene angestrebt werden, dann erscheint es bei der Unternehmensbesteuerung sinnvoller, an Stelle der Steuersätze, die steuerlichen Vorschriften der Gewinnermittlung anzugleichen. Dies würde den Steuerwettbewerb transparenter machen und nicht ausschalten. Ein solcher Vorschlag ist in der Diskussion und ein erster sinnvoller Schritt könnte eine europäische Angleichung im Bereich der Körperschaftsteuern sein (z. B. Halbeinkünfteverfahren als einheitliche Besteuerungsmethode).

**Zu Handlungsempfehlung 4-13 „Bekämpfung von Standortkonkurrenz, die mittels Steuerergünstigungen und steuerlichen Sonderkonditionen für mobile Unternehmensfunktionen erfolgt“**

Dieser Empfehlung liegt erneut die Angst vor einem „Race to the Bottom“ zu Grunde. Auch hier werden „mobile Unternehmensfunktionen“ nicht abwandern, so lange der „Value for Money“ stimmt. Deshalb sollte zunächst abgewartet werden, ob die bereits beschlossenen Maßnahmen in Form der Verhaltenskodizes ausreichen. Generell restriktivere Besteuerungsregeln bei mobilen Unternehmensfunktionen (Kapitalanlagen, Holding- und Finanzierungsfunktionen, Lizenzverwaltung, Versicherungsdienstleistungen) werden allerdings Umgehungs- und Vermeidungsstrategien nach sich ziehen (z. B. Verlagerungen außerhalb der EU) und sind deshalb nicht zielführend.

**Zu Handlungsempfehlung 4-14 „Anpassung der Doppelbesteuerungsabkommen an veränderte Gegebenheiten und Subventionskontrolle“**

Bevor multilaterale Abkommen geschaffen werden, sollte geprüft werden, ob die bilateralen Freistellungs- oder Anrechnungsmethoden für alle EU- verbindlich gemacht werden sollten. Auch bei dem Vorschlag einer umfassenden Subventionskontrolle ist Skepsis angebracht. Bereits auf nationaler Ebene ist eine Kontrolle schwer durchführbar; auch auf der EU-Ebene gibt es in der Beihilfenkontrolle erhebliche Probleme. Eine Ausdehnung der Kontrolle auf alle Steuervergünstigungen würde diese Kontrollprobleme weiter verschärfen, zumal selbst eine Quantifizierung von Vorteilen aufgrund von Steuervergünstigungen methodisch schwierig ist.

**Zu Kapitel 4.8.3 Handlungsempfehlungen 4-15 bis 4-17**

**„Öffentliche Daseinsvorsorge“**

Die in dem Mehrheitsbericht unter diesem Punkt geforderte Rahmenrichtlinie wäre bei konsequente Wettbewerbspoli-

tik überflüssig. Es sollte zudem strikt das Beihilfenverbot und das Subsidiaritätsgebot durchgesetzt werden. Die Schaffung einer Rahmenrichtlinie für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen setzt zunächst eine Definition solcher Dienstleistungen voraus. Allerdings entzieht sich der Begriff der Gemeinwohlorientierung einer exakten Definition. Es ist deshalb zu befürchten, dass hierdurch gemeinwohlorientierte öffentliche Unternehmen gegenüber privaten Unternehmen bevorzugt werden sollen.

**Zu Kapitel 4.10.1: Handlungsempfehlungen zur Informalität der Arbeit**

**Zu Handlungsempfehlung 4-19 „Ausreichende Versorgung mit Öffentlichen Gütern“**

Die Schlussfolgerung in dieser Handlungsempfehlung, Informalität resultiere aus mangelnder Versorgung mit öffentlichen Gütern, ist unplausibel und von der Analyse nicht gedeckt. Sie steht auch im Widerspruch zu den Ausführungen über den informellen Sektor in Kapitel 4.9.1.1 und die Schattenwirtschaft in Kapitel 4.9.1.5.

**11.1.7.4 Globale Wissensgesellschaft**

**Zum Teil „Hochschulen“**

**Vorbemerkungen**

Die Mehrheitsfraktion in der Enquete-Kommission hat an Ende der Beratungen einen bis zu diesem Zeitpunkt gemeinsamen Bericht zum Bereich „Hochschulen und Globalisierung“ zurückgezogen. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe hält es für erforderlich, diesen so bedeutsamen Bereich und die Empfehlungen dem Deutschen Bundestag vorzulegen. Sie gibt deshalb folgendes Minderheiten-votum ab.

**Wissensübertragung- Wissensgenerierung**

Die Enquete-Kommission hat sich das deutsche Hochschulsystem als Fallbeispiel für die Übertragung von Wissen im globalen Wettbewerb ausgesucht, weil Hochschulen dem globalen Wettbewerb besonders ausgesetzt sind.

Das Gutachten von Dierkes und Merckens (2002) für die Enquete-Kommission Globalisierung des Bundestages bildet die Grundlage der folgenden Ausführungen.

**Globalisierung, Wissenschaft und Hochschulen: eine Einführung**

Der jetzt, zu Beginn des 21. Jahrhunderts, erreichte und wahrscheinlich fortschreitende Stand der Globalisierung der Weltwirtschaft mag einmalig sein, er mag vielleicht auch nur den Umfang repräsentieren, der die damalige Welt bei der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert charakterisierte; so oder so hat er tiefgreifende Konsequenzen für die Wirtschaft aller Nationen und Regionen: der Wettbewerb wird intensiviert, neue Wettbewerber treten auf und brechen in Märkte ein, die bislang von wenigen dominiert wurden. Wirtschaftsstandorte wie die Bundesrepublik Deutschland müssen so zunehmend Anstrengungen unternehmen, um ihre Marktführerschaft in einzelnen Märkten und ihre generelle Exportfähigkeit zu erhalten.

Unterhalb dieser Makrotrends ist festzustellen, dass neben einer großen Steigerung bei den einfachen Dienstleistungen, die in der Regel weiterhin lokal und regional nachgefragt und angeboten werden, der Markt an wissensintensiven Dienstleistungen – global nachgefragt und angeboten – deutlich zunimmt. Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass die für die modernen Ausprägungen traditioneller Produkte und Techniken erforderliche Wissensbasis ebenfalls deutlich zunimmt. Ob diese Entwicklung nun als Wissensgesellschaft oder auch nicht bezeichnet wird mag Anlass zu trefflichen Diskursen geben. Erheblich ist es nicht. Erheblich ist, dass sowohl bei Dienstleistungen als auch bei Produkten mehr Technik, neuere Technik, neuere Kombinationen von Technik und damit verknüpft, mehr und besseres Wissen erforderlich ist. Unstrittig ist auch wohl, dass durch die Vernetzung, Datenbanken und Datenaufbereitungsmethoden immer mehr Informationen zur Verfügung stehen.

### **Wissensbasis vergrößern – Investitionen erforderlich**

Die Konsequenz liegt auf der Hand: Nationen und Regionen, die in die Wissensbasis ihrer Bevölkerung investieren, sind diejenigen, die in diesem Rennen die Chance haben, auf der Gewinnerseite zu stehen. Die, die es nicht tun, oder deren Bevölkerung nicht bereit ist zu lernen und ständig neu zu lernen, dürften eher zu den Verlierern zählen. Investitionen in das Humankapital sind damit ein Schlüsselfaktor im gegenüber den letzten Jahrzehnten intensiveren und globaleren Wettbewerb. Damit steht und fällt die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit einer Region und Nation mit der Leistungsfähigkeit ihrer Bildungseinrichtungen auf allen Stufen und für alle Phasen des Lebensprozesses. Wissen, Umgang mit Wissen, Schaffen von neuem Wissen muss gelernt und immer wieder gelernt werden im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit, sieht man einmal von allem anderen, nämlich den kulturellen, sozialen und politischen Aspekten des Bildungsprozesses ab.

Die Frage nach der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Bundesrepublik Deutschland lässt sich daher zu einem großen Teil auf die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der Bildungsinstitutionen, der Prozesse im Bildungswesen und die Bildungsinhalte zurückführen. Angesichts der großen Bedeutung von Wissen macht es Sinn hier exemplarisch die Hochschulen herauszugreifen und zu fragen: Inwieweit sind diese in der Lage, Jugendliche und Menschen jenseits der Erstausbildung auf diesen Wettbewerb um Wissen vorzubereiten und zu unterstützen.

### **Global wettbewerbsfähige Hochschulen**

Hochschulen sind in diesem Zusammenhang auch noch von besonderem Interesse weil sie selbst, mehr als andere Teile des Bildungssystems, einem Globalisierungsdruck und verschärftem Wettbewerb ausgesetzt sind. Während vorschulische Bildung, Grundschulen und das Angebot der Sekundarstufe fast ausschließlich regional und lokal angeboten werden und nur auf dieser Ebene einem Wettbewerb – je nach Kulturraum – unterliegen, sind die Nachfrager nach Hochschulausbildung, wenn Sprachbarrieren

unbedeutend werden und die finanziellen Mittel bereitstehen, grundsätzlich mobil. Sie können und werden dies in Zukunft immer mehr tun, sich weltweit die leistungsfähigsten Hochschulen aussuchen, die sie am besten auf den für die hochtalentierten und -motivierten Studierenden immer mehr globaleren Arbeitsmarkt vorbereiten.

Global wettbewerbsfähige Hochschulen haben darüber hinaus noch eine Fülle zusätzlicher positiver Sekundär- und Tertiäreffekte. Sie binden Studenten an den Kulturraum, in dem sie studiert haben, seine Institutionen, Technologien und Verfahren und tragen somit langfristig und nachhaltig zur weiteren Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einer Region mit global wettbewerbsfähigen Hochschulen bei.

Die Frage ist also damit ganz einfach: Wo steht das deutsche Hochschulsystem in dieser dualen Verantwortung, selbst global wettbewerbsfähig und damit für Studierende und Forscher aus anderen Regionen attraktiv zu sein und gleichzeitig die in diesem Land heute und vor allem zukünftig Lebenden optimal auf den globalen Wettbewerb vorzubereiten, der zunehmend von der Qualität des Humankapitals bestimmt wird.

### **Die Sogwirkung der US-amerikanischen und englischen Hochschulen**

Bei einer Gesamtschau der faktischen und auch wahrgenommenen Wettbewerbssituation im Bereich der Hochschulbildung gelten global in erster Linie und mit großem Abstand die Vereinigten Staaten als das „Mekka“ der Bildungswilligen und Leistungsorientierten. Für Südostasien beginnt Australien mehr und mehr eine ähnliche Rolle als regionales Zentrum einzunehmen. Aus kontinentaleuropäischer Sicht sind es vor allem wiederum die Vereinigten Staaten und Großbritannien, denen die höchste Attraktivität beigemessen wird. Eine gewissen Wettbewerbsstärke ist noch in den skandinavischen Ländern und in den Niederlanden festzustellen.

### **Attraktivität von ausländischen Hochschulen**

Diese Daten werden gestützt durch aktuelle Wanderungsbewegungen von Jugendlichen aus den hochschulpolitisch weniger wettbewerbsfähigen Regionen. Das lässt sich eindrucksvoll, neben vielen anderen Statistiken, mit der Tatsache illustrieren, dass 50 Prozent der PhD-Studenten in den Vereinigten Staaten heute nicht Bürger dieses Landes sind. Diese Attraktion wird vor allem von Natur-, Ingenieur-, und medizinischen Wissenschaften ausgeübt. Sie wird, gerade am Bildungsstandort Deutschland, reflektiert durch immer stärkere Anfragen von Jugendlichen und ihren Eltern aus der oberen Mittelschicht, dem Bildungsbürgertum, im Hinblick auf die Bedingungen eines Studiums vor allem in den Vereinigten Staaten, aber auch in Großbritannien. Die generelle Veränderung, die sich hier niederschlägt, ist in dreierlei Hinsicht zu sehen. Erstens wird angenommen, dass die Chancen in zunehmend globalisierten Arbeitsmärkten für die oberen, mächtigen und interessanten Positionen noch mehr als zuvor von der Qualität der Ausbildung abhängt, dass zweitens eine solche Qualität am Hochschulstandort Deutschland nicht ge-

boten werden kann, sondern hier ein Ausweichen in die faktisch besseren und höher reputierlichen Top 20 bis 30 US-amerikanischen Universitäten erforderlich ist und dass letztlich – dies ist die weitgehendste Veränderung – die Bereitschaft wächst, ein volles Studium und nicht allein ein Auslandssemester zu finanzieren, d. h. in Investitionskategorien zu denken, die sich gut und gerne auf über 100 000 bis 200 000 Euro belaufen können.

### **Hochschulstandort Deutschland für Ausländer wenig attraktiv**

Die Zahl der Jugendlichen, die diesen Weg einschlagen, und ihrer Familien, die in der Lage und bereit sind, diese Finanzierungsmittel aufzubringen, ist immer noch, gemessen an der Gesamtzahl der Studenten am Hochschulstandort Deutschland, recht klein. Sie nimmt jedoch zu und dürfte bei einem weiteren Auseinanderklaffen der Wettbewerbsfähigkeitsschere gerade unter der Erbengeneration deutlich zunehmen. Bei der augenblicklichen Situation muss diese Entwicklung als Indikator dafür angesehen werden, dass gerade die bildungspolitisch hochsensiblen und gutinformierten Bevölkerungskreise den Hochschulstandort Deutschland als weniger attraktiv einschätzen als die Top 20 bis 30 amerikanischen Universitäten. Insofern kann diese Entwicklung als Frühwarnindikator für breitere Tendenzen gelten, die, besonders wenn sie durch mangelnde finanzielle Möglichkeiten beschnitten werden, sich in politischer Unzufriedenheit mit dem deutschen Bildungssystem niederschlagen. Generell ist natürlich zu sagen, dass jeder Jugendliche, der an Spitzeneinrichtungen der Forschung und Wissenschaft im Ausland Qualifikationen erwirbt, begrüßenswert ist, wenn er oder sie zurückkehrt und damit nicht Teil des wachsenden Brain Drains auf der Welt wird, und wenn auf der anderen Seite in ähnlichem Umfang Studenten anderer Länder, insbesondere der stark wissensbasierten Volkswirtschaften nach Deutschland kommen würden und ihre Qualifikation hier erwerben. Diese Art der Vermischung, Internationalisierung und Globalisierung der Ausbildung ist nur wünschenswert. Die augenblickliche Situation zeigt jedoch, dass sich bei dieser bildungspolitisch kritischen und sensiblen Bevölkerungsschicht zunehmend eine Schere herausbildet zwischen der Attraktivität des Studierens in den Vereinigten Staaten oder auch in Großbritannien und der zurückgehenden Attraktivität, ein Studium am Hochschulstandort Deutschland zu beginnen.

### **Die Markenstärke US-amerikanischer Spitzenuniversitäten als Zugfaktor für den Hochschulstandort USA**

Die besondere Anziehungskraft US-amerikanischer Universitäten weltweit ist im wesentlichen auf der faktischen Ebene auf eine jahrzehntelange Hierarchisierung des Bildungssystems zurückzuführen, bei der die leistungsfähigen Privat- wie Staatsuniversitäten durch starke Finanzkraft (Endowment, Alumni Donations, andere Unterstützung privater Personen und Organisationen, Forschungsförderung) die kompetentesten Fakultät mit den besten Studenten zusammengebracht haben. Strenge Selektion, Leis-

tungsstreben und Kommunikation der Leistungsfähigkeit der Institution durch eine entsprechende Informationspolitik sind hier, neben intensiver Studenten- und Ehemaligenbetreuung, die Schlüsselfaktoren. Die breite öffentliche Diskussion verschiedener allgemeiner und fachspezifischer Rankings der Universitäten macht, bei allen methodischen Schwächen, dieses deutlich und verstärkt die hier wirkende Faktoren noch einmal.

Die Reputation der hervorragenden 20 bis 30 Universitäten bestimmt das Image und die Attraktivität des Hochschulsystems der USA insgesamt. Ein USA-Studium gilt generell als „besser“ und damit – in den meisten Ländern – als karriereförderlicher im Vergleich zu Abschlüssen nationaler Universitäten. Obwohl sehr viel für den objektiven Qualitätsvorsprung der Spitzenuniversitäten und die Berechtigung ihrer hohen Attraktivität spricht, ist dies im Hinblick auf den verbleibenden Großteil des Hochschulsystems der USA eher fragwürdig.

### **Qualität der Hochschulen steigern – Schwerpunkte herausstellen**

Einige Faktoren wie beispielsweise intensive Studentenbetreuung, Flexibilität, Leistungsstreben oder die breite Akzeptanz von neuen, auf die Kundeninteressen bezogenen Entwicklungen in den Curricula müssen auch hier als weitgehend durchgängige Wettbewerbsvorteile angesehen werden. Die Qualität der Lehrenden und Forschenden bleibt jedoch, ebenso wie die Qualität der Studenten, in der Regel hinter einer durchschnittlichen Universität in Kontinentaleuropa zurück. Aber auch für Bildung gilt, was auch vielen Produkt- und Dienstleistungsmärkten zu beobachten ist: nicht nur die Fakten zählen; die aus dem „Image“ resultierenden Wahrnehmungen sind ebenfalls sehr wichtig, und diese werden, wenn keine Strategieänderungen des Hochschulstandorts Deutschland auf der faktischen wie auch kommunikativen Ebene erfolgen, noch lange für einen Wettbewerbsvorteil des US-amerikanischen Bildungssystems sorgen. Dieses wird so auch noch langfristig in der Lage sein, hervorragende und hochmotivierte Jugendliche von überall aus der Welt an sich zu ziehen mit all den damit verknüpften positiven Sekundär- und Tertiärwirkungen. Das hier über die US-amerikanischen Hochschulen Gesagte gilt mit gewissen Einschränkungen auch für die Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems in Großbritannien gegenüber den kontinentaleuropäischen Konkurrenten, bei denen die kleinen Länder, vor allem Skandinavien und Holland, eine Mittelstellung einnehmen dürften.

### **Die Globalisierungsstrategien US-amerikanischer Universitäten**

Die große Kompetenz führender US-amerikanischer Universitäten, Institutionen hoher Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungskompetenz zu schaffen, wie auch deren exzeptionelle Leistungsfähigkeit zu erhalten oder noch auszubauen, hat nicht nur zur großen Aktivität bei hochmotivierten und begabten Jugendlichen weltweit geführt; sie hat gleichzeitig in den letzten zwei Jahrzehnten die strategische Option, auch physisch-räumlich auf neue Kundengruppen zuzugehen, verstärkt. Der Ausbau von

Programmen und Studiengängen bis hin zur Gründung von Zweigniederlassungen in anderen Teilen der Welt ist die logische Konsequenz einer solchen Strategie, die sich zunehmend als systematisch verfolgtes Globalisierungskonzept einer Reihe von hochreputierlichen Universitäten, aber auch einer nicht zu vernachlässigenden Zahl von im qualitativen Sinne „Billiganbietern“ geführt hat.

Die Entwicklung zur Präsenz solcher Niederlassungen von als leistungsfähig angesehenen und besonders kundenorientierten Mitbewerbern in angestammten Marktterritorien wird Hochschulen auch in Deutschland zunehmend unter Druck setzen, entweder wettbewerbsfähiger zu werden, oder auch im Heimatmarkt in eine „zweite Liga“ abzustiegen. Die nächsten Jahre werden hier die entscheidenden sein. Sie werden auch bestimmen, ob ein nicht unwichtiger Teil gerade der begabtesten Jugendlichen Deutschlands nach curricularen Bestimmungen, basierend auf den Grundsätzen US-amerikanischen Akkreditierungseinrichtungen, studieren werden oder ob hier eine eigenständige europäische Lösung als Wettbewerbsmodell gefunden wird.

Ob die finanzielle Unterstützung von Filialgründungen US-amerikanischer Universitäten durch den deutschen Steuerzahler – wie in Bremen im Fall der Rice University geschehen – eine sinnvolle Strategie ist, die Wettbewerbsfähigkeit des Bildungsstandorts Deutschland auf Hochschulebene zu fördern, bleibt abzusehen. Es scheint a priori als eher relativ fragwürdig.

#### **Die sinkende Attraktivität deutscher Hochschulen bei ausländischen Studierenden, vor allem aus wissenschaftsintensiven Volkswirtschaften**

US-amerikanische und zum Teil auch englische Universitäten nehmen damit den Wettbewerbsrang ein, den die deutschen Hochschulen sehr lange, fast bis zur Zeit des Nationalsozialismus, in vielen Disziplinen im 20sten Jahrhundert hatten, nämlich zum „Mekka“ der Hochbegabten und Leistungsmotivierten Jugendlichen aller Welt zu werden.

Diese Verschiebung spiegelt sich in einer sinkenden Attraktivität des Hochschulstandortes Bundesrepublik Deutschland wieder: Die Zahl der ausländischen Studierenden, vor allem solcher aus wissenschaftsintensiven Volkswirtschaften, ist in den letzten Jahren zurückgegangen. Programme wie Sokrates und Erasmus konnten hier nur geringe Kompensation bieten. Vor allem blieben sie auf Europa beschränkt. Die Nachteile liegen auf der Hand: geringe Vertrautheit zukünftiger ausländischer Eliten mit Deutschland, seinen Institutionen und seiner Kultur. Weniger „Botschafter“ deutscher Technologien und weniger Rückkoppelung aus der Praxiserfahrung ehemaliger Studenten in die deutsche Hochschul- und Forschungslandschaft. Damit ergibt sich ein langfristig wirkendes weiteres Element einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschaftsstandortes Deutschland und insbesondere seiner Hochschulen.

#### **Der Erfolg neuer Wettbewerber am Beispiel Australiens**

Hochschulbildung als Exportgut ist einer der am schnellsten wachsenden Industriezweige in Australien und lag im

Jahre 2001 an 14ter Stelle, als Dienstleistungsexport sogar an dritter Stelle. Die hieraus resultierende Einnahmen betragen über A\$ 4 Milliarden – eine Erhöhung von 19 Prozent im Vergleich zum Jahre 2000. Die Bildungs-Export-Industrie spielt damit eine wichtige Rolle in der rapide wachsenden australischen Wirtschaft, die sich während der letzten zehn Jahre immer mehr zu einer wissensbasierten Gesellschaft entwickelt hat.

Dank des Columbo Plans, bietet Australien schon seit den 50er und 60er Jahren Stipendien für eine kleine Anzahl hervorragender Studenten aus Asien und afrikanischen Ländern. Bis zum Jahre 1986, als Studiengebühren in vollem Umfang für ausländische Studenten eingeführt wurden, profitierten die australischen Hochschulen und die australischer Wirtschaft in nur geringem Maße von diesen Studenten. Seit 1986 ist jedoch eine dramatische Änderung festzustellen. Im Herbst 2001 studierten 126 807 Ausländer in Australien, mehr als 80 Prozent von ihnen kamen aus Asien.

Die drastische Änderung in der Einstellung zum Hochschulwesen – von der des Empfängers von öffentlichen Geldern zu der eines geschätzten Exportgutes – ist das Ergebnis der Änderungen in den Hochschulfinanzierungsprogrammen in den späten 80er Jahren. Diese zwangen die Hochschulen dazu, zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten außerhalb des öffentlichen Sektors zu suchen. Dies führte zu einem erhöhten Interesse an ausländischen Studenten als externe Einkommensquelle. Der enorme Zuwachs an ausländischen Studenten seit Ende der 80er Jahre ist das Resultat einer konzertierten Aktion, australische Universitäten für den internationalen, in erster Linie südostasiatischen Markt attraktiv zu machen.

Eine Vielzahl von Nutzen zeigten sich durch diese neue Strategie. Von den A\$ 4 Milliarden Einnahmen durch ausländische Studenten im Jahre 2001 ist ungefähr die Hälfte auf reine Studiengebühren zurückzuführen, die restlichen A\$ 2 Milliarden wurden von den Studenten für Essen, Wohnen, Reisen, Freizeit. Weitere A\$ 1 000 pro Student flossen durch Freunde oder Familienmitglieder ins Land, die nach Australien zu Besuchszwecken reisten.

#### **Wettbewerbsvorteile durch Qualität der Hochschulausbildung**

Zusätzlich zu dem wirtschaftlichen Gewinn profitiert das australische Bildungs- und Ausbildungswesen sehr durch die ausländischen Studenten. Die Öffnung der Hochschulen für internationale Konkurrenz, „Best Practice“ und das Streben, konkurrenzfähig zu bleiben, führten dazu, dass die Qualität der Hochschulausbildung auf ein hohes Niveau gestiegen ist. Die Förderung einer stärkeren internationalen Dimension in Lehre, und Forschung kam auch den australischen Studenten zugute – ein wichtiger langfristiger Gewinn für die australische Wirtschaft. Die ausländischen Studenten dienen als „Goodwill Ambassadors“ und werden das australische Hochschulsystem ihren Kindern und Freunden weiterempfehlen. Freundschaften und Beziehungen, die während des Studienaufenthaltes in Australien zustande kamen, werden zu hervorragenden Netzwerken ausgebaut, für zukünftige Aktivitäten im Handel,



Politik oder Technologie, eine wertvolle Komponente im Transformationsprozess zu einer Wissensgesellschaft. Der Export von Wissen ist sauber, „grün“, preisstabil, einer der wenigen „Value-Added“ – Exportindustrien und wächst kontinuierlich und schnell.

### Hohe staatliche Bildungsausgaben in Australien

Ein Großteil des Wachstums in der Wissens-Export-Industrie innerhalb der letzten zehn Jahre ist auch auf ein hohes Maß staatlicher Investitionen zurückzuführen. Australiens Ausgaben für Bildung im Jahre 2001 lagen bei A\$ 5,8 Milliarden. Dies ist ein bedeutend höherer Anteil des Bruttoinlandsprodukt als das der meisten Industrieländern. Dadurch dass Bildung als eine „Value-Added“-Industrie angesehen wird, und nicht als ein „Kostgänger“ des Staates, erhält das Hochschulwesen auch staatliche Investitionen im selben Maße wie andere Exportindustrien wie Bergbau, Landwirtschaft und Tourismus. Diese Investitionen werden langfristige Vorteile für die gesamte Gesellschaft mit sich bringen, nicht nur für die Bildungseinrichtungen.

Eine weitere wichtige Form von staatlicher Investition in das Bildungssystem als Wissensindustrie sind die großen Programme des Auslandsmarketings für Hochschulen wie

- Repräsentation auf Bildungsmessen
- Aktivitäten, die Australiens Zugang zu internationalen Bildungs- und Ausbildungsmärkten erhöht.
- Promotions, sponsoring und Studienreisen
- Erhöhte Internetpräsenz und Internetkioske in australischen Botschaften
- Austauschstudienprogramme
- Stipendien.

Das Hauptziel sind die benachbarten asiatischen Länder (wegen ihrer Nähe zu Australien) mit jährlich 680 000 Studenten, die ihr Studium im Ausland absolvieren. Viele australische Universitäten haben während der letzten vier Jahre Filialen im Ausland eingerichtet, die eine australische, englischsprachige Ausbildung mit niedrigeren Kosten für Reisen und Unterbringung für mindestens einen Teil der Ausbildungszeit zu ermöglichen. Von der Gesamtzahl Australiens Studierenden im Jahre 2000 waren 35 Prozent Off-campus Studenten.

Australien hat insgesamt schon seit mehr als zehn Jahren erkannt, dass Wissen, lebenslanges Lernen, Innovation und Technologie die wichtigsten Faktoren in unserer sich stark verändernden Gesellschaft sind und diese Erkenntnis systematisch in die Positionierung seines Hochschulsystems als führende Exportindustrie des Dienstleistungssektors umgesetzt.

### Die Herausforderungen von morgen: Verknüpfung von E-Learning mit Präsenzunterricht

Das Vordringen von E-Learning, die systematische Verknüpfung von Internet gestütztem Unterricht mit Präsenzveranstaltungen stellt eine enorme Herausforderung an die Lehrfunktion der Hochschule dar. Realistisch ist zwar da-

von auszugehen, dass die vielzitierte „virtuelle Universität“ als alleiniges Lehrkonzept nicht sinnvoll ist, dass aber Teile des heutigen Präsenzunterrichts und Eigenstudiums der Studierenden sinnvoll durch Internet gestützte Lehrformen ersetzt und verbessert werden. Während die Vermittlung von „Tacit Knowledge“ (Erfahrungswissen, Entwicklung von Einfühlungsvermögen) noch lange in auf Praxis ausgerichteten und gruppenbezogenen Formen des Präsenzunterrichtes vonstatten gehen dürfte, ist zu erwarten, dass große Teile des expliziten Wissens, das heute noch die wesentlichen Anteile von Vorlesungen und Lehrbüchern einnimmt, in Internet gestützte Lernformen übergehen wird. Diese Entwicklung hat weitreichende Konsequenzen für die Struktur unserer Hochschulen, die Art des Unterrichts, die Qualifikationsanforderungen an die Lehrenden, die sich insgesamt heute schon abzeichnen und als revolutionär bezeichnet werden müssen.

### E-Learning Konzepte an amerikanischen Universitäten

Diese Veränderung bietet ungeheure Chancen auf den Gebiet der Entwicklung von relevanten Lehrtechnologien und Lehrmaterialien. Dieses Feld stellt einen neuen Markt für Universitäten dar. Diejenigen Universitäten, die heute beginnen, diesen Markt zu bedienen, werden nicht nur ein Wettbewerbsvorteil durch erfahrenen Umgang mit ihnen haben, sondern auch starke Akteure im globalen Markt der Lerninhalte der Zukunft sein. Diesen Markt zu erschließen, ist schwierig und mit hohen Kosten verbunden. Die Entscheidung von Stanford University, Princeton University und Harvard University, gemeinsam E-Learning Konzepte zu entwickeln illustriert dieses recht deutlich. Es wird daher in Deutschland, wahrscheinlich sogar Europa-weit, ähnliche Konsortien von Universitäten, eingebunden in strategischen Allianzen mit anderen Industrien wie Multimediafirmen oder Verlagen, erfordern. Universitäten in Deutschland, und dies gilt überwiegend auch für die anderen Länder der Europäischen Union, werden die hierfür notwendigen Investitionen nicht aus eigener Kraft tätigen können. Hier sind daher die Bundesregierung und auch die Kommission der Europäischen Union gefordert, gezielt die Entwicklung dieses Teils einer neudefinierten Bildungsindustrie auf Hochschulebene zu unterstützen. Wenn dies nicht bald geschieht, bleiben Chancen ungenutzt mit der Konsequenz, dass die Wettbewerbsfähigkeit anderer Regionen auf diesem globalen Markt der Bildungstechnologien und Bildungsinhalte gestärkt wird.

### Konsequenz der Status Quo-Diagnose: abnehmende Bedeutung der deutschen Universitäten im globalen Wettbewerb und Herausforderung durch die Notwendigkeit zunehmender Ausbildung

Zuerst werden im Schulsystem die Wege zum Erwerb der Berechtigung zum Hochschulstudium erweitert und optimiert werden müssen. Dazu bedarf es entsprechende Maßnahmen sowohl im allgemeinbildenden – Allgemeine Hochschulreife – als auch im berufsbildenden Schulwesen Fachgebundene Hochschulreife. Die Qualität des Schulsystems muss verbessert werden. Das deutsche Schulsystem schneidet im internationalen Vergleich schlecht ab. Das setzt eine entsprechende Forschung aber

auch finanzielle Unterstützung voraus: Beispielsweise muss das Angebot an Ganztagschulen erweitert werden. Nur auf diese Weise kann die Zahl der Studierwilligen dem internationalen Standard angeglichen werden. Gleichzeitig muss die Schulzeit bis zum Erwerb der Hochschulreife verkürzt werden. Die im internationalen Vergleich zu langen Ausbildungszeiten resultieren auch aus einer langen Schulzeit. Ebenso muss der Prozentsatz eines Altersjahrgangs vergrößert werden, der einen Hochschulabschluss erreicht. Bisher sickert ein großer Anteil der Studienanfänger ohne Abschluss in das Beschäftigungssystem ein, wie die Hochschulstatistiken belegen. Studienabschlüsse, die nach kürzeren Studienzeiten erreichbar sind, schaffen hier Abhilfe.

Neben den Hochschulstudiengängen müssen in den Sektoren, in denen die Nachfrage das Angebot an Studienplätzen übersteigt, auch die Studienplätze an Fachhochschulen ausgebaut werden. Auch in diesem Sektor nimmt Deutschland in der OECD-Statistik nur einen Mittelplatz ein.

In den technischen Disziplinen und in den Naturwissenschaften muss der Schwerpunkt an den Hochschulen weniger auf die Schaffung neuer Studienplätze gelegt werden. Es kommt vielmehr darauf an, die vorhandenen Studienplätze auszulasten. Es ist jedenfalls eine falsche Reaktion, wenn gegenwärtig in einzelnen Bundesländern Studienplätze in diesem Bereich gestrichen werden sollen, weil die Nachfrage zu gering ist. Angemessener ist es, die Nachfrage durch geeignete Maßnahmen zu steigern. Es gibt bisher zu geringe Überlegungen in die Richtung, wie man durch geeignete Informationen die Wahl naturwissenschaftlicher und technischer Studiengänge in geeigneter Weise beeinflussen kann. Tage der offenen Tür reichen hier nicht aus.

Die Stärken, Förderung der Graduierten und Postgraduierten, müssen weiter ausgebaut werden. In diesem Bereich funktioniert die Integration von Forschung und Lehre. Deshalb müssen die bisherigen Formen der Förderung durch die DFG – Sonderforschungsbereiche bis Graduiertenkollegs – beibehalten und noch ausgebaut werden. In den Hochschulen müssen ergänzend interdisziplinäre Zentren auf Zeit gebildet werden. Dieses Maßnahmenbündel wird es erlauben, die Wettbewerbsfähigkeit in diesem Sektor zu vergrößern.

Die Investitionen in das Humankapital müssen sowohl in den öffentlichen als auch den privaten Haushalten erhöht werden. Es ist von Interesse, dass es in Deutschland nur eine geringe Bereitschaft gibt, unterdurchschnittliche Leistungen des öffentlichen Bereichs aus dem privaten Bereich zu kompensieren, obwohl ein gewisser Prozentsatz von Eltern die hohen Studiengebühren im Ausland bereitwillig bezahlt. Es mangelt offensichtlich nicht an der Bereitschaft für solche Unterstützungsleistungen.

### **Konsequenz aus der abnehmenden Bedeutung der deutschen Universitäten**

Stellt man die anerkanntermaßen große Stärken den gleichzeitig nicht zu vernachlässigen Schwächen gegenüber, so lässt sich feststellen, dass die Hochschulen heute trotz hoher Motivation und großem Engagements einzel-

ner ihre Aufgaben an vielen Stellen nicht mit der Qualität und Präzision erfüllen können, die von ihnen erwartet werden müssen, um den Wissenschaftsstandort Deutschland langfristig wettbewerbsfähig zu halten. Eine weiterhin restriktive Haushaltspolitik bei den traditionellen Hauptmittelgebern der Hochschulen, den Bundesländern, eine bis jetzt ergebnislos geführte Diskussion über die Einführung von Studiengebühren sowie die Tatsache, dass viele der hier aufgeführten Schwächen sich nicht allein auf mangelnde finanzielle Ausstattung zurückführen lassen machen deutlich, wie hoch der Reformbedarf angesichts der globalen Wettbewerbslage im Bildungssystem einerseits und den Anforderungen durch den Wissensstandort Deutschland andererseits ist. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass das Größenwachstum vieler Universitäten in den letzten 25 Jahren – durch Neugründungen nur ungenügend abgepuffert – zu einer vielbeklagten Schwerfälligkeit bis Handlungsunfähigkeit der Entscheidungsgremien geführt hat, die zunehmende Verrechtlichung vieler universitärer Vorgänge weiter voranschreiten könnte und die vorhandenen Wettbewerbsmöglichkeiten durch die Bundesländer als politische Entscheidungsträger nur unzulänglich ausgenutzt werden, kann daher bei Unveränderlichkeit der Randbedingungen, Stärken und Schwächen nur auf eine abnehmende Bedeutung der deutschen Hochschulen im globalen Wettbewerb um Reputation, Forschungsmittel und hochqualifizierte Studenten ausgegangen werden. Der deutlichen Verschärfung des Wettbewerbsklimas auf dem Gebiet der Hochschulausbildung durch amerikanische, australische aber auch englische, skandinavische und holländische Hochschulen tritt die deutsche Hochschullandschaft mit zu geringer Ausnutzung der Stärken und zu hoher Belastung durch die Schwächen nicht chancenlos aber chancengemindert gegenüber.

### **Das Leitbild für ein wettbewerbsfähiges Hochschulsystem: Differenzierung, Leistung, Eigenprofil und Kooperation**

Eine Verbesserung dieser Situation erfordert fundamentale Änderungen in der Struktur der Hochschulen selbst und in den Beziehungen der Hochschulen zu dem sie politisch tragenden Institutionen, die weit über die Modifikation der Hochschulgesetze der letzten Jahre hinaus gehen und prinzipielle Neuorientierungen ermöglichen. Ziel muss es sein, die Hochschulen wieder in die Lage zu versetzen, im Rahmen eines globalisierten Umfeldes, dem für die Gesellschaft der Zukunft und ihre weitere Entwicklung notwendigen Aufgaben nachzukommen, nämlich

- die zentrale Einrichtung für Forschung und
- ein Ort akademischer Lehre und Ausbildung zu sein,
- ein Forum für die geistige Auseinandersetzung über Grundfragen der gesellschaftlichen Entwicklung zu bilden, und
- Serviceleistungen bereitzustellen

Die Gutachter sehen in einem Leitbild, das durch die Metapher „differenziertes Effizienzscenario“ gekennzeichnet werden kann die größten Chancen, diese internatio-

nale Wettbewerbsfähigkeit wieder zu erreichen. Dieses Leitbild umfasst insbesondere folgende Einzelziele:

- Die Entscheidungsautonomie und -fähigkeit der Hochschulen und damit auch die Eigenverantwortung sind zu erhöhen. Den Hochschulen ist so die Möglichkeit zu geben, auf die wechselnden Anforderungen ihrer sozialen, politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Umwelt flexibler als unter dem jetzigen Regelungssystem zu reagieren.
- Die Orientierung auf Leistung in Forschung und Lehre ist stärker zu institutionalisieren; individuelle Motivation allein reicht als Antriebskraft für akademische Wissenschaft und Lehre unter den heutigen Bedingungen komplexer Verflechtung der Hochschulen mit der Gesellschaft bei gleichzeitiger indifferenter Organisationsstruktur offenkundig nicht aus.
- Die Steuerung durch staatliche Gremien ist – jenseits der budgetären Prioritätensetzung für den Bereich Wissenschaft und Forschung allgemein – auf die Schaffung genereller Anreiz- und Feedbacksysteme und die Evaluation der Aufgabenerfüllung durch die Hochschulen nach leistungsbezogenen Kriterien zu beschränken und konzentrieren und das Engagement in Detailentscheidungen zurückzunehmen.

Dieses Leitbild ist nur dann zu erreichen, wenn die Hochschulen Deutschlands in Zukunft einen hohen Grad an Autonomie, Wettbewerbs- und Leistungsorientierung, Flexibilität in der Aufgabenerfüllung sowie Spezialisierung und Kooperation in der Aufgabendefinition erreichen können. Ebenso ist eine entsprechende Internationalität oder Europäisierung erforderlich.

### Einzelempfehlungen

1. Deutschland kann nicht länger auf Rang 21 von 25 OECD Ländern im Hinblick auf den Prozentsatz eines Jahrgangs, der einen Hochschulabschluss erreicht, liegen oder zu den führenden Nationen im Hinblick auf die Quote von Studienabbrechern gehören. Wenn sich dies nicht schnell und deutlich ändert, wird die Wettbewerbsposition der Bundesrepublik, vor allem in den zunehmend wissensintensiven Industrien, deutlich beeinträchtigt. Gefordert ist „mehr und bessere Bildung für die Vielen“ die Erreichung dieses Zieles erfordert, bereits Maßnahmen auf höheren Stufen des Bildungssystems zu treffen. Es sind entsprechende Voraussetzungen zu schaffen, damit die Zahl der Jugendlichen zunimmt, die eine Hochschulreife erreichen. Dazu bieten sich in Deutschland zwei Wege an, die sich auch in der Vergangenheit schon bewährt haben.
  - Ausbau des Allgemeinbildenden Schulwesens, um mehr Jugendlichen die Möglichkeit zu geben, die Allgemeine Hochschulreife zu erwerben.
  - Ausbau der Wege zur fachgebundenen Hochschulreife, um die Praxis- und Berufsnähe im Studium zu verbessern.

Neben dem Ausbau dieser traditionellen Hauptwege zur Erlangung der Hochschulreife gilt es aber auch, in Anleh-

nung an die Empfehlung des Sachverständigenrates Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung, die anderen Zugangswege zur Hochschulbildung zu verstärken und hierfür auch zu werben. Um die zu langen Ausbildungszeiten in Deutschland im internationalen Vergleich zu reduzieren gilt es außerdem, die Schulzeit bis zum Erwerb der Hochschulreife zu verkürzen.

2. Innerhalb des Hochschulsystems muss die Zahl der Studienplätze insgesamt gesteigert werden. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, Studienangebote zu entwickeln, die als berufsbezogene Abschlüsse modular angelegt auf die „Vielen“ zugeschnitten sind. Gleichzeitig wird eine Erweiterung des Angebots im Bereich der Fachhochschulen erforderlich sein.
3. Die Investitionen in das Bildungssystem allgemein und in den tertiären Bereich speziell müssen erhöht werden, wenn Deutschland im internationalen Wettbewerb bestehen will, weil es einen starken Zusammenhang zwischen diesen Investitionen in das Humankapital und der Wettbewerbsfähigkeit einer Region gibt.
4. Die Notwendigkeit stärker in das Humankapital zu investieren gilt für die öffentlichen und auch die privaten Haushalte. In Deutschland werden die privaten Haushalte im internationalen Vergleich wenig durch das Studieren der Kinder belastet. Bildungsinvestitionen haben offensichtlich in Deutschland bei den Ausgaben privater Haushalte noch einen zu geringen Stellenwert. Es wird erwartet, dass der Staat hier in fast allen Sektoren – Ausnahmen sind der vorschulische und der Weiterbildungsbereich – die entsprechenden finanziellen Verpflichtungen übernimmt. Hier ist eine Umverteilung der Lasten im Lebenszyklus erforderlich: Im vorschulischen Bereich sollten keine Kosten anfallen, demgegenüber erscheint in vielen Fällen eine finanzielle Belastung im tertiären Bereich als gerechtfertigt. Dies fällt umso leichter je mehr auch aus verteilungspolitischen Gründen auf Bildungskonten Vouchersysteme und ähnliche Formen der Bildungsfinanzierung wie vom Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung schon vorgeschlagen, zurückgegriffen wird.
5. Speziell bei den Naturwissenschaften, insbesondere Physik und Chemie, sowie in der Mathematik muss die Nachfrage nach Studienplätzen an das Angebot angepasst werden. Es gibt in diesen Fächern nicht zu wenige Studienplätze, sondern eine zu geringe Nachfrage. Das setzt Maßnahmen voraus, die im Schulsystem ergriffen werden. Die Motivation, diese Fächer zu studieren, muss verbessert werden. Mit dem Schwerpunktprogramm BIQUA (Bildungsqualität von Schule) der DFG werden erste, entsprechende Vorarbeiten geleistet.
6. Neue Studienplätze müssen bis zur Erreichung der Auslastung in den Naturwissenschaften und den technischen Disziplinen speziell in den Geistes- und Sozialwissenschaften eingerichtet werden. Das minimiert auch die entsprechenden Kosten.

7. Die Einheit von Lehre und Forschung kann nicht in allen Bereichen des Studiums beibehalten werden. Im Erststudium werden große Teile der Lehre ohne eine enge Verknüpfung mit der Forschung geleistet werden müssen. Deshalb werden Professuren notwendig sein, die ihren Schwerpunkt in der Lehre finden.
8. Die Qualitätsforderungen in der Lehre müssen generell gesteigert werden. Erforderlich ist hier eine entsprechend bessere Ausbildung für die Lehre durch hochschuldidaktische Kurse sowie der systemweite Ausbau von Qualitätsbeurteilung durch Studierende und *Peers*.
9. Die Orientierung auf Leistung in Forschung und Lehre ist stärker zu institutionalisieren; individuelle Motivation allein reicht als Antriebskraft für akademische Forschung und Lehre unter den heutigen Bedingungen komplexer Verflechtung der Hochschulen mit der Gesellschaft bei gleichzeitiger indifferenter Organisationsstruktur nicht aus.
10. Hochschulen benötigen ein professionelles Management in der Leitung und eine entsprechende Zuordnung von Verantwortung. Universitäre Gremien haben in einem solchen System die Funktion der Aufsicht wahrzunehmen.
11. Es müssen über die entsprechenden Organisationsstrukturen hinaus Anreizsysteme für die Individuen geschaffen werden. Mit der Besoldungsreform für die Hochschullehrer sind hier erste Schritte getan. Es ist in den nächsten Jahren zu evaluieren, inwieweit der jetzt gegebene Rahmen hierfür ausreicht.
12. Für Teile des Lehrangebots kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie längerfristiger angeboten werden. Curricula müssen gerade an den Grenzen der Disziplinen flexibel sein und die Lernfähigkeit des Hochschulsektors reflektieren. Damit müssen hochqualifizierte Lehrende auf Zeit gewonnen werden. Hierfür bedarf es entsprechender Entgeltregelungen. Die starre Bindung an das Beamtenrecht bzw. den BAT muss für das wissenschaftliche Personal aufgegeben werden. Für mittelfristige Engagements attraktiver Lehrender müssen entsprechende Handlungsspielräume eröffnet werden. Die Qualitätsanforderungen in der Lehre müssen generell gesteigert werden. Erforderlich ist hier eine entsprechend bessere Ausbildung für die Lehre durch hochschuldidaktische Kurse.
13. Höhere Anteile einer Alterskohorte, die studieren, erfordern, dass die Zeiten für das Erststudium verkürzt werden. Wenn gleichzeitig die Internationalisierung der Studien gefördert werden soll, setzt das vor allem im Erststudium eine konsequente Modularisierung voraus.
14. Universitäten müssen das Recht haben, ihre Studierenden mit hochschulspezifischen Auswahlverfahren (Probestudienzeit, Aufnahmeprüfungen) selbst auszuwählen.
15. Die universitäre Weiterbildung muss ausgebaut werden. In Deutschland wird im internationalen Vergleich nicht, in Jahren bilanziert, zu lange studiert; falsch ist die extreme Konzentration der Zeiten für das Studium auf die Erstausbildung, also vor dem Übertritt in das Beschäftigungssystem.
16. Die Stärken der deutschen Hochschulen bei der Graduiertenförderung und der Förderung der Postgraduierten müssen ausgebaut werden. In diesen Bereichen müssen verstärkt Arbeits- bzw. Forschergruppen eingerichtet werden. In den Hochschulen muss generell die Form der Kooperation durch die Schaffung geeigneter Zentren auf Zeit verbessert werden.
17. Hochschulen muss die Wahlfreiheit gelassen werden, ob sie sich insgesamt oder in einzelnen Fachbereichen bzw. Fakultäten mehr auf die Bildung der Vielen oder auf Angebote für Eliten konzentrieren wollen. Sie müssen eigenständige Leitbilder entwickeln und so verstärkt an ihrer Profilbildung arbeiten. Dies setzt weitgehende Autonomie voraus. Um diese Autonomie langfristig zu sichern müssen Hochschulen Systeme zur Überprüfung einrichten, ob und inwieweit sie die Ziele ihres Leitbildes erreichen.
18. Die Internationalisierung der Studiengänge und Studienabschlüsse muss vorangetrieben werden. Dies hat Konsequenzen sowohl für die inhaltliche Orientierung der Studiengänge als auch für den Anteil der Lehrveranstaltungen, die in der *lingua franca* der heutigen Welt, Englisch, auf einem didaktisch international wettbewerbsfähigen Niveau angeboten werden. Hier liegt eine besondere Herausforderung an den Wissenschaftsstandort Deutschland im globalen Wettbewerb.
19. Die bestehenden Instrumente der Europäisierung der Hochschulausbildung sind umfassen auszubauen und beschleunigt voranzutreiben. Dies gilt, neben gemeinsamen Studiengängen einiger europäischer Universitäten und internationalen Abschlüssen, vor allem für die Mobilitätsprogramme wie Sokrates-Erasmus, die quantitativ und von der Ausstattung her deutlich erweitert werden müssen. Dies gilt auch für eine umfassendere Anerkennung von Studienleistungen durch Ausbau des Creditpoint-Systems. Die guten Erfahrungen vieler Fachhochschulen in der Europäisierung, vornehmlich wirtschaftswissenschaftlicher Studiengänge sollten in andere Fachgebiete übernommen werden. Entsprechende Modelvorhaben sind zu unterstützen. Die Europäisierung erfordert darüber hinaus zusätzliche innovative Ansätze, wie sie beispielsweise unter Führung der Luxemburger Regierung in der Schaffung eines Verbundsystems europäischer Reformuniversitäten unter dem Markennamen „*Campus Europae*“ entwickelt werden. Hier sollen Studierende an mindestens zwei Verbunduniversitäten in unterschiedlichen europäischen Ländern studiert haben, bevor sie ihren jeweiligen Abschluss erreichen (zu den Einzelheiten siehe Schily, K. et al. Denkschrift der Initiative „Europäische Stiftungsuniversitäten“ zweite Auflage Witten 2000). Alle diese Maßnahmen dienen dazu, die kulturelle Vielfalt Europas bewusst als

Wettbewerbsvorteil zu nutzen und die Studierenden Europas im weitmöglichsten Umfang auf das Arbeiten in globalen Märkten und multikulturellen Umwelten vorzubereiten. Die Kommission der Europäischen Union und die Bundesregierung sind aufgerufen im Interesse des Wirtschaftsstandortes Europa und Deutschland hier schnell und umfassend aktiv zu werden.

20. Begleitend zu diesen Maßnahmen muss das Potenzial des Wirtschaftsstandortes Deutschland international deutlicher gemacht werden. Hier ist auch die auswärtige Kulturpolitik gefordert, entsprechende Marketing-Maßnahmen nach dem Vorbild anderer Bildungsexportnationen auszubauen. Die Stärkung des Standorts Deutschland durch Ausbau der relevanten Programme des DAAD und der Alexander von Humboldt Stiftung sind ebenfalls richtige und wichtige Maßnahmen. Sie müssen ergänzt werden durch dezentrales Marketing der Hochschulen im Ausland für ihre Dienstleistungen. Zum Start sind befristet Projektmittel hierzu bereitzustellen.
21. Die Entscheidungsautonomie und -fähigkeit der Hochschulen und damit auch die Eigenverantwortung sind zu erhöhen. Den Hochschulen ist so die Möglichkeit zu geben, auf die wechselnden Anforderungen ihrer sozialen, politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Umwelt flexibler als unter dem jetzigen Regelsystem zu reagieren. Dabei können die Vorteile des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland genutzt werden. Die Länder als Eigentümer der staatlichen Hochschulen müssen diesen einen Wettbewerb von Talenten bei den Forschern, Lehrenden und Studierenden ermöglichen, um so die Gesamtleistungsfähigkeit des Hochschulsystems zu steigern.
22. Die Steuerung durch staatliche Gremien ist – jenseits der budgetären Prioritätensetzung für den Bereich Wissenschaft und Forschung allgemein – auf die Schaffung genereller Anreiz- und Feedbacksysteme und die Evaluation der Aufgabenerfüllung durch die Hochschulen nach leistungsbezogenen Kriterien zu beschränken und zu konzentrieren und das Engagement in Detailentscheidungen zurückzunehmen. Die Wissenschaftsverwaltungen müssen sich so einerseits auf die Setzung von Rahmenbedingungen, die grundlegenden Budgetentscheidungen, Entscheidungen über die Förderung von Forschungsschwerpunkten sowie das Ausmaß von Finanzierung von Lehre konzentrieren und sollen andererseits langfristig die Forschungs- und Ausbildungsleistungen der Hochschulen in Bezug auf Zielerreichung kontrollieren.
23. Die staatliche Förderung muss zukünftig flexibler gehandhabt werden, indem einerseits Projektförderung auf einen längerfristigen Zeitraum eingerichtet wird, gleichzeitig aber zeitlich befristete Projekte daraus gefördert werden.
24. Die Hochschulen müssen Verbände schaffen, die das große intellektuelle und wirtschaftliche Poten-

zial des *E-Learning* erschließen. Hierzu müssen auch Allianzen mit den relevanten Softwareanbietern und Multimediaunternehmen geschaffen werden. Die Kommission der Europäischen Union und die Bundesregierung sind aufgerufen durch hohe Förderanstrengungen den deutschen Hochschulen im Verbund mit Universitäten anderer europäischer Länder den Einstieg in diesen großen und schnell expandierenden Markt zu ermöglichen. Dies dient nicht nur dem wirtschaftlichen Ziel der Wettbewerbsfähigkeit auf diesem Gebiet, sondern hat auch hohe kultur- und europapolitische Bedeutung.

### **Zum Kapitel 5.3.1 „Wissensverwertung durch Patentierung von Wissen“**

#### **Vorbemerkung:**

Die Mehrheit in der Enquete-Kommission bezieht im Bericht und in den Handlungsempfehlungen eine Position zu Patenten, die die CDU/CSU-Arbeitsgruppe nicht mittragen kann. In diesem Punkt unterstützt die CDU/CSU-Gruppe die Position der Bundesregierung, die ihre Position vor der Enquete-Kommission dargestellt hat. Auf diesem Text basieren die folgenden Ausführungen (Vgl. hierzu Kommissionsdrucksache 14/12a, Stellungnahme vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Von der Industrie zur Wissensgesellschaft: Wirtschaft, Arbeitswelt und Recht, Privatisierung und Patentierung von Wissen“ vom 08.10.2001)

#### **Die Patente im Rahmen der Globalisierung**

Mit der zu beobachtenden zunehmenden Internationalisierung von unternehmerischen Aktivitäten, der Globalisierung von Produktion und Märkten sowie der weltumspannenden Kommunikation über Datennetze hat der Bedarf nach Schutz des „vierten“ Produktionsfaktors Wissen stark zugenommen. Dieser gestiegene Bedarf lässt sich an der z. T. dramatischen Entwicklung bei den Anmeldungen von gewerblichen Schutzrechten wie Patente und Marken bei nationalen, regionalen und internationalen Patentämtern ablesen. Weltweit schnellte beispielsweise die Anzahl der gesamten Patentanmeldungen zwischen 1991 und 1998 von 1,6 Mio. auf 5,8 Mio. hoch. Die wachsende Internationalisierung der unternehmerischen Aktivitäten der Anmelder ist daran abzulesen, dass in den Jahren 1997/98 eine nationale Anmeldung zu durchschnittlich 8,1 Folgeanmeldungen in anderen Ländern führte. Drei Jahre zuvor lag die Rate noch bei 3,3.

Bei Betrachtung der reinen Anmeldezahlen ist jedoch zu berücksichtigen, dass längst nicht alle angemeldeten Patente auch erteilt werden (beim Europäischen Patentamt beläuft sich die Erteilungsrates auf etwa ein Drittel). Zudem wird erfahrungsgemäß nur ein Teil der erteilten Patente wirtschaftlich verwertet, d. h. in Innovationen am Markt umgesetzt. Insofern bedarf es für eine Bewertung der Auswirkungen von Patenten sowohl auf die Innovationsdynamik einer Volkswirtschaft wie auf das wirtschaftliche Wachstum insgesamt fundierter empirischer Erhebungen, von denen es bislang zu wenige gibt.

Die Neigung kleinerer Unternehmen, zu patentieren, ist geringer. Diese Unternehmen haben zum einen besondere Probleme, die vom Patentsystem gebotenen Chancen zu ergreifen und die gewährten Schutzrechte im globalen Wettbewerb durchzusetzen und können sich oft die hohen Gebühren eines internationalen Patentanmeldeverfahrens nicht leisten. Daher müssen in Zukunft internationale Patentanmeldungen auch für solche Unternehmen bezahlbar gestaltet werden.

### **Warum gibt es Patente und andere Schutzrechte?**

Der Patentschutz gibt dem Erfinder das Recht der exklusiven Nutzung einer Erfindung für eine bestimmte Zeit. Dabei dient der Patentschutz nicht der Monopolisierung der Märkte und Schaffung von Marktzugangsbarrieren. Patentschutz bedeutet nicht Eigentumserlangung. Die Idee ist, dass das Schutzrecht dem Erfinder oder Unternehmen die Möglichkeit verschafft, höhere Profite als auf dem Wettbewerbsmarkt zu erzielen und sich auf diese Weise die Erträge aus der Erfindung zu sichern. Patente sind ein Anreiz für Investitionen in weitere Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, die zur Generierung neuer Innovationen führen.

### **Wofür werden Patente erteilt und wofür nicht?**

Die Mehrheitsfraktionen sprechen in ihrem Bericht mehrfach von der „Patentierung von Wissen“ und zeigen damit, dass sie sich mit den juristisch bestehenden Grundlagen nicht wirklich auseinandergesetzt haben.

Nur technische Erfindungen können patentiert werden. Wissen als solches ist nicht patentierbar, sondern darf jederzeit frei benutzt werden. Nach Art. 52 EPÜ sind wissenschaftliche Theorien, mathematische Modelle, Pläne, Regeln und Verfahren für gedankliche Tätigkeiten bzw. die bloße Wiedergabe von Informationen vom Patentschutz ausgeschlossen.

Erfindungen stellen „geistiges Eigentum“ dar, das – wie alle Eigentumsarten – durch das Grundgesetz geschützt ist. Der Inhaber geistigen Eigentums hat wie beim Privateigentum zunächst das Recht, frei darüber verfügen zu können. Jedoch verpflichtet Eigentum den Inhaber zu unschädlichem Verhalten gegenüber der Allgemeinheit. Eigentum hat damit Grenzen. Patente sind nur ein „Eigentum auf Zeit“. Dies bedeutet, dass die Allgemeinheit nicht von ihrem positiven Nutzen ausgeschlossen werden darf. Patente bleiben also der Öffentlichkeit zugänglich und können in Fällen der Notwendigkeit dem Inhaber durch das Instrument der Zwangslizenzierung entzogen werden.

Der Patentanmelder muss das technische Wissen, das Gegenstand seines Patentgesuchs ist, der Allgemeinheit bekannt geben. Der „Tauschvertrag“ befördert vom Grundsatz her eine aus gesamtwirtschaftlicher und wohlfahrtsökonomischer Sicht gewünschte relativ zügige und breite Diffusion neuen technischen Wissens, auf das für neue Innovationen aufgebaut werden kann. Ineffiziente Ressourcenallokation bei Forschung und Entwicklung soll damit vermieden werden. Damit dienen Patente dem Technologietransfer, da durch die Offenlegung neue Technologien öffentlich zugänglich werden.

Jedoch ist mit der Einführung eines irgendwie gestalteten Schutzrechtssystems eine optimale Generierung und Diffusion neuen technischen Wissens nicht automatisch gewährleistet. Denn ein zu starker Patentschutz verhindert eine breite Diffusion von Innovationen, ein zu schwacher Patentschutz führt in der Tendenz dazu, dass – bei zwar breiter Diffusion des Wissens – zu wenig neues Wissen produziert wird. Wie die aktuellen Diskussionen zum Patentschutz für bio- und gentechnische Erfindungen wie auch für Software auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zeigen, stellt sich für die Wirtschafts- und Rechtspolitik deshalb immer wieder die Frage nach einem gesamtwirtschaftlich „optimalen“ Patentregime, das ein Gleichgewicht zwischen Anreiz für und der Diffusion von Innovationen schafft. In einer globalisierten Welt werden befriedigende Antworten letztlich nur im internationalen Konzert gefunden werden können.

### **TRIPS-Abkommen**

Durch die im TRIPS-Übereinkommen niedergelegten Mindeststandards für sämtliche geistige Eigentumsarten und spezifischen Regeln zu deren Durchsetzung wird im multilateralen Rahmen ein substanzieller Beitrag zur Eindämmung der Produkt- und Markenpiraterie geleistet – nach Schätzungen ist hiervon ein Warenwert von 120 bis 200 Milliarden US-Dollar betroffen. Das Übereinkommen wird seitens der Bundesregierung und der CDU/CSU-Arbeitsgruppe deshalb nach wie vor als wichtiges Regelwerk zur Beseitigung von Marktzugangshemmnissen eingestuft.

Das Übereinkommen ist für die Industrieländer bereits seit 1996, für Entwicklungs- und Transformationsländer aber erst seit 2000 in vollem Umfang verpflichtend. Darüber hinaus können die LDC eine zusätzliche Übergangsperiode von weiteren fünf Jahren (ggf. sogar bis 2016) in Anspruch nehmen. Die von der WTO durchgeführte Implementierungs-Überprüfung zeigt, dass bei den Entwicklungsländern die Bereitschaft zur Umsetzung der Regeln besteht und dass auch bisher dem Schutzsystem geistigen Eigentums sehr kritisch eingestellte Staaten dieses nicht mehr grundsätzlich ablehnen. Besonders Schwellenländer erkennen die positiven Anreizwirkungen dieses Systems für Forschung und Innovation sowie als ein Mittel, um ausländische Investitionen anzuziehen. Denn ein gesicherter rechtlicher Rahmen wie ausreichende Möglichkeiten des Patentschutzes ist für Investitionsvorhaben unerlässlich.

In vielen Fällen bestehen jedoch noch technische Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Regeln. Die EU, aber auch andere Industriestaaten, haben deshalb verstärkt technische Hilfe bei der Umsetzung angeboten.

### **Patentierung von biotechnologischen Erfindungen**

Die Biotechnologie hat ein breites Spektrum von Anwendungen in den verschiedensten Bereichen wie Medizin, Umweltschutz, Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion. Sie beinhaltet ein großes Potenzial für Fortschritte in den genannten Bereichen und kann damit auch einen wichtigen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung

leisten. Vor allem in den Entwicklungsländern dürfte sie künftig eine große Rolle im Hinblick auf die Sicherung der Ernährungssituation spielen. Die Möglichkeit zur Erlangung wirksamer Schutzrechte für biotechnologische Erfindungen ist ein wichtiger Anreiz für Investitionen in Forschung und Entwicklung und damit Motor für Fortschritte in Bezug auf diese Zukunftstechnologie.

In der EU wurde nach über zehnjähriger intensiver Diskussion mit der Verabschiedung der Biopatentrichtlinie die Grundlage für eine einheitliche Vorgehensweise beim Schutz geistigen Eigentums im Bereich biotechnologischer Erfindungen in ganz Europa gelegt. Die Bundesregierung hat dem Parlament einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie vorgelegt. Damit wird das nationale Patentrecht in diesem Bereich verbessert und präzisiert.

Bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs spielten insbesondere die aus ethischer Sicht notwendigen Grenzen der Patentierbarkeit von Genen eine wichtige Rolle. Der Gesetzentwurf stellt klar, dass Gene als solche ebenso wenig patentierbar sind wie z. B. der menschliche Körper oder einzelne Körperteile. Ein isolierter oder ein auf andere Weise durch ein technisches Verfahren gewonnener Bestandteil des menschlichen Körpers oder sonstiges auf diesem Wege bereitgestelltes biologisches Material einschließlich der (Teil-)Sequenz eines Gens können jedoch eine patentierbare Erfindung darstellen, wenn ihre Funktion genau beschrieben ist und alle weiteren Voraussetzungen für eine Patenterteilung erfüllt sind, wie insbesondere die Neuheit und die konkrete Beschreibung der gewerblichen Anwendbarkeit. Eine bloße Entdeckung oder das Auffinden von Stoffen (Genen oder Genabschnitten) reicht also nicht.

Die Biopatentrichtlinie schließt Pflanzensorten und Tierassen ausdrücklich von der Patentierbarkeit aus. Patentschutz und Sortenschutz sind zwei unterschiedliche gewerbliche Schutzrechte. Mit dem Sortenschutz wird ein Gesamtgenom in seiner Individualität geschützt, wohingegen das Patent – auch in Bezug auf Pflanzen – eine Erfindung in Form von generischen Ansprüchen schützt. Jedes Schutzrecht hat also für seinen Bereich angemessene Voraussetzungen und Schutzwirkungen, stehen jedoch nebeneinander. Mit der Biopatentrichtlinie werden also keine Eigentumsrechte an der belebten Natur gewährt.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde nach sorgfältiger Abwägung aller relevanten Aspekte, insbesondere der ethischen Fragen vom Kabinett verabschiedet. Er setzt klare Grenzen der Patentierbarkeit. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist die Umsetzung der Richtlinie eine wichtige Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Forschungsstandortes Deutschland.

Die EU-Biopatentrichtlinie verletzt nicht das TRIPS-Abkommen, da der Patentierungsumfang der Richtlinie nicht über den des TRIPS-Abkommens hinausgeht. Ausgenommen sind in beiden Fällen die Patentierung auf Pflanzen und Tiere, wohingegen in beiden Abkommen die Patentierung von Genen/Gensequenzen erlaubt ist. Insbesondere das Diskriminierungsverbot des Art. 27 (1) TRIPS, wonach Patente für Erfindungen auf allen Gebie-

ten der Technik erhältlich und Patentrechte ausübbar sein müssen, verbietet die Einschränkung des Stoffschutzes auf bestimmten Gebieten, z. B. bei humanen Genen. Daher muss die Richtlinie die Patentierung von Genen ermöglichen, um nicht eine Diskriminierung der Gentechnik im Vergleich zu anderen technischen Bereichen und damit eine Verletzung des TRIPS-Abkommens herbeizuführen.

Kritische Stimmen sehen eine Unvereinbarkeit des TRIPS-Abkommens mit dem Abkommen über die biologische Vielfalt (CBD). Die CBD sieht jedoch gerade ausdrücklich die verstärkte Nutzung der biologischen Vielfalt für die Entwicklung der Menschen vor. Die CBD legt die Grundlagen, wie die aus der Nutzung entstehenden Gewinne ausgewogen und gerecht geteilt werden. Insbesondere anerkennt die CBD ausdrücklich den gewerblichen Rechtsschutz als Voraussetzung für Investitionen in die Nutzung der biologischen Vielfalt sowie die Entstehung von Gewinnen für den Vorteilsausgleich. Die CBD bedingt also geradezu eine internationale Patentschutzregelung wie TRIPS. Forscher und Industrie haben ein großes Interesse an Erhalt und Erforschung der biologischen Vielfalt, da gerade sie eine wertvolle Ressource für Innovationen und Produkte bietet.

#### **Zugang zu preiswerten Arzneimitteln im Zusammenhang mit lebensbedrohlichen Krankheiten**

Verschiedene durch Pandemien stark betroffene Entwicklungsländer haben das TRIPS-Abkommen und dessen Patentreime kritisiert, da sie dadurch eine Beeinträchtigung der medizinischen Versorgung der betroffenen Bevölkerung befürchten. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang insbesondere Reichweite und Ausnahmen des Patentschutzes, die Voraussetzungen für Zwangslizenzen, sowie die Zulässigkeit von Parallelimporten, also ob und inwieweit einem Lizenznehmer das Recht zum Wiederverkauf in Drittstaaten zusteht.

Deutschland und die EU haben wiederholt erklärt, dass sie die Frage des Zugangs zu preiswerten Medikamenten in vielen Entwicklungsländern für ein ernstes Problem halten. Im Rahmen der EU-„Strategie zur Armutsreduzierung“ wurde mittlerweile ein Aktionsprogramm für eine beschleunigte Hilfe bei AIDS, Malaria und Tuberkulose in den nächsten fünf Jahren entwickelt und vorgestellt. Im Zuge der sich in verschiedenen Foren geführten Diskussion hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass das TRIPS-Übereinkommen nicht die Ursache der im Zusammenhang mit den Pandemien aufgetretenen Probleme ist, sondern zu dessen Lösung beitragen kann.

Im Kern der Lösungsbemühungen stehen allerdings die inzwischen im internationalen Rahmen vereinbarte Einrichtung eines Finanzfonds in Milliardenhöhe einerseits sowie andererseits freiwillige Anstrengungen der Pharmaunternehmen, neue, wirksame und noch unter Patentschutz stehende Medikamente kostenlos bzw. zu deutlich reduzierten Preisen („Tiered Pricing“) in die betroffenen Entwicklungsländer abzugeben. Zurzeit prüft die EU-Kommission, wie durch Handelsregelungen verhindert werden kann, dass derart verbilligt abgegebene Medikamente auf sonstigen Drittmärkten angeboten werden und damit dem Hilfszweck zuwider laufen. Hinsichtlich der in

den TRIPS-Regelungen enthaltenen Möglichkeit zur Verhängung von Zwangslizenzen (Art. 31 TRIPS) hat die EU beschlossen, bei entsprechenden Rechtsfragen den Interessen der Entwicklungsländer im Wege einer möglichst flexiblen Interpretation des TRIPS-Abkommens weitestgehend Rechnung zu tragen. Zzt. wird im Rahmen der post-Doha-Verhandlungen innerhalb der WTO die Möglichkeit kontrovers diskutiert, sog. grenzüberschreitende Zwangslizenzen zu ermöglichen. Dieses würde bedeuten, dass Entwicklungsländer, die zur ausreichenden Versorgung ihrer Bevölkerung eine Zwangslizenz vergeben müssten, aber über keine ausreichenden nationalen Produktionskapazitäten verfügen, die Lizenz an einen Hersteller in einem Drittland vergeben könnten, um die Versorgung sicherzustellen.

Im Gegensatz zu den USA vertreten Deutschland und die EU die Ansicht, dass das TRIPS-Abkommen in Bezug auf Parallelimporte neutral formuliert ist, da es dem nationalen Gesetzgeber freistellt, sich für eine nationale (für die EU regionale) oder weltweite Erschöpfung für Patente bzw. Marken zu entscheiden. Die Frage der Preisgestaltung ist in TRIPS nicht geregelt; dieses wird ausschließlich der Disposition der Marktteilnehmer überlassen. Art 8 TRIPS eröffnet jedoch den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit zu Eingriffen in die Preisgestaltung für Pharmaprodukte, wenn dies mit dem Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit begründet wird.

#### **Zu einzelnen Handlungsempfehlungen**

##### **Zur Empfehlung 5-21 Revision des TRIPS-Abkommens und der EU-Richtlinie**

Die CDU/CSU-Gruppe unterstützt die Ansicht der Bundesregierung, wonach weder das TRIPS-Abkommen noch die EU-Biopatentrichtlinie derzeit revisionsbedürftig sind. Die EU-Richtlinie ist wortlautnah und zügig in deutsches Recht umzusetzen. Im Rahmen des TRIPS-Abkommens sollen sich Deutschland und die EU dafür einsetzen, dass eine Sicherstellung der ausreichenden Versorgung mit preiswerten Medikamenten im Wege einer Selbstverpflichtung der Hersteller und nicht mit einer Änderung des Abkommens erfolgt.

##### **Zur Empfehlung 5-22 Demokratische Kontrolle des EPA**

Das Patentamt muss nach den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit arbeiten und sich dabei an allgemein geltende Prüfungs- und Verwaltungsrichtlinien halten. Es bestehen daher in diesem Zusammenhang keine Handlungsnotwendigkeiten, da die hausinternen Prüfungs- und Verwaltungsrichtlinien des EPA öffentlich zugänglich und damit transparent sind.

##### **Zur Empfehlung 5-24 Ausschluss der Patentierung von Genen, Lebewesen, Pflanzen und Regelungen zum Schutz der Biodiversität und der Interessen der Entwicklungsländer**

Lebewesen und Pflanzen sind von der Patentierung sowohl durch das TRIPS-Abkommen wie durch die EU-Biopatentrichtlinie ausgeschlossen. Gemäß diesen beiden

Abkommen ist sicherzustellen, dass eine Patentierung von Genen/Gensequenzen gewährleistet ist. Dies ist nötig, um eine Diskriminierung zu anderen Bereichen der Technik zu vermeiden und so dem Diskriminierungsverbot in TRIPS zu entsprechen.

#### **11.1.7.5 Geschlechtergerechtigkeit**

Die Mitglieder der CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Enquete-Kommission stimmen dem vorliegenden Kapitel 6, „Geschlechtergerechtigkeit“ in weiten Teilen zu. Auch die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen finden die Zustimmung bei den Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion.

Jedoch fällt auf, dass der Bericht tendenziell ein recht „düsteres“ Bild über die Situation der Frauen in der globalisierten Welt zeichnet. Richtig ist allerdings, dass sich der komplexe und vielschichtige Prozess der wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierung sehr unterschiedlich, positiv als auch negativ auf die Situation und die Entfaltungsmöglichkeiten der Frauen auswirkt.

#### **Verbesserung der Lage der Frauen durch Globalisierung**

Es ist wohl unstrittig, dass sich gerade im Laufe des letzten Jahrhunderts die Situation der Frauen in vielen Teilen der Erde erheblich verbessert hat. Zurückzuführen ist die gestärkte Position von Frauen auf das Streben nach einer gleichgestellten Rolle der Frauen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, bedingt auch durch die allgemeinen Demokratisierungsprozesse weltweit und eine zunehmende Verflechtung und Internationalisierung – also letztendlich auf die Globalisierung zurückzuführen ist.

Zu bedenken ist auch, wie weit entfernt man von weitgehend humanen und gleichberechtigten Lebensbedingungen wäre, wenn nicht Globalisierung eine Vielzahl von positiven Entwicklungen weltweit ausgelöst hätte. Diese Argumentation verkennt nicht, dass es Aufgabe und Ziel sein muss, noch weitere Fortschritte in Richtung mehr Gleichberechtigung, Mitbestimmung, Selbstverwirklichung und Wohlstand durch umsichtiges und nachhaltiges Handeln zu erzielen.

Die Mitglieder der CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Enquete-Kommission sind der Auffassung, dass der anhaltende wirtschaftliche und politische Globalisierungsprozess gerade die Entwicklung von Frauen in der Welt fördert und spürbare Fortschritte erzielt. Jedoch verlaufen diese Entwicklungen nicht überall gleich. Besonders deutliche Fortschritte können in den entwickelten Industrie- und Schwellenländern verzeichnet werden, bei der sich Frauen mehr und mehr am wirtschaftlichen und politischen Geschehen beteiligen. Ein erkennbarer Fortschritt ist auch die weltweit höhere Lebenserwartungen von Frauen (in Deutschland liegt sie um fünf bis sieben Jahre höher als die der Männer). Auch die Differenz zwischen Mann und Frau beim Zugang zur Bildung, Weiterbildung und Forschung ist zurückgegangen. Dies gilt für hohe wie auch für niedrige Qualifizierung. Diese Entwicklung wird auch durch moderne Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten unterstützt, die größere Bevölkerungs-



schichten weltweit verbindet, Chancen eröffnet und be-  
reffliches Fortkommen sichert. Dies zeigt sich insbeson-  
dere an der Zahl der Hochschulabsolventinnen. Frauen  
partizipieren also in zunehmendem Maße in klassischen  
„Männerdomänen“. Leider sieht die Situation in weniger  
entwickelten Ländern ganz anders aus. Trotz unterschied-  
licher und für westliche Gesellschaften oft schwer nach zu  
vollziehenden Kulturen und Traditionen sind Men-  
schenhandel, Prostitution und Gewalt gerade gegen  
Frauen nach wie vor auch im 21. Jahrhundert ein ersch-  
reckendes und beängstigendes weltweites – und nicht  
nur auf Entwicklungsländer beschränktes – Phänomen.

### **Kampf gegen Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen konsequent fortführen**

Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe setzt sich dafür ein, jede  
Form von Gewalt und Diskriminierung gegen Menschen  
– und insbesondere gegen Frauen – mit allen politischen  
und wirksamen gesellschaftlichen Mitteln zu bekämpfen.  
Daher unterstützt die CDU/CSU-Arbeitsgruppe jede  
Form der weltweiten Ächtung von Gewalt gegen Indivi-  
duen und gesellschaftliche Gruppen, wie sie in vielen in-  
ternationalen Abkommen und multilateralen Verpflich-  
tungen festgeschrieben sind.

Es wird betont, dass gerade durch die Globalisierung sol-  
che internationalen Vereinbarungen und Abkommen erar-  
beitet und erfolgreich durchgesetzt werden konnten und  
weiterhin können. Die weltweite Vernetzung und das po-  
sitive Interesse an internationalen Übereinkommen ma-  
chen deutlich, dass Gleichberechtigung von Frauen,  
Selbstbestimmung, Gewaltfreiheit und das Recht auf  
Wohlstand elementare Grundrechte einer Gesellschaft in  
einer globalisierten Welt sind. Jede Form und jedes En-  
gagement von Gruppen und Zivilgesellschaften, die diese  
Ziele unterstützen und auf deren Einhaltung hinwirken,  
haben die volle Unterstützung der Unionsparteien.

Abschließend wird betont, dass gerade durch Globalisie-  
rung die mit Recht gerügte unerträgliche und schlimme  
Situation zulasten der Frauen in unterschiedlichen Regio-  
nen und vor allem Kulturen in dieser Welt durch die Glo-  
balisierung nicht verursacht sondern eindeutig verbessert  
werden. So sind z. B. internationale Konferenzen wie  
Peking erst unter dem Schuttschild der Globalisierung  
möglich geworden. Je größer die Bereitschaft von Natio-  
nen ist, sich der Globalisierung zu öffnen, desto größer  
sind die Chancen der Frauen auf Verbesserung ihrer Le-  
benssituationen. Vor allen unter der Globalisierung, be-  
schleunigt durch die modernen Informationstechnologien  
wächst das Bewusstsein für notwendige Veränderungen  
zugunsten der Frauen. Für kaum einen Bereich ist so ein-  
deutig festzustellen, dass die Globalisierung Hoffnung  
und Chance für die Lage der Frauen in der Welt bedeutet.

#### **11.1.7.6 Ressourcen**

##### **Vorbemerkungen**

Unzweifelhaft ist der Zusammenhang zwischen Globali-  
sierung und Umwelt vielschichtig und kann nicht mit  
knappen Formulierungen erfasst werden. Je nach Ausge-

staltung der wirtschaftlichen Aktivität, der innerstaatli-  
chen Rechts- und Wirtschaftsordnung und des völker-  
rechtlichen Rahmens können sich für die Umwelt positive  
und negative Aspekte ergeben. Der Mehrheitsbericht be-  
tont auch hier wieder die Risiken stärker als die Chancen.  
Nach Auffassung der CDU/CSU-Gruppe kann im Rah-  
men einer fortschreitenden Globalisierung aber eine Viel-  
zahl von Problemen besser gelöst werden als ohne sie.  
Dazu gehört die im Bericht andiskutierte Frage der  
Ernährung ebenso wie die ausführlich angesprochene  
Wasser-Problematik – einschließlich der Chancen, die  
Privatisierungsansätze hier bieten.

### **Zu einzelnen Abschnitten und Handlungsempfehlungen**

#### **Zur Empfehlung 7.15 „Klima“**

Die Mehrheit der Kommission fordert die Einbeziehung  
des internationalen Flugverkehrs in die weiteren Verhand-  
lungen zur Fortentwicklung der Klimarahmenkonvention.  
Dem ist zuzustimmen, weil kein sachlicher Grund für die  
Ausklammerung dieses – von der Höhe der Emissionen  
her bedeutsamen – Sektors zu erkennen ist. In der ICAO  
sind nach dem bisherigen Verlauf der Beratungen keine  
Fortschritte zugunsten der Akzeptanz eines Reduktions-  
konzepts zu erwarten. Darüber hinaus indes unterstützt die  
Mehrheit der Kommission in diesem Zusammenhang das  
Konzept der Einführung neuer Abgaben im Sinne eines  
Entgelts für die Nutzung von Gemeinschaftsgütern. Die-  
sen Vorschlag kann nicht zugestimmt werden. Er steht  
nicht im Einklang mit den international vereinbarten  
Grundlagen der UNFCCC, die solche Abgaben gerade  
nicht vorsieht. Die Idee der Einführung solch global au-  
gerichteter Steuern ist in keiner Weise ausgereift und ihre  
Vereinbarkeit mit einer freiheitlich fundierten internati-  
onalen Wirtschaftsordnung nicht erwiesen. Im übrigen wird  
sich ein solches Konzept neuer Abgaben international  
nicht durchsetzen lassen. Aus diesen Gründen kann dieser  
Teil der Empfehlung 7.15 nicht mitgetragen werden.

#### **Zum Abschnitt „Wasser“**

##### **Grundsätzliches zur Beteiligung privater Unternehmen**

Durch seine zentrale Rolle als Lebensmittel hat Wasser eine  
besondere Qualität und hohe Bedeutung. Dies gilt zu aller-  
erst – wie für andere Lebensmittel auch – für die Einhaltung  
der hygienischen Standards und ist durch eine entspre-  
chende staatliche Kontrolle zu gewährleisten. Staatliche  
Aufsicht ist neben der Sicherung der Qualitätsstandards  
noch an anderer Stelle von wesentlicher Bedeutung: Da  
Wasser am günstigsten über ein weitverzweigtes Leitungs-  
system dargereicht wird, muss die sinnvollere stärkere Ein-  
bindung privater Unternehmen, sei es durch eine Konzes-  
sionierung des Betriebs, sei es durch vollständige  
Privatisierung, durch eine entsprechende Preisaufsicht und  
Leistungskontrolle begleitet werden, um einen Missbrauch  
durch eine marktbeherrschende Stellung zu verhindern.

Der CDU/CSU-Arbeitsgruppe erscheint aber eine stär-  
kere Beteiligung privater Unternehmen an der Errichtung,  
dem Eigentum und dem Betrieb der Wasserversorgung

und Abwasserentsorgung zweckmäßig. Das gilt für die Allgemeinheit in wasserreichen, wie –armen Regionen, in Industrie-, wie auch in Schwellenländern. Dafür sprechen sowohl *ökologische* als auch *ökonomische Gründe*. Private Unternehmen rechnen mit Preisen und mit Kosten. Ihr Ziel ist die Erwirtschaftung einer angemessenen Rendite auf das investierte Kapital. Aufsichtsrechtliche Rahmenbedingungen müssen nicht nur existieren, sondern auch durchgesetzt werden, um zu verhindern, dass es hierbei zum Missbrauch der wasserversorgungswirtschaftlichen Monopolstellung kommt.

Der mehrfache Hinweis im Kapitel auf die häufig schwache Rechts- und Zivilgesellschaft in vielen Ländern, die einer derartigen Kontrolle entgegen steht, ist als Argument gegen eine stärkere Privatisierung der Wasserversorgung ungeeignet. Denn es wird verkannt, dass in vielen Ländern (in denen nur 30 % – bis 60 % der Bevölkerung Zugang zu einer leitungsgebundenen, gesundheitlich unbedenklichen Wasserversorgung haben) die Wasserwirtschaft *bereits in privater Hand* liegt – und zwar in den Händen *lokaler Geschäftsleute*, die – gemessen an den Kosten – exorbitante Gewinne durch die flaschengebundene Wasserversorgung machen. Dabei sind es in der Regel die ärmeren Bevölkerungsschichten, die hierzu keine Alternative haben. Für sie beträgt der Wasserpreis ein Vielfaches des Preises in der leitungsgebundenen Versorgung.

Eines der größten Hindernisse, die private, global agierende Wasserversorgungsunternehmen wie z. B. Thames Water in Entwicklungs- und Schwellenländern zu überwinden haben, ist deshalb der Widerstand lokaler Lieferanten von flaschengebundem Wasser, die den Verlust ertragreicher Monopolstellungen fürchten.

Die technisch immer anspruchsvollere Wasserversorgung vor allem in den entstehenden „Megacities“ Südamerikas und Asiens wird aber auch in *qualitativer Hinsicht* von privaten Unternehmen besser als von den bisherigen öffentlichen Betreibern gewährleistet. Erwiesenermaßen hat sich die Wasserqualität in den Versorgungsgebieten durch die Konzessionierung an Private i. d. R. deutlich verbessert. Soweit erforderlich haben die privaten Konzessionäre sich zu langfristigen Investitionen in erheblicher Höhe verpflichtet. Es dürfte deshalb ohne weiteres einsichtig sein, dass das investierte Kapital zurückzuzahlen und zu verzinsen ist. Die hierfür erforderlichen Preisanhebungen dienen dabei auch dem verantwortungsvolleren und sparsameren Umgang mit der Ressource Wasser – ein inzwischen unumstrittenes Prinzip.

Die Einschaltung privater Unternehmen in den Betrieb der Wasserversorgung dient auch in einer weiteren Hinsicht dem sparsamen Umgang mit der knappen Ressource Wasser. In Rechnung gestellt werden kann nur das Wasser, das beim Kunden aus dem Wasserhahn fließt. Sickerverluste durch undichte, alte Leitungssysteme können bis zu 30 % oder 40 % betragen. Die Reduzierung dieser Verluste ist im *wirtschaftlichen Interesse der Wasserversorgungsunternehmen* und dient dem Erhalt der Süßwasserressourcen auch und vor allem in den Regionen im Süden der Welt, die durch hohes Bevölkerungswachstum und Wirtschaftswachstum sowie Agglomerationsbildung gekennzeichnet sind.

### **Einbeziehung privater Unternehmen in der Wasserversorgung fördern**

Auch in den wasserreichen und hoch entwickelten Volkswirtschaften des Nordens gibt es gute Gründe für eine stärkere Einbindung privater Unternehmen in die Wasserversorgung. Der Investitionsbedarf für die Aufrechterhaltung des hohen Standards der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wird allein in Deutschland bis 2005 auf rund 38 Mrd. Euro geschätzt. In Deutschland betreiben gegenwärtig ca. 6 600 überwiegend kommunale Unternehmen die Wasserversorgung, eine im internationalen Vergleich äußerst kleinteilige Struktur. Auf eine Million Einwohner entfallen in Deutschland rund 88 Wasserversorgungsunternehmen. In den Niederlanden beträgt die Kennzahl 4,4 und in Italien 2,3. Es spricht vieles dafür, dass durch eine Konsolidierung und Zusammenfassung zu weniger und größeren Einheiten Kosten gespart und das erforderliche Investitionsvolumen erheblich zurückgeführt werden können. Grundsätzlich ist dies auch unter Beibehaltung der bisherigen öffentlichen Struktur möglich.

Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich die traditionell auf Eigenständigkeit bedachten Kommunen leichter tun, ihre Wasserversorgung als Teil einer größeren privat geführten Einheit zu begreifen, die außerdem dann den verbleibenden Rest der Finanzierung übernehmen muss. Eine Privatisierung der Wasserversorgung kann zudem auch so ausgestaltet werden, dass sie, z. B. über Konzessionsgebühren, dem kommunalen Haushalt zusätzliche Einnahmen bringen, mit denen dringliche Projekte, z. B. im sozialen Bereich, aber auch im seit Jahren vernachlässigten investiven Bereichen, finanziert werden können. Aus Sicht der Minderheit ist es vernünftig, die Regelung der Wasserversorgung auch privat zuzulassen und nicht einseitig die öffentliche Wasserversorgung weltweit einzufordern.

### **Zur Handlungsempfehlung 7.16**

#### **Anerkennung des Rechts auf Grundversorgung mit sauberem Wasser**

Wasser ist kein öffentliches Gut. Der volkswirtschaftliche Begriff des „öffentlichen Gutes“ ist eindeutig definiert und besetzt. Dass Wasser ein unersetzbares Lebensmittel ist, bedeutet nicht, dass es auch ein öffentliches Gut ist. Die im späteren gezogenen Schlussfolgerungen sind folglich nicht zutreffend und volkswirtschaftlich unsinnig.

Das bedeutet natürlich nicht, dass die CDU/CSU-Arbeitsgruppe nicht auch der Meinung ist, jedem Menschen auf der Welt müsse der Zugang zu Wasser in ausreichender Menge und Qualität offen stehen.

### **Zur Handlungsempfehlung 7.18**

#### **Effizienz und Qualität bei der Wasserversorgung steigern**

Die hierzu gemachten Ausführungen im Mehrheitsbericht sind leider knapp. Die Wasserrahmenrichtlinie bietet zweifellos einen Ansatzpunkt für mehr Qualität und Effizienz in der Wasserversorgung. Sie sieht u.a. auch das Prinzip der kostendeckenden Preise vor und ermöglicht darüber, Lenkungen zu entfalten. Der Leitge-

danke der für Industrieländer konzipierten Wasserrahmenrichtlinie ist für die Lösung der lokalen Wasserprobleme anderer Länder jedoch vielfach schlicht ungeeignet.

Gründe für eine unzureichende Effizienz und Qualität der Wasserwirtschaft in vielen Entwicklungsländern ist meist die Schwäche der staatlichen und kommunalen Institutionen. Hinzu kommen ein Mangel an Investitionskapital und falsche Verbrauchsanreize durch nicht-kostendeckende Preise. Die Einbeziehung privater Unternehmen kann knappes Kapital mobilisieren und die Rolle des Staates auf die in der Marktwirtschaft vorgesehene Funktion zurückführen, den (durchaus strengen) ordnungsrechtlichen Rahmen für privates Handeln vorzugeben.

### **Zur Handlungsempfehlung 7.21**

#### **Kosten betriebswirtschaftlich ermitteln und Preise armutsgerecht gestalten**

Gegen „armutsgerechte Preise“ ist natürlich nichts einzuwenden, solange explizit festgelegt ist, wer die ggf. notwendige Quersubventionierung zu tragen bereit ist (öf. Hand aus Steuermitteln oder Weiterwälzung auf andere Verbrauchergruppen). Denn wenn ein Unterschied zwischen der Höhe der betriebswirtschaftlich ermittelten Kosten und den armutsgerechten Preisen besteht, muss die Differenz von jemandem getragen werden.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass bei einer Subventionierung eines Teils des Verbrauches grundsätzlich die Gefahr von Verschwendung und Mitnahmeeffekten durch nichtbedürftige Nutzergruppen entsteht.

Bevor pauschal „armutsgerechte“ Preise der netzgebundenen Wasserversorgung gefordert werden, ist zudem zu prüfen, ob durch den Anschluss an das öffentliche Wassernetz die bisherige Kostenbelastung (bzw. Zeitaufwand) einer alternativen Wasserbeschaffung (z. B. bei mobilen Trinkwasserhändlern) nicht sogar deutlich gesenkt werden kann. Die für eine solche Netzerweiterung notwendigen Investitionen sollten dann über kostenorientierte Preise auch weitergegeben werden.

### **Zur Empfehlung 7.20 „World Commission on Dams“**

Die Arbeit der World Commission on Dams mit ihrer Akzentuierung der Willensbildung mit Hilfe nichtstaatlicher Stellen findet zu Recht Lob und Anerkennung. Gleichzeitig zeichnet sich aber in der Praxis staatlicher und internationaler Entscheidungsträger ab, dass die Leitlinien dieser Kommission nicht so umfassend und eindeutig sind, dass damit alle Entscheidungslagen erfasst werden. Von einer Festlegung für jeden Einzelfall kann deshalb nicht ausgegangen werden. Die Leitlinien dieser Kommission müssen deshalb den Charakter eines allgemeinen Rahmens behalten, der von den staatlichen Entscheidungsträgern im Einzelfall überprüft, konkretisiert und verändert werden kann.

### **Zur Empfehlung 7.23 und 7.24 „Ausbau der International Environmental Governance“**

Die bisherigen Vorbereitungen für den Johannesburg-Gipfel lassen in keiner Weise erkennen, dass der im Zwi-

schenbericht der Enquete-Kommission geforderten Umgestaltung von UNEP die erforderliche klare Priorität eingeräumt wird.

Der Appell der Enquete-Kommission im Zwischenbericht ist bisher ohne die erforderliche Antwort auf Seiten der Bundesregierung geblieben. Wesentliche Impulse der Bundesregierung für zielführende internationale Erörterungen sind nicht erkennbar geworden; somit ist die Bundesrepublik Deutschland zurückgefallen unter die Position, die sie 1997 eingenommen hatte.

Im Lichte der Dringlichkeit der institutionellen Reform, die für die notwendigen sachlichen Fortschritte auf einer Reihe von Feldern geboten ist, wird die Bundesregierung hiermit erneut dringlich aufgefordert, eine eigene Initiative zu entwickeln und damit die Voraussetzungen zur Erreichung dieses Reformziels zu schaffen.

### **11.1.7.7 Global Governance**

#### **Vorbemerkung**

Der Berichtssteil „Global Governance“ konnte in der Kommission sehr weitgehend im Konsens formuliert und verabschiedet werden. Das heißt natürlich nicht, dass er genauso aussehen würde, wenn ihn die CDU/CSU-Gruppe allein abgefasst hätte. Dieser Teil ist das Ergebnis intensiver, in Teilen durchaus kontroverser Diskussion. Dies hat gelegentlich zu Aussagen geführt, die von genereller Skepsis, manchmal auch von Ablehnung der Mehrheitsfraktionen SPD/Grüne gegenüber der Globalisierung getragen sind, ohne dass sie – weil Erwartungen an die Zukunft betreffend – als nachweislich falsch bezeichnet werden könnten. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe hat an diesen Stellen versucht, ihre – was die Chancen der Globalisierung angeht – positivere Sicht einzubringen. So ist auf dem Kompromissweg ein Berichtsteil entstanden, in dem manchmal noch die Dialektik der Diskussion durchscheint.

Diese offene Annäherung mit dem Ergebnis eines Kompromisses war jedoch in zwei Punkten nicht möglich:

#### **Zur Handlungsempfehlung 10-6 „Demokratisierung internationaler Institutionen“**

In dieser Empfehlung fordern die Mehrheitsfraktionen die Neuverteilung der Stimmrechte bei den Bretton Woods-Institutionen (IWF und Weltbank) mit dem Ziel einer Nord-Süd-Parität. Eine solche Stimm-Parität ginge nach unserer Auffassung jedoch nicht nur eindeutig zu weit, was die sachgerechte Risiko-Zuordnung bei Entscheidungen über finanzielle Stützungs- und Hilfsmaßnahmen angeht, sie wäre im Ergebnis sogar kontraproduktiv, weil die Funktionstüchtigkeit beider Institutionen vor allem zu Lasten der Entwicklungsländer in Frage gestellt wäre.

IWF und Weltbank bewegen zur Stabilisierung der Währungssysteme bzw. mit dem Ziel wirtschaftlicher Hilfestellung in der Dritten Welt beachtliche Kapitalvolumina. Die Stimmrechte in beiden Organisationen spiegeln derzeit das jeweilige finanzielle Engagement ihrer als Geberländer fungierenden Mitglieder wieder. Das kann bei Finanzierungsinstituten auch nicht anders sein. Würden in den beiden Organisationen nicht mehr die Geberländer,

d. h. die Träger des Finanzierungsrisikos, das Sagen haben, sondern z. B. bei der Konditionierung der Finanzhilfen schon innerorganisatorisch auf den jeweiligen Konsens mit den Nehmerländern angewiesen sein, wäre das drastische oder gar totale Herunterfahren der Kapitalisierung seitens bisher dazu bereiten Mitglieder die wohl direkte Folge, zu Lasten der weltweiten Währungsordnung und der weniger entwickelten Volkswirtschaften.

Die Ablehnung dieser Mehrheitsempfehlung ist jedoch nicht als eine Position zu sehen, die auf schlichte Fortschreibung des *Status quo* bei IWF und Weltbank hinzielt. Die CDU/CSU-Arbeitsgruppe empfiehlt vielmehr, Öffentlichkeit und Transparenz bei beiden Institutionen zu erhöhen, ggf. auch NGO einen Konsultativstatus einzuräumen.

### **Zur Handlungsempfehlung 10-11 „Stärkung des Völkerrechts“**

Dieser Empfehlung der Mehrheitsfraktionen stimmen wir nur teilweise zu.

Wir können nicht den Vorschlag mittragen, ein Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“) einzuführen, das die Untersuchung und quasi-richterliche Entscheidung von Individualbeschwerden durch einen Sachverständigenausschuss ermöglicht. Der noch relativ junge Sozialpakt ist seinerzeit unter dem auch von Deutschland mitgetragenen Verständnis abgeschlossen worden, solche Individualbeschwerden gerade nicht zu institutionalisieren. Es geht also auch um Glaubwürdigkeit in die Kontinuität deutscher Politik. Abgesehen davon sollte heute wie damals zunächst auf Transparenz und öffentliche Aufmerksamkeit, auch von NGO, gesetzt und nicht gleich nach einem der Popularklage nahekommenden Beschwerderecht gerufen werden. Solchen „Rechtsmitteln“ begegnet aus gutem Grund auch unsere eigene Rechtsordnung mit Zurückhaltung, zumal wenn sie von quasi-richterlichen Instanzen entschieden werden sollen.

## **11.2 Minderheitenvotum der FDP-Arbeitsgruppe in der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ zum vorgelegten Schlussbericht der Arbeitsgruppen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen**

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

### **11.2.1 Einleitung/Vorbemerkungen von Gudrun Kopp MdB**

#### **11.2.1.1 Globalisierung als Chance begreifen**

In weiten Teilen der deutschen Öffentlichkeit ist eine eher ängstliche Haltung gegenüber der Globalisierung vorhanden. Diese Skepsis beruht im wesentlichen auf zwei Gründen: einem Gefühl der Ohnmacht und einer Furcht vor dem Unbekannten.

Das Gefühl der Ohnmacht basiert auf dem gängigen Missverständnis, die Globalisierung sei politisch nicht gestalt- oder veränderbar. Die Furcht vor dem Unbekannten wiederum führt häufig zur schlichten Ablehnung des Neuen. Hier ist die Politik in besonderer Weise gefragt, für Korrekturen dieser Annahmen zu sorgen. Diese gedanklich vorzubereiten, ist Aufgabe der Enquetekommission.

Die FDP ist überzeugt: Die Globalisierung birgt viel größere Chancen als Risiken. Sie kann zu einem weiteren mächtigen Schritt werden in Richtung einer Welt, in der möglichst viele Menschen eine Chance haben, ihre Persönlichkeit zu entfalten, und zwar in individueller Freiheit und sozialer Verantwortung.

Dabei ist die Globalisierung selbst von Menschen geschaffen. Sie ist kein Phänomen, das über die Menschheit kommt, wie eine neue Wetterlage. Es geht deshalb für Politik und Gesellschaft nicht um ein passives Anpassen an die Globalisierung, sondern um deren aktive Gestaltung.

Die Globalisierung eröffnet ein großartiges Spektrum an wirtschaftlichen und sozialen Chancen für die Menschheit: Mehr Wohlstand und Wachstum durch Produktivitätssteigerungen, neue Möglichkeiten der weltweiten Arbeitsteilung durch Handel und Kapitalmobilität, Überwindung geographischer Standortnachteile durch neue Technologien. Die weltweite und gleichzeitige Verfügbarkeit von Information kann dazu beitragen, ansonsten im institutionellen Halbdunkel globaler Märkte verborgene Vorgänge transparent zu machen.

Den Chancen stehen auch Risiken gegenüber: Ausuferung lokaler Störfälle zu globalen Krisen, private Monopolmacht von weltweit agierenden Großkonzernen, Untergraben der Steuerbasis als Folge der weltweiten Mobilität des Kapitals.

#### **11.2.1.2 Thesen zur Globalisierung**

Eine liberale Finanzmarktpolitik lässt alle Neubewertungen der Kapitalbestände zu, die sich aus der Dynamik von Wachstum, Strukturwandel und Konjunktur von Volkswirtschaften ergeben. Dafür müssen stabilitätsfördernde Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass es nicht zu fluchtartigen Kapitalbewegungen kommt und ein System wirksamer Notmaßnahmen zur Abwehr makroökonomischer Krisen gibt.

Liberaler begrüßen alle Reformschritte, die zu mehr Transparenz der Kapitalmärkte und damit zu einer besseren Bewertung der Risiken durch die Marktakteure beitragen.

Ludwig Erhardt hat die Soziale Marktwirtschaft von Anfang an als weltoffene Wettbewerbsordnung konzipiert. Mit einem liberalen Verständnis von Weltordnungspolitik sind Kampfansagen an den Effizienzgedanken in der Marktwirtschaft wie zum Beispiel eine Tobinsteuer nicht vereinbar. Ein solcher Verzicht auf marktwirtschaftliche Ordnungspolitik, verbunden mit dem Sand im Getriebe der Märkte, würde mit verheerenden Folgen gerade für die armen Länder einhergehen.

Es ist zu begrüßen, dass die Globalisierung Grenzen für das souveräne Recht auf eine schlechte Wirtschaftspolitik

auch für Industrieländer mit sich bringt und vermeidet, dass diese Länder die Konsequenzen einer schlechten Wirtschaftspolitik ungestraft exportieren können.

Deshalb ist auch eine schlichte Gleichsetzung zum Beispiel des Steuerwettbewerbs mit Geldwäsche, wie sie sich jetzt in manchen Kommentaren andeutet, nicht akzeptabel.

Die Globalisierung ruft nach einer Renaissance staatlicher Ordnungspolitik. Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren muss aber auch zwischen entwickelten Volkswirtschaften gestützt auf das internationale Recht möglich bleiben.

Der freie Handel mit Gütern und Dienstleistungen ist ein Kernziel liberaler Wirtschaftspolitik. Nur eine globale Handelsordnung kann dafür sorgen, dass sich die Politik Schritt für Schritt in Richtung einer Liberalisierung der Märkte bewegt. Deshalb ist die Welthandelsorganisation (WTO) zu stärken. Weitere Welthandelsrunden müssen folgende Ziele erreichen:

- Eine einschneidende Liberalisierung der Agrar- und Textilmärkte im Interesse der ärmsten Entwicklungsländer
- Weitere Fortschritte im Hinblick auf das Langfristziel einer globalen Wettbewerbsordnung unter dem Dach der WTO
- Eine Stärkung multilateraler Streitschlichtungsmechanismen anstelle bilateraler Aushandlungen, die nur zu oft dem Recht des Stärkeren folgen
- Eine Einschränkung des Mißbrauchs von Anti-Dumping-Maßnahmen und mehr Rechtssicherheit für internationale Investitionen

Dagegen lehnt die FDP die Koppelung von Sozialstandards an handelspolitische Vereinbarungen unter dem Dach der WTO grundsätzlich ab. Die Einbindung armer 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 breit durchzusetzen, durch mutige Liberalisierungsschritte wesentlich effektiver erreichen als durch Androhen von Sanktionen.

Ein weiteres Ziel für Verhandlungen sollte sein, die Bestimmungen internationaler Umweltabkommen mit den Prinzipien der internationalen Welthandelsordnung kompatibel zu machen. Globale Umweltprobleme müssen durch internationale Absprachen angegangen werden, auch wenn einzelne Länder eine Vorreiterrolle übernehmen.

Ökonomisch effizienter Umweltschutz verlangt dabei Wege zu finden, um globale Schadstoffemissionen vor allem dort zu vermindern, wo die Kosten pro reduzierter Schadstoffeinheit am geringsten sind. Deshalb sind die flexiblen Kyoto-Instrumente der richtige Ansatz.

Das Durchsetzen bestimmter Produktions- und Verarbeitungsmethoden, die sich ein Importland wünschen mag mit Hilfe von Handelsrestriktionen, lehnt die FDP ab.

Die Globalisierung der Märkte und die Globalisierung der Menschenrechte sind zwei Seiten derselben Medaille. Liberale Menschenrechtspolitik tritt für die Stärke des Rechts und nicht für das Recht der Stärkeren ein. Menschenrechte und Völkerrecht können sich nicht selbst schützen. Sie müssen von der Gemeinschaft freier Rechtsstaaten gestützt werden.

Der Nationalstaat wird durch die Globalisierung weder irrelevant noch seiner Souveränität beraubt. Das Setzen politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen durch nationale Gesetze und multilaterale Abkommen kann von den Akteuren der Globalisierung nicht übernommen werden.

Angesichts globaler Interdependenzen ist kein Raum mehr für Schuldzuweisungen zwischen Nord und Süd. Der gemeinsame Kampf gegen globale Probleme wie Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Umweltzerstörung, organisierte Kriminalität, Bürgerkriege, Unterentwicklung, Menschenrechtsverletzungen und Migration liegt im wohlverstandenen Interesse der gesamten Staatengemeinschaft.

Für die FDP steht fest: Globalisierung wirkt demokratiefördernd. Wirtschaftliche und politische Modernisierung bedingen einander. Wirtschaftlicher Erfolg ist nur durch Teilnahme an globalisierter Informationstechnologie möglich. Repressive Systeme treten in Konkurrenz zu freiheitlichen.

Kein noch so isolationistisches Regime kann sich dem Prozess der gesellschaftlichen Modernisierung und dem Reformdruck auf Dauer entziehen. Bestes Beispiel für den Unterschied zwischen Globalisierungsbefürwortern und -verweigerern ist der zwischen Nord- und Südkorea.

Bei aller kulturellen Vielfalt gibt es eine weltweite Ethik der Humanität, die alle Kulturkreise verbindet. Die universale Geltung der Menschenrechte darf nicht mit dem Hinweis auf kulturelle Traditionen eingeschränkt werden. Das Verbot von Folter, politischer, rassistischer und religiöser Verfolgung und dem Verschwindenlassen von Menschen ist nicht verhandelbar.

Gefragt ist ein wirksames Instrumentarium der „Weltzivilgesellschaft“, ein System weltweit verbindlicher und sanktionsbewehrter Normen. Hierzu gehören u. a. die UN-Menschenrechtspakte, die UN-Kinderrechtskonvention und die UN-Anti-Folter-Konvention.

Menschenrechtliche Aspekte müssen integraler Bestandteil der Entwicklungspolitik werden. Entwicklungsländer, die sich um die Verbesserung ihrer Menschenrechtssituation und Festigung rechtsstaatlicher Strukturen bemühen, sollen besonders gefördert werden.

Die Schaffung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes für Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ist ein wichtiger Baustein zum Aufbau einer weltweit verbindlichen Judikative zur Durchsetzung von Völkerrechtsnormen, der weitere folgen müssen.

Politik und Wirtschaft müssen gemeinsam Wege zur Verstärkung der Ansätze zur Durchsetzung von Menschenrechten suchen. Dem vielversprechenden Modell einer

OECD-Konvention gegen Korruption müssen weitere folgen.

#### Fazit:

Die FDP begreift ihre Aufgabe darin, die Globalisierung nicht zu verteufeln, sondern sie offensiv zu gestalten. Wir werden nicht nachlassen mit unseren Bemühungen, möglichst viele politisch Verantwortliche davon zu überzeugen :

**Eine offene Gesellschaft braucht mehr und nicht weniger Globalisierung!**

#### 11.2.1.3 Zum Entstehen der FDP-Minderheitenvoten

Von Beginn an sah sich die FDP innerhalb der Enquete-Kommission mit der Aufgabe konfrontiert, immer wieder gerade die Chancen der Globalisierung – bei allen Risiken – in das Zentrum der Betrachtungen zu rücken.

Das war mühsam und konnte letztlich nur in Teilen gelingen. Deshalb sehen wir auch beim Schlussbericht die Notwendigkeit, wenigstens in zentralen Themenbereichen unsere deutliche Distanzierung von der Mehrheitsmeinung in Form von Minderheitenvoten darzustellen.

Denn für die FDP gilt: Wer die Zukunft erfolgreich gestalten will, braucht Mut zu Reformen und einen klaren Blick für globale Zusammenhänge.

Die nötigen Schlussfolgerungen und Handlungen sind nicht zuletzt von entscheidender Bedeutung für den Standort Deutschland im weltweiten Wirtschafts- und Lebensgefüge.

Die FDP-Arbeitsgruppe legt Wert auf die Feststellung, dass ihre Analyse zur Globalisierung und ihre politischen Schlussfolgerungen in etlichen Teilen der grundsätzlichen Haltung, im Tenor oder auch in Einzelfragen von denen des Schlussberichtes abweichen.

Aus der Tatsache, dass Aussagen des Schlussberichtes nicht explizit kritisiert werden, kann deshalb nicht grundsätzlich geschlossen werden, dass die FDP diesen zustimmt.

#### 11.2.1.4 Zum Beratungsverlauf

Die FDP bedauert, dass für die inhaltliche Arbeit der Enquete-Kommission insgesamt nur sehr wenig Zeit gegeben war. So standen seit dem Vorliegen des Zwischenberichtes bis zum Erstellen des Schlussberichtes gerade einmal sechs Monate zur Verfügung. Eine sorgfältige Beratung von Gutachten und differenziert zu betrachtenden Inhalten kam gerade in später eingerichteten Arbeitsgruppen eindeutig zu kurz.

Vergeblich hatte die FDP aufgrund des vorhersehbaren Zeitdrucks schon weit im voraus dafür plädiert, auf einen Zwischenbericht zu verzichten, um dem Ergebnis der Arbeit der Enquete-Kommission, dem Schlussbericht, mehr Zeit und Aufmerksamkeit widmen zu können.

Vor diesem Hintergrund wird die umfangreiche Auflistung von wichtigen Themenbereichen, die in der Enquete-

Kommission **keinerlei Berücksichtigung** fanden, erklärlich.

### 11.2.2 Minderheitenvoten

#### 11.2.2.1 Einleitung des Abschlussberichts

Die FDP trägt das Einleitungskapitel in weiten Teilen nicht mit. Maßgeblich dafür sind inhaltliche Fehler und Wertungstendenzen, die einer liberalen Einschätzung entgegenlaufen. Beispielhaft seien folgende Punkte erwähnt:

1. Die historische Darstellung ist stark verzerrt. Völlig ausgeblendet werden die Handelsaktivitäten etwa der Phönizier, der Genuesen, Venezianer oder auch der Araber, die die Behauptung von der ersten Blüte eines europazentrierten Welthandels im 17. Jahrhundert widerlegen. Unzutreffend ist auch das Kriterium der nationalen Grenzen, da von einem Nationalstaat im modernen Sinne erst seit der Französischen Revolution gesprochen werden kann.
2. An keiner Stelle der Einführung wird klar, woran die Enquete-Mehrheit die Asymmetrie des internationalen Handels misst. Geht es um Bevölkerungszahlen, um das reale Bruttoinlandsprodukt, um geographische Ausdehnung von Ländern oder die schlichte Zahl der Staaten? So kann man nicht von Asymmetrie nur deshalb sprechen, weil sich nur 15 Prozent des Welthandels zwischen unterschiedlichen Erdteilen abspielt oder weniger als 3 Prozent des Welthandels Afrika berühren. Verfehlt ist an dieser Stelle die Behauptung, dass ein großer Teil der Exporterlöse der Entwicklungsländer für den Schuldendienst aufgezehrt wird, denn hierbei wird eine ganz andere Dimension der behaupteten Asymmetrie berührt.
3. Die Subventionierung der Transportkosten durch die öffentliche Hand gehört nicht in die Aufzählung der Entwicklungsstränge, die die Globalisierung befördern.
4. Nicht haltbar ist, dass den Finanzmärkten ihre Instabilität mit der Begründung vorgeworfen wird, Anlageentscheidungen würden unter Unsicherheit getroffen. Ein Großteil der Entscheidungen im Leben findet unter Unsicherheit statt. Hieraus auf eine generelle Instabilität gesellschaftlicher Entwicklungen zu schließen, ist unangebracht. Die Instabilität ist zudem kein einzigartiges Merkmal der Finanzmärkte. Ebenso sollte nicht von finanzieller Stabilität als hohem öffentlichem Gut oder den „Kosten der finanziellen Stabilisierung“ gesprochen werden, sondern allenfalls von stabilen Rahmenbedingungen für internationale Märkte. Effektive Stabilität ist im besten Falle das Ergebnis, das sich ex post einstellt.
5. Ökonomisch erklärungsbedürftig ist die Feststellung, dass in vielen industriellen Gütermärkten die Produktionskapazität mittlerweile weit oberhalb der realen Nachfrage liegt. Ist hier das volkswirtschaftliche Produktionspotential gemeint? Keineswegs folgt hier automatisch, dass der Wettbewerb sich mehr als Kostenwettbewerb und nicht etwa als Qualitätswettbewerb gestaltet.

6. Der in der Einleitung zum Schlussbericht hergestellte Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Unternehmensinsolvenzen seit 1991 in Deutschland und der Globalisierung herzustellen, ist nicht akzeptabel. Zum einen hat die Wiedervereinigung sowohl bei den Unternehmensgründungen als auch bei den Insolvenzen zu starken Verschiebungen geführt. Zum anderen gibt die bloße Zahl der Unternehmensinsolvenzen keine Auskunft darüber, wie die quantitativen Effekte (Arbeitsplätze, Umsätze, Investitionen) tatsächlich waren. Fraglich ist außerdem, auf Grund welcher Beobachtung in diesem Zeitraum von geringen Wachstumsraten in Europa gesprochen wird, ohne dass nicht im gleichen Umfang neue Arbeitsplätze geschaffen worden seien. Die Ergebnisse mehrerer EU-Mitgliedsstaaten belegen das Gegenteil.
7. Sehr gewagt ist die Behauptung, dass „plausiblerweise“ die Kapitaleigner insgesamt eher auf der Gewinnerseite stehen. Gerade die Eigner großer agrarisch genutzter Bodenflächen oder auch Altindustrien gehören zu den Verlierern. Umgekehrt gehören die Eigner von hohem Wissen zu den Gewinnern. Deshalb ist diese offenbar auf die Unterscheidung zwischen Kapital und Arbeit aus dem 19. Jahrhundert zurückgehende Feststellung in dieser undifferenzierten Form nicht haltbar.
8. Die Übersicht über die Entwicklung der Besteuerung der Faktoren Arbeit und Kapital in Deutschland als Beleg für die relativ ansteigende steuerliche Belastung des Faktors Arbeit ist in dieser Form höchst angreifbar. Es ist äußerst ungewöhnlich, die Sozialversicherungsbeiträge pauschal unter dem Begriff „Arbeitssteuer“ zu fassen, da es sowohl hinsichtlich der Zahlung (die Unternehmen zahlen zum Teil die Hälfte) als auch hinsichtlich des Charakters dieser Beiträge und ihrer Gleichsetzung mit Steuern zumindest Diskussionsbedarf gibt.
9. Außerordentlich problematisch ist, dass der Bericht vermeintliche Verteilungsgerechtigkeit ausschließlich relativ messen will. Legt man ausschließlich die relative Betrachtung zu Grunde, müsste Nordkorea als erstrebenswertes Beispiel erscheinen. Deshalb sollten die absoluten Fortschritte in der Versorgung der Menschen mit den lebensnotwendigen nicht verschwiegen werden.

#### 11.2.2.2 Finanzmärkte (Kapitel 2 des Abschlussberichts)

Die Empfehlungen der Enquete-Mehrheit in der AG „Finanzmärkte“ werden insbesondere in folgenden Punkten nicht mitgetragen:

Die Einengung von Privilegien für bestimmte Berufsgruppen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche ist nicht genügend durchdacht. Es müsste zumindest spezifiziert werden, welche Privilegien eingegrenzt werden sollen und in welcher Form die Registrierung von Kapitalbewegungen erweitert werden sollte.

Es ist vollkommen unklar, was eine ausgewogene Struktur der Versorgung mit öffentlichen und privaten Banken-

dienstleistungen sein soll. Hier wird eine ganz neue Unterscheidungskategorie eingeführt, die im Hinblick auf Bankdienstleistungen nicht in der Literatur zu finden ist. Wenn hiermit der Erhalt des öffentlichen Bankensektors gemeint ist, so sollte dies auch gesagt werden. Der Erhalt hat aber nichts mit Wettbewerbspolitik, sondern mit dem Konservieren von Strukturen zu tun. Wenn es darum geht, die Versorgung mit Finanzdienstleistungen in der Fläche oder die Versorgung bestimmter Bevölkerungskreise mit Finanzdienstleistungen zu gewährleisten, so sollte dies auch entsprechend ausgedrückt und begründet werden.

Die Position der Enquete-Mehrheit zu „Shareholder value“ (Kapitel 2.3.4) wird nicht mitgetragen. Die FDP legt stattdessen die folgende eigenständige Position vor:

#### 11.2.2.2.1 Unternehmenswertorientierte Unternehmensführung (Shareholder Value)

##### Problemstellung

In der Diskussion um Chancen und Risiken der Globalisierung wird mit dem „Shareholder Value“, einem neuen, von US-amerikanischen Lehrmeinungen dominierten Leitbild der Unternehmensführung, in Deutschland vielfach ein gesellschaftspolitisches Feindbild verbunden. Einer genaueren Überprüfung hält dieser Ansatz nicht Stand. Insbesondere die idealtypische Gegenüberstellung des „Shareholder Value“ als des hässlichen Antlitzes eines US-amerikanischen Kapitalismus mit dem „Stakeholder Value“, als dem vermeintlich menschengerechten Antlitz des rheinischen Kapitalismus wird der vielschichtigen Realität kaum gerecht.

##### Kurze Charakterisierung des Shareholder Value-Konzepts

Die unternehmenswertorientierte Unternehmensführung umschreibt betriebswirtschaftlich gesehen eine neue Kennziffer der Unternehmensrentabilität. Sie ist im Gegensatz z. B. zum Gewinn pro Aktie nicht auf eine einperiodige Ertragsbetrachtung ausgerichtet, sondern knüpft an der erwarteten künftigen Entwicklung der Einzahlungs- und Auszahlungsgrößen an. Befürwortern des „Shareholder Value“-Ansatzes zufolge fördern herkömmliche Maßstäbe wie der Jahresüberschuss der Handelsbilanz, die Eigenkapitalrentabilität oder das Ergebnis je Aktie eine auf kurzfristige Erfolge ausgerichtete Unternehmensführung. Sie können zudem vom Management besser gestaltet (manipuliert) werden. Demgegenüber will das „Shareholder Value“-Konzept die Rendite des langfristigen Anteilseigners zur zentralen Zielgröße der Unternehmensführung machen. Überwiegend gilt das Verfahren der Diskontierung geplanter freier Zahlungsmittelüberschüsse (discounted cash flow-Verfahren) als Maßstab.

##### Konsequenzen für die Unternehmenspolitik

Es wäre aber falsch, eine unternehmenswertorientierte Unternehmensführung mit der Suche nach dem schnellen Gewinn an den Börsen gleichzusetzen. Unternehmenswertorientierte Unternehmensführung soll vielmehr für

dauerhaft attraktive Börsenkurse und einen stetigen Anstieg sorgen. Dies verlangt eine sehr hohe Kommunikationskompetenz. Missbräuche durch gezielte Falschmeldungen sind im Einzelfall nicht ausgeschlossen, können aber zu nachhaltigem Misstrauen der Anleger gegenüber dem Unternehmen führen und sind deshalb langfristig zum Scheitern verurteilt.

Im Ergebnis führt das neue Verfahren der Unternehmensbewertung zu einem größeren Einfluss der Aktionäre und zu einem geringeren von Managern und Bankenvertretern in den Großunternehmen. Vielfach ist ein Druck entstanden, ungeschminktere Geschäftsberichte vorzulegen. Der Zwang, intensiver zu informieren, stellt für kleinere Unternehmen dabei zweifellos ein besonderes Problem dar.

Aus dem „Shareholder Value“ hat sich außerdem das Konzept der „Corporate Governance“ entwickelt, das noch weitgehendere Grundsätze zur Führung und Kontrolle von Unternehmen formuliert. Institutionelle Großanleger, insbesondere Pensionsfonds, üben im Interesse ihrer langfristig orientierten Anleger in dieser Richtung weiteren Druck aus.

„Stakeholder Value“ wird dagegen typischerweise mit einer Unternehmensführung gleichgesetzt, die besonders von – oftmals nachlässigen – Aufsichtsräten, Arbeitnehmern und Betriebsräten geprägt wird. Holzmann gilt als negatives Paradebeispiel. Das Management hat in der Regel einen größeren Entscheidungsspielraum. Deutschland galt in den letzten Jahrzehnten als ein Land, in dem die Interessen der Aktionäre im internationalen Vergleich unterrepräsentiert waren, was sich auf die Kapitalrendite auswirkte. Das positive Gewicht, das die gesetzlich verankerte Mitbestimmung und der soziale Frieden als „Produktionsfaktoren“ in Deutschland in der Vergangenheit möglicherweise in die Waagschale werfen konnten, hat sich im Zuge des technischen Aufholprozesses benachbarter Länder zumindest verringert. Dies kann aber nicht dem „Shareholder Value“-Konzept selbst angelastet werden.

### Gesamtwirtschaftliche Aspekte

Die unternehmenswertorientierte Unternehmensführung befördert damit Entwicklungen, die auch gesellschaftspolitisch differenziert beurteilt werden müssen. Ein Unternehmen, das diesen Grundsätzen erfolgreich folgt, sichert langfristig den Unternehmensbestand, erhöht den Leistungsdruck auf den Vorstand, verschärft die Kontrolle durch Aufsichtsrat sowie Hauptversammlung und fördert die Mitarbeiterbeteiligung. Es wirkt der oft beklagten „Bankenmacht“ entgegen, begrenzt die Selbstherrlichkeit des Managements und beschränkt Tendenzen, versteckte, unproduktive Reserven im Unternehmen anzusammeln. Im Ergebnis führt dies zu einer selektiven, langfristigen Sicherung von Arbeitsplätzen.

Viele der mit einer unternehmenswertorientierten Unternehmensführung verfolgten Ziele werden unter anderem Etikett ohnehin verfolgt. Im Zuge des Bedeutungsgewinns der privaten Altersvorsorge ist zu erwarten, dass die langfristige Unternehmensrentabilität eine noch zentralere Rolle spielen wird. In diesem Zusammenhang darf auch nicht übersehen werden, dass für den Erfolg von Unternehmen gerade in der sogenannten „New Economy“ eine

motiviert Belegschaft die entscheidende Rolle spielt, so dass eine Unternehmenspolitik gegen die Interessen einer Mehrheit der Mitarbeiter, die der „Shareholder Value“-Philosophie gerne unterstellt wird, kaum erfolgreich sein dürfte. Allerdings verlangt unternehmenswertorientierte Unternehmensführung eine hohe Flexibilität sowie den Abschied von alten Gewohnheiten. Die Geschwindigkeit, mit der sich Veränderungen vollziehen, überfordert unter Umständen einige Beteiligte. Qualifikations- und Veränderungsdruck erhöhen sich. Die Spannbreite zwischen hochqualifizierten, flexiblen und wenig qualifizierten, inflexiblen Mitarbeitern wird deutlicher sichtbar. „Shareholder Value“-Konzepte können so das Lohngefälle erhöhen.

Ebenso wie alte Unternehmensführungskonzepte braucht die unternehmenswertorientierte Unternehmensführung aber einen verlässlichen, transparenten und reformfähigen Rechtsrahmen. Dazu zählen in Deutschland vor allem Entscheidungen zur Zukunft der Alterssicherung, das reformierte Insolvenzrecht, neue Entwicklungen bei der Rechnungslegung, die Fusionskontrolle oder auch die Finanzmarktgesetzgebung. Dass amerikanische Standards dabei dominieren, ist sowohl dem überragenden ökonomischen und politischen Gewicht der USA als auch dem messbaren wirtschaftlichen Erfolg dort zuzuschreiben. Gesellschaftspolitische Gefahren gehen vom betriebswirtschaftlichen Konzept selbst indes nicht aus.

#### 11.2.2.2 Tobin-Tax

Die von der Enquete-Mehrheit geforderte Devisentransaktionssteuer (Tobin-Tax) würde im Kern eine Senkung der Effizienz internationaler Kapitalmärkte bewirken. Die Verteilungswirkungen sind vollkommen unklar. Die Vermengung von Finanzierungsfunktion und Steuerungsfunktion würde zu einem heillosen Zielkonflikt führen, der die missratene Konstruktion der Ökosteuer oder der Abwasserabgabe in Deutschland weit in den Schatten stellen könnte. Zur Kritik an der Devisentransaktionssteuer wird im übrigen auf die von der FDP eingebrachten Papiere verwiesen.

Die Forderung nach währungspolitischer Souveränität im Sinne einer Abkopplung vom Urteil der Finanzmärkte etwa durch Kapitalverkehrskontrollen wird so undifferenziert nicht mitgetragen. Währungspolitische Souveränität in diesem Sinne meint nichts anderes, als den nationalen Regierungen das Recht auf eine (langfristig) schlechte Wirtschaftspolitik zuzugestehen bzw. sie von der Verantwortung für die Konsequenzen zu entbinden. Die disziplinierende Wirkung einer internationalen Abstimmung über die Qualität einer Wirtschaftspolitik ginge so vollkommen verloren. Im übrigen bleibt völlig offen, wie Kapitalverkehrskontrollen so gestaltet werden sollten, dass sie die prinzipielle Offenheit der jeweiligen Volkswirtschaften nicht infrage stellen.

#### 11.2.2.3 Reform der internationalen Finanzinstitutionen

##### Europäische Zentralbank

Es ist inakzeptabel, das Statut der Europäischen Zentralbank um beschäftigungs- und wachstumspolitische Ziele



zu erweitern. Zum einen tragen die Ziele des europäischen System der Zentralbanken (ESZB), wie sie in den Artikeln 2ff EZB-Satzung formuliert worden sind, unmittelbar zur Hebung des Beschäftigungswachstums im Euro-Raum bei. Außerdem ist das ESZB nach Artikel 2 Satz 2 EZB-Satzung verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu unterstützen, um zur Verwirklichung der in Artikel 2 EG-Vertrag festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen, soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist. Die Formulierung in der Empfehlung der Enquete-Mehrheit impliziert, dass Preisstabilität negative Auswirkungen auf die Beschäftigung und das Wachstum hat. Diese Annahme ist durch die Erfahrungen der 70er Jahre, die durch das politische – im Ergebnis gescheiterte – Ausnutzen von Geldillusion durch Regierungen geprägt waren, nachhaltig widerlegt.

### Internationale Insolvenzordnung

Die Formulierungen der Enquete-Mehrheit zu einer internationalen Insolvenzordnung werfen alle möglichen Sachverhalte durcheinander. Es ist banal, dass Gläubiger in der Kreditbeziehung Verantwortung tragen und selbstverständlich die Fähigkeit ihres Kreditnehmers, einen Kredit angemessen zu bedienen, in ihr Kalkül aufnehmen müssen. Tun sie das nicht, sind Gläubiger im Insolvenzfall ausnahmslos von Ausfällen bedroht. Im vorliegenden Fall ist aber offenbar an die Einbindung des privaten Sektors in die Restrukturierung durch den IWF gedacht. Das sollte in der Empfehlung aber auch klar herausgestellt werden. Die FDP hatte hierzu vorgeschlagen, das Instrument der „Subordinated Debt“ näher zu prüfen, das vorsieht, dass Banken aus Entwicklungs- und Schwellenländern verstärkt dazu übergehen, einen bestimmten Anteil ihres Fremdkapitals als eigenkapitalähnliche Schuldverschreibungen im Ausland zu plazieren. Kommt es zur Zahlungsunfähigkeit, werden solche Papiere grundsätzlich nachgeordnet behandelt. Dies würde dazu führen, dass seitens der Gläubiger ein verstärktes privatwirtschaftliches Interesse an solider Marktinformation und deren Verarbeitung besteht und deshalb der Kurs der frei zu handelnden Papiere als zusätzlicher Frühindikator dienen kann für die Einschätzung durch (relativ gut informierte) Marktteilnehmer.

Der IWF sollte die Zinsbedingungen seiner Kreditgewährung in diesem Fall nutzen, um den Regierungen der Entwicklungsländer Anreize zu geben, einen nationalen Regulierungsrahmen zu schaffen, der diese innovativen Wege zu mehr Transparenz im Bankensystem begünstigt. Des weiteren könnte empfohlen werden, dass neu emittierte Schuldverschreibungen mit Umschuldungsklauseln versehen werden, die den privaten ausländischen Kreditgeber von vornherein verpflichten, sich im Krisenfall an entsprechenden Verhandlungen zu beteiligen und ggfs. einen bestimmten Verlustschlüssel zu akzeptieren. Klauseln dieser Art gibt es bereits bei Konsortialkrediten von Banken. Umschuldungsklauseln bei Schuldverschreibungen hätten auch den Vorteil, dass sie vom Markt mit einer Risikoprämie abgegolten werden und damit für ein weiteres Element der marktbedingten Transparenz sorgen würden.

Ungeeignet ist hingegen die Empfehlung, Kreditgeber, die ihren Verpflichtungen bei einer vereinbarten Umschuldung nicht nachkommen, bei öffentlichen Aufträgen oder bei der Begebung von öffentlichen Anleihen zeitweise auszuschließen. Dies könnte im Extremfall nur dazu führen, dass die Begebung öffentlicher Anleihen sich z.B. nachhaltig verteuern würde. Ebenso unsinnig ist die Forderung, dass der IWF eine Konditionalität für Gläubiger entwickelt. Gläubiger, die eine solche Konditionalität nicht akzeptieren wollen, würden schlicht keine Mittel zur Verfügung stellen. Damit wäre keiner Seite geholfen.

### Internationaler Währungsfonds (IWF)

1. Der IWF muss sich noch stärker als bisher auf die Vermeidung von Finanzkrisen konzentrieren. Deshalb sollte er eine internationale Führungsrolle bei der Überwachung der Einhaltung von international vereinbarten Verhaltenskodizes, insbesondere im Geld- und Kreditsektor übernehmen. Dazu zählen auch Aufsichts- und Datenveröffentlichungsstandards sowie die Überwachung der Einhaltung von Kodizes und Standards in den „Offshore-Finanzzentren“. Schließlich sollte der IWF die Durchführung der Beschlüsse des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zu den künftigen Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute bei IWF-Beistandskandidaten mit überwachen. Wo der IWF eine direkte Zuständigkeit besitzt, muss er diese Standards weiterentwickeln und verbreiten.
2. Die Rolle des IWF als einer Institution, die ein makroökonomisches Rating für Länderrisiken erleichtert, ist zu stärken. Der IWF muss durch seine Länderüberwachung und die Veröffentlichung umfangreicher Länderdaten das Informationsproblem lindern und die Effizienz der Kapitalmärkte verbessern. Die Höhe der Staatsverschuldung, der Kreditsalden und der Verbindlichkeitsstruktur des Privatsektors, Bilanzierungsregelungen der Banken, das Konkursrecht oder Eigentumsverflechtungen von kombinatsähnlichen Konzernen sind Indizien für die Krisenanfälligkeit von Ländern. Der seit 1997 existierende „Spezielle Datenveröffentlichungs-Standard“ (SDDS) ist hier ein erster Schritt. „Offshore-Finanzzentren“, die sich einer neuen Überwachung des IWF weder stellen noch die Transparenzaufgaben erfüllen, müssen Gegenstand von Bekanntmachungen werden. Zweck aller Kodizes und Standards muss es letztlich sein, durch Schaffung von mehr Transparenz internationalen Kapitalgebern sachgerechtere Kreditentscheidungen zu ermöglichen.
3. Die IWF-Kreditkonditionen müssen in Abhängigkeit von der Erfüllung der o.g. Standards differenziert werden. Dadurch wird die Umsetzung von Kodizes und Standards indirekt gefördert. Um den revolvierenden Charakter der IWF-Ressourcen zu wahren, ist auch die Vergabe besonders hoher Kredite und eine wiederholte Verlängerung mit einer progressiv steigenden Zinsbelastung der jeweiligen Kreditnehmerländer zu verbinden. Die IWF-Mitgliedsstaaten sollten a priori Orientierungshilfen erhalten, welche Verfehlung von welchen Standards mit welchen Zinsaufschlägen

belegt werden. Solche Zinsstaffeln sind zu veröffentlichen.

4. Langfristig konditionierte Kredite zur Strukturanpassung sollten die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken übernehmen. Der IWF muss sich hingegen darauf konzentrieren, die vorbeugende und begleitende makroökonomische Beobachtung und die schnelle Hilfe bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu gewährleisten. Dadurch können auch die wirtschaftspolitischen Auflagen auf wenige Kernpunkte konzentriert werden, was der Tendenz zur Überfrachtung von Programmen mit Bedingungen entgegenwirkt. Umgekehrt sollte die Weltbank sich von der kurzfristigen Finanzierung von Krisenpaketen zurückziehen. Es ist nach Wegen zu suchen, die „Armutslinderungs- und Wachstumsfazilität“ (PRGF) an die Weltbank zu übertragen. Dabei bleiben aber alle Länder grundsätzlich zugangsberechtigt zu IWF-Beistandsmitteln, soweit der konkrete Fall in das Spektrum der neu definierten IWF-Aufgaben fällt.
5. Der IWF muss einen universellen Charakter und eine universelle Rolle als zentrale internationale Institution auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik innehaben. Deshalb sollte der IWF auch zukünftig für alle Mitglieder bei makroökonomischen Problemen tätig werden können. Ein expliziter Ausschluss von bestimmten Entwicklungsländern aus dem Empfängerkreis des IWF ist mit dem kooperativen Grundgedanken des Währungsfonds nicht vereinbar. Ein Wegfall des „IWF-Schirms“ für viele Entwicklungsländer könnte hingegen negative Auswirkungen auf die Liberalisierung des Handels- und des Kapitalverkehrs haben. Ein enger Informationsaustausch mit der Weltbank ist dabei notwendig.
6. Der IWF muss bei der Bewältigung von Finanzkrisen den Privatsektor stärker als bisher mit einbeziehen. Eine leichtsinnige, teilweise durch die Politik ermunterte Kreditvergabe an Länder im Vertrauen auf die „bail-out“-Rolle des IWF muss der Vergangenheit angehören.
7. Der IWF muss die Sicherheitsvorkehrungen gegen einen Missbrauch seiner Mittel und seiner institutionellen Bedingungen verbessern. Es ist zu begrüßen, dass die Jahresabschlüsse der Zentralbanken durch den IWF veröffentlicht werden sollen. Bei der geplanten institutionalisierten Erfolgskontrolle muss vermieden werden, dass Fehlentwicklungen und falsche Informationen aus bestimmten Ländern aus politischen Gründen beschönigt werden. Es ist auch zu vermeiden, dass bestimmten Ländern aus politischen Gründen ein Grad an Marktwirtschaftlichkeit und Rechtsstaatlichkeit bescheinigt wird, der durch Tatsachen nicht gedeckt wird.

### **Gendergerechte Haushalte**

Die Empfehlungen zu so genannten geschlechtergerechten Haushalten werden strikt abgelehnt. Sie bedeutet im Ergebnis, eine gigantische Bürokratie einzuführen, die zum Teil zu absurden Ergebnissen führen und insbesondere Administrationen in Entwicklungsländern, aber auch in In-

dustrielländern auf lokaler und regionaler Ebene restlos überfordern dürfte. In der Sache sind die Empfehlungen nicht hilfreich und vollkommen unpraktikabel. Es ist völlig unklar, was eigentlich als „gendergerechte“ Haushalt berechnet und wie ein breiter Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft etwa auf lokaler Ebene überhaupt durchgeführt werden soll. Was ist unter einer „disaggregierten geschlechtsspezifischen Datenerhebung auf allen Sektoren“ zu verstehen? Was verbirgt sich hinter „geschlechtsspezifischen Budgetinitiativen“ und „gendersensitiven Trainings“ für Mitarbeiter von Verwaltungen?

### **Ethische Investments**

Die Empfehlungen der Enquete-Mehrheit zu ethischen Investments werden von der FDP abgelehnt. Es ist nichts dagegen einzuwenden, wenn sog. ethische Fonds im Wettstreit mit konventionellen um die Anleger eintreten und bei ihrer Aufklärungsarbeit von politischer Seite kommunikative Unterstützung erhalten. Abzulehnen ist aber, wenn der Staat nach den Ethikvorstellungen bestimmter Lobby-Gruppen staatliche Förderprämien staffelt. Eine „moralische Diktatur“ durch bestimmte Gruppen in offenen Gesellschaften wird von der FDP nicht unterstützt.

### **Entwicklungshilfe**

Die Forderung nach einer gewaltigen Aufstockung des öffentlichen Entwicklungshilfebudgets ist real kaum umsetzbar. Die FDP empfiehlt stattdessen, dass die Enquete-Kommission das Bundesfinanzministerium auffordert, finanzielle Auswirkungen einer Anhebung der Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auf ein Prozent des Bruttonationaleinkommens (nicht des BSP) zu beziffern. Nach grober Schätzung verlangt die Enquete-Mehrheit Mehrausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe bis spätestens 2004–2006 von jährlich 1,2 Mrd. €, mittelfristig von 8,9 Mrd. € und langfristig von 15,1 Mrd. € pro Jahr, legt man das nominale BIP von 2001 zugrunde!

#### **11.2.2.2.4 Offene Fragen**

Die Diskussion um das Verhältnis zwischen der so genannten realen und der monetären Ökonomie ist seit Jahrzehnten ein Kernthema der makroökonomischen Forschung. Eine Bundestagsenquete wird hier keine weitere Klärung leisten können, so dass sie dieses Thema der Wissenschaft überlassen und sich auf die Rezeption der wichtigsten Forschungsergebnisse beschränken sollte.

Zwar sind die Folgen der japanischen Bankenkrise für die Weltwirtschaft möglicherweise beträchtlich, die Krise selbst hat aber nichts mit der Globalisierung zu tun, sondern geht auf spezifisch japanische Ursachen zurück. Sie sollte deshalb außer Betracht bleiben.

Fraglich ist, was unter dem Thema „Europäischer Finanzmarkt und Währungsunion“ zu verstehen sein soll.

Die Frage der Allfinanzaufsicht und ihrer Ansiedlung auf europäischer oder internationaler Ebene sowie ihre vertikale Gliederung sind in der Tat wichtige Themen. Sie sollten auch politisch erörtert werden, eignen sich aber auf-

grund ihres relativ kurzfristigen Entscheidungsbedarfs nicht als Gegenstand für eine Bundestagsenquete.

### 11.2.2.3 Waren- u. Dienstleistungsmärkte (Kapitel 3 des Abschlussberichts)

#### 11.2.2.3.1 Elemente einer liberalen Weltordnungspolitik

Im Themenbereich Rahmenbedingungen für eine globale Wettbewerbsordnung bleibt die Enquete-Mehrheit sehr unkonkret. Deshalb nennt die FDP hierzu ihre klaren Vorstellungen:

Ein liberales Langfristziel ist eine globale Wettbewerbsordnung, vorzugsweise unter dem Dach der WTO. Ein solch ehrgeiziges Ziel könnte in vier sukzessiven Schritten erreicht werden:

- erweiterte Notifizierungspflichten bei der WTO
- Wettbewerbspolitik als neuer Bestandteil der WTO-Berichts- und Überprüfungsmechanismen zur Handelspolitik
- Verständigung über und Vereinbarung eines Rahmens gemeinsamer Wettbewerbsregeln, ggf. zunächst plurilateral zwischen interessierten Staaten
- Einrichtung eines Weltkartellamts mit eigener Klagebefugnis

Die furchtbaren Ereignisse vom 11. September 2001 sollten jedem von uns klar gemacht haben, dass wir in „Einer Welt“ leben, in der es kaum mehr regional zu begrenzende Konflikte gibt. Zu einer globalen Friedens-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik gibt es keine Alternative. Verwundbarkeit und Vorteile durch Globalisierung machen weder vor Erdteilen noch vor Grenzen halt.

Drei unmittelbare Konsequenzen lassen sich aus den Anschlägen ziehen :

**Erstens** hat die schnelle Reaktion der Zentralbanken weltweit auf die Anschläge gezeigt, welche wichtige und segensreiche Wirkung international verflochtene Notenbanken und Finanzmärkte spielen können.

**Zweitens** hat die Weltöffentlichkeit eine Ahnung von dem erhalten, was passiert, wenn die intensive internationale Verflechtung von Güter- und Kapitalmärkten einmal verringert oder gar unterbrochen wird. Denn schon in der kurzen Zeit, in der der Luftverkehr teilweise zum Erliegen gekommen war und internationale Kapitalmärkte nicht vollständig funktionierten, mussten einige Unternehmen des produzierenden Gewerbes Werksschließungen anordnen bzw. die Produktion drosseln.

**Drittens** ist es der schnellen Verbreitung von Informationen über den Atlantik und der reibungslosen Kooperation zwischen Börsen und Zentralbanken zu verdanken, dass Zahlungsverkehrssysteme reibungslos arbeiteten, dass für internationale Liquidität gesorgt wurde, dass keine Panik aus mangelnden Informationen entstehen konnte.

Genau hier liegt ein elementarer Unterschied zur Weltwirtschaftskrise von 1929. Damals sickerten Informatio-

nen und Gerüchte nur allmählich durch. Die nationalen Regierungen nahmen ohne Rücksicht auf ihre Nachbarn zu allen möglichen Schutzmaßnahmen Zuflucht. Kenntnisse über weltwirtschaftliche Zusammenhänge fehlten.

Das ist aber genau das Rezept derjenigen Globalisierungsgegner, die die nationale Politik nach ihren Worten wieder unabhängig von einem angeblichen Diktat der internationalen Märkte machen wollen. Die Ergebnisse aus den 30-er Jahren kennen wir.

Die FDP hat keinen Zweifel daran, dass die Globalisierung nach einer Renaissance staatlicher Ordnungspolitik ruft. Sie setzt Grenzen für das „souveräne Recht auf eine schlechte Wirtschaftspolitik“ auch für Industrieländer.

Wir benötigen mehr Transparenz bei internationalen Organisationen. Wir brauchen konsequente Ansätze zu einer internationalen Wettbewerbspolitik und einen verstärkten Abbau von Protektionismus z. B. durch angebliche Anti-Dumping-Maßnahmen.

Aber um hier zeitnah voran zu kommen, bedarf es mehr und nicht weniger Gipfeltreffen. Deshalb lauten liberale Forderungen:

1. Stärkung der WTO durch weitere, umfassende Welt handelsrunden.
2. Weitere Liberalisierung der Agrar- und Textilmärkte im Interesse der ärmsten Entwicklungsländer.
3. Stärkung internationaler Organisationen und Foren als Möglichkeit zum Austausch von Meinungen und Informationen.
4. Zeitnahe Fortschritte im Hinblick auf das Langfrist-Ziel einer globalen Wettbewerbsordnung unter dem Dach der WTO.
5. Fortentwicklung und nicht Abbremsen der Funktionsfähigkeit der internationalen Finanzmärkte im Interesse einer effizienten weltwirtschaftlichen Entwicklung.
6. Stärkung multilateraler Streitschlichtungsmechanismen wie z. B. bei der WTO anstelle bilateraler Aus handlungen.

#### 11.2.2.3.2 Landwirtschaft

Der Mehrheitsbericht der Enquetekommission bleibt in seiner Beurteilung der nötigen Reformen der nationalen, europäischen und globalen Agrarpolitik sehr unverbindlich und unkonkret. Die FDP legt dagegen ihre Vorstellungen von einer zukunftsfähigen Landwirtschaft im folgenden dar.

#### Vom Plan zum Markt

Die Agrarpolitik darf nicht die Augen vor der Globalisierung verschließen, sondern muss sie mitgestalten. Im November 2001 wurde auf der WTO-Ministerkonferenz in Katar ein „allmähliches Auslaufen“ der Agrarsubventionen beschlossen. Die nächste WTO-Runde im Jahr 2003 in Mexiko soll sich demnach mit dem Abbau eben dieser

Agrarstützungen in den Industrieländern befassen. Die USA stimmten diesem Beschluss zu. Nachdem die Amerikaner jedoch aktuell ein neues Landwirtschaftsgesetz verabschiedet haben, mit dem sie Subventionen für die amerikanischen Bauern in den kommenden zehn Jahren um 70 Prozent auf 180 Mrd. Dollar erhöhen, riskieren sie ihre Glaubwürdigkeit. Die FDP ist besorgt über dieses Entwicklung, die sogar dazu führen könnte, die nächste WTO-Runde zu gefährden. Für die Liberalen bleibt klar: Zu einem weiteren Abbau produktbezogener Subventionen und einer Liberalisierung der Agrarmärkte gibt es keine Alternative.

Die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe muss im internationalen Rahmen mit Rücksicht auf die höheren Standards unserer heimischen Landwirtschaft sichergestellt werden, ohne dass neue protektionistische Barrieren aufgebaut werden. Deutschland ist eine Exportnation und hat ein hohes Interesse an freiem Welthandel. Die sogenannte „Agrarwende“ der Bundesregierung, die diese Rahmenbedingung ausblendet und nationale Alleingänge übt, hat die falschen Schlüsse aus der diversen Agrarkrisen gezogen. Dies geht auf Kosten der Landwirte und der Steuerzahler. Ein neuer staatlicher Dirigismus zur Durchsetzung des ökologischen Landbaus ohne die notwendige Verbrauchernachfrage führt zu neuen Überproduktionen und geht am Markt vorbei. Dies bringt auch die jetzt erfolgreichen, wirklich marktorientierten ökologischen Landwirte erneut in eine nachhaltige Abhängigkeit vom Staat und schränkt die Freiheit des Unternehmers ein.

### **Nicht der Markt, sondern die Marktordnungen haben versagt**

Die europäische Agrarpolitik kann nicht im nationalen Alleingang, sondern nur gemeinsam mit den EU-Partnern erneuert werden. Die FDP hat bereits 1999 bei den Beratungen zur Agenda 2000 eine marktwirtschaftliche Neuorientierung der europäischen Agrarpolitik vorgeschlagen, die von Rot-Grün abgelehnt wurde. Die Agenda 2000 verfehlt ihre wichtigsten Ziele und bereitet Europa nicht ausreichend auf die Ost-Erweiterung vor.

Eine in die Zukunft gerichtete Agrarpolitik muss sich an den Regeln der sozialen Marktwirtschaft und an den vielfältigen Aufgaben der Landwirtschaft orientieren. Die europäische Agrarpolitik leidet an zu wenig Markt und zu viel Dirigismus und Bürokratie. Nicht der Markt hat versagt, sondern die Marktordnungen der Europäischen Union. Überproduktion führt so Jahr für Jahr zu Steuergeldverschwendung in Milliardenhöhe. Trotz der immer größer werdenden Abhängigkeit von staatlichen Zahlungen kommt nur ein Bruchteil dieser Mittel tatsächlich bei den Landwirten an.

### **Vergütung der Pflege unserer Kulturlandschaft anstatt einer quotierten Überproduktion**

Die FDP bekennt sich zu unserer Kulturlandschaft. Die von den Landwirten im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung geleistete Pflege der Kulturlandschaft liegt im Interesse der Allgemeinheit und muss daher vom Staat honoriert werden. Diese Vergütung richtet sich nach der

ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Flächen, nicht nach der Produktionsmenge.

Ersetzt die Politik den Markt, ist Überproduktion eine zwangsläufige Folge. Die bisherigen, an der Produktion orientierten Subventionen bevormunden nicht nur die Landwirte, sondern führen auch zu unsinnigen Überschüssen, insbesondere bei Milch und Rindfleisch. Die durch BSE ausgelöste Krise am Rindfleischmarkt verdeutlicht das System der Steuergeldvernichtung: Für die Aufzucht der Tiere werden Prämien gezahlt, sie werden mit staatlichem Geld aufgekauft, geschlachtet und vernichtet. Die FDP fordert deshalb einen geordneten Ausstieg aus diesem System der Quoten und Produktprämien.

Die FDP schlägt vor, die bisherige produktbezogene Förderung schrittweise durch eine flächenbezogene Bewirtschaftungsprämie für alle Produktionsformen unter Einschluss des Grünlandes zu ersetzen. Diese Kulturlandschaftsprämie greift nicht in den Markt ein, da nicht die Produktion, sondern die Bewirtschaftung der Fläche unter Beibehaltung der hohen Umwelt- und Tierschutzstandards die Grundlage für die staatlichen Zahlungen bildet. Die Prämie ist WTO-kompatibel. Daher ist die Flächenprämie für die Landwirte eine langfristig verlässliche Rahmenbedingung.

Der bisher riesige Verwaltungs- und Kontrollaufwand wird auf ein Minimum reduziert. Dies führt zu Einsparungen in Milliardenhöhe und zur Senkung der Betriebskosten unserer Landwirte. Die bürokratische Gängelung der Landwirte wird gestoppt; es werden Freiräume für den unternehmerischen Landwirt geschaffen. Das zur Zeit völlig undurchschaubare Prämien Dickicht wird damit überflüssig und der bürokratische Aufwand reduziert.

### **Regionale Landwirtschaft stärken**

Die FDP setzt sich für eine stärkere Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede in der Landwirtschaft ein. Dabei kommt es darauf an, die Möglichkeiten einer zukunftsorientierten Förderung des ländlichen Raums und seiner Infrastruktur stärker zu nutzen.

Freiwilliger Vertragsnaturschutz hat für die FDP Vorrang. Denn von oben staatlich verordneter Naturschutz senkt die Bereitschaft der Landwirte, mitzuwirken, weil damit eine Überstrapazierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums verbunden ist. Naturschutz kann es nur mit und nicht gegen die Landwirte geben. Diese Möglichkeit des freiwilligen Vertragsnaturschutzes steht bereits heute im Rahmen der zu 50 Prozent von der EU finanzierten Umweltschutz- und Extensivierungsprogramme unter freiwilliger Teilnahme der Landwirte den Ländern offen. Der Landwirt geht dabei mit dem Land einen Vertrag für die erbrachten Umweltsleistungen ein und erhält dafür ein Honorar.

Die FDP strebt eine Stärkung der Mitgliedstaaten und Länder durch mehr Subsidiarität und größere nationale Steuerungsmöglichkeiten in der Agrarpolitik an. Dazu muss das Instrument der Kofinanzierung in der europäischen Agrarpolitik zur Schaffung von mehr direkter Verantwortung zwischen Zahlungsempfänger und Zahler ausgebaut werden.

Die regionale Produktion als zweites Marktsegment neben konventioneller Landwirtschaft und ökologischem Landbau wird zukünftig zunehmend an Bedeutung gewinnen. Die Nähe zwischen Landwirt und Verbraucher schafft eine neue Qualität und dadurch Vertrauen. Regionale Herkunftszeichen für Agrarproduktion und Ernährungswirtschaft schaffen zudem neue Vermarktungschancen. Die Landwirtschaft als eine tragende Säule des ländlichen Raumes muss sich zukünftig stärker als Dienstleister mit einem noch breiteren Angebotsspektrum verstehen. Zu den Aufgaben im Naturschutz und der Landschaftspflege kommen die Chancen des Tourismus im ländlichen Raum hinzu. Durch einen leichteren Zugang zu den neuen Medien ergeben sich überaus interessante Möglichkeiten für Land- und Forstwirte und Winzer, die über die modernen Kommunikationstechniken für ihre Region, Produkte und Natur werben können.

### 11.2.2.3.3 Sozialstandards

Die FDP lehnt die Koppelung von Sozialstandards an handelspolitische Vereinbarungen unter dem Dach eines 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 Standards 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. Hingegen stünden unilaterale Handelsbeschränkungen, die auf Grund der sozialen Bedingungen bei der Produktion ergriffen würden, dann nicht mehr im Widerspruch zu den Bestimmungen 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 verfügen. 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 von 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 zielgenau 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 unbedeutende 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 zu 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, Kernarbeitsnormen zu implementieren, aber nicht dazu in der Lage ist (was z. B. z. Z. 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.

### 11.2.2.3.4 Verbraucherschutz

Die FDP distanziert sich von der Darstellung der Kommissionsmehrheit, dass die Bundesregierung die Zuständigkeiten von Ministerien verbraucherorientiert zugeordnet habe.

Tatsache ist vielmehr, dass komplette Themenbereiche, wie z.B. Verbraucherschutz und Rechts- oder Energiefragen und Wettbewerbsthemen vom eigens gegründeten Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (VEL) überhaupt bearbeitet werden.

Auch die parlamentarische Kontrolle, der VEL-Ausschuss, ist beinahe unverändert aus dem früheren Agrar-Ausschuss hervor gegangen. Entsprechend eingeschränkt ist auch dessen Schwerpunkttätigkeit.

Wer aber Verbraucherpolitik tatsächlich ernst nimmt, erkennt diese als Querschnittsaufgabe. So muss nach liberalem Verständnis schon bei der Vorbereitung von Gesetzestexten in den zuständigen Ministerien und innerhalb der parlamentarischen Beratung ein „Gesetzes-TÜV“ greifen, d. h. Prüfung von Gesetzestexten auf ihre Verbrauchertauglichkeit (Kosten, Bürokratieaufwand, Allgemeinverständlichkeit).

Die FDP setzt sich zudem für eine Modernisierung und Europatauglichkeit des Gesetzes gegen den Unlauteren Wettbewerb (UWG) ein.

Die von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwürfe zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit sowie das Verbraucherinformationsgesetz sind nicht entscheidungsreif. Siebürden gerade den Ländern und Kommunen mehr Personal- und Bürokratiekosten auf, deren Ausmaß noch nicht seriös ermittelt wurde. Auch die vom Bundesrat beschlossene Haftungsfreistellung für Behörden bei Falsch- oder Fehlmeldungen ist nicht akzeptabel.

#### Qualitäts-/Gütesiegel

Die Aussagekraft und Verlässlichkeit von Siegeln muss gegeben sein. Die FDP bemängelt, dass in Deutschland das neue „Öko-Siegel“ mit 7,5 Mio. Euro auf Kosten der Steuerzahler vermarktet wurde, während andere, sogar weit höheren Öko-Standards verpflichtete Siegel diese Bevorzugung nicht erfuhren.

Auch wendet sich die FDP gegen den von der Bundesregierung erweckten Eindruck, dass Produkte, die nach EU-Vorgaben niedrigeren Öko-Standards genügen, qualitativ hochwertiger seien als konventionell hergestellte Lebensmittel. Hier fehlt eine offene, nicht-ideologisch motivierte Evaluierung von Öko- und konventionellen Produkten nach Kosten-, Umwelt- und Gesundheitsaspekten.

#### 11.2.2.3.5 Offene Fragen

Über gerechte oder ungerechte Verteilung von Einkommen, Vermögen und Ressourcen sowie der politischen Macht in der Welt kann man unendlich diskutieren. Was in einer Bundestagsenquete dazu das Ergebnis sein soll, lässt die Enquete-Mehrheit offen.

Institutionelle Lösungen für eine bessere Zusammenarbeit der internationalen Institutionen hat die AG „Global Governance“ soweit wie möglich erarbeitet.

Das Thema transnationale Unternehmen und ausländische Direktinvestitionen gehört im Kern zusammen.

#### 11.2.2.4 Ressourcen (Kapitel 7 des Abschlussberichts)

Die FDP begrüßt insbesondere die im Bericht getroffene Feststellung, dass eine Ausweitung und Intensivierung internationaler Handelsbeziehungen den Wohlstand sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern steigert und dass insoweit veränderte Rahmenbedingungen des Welthandels prinzipiell keinen Anlaß geben,

die wirtschaftlichen Chancen, die mit der Globalisierung verbunden sind, grundsätzlich zu beschneiden. Positiv zu vermerken ist auch, dass der Bericht gängige ökologische Stereotypen – zumindest in der ansonsten häufig anzutreffenden einseitigen und platten Form – vermeidet. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Stichworte „Umweltdumping“, ökologisches „race-to-the-bottom“, Standortverlagerung „schmutziger“ Industrien und ökologischer Raubbau an natürlichen Ressourcen in den weniger entwickelten Ländern.

Gleichwohl enthält der Text der Enquete-Mehrheit an zahlreichen Stellen kritikwürdige Passagen, die ein abweichendes Votum begründen und erfordern. Dies betrifft zunächst die ungerechtfertigt positiven Wertungen der deutschen Umweltpolitik der laufenden Legislaturperiode. Unbegründet anerkennende Worte für die nationale Umweltpolitik der Bundesregierung finden sich an mehreren Stellen. Diesen Wertungen widerspricht die FDP. Ausdrückliche Kritik verdienen ferner die Äußerungen zu den Empfehlungen des WBGU-Gutachtens und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen sowie die Ausführungen zum Wassermarkt. Weitere Detail-Passagen sind aus (umwelt-) ordnungspolitischer Sicht abzulehnen.

Exemplarisch für eine ungerechtfertigt positive Wertung der deutschen Umweltpolitik der laufenden Legislaturperiode ist die Vertagung des Bundesnaturschutzgesetzes. Es wird ausgeführt, dass die Bundesregierung mit dessen Novellierung einen „relativ vielversprechenden Vorstoß“ gemacht habe; dieser sei „ein Schritt in die richtige Richtung“, wenngleich „nicht weitgehend genug“. Tatsächlich werden mit der Naturschutzgesetznovelle bestehende Auflagen ausgeweitet und verschärft; betroffene Wirtschaftsbereiche (Tourismus, Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft) werden zusätzlich belastet, ohne dass dem Naturschutz hierdurch absehbar gedient würde. Möglichkeiten zum kooperativen Naturschutz werden nicht nur nicht erweitert, sondern zurückgenommen. Trotz zu erwartender starker Regulierung und einer damit einhergehenden höheren Belastung wird kein einheitlicher und hinreichender Ausgleich für Naturschutzleistungen gewährleistet. Der Gesetzgeber sollte den naturnahen Wirtschaftsbereichen aber zusätzlichen Dirigismus ersparen. Tatsächliche Probleme im Naturschutz ergeben sich weniger aus einem Mangel an Regulierung als vielmehr daraus, dass die Naturschutzverwaltungen organisatorisch, personell und finanziell schon derzeit kaum in der Lage sind, ihre Aufgaben sinnvoll wahrzunehmen. Zur Behebung solcher Defizite trägt die Novelle jedoch nichts bei, im Gegenteil: Mit der Abkehr vom anthropozentrischen Ansatz und einer Zurückstufung des Vertragsnaturschutzes zugunsten ordnungsrechtlicher Maßnahmen dient der Gesetzentwurf nicht einem dem Nachhaltigkeitsgrundsatz verpflichteten Interessenausgleich und untergräbt die Akzeptanz für Maßnahmen des Naturschutzes. Deshalb müssen beim Naturschutz freiwillige Maßnahmen und der Vertragsnaturschutz in den Vordergrund gestellt werden. Die bestehende Ausgleichsregelung und gute fachliche Praxis sollen nach Vorgabe der land- und forstwirtschaftlichen Fachgesetze erhalten und weiterent-

wickelt werden. Sicherzustellen ist, dass die bestehende Ausgleichsregelung von den Ländern umgesetzt wird, Vollzugsdefizite sind zu beseitigen. Wirksamer Naturschutz ist auf eine sinnvolle Zusammenarbeit mit den Naturnutzern angewiesen.

In der daraus abgeleiteten Handlungsempfehlung wird die Bundesregierung aufgefordert, den Anteil der als Biotope zu schützenden Naturflächen auf 15–20 Prozent auszuweiten. „Biotop“ ist ein Fachbegriff, mit dem man ursprünglich kleinere Naturreste (kleine Tümpel usw.) meinte. Ökologisch zweckmäßiger wäre es, die aus fachlicher Sicht erhaltenswerten Biotoptypen und die zu schützenden Tier- und Pflanzenarten zu konkretisieren. Die Festlegung undifferenzierter Flächenquoten ist willkürlich und wenig hilfreich: Man vergleiche die Bedeutung einer Zehn-Prozent-Vorgabe für einen Flächenstaat wie Bayern etwa mit den Konsequenzen für einen Stadtstaat. Rein quantitative Vorgaben ohne hinreichend präzise qualitative Kriterien nützen dem Naturschutz nichts. Generell ist die Eignung von Quoten als Zielgröße für umweltpolitische Maßnahmen zweifelhaft. Ökologisch motivierte Quoten erweisen sich meist als wenig hilfreich für den Umweltschutz, was zuletzt am Beispiel der Mehrwegquote im Bereich der Abfallpolitik deutlich geworden ist. Quoten schränken politischen Entscheidungsspielraum unnötig ein und entfalten ein unerwünschtes Eigenleben auch dann, wenn bezüglich des ursprünglichen Lenkungsziels kein Handlungsbedarf mehr besteht.

Des Weiteren findet sich die Empfehlung, zur „Entwicklung einer nachhaltigen Biodiversitätsstrategie“ die Verbände in Form eines „Runden Tisches“ einzubeziehen und eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) „Biodiversitätspolitik“ zu gründen. Außerdem soll die Bundesregierung eine neue Institution beim BMU einrichten, die nationale und verbindliche Regeln für einen biopolitischen „Vorteilsausgleich“ formuliert. Diese Vorschläge sind wenig überzeugend: Zum einen hat beispielsweise die „interministerielle Arbeitsgruppe“ zum Thema „Nachhaltigkeit“ eher ernüchternde Resultate erbracht. Auch sind die politischen Probleme im Zusammenhang der Biodiversität kaum auf eine mangelhafte Anzahl oder Struktur von deutschen Behörden zurückzuführen. Im Gegenteil liegt der Verdacht nahe, dass zusätzliche bürokratische Strukturen geschaffen werden sollen. Gerade was den biopolitischen Vorteilsausgleich betrifft, haben sich private Unternehmen schon beachtlich engagiert, ohne dass solche Initiativen in dem Abschlussbericht angemessene Erwähnung finden. Beispielsweise hat Costa Rica die landeseigene Natur zum nationalen Erbe erklärt. Dessen nachhaltige Nutzung obliegt dem Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio). Das Institut schloß 1991 einen Vertrag mit dem Pharmaunternehmen Merck, der Nutzungs- und Lizenzgebühren für genetische Ressourcen vorsieht. Das Beispiel zeigt, dass auch im Bereich der Biodiversität ökonomische Anreize, marktliche Mechanismen und private Initiativen sachgerecht genutzt und eingebunden werden müssen, statt diese von vornherein in korporatistischen und quasi-behördlichen Strukturen zu ersticken. Statt dessen findet rot-grüne Quotenvorliebe regelmäßig ihr institutionelles Pendant in behördlicher

Amtskompetenz, die mit korporatistischen „Kaffeekränzchen“ am Runden Tisch gepaart werden soll. Runde Tische sind gefährliche Möbel. Sie verwischen vor allem die Verantwortlichkeit der Regierung vor Parlament und Bürgern. Zumeist werden hier politische Geschäfte zum Nachteil derer verabredet, für die am „runden Tisch“ – wohlweislich – kein Stuhl vorgesehen ist.

Die Ausführungen zur Privatisierung und Liberalisierung des Wassermarktes in Deutschland sind unangemessen zurückhaltend und konservativ. Die Enquete-Kommission spricht sich gegen eine grundlegende Neuordnung der Strukturen der deutschen Wasserwirtschaft durch die Streichung des kartellrechtlichen Ausnahmetatbestandes nach § 103 GWB (alte Fassung) und gegen eine Liberalisierung des deutschen Wassermarktes aus. Dem ist nachdrücklich zu widersprechen: Als einzigartiges Naturprodukt ist Wasser sowohl in Deutschland als auch weltweit ein lebensnotwendiges Gut. Die Versorgung mit sauberem Trinkwasser erfordert deshalb besondere Sorgfalt und strenge Kontrolle. Unabhängig davon, ob die Wasserwirtschaft in der Hand öffentlich-rechtlicher oder privater Unternehmen liegt, muss der Staat dafür Sorge tragen, dass höchste ökologische und gesundheitliche Standards gewahrt bleiben. Diese sind in Deutschland seit Jahrzehnten verbindlich und sollen es auch bleiben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Staat diese Aufgabe selbst wahrnehmen muss. Nach Auffassung der FDP besteht kein Widerspruch zwischen einer hohen Bedeutung der Wasserversorgung für den Umwelt- und Gesundheitsschutz auf der einen sowie Wettbewerb und Privatisierung der Wasserversorgung auf der anderen Seite. Andere lebensnotwendige Güter werden qualitativ hochwertig und zuverlässig ebenfalls durch Private zur Verfügung gestellt. Niemand käme etwa auf die Idee, dass das Grundnahrungsmittel Brot etwa nur durch öffentlich-rechtliche Anbieter zur Verfügung gestellt werden dürfte. Insoweit ist nicht einzusehen, dass die Wasserversorgung nicht auch durch Private erbracht werden sollte. Entscheidend ist, dass die hohe Qualität des Trinkwassers gewährleistet bleibt. Die kostensenkenden und innovationsfördernden Kräfte von Markt und Wettbewerb müssen zum Vorteil aller Bürger auch für den Wassermarkt genutzt werden. Die Wasserversorgung kann in Deutschland privatisiert werden, ohne dass Qualitätseinbußen zu befürchten wären. Dieses Votum ist freilich auf Deutschland bezogen: Es kann selbstverständlich nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragen werden. Der Vorschlag der Kommission, das Recht auf Wasser als „individuelles Grundrecht“ festzuschreiben, ist ehrenwert, dürfte aber das Problem der Wasserversorgung gerade in den besonders betroffenen (und ärmsten) Regionen der Welt kaum lösen, zumal gerade dort andere (und ältere) Grundrechte, wie etwa das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, kaum erkennbare Wirkung zeigen. Zum Sprachgebrauch des Berichts an dieser Stelle ist im übrigen anzumerken, daß es sich beim Wasser – zumindest in ökonomischer Diktion – eben nicht um ein „öffentliches Gut“ handelt. Wissenschaftliche Fachbegriffe sollten entweder korrekt verwendet oder vermieden werden, da anderenfalls Missverständnisse unvermeidlich sind. Bedenklich ist außerdem die Forderung, Kosten betriebswirtschaftlich zu

ermitteln, Preise die jedoch „armutsgerecht“ zu gestalten. Auch hier ist die (verteilungs-)politische Absicht ehrenwert. Die Wirkung staatlicher Preisvorgaben ist aber nicht nur ordnungspolitisch heikel. In aller Regel ist es sinnvoller, die Bildung von knappheitsgerechten Preisen einem Markt zu überlassen und dabei sicherzustellen, dass möglichst alle Kostenkomponenten Eingang in die Preise finden. Sozialpolitische Umverteilung sollte dann besser über direkte Einkommenstransfers, nicht jedoch über künstliche Preisverzerrungen realisiert werden. Die Auswirkungen von „Frauenspezifischen Auswirkungen der Wasserknappheit“ sind geeignet, ein ernstes Problem ins Lächerliche zu ziehen.

Der Bericht macht sich Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) zu eigen. Dieser schlägt in seinem Sondergutachten „Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter“ vor, Entgelte auf die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, insbesondere den internationalen Luftraum und die Hohe See, zu erheben. Die zweckgebunden einzusetzenden Nutzungsentgelte sollen zum Schutz dieser Güter beitragen und die internationale Nachhaltigkeitspolitik stärken. Hinsichtlich der Verwaltung der Mittel empfiehlt der WBGU, den größten Teil des Aufkommens an bestehende internationale Institutionen zu vergeben, etwa an die Globale Umweltfazilität (GEF) oder die neuen Fonds zum Klimaschutz. Die FDP lehnt diese Vorschläge – insbesondere auch den Vorschlag einer „emissionsorientierten Flugverkehrsabgabe“ – ab. Ohne Zweifel können umweltpolitisch motivierte Abgaben im Einzelfall ökologisch sinnvoll und geboten sein. Auch sind für ökologisch motivierte Abgaben Ausgestaltungen denkbar, die zu ökonomisch vernünftigen Ergebnissen führen können. Allerdings bergen solche Abgabenkonzepte stets die Gefahr von internationalen Wettbewerbsverzerrungen und finanzieller Belastungen für die Bürger, ohne dass umweltbezogene Ziele hierdurch tatsächlich erreicht werden. Es gilt zu vermeiden, dass Abgaben den Umweltschutz bei den Bürgern diskreditieren, indem der Eindruck entsteht, es gehe nicht um Umweltschutz, sondern um das Erzielen von Einnahmen für den Staat. Hervorzuheben ist dabei der kaum lösbare Konflikt zwischen der Lenkungsfunction und der Finanzierungswirkung solcher Abgaben. Eine Zweckbindung des Aufkommens für hehre Ziele – einerlei, ob für ökologische, soziale oder sonstige Zwecke – ist dabei nur ein scheinbarer und trügerischer Ausweg. Zwar ist eine Zweckbindung für den Fiskus mitunter hilfreich, um den Griff in private Brieftaschen durch scheinbare Gegenleistungen plausibel zu machen. Widerstände der Steuerbürger werden auf diese Weise vielleicht geschwächt oder überwunden. Derartige Verschleiерungsmechanismen sind jedoch mit einem liberalen Verständnis von Steuerpolitik unvereinbar, weil mündige Bürger einen Anspruch darauf haben zu wissen, welche konkreten Ziele mit einer Abgabe verfolgt werden sollen. Nur so kann jeder einzelne in der Lage sein, gute von schlechter Politik zu unterscheiden und seine Wahlentscheidung sachlich zu begründen. Die Zweckbindung von Steuermitteln beeinträchtigt demgegenüber die Transparenz staatlicher Ein-

griffe. Im undurchschaubaren Dickicht fiskalischer Umverteilung wird für den Einzelnen letztlich unsichtbar, ob er zu den Gewinnern oder zu den Verlierern staatlicher Eingriffe gehört. Davon abgesehen schafft jede Zweckbindung sachfremde Wirkungszusammenhänge. Ohne Sachzusammenhang werden bei einer Zweckbindung die Spielräume zur Erfüllung einer staatlichen Aufgabe abhängig von dem Grad, in dem die Erfüllung einer anderen staatlichen Aufgabe gelingt. Insbesondere die von der Bundesregierung in Deutschland eingeführte „Ökosteuer“ hat die Glaubwürdigkeit staatlicher Umweltpolitik in diesem Sinne massiv beschädigt. Wie kann es glaubwürdig um den Umweltschutz gehen, wenn doch die Einnahmen aus der Ökosteuer an anderer Stelle schon fest eingeplant sind?

Die Überlegungen der Kommission zu der Frage, wie eine höhere Akzeptanz für den Umweltschutz in Entwicklungsländern geschaffen werden könnte, ignorieren weitgehend die ökologischen und ökonomischen Chancen, die ein moderner Klimaschutz auf der Grundlage der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls auch für diese Länder bieten könnte. Die FDP engagiert sich deshalb seit langem für eine aktive Klimapolitik. Durch Emissionszertifikate und deren weltweiten Handel wird insbesondere auch für die weniger entwickelten Länder eine attraktive Möglichkeit erschlossen, substanzielle Beiträge zum Klimaschutz zu leisten und zugleich aktiv und in eigener Verantwortung am Welthandel teilzunehmen und auf diese Weise ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Ein weltweiter Emissionshandel ist insoweit auch eine große Chance für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Neben einer konstruktiven Begleitung klimapolitischer Aktivitäten auf europäischer und auf multilateraler Ebene muss Deutschland auf dem Weg bilateraler Zusammenarbeit die Initiative zur Umsetzung von Klimaschutzprojekten auch im Ausland ergreifen. Entwicklungspolitische Konzepte müssen unter expliziter Bezugnahme auf die Mechanismen des Kyoto-Protokolls verstärkt in ein zu entwickelndes klimapolitisches Gesamtkonzept Deutschlands eingebunden werden. Derartige Einsichten wären dem globalen Umwelt- und Klimaschutz dienlicher als die Forderung, bei „den Verhandlungen um die zweite Verpflichtungsperiode des Kioto-Protokolls darauf (zu dringen), dass auch diejenigen klimawirksamen Emissionen des Flugverkehrs (wie etwa Kondensstreifen) berücksichtigt und einbezogen werden, die nicht zu den sechs sogenannten „Kioto-Gasen“ zählen“.

#### **11.2.2.4.1 Für eine ökonomisch durchdachte Umweltpolitik**

Zum Zusammenhang zwischen Globalisierung und ökologischem Gleichgewicht vertritt die FDP grundsätzlich die folgende Position:

#### **Befunde**

1. Das Wachstum der Weltwirtschaft bringt vielfältige ökologische Probleme mit sich. Es ist nützlich, zwi-



schen globalen und lokalen Problemen zu unterscheiden:

- Durch die weltweite Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität kommt es zu ökologischen Veränderungen auf dem „Planet Erde“, die für die Zukunft der Menschheit von großer Bedeutung sein können: Abbau der Ozonschicht, Temperaturanstieg und Klimaveränderung, Überfischung der Weltmeere, Abholzung der Tropenwälder, Verminderung der biologischen Vielfalt u. a.
  - In lokalen Ballungszentren des raschen wirtschaftlichen Wachstums kommt es zu extremen ökologischen Engpässen: Luft- und Wasserverschmutzung durch Emissionen der Industrie und des Autoverkehrs, Trinkwasserknappheit und massive lokale Zerstörung von Lebensräumen von Tieren und Pflanzen, u. a.
2. Globale ökologische Probleme sind in den neunziger Jahren verstärkt zum Gegenstand internationaler Vereinbarungen geworden. Soweit diese Vereinbarungen konkrete Maßnahmen vorschreiben, folgen sie einem typischen Muster: relativ starke ökologische Beschränkungen für Industrieländer, dagegen kaum Beschränkungen für Entwicklungsländer. Besondere Beachtung verdient in dieser Hinsicht das Kyoto-Protokoll von 1997, das Verpflichtungen zur Senkung der Emission von Treibhausgasen festlegt, um der Erwärmung der Erdatmosphäre zu begegnen. Diese Verpflichtungen sind international stark differenziert: Während die EU-Staaten bei den sechs wichtigsten Treibhausgasen eine Reduktionspflicht von in der Summe 8 v. H. gegenüber 1990 übernommen haben, wurde das Burden-sharing innerhalb der EU-Staaten stark differenziert. Die innereuropäische Bandbreite der Verpflichtungen reicht von Deutschland (mit einer Reduktionspflicht von 21 Prozent) über Frankreich (keine Reduktionspflicht) bis zu Portugal und Griechenland (27 bzw. 25 Prozent Emissionssteigerung). Frei von Beschränkungen sind die Entwicklungsländer und die schnell wachsenden EMEs.
3. Lokale ökologische Probleme sind in der Vergangenheit auf nationaler Ebene mit sehr unterschiedlicher Intensität angegangen worden:
- In den westlichen Industrieländern ist es in den letzten Jahrzehnten gelungen, die ökologische Situation urbaner Ballungszentren und damit die Lebensqualität für die dort lebenden Menschen deutlich zu verbessern. Dies gelang in der Regel durch die Kombination mehrerer Maßnahmen: Aufbau einer verbesserten Infrastruktur, Sanierungen kontaminierter Regionen, staatliche Regulierung von Emissionen und Immissionen etc. Auch die Abnahme der Bevölkerungswanderung vom Land in die Städte nach dem endgültigen Abschluss der Industrialisierung war in dieser Hinsicht hilfreich.
  - In den Entwicklungsländern – und besonders in den über Jahrzehnte schnell wachsenden EMEs – hat sich die ökologische Situation urbaner Ballungszentren dagegen verschlechtert. Die Maßnahmen, die bisher zur

Lösung der Probleme ergriffen wurden, sind nach den Maßstäben der Industrieländer noch völlig unzureichend. Auch die Bevölkerungswanderung vom Land in die Städte hält an.

4. Vielfach wird die Globalisierung für die Zunahme weltweiter Umweltprobleme verantwortlich gemacht. Da die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung zu mehr Wachstum und Wohlstand führt, kann dies auch ein höheres Maß an Umweltbelastung bedeuten, weil z. B. bei der ausgeweiteten Produktion von Gütern und Dienstleistungen zusätzliche Emissionen anfallen und mehr Konsumgüter auch mehr Abfall mit sich bringen. Unabhängig von der Globalisierung setzen vor allem in Entwicklungsländern örtliche Produzenten vielfach Technologien ein, die wesentlich umweltbelastender sind als die in Industrieländern angewandten Produktionsmethoden. Gegenüber global operierenden Unternehmen wird vor diesem Hintergrund häufig der Vorwurf erhoben, dass sie bei ihren Investitionen in Entwicklungsländern die noch fehlenden oder sehr geringen Umweltstandards kostensparend ausnutzen oder sogar nur deswegen überhaupt dort tätig werden. Für die Produktion in den Industrieländern werden Kritikern zufolge gerne umweltintensive Vorprodukte aus Entwicklungsländern bezogen.
5. Diesen Vorwürfen ist entgegenzuhalten, dass bei Direktinvestitionen in Entwicklungsländern schon aus betriebswirtschaftlichem Kalkül in der Regel die gleichen Anlagen zum Einsatz kommen wie in Industrieländern. Viele Anlagen sind heute schon so konstruiert, dass nicht nur weniger Rohstoff im Produktionsprozess benötigt wird, sondern die Rohstoffe auch effizienter verwertet werden (integrierter Umweltschutz). Wird das gleiche Produkt an einem ausländischen Standort hergestellt, so lohnt es sich in aller Regel nicht, die in die Anlage eingebauten emissionsenkenden Technologiebestandteile extra wieder zu entfernen. Das wäre teurer als der Einsatz einer bereits erprobten Technologie auch im Ausland. Da zudem nicht nur Unternehmensstrategien, sondern auch Nachrichten global sind, werden Umweltschädigungen durch multinationale Konzerne, die z. B. beim Kauf einer örtlichen Produktionsstätte mit veralteter Technik in einem Entwicklungsland publik werden, inzwischen in der Regel weltweit sehr schnell bekannt. So entsteht ein starker Druck in entwickelten Ländern auf den Investor, keine Produktions- und Verarbeitungsmethoden in Entwicklungsländern einzusetzen oder beizubehalten, die besonders umweltintensiv sind.
6. Weltweit existieren sehr unterschiedliche Umweltstandards. 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 ihren eigenen Interessen zuwiderläuft –

sondern zaudern auch beim Schutz internationaler bzw. globaler Umweltgüter. Der wirtschaftspolitisch grundsätzlich richtige Ansatz, auf dezentrale Lösung 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, so dass ein staatliches Ordnungsrecht an Grenzen stößt.

### Politische Konsequenzen

1. Aus liberaler Sicht muss die Umweltpolitik so gestaltet sein, dass sie vorgegebene ökologische Ziele mit einem Minimum an ökonomischen Kosten erreicht. Dies impliziert, dass jede ökologische Maßnahme stets genau dahin überprüft wird, ob es Alternativen gibt, die weniger wirtschaftliche Ressourcen verschlingen und weniger Optionen für die Zukunft verstellen. Wer diese Prüfung vornimmt, muss dazu legitimiert sein. Hier gilt es wieder, zwischen globalen und lokalen Umweltproblemen zu unterscheiden.
2. Bei der Lösung globaler Umweltprobleme sind internationale Absprachen unumgänglich, auch wenn einzelne Länder eine Vorreiterrolle übernehmen, eine Vorbildfunktion ausüben und auch wenn isolierte Beiträge zur Lösung globaler Probleme beitragen können. Die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft, insbesondere im Bereich der Senkung von Schadstoffemissionen zur Klimastabilisierung weisen dabei zwei Schwächen auf:
  - Sie schließen jene Länder der Erde fast vollständig von der Verpflichtung zur Schadstoffreduktion aus, die mit hoher Wahrscheinlichkeit in den nächsten Jahren ein besonders starkes – und schadstoffintensives – wirtschaftliches Wachstum erleben werden. Dies gilt vor allem für eine Reihe von EMES, darunter China und Indien als die bevölkerungsreichsten Länder der Welt. Tatsächlich wird nicht der Stand, wohl aber die Entwicklung des weltweiten Schadstoffausstoßes maßgeblich von dem wirtschaftlichen Wachstum allein in diesen beiden Ländern abhängen.
  - Sie ordnen die Hauptlast der ökologischen Anpassung jenen Ländern zu, die bereits wesentliche Schritte in Richtung der Schadstoffminderung getan haben, in aller Regel die Industrieländer. Dies führt, global betrachtet, zu sehr hohen Kosten der Schadstoffminderung: Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Kosten der Minderung von Emissionen bei fast allen der bekannten Schadstoffe steil ansteigen mit der bereits erreichten Senkung des Niveaus. Dies entspricht auch der praktischen Lebenserfahrung mit Maßnahmen der Schadstoffminderung: So stößt z. B. eine verstärkte Isolierung von Wohnräumen – in Deutschland durch immer strikere Wärmeschutzverordnungen erzwungen – dort an harte ökonomische Grenzen, wo die Wohnqualität in den bereits gut isolierten Räumen leidet und dadurch zunehmende volkswirtschaftliche Folgekosten entstehen (so etwa Allergien bei den Menschen, Feuchtigkeit in den Räumen der Häuser).
3. Ökonomisch effizienter Umweltschutz verlangt Wege zu finden, um in der Zukunft weltweite Schadstoffemissionen vor allem dort zu vermindern, wo die Zunahme der Emissionen aufgrund des wirtschaftlichen Wachstums voraussichtlich am größten sein wird, weil dort – da es bisher kaum Bemühungen um Verminderung gab – die Kosten pro reduzierter Schadstoffeinheit am geringsten sind. Diese Anforderung weist eindeutig in Richtung der Gruppe der EMES. Diese müssen veranlasst werden, Reformen durchzuführen und Technologien einzusetzen, die für eine nachhaltige Minderung der Schadstoffausstöße ihrer Volkswirtschaften sorgen. Dies wird nur gehen, indem die Industrieländer entsprechende politische Schritte finanziell und technisch unterstützen, da die Bevölkerung in den EMES selbst auf absehbare Zeit andere Prioritäten setzt als den globalen Umweltschutz. In diesem Zusammenhang kommt dem flexiblen Kyoto-Instrumenten, insbesondere dem „Clean Development-Mechanism“, eine herausgehobene Bedeutung zu. Konkrete Ziele einer solchen globalen Umweltpolitik sollten vor allem sein, dafür zu sorgen, dass die meisten EMES
  - ihre Energieerzeugung grundlegend verändern, und zwar weg von schadstoffintensiven fossilen Brennstoffen hin zu weniger umweltbelastender Energiegewinnung,
  - die Subventionierung des Energieverbrauchs – weit verbreitet zur Stützung der inländischen Industrie – reduzieren, bestenfalls verbunden mit einer Liberalisierung der Energiemärkte und einer Privatisierung der Versorgungsbetriebe
  - auf ökologischen Raubbau mit weltweiten Folgen verzichten (z. B. auf das Abholzen tropischen Regenwalds).
 Eine solche Politik wird zweifellos nicht ohne fiskalische Belastungen für die Industrieländer zu verwirklichen sein. Gleichwohl spricht vieles dafür, dass diese volkswirtschaftlich weniger stark zu Buche schlagen werden als die massive Fehlallokation von Ressourcen in dem Versuch, ohnehin schon niedrige Schadstoffemissionen pro erzeugter Energieeinheit hierzulande noch weiter mit hohem technischen und finanziellen Aufwand zu reduzieren.
4. Lokale Umweltprobleme sind allein Sache der betroffenen Region. Es obliegt den Regierungen der jeweiligen Länder oder Städte, in Absprache mit der lokalen Bevölkerung umweltpolitische Ziele zu definieren und durch Maßnahmen umzusetzen. Eine globale Umweltpolitik ist hier weder erwünscht noch sinnvoll möglich. Jede internationale Unterstützung zur Lösung lokaler Probleme ist deshalb auch nicht wirklich Teil einer globalen Umweltpolitik, sondern schlicht eine spezielle Form der Entwicklungshilfe. Diese mag im Einzelfall durchaus sinnvoll sein, etwa für die wirtschaftlich besonders rückständigen Länder, die TERs.

Die Festlegung von Herstellungs- und Weiterverarbeitungsverfahren bei einer Produktion fällt zunächst in die Souveränität des Herstellers und seines Sitzlandes, nicht in diejenige des Importlandes. Nur soweit dies zu grenzüberschreitenden umweltbeeinträchtigenden Effekten führt, sind zwischenstaatliche Verhandlungslösungen geboten. Dieses Vorgehen ist zielführender als ein Versuch, bestimmte Produktions- und Verarbeitungsmethoden, die sich das Importland wünschen mag, generell mit Hilfe von Handelsrestriktionen durchsetzen zu wollen.

#### 11.2.2.4.2 Offene Fragen

Die Punktation ist ausgesprochen ungenau. Es ist nicht klar, was die Mehrheit der Enquete unter Umwelt und Armutsbekämpfung versteht. Anreizstrukturen und Finanzierungsstrategien einer technologischen Revolution zum Ressourcenverbrauch sind Teil einer Diskussion über Instrumente.

Konflikte beim Rohstoffabbau sind altbekannt; Haftungsregeln im Sinne des Verursacherprinzips haben nichts mit dem Thema der Globalisierung zu tun.

#### 11.2.2.5 Global Governance (Kapitel 10 des Abschlussberichts)

Die FDP trägt die Ausführungen der Enquete-Mehrheit im Text wie auch bei den Empfehlungen zu einem großen Teil mit. Dabei gelten allerdings folgende Einschränkungen:

Der Bericht überschätzt die Rolle von IWF und WTO an vielen Stellen. Die besondere inhaltliche Handlungsfähigkeit von IWF und WTO im Vergleich zu anderen Organisationen wird von der FDP differenzierter eingeschätzt. Es gibt andere internationale Organisationen, wie z. B. IEC, ISO oder WIPO, die auf ihrem Feld eine unter Umständen noch viel größere Schlagkräftigkeit entwickeln, aber nicht so sehr im öffentlichen Rampenlicht stehen. Im übrigen ist es gerade im Falle der WTO nicht die internationale Behörde, die besonders handlungsfähig ist, sondern die Übereinkunft der dahinterstehenden Vertragsparteien. Insoweit sollte an dieser Stelle vorsichtiger argumentiert werden, um eine holzschnittartige Gegenüberstellung IWF und WTO auf der einen und Sonderorganisationen bzw. Spezialorgane der Vereinten Nationen auf der anderen Seite zu vermeiden.

Es ist unzutreffend, dass der sog. „Washington-Konsensus“ pauschal die Fähigkeit der Entwicklungsländer geschwächt hat, konstruktiv mit den eigenen Problemen und mit dem Globalisierungsdruck umzugehen.

Nicht ganz verständlich ist es, wenn gefordert wird, dass die deutsche Politik alle möglichen Kooperationen zwischen verschiedenen Ländern umfassend unterstützen soll, ohne hierbei die eigenen Auffassungen vom Sinn oder Unsinn solcher Kooperationen geltend machen zu können. Viele Empfehlungen offenbaren ein zu großes Vertrauen in die Schaffung neuer Institutionen als Allheilmittel. Auch die Gründung einer G 8 Plus, wie im Minderheitenvotum der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagen, wird kritisch gesehen. Hier würde im Rahmen des

wuchernden UN-Systems nur ein weiteres Gremium mit unklarem Mandat geschaffen.

Die Diskussion über Stimmrechte bei IWF und Weltbank führt in die Irre. Insbesondere ist die Verteilung der Stimmrechte im IWF nicht mit derjenigen in der Weltbank zu vergleichen; in der Weltbank gibt es in diesem Sinne keine Stimmrechtsgruppen.

Der praktische Gewinn der Einrichtung eines neuen querschnittsorientierten Bundestagsausschusses zu allen Aspekten des globalen Wandels ist zu bezweifeln, da dieser Ausschuss sich de facto mit fast allen Fragen irgendwie besonders oberflächlich beschäftigen müsste.

#### 11.2.2.5.1 Offene Fragen

Hier sind viele Fragestellungen aufgeführt, die zunächst der rein wissenschaftlichen Diskussion überlassen werden sollten, da eine Bundestagsenquete aufgrund ihrer Struktur hierzu nichts wesentliches beitragen könnte.

#### 11.2.2.6 Arbeitsmärkte (Kapitel 4 des Abschlussberichts)

Die FDP unterstützt ausdrücklich die Darstellung im Enquete-Abschlussbericht, dass für das außerordentlich schlechte Abschneiden Deutschlands in der Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich nicht die Globalisierung verantwortlich zu machen ist. Vielmehr sind die Ursachen hierfür auf nationale Umstände zurückzuführen. Es ist aber zugleich die Frage zu stellen, warum in den Endbericht der Globalisierungs-Enquete langatmige Ausführungen zur Arbeitsmarktpolitik aufgenommen worden sind. Mit Formelkompromissen lässt sich der Gegensatz zwischen Flexibilisierung und traditionellen, gewerkschaftlich geprägten Ansätzen zur Abschottung nicht widerspiegeln. Sinnvoller wäre es gewesen, in den Text nur solche Passagen aufzunehmen, die einen nachvollziehbaren Bezug zur Globalisierung aufweisen. Über die Diagnose, dass es auf dem deutschen Arbeitsmarkt einen erheblichen Strukturwandel gibt, der sich in struktureller Arbeitslosigkeit äußert, besteht Einigkeit; nicht aber im Hinblick auf die Ursachen und darauf aufbauend die Therapie. So fehlt bei der Ursachenaufzählung für die strukturelle Arbeitslosigkeit das rigide deutsche Arbeitsrecht und die Rolle der Tarifkartelle. Nicht akzeptabel ist, dass die Mehrheit in der Enquête von einer ruinösen Standortkonkurrenz ausgeht, die zur Erosion des Sozialstaates führt und durch ein internationales Sozialstaatskartell eingedämmt werden soll. Hingegen steht aus liberaler Sicht in jedem demokratisch verfassten Staat regelmäßig ein Bündel aus öffentlichen Abgaben und öffentlichen Angeboten zur Wahl und sollen die Bürger regelmäßig selbstverantwortlich über das aus ihrer Sicht gewünschte Bündel entscheiden können. Die größere internationale Transparenz erhöht für den Wahlbürger die Vergleichsmöglichkeiten und kann dazu führen, dass es der politischen Klasse schwerer fällt, bestimmten Interessengruppen in einer Volkswirtschaft einseitig Sondervorteile in sozial verbrämter Form zuzuschauen. Es bleibt überdies vollkommen offen, wie die Mehrheit in der Enquete das institutionelle Gefüge des Sozialstaates unabhängiger von

möglichen Wanderungen der mobilen Produktionsfaktoren zu machen gedenkt. Schließlich ist der deutsche Sozialstaat auch weniger durch die Globalisierung als vielmehr durch das Überborden kollektiver Sicherungssysteme und des Umlagefinanzierungsprinzips sowie durch die Überlastung der sozialen Sicherungssysteme mit den Folgen der deutschen Einheit belastet. Diese Faktoren werden durch Integration von Volkswirtschaften zwar stärker betont, sind aber dem Grund nach hausgemacht.

Die Problemanalyse, die für Deutschland eine relativ hohe Abgabenbelastung, eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, große Unterschiede in den institutionellen Bedingungen einzelner marktwirtschaftlich verfasster Länder oder die hohe Anpassungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft anspricht, wird insgesamt geteilt. Inakzeptabel ist dagegen der Ansatz, durch eine neu konzipierte Politik der Arbeitszeitverkürzung ein angeblich gegebenes gesamtwirtschaftliches Arbeitsvolumen einfach umzuverteilen. Ein exogenes, gesamtwirtschaftliches Arbeitsplatzdefizit existiert nicht so, wie es die Mehrheit in der Enquete angenommen hat. Unzutreffend ist auch, dass die angeblich ursprünglich vorhandene soziale Balance zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital durch die Globalisierung der Kapitalmärkte gestört und jetzt wieder herzustellen sei. Vielmehr sind veränderte relative Knappheiten zu konstatieren, die nicht schlicht Arbeit auf der einen Seite und Kapital auf der anderen Seite betreffen, sondern bei unterschiedlichen Qualifikationen innerhalb des Arbeitsangebots zu entsprechenden Verschiebungen führen und auch bestimmte Kapitalbestände – man denke nur an das schnelle Veralten von Mikroprozessoren oder auch an Stahlwerke – permanent neu bewerten. Deswegen ist diese Betrachtung viel zu schlicht.

Es ist auch ein Missverständnis, eine auf Währungsstabilität verpflichtete europäische Geldpolitik zum Hemmschuh für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik zu erklären. Es entspricht vielmehr liberalem Verständnis, das Vertrauen in eine stabile Währung als eine Voraussetzung für einen stetigen Wachstumsprozess anzusehen. Insoweit verstößt die europäische Geldpolitik keineswegs gegen das Beschäftigungsziel, wenn sie sich um die Stabilität einer Währung bemüht.

Ebensowenig akzeptabel ist es, wenn Bildungs- und Qualifizierungspolitik und die Schaffung von Niedriglohnarbeitsplätzen in einen gewissen Gegensatz gerückt werden, wobei ein Niedriglohnsektor als „Notlösung“ apostrophiert wird. Aus liberaler Sicht sind beide Wege nebeneinander zu verfolgen. Es kann nicht ein Weg als der in jeder Hinsicht zu bevorzugende gesehen werden. Auch hier wird wieder ein gesamtwirtschaftliches Arbeitsplatzdefizit behauptet, das zwar unter den Bedingungen eines dirigistisch geregelten Arbeitsmarktes in Deutschland z. Z. de facto besteht, aber keine naturgesetzliche Gegebenheit ist.

Abzulehnen sind auch die im Bericht enthaltenen Vorschläge, die Unternehmen zu Fünfjahres-Weiterbildungsplänen zu verpflichten, über die auch noch regelmäßig berichtet werden müsste.

Das angeblich gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit, das die Mehrheit der Enquete ausmacht, sowie die völlig

unklare „beschäftigungsorientierte makroökonomische Stabilisierungspolitik“ werden aus konzeptionellen Gründen abgelehnt. Das „gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzdefizit“ und die daraus abgeleitete dirigistische Umverteilung sind falsche und zu schematische Konzepte. Die Vorschläge der Enquete zur internationalen Kooperation sind nicht akzeptabel, da sie im Kern auf ein Ersetzen des nationalen durch ein internationales Kartell zwischen Staatsbürokratien hinauslaufen. Diese sollen Mindestsozialleistungsquoten und weitere Sozialstandards durchsetzen, was einem freiheitlichen Ansatz in der Wirtschaftspolitik elementar zuwiderläuft. Geradezu absurd ist in diesem Zusammenhang das „Standortdumping“ als neuer Begriff, der eine ganz neue Dimension des sozialdemokratischen Wertemperialismus einführt. Eine kartellierte, „harmonisierte Wirtschaftspolitik in der EU“ setzt die liberale Position einer Wahlfreiheit der geeigneten wirtschaftspolitischen Strategien und das Subsidiaritätsprinzip innerhalb eines gemeinsamen Rahmens entgegen.

Für die gesellschaftliche und ökonomische Fortentwicklung unseres Staates hat die Sozialpolitik eine Schlüsselstellung inne: Die Sozialausgaben machen mehr als ein Drittel des gesamten Bundeshaushalts aus. Die großen gesetzlich geregelten Sicherungssysteme Renten-, Kranken-, Pflege und Arbeitslosenversicherung sind in ihrer derzeitigen Form nicht zukunftsfähig. Auf dem Arbeitsmarkt ist das Problem der Arbeitslosigkeit drängender denn je. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

- Auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind insbesondere im Niedriglohnsektor die Löhne schneller gestiegen als die Produktivität. Steuern und Sozialabgaben belasten geringe Verdienste so hoch, so dass sich für bestimmte Lohngruppen die Arbeitsaufnahme nicht mehr lohnt. Lohnersatzleistungen fallen im internationalen Vergleich sehr hoch aus und werden vergleichsweise lange gewährleistet. Die Zahl der Arbeitslosen geht selbst in Boom-Phasen kaum zurück. Für die Gesellschaft, für den Staat ist ein solcher Zustand unerträglich. Es ist nicht zu akzeptieren, dass offiziell über 4 Millionen Menschen, in Wirklichkeit sind es weit mehr, unter den gegebenen Bedingungen offenbar nicht in der Lage sind, den Lebensunterhalt für sich und ihre Familie zu verdienen. Nicht zu akzeptieren ist es aber auch, weil mit jedem arbeitslosen Menschen kreatives Potenzial und Arbeitskraft brach liegen.
- Durch längere durchschnittliche Lebenserwartung und sinkende Geburtenraten steigt der Anteil der älteren Menschen in der Gesellschaft. Ab dem Jahr 2030 wird es in Deutschland voraussichtlich genauso viele Rentner wie Erwerbstätige geben. Dies bedeutet konkret, dass dann ein Familienvater erst einmal mit Beiträgen und Steuern einen fremden Rentner ernähren müsste, bevor er sich den Unterhalt seiner eigenen Kinder leisten könnte.
- Die sozialen Sicherungssysteme basieren auf der Vorstellung des abhängig beschäftigten Arbeitnehmers, womöglich lebenslang im selben Unternehmen angestellt. An seine Stelle tritt aber zunehmend der selbst-

ständige und projektbezogen arbeitende Dienstleister, der den Arbeitsplatz häufiger wechselt und auch für eine gewisse Zeit ohne Beschäftigung sein kann – sei es um sich fortzubilden, sei es um Kinder zu erziehen oder einen neuen Job zu suchen.

Das Volumen der Schattenwirtschaft in Deutschland steigt von 2001 auf 2002 um rund 6,2 Prozent auf rd. 350 Mrd. € (Prof. Schneider; IAW, Tübingen). Dieses Wachstum der Schattenwirtschaft übersteigt das prognostizierte Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von rd. 1 Prozent für das Jahr 2002 um das Sechsfache – während sie in vielen anderen OECD-Ländern stagniert oder gar rückläufig ist. Der Anteil der Schwarzarbeit beträgt rd. 17 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, also der im Inland erbrachten wirtschaftlichen Leistung. Zu hohe Steuern und Beiträge für die sozialen Sicherungssystemen belasten den Faktor Arbeit und verstärken die Schattenwirtschaft. Bürger und Wirtschaft sehen offensichtlich das gesamte System der Steuern und Abgaben als nicht mehr hinnehmbar an. Gleichermäßen gilt dies für das Ausmaß staatlicher Regulierungen sowie Fehlanreize bei den steuerfinanzierten Sozialleistungen wie etwa die Sozialhilfe.

Für die FDP gibt es auf diese Herausforderungen eine wesentliche Antwort: Für eine erfolgreiche Sozialpolitik im 21. Jahrhundert müssen die liberalen Grundwerte Freiheit und Chancengleichheit an erster Stelle stehen. Der Staat hat die Voraussetzungen zu schaffen, dass jeder Mensch so weit wie möglich selbst für sich und seine Angehörigen sorgen kann. Und er muss all' diejenigen wirksam unterstützen, die dazu nicht in der Lage sind. An erster Stelle steht die Eigenverantwortung der Menschen. Denn mit mehr Gestaltungsfreiheit, mit mehr Eigenverantwortung steht der Bürger nicht nur finanziell deutlich besser da als mit kollektiven Transfersystemen.

Eine durchgreifende Steuerreform muss die Steuertarife weiter deutlich senken, eine Reform der sozialen Sicherungssysteme die Beitragslast reduzieren und eine Reform des Arbeitsmarktes und der Tarifordnung die institutionellen Barrieren abbauen. Nur wenn die Bürger den nötigen Spielraum haben, können sie ihre persönlichen Angelegenheiten wieder selbst in die Hand nehmen. Das gesamte Sozial- und Transfersystem muss transparenter werden. Die Bürger müssen sehen können, was wofür ausgegeben und wie es finanziert wird.

### Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht

Der deutsche Arbeitsmarkt leidet vor allem unter strukturellen Defiziten und seiner inflexiblen Regulierung. Es ist hohe Zeit, das Arbeits- und Tarifrecht zu ändern: Der gesetzliche Kündigungsschutz sollte erst in Betrieben ab 20 Arbeitnehmer gelten. Arbeitgeber wie Arbeitnehmer sollen beim Abschlusses eines Arbeitsvertrages selbst entscheiden können, ob sie entweder Kündigungsschutz im Sinne des § 1 Kündigungsschutzgesetz oder aber im Fall arbeitgeberseitiger Kündigung eine festgeschriebene Abfindung oder eine Qualifizierungsabrede vereinbaren wollen. Gerade eine Qualifizierungsabrede könnte dem Arbeitnehmer die Möglichkeit bieten, durch dauernde Qualifizierungsmaßnahmen seine Fähigkeiten und Kenntnisse zu mehren. Die durch den rigiden Kündi-

gungsschutz im deutschen Arbeitsrecht bestehende Einstellungsschwelle muss auch durch Erleichterungen bei befristeten Arbeitsverträgen gesenkt werden. Das Teilzeit- und Befristungsgesetz hat hierbei neue bürokratische Hürden geschaffen. Es muss eine Möglichkeit geschaffen werden, alle Befristungen ohne sachlichen Grund auf vier Jahre (von jetzt zwei) zu erhöhen.

Die Betriebe in Deutschland benötigen dringend eine wirklich zukunftsfähige, mittelstandsfreundliche Reform des Betriebsverfassungsgesetzes. Dazu gehört die Schwellenwerte so zu gestalten, dass insbesondere die kleinen und mittleren Betriebe von unnötigen Kosten und bürokratischen Belastungen freigestellt werden. Die FDP hat einen umfassenden Antrag vorgelegt, der insbesondere die Betriebsautonomie stärken und durch Öffnungsklausel in der Betriebsverfassung ermöglicht, dass jeder Betrieb sich seine und auf ihn und seine Bedürfnisse zugeschnittene Betriebsverfassung geben kann.

Die FDP schlägt vor, zur Legalisierung betrieblicher Bündnisse für Arbeit den Betriebsparteien die Möglichkeit einzuräumen durch Vereinbarung einer Arbeitsplatzsicherungsabrede gegen eine Abweichung vom Tarifvertrag Arbeitsplätze zu erhalten oder neue zu schaffen. Diese Regelung wird durch eine klarstellende Ergänzung des tarifvertraglichen Günstigkeitsprinzips erreicht. Die Arbeitnehmer werden durch die Möglichkeit der Kündigung einer solchen Sicherungsabrede geschützt. Das deutsche Tarifrecht ist dringend reformbedürftig. Die FDP schlägt vor insbesondere durch gesetzliche Öffnungsklauseln in § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz die Verantwortung der Betriebsparteien auch über die Vereinbarung von Arbeitszeit- und Löhnen, dort wo es sinnvoll und nötig ist, zu ermöglichen.

Die FDP schlägt die Abschaffung des Synchronisationsverbotes und des Verbots befristeter Leiharbeitsverhältnisse vor. Die Höchstdauer der zulässigen Arbeitnehmerüberlassung wird auf 36 Monate verlängert, um z. B. Erziehungsurlaub mit einem Zeitarbeiter zu überbrücken. Im Mittelstand sollte Arbeitnehmerüberlassung zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassung ohne die aufwendige Anzeigepflicht bei den Arbeitsämtern möglich sein.

Die FDP fordert substantielle Reformen im Niedriglohnssektor, d.h. für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse die Schwelle, von der an die volle Steuer- und Abgabepflicht greift, von 325 € auf 630 € (1232 DM) zu erhöhen und zur Pauschalbesteuerung in Höhe des Eingangssatzes der Einkommensteuer zurückzukehren. Die FDP will Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Daher plädieren wir für eine wirksame und effiziente Arbeitsmarktpolitik sowie für eine grundlegend neue Organisation der Arbeitsmarktpolitik. Alle arbeitsmarktpolitischen Programme müssen auf Umfang, Wirtschaftlichkeit und Effizienz überprüft werden. In der Arbeitslosenversicherung muss wieder ein strenges Versicherungsprinzip zur Geltung kommen; versicherungsfremde Leistungen müssen ggf. aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Die aktive Arbeitsmarktpolitik, etwa Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, muss gestrafft werden. Die Arbeitsmarktpolitik

wird durch eine nachgeordnete Bundesbehörde durchgeführt, da arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als allgemein sozialpolitische Leistungen ohnehin stärker aus dem Steuerhaushalt zu vergeben und zu kontrollieren sind. Die Vermittlung und Beratung von Arbeitsuchenden muss neu organisiert und soweit wie möglich privatisiert werden. Die Arbeitsvermittlung muss mittelfristig durch eine Versicherungsanstalt organisiert werden, die dazu Vermittlungsgutscheine ausgibt.

### Sozialhilfe

Die Sozialhilfe muss so ausgestaltet werden, dass sie einerseits den tatsächlich Bedürftigen ein Leben in Würde ermöglicht, andererseits aber zugleich die Selbständigkeit aller Hilfeempfänger stärkt und den Leistungsmissbrauch vermeiden hilft. Es darf nicht sein, dass die subsidiäre Hilfestellung eine 'Kultur der Unselbständigkeit' hervorbringt. Im derzeitigen Transfersystem lohnt es sich aber für viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nicht, eine Arbeit anzunehmen, weil der Verdienst niedriger wäre als die Sozialhilfe. In unseren Anträgen plädieren wir für eine beschäftigungsorientierte und aktivierende Sozialpolitik, für eine Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt, und für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

In einem ersten Schritt zum Bürgergeld gleich bekommen erwerbsfähige Personen eine niedrigere Grundversorgung als heute, erhalten aber Zuschläge, wenn sie eine Arbeit aufnehmen. Außerdem wird hinzu verdientes Einkommen weniger stark als bisher auf die Höhe der Sozialhilfe angerechnet. So können arbeitsfähige Transferempfänger mit wenigen Stunden Arbeit das heutige Sicherungsniveau erreichen und mit wachsender Erwerbstätigkeit sogar übertreffen. Personen, die Erwerbsarbeit nicht leisten können, erhalten das heutige Niveau garantiert. In der Sozialhilfe muss wieder das Prinzip von Leistung und Gegenleistung durchgesetzt werden: Wenn jemand gesund und arbeitsfähig ist und keine Kinder oder pflegebedürftigen Angehörigen zu versorgen hat, dann ist es ihm zuzumuten, dass er für das, was er erhält, auch eine Gegenleistung erbringt. Die beiden steuerfinanzierten Unterhaltssysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind zusammenführen und den Gemeinden ein faires Angebot zur besseren Finanzierung der Zusatzlasten zu machen.

### Altersversorgung

Eine seriöse Rentenpolitik ermöglicht den Rentnern eine angemessene Altersvorsorge, ohne die Arbeitnehmer durch zu hohe Beiträge zu überfordern oder zukünftigen Generationen einen Schuldenberg zu hinterlassen. Die Rentenreform 2001 ist mit unzureichender Generationengerechtigkeit, mangelnder Beitragssatzstabilität, fehlender Steuerbefreiung aller Vorsorgebeiträge und einer zu komplizierten Ausgestaltung der Anlagekriterien in der praktischen Ausgestaltung mißlungen. Die FDP spricht sich dafür aus, dass als wesentliches Kriterium für die geförderte Vorsorge eine praktikable Zweckbestimmung für die Altersvorsorge ausreicht. Es muss ein echter Wettbewerb aller Anbieter gewährleistet sein, ein vererbbarer

Kapitalstock gebildet werden können und die angebotenen privaten Altersvorsorgeprodukte bestimmten Mindeststandards genügen. Der Bürger muss bei der Auszahlung Wahlfreiheit je nach seinen individuellen Bedürfnissen haben: Er muss entscheiden können, ob er z. B. eine Verrentung, einen lebenslangen Auszahlungsplan in abnehmenden oder steigenden Raten wählt oder sich einen Platz in einem Alten- oder Pflegeheim sichern will. Auch das Sparen zum Aufbau von Wohneigentum muss als Vorsorgeform in praktikabler Weise anerkannt werden. Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur privaten Altersvorsorge müssen auf einem vertretbaren Maß gehalten und der Anteil der privaten kapitalgedeckten Eigenvorsorge deutlich gestärkt werden. Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung müssen sorgfältig überprüft und die Lebensarbeitszeit muss besser ausgeschöpft werden.

#### 11.2.2.6.1 Offene Fragen

Die Diskussion um die Abgrenzung und die Zukunft der so genannten „Daseinsvorsorge“ ist nicht globalisierungsrelevant und im übrigen zum Beispiel auf europäischer Ebene in den dafür geeigneten politischen Gremien intensiv geführt.

Es ist nicht zielführend, zu versuchen, ruinösen Steuerwettbewerb konkret von produktivem Steuerwettbewerb abzugrenzen. Die Abgrenzung im Detail bleibt dem politischen Ermessen überlassen.

Welche ergänzenden Themen auf der internationalen Ebene in der Arbeitsgruppe „Arbeitsmärkte“ aufgenommen werden sollen, ist nicht ersichtlich.

#### 11.2.2.7 Globale Wissensgesellschaft (Kapitel 5 des Abschlussberichts)

Unter Verweis auf die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit hat sich die Enquete-Kommission dafür ausgesprochen, den Themenbereich der Wissensübertragung und -generierung einer weiteren Enquete-Kommission zu überlassen. Die FDP ist aber der Überzeugung, dass es auf der Basis der bisherigen Diskussionen und dem aktuellen Stand der Kenntnisse durchaus möglich und nötig ist, eine Darstellung des Hochschulwesens sowie einige Handlungsempfehlungen in den Abschlussbericht aufzunehmen. Nicht zuletzt nach dem schlechten Abschneiden bei der PISA-Bildungsstudie ist es unerlässlich, zügig Korrekturen am deutschen Bildungssystem vorzunehmen, um im internationalen Vergleich bestehen zu können.

Auf der Grundlage eines Gutachtens der Professoren Dierkes und Merckens und mit Beiträgen verschiedener Experten, auch unter Mitwirkung der FDP, hat die Arbeitsgruppe „Globale Wissensgesellschaft“ ein Positionspapier erarbeitet, das zunächst die Zustimmung der Arbeitsgruppe fand, schließlich aber doch von der Enquete-Mehrheit abgelehnt wurde. Aus liberaler Sicht sollte die genannte Ausarbeitung im Abschlussbericht – wie nachstehend – dargestellt werden. Sie bietet eine solide Grundlage für den nötigen Aufholprozess im Hochschulwesen.

### 11.2.2.7.1 Wissensübertragung – Wissensgenerierung<sup>1</sup>

Die Unterscheidung von Begriffen wie „Wissensübertragung“ und „Wissensgenerierung“ im Zusammenhang einer Beschäftigung mit dem Thema „Wissen“ verdeutlicht, dass hier – aufbauend auf der Grundlage der Organisationstheorie von Probst, G. et al. (Wissen managen, 3. Aufl. 1997) – von einer Systematisierung der Wissensorganisation ausgegangen wird, in dem die Wissensübertragung der Lehre und die Wissensgenerierung der Forschung zugeschrieben werden kann.

Ausgehend von der Annahme, dass unabdingbare Voraussetzung (und Konsequenz) zunehmend wissensbasierter Gesellschaften die (globale Qualität der) Informationsbeschaffung und -verarbeitung, Wissensgenerierung und -übertragung ist, hat sich die Enquete-Kommission für das deutsche Hochschulsystem als Fallbeispiel entschieden, weil Hochschulen zum einen in diesem Prozess eine entscheidende Rolle spielen und zum anderen dem globalen Wettbewerb in besonderer Weise ausgesetzt sind.

Wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit konnte sich die Enquete-Kommission mit dem Aspekt der Wissensgenerierung und einem Vergleich mit dem Forschungssektor in der Welt nicht ausführlich befassen. Sie empfiehlt, diesen Bereich in einer späteren Untersuchung genauer zu betrachten und zu bewerten.

Das Gutachten von Dierkes und Merckens (Dierkes 2002) bildet die Grundlage der folgenden Ausführungen.

#### **Globalisierung, Wissenschaft und Hochschulen: eine Einführung**

Der jetzt erreichte und wahrscheinlich fortschreitende Stand der Globalisierung der Weltwirtschaft hat tiefgreifende Konsequenzen für die Wirtschaft aller Nationen und Regionen: der Wettbewerb wird intensiviert, neue Wettbewerber treten auf und brechen in Märkte ein, die bislang von wenigen dominiert wurden. Wirtschaftsstandorte wie die Bundesrepublik Deutschland müssen so zunehmend Anstrengungen unternehmen, um ihre Marktführerschaft in einzelnen Märkten und ihre generelle Exportfähigkeit zu erhalten.

Unterhalb dieser Makrotrends ist festzustellen, dass neben einer großen Steigerung bei den einfachen Dienstleistungen, die in der Regel weiterhin lokal und regional nachgefragt und angeboten werden, der Markt an wissensintensiven Dienstleistungen – global nachgefragt und angeboten – deutlich zunimmt. Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass die für die modernen Ausprägungen traditioneller Produkte und Techniken erforderliche Wissensbasis ebenfalls deutlich zunimmt. Ob diese Entwicklung nun als Wissensgesellschaft oder auch nicht bezeichnet wird mag Anlass zu trefflichen Diskursen geben. Erheb-

lich ist bei dieser Entwicklung, dass sowohl bei Dienstleistungen als auch bei Produkten mehr Technik, neuere Technik, neuere Kombinationen von Technik und – damit verknüpft – mehr und besseres Wissen erforderlich sind. Unstrittig ist auch wohl, dass durch die Vernetzung, Datenbanken und Datenaufbereitungsmethoden immer mehr Informationen zur Verfügung stehen.

Die Konsequenz liegt auf der Hand: Nationen und Regionen, die in die Wissensbasis ihrer Bevölkerung investieren, sind diejenigen, die in diesem Rennen die Chance haben, auf der Gewinnerseite zu stehen. Die, die es nicht tun, oder deren Bevölkerung nicht bereit ist, zu lernen und ständig neu zu lernen, dürften eher zu den Verlierern zählen. Investitionen in das so genannte Humankapital sind damit ein Schlüsselfaktor im gegenüber den letzten Jahrzehnten intensiveren und globaleren Wettbewerb. Damit steht und fällt die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit einer Region und Nation mit der Leistungsfähigkeit ihrer Bildungseinrichtungen auf allen Stufen und für alle Phasen des Lebensprozesses. Wissen, Umgang mit Wissen, Schaffen von neuem Wissen muss allein schon im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit immer wieder gelernt werden. Dabei sind die mindestens ebenso wichtigen kulturellen, sozialen und politischen Aspekte des Bildungsprozesses noch nicht einmal thematisiert.

Die Frage nach der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Bundesrepublik Deutschland lässt sich daher zu einem großen Teil auf die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit der Bildungsinstitutionen, der Prozesse im Bildungswesen und die Bildungsinhalte zurückführen. Angesichts der großen Bedeutung von Wissen macht es Sinn, hier exemplarisch die Hochschulen herauszugreifen und zu fragen: Inwieweit sind diese in der Lage, Jugendliche und zunehmend auch Menschen jenseits der Erstausbildung auf diesen Wettbewerb um Wissen vorzubereiten und zu unterstützen.

Des Weiteren sind Hochschulen in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse weil sie selbst, mehr als andere Teile des Bildungssystems, einem Globalisierungsdruck und verschärftem Wettbewerb ausgesetzt sein werden. Während vorschulische Bildung, Grundschulen und das Angebot der Sekundarstufe fast ausschließlich regional und lokal angeboten werden und nur auf dieser Ebene einem Wettbewerb – je nach Kulturraum – unterliegen, sind die Nachfrager nach Hochschulausbildung, wenn Sprachbarrieren weiterhin unbedeutender werden und die finanziellen Mittel bereitstehen, grundsätzlich mobil. Sie können und werden dies in Zukunft wahrscheinlich immer mehr tun und sich verstärkt weltweit die leistungsfähigsten Hochschulen aussuchen, die sie am besten auf den für die hochtalentierten und -motivierten Studierenden immer globaleren Arbeitsmarkt vorbereiten. Gilt dies zunächst auch nur für eben diesen kleinen Kreis, deuten die mit der Entstehung der Wissensgesellschaft erhöhten Anforderungen z. B. des Arbeitsmarktes schon jetzt darauf hin, dass diese Nachfrage steigen wird.

Global wettbewerbsfähige Hochschulen haben darüber hinaus noch eine Fülle zusätzlicher positiver Sekundär- und Tertiäreffekte. Sie binden Studierende an den Kulturraum, in dem sie studiert haben, seine Institutionen,

<sup>1</sup> Der Text dieses Unterkapitels wurde von den Mitgliedern der Enquete-Kommission Dr. Werner Gries, Jörg Tauss und Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué auf der Grundlage des Gutachtens von Dierkes und Merckens (Dierkes 2002) verfasst.

Technologien und Verfahren und tragen somit langfristig und nachhaltig zur weiteren Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einer Region mit global wettbewerbsfähigen Hochschulen bei.

Die Frage ist also damit ganz einfach: Wo steht das deutsche Hochschulsystem in dieser dualen Verantwortung, selbst global wettbewerbsfähig und damit für Studierende und Forscherinnen und Forscher aus anderen Regionen attraktiv zu sein und gleichzeitig die hiesige zukünftige Generation optimal auf eine globale Wettbewerbsfähigkeit vorzubereiten, die zunehmend von der Qualität der Bildung und Ausbildung der Menschen abhängen wird.

### **Die Sogwirkung der US-amerikanischen und englischen Hochschulen**

Bei einer Gesamtschau der wahrgenommenen Wettbewerbssituation im Bereich der Hochschulbildung gelten global in erster Linie und mit großem Abstand die Vereinigten Staaten als das „Mekka“ der Bildungswilligen und Leistungsorientierten. Für Südostasien beginnt Australien mehr und mehr eine ähnliche Rolle als regionales Zentrum einzunehmen. Aus kontinentaleuropäischer Sicht sind es vor allem wiederum die Vereinigten Staaten und Großbritannien, denen die höchste Attraktivität beigegeben wird. Eine gewisse Wettbewerbsstärke ist noch in den skandinavischen Ländern und in den Niederlanden festzustellen.

Diese Aussagen sind einmal gestützt durch aktuelle Wanderungsbewegungen von Jugendlichen aus den hochschulpolitisch weniger wettbewerbsfähigen Regionen. Das lässt sich eindrucksvoll, neben vielen anderen Statistiken, mit der Tatsache illustrieren, dass 50 Prozent der PhD Studierenden in den Vereinigten Staaten heute nicht BürgerInnen dieses Landes sind. Diese Attraktion wird vor allem von Natur-, Ingenieur-, und medizinischen Wissenschaften ausgeübt. Sie wird, gerade am Bildungsstandort Deutschland, reflektiert durch immer stärkere Anfragen von Jugendlichen und ihren Eltern aus der oberen Mittelschicht und dem Bildungsbürgertum nach den Bedingungen eines Studiums vor allem in den Vereinigten Staaten aber auch in Großbritannien. Die generelle Veränderung, die sich hier niederschlägt, ist in dreierlei Hinsicht zu sehen. Erstens wird angenommen, dass die Chancen in zunehmend globalisierten Arbeitsmärkten für die gehobenen und interessanteren Positionen noch mehr als zuvor von der Qualität der Ausbildung abhängen, dass zweitens eine solche Qualität am Hochschulstandort Deutschland nicht geboten werden könne, sondern hier ein Ausweichen in die besseren und höher reputierlichen Top 20 bis 30 US-amerikanischen Universitäten erforderlich sei. Darüber hinaus wird als wohl weitgehendste Veränderung die Bereitschaft wachsen, ein volles Studium und nicht allein ein Auslandssemester zu finanzieren, d. h. in Investitionskategorien zu denken, die gut und gerne über € 100 000 bis € 200 000 zu gehen.

Allerdings ist die Zahl der Jugendlichen, die diesen Weg einschlagen, und ihrer Familien, die in der Lage und bereit sind, diese Finanzierungsmittel aufzubringen, immer noch, gemessen an der Gesamtzahl der Studierenden am

Hochschulstandort Deutschland, recht klein. Sie nimmt jedoch zu und dürfte, bei einem weiteren Auseinanderklaffen der Wettbewerbsfähigkeitsschere, deutlich zunehmen. Bei der augenblicklichen Situation muss diese Entwicklung als Indikator dafür angesehen werden, dass gerade die bildungspolitisch sensiblen und gutinformierten Bevölkerungskreise den Hochschulstandort Deutschland als weniger attraktiv einschätzen als die top 20 bis 30 amerikanischen Universitäten. Insofern kann diese Entwicklung als Frühwarnindikator für breitere Tendenzen gelten, die, besonders wenn sie durch mangelnde finanzielle Möglichkeiten beschnitten werden, sich in politischer Unzufriedenheit mit dem deutschen Bildungssystem niederschlagen.

Generell ist natürlich zu sagen, dass es begrüßenswert ist, wenn die Jugendlichen, die an Spitzeneinrichtungen der Forschung und Wissenschaft im Ausland Qualifikationen erworben haben, zurückkehren und damit nicht Teil des wachsenden brain drains auf der Welt werden. Genauso zu begrüßen ist, wenn in ähnlichem Umfang Studierende anderer Länder, insbesondere der stark wissensbasierten Volkswirtschaften, nach Deutschland kommen würden und ihre Qualifikation hier erwürben. Diese Art der Internationalisierung und Globalisierung der Ausbildung ist nur wünschenswert. Die augenblickliche Situation zeigt jedoch, dass sich bei dieser bildungspolitisch kritischen und sensiblen Bevölkerungsschicht zunehmend eine Schere herausbildet zwischen der Attraktivität eines Studiums in den Vereinigten Staaten oder auch Großbritannien und der zurückgehenden Attraktivität, ein Studium am Hochschulstandort Deutschland aufzunehmen.

### **Die Markenstärke US-amerikanischer Spitzenuniversitäten als Zugfaktor für den Hochschulstandort USA**

Die besondere Anziehungskraft US-amerikanischer Universitäten weltweit ist im Wesentlichen auf eine jahrzehntelange Hierarchisierung des Bildungssystems zurückzuführen, bei der die leistungsfähigen Privat- wie Staatsuniversitäten durch starke Finanzkraft (endowment, alumni donations, andere Unterstützung privater Personen und Organisationen, Forschungsförderung) die kompetenteste Fakultät mit den besten Studierenden zusammengeführt haben. Strenge Selektion, Leistungsstreben und Verbreitung der Leistungsfähigkeit der Institution durch eine entsprechende Informationspolitik sind hier, neben intensiver Studierenden- und Ehemaligenbetreuung, die Schlüsselfaktoren. Die breite öffentliche Diskussion verschiedener allgemeiner und fachspezifischer Rankings der Universitäten macht dieses, bei allen methodischen Schwächen, deutlich und verstärkt die hier wirkenden Faktoren noch einmal.

Die Reputation der hervorragenden 20 bis 30 Universitäten bestimmt das Image und die Attraktivität des Hochschulsystems der USA insgesamt. Ein USA-Studium gilt generell als besser und damit – in den meisten Ländern – als karriereförderlicher als die Abschlüsse nationaler Universitäten. Obwohl sehr viel für den objektiven Qualitätsvorsprung der Spitzenuniversitäten und die Berechtigung ihrer hohen Attraktivität spricht, ist dies im Hinblick auf



den verbleibenden Großteil des Hochschulsystems der USA eher fragwürdig. Einige Faktoren wie beispielsweise intensive Studierendenbetreuung, Flexibilität, Leistungsstreben oder die breite Akzeptanz von neuen, auf die „Kundeninteressen“ bezogenen, Entwicklungen in den Curricula müssen auch hier als weitgehend durchgängige Wettbewerbsvorteile angesehen werden. Die Qualität der Lehrenden und Forschenden bleibt jedoch, ebenso wie die Qualität der Studierenden, in der Regel hinter einer durchschnittlichen Universität in Kontinentaleuropa zurück. Nur, auch für Bildung gilt, was in vielen Produkt- und Dienstleistungsmärkten zu beobachten ist: nicht nur die Fakten zählen; die aus dem Image resultierenden Wahrnehmungen sind ebenfalls sehr wichtig, und diese werden, wenn keine Strategieänderungen des Hochschulstandorts Deutschland auf der faktischen wie auch kommunikativen Ebene erfolgen, noch lange für einen Wettbewerbsvorteil des US-amerikanischen Bildungssystems sprechen. Dieses wird so auch noch langfristig in der Lage sein, hervorragende und hochmotivierte Jugendliche von überall aus der Welt mit all den damit verknüpften positiven Sekundär- und Tertiärwirkungen an sich zu ziehen. Das hier über die US-amerikanischen Hochschulen Gesagte gilt mit gewissen Einschränkungen auch für die Wettbewerbsfähigkeit des Hochschulsystems in Großbritannien gegenüber den kontinentaleuropäischen Konkurrenten, bei denen die kleinen Länder, vor allem Skandinavien und Holland, eine Mittelstellung einnehmen dürften.

### **Die Globalisierungsstrategien US-amerikanischer Universitäten**

Die große Kompetenz führender US-amerikanischer Universitäten, Institutionen hoher Bildungs- Ausbildungs- und Forschungskompetenz zu schaffen, wie auch deren exzeptionelle Leistungsfähigkeit zu erhalten oder noch auszubauen, hat nicht nur zur großen Aktivität bei hochmotivierten und begabten Jugendlichen weltweit geführt; sie hat gleichzeitig in den letzten zwei Jahrzehnten die strategische Option, auch physisch-räumlich auf neue „Kundengruppen“ zuzugehen, verstärkt. Der Ausbau von Programmen und Studiengängen bis hin zur Gründung von Zweigniederlassungen in anderen Teilen der Welt ist die logische Konsequenz einer solchen Strategie, die zunehmend zu einem systematisch verfolgten Globalisierungskonzept einer Reihe von hochreputierlichen Universitäten geführt hat.

Die Entwicklung zur Präsenz solcher Niederlassungen von als leistungsfähig angesehenen und besonders „kundenorientierten“ Mitbewerberinnen in angestammten Marktterritorien wird Hochschulen auch in Deutschland zunehmend unter Druck setzen, entweder wettbewerbsfähiger zu werden, oder auch im Heimatmarkt in eine „zweite Liga“ abzustiegen. Die nächsten Jahre werden hier die entscheidenden sein. Sie werden auch bestimmen, ob ein nicht unwichtiger Teil gerade der begabtesten Jugendlichen Deutschlands nach curricularen Bestimmungen, basierend auf den Grundsätzen US-amerikanischer Akkreditierungseinrichtungen, studieren werden oder ob hier eine eigenständige europäische Lösung als Wettbewerbsmodell gefunden wird.

Ob die finanzielle Unterstützung von Filialgründungen US-amerikanischer Universitäten durch den deutschen Steuerzahler – wie in Bremen im Fall der Rice University geschehen – eine sinnvolle Strategie ist, die Wettbewerbsfähigkeit des Bildungsstandorts Deutschland auf Hochschulebene zu fördern, bleibt abzusehen. Es scheint a priori als eher relativ fragwürdig.

### **Die sinkende Attraktivität deutscher Hochschulen bei ausländischen Studierenden, vor allem aus wissensintensiven Volkswirtschaften**

US-amerikanische und zum Teil auch englische Universitäten nehmen damit den Wettbewerbsrang ein, den die deutschen Hochschulen sehr lange, d. h. bis zur Zeit des Nationalsozialismus, in vielen Disziplinen im 20sten Jahrhundert hatten, nämlich zum „Mekka“ der Hochbegabten und Leistungsmotivierten Jugendlichen aller Welt zu werden.

Diese Verschiebung spiegelt sich in einer sinkenden Attraktivität des Hochschulstandortes Bundesrepublik Deutschland wider: Die Zahl der ausländischen Studierenden, vor allem solcher aus wissensintensiven Volkswirtschaften, ist in den letzten Jahren zurückgegangen. Programme wie Sokrates und Erasmus konnten hier nur geringe Kompensation bieten. Vor allem blieben sie auf Europa beschränkt. Die Nachteile liegen auf der Hand: geringe Vertrautheit zukünftiger ausländischer Eliten mit Deutschland, seinen Institutionen und seiner Kultur. Weniger „Botschafter“ deutscher Technologien und weniger Rückkoppelung aus der Praxiserfahrung ehemaliger Studierenden in die deutsche Hochschul- und Forschungslandschaft. Damit ergibt sich ein langfristig wirkendes weiteres Element einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandortes Deutschland und insbesondere seiner Hochschulen.

### **Der Erfolg neuer Wettbewerber am Beispiel Australiens**

Hochschulbildung als „Exportgut“ ist einer der am schnellsten wachsenden Zweige in Australien und lag im Jahre 2001 an 14ter Stelle, als Dienstleistungsexport sogar an dritter Stelle. Die hieraus resultierende Einnahmen betragen über vier Milliarden australische Dollar – eine Erhöhung von 19 Prozent im Vergleich zum Jahre 2000. Die „Bildungs-Export-Industrie“ spielt damit eine wichtige Rolle in der rapide wachsenden australischen Wirtschaft, die sich während der letzten zehn Jahre immer mehr zu einer wissensbasierten Gesellschaft entwickelt hat.

Dank des Columbo Plans bietet Australien schon seit den 50er und 60er Jahren Stipendien für eine kleine Anzahl hervorragender Studierender aus Asien und afrikanischen Ländern. Bis zum Jahre 1986, als Studiengebühren in vollem Umfang für ausländische Studierende eingeführt wurden, profitierten die australischen Hochschulen und die australischer Wirtschaft in nur geringem Maße von diesen Studierenden. Seit 1986 ist jedoch eine dramatische Änderung festzustellen. Im Herbst 2001 studierten 126 807 AusländerInnen in Australien, mehr als 80 Prozent von ihnen kamen aus Asien.

Die drastische Änderung in der Einstellung zum Hochschulwesen – von der des Empfängers von öffentlichen Geldern zu der eines geschätzten Exportgutes – ist das Ergebnis der Änderungen in den Hochschulfinanzierungsprogrammen in den späten 80er Jahren. Diese zwangen die Hochschulen dazu, zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten außerhalb des öffentlichen Sektors zu suchen. Dies führte zu einem erhöhten Interesse an ausländischen Studierenden als externe „Einkommensquelle“. Der enorme Zuwachs an ausländischen Studierenden seit Ende der 80er Jahre ist das Resultat einer konzertierten Aktion, australische Universitäten für den internationalen, in erster Linie südostasiatischen Markt attraktiv zu machen.

Diese neue Strategie erwies sich in vielerlei Hinsicht als nutzbringend. Von den vier Milliarden AU-Dollar Einnahmen durch ausländische Studierende im Jahre 2001 ist ungefähr die Hälfte auf reine Studiengebühren zurückzuführen, die restlichen zwei Milliarden australische Dollar wurden von den Studierenden für Essen, Wohnen, Reisen und Freizeit aufgewendet. Weitere 1 000 australische Dollar pro Studentin flossen durch Freunde oder Familienmitglieder ins Land, die zu Besuchszwecken nach Australien reisten.

Vor allem aber profitiert das australische Bildungs- und Ausbildungswesen jenseits des wirtschaftlichen Gewinns sehr durch die ausländischen Studierenden. Die Öffnung der Hochschulen für internationale Konkurrenz, d. h. best practice-Vorbilder, und das Streben, konkurrenzfähig zu bleiben, führten dazu, dass die Qualität der Hochschulbildung auf ein hohes Niveau gestiegen ist. Die Förderung einer stärkeren internationalen Dimension in Lehre und Forschung kam auch den australischen Studierenden zugute – ein wichtiger langfristiger Gewinn auch wiederum für die australische Wirtschaft. Die ausländischen Studierenden dienen als „goodwill ambassadors“ und werden das australische Hochschulsystem ihren Kindern und Freunden weiterempfehlen. Freundschaften und Beziehungen, die während des Studienaufenthaltes in Australien zustande kamen, werden zu hervorragenden Netzwerken ausgebaut und bilden für zukünftige Aktivitäten im Handel, Politik oder Technologie eine wertvolle Komponente im Transformationsprozess zu einer Wissensgesellschaft. Der „Export“ von Wissen ist „preisstabil“ und einer der wenigen „value-added“ „Exportindustrien“. Er wächst kontinuierlich und schnell.

Ein Großteil des Wachstums in der „Wissens-Export-Industrie“ innerhalb der letzten zehn Jahre ist auch auf ein hohes Maß staatlicher Investitionen zurückzuführen. Australiens Ausgaben für Bildung im Jahre 2001 lagen bei 5,8 Milliarden AU-Dollar. Dies ist ein bedeutend höherer Anteil des Bruttoinlandsproduktes als das in den meisten Industrieländern. Dadurch, dass Bildung als eine „value-added“ „Industrie“ angesehen wird und nicht als ein „Kostgänger“ des Staates, erhält das Hochschulwesen auch staatliche Investitionen im selben Maße wie andere Exportindustrien, z. B. Bergbau, Landwirtschaft und Tourismus. Diese Investitionen werden langfristige Vorteile für die gesamte Gesellschaft mit sich bringen, nicht nur für die Bildungseinrichtungen.

Eine weitere wichtige Form von staatlicher Investition in das Bildungssystem als „Wissensindustrie“ sind die großen Programme des Auslandsmarketings für Hochschulen wie

- Repräsentation auf Bildungsmessen
- Aktivitäten, die Australiens Zugang zu internationalen Bildungs- und Ausbildungsmärkten erhöht
- Promotionen, Sponsoring und Studienreisen
- Erhöhte Internetpräsenz und Internetkioske in australischen Botschaften
- Austauschstudienprogramme
- Stipendien.

Das Hauptziel sind die anderen Asienländer (wegen ihrer Nähe zu Australien) mit jährlich 680 000 Studierenden, die ihr Studium im Ausland absolvieren. Viele australische Universitäten haben während der letzten vier Jahre Filialen im Ausland eingerichtet, die eine australische, englischsprachige Ausbildung mit niedrigeren Kosten für Reisen und Unterbringung für mindestens einen Teil der Ausbildungszeit ermöglichen. Von der Gesamtzahl an Australiens Studierenden im Jahre 2000 waren 35 Prozent Off-campus Studierende.

Australien hat insgesamt schon seit mehr als zehn Jahren erkannt, dass Wissen, lebenslanges Lernen, Innovation und Technologie die wichtigsten Faktoren in unserer sich stark verändernden Gesellschaft sind und diese Erkenntnis systematisch in die Positionierung seines Hochschulsystems als führende „Exportindustrie“ des Dienstleistungssektors umgesetzt.

### **Die Herausforderungen von morgen: Verknüpfung von E-Learning mit Präsenzunterricht**

Das schrittweise Vordringen von E-Learning, die systematische Verknüpfung von Internet gestütztem Unterricht mit Präsenzveranstaltungen stellt eine enorme Herausforderung an die Lehrfunktion der Hochschule dar. Realistisch ist zwar davon auszugehen, dass die vielzitierte „virtuelle Universität“ als alleiniges Lehrkonzept nicht sinnvoll ist, dass aber Teile des heutigen Präsenzunterrichts und Eigenstudiums der Studierenden sinnvoll durch Internet gestützte Lehrformen ersetzt und verbessert werden. Während die Vermittlung von „tacit knowledge“ (Erfahrungswissen, Entwicklung von Einfühlungsvermögen) noch lange in auf Praxis ausgerichteten und gruppenbezogenen Formen des Präsenzunterrichtes vonstatten gehen dürfte, ist zu erwarten, dass große Teile des expliziten Wissens, das heute noch die wesentlichen Anteile von Vorlesungen und Lehrbüchern einnimmt, in Internet gestützte Lernformen übergehen wird. Diese Entwicklung wird weitreichende Konsequenzen für die Struktur unserer Hochschulen, die Art des Unterrichts und die Qualifikationsanforderungen an die Lehrenden haben, die sich insgesamt heute schon abzeichnen und als revolutionär bezeichnet werden können.

Diese Veränderung bietet ungeheure Chancen auf den Gebiet der Entwicklung von relevanten Lehrtechnologien

und Lehrmaterialien. Dieses Feld stellt einen neuen Markt für Universitäten dar. Diejenigen Universitäten, die heute beginnen, diesen Markt zu bedienen, werden nicht nur einen Wettbewerbsvorteil durch den erfahreneren Umgang mit ihnen haben, sondern auch starke Akteurinnen im globalen Markt der Lerninhalte der Zukunft sein. Diesen Markt zu erschließen, ist schwierig und mit hohen Kosten verbunden. Die Entscheidung von Stanford University, Princeton University und Harvard University, gemeinsam E-learning Konzepte zu entwickeln illustriert dieses recht deutlich. Es wird daher in Deutschland, wahrscheinlich sogar europaweit, ähnliche Konsortien von Universitäten, eingebunden in strategischen Allianzen mit entsprechenden Unternehmen wie Multimediafirmen oder Verlagen, erfordern. Selbst wenn davon auszugehen ist, dass E-Learning ähnlich wie E-Commerce eher ein zusätzlicher Vertriebskanal von spezialisierten Hochschulen (z. B. Fernuniversität Hagen) sein wird, werden interessierte Universitäten in Deutschland, und dies gilt überwiegend auch für die anderen Länder der Europäischen Union, die hierfür notwendigen Investitionen nicht aus eigener Kraft tätigen können. Hier sind daher die Bundesregierung und auch die Kommission der Europäischen Union gefordert, gezielt die Entwicklung dieses Teils einer neudefinierten „Bildungsindustrie“ auf Hochschulebene zu unterstützen. Wenn dies nicht bald geschieht, bleiben Chancen ungenutzt mit der Konsequenz, dass die Wettbewerbsfähigkeit anderer Regionen auf diesem globalen Markt der Bildungstechnologien und Bildungsinhalte gestärkt wird.

#### **Konsequenz der Status-quo-Diagnose: Abnehmende Bedeutung der deutschen Universitäten im globalen Wettbewerb und Herausforderung durch die Notwendigkeit der Bildung der Vielen**

##### **Konsequenz aus der Notwendigkeit zur Bildung der Vielen**

Der zunehmende Wettbewerb um gut ausgebildete Menschen steigt, weil zukünftig nur noch solche Volkswirtschaften konkurrenzfähig bleiben werden, die in hinreichendem Maße über Arbeitsplätze mit hohen Ansprüchen an die Ausbildung verfügen. Dabei verändert sich die notwendige Qualifizierung von Menschen inhaltlich und hinsichtlich der Halbwertszeiten der erworbenen Kenntnisse. Das deutsche Bildungssystem bietet dafür mit seinem dualen System der Berufsausbildung und einem Hochschulsystem, das auf qualitativ guten Niveau prinzipiell allen Studierwilligen, unabhängig von der wirtschaftlichen Herkunft, die Chance für eine gute (Aus-)Bildung eröffnet, eine solide Grundlage.

Allerdings müssen vermehrt Anstrengungen von Seiten der Politik unternommen werden, um diese Stärken weiter auszubauen und eindeutig vorhandene Mängel zu beseitigen. Dies hat auch das von der Bundesregierung initiierte „Forum Bildung“, an dem die für die Schulpolitik zuständigen Länder sowie die Sozialpartner und Vertretungen der gesellschaftlichen Gruppen teilgenommen haben, konstatiert und Anfang des Jahres 2002 12 Empfehlungen veröffentlicht, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Zuerst werden im Schulsystem die Wege zum Erwerb einer

qualifizierten Berufsausbildung oder eines Hochschulstudiums optimiert werden müssen. Dazu bedarf es entsprechender Maßnahmen sowohl im allgemeinbildenden – Allgemeine Hochschulreife – als auch im berufsbildenden Schulwesen – Fachgebundene Hochschulreife. Die Qualität des Schulsystems muss verbessert werden. Das deutsche Schulsystem schneidet im internationalen Vergleich schlecht ab. Das setzt eine entsprechende Forschung aber auch finanzielle Unterstützung voraus. Nur auf diese Weise kann die Zahl der Studierwilligen dem internationalen Standard angeglichen werden. Da in Deutschland weitgehend Inhalte, die in anderen Ländern bereits zu den Lerninhalten des weiterführenden Bildungssystems gehören, noch in den Bereich der schulischen Ausbildung fallen, scheint es gerade angesichts der vielfach beklagten mangelnden Qualifikation der SchulabgängerInnen eher zweifelhaft, ob eine reine Verkürzung der Schulzeiten Sinn machte. Zielführender und auf jeden Fall geboten ist eine deutliche Erweiterung des Angebotes an Ganztagschulen. Im Hinblick auf den internationalen Vergleich sollte der Prozentsatz eines Altersjahrgangs vergrößert werden, der einen Hochschulabschluss erreicht. Gestaffelte Studienabschlüsse, die nach kürzeren Studienzeiten erreichbar sind, können hier Abhilfe schaffen.

Neben den Hochschulstudiengängen müssen in den Sektoren, in denen die Nachfrage das Angebot an Studienplätzen übersteigt, auch die Studienplätze an Fachhochschulen ausgebaut werden. Auch in diesem Sektor nimmt Deutschland in der OECD-Statistik nur einen Mittelplatz ein.

In den technischen Disziplinen und in den Naturwissenschaften muss der Schwerpunkt an den Hochschulen weniger auf die Schaffung neuer Studienplätze gelegt werden. Es kommt vielmehr darauf an, die vorhandenen Studienplätze auszulasten. Es ist jedenfalls eine falsche Reaktion, wenn gegenwärtig in einzelnen Bundesländern Studienplätze in diesem Bereich gestrichen werden sollen, weil die Nachfrage zu gering ist. Angemessener ist es, die Nachfrage durch geeignete Maßnahmen zu steigern. Es gibt bisher zu geringe Überlegungen in die Richtung, wie man durch geeignete Informationen die Wahl naturwissenschaftlicher und technischer Studiengänge in geeigneter Weise beeinflussen kann. Grundsätzlich ist zu überlegen, mit welchen Maßnahmen nachhaltig dem viel zitierten, seit langem bekannten und doch immer wieder beobachtbaren „Schweinezyklus“ in vielen Bereichen begegnet werden kann.

Eine der Stärken des deutschen Hochschulsystems, die Förderung der Graduierten und Postgraduierten, muss weiter ausgebaut werden. Deshalb müssen die bisherigen Formen der Förderung durch die DFG – Sonderforschungsbereiche, vor allem aber die Graduiertenkollegs – beibehalten und noch ausgebaut werden. In den Hochschulen müssen ergänzend interdisziplinäre Zentren auf Zeit gebildet werden. Dieses Maßnahmenbündel wird es erlauben, die Wettbewerbsfähigkeit in diesem Sektor zu vergrößern. Darüber hinaus sollten die bereits eingeleiteten Maßnahmen der Bundesregierung, die die verschiedenen Akteure des Wissenschaftssystems besser miteinander vernetzen sollen, fortgeführt werden.

Die Investitionen in das so genannte Humankapital müssen sowohl in den öffentlichen als auch den privaten Haushalten erhöht werden. Es ist von Interesse, dass es in Deutschland nur eine geringe Bereitschaft gibt, die Leistungen des öffentlichen Bereichs durch entsprechende Zusatzleistungen aus dem privaten Bereich zu flankieren. Dabei geht es nicht um die ca. 5 Prozent der Eltern, die in der Lage sind, die hohen Studiengebühren im Ausland zu bezahlen und es auch tun. Vielmehr scheint Bildung generell den Stellenwert als eines der höchsten Güter, in die zu investieren sich in jedem Fall lohnt, eingebüßt zu haben. Das ist eine Herausforderung an die gesamte Gesellschaft.

### **Konsequenz aus der abnehmenden Bedeutung der deutschen Universitäten**

Stellt man die anerkanntermaßen große Stärken den gleichzeitig nicht zu vernachlässigen Schwächen gegenüber, so lässt sich feststellen, dass die Hochschulen heute trotz hoher Motivation und großen Engagements einzelne ihrer Aufgaben an vielen Stellen nicht mit der Qualität und Präzision erfüllen können, die von ihnen erwartet werden müssen, um den Wissenschaftsstandort Deutschland langfristig wettbewerbsfähig zu halten. Eine weiterhin restriktive Haushaltspolitik bei den traditionellen Hauptmittelgebern der Hochschulen, den Bundesländern, eine bis jetzt ergebnislos geführte Diskussion über die Einführung von Studiengebühren sowie die Tatsache, dass viele der hier aufgeführten Schwächen sich nicht allein auf mangelnde finanzielle Ausstattung zurückführen lassen, machen deutlich, wie hoch der Reformbedarf angesichts der globalen Wettbewerbslage im Bildungssystem einerseits und den Anforderungen durch den Wissensstandort Deutschland andererseits ist. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass das Größenwachstum vieler Universitäten in den letzten 25 Jahren – durch Neugründungen nur ungenügend abgepuffert – zu einer vielbeklagten Schwerfälligkeit der Entscheidungsgremien und den bekannten Problemen z. B. bei der Ausstattung geführt hat und die vorhandenen Wettbewerbsmöglichkeiten durch die Bundesländer als den politischen Entscheidungsträgern nur unzulänglich ausgenutzt werden, kann daher bei unveränderten Randbedingungen nur auf eine abnehmende Bedeutung der deutschen Hochschulen im globalen Wettbewerb um Reputation, Forschungsmittel und hochqualifizierte Studierende ausgegangen werden. Der deutlichen Verschärfung des Wettbewerbsklimas auf dem Gebiet der Hochschulausbildung durch amerikanische, australische aber auch englische, skandinavische und niederländische Hochschulen tritt die deutsche Hochschullandschaft mit zu geringer Ausnutzung der Stärken und zu hoher Belastung durch die Schwächen nicht chancenlos aber chancengemindert gegenüber.

### **Das Leitbild für ein wettbewerbsfähiges Hochschulsystem: Differenzierung, Leistung, Eigenprofil und Kooperation**

Eine Verbesserung dieser Situation erfordert fundamentale Änderungen in der Struktur der Hochschulen selbst und in den Beziehungen der Hochschulen zu den sie politisch tragenden Institutionen, die prinzipielle Neuorien-

tierungen ermöglichen müssen. Ziel muss es sein, die Hochschulen wieder in die Lage zu versetzen, im Rahmen eines globalisierten Umfeldes, den für die Gesellschaft der Zukunft und ihre weitere Entwicklung notwendigen Aufgaben nachzukommen, nämlich

- die zentrale Einrichtung für Forschung und
- ein Ort akademischer Lehre und Ausbildung zu sein,
- ein Forum für die geistige Auseinandersetzung über Grundfragen der gesellschaftlichen Entwicklung zu bilden, und
- Serviceleistungen bereitzustellen

Die Gutachter sehen in dem Leitbild eines so genannten differenzierten Effizienzzenarios die größten Chancen, Anschluss an die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Dieses Leitbild umfasst insbesondere folgende Einzelziele:

- Die Entscheidungsautonomie und -fähigkeit der Hochschulen und damit auch die Eigenverantwortung sind zu erhöhen. Den Hochschulen ist so die Möglichkeit zu geben, auf die wechselnden Anforderungen ihrer sozialen, politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Umwelt flexibler als unter dem jetzigen Regelungssystem zu reagieren.
- Die Orientierung auf Leistung in Forschung und Lehre ist stärker zu institutionalisieren; individuelle Motivation allein reicht als Antriebskraft für akademische Wissenschaft und Lehre unter den heutigen Bedingungen komplexer Verflechtung der Hochschulen mit der Gesellschaft offenkundig nicht aus.
- Die Steuerung durch staatliche Gremien ist – jenseits der budgetären Prioritätensetzung für den Bereich Wissenschaft und Forschung allgemein – auf die Schaffung genereller Anreiz- und Feedbacksysteme und die Evaluation der Aufgabenerfüllung durch die Hochschulen nach leistungsbezogenen Kriterien zu konzentrieren und das Engagement in Detailentscheidungen zurückzunehmen.

Dieses Leitbild ist nur dann zu erreichen, wenn die Hochschulen Deutschlands in Zukunft einen hohen Grad an Autonomie, Wettbewerbs- und Leistungsorientierung, Flexibilität in der Aufgabenerfüllung sowie Spezialisierung und Kooperation in der Aufgabendefinition erreichen können. Ebenso ist eine entsprechende Internationalität oder Europäisierung erforderlich.

### **Empfehlungen**

Das Hochschulsystem Deutschlands hat seine bis in die 30er Jahre des vorigen Jahrhunderts vorhandene hervorragende Wettbewerbsfähigkeit nie mehr wiedergewinnen können. Seine Wettbewerbsfähigkeit muss heute sogar als deutlich zu niedrig angesehen werden. Dies hat zweierlei weitreichende Konsequenzen: Zum einen wird die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland in einer zunehmend als wissensintensiv angesehenen globalen Wirtschaft mittel- und langfristig gefährdet sein; zum anderen werden auf dem globalen Markt der Hoch-

schulbildung in Zukunft andere Regionen, vor allem der angelsächsischen Raum, die wachsende Nachfrage nach Hochschulbildung befriedigen und damit am meisten von der neuen „Exportindustrie“ Hochschulbildung in vielfältiger Weise profitieren. Für Deutschland hat dies die Konsequenz, dass potenzielle Einnahmen aus dem Studium von Jugendlichen aus anderen Weltregionen nicht erzielt werden, das enorme Potenzial des E-Learning Marktes von den deutschen Hochschulen mit all seinen wirtschaftlichen Sekundär- und Tertiärwirkungen nicht ausgeschöpft wird und zunehmend finanzielle Ressourcen deutscher Haushalte in das Studium der hochtalentierten und -motivierten Jugendlichen an ausländischen Hochschulen mit besserem Bildungsangebot und einem höheren Marktwert ihre Abschlüsse fließen. Es wird hierbei bewusst nur auf die wirtschaftlichen Konsequenzen der zu geringen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen eingegangen, auf die in diesem Zusammenhang ebenfalls sehr wichtigen kulturellen, politischen und sozialen Aspekte muss jedoch hingewiesen werden.

Es ist daher dringend erforderlich, eine deutliche Trendwende einzuleiten und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Hochschulen zu stärken und zu verbessern, vor allem durch die Änderung einiger grundlegender Perspektiven.

- Die Hochschulen dürfen nicht mehr vorrangig als Belastung staatlicher Budgets angesehen werden, sondern als Investitionen in den wichtigsten Wettbewerbsfaktor der Zukunft und als neue „Exportindustrie“
- Den Hochschulen muss eine hohe Autonomie zugestanden werden. Gleichzeitig muss der Wettbewerb zwischen ihnen und die Konkurrenz mit ausländischen Universitäten um die besten Studierenden wie auch die besten ForscherInnen und LehrerInnen, verstärkt werden.
- Durch Budgetautonomie und die *Möglichkeit der Einführung sozial abgefederter Studiengebühren können Anreize geschaffen werden, aktiv Studierende im Ausland anzuwerben, höhere Anteile an dem bei größerer Modularisierung der Studiengänge stark wachsenden Markt der beruflichen Fortbildung in akademischen Berufen zu gewinnen und in den lukrativen globalen Markt des E-Learning mit ausreichender Grundausstattung einsteigen zu können (kursiv: abweichende Formulierung der FDP).*

Das dies auch in der relativ kurzen Zeit einer Dekade mit zum Teil spektakulären Ergebnissen möglich ist, haben andere Länder, beispielsweise die Niederlande und vor allem Australien, deutlich gemacht. Die hierfür erforderlichen Einzelmaßnahmen sind in der Fülle von Empfehlungen vieler Beraterkommissionen zur Entwicklung des Hochschulsystems in der Bundesrepublik Deutschland bereits niedergelegt. Die Bundesregierung hat deshalb nicht nur das Budget für Bildung und Forschung seit 1998 um über 21 Prozent erhöht, sondern darüber hinaus im Rahmen ihres Zukunftsinvestitionsprogramms eine Zukunftsinitiative Hochschule gestartet, in der viele Maßnahmen davon aufgegriffen wurden. Denn die sich immer deutlicher abzeichnende Krise des Wirtschaftsstandortes Deutschland

und seine durch zu niedrige Investitionen in Bildung und Ausbildung weitere sinkende Wettbewerbsfähigkeit war und ist Anlass genug, auf diesem zentralen Gebiet, der Qualität und Quantität der Hochschulbildung, vom Mahnen und Vorschlagen zum Handeln überzugehen.

### Einzelempfehlungen

#### **Empfehlung 1 Begabungsreserven der Gesellschaft auf allen Ebenen nutzen**

*Deutschland kann nicht länger auf Rang 21 von 25 OECD Ländern im Hinblick auf den Prozentsatz eines Jahrgangs, der einen Hochschulabschluss erreicht, liegen, oder zu den führenden Nationen im Hinblick auf die Quote von Studienabbrechern gehören. Wenn sich dies nicht schnell und deutlich ändert, wird die Wettbewerbsposition der Bundesrepublik, vor allem in den zunehmend wissensintensiven Industrien, deutlich beeinträchtigt. Gefordert ist „mehr und bessere Bildung für Alle“, vor allem aber auch „mehr und bessere Bildung für die Besten“. Die Erreichung dieses Zieles erfordert Maßnahmen vor allem im Primärbereich aber auch im Bereich der höheren Stufen des Bildungssystems. Es sind entsprechende Voraussetzungen zu schaffen, damit die Zahl der Jugendlichen zunimmt, die eine Hochschulreife erreichen, ohne dass die Qualität des Abschlusses dadurch (weiter) gemindert wird. Dazu bieten sich in Deutschland zwei Wege an, die sich auch in der Vergangenheit schon bewährt haben:*

- *Ausbau des Allgemeinbildenden Schulwesens, damit mehr Jugendliche die Möglichkeit ergreifen, die Allgemeine Hochschulreife zu erwerben.*
- *Ausbau der Wege zur fachgebundenen Hochschulreife, um die Praxis- und Berufsnähe in entsprechenden Studiengängen zu verbessern.*

*Neben dem Ausbau dieser traditionellen Hauptwege zur Erlangung der Hochschulreife gilt es aber auch, in Anlehnung an die Empfehlung des Sachverständigenrates Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung, die anderen Zugangswege zur Hochschulbildung zu verstärken und hierfür auch zu werben. .*

#### **Empfehlung 2 Studienplätze schaffen und Studienangebote verbessern**

*Innerhalb des Hochschulsystems muss die Zahl der Studienplätze insgesamt gesteigert werden. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, Studienangebote zu entwickeln, die als berufsbezogene Abschlüsse modular angelegt auf die „Vielen“ zugeschnitten sind. Deshalb hat die Bundesregierung die Einführung von gestuften Studiengängen und den Auf- und Ausbau von Leistungspunktsystemen beschlossen. Gleichzeitig wird eine Erweiterung des Angebots im Bereich der Fachhochschulen erforderlich sein.*

#### **Empfehlung 3 Investitionen ins Bildungssystem steigern**

*Die Investitionen insbesondere in das allgemeine Bildungssystem aber auch in den tertiären Bereich müssen*

erhöht werden, wenn Deutschland im internationalen Wettbewerb bestehen will, weil es – wie dargelegt – einen starken Zusammenhang zwischen diesen Investitionen in die Köpfe der Menschen und der Wettbewerbsfähigkeit einer Region gibt.

#### **Empfehlung 4 Private Bildungsinvestitionen fördern**

Die Notwendigkeit stärker in Bildung und Ausbildung zu investieren, gilt für die öffentlichen und auch die privaten Haushalte. In Deutschland werden die privaten Haushalte im internationalen Vergleich wenig durch das Studieren der Kinder belastet. Bildungsinvestitionen haben offensichtlich in Deutschland bei den Ausgaben privater Haushalte mittlerweile einen zu geringen Stellenwert. Es wird erwartet, dass der Staat hier in fast allen Sektoren – Ausnahmen sind der vorschulische und der Weiterbildungsbereich – die entsprechenden finanziellen Verpflichtungen übernimmt. Hier ist eine Umverteilung der Lasten im Lebenszyklus erforderlich: Im vorschulischen Bereich sollten keine Kosten anfallen, demgegenüber erscheint in vielen Fällen eine finanzielle Belastung im tertiären Bereich als gerechtfertigt. Dies fällt umso leichter, je mehr auch aus verteilungspolitischen Gründen auf Bildungskonten, Vouchersysteme und ähnliche Formen der Bildungsfinanzierung wie vom Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung schon vorgeschlagen, zurückgegriffen wird.

#### **Empfehlung 5 Studienanreize in den Naturwissenschaften erhöhen**

Speziell bei den Naturwissenschaften, insbesondere Physik und Chemie sowie in der Mathematik, muss die Nachfrage nach Studienplätzen erhöht werden. Es gibt in diesen Fächern nicht zu wenige Studienplätze, sondern eine zu geringe Nachfrage. Das setzt Maßnahmen voraus, die im Schulsystem ergriffen werden. Die Motivation, diese Fächer zu studieren, muss verbessert werden. Mit dem Schwerpunktprogramm BIQUA (Bildungsqualität von Schule) der DFG werden erste, entsprechende Vorarbeiten geleistet.

#### **Empfehlung 6 Lehre personell und strukturell stärken**

Die Einheit von Lehre und Forschung kann nicht in allen Bereichen des Studiums beibehalten werden. Im Erststudium werden große Teile der Lehre ohne eine enge Verknüpfung mit der Forschung geleistet werden müssen. Deshalb werden Professuren notwendig sein, die ihren Schwerpunkt in der Lehre finden.

#### **Empfehlung 7 Qualitätssicherung vorantreiben**

Die Qualitätsanforderungen an die Lehre müssen generell gesteigert werden. Erforderlich ist dazu eine entsprechend bessere Ausbildung für die Lehrenden durch hochschuldidaktische Kurse sowie der systemweite Ausbau von Qualitätsbeurteilung, unter Berücksichtigung der Studierenden sowie durch peers. Die Einführung eines systematischen Qualitätsmanagements in Forschung und

Lehre durch die Bundesregierung ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung dieses Ziels.

#### **Empfehlung 8 Leistungskomponente ausbauen und stärker institutionalisieren**

Die Orientierung auf Leistung in Forschung und Lehre ist stärker zu institutionalisieren; individuelle Motivation allein reicht als Antriebskraft für akademische Forschung und Lehre unter den heutigen Bedingungen komplexer Verflechtung der Hochschulen mit der Gesellschaft nicht aus. Um diese Fragen anzugehen, hat die Bundesregierung mit den Reformen des Dienstrechts ein Instrument zur Unterstützung der Verbindung von Theorie und Praxis geschaffen. Dabei wird der Habilitation traditioneller Prägung die Juniorprofessur und die Möglichkeit des Rufts durch Praxiserfahrung an ihre Seite gestellt. Damit können endlich auch solche Nachwuchskräfte eine Hochschulprofessur erhalten, die sich in der Praxis als herausragend bewiesen haben.

#### **Empfehlung 9 Hochschulverwaltungen dienstleistungsorientiert modernisieren**

Hochschulen benötigen ein professionelles Management in der Leitung und eine entsprechende Zuordnung von Verantwortung. Universitäre Gremien haben in einem solchen System die Funktion der Aufsicht wahrzunehmen.

#### **Empfehlung 10 Anreizsysteme verstärkt ausbauen**

Es müssen über die entsprechenden Organisationsstrukturen hinaus Anreizsysteme für die Individuen geschaffen werden. Mit der Besoldungsreform für die HochschullehrerInnen sind hier erste Schritte getan. Es ist in den nächsten Jahren zu evaluieren, inwieweit der jetzt gegebene Rahmen hierfür ausreicht.

#### **Empfehlung 11 Flexibilisierung der Rahmenbedingungen für das wissenschaftliche Personal**

Für Teile des Lehrangebots kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie längerfristiger angeboten werden. Studienordnungen müssen gerade an den Grenzen der Disziplinen flexibel sein und die Lernfähigkeit des Hochschulsektors reflektieren. Damit müssen hochqualifizierte Lehrende auf Zeit gewonnen werden. Hierfür bedarf es entsprechender Entgeltregelungen. Die starre Bindung an das Beamtenrecht bzw. den BAT muss für das wissenschaftliche Personal aufgegeben werden. Für mittelfristige Engagements attraktiver Lehrender müssen entsprechende Handlungsspielräume eröffnet werden. Die Qualitätsanforderungen in der Lehre müssen generell gesteigert werden. Erforderlich ist hier eine entsprechend bessere Ausbildung für die Lehrenden durch hochschuldidaktische Kurse.

#### **Empfehlung 12 Verkürzung und Modularisierung des Erststudiums**

Höhere Anteile einer Altersgruppe, die studieren, erfordern, dass die Zeiten für das Erststudium verkürzt werden.

*Wenn gleichzeitig die Internationalisierung der Studien gefördert werden soll, setzt das vor allem im Erststudium eine konsequente Modularisierung voraus.*

### **Empfehlung 13 Hochschulspezifische Auswahlverfahren ermöglichen**

*Universitäten müssen das Recht haben, ihre Studierenden mit hochschulspezifischen Auswahlverfahren (Probeklausuren, Aufnahmeprüfungen) selbst auszuwählen.*

### **Empfehlung 14 Universitäre Weiterbildung ausbauen**

*Die universitäre Weiterbildung muss ausgebaut werden. In Deutschland wird im internationalen Vergleich nicht, in Jahren bilanziert, zu lange studiert, falsch ist die extreme Konzentration der Studienzeiten auf die Erstausbildung, also vor dem Übertritt in das Beschäftigungssystem.*

### **Empfehlung 15 Graduiertenförderung**

*Die Stärken der deutschen Hochschulen bei der Graduiertenförderung und der Förderung der Postgraduierten müssen ausgebaut werden. In diesen Bereichen müssen verstärkt Arbeits- bzw. Forschergruppen eingerichtet werden. In den Hochschulen muss generell die Form der Kooperation durch die Schaffung geeigneter Zentren auf Zeit verbessert werden.*

### **Empfehlung 16 Autonomie der Hochschulen stärken und Spezialisierung ermöglichen**

*Hochschulen muss die Wahlfreiheit gelassen werden, ob sie sich insgesamt oder in einzelnen Fachbereichen bzw. Fakultäten mehr auf die Bildung der Vielen oder auf Angebote für Eliten konzentrieren wollen. Sie müssen eigenständige Leitbilder entwickeln und so verstärkt an ihrer Profilbildung arbeiten. Dies setzt weitgehende Autonomie voraus. Um diese Autonomie langfristig zu sichern, müssen Hochschulen Systeme zur Überprüfung einrichten, ob und inwieweit sie die Ziele ihres Leitbildes erreichen.*

### **Empfehlung 17 Internationalisierung vorantreiben**

*Die Internationalisierung der Studiengänge und Studienabschlüsse muss vorangetrieben werden. Dies hat Konsequenzen sowohl für die inhaltliche Orientierung der Studiengänge als auch für den Anteil der Lehrveranstaltungen, die in der lingua franca der heutigen Welt, Englisch, auf einem didaktisch international wettbewerbsfähigen Niveau angeboten werden. Hier liegt eine besondere Herausforderung an den Wissenschaftsstandort Deutschland im globalen Wettbewerb. Die Bundesregierung hat deshalb verschiedene Maßnahmen, vor allem im Rahmen der Zukunftsinitiative Hochschule, initiiert, die von der Gewinnung exzellenter ausländischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler über den Aufbau internationaler Studiengänge bis hin zur Förderung des „Exports“ deutscher Studiengänge durch deutsche Hochschulen reichen.*

### **Empfehlung 18 Europäisierung der Studiengänge und Abschlüsse ausbauen**

*Die bestehenden Instrumente der Europäisierung der Hochschulausbildung sind auszubauen und beschleunigt voranzutreiben. Dies gilt, neben gemeinsamen Studiengängen einiger europäischer Universitäten und internationalen Abschlüssen, vor allem für die Mobilitätsprogramme wie Sokrates-Erasmus, die quantitativ und von der Ausstattung her deutlich erweitert werden müssen. Dies gilt auch für eine umfassendere Anerkennung von Studienleistungen durch den weiteren Ausbau des Creditpoint Systems. Die guten Erfahrungen vieler Fachhochschulen in der Europäisierung vornehmlich wirtschaftswissenschaftlicher Studiengänge sollten in andere Fachgebiete übernommen werden. Entsprechende Modellvorhaben sind zu unterstützen. Die Europäisierung erfordert darüber hinaus zusätzliche innovative Ansätze, wie sie beispielsweise unter Führung der Luxemburger Regierung in der Schaffung eines Verbundsystems europäischer Reformuniversitäten unter dem Markennamen „Campus Europae“ entwickelt werden. Hier sollen Studierende an mindestens zwei Verbunduniversitäten in unterschiedlichen europäischen Ländern studiert haben, bevor sie ihren jeweiligen Abschluss erreichen (zu den Einzelheiten siehe Schily, K. et al. Denkschrift der Initiative „Europäische Stiftungsuniversitäten“ zweite Auflage Witten 2000). Alle diese Maßnahmen dienen dazu, die kulturelle Vielfalt Europas bewusst als Wettbewerbsvorteil zu nutzen und die Studierenden Europas im weitmöglichsten Umfang auf das Arbeiten in globalen Märkten und multikulturellen Umwelten vorzubereiten. Die Kommission der Europäischen Union und die Bundesregierung sind aufgerufen, im Interesse des Wirtschaftsstandortes Europa und Deutschland hier schnell und umfassend aktiv zu werden.*

### **Empfehlung 19 Internationales Marketing für den Bildungsstandort Deutschland intensivieren**

*Begleitend zu diesen Maßnahmen muss das Potential des Wissenschaftsstandortes Deutschland international deutlicher gemacht werden. Hier ist auch die auswärtige Kulturpolitik gefordert, entsprechende Marketing-Maßnahmen nach dem Vorbild anderer Bildungsexportnationen auszubauen. Die Stärkung des Standorts Deutschland durch Ausbau der relevanten Programme des DAAD und der Alexander von Humboldt Stiftung sind ebenfalls richtige und wichtige Maßnahmen. Sie müssen ergänzt werden durch dezentrales Marketing der Hochschulen im Ausland für ihre Dienstleistungen. Zum Start sind befristet Projektmittel hierzu bereitzustellen. Eine wichtige Initiative ist in diesem Zusammenhang die „Konzertierte Aktion Internationales Marketing für den Bildungs- und Forschungsstandort Deutschland“, mit der Bund, Länder, Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam für die deutschen Hochschulen und Forschungseinrichtungen international um die besten WissenschaftlerInnen und Studierenden werben. Erste Erfolge sind bereits sichtbar: So ist die Zahl der ausländischen Studierenden nach ersten Schätzungen von 2000 auf 2001 um rund 15 Prozent auf nunmehr 140 000 gestiegen.*

### **Empfehlung 20 Externe Steuerung verringern und Hochschulautonomie ausbauen**

*Die Steuerung durch staatliche Gremien ist – jenseits der budgetären Prioritätensetzung für den Bereich Wissenschaft und Forschung allgemein – auf die Schaffung genereller Anreiz- und Feedbacksysteme und die Evaluation der Aufgabenerfüllung durch die Hochschulen nach leistungsbezogenen Kriterien zu konzentrieren und das Engagement in Detailentscheidungen zurückzunehmen. Die Wissenschaftsverwaltungen müssen sich so einerseits auf die Setzung von Rahmenbedingungen, die grundlegenden Budgetentscheidungen, Entscheidungen über die Förderung von Forschungsschwerpunkten sowie das Ausmaß von Finanzierung von Lehre konzentrieren und sollen andererseits langfristig die Forschungs- und Ausbildungsleistungen der Hochschulen in Bezug auf Zielerreichung kontrollieren.*

### **Empfehlung 21 E-Learning im Verbund ausbauen**

*Die Hochschulen müssen Verbünde schaffen, die das große intellektuelle und wirtschaftliche Potenzial des e-Learnings erschließen. Hierzu müssen auch Allianzen mit den relevanten Softwareanbietern und Multimediaunternehmen geschaffen werden. Die Kommission der Europäischen Union und die Bundesregierung sind aufgerufen, durch Förderanstrengungen den deutschen Hochschulen, die hier für sich die Möglichkeit der spezifischen Profilbildung sehen, im Verbund mit Universitäten anderer europäischer Länder den Einstieg in diesen großen und schnell expandierenden Markt zu ermöglichen. Dies dient nicht nur dem wirtschaftlichen Ziel der Wettbewerbsfähigkeit auf diesem Gebiet, sondern hat auch hohe kultur- und europapolitische Bedeutung.*

#### **11.2.2.7.2 Offene Fragen**

E-Commerce ist zwar eine neue wichtige Form des Handels, es bleibt aber unklar, welche konkreten Fragen noch zusätzlich behandeln werden sollen.

### **11.3 Minderheitenvotum der PDS-Arbeitsgruppe zum Endbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Ulla Lötzer, MdB, Prof. Dr. Jörg Huffs Schmid (Sachverständiger)**

#### **11.3.1 Einleitung – Die Herausforderung: Demokratische Politik gegen die neoliberale Deformation der Globalisierung**

Der Endbericht formuliert in der Einleitung den konzeptionellen Rahmen, innerhalb dessen die einzelnen Problemfelder der Globalisierung diskutiert werden. Dabei wird die mit der aktuellen Form der Globalisierung verbundene massive Verschärfung von Ungleichheit, die steigenden Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft und

die negativen sozialen und ökologischen Folgen thematisiert. Insoweit stimmen wir dem Bezugsrahmen des Endberichts zu. Was wir vermissen, ist eine deutlichere Analyse der Interessen, Macht- und Kräfteverhältnisse, die eine derartige Entwicklung vorangetrieben haben. Es handelt sich in unserer Sicht nicht um einen quasi-automatischen, durch die Technologie gestützten Vorlauf der Ökonomie, bei dem die Politik aufholen und gestaltet muss. Es handelt sich vielmehr um eine auch bisher schon von der Politik gestützte und vorangetriebene Entwicklung im Interesse der Kapitalgruppen, die auf internationale Expansion angewiesen sind und diese ohne Rücksicht auf die sozialen und ökologischen Kosten betreiben. Damit sind die potenziell positiven Wirkungen internationaler Arbeitsteilung faktisch für den größten Teil der Menschen nicht zum Tragen gekommen, Globalisierung ist zur Spaltung der Welt deformiert worden. Daher brauchen wir nicht nach einem ökonomischen Vorlauf eine nachfolgende Politik, sondern eine **andere** Wirtschaft und eine **andere** Politik. Im folgenden wollen wir den konzeptionellen Bezugsrahmen für unser Minderheitsvotum skizzieren:

Die „Globalisierung der Weltwirtschaft“ ist Thema einer Enquete-Kommission geworden, weil die Gesellschaft die Entwicklung zunehmend als Problem empfunden hat. Dies ist spätestens seit den Demonstrationen von Seattle anlässlich der Ministerratstagung der WTO Ende 1999 der Fall. Seitdem sehen immer mehr Menschen die Globalisierung nicht mehr nur als unabwendbares – im wesentlichen durch den technologischen Fortschritt verursachtes – Schicksal, an das sich Menschen, Unternehmen und Länder bei Strafe des Untergangs anpassen müssen. Sie erkennen, dass die Globalisierung ein Resultat des Zusammenwirkens von ökonomischen und politischen Entwicklungen ist, hinter denen wirtschaftliche und politische Kräfte und Interessen stehen. Die Ergebnisse sind für eine zunehmende Zahl von Menschen weder sozial, noch ökologisch und politisch akzeptabel.

Der empirische Befund von dem wir ausgehen, ist folgender: Im letzten Vierteljahrhundert haben Umfang und insbesondere Tempo von grenzüberschreitenden Waren-, Dienstleistungs- und ganz besonders Kapitalströmen enorm zugenommen. Neue Technologien und insbesondere das Internet versprechen grenzenlosen Fortschritt und neue demokratische Partizipationsmöglichkeiten in einer informationell vernetzten Wissensgesellschaft. Gleichzeitig ist die Spaltung der Welt in Arm und Reich viel tiefer geworden, sowohl zwischen armen Entwicklungs- und reichen Industrieländern als auch innerhalb der meisten Länder. Die Zahl der Armen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben, ist während des letzten Jahrzehnts absolut gestiegen. Der durch die sozialen Sicherungssysteme geschaffene gesellschaftliche Zusammenhalt wird in den Industrieländern unter dem Druck von Sozialabbau und Privatisierung brüchig; in vielen Entwicklungsländern kommt nach der Zerstörung traditioneller Sozialstrukturen kein neuer Zusammenhalt zustande. Wir sind Zeugen neuer Wellen und Formen von Aggressivität, Gewaltbereitschaft und Gewaltausbrüchen in zahlreichen Gesellschaften und sind mit einer neuen



Dimension militärischer Interventionen im Namen globaler Werte konfrontiert. Diese Entwicklungen fördern fundamentalistische Tendenzen in allen Teilen der Welt und gefährden die Demokratie.

Diese alarmierenden Tatsachen sind nicht in erster Linie auf die Internationalisierung der Wirtschaft zurückzuführen. Sie haben aber sehr viel mit der Art zu tun, wie sie von den Industrieländern und deren führenden Unternehmen durchgesetzt und gestaltet wurde. Die internationale Ausdehnung der Wirtschaft enthält positive Perspektiven: Sie kann Entwicklung durch Unterstützung und Kooperation fördern, den Wohlstand aller Beteiligten durch Arbeitsteilung und Handel steigern, und durch wirtschaftliche Verflechtung zum Frieden auf der Welt beitragen. Diese Perspektiven verwirklichen sich allerdings nicht automatisch, sondern erfordern bewusstes und kooperatives politisches Handeln. Die Dynamik der Märkte, auf denen sich immer die Stärkeren zu Lasten der Schwächeren durchsetzen, muss eingebettet werden in einen nationalen und internationalen Rahmen der Zusammenarbeit und des sozialen Ausgleiches, und dieser Rahmen kann nicht von den Großen diktiert, sondern muss gemeinsam abgesteckt werden. Tatsächlich ist wirtschaftliche Internationalisierung jedoch nicht in diese, sondern in die entgegengesetzte Richtung politisch forciert und gestaltet, sind ihre positiven Perspektiven hierdurch bis zur Unkenntlichkeit deformiert worden. Internationale Kooperation ist zunehmend durch Konkurrenz, die Politik einer schrittweisen Stärkung ökonomischer Grundstrukturen in den Entwicklungsländern durch radikale und rücksichtslose Marktöffnung, demokratische politische Willensbildung durch den Druck und das Diktat der großen internationalen Finanzinstitutionen ausgehebelt worden. Auch in den Industrieländern hat stärkere Internationalisierung die Versprechen nicht eingelöst, mit deren Hilfe sie vorangetrieben worden war. Die Politik hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten weniger daran orientiert, den Wohlstand, die Beschäftigung und die soziale Sicherheit der Menschen zu sichern als daran, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Unternehmen – insbesondere der großen Konzerne – auf Kosten der Mehrheit zu steigern. Demokratie ist zunehmend unter den Druck der großen Akteure auf den Finanzmärkten und der transnationalen Konzerne geraten.

Diese Art, wie Internationalisierung als „Wettlauf der Besseren“ rücksichtslos politisch vorangetrieben, organisiert und begleitet wird, sehen wir als den Kern der gegenwärtigen Globalisierung an. Es handelt sich dabei um ein von Anfang an politisches Projekt: Wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklungen sollen vor allem im Interesse der Privatwirtschaft und besonders der großen international tätigen Kapitalgruppen gestaltet werden. Dieses Projekt richtet sich faktisch, zum Teil auch explizit, gegen einen gesellschaftlichen Reformanspruch, der wirtschaftliche Strukturen und Prozesse in eine demokratisch festgelegte Entwicklungsstrategie einbinden, Bildung und Kultur, Gesundheit und die Grundversorgung der Menschen als öffentliche Güter erhalten und dem dominierenden Zugriff privater Profitstrategien entziehen will. Die Globalisierung, mit der wir heute konfrontiert sind, ist eine

Strategie der neoliberalen Gegenreform. Globalisierungskritik richtet sich nicht gegen Internationalisierung an sich, sondern gegen ihre neoliberale Deformation.

Diese Sicht haben wir in der Enquete-Kommission vertreten und in den Arbeitsgruppen konkretisiert. Wir unterstützen die Empfehlungen der Kommission, die auf eine Korrektur der von uns kritisierten Fehlentwicklungen zielen. Unsere Position ist in den einzelnen Arbeitsgruppen in unterschiedlichem Ausmaß akzeptiert und gelegentlich von der Mehrheit der Kommission geteilt worden; in diesen Fällen taucht sie auch im Hauptbericht auf. Dies gilt besonders für das Mehrheitsvotum der Arbeitsgruppe „Wissensgesellschaft“, das sich in der Analyse und den Empfehlungen an der „Nachhaltigkeit“ von Wissen orientiert. Das heißt, Wissen gilt als öffentliches Gut, als Mittel zur Herstellung einer demokratischen Öffentlichkeit und von sozialer Gerechtigkeit. Die Überwindung der „Wissenskluff“ wird somit als Aufgabe formuliert.

In anderen Arbeitsgruppen sind wir bei wesentlichen Fragen mit unseren Ansichten in der Minderheit geblieben. Zu einigen davon stellen wir im folgenden unsere von der Mehrheit abweichenden Ansichten und die daraus folgenden Handlungsempfehlungen vor.

### **11.3.2 Arbeitsgruppe Finanzmärkte: Demokratisierung statt Disziplinierung**

Der Abschlussbericht der AG 1 stellt einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem Zwischenbericht dar. Bereits dieser hatte 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. Der Bezug auf die tatsächliche Entwicklung der Finanzmärkte, ihre Struktur und Funktionsweise sowie die jüngsten Finanzmarktkrisen hat dazu geführt, dass der Abschlussbericht zu einer deutlich skeptischen und kritischen Einschätzung ihrer Rolle und ihrer Verantwortung für zunehmende weltwirtschaftliche Instabilitäten und Krisen, vor allem 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. Diesen Befund unterstreicht die PDS-Arbeitsgruppe nachdrücklich.

Wir begrüßen es, dass die kritischen Akzente im Zwischenbericht auf Grund der nachfolgenden Diskussionen – zu der die PDS-Gruppe einen sichtbaren Beitrag geleistet hat – noch einmal vertieft worden sind und zu Handlungsempfehlungen der Mehrheitsfraktionen geführt haben, die weiter reichen als im Zwischenbericht. Dies betrifft beispielsweise die kritischere – und damit die unkritischen Aussagen im Zwischenbericht korrigierende – Bewertung der Politik der Europäischen Zentralbank, die endlich aufgenommene Empfehlung zur Einführung einer Tobinsteuer und das Plädoyer für eine Veränderung der Stimmrechtsverhältnisse im IWF zugunsten der Entwicklungsländer – alles Themen und Empfehlungen, die wir bereits in unserem Minderheitenvotum im Zwischenbericht vorgeschlagen hatten.

Entsprechend dieser positiven Bewertung teilen wir viele Handlungsempfehlungen 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, die Sicherung der Finanzierungsgrundlagen für den Mittelstand, die Schaffung eines europäischen Finanzmarktes und die Demokratisierung internationaler Institutionen richten.

Der Bericht gibt allerdings nach wie vor Anlass zur Kritik: Die Analyse der Finanzmärkte ist teilweise – vor allem im Abschnitt über shareholder value – verharmlosend und inkonsequent; die Bewertung 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 verengten wirtschaftspolitischen Gesamtorientierung; Teile der Systeme der sozialen Sicherung werden zunehmend den Gewinninteressen der institutionellen Investoren und den Risiken der Kapitalmärkte ausgeliefert. Beides verstärkt die Tendenzen der neoliberalen Gegenreform, und beides hat auch in Deutschland während der letzten Jahre stattgefunden. Als Folge dieser Beschränkung richten sich die Handlungsempfehlungen der Kommissionsmehrheit im wesentlichen auf die Stabilisierung der Finanzmärkte; aber auch auf diesem Gebiet sind sie lückenhaft und in mancher Hinsicht halbherzig. Besonders gravierend für uns ist die Haltung der Mehrheit zur Herausbildung eines europäischen Finanzmarktes. Erst nach unserem intensiven Drängen griff sie dieses Thema auf, dann aber sehr unzureichend – im wesentlichen durch stückweise Übernahme, Entschärfung und Verballhornung unserer Papiere zu diesem Thema.

In ihren Votum behandelt die PDS-Arbeitsgruppe zunächst die im Bericht ausgeklammerten Probleme (1); sie legt dann zu zwei Gebieten ergänzende Handlungsempfehlungen vor (2). Unser Votum zielt zum einen auf die aktuellen Fehlentwicklungen, zum anderen auf die Gestaltung eines europäischen Finanzmarktes, welcher der Demokratie, der Beschäftigung und dem sozialen Zusammenhalt verpflichtet ist.

### **11.3.2.1 Was der Bericht ausblendet: Die Aushöhlung von Demokratie und Sozialstaatlichkeit durch die Finanzmärkte**

#### **11.3.2.1.1 Alleinherrschaft der Eigentümer: Der Druck durch die Shareholder-value-Orientierung**

Der Mehrheitsbericht hatte schon im Zwischenbericht unter dem Titel „shareholder value“ die Bedeutung der großen Finanzanleger für die Geschäftspolitik großer Unternehmen in verharmlosender Weise behandelt. Die Ergänzungen im Abschlussbericht sind offensichtlich unter dem Eindruck des Enron-Skandals zustande gekommen und erschöpfen sich auf einen Vergleich amerikanischer und europäischer Methoden der Rechnungslegung. Die

hierzu gehörige Handlungsempfehlung (2.3) fällt erheblich schwächer aus als die im Zwischenbericht. Der Hinweis auf die wachsende Macht der institutionellen Investoren, die Kernursache für das Aufkommen der Shareholder-Value-Orientierung, kommt nicht mehr vor.

Es geht bei shareholder value aber nicht in erster Linie um die Einführung einer neuen Maßzahl für den Unternehmenswert, deren wissenschaftliche Solidität mit Recht angezweifelt wird. Die Shareholder-Value-Orientierung ist eine Kampfansage der institutionellen Anleger an eine Unternehmenspolitik, die neben den Interessen der Eigentümer (shareholder) auch noch andere Interessen berücksichtigt (vgl. AG1 AU 14/75). Sie richtet sich gegen Mitbestimmung der Beschäftigten und Gewerkschaften, und allgemeiner gegen 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. Der Kern dieser Alternative: Große Unternehmen mit Tausenden von Beschäftigten sollen nicht als Privatveranstaltung von Privatleuten im ausschließlichen Interesse von Privatleuten geführt werden; es handelt sich dabei um soziale Organisationen, 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 ist 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 – vielfach in besonderer Härte – mittelständische Firmen. Shareholder-Value-Orientierung ist damit ein Kürzel für eine massive Welle der Gegenreform in der Unternehmensführung. Dieser Aspekt spielt im Abschlussbericht der Mehrheit eine noch geringere Rolle als im Zwischenbericht.

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

Der Endbericht 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 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 denen 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, schnell und praktisch ohne Kosten abzuziehen. Allein die Drohung mit Kapitalverlagerung veranlasst Regierungen, sich auf einen „Standortwettbewerb“ einzulassen, bei 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 alleine nach zu erwartender Renditehöhe als Anlagemaßstab eine besondere Rolle für die Konzentration der Finanzanlagen. Die auf den Finanzmärkten dominierenden Banken und Anleger haben auf diese Weise dazu beigetragen, dass sich die wirtschaftspolitische Hauptausrichtung in den letzten beiden Jahrzehnten grundlegend zugunsten eines neoliberalen Markt radikalismus gewandelt hat. Die Rolle der Politik soll sich darauf beschränken, privates Eigentum zu schützen und öffentliches zu privatisieren, Märkte zu öffnen und für stabile Preise zu sorgen – notfalls durch Auslösung von Krisen und Arbeitslosigkeit.

Im internationalen Rahmen spielen seit den 70er Jahren der Internationale Währungsfonds und die Weltbank als globale, von den großen Finanzzentren des Nordens dominierte Finanzorganisationen 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. Diese Politik hat zum einen zu schweren Finanzkrisen mit erheblichen sozialen, ökologischen und politischen Kosten geführt. Zum anderen haben IWF und Weltbank die Handlungsautonomie der jeweiligen Regierungen, Parlamente, der Bürger und Bürgerinnen, 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 inakzeptablen undemokratischen Charakter beider Institutionen.

Diese Politik ist aus mehreren Gründen schädlich: *Zum einen* untergräbt die politische Dominanz der Finanzmärkte die Grundlagen der parlamentarischen Demokratie. Disziplinierung und Kontrolle der Regierung und die Korrektur von Regierungspolitik werden nicht mehr als Aufgabe der Parlamente und Gerichte angesehen, sondern von den Finanzmärkten diktiert, oder Parlamente geraten zu machtlosen Exekutoren der von den Finanzmärkten er-

hobenen Anforderungen. *Zum anderen* trägt die Dominanz der Finanzmärkte dazu bei, dass die soziale Polarisierung in den meisten Ländern und zwischen den Ländern des Nordens und denen des Südens zunimmt. Der Preis dieser Politik in den Industrieländern war Wachstumsschwäche, höhere Arbeitslosigkeit und eine rigorose Umverteilung zu Lasten der Löhne und Gehälter. Im Verhältnis zwischen dem Norden und dem Süden hat sich die Kluft zwischen dem ärmsten Fünftel und dem reichsten Fünftel der Welt – gemessen am Prokopfeinkommen – von 1960 bis 1999 von 1: 30 auf 1: 72 vergrößert, und die Zahl der Armen – die weniger als einen US-Dollar pro Tag zum Leben haben – hat zwischen 1988 und 1998 um mehr als 100 Millionen zugenommen.

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

Ein gravierender Mangel des Endberichts liegt darin, dass er den Einfluss der großen Akteure auf den Finanzmärkten bei der massiven Beschädigung der Systeme der sozialen Sicherheit nicht thematisiert. Unter dem Titel „Modernisierung der Sozialsysteme“ wird gegenwärtig in unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Tempo in allen großen Ländern Kontinentaleuropas privatisiert. Das wird u. a. mit der Behauptung begründet, 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 Änderungen der demografischen Struktur der Bevölkerung, muss, wenn der Lebensstandard in den Sozialsystemen aufrecht erhalten werden soll, in jedem Fall ein Realtransfer von den Beschäftigten zu den im Sozialsystem befindlichen Personen stattfinden – unabhängig von der Organisationsform dieses Transfers. Bei der Privatisierung der Systeme der sozialen Sicherheit handelt es sich vielmehr allgemein um eine doppelte Umverteilung zugunsten von Unternehmen und höheren Einkommensschichten: *Zum einen* werden die Beiträge von Unternehmen zur Sozialversicherung beschränkt, während sie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihren bislang durch die gesetzliche Rente gesicherten Lebensstandard im Alter auch weiterhin behalten wollen, durch private Beiträge erhöht werden. *Zum anderen* werden die Leistungen zugunsten der Einkommensschichten umverteilt, die sich höhere Beiträge leisten können. 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, was negativ auf die effektive Konsumnachfrage wirkt, und stärkt 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. Benachteiligt ist 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.

Es ist ein zentrales Versäumnis der Kommissionsmehrheit, diese Zusammenhänge im Bericht nicht angesprochen und kritisch diskutiert zu haben. Der Grund dafür liegt allerdings auf der Hand. Während der gut zwei Jahre, in denen die Kommission arbeitete, hat die Bundesregierung den Einstieg in die Privatisierung der Rentenversicherung durchgesetzt. Der damit beschrittene Weg führt dazu, die soziale Sicherheit der Menschen schrittweise an die Risiken der Finanzmärkte auszuliefern. Wenn die Kommissionsmehrheit auf zwei Zeilen in der Handlungsempfehlung 2.6 empfiehlt, die „Systeme der sozialen Sicherheit in Europa so auszugestalten, dass sie vor den Risiken der Finanzmärkte abgeschirmt bleiben“, dann ignoriert sie damit die bereits jetzt in Europa ablaufenden und politisch forcierten Entwicklungen.

### **11.3.2.2 Ergänzende Handlungsempfehlungen: Stabilisierung der Wechselkurse und Demokratisierung der globalen Finanzinstitutionen**

#### **11.3.2.2.1 Stabilisierung der Währungsbeziehungen: Globale Zielzonen und regionale Währungssysteme**

##### **Empfehlung**

*Die PDS-Arbeitsgruppe fordert den Bundestag und 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 auch eine intensive wirtschaftspolitische Zusammenarbeit erfolgt. Anders als im Europäischen Währungssystem sollte diese Kooperation sich allerdings nicht nur auf monetäre Konvergenz, sondern auch auf realökonomische Ziele wie Beschäftigung, Einkommen und sozialen Zusammenhalt richten. Auf der zweiten Ebene sollte ein Management der Wechselkurse zwischen den Leitwährungen eingeführt werden, das mit fallweise 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 Grad der bestehenden wirtschaftspolitischen Kooperation zwischen den beteiligten Ländern) unterschiedlich definiert werden, regelmäßige Überprüfungen und undramatische Anpassungen der Leitkurse vorgenommen werden und die Interventionspflicht abgestuft oder begrenzt wird. Diese Flexibilität vermindert den Anreiz zur Spekulation und erhöht zugleich den Anreiz zur wirtschaftlichen Kooperation.

### **11.3.2.2.2 Demokratisierung des IWF**

#### **Empfehlung**

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

Wir begrüßen, dass diese von uns bereits im Zwischenbericht aufgestellte Forderung jetzt auch Eingang in die Handlungsempfehlung 2.12 der Mehrheit gefunden hat. Gegenwärtig sind IWF und Weltbank Einrichtungen, die von den Industrieländern dominiert werden. Das Stimmrecht der 184 Mitgliedsländer des IWF richtet sich allein nach ihrer ökonomischen Stärke. Mit 17,3 Prozent der Stimmen können die USA angesichts einer notwendigen Stimmenmehrheit von 85 Prozent 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, unverträglich.

Zur Konkretisierung der allgemeinen Forderung nach einer Demokratisierung des IWF wiederholen wir folgenden, bereits im Zwischenbericht entwickelten Vorschlag:

Eine demokratische Neuordnung der Stimmrechte im IWF sollte die ökonomische Potenz eines Landes nicht ignorieren, aber auch 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:

## Reform der Stimmrechte im IWF

	Land <sup>2</sup>	Stimmrecht <sup>1</sup>		Unterschied	
		bisher	Reform	In PP	In Prozent
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
	G 7	44,8	28,0	– 16,8	– 37,5
	G 10 (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
	G 24 (ohne Iran)	12,1	19,0	+ 6,9	+ 56,8
	G 77 <sup>3</sup>	28,4	52,0	+ 23,6	+ 83,0

<sup>1</sup> auf der Grundlage der Zahlen von 1997

<sup>2</sup> in der Reihenfolge des reformierten Stimmrechtes

<sup>3</sup> ohne 19 kleinere Länder, für die keine vollständigen Daten vorliegen

Nach UNDP und DGVN (1999: 168ff., 214ff, 231ff), eigene Berechnungen.

Durch eine solche Stimmrechtsreform würden die vier bevölkerungsreichsten Entwicklungsländer in die Gruppe der zehn 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 Prozent der Stimmen für die G 7 Länder!) beenden. In Verbindung mit einer Senkung der Mindestmehrheit bei wesentlichen Entscheidungen von 85 Prozent auf 75 Prozent ergibt sich eine Struktur, die Majorisierungen oder Blockierungen erschwert und zum Versuch zwingt, Verständigung und Ausgleich herbeizuführen.

### 11.3.2.3 Einbindung der Finanzmärkte in ein demokratisches europäisches Entwicklungsmodell

#### Empfehlung

Die PDS fordert den Bundestag und die Bundesregierung auf, die aktuellen Fehlentwicklungen bei der Bildung eines einheitlichen europäischen Finanzmarktes zu korri-

gieren. Entscheidungen der Politik, besonders der Parlamente, müssen Vorrang haben vor den Interessen der Finanzmärkte, die sich mehr und verselbständigen und Druck ausüben. Es darf nicht darum gehen, einfach das amerikanische Finanzmarktmodell zu übernehmen. Stattdessen ist der europäische Finanzmarkt in den Rahmen einer europäischen Entwicklungskonzeption zu stellen, deren Eckpunkte sinnvolle Beschäftigung, soziale Sicherheit, Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit sowie mehr Demokratie auch in der Wirtschaft sein sollten.

Trotz Binnenmarkt und Währungsunion ist der Finanzsektor in der EU nach wie vor in hohem Maße ökonomisch und politisch fragmentiert. Die damit verbundenen Probleme sind durch das starke Wachstum in der zweiten Hälfte der 90er Jahre verschleiert worden, machen sich aber nach dem Ende der Überhitzung umso deutlicher bemerkbar. Sie erfordern politische Reaktionen und Gestaltung. Ein funktionsfähiger europäischer Finanzmarkt hat die Aufgabe, erstens die reibungslose Abwicklung des nationalen und internationalen Zahlungsverkehrs zu gewährleisten, zweitens die Finanzierung privater und öffentlicher Investitionen und drittens die Bildung

langfristiger privater Vermögen zu erleichtern. Die Stabilität des Finanzsektors ist ein öffentliches Gut, das politisch gesichert werden sollte. Die Integration der verschiedenen nationalen Finanzmärkte zu einem europäischen Finanzmarkt ist aus Effizienzgründen sinnvoll, und die dabei entstehende große Liquidität erlaubt gestalterische Eingriffe, ohne dass darunter die Funktionsfähigkeit leidet. Ein funktionsfähiger europäischer Finanzmarkt sollte allerdings nicht mit der Herrschaft der Finanzmärkte verwechselt werden. Er sollte weder die Richtlinien von Regierungspolitik noch des Managements von Unternehmen bestimmen, und schon gar nicht sollte er über die Grundlagen der sozialen Sicherheit der Menschen entscheiden. Er muss vielmehr in die Hauptorientierungen einer Wirtschaftspolitik eingebunden werden, deren Eckpunkte sinnvolle Beschäftigung, soziale Sicherheit, Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit sowie mehr Demokratie auch in der Wirtschaft als Kennzeichen des spezifischen europäischen Entwicklungsmodells sein sollten.

Gemessen an diesen Kriterien schätzen wir die Entwicklung in den letzten Jahren überwiegend kritisch ein. Was bisher zur Bildung eines europäischen Finanzmarktes geschah, beruht im wesentlichen auf dem Aktionsplan Finanzdienstleistungen von 1999 und dem Lamfalussy-Bericht von 2001. Es zielt in erster Linie auf den Abbau nationaler und den Ersatz durch europäische Regulierungen, die dem amerikanischen Modell folgen, sozialer Schutz und demokratische Kontrolle werden völlig vernachlässigt, die Konzentration und der Aufbau neuer Machtpositionen der großen Finanzinstitute gefördert.

### 11.3.2.3.1 Fehlentwicklungen bei der Bildung eines europäischen Finanzmarktes

#### **Konzentration, Marktbeherrschung, Machtmissbrauch**

Durch die Öffnung der Märkte sind die europäischen Finanzinstitute zwar einem stärkeren Konkurrenzdruck aus anderen Mitgliedsländern und aus den USA ausgesetzt. Sie reagieren aber nicht mit einer Verbesserung und Verbilligung von Finanzdienstleistungen, sondern vor allem mit harter Rationalisierung und dem Aufbau vorwiegend nationaler Dominanzpositionen durch Fusionen und Übernahmen. Diese Positionen werden vielfach durch überhöhte Gebühren zu Lasten der Verbraucher ausgenutzt – was z.B. die nach wie vor hohen Gebühren bei Auslandsüberweisungen in der EU belegen.

#### **Ausdünnung der Kreditversorgung für KMU und ländliche Regionen**

Überdies ist durch das Vordringen der Wertpapierfinanzierung und die größere Rolle der institutionellen Anleger in den meisten Ländern eine duale Struktur des Finanzsektors entstanden. Die großen international tätigen Institute ziehen sich allmählich aus dem Massengeschäft zurück und setzen gleichzeitig die regional tätigen Sparkassen und Genossenschaftsbanken unter Druck. Dies ist außerordentlich problematisch. Es ist insbesondere nicht

zu vertreten, dass das in verschiedenen Ländern vorhandenen Segment der öffentlichen oder öffentlich geförderten Sparkassen, Depot- und Kreditbanken oder der genossenschaftliche Sektor einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt werden. Diese Institute konzentrieren sich in der Regel auf die regionale oder lokale Kreditversorgung und haben gegen die großen, weltweit agierenden Banken keine Chancen. Wenn sie untergehen, verschlechtert sich über kurz oder lang die Geld- und Kreditversorgung in der Fläche, wie es beispielsweise in Großbritannien der Fall ist.

#### **Hohe soziale Kosten des amerikanischen Finanzmarktmodells**

Die meisten Länder der EU sowie die EU-Kommission betreiben eine weitgehend unkritische Übernahme des amerikanischen Finanzmarktmodells und vernachlässigen die sozialen Kosten, die damit verbunden sind. Die sozialen Kosten dieses Modells machen sich zum einen insbesondere bei der *Übernahme* großer Unternehmen durch Finanzinvestoren bemerkbar, was in der Regel massiven Personalabbau und eine Erhöhung des Arbeitsdrucks zur Folge hat. Zum anderen führt die *Kurzfristigkeit vieler Kapitalanlagen* zu erhöhter gesamtwirtschaftlicher Instabilität und einem Überhandnehmen der Spekulation gegenüber der produktiven Investition, denn bei diesen Anlagen geht es allein darum, Zinsdifferenzen auszunutzen und die dadurch möglicherweise vernünftigen Zinsunterschiede in unterschiedlichen Ländern werden verhindert. Die Reformen, die durch den Lamfalussy-Bericht angestoßen wurden, werden wegen ihrer ausschließlichen Konzentration auf Effizienz und Kostensenkung diese Tendenzen verstärken.

#### **Auslieferung der sozialen Sicherheit an die Finanzmärkte**

Besonders problematisch im Zusammenhang mit der Entwicklung europäischer Finanzmärkte ist es, zunehmende Teile der Systeme der sozialen Sicherheit über das Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren und damit den Risiken der Finanzmärkte auszusetzen. Auch dort wo einzelne kleinere Länder mit dieser Finanzierung zunächst gute Erfahrungen gemacht haben, stehen sie immer vor hohen Risiken und sind mit dem Ende des Wertpapierbooms in ernste Schwierigkeiten geraten, die vor allem zu Lasten der Versicherten gehen. Am stärksten ist dies mittlerweile in Großbritannien zu beobachten. Auch bei einer erneuten Stabilisierung kann es nicht die Aufgabe des europäischen Finanzmarktes sein, die Systeme der Sozialversicherung über das Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren. Zum einen lassen sich Finanzmarktrisiken letztlich nie ausschalten. Zum zweiten führt die Organisation der Alterssicherung über die Kapitalmärkte zwar insgesamt nicht zu einer anderen Verteilung des Sozialproduktes zwischen Aktiven und Inaktiven, wohl aber zu mehr Ungleichheit unter den Rentenbeziehern je nach der Höhe ihrer privaten Rentenversicherungsbeiträge und der unterschiedlichen Entwicklung ihrer jeweiligen Fonds. Hierdurch wird drittens das Prinzip der gesellschaftlichen Solidarität zerstört und der individuelle Eigennutz zur Hauptverhaltensmaxime.

## Steuerpolitik und Kapitalflüsse

Die Formierung eines stabilen Finanzmarktes, der im wesentlichen der Finanzierung von Investitionen und der längerfristigen privaten Vermögensbildung dient, wird durch das Fehlen einer rationalen und solidarischen Steuerpolitik in der EU erschwert bzw. verhindert. Dies betrifft vor allem die Unternehmens(gewinn)steuer sowie die Zins- und Dividendenbesteuerung. Statt gemeinsamer Abstimmung herrscht ein Steuerwettbewerb, durch den die Mitgliedsländer Direkt- und Portfolioinvestitionen auf Kosten anderer Mitgliedsländer ins Land holen wollen. Die Verallgemeinerung eines solchen Steuerwettbewerbs führt zu einem „race to the bottom“, in dessen Folge die Steuereinnahmen auf Unternehmensgewinne und Kapitalerträge zurückgehen. Damit steigt erstens der Druck auf die öffentlichen Finanzen, was wiederum zu Kürzungen im sozialen Bereich führt, und zweitens wird die Steuerbelastung stärker auf die Arbeitnehmer und Verbraucher verschoben. Die europäische Kommission hat das Problem des Steuerwettbewerbs zwar thematisiert, beschränkt sich allerdings auf den Bereich des „schädlichen“ Steuerwettbewerbs, worunter sie eine Steuerpolitik versteht, die ausländische Unternehmen oder Finanzinvestoren gegenüber inländischen begünstigt. Für die Zinsbesteuerung hat sie gegen diesen diskriminierenden Steuerwettbewerb den sinnvollen Beschluss gefasst, ab 2010 allgemeine Kontrollmitteilungen über Kapitalerträge in der EU einzuführen, die Umsetzung dieses Beschlusses allerdings von der Kooperation anderer Finanzplätze außerhalb der EU (Schweiz, USA) abhängig gemacht. Bei der Unternehmensbesteuerung plädiert die EU für größere Transparenz und eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen. Das ist zwar sinnvoll, aber bei weitem nicht ausreichend. Im übrigen ist die Zins- und Gewinnsteuerpolitik grundsätzlich falsch angelegt, solange sie sich auf diskriminierenden Steuerwettbewerb beschränkt und nicht gleichzeitig den allgemeinen Steuerwettbewerb unterbindet.

## Makropolitik und europäische Finanzmärkte

Die gesamtwirtschaftliche Orientierung der EU ist schädlich für die Stabilität und Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte in der EU.

### – Haushaltspolitik

Die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt erzwungene Konzentration der EU-Haushaltspolitik auf die Verminderung der öffentlichen Defizite schadet den europäischen Finanzmärkten. Sie hat nämlich bewirkt, dass Staatsschuldenentitel als die wichtigsten Absorptionskanäle für Sparer und anlagensuchendes Kapital nur noch in abnehmendem Maße zur Verfügung standen, während andererseits die Masse des anlagensuchenden Kapitals absolut und relativ stieg. Damit trug Europa zur hohen Überschussliquidität bei, deren Aufbau die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) seit Mitte der 90er Jahre beobachtet und kritisch kommentiert.

### – Geldpolitik

Es gibt nicht nur eine große Diskrepanz zwischen dem völlig vereinheitlichten und zentralisierten Cha-

rakter der europäischen Geldpolitik und der ökonomischen und aufsichtsrechtlichen Zersplitterung der Finanzmärkte in Europa. Zu den für die Finanzmärkte folgenreichen Fehlentwicklungen europäischer Politik gehört auch die außerordentlich restriktive Ausrichtung der Geldpolitik der nationalen Zentralbanken seit Maastricht und später der EZB. Sie hielt das Zinsniveau trotz abnehmender Inflationsgefahren vergleichsweise hoch, was dazu führte, dass das Wachstum in Europa in den 90er Jahren außergewöhnlich schwach und die Arbeitslosigkeit hoch blieben. Die gleichzeitig stattfindende Umverteilung zugunsten der Gewinne hat zu einem Aufbau überschüssiger Liquidität geführt, die mangels ausreichender Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen auf die Finanzmärkte gelenkt wurde, von wo sie als Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und (meist kurzfristige) Bankkredite ins Ausland ging oder zur inländischen Überhitzung der Aktienmärkte beitrug.

### 11.3.2.3.2 Vorschläge zur demokratischen Gestaltung eines europäischen Finanzmarktes<sup>1</sup>

#### Wettbewerbspolitik

Mit einem größeren europäischen Finanzmarkt erweitern sich die Möglichkeiten für die international tätigen Großbanken; Fusionen und internationale Zusammenarbeit verschaffen ihnen weitere Vorteile. Europäische Politik sollte dafür sorgen, dass diese Größenvorteile sich auch in besseren Konditionen und niedrigeren Preisen für die Nutzer/innen sowie Kund/inn/en niederschlagen. Hierzu gibt es eine Reihe wettbewerbsrechtlicher Möglichkeiten, wie zum Beispiel die Untersagung missbräuchlicher Ausnutzung von Marktmacht, das Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen und die Preis- und Gewinnkontrolle.

#### Finanzaufsicht

Die EU sollte die Stabilität des europäischen Finanzsektors durch schärfere Risikoaufsicht und Beschränkung riskanter Geschäfte von Banken und anderen Finanzunternehmen gewährleisten. Dazu gehört im Rahmen der **Bankenaufsicht** die Überprüfung der Eigenkapitalvorschriften im Lichte der Entwicklung in den letzten Jahren. Der Ersatz standardisierter Risikoeffizienten durch bankinterne Risikomodelle, wie er bei der sog. „Basel 2“-Diskussion anvisiert wird, hat allerdings eine Reihe schwerwiegender Nachteile. Der wichtigste liegt darin, dass den Banken damit letztlich selbst die Beurteilung ihrer Risiken und der notwendigen Vorsorge überlassen bleibt. Dieser Ansatz sollte daher nicht weiter verfolgt, sondern durch eine Weiterentwicklung und Korrektur der nach Schuldnergruppen standardisierten Eigenkapitalanforderungen ersetzt werden. Dabei ist insbesondere dem hohen Risikogehalt kurzfristiger (insbesondere reiner

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Huffs Schmid AG 1 14/152 und 14/152a.

Finanz-)Kredite (Ausfallrisiko) und Wertpapiere (Marktrisiko) stärker Rechnung zu tragen. Darüber hinaus empfehlen wir, besonders riskante Geschäfte – etwa mit Offshorezentren oder Spekulationsfonds – nicht nur durch besonders hohe Eigenkapitalanforderungen, sondern auch administrativ zu diskriminieren. Möglich sind quantitative Beschränkungen oder Verbote derartiger Geschäfte gegenüber den der eigenen Jurisdiktion unterliegenden Instituten.

### Bankenstrukturpolitik

Zur Erhaltung der strukturpolitischen Handlungsfähigkeit und zur Gewährleistung der sicheren Geld- und Kreditversorgung in der gesamten EU sollten auf allen Ebenen der EU – Union, Mitgliedsländer, Regionen und Kommunen – entsprechende öffentliche Institutionen zur Verfügung stehen und erhalten werden. Dazu gehören auf EU-Ebene die Europäische Investitionsbank (EIB), auf nationaler Ebene die verschiedenen *nationalen und regionalspezifischen Entwicklungsbanken* und auf kommunaler Ebene *öffentliche Sparkassen* oder ähnliche kleinere Institutionen. Es ist insbesondere nicht zu vertreten, dass in verschiedenen Ländern vorhandene Segment der öffentlichen oder öffentlich geförderten Sparkassen, Depot- und Kreditbanken oder den genossenschaftlichen Sektor, soweit diese Institute sich auf die regionale oder lokale Kreditversorgung konzentrieren, einem internationalen Wettbewerb auszusetzen, in dem sie keine Chancen haben und untergehen werden. Die Folge wäre, dass über kurz oder lang die Geld- und Kreditversorgung in der Fläche sich verschlechtert, wie es beispielsweise in Großbritannien der Fall ist. Eine Politik, die darauf besteht, dass eine stabile Geld- und Kreditversorgung auch auf dem Lande ein wichtiges öffentliches Gut ist, kann und sollte sich auf die im Sommer 2000 von der EU – als seltener Gegenpol zur vorherrschenden Privatisierungs- und Konkurrenzideologie – verabschiedete Mitteilung zur allgemeinen Daseinsfürsorge (general interest) stützen. Bei der anstehenden Formulierung einer europäischen Richtlinie sollte sie darauf hin wirken, dass die *Finanzierung der Daseinsvorsorge zur öffentlichen Aufgabe erklärt wird*. 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. Das setzt natürlich voraus, dass sich die öffentlichen Institute dieser Aufgabe stellen und nicht ihrerseits in den internationalen Wettbewerb eintreten und damit zum einen ihren öffentlichen Auftrag vernachlässigen und zum anderen den Konkurrenzkampf fördern. Zentrale öffentliche Institute (Landesentwicklungsbanken, KfW) sollten verstärkt zur Entwicklungssteuerung im Sinne ökologischer und sozialer Ziele eingesetzt werden.

### Wertpapierhandel

Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für den Wertpapierhandel geht es einerseits um die Fusion oder die Übernahme von Kapitalgesellschaften, andererseits um die Beschränkung kurzfristiger destabilisierender Kapitalbewegungen.

*Stakeholdermodell bei Übernahmen:* Hinsichtlich der Übernahme von Kapitalgesellschaften sollte eine europäische Richtlinie nicht nur den Schutz der (Klein)Anleger, sondern in besonderer Weise auch den der Beschäftigten und der von eventuellen Verlagerungen betroffenen Regionen vorsehen. Arbeitnehmervertreter/innen und Vertreter/innen der Regionen sollten frühzeitig über Fusions- und Übernahmeabsichten informiert und dazu angehört werden. In für die Beschäftigten und die Region wesentlichen Belangen sollten sie ein Mitentscheidungsrecht, zumindest aber ein Vetorecht mit aufschiebender Wirkung haben. Im Falle von Verlagerungen von Betrieben oder Unternehmen sollten die Muttergesellschaften einen finanziellen Ausgleich für die Regionen bereitstellen, von deren Infrastruktur sie profitiert haben. Für die Beschäftigten sollte ein Verbot von Entlassungen gesetzlich erlassen oder tarifvertraglich verabredet werden. Derartige Regelungen stehen zwar im Widerspruch zur amerikanischen Tradition der Shareholder-Value-Orientierung, die aktuell auch in Europa um sich greift. Sie würden vermutlich auch das Tempo der Umstrukturierungen auf Unternehmensseite drosseln und sich insofern dem Vorwurf aussetzen, an veralteten Strukturen fest zu halten. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts haben die Voreiligkeit, Unausgereiftheit und Misserfolge vieler Fusionen und Übernahmen demonstriert, die oft unter einem selbstgemachten Handlungsdruck zustande gekommen sind oder auf eingebaute Zwänge, den Druck von Finanzinvestoren, Machtbesessenheit oder Größenwahn von Konzernvorständen zurückzuführen waren. Demgegenüber erscheint das europäische stakeholder Modell zwar schwerfälliger, aber insgesamt nicht nur solider zu sein und mehr den Interesse auch der Nichteigentümergruppen zu entsprechen. Auch hinsichtlich der längerfristigen Effizienz braucht das europäische Managementmodell einen Vergleich mit dem angelsächsischen Shareholdermodell nicht zu scheuen. 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.

*Wertpapierumsatzsteuer:* Kurzfristige Kapitalbewegungen ohne allokatonspolitische Effizienz sollten wegen ihres Destabilisierungspotentials beschränkt, der Kapitalverkehr insgesamt also entschleunigt werden. Dies kann am besten dadurch geschehen, dass *Wertpapiertransaktionen auf den Sekundärmärkten (also nicht beim Ersterwerb neu ausgegebener Finanztitel) besteuert werden*. Dabei sollte die Höhe der Besteuerung umgekehrt proportional zur Laufzeit der Wertpapiere und zur Haltungsdauer gestaltet werden. Hierdurch wird vermutlich der Gesamtumfang des Sekundärmarktthandels zurückgehen. Mit einer Austrocknung der Märkte ist dennoch nicht zu rechnen, weil mit fortschreitender Integration die bislang vorherrschende Segmentierung der Wertpapiermärkte aufgehoben wird und dadurch die Liquidität des neuen Gesamtmarktes erheblich steigt. Ein großer und liquider europäischer Finanzmarkt mit gebremstem Handel ist ein Konzept, das zwar nicht den Interessen derer entspricht, die an jedem Umsatz verdienen, das aber dem Konzept eines stabilen Finanzmarktes als öffentlichen Gutes nahe kommt.



*Devisentransaktionssteuer (Tobinsteuer):* Ein wesentliches Segment der Wertpapiermärkte sind die Devisenmärkte, auf denen der Umsatz besonders groß ist – auch wenn die Einführung des Euro, die Fortschritte des elektronischen Handels sowie die zunehmende Konzentration bei den beteiligten Banken schon zu einem gewissen Rückgang geführt haben. Zur weiteren Beruhigung der Devisenmärkte und zum Schutz gegen den Aufbau spekulativer Wellen ist auch hier die **Besteuerung aller Devisenumsätze** zu empfehlen. Wir begrüßen sehr, dass auch die Mehrheit der Kommission diese Forderung übernommen hat. Die Steuer sollte – dem neuesten Stand der Diskussion über die **Tobinsteuer** entsprechend – so ausgestaltet werden, dass der Steuersatz in ruhigen Zeiten sehr niedrig (etwa bei 0,5 Prozent) liegt, jedoch in Zeiten zunehmender Turbulenzen entsprechend den Wechselkursausschlägen steigen sollte, notfalls auf prohibitive Höhen, die dann als eine Art Wellenbrecher gegenüber der Spekulation wirken würden. In diesen Fällen sollten der Waren- und Dienstleistungshandel und die Direktinvestitionen durch entsprechende Ermäßigungen der Einfuhrumsatzsteuer und der Gewinnsteuern geschützt werden.

Auch die Wertpapierumsatzsteuer und die Tobinsteuer werden zu Umsatzrückgängen auf den einzelnen europäischen Finanzmärkten führen. Das ist im Falle einer Finanzkrise der ausdrückliche Zweck. In Normalzeiten ist jedoch wegen der Integration der einzelnen nationalen Märkte kein Mangel an Liquidität zu befürchten, sondern eine Beruhigung und Stabilisierung des Marktes zu erwarten.

*Kapitalverkehrskontrollen:* Die EU verfügt nach Art. 59 (ex 73f) EU-Vertrag über die Möglichkeit, zumindest befristet (dies aber nicht nur einmal) alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, die eine aktuelle oder drohende Störung des Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion durch Kapitalzu- oder -abflüsse aus Drittländern oder nach Drittländern abwehren. Hierzu gehören je nach Beurteilung der Lage und Interpretation nicht nur Steuern oder Bardepotpflichten, sondern u. U. administrative Kapitalverkehrskontrollen und -beschränkungen. Diese Bestimmung bleibt in der vorherrschenden Diskussion in der Regel unerwähnt, stellt aber eine wichtige Grundlage für den wirksamen Schutz des europäischen Finanzmarktes gegenüber Turbulenzen der internationalen Finanzmärkte und spekulativen Attacken dar.

### **Trennung von Finanzmärkten und sozialer Sicherung**

Auch bei einer weitgehenden Stabilisierung kann es nicht die Aufgabe des europäischen Finanzmarktes sein, die Systeme der Sozialversicherung über das Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren. Zum einen lassen sich Finanzmarktrisiken letztlich nie ausschalten. Zum anderen führt die Organisation der Alterssicherung über die Kapitalmärkte zwar insgesamt nicht zu einer anderen Verteilung des Sozialproduktes zwischen Aktiven und Inaktiven, wohl aber zu mehr Ungleichheit unter den Rentenbezieher/innen je nach der Höhe ihrer privaten Rentenversicherungsbeiträge und der unterschiedlichen Entwicklung ihrer jeweiligen Fonds. Hierdurch wird das Prinzip der ge-

sellschaftlichen Solidarität zerstört und durch das des individuellen Eigennutzes als Hauptverhaltensmaxime ersetzt.

In den meisten EU-Ländern werden Alterssicherung und Gesundheitsfürsorge nach wie vor überwiegend durch Steuern oder Pflichtbeiträge finanziert. Das wird allerdings seitens der EU stark attackiert. Wir meinen, die Sozialsysteme sollten nicht weiter abgebaut und den Finanzmärkten übertragen, sondern im Gegenteil als ein wesentlicher Grundbestandteil des europäischen Sozialmodells gefestigt und weiter ausgebaut werden. Ziel ist die vollständige Finanzierung lebensstandardsichernder gesetzlicher Sozialsysteme durch paritätisch aufgetragene Beiträge und/oder Haushaltsmittel. Letzteres kann beispielsweise durch europäische Vereinbarungen und schließlich auch Richtlinien geschehen, die eine öffentlich finanzierte Mindestversorgung sichern und zur Finanzierung alle Einkommen, also auch Kapital- und Vermögenseinkommen, heranziehen.

### **Besteuerung von Kapitalerträgen und Unternehmensgewinnen**

Ein stabiler europäischer Finanzmarkt erfordert eine abgestimmte Steuerpolitik in Bezug auf Kapitalerträge und Unternehmensgewinne. Dabei müssen Steuerkonkurrenz und Steuererosion vermieden werden. Bei der **Zinsbesteuerung** wären eine europäische Harmonisierung der Besteuerung und die Abführung an den EU-Haushalt im Zuge einer Reform des Eigenmittelsystems die beste Lösung. Solange dies nicht durchgesetzt werden kann, sollte die EU zumindest verbindlich verabreden, erstens die Inländer diskriminierende Steuerbefreiung ausländischer Kapitalanleger zu beenden und zweitens auf eine schnelle Einführung von Kontrollmitteilungen gegenüber den Finanzämtern hinarbeiten, diese Einführung also nicht von der Kooperation dritter Staaten abhängig machen. Eine einheitliche europäische Regelung, bei der die Mitgliedsländer nicht gegeneinander ausgespielt werden können, wird die Funktionsfähigkeit des europäischen Kapitalmarktes deshalb nicht beeinträchtigen, weil erstens die Liquidität auf diesem Markt groß ist (und daher eine gewisse Abwanderung nicht nur verkräftet werden kann, sondern möglicherweise zur Stabilisierung günstig ist), und weil zweitens die EU auch nach Durchsetzung der Zinsbesteuerung einer der wenigen Wirtschaftsräume mit stabilen Anlageperspektiven für langfristig orientierte Investoren bleiben wird.

Die **Besteuerung von Unternehmensgewinnen** kann auf absehbare Zeit nicht harmonisiert, sie kann und sollte aber so gestaltet werden, dass ausschließlich steuerlich bedingte Kapitalflüsse vermieden werden. Schritte dazu wären die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung sowie die Einführung des Sitzlandsprinzips mit Anrechnung von im Ausland gezahlten Steuern. Erstere dient der Verbesserung der Transparenz über die tatsächliche Belastung von Unternehmensgewinnen, letztere vermeidet die Verlagerungen von Tochtergesellschaften ins Ausland aus steuerlichen Gründen. Bei Einführung des Sitzlandprinzips würde der gesamte Gewinn eines Konzerns, wo auch immer er ausgewiesen wird, im Mutterland mit dem Steuersatz des

Mutterlandes versteuert, wobei von der Steuerschuld im Mutterland bereits im Ausland gezahlte Gewinnsteuern abgezogen werden. Durch eine solche Regelung wird es ökonomisch uninteressant, Gewinne in eigens zu diesem Zweck gegründeten Tochtergesellschaften in Niedrigsteuere ländern auszuweisen. Eine Verlagerung von Unternehmenshauptsitzen in Niedrigsteuere länder wird dadurch allerdings nicht verhindert. Hiergegen sind weitergehende Kooperationsmaßnahmen wie die Einführung von Mindestsätzen bei der Körperschaftssteuer erforderlich.

### **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. In den Aufsichtsgremien sollten Gewerkschaften sowie Umweltverbände und entwicklungspolitische Organisationen vertreten sein. Die Anlagetätigkeit ist nach sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Kriterien zu bewerten und auszurichten. Die bisherige Beschränkung der Anlagetätigkeit im Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften zielt ausschließlich auf den ökonomischen Schutz der Anleger. Die internationale Koordination bezüglich des Ratings 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 auch von der „Global Reporting Initiative“ entwickelt wurden. In diesem Zusammenhang sollte auch die jüngste deutsche Regelung korrigiert werden, nach der Unternehmen, die einmal erklärt haben, Nachhaltigkeitskriterien bei ihrer Anlagepolitik nicht zu berücksichtigen, für die Zukunft von jeder Berichtspflicht befreit sind. 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.

### **Makropolitik zur Stabilisierung des europäischen Finanzmarktes**

Instabilitäten, Krisen und spekulative Turbulenzen an den Finanzmärkten sind durch verfehlte Makropolitiken in der EU teilweise verursacht, zumindest aber verstärkt worden. Die fundamentalistischen Bestimmungen hinsichtlich der Haushaltspolitiken der Mitgliedsländer und der Geldpolitik der nationalen Notenbanken und dann der Europäischen Zentralbank haben das Wachstum gebremst und den Aufbau von nicht real investierbaren Liquiditätsüberschüssen gefördert. Deren Ausweichen auf die Finanzmärkte hat einen Beitrag zur spekulativen Überhitzung geleistet, dem die Krise folgte.

Eine vernünftige Makropolitik würde demgegenüber auch die Bedingungen für einen stabilen europäischen Finanzmarkt verbessern, der weniger durch güterwirtschaftlich funktionslose Überschüsse und mehr durch

reale Investitionsperspektiven und solide Chancen zur langfristigen privaten Vermögensbildung gekennzeichnet ist. Makropolitik zur Förderung einer stetigen Entwicklung sowie eines Umbaus in Richtung auf ökologisch verträgliche Produktions- und Konsumstrukturen führt zu auch für Finanzmärkte stabilen Rahmenbedingungen. Wichtig sind eine Korrektur der Geldpolitik der EZB durch Übernahme wachstums- und beschäftigungspolitischer Verantwortung und eine Änderung der Haushaltspolitiken der EU und der Mitgliedsländer durch Abkehr vom Fetisch des Haushaltsausgleichs zugunsten einer verbindlich koordinierten Politik für Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt. Das würde nicht nur diesen beiden Zielen unmittelbar zugute kommen, sondern auch wesentliche Ursachen für die Instabilität der Finanzmärkte beseitigen. Ein solches Herangehen könnte das angelsächsische Modell der „Herrschaft der Finanzmärkte“ zurückdrängen und die Finanzmärkte ihrerseits in ein eigenständiges europäisches Entwicklungsmodell einbinden, dessen demokratische, soziale und ökologische Eckpfeiler allerdings noch erheblich gestärkt werden müssten.

### **11.3.3 Arbeitsgruppe Waren und Dienstleistungen: Entwicklung statt Freihandel**

Der Abschlussbericht der AG 2 (Waren und Dienstleistungen) zeichnet sich im Gegensatz zum entsprechenden Votum des Zwischenberichts durch eine genauere Analyse in den einzelnen Abschnitten aus, was letztlich durch den kontinuierlichen Arbeits- und Diskussionsprozess erzielt werden konnte. Hervorzuheben ist, dass der Bericht die widersprüchlichen Prozesse skizziert und vor allem die Regionalisierung (Triadisierung) sowie Hierarchisierung von Märkten und Branchen als bestimmende Merkmale benennt. In dieser Hinsicht ist ein wesentlich differenzierteres Bild von „der Globalisierung“ skizziert worden, die der Realität gerechter wird und sich nicht verliert in Beschreibungen nach einer alles und alle umfassenden weltwirtschaftlichen Integration. Die Integration findet selbstverständlich statt, aber sie produziert Verlierer und Gewinner sowie Abhängigkeiten. Trotz wirtschaftlicher Dynamik und nachholender Entwicklung einiger Staaten – vornehmlich der Schwellenländer – ist die Welt weiterhin tief gespalten.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Empfehlungen der AG 2, mit denen einige zentrale Probleme angegangen werden sollen – u.a. eine Reform der WTO und die Verankerung von Sozial- und Umweltstandards. Auch die klare Positionierung hinsichtlich der Dienstleistungsliberalisierung (GATS) findet unsere Zustimmung, u. a. zur Folgeabschätzung vor Übernahme weiterer Verpflichtungen und zum Ausschluss von Bildung und weiteren Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge aus den GATS-Verhandlungen. Trotz dieser Fortschritte entsprechen die Empfehlungen für die einzelnen thematischen Blöcke nicht den Problembeschreibung; in vielen Fällen wären weitergehende Schlussfolgerungen erforderlich. Einerseits ist dies sicher dem Bemühen geschuldet, einen größtmöglichen Konsens zwischen den Fraktionen herzu-

stellen. Andererseits wurde es vermieden, die wirtschaftspolitischen Weichenstellungen der Vergangenheit – seien sie national oder international von Regierungen durchgesetzt worden – und die ihnen zugrundeliegenden Vorstellungen mit der Spaltung der Welt und den im Prozess der Globalisierung reproduzierten Abhängigkeiten in Verbindung zu bringen. Hier besteht unser Ansicht nach eine eklatante Lücke, die es in der kommenden Arbeit auszufüllen gilt.

Angesichts dessen legen wir ein Minderheitenvotum mit ergänzenden Erklärungen und weitergehenden Empfehlungen zu den Schwerpunkten 1. Problemlagen und Reformnotwendigkeiten der WTO, 2. Handel und Wettbewerb in der Globalisierung, 3. Standards und globale Entwicklung, 4. Korruption und Bestechung vor. Wir meinen, ohne einen konsequenten Politikwechsel lassen sich Entwicklungsoptionen nicht erweitern und ist die Globalisierung kaum zu gestalten, sondern höchstens nur zu verwalten und managen. Beides ist allerdings viel zu wenig, um die heutigen Probleme und die der Zukunft lösen zu können. Und es bleibt zudem abzuwarten, inwieweit selbst die von uns geteilten, aber unzureichenden Empfehlungen der Mehrheit das Handeln jetziger und kommender Regierungspolitik bestimmen werden.

### **11.3.3.1 Problemlagen und Reformnotwendigkeiten der WTO**

#### **11.3.3.1.1 Bewertung**

Wir bewerten die Verhandlungsführung und die Ergebnisse der zurückliegenden 4. Ministerrunde der WTO in Doha/Quatar weit weniger positiv als die Mehrheit der Enquete-Kommission. Angesichts der zunehmenden Polarisierung in und zwischen allen Ländern, der Erosion sozialer Standards und Rechte und der ungleich verteilten Lebenschancen sowie der Gefährdung öffentlicher Güter waren wir mit zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern und zivilgesellschaftlichen Organisationen dafür eingetreten, dass die EU von einer weiteren Liberalisierungsrunde in der WTO absieht. Wir forderten die Bundesregierung auf, die bisherige Liberalisierungspolitik für die Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer hinsichtlich der sozialen und ökologischen Situation zu evaluieren. Insbesondere sollten die Lage von Frauen und Kindern, der Menschen- und Arbeitnehmer/innen/rechte, der Beschäftigungs- und Vermögensverteilung sowie der Entwicklungsperspektive der Länder des Südens bewertet und hieraus Konsequenzen für eine Entwicklung gezogen werden, die sich primär an sozialer Gerechtigkeit, Demokratie und ökologischer Nachhaltigkeit orientiert.

Die Industrieländer – allen voran die EU und die USA – haben es versäumt, die berechtigte Kritik am internationalen Handelsregime und der WTO aufzunehmen sowie institutionelle und politische Konsequenzen zu ziehen. Stattdessen waren die Verhandlungen in Doha davon geprägt, die Glaubwürdigkeit der WTO nach dem Scheitern der 3. Ministerkonferenz in Seattle/USA um jeden Preis wieder herzustellen und einen reibungslosen Verhandlungsprozess zu garantieren. So blieben die u. a. aus dem

bestehendem internationalen Handelsregime resultierenden Probleme der Globalisierung und andere, seit Jahren umstrittenen Fragen ebenso unbeachtet wie die Forderungen der Entwicklungsländer; vereinbart wurden lediglich weitere umfangreiche Liberalisierungsschritte.

Ungelöst bleibt das Problem der mangelnden personellen und materiellen Ausstattung der meisten Länder, die diese daran hindert, bereits bestehende Verpflichtungen zu erfüllen und wirkungsvoll an den parallel laufenden komplexen Verhandlungen in der WTO zu alten und neuen Themen teilzunehmen. Es gab keine Fortschritte in der Frage, wie eine spezielle und differenzierte (special and differential treatment) Behandlung der Entwicklungs- und Schwellenländer im Kontext der WTO zu garantieren und auszubauen wäre, um auf die unterschiedlichen Entwicklungsbedürfnisse angemessen zu reagieren. Von dem seit Jahrzehnten geforderten verbesserten Marktzugang für Produkte aus den Entwicklungsländer in die Industrieländer kann nach wie vor keine Rede sein, die Einhaltung der bisherigen entsprechenden Zusagen lässt weiter auf sich warten. Entgegen den Aussagen im Endbericht gab es in Doha in der Frage der Patentierung (TRIPS-Abkommen) keine „echten Fortschritte“, es wurde lediglich das bestehende nationale Recht bestätigt, unter bestimmten Bedingungen eine Zwangslizensierung für Arzneimittel zu vergeben. Substanzielle Verbesserungen, wie sie in der Diskussion um preisgünstige HIV-Präparate und die Patentierungspraxis der transnationalen Konzerne gefordert wurden, um die Basisgesundheitsversorgung weltweit abzusichern, blieben aus. Die einflussreiche amerikanische PhRMA hat nach Doha deshalb zu Recht triumphiert, dass sich an dem bestehenden System nichts geändert hat. Inwieweit die Präzisierung des TRIPS-Abkommens die Rechtssicherheit vergrößert, bleibt abzuwarten. Wie bisher wird die rechtliche Klarstellung weiterhin in den kostspieligen Streitschlichtungsverfahren stattfinden, die allerdings von den Entwicklungsländern aufgrund des dafür notwendigen finanziellen und personellen Budgets in der Regel nicht genutzt werden können. Auch wurden keinerlei Fortschritte erzielt, um die Schiedsgerichtsverfahren der WTO transparenter zu machen und die Parlamente sowie zivilgesellschaftliche und multilaterale Organisationen aus dem Umfeld der Vereinten Nationen oder die IAO einzubeziehen. Damit ist in Doha das Grundproblem der WTO, die unzureichende demokratische Struktur, genauso wenig angegangen worden, wie die Einbindung sozialer Standards in das Regelwerk der WTO.

Gleichzeitig konnte die EU in Doha ihr aus dem Jahr 1998 bekanntes Konzept einer „umfassenden Verhandlungsrunde“ als Verhandlungsansatz einbringen, hierüber die Positionen der Industrieländer durchsetzen sowie den Orientierungsrahmen für den Diskussionsprozess der nächsten Jahre vorgeben. Letztlich wurden alle Überlegungen sowie Vorschläge zur weiteren Liberalisierung über die Themenfelder Investitionen, Wettbewerb, öffentliche Auftragsvergabe, Dienstleistungen, Patentierung (Singapur-Issues) gebündelt, obwohl deren detaillierte Ablehnung durch die Mehrheit der Entwicklungsländer, von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Teilen der

Gewerkschaften bereits im Vorfeld der Ministerkonferenz in Doha bekannt war. Die immer wieder angemahnte „Gestaltung der Globalisierung“ wurde zugunsten einer Forcierung der weltweiten Liberalisierung aufgegeben.

### 11.3.3.1.2 Feststellung

Vor diesem Hintergrund stellen wir fest: So kann keine kooperative, auf gleichberechtigte Teilhabe verpflichtete „Gestaltung der Globalisierung“ zur Minimierung der negativen und Förderung der positiven Effekte aussehen. Es ist positiv, dass im Endbericht für einzelne Problemfelder – Marktzugang, special and differential treatment, Umwelt- und Sozialstandards, Demokratiedefizit und Intransparenz der WTO – die Kritik aufgenommen und in entsprechende Empfehlungen umgesetzt wurde. Die Diskrepanz zwischen Reformnotwendigkeit und Beharrungsvermögen der WTO wird hiermit besonders deutlich. Indem es die Verhandlungen in Doha positiv bewertet, verharmlost der Endbericht jedoch die Realität. Hier von einer „Entwicklungsrunde“ zu sprechen, deren Substanz sich möglicherweise in den nächsten Jahren erweisen würde, kaschiert das nach wie vor bestehende Machtungleichgewicht zwischen den Entwicklungs- und Industrieländern, welches sich eben auch in den „Ergebnissen“ von Doha widerspiegelt. Es ist sogar fraglich, inwieweit das Abschlusswort des WTO-Vorsitzenden, dass die Verhandlungen zu allen neuen Themen (Singapur-Issues) erst stattfinden, wenn auf der kommenden 5. Ministerkonferenz der WTO alle Mitgliedsländer der Auffassung sind, diese Verhandlungen anzugehen, bindend sein wird. Unabhängig davon wird aber inzwischen eine Macht des Faktischen geschaffen, der Verhandlungskorridor festgelegt und wie so oft reduziert sich der politische Ansatz trotz ungelöster und sich zuspitzender Probleme auf die Maxime „Weiter so wie bisher“.

Diese negative Richtung des Handelsregimes ist nicht zufällig, sondern durch die Zielstellung der WTO vorgegeben. Hier geht es eben nicht um die Konstitution eines multilateralen Handelssystems, das Entwicklung und sozialen Wohlstand befördert. Das Regelwerk der WTO soll lediglich Unternehmen den Marktzugang eröffnen, um zu handeln; weitergehende Fragen der sozialen und ökonomischen Entwicklung spielen eigentlich keine Rolle. Hinzu kommt, dass die multilateralen Handelsvereinbarungen primär in Übereinstimmung mit den Exporteuren und Importeuren bzw. ihren Lobbyisten abgeschlossen werden, während die betroffenen zivilgesellschaftlichen Gruppen – Beschäftigte und Verbraucher – trotz ihres Konsultations- und Beobachterstatus „keinen“ Einfluss auf die Entscheidung haben. Weil aber die Maximierung des Handels nicht gleichzusetzen ist mit der Erweiterung der Möglichkeiten für eine gleichmäßige Entwicklung halten wir es für notwendig, das Handelsregime der WTO zu verändern – weg von der reinen Marktzugangsperspektive hin zu einer nachhaltigen und tragfähigen sozialen und ökologischen Entwicklungsperspektive. Dieser Politikwechsel verlangt sowohl eine stärkere Einbindung der WTO in den Kontext der Vereinten Nationen als auch eine Aufgabenbeschränkung der Welthandelsorganisa-

tion. Für uns verbinden sich beide Elemente in der Frage nach der zukünftigen Regulierung der internationalen Investitionstätigkeit und den daraus resultierenden Anforderungen für die transnationalen Unternehmen.

### 11.3.3.1.3 Auslandsinvestitionen und Investitionsregime

Leider konnte sich die AG Waren-, Güter und Dienstleistungen diesem Problemkomplex nicht explizit widmen. Wie die Kommissionsmehrheit hoffen wir aber, dass sich in weiteren Untersuchungen dem Themenfeld in entsprechender Weise angenommen wird. Hinzuweisen ist aber darauf, dass sich die Thematik implizit in den meisten Abschnitten der AG Waren und Dienstleistungen wiederfindet. Verwiesen sei hier nur auf Kapitel 3.1.6 „Zur statistischen Erfassung der Globalisierung“ auf Kapitel 3.3 „Problemlagen und Reformnotwendigkeiten der WTO“, auf die Bewertung der Investitionstätigkeit im Kontext von Fusionen und Übernahmen und der Stellung von Konzernen im Kapitel 3.4 „Handel und Wettbewerb in der Globalisierung“ sowie auf das Kapitel 3.6 „Verhaltenskodizes transnationaler Unternehmen“. Aufgrund der Darstellungen und Schlussfolgerungen im Endbericht widersprechen wir der Ansicht, dass sich die Kommission zu den Fragen Direktinvestitionen und transnationale Konzerne nicht positioniert hätte. Allerdings wurde der konventionelle Diskussionsrahmen nicht verlassen – Direktinvestitionen steigen und sind positiv für die Entwicklung, Konzerne tragen zur Diffusion von Wissen und Technologie bei etc. Auch wenn die Widersprüche im Globalisierungsprozess, die zunehmende Polarisierung und die wachsenden Probleme, auf nationaler Ebene die internationalen Entwicklungen adäquat zu beeinflussen, durchaus korrekt wiedergegeben werden – gerade die internationale Investitionstätigkeit, das Verhalten von Konzernen und die politisch geschaffenen Bedingungen für die existierenden „Investitionsregime“ werden nicht in einen größeren Begründungszusammenhang gestellt. Der Endbericht ist in dieser Hinsicht inkonsistent, fällt hinter das erreichte wissenschaftliche Diskussionsniveau zurück und greift nicht die erarbeiteten politischen Ansätze der Vergangenheit auf.

In einer ausführlichen Stellungnahme (Lötzer, Huffschild 2002) haben wir begründet, warum wir den Aufbau eines internationalen Investitionsregimes im Rahmen der VN für notwendig erachten, das an den Ergebnissen der seit 1945 geführten Diskussion ansetzt und nicht primär auf die Interessen der Unternehmen abstellt, sondern soziale, ökologische und entwicklungspolitische Kriterien in den Vordergrund stellt. Ausdrücklich erkennt die UN-Charta von 1974 über die ökonomischen Rechte und Pflichten die politische Souveränität von Nationalstaaten an, „das öffentliche Interesse durch Regulierung von Auslandsinvestitionen zu schützen ... und die Autorität, die Handlungen von transnationalen Konzernen durch die Einführung von Auflagen auf ihren Territorien zu überwachen, um so sicherzustellen, dass ausländische Investitionen den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Prioritäten der nationalen Entwicklung dienen“ (Mies, von Werlhof 1999: 179ff).

Die ausschließliche Betonung des Investorenschutzes, die Freiheit der Kapitalmobilität, die Inländerbehandlung ausländischer Konzerne, die Meistbegünstigungsklausel und der Rechtsanspruch auf Entschädigung sowie Kompensation bei „Enteignung und staatlicher Regulierung“ schlug sich bereits in der von der OECD angestoßenen Diskussion über das multilaterale Investitionsabkommen (MAI) nieder. Nach dessen berechtigter Ablehnung findet sie sich nun in der WTO als Thema „Handel und Investitionen“ wieder oder wird im Rahmen von multi- und bilateralen Freihandelsabkommen behandelt.

Der VN-Kontext böte die einzige Möglichkeit, um diese verengte Behandlung der Thematik zu erweitern und an den Zielstellungen der nachholenden Entwicklung, der Teilhabe und der Verpflichtung der Konzerne auf ihre soziale Verantwortung und die Stärkung der Menschenrechte auszurichten. Hinzu kommt, dass im Kontext der Stärkung der „Global Governance“ die VN als einzig relevantes Gefüge etabliert ist und sich daran auf absehbare Zeit kaum etwas ändern dürfte (Paech 2001). Unseres Erachtens kann und soll die WTO somit aufgrund der eigenen verkürzten Zielsetzung und ihres strukturellen Zuschnitts nicht den Aufbau eines multilateralen Investitionsregimes forcieren oder die bisherigen Ansätze bündeln. Selbstverständlich wäre die WTO an diesem Prozess zu beteiligen, zumal die bisherigen und zukünftigen Kompromisse und Regelungen in die WTO-Regeln zu implementieren sind.

Eine auf soziale, ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit orientierte Strategie zur Steuerung der Investitionsströme und der Machtbeschränkung der Konzerne hat unser Ansicht nach zunächst die nationale Handlungsebene zur Erhöhung der demokratischen Gestaltungsmacht gegenüber transnationalen Konzernen zu stärken. Unabhängig von der institutionellen Entwicklung und Anbindung des Investitionsregimes müssen globale Mindeststandards ein differenziertes Instrumentarium zur zielgerichteten Lenkung bieten. Es ist unter den ungleichen sozioökonomischen Bedingungen somit unerlässlich, die Ungleichbehandlung – die als Diskriminierung von inländischen und ausländischen Unternehmen definiert wird und damit im WTO-Kontext untersagt ist – beizubehalten bzw. die Unterscheidung aufgrund qualitativer Kriterien auszubauen. Die unumschränkte Garantie des Markteintritts hätte demgegenüber eine geringere Rolle einzunehmen. Ansonsten würden die Möglichkeiten von Entwicklungs- und Schwellenländern beschnitten, ihre heimische Industrie zu entwickeln sowie den Einfluss der transnationalen Konzerne (TNK) zu beschränken. Angesichts der negativen Effekte der Globalisierung wird auf der internationalen Ebene der Aufbau multilateraler, sanktionsfähiger Mindeststandards mit der Zielsetzung präferiert, die aggregierte Nachfrage zu steigern, die negativen Effekte des Wettbewerbs auf Löhne und soziale Standards zu minimieren und die institutionellen Voraussetzung für eine politische Gestaltung der Globalisierung unter nachhaltigen Gesichtspunkten zu steigern (Tolentino 1999: 183ff). Ein Ausgangspunkt dabei ist, dass bei unterschiedlichen Bedingungen angesichts der differenzierten Wirkungen von ADI und der Tätigkeit der TNK in der Realität keine generell positive Bilanz gezogen werden

kann (Hanson 2001, Crotty, Epstein & Kelly 1998). Ein lediglich liberaler Rahmen für alle Länder mit rechtsverbindlichen Kriterien wird folglich kaum ausreichen, die Probleme zu lösen.

### Empfehlung

*Wir fordern die Bundesregierung auf, sich auf nationaler und internationaler Ebene dafür einzusetzen, ein internationales Investitionsregime zu entwickeln, das sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Ansprüchen gerecht wird und sich an folgenden Kriterien orientiert:*

- *Der Aufbau globaler rechtsverbindlicher Standards zur Vermeidung unfairer Geschäftspraktiken (z.B. Bestechungsverbot) wie es die UNCTAD fordert (UNCTAD 2000b:205).*
- *Das Unterbinden weiterer Konzentrationsprozesse z.B. mittels Festlegung von Obergrenzen für Weltmarktanteile von TNK und der technischen und finanziellen Unterstützung und Kooperation im Bereich der Kontrolle von M&A-Aktivitäten.*
- *Die Durchsetzung der Besteuerung von TNK durch das Welteinkommensprinzip, um das Verschieben von Gewinnen in Konzernteile zum Zwecke der Minimierung der Steuerlast zu unterbinden.*
- *Eine weitreichende einheitliche Regelung der Publizitäts- und Offenlegungspflicht für Unternehmen, um die eklatanten Informationsdefizite zu minimieren.*
- *Die Verankerung von menschenrechtlichen, sozialen, gewerkschaftlichen und ökologischen Mindeststandards, deren Nichtbeachtung nationale und internationale Sanktionen nach sich zieht.*
- *Eine Stärkung des grenzüberschreitenden unternehmerischen Haftungsrechts und eine verbesserte juristische Zusammenarbeit, um strafrechtlich und haftungsrechtlich relevantes Vorgehen gegen Unternehmen zu verbessern.*
- *Die Etablierung eines Schiedsgerichtsverfahren, welches die ökonomische Macht und den politischen Einfluss der TNK kompensiert. Neben der Streitschlichtung ist hierbei auch ein Petitions- und Klagerecht für nichtstaatliche Akteure (Gewerkschaften, NGO, indigene Gemeinschaften) einzuführen, dass Sanktions- und Schadenersatzregelungen beinhalten muss.*

### Empfehlung

*Wir fordern die Bundesregierung auf, sich für Verhandlungen über ein Investitionsregime im VN-Kontext einzusetzen. Um angesichts der laufenden und zukünftig angestrebten Verhandlungen in der WTO und anderen internationalen Organisationen zum Investitionskomplex keine Fakten zu schaffen, die diesem Prozess widersprechen fordern wir die Bundesregierung auf, sich für folgende Maßnahmen einzusetzen:*

- *Ein Moratorium bezüglich aller Vereinbarungen internationaler Organisationen oder der Industrieländer (OECD, WTO, NAFTA, EU) einzuhalten, das eine*

*weitere Liberalisierung und Deregulierung zur Forcierung von Direktinvestitionen verhindert.*

- *Keine weiteren Forderungen von IWF/Weltbank und bei der Kreditkonditionalisierung zuzulassen, die in Bezug auf Öffnung der Entwicklungs- und Schwellenländer für ADI mit einer Minimierung ihrer qualitativen Steuerungsmöglichkeit verbunden ist.*
- *Die personelle und finanzielle Ausstattung für Entwicklungs- und Schwellenländer zu erhöhen bzw. bereitzustellen, um die fachliche Kompetenz zu erhöhen, damit die bestehenden Bestimmungen des GATT/WTO sowie anderer Vorschriften (z.B. freiwillige Kodizes) nachvollzogen werden können.*
- *Einen Maßnahmenkatalog zu entwickeln und den institutionellen Rahmen zu schaffen, der die Erpressbarkeit hinsichtlich der Gewährung von Steuervorteilen, Subventionen, Aussetzung gesetzlicher Bestimmungen etc. wirkungsvoll verringert.*
- *Die Einführung bzw. Beibehaltung von Kapitalkontrollen zu unterstützen, um die Steuerung der ADI und der Portfolioinvestitionen hinsichtlich ihrer Quantität und Qualität im Empfänger- und Geberland zu garantieren.*
- *Konzepte zu entwickeln und zu implementieren, welche die Gewinnverschiebung der TNK u. a. durch die entsprechende Gestaltung interner Verrechnungspreise und Kreditvergabe verhindern.*
- *Einen festgelegten Anteil der Wertschöpfung der TNK zur Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zum Ausbau der sozialen Sicherung und Infrastruktur und der Verbesserung der ökologischen Situation am unmittelbaren Standort einzusetzen.*

### **11.3.3.2 Handel und Wettbewerb in der Globalisierung**

#### **11.3.3.2.1 Bewertung**

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Konzentration im Unternehmenssektor für alle Parteien ein Problem darstellt. Allerdings greifen sowohl die Beschreibung als auch die politischen Empfehlungen zu kurz. Einerseits ist dies durch die Konzentration auf das Problem des fehlenden internationalen ordnungspolitischen Rahmens bedingt. Im Zentrum steht damit zwangsläufig nur die Frage nach der „richtigen“ Wettbewerbspolitik. Andererseits wird versäumt, die sozialen Wirkungen der jüngsten Fusionswelle zu betrachten. Es wird zwar festgestellt, dass die meisten Fusionen nicht von Erfolg gekrönt sind. Wichtiger ist, dass es vor, während und nach Fusionen zu Massenentlassungen, zur Einschränkung der Mitbestimmung und einem weiteren Druck auf Sozialstandards kommt. In dieser Kombination liegt für uns das zentrale Problemfeld, aus dem direkte und indirekte negative soziale Wirkungen für die Beschäftigten und Veränderungen der innerbetrieblichen Demokratie abzuleiten sind. Folglich resultiert der politische Handlungsdruck nicht allein aus den negativen Effekten der „Megafusionen“ für den technischen Fortschritt, aus der steigenden Abhängigkeit des

Mittelstandes und „allgemeinen“ gesellschaftspolitischen Problemen, die durch die wachsenden Einflußmöglichkeiten der Unternehmen verursacht werden.

Die Problemfelder sind im Endbericht zwar richtig beschrieben, doch die unterstellte Beeinträchtigung des technischen Fortschritts durch wettbewerbsbeschränkende Wirkungen ist zu hinterfragen. Gerade weil die steigenden Kosten des technischen Fortschritts bei hoher Kapitalintensität ein zentraler Fusionsgrund sind wäre demnach zu fragen, welcher technische Fortschritt so verhindert und welcher auch in „vermachteten“ Strukturen befördert wird. Welcher gesellschaftliche Bedarf wird nicht befriedigt, weil Mittel gebunden und für Übernahmen und Rationalisierung eingesetzt werden? Mit der steigenden Macht der Unternehmen wachsen die gesellschaftspolitischen Risiken, während die demokratische und soziale Teilhabe sowie die Entscheidungskompetenz nicht nur für die Politik, sondern auch in den Betrieben eingeschränkt wird. Wettbewerbspolitik allein wird diesen Problemen allerdings genau so wenig gerecht werden, wie hierüber der Interessenausgleich zwischen den ungleich entwickelten Volkswirtschaften stattfinden kann.

#### **11.3.3.2.2 Feststellung**

Wir stellen fest, dass im Mehrheitsvotum einer der zentralen ökonomischen Gründe der jüngsten Fusionswelle fehlt: Sie ist Produkt der Wachstumskrisen auf den Binnenmärkten. Denn trotz steigender Gewinne ist es nicht rentabel, in neue Produktionskapazitäten zu investieren. Stattdessen wird das interne Wachstum über eine Stärkung der eigenen Position auf dem Weltmarkt und die massive Kostenreduktion durchgesetzt. Dieser Ansatz forciert zum einen den Kauf bestehender Unternehmen auf dem Weltmarkt. Zum anderen wird mit Übernahmen/Fusionen die Ausgangsbasis für die Abwehr gegen Übernahmen durch andere Unternehmen verstäkt. Ausschlaggebend für alle ausländischen Direktinvestitionstätigkeiten (ADI) sind vor allem 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 eine untergeordnete Bedeutung (Wortmann 2000:165ff). 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 bezüglich des Internationalisierungsgrades und ihrer weltweiten Mobilität zu treffen: Obwohl sich Unternehmen internationalisieren liegt ihr Hauptaktionsrahmen in der OECD, mit einem deutlichen Bezug zum angestammten nationalen Standort. Hier werden die zentralen Entscheidungen für sämtliche Aktivitäten getroffen, da sich dort die Konzernzentralen befinden. Dies betrifft sowohl die Produktionsstruktur, den Handel mit Waren und

Dienstleistungen, die Investitionstätigkeit und den Rückfluß der Gewinne sowie die getätigten Forschungs- und Entwicklungsausgaben (Doremus, Kellner, Pauly, Reich 1998). Folglich ergänzen die ADI den Trend, der auf den Waren-, Güter- und Dienstleistungsmärkten generell zu verzeichnen ist: Sie sind regional konzentriert, und in die Mehrheit der Länder auf der Welt fließen in Relation hierzu kaum Investitionen. Auf der anderen Seite bedeutet dies eine Konzentration in den Industrienationen über alle Branchen hinweg. Mit diesen Strukturveränderungen bilden sich Unternehmensnetzwerke heraus, in denen Unternehmen unterschiedlicher Größenordnung mit klaren Abhängigkeiten und Hierarchien verbunden werden.

Den im Endbericht angemahnten wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen zur Minimierung der „Vermachtung der Märkte“ kann zugestimmt werden. Aber eine allein auf die Herstellung besserer Rahmenbedingungen für den Wettbewerb und eine darauf abzielende Kontrolle von Fusionen, sich abzeichnenden Kartellen und ihre Zerschlagung zentrierte Lösungsperspektive wird dem Problem nicht gerecht. Zurückzuführen ist diese verkürzte Sicht auf das dem Endbericht zugrundeliegende, aber der Realität widersprechende Verständnis vom „vollkommenen“ Wettbewerb als normale Marktform. Wir teilen nicht die Auffassung, 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. Diese Einschätzung abstrahiert von den realen Marktgrößen und der Marktaufteilung, da im Prozess der Globalisierung die gesamte Welt oder große Regionen als Wettbewerbsfeld gelten. In Anbetracht des Gewichts von Unternehmen aus der OECD, die unter sich bereits die heimischen als auch die anderen Märkte aufgeteilt haben, ist der Zeitpunkt des Handelns längst überschritten.

Gleichfalls unterbelichtet bleibt die Abhängigkeit in Netzwerkstrukturen, die KMU an einen oder wenige große Unternehmen binden. Folgen und Begleitumstände von Fusionen sind fast immer Entlassungen, dauerhafte Arbeitsplatzvernichtung und Arbeitsverdichtung durch massive Rationalisierungen und der Abbau sozialer und tariflicher Leistungen und Schutzrechte. Verstärkt wird dieser Prozess durch Ausgliederungen und Verkäufe, da die Durchsetzung des „shareholder values“ im Rahmen von Fusionen/Übernahmen eine Konzentration auf das Kerngeschäft verlangt. Wirtschaftliche und damit politische Macht organisiert sich neu und verschwindet nicht durch den Wettbewerb in einer „globalisierten Wirtschaft“ oder durch „neue Unternehmen“. Die steigende unternehmerische Macht führt somit nicht nur zu den im Endbericht angeführten gesellschaftspolitischen Risiken, sie entwertet zunehmend auch die Mitbestimmung in den Betrieben, so dass sich die Fragen nach innerbetrieblicher Demokratie und sozialer Gestaltung vor einem veränderten Hintergrund stellen. 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. Informationsrechte allein helfen kaum, hier bedarf es neuer, effektiver Einflussmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene.

## Empfehlung

*Angesichts der sozialen Dimension von Fusionen und Unternehmensübernahmen sind die Aspekte der sozialen Sicherungen in den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen (Übernahmegesetz und EU-Übernehmerichtlinie) stärker zu verankern bzw. durch Erweiterungen zu flankieren. Zur Sicherung der Interessen von Öffentlichkeit und Belegschaften sollen Regelungen für Übernahmen vorsehen, dass sie nur nach intensiver Information der Belegschafts- und Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern und in besonderen Fällen nur mit Zustimmung der Belegschaften/Gewerkschaften erfolgen dürfen. Gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen sollten ein befristetes Verbot von Massenentlassungen und Betriebs-schließungen als Folge von Fusionen enthalten und vorsehen, dass die sozialen Kosten von Folgemaßnahmen durch die Unternehmen zu tragen sind.*

### 11.3.3.2.3 Wettbewerbsordnung

Der im Endbericht thematisierte beitrittsoffene plurinationale Ansatz (Clublösung) als „Keimzelle einer globalen Wettbewerbsordnung“ erscheint uns problematisch. Richtig und wichtig ist die angemahnte bessere Absprache und globale Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vor allem in den Industriestaaten. Allerdings kann die Konstitution eines internationalen „Wettbewerbsregimes“ nicht allein durch die Bedürfnisse und Interessen der Industrieländer bestimmt werden, die mit einer „Clublösung“ die weitere Debatte vorgeben. Ein vergleichbares Ansinnen unterliegt dem ebenfalls angeführten Vorschlag der EU-Kommission, das Thema „Handel und Wettbewerb“ in der WTO zu behandeln und zu verankern. Wir erachten zwar eine künftige multilaterale Vereinbarung über wettbewerbspolitische Mindeststandards als notwendig, halten aber die WTO nicht für den geeigneten Ort, um das Thema „Wettbewerb“ zu regeln. Multi- und plurinationale Regelungen müssen an die Einhaltung international gültiger Sozial- und Umweltstandards sowie menschenrechtlicher und demokratischer Normen gebunden, darüber hinaus jedoch auch mit entwicklungspolitischen und strukturpolitischen Zielsetzungen verbunden werden. Das Regelwerk der WTO umfasst aber genau diese Ziele und Regelwerke nicht (siehe oben). Offensichtlich wird die Diskrepanz zwischen der im Endbericht skizzierten quantitativen und qualitativen Ungleichheit in der Globalisierung (Volkswirtschaften und Unternehmen), die sich einerseits in der Behandlung von Fragestellungen in der WTO unter dem Aspekt des „special and differential treatment“ niederschlägt. Andererseits wird genau diese Differenzierung mit dem Hinweis, ein „level playing field“ durch eine gemeinsame Wettbewerbs- und Ordnungspolitik zu schaffen, in Abrede gestellt oder stark begrenzt (Kapitel 3.3.2. Wettbewerb und Entwicklungsländer).

Im Kern sind die wettbewerbsrechtlichen Fragen 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 sie hofiert und zur guten

Aufstellung des heimischen Standortes im „globalen Wettbewerb“ für notwendig erachtet. Aus den daraus abgeleiteten wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien ergeben sich die Probleme der Oligopolisierung und Monopolisierung auf den internationalen Märkten, die häufig den Entwicklungsanstrengungen im Rest der Welt zuwiderlaufen und auch hierzulande zu sozialen Problemen führen.

Unabhängig davon sehen 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, würden einen Beitrag zur Vermeidung von Durchsetzungs-Konflikten leisten, ohne dass eine Aufweichung des erreichten Schutzniveaus – z. B. bei der Fusionskontrolle – zu befürchten wäre. Der im Endbericht angeführte plurilaterale Ansatz kann somit höchstens die Aufgabe übernehmen, so lange kein multilaterales Regelwerk unter VN-Hoheit existiert, die bestehenden Probleme zu minimieren.

### Empfehlung

*Angesichts der unzureichenden Zielsetzung und Struktur der WTO ist die Behandlung der Frage „Handel und Wettbewerb“ auf die Ebene der VN zu verlagern. Mit allen relevanten Institutionen sind hier die Themen Wettbewerb und Investitionen zu behandeln, wobei die gleichberechtigte Teilnahme der betroffenen Länder, sozialen Gruppen und Parlamenten zu gewährleisten ist.*

### Empfehlung

*Ein plurinationaler Ansatz sollte zunächst nur verbindliche Schritte für die Länder beinhalten, die eine entwickelte Wettbewerbsordnung sowie eine effiziente Fusionskontrolle besitzen und entsprechende Institutionen aufgebaut haben. In Anbetracht dessen, dass die überwiegende Zahl der Konzerne aus dem Gebiet der OECD stammen und die überwiegende Zahl von Übernahmen/Fusionen sich in diesen Staaten abspielen, könnte damit ein Schritt gegen die weitere „Vermachtung der Märkte“ erreicht werden, ohne die zwischen den Staaten getroffenen Vereinbarungen als „globalen Ordnungsrahmen“ vorzugeben.*

### Empfehlung

*Angesichts der ökonomischen Unterschiede, der speziellen Bedürfnisse und der Unzahl bilateraler Abkommen empfehlen wir auf regionaler Ebene – z. B. im Rahmen der UNCTAD – ähnliche plurinationalen Ansätze zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern 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 transnationalen Konzernen und den OECD Staaten agieren. Diese sind in Handelsverträgen auf jeder Ebene anzuerkennen und nicht als „Wettbewerbsbeschränkungen“ aufzufassen.*

### 11.3.3.3 Standards und globale Entwicklung

#### 11.3.3.3.1 Bewertung

Wir stimmen vielen Aussagen des Endberichts zu. Hervorzuheben ist der Versuch, die widersprüchlichen und unterschiedlichen Facetten und Entwicklungen zu benennen. Es fehlt jedoch die Einbindung in einen Gesamtzusammenhang von Globalisierung und Liberalisierung auf der einen und sich verschlechternder sozialer Entwicklung auf der anderen Seite. Gleichfalls unterbelichtet bleibt hierbei die Rolle der internationalen Organisationen (IWF, Weltbank und WTO) und der transnationalen Konzerne. Unabhängig davon, dass es keine monokausalen Zusammenhänge zwischen „der“ Globalisierung und sich verschlechternder sozialen Bedingungen gibt, ist zu betonen, dass Lohn- und Sozialdumping eher zu- als abnehmen. Hier liegt der zentrale Ansatzpunkt, aus dem politische Antworten zur Verminderung der wachsenden globalen Ungleichheit abzuleiten wären. Insofern bleiben die Mehrheitsempfehlungen unvollständig. Für uns stellt die Erosion sozialer Rechte der Beschäftigten sowie die Informalisierung und Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse ein generelles Problem dar, das sich durch die Globalisierung nicht minimiert. Dies gilt nicht nur für die Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern auch für die Industrieländer, in denen über die verschärfte interne Standortkonkurrenz innerhalb und zwischen transnationalen Konzernen soziale Standards und Rechte abgebaut werden.

Im Zuge der Globalisierung mag die Aufmerksamkeit für diese schon vorher zu beobachtenden Prozesse zugenommen haben. Nimmt man allerdings die These vom „globalen Dorf“ ernst, so müssen die sozialen Verwerfungen Anlass sein, politisch einzugreifen. Aus der Integration der Märkte erwächst zugleich die Notwendigkeit, dem Problem auf internationaler Ebene zu begegnen. Wir stellen allerdings fest, dass die Frage von Sozialstandards und deren Weiterentwicklung in und zwischen den Industrieländern und im Verhältnis zu Entwicklungs- und Schwellenländern vernachlässigt wurde. Der Verweis im Mehrheitsvotum auf die EU-Sozialcharta und die eigenständige Reaktion der EU-Mitgliedsstaaten auf soziale Probleme (Kapitel 3.5.2.1 Handel und Sozialstandards) wird sowohl der Fragestellung sowie der Erosion der sozialen Rechte im Kontext der Globalisierung nicht gerecht.

#### 11.3.3.3.2 Feststellung

Die negativen Effekte der Globalisierung zeigen sich weltweit nicht nur in einer stärkeren Einkommenspolarisation und ungleichen Entwicklung. Die Kombination von Handelsliberalisierung und Exportorientierung verschärft vielmehr das Problem erodierender sozialer Standards und Arbeitnehmer/innen/rechte. Trotz der in den letzten Jahrzehnten zu beobachtenden deutlichen Liberalisierung des Welthandels konnte die These nicht verifiziert werden, Liberalisierung führe grundsätzlich zu Exporterfolgen und darüber implizit zur Verbesserung der sozialen Bedingungen und Stärkung der Rechte von Beschäftigten, (Rodrik 2000). Ganz im Gegenteil vermelden die Jahresberichte von *Amnesty International* (2000) und



der *International Confederation of Free Trade Unions* (2000) eine Zunahme der Verstöße gegen fundamentale Arbeitsrechte.

Hauptbestandteil der Globalisierung ist eine wirtschaftspolitische Zielsetzung, die Handelsliberalisierung mit einer weltmarktorientierten Produktion verbindet. Die Liberalisierung durch globale Handelsverträge sowie regionale und bilaterale Freihandelsabkommen und der damit verbundene Abbau jeglicher Import- und Niederlassungsschranken haben zu einer fortschreitenden Orientierung an Exportproduktion als der wirtschaftspolitischen Maxime geführt und sukzessive alle Länder veranlasst, sich dem Weltmarkt zu öffnen. Verstärkt wurde dieses durch die seit Jahrzehnten bestehende „Verschuldungskrise“ der meisten Entwicklungsländer, die zur Devisenbeschaffung um jeden Preis zwingt. Diese Situation hat zu einem Wettbewerb geführt, in dem soziale Standards unterlaufen werden können. 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 1960er und 1970er Jahren weitgehend geschlossen, so dass deren Arbeitskräfte nicht untereinander in der internationalen Konkurrenz standen. Ab Mitte der 1980er Jahre öffneten sich Indonesien und China gegenüber dem Weltmarkt, die anderen folgten in den 1990er Jahren. Eine Analyse der Exporte asiatischer Länder in die USA, EU und nach Japan ergab, dass deren Exportstruktur sehr ähnlich ist (BIZ 1999: 114). Im Laufe der 1990er Jahre hatte China seinen Marktanteil in den USA auf Kosten seiner asiatischen Wettbewerber ausdehnen können (Palley 2000; Rosen 1999; BIZ 1999: 126-127; Noland 1998.“ (Scherrer, Greven 2001: 15).

Die Produktionsverlagerung aus Industrieländern in „Billiglohnländer“ wurde ergänzt durch weitere Verlagerungen zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern. Der Trumpf der „weltbilligsten“ Arbeitskräfte ist immer nur von kurzer Dauer. In den 70er Jahren kam es beispielsweise zur Verlagerung im Textilsektor vor allem nach Südkorea, Taiwan und Hongkong. Dann folgten die Philippinen, Thailand, Indonesien sowie Bangladesch. Die dritte Phase umfasste schließlich China, Vietnam und Kambodscha. Mit Gesetzen zur weiteren Deregulierung der ohnehin rudimentären sozialen Standards konkurrieren alle diese Länder um Produktionsstätten und ausländische Direktinvestitionen. Das südkoreanische Arbeitsgesetz von 1996 machte z. B. weitgehende Zugeständnisse mit der Aufweichung des Kündigungsschutzes und Maßnahmen zur Förderung ungeschützter und flexibler Arbeitsformen, zur Verlängerung der Arbeitszeiten und zum Einsatz von Streikbrechern. Begründet wurde diese Vorhaben damit, dass sich das jährliche Wachstum verlangsamt habe und die Exportquoten sanken.

Ergänzt wird die Stärkung der eigenen Position im Kampf um Weltmarktanteile durch den massiven Ausbau von Sonderwirtschaftszonen. Ihre Ausweisung hat in den drei

zuvor skizzierten Phasen explosionsartig zugenommen. Bereits Mitte der 60er Jahre entstanden die ersten „Maquilas“ in Mexiko an der Grenze zu den USA, es folgten weitere in Guatemala und El Salvador. Nach Schätzungen der OECD sind außerhalb Chinas ca. 27 Millionen Menschen in diesen Sonderwirtschaftszonen beschäftigt, in China kommen noch einmal 18 Millionen hinzu. Nach China ist Mexiko das Land mit der zweitgrößten Beschäftigungsanzahl, wobei 70 Prozent der Beschäftigten Frauen sind. Die Entwicklungs- und Schwellenländer werben mit Ausnahmeregelungen bei Zöllen und Steuern, der kostenlosen Bereitstellung von Infrastruktur und vor allem mit dem Fehlen von Arbeitsschutzgesetzen und Umweltauflagen sowie dem Verbot von Gewerkschaften. Das Ausweisen von Sonderwirtschaftszonen und die Exportorientierung sollten den Anschluss an die Globalisierung sichern und als Entwicklungsmotor dienen. Das Gegenteil ist der Fall. Die einheimische Produktion – z. B. die lokale handwerkliche Bekleidungsindustrie – wird zusätzlich von „Billigprodukten“ aus den heimischen oder regionalen Sonderwirtschaftszonen verdrängt. Lokale Handwerker/innen werden, wenn überhaupt, zu Zulieferern der „Maquilas“. Oder die Menschen werden zu Migrantinnen und Migranten für die Produktion im „Niedriglohnbereich“ in den benachbarten Industrieländern, wie die mexikanische Entwicklung verdeutlicht. Nach Angaben der UNCTAD hat diese wirtschaftspolitische Orientierung in den letzten Jahren zu steigenden Importen und sinkenden Wachstumsraten in den Entwicklungsländern geführt. Ansätze zur Produktion höherwertiger Produkte wurden vielfach zurückgenommen. Diese Entwicklung zeigt sich exemplarisch am Beispiel von Bangladesch: Nachdem die britischen Kolonialisten die einheimische Tuchherstellung zerstört hatten, verhängte die Regierung nach der Unabhängigkeitserklärung Einfuhrbeschränkungen, um den einheimischen Sektor erneut aufzubauen. Auf Druck von Weltbank und IWF wurden diese Beschränkungen in den 80er Jahren gelockert. Heute kauft Bangladesch die Stoffe zur Weiterverarbeitung im Ausland und ist im Welttextilabkommen von den Quotenbeschränkungen für den Export ausgenommen. Auf den Druck, der aus dem Auslaufen des Abkommens spätestens 2005 entsteht, reagierte Bangladesch mit der weiteren Einrichtung von Freihandelszonen als Angebot an Investoren, in denen die nationalen Arbeitsschutzgesetze nicht gelten und die gewerkschaftliche Organisation sowie Streiks verboten sind.

Die skizzierte Entwicklung wurde durch die Liberalisierung der Landwirtschaft im Rahmen der Uruguay-Runde (GATT) forciert. In den Entwicklungs- und Schwellenländern folgte die Umstellung auf die Exportproduktion einer devisenorientierten Landwirtschaft (cash-crops). Gleichzeitig wurden Einfuhrzölle gesenkt. IWF und Weltbank drängen zum Abbau von Nahrungsmittelsubventionen, wohingegen die subventionierten Agrarprodukte aus den USA und EU auf die Märkte der Entwicklungs- und Schwellenländer kommen. Die Subsistenzproduktion verschwindet, kleine Farmer werden marginalisiert, was in Verbindung mit der Landflucht die Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern erhöht. Weiterer Druck auf Sozialstandards und Löhne sind die Folge. Im Ergebnis

wächst lediglich die Beschäftigung im informellen Sektor. Zwischen 1990 und 1994 betrug beispielsweise der Anteil der Arbeit im informellen Sektor an der Beschäftigungsentwicklung in Lateinamerika 80 Prozent; in Afrika entstanden in den letzten Jahren hier mehr als 90 Prozent aller neuen Arbeitsplätze.

Gewinner und Förderer dieses Prozesses sind transnationale Konzerne. Ihnen ist es möglich, Teile der Produktion zum jeweils billigsten Anbieter zu verlagern und die Wertschöpfungsketten über den Globus zu verteilen. Scheinbar widerspricht dem die Tatsache, dass Konzerne hauptsächlich in die dynamischen Märkte der OECD oder die wenigen Schwellenländer investieren. Zum einen ist hier festzuhalten, dass sie auch in den Industrie- und Schwellenländern im Kontext von Neuansiedlungen, Direktinvestitionen und Verlagerungen den Druck auf die sozialen Bedingungen forciert haben. Zum anderen gehen die Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländer zunehmend an Subunternehmen aus dem informellen Sektor, dessen Entwicklung zielstrebig durch Outsourcing gefördert wird. Ein großer Teil der Investitionen fließt in die Sonderwirtschaftszonen.

Indem sie die öffentliche Daseinsvorsorge und deren Dienstleistungen immer weiter liberalisieren und privatisieren ohne dabei soziale Standards und Leistungen für die Beschäftigten zu sichern, treiben Regierungen, aber auch internationale Organisationen die Erosion sozialer Standards weiter voran. Fokussiert auf den jeweils billigsten Preis, werden auch künftig regionale oder weltweite öffentlichen Ausschreibungen zu diesem fortschreitenden Sozialabbau beitragen. IWF und Weltbank haben mit ihrer seit 20 Jahren primär an der Währungsstabilität für Finanzanleger orientierten Politik entscheidend zu dieser Erosion beigetragen. Der Abbau sozialer Leistungen, der Druck in Richtung auf eine Exportorientierung sowie umfassende Liberalisierungsmaßnahmen, die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge sind wesentliche Bestandteile ihrer Politik, die u. a. mit den Strukturanpassungsprogrammen durchgesetzt wurden. Derzeit lässt sich an Argentinien, dem „Musterschüler“ dieser Politik, das Ergebnis ablesen. Argentinien senkte die Zölle und Abgaben. Für die Konzerne entfielen Auflagen und Kontrollen und eine massive „Privatisierungswelle“ rollte an. Die Geldentwertung wurde gestoppt, die internationalen Finanzmarktakteure investierten wieder in Argentinien. Gleichzeitig schnellte die Arbeitslosigkeit hoch und die Armut wuchs, so dass jeder dritte Mensch im Elend lebt. Heute ist der einstige Musterschüler von IWF und Weltbank zahlungsunfähig und befindet sich in einer schweren sozialen Krise.

#### 11.3.3.3 Perspektiven für eine globale Sozialordnung

Um der skizzierten Erosion sozialer Standards wirksam entgegenzutreten, ist eine konsequente Abkehr von der neoliberalen Wirtschaftspolitik erforderlich und es sind umfassende Maßnahmen im Sinne einer Orientierung an den Leitlinien von sozialer Gerechtigkeit und demokratischer Entwicklung zu ergreifen. Die Grundvoraussetzung

hierfür ist eine internationale Anerkennung von Sozialstandards als Basis für die Globalisierung, um in einem nächsten Schritt bzw. ergänzend die sozialen Rechte auf nationaler Ebene weiterzuentwickeln. Mit gemeinsam anerkannten Mindeststandards brauchen die Länder nicht zu befürchten, dass sie sich durch die Einhaltung sozialer Normen schlechter stellen als ihre Konkurrenten. Die ökonomischen und somit auch sozialen Bedingungen in den meisten Ländern der Welt können allerdings allein durch die im Endbericht empfohlenen Maßnahmen zum Abbau von Exportsubventionen der Industrieländern und zur Marktöffnung für Produkte aus den Entwicklungs- und Schwellenländern kaum verbessert werden. Handel kann die interne Entwicklung unterstützen, ersetzen kann er sie nie. Aufgrund der bestehenden sozioökonomischen Struktur in den Entwicklungs- und Schwellenländern ist die besondere Rolle der Landwirtschaft, der kleinen Farmer und des informellen Sektors bei der Implementation von Sozialstandards zu berücksichtigen. Folglich sind Strategien für den Aufbau einer tragfähigen, binnenmarktorientierten Landwirtschaft und Industrialisierung erforderlich. Wir begrüßen daher, dass die Mehrheit im Endbericht eine funktionierende regionale Produktion und Vermarktung für die Landwirtschaft empfiehlt, meinen jedoch, dass dies über den landwirtschaftlichen Bereich hinaus verallgemeinert werden muss.

#### Empfehlung

*Statt die weitere Liberalisierung zu forcieren, sollten Maßnahmen und Projekte zur Stärkung der Binnenmarkt-orientierung in den Entwicklungs- und Schwellenländern gefördert werden, Möglichkeiten der Positiv-Diskriminierung, von Zöllen und anderer Barrieren zum Schutz vor ruinösen Importen geschaffen und Regulierungen für ausländische Direktinvestitionen im Hinblick der Förderung sozialer Standards entwickelt werden.*

Wie die Kommissionsmehrheit bedauern wir, dass bei der 4. Ministerkonferenz der WTO in Doha/Quatar keine substantielle Verbesserung hinsichtlich der Einbindung von Sozialstandards in das Handelsregime erreicht wurden und die IAO nach wie vor nicht als gleichberechtigter Partner angesehen wird. In diesem Sinne unterstützen wir nachdrücklich die Empfehlungen der Kommission (Kapitel 3.5.2.3). Allerdings kann das gleichfalls angesprochene und kürzlich eingerichtete „Globale Forum für soziale Entwicklung“ die skizzierten Probleme kaum bewältigen. Natürlich begrüßen wir, dass die soziale Dimension der Globalisierung in einem solchen Forum diskutiert werden soll. Der Ansatz, soziale Fragen in dem „Globalen Forum für Soziale Entwicklung“ zu diskutieren, während gleichzeitig die Liberalisierung in zahlreichen Bereichen ohne Einigung auf die Implementierung von Sozialstandards und Kernarbeitsnormen an anderer Stelle forciert wird ist für uns allerdings kein Fortschritt. Damit setzt sich lediglich der skizzierte Wettbewerb zu Lasten sozialer Standards und Kernarbeitsrechten weiter durch und wird auf bisher „ausgeschlossenen“ Bereiche ausgedehnt. Die immer wieder angemahnten Lösungen der sozialen Probleme und der Rechtlosigkeit der Beschäftigten rückt so in weite Ferne.

Um die Diskussion über die Durchsetzung internationaler Sozialstandards weiterzuentwickeln ist es unser Ansicht nach notwendig, verschiedene Aspekte und Ebenen miteinander zu verbinden. Nur so lassen sich die negativen Effekte so gering wie möglich halten und die positiven Effekte verstärken. In einem Gutachten für die Enquete-Kommission wird ein solcher Weg skizziert, der Ausbau regionaler Abkommen favorisiert und eine Reform der Internationalen Arbeitsorganisation angemahnt, um Arbeitslose, Beschäftigte aus dem informellen Sektor und der Landwirtschaft stärker in die Diskussion um Sozialstandards mit einzubeziehen (Bullard 2001). Die im Gutachten unterbreiteten Empfehlungen unterstützen wir nachdrücklich und verweisen darauf, dass für eine strategische Entwicklungsoption, die eine bessere Durchsetzung von internationalen Sozialstandards gewährleistet, gleichzeitig umfassende Schritte zur Reform der internationalen Organisationen und der Kontrolle transnationaler Konzerne notwendig sind, mit denen sich die Enquete-Kommission in der weiteren Arbeit auseinandersetzen sollte.

Nur mit einem umfassenden Ansatz, der nicht verkürzt wird auf die Frage, wann und wie Handelssanktionen bei der Verletzung von Sozialstandards ausgesprochen werden, lassen sich die sozialen Probleme minimieren. Hierfür sind allerdings die Probleme zu benennen und in den Kontext der wirtschaftspolitischen Strategie der letzten Jahrzehnte zu stellen. Prekarisierung, Liberalisierung, die Zunahme der Beschäftigten im informellen Sektor und in Sonderwirtschaftszonen sowie die Ausrichtung auf die Produktion für den Export sind als negative Faktoren zu identifizieren, wie auch die Rolle der internationalen Institutionen (IWF, Weltbank und WTO) kritisch zu hinterfragen ist. Denn was nützt der Appell an die soziale Verantwortung oder die Finanzierung von sozialen Projekten, wenn auf der anderen Seite durch Strukturanpassungsmaßnahmen und Liberalisierungsdruck essentielle Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge etc. reduziert werden, um den Auflagen der Kreditgeber und der Industrieländer nachzukommen? Gleichzeitig muss bei der Durchsetzung von Sozialstandards verhindert werden, dass diese als protektionistische Instrumente eingesetzt werden.

### **Empfehlung**

*Die Bundesregierung sollte national, in der EU und in den internationalen Organisationen dafür eintreten, dass internationale Verhandlungen zum Aufbau regionaler Abkommen zu Sozialstandards und Kernarbeitsnormen im Rahmen der VN geführt werden und Mittel dafür bereitstellen.*

### **Empfehlung**

*Aufgrund der wachsenden Bedeutung des informellen Sektors sind die Beschäftigten im informellen Sektor und die Nicht-Beschäftigten in die IAO und die Verhandlungen zur Verbesserung sozialer Standards einzubinden. Das Überwachungs- und Beschwerdeverfahren der IAO ist hierfür mit dem Streitschlichtungsverfahren der WTO wie folgt zu verbinden: Es sollte ein Beschwerdemechanismus eingerichtet werden, der, unter Einbeziehung der Gewerkschaften und NRO der betroffenen Länder, die Ver-*

*letzungen untersucht. In Zusammenarbeit mit der Regierung und Organisationen der Zivilgesellschaft soll von der IAO 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.*

*Die international und regional vereinbarten Normen, müssen ebenso verbindlich durch WTO, Weltbank und IWF anerkannt und unterstützt werden, wie in internationalen, regionalen und bilateralen Verträgen und der Entwicklungspolitik kodifiziert sein. Zur Durchsetzung und Überwachung sollten Mechanismen unter Federführung der IAO entwickelt werden. In Bezug auf weitergehende Standards, müssen die Rolle und die Rechte des VN-Ausschusses für die Überwachung des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einbezogen werden, um dem VN-Ausschuss neben Berichts- und Veröffentlichungsrechten mehr Möglichkeiten an die Hand zu geben.*

*Ohne Lösung der speziellen Problematik „Sonderwirtschaftszonen“ kann der Erosion der sozialen Standards kaum begegnet werden. Insofern ist ein internationales Abkommen über die Anerkennung sozialer und ökologischer Standards und Rechte in Sonderwirtschaftszonen, die national, international und in regionalen Abkommen vereinbart wurden sowie Maßnahmen zu ihrer Überwachung als Mindestgrundlage erforderlich. Auszuschließen ist die Vorzugsbehandlung bei der Besteuerung in Sonderwirtschaftszonen. Mit einem Aktionsplan sind darüber hinaus weitere Maßnahmen zur schrittweisen Abschaffung der Sonderwirtschaftszonen festzulegen.*

### **11.3.3.4 Korruption und Bestechung**

Wir begrüßen, dass dieses Thema als globales Problem identifiziert und in den Endbericht mit aufgenommen wurde, allerdings greifen sowohl die Ursachenanalyse wie auch die Empfehlungen zu kurz. Völlig ausgeklammert bleibt bei der Betrachtung der Korruption die umfangreiche Privatisierungswelle der Vergangenheit, die ohne ausreichende demokratische Kontrolle und Transparenz als Quelle des massiven Anstiegs von Korruption und Bestechung gewertet werden kann. Den Nährboden für Korruption bildet beispielsweise das „Verleasen“ von Fahrzeugpark und Schienenanlage mit Steuergeschäften über viele Milliarden Euro, die über Offshorezentren abgewickelt werden oder Public-Privat-Partnership-Modelle, die Garant dafür sein sollten öffentliche Aufgaben effizienter als „träge, bürokratische“ Verwaltungen zu erledigen, aber gleichzeitig intransparente Netzwerke herausbilden. Korruption und Bestechung gedeiht offensichtlich auch dort, wo es im Konkurrenzkampf von Banken und transnationalen Konzernen bei der Privatisierung um lukrative Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge geht.

Im Endbericht wird gefordert, ein Umfeld zu schaffen, auf dem Korruption nicht gedeiht. Doch Privatisierungen und Beteiligungen werden in der Analyse der Ursache und bei den Empfehlungen völlig ausgeblendet. Transparenz wird eingefordert, aber in den Empfehlungen überwiegen Maßnahmen zur Strafverschärfung bei Korruption. Wir teilen zwar diese Empfehlungen, halten jedoch die Demokratisierung und mehr Transparenz für wesentliche Mittel, um der Korruption und Bestechung die Grundlage zu entziehen. In Ländern, wie z. B. Schweden, die hohe Transparenz und Informationsrechte gewährleisten, ist der Korruption sehr viel weitergehend die Grundlage entzogen als bei uns.

Als Vorbild gilt uns in diesem Sinne auch der „Beteiligungshaushalt“ von Porto Alegre, weil dort neben Transparenz und Information, direkte Beteiligung ermöglicht wurde. Seit 1989 entscheiden dort Bürgerinnen und Bürger der südbrasilianischen Landeshauptstadt mit über die Verwendung der kommunalen Haushaltsmittel. Jährlich finden zweiundzwanzig öffentliche Bürgerversammlungen statt, an denen jeder interessierte Einwohner der Stadt teilnehmen kann und ein Stimmrecht hat. Auf den Versammlungen werden die Prioritäten für den Haushalt festgelegt sowie Vertreter der Stadtviertel für den kommunalen Beirat des Beteiligungshaushalts gewählt. Daneben wird in thematischen Foren seit 1994 über Projekte entschieden, welche die ganze Stadt betreffen. Die Foren repräsentieren die Kernbereiche der kommunalen Aufgaben: Transport und Verkehr, Gesundheit, Bildung, Soziales, Wirtschaftsentwicklung, Stadtentwicklung und Steuern. Selbst die Ansiedlung von Konzernen wird in solchen Projekten begleitet. Je zwei Vertreter/innen der Foren und der Stadtviertel werden für ein Jahr in den Haushaltsrat gewählt. Hier wird über die Umsetzung der Beschlüsse und Vorhaben für das folgende Haushaltsjahr die Rechenschaft der Stadtverwaltung eingefordert sowie die Richtlinien, die Vergabe der Finanzmittel und die Einhaltung von Verteilungskriterien für die Haushaltsplanung überwacht. Jährlich beteiligen sich inzwischen mehr als 100 000 Menschen, was rund 15 Prozent der Wahlberechtigten in Porto Alegre entspricht.

Seit 1999 werden darüber hinaus im brasilianischen Bundesland Rio Grande de Sul die Prioritäten des Landshaushalts in einem ähnlichen Verfahren festgelegt. Einem Bundesland, das größer ist als Westdeutschland. Das partizipative Verfahren des Beteiligungshaushalts hat inzwischen Nachahmung in mehr als 200 brasilianischen Städten gefunden. Im Jahre 1999 stellten auf einer internationalen Konferenz Politiker und Wissenschaftler aus u. a. Barcelona, Montreal, Saint Denis, Stockholm und Toronto ihre unterschiedlichen Praxiserfahrungen mit Beteiligungshaushalten dar. Das Spektrum reichte von stärkerer Transparenz über Planungszellen, Konsultationsprozesse, „Runde Tische“ bis hin zur direkten Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Haushaltsentscheidungen. Auch einige wenige deutsche Kommunen haben inzwischen Schritte in diese Richtung unternommen und in einem Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ (auf Initiative der Bertelsmann Stiftung) die Erfahrungen Porto Alegres der letzten zwölf Jahre auf-

gegriffen. Bis jetzt gilt Porto Alegres Bürgerhaushalt als das am weitesten entwickelte Modell direkter Demokratie. Auf der VN-Konferenz „Habitat II“ im Jahr 1996 wurde Porto Alegre deshalb zur Hauptstadt der Demokratie erklärt, die Weltbank lobte sie als Modell für nachhaltige Stadtentwicklungspolitik. Zahlreiche Auswertungen verweisen zudem darauf, dass die Korruption merklich zurückgegangen sei. Auch die Bürger/innen Porto Alegres teilen diese Sicht. In einer Umfrage erklärten 98 Prozent der Befragten, dass sie ihre Stadt für korruptionsfrei halten. Wir meinen, dass die Empfehlungen der Enquete-Kommission erweitert werden müssen, um einen vergleichbaren Demokratisierungsprozess zu unterstützen.

### Empfehlungen

*Wir fordern Bund, Länder und Gemeinden auf, die Erfahrungen mit Bürgerhaushalten zu evaluieren und Schritte zur Umsetzung der Bürgerbeteiligung auf zunächst kommunaler Ebene zu ergreifen: Dabei sollten die Kommunen von Bund und Ländern unterstützt werden. Die Erfahrungen des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“ sind in den Prozess einzubeziehen.*

*Die von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Transparenz in der Auftragsvergabe müssen auch für Privatisierungs- und Beteiligungsvorhaben gelten. Darüber hinaus ist ein allgemeines Recht auf Akteneinsicht zu gewähren.*

*Unternehmen müssen über Absichtserklärungen hinaus in die Korruptionsbekämpfung durch mehr Transparenz einbezogen werden. Bei der öffentlichen Auftragsvergabe, Privatisierungs- und Beteiligungsvorhaben müssen Unternehmen eventuelle Parteispenden sowie Verträge mit Amtsträgern, die auch ehemalige Amtsträger mit einschließen, offenlegen. Diese Angaben sind jährlich fortzuschreiben und zu veröffentlichen.*

### 11.3.4 Arbeitsgruppe Global Governance: Politikwechsel statt neuer Institutionen

Die Arbeitsgruppe der PDS stimmt dem Bericht der AG 4 insgesamt zu, weil sie der Ansicht ist, dass globale Kooperation bei der Lösung vieler grenzüberschreitender Probleme hilfreich, in einigen Fällen sogar unabdingbar ist. Es macht daher Sinn, die Vision einer solchen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu entwickeln und inhaltlich wie auch institutionell zu konkretisieren. Wir stimmen auch deshalb zu, weil die Mehrheit in der AG 4 akzeptiert hat, dass einige für uns wichtige Einwände, die wir gegenüber einer in unserer Sicht naiven Konzeption von Global Governance und gegen die aus unserer Sicht zu sehr auf institutionelle Probleme gerichtete Stoßrichtung der Diskussion vorgebracht haben, im Bericht sichtbar geworden sind, teilweise als Modifikationen des Berichtstextes, teilweise als kontroverse Positionen.

Die kurzen kritischen Anmerkungen beinhalten nicht die Ablehnung einzelner Handlungsempfehlungen, sondern eine Kritik an den analytischen Grundlagen und an der Gewichtung einzelner Elemente der Analyse und der

Handlungsempfehlungen. Die Kritik lässt sich – in schematischer Verkürzung – in drei Punkte zusammenfassen, die wir der Kürze halber als Thesen formulieren:

**1) „Global Governance“ muss sich zentral auf bereits bestehende ökonomische und politische Globalisierungsstrukturen und -strategien beziehen.**

Der oft im Zusammenhang mit der Diskussion um Global Governance vorgebrachten und auch im Bericht (trotz einiger differenzierender Halbsätze) vorherrschenden These, der Globalisierung der Ökonomie müsse jetzt eine Globalisierung der Politik folgen, liegt die Vorstellung zugrunde, dass es einen Vorlauf der Ökonomie gäbe, der jetzt durch die Globalisierung der Politik, eben durch Global Governance, einzuholen sei. Dies mag für einzelne Bereiche zutreffen, für die überwiegende Zahl der relevanten Gebiete für die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung der Welt halten wir diese Vorstellung für falsch. Wir stellen vielmehr fest, dass

- es erstens seit dem Ende des zweiten Weltkriegs eine in vielen internationalen Organisationen globalisierte Politik gibt,
- zweitens diese für die Entwicklung der ganzen Welt bedeutungsvolle Politik zunächst durch den Kalten Krieg und nach dessen Ende durch die Interessen der Industrieländer strukturiert worden ist und nach wie vor wird, und dass
- drittens in den letzten Jahren die Tendenzen zur ökonomischen und politischen Hierarchisierung der Welt zugenommen haben und an die Stelle eines demokratischen Multilateralismus ein „multilateral gestützter Unilateralismus“ der USA tritt, der sich in Nichtbeachtung, Austritt aus und Kündigung von internationalen Abkommen sowie in der Instrumentalisierung bestehender Organisationen durch die USA ausdrückt, und
- viertens die „globalisierte Politik“ vor allem auf der Ebene internationaler Regierungskonferenzen, wie in der G8 oder der EU stattfindet und mit einer Entdemokratisierung einher geht. Zum einen werden Parlamenten und der Öffentlichkeit demokratische Kontrollrechte entzogen, zum anderen verschärft sich über die in den Gremien formulierten Leitlinien der internationalen Politik das Machtungleichgewicht zwischen Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern.

Ogleich der Bericht derartige bereits bestehende Strukturen und Tendenzen erwähnt und gelegentlich problematisiert, widmet er ihnen sehr viel weniger Aufmerksamkeit als etwa den institutionellen Reformen der deutschen Politik zur Unterstützung einer Global Governance. Diese Gewichtung hat die Kompromissbildung in der AG 4 unterstützt. Sie hat aber die Frage umgangen bzw. offen gelassen, wie die Entwicklung globaler Politik der letzten Jahrzehnte einzuschätzen ist und überwiegend den Eindruck erweckt, die Politik stünde vor der Möglichkeit eines Neuanfangs ohne radikale Korrektur der Fehlentwicklungen.

**2) „Global Governance“ im Sinne der im Bericht definierten Nachhaltigkeitsstrukturen muss aus unserer Sicht als radikale Korrektur der Fehlentwicklungen entwickelt werden, die seit Mitte der 70er Jahre und verstärkt in den 90er Jahren die Welt bestimmen.**

Im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts ist die Kluft zwischen Arm und Reich – zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern sowie in den einzelnen Ländern – tiefer geworden. Der Raubbau an den Naturressourcen und die Belastung der Umwelt haben zu einer Gefährdung der natürlichen Lebensbedingungen für große Teile der Menschheit geführt. Die Zahl der Kriege und der innergesellschaftlichen Gewaltausbrüche hat zugenommen. Die Ursachen dieser dramatischen Entwicklung liegen nicht im Fehlen internationaler Institutionen. Die Politik mancher internationaler Organisationen – wie etwa des IWF – hat sogar im Gegenteil zu den Finanzkrisen und sozialen Krisen der Entwicklungsländer und zur Vertiefung der Spaltung zwischen dem Norden und dem Süden beigetragen. Dies liegt vor allem daran, dass der IWF strukturell durch die Länder des Nordens dominiert wird und die Interessen der großen Finanzinstitutionen des Nordens gegenüber den Entwicklungsländern durchsetzt. Global Governance kann daher nicht in erster Linie als Aufbau neuer Institutionen, sondern sie muss in erster Linie als Korrektur der Struktur und der Politik bereits bestehender Institutionen betrieben werden. Dazu gehören im Falle des IWF vor allem die Demokratisierung der Stimmrechtsstruktur, eine Neubestimmung des Auftrags und eine kontinuierliche, transparente und demokratische Formulierung der Politik. Der Text des Mehrheitsberichtes plädiert für eine solche Korrektur, betrachtet sie aber nicht als Hauptaufgabe von Global Governance.

**3) Die Korrektur der globalen Fehlentwicklungen erfordert eine sehr weitgehende Veränderung der welt- und gesellschaftspolitischen Kräfteverhältnisse, die nur durch anhaltende soziale und politische Mobilisierung zu erreichen sein wird und harten Widerstand überwinden muss.**

Die Globalisierung von Wirtschaft und Politik hat nicht nur Verlierer, sondern auch Gewinner produziert, die überwiegend im Norden zu finden sind. An ihrer Spitze stehen große internationale Finanz- und Industriekonzerne, die in der Lage sind, starken Einfluss auf die Regierungen ihrer Länder zu nehmen. Sie haben diesen Einfluss während der letzten beiden Jahrzehnte dazu genutzt, eine neoliberale Offensive gesellschaftlicher Gegenreform in Gang zu setzen, die unter dem Mantel schicksalhafter Globalisierung die Spaltung der Welt vertieft und gesellschaftliches Gemeinwohl zunehmend privaten Gewinninteressen unterwirft. Hiergegen hat sich in den letzten fünf Jahren auch in den Industrieländern Widerstand entwickelt. Global Governance kann unseres Erachtens nur dann erfolgreich entwickelt werden, wenn sie sich auf diesen Widerstand stützt, ihn aufnimmt und zu parlamentarisch gestützten Veränderungen der Politikorientierungen weiterentwickelt. Die große Rolle, die der Endbericht der Zivilgesellschaft zuweist, ist in diesem Sinne

einerseits zu begrüßen. Sie könnte andererseits zu Missverständnissen Anlass geben: es geht nicht um Zivilgesellschaft – also nichtstaatliche Organisationen und Bewegungen schlechthin, sondern um zivilgesellschaftlichen demokratischen Widerstand gegen die Dominanz des Neoliberalismus, der seinerseits ebenfalls als Exponent nicht- oder sogar antistaatlicher Zivilgesellschaft auftritt. Auch in dieser Frage ist der Bericht offen, aber nicht entschieden.

Um es zusammenzufassen: Wir halten die einzelnen Ausführungen im Bericht der AG Global Governance nicht für falsch und stimmen ihnen deshalb zu. Was wir kritisieren, ist die Unentschiedenheit der Diagnose und der Mangel an Gewichtung bei der Analyse und den Handlungsempfehlungen. Wir wissen, dass beides die Bedingung für einen konsensualen Bericht war, der immerhin auch in unserem Sinne vernünftige Empfehlungen enthält. Auf der anderen Seite sollten zwei Gefahren nicht übersehen werden, die eine derart offene Konzeption von Global Governance mit sich bringt: *Zum einen* kann die Unentschiedenheit in der Diagnose über den Zustand der Welt und die Ursachen der Fehlentwicklungen die Illusion fördern, Global Governance vor allem als mehr oder minder wertfreie Institutionenbildung betrachten und betreiben zu können, die beliebigen Inhalten dienen kann. *Zum anderen* kann die Abwesenheit demokratischen Widerstandes als emanzipatorischer Kernbestandteil im Konzept von Global Governance dazu führen, dass das Konzept zugunsten der vorherrschenden Macht- und Kräfteverhältnisse instrumentalisiert wird – Global Governance als Weltherrschaft des Neoliberalismus. Das würde nicht nur den Interessen der Arbeitsgruppe der PDS, sondern mit Sicherheit auch den Absichten der Kommissionsmehrheit widersprechen.

### **11.3.5 Arbeitsgruppe Arbeitsmärkte: Binnennachfrage stärken statt deregulieren**

#### **11.3.5.1 Allgemeine Bewertung**

Die Globalisierung beeinflusst durch die internationale Arbeitsteilung, den Handel von Waren und Dienstleistungen, die internationale Kapitalmobilität und die grenzüberschreitende Wanderung von Menschen die Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten. Im Endbericht werden einige Entwicklungen und verschiedene Bewertungen der Einflüsse der Globalisierung auf die Arbeitsmarktentwicklung dargestellt. Positiv hervorzuheben sind insbesondere die Abschnitte zur „öffentlichen Daseinsvorsorge“, zu den Auswirkungen der „Ausweitung der informellen Arbeit“, zu den „Strategien zur Reduzierung der digitalen Kluft unter besonderer Berücksichtigung von Qualifikation und „Brain Drain“ und dass von der Enquete-Kommission unsere Problemsicht zum Thema „Arbeitsmigration“ im letztgenannten Kapitel geteilt worden ist. Die Zunahme der Armutsmigration, die infolge der Zuwanderungspolitik vor allem von USA und EU mit einer wachsenden Illegalisierung der Armutsmigrantinnen und -migranten einher geht, stellt ein großes Problem dar, für das in der Kürze der Zeit keine genaueren Analysen

und Handlungsempfehlungen erarbeitet werden konnten. Diese Problemstellung muss aus unserer Sicht in einer Folgeenquete dringend aufgegriffen werden.

Durch die Kürze der Zeit, in der die Arbeitsgruppe tätig sein konnte und die Konsenssuche ist es leider oft in den Kapiteln, die sich mit der arbeitsmarktpolitischen Auseinandersetzung befassen, nicht zu einer Herausarbeitung der Zusammenhänge und einer eindeutigen Bewertung gekommen. Die AG Arbeitsmärkte hat sich dementsprechend häufig auf die Darstellung der verschiedenen Sichtweisen und Bewertungen beschränkt. Darüber hinaus wurden die Zusammenhänge zur Wirtschaftspolitik vernachlässigt, so dass der Eindruck entsteht, die Effekte der Globalisierung beruhen auf von der Politik unabhängigen Sachzwängen. Dagegen begrüßen wir ausdrücklich, dass eine europäische Makropolitik (Lohn-, Fiskal- und Geldpolitik) und die Notwendigkeit einer europäischen Kooperation für den Berichtsteil und in den Empfehlungen herausgearbeitet werden. Ausgeblendet werden aber notwendige wirtschaftspolitische Konsequenzen in Richtung einer verstärkten Binnenmarktorientierung der Wirtschaftspolitik, mit der wir uns ergänzend schwerpunktmäßig auseinandersetzen.

### **11.3.5.2 Globalisierungsbedingter Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt**

#### **11.3.5.2.1 Anstieg der Qualifikations- anforderungen**

Ein Zusammenhang zwischen Globalisierung und Arbeitsmarkt liegt für die Enquete-Kommission in der vertieften internationalen Arbeitsteilung und einem daraus resultierenden beschleunigten Strukturwandel. Mit diesem Strukturwandel haben sich gleichzeitig die Qualifikationsanforderungen an die nachgefragte Arbeitsmenge verändert: Arbeitsintensive und geringqualifizierte Tätigkeiten im Industriebereich wurden in den letzten zwanzig Jahren verstärkt abgebaut und teilweise durch eine Nachfrage nach hochqualifizierten Tätigkeiten ersetzt. Die diesbezüglichen Handlungsempfehlungen des Endberichts gehen in die richtige Richtung. Diese berücksichtigen jedoch nicht, dass die Situation durch einen gesunkenen Einsatz des Staates und der Unternehmen für die Weiterbildung mit verursacht und verschärft wird. Stattdessen wird verstärkt an die Eigenverantwortung des Individuums appelliert, ohne dass überhaupt die Bedingungen bestehen, die jede und jeden in die Lage versetzen würden, diese Verantwortung wahrnehmen zu können. Ganz zu schweigen davon, dass diese Art der „Eigenverantwortung“ in zunehmendem Maße auf Eigenfinanzierung reduziert wird. In diesem Kontext führt die Weiterbildung lediglich zur Verschärfung der bildungsbedingten und sozialen Selektion.

Obwohl sich der Anteil der Erwerbstätigen ohne formalen Berufsabschluss, die an einer beruflichen Weiterbildung teilnehmen, zwischen 1979 und 1997 von vier auf 17 Prozent erhöht hat, war dies immer noch mit Abstand der geringste Anteil im Vergleich zu den Berufsgruppen mit einer „höheren“ beruflichen Qualifikation, wie z. B.

Facharbeitern (35 Prozent) oder leitenden Angestellten (56 Prozent) (Kuwan 2000). Gerade im Zusammenhang mit dem Strukturwandel und der Bedeutung von Qualifizierung als Maßnahme gegen Arbeitslosigkeit, hat daher die Herstellung von Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt für uns einen zentralen Stellenwert. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten die niedrig qualifizierten Erwerbstätigen bevorzugt in der Weiterbildung gefördert werden. Insofern ist es aus unserer Sicht erfreulich, dass die Mehrheit der Enquete-Kommission empfiehlt, ein Bundesrahmengesetz für die Weiterbildung und einen gesetzlichen Anspruch auf Weiterbildung für Geringqualifizierte zu entwickeln. Mit dieser Empfehlung wird an den nicht eingelösten Anspruch aus der Bildungsreform der 60er und 70er Jahre angesetzt, die Weiterbildung zu einer gleichberechtigten „4. Säule des Bildungswesens“ auszubauen. Wir sind der Auffassung, dass unter dem Aspekt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse diese rahmengesetzliche Regelung des Bundes durch eine entsprechende Ergänzung des Artikels 75 GG abgesichert werden sollte. Zugleich ist die öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung zu erhöhen, um eine kontinuierliche Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen und insbesondere Geringqualifizierten und Erwerbslosen einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung zu sichern. Hierbei ist zu gewährleisten, dass die öffentliche Finanzierung gestärkt wie auch die Beteiligung durch die Unternehmen an der Finanzierung ausgeweitet wird und es sind Kriterien und Standards für die Qualitätssicherung festzulegen.

Ein Rahmengesetz für Weiterbildung widerspricht keineswegs dem Gestaltungsanspruch durch die Tarifpartner, es schränkt auch nicht die Spielräume der Länder und Kommunen ein. Im Gegenteil. Ein Rahmengesetz soll bundesweite Prinzipien und Mindeststandards festlegen, die durch Länder und Kommunen ausgestaltet und weiterentwickelt werden können. Gewerkschaften und Betriebsräte werden gegenüber den Unternehmen gestärkt, die Ausgestaltung in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen durchzusetzen. Dies setzt voraus, dass auch im Betriebsverfassungsgesetz ein Mitbestimmungsrecht in Qualifizierungsfragen verankert wird.

#### 11.3.5.2.2 Arbeitszeit

Auf unser Drängen hin ist die skeptische Formulierung gegenüber einer gesetzlichen Überstundenbegrenzung entfallen und die Forderung nach Zeitsouveränität im Zusammenhang mit der Arbeitszeitflexibilisierung aufgenommen worden. Allerdings bleibt die entsprechende Empfehlung im Endbericht zum Abbau der Überstunden unverbindlich formuliert. Zum einen wird dies als nur „denkbar“ benannt, zum anderen bezieht sich die Forderung nach einer Begrenzung der Arbeitszeit ausschließlich auf die Jahresarbeitszeit.

Allerdings haben Appelle zum Überstundenabbau in der Vergangenheit und im Bündnis für Arbeit keinen Erfolg gehabt. Die Reduktion der Überstunden ist aber zu wichtig für den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, als dass die Politik weiterhin auf einen freiwilligen Abbau hoffen

sollte – rund zwei Milliarden bezahlter Überstunden entsprechen rein rechnerisch 1,2 Millionen Arbeitsplätzen. In einem ersten Schritt ließen sich so knapp zehn Prozent der geleisteten Mehrarbeit in neue Stellen umwandeln. Eine gesetzliche Begrenzung der Jahreshöchst Arbeitszeit würde für diesen positiven Arbeitsmarkteffekt allerdings nicht ausreichen. Wir halten deshalb eine Begrenzung der wöchentlichen Höchst Arbeitszeit für zwingend notwendig. Dafür spricht auch, dass die vergangene Produktivitätssteigerung ohne Umwandlung in Arbeitszeitverkürzung oder Lohnsteigerung erheblich zur Massenarbeitslosigkeit beigetragen hat. Die gesetzliche Begrenzung der Arbeitszeit widerspricht nicht der Tarifautonomie. Im Gegenteil. Die Kluft, die bereits jetzt zwischen gesetzlicher wöchentlicher Höchst Arbeitszeit und durchschnittlicher tarifvertraglich vereinbarter Arbeitszeit besteht, erschwert den Gewerkschaften bereits heute, eine wöchentliche Arbeitszeitverkürzung durchzusetzen. Insofern würde durch eine gesetzliche Regelung der Spielraum der Gewerkschaften, weitere Arbeitszeitverkürzung auf tarifvertraglicher Basis zu vereinbaren, erweitert.

Die im Endbericht angeführten Empfehlungen zur eingeschränkten Förderung von Langfrist-Arbeitszeitkonten bedürfen unsere Ansicht nach dringender Ergänzungen, welche die Ansprüche der Arbeitnehmer allgemeinverbindlich festlegen sollen:

- Zuschlagspflicht für Arbeitszeiten, die über die tarifvertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit hinausgehen, auch wenn sie durch Zeitguthaben kompensiert werden;
- Rechtsanspruch auf eine entgeltliche Umwandlung des Zeitarbeitskontos bei Ausscheiden des Arbeitnehmers aus dem Betrieb bzw. bei Insolvenz;
- Schutz des Zeitguthabens vor der Anrechnung auf Lohnersatzleistungen. Bisher wird im Falle einer Kündigung mit anschließender Arbeitslosigkeit die Umwandlung von Zeitguthaben in Entgelt von den Arbeitsämtern wie eine Abfindung behandelt und führt zu einer Minderung der Lohnersatzleistungen;
- Sicherung der Zeitsouveränität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die Handlungsempfehlung im Endbericht zur verstärkten Hilfe bei der Existenzgründung ist nach unserer Ansicht keine sinnvolle Forderung zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Insbesondere lässt sich dadurch kein Abbau der Arbeitslosigkeit bei „geringqualifizierten“ Personen erreichen. Wir befürchten vielmehr, dass durch einen solchen Ansatz eher der „informelle Sektor“ in Deutschland gestärkt würde. Unserer Ansicht nach ist der im internationalen Vergleich relativ geringe Anteil der Selbstständigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen nicht das Ergebnis zu geringer Hilfen zur Existenzgründung, sondern auf eine zu schlechte Geschäftsaussicht zurückzuführen, die sich unmittelbar aus der seit Jahren schwachen Binnenkonjunktur ergibt. Unterstrichen wird dieses durch die anhaltend hohe Anzahl der Unternehmensinsolvenzen in der Bundesrepublik Deutschland.

### 11.3.5.3 Stärkung der Binnenmarktorientierung

Der Bericht stellt zwar berechtigter Weise die wachsende Bedeutung einer internationalen Kooperation vor allem in der EU und einer Koordination der europäischen Makropolitik heraus, um der Standortkonkurrenz entgegenzuwirken. Im Endbericht werden aus dieser Perspektive Empfehlungen entwickelt, die auch für uns von zentraler Bedeutung sind. Es fehlen allerdings entsprechende wirtschaftspolitische Empfehlungen, die konkrete Schritte für eine verstärkte Binnenmarktorientierung insbesondere in den einzelnen Mitgliedstaaten beinhalten müssten. Dabei lagen mit einem Gutachten (Scharpf 2001) durchaus interessante Analysen und Ansätze genau für diesen Aspekt vor.

Für uns stellt die primäre Ausrichtung auf die Erhöhung von Exporten einen wesentlichen Grund für den angeführten Verlust staatlicher Autonomie in der Arbeits- und Sozialpolitik dar. Jede wirtschaftliche Entwicklung benötigt eine ausreichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage. In Deutschland wird versucht, diese Nachfrage primär über die Ausweitung des Exports und eine Dominanz der deutschen Unternehmen auf dem Weltmarkt zu steigern.

Im Zuge der europäischen Integration sind nicht nur Industrie und Landwirtschaft, sondern auch die Energie- und Bauwirtschaft, der Luft-, Wasser-, Schienen und Straßengüterverkehr, die Post, Telekommunikation, die Finanzdienstleistungen und die unternehmensbezogenen Dienstleistungen dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt worden, ohne soziale Standards und Grundrechte zu sichern. In der Konkurrenz um Direktinvestitionen, verbunden mit der Drohung der Kapitalverlagerung steigt die Abhängigkeit von den Gewinnerwartungen der mobilen Investoren. Zur Stabilisierung der Aktienkurse, insbesondere zur Abwehr von Übernahmen erfolgen Entlassungen oder ein mittelfristiger Stellenabbau, wo früher regional- und beschäftigungspolitisch orientierte Lösungen angestrebt wurden (vgl. PDS-Minderheitsvotum, zu AG Finanzmärkte). Unter diesen Bedingungen haben transnationale Konzerne in der Vergangenheit den Druck auf Regierungen erhöht, um Deregulierungen durchzusetzen, soziale Standards und Rechte erodierten und der gewerkschaftliche Einfluss wurde geschwächt. Die Tarifautonomie, als Grundbestandteil sozialer Demokratie, wird in der politischen Diskussion vor allem von den konservativen und liberalen Kräften zunehmend angegriffen. Der soziale Konsens wurde weitgehend aufgekündigt und durch einen „Wettbewerbskorporatismus“ ersetzt, in dem alle sozialen und ökologischen Anforderungen an Unternehmen der Verbesserung der Weltmarktstellung untergeordnet werden. Die Reallohnsenkungen (seit 1993 um 6,4 Prozent) führten nicht zu mehr Arbeitsplätzen, sondern schwächten nur die Binnennachfrage.

Hinzu kommt, dass im Durchschnitt in den hochentwickelten Industrieländern die Beschäftigungsquoten (Anteil der tatsächlich Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren) in den Branchen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, kontinuierlich von 41 Prozent (1970) auf

33 Prozent Ende der neunziger Jahre abnahmen (vgl. Scharpf 2001:6). Die im Endbericht geforderten europäischen Mindeststandards und Mindestsozialeleistungsquoten sind eine überfällige Reaktion auf die sozialen Probleme. Darüber hinaus halten wir jedoch Reformen für dringend notwendig, damit die Sozialbindung des Eigentums und von Unternehmen gestärkt wird sowie die Möglichkeit gewerkschaftliche und betriebliche Gegenmacht auch in den wettbewerbsintensiven Branchen zu organisieren, erweitert werden kann.

Obwohl alle hochindustrialisierten Länder in den wettbewerbsintensiven Branchen dem gleichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, geht aus dem angeführten Gutachten (Scharpf 2001) hervor, dass es erhebliche Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten der Länder gibt: Der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren lag im Jahre 1998 in der Schweiz, Norwegen, Dänemark, Japan, den USA und Großbritannien über 70 Prozent, in Belgien, Finnland, Frankreich und Italien dagegen unter 60 Prozent. Deutschland lag mit 60,5 Prozent unter dem OECD-Durchschnitt von 66,5 Prozent (ebd.). Diese Unterschiede sind laut Gutachten auf die unterschiedlichen Entwicklungen in den Dienstleistungsbereichen zurückzuführen. Dänemark weist dort beispielsweise eine Beschäftigungsquote von 38,4 Prozent auf, während Deutschland mit 28,1 Prozent unter dem OECD-Durchschnitt (33,6 Prozent) blieb.

In den Industriegesellschaften wächst der Bedarf an sozialen, kulturellen und ökologischen Dienstleistungen. In den skandinavischen Ländern wurde hierzu die öffentliche Daseinsvorsorge umfassend ausgebaut: Der Staat stellt ein universelles Angebot von sozialen Dienstleistungen für Familien mit Kindern, für Kranke, Behinderte und alte Menschen bereit, das einerseits die Familien von Pflege- und Betreuungsleistungen entlastet, Bildungsleistungen verbessert und andererseits eine erhebliche Zahl von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor geschaffen hat. Die Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor liegt in diesen Ländern mit 20-25 Prozent deutlich höher als in Deutschland mit 9,1 Prozent. Im Zuge dieser Entwicklung wurde auch die Frauenerwerbstätigkeitsquote signifikant erhöht. Sie liegt mit ca. 75 Prozent weit über der in Deutschland von 61,8 Prozent. Darüber hinaus wurden Dienstleistungen im personenbezogenen, eher lokal erbrachten und konsumierten Bereich ausgeweitet. In den anderen Industriestaaten werden soziale Dienste, wie beispielsweise die für den Erhalt der Gesellschaft unerlässlichen Pflege- und Betreuungsdienste, zu einem größeren Anteil entweder außerhalb des formellen Arbeitsmarktes in der Familie erbracht, oder über den Markt bezogen. Ein Teil der Länder, z. B. die USA, haben diese Dienstleistungen über einen Niedriglohnsektor organisiert. Diese Länder weisen eine höhere Beschäftigungsquote in privaten personenbezogenen Dienstleistungen und eine höhere Frauenerwerbstätigenquote aus als in Deutschland.

Während die positiven skandinavischen Erfahrungen bei der Beschäftigung im öffentlichen Dienstleistungssektor ausgeblendet werden, ist die politische Diskussion zunehmend vom Ausbau eines Niedriglohnsektors für private Dienstleistungen geprägt. Mit letztgenannten Lösungsan-



satz befasst sich der Endbericht erfreulicher Weise im Ganzen eher kritisch. Wir teilen diese Sicht und fügen weitere kritische Argumente hinzu:

- Die Aufnahme eines subventionierten Arbeitsplatzes im Niedriglohnsektor ist für den Betroffenen keine Alternative zu einem qualifizierten Arbeitsplatz, denn im „Mainzer Modell“ übersteigt die geförderte Lohnspanne zuzüglich der staatlichen Förderung kaum das Existenzminimum und schützt damit nicht vor Armut trotz Arbeit.
- Eine Finanzierung aus den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit würde bedeuten, dass andere arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen abgebaut werden müssten. Damit würde sich der marginale Beschäftigungseffekt des „Mainzer Modells“ zur Bedeutungslosigkeit reduzieren.
- Eine Bezuschussung oder Beitragsentlastung von Niedriglöhnen ist im Zusammenhang mit einem teilweise auftretenden Fachkräftemangel das falsche wirtschaftspolitische Signal und reduziert langfristig das Innovationspotential der Wirtschaft.
- Eine Niedriglohnsubventionierung untergräbt den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft. Er ist ein Anreiz, der die Polarisierung des Arbeitsmarktes verfestigt: Hier die durch den beschleunigten Strukturwandel gesuchten, hoch bezahlten und mit Normalarbeitsplätze ausgestatteten hochqualifizierten Arbeitnehmer, dort der geringqualifizierte Rest, der nur noch gering produktive Tätigkeiten ausführt, die deshalb nur niedrig bezahlt und vom Staat bezuschusst werden müssen, um die Existenzsicherung zu gewährleisten.
- Die erforderlichen Leistungen werden auf diese Weise oftmals schlecht, inhuman oder einkommensabhängig und damit Einkommensschwache ausgrenzend erbracht.

Im Endbericht werden aus diesen negativen Effekten aber keine Konsequenzen gezogen bzw. Handlungsempfehlungen abgeleitet, um den sozialen und ökologischen Umbau ähnlich wie in den skandinavischen Ländern auch bei uns zu organisieren. Wir fordern deshalb ergänzend zum Endbericht nachhaltig wirkende öffentliche Investitionen in den Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge und die gesellschaftliche Infrastruktur, die mit sozial und tariflich geschützten Arbeitsverhältnissen zu verbinden sind.

Ein Teil der höheren öffentlichen Ausgaben sollte in den Ausbau der kommunalen Infrastruktur fließen. Hierzu hat beispielsweise das Institut für Urbanistik ermittelt, dass der Investitionsbedarf der Kommunen die tatsächlich geleisteten Investitionen bei weitem übersteigt – für die Kommunen wird ein Investitionsbedarf von 650 Milliarden Euro errechnet. Demgegenüber liegt der Anteil der öffentlichen Bruttoinvestitionen – hierzu zählen die Ausgaben für die Infrastruktur – am Bruttoinlandsprodukt im Jahre 2002 voraussichtlich nur noch bei 1,6 Prozent. Im Jahr 1994 lag dieser Anteil noch bei 2,7 Prozent und Mitte der 60er Jahre bei fünf Prozent. Im Jahr 2001 sind die

kommunalen Investitionen um 30 Prozent unter den Stand des Jahres 1992 gefallen. In der EU ist die Bundesrepublik das Schlusslicht. Denn in der EU betragen die Infrastrukturausgaben im Durchschnitt 2,5 Prozent des BIP und selbst in den USA liegt der Anteil der öffentlichen Bruttoinvestitionen bei 3,4 Prozent des BIP (ver.di Tarifbewegung 2002).

#### **Empfehlung: Kommunales Infrastrukturprogramm**

*Wir empfehlen, dass Bund, Länder und Gemeinden ein Programm zur Infrastrukturentwicklung auflegen. Dabei geht es vorrangig um Stadt- und Dorferneuerung, öffentliche Bildungsstätten, Forschungseinrichtungen, sowie soziale und kulturelle Einrichtungen und um die Verbesserung der ökologischen Situation.*

#### **Empfehlung: Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor**

*Wir empfehlen den Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, in dem gesellschaftlich sinnvolle Arbeit mit öffentlicher Finanzierung vorwiegend von gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Trägern geleistet wird. Ein Teil der notwendigen Mittel kann durch die Projekte und Unternehmungen selbst erwirtschaftet werden. Im ÖBS sollen tariflich bezahlte und unbefristete Arbeitsplätze geschaffen werden und er soll beispielsweise folgende Tätigkeitsfelder beinhalten:*

- *Unterstützung gesellschaftlicher Selbstorganisation: Qualifizierung und Weiterbildung von Ehrenamtlichen aus Politik, Vereinen, Bürgerinitiativen, Dienstleistungsagenturen für Vereine, Unterstützung für Selbsthilfe und Nachbarschaftsprojekte, Entwicklung von Stadtteilkultur.*
- *Verbesserung der öffentlichen Daseinsvorsorge: Altenpflege, Psychosoziale Beratungsgruppen, Schuldner- und Verbraucherberatung, Gemeinwesenarbeit und multikulturelle Projekte, Jugend- und Seniorenfreizeitprojekte, Breitensport.*
- *Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur: Vorbereitende Arbeiten zur Entwicklung ökologisch verträglicher Naherholungsprojekte, Renaturierung von Biotopen und Entsiegelung von Flächen, Begrünung von Wohngebieten, Anlage und Unterhalt von Spiel- und Sportplätzen.*
- *Förderung sozialer und ökologischer Innovationen: Wissenschafts- und Gesundheitsläden, Förderung ökologischer Produktinnovationen bis zur Marktreife, Ökologieberatung für Haushalte, Handwerk usw.*

#### **Empfehlung: Stärkung gewerkschaftlicher und betrieblicher Interessensvertretung**

*Stärkung von Binnenmarktorientierung und Beschäftigung setzen neben dem Ausbau öffentlicher Infrastruktur und Daseinsvorsorge Maßnahmen voraus, mit denen die Sozialbindung von Unternehmen auch in den wettbewerbsintensiven Branchen wieder verstärkt wird. Dies schließt u.a. die Mitbestimmung in bezug auf beschäftigungssichernde Maßnahmen und bei Fusionen und*

*Übernahmen, die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen und ein Verbandsklagerecht, die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns sowie das Verbot von Aussperrungen ein.*

#### 11.3.5.4 Binnenmarktorientierte Steuerpolitik

Eine Stärkung der Binnenmarktorientierung setzt zusätzlich eine andere Abgaben- und Steuerpolitik voraus. Entgegen der auch von der Bundesregierung vertretenen Auffassung, dass die Globalisierung Steuer- und Sozialabgabensenkungen für Unternehmen erzwingt, wird aus dem bereits angeführten Gutachten (Scharpf 2001) und den darin aufgeführten OECD-Vergleichszahlen über Beschäftigungsquoten und Steuer- und Sozialabgabenquoten bemerkenswerter Weise deutlich, dass eine höhere Steuer- und Abgabenquote keine negativen Beschäftigungseffekte hat. Im Einzelnen geht daraus hervor:

- Es gibt keinen statistischen Zusammenhang zwischen der Steuer- und Sozialabgabenquote und der Gesamt-Beschäftigungsquote.
- Es gibt keinen statistischen Zusammenhang zwischen der Steuer- und Sozialabgabenquote und der Beschäftigungsquote des wettbewerbsintensiven, exportorientierten Sektors.
- Es gibt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Steuer- und Sozialabgabenquote und der Beschäftigungsquote im geschützten Dienstleistungssektor, der Dienstleistungen, die im wesentlich lokal erbracht und konsumiert werden.
- Aber: Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Steuer- und Sozialabgabenquote und dem geschützten Sektor, wenn bei diesem zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen unterschieden wird. Die Beschäftigungsquote bei einfachen privaten Dienstleistungen ist in den Ländern höher, wo die Steuer- und Abgabenquote niedriger ist. Dagegen ist die Beschäftigungsquote bei öffentlichen Dienstleistungen in den Ländern höher, in denen auch die Steuer- und Abgabenquote höher ist.

Insofern stellen wir fest, dass eine Wirtschaftspolitik, die die grundsätzliche Annahme zugrunde liegt, durch steuerliche Entlastung der Unternehmen gestiegene Unternehmensgewinne würden in die Schaffung neuer Arbeitsplätze investiert, in mehrfacher Hinsicht gescheitert ist.

Die Steuererleichterungen für große Kapitalgesellschaften durch die Senkung der Körperschaftsteuersätze und die Steuerbefreiung der Gewinne von Beteiligungsveräußerungen führten nicht zum erhofften Wirtschaftswachstum und neuen Arbeitsplätzen, obwohl die Eigenfinanzierungsmittel der Unternehmen zunahmen. Allein die Einnahmen des Staates aus der Körperschaftsteuer sind durch die Steuerreform im Jahr 2001 fast komplett weggebrochen. Sie reduzierten sich für 2001 um 92,8 Prozent, so dass von 23,5 Milliarden im Jahre 2000 nur noch 1,7 Milliarden Euro übrig blieben. Die Steuerfreistellung von Veräußerungsgewinnen der Kapitalgesellschaften wird die Steuereinnahmen 2002 um weitere 4 Milliarden Euro

reduzieren. Damit wurde die Steuerpolitik der konservativ-liberalen Vorgängerregierung, die u. a. die Vermögenssteuer abgeschafft hatte, weitergeführt.

Doch warum sollten die Kapitalgesellschaften die zusätzlichen finanziellen Mittel für eine Aufstockung der Produktionskapazitäten nutzen und damit Arbeitsplätze schaffen, wenn das bestehende Warenangebot aufgrund stagnierender bzw. sinkender Massenkauflkraft bereits heute nicht abgesetzt werden kann? Schließlich haben die Unternehmen in einer solchen Marktsituation die Möglichkeit, die zusätzlichen finanziellen Mittel für eine Reduzierung ihrer Fremdverschuldung, eigene Geldanlagen, Rationalisierungsinvestitionen oder Unternehmensbeteiligungen zu verwenden. Für eine dieser Möglichkeiten haben sich die Kapitalgesellschaften wohl entschieden, denn zu einem spürbaren Stellenaufbau ist es bei ihnen nicht gekommen.

Für eine Steigerung der Binnennachfrage wurde mit der Steuer- und Finanzpolitik nichts erreicht, weil zum einen für Geringverdiener die Entlastungen durch die Erhöhung von indirekten Steuern und Gebühren kompensiert wurden. Zum anderen fehlten die Mittel für den notwendigen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Die Steuerfreistellung von Veräußerungsgewinnen wirkte geradezu als „Brandbeschleuniger“ für Entlassungen, weil die Unternehmen, um Übernahmen zu verhindern, sich primär an der Steigerung des Aktienwertes (*shareholder-value*) ausrichten. Darüber hinaus hat die Fiskalpolitik die Unternehmen durch eine sinkende Körperschafts- und Einkommenssteuerquote aus ihrer sozialpolitischen Verantwortung entlassen. Diese Finanz- und Steuerpolitik hat damit massgeblich zu den seit langem zu geringen Wachstumsraten der Binnennachfrage beigetragen und die Einnahmeseite des Staates negativ beeinflusst. Das Ergebnis ist im internationalen Vergleich ernüchternd: Deutschland hat im Vergleich zum OECD-Durchschnitt zwar eine niedrigere Steuer- und Abgabenquote (der Anteil der Einkommens- und Körperschaftsteuer am Bruttoinlandprodukt ist in der Bundesrepublik bereits vor der Steuerreform die zweitniedrigste im Vergleich zu 18 OECD-Ländern gewesen), aber auch eine niedrigere Beschäftigungsquote, hohe Massenarbeitslosigkeit und niedrige Wachstumsraten des Sozialproduktes.

Die Konsequenz kann unserer Auffassung nach nur in einer auf Stärkung der Binnennachfrage zielenden Fiskalpolitik liegen:

#### **Empfehlung: Besteuerung nach Leistungsfähigkeit**

*Wir fordern die Bundesregierung auf zu einer Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zurückzukehren, d. h.:*

- *Reform der Unternehmenssteuern zu Lasten größerer und ertragsstarker Unternehmen;*
- *Wiedererhebung der Vermögenssteuer;*
- *Rückkehr zur Besteuerung von Veräußerungsgewinnen;*
- *Stärkere Bekämpfung der Steuerhinterziehung;*
- *Die Einführung einer kommunalen Investitionspause.*

#### 11.4 Sondervotum des sachverständigen Kommissionsmitglieds Dr. Michael Baumann zu Kapitel 3, Empfehlungen 3-8, 3-9, 3-10 des Abschlussberichts der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“

Im Bericht ist es nach meinem Eindruck nicht hinreichend gelungen, die für die deutsche Politik hinsichtlich einer aktiven Gestaltung der Globalisierung empfohlene größere Kohärenz (s. Empfehlung 10-2) selbst durchgängig zu erreichen. Ich möchte dies hinsichtlich der Sichtweise der Nord-Süd Beziehungen ausgehend von den drei Empfehlungen (3-8 ff.) zum Nord-Süd Handel darlegen. Die diese Empfehlungen prägende Freihandelsdoktrin trägt zumindest aus Sicht zivilgesellschaftlicher Akteure dem unausweichlichen Gebot einer nachhaltigen Entwicklung globaler Beziehungen als Beachtung natürlicher Grenzen und entschiedeneren Schritten zu einer fairen und gerechten Welt(wirtschafts)ordnung nicht ausreichend Rechnung. Die Nord-Süd Realität ist heute gekennzeichnet durch eine weitgehend ungeschützte Öffnung des Südens für Produkte und Kapital aus dem Norden und vielfältige Schutzmaßnahmen des Nordens gegenüber konkurrenzfähigen Produkten und auch Arbeitskräften aus dem Süden. Sie enthält dem Süden Chancen zu einer entwicklungs- und nachhaltigkeitsförderlichen Politik vor. Gleichzeitig erlaubt sie dem Norden sich seiner Verantwortung nur teilweise zu stellen. Die Globalisierung hat zu einer Missachtung von Prioritäten geführt, wie sie vor 10 Jahren in Rio de Janeiro vereinbart wurden.

##### 11.4.1 Nachhaltigkeit als Imperativ der Globalisierung

Nachholbedarf besteht nach über 10 Jahren der derzeitigen Globalisierungswelle – neben der Frage von Fairness und Gerechtigkeit – vor allem in der ökologischen Dimension dieses Imperativs. Weltweit hat seine ökonomische und im Norden meist auch seine soziale Dimension eine stärkere Lobby als die ökologische Dimension. Die Zeit, die uns auf dem Weg zu einem neuen Zivilisationsmodell bleibt, das den ökologischen Grenzen des Wachstums Rechnung trägt<sup>1</sup>, ist gemessen in Wahlperioden unbekannt. Unbestreitbar ist, dass seit der globalen Übereinkunft anlässlich der UNCED Konferenz in Rio de Janeiro 1992 keine Umkehr wesentlicher damals beklagter negativer globaler Trends bei zentralen sozialen und Umweltbedingungen erreicht werden konnte.<sup>2</sup> Der nach 200

Jahren westlicher Industrialisierung verbliebene Umwelt- raum für eine Entwicklung des Südens nach gleichem Muster wird zunehmend eingeengt, obwohl wir das in unserem Alltag in Deutschland kaum wahrnehmen können.

Dies in Fortführung bisheriger ökonomischer Muster und Trends weiterhin ungenügend zu beachten, würde in diesem Jahrhundert unbestreitbar die geophysikalischen Gegebenheiten der Erde überfordern. Die bisher verfügbaren multilateralen Verfahren im UN-Kontext reichen für ein Gegensteuern erkennbar nicht aus. Der gewachsenen Ernüchterung ja Verzweiflung mancher Entwicklungsexperten steht allerdings die immer wieder neue Hoffnung auf eine bessere Welt entgegen, die Zehntausende von Menschen in Orten wie Seattle, Porto Alegre oder in Johannesburg ausdrücken.

Für die Arbeit der Enquete-Kommission hierfür zentrale textliche Grundlagen – insbesondere die Kapitel 8. Nachhaltigkeit<sup>3</sup> und 9. Weltbevölkerung – wurden buchstäblich in letzter Minute entworfen. Sie konnten daher weder sorgfältig diskutiert noch in den Dialog mit den unsere nicht nachhaltige Wirtschafts- und Lebensweise in wesentlichen Punkten fortschreibenden Kapiteln 3. Waren und Dienstleistungen und 4. Arbeitsmärkte geführt werden.

Die nötige fachliche Diskussion hätte den Einstieg in die nach den Berichten der oben genannten Enqueten überfällige Auseinandersetzung über das Wie eines Übergangs in eine ressourceneffiziente und ressourcenleichtere nachfossile Wirtschaftsweise und Empfehlungen zum kreativen Umgang mit den dabei unvermeidbaren gesellschaftlichen Konflikten werden müssen.<sup>4</sup> Heute wäre dieser Umstieg aufgrund breiter Vorarbeiten tatsächlich noch ohne von der Bevölkerung im Norden schwer akzeptierbare Einbußen an Lebensstandard vorstellbar.

acht (Wackernagel, Rees 1997). Eine Weiterführung der Ökosteuer, die Umsetzung der Zielstellungen: 50 Prozent erneuerbare Energieerzeugung 2050 sowie Steigerung der Energie- und Rohstoffproduktivität um 40 Prozent bis 2020 – jeweils bezogen auf 1990 – sind wichtige Elemente der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Eine vom WBGU, dem Nachhaltigkeitsrat und NGOs geforderte Zielstellung für die Reduktion von klimaschädlichen Emissionen von – 40 Prozent für 2020, wie parteiübergreifend bereits 1998 in der o. g. Enquete beschlossen – wurde mit Rücksichtnahme auf die deutsche Wirtschaft nicht in die Strategie der Bundesregierung aufgenommen. Dies gilt ähnlich für die Fortführung umweltschädlicher Subventionen. Aus ökologischen Gründen – „Faktor 4“, zu dem sich auch die Bundesregierung „langfristig“ bekennt (Bundesregierung 2002: 68) – wäre bis 2050 eine Reduzierung um 80 Prozent erforderlich. Die Einführung eines verbindlichen Emissionshandelssystems sowie eine vollständigere preisliche Berücksichtigung von Umweltrisiken durch erweiterte Haftungsregeln sind weitere notwendige Schritte auf dem Weg zu einem nachhaltigen Wirtschaftsmodell (Bals 2002: 28ff.).

<sup>1</sup> Ich verweise hier auf die Ergebnisse von Enquete Kommissionen des 12. („Schutz der Erdatmosphäre“ sowie „Schutz des Menschen und der Umwelt“) und 13. („Schutz des Menschen und der Umwelt“) BT. Siehe besonders die damaligen Minderheitenvoten und das Sondervotum von Prof. Rochlitz, MdB, im Endbericht der letzteren Enquete. Zu aktuellen Einschätzungen s. z. B. die Veröffentlichungen des WBGU ([www.wbgu.de](http://www.wbgu.de)) und des Worldwatch Instituts ([www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org)).

<sup>2</sup> Siehe z. B. Sachs (2002). In isolierter Betrachtung scheint diese Einschätzung für Deutschland nicht zuzutreffen, vgl. Umweltbundesamt (2002). Der Fokus auf die nationale Dimension lässt aber den ökologischen Rucksack unserer Wirtschafts- und Lebensweise außer

<sup>3</sup> Wichtige Ergebnisse zur Nachhaltigkeit finden sich vor allem im Kapitel 10 (Global Governance). Nachhaltigkeit wird dort zum programmatischen Ziel von Politik (Empfehlung 10-1) empfohlen. Empfehlungen zur Ressourceneffizienz, zur Welternährung und Landwirtschaft, zur biologischen Vielfalt, zum Klimaschutz im Flugverkehr, zum nachhaltigen Konsum, zum Technologietransfer werden im Kapitel 7 entwickelt. Auch zum nachhaltigen/ethischen Investment, gibt es im Bericht konkrete Ergebnisse (Kapitel 2.4.5, Empfehlung 2-14).

<sup>4</sup> Siehe Kopfmüller u. a. (2001), Grunewald (2001).

### 11.4.2 Fairness und Gerechtigkeit als Voraussetzung einer nachhaltigen Globalisierung

Die Probleme der Entwicklungs- (und Transformations-) länder stehen in engem Wirkungszusammenhang mit der Gefährdung globaler öffentlicher Güter wie Frieden soziale Sicherheit, Schutz der natürlichen Ressourcen sowie wirtschaftliche Entwicklung. Daher ist die Nord-Süd (Wirtschafts-)Politik notwendigerweise auch ein zentrales Thema der Globalisierung – zumal aus der Perspektive von Nachhaltigkeit i. S. einer fairen Berücksichtigung der Interessen heutiger und künftiger Generationen auf der Erde.

Exemplarisch möchte ich dieser für mich in der Kommission vorzeitig abgebrochenen Diskussion an den *Empfehlungen: Verbesserung des Marktzugangs für Entwicklungsländer (3-8), Antidumping (3-9) und Special and Differential Treatment (3-10) zur Nord-Süd Handelspolitik* nachgehen. Diese Empfehlungen können isoliert den Eindruck erwecken, dass die Kommission eine Fortführung der für viele Entwicklungsländer im OECD Vergleich durchaus beispielhaften EU Marktöffnungspolitik<sup>5</sup> nicht nur als eine notwendige Bedingung für einen allmählichen Aufholprozess des Südens ansehen könnte. Denn die traditionelle Freihandelssicht sieht in dem Zulassen einer Ressourcenallokation entsprechend den komparativen Kostenvorteilen unter den nachstehenden Voraussetzungen sogar eine hinreichende Bedingung für einen Aufholprozess. Udemokratische nicht partizipative und nicht transparente Regierungsformen, wie sie die Mehrheit der Entwicklungsländer prägen, sind ein Haupthindernis für Entwicklung<sup>6</sup>. Von gleich großer Bedeutung wie die innere „good governance“ sind aber die globalen Rahmenbedingungen wie sie in der Nachkriegszeit im wesentlichen nach den Interessen der wenigen reichen Länder (rule maker) geschaffen wurden und heute für alle Länder (rule taker) gelten. Damit hat sich die Kommission ausführlich befasst (s. Kapitel 11.4.2.1).

Von den meisten Menschen wird der absolute Abstand in Einkommen und Lebenschancen zwischen Nord und Süd und die unveränderte Zahl absolut armer Menschen als besonders großer Skandal wahrgenommen. Die meisten Untersuchungen deuten zudem auf weiter zunehmende Unterschiede. Bedeutsam sind ebenso im Globalisierungsprozess auftretende zunehmende Differenzierungsprozesse innerhalb der einzelnen Länder und auch zwischen Entwicklungsländern. Die den diplomatischen Usancen entsprechende Einteilung in Nord (G 7, OECD) und Süd (G77 und China) wird der Realität keineswegs mehr gerecht. Die reichen Ölländer, Schwellenländer oder auch die osteuropäischen Transformationsländer ebenso wie China haben sehr wenig mit den in UN-Kategorien 49 ärmsten Entwicklungsländern gemeinsam.

<sup>5</sup> Hier sind die zahlreichen Präferenzabkommen bis hin zur jüngsten EBA Initiative ebenso wie der weitgehende Verzicht der EU auf das Antidumping Instrument zu nennen. Zu einer kritische Sicht – hinsichtlich der unzureichenden Öffnung im Agrarsektor – s. Windfuhr (2002: 82ff.).

<sup>6</sup> Sen (2002: 180ff.).

Schätzungen zufolge leben derzeit 80 Prozent der Gewinner der Globalisierung „im Norden“ und immerhin 20 Prozent mit einem dem westlichen Lebensstandard vergleichbaren Lebensstandard in Entwicklungsländern – alleine in Indien über 50 Mio. Zusammen umfassen sie etwa 20 Prozent der Weltbevölkerung. Eine Minderheit im Norden und die große Mehrheit im Süden – 40 Prozent der Menschen leben in den ärmsten Ländern, deren Welthandelsanteil beträgt 3 Prozent – hat aus der Globalisierung noch keinen Vorteil ziehen können und keine Chance sie mitzugestalten.

#### 11.4.2.1 Verbesserte Rahmenbedingungen für den Süden und kommende Generationen

Insbesondere hinsichtlich notwendiger Reformen der institutionellen Regeln (*Empfehlung (E) 10-12*) hat die Kommission umfassende Änderungen zugunsten der Entwicklungsländer empfohlen wie paritätische Stimmrechte in den Bretton Woods Institutionen (*E 2-12, 10-6*), Unterstützung von Ansätzen zur Regionalisierung (*E 2-6, 2-8, 2-12, 10-3, 10-8*), zur Entschuldung (*E 2-16*), zu einer internationalen Insolvenzregelung (*E 2-17*) und auch der neuerlichen stufenweisen Anhebung des deutschen ODA Beitrages (*E 2-15*).

Ein strategisch ähnlich bedeutsamer Ansatz sind die Empfehlungen zur Beachtung ökologischer und sozialer Standards durch Politik und Unternehmen. (*E 3-31 – 3-41, sowie 10-14*). Damit greift die Kommission wichtige Anregungen der Minderheit im Endbericht der o. g. Enquete-Kommission des 12. Deutschen Bundestages auf. Eine weltweite Umsetzung könnte die Aussichten für unsere Welt zweifellos verbessern, wenn diese Standards als Ansätze zu einer globalen Ethik<sup>7</sup> beachtet und nicht als juristisch nicht sanktionierte „weiche Regeln“ missbraucht werden. Auf eine rechtlich verbindliche Regelung zielt in diesem Zusammenhang die von der Kommissionsmehrheit empfohlene Priorität von multilateral vereinbarten menschenrechtlichen, sozialen und Umweltregeln vor den Handelsregeln der WTO (*E 3-30, 10-5*). Die Kommission hat sich u. a. bei dieser Thematik leichter getan mit deutlichen Empfehlungen, bei denen die Verantwortung für die Umsetzung weiter von den unmittelbaren Umsetzungsmöglichkeiten einer Bundesregierung entfernt ist. So steht die Empfehlung einer Verankerung von Sozialstandards<sup>8</sup> im globalen Regelwerk der WTO (*E 3-33*) neben einer Prüfempfehlung hinsichtlich einer Einbeziehung der Kernarbeitsnormen oder Umweltgesichtspunkten in die Kriterien für nationale Hermes-Bürgschaften (*E 3-34*).

<sup>7</sup> Korten (1999: 153) hat darauf aufmerksam gemacht, dass auch für A. Smith, den Begründer der Wirtschaftslehre der unsichtbaren Hand seine „The Theory of Moral Sentiments“ eine selbstverständliche ethische Grundlage war.

<sup>8</sup> Hier hat sich die Mehrheit abweichend vom Zwischenbericht. 2001: 65 ff. auf eine Formulierung verständigt, die der heutigen Rechtslage (Art. 33 der ILO Satzung), Rechnung trägt (Reichert 2001b), nach der die ILO (www.ilo.org) bei Erfolglosigkeit ihres Sanktionsinstrumentariums andere internationale Organisationen um Unterstützung bitten kann.

#### 11.4.2.2 Abschied vom „Aufholprozess“

Eine explizite Auseinandersetzung über Ziele eines angesichts der zunehmenden Überlastung der ökologischen Tragfähigkeit unserer Erde heute noch vorstellbaren „Aufholprozesses“ des Südens, die auch die zunehmenden Unterschiede zwischen und innerhalb der Entwicklungsländer einschließen würde, ist in der Kommission unterblieben. Die UNCTAD schätzt, dass sich bislang etwa ein Dutzend dieser über 140 Länder in die Weltwirtschaft integrieren konnten. Aus deren Integration resultieren im wesentlichen die Welthandelszuwächse des Südens. Auf nur einige dieser Länder – vor allem China, mit seiner bekanntlich zweifelhaften performance an „good governance“, Beteiligung von Zivilgesellschaft oder der Einhaltung von Kernarbeitsnormen – konzentrieren sich dabei auch die ausländischen Direktinvestitionen. Die fast 50 LDCs fallen dagegen immer mehr zurück. Das von der Bundesregierung im Rahmen der Millenniumserklärung der VN beschlossene und in der Enquete Kommission diskutierte Aktionsprogramm 2015 gibt mit seiner Fokussierung auf ausgewählte Ziele (wie Armutshalbierung) zumindest eine implizite Antwort.<sup>9</sup>

#### 11.4.2.3 Protektionismus des Nordens

Anhaltende massive Marktzugangsbeschränkungen des Nordens sind nach gemeinsamer Einschätzung von OECD und IWF<sup>10</sup> das zentrale handelspolitische Nord-Süd Thema. Sie betreffen schwerpunktmäßig Agrarprodukte sowie Textilien und Bekleidung.

Schätzungen von WTO und UNCTAD über das potentiell mögliche zusätzliche Exportvolumen des Südens bei Fortfall aller Zugangsbeschränkungen des Nordens bewegen sich zwischen ein und zwei Mrd. US-Dollar pro Tag.<sup>11</sup> Dies würde für die Länder des Südens eine Ausweitung ihrer Exporteinnahmen um bis zu 50 Prozent bedeuten und einer Anzahl von ihnen damit dringend benötigte Mittel zur eigenständigen Entwicklungsfinanzierung bereitstellen können

Die in *Empfehlung 3-8* zu recht angesprochene, die Chancen der Entwicklungsländer diskriminierende, Art der Zollerhebung bedeutet heute<sup>12</sup> noch immer, dass zwei so unterschiedliche Länder wie die Mongolei und Norwegen an die USA jährlich Einfuhrzölle von 23 Mio. US-Dollar bezahlen, mit dem Unterschied, dass die Mongolei dafür Strickwaren im Werte von 143 Mio. US-Dollar und Norwegen Rohöl, Triebwerke und geräucherten Lachs für

5,2 Mrd. US-Dollar verkaufen konnte. Jeder in den USA erzielte Dollar ist damit für die Mongolei mit 16 Cents und für Norwegen mit 0,5 Cents belastet. Auch im Rahmen der EBA Initiative der EU wird die Mongolei weiter Zoll zahlen müssen, da sie nicht zu den dort begünstigten 49 ärmsten Ländern gehört. Weitere Marktöffnungen gerade für weiter entwickelte Entwicklungsländer sind für deren angestrebte tiefere Integration in den Weltmarkt vordringlich.

Tarifäre Zugangsbeschränkungen, wie sie im Vordergrund der *Empfehlung 3-8* stehen, stellen heute nicht mehr das Haupthemmnis beim Marktzugang für Entwicklungsländer dar. Der oben genannte Trade and Development Report (UNCTAD 2002) verweist auf die seit 1980 erheblich gestiegenen Anteile der Entwicklungsländer am Welthandel insgesamt und speziell am Industriegüterhandel. Diese zahlenmäßigen Zuwächse sind aber aufgrund der nördlichen Marktbarrieren mit einer Vielzahl von strukturellen Fehlallokationen in Entwicklungsländern verbunden, die dazu beitragen, dass der Zuwachs des für das innere Wachstum dieser Länder notwendigen Wertschöpfungsanteils mit ihrer Handelsentwicklung nicht Schritt hält, ja sich teilweise sogar gegenläufig entwickelt. Die Industrieländer haben danach dagegen seit 1980 15 Prozent Marktanteile verloren, aber u. a. durch ihre Kontrolle weltweiter Produktionsnetze<sup>13</sup> ihren Wertschöpfungsanteil um 15 Prozent erhöhen können. Ein Gegensteuern würde eine stärkere Ansiedlung von Wertschöpfungsketten im Süden verlangen. Die Zugangsbarrieren führen auch zu einem verschärften Konkurrenzkampf von Entwicklungsländern untereinander mit nachteiligen Auswirkungen auch auf Sozialstandards. In diesem Zusammenhang stellen aus wachsenden Ansprüchen der Verbraucher im Norden resultierende Standards (s. Kapitel 11.4.2.4) eine weitere noch ungelöste handelspolitische Herausforderung dar.

Anti-Dumping Maßnahmen (s. Kapitel 3.3.2.1.) sind ein indirekter aber vor allem gegenüber schwachen Ländern mit wenigen Exportgütern höchst wirksamer und häufig protektionistisch missbrauchter Schutzmechanismus. Die *Empfehlung 3-9* bleibt hier im Rahmen der EU-Position und berücksichtigt nicht auch nach Meinung von OECD und UNCTAD<sup>14</sup> sinnvolle Schritte zur Einschränkung des Missbrauchs durch starke Länder, wie er von Entwicklungsländern im Hinblick auf das Auslaufen des besonderen Schutzes nördlicher Produzenten von Textilien und Bekleidung ab 2005 befürchtet wird.

„Special and Differential Treatment“ (s. Kapitel 3.3.2.2.) ist eine handelsrechtliche Ausformung des nur partiell ins GATT und später die WTO aufgenommenen Grundsatzes der Solidarität, mit dem Ziel, den grundsätzlichen kräftemäßigen Nachteilen von Entwicklungsländern in einer Freihandelsordnung mittels systematischer entwicklungs-förderlicher Ausnahmeregelungen gerecht zu werden. In

<sup>9</sup> Bemerkenswert ist, dass sich in der Wirtschaftstheorie zunehmend die von Paul Krugman um die Zeitenwende 1990 begründete Sichtweise einer „neuen Freihandelstheorie“ durchsetzt, die multiple Gleichgewichtszustände kennt und damit insbesondere ärmeren Ländern die Entwicklungsdekaden alte Verheißung einer Aufholmöglichkeit nun auch in der Theorie nimmt. s. dazu Kappel (1999).

<sup>10</sup> Siehe OECD (2001: 10), ähnlich IWF Direktor Horst Köhler (2001: 24).

<sup>11</sup> 700 Mrd. US-Dollar jährlich für das Jahr 2005 hat die UNCTAD (2002: 46, 136) geschätzt Moore (2002); schätzt für heute die Hälfte.

<sup>12</sup> Moore (2002).

<sup>13</sup> OECD (2001: 24), UNCTAD (2002: 73 ff., 99 ff.).

<sup>14</sup> OECD (2001: 12, UNCTAD (2002: 62).

ihrem Rahmen gibt es derzeit über 145 spezielle Regelungen.<sup>15</sup>

Aus Sicht der Entwicklungsländer ist der Anspruch aber immer mehr zu einem Druckmittel der Industrieländer für Wohlverhalten einzelner Länder(-gruppen) verkommen. Aus solchen Erfahrungen stammt die Forderung einer Reihe von Entwicklungsländern, hierfür ähnlich bislang meist von IL durchgesetzten Sonderabkommen der WTO ein Rahmenabkommen zum „special and differential treatment“ mit einem höheren Maß an Verlässlichkeit für die Begünstigten zu entwickeln. UNCTAD und OECD haben auch hierzu vielfältige Vorschläge unterbreitet, die deutlich über die *Empfehlung 3-10* hinausreichen.<sup>16</sup>

Nahezu ein Tabuthema für den Norden ist im Zusammenhang der Marktöffnung allerdings die Mobilität von Arbeitskräften.<sup>17</sup> Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass wir unseren Wohlstand und Frieden auf Dauer nur bewahren können, wenn es gelingt, dass Hunderte von Millionen von Menschen in den („Jobs to the people“) Entwicklungsländern u. a. durch eine weit reichende Marktöffnung im Norden für sich und ihre Kinder mehr Perspektiven als bisher sehen.

#### 11.4.2.4 Offene Fragen auf dem Weg zu einem fairen und nachhaltigen Welthandel

Die in erheblichem Umfang aus wachsenden (gesundheitlichen, umweltbezogenen, sozialen) Ansprüchen der Konsumenten im Norden resultierende Standardsetzung für Importe (s. dazu auch Kapitel 3.5.3 und 7.7.7.1) stellt die Nord-Süd Handelspolitik unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten ebenso wie aus Aspekten der WTO-Konformität vor viele noch ungelöste Herausforderungen. Transparenz im Rahmen von multilateral vereinbarten WTO Mechanismen (zeitlicher Vorlauf, Überprüfung, Verfahren mit geringstem entwicklungspolitischem Nachteil) und erforderlichenfalls Umstellungshilfen sind hier Forderungen, um protektionistischen Missbrauchs zu vermeiden.

Ebenso gibt es im Norden wie im Süden aus derartigen Nachhaltigkeitsgesichtspunkten konfliktreiche Vorstellungen (unter Gesundheitsgesichtspunkten z. B. hinsichtlich des Einsatzes von Hormonen oder gentechnisch veränderten Pflanzen auch innerhalb des Nordens) hinsichtlich der Sicherung bäuerlicher Strukturen, der Sicherung lokaler Produktion und Ernährung. Sie begrenzen sowohl im nördlichen (Multifunktionalität, standortgerechte Bodenbewirtschaftung, regionale Vermarktung, Lebensmittelsicherheit), wie im südlichen (Ernährungssicherung/Development Box) Interesse die Ausschöpfung rechnerischer Marktpotentiale nicht nur großer Produzenten.

<sup>15</sup> OECD (2001: 13).

<sup>16</sup> UNCTAD (2002: 42 ff., OECD (200: 105 ff.).

<sup>17</sup> Im Zwischenbericht (2001: 70) war hierfür noch eine besondere Behandlung in der weiteren Arbeit der Kommission vorgesehen. Die GATS Verhandlungen schließen eine Lockerung für befristet tätige Fachleute ein. Siehe dazu auch Kapitel 3.3.3.5.7.

Dies ist möglicherweise mit einem im heutigem Preissystem messbaren Einkommensverzicht verbunden, der aber mit kulturellen, regionalen und traditionellen Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit abzuwägen ist. Auch daher die hohe Bedeutung des „special and differential treatment“ für viele Entwicklungsländer. Eine vergleichbar differenzierte und vorsichtige Position hat die Mehrheit der Kommission in ihrer Haltung zu den in der WTO laufenden GATS-Verhandlungen über die Öffnung von Dienstleistungsmärkten eingenommen (s. *E 3-11 ff.*).

Zwischen dem Wunsch nach wachstumsförderlicher schneller Integration in den Weltmarkt (womöglich auf Kosten der Umwelt) und dem Wunsch einer umweltschonenden („leapfrog into the solar age“<sup>18</sup>) Entwicklung entsteht ein für viele Entwicklungsländer ohne Hilfe von außen verständlicherweise häufig zu Lasten der Umwelt gelöster Konflikt.

Hier spiegeln sich m. E. durchaus berechtigte im vorliegenden Bericht und auf der internationalen Ebene noch nicht befriedigend austarierte Anliegen nachhaltiger Entwicklung im Norden und im Süden, die es ernst zu nehmen gilt. Genauso wie den Menschen im Norden eine Arbeitsimmigration in großem Umfang offensichtlich nicht zuzumuten ist, muss der Norden Verständnis aufbringen für Vorstellungen im Süden speziell nach einer Sicherung der einheimischen Nahrungsmittelversorgung und generell eigenständigen Perspektiven von Entwicklung.

In vielfältiger Weise hat sich die Kommission in diesem Zusammenhang ausgehend von den positiven Erfahrungen der EU mit Empfehlungen zur Förderung der Regionalisierung insbesondere zugunsten der Chancen von Entwicklungsländern befasst – sowohl in Fragen der Finanzmärkte und der makroökonomischen Steuerung (*E 2-6, 2-8, 2-12*) als auch hinsichtlich ihrer politischen Stärkung und der besseren Nutzung von UN-Strukturen (*E 10-3, 10-8*). Ein Vertreter einer Süd-NGO hat für die Kommission (s. Kapitel 10.2.3.2) aus seiner Sicht der Erfahrungen von Entwicklungsländern in der Zusammenarbeit mit dem Norden den Vorschlag einer weitreichenden Selbstbestimmung einzelner Weltregionen („Deglobalisierung“) über ihre Entwicklungswege entwickelt.

#### 11.4.3 Für einen „fairen globalen deal“

Der 1992 in Rio de Janeiro unternommene Versuch eines unter dem Vorzeichen nachhaltigen Wachstums an Umwelt- und Entwicklungsinteressen orientierten Nord-Süd Ausgleichs ist nur teilweise gelungen. Das Kioto Protokoll und die Biodiversitätskonvention (s. *Kapitel 7.7.3 & 4*) sind die bekanntesten Ergebnisse der Agenda 21 – mit ihren zehntausendfachen lokalen, regionalen und nationalen Aktivitäten weltweit – und wurden als erste praktische Schritte zu einem nachhaltigen Zivilisationsmodell verstanden. Ein wichtiger Durchbruch hierbei war auch die Global Environment Facility (GEF) mit einem Nord-Süd paritätischen Entscheidungsmechanismus aber einer gemessen an den Rio Vereinbarungen bis heute nur ungenü-

<sup>18</sup> Sachs (2002: 22).

Lediglich etwa 1 Prozent der vom UNCED Sekretariat als für die Umsetzung der Agenda 21 geschätzten jährlich zusätzlich benötigten Mittel werden hierüber aufgebracht. Eine Ursache dafür ist, dass die sämtliche Staaten in den 90er Jahren überrollende Globalisierungswelle – mit ihrer einseitigen Orientierung auf die Freisetzung von Wachstumskräften – diesen ersten Versuch eines „globalen deal“ an den Rand der Aufmerksamkeit schob.

Der 11. September ist weltweit auch als ein Warnzeichen auf unerträgliche und nicht mehr vernachlässigbare Unterschiede für die Chancen von Menschen in Nord und Süd verstanden worden. Er hat deutlich gemacht, dass nationale Sicherheit heute nicht ohne ein mehr an menschlicher Sicherheit zu erreichen ist.<sup>19</sup> Die heutige Aufgabe ist es, die mit der Globalisierung täglich freigesetzten Wachstumskräfte im Sinne eines „fairen globalen deal“<sup>20</sup> deutlicher als bisher weltweit an sozialen und ökologischen Grenzen sowie der kulturellen Vielfalt zu orientieren.

Dazu gehören auf Seiten des Nordens:

- der Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise (s. Kapitel 11.4.2.1),
- die Berücksichtigung von Interessen des Südens bei den globalen Regelwerken (11.4.2.1) sowie
- Schuldenerlass und Hilfen an den Süden für nachhaltigkeitsförderliche Vorhaben (11.4.2.1, 11.4.2.4),

und auf Seiten des Südens:

- nachvollziehbare Verbesserungen des Human Development Index , mehr Partizipation (11.4.2),
- Ansiedlung von Wertschöpfungsketten im Süden („jobs to the people“) (11.4.2.3) sowie
- Mitwirkung an der Umsetzung von multilateral vereinbarten Umweltvereinbarungen und von nachhaltigkeitsförderlichen Standards im Handel (11.4.2.4).

<sup>19</sup> In der EU und den USA wurden bislang pro Kopf vergleichbar hohe Summen für menschliche und militärische Sicherheit aufgewendet. In der EU und auch in Japan ist allerdings der nichtmilitärische Anteil deutlich höher als in den USA.

<sup>20</sup> Hierfür gibt es vielfältige ähnliche Vorschläge, s. z. B. Sachs (2002: 69ff.), UNEP Generalsekretär Prof. Töpfer anlässlich seiner Eröffnungsansprache bei einer Veranstaltung des Nachhaltigkeitsrats am 13.5.2002 in Berlin.

