FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Jan Ziekow (Hrsg.)

HERAUSFORDERUNGEN DER GLOBALISIERUNG FÜR DIE NATIONALE UND SUPRANATIONALE POLITIK

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 243

Jan Ziekow (Hrsg.)

Herausforderungen der Globalisierung für die nationale und supranationale Politik

Speyerer Forschungsberichte 243

Jan Ziekow (Hrsg.)

HERAUSFORDERUNGEN DER GLOBALISIERUNG FÜR DIE NATIONALE UND SUPRANATIONALE POLITIK

Vorträge und Diskussionsbeiträge
des Forschungssymposiums anlässlich der Emeritierung
von Univ.-Prof. Dr. Dieter Duwendag
am 3. Dezember 2004

**DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SEYER**

2006

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

(Speyerer Forschungsberichte ; 243)
ISBN 3-932112-81-4

Herstellung:
DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG SPEYER

Alle Rechte vorbehalten

Umschlagentwurf:
© 8/97 TRIFTY ART Grafik Design • 67550 Worms • Hauptstr. 32 • Tel.: 0 62 41/95 15 38

Vorwort

Der vorliegende Band gibt die Vorträge und Diskussionen wieder, die auf dem vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. *Dieter Duwendag* als Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer veranstalteten Symposium „Herausforderungen der Globalisierung für die nationale und supranationale Politik" gehalten wurden. Das Symposium fand am 3. Dezember 2004 in Speyer statt und führte mehr als 50 Freunde, Kollegen und Schüler von *Dieter Duwendag* zu einem fruchtbaren Gedankenaustausch zusammen. Es war dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung ein Bedürfnis, sein langjähriges Mitglied und vorbildlichen Forscher *Dieter Duwendag* mit dieser Veranstaltung zu ehren. Zusätzlich aufgenommen wurde die „Berliner Rede" von Herrn Altbundespräsidenten *Johannes Rau*, dem für die Erteilung der Erlaubnis zum Abdruck des Textes zu danken ist.

Weiterer Dank gebührt Frau *Elisabeth Gerhards* und insbesondere Frau *Ilse Steiger* für die Vorbereitung des Symposiums und die redaktionellen Arbeiten zur Drucklegung des Bandes.

Speyer, im Januar 2006 *Jan Ziekow*

Inhaltsverzeichnis

Jan Ziekow

Begrüßung und Eröffnung des Forschungssymposiums 1

Vorträge

Richard Senti

Die WTO in den Fallstricken des Rechts, der Wirtschaft und der Politik 7

Diskussionsbeiträge zum Vortrag von *Richard Senti* 21

Michael Frenkel

Finanz- und Währungskrisen: Ist die Liberalisierung der Finanzmärkte zu weit gegangen? 31

Diskussionsbeiträge zum Vortrag von *Michael Frenkel* 51

Wolfgang Franz

Ausländische Direktinvestitionen und Arbeitsplatzverlagerungen: Den Handlungsbedarf richtig erkennen und umsetzen 57

Diskussionsbeiträge zum Vortrag von *Wolfgang Franz* 71

Ernst Ulrich von Weizsäcker

"Eine andere Welt ist möglich!"–Positionen der Globalisierungskritiker... 81

Diskussionsbeiträge zum Vortrag von *Ernst Ulrich von Weizsäcker*..... 91

Podiums- und Plenumsdiskussion

Dieter Duwendag

Thesen zur Podiumsdiskussion: "Global Governance – Politische Gestaltung der Globalisierung" 105

Carl Böhret, Wolfgang Franz, Michael Frenkel, Richard Senti

Podium-Statements zu "Global Governance"..... 115

Plenumsdiskussion 125

Rudolf Fisch, Dieter Duwendag

Schlussworte 135

Memorandum

Johannes Rau

Chance, nicht Schicksal – die Globalisierung politisch gestalten ("Berliner Rede") 141

Verzeichnis der Teilnehmer am Forschungssymposium 159

Begrüßung und Eröffnung des Forschungssymposiums

Von Jan Ziekow*

Sehr geehrter, lieber Herr Duwendag,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich darf Sie in Speyer zum Forschungssymposium "Herausforderungen der Globalisierung für die nationale und supranationale Politik" begrüßen, um über diese zentrale Frage gegenwärtiger und künftiger Politik zu sprechen – in erster Linie aber, um den Kollegen zu würdigen, zu dessen Ehren das Symposium stattfindet: *Dieter Duwendag*.

Dieter Duwendag ist – und wenn man zusammen mit ihm ein solches Symposium plant, mag man es wirklich kaum glauben und zweifelt am Sinn von Altersgrenzen – zum Ende des Wintersemesters 2003/2004 aus dem aktiven Dienst an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften ausgeschieden. Ich denke, die Deutsche Hochschule verdankt ihm sehr viel. Das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung – kurz: FÖV – jedenfalls tut es, und deshalb bin ich sehr froh, lieber Herr *Duwendag*, dass Sie nach wie vor Ordentliches Mitglied des FÖV sind. Ihre Erfahrungen in Fragen der ökonomischen Dimension von Reform- und Integrationsprozessen und Vielem weiteren mehr sind für das Institut unverzichtbar. Der Titel des Symposiums soll die damit verknüpfte Erwartung versteckt zum Ausdruck bringen, denn ich denke, dass Herr *Duwendag* nicht der Typ ist, der sich Herausforderungen entzieht.

Das Werk von Herrn *Duwendag* zu würdigen, bin ich sicher nicht berufen. Dies ist aus berufenerer Feder in der von *Hermann Knödler* und *Michael Stierle* – übrigens beide ehemalige Forschungsreferenten am Institut – zum 65. Geburtstag herausgegebenen Festschrift "Globale und monetäre Ökonomie" erfolgt. Ich kann für mich nur sagen, dass ich viele von Herrn *Duwendags* Arbeiten auch aus der – sicher anderen – Perspektive eines Juristen als außerordentlich spannend und anregend empfunden habe. Und so war es für den Volkswirt *Dieter Duwendag* und für mich als Juristen gar nicht so schwer, ein Thema für dieses Symposium zu finden, das für viele Disziplinen

---

* Univ.-Prof. Dr.; Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

anschlussfähig ist. Aber gerade diese Disziplinengrenzen übergreifende Kommunikationsfähigkeit stellt ja eine der Besonderheiten des FÖV dar.

Fragestellungen mit internationalem ökonomischen Bezug sind in den letzten Jahren mehr und mehr in den Mittelpunkt Ihres Schaffens gerückt, lieber Herr *Duwendag*. Neben Geld und Währung, Konjunktur-, Finanz- und Beschäftigungspolitik, Europäischer Integration mit einem besonderen Fokus auf der EU-Osterweiterung, Economies in Transition, insbesondere mit Blick auf Russland, stellt eben gerade die Untersuchung internationaler Wirtschaftsbeziehungen und von Globalisierungsphänomenen einen der Forschungsschwerpunkte Ihres neueren Wirkens dar. Dankenswerterweise haben Sie diese Aspekte auch und gerade in der Forschung des FÖV verankert, wie die von Ihnen geleiteten Forschungsprojekte "Wirtschaftliche Integration der Staaten Osteuropas in die EG", "Reformen in Russland" und "Globalisierung der deutschen und westeuropäischen Wirtschaft in Südostasien" belegen.

Lassen Sie mich als Direktor des FÖV nur am Rande bemerken, wie schwierig es ist, einen Forscher mit Ihrer Spannbreite, ja man ist versucht zu sagen: Ihres Kalibers, in den organisatorischen Rahmen eines Forschungsinstituts einzubinden. Das FÖV hat – korrespondierende und ordentliche Mitglieder zusammengenommen – über 40 Mitglieder, die in drei Sektionen zusammenarbeiten, nämlich der Sektion I "Modernisierung in Staat und Verwaltung", der Sektion II "Verwaltung in der Mehrebenenpolitik" und der Sektion III "Verwaltung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren". Allein die drei Projekte aus neuerer Zeit, die ich eben genannt habe, berühren das Spektrum aller drei Sektionen.

Der tiefere Grund hierfür liegt vielleicht in den Ursprüngen von Herrn *Duwendag*. In Hamburg geboren, kann man ihm schon vom reinen Auftreten her einen souveränen hanseatischen Grundton nicht absprechen. Und Hanseaten als weltgewandte Kaufleute wissen zwar zu kalkulieren – deshalb auch bei Herrn *Duwendag* der Hang zur Ökonomie -, wissen aber auch, dass sie ein gewisses Risiko auf den Weltmeeren nicht scheuen dürfen. Natürlich liegt es mir vollkommen fern, lieber Herr *Duwendag*, Ihr wissenschaftliches Oeuvre als riskant zu bezeichnen. Aber eine Risikobereitschaft ist unverkennbar. Es gibt viel zu viele Forscher – oder solche, die sich dafür halten –, die irgendwann einmal meinten, eine gute Idee gehabt zu haben, und dieses Thema dann über Jahrzehnte in immer ähnlicher werdenden Veröffentlichungen zu Tode reiten. Davon kann bei Ihnen wahrlich keine Rede sein: Der Weg von Ihrer 1970 an der Universität Münster angenommenen Habilitationsschrift zum Thema "Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975" bis zu Ihren heutigen Forschungsschwerpunkten war weit – dies erkennt auch ein Fachfremder –, zumal er noch über weitere Forschungsfelder führte.

Es spricht vielleicht für die Möglichkeiten, die der Forschungsstandort Speyer bietet, dass Sie diesen Weg seit 1972 als Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und Mitglied des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung gegangen sind und dabei höchst reizvolle Angebote wie den Ruf an die Universität Frankfurt abgelehnt haben. Für die Geschicke der Deutschen Hochschule waren Sie in den Jahren 1978 bis 1980 als Rektor und hernach als Prorektor verantwortlich. Viel länger, nämlich fast 20 Jahre, waren Sie Vorsitzender des Fachausschusses für Studium und Lehre, eines für eine Einrichtung wie die Speyerer Hochschule zentralen Organs. Ich hätte ob dieses in der zu erbringenden Integrationsleistung und auch sonst überaus anspruchsvollen Amtes nicht mit Ihnen tauschen wollen, habe aber gleichzeitig immer Ihre Amtsführung bewundert. Noch mehr bewundert habe ich – und zwar nicht neidlos, sondern neidvoll – Ihre Ergebnisse in der Lehrevaluation. Dass Sie dabei nicht nur immer unter den Besten, sondern sehr häufig der Beste waren, sagt eigentlich alles über den akademischen Lehrer *Dieter Duwendag.*

Der Kreis der heute zum Symposium für Herrn *Duwendag* Versammelten spiegelt – so hoffe ich jedenfalls – in funktionaler Betrachtung einen Großteil der Personengruppen wider, mit denen der Forscher, Lehrer und Berater *Duwendag* zusammengearbeitet hat und weiterhin arbeitet, nämlich Kollegen aus Speyer und von anderen Hochschulen, Fachleute aus der Praxis und Schüler. Mir scheinen das gute Voraussetzungen dafür zu sein, dass wir heute Abend vielleicht von einer gelungenen Veranstaltung sprechen können.

Vorträge

Die WTO in den Fallstricken des Rechts, der Wirtschaft und der Politik

Von Richard Senti*

In der Uruguay-Runde (1986-1993) hat das aus der Nachkriegszeit stammende Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) eine institutionelle und materiellrechtliche Neuausrichtung erfahren. Institutionell, indem anstelle des provisorischen GATT-Vertrags die Welthandelsorganisation (WTO) als internationale Organisation mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit trat; materiellrechtlich durch die Ausweitung des Geltungsbereichs über den Güterhandel hinaus auf den grenzüberschreitenden Dienstleitungshandel (GATS) und die handelsrelevanten Eigentumsrechte (TRIPS). Der Agrarhandel, vor dem das GATT im Verlauf seiner Geschichte kapituliert hatte, fand in der Uruguay-Runde ein Zusatzabkommen mit der Zielsetzung, die nationalstaatlichen Schutzvorschriften auf die GATT-Handelsordnung auszurichten. Der Handel mit Textilien und Bekleidung, bisher außerhalb des GATT geregelt, ging in das Textilabkommen ein, mit dem Ziel, diesen Handelsbereich in einer Zeitspanne von zehn Jahren ebenfalls ins GATT zu integrieren. Schließlich erstarkte zu Beginn der neunziger Jahre auch die Streitschlichtungsordnung durch die Schaffung einer Rekursinstanz und die Verbindlicherklärung der Entscheide.

Indessen ist es der WTO in ihren ersten zehn Jahren nicht gelungen, die Schwungkraft der Uruguay-Runde beizubehalten. Die Verhandlungserfolge wurden immer spärlicher und die Kritik aus den eigenen Reihen und von Seiten der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) immer lauter. Die in der ersten WTO-Ministerkonferenz (Singapur 1996) zur Diskussion gestellten Themen (Regelung des internationalen Wettbewerbs, der internationalen Investitionen, der Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und der Erleichterung der Grenzabfertigung) weckten das Misstrauen vieler Entwicklungsländer und haben bis heute keine Früchte getragen.

Keinen Fortschritt brachte auch die zweite Ministerkonferenz (Genf 1998). Sie konzentrierte sich auf Statements zum fünfzigjährigen Bestehen des GATT und übersah geflissentlich die sich bemerkbar machenden Demonstrationen der so genannten Globalisierungsgegner.

---

* Prof. (em.) Dr.; Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich; Mitglied des EU-Arbeitskreises in Bonn, des International Trade Law Committee und des WTO-/GATT-Schiedsgerichts; Vorstand des Studienkreises Internationale Beziehungen.

Nicht zu überhören war der "Aufstand der WTO-Gegner" an der dritten Ministerkonferenz der WTO (Seattle 1999). Die Organisationen der zivilen Gesellschaft machten sich die WTO zu ihrem gemeinsamen Feindbild, verschrien sie zu einer Ordnung, die ausschließlich den Interessen der Wirtschaft diene und sich über die Nöte und Sorgen der breiten Bevölkerung und der armen Länder hinwegsetze.

Die vierte WTO-Ministerkonferenz (Doha 2001) war nicht in der Lage, die immer aggressivere Kritik zu beschwichtigen, auch wenn – wenige Wochen nach dem 11. September – die Abschlusserklärung der Konferenz vor weltweiter Einigkeit und Wohlwollen gegenüber den Entwicklungsländern "triefte" und der Generaldirektor die Konferenz als einen historischen Wendepunkt im Handelssystem und in den Beziehungen zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern bezeichnete: "[...] an extraordinarily successful meeting [...] that will be remembered as a turning point in the history of the WTO and the trading system and in relations between developed and developing countries within that system".[1]

Es folgten die Jahre der verpassten Fristen. Weder im Agrarbereich noch in den Singapur-Themen noch in der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zeichneten sich Fortschritte ab. Die Agrarvorschläge von *Stuart Harbinson* (Harbinson-Bericht) wurden von allen Handelspartnern vom Tisch gewischt und die Singapur-Themen fallen gelassen. Die geplante Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels litt an der allgemein schlechten Welthandelslage, und die TRIPS-Vereinbarungen über die öffentliche Gesundheit (Zwangslizenzen) verfingen sich in Detailfragen. Unter diesen Vorzeichen war auch die Konferenz von Cancún (Mexiko, 2003) zum Scheitern verurteilt, auch wenn die Minister in der abschließenden Erklärung beteuerten, sie hätten beträchtliche Fortschritte gemacht: "We have, indeed, made considerable progress [...]".[2]

Die Entwicklung der letzten Jahre verdeutlicht, wie das Umfeld der WTO immer komplexer geworden ist, wie anstelle der bloßen Handelsordnung neue Prioritäten traten und wie die bisher geschaffene Ordnung zunehmend gesellschaftspolitisch hinterfragt wurde. Die WTO sieht sich heute den Vorwürfen ausgesetzt, sie übersehe die tatsächlichen Auswirkungen des grenzüberschreitenden Handels auf das Leben und die Gesundheit der Menschen, Tiere und Pflanzen, sie trage den Wechselwirkungen zwischen Weltwirtschaft, Arbeit und sozialer Sicherheit nicht genügend Rechnung und sie zerstöre über die Öffnung und die Liberalisierung der Märkte die Umwelt. Über alledem stellen

---

1 *WTO* (2001), FOCUS 55/1.

2 *WTO* (2003), Ministerial statement, Day 5, Ziff. 3.

die organisierten Zivilgesellschaften die Legitimation der heutigen WTO als reine Regierungsorganisation in Frage.

Warum hat die Welthandelsordnung an Schwungkraft verloren? Warum ist die WTO immer weniger in der Lage, die ihr gesetzten Ziele wie Erhöhung des Lebensstandards, Verwirklichung der Vollbeschäftigung, Anhebung des Realkommens, Erschließung und optimale Nutzung der Hilfsquellen usw. zu verfolgen und zu erreichen? Sind die Schwächen und Mängel, die in letzter Zeit zu Tage getreten sind, hausgemacht oder exogen verursacht? Kurz, welcher Art sind die Fallstricke, in denen sich die WTO verfangen hat, und wie könnte sich die WTO dieser Hindernisse entledigen? In der Gewissheit, dass eine solche Entwicklung sowohl durch viele gegenseitig unabhängige als auch durch sich aufhebende oder sich verstärkende Faktoren verursacht wird, unterscheiden die folgenden Ausführungen zwischen rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren und beschränken sich – bei der Weite des gestellten Themas – auf einzelne Schwerpunkte. Die am Schluss des Beitrags vorgetragenen Reformvorschläge sind allgemein gehalten und leiten zur anschließenden Diskussion über.

1. Die Fallstricke der heutigen Welthandelsordnung

Die Verwirklichung der im GATT und in der WTO skizzierten Welthandelsordnung ist weitgehend durch rechtliche, wirtschaftspolitische und staatspolitische Vorgaben bedingt, wobei eine genaue Zuordnung oft schwierig ist.

Fallstricke von Seiten des Rechts

Die Rechtsstruktur der Welthandelsordnung setzt sich aus Grundelementen zusammen, die in ihrer Wesensart Ausdruck und Ergebnis ihres wirtschafts- und staatspolitischen Umfelds sowie der ihnen zugeordneten Finalität sind. Die rechtlichen Grundelemente bestimmen letztlich, wie effizient eine Welthandelsordnung funktioniert und die ihr vorgegebenen Ziele verfolgt.[3] Zu Beginn dieses Abschnitts weise ich auf einige Elemente des WTO-Rechts hin, die im allgemeinen positiv bewertet werden, um anschließend als Gegenstück einige Schwächen des heutigen WTO-Rechtssystems aufzudecken.

Unwidersprochen positiv wird die Umsetzung der WTO-Grundelemente Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip, Handelsliberalisierung, Verbind-

---

3 Zu den Grundlagen der GATT-Rechtsordnung vgl. z.B. *Benedek* (1990), S. 27ff. und *Stoll/Schorkopf* (2002), S. 29ff.

licherklärung der Sonderabkommen und der Streitschlichtungsentscheide beurteilt. Das Prinzip der Meistbegünstigung verpflichtet die WTO-Mitglieder, Vorteile und Vorrechte, die sie einem anderen Handelspartner gewähren, für gleiche Produkte und Dienstleistungen allen WTO-Mitgliedern unverzüglich und bedingungslos auch zu gewähren. Ausgenommen sind Präferenzen zugunsten wirtschaftlich schwacher Staaten sowie gegenseitige Zugeständnisse innerhalb der Integrationsräume. Ein weiteres Element der heute geltenden Welthandelsordnung ist die Anwendung des Inländerprinzips, wonach ausländische Angebote von Gütern und Dienstleistungen nicht schlechter gestellt werden dürfen als einheimische. Zweifellos erfolgreich war das GATT und die WTO auch beim Abbau der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse sowie bei der Verbindlicherklärung der Sonderabkommen und Streitschlichtungsbeschlüsse.

Andererseits weist das WTO-Rechtssystem Schwächen auf, die das Erreichen der gesetzten Ziele erschweren, wenn nicht verunmöglichen. Es handelt sich erstens um die Rechtsautonomie der Mitglieder, das heißt das Konsensverfahren bei der Beschlussfassung, zweitens um die nach wie vor brüchige Streitschlichtungsordnung und drittens um die Frage der Legitimität der WTO als Organisation.

Die WTO setzt gemäß Art. IX.1 der WTO-Vereinbarung die Beschlussfassungspraxis gemäss ursprünglichem GATT fort, das heißt, ein Beschluss gilt als gefasst, wenn kein bei der beschlussfassenden Tagung anwesendes Mitglied gegen den vorgeschlagenen Beschluss formell Einspruch erhebt.[4] Es bestehen zwar übergeordnete Organe wie Ministerrat, Allgemeiner Rat, GATT-Rat usw., doch verfügen diese Organe über keine Entscheidungskompetenzen. Diese Rechtskonstruktion hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte immer wieder zu Asymmetrien geführt, indem einzelne Entscheide ohne Quorum in Kraft traten und nur jene Vertragspartner verpflichteten, die zugestimmt hatten (z.B. bei den Sonderabkommen der Tokio-Runde). In der Uruguay-Runde erfolgte diesbezüglich eine Korrektur, indem die Sonderabkommen (ausgenommen die Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen) als so genannte multilaterale Abkommen für alle WTO-Mitglieder verbindlich erklärt wurden. Andererseits entstand in der Uruguay-Runde ein Allgemeines Dienstleistungsabkommen (GATS), das in Bezug auf das Meistbegünstigungsprinzip Ausnahmelisten ("Negativlisten") und im Hinblick auf das Inländerprinzip Zugeständnislisten ("Positivlisten") erlaubte. Zwei Drittel aller WTO-Mitglieder haben vom Recht der Positivlisten Gebrauch gemacht und zwei Drittel aller Mitglieder haben weniger als 60 der 160 aufgeführten Dienstleistungen dem Inländer-

---

4 Vgl. *Stoll/Schorkopf* (2002), S. 21f.

prinzip unterstellt.[5] Das Recht der WTO erweist sich somit über weite Strecken, wie *Wolfgang Benedek* bereits im Hinblick auf die Rechtsordnung des GATT sagte, als "Völkerrecht der Koordination", das den einzelnen Vertragspartnern Autonomieschutz gewährt.[6] Die Nichtverwirklichung einer gemeinsamen Welthandelsordnung ist somit der Preis für die nationale Eigenständigkeit und rechtliche Besitzstandwahrung der einzelnen WTO-Mitglieder.

Schwer tut sich zweitens die WTO mit ihrer Streitschlichtungsordnung. Im Gegensatz zu früher vermögen die einzelnen Handelspartner die Einleitung eines Streitschlichtungsverfahrens nicht mehr zu verhindern, auch wenn sie, um Zeit zu gewinnen oder um ihrer Missbilligung Ausdruck zu geben, einen ersten Entscheid zu blockieren im Stande sind.[7] Auch verbietet die WTO-Schutzvereinbarung ein Ausweichen auf mengenmäßige Importbeschränkungen mit Hilfe der Selbstbeschränkungsabkommen.[8] Ungelöst sind aber die Fragen der Rechtsumsetzung. Einerseits enthalten die Art. 21 und 22 des WTO-Streitschlichtungsverfahrens widersprüchliche Bestimmungen über die Überwachung der Durchführung der Empfehlungen und Entschließungen sowie den Ausgleich und die Aussetzung von Zugeständnissen (Einleitung des neuen Verfahrens und der Sanktionsermächtigung), andererseits verfügt die WTO weder über Blauhelme noch Gefängnisse, um auf Länder, welche die Entschließungen des Streitlichtungsorgans nicht befolgen, unter Druck zu setzen oder einzusperren.[9] Rechtliche Schwachpunkte der WTO-Streitschlichtung werden zudem darin gesehen, dass die Streitschlichtung zu sehr auf Interessenausgleich und zu wenig auf Rechtmäßigkeit ausgerichtet ist. Im Vordergrund der Vereinbarung stehen nach Art. 3 des WTO-Streitschlichtungsverfahrens das "ausgewogene Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten", die "zufriedenstellende Regelung der Angelegenheit" und die "beidseitig akzeptable Vereinbarung". Das Anstreben eines Interessenausgleichs auf Kosten des Rechts wird vor allem bei einem Konflikt zwischen Staaten mit unterschiedlicher Marktmacht problematisch. Kritisiert wird im weitern, dass in einem multilateral ausgerichteten WTO-Handelssystem die Basis des Streitlichtungsverfahrens bilateral angelegt ist. Eine Vertragsverletzung kann allein von einer angeblich geschädigten oder bedrohten Partei, nicht aber von der WTO als Institution oder einer nicht betroffenen Drittpartei geahndet werden. Dieser Bilateralismus mag erklären, warum vor allem die

---

5 Vgl. *WTO* (2001), S. 97ff., insbesondere Box IV.1 auf S. 100.

6 *Benedek* (1990), S. 177.

7 Art. 6.1 des Streitschlichtungsverfahrens.

8 Art. 11 des Abkommens über Schutzmassnahmen

9 In Anlehnung an *Bello* (1996), S. 416.

drei mächtigen Handelspartner, die USA, die EU und Japan, sich der WTO-Streitschlichtung bedienen, während kleinere Staaten eher selten die Schaffung eines Panels beantragen.[10]

Unbeantwortet ist drittens die Frage nach der Legitimität der WTO. Während vieler Jahre befassten sich die Regierungsvertreter im Rahmen des GATT beziehungsweise der WTO unangefochten mit den Handelsproblemen. Mit der zunehmenden Verflechtung der Märkte kam, wie bereits erwähnt, die Kritik auf, die Welthandelsordnung vernachlässige die Probleme der Gesundheit, der Arbeit und des Umweltschutzes. Nicht wenig zu dieser Kritik trugen die beiden GATT- beziehungsweise WTO-Entscheide Tunfisch-Delfine und Hormonfleisch bei, die den Handel über den Schutz der Delfine stellten und das nationale Vorsorgerecht unter bestimmten Voraussetzungen preisgaben. Die in Seattle vorgetragenen Anklagen sind noch gegenwärtig: Die WTO sei zu einer der mächtigsten undemokratischen internationalen Organisationen herangewachsen, regiert von nicht demokratisch gewählten Beamten; die WTO nehme sich das Recht heraus, nationales Recht zu beseitigen, wenn dieses dem freien Handel im Wege stehe; Handelstreitigkeiten würden unter Ausschluss der Öffentlichkeit beigelegt; die WTO-Streitschlichtungsstelle entscheide stets gegen den Umweltschutz und die Interessen der Entwicklungsländer usw.[11] Die Kritik an der heutigen Welthandelsordnung mag zum Teil berechtigt sein, wenn sie sich gegen die Praxis der Streitschlichtung richtet, aber nicht, wenn sie sich auf die WTO als Vertragswerk des Handels mit Gütern und Dienstleistungen im allgemeinen bezieht. Die WTO ist keine Institution mit eigenen Rechtsetzungsbefugnissen. Sie hat kein Klagerecht, ist also in Streitfällen zwischen WTO-Mitgliedern nicht aktivlegitimiert. Sie spricht auch keine Sanktionsmaßnahmen aus. Letztlich sind es immer die WTO-Mitglieder, das heißt die Regierungen der Staaten und autonomen Zollgebiete, welche die Beschlüsse fassen, anwenden und durchsetzen. Die WTO als Organisation zum "Sündenbock" der gesellschaftspolitischen Schwächen der heutigen Weltwirtschaftsordnung zu stempeln, lässt ein tieferes Verständnis der WTO-Organisationsstruktur vermissen. Die Frage der Legitimität ist auf der Ebene der nationalen Regierungen zur Sprache zu bringen, nicht auf der Ebene der WTO. Mit anderen Worten, den Nichtregierungsorganisationen steht das Recht und die Möglichkeit zu, auf nationaler Ebene Einfluss auf die Regierungstätigkeit zu nehmen, um über die eigene Regierung Einfluss auf die Tätigkeit der Welthandelsorganisation auszuüben.

---

10 Zu den Stärken und Schwächen des WTO-Streitschlichtungsverfahrens mit weiterführender Literatur vgl. *Senti* (2000), S. 150ff.

11 Vgl. *Peet* (2003), S. 197.

Fallstricke von Seiten der Wirtschaft

Die weltweite Öffnung und Liberalisierung der Märkte hat die internationalen Beziehungen zweifelsohne erleichtert. Lag der durchschnittliche Zoll auf Industrieprodukten anfangs der fünfziger Jahre bei rund 40 Prozent, so macht er heute noch knapp 4 Prozent aus (Zeilendurchschnitte). Der Abbau der Zölle, Handelsströme vollständig zu liberalisieren. Einzelne Wirtschaftszweige genießen nach wie vor den Schutz vor ausländischen Anbietern. Im Industriebereich besteht dieser Schutz in Form von hohen und eskalierenden Zöllen und im Agrarbereich mit Hilfe mengenmäßiger Importbeschränkungen und Subventionen.

Einen relativ hohen Importschutz genießen in den Industriestaaten Textilien, Bekleidung und Lederwaren mit einem Zoll von 12 bis 18 Prozent (bei einem Durchschnitt von rund 4 %). Auch in der Uruguay-Runde waren die Industriestaaten zu keinen weiteren Zollreduktionen bereit, umso weniger, als mit dem Auslaufen des Textilabkommens auf Ende des Jahres 2004 die mengenmäßigen Importbeschränkungen weggefallen sind. Einen relativ starken Schutz erfahren auch die verarbeiteten Industriegüter dank der Zolleskalation. Die Zolleskalation besteht darin, dass die Zollbelastung mit dem Grad der Verarbeitung steigt. Die Roh- und Vorprodukte weisen in den Industriestaaten Zollbelastungen von weniger als 1 Prozent auf, wogegen Endprodukte in der Regel mit 5 bis 10 Prozent zu verzollen sind. Die Zolleskalation schützt die Verarbeitung in den Industriestaaten und steht dem Technologietransfer nach den Entwicklungsländern insofern entgegen, als die Industrieländer mit der Anhebung der Zölle auf verarbeiteten Produkten jene Importe aus den Entwicklungsländern abwehren, die sie andererseits über den Technologietransfer zu fördern vorgeben.

Eine nur bescheidene Marktöffnung und Handelsliberalisierung haben das GATT und die WTO im Agrarhandel der Industriestaaten bewirkt. Die USA beriefen sich auf die ihnen in den fünfziger Jahren gewährte Ausnahmeklausel, die damalige EWG setzte sich ganz einfach über die GATT-Vorschriften hinweg und Länder wie die Schweiz handelten Beitrittsprotokolle aus, die ihnen einen weiten Spielraum im Agrarprotektionismus zugestanden. Die Uruguay-Runde wies dem internationalen Agrarhandel zwar die richtige Rich-

---

12 Zum Zollabbau seit 1947 vgl. *Senti* (2000), Rn. 500ff.; zur Entwicklung des Handels vgl. *WTO* (2004), International trade statistics 2004, S. 165ff.

tung, aber Länder wie Norwegen haben auch heute noch durchschnittliche Agrarimportzölle von über 100 Prozent; das schweizerische Zollniveau liegt bei gut 50 Prozent und das der EU bei rund 20 Prozent.[13] Neben den Zöllen bestehen in einzelnen Industriestaaten wie der Schweiz Zollkontingente, die für eine beschränkte Importmenge keine oder relativ niedrige Zölle vorsehen, die Außerkontingentsmengen hingegen prohibitiv stark belasten. Dazu kommen die verschiedensten Agrarsubventionen, so dass in der EU und in der Schweiz die landwirtschaftlichen Einkommen schätzungsweise zu gut 50 Prozent aus staatlichen Beiträgen stammen.

Die Industriestaaten sind in all den Jahren nur bedingt bereit gewesen, ihren Protektionismus abzubauen. Diese Schutz- und Trutzpolitik der Industriestaaten trifft in erster Linie die Entwicklungsländer, deren Exporte durch die hohen Zölle behindert und deren Inlandproduktion durch die Exportsubventionen der Industriestaaten konkurrenziert werden. Diese Machtpolitik der Industriestaaten führt zu Spannungen zwischen Nord und Süd, die leicht ins Staats- und Sicherheitspolitische umschlagen können. Mit anderen Worten, die durch die Eigeninteressen der Industriestaaten bedingte Schwächung der WTO verschafft all jenen Kräften Auftrieb und eine gesellschaftspolitische Legitimitätsbasis, die als Globalisierungskritiker gegen die Industriestaaten antreten. Die heutige Schwäche der Welthandelsordnung ergibt sich nicht aus dem Vertragswerk der WTO, sondern aus dem protektionistischen Gebaren der Industriestaaten in den Bereichen der stark verarbeiteten Industrieprodukte (insbesondere der Textilien und der Bekleidung) sowie der Landwirtschaft.

Fallstricke von Seiten der Politik

Die wirtschaftliche und politische Stärke einzelner WTO-Mitglieder kann zu einer Schwächung der WTO führen und dadurch ein friedliches und wachstumsförderndes Zusammenarbeiten auf internationaler Ebene gefährden. Von politischer Seite werden der Welthandelsordnung vor allem zwei Fallstricke gelegt, einerseits in Form des Reziprozitätsprinzips und andererseits durch die Instrumentalisierung der Außenhandelspolitik als Mittel zur Verfolgung binnenpolitischer Ziele.

Das Prinzip der Reziprozität hat seine Wurzeln im Merkantilismus des siebzehnten und der ersten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts. Die einzelnen Regierungen waren bestrebt, ihre wirtschaftliche und politische Macht auf Kosten der Handelspartner zu stärken. Auf diesem Prinzip beruhte in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts das "US-Reciprocal Trade Agree-

---

13 Schätzungen der OECD in: *WTO* (2001), S. 49f.

ments Program of 1934", das die US-Handelsangebote von entsprechenden Gegenleistungen der Handelspartner abhängig machte. Das auch "Cordell Hull-Program" genannte Handelsgesetz bildete in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg die Basis der US-Vorschläge zur Schaffung des GATT. Und so kam der reziproke Programmansatz über das US-Handelsgesetz und die US-Vorschläge in die Welthandelsordnung des GATT und prägte im Sinne von Art. XXVIII des GATT die Handelsverhandlungen der letzten Jahrzehnte. Auf dem Reziprozitätsprinzip beruhte schließlich auch das Blair-House-Abkommen 1992 zwischen der EG und den USA, in dem die EG einer Reduktion der Anbaufläche von Ölsaaten als Entgelt für den Verzicht der USA auf Retorsionszölle zustimmte. Auf dem Prinzip der Reziprozität gründet ebenso der US-Vorschlag zuhanden der Doha-Runde, sämtliche US-Importzölle bis zum Jahr 2015 aufzuheben, unter der Voraussetzung, dass sämtliche WTO-Mitglieder mitziehen. Interessant ist festzustellen, wie schließlich auch das jüngste US-Handelsgesetz, das Trade Promotion Authority Act of 2002 expressis verbis dem Reziprozitätsgedanken verhaftet bleibt und den Präsident verpflichtet, die Handelsverhandlungen auf der Basis reziproker Verpflichtungen zu führen.[14] Das Reziprozitätsprinzip wird mit verschiedenen Argumenten verteidigt: Die Gegenseitigkeit sei notwendig, um Länder mit stark unterschiedlichen Handelsstrukturen an den gemeinsamen Verhandlungstisch zu bringen, um die Terms of Trade (Austauschverhältnisse) zwischen In- und Ausland zu wahren und zu verbessern und um die Inlandbeschäftigung anzuheben. Dabei wird – vor allem von Juristen, die in ihrer gesamten Ausbildung auf das "do ut des"-Prinzip eingeschworen werden – übersehen, dass Freihandel wertschöpfend wirkt, unabhängig davon, ob bei dessen Verwirklichung Gegenleistungen von Seiten der Handelspartner vorliegen oder nicht. Es ist in diesem Zusammenhang an den Grundsatz des deutschen Wirtschaftsministers *Ludwig Erhard* zu erinnern, wonach das, "was prinzipiell richtig ist, nicht einer Gegenleistung der Handelspartner bedarf, um verwirklicht [zu] werden [...]".[15]

Wie ist der Protektionismus aus der Sicht der politischen Ökonomie zu beurteilen? Die Verhandlungsdelegationen und Regierungen stehen immer unter einem persönlichen und parteipolitischen Erfolgsdruck und sind, wie *Peter Tobias Stoll* und *Frank Schorkopf* feststellen, nicht "unabhängige Akteure", "die allein einer abstrakten Rationalität folgen". Ihre Handelspolitik wird "mehr oder weniger stark durch Partikularinteressen der jeweiligen Gesellschaft geprägt" und weicht "insofern von einer Orientierung an der ge-

---

14 Zu den neun so genannten "overall trade negotiating objectives" gehört gemäss Sec. 2102 lit. a die Marktöffnung auf der Basis reziproker Verpflichtungen. Auf diesen Punkt wurde ich aufmerksam in: *Nowrot* (2004), S. 56.

15 *Erhard* (1957), S. 339.

samtwirtschaftlichen Wohlfahrt [...] ab".[16] Die Regierungen und Delegierten nehmen stets darauf Bedacht, Vorteile auf Kosten der Handelspartner zu realisieren, im Bewusstsein, dass derartige Verhandlungsergebnisse bei ihren Parteien, Wählerinnen und Wählern Gefallen finden. Dementsprechend wird auch die Bekanntmachung der Ergebnisse ausformuliert. So hat nach Abschluss der Kennedy-Runde (1964-67) das US Department of State dem Kongress vorgerechnet, die USA hätten von der damaligen EWG Zollermäßigungen im Betrag von 750 Mio. US$ zugestanden bekommen, wogegen die US-Zugeständnisse nur knapp 600 Mio. US$ ausmachten. Damit belegte die US-Delegation, wie gut sie sich gegenüber der EWG "geschlagen" habe. Über die gleichen Verhandlungen berichtete die Kommission in Brüssel, die EWG habe den USA lediglich 560 Tarifzugeständnisse gewähren müssen, gegenüber 575 Konzessionen von Seiten der US, was einen Gewinn für die EWG darstelle.[17]

Der Druck, protektionistische Maßnahmen zu befürworten, wird für Politiker besonders dann groß, wenn sie vor Wahlen stehen und der Wahlausgang ungewiss ist. Je unsicherer der Wahlausgang, desto protektionistischer die Haltung der Politiker. Vor den Wahlen mit offenem Ausgang wird es sich keine Regierung, die wiedergewählt werden möchte, leisten, wohl organisierte Gewerkschaften, Branchen und Wirtschaftszweige wie die Landwirtschaft vor den Kopf zu stoßen, Subventionen abzubauen oder Arbeitsplätze in Frage zu stellen. Wichtig sind dabei die Wahlstimmen im eigenen Land, nicht die Wahlstimmen der übrigen WTO-Mitglieder.

2. Schlussfolgerungen

Der künftigen Welthandelsordnung kommt die Aufgabe zu, das bisher Erreichte zu wahren und weiterzuführen und, um dies zu bewerkstelligen, die ihr von rechtlicher, wirtschaftspolitischer und staatspolitischer Seite in die Wege gelegten Fallstricke zu beseitigen. Da aber der WTO in ihrer heutigen Rechtsform der supranationale Charakter abgeht, werden diese Aufgaben auf ihre Mitglieder zurückgelagert. Das heißt, die in den Präambeln des GATT und der WTO vorgegebenen Ziele haben die Zielsetzungen der einzelnen Handelspartner zu sein. Die Rechtsautonomie der WTO-Mitglieder darf nicht dazu missbraucht werden, WTO-Prinzipien zu unterlaufen und Machtpolitik zu betreiben. Ein solcher Machtmissbrauch ist allenfalls die Vereinbarung von 1994 zwischen der US-Regierung und Senator *Robert Dole* über die Schaf-

---

16 *Stoll/Schorkopf* (2002), Rn. 101f.

17 *Curzon/Curzon* (1976), S. 161.

fung einer Kommission, welche die für die USA relevanten Panel- und Rekursentscheide der WTO darauf hin zu analysieren habe, ob die WTO-Schiedsstelle ihre Kompetenzen nicht überschritten habe und ob der Entscheid nicht WTO-widrig sei. Bei drei Beanstandungen in fünf Jahren komme jedem US-Parlamentsmitglied das Recht zu, eine Resolution einzubringen, die USA möchten die WTO-Mitgliedschaft aufgeben. Der Vereinbarungstext schließt mit der Feststellung: "Our goals here are [...] that the dispute settlement process [...] works as we expect it to work [...]".[18] Es mag sich bei dieser Drohgebärde um "Realpolitik" handeln, völkerrechtlich ist sie trotzdem ein Unsinn. Jedes WTO-Mitglied hat ohnehin das Recht, nach einer Kündigungsfrist von einem halben Jahr aus der WTO auszutreten. Dazu braucht es keine Machtdemonstration.

An zweiter Stelle sind die wirtschaftspolitischen Fallstricke zu beseitigen. Längerfristig wird eine Welthandelsordnung nur Sinn machen, wenn auch die wirtschaftlich starken Staaten ihren Protektionismus abbauen. Dabei geht es vor allem um den Protektionismus in den Bereichen Textilien, Bekleidung und Landwirtschaft. Das heißt nicht, dass diese Wirtschaftszweige völlig preisgegeben werden sollen, sondern, dass sie auf eine Art und Weise unterstützt werden, die nicht auf den Handel durchschlägt. Wenn die Landwirtschaft in den Industriestaaten wegen ihrer Multifunktionalität als unterstützungsberechtigt beurteilt wird, dann ist der Umweltschutz, eine reiche Artenvielfalt, die Erbringung von Landschaftspflege und die Erhaltung lebensfähiger ländlicher Räume nicht produktionsgebunden zu unterstützen, also nicht über einen starken Grenzschutz in Form von Zöllen und Importkontingenten, sondern über Beiträge (ev. Direktzahlungen), welche die Bauern unterstützen ohne gleichzeitig Grenzmauern zu errichten. Dies wird der einzige Weg sein, um die wirtschaftspolitischen und letztlich auch sicherheitspolitischen Spannungen zwischen den reichen und den armen Ländern abzubauen. Dies bedingt aber, dass die reichen Industrieländer nicht die WTO dazu missbrauchen, von den wirtschaftlich schwachen Staaten die Öffnung ihrer Güter- und Dienstleistungsmärkte zu erzwingen, während sie selber einzelne Bereiche ihrer Wirtschaft, wie zum Beispiel die Landwirtschaft, auf Kosten der armen Länder schützen.

Schließlich müssten auch die Regierungen und Politiker dazu Hand bieten, ihre politische Macht nicht über Handelsprotektionismus zu erkaufen. Dass sie in einer demokratischen Staatsverfassung ihre Macht über die wirtschaftliche Umverteilung erkämpfen, mag ihr gutes Recht sein und birgt kein internationales Sicherheitsrisiko in sich. Sobald aber diese Umverteilung auf Kosten

---

18 Detaillierte Angaben in: *Senti* (2001), S. 236.

der armen Länder geht, trägt man zur Schaffung eines Feindbilds bei, das sich letztlich über die Wirtschaft hinaus auch sicherheitspolitisch auswirkt.

Diese Ausführungen zeigen, dass die heute im WTO-Vertragswerk gegossene Welthandelsordnung einen gewichtigen Beitrag zur Erreichung der in ihrer Präambel festgelegten Ziele leistet. Wenn zurzeit die Erfolge der WTO immer spärlicher und das Voranschreiten der Handelsordnung auf den Pfaden der Marktöffnung, der Handelsliberalisierung und der Nichtdiskriminierung immer beschwerlicher und unsicherer werden, dann nicht aufgrund des Unvermögens der WTO, sondern weil die einzelnen Mitglieder und innerhalb dieser Mitglieder die Vertreter der Wirtschaft und der Regierungen die Verfolgung ihrer Eigeninteressen auf Kosten eines möglichst offenen und freien Außenhandels in den Vordergrund rücken. Daraus ergibt sich auch, dass das Feindbild, das die Nichtregierungsorganisationen von der WTO machen, falsch ist. Die wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Mängel der heute gelebten Welthandelsordnung haben zwar im WTO-Vertragswerk ihren Niederschlag gefunden, ihre Ursachen aber liegen bei den Entscheidungsträgern innerhalb der einzelnen WTO-Mitglieder. Die WTO-Gegner aber machen eine Organisation zum Sündenbock, weil sie, aus welchen Gründen auch immer, offensichtlich nicht in Opposition zu den einzelnen WTO-Mitgliedern und ihren Regierungen gehen wollen: "Sie schlagen den Sack und meinen den Esel".

Verwendete Literatur

Bello, Judith H. (1996), The WTO Dispute Settlement Understanding: Less Is More, in: The American Journal of International Law, Vol. 91, Nr. 1, S. 416ff.

Benedek, Wolfgang (1990), Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin u.a.

Bungenberg/Meessen, Hrsg. (2004), Internationales Wirtschaftsrecht im Schatten des 11. September 2001, Stuttgart u.a.

Curzon/Curzon (1976), The Management of Trade Relations in the GATT, in: Shonfield, Andrew (Hrsg.), International Economic Relations of the Western World 1959-1971, London u.a., S. 141-283

Erhard, Ludwig (1959), Wohlstand für alle, Düsseldorf

Nowrot, Karsten (2004), Neubestimmung des Einflusses der USA auf das Welthandelsrecht, in: Bungenberg/Meessen (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht im Schatten des 11. September 2001, Stuttgart u.a., S. 49-73

Peet, Richard (2003), Unholy trinity, the IMF, World Bank and WTO, Kuala Lumpur u.a.

Sautter, Hermann (2004), Weltwirtschaftsordnung, Die Institutionen der globalen Ökonomie, München

Senti, Richard (2000), WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich und Wien

Senti, Richard (2001), Die Macht in der Welthandelspolitik, Das Sichtbarwerden der Handelsmacht im WTO-Streitschlichtungsverfahren, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 52, H. 3, S. 228-242

Senti, Richard (2005), WTO, Die Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, 5. A., Zürich

Shonfield, Andrew, Hrsg. (1976), International Economic Relations of the Western World 1959-1971, London u.a.

Stoll/Schorkopf (2002), WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Köln u.a.

WTO (2001), Market Access: Unfinished Business, Post-Uruguay Round, Inventory and Issues, Special Studies 6, Genf

WTO (2004), International Trade Statistics, Genf

WTO (monatlich) FOCUS, Newsletter, Genf

WTO (jährlich) International Trade Statistics, Genf

WTO-Vertragstexte: BBl 1994 IV 435 – 1215 (deutsche Fassung); *Benedek*, Wolfgang (1998), Die Welthandelsorganisation (WTO), Beck'sche Textausgaben, München (deutsche Fassung); *Hummer/Weiss* (1997), Vom GATT '47 zur WTO '94, Baden-Baden u.a. (deutsche Fassung); *WTO* (1995), The Results of the Uruguay-Round of Multilateral Trade Negotiations, The Legal Texts, Genf (englische Fassung)

Diskussionsbeiträge
zum Vortrag von Richard Senti

Hermann Sautter *:

Herr *Senti*, Sie haben eine Bewertung der WTO vorgenommen, die relativ negativ ausgefallen ist. Wenn man eine Bewertung vornimmt, stellt man sich die Frage, nach welchem Maßstab man eine gegebene Institution oder ein Bündel von Institutionen misst. Der Maßstab kann eine globale Freihandelsordnung mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit sein oder eine schlagkräftige internationale Organisation, die Vertragsverletzungen mit eigener Rechtsbefugnis sanktionieren kann. Maßstab können auch Nationalstaaten sein, die vor allem die gesamtwirtschaftliche, gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt im Auge haben, also keine Partikularinteressen. Das heißt, der Maßstab kann eine Utopie sein. Und gemessen an dieser Utopie ist die WTO natürlich sehr negativ zu beurteilen. Das gilt im Prinzip für jede andere vorhandene Institution.

Man kann aber auch einen anderen Maßstab wählen, z. B. den uneingeschränkten Merkantilismus der Nationalstaaten, und gemessen daran ist die WTO eigentlich gar nicht so schlecht. Nach wie vor haben wir Nationalstaaten, und diese haben ihre Funktion in der Globalisierung nicht verloren. Tatsache ist natürlich auch, dass Nationalstaaten immer partikulare Interessen verfolgen, nicht nur gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsinteressen. Gemessen an dieser Realität ist die WTO schon ganz leistungsfähig – bisher jedenfalls. Allerdings lässt sich auch mit Blick auf diesen Maßstab Einiges in Frage stellen. Ganz am Anfang sprachen Sie davon, dass eine Leistung der WTO darin besteht, dass die Meistbegünstigung durchgesetzt worden sei. Und das ist jetzt meine Frage: Wie beurteilen Sie eigentlich die Entwicklung in den letzten Jahren, in denen immer mehr bilaterale und regionale Freihandelsabkommen abgeschlossen wurden, mit denen diese Meistbegünstigung durchbrochen wird? Das bedeutet doch, dass die WTO nicht nur im Blick auf die Utopie als Maßstab, sondern auch mit Blick auf die realen Möglichkeiten als Maßstab doch ziemlich deutliche Schwächen aufweist und Einiges von dem, was sie in den letzten Jahren wahrscheinlich hätte tun können, vernachlässigt hat.

Dieter Duwendag:

Herr *Senti*, vielen Dank zunächst für Ihr schönes Referat. Ich habe mich persönlich sehr gefreut, Sie einmal "live" zu erleben. Ich möchte direkt anschließen an das, was Herr *Sautter* sagte. Zu den Machtfragen im Welthandelssys-

---

* Univ.-Prof. (em.) Dr.; Georg-August-Universität Göttingen.

tem zählt ja ganz gewiss diese von Ihnen angeschnittene Frage, nämlich der explosionsartige Anstieg der regionalen bzw. bilateralen Handelszonen. Zur Größenordnung: Während wir 1990 erst 31 solcher regionaler oder bilateraler Abkommen hatten, sind es heute über 200, ein Anstieg um das 7-fache, all dies sozusagen in der Konkurrenz zum multilateralen WTO-System. Wenn das so ist, Herr *Senti*, und nach dem Scheitern von Cancún hat sich der Regionalismus ja noch verstärkt, wird nicht das multilaterale Gewicht der WTO mehr und mehr ausgehebelt durch diese neue Entwicklung? Man muss sich doch fragen, warum die Entwicklungsländer Schlange stehen und bilaterale Abkommen mit den Industrieländern schließen wollen, wo sie doch unter dem Schutz des multilateralen Systems eigentlich viel besser aufgehoben sind. Desweiteren verstehe ich auch nicht den Standpunkt der WTO, wenn man in Genf immer wieder überlegt, welche Bedeutung eigentlich diese Konkurrenzabkommen zum multilateralen System haben. Da ist dann die Rede von einem "Trainingslager", von einem "Vorhof" zum multilateralen System, an das man sich langsam heranpirscht in der Hoffnung, das Ganze könnte dann auch einmal konvergieren und multilateral verarbeitet werden. Dieses Problem gehört doch sicher auch zu den "Fallstricken" der WTO, und vielleicht können Sie dazu etwas sagen, Herr *Senti*.

Richard Senti:

Damit wird eine Frage aufgeworfen, die immer wieder diskutiert wird, aber die bisher nicht sicher beantwortet werden kann. Ist das eine Divergenz oder eine Konvergenz, die sich hier abzeichnet? Ich würde sagen, es ist die zweitbeste Lösung, weil die beste einfach im Moment nicht möglich ist. Betrachten Sie einmal die EU: Hat die Schaffung der EU eine Schwächung der Philosophie der WTO bzw. für das GATT gebracht, oder war das eine Lösung, die im Hinblick auf die weitere Liberalisierung positiv zu bewerten ist? Mit anderen Worten, könnten Sie aus diesem Integrationsraum – und der Integrationsraum wird ja durch das GATT-Vertragswerk nicht nur erlaubt, sondern sogar befürwortet – eine Schwächung der WTO ableiten? Wenn diese Integrationsformen im Sinne der Statuten so geschaffen werden, dass Drittstaaten dadurch nicht benachteiligt werden, haben sie auch keine Schwächung der WTO. Und zweitens, das ist dann mehr binnenpolitisch zu verstehen, muss mehr oder weniger der gesamte Handel erfasst werden. Man darf also nicht produktweise verhandeln, denn sonst könnte man effektiv die WTO aushebeln, indem man einfach für bestimmte Produkte einen Freihandelsraum schafft – das wäre an für sich nicht erlaubt. Ob dies dann immer eingehalten wird oder nicht, ist eine andere Frage. Bei der EFTA war z. B. die ganze Landwirtschaft draußen. Ich meine, die EFTA war nie GATT-konform. Aber wenn diese Bestimmungen des GATT bzw. der WTO eingehalten werden, sehe ich darin keinen effektiven Schaden. Allerdings können Machtverhältnisse entstehen, die zu

einem Schaden führen. Insgesamt ist die Frage völlig offen, ob man das befürwortet oder nicht. Aber es ist die zweitbeste Lösung, weil die beste nicht realisierbar ist.

*Hans Herbert von Arnim**:

Vielen Dank für diesen schönen Vortrag, der auch für den weltwirtschaftlichen Nichtspezialisten sehr erhellend war. Ich möchte eine ganz simple Frage stellen: Habe ich Sie richtig verstanden, Herr *Senti*, dass wenn wir wirklich unbeschränkten Welthandel zwischen allen Ländern hätten, alle am besten stünden, auch die, die jetzt Welthandelsbeschränkungen durchführen? Dass das also eine Win-Win-Situation für alle wäre und dass deswegen die Länder, die Welthandelsbeschränkungen durchführen, gegen ihre eigenen Interessen handeln? Wenn ich Sie richtig verstanden habe, geschieht dies vor allem vor Wahlen, wenn sich bestimmte Interessengruppen durchsetzen, und zwar gegen die Mehrheit der Interessen ihres eigenen Landes. Nun gibt es Handelsbeschränkungen ja nicht nur durch die Industrieländer, sondern auch durch die Entwicklungsländer. Weil aber der Welthandel das Wachstum und die Produktivität fördert und so allen nützt, würden Handelsbeschränkungen dazu führen, dass eigentlich alle gegen ihre eigenen Interessen handeln. Das ist zugegebenermaßen ein schwer aufzulösendes Problem. Aber allein dies zu erkennen und offen zu legen, wäre schon ein enormer Fortschritt.

Richard Senti:

Sie sagten, Herr *von Arnim*, alle würden gegen ihre eigenen Interessen handeln. Wer sind alle? Und welche Interessen von wem? Ich meine, wenn der Protektionismus in einzelnen Ländern durchgeführt wird, ist das durchaus im Interesse von Einzelnen und in der Regel auch von den Regierungen und von den Politikern. Es muss nicht unbedingt zum Interesse des ganzen Landes sein. Und vielleicht übertreiben wir als Ökonomen immer etwas, wenn wir von freiem Handel, von Marktwirtschaft sprechen. Wir sind uns aber durchaus bewusst, dass öffentliche Güter auch öffentlich verhandelt und geschützt werden müssen. Aber im Grunde genommen sind wir davon überzeugt, dass Freihandel Wachstum auslöst und gesamtwirtschaftliches Wachstum fördert. Also, das ist schon unser Credo. Dass aber dieses Wachstum nicht ermöglicht wird durch die nationale Politik, liegt daran, dass die Interessen auch innerhalb eines Landes ganz unterschiedlich sein können. Ich meine, die Politiker haben das Interesse, gewählt zu werden und ihre Partei wiederum vorne zu

---

* Univ.-Prof. Dr.; Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbes. Kommunalrecht und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

haben. Die Bevölkerung mag andere Interessen haben und mag anders entscheiden, aber es kann nicht realisiert werden. Da bestünde kein Widerspruch.

Rainer Pitschas[*]:

Herr *Senti*, herzlichen Dank für diesen Genuss, den Sie den internationalen Wirtschaftsrechtlern an dieser Hochschule bereitet haben. Wir sollten vielleicht eine Bemerkung und dann eine Frage entwickeln. Ich schließe an Herrn *Sautter* an. Der Internationalrechtler möchte ja immer funktionierende Systeme entwickeln, die beste Lösung produzieren. Wenn man sich aber vergegenwärtigt, dass Recht "geronnene" Politik ist, dann müsste man ja eigentlich mit allen Lösungen, die etwas besser sind als vorherige, zufrieden sein. Herr *Sautter* hat aus ökonomischer Perspektive das Problem des Maßstabs eingeführt. Und wenn man sich das Konzept der WTO betrachtet, dann hat sie ja keinen absoluten Maßstab von Anfang an und im Verhältnis zum früheren GATT oder zur ITO eingeführt. Und deswegen sind auch Lösungen durchaus unterwegs – meine ich jedenfalls –, die nun wieder leichte Schritte der Verbesserung bringen. Wenn Sie etwa sehen, dass nach dem Verfassungsvertrag für die Europäische Union die Außenhandelskompetenz zentriert werden soll, dann ist das doch möglicherweise ein Schritt, um die soeben von Herrn *von Arnim* thematisierten nationalen Differenzen auszugleichen und eine regionale Kompetenz mit entsprechender Unterlegung zugunsten der Entwicklungsländer – ich erinnere an das AKP-Abkommen – zu schaffen. Die Regionalisierungsbemühungen etwa in Asien oder in Lateinamerika sind ja dann auch vielleicht eine Antwort auf die Probleme, die Sie aufgezeigt haben. Man kann diese Entwicklung der Regionalisierung als Gefahr kennzeichnen, aber der Wirtschaftsrechtler wird doch zugleich darin das Bemühen sehen, möglichst "viele Blumen blühen" zu lassen.

Daran schließt meine Frage zur Legitimation an. Es ist heute fast Allgemeingut, die WTO als eine Wirtschaftsgemeinschaft zugunsten des Freihandels zu betrachten. Diese Sichtweise wirft nahezu automatisch Legitimitätsprobleme auf. Wenn man sich aber vergewissern würde, dass eine soziale Dimension der WTO existieren könnte – und dafür bieten ja verschiedene Vorschriften im WTO-Abkommen Raum (Sie sprachen z. B. das Problemfeld "Gesundheit" an oder die Verbilligung der AIDS-Medikamente) – dann könnte man auf diesem Wege versuchen, den Legitimitätsproblemen das Wasser etwas abzugraben. Also konkrete Frage: Sehen Sie so etwas wie eine soziale Dimension der WTO?

---

* Univ.-Prof. Dr.; Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Entwicklungspolitik und Öffentliches Recht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Richard Senti:

Zu Ihren ersten Ausführungen, die ich als Ergänzung sehr wertvoll finde: Wenn Sie die Konzentration der Außenhandelskompetenz im EU-Verfassungsvertrag betrachten, dann sehen Sie die Probleme allein schon am Beispiel der unterschiedlichen Definitionen für "Dienstleistungen". Im Güterhandel ist zwar alles gut gegangen. Aber es zeigt, wie schwierig es ist, überhaupt über diese Konzentration eine einheitliche Handelspolitik zu konstruieren.

Besonders interessant finde ich natürlich die zweite Frage. Herr *Sautter* würde hier mit den anreizkompatiblen Organisationen antworten. Das ist eine Frage, mit der man sich im Moment sehr stark beschäftigt. Wie soll die soziale Komponente in die WTO eingebaut werden? Wie weit ist sie schon? Wir haben Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen schon angesprochen. Im Moment gibt es etwa vier Grundvorschläge, wie man das machen könnte. Die einen sagen, die Handelsorganisation soll eine reine Handelsorganisation bleiben und Fragen wie Gesundheit, Arbeit und Umwelt sollten separat geregelt werden. Denn wenn man alles zusammennimmt, wird das Ganze einfach zu schwerfällig und zu anfällig für Kritik.

Der zweite Lösungsweg wird darin gesehen – und er wird ja zum Teil auch schon gegangen – dass man den WTO-Vertrag als solchen belässt, aber eine sehr extensive Interpretation vornimmt, indem man das SPS-Abkommen anders, nämlich weiter interpretiert.

Zum dritten Vorschlag: Hier kommt Herr *Sautter* ins Spiel, und er würde das besser beantworten, und zwar durch "institutionelle Verknüpfung." So sollte die WTO stärker verknüpft werden z. B. mit der ILO oder mit Umweltschutzorganisationen bzw. -vereinbarungen, auch das Bio-Safety-Abkommen sollte anderes geregelt werden.

Ein vierter Vorschlag wird von vielen deutschen Juristen unterstützt: Man sollte das Ganze zusammennehmen, und zwar unter dem Gesichtspunkt "Menschenrechte". Ein solcher Ansatzpunkt legitimiert das Zusammenfassen. Welche Lösung die optimale ist, ist sehr schwierig zu beurteilen, weil das von Fall zu Fall, von Mitglied zu Mitglied wiederum anders ist. Ich würde hier keine Lösung vorschlagen und keine Prioritäten aufstellen.

Oliver Schmidt[*]:

Herr *Senti*, ich bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie noch einmal die Verantwortung gerade der Regierungen der reichen Länder herausgestellt haben, und zwar deren Mitverantwortung für das Elend, das durch die Handelspolitik in

---

* Dipl.-Volkswirt, Dr.; Deutscher Entwicklungsdienst (DED), Bad Honnef.

anderen Ländern z. T. verursacht worden ist. Ich hätte zwei Fragen zu Ihren Ausführungen.

Sie haben gesagt, Sie sehen drei Schwächen, nämlich das Konsensprinzip, die Schwäche des Streitschlichtungsverfahrens und die Frage der Legitimation der WTO als Organisation. Mir scheint darin ein Widerspruch zu liegen, weil ich denke, dass die Legitimationsproblematik ganz eng verkoppelt ist mit der Frage, wie man das Konsensverfahren handhabt, ferner mit der Frage, welchen Stellenwert das Streitschlichtungsverfahren hat. Die Intransparenzen des Streitschlichtungsverfahrens unterminieren natürlich die Legitimation und die Art und Weise, wie das Konsensverfahren zur Zeit gehandhabt wird – eben nicht als Konsensverfahren, sondern z. B. in Form von "Green Room-Verhandlungen". Dies ist auch eine wesentliche Ursache dafür, dass die Legitimation unterminiert wird. Jetzt habe ich Sie aber so verstanden, dass Sie sogar eher für eine gewisse Art von Mehrheitsentscheidung plädieren. Das könnte dann z. B. heißen, dass eine Mehrheit von afrikanischen und asiatischen Staaten die Handelspolitik von Deutschland entscheiden würde, wodurch sich ja direkt die Legitimationsfrage stellt, ob und wie unsere Regierung einem solchen Vertrag überhaupt zustimmen könnte. Das scheint mir widersprüchlich zu sein.

Sie haben ferner sehr schön die Logik der Handelsverhandlungen herausgearbeitet, die ja eben nicht "Win-Win" ist, sondern "Win-Lose", etwa nach dem Motto: "Ich versuche dir das abzufeilschen, was dann mein Erfolg ist, und du gehst nach Hause und musst weinen." Und das versuchen beide Parteien und dann haben halt manche die Macht, und manche haben sie nicht. Aber wieso Sie die WTO quasi als "platonisches Ding" von den Machtasymmetrien abtrennen, ist mir nicht ganz klar, weil doch in die WTO-Verträge diese Asymmetrien direkt mit eingegossen worden sind. Das Reziprozitätsprinzip ist dafür ein gutes Beispiel, denn wenn man Reziprozität zwischen ganz ungleichen Partnern festschreibt, dann heißt das natürlich, dass man auch diese Ungleichheiten festschreibt. Und so ist das in vielen Fällen. Besonders ausgeprägt ist es im sog. TRIPS-Abkommen, das hier noch nicht erwähnt worden ist, weil es nur sehr einseitig die Interessen der reicheren Länder berücksichtigt. Und deswegen verstehe ich nicht, wie man das sozusagen trennen kann und nicht doch auch sagen muss, und insofern vielleicht den Globalisierungskritikern einen gewissen Punkt zugestehen muss, dass die WTO in der Form wie sie ist und in der Form, wie die Verträge sind, eben nichts anderes ist als die Fortsetzung dieser Machtasymmetrien in einem möglicherweise etwas eleganteren Gewand als früher.

Rüdiger Pohl[*]:

Herr *Senti*, ich möchte noch einmal den Gedanken von Herrn *von Arnim* zum Freihandel und zur Win-Win-Situation aufnehmen. Sie haben daraufhin geantwortet, Freihandel ist nun einmal unser Credo. Der Punkt ist aber doch noch ein anderer, denn wir sind ja noch nicht in diesem Freihandel, sondern wir wollen da erst hin. Und auf dem Weg dahin gibt es sicherlich Verlierer, und das ist doch das Problem: Kann man die Verlierer einfach ignorieren? Dann können Sie natürlich diesen Weg sehr schnell begehen. Aber was machen Sie mit den Verlierern? Nehmen Sie einmal die deutsche Wiedervereinigung: Das war ja die schlagartige Einführung von Freihandel zwischen zwei vorher getrennten Räumen, verbunden mit massiven Transferzahlungen. Oder denken Sie an die EU-Osterweiterung, die ja ebenfalls verbunden ist mit massiven Transfers und einer regionalen Umverteilung. Das alles ist natürlich auf der globalen Ebene der WTO für mich überhaupt nicht vorstellbar, dass sie solche Kompensationszahlungen dann an die Verlierer zahlen. Aber die Frage, die wir uns stellen müssen ist doch, dass man nachher sozusagen mit moralischen Appellen an die Politiker kommen wird und sagt: "Nun macht doch mal das, was im Sinne der WTO ist!" Denn die Politiker sind natürlich konfrontiert mit den Verlierern, denen sie auch nicht versprechen können, dass die Verlierer in ihrem Lebenszyklus zu Gewinnern werden. Sie können ja auch dauerhaft Verlierer bleiben. Und wenn das so ist, kann ich mir den Prozess eigentlich wirklich nur als ein ganz schwieriges "Schritt-für-Schritt-Vorangehen" vorstellen und einen globalen Approach, der also auf schnellem Weg unser Credo "Freihandel" realisiert, überhaupt nicht vorstellen.

Siegfried Magiera[+]:

Ich möchte eine allgemeine Bemerkung machen und dann eine konkrete Frage stellen. Zunächst einmal stimme ich Ihnen vollkommen zu Herr *Senti*, dass eine internationale Organisation das ist, was die Mitgliedstaaten daraus machen. Aber ich meine, sie stellt auch einen Mehrwert dar, gegenüber einer Situation, in der die Mitgliedstaaten allein handeln. Es hat sich ja im Laufe der Zeit gezeigt, dass eine solche internationale Organisation ein Forum bildet, um vor allem Konflikte zu bewältigen. Man müsste sich einmal vorstellen, wie sähe die Welt denn aus, wenn es die WTO nicht gäbe? Und ich befürchte, sie würde schlechter aussehen als jetzt. Man kann ja durch die Gründung einer internationalen Organisation nicht einfach alles hinwegdenken und hin-

---

* Univ.-Prof. Dr.; Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Geld und Währung, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle.

\+ Univ.-Prof. Dr.; Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Völker- und Europarecht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

wegzaubern, was die Welt bestimmt. Es gibt große und kleine Staaten, es gibt demokratische, diktatorische usw. Aber dennoch, dass sie sich zusammenfinden in einer internationalen Organisation und bereit sind, sich zu stellen und auch stellen müssen, ist ein erheblicher Vorteil. Das Ganze funktioniert auch nur, wenn es Vorteile für alle in einer solchen internationalen Organisation gibt. Und deshalb sollte man das Reziprozitätsprinzip etwas bescheidener verstehen. Niemand geht in den Club, um sozusagen ständig zu verlieren.

Konkret zu meiner Frage: Ich würde Sie gerne bitten zu erläutern, wie Sie den gegenwärtigen Streitschlichtungsmechanismus der WTO einschätzen. Sehen Sie darin einen Fortschritt gegenüber dem bisherigen, insbesondere im GATT? Vor allem, wenn man nicht an die Entwicklungsländer, die kleinen Staaten denkt, sondern an die großen Blöcke, vor allem die USA und Europa, die EU. Gibt es da Fortschritte, und wenn ja, wie kann man das noch verbessern? Ein offensichtlicher Nachteil ist doch bisher wohl, dass trotz Streitschlichtungsbeschlüssen und Entscheidungen die Durchsetzung der Beschlüsse aus meiner Sicht immer noch relativ rudimentär ist. Sehen Sie hier Entwicklungsmöglichkeiten?

Richard Senti:

Zunächst eine Vorbemerkung: Wie ich anfangs meiner Ausführungen sagte, ist es mir darum gegangen, kurz die Vorteile der WTO darzustellen, aber vor allem auf die Schwächen hinzuweisen. Sie dürfen daraus jetzt aber nicht eine negative Haltung von mir gegenüber der WTO als solche ableiten. Ich sehe Schwächen, aber ich sehe durchaus auch sehr viele positive Seiten.

Zuerst zu Herrn *Schmidt*: Konsens, Streitschlichtung, Legitimation. Ich sehe hier keinen Widerspruch. Das eine kann das andere verstärken oder aufheben. Es ist durchaus so wie Sie sagen, die Legitimität kann in Frage gestellt werden, indem eben auch die vielen Zivilgesellschaften und Nichtregierungsorganisationen hier mitmachen möchten. Trotzdem müssen Sie aber, glaube ich, einen Unterschied machen. Die NGOs hatten früher einen anwaltschaftlichen Charakter, d. h. sie versuchten, die Entscheide zu beeinflussen, sei das auf nationaler oder internationaler Ebene. Aber heute haben die NGOs z. T. einen Machtcharakter angenommen, indem sie gefällte Entscheide nicht akzeptieren oder ins Gegenteil umkehren wollen. Hier ist es also schon zu einem Wechsel der Ausrichtung dieser NGO's gekommen. Dann zur Reziprozität: Das ist natürlich ein Ungleichgewicht, und die Frage ist, wie man diese z. T. fast monopolistische Situation ausnützen kann oder wie weit man sie ausnützen darf. Aber auch das ist wahrscheinlich stark zu relativieren.

Dann zu Herrn *Pohl*: Transferzahlungen. Ich glaube, kein Mensch wird gegen solche Transferzahlungen sein. Aus der Sicht der WTO müsste man das Erfordernis verlangen, dass solche Transferzahlungen so wenig als möglich

auf Kosten dritter Staaten gehen. Wenn Sie Transferzahlungen innerhalb eines Landes haben oder wenn Sie die Abgeltung öffentlicher Güter haben wie Umweltschutz, dann nicht auf eine Art und Weise, dass letztlich soviel als möglich die anderen zahlen, sondern dass der Ausgleich innerhalb des Landes zustande kommt. Hier habe ich z. B. die Landwirtschaftspolitik unseres kleinen Landes vor Augen. Unsere ganze Agrarpolitik geht z. Zt. auf Kosten des Auslandes über Grenzschutz. Und das halte ich nicht für richtig. Wenn wir Umweltschutz bezahlen wollen, dann sollen wir das bezahlen in Form von internen Transfers, aber nicht in der Form, wie wir es heute machen, dass wir alles einfach an der Grenze abgelten. Das wäre meine Meinung, aber dass das ein langfristiger Prozess ist, das wissen Sie besser als ich.

Schließlich zu Herrn *Magiera* zum Thema Streitschlichtung: Wenn Sie die Ergebnisse der Streitschlichtung anschauen, wurden etwa 80 % der getroffenen Entscheide befolgt und umgesetzt. Die Erfolgsquote ist also an und für sich recht groß gewesen in letzter Zeit. Und ich sehe noch einen Grund, weshalb solche internationalen Entscheide positiv sein können. Sie sind dann positiv, wenn zwischen zwei Ländern Streitigkeiten bestehen und diese Länder sich nicht mehr einigen können, weil sie z. B. binnenpolitisch eine derart verfahrene Situation haben, dass keine Regierung vor ihren Wählerinnen und Wählern zugestehen kann, dass man die Streitigkeiten löst. Wenn hingegen Genf einen Entscheid fällt, dann kann man es sich leisten, gegen Genf zu schimpfen und die Sache endlich vom Tisch zu bringen. So hatten sich z. B. Kanada und Japan jahrelang über von der japanischen Regierung erhobene Zölle auf bestimmte Holzimporte gestritten, die von Kanada als nicht gerechtfertigt angesehen wurden. Die kanadische Regierung hätte es sich doch bei diesem Streit – obwohl zehn Jahre mit großer Mühe betrieben und furchtbar ärgerlich – nicht leisten können zu sagen, wir geben auf, gut, die sollen ihre Zölle erheben. Denn das wäre ein derartiger innenpolitischer Imageverlust gewesen, so dass die Regierung das nicht gemacht hat. Und genau das Gleiche gilt für Japan. Nachdem aber das GATT entschieden hatte, diese Zölle bestehen zu Recht, da konnte die Regierung "frisch und froh" über die in Genf schimpfen, konnte das "Gesicht wahren" und die Sache war endlich einmal erledigt.

Ich glaube, diese Streitschlichtungen haben sehr oft politischen Gehalt. Man kann etwas erledigen, was sonst politisch derart verfahren wäre, dass man es fast nicht mehr bewältigen kann. Was aber konkret geändert werden muss – und darüber ist man sich allenthalben einig – das sind die Umsetzungsbestimmungen. Diese müssen besser geregelt werden, wie z. B. der Bananenstreit über viele Jahre gezeigt hat. Aber das sind Probleme, die man sicher regeln kann. Schwierigkeiten bestehen dagegen z. B. beim Vorsorgerecht. Soll man hier die Biosafety-Regelung nehmen, wonach ein Land das Recht hat, nach eigenem Gusto das Vorsorgerecht anzuwenden, oder soll man

das SPS-Abkommen extensiv auslegen? Dort heißt es, die Bestimmungen sollen "abgestützt" werden. Was aber heißt abgestützt? Es heißt wahrscheinlich "nicht voll übernehmen". Hier hat jetzt die Streitschlichtung entschieden, dass diese Bestimmungen übernommen werden müssen. Irgendwie müssen hier Regeln getroffen werden, wie die Interpretation erfolgen soll. Aber solche Schwierigkeiten der Interpretation gibt es ja immer im Recht.

Finanz- und Währungskrisen: Ist die Liberalisierung der Finanzmärkte zu weit gegangen?

Von Michael Frenkel*

1. Einleitung

In den zurückliegenden zehn Jahren ereigneten sich in verschiedenen Ländern Finanz- und Währungskrisen, die nicht nur die Volkswirtschaften der unmittelbar betroffenen Länder belasteten. Die Krisen traten hierbei weder in den besonders fortgeschrittenen Volkswirtschaften (Industrieländern) noch in den ärmeren Entwicklungsländern auf, sondern waren auf die Länder mit mittlerem Einkommensniveau, d. h. die Schwellenländer (man spricht auch von den fortgeschrittenen Entwicklungsländern) konzentriert.

Die Schwellenländer, in denen diese Krisen zu beobachten waren, bildeten gleichzeitig jene Länder, die in den Jahren zuvor eine Politik der Liberalisierung der Finanzmärkte betrieben hatten. Daher wird häufig eine Kausalität zwischen der Finanzmarktliberalisierung und den Krisen hergestellt. Dies wirft die Frage auf, ob die Liberalisierung möglicherweise zu weit gegangen ist und zur Vermeidung von Krisen eine weniger umfangreiche Liberalisierung angezeigt wäre. Im vorliegenden Beitrag soll das Augenmerk auf die Öffnung der Finanzmärkte nach außen und damit auf die Kapitalverkehrs- bzw. die Kapitalbilanzliberalisierung gelegt werden. Liberalisierungsmaßnahmen in diesem Bereich zielen auf die Abschaffung von Einschränkungen internationaler Kapitalbewegungen in den verschiedensten Dimensionen ab, die man ganz grob in drei Bereiche kategorisieren kann: ausländische Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und internationale Bankkredite. Eine hierauf bezogene Finanzmarktliberalisierung war nicht zuletzt durch die Beobachtung beeinflusst, dass die nach dem Einkommen gerechnet erfolgreicheren Industrieländer ihre Kapitalbilanzen bereits vorher – insbesondere in den 80er Jahren und im Falle der Länder Europas häufig mit der EU-Integration verbunden – geöffnet hatten. Ein Teil des Fortschritts in den Industrieländern wurde allgemein auch mit dieser Liberalisierung erklärt. Was für die Indust-

---

* Univ.-Prof., Dr.; Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Makroökonomik und Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung (WHU Koblenz).

rieländer gut ist, so wurde gefolgert, muss dann auch gut für die weniger fortgeschrittenen Länder sein. Es entstand die Überzeugung, dass die Liberalisierung auch auf die Entwicklungsländer zu übertragen ist und hierbei vielleicht zunächst die Schwellenländer voranschreiten sollten. So war es nicht verwunderlich, dass internationale Organisationen, Regierungsstellen, private Institutionen an den internationalen Finanzmärkten und viele Beobachter den Schwellenländern den Rat gaben, ebenfalls eine solche Politik zu verfolgen.

Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) riet seinen Mitgliedsländern zumindest bis 1994 nachhaltig, nicht nur die Handelsbarrieren abzubauen, sondern auch die Barrieren zum internationalen Kapitalverkehr, also Kapitalverkehrskontrollen, zu reduzieren und, wenn möglich, völlig abzuschaffen. Seit etwa Mitte der 90er-Jahre traten dann in verschiedenen Schwellenländern Finanz- und Währungskrisen auf, die sich teilweise auch auf andere Länder übertrugen. So kam es zu Finanzkrisen in Mexiko 1994-95, Argentinien 1995 und 2001, Tschechien 1997, Thailand und Korea 1997, Russland 1998, Brasilien 1998-99 und Ecuador 1999.[1] Die aufgetretenen Finanz- und Währungskrisen führten zu einem Überdenken hinsichtlich der IWF-Empfehlungen. Daneben begannen Forschungsarbeiten, sich intensiv mit den Ursachen und den Wirkungen von Finanzkrisen zu beschäftigen. Der IWF rückte von der Position ab, seinen Mitgliedsländern ungeachtet des Entwicklungsstandes eine Liberalisierung der Kapitalbewegungen zu empfehlen. Stattdessen wurde hierzu zunächst eine eher neutrale Position eingenommen.[2] In diesem Zusammenhang begann auch eine neue Diskussion über die internationale Finanzarchitektur. Hierbei entstand auch eine sehr kontrovers geführte Diskussion um die Vor- und Nachteile des freien internationalen Kapitalverkehrs. So formulierte *Barry Eichengreen* (2001): "Capital account liberalization, it is fair to say, remains one of the most controversial and least understood policies of our days." Es lässt sich sicherlich ohne Übertreibung feststellen, dass diese Aussage auch heute noch zutrifft.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der Rest des vorliegenden Beitrags mit verschiedenen Aspekten der Kapitalverkehrsliberalisierung. Der zweite Abschnitt erläutert ein paar theoretische Begründungen einer solchen Politik. Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit dem empirischen Bild zur Entwicklung der Liberalisierungsanstrengungen. Der vierte Abschnitt be-

---

1 Zu einer Übersicht über diese Finanzkrisen vgl. *IWF* (2003).

2 Dies führte auch dazu, dass der IWF 2004 eine externe Evaluierung seiner Politik zur Kapitalverkehrsliberalisierung durchführen ließ. Zu dem im Mai 2005 erschienenen Abschlussbericht äußerte sich der Leiter der hierfür eingerichteten Kommission, *Shinji Takagi* (*IMF* 2005): "The lack of a formal IMF policy on capital account liberalization has led to some inconsistency in policy advice."

trachtet das empirische Bild zu den Wirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung. Der fünfte Abschnitt liefert einige ergänzende Interpretationen und zusätzliche Überlegungen zu den Wirkungen von Maßnahmen der Kapitalbilanzöffnung. Der sechste Abschnitt beschäftigt sich mit den Schlussfolgerungen der Betrachtung und den Politikempfehlungen für eine Strategie der Kapitalverkehrsliberalisierung.

2. Argumente für Kapitalbilanzliberalisierung und Erklärungen von Finanzkrisen

Welche Argumente werden zumeist vorgetragen, wenn eine Kapitalverkehrsliberalisierung oder – allgemeiner formuliert – freier Kapitalverkehr empfohlen wird? Hiermit ist letztlich die Frage nach den Vorteilen des internationalen Kapitalverkehrs bzw. des Zugangs zum internationalen Kapitalmarkt angesprochen. Sieben wesentliche Vorteile seien hier aufgeführt:

a) Freier internationaler Kapitalverkehr führen zu mehr Wettbewerb auf dem nationalen Finanzmarkt und damit zu einer Erhöhung der Effizienz des Finanzsektors. Dies ist analog zur Argumentation für die Gütermärkte im Zusammenhang mit der Handelsliberalisierung.

b) Zunehmender Wettbewerb und Erhöhung der Effizienz führen zu einer Reduktion der Kosten von Investoren, die Kredite aufnehmen, und zu einer Erhöhung der Ertragsraten von Anlegern. Diese Kombination hängt letztlich damit zusammen, dass bei abgeschirmten Kapitalmärkten der sogenannte Spread – also die Differenz zwischen Anlagen- und Ausleihezins – deutlich höher ist als bei freien Kapitalmärkten.

c) Freier internationaler Kapitalverkehr ermöglicht eine Verbesserung des Risikomanagements, mithin eine Diversifikationsmöglichkeit und damit für das einzelne Portfolio eine Risikominderung.

d) Bei internationaler Kapitalmobilität besteht auch die Möglichkeit der Konsumglättung bei Auftreten von negativen Schocks. Dies ermöglicht z. B. die Abfederung von Exportausfällen nach einer Missernte, bei einem Erdbeben, bei plötzlichen Produktivitäts-Schocks oder bei anderen gravierenden externen Schocks.

e) Von einer Öffnung der Kapitalmärkte nach außen erhofft man sich auch eine Erhöhung des Drucks auf größere Marktdisziplin bei Regierung und Unternehmen. Wenn eine Regierung eine vergleichsweise wenig erfolgreiche Makropolitik betreibt, dann wird sie dafür einen höheren Risikoaufschlag auf ihre Ausleihung bezahlen müssen, und der Zins wird dann signalisieren, wie schlecht die Politik der Regierung ist. Es gibt somit einen

Anreiz, Marktdisziplin zu üben. Das Gleiche gilt analog für die Unternehmen, die bei entsprechender Disziplin attraktiver für Investitionen ausländischer Investoren werden. Sie verlangen dann geringere Kapitalrenditen, und insofern kann sich das Unternehmen leichter finanzieren.

f) Offene Kapitalmärkte erlauben auch den Zugang zu den Ersparnissen anderer Länder. Stellt man sich zwei Volkswirtschaften mit unterschiedlichen Sparquoten vor und nimmt an, dass es keinen internationalen Kapitalverkehr zwischen diesen Volkswirtschaften gibt, dann könnte das Land mit relativ hoher Sparquote auch relativ reichliche Finanzmittel für die Investoren zur Verfügung stellen. Aufgrund des dann geltenden niedrigen Zinssatzes würde man selbst Investitionsprojekte durchführen, deren Ertragsrate relativ gering ist. Im Land mit relativ niedriger Sparquote wäre dies anders: dort wären auch die Investitionsquoten niedrig. Man könnte nur Investition mit sehr hohen Renditen realisieren und ist also sozusagen dadurch beschränkt, dass man nicht Zugang zu anderen Kapitalmärkten hat. Wenn man Kapitalverkehr zwischen diesen Volkswirtschaften zulässt, dann ergeben sich für beide Länder Vorteile. Zum einen würde das Land profitieren, das ansonsten aufgrund geringer Ersparnis keine Kapitalmengen hätte; es könnte nunmehr auf die Ersparnisse anderer Länder zurückgreifen, und es ließen sich mehr Investitionsprojekte durchführen, woraus höheres Wachstum resultieren würde. Zum anderen würde aber auch das Land mit der größeren Sparneigung vom Kapitalverkehr profitieren, weil dort die Investitionen mit geringeren Ertragsraten – und deshalb vielleicht auch höheren Risiken – vermieden werden und die Anleger im Ausland höhere Renditen erzielen können.

g) Freier internationaler Kapitalverkehr eröffnet heimischen Unternehmen auch die Möglichkeit, sich über Eigenkapital aus dem Ausland zu finanzieren und insoweit nicht auf Fremdkapital zurückgreifen zu müssen. Dies kann das Ausfallrisiko für die Unternehmen reduzieren und führt letztlich zu höheren Investitionen und mehr Wachstum.

Es lässt sich mithin erkennen, dass es eine Reihe von Argumenten für die Liberalisierung der internationalen Kapitalbewegungen gibt. Wenn aber, wie eingangs festgestellt wurde, gerade in Ländern mit umfangreichen Anstrengungen zur Kapitalbilanzliberalisierung Finanz- und Währungskrisen auftraten, so stellt sich die Frage, welche Erklärungsansätze es gibt, die solche Krisenphänomene erklären, und ob die Krisen auf eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs folgen. So gehen in der Tat die Krisenmodelle im Bereich der internationalen Finanzmärkte bzw. der Währungspolitik der Frage nach, warum es überhaupt Finanzkrisen und erhöhte Volatilität gibt. Im Wesentlichen gibt es zwei Ströme von theoretischen Erklärungsansätzen zu Krisenphänomenen:

- Modelle zur Erklärung von Währungskrisen;
- Modelle zur Erklärung von sogenannten Boom-Bust-Phänomenen.

Bei den Währungskrisen werden verschiedene Argumente angeführt, warum es nach einer Zeit, in der die wirtschaftliche Entwicklung sehr positiv erscheint, plötzlich zu einer abrupten Umkehr der Entwicklung kommt und eine Krise eingeleitet wird. Inzwischen lassen sich die Modelle der ersten, der makroökonomisch wirksamen Generation als Modelle der ersten Ge- Preisstabilität des Landes, an dessen Währung die heimische Währung gebunden ist, zu einem kontinuierlichen Rückgang der Währungsreserven führt. Zu einem theoretisch ableitbaren Zeitpunkt erfolgt dann ein „Run" auf die verbliebenen Devisenreserven der Zentralbank, so dass diese letztlich den Wechselkurs freigeben muss. Dieser Entwicklung folgt eine hohe Volatilität, weil sich die heimische Währung in kurzer Zeit sehr stark abwertet. Modelle der zweiten Generation wurden im Anschluss an die Krisen im europäischen Währungssystem 1992 und 1993 entwickelt. In ihnen werden Finanzmarktteilnehmer modelliert, die davon ausgehen, dass die Regierung in einem Festkurssystem und entstehendem Abwertungsdruck abwägen, ob sie mit restriktiver Politik am Festkurssystem festhalten oder aber den Wechselkurs freigeben. Ein Festhalten am festen Wechselkurs erscheint günstig, weil hiervon positive Effekte auf Investitionen und Handel vermutet werden. Allerdings verursacht ein mit aller Macht durchgesetztes Festhalten am festen Wechselkurs hohe Kosten in Form hoher Zinsen und niedrigerem Wirtschaftswachstum. Dieser Preis kann zu hoch erscheinen, so dass die Regierung einen Anreiz haben könnte, die Währung durch eine Freigabe des Kurses abzuwerten, insbesondere dann, wenn der Druck groß wird und eine starke Verfehlung des Beschäftigungsziels befürchtet wird. Dies wiederum könnte Finanzmarktteilnehmer veranlassen, durch hohe Verkäufe der heimischen Währung die Entschlossenheit der Regierung zu testen und möglicherweise einen Zusammenbruch des Wechselkurssystems herbeizuführen. Modelle der dritten Generation wurden im Anschluss an die Asienkrise entwickelt und betonen Unvollkommenheiten auf den Finanzmärkten. So könnte ein Wirkungsmechanismus etwa darin bestehen, dass die Regierung durch implizite Garantien zunächst Kapitalzuflüsse unterstützt, es dann aber bei etwas weniger günstiger Wirtschaftsentwicklung zu starken Kapitalabflüssen kommt.

Modelle zur Erklärung von Boom-Bust-Phänomenen zielen darauf ab, die dynamischen Abläufe nach einer Kapitalbilanzliberalisierung zu erläutern. Im einfachsten Fall verläuft eine stilisierte Argumentationskette wie folgt: Ein

Land öffnet seine Kapitalbilanz, woraufhin Investoren, Banken und Fondsmanager aufgrund positiver Einschätzungen über die weitere wirtschaftliche Entwicklung in dem Land investieren. Es kommt zu einem Aufschwung an den Finanzmärkten sowie insbesondere im Immobiliensektor. Das Land erlebt einen deutlichen Aufschwung, der zunächst so interpretiert wird, dass die Regierung mit der Kapitalbilanzöffnung eine richtige und erfolgreiche Politik betrieben hat. Es folgt eine Überreaktion, etwa weil die ausländischen Investoren letztlich die inländischen Märkte doch nicht so genau kennen und/oder weil sie die Risiken nicht beachtet haben. Es mag auch hinzukommen, dass die Regierung die ausländischen Investoren ins Land gelockt hat mit der Zusicherung, im Falle negativer Entwicklungen für Investitionsprojekte aufzukommen. Solche expliziten oder vielleicht auch impliziten Garantien tragen zusätzlich dazu bei, dass auf den Boom eine deutliche Umkehr von Kapitalströmen und ein wirtschaftlicher Abschwung – also ein Bust – folgt. Arbeiten, die eine solche Dynamik, wenngleich mit etwas unterschiedlichen Kausalketten im Detail betonen, sind etwa die von *Yeyati* (1999), *Eicher*, *Turnovsky* und *Walz* (1999) sowie von *Aghion*, *Bacchetta* und *Banerjee* (2004).

3. Der empirische Befund zum Stand der Kapitalbilanzliberalisierung

Wenn es tatsächlich einen Zusammenhang zwischen Kapitalverkehrsliberalisierung und Finanz- und Währungskrisen gibt, so liegt die Frage nahe, ob denn tatsächlich für die Gruppe der Entwicklungsländer eine verstärkte Kapitalbilanzliberalisierung zu beobachten war. Diese wäre bei Gültigkeit der beschriebenen Kausalität eine notwendige Voraussetzung zur Erklärung der Krisen.

Prüft man nun den empirischen Befund zum Offenheitsgrad der Kapitalbilanz, lässt sich zunächst erkennen, dass eine solche Untersuchung mit erheblichen Messproblemen verbunden ist. Zwar treten bei praktisch allen empirischen Studien Messprobleme auf, aber im Zusammenhang mit der Messung von Kapitalliberalisierungsanstrengungen sind sie im Vergleich zu den Studien anderer ökonomischer Größen relativ groß. Hier sei der Frage nachgegangen, ob die verschiedenen Länder denn tatsächlich ihre Kapitalbilanzen geöffnet haben. Die Messprobleme, die hierbei auftreten, ergeben sich aus der Notwendigkeit, die Regulierung verschiedenster Art in den unterschiedlichen Arten von Kapitalbewegungen zu quantifizieren. Hierzu gibt es zwei wesentliche Ansätze:

- Qualitative Methoden, die an der Berichterstattung über die Regulierung von Kapitalbewegungen in einem Land ansetzen (sogenannte "restriction measures");
- Messung anhand quantitativ vorliegender Variablen (sogenannte "openness measures").

Qualitative Methoden stützen sich auf Informationen über die Regulierung internationaler Kapitalbewegungen. So wird hierbei z. B. erfasst, ob es Inländern erlaubt ist, im Ausland Aktien zu kaufen, ob ausländische Investoren Direktinvestitionen durchführen können und ob hierbei ein 100-prozentiger Eigentumsanteil möglich ist. Eine bedeutende Informationsquelle hierfür bildet die jährliche Veröffentlichung des IWF "Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions". Diese gibt an, für welche Kategorien der internationalen Kapitalbewegungen Restriktionen bestehen. Hieraus lässt sich dann ein "On-Off-Indikator" ableiten, der dann in der Zahl Null oder Eins quantitativ erfasst wird. Ableiten lässt sich alternativ auch z. B. für einen zu untersuchenden 10-Jahres-Zeitraum, in wie vielen der zehn Jahre ein Land in einer bestimmten Kategorie von Kapitalbewegungen eine Null oder Eins aufwies. Eine in verschiedenen Studien als Alternative zur IWF-Veröffentlichung verwendete Quelle qualitativer Methoden bildet das Intensitätsmaß, das auf *Quinn* (1997) zurückgeht. *Quinn* hatte die IWF-Angaben genauer ausgewertet und hieraus unter anderem durch Berücksichtigung der Intensität, mit der die Regulierung umgesetzt wurde, ein breiteres Maß abgleitet als eine Null-Eins-Variable. Eine Reihe von empirischen Wissenschaftlern hat dieses Maß verwendet. Eine weitere alternative Datenquelle der qualitativen Methoden bildet die Publikation "Code of Liberalization of Capital Movements" der OECD. Hierbei wird in elf Kategorien von Kapitalbilanztransaktionen alle zwei Jahre angegeben, ob Restriktionen in einem Land bestehen oder nicht. Zum Grad der Liberalisierung des Aktienmarktes gibt es darüber hinaus eigene und teilweise sehr verschiedene qualitative Indikatoren, die hier jedoch nicht im Einzelnen aufgeführt werden sollen.

Der zweite Ansatz zur Messung des Liberalisierungsgrades der Kapitalbilanz geht von der Überlegung aus, dass es nicht entscheidend ist, welche Regulierung besteht, sondern welches Ergebnis sich bei einer bestimmten Regulierung einstellt. Insofern wird das Ziel verfolgt, einen "Offenheitsgrad" herzuleiten. Hierfür werden wiederum in den verschiedenen Studien zur Kapitalbilanzliberalisierung, die diesen Ansatz verfolgen, unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt. Drei davon seien kurz genannt. Eine Vorgehensweise vergleicht Investitions- und Sparquoten und schließt aus einer geringen Korrelation zwischen diesen beiden Größen auf eine offene Kapitalbilanz. Damit wird die berühmte Idee von *Feldstein* und *Horioka* aufgegriffen. Tatsächlich hatten diese Autoren eine hohe Korrelation zwischen den beiden Variablen

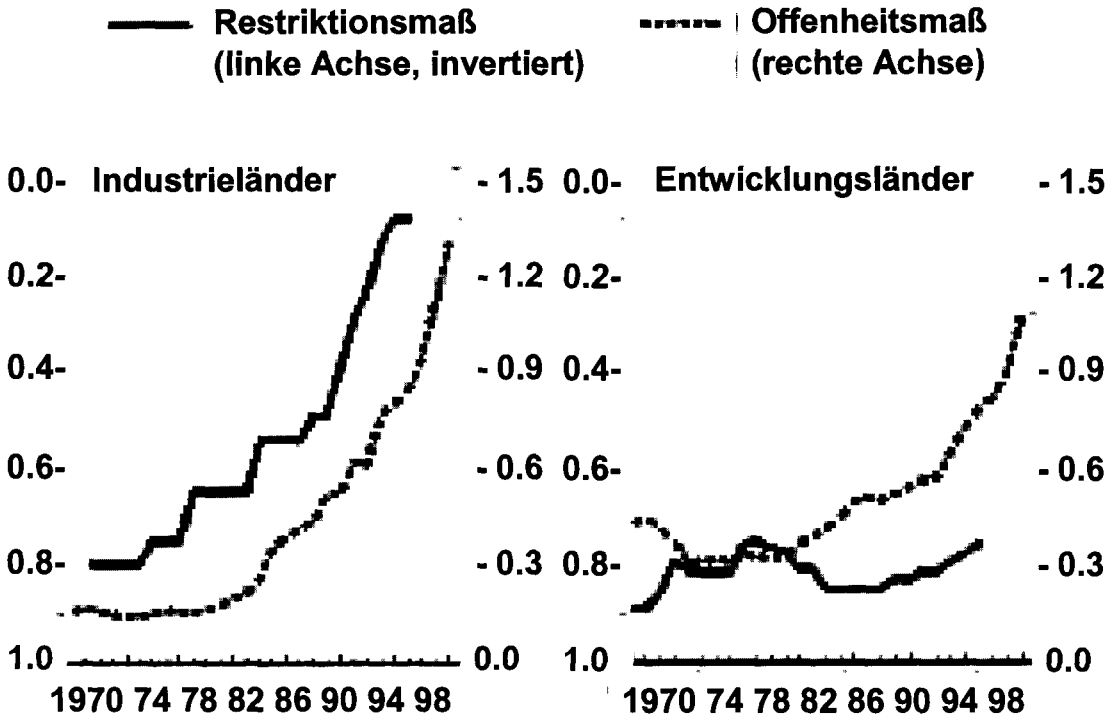
für die Industrieländer festgestellt und daraus abgeleitet, dass selbst die Volkswirtschaften der Industrieländer gar nicht so offene Kapitalmärkte haben. Dies hat allerdings eine Fülle von Veröffentlichungen ausgelöst, die sich ausschließlich mit der Frage beschäftigt haben: Wann kann man auch bei einer offenen Kapitalbilanz eine hohe Korrelation von Spar- und Investitionsquoten feststellen? Eine zweite Vorgehensweise untersucht Zinsdifferentiale und hier insbesondere, ob Unterschiede zwischen "onshore" und "offshore" bestehen. Sofern diese bestehen, kann dies auf Restriktionen im internationalen Kapitalverkehr zu und von dem betroffenen Land hinweisen. Wir würden erwarten, dass im Falle freien Kapitalverkehrs und angesichts geringer Transaktionskosten für internationale Kapitalbewegungen der Zinssatz im Ausland dem Zinssatz im Inland weitgehend entspricht. Lediglich Unterschiede in der steuerlichen Behandlung könnten diese beiden Zinssätze voneinander abweichen lassen. Eine dritte Vorgehensweise orientiert sich am Umfang der tatsächlichen internationalen Kapitalströme und schließt somit aus dem "Ex-post"-Bild auf die Offenheit der Kapitalbilanz. Dort wo die Kapitalbilanzen geschlossen sind, wird man erwarten, dass die Kapitalströme praktisch nicht bestehen oder dass diese nur aus Regierungstransaktionen bestehen.

Wie sieht nun der empirische Befund für das Ausmaß der durchgeführten Kapitalbilanzliberalisierung aus? Man würde vermuten, dass die Grundaussagen hinsichtlich der Liberalisierungsbemühungen der Industrieländer und der Entwicklungsländer (einschließlich der Schwellenländer) nach beiden Messkonzepten übereinstimmen. Dies ist allerdings nicht der Fall, wie **Abbildung 1** verdeutlicht. Auf der linken Seite von **Abbildung 1** ist die Entwicklung für die Industrieländer skizziert, wobei die durchgezogene Linie die Entwicklung nach den qualitativen Messkonzepten ("restriction measure") darstellt und die gepunktete Linie die Entwicklung nach den quantitativen Ansätzen ("openness measure") zeigt. Für Industrieländer zeigt sich, dass die Kapitalbilanzen sowohl nach den qualitativen als auch nach den quantitativen Messansätzen in den letzten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts offener geworden sind. Vor allem in den 70er und in den 90er Jahren erfolgte eine deutliche Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs. In den 90er Jahren spielten hierbei die Liberalisierungsprozesse im Zuge der Vorbereitung auf die Europäische Währungsunion (EWU) eine bedeutende Rolle.

Bei den Entwicklungsländern erhält man bei Anwendung der beiden Konzepte ein gegenüber den Industrieländern völlig anderes Bild. Dies wird aus **Abbildung 1** besonders deutlich. Bei den Entwicklungsländern zeigt das Offenheitsmaß eine deutliche Liberalisierung an, das an der Regulierung ansetzende qualitative Maß zeigt hingegen einen Liberalisierungsstand Ende der 90er Jahre, der praktisch dem Mitte der 70er Jahre entspricht. Dies legt den Schluss nahe, dass in den mehr als 20 Jahren keine signifikanten Liberalisierungsfortschritte erzielt wurden. Auch innerhalb dieses Zeitraums ist keine

deutliche Dynamik zu erkennen. Selbst wenn man die Entwicklungen in den verschiedenen Regionen der Entwicklungsländer (Afrika, Asien, Lateinamerika, Naher Osten und Europa) betrachtet, wie dies von *Edison et al.* (2002a) aufgezeigt wird, ergibt sich hierbei kein deutlich anderes Bild. Aus den beschriebenen Überlegungen bleibt als Gesamtbild festzuhalten, dass die Frage, ob die Entwicklungsländer überhaupt ihre Kapitalbilanzen im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts geöffnet haben, unbeantwortet ist.

Abbildung 1: Empirischer Befund zur Kapitalbilanzöffnung



4. Das empirische Bild zu den Wirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung

Um die Frage des vorliegenden Beitrags zu beantworten, stellt sich die Frage, welche Effekte der Kapitalverkehrsliberalisierung empirisch festgestellt werden konnten. Wenn nach den Wirkungen der Öffnung der Kapitalbilanz gefragt wird, so stehen traditionell die Wachstumswirkungen im Mittel-

punkt der Betrachtung. Hier soll übersichtsartig gefragt werden, welches der empirische Befund zu diesem Zusammenhang ist. Lässt sich ein positiver Zusammenhang zwischen Kapitalverkehrsliberalisierung und Wirtschaftswachstum feststellen, so kann die Frage dieses Beitrags, d. h. ob die Kapitalverkehrsliberalisierung zu weit gegangen ist, eher verneint werden. **Tabelle 1** enthält eine Übersicht über die wesentlichen empirischen Studien zu den Wachstumswirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung. Die Studien bis 1998 bezogen eine relativ breite Ländergruppe ein und kontrollierten nicht für länderspezifische Effekte. Aus ihnen lässt sich keine Signifikanz für einen positiven Wachstumseffekt herleiten. In den anschließenden Studien wurden dann verschiedene Charakteristika der untersuchten Länder in die Schätzungen einbezogen. Hieraus ergeben sich interessante Ergebnisse. So zeigen *Klein* und *Olivei* (1999), dass Maßnahmen der Kapitalverkehrsliberalisierung nur dann zu positiven Wachstumswirkungen führen, wenn bereits zuvor angemessene Finanzmarktinstitutionen (z.B eine entsprechende Bankenaufsicht) bestanden. Es besteht allgemein die Überzeugung, dass die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre durch Finanzkrisen erschütterten Länder Südostasiens Beispiele für Krisen sind, die auf eine Öffnung der Kapitalbilanz folgen können. Für Thailand, Korea, die Philippinen, Malaysia und Indonesien, die am stärksten von der Asienkrise betroffen wurden, spielte nach Überzeugung der Mehrheit der Beobachter die Schwäche des institutionellen Rahmens der Finanzmärkte eine bedeutende Rolle dafür, dass sich die Finanzkrisen in diesen Ländern entfalten konnten. Auf die Bedeutung der Finanzmarktentwicklung weist auch die Studie von *Bailliu* (2000) hin. Auch hier werden Charakteristika des Finanzmarktes als Kontrollgröße berücksichtigt, allerdings liegt der Fokus auf dem Entwicklungsstand des Bankensektors. Die Untersuchung von *Arteta et al.* (2001) weist darauf hin, dass positive Wachstumswirkungen bei einer Kapitalverkehrsliberalisierung ausreichende makroökonomische Stabilität voraussetzen. *Edison et al.* (2002b) finden in ihrer Untersuchung, dass Wachstumswirkungen von einer Kapitalverkehrsliberalisierung nur in Ländern mit mittlerem Einkommen zu erwarten sind.

Ohne hier auf die einzelnen Ergebnisse detailliert einzugehen, sei hier auf die Interpretation des Gesamtbildes abgestellt. Folgende Schlussfolgerungen lassen sich aus den aufgeführten empirischen Studien ziehen: Die Wachstumswirkung von Kapitalbilanzliberalisierung hängt entscheidend von dem Grad der makroökonomischen Stabilität ab. Wenn man in einer Situation, in der keine ausreichende makroökonomische Stabilität vorhanden ist, die Kapitalbilanz öffnet, wird sich eher eine Verstärkung der Anfälligkeit des Wirtschaftssystems einstellen. Insofern ist nicht die Kapitalbilanzöffnung selbst als negativ zu beurteilen, sondern ihre Implementierung bei fehlenden Voraussetzungen. Eine ähnliche Interpretation kann man auch für das zuvor beschrie-

Tabelle 1: Empirischer Befund zu den Wachstumswirkungen von Maßnahmen der Kapitalverkehrsliberalisierung

Studie	Abgedeckter Zeitraum	Anzahl Länder	Wachstumswirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung
Grilli und Milesi-Ferretti (1995)	1966-1989	61	Kein signifikanter Effekt
Quinn (1997)	1960-1989	58	Positiver Effekt
Rodrik (1998)	1975-1989	ca. 100	Kein signifikanter Effekt
Kraay (1998)	1985-1997	82	Kein signifikanter Effekt
Klein and Olivei (1999)	1970-1995	67	Signifikanter Wachstumseffekt nur bei entsprechenden Institutionen
Bailliu (2000)	1975-1995	40	Signifikanter Wachstumseffekt nur in Ländern bei Mindestniveau der Bankensektorentwicklung
Chandra (2001)	1975-1995	57	Signifikanter Wachstumseffekt nur in ethnisch homogenen Ländern
Edwards (2001)	1973-1988	55 bis 62	Signifikanter Wachstumseffekt nur in Industrie- und reicheren Schwellenländern
Arteta et al. (2001)	1973-1981 1982-1987 1988-1992	51 bis 59	Wachstumseffekt hängt vom Grad der makroökonomischen Stabilität ab
Edison et al. (2002)	1986-1995	40	Signifikanter Wachstumseffekt nur in Ländern mittleren Einkommens
Klein (2003)	1976-1995	85	Kein robuster Effekt
Edison et al. (2004)	1976-1995	89	Positiver Wachstumseffekt in ostasiatischen Ländern, weniger konsistent in anderen Ländern

bene Ergebnis positiver Wachstumseffekte der Kapitalverkehrsliberalisierung bei Vorliegen entsprechender Strukturen des Finanzmarktes und der Finanzmarktinstitutionen ableiten. Insgesamt erscheint es allerdings unwahrscheinlich, dass positive Wachstumswirkungen in sehr armen Ländern zu erwarten sind. Der Grund könnte darin liegen, dass ein geringer Entwicklungsstand verhindert, dass Vorteile aus allen Formen des internationalen Kapitalverkehrs gezogen werden können und sich die Vorteile auf einige Arten der Kapitalflüsse konzentrieren.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch eine Studie von *Fratzscher et al.* (2004), die darauf hinweist, dass als Folge von Maßnahmen der Kapitalverkehrsliberalisierung positive Wachstumseffekte in den ersten fünf Jahren auftreten, diese jedoch in zahlreichen Fällen von einer Umkehr des Wachstumsimpulses gefolgt werden. In der mittleren Frist ergibt sich eine verstärkte Volatilität, die die anfänglichen Wachstumseffekte in einigen Ländern zum Erliegen kommen lässt oder sie sogar umkehrt.

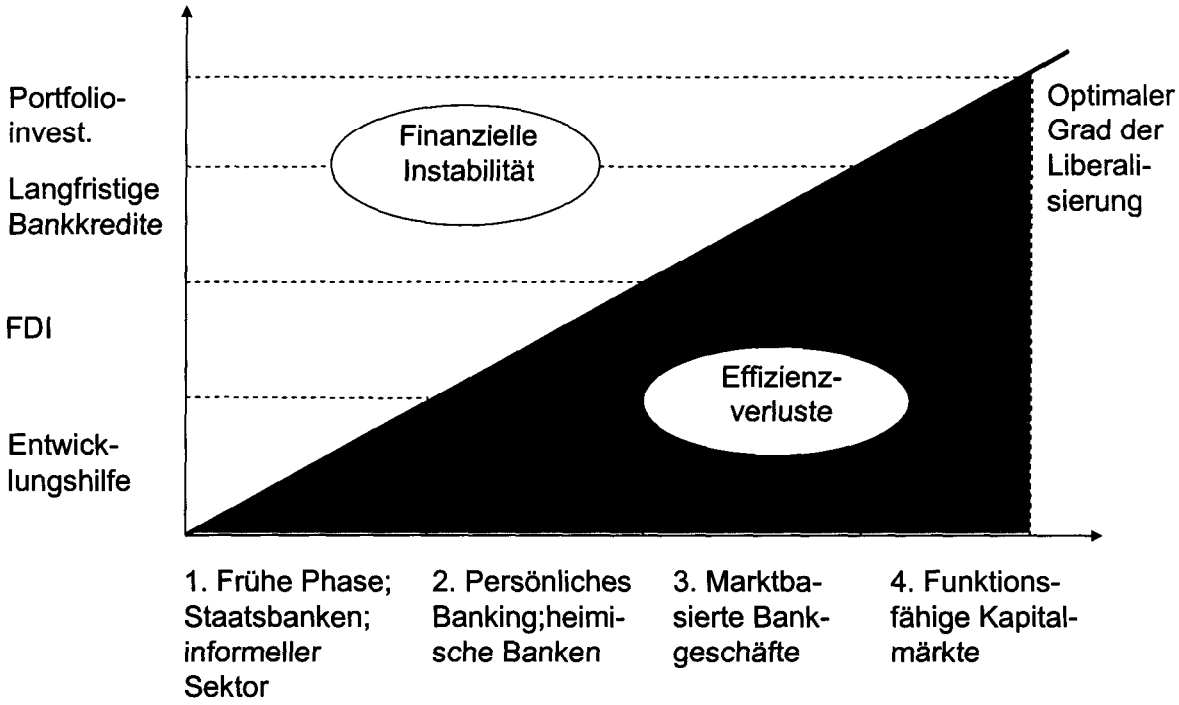
5. Kapitalverkehrsliberalisierung, Volatilität und Einkommensverteilung

Das empirische Bild zu den Wirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung sowie die Erfahrungen seit Mitte der 90er Jahre legen den Schluss nahe, dass neben den von verschiedenen Faktoren abhängenden Wachstumswirkungen auch eine Verstärkung der Krisenanfälligkeit auftritt. Außerdem zeigt sich, dass der Entwicklungsstand der Volkswirtschaften und damit der Finanzmärkte etwas damit zu tun hat, wie die Kapitalmärkte zu liberalisieren sind. Dieser Gedanke soll im Folgenden noch etwas vertieft werden.

Unter Berücksichtigung des im vorigen Abschnitt geschilderten empirischen Befunds und theoretischer Überlegungen leiten *Frenkel* und *Menkhoff* (2005) einen vom Stand der Finanzmarktentwicklung abhängigen optimalen Grad der Kapitalverkehrsliberalisierung ab. **Abbildung 2** illustriert den dort abgeleiteten Zusammenhang. Auf der Ordinate sind vier Arten von internationalen Kapitalflüssen abgetragen. Je näher sie am Ursprung liegen, desto weniger sind sie mit speziellen Finanzdienstleistungen verbunden. Auf der Abszisse sind verschiedene Entwicklungsstadien des Finanzmarktes abgetragen. Der Einfachheit halber werden lediglich vier Stadien unterschieden. Ein Land mit geringer Finanzmarktentwicklung befindet sich typischerweise in einer frühen Phase der Entwicklung. In einer solchen Phase besteht der Finanzsektor gewöhnlich aus Staatsbanken, und zahlreiche finanzielle Transaktionen

finden im informellen Sektor statt. Das ist kompatibel mit einem Land, das im Wesentlichen auf Entwicklungshilfe angewiesen ist. Bankstrukturen, in denen persönlichen Bankbeziehungen große Bedeutung zukommt, werden erforderlich, wenn FDI zugelassen wird. Langfristige Bankkredite setzen darüber hinaus marktbasierte Banken voraus, was auch die Zulassung ausländischer Banken am Kapitalmarkt einschließt. Portfolioinvestitionen sind in einem Land nur dann relevant, wenn entsprechend funktionsfähige Kapitalmärkte bestehen.

Abbildung 2: Kapitalströme und Finanzmarktentwicklung



Akzeptiert man diese Argumentation, so folgt der optimale Grad der Offenheit dem Grad der Entwicklung der heimischen Finanzmärkte. Dies ist in **Abbildung 2** durch die Gerade stilisiert. Situationen unterhalb der Geraden sind mit Effizienzverlusten verbunden. Hätte man z. B. funktionsfähige Kapitalmärkte, ließe aber keine ausländischen Investitionen am inländischen Kapitalmarkt (Portfolioinvestitionen) zu, so würde man auf die Effizienzgewinne aus der Öffnung der Kapitalbilanz für Portfolioinvestitionen verzichten. Von einer solchen Kapitalbilanzöffnung wäre nämlich eine Erhöhung des Wettbewerbs z. B. durch Zutritt ausländischer Fondsgesellschaften zu erwarten. Befindet sich eine Volkswirtschaft dagegen über der eingezeichneten Geraden,

würde dies bedeuten, dass die inländischen Finanzmärkte für die zugelassenen internationalen Kapitalbewegungen nicht ausreichend entwickelt sind. In diesem Fall ist mit einer erhöhten Anfälligkeit des Finanzsystems gegenüber Krisen und damit mit verstärkter Volatilität zu rechnen. Insofern könnte dieses Muster auch als Erklärung des gemischten empirischen Bildes verwendet werden. Nicht alle Länder, die ihre Kapitalbilanz geöffnet haben, hatten angemessene Finanzmarktstrukturen entwickelt. Entsprechend negative Erfahrungen könnten dann hierauf zurückzuführen sein.

Eine weitere Frage im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung betrifft die nach den Verteilungseffekten der Liberalisierungsmaßnahmen. Während diese für andere Politikbereiche – z. B. im Bereich der Handelspolitik – teilweise intensiv untersucht wurden, wurde ihnen im Zusammenhang mit der Kapitalverkehrsliberalisierung bisher kaum Beachtung geschenkt.

Die Verteilungswirkungen der Kapitalverkehrsliberalisierung hängen mit den unterschiedlichen Wirkungen von Wachstumseffekten und Volatilitätseffekten auf unterschiedliche Einkommensgruppen ab. Zur Erläuterung der Argumente soll aus Vereinfachungsgründen lediglich zwischen zwei Einkommensgruppen unterschieden werden, die als "Reiche" und "Arme" bezeichnet werden sollen. Selbst wenn man annimmt, dass der Wachstumseffekt auf die Gesamtwirtschaft positiv ist, kann vermutet werden, dass er höher für jene ist, die auf die Kapitalmärkte auch zugreifen und deren Instrumente in Anspruch nehmen, mithin für die Gruppe der Reichen. In der entwicklungspolitischen Diskussion verbindet sich damit dennoch die Hoffnung des "trickling down", womit der Effekt angesprochen wird, dass Wachstumseffekte bei den Reichen zur Nachfrageerhöhung nach Produkten der Armen und damit zu mehr Wachstum bei den Armen führt. Dennoch kann zunächst festgehalten werden, dass die Wachstumswirkungen, sofern die institutionellen Voraussetzungen für einen Erfolg der Kapitalliberalisierung gegeben sind, bei den Armen mit "positiv" und bei den Reichen mit "stark positiv" eingestuft werden können (s. **Abbildung 3**).

Die Möglichkeit, dass mit der Kapitalbilanzöffnung auch eine Erhöhung der Volatilität einhergeht, ist sicherlich für alle Einkommensgruppen der Gesellschaft als negativ zu bewerten. Dennoch ist davon auszugehen, dass es die Reichen nicht ganz so negativ trifft wie die Armen. Hiervon ist auszugehen, weil die Reichen bzw. die Wohlhabenderen über Instrumente der Risikodiversifizierung verfügen, während Arme von den Effekten eines "Bust" in ihrem Einkommen stärker betroffen werden. Hinsichtlich des Vermögens werden sicherlich die Reichen eher von einem "Bust" getroffen werden, weil die Armen über praktisch kein Vermögen verfügen. Die Analyse des vorliegenden Beitrages fokussiert jedoch stärker auf die Einkommensströme. Daher kann

der Effekt auf die Reichen mit "negativ" und jener auf die Armen mit "stark negativ" eingestuft werden (s. **Abbildung 3**).

Abbildung 3: Wachstumseffekte der Kapitalbilanzöffnung nach Einkommenshöhe

		Wirkung auf Einkommensgruppen	
		Reiche	Arme
Effekte der Kapitalbilanz-liberalisierung auf ...	...Wachstumshöhe	stark positiv	positiv
	...Wachstumsvolatilität	negativ	stark negativ

Insgesamt zeigt sich damit, dass die Verteilungseffekte der Kapitalmarktliberalisierung zu einer relativen Verschlechterung der Position der Armen führen. Die hier geschilderten Effekte sind besonders dann gravierend, wenn die Wachstumseffekte gering und die Volatilitätseffekte stark ausfallen. Dann besteht die Gefahr, dass die relativen Verteilungseffekte mit einem absoluten Einkommensrückgang der Armen verbunden sind.

6. Schlussfolgerungen und Politikimplikationen für eine Strategie der Kapitalverkehrsliberalisierung

Die Überlegungen der voranstehenden Abschnitte legen den Schluss nahe, dass die Kapitalverkehrsliberalisierung in den letzten Jahren nicht kategorisch als zu weitgehend angesehen werden kann. Der Grund liegt in der Erkenntnis, dass nicht von einer monokausalen Beziehung zwischen Öffnung der Kapitalbilanz und Finanzkrisen ausgegangen werden kann. Häufig ist der "Bust" nach einer solchen Liberalisierungspolitik auf Politikversagen zurückzuführen. Insofern kommt es darauf an, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Politik der Öffnung der Kapitalbilanz zu beachten. Insbesondere den folgenden fünf Punkten ist dabei Aufmerksamkeit zu schenken:

1. Sowohl die theoretischen als auch die empirischen Untersuchungen zeigen, dass einer auf makroökonomische Stabilität ausgerichteten Wirtschaftspolitik große Bedeutung zukommt, um dauerhafte Wachstumseffekte zu sichern und die Krisenanfälligkeit der Wirtschaftssysteme nach der Kapitalverkehrsliberalisierung nicht zu erhöhen.
2. Eine wesentliche Rolle für eine erfolgreiche Öffnung der Kapitalbilanz kommt auch der Finanzmarktregulierung zu. Die Asienkrise 1997-98 hat gezeigt, wie sehr erforderlich Bankenaufsicht und verwandte institutionelle Rahmenbedingungen für die Finanzmärkte sind, um eine hohe Krisenanfälligkeit einzelner Volkswirtschaften nach einer Kapitalverkehrsliberalisierung zu verhindern. Auch der IWF widmet sich seither intensiv der Beratung seiner Mitgliedsländer in Fragen der Finanzmarktstabilität.
3. Wichtig für die Wirtschaftspolitik ist auch die Entwicklung des heimischen Finanzmarktes als Voraussetzung für die Liberalisierung der internationalen Kapitalbewegungen. Der außenwirtschaftliche Teil muss in einer bestimmten Relation zur binnenwirtschaftlichen Entwicklung stehen. Über ein gewisses Maß hinaus nützt eine Kapitalbilanzliberalisierung nichts, sondern hat über die Volatilitätsproblematik möglicherweise negative Folgen.
4. Die Wirtschaftspolitik darf die Volatilitätserhöhung auch deshalb nicht unbeachtet lassen, weil Finanzmarktkrisen, wenn sie eintreten, ein langes Nachwirken haben. Gerade kürzlich hat der IWF betont, dass die Nachwirkungen nicht selten über einen Zeitraum von fünf Jahren gehen. Die Finanzkrisen wirken lange nach, weil Investoren mit einem krisenerschütterten Land ein hohes Risiko verbinden.
5. Für die Wirtschaftspolitik sind die Verteilungseffekte einer Liberalisierung der internationalen Kapitalbewegungen zu beachten. Eine Politik, die der Armutsbekämpfung hohe Priorität einräumt, würde vermutlich eine vorsichtigere Kapitalverkehrsliberalisierung betreiben, um die Gefahr von deutlich erhöhter Volatilität und den damit verbundenen negativen Verteilungseffekten zu vermeiden.

Als Ausblick ist trotz der aufgezeigten vielschichtigen Bedingungen festzuhalten, dass eine Politik der Öffnung der Kapitalbilanz große Chancen für ein Land eröffnet. Insofern sollte sie weiterhin für eine Volkswirtschaft als Ziel verfolgt werden. Allerdings muss der Kapitalverkehrsliberalisierung eine Politik vorausgehen, die auf die Herstellung der Voraussetzungen für den Erfolg der Liberalisierung abstellt. Sie mag mehrere Jahre beanspruchen und auch erst zu einem bestimmten Stadium im Entwicklungsprozess von Volkswirtschaften ansetzen. Eine erfolgreiche Strategie zur Gestaltung der Rahmenbedingungen vor der Öffnung der Kapitalbilanz für die verschiedenen Arten von

Transaktionen kann das Auftreten der beschriebenen Krisen weitgehend ausschalten. Insofern kann auch die im Titel des vorliegenden Beitrags gestellte Frage mit dem Hinweis beantwortet werden, dass aus heutiger Sicht einige Länder sich zu wenig auf die von ihnen eingeführte Kapitalbilanzliberalisierung vorbereitet haben. Für sie ging die Kapitalbilanzliberalisierung zu weit. Ein generelles "Zu-weit-Gegangen" gibt es aber nur für Länder, welche die aufgeführten Bedingungen nicht erfüllt haben.

Literatur

Arteta, Carlos, Barry Eichengreen und *Charles Wyplosz* (2001), On the Growth Effects of Capital Account Liberalization (unveröffentlichtes Manuskript, University of California, Berkeley).

Bailliu, Jeannine (2000), Private Capital Flows, Financial Development, and Economic Growth in Developing Countries, Bank of Canada Working Paper No. 2000-15.

Chandra, Areendam (2001), The Influence of Capital Controls on Long-Run Growth: Where and How Much?, mimeo, Brown University, Providence, Rhode Island.

Edison, Hali J., Michael W. Klein, Luca A. Ricci und *Torsten Sløk* (2002a), Capital Account Liberalization and Economic Performance: Survey and Synthesis, IMF Working Paper No. WP/02/120.

Edison, Hali J., Michael W. Klein, Luca A. Ricci und *Torsten Sløk* (2002b), International Financial Integration and Economic Growth, Journal of International Money and Finance, 21, 749-76.

Edison, Hali J., Michael W. Klein, Luca A. Ricci und *Torsten Sløk* (2004), Capital Account Liberalization and Economic Performance: Survey and Synthesis, IMF Staff Papers, 51:2, 220-256.

Edwards, Sebastian (2001), Capital Flows and Economic Performance: Are Emerging Economies Different? NBER Working Paper No. 8076.

Eichengreen, B. (2001), Capital Account Liberalization: What Do Cross-Country Studies Tell Us? , World Bank Economic Review, Vol. 15, 2001, S. 341–365.

Fratzscher, Marcel und *Matthieu Bussiere* (2004), Financial Openness and Growth: Short-Run Gain, Long-Run Pain?, European Central Bank, Working Paper Series No. 348.

Frenkel, M. und *L. Menkhoff* (2005), Capital Account Liberalization and Poverty Reduction: What Does Help?, mimeo.

Grilli, Vittorio und *Gian Maria Milesi-Feretti* (1995), Economic Effects and Structural Determinants of Capital Controls, IMF Staff Papers, 42:3, 517-51.

Klein, Michael W. (2003) Capital Account Openness and the Varieties of Growth Experience, NBER Working Paper No. 9500.

Klein, Michael W. und *Giovanni Olivei* (1999), Capital Account Liberalization, Financial Depth and Economic Growth, NBER Working Paper No. 7384.

Kraay, Aart (1998), In Search of the Macroeconomic Effects of Capital Account Liberalization (mimeo).

IMF (2003), Fiscal Vulnerability and Financial Crises in Emerging Market Economies, Occasional Paper No. 218.

IMF (2005), Sharper advice needed from IMF on capital account issues, IMF Survey, Vol. 10, No. 10, p. 155.

Quinn, Dennis (1997), The Correlates of Change in International Financial Regulation, American Political Science Review, 91:3, 531-551.

Rodrik, Dani (1998), Who Needs Capital Account Convertibility?, in: Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility? Essays in International Finance No. 207, Princeton University.

Diskussionsbeiträge
zum Vortrag von Michael Frenkel

Hans Herbert von Arnim:

Vielen Dank, Herr *Frenkel*, für diesen sehr schönen und anregenden Überblick. Ich möchte eine ganz simple Theorie wagen. Sie haben den psychologischen Faktor nicht genannt, aber wahrscheinlich im Hintergrund gehabt. Es gibt ja ein riesiges Kapitalvolumen, das in der Welt "herumschwirrt" und das dann durch psychologische Faktoren irgendwo hingeschwemmt wird. Diese psychologischen Faktoren vergrößern sich "schweinezyklus-artig" und können dann auch wahnsinnig gefährlich werden. Zwar könnte man sagen, wir kommen nicht ohne offene Kapitalmärkte aus, weil sie das Wachstum fördern. Aber wir erhöhen das Risiko gewaltig durch psychologische Übertreibungen, die eine Eigendynamik auslösen, die gar nicht mehr begründet ist bis sie dann umschlägt – erst Euphorie, dann Depression. Diese Stimmungseffekte erzeugen sehr viel stärker als objektive Gründe einen großen Unsicherheitsfaktor, der abzuwägen ist gegen die wachstumsfördernden Wirkungen einer Liberalisierung der Finanzmärkte. Das wäre meine Frage. Sie ist ganz einfach, aber da Sie ja selbst von den empirischen Erklärungsdefiziten gesprochen haben, könnte man auch die Zuflucht zu einem ganz einfachen Modell nehmen.

Michael Frenkel:

Genau das habe ich eigentlich auch betont, Herr *von Arnim*, als ich sagte, dass die Kapitalbilanzöffnung zwar Vorteile bietet, aber gleichzeitig mit einer erhöhten Volatilität der Kapitalströme als Begleiterscheinung einhergeht. Ihr Ansatz mit den psychologischen Faktoren ist in der Realität eine schwierige Geschichte. Ist es Psychologie, wenn die Kapitalanleger ein Land verlassen? Wenn das z. B. die Goldman/Sachs-Leute machen, werden die J. P. Morgan-Investoren wahrscheinlich auch folgen. Ob das nun Psychologie ist oder das Vertrauen auf bessere Informationen der anderen, ist schwer zu entscheiden. Natürlich kann man es "Psychologie" nennen, aber in der Finanzmarktforschung sprechen wir eher vom Herdenverhalten oder von Schneeballeffekten. Sie sind uns von den Devisenmärkten her wohlbekannt, tauchen aber auch auf den Finanzmärkten auf. Dieses Verhalten ist sicherlich einer der Gründe für die erhöhte Volatilität der Kapitalströme, wie wir sie in der Empirie beobachten.

Harald Sander[*]:

Herzlichen Dank für den schönen Vortrag, Herr *Frenkel*. Ich habe einige Seiten mitgeschrieben und möglicherweise fünfzehn Fragen und Anmerkungen. Ich konzentriere mich auf drei:

Zuerst möchte ich etwas fragen zur Rolle des Wechselkursregimes und zur sog. Unholy Trinity. Ich frage das vor dem Hintergrund der angestrebten Kapitalbilanz-Liberalisierung in China. Die Frage ist, wann und ggf. wie der Yuan-Wechselkurs flexibler werden könnte.

Zweite Anmerkung: Mir hat die Grafik "Finanzmarktentwicklung – Kapitalmarktliberalisierung" sehr gut gefallen. Zwischen beiden Achsen gibt es natürlich gewisse Interdependenzen, insbesondere was die Rolle der Direktinvestitionen anbelangt, die möglicherweise gerade dann, wenn sie im Finanzsektor stattfinden und dem einheimischen Finanzsektor nutzen, einen großen Beitrag zur Entwicklung langfristiger Kapitalmärkte beitragen können. Deshalb sollten sie bei der Sequenzierung der Liberalisierung vielleicht eher am Anfang stehen, obwohl sie in der Realität leider oftmals erst am Ende kommen.

Der dritte Punkt betrifft ein Problem, das eventuell Gegenstand von Währungskrisenmodellen der dritten Generation sein könnte. Es ist das Problem der Verschuldung in Inlands- und Auslandswährung, d. h. ihre optimale Kombination. Wenn beide stark auseinander klaffen und es zur Abwertung der Inlandswährung kommt, kann dies zu gravierenden Bilanzkrisen bei den privaten oder staatlichen Akteuren führen. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen. Das führt natürlich auch zu einer unterschiedlichen Bewertung der Kapitalmarktliberalisierung je nachdem, ob man in der Lage sein wird, Schuldner in der eigenen Währung zu sein, oder ob man sich möglicherweise einer Währungsunion anschließen sollte.

Michael Frenkel:

Zu Ihrem ersten Punkt, Herr *Sander*, zum Wechselkursregime in China und zu dem sog. Unmöglichkeitsdreieck: China hat ja tatsächlich immer noch ein System relativ fester Wechselkurse, und ein solches Regime ist stets anfällig für Währungskrisen. Denn feste Wechselkurse bedeuten keineswegs stabile Wechselkurse, das wird oft miteinander verwechselt. Und hier spielt auch das Unmöglichkeitsdreieck eine Rolle. Wenn China seine Kapitalbilanz liberalisiert, werden wir auch einen flexibleren Yuan-Kurs sehen, vorausgesetzt, es tritt in dem Land keine heimische Inflation auf. Makroökonomische Stabilität

---

* Prof. Dr.; Fachhochschule Köln.

ist also eine wichtige Voraussetzung für die Liberalisierung der Kapitalmärkte und damit auch für eine Politik flexiblerer Wechselkurse.

Zur Interdependenz zwischen den beiden Achsen: Dieses Problem begegnet uns immer wieder in empirischen Arbeiten. Läuft die Kausalität von der außenwirtschaftlichen Öffnung zum Wachstum – oder ist es umgekehrt? Man versucht zwar, dieses Problem durch ökonometrische Methoden auszuschalten, aber es lässt sich nicht völlig eliminieren, weshalb auch die Ergebnisse von empirischen Studien oft unterschiedlich ausfallen. Zur Reihenfolge der Liberalisierungsmaßnahmen stimme ich Ihnen zu, dass man mit den Direktinvestitionen anfangen sollte, anstatt sie an das Ende zu setzen.

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Inlands- und Auslandsverschuldung berührt viele Probleme, auch das der Volatilität der Wechselkurse und der Kapitalströme. Letzteres hatte Herr *von Arnim* ja auch schon angesprochen. Wenn man den Privaten ermöglicht, Auslandskredite aufzunehmen und wenn dann noch eine schlechte Politik hinzukommt, besteht die Gefahr einer erhöhten Volatilität: Der Wechselkurs kann stark springen, und es können negative Bilanzeffekte mit realwirtschaftlichen Verwerfungen auftreten.

Hermann Sautter:

Ich habe drei Fragen: Die erste Frage bezieht sich auch wieder auf diese schöne Grafik über den Zusammenhang zwischen interner Finanzmarkt-Entwicklung und Kapitalverkehrs-Liberalisierung. Sie haben gesagt, je besser ein Land "seine Hausaufgaben" gemacht hat, desto eher kann es sich auch eine Kapitalverkehrsbilanz-Liberalisierung leisten. Frage: Könnte es nicht sein, dass ein Land gerade dadurch, dass es seine internen "Hausaufgaben" gemacht hat, zum Opfer von Boom- und Bust-Zyklen wird? Nämlich dadurch, dass es, weil es eben stabil nach außen erscheint, Kapital attrahiert, aber die Asymmetrien in der Information nicht abgebaut werden und deswegen das Bust-Risiko besonders hoch ist. D. h. also, man ist sozusagen Klassenbester, was die internen Hausaufgaben anbelangt, aber gerade dadurch möglicherweise ein Opfer. Wie hoch schätzen Sie das Risiko ein?

Die zweite Frage bezieht sich auf Ihre Bemerkung über den Nachteil von Kapitalverkehrskontrollen. Malaysia ist sicher kein Paradebeispiel dafür, aber wie sieht es aus mit Chile? Sicher hatte Chile einen Preis dafür zu bezahlen, dass es die kurzfristigen Kapitalströme besteuerte, aber ist der Ertrag dieser Maßnahme höher als der Preis?

Und drittens eine Frage, die ein bisschen über das hinausgeht, was Sie gesagt haben. Wenn es ein internationales Krisenrisiko gibt, dann ist es sicher das Defizit der Vereinigten Staaten von Amerika. Sind die Amerikaner zu weit gegangen mit ihrer Liberalisierung?

Michael Frenkel:

Die letzte Frage zuerst: Nein, mit der Verschuldung sind die USA zu weit gegangen, nicht mit der Liberalisierung. Aber immerhin könnte man Folgendes sagen: Wenn die Amerikaner eine geschlossene Kapitalbilanz gehabt hätten, wären die Zinsen in Amerika viel höher, weil die Finanzierung der Staatsdefizite nur unter erheblichem Zinsauftrieb erfolgt wäre, was dann zu entsprechend negativen Wirkungen auf die heimischen Investitionen geführt hätte. Aber diesen Effekt habe ich hier nicht betrachtet.

Chile hat mit Kapitalverkehrskontrollen insofern einen Erfolg gehabt, als es ausländisches Kapital oder Kapitalzuflüsse im Land längerfristig halten konnte. Aber auch hier gibt es keinen "Free Lunch". Der Preis, der zu zahlen war, war ein höherer Zinssatz. Und ein höherer Zinssatz kostet ein Stück Wachstum, wenn wir davon ausgehen, dass Investitionen irgendetwas auch mit Zinsen zu tun haben. Und hier haben Sie genau wieder diesen Trade-off zwischen Wachstum und Volatilität. Vielleicht haben es die Chilenen in der Tat geschafft, die Volatilität etwas zu reduzieren. Aber das ist keine Maßnahme, mit der wir sozusagen alles erreichen können, sondern hier ist ein Wachstumspreis zu zahlen, und dadurch wird es zu einer Bewertungsfrage.

Die erste Frage, "Opfer von Boom-Bust", ist interessant. Dieses Phänomen sehen wir vielleicht auch in den mittel- und ost-europäischen Ländern, die zur Zeit ja sehr hohe Kapitalzuflüsse haben, weil darauf vertraut wird, dass die Wirtschaften dort sich sehr positiv entwickeln und deshalb zum Opfer von Boom-Bust werden können. Sie haben sehr schön gesagt, dass die Ursachen in asymmetrisch verteilten Informationen liegen könnten. Mögliche Folgerungen daraus wären, entweder die Kapitalbilanzen wieder zuzumachen oder zu versuchen, die asymmetrischen Informationen etwas zu reduzieren. Mein Plädoyer wäre Letzteres. Man könnte z. B. durch die Schaffung von entsprechenden Institutionen (Bankenaufsicht usw.) versuchen, die asymmetrischen Informationen zu reduzieren und bessere Entscheidungen herbeizuführen. Ich glaube, das wäre der bessere Weg, als zu sagen, wir schließen die Kapitalbilanzen.

Rüdiger Pohl:

Herr *Frenkel*, ich möchte eine Frage aus der letzten und aus der ersten Folie ableiten. In der letzten Folie haben Sie ja über den IWF etwas gesagt, über sein Monitoring. Sie haben es ein bisschen mit einem Fragezeichen versehen, wenn ich Sie richtig verstanden habe. Dieses Fragezeichen will ich eigentlich verdoppeln. Sie haben zu der ersten Folie gesagt, dass der IWF auch einmal eine Theorie hatte (z. B. "Openness"). Wenn der IWF auf dieser Theorie damals Monitoring betrieben hätte, dann hätte er auf der Basis der falschen Theorie Empfehlungen abgegeben. Wer sagt uns denn, dass diese theoretische

Basis für das Monitoring heute überlegen ist. Mit anderen Worten, der IWF kann mit seinem Monitoring zum Problem werden, wenn sich sozusagen alle daran halten, denn die Methoden des Monitoring sind nicht überzeugend. Das vermute ich auch deswegen, weil Sie ja eigentlich in dem ganzen Beitrag völlig zu Recht dargestellt haben, dass es nicht so ein "Schema F" gibt, mit dem man dann an diese brisante Frage herangehen kann, sondern es gibt stets länderspezifische Besonderheiten. Da frage ich mich natürlich, ob der Versuch mit einem übergestülpten Monitoring nicht die Probleme eher verschärft als löst.

Michael Frenkel:

Zur ersten Frage, zu den Methoden des Monitoring: Völlig richtig, wir sind da auf einer Wellenlänge, das kann man sicherlich mit einem Fragezeichen versehen. Ich gehe gerne da so vor, dass ich sage, was ist die Alternative? Letztlich spiegelt sich aus meiner Sicht im Monitoring der Stand unseres Wissens wider. Vor der Asienkrise hatten wir einen geringeren Wissensstand als danach. Ich hoffe, dass wir daraus die richtigen Empfehlungen ableiten. Ich sage "wir", und meine jetzt die Wissenschaftler. Der IWF gibt ja nicht völlig losgelöst von dem, was in der Wissenschaft erbracht wird, seine Empfehlungen. Weil die "Schema F-Geschichten" zu einfach sind, ist das Monitoring eben auch immer ein Problem der Anwendung auf viele Länder. Für viele der 180 Mitgliedsländer ist das jetzt kein Thema, aber für eine ganze Reihe der fortgeschrittenen Entwicklungsländer und Schwellenländer ist das durchaus ein Problem. Trotzdem ist das Monitoring immer noch das Beste, was wir im Moment haben. Es kann durchaus sein, dass wir in 5 oder in 10 Jahren sagen, das hätten wir eigentlich besser wissen müssen. Völlig klar, aber wir haben es eben nicht gewusst.

Der zweite Punkt betrifft das "Überstülpen". Ich glaube, dass es jetzt auch beim IWF differenzierter ist als zu sagen, das sind die ganz einfachen Methoden, die übergestülpt werden. Ich habe ja selbst ein paar Jahre beim IWF gearbeitet und gesehen, was man dem IWF immer vorwirft: Er würde stets mit den gleichen Methoden durch die Länder gehen, aber daran ist nichts wahr, soweit ich es beurteilen kann. Natürlich wissen wir, wohin es führt, wenn eine Regierung, ich nehme ein einfaches Beispiel, "Geld druckt". Das ist in Äquatorial Guinea nicht anders als in Botswana oder in Kambodscha. Dazu brauchen wir keine länderspezifischen Maßnahmen. Aber es gibt eine ganze Reihe von länderspezifischen Besonderheiten, insbesondere im realwirtschaftlichen Bereich, die wir beachten müssen. Ich habe durchaus den Eindruck, dass das auch beim Finanzmarkt-Monitoring versucht wird. Ob das perfekt ist, da hätte ich auch meine Zweifel. Aber man muss erst einmal mit etwas Besserem aufwarten. Wenn der IWF z. B. die Stabilität der Finanzmärkte in den einzelnen Ländern untersucht, dann geht er schon relativ differenziert vor. Will heißen,

er beschränkt sein Monitoring nicht auf das Überstülpen eines einzigen Konzepts.

Gunnar Schwarting[*]:

Zwei ganz knappe Fragen: Erstens, ist meine Vermutung richtig, dass die Beteiligung am WTO-Prozess und die Kapitalbilanz-Liberalisierung nicht ganz unabhängig voneinander zu sehen sind und – wenn die Vermutung zutrifft – sind die Länder mit dem gleichen Engagement auf beiden Seiten tätig?

Die zweite Frage bezieht sich auf Ihre schöne optimale Liberalisierungsgrad-Grafik: Gehe ich richtig in der Vermutung, dass die waagerechte Achse immer etwas voranschreiten muss, damit die senkrechte hinterherkommen kann, und wer bestimmt eigentlich das richtige Tempo und die richtige Größe dieser Schritte?

Michael Frenkel:

Erstens, zur Beziehung zwischen der WTO und der Kapitalbilanz-Liberalisierung: Zunächst einmal besteht institutionell zwischen beiden keine Verbindung. Aber übergreifend ist natürlich die Idee der Liberalisierung und die Überzeugung, dass mehr Liberalisierung in der langen Frist positive Effekte hervorbringt. Deshalb sind die Ursache und Erkenntnis für beide die gleichen.

Zur zweiten Frage: "waagrecht vor senkrecht"? Mir ging es hierbei nicht darum, was man vorher machen muss, sondern um ein Schärfen unseres Bewusstseins, nämlich dass das Eine nicht unabhängig von dem Anderen ist. Ob man ein bisschen voranschreiten darf, die eine Achse vor der anderen, soweit wollte ich gar nicht gehen und will mich da auch nicht festlegen. Mir ging es vor allem darum, dass wir uns klarmachen müssen, dass zwischen beiden Achsen eine Verbindung besteht. Wir dürfen beide nicht unabhängig voneinander sehen, auch wenn die Grafik das suggerieren mag.

---

* Prof. Dr.; Geschäftsführer des Städtetags Rheinland-Pfalz, Mainz; Honorarprofessor der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Ausländische Direktinvestitionen und Arbeitsplatzverlagerungen: Den Handlungsbedarf richtig erkennen und umsetzen

Von Wolfgang Franz[1]

1. Seit geraumer Zeit lässt sich beobachten, dass die Integration der Weltwirtschaft mit einer Desintegration der Produktionsstätten einhergeht. Folglich haben hierzulande auch in diesem Jahre die Ankündigungen zahlreicher Unternehmen, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern, in der öffentlichen Diskussion hohe Wellen geschlagen.[2] Dabei stehen Befürchtungen über einseitige Verlagerungen heimischer Arbeitsplätze ins Ausland im Mittelpunkt des Interesses. Dass mit der zunehmenden Auslandsaktivität hiesiger Unternehmen in Deutschland ebenso Arbeitsplätze geschaffen oder zumindest gesichert werden, findet dagegen weit weniger Beachtung. Eine solche selektive Wahrnehmung beschränkt sich indes nicht auf Deutschland. In den Vereinigten Staaten musste sich dem Vernehmen nach der Chefökonom des Präsidenten für seine Bemerkung entschuldigen, die Abwanderung von Arbeitsplätzen ins Ausland nütze auch den amerikanischen Verbrauchern.

   Unterstützung erhalten jene Befürchtungen durch einschlägige Befragungen. So ermittelte der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) auf der Basis der Antworten von knapp 10 Tausend Unternehmen zu Beginn des Jahres 2003, dass in den letzten drei Jahren 18 vH der Industrieunternehmen allein auf Grund von hiesigen Standortnachteilen zumindest Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagert hätten und fast ein Viertel aller Industrieunternehmen für die nächsten Jahre Entsprechendes planten, womit nach Schätzungen des Deutschen Industrie- und Handelskammertages innerhalb dieses Zeitraums hochgerechnet jährlich rund 50 Tausend Arbeitsplätze im Ausland und nicht in Deutschland entstünden.[3]

---

1 Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Universität Mannheim, und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

2 Vgl. dazu auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2004), Jahresgutachten 2004/05, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden.

3 *Deutscher Industrie- und Handelskammertag* (DIHK) (2003), Investitionen im Ausland, Berlin.

Nach Angaben der Deutschen Bundesbank[4] war in den Jahren 1990 bis 2002 eine Zunahme der Anzahl der Beschäftigten in ausländischen Industrieländern mit einer Muttergesellschaft in Deutschland von 1,70 Millionen auf 2,75 Millionen, also um durchschnittlich jährlich 95 Tausend, zu verzeichnen. Wie viele Arbeitsplätze auf Grund des Auslandsengagements dieser und anderer inländischer Unternehmen eingerichtet werden oder erhalten bleiben, kann aus diesen Studien nicht ermittelt werden. Ähnliches gilt spiegelbildlich für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Deutschland auf Grund ausländischer Direktinvestitionen. Bekannt ist lediglich die Anzahl der Beschäftigten von Unternehmen in Deutschland mit direkter oder indirekter ausländischer Beteiligung, deren Gesamtsumme sich nach Angaben der Deutschen Bundesbank im Jahre 2002 auf rund 1,19 Millionen belief.[5] Gleichwohl: Auf jeden Fall ist ein Fokus allein auf die Arbeitsplatzeffekte von grenzüberschreitenden Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland zumindest unvollständig, wenn nicht irreführend. Die zunehmende Internationalisierung der Märkte ist, was das Blickfeld einzelner Länder wie Deutschland anbelangt, eben keine Einbahnstraße ins Ausland.

Vollends steht das Urteil der meisten Leute über die hiesigen Beschäftigungswirkungen von Auslandsinvestitionen fest, wenn sie zur Kenntnis nehmen, dass ein Unternehmen, welches bereits etwa 44 Tausend Personen allein in den asiatischen Ländern beschäftigt, in diesem Jahr nur mit Hilfe einer Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich dazu bewogen werden konnte, von einer Verlagerung der Produktion aus zwei deutschen Standorten nach Ungarn abzusehen. Jedoch sind Auslandsengagements beileibe nicht auf Großunternehmen beschränkt. Nach einer Befragung des Instituts der deutschen Wirtschaft im Mai des Jahres 2002 haben selbst Unternehmen mit 100 bis zu 500 Arbeitnehmern zu je fast einem Drittel Standorte entweder in anderen EU-Ländern oder außerhalb der EU errichtet.[6] Dazu passt, dass in der angeführten Befragung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages 16 und 20 vH der Unternehmen mit bis zu 19 Beschäftigten beziehungsweise 20 bis 199 Beschäftigten innerhalb des Zeitraums der Jahre 2003 bis 2005 eine Produktionsverlagerung ins Ausland planen.

---

4 *Deutsche Bundesbank*, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Mai 1994, S. 18 und Mai 2004, S. 16.

5 *Deutsche Bundesbank*, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Mai 2004, S. 50.

6 *Institut der deutschen Wirtschaft*, IW-Trends 4/2002, Dokumentation "Wettbewerbsfähigkeit und Internationalisierungsstrategien", S. 3.

Das ist der Hintergrund, vor dem die Frage einer Klärung näher zu bringen ist, inwieweit grenzüberschreitende Investitionen hierzulande Arbeitsplätze schaffen, erhalten oder vernichten und welche wirtschaftspolitischen Folgerungen gegebenenfalls zu ziehen sind.

2. Das Auslandsengagement von Unternehmen lässt sich im vorliegenden Zusammenhang noch am ehesten anhand der ausländischen Direktinvestitionen analysieren. Darunter versteht man Investitionen, mit denen entweder eine Muttergesellschaft gleich welcher Rechtsform im Ausland ein Tochterunternehmen errichtet oder ein inländisches Unternehmen im Ausland eine nennenswerte Einflussnahme etwa in Form eines Anteils am Eigenkapital oder an den Stimmrechten erwirbt, wobei als Schwellenwert für eine substantielle Kontrolle mitunter 10 vH angesetzt wird. Die Absicht des Anlegers, Kontrolle über Unternehmen im Ausland auszuüben, unterscheidet als Merkmal eine Direktinvestition von einer Portfolioinvestition, bei der es sich ausschließlich um eine Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg, nicht aber um eine merkliche Einflussnahme auf unternehmerische Entscheidungen handelt. Aus der Sicht eines bestimmten Landes ist von ausfließenden oder einfließenden ausländischen Direktinvestitionen die Rede, je nachdem, ob ein inländisches Unternehmen diesbezügliche Engagements im Ausland eingeht beziehungsweise ein ausländisches Unternehmen diese Aktivität im Inland entfaltet.

   Ausländische Direktinvestitionen sind ihrem Charakter nach langfristige Investitionen, denen die Absicht zugrunde liegt, dauerhafte Bindungen einzugehen. Sie umfassen die eigentliche (Erst-) Transaktion, wie beispielsweise die Errichtung neuer Produktionsstätten, Fusionen oder Übernahmen, aber zudem alle weiteren (Folge-) Transaktionen zwischen der Stammlandmutter und dem ausländischen Tochterunternehmen, also auch Finanzmittel, die ein Tochterunternehmen dem Investor als Kredit zur Verfügung stellt. Mithin setzen sich ausländische Direktinvestitionen aus drei Komponenten zusammen:

   - Beteiligungskapital: Kauf von Anteilen eines (neugegründeten) Unternehmens mit Sitz im Ausland.
   - Reinvestierte Gewinne: Anteil des Investors an einbehaltenen Gewinnen des Tochterunternehmens sowie an Gewinnen, die nicht an den Investor fließen.
   - Kreditverkehr: kurzfristige oder langfristige Kreditgabe oder Kreditnahme zwischen dem inländischen Investor und dem ausländischen Tochterunternehmen.

3. Im Wesentlichen lassen sich zwei hauptsächliche, aber sich nicht gegenseitig ausschließende Gründe anführen, weshalb Unternehmen ausländische Direktinvestitionen tätigen.

   i) Präsenz auf ausländischen Märkten ("horizontale Direktinvestitionen"): Inländische Unternehmen möchten dadurch eine bessere Kenntnis über lokale Präferenzen potentieller und tatsächlicher Kunden erreichen und diese Kunden möglichst eng an das eigene Produktsortiment binden. Dafür bedarf es häufig eines Vertriebs- und Servicenetzes auf dem betreffenden Markt, bis hin zu der Beobachtung, dass sich Zulieferbetriebe oft in der Nähe ihres Hauptabnehmers ansiedeln, nicht zuletzt, um ihre Produktion effizient mit der ihres Kunden abzustimmen und die Kosten längerer Transportwege und einer umfangreichen Lagerhaltung zu vermeiden oder zumindest zu verringern.
   Des Weiteren mögen Zölle und nicht-tarifäre Hemmnisse die Entscheidung beeinflussen, einen ausländischen Markt durch Produktion dort anstelle von Exporten aus dem Inland zu bedienen. Dazu gehören unter anderem ausländische offizielle oder informelle Vorgaben, in dem betreffenden Land zu produzieren ("local-content-Vorschriften"), welche eine lokale Präsenz der Produktionsstätte erforderlich machen. Alle diese Gründe lassen sich unter einem sehr weit gefassten Begriff von "Handelsbarrieren" subsumieren. Das inländische Unternehmen, welches eine ausländische Direktinvestition ins Blickfeld nimmt, muss mithin abwägen, ob es den ausländischen Markt mit Hilfe von Exporten aus dem Inland bedient und damit etwaige Skalenerträge der heimischen Produktion ausnutzt oder ob die Kosten der Handelsbarrieren so hoch sind, dass sie die einer Direktinvestition in dem betreffenden Land rechtfertigen. Das Unternehmen wird sich eher für die grenzüberschreitende Aktivität entscheiden, wenn zum einen der betreffende Markt im Ausland sehr groß ist und damit die durchschnittlichen Fixkosten je Produkteinheit der ausländischen Produktionsstätte gering sind und zum anderen Transportkosten oder (nicht-) tarifäre Handelshemmnisse gravierend zu Buche schlagen.

   ii) Reduktion der Produktionskosten ("vertikale Direktinvestitionen"): Unternehmen verlagern Teile des Produktionsprozesses ins Ausland und exportieren die dort hergestellten Zwischengüter oder Endprodukte ins Inland oder in andere ausländische Volkswirtschaften, um Kostenvorteile im Ausland zu nutzen. Gelegentlich spricht man in diesem Zusammenhang von "verlängerten Werkbänken". Lohnkostenunterschiede spielen bei diesen Überlegungen eine besonders prominente Rolle, wenn es sich nämlich um arbeitsintensive Produktionsverfahren handelt, wobei nicht allein die Arbeitsentgelte und Arbeitszeiten selbst, sondern ebenso die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeits-

Land mit den niedrigsten Lohnkosten sein. Vielmehr ist die Qualität der Arbeitsleistungen ebenso bedeutsam, das heißt unter anderem: ein möglichst mängelfreies Produktionsergebnis und eine verlässliche Termintreue.

Lohnkostendifferenzen, gegebenenfalls bereinigt um unterschiedliche Qualitätsstandards der Arbeitsleistung, können dabei mit unterschiedlichen Knappheitsverhältnissen auf dem inländischen Arbeitsmarkt einhergehen. Gering qualifizierte Arbeit mag im Inland reichlich und ungenutzt vorhanden sein, aber eben zu Lohnkosten, welche etwa auf Grund von (impliziten) Mindestlöhnen ein Vielfaches dessen ausmachen, was im Ausland anfällt. Andererseits mag die von den Unternehmen gewünschte qualifizierte Arbeit (in bestimmten) Berufen knapp und daher ebenfalls vergleichsweise teuer, jedoch im Ausland in etwa gleicher Qualität zu wesentlich geringeren Kosten vorhanden sein. Die Verlagerung von einfacher Arbeit in der Textilindustrie beziehungsweise hoch qualifizierter Arbeit in der Informationstechnologie von Deutschland nach Asien illustriert die beiden Fälle.

Als weiterer Standortfaktor kommt der Höhe der Unternehmensbesteuerung eine wichtige Bedeutung zu, bei der Standortwahl spielen unter anderem die effektiven Durchschnittssteuersätze eine maßgebliche Rolle, wobei etwaige Steuerabkommen zwischen den involvierten Ländern ebenfalls Berücksichtigung finden müssen.

4. Im Jahre 2002 belief sich der Bestand an unmittelbaren deutschen Direktinvestitionen im Ausland auf 591 Mrd. Euro.[7] Rechnet man die mittelbaren, das heißt über abhängige Holdinggesellschaften im Ausland bestehenden deutschen Direktinvestitionen hinzu, ergibt sich für das Jahr 2002 ein Bestand an ausfließenden Direktinvestitionen in einer Höhe von insgesamt 652 Mrd. Euro. Im Zeitraum der Jahre 1990 bis 2002 haben sich die unmittelbaren Direktinvestitionen mit einer jährlichen Veränderungsrate von rund 15 vH erhöht, die entsprechende Zahl für die gesamten deutschen Direktinvestitionen im Ausland beträgt knapp 16 vH. Mit anderen Worten, unter Vernachlässigung teilweise erheblicher Schwankungen von einem Jahr auf das nächste sind im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 2002 von Inländern jährlich für rund 45 Mrd. Euro Direktinvestitionen im Ausland getätigt worden; teilt man diese Zeitspanne in die Zeiträume 1990 bis 1996

---

7 *Deutsche Bundesbank*, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Mai 2004.

und 1997 bis 2002 auf, dann belaufen sich die entsprechenden Beträge auf rund 19 beziehungsweise 74 Mrd. Euro und signalisieren somit einen markanten Anstieg.

Bis zum selben Jahr 2002 waren für rund 507 Mrd. Euro unmittelbare ausländische Direktinvestitionen nach Deutschland geflossen. Zusammen mit den mittelbaren Direktinvestitionen des Auslands in Deutschland betrug diese Zahl konsolidiert allerdings nur rund 281 Mrd. Euro, die entsprechenden Veränderungsraten für den Zeitraum der Jahre 1990 bis 2002 lauten 3,1 vH beziehungsweise -1,2 vH.

Noch einmal: Hinter diesen Angaben über ausfließende und einfließende Direktinvestitionen verbergen sich recht verschiedene Transaktionen, deren Bandbreite von der Errichtung neuer Betriebe über den Ausbau des Vertriebsnetzes bis hin zu Beteiligungen an Vermögensverwaltungsgesellschaften reichen kann. Dies muss bedacht werden, wenn die Arbeitsplatzeffekte ausländischer Direktinvestitionen zur Rede stehen. Hinzuweisen ist schließlich auf die große Diskrepanz der Angaben je nach Berichtsquelle: So betrugen die Direktinvestitionsimporte kumuliert über die Zeitperiode 1984 bis 1995 nach Angaben der Deutschen Bundesbank[8] in Deutschland rund 37 Mrd. US-Dollar, sofern die hiesige Zahlungsbilanzstatistik zugrunde gelegt wird, jedoch rund 119 Mrd. US-Dollar, also rund das Dreifache, wenn die Angaben aus den Zahlungsbilanzen der Investorenländer entnommen werden. Die Ursachen für diese Unterschiede liegen vor allem in Abweichungen in der Abgrenzung grenzüberschreitender Direktinvestitionen und in den Erhebungssystemen.

Zusammengefasst ergibt sich für Deutschland bei allen Einschränkungen im Hinblick auf die Interpretation der statistischen Angaben ein erhebliches Defizit beim Saldo von einfließenden und ausfließenden ausländischen Direktinvestitionen in Höhe von rund 371 Mrd. Euro im Zeitraum der Jahre 1990 bis 2002. Vom Umfang der Direktinvestitionen her gesehen, ist es mithin nicht so, dass sich im Rahmen der internationalen Verflechtung der Märkte heimische Auslandsengagements in entsprechenden einfließenden Direktinvestitionen des Auslands widerspiegeln, offenkundig weist der Standort Deutschland im Hinblick auf grenzüberschreitende Investitionen ein Defizit auf.

5. In empirischen Untersuchungen zu den Motiven deutscher ausländischer Direktinvestitionen erweisen sich Absatzüberlegungen und Kostenfaktoren meistens als die quantitativ bedeutsamsten Determinanten. In einer Befra-

---

8 *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht August 1997, S. 72.

gung des ifo-Instituts im Herbst des Jahres 1995 gaben zwei Drittel der Unternehmen an, in der Vergangenheit Direktinvestitionen zur Markterschließung getätigt zu haben, über die Hälfte der Unternehmen nannte die Sicherung von Marktanteilen sowie die Teilhabe am Wachstum der Auslandsmärkte als weiteres Hauptmotiv.[9] Die Mehrzahl der Unternehmen gab des Weiteren an, dass nach den absatzorientierten Einflussfaktoren Kostenerwägungen die zweitwichtigste Rolle bei ihrer Entscheidung über ausländische Direktinvestitionen spielten und – im vorliegenden Zusammenhang wichtig – in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hätten. Diese höhere Bedeutung vertikaler Direktinvestitionen wird in neueren Studien bestätigt. Allerdings zeigen sich sektorale Unterschiede. Während im Dienstleistungssektor eher horizontale Direktinvestitionen dominieren, spielen vertikale Direktinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe eine größere Rolle. So sieht eine Analyse des HWWA-Instituts aus dem Jahre 2003 die Vermutung erhärtet, dass deutsche Unternehmen im Europäischen Binnenmarkt Netzwerkstrategien verfolgen, also die Produktion von verschiedenen Endprodukten und Wertschöpfungsstufen an geeigneten Standorten konzentrieren.[10] Mit anderen Worten, Auslandstöchter sind demnach Teil einer konzerninternen grenzüberschreitenden Arbeitsteilung innerhalb der Europäischen Union. Die eingangs erwähnte Befragung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages vom Mai 2003 erhält als Resultat, dass im Wirtschaftszweig Industrie die Kostenersparnis mit 42 vH aller Nennungen überwiegt, nicht aber im Wirtschaftszweig Dienstleistungen (24 vH), in dem das Motiv "Vertrieb und Kundendienst" mit 48 vH den Schwerpunkt bildet. Die Gewichtung der Anreize mag ebenfalls zwischen den Bestimmungsländern der Direktinvestitionen variieren. So kommt eine Forschungsarbeit aus der Deutschen Bundesbank[11] zu dem Ergebnis, dass Direktinvestitionen nach Asien mehrheitlich auf Kostenüberlegungen basierten, wohingegen solche nach Lateinamerika im Wesentlichen darauf abzielten, neue Märkte zu erschließen.

International differierende Unternehmensbelastungen mit Steuern und Abgaben können ebenfalls ein wichtiges Motiv für ausländische Di-

---

9 *ifo-Institut* (1996), Umfang und Bestimmungsgründe einfließender und ausfließender Direktinvestitionen ausgewählter Industrieländer – Entwicklung und Perspektiven, München (zitiert nach *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht August 1997, S. 66, Fußnote 5).

10 *Jungnickel, R.* und *D. Keller* (2003), German FDI and Integration of Production in the EU, HWWA Discussion Paper No. 232.

11 *Wezel, T.* (2003), Determinants of German Foreign Direct Investment in Latin American and Asian Emerging Markets in the 1990s, Deutsche Bundesbank, Economic Research Centre, Discussion Paper 11/03, Frankfurt/M.

rektinvestitionen darstellen. Jedenfalls gaben in der eingangs erwähnten Befragung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages vom Mai 2003 38 vH der Industrieunternehmen dies als Hauptmotiv für eine geplante (Teil-)Produktionsverlagerung an (45 vH nannten die Höhe der Arbeitskosten, 7 vH die Umgehung von Wechselkursrisiken). Gestützt wird die Bedeutung steuerlicher Anreize von mehreren, indes nicht sämtlichen einschlägigen empirischen Untersuchungen. So kommt eine Studie aus dem Jahr 2003 auf der Basis einer Auswertung von 25 anderen empirischen Analysen für verschiedene Länder und eigener Schätzungen zu dem Resultat, dass eine Reduktion des inländischen Steuersatzes auf Direktinvestitionen um 1 Prozentpunkt zu einer Erhöhung der einfließenden Direktinvestitionen in dieses Land um 3,3 vH führt.[12] Ferner ermittelt eine Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) aus dem Jahre 2002 einen signifikanten Einfluss unterschiedlicher steuerlicher Belastungen der Unternehmen auf die bilateralen Ströme von Direktinvestitionen zwischen den Ländern der EU im Zeitraum der Jahre 1991 bis 1998.[13] Auffällig ist schließlich der extreme Anstieg von ausländischen Direktinvestitionen nach Irland anfangs der neunziger Jahre, welcher in der Literatur zu einem weit überwiegenden Teil auf die seinerzeitigen irischen Steuerpräferenzen für ausländische Investoren zurückgeführt wird.[14]

6. Angesichts vielfältiger Motive für Direktinvestitionen und vor dem Hintergrund der internationalen Verflechtung der Märkte, welche ihren Ausdruck sowohl in ausfließenden wie auch – in Deutschland allerdings in geringerem Umfang – in einfließenden Direktinvestitionen findet, liegt es auf der Hand, dass die Beschäftigungseffekte von Direktinvestitionen schwierig abzuschätzen sind. Beschäftigungsgewinne und Beschäftigungsverluste treten gleichermaßen auf und es ist darüber hinaus von vorneherein abwegig, ausfließende Direktinvestitionen eins zu eins mit entsprechenden Beschäftigungsverlusten gleichzusetzen, mehr noch, Beschäftigungsgewinne können je nach Investitionsmotiven ebenso realistisch sein. Häufig mag es in erster Linie zudem um eine Sicherung bestehender Arbeitsplätze im Inland gehen, das heißt, der "Beschäftigungsgewinn" besteht dann in der Vermeidung oder zumindest Minderung ansonsten eintretender Beschäfti-

---

12 *De Mooij, R.A.* und *S. Ederveen* (2003), Taxation and Foreign Direct Investment, International Tax and Public Finance 10(6), 673-693.

13 *Büttner, T.* (2002), The Impact of Taxes and Public Spending on the Location of FDI: Evidence from FDI-Flows within Europe, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), ZEW-Discussion Paper No. 02-17, Mannheim.

14 *Weichenrieder, A.* (1996), Fighting International Tax Avoidance: The Case of Germany, Fiscal Studies 17(2), 37-58.

gungsverluste. Erschwerend kommen methodische Probleme hinzu, wenn es um die Evaluation der Beschäftigungseffekte geht. Es reicht nicht aus zu untersuchen, ob sich in den Unternehmen, die beispielsweise eine grenzüberschreitende Investition tätigen, daraufhin die Anzahl der Arbeitsplätze erhöht oder verringert hat. Vielmehr wäre zu quantifizieren, wie sich die Beschäftigungssituation in denselben Unternehmen entwickelt hätte, wären diese Direktinvestitionen im Ausland nicht erfolgt. Anders formuliert, die hypothetische Situation desselben Unternehmens müsste unter denselben Bedingungen, also auch für dieselbe Zeitspanne, analysiert werden, mit dem einen Unterschied natürlich, dass es keine ausländischen Direktinvestitionen vorgenommen hätte. Diese hypothetische Situation ist selbstverständlich unbekannt, da sie aus logischen Gründen nicht beobachtbar ist. Folglich muss man sie konstruieren und darin liegt die methodische Schwierigkeit. Erforderlich ist eine Kontrollgruppe von nicht im Ausland investierenden Unternehmen, deren Kennzeichen und wirtschaftliche Situation den Unternehmen möglichst nahe kommt, welche grenzüberschreitende Investitionen durchführen.

Eine solche in der Evaluationsmethodik übliche Vorgehensweise stellt ein sehr schwieriges Unterfangen dar, meistens mangelt es schon an Datensätzen, die umfangreich genug sind und die erforderlichen detaillierten Informationen über die betreffenden Unternehmen beinhalten, um diese Kontrollgruppen tatsächlich konstruieren zu können, ganz abgesehen von den weiteren methodischen Problemen des adäquaten Vergleichs beider Gruppen, also der im Ausland Investierenden und derjenigen, welche dies unterlassen. Daher sind entsprechend aussagekräftige empirische Untersuchungen rar, aber ohne eine solche fundierte Evaluationsmethodik befinden sich die Abschätzungen der zur Rede stehenden Beschäftigungseffekte auf bedenklich schwankender Grundlage. Dieser gravierende Vorbehalt darf nicht klein geschrieben werden.

7. Aktueller Anlass für zahlreiche empirische Studien zur Abschätzung von aus Direktinvestitionen resultierenden Beschäftigungseffekten sind die Befürchtungen von (weiteren) Verlagerungen von Arbeitsplätzen nach Osteuropa im Zuge der EU-Osterweiterung. Dabei sind zumindest die folgenden Aspekte einer Betrachtung zu unterziehen.

   - Inwieweit sind Direktinvestitionen im Ausland komplementär oder substitutiv zu inländischen Investitionen?
   - Handelt es sich um die Errichtung neuer Produktionsstätten im Ausland oder um Investitionen bei bereits bestehenden ausländischen Tochterunternehmen?

- Werden in erster Linie Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen exportiert oder betrifft dies zudem Tätigkeiten, welche eine hoch qualifizierte Ausbildung erforderlich machen?

Abgesehen von sehr unterschiedlichen Formen von ausländischen Direktinvestitionen, die – wie etwa ein Vermögenstransfer – nur sehr bedingt Beschäftigungsveränderungen auslösen, wäre es schon allein deshalb fragwürdig, ausländische Direktinvestitionen a priori mit einem heimischen Abbau von Arbeitsplätzen gleichzusetzen, weil dies unterstellte, dass damit eine entsprechende Investition im Inland ersetzt würde. Solche eher substitutiven Investitionen entsprechen durchaus der Realität, indes stellt eine komplementäre Investitionstätigkeit eine ebenfalls häufig oder sogar dominierend ausgeübte Praxis dar. Dies gilt zunächst offenkundig im Bereich nicht-handelbarer Dienstleistungen, aber zugleich für die Fälle, in denen die Muttergesellschaft Vorleistungs- und Investitionsgüterexporte zu ihrer ausländischen Tochtergesellschaft tätigt. Aber auch der umgekehrte Weg – etwa in Form des Imports preisgünstiger Importe von Vorleistungen bis hin zu Endprodukten – ist oft anzutreffen. In diesem Fall sinken die heimischen Produktionskosten mit der Folge eines beschäftigungsaufbauenden oder zumindest beschäftigungssichernden Effektes im Inland, welcher dem Arbeitsplatzexport in die ausländische Produktionsstätte gegengerechnet werden muss.

So weist eine empirische Studie für Mitte der neunziger Jahre auf eine komplementäre Beziehung zwischen Direktinvestitionen und Exporten der bisherigen EU-Länder in die EU-Beitrittsländer hin, ohne allerdings die daraus resultierenden Beschäftigungseffekte zu quantifizieren.[15] In dieser Beobachtung spiegeln sich vermutlich die Motive für horizontale Direktinvestitionen wider, nämlich die Erschließung neuer Märkte und der Aufbau eines Kundennetzes und Vertriebsnetzes in den jeweiligen Ländern. Das mag unter anderem der Grund dafür sein, dass eine neuere ökonometrische Studie über die Arbeitsmarktwirkungen in Deutschland, die sich aus deutschen Direktinvestitionen in osteuropäische Länder ergeben, vergleichsweise geringe negative Beschäftigungseffekte ermittelt.[16] Auf der Grundlage eines umfragebasierten Datensatzes für die Jahre 1990 bis 2001, der 660 deutsche und österreichische Unternehmen umfasst und mit 1200 Investitionsprojekten wertmäßig rund 80 vH aller deutschen Direkt-

---

15 *Brenton, P., Di Mauro, F.* und *M. Lücke* (1999), Economic Integration and FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe, Empirica 26, 95-121.

16 *Marin, D.* (2004), A Nation of Poets and Thinkers – Less So With Eastern Enlargement? Austria and Germany, CEPR Discussion Paper No. 4358, London.

investitionen in osteuropäische Länder abdeckt (jeweils unterschieden zwischen bisherigen und künftig ins Auge gefassten Beitrittsländern sowie Russland und der Ukraine) kommt diese Studie zu dem Resultat eines mit deutschen Direktinvestitionen in diese Länder einhergehenden Arbeitsplatzverlustes bei den deutschen Muttergesellschaften in Höhe von netto ungefähr 89 Tausend, nämlich als Saldo der direkt im Inland abgebauten Stellen als Folge der Verlagerung der Produktionsstätten in die Beitrittsländer (rund 91 Tausend), einem Beschäftigungsaufbau in Deutschland auf Grund von Lieferungen der Muttergesellschaften an ihre Tochterunternehmen in diesen Ländern (fast 37 Tausend) und einem Arbeitsplatzverlust hierzulande (knapp 35 Tausend), der auf Lieferungen der Tochtergesellschaften an ihre Mutterunternehmen zurückzuführen sei. Bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten in den Muttergesellschaften (rund 12 Millionen) beläuft sich der Netto-Arbeitsplatzverlust mithin auf mehr als 7 vH oder bezogen auf die Anzahl aller beschäftigten Arbeitnehmer in Deutschland (rund 34 Millionen) auf 0,3 vH, das wären rund 100 Tausend Arbeitsplätze. Diese Schätzungen beruhen auf hochgerechneten Angaben der befragten Unternehmen, und die Studie weist ausdrücklich auf ihren Charakter als Überschlagsrechnung hin.

Untersuchungen für andere EU-Länder kommen teilweise zu ähnlichen Resultaten. Beispielsweise findet eine neuere ökonometrische Studie für italienische Unternehmen, welche die angesprochene Evaluationsmethodik tatsächlich anwendet, keine signifikanten Beschäftigungseffekte in den Unternehmen, die Investitionen im Ausland tätigen.[17]

Die Größenordnung des genannten Arbeitsplatzabbaus auf Grund von grenzüberschreitenden Investitionen Deutschlands in die EU-Beitrittsländer mag insoweit überraschen und als unterschätzt angesehen werden, als aus der erwähnten Studie von *Dalia Marin* gleichzeitig hervorgeht, dass die Verlagerung des Produktionsstandorts in die EU-Beitrittsländer für die Unternehmen zu einer Reduzierung der Lohnkosten in Höhe von rund 83 vH bei einem Produktivitätsrückstand von 40 vH führte, so dass die Lohnstückkostenrelation im Vergleich zu den Heimatstandorten knapp 73 vH betrug. Jedoch mögen sich die niedrigen Lohnkosten in erster Linie bei denjenigen inländischen Unternehmen in Form eines Beschäftigungsabbaus spürbarer niederschlagen, die bereits eine Produktionsstätte im Ausland errichtet hatten. Unter Verwendung eines Datensatzes von 1200 multinationalen Unternehmen mit Tochterunternehmen in der EU vor dem

---

17 *Barba Navaretti, G.* und *D. Castellani* (2004), Investments Abroad and Performance at Home: Evidence from Italian Multinationals, CEPR Discussion Paper No. 4284, London.

1.5.2004 sowie anderen Ländern in Mittel- und Osteuropa schätzt eine jüngere ökonometrische Studie für den Zeitraum der Jahre 1994 bis 1998 einen Beschäftigungsabbau zwischen 1,5 und 2 vH in den Mutterunternehmen vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und innerhalb der EU ohne die Beitrittsländer, wenn in den Tochterunternehmen die Lohnkosten um 10 vH sinken.[18] Diese Studie beschreibt also nur die Veränderung der Arbeitsnachfrage auf Grund geringerer Lohnkosten für solche Unternehmen, die bereits im Ausland investiert haben, nicht aber auch die Beschäftigungseffekte von neuen Direktinvestitionen, weist jedoch deutlich auf die wichtige Rolle der ausländischen Lohnkosten auf die Beschäftigung hierzulande hin.

Inwieweit die Verlagerungen von heimischen Arbeitsplätzen durch Direktinvestitionen eher gering oder mehr hoch qualifizierte Arbeit betreffen, ist schwierig zu quantifizieren, weil sich mehrere Entwicklungen überlagern. Die zunehmende weltweite Arbeitsteilung hat zur Folge, dass sich im Vergleich zu Deutschland weniger entwickelte Volkswirtschaften auf die Produktion solcher Güter spezialisieren, zu deren Herstellung hauptsächlich gering qualifizierte Arbeit benötigt wird, sofern diese dort reichlich und zu relativ geringen Kosten erhältlich ist. Dieser Prozess bedarf nicht notwendigerweise ausländischer Direktinvestitionen, sondern vollzieht sich im internationalen Handel mit Gütern, aber zudem teilweise mit Dienstleistungen. Überlagert wird diese Entwicklung eines Verlustes von gering qualifizierten Arbeitsplätzen hierzulande durch einen zunehmenden technischen Fortschritt, der vor allem gering qualifizierte Arbeit freisetzt. Schließlich führen Kostenunterschiede im unteren Segment der qualifikatorischen Lohnstruktur dazu, dass hiesige Unternehmen Produktionsstätten ins Ausland verlagern, weil die Lohnpolitik in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten die unteren Lohngruppen überproportional angehoben oder beseitigt hat, so dass die Entwicklung der Lohnkosten nicht mit dem Produktivitätsfortschritt in diesem Bereich Schritt gehalten hat.

Daraus zu schließen, dass der Arbeitsplatzabbau in Deutschland einseitig zu Lasten gering qualifizierter Arbeit ginge, wäre indes voreilig. In dem Maße, wie qualifizierte Arbeit in speziellen Berufsbereichen – wie etwa in den Naturwissenschaften, im Ingenieurwesen oder in der Informationstechnologie – hierzulande knapp wird, findet eine Verlagerung von hoch qualifizierter Arbeit in die Länder statt, die ein solches Humankapital

---

18 *Konings, J.* und *A. Murphy* (2001), Do Multinational Enterprises Substitute Parent Jobs for Foreign Ones? Evidence from European Firm-Level Panel Data, CEPR Discussion Paper No. 2972, London

zur Verfügung stellen können, und erst recht, wenn diesbezügliche Lohnkostenunterschiede bestehen. Diese Tendenz verstärkt sich, insoweit die Markterschließung und die Marktpflege im Ausland Tätigkeiten mit hoher beruflicher Ausbildung erforderlich machen, das dürfte regelmäßig der Fall sein. Aus der bereits genannten Studie von *Dalia Marin* über Arbeitsplatzeffekte der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in die EU-Beitrittsländer geht hervor, dass der Anteil von Beschäftigten mit Hochschulabschlüssen an der Gesamtbeschäftigung der Tochtergesellschaften in den EU-Beitrittsländern knapp dreifach so hoch ist wie in den deutschen Muttergesellschaften. Ähnliche Relationen gelten für Russland, während die Studie für die künftigen Beitrittsländer einen doppelt so hohen Anteil angibt.

8. Festzuhalten bleibt: Ausländische Direktinvestitionen sind im Hinblick auf ihre inländischen Beschäftigungseffekte besser als ihr Ruf, gleichwohl besteht dringender Handlungsbedarf, die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu verbessern. Markterschließung und der Aufbau eines Vertriebsnetzes im Ausland stellen sehr wichtige, häufig dominierende Motive für deutsche Unternehmen dar, grenzüberschreitende Investitionen zu tätigen. Dies geht oft mit Beschäftigungsgewinnen hierzulande einher, nicht selten werden durch die Investitionen Arbeitsplätze im Inland gesichert. Andererseits führt ein beachtlicher Teil der Verlagerungen von Produktionsstätten ins Ausland zu erheblichen Beschäftigungsverlusten in Deutschland, wenn Kostenunterschiede die hauptsächliche Triebfeder für solche ausländischen Direktinvestitionen darstellen. Den aus beiden Aspekten resultierenden Nettoeffekt im Hinblick auf hiesige Arbeitsplätze zu quantifizieren ist außerordentlich schwierig und mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, nicht zuletzt weil sich hinter dem Begriff "ausländische Direktinvestitionen" statistisch eine Vielzahl von Transaktionen aus unterschiedlichen Motiven verbirgt. Hier besteht hoher Forschungsbedarf.

Die eigentliche Problematik im Zusammenhang mit Arbeitsplatzverlagerungen auf Grund von Direktinvestitionen wird in der Öffentlichkeit häufig verkannt. Sie liegt nicht in erster Linie darin, dass deutsche Unternehmen grenzüberschreitende Investitionen tätigen. Daran führt im Zuge der weltweiten Integration der Märkte kein Weg vorbei. Obwohl dies per Saldo mit einem Verlust an Arbeitsplätzen in Deutschland verbunden sein kann, aber nicht muss, wäre dies so lange kein ernsthaftes Problem, wie Deutschland in gleichem oder gar höherem Umfang einfließende ausländische Direktinvestitionen, einhergehend mit entsprechenden Arbeitsplatzgewinnen, verzeichnen könnte. Dem ist nicht so und hier liegt das eigentliche Problem. Der Wirtschaftsstandort Deutschland ist für viele, wenngleich natürlich nicht für alle ausländischen potentiellen Investoren offen-

bar nicht attraktiv genug, als dass im Rahmen der Internationalisierung der Märkte bei uns genügend arbeitsplatzschaffende ausländische Investitionen getätigt werden. Die Verbesserung der heimischen Standortbedingungen stellt mithin eine wirtschaftspolitische Herausforderung ersten Ranges dar. Unternehmen in Deutschland ob ihrer grenzüberschreitenden Investitionen zu kritisieren und sie womöglich eines unpatriotischen Verhaltens zu zeihen, ist abwegig. Vielmehr muss es darum gehen, mit Hilfe verbesserter Standortbedingungen hinreichende Anreize auch für ausländische Unternehmen zu bieten, in Deutschland zu investieren und Arbeitsplätze zu schaffen. So wird ein Schuh daraus.

Diskussionsbeiträge
zum Vortrag von Wolfgang Franz

Dieter Duwendag:

Vielen Dank, Herr *Franz*, für diesen weiten Bogen, den Sie geschlagen haben von der "Basarökonomie" bis hin zu den Arbeitsplatzeffekten. Ich möchte einige Bemerkungen ergänzen und zwei Fragen daran anschließen.

Arbeitsplatzverluste entstehen hierzulande ja nicht nur durch bestimmte, vor allem kostenorientierte Direktinvestitionen im Ausland, sondern auch durch den steigenden Bezug von Vorleistungen, von Zukäufen aus dem Ausland. Beides sind Formen des sog. globalen Outsourcing, also von Produktionsverlagerungen, die bislang vor allem im industriellen Sektor stattgefunden haben. Zunehmende Sorge bereitet nun in letzter Zeit auch der Anstieg des Offshoring von Dienstleistungen, wodurch die Ängste der heimischen Beschäftigten noch weiter geschürt worden sind. Inzwischen gibt es ja auch z. T. abenteuerliche Schätzungen über die Höhe der Arbeitsplatzfreisetzungen als Folge des globalen Outsourcing. Die Kernfrage ist also: Sind Produktionsverlagerungen ein "Jobkiller" oder ein "Jobknüller"?

Mit dem Letzteren verbindet sich die Hoffnung, dass Produktionsverlagerungen ins Ausland dazu beitragen könnten, die Inlandsbeschäftigung zu sichern oder gar zu erhöhen. Der Grund ist, dass globales Outsourcing die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen steigert, und daran knüpft sich die Hoffnung auf positive Beschäftigungseffekte auch im Inland. Was kann man dazu sagen? Das wäre ja wirklich ein grandioser Weg und würde die Befürchtungen zerstreuen, wenn durch importierte Wettbewerbsvorteile die Beschäftigung gesichert werden könnte.

Wie Sie wissen, haben ja fast alle großen Consulting-Unternehmen von McKinsey bis hin zu BCG diese Wettbewerbsvorteile durchgerechnet, und sie reichen von skeptischen 5 % bis zu euphorischen 70 % an Kosteneinsparungen, je nach Kostenart und Standort der Verlagerung. Aber die Frage nach den Netto-Beschäftigungseffekten in Deutschland wird damit nicht beantwortet. Tatsächlich benötigen wir hierzu – und Sie haben es ja auch schon angedeutet – das Alternativszenario: Wie hätte sich die deutsche Beschäftigung ohne die Produktionsverlagerungen ins Ausland entwickelt? Obwohl solche kontrafaktischen Fragen sehr schwer oder gar nicht zu beantworten sind, bitte ich um Ihre Einschätzung: Könnte es sein, dass der Sicherungseffekt den Freisetzungseffekt bei der Beschäftigung übersteigt?

Den zweiten Punkt hatten Sie ganz kurz zum Schluss erwähnt: Was könnte oder sollte die Politik in diesem Zusammenhang eigentlich tun? Sollte man die Unternehmen bestrafen, z. B. durch Entzug aller möglichen Subventionen oder durch Strafsteuern, wenn sie ins Ausland verlagern? In den USA hat diese Frage im Präsidentschaftswahlkampf wieder eine Rolle gespielt. Es wurde auch mit dem Ausschluss von Regierungsaufträgen für Unternehmen gedroht, die ihre Arbeitsplätze ins Ausland verlagern. Aber es gibt auch den anderen Vorschlag, nämlich Unternehmen mit Subventionen zu belohnen, wenn sie im Inland bleiben. Also die Frage noch einmal, was sollte die Politik tun, genügt hier eine bessere Wirtschaftspolitik, weniger Regulierung und attraktivere Rahmenbedingungen?

Wolfgang Franz:

Es ist sehr sehr schwer, Herr *Duwendag*, etwas Seriöses zum Beschäftigungssaldo von Produktionsverlagerungen zu sagen. Wir sind ja ein wissenschaftliches Symposium hier, und ich würde etwas unglaubwürdig sein, wenn ich jetzt entsprechende Zahlen in die Welt setzen würde. Alle Studien, die ich gesehen habe, kommen bisher zu dem Ergebnis, dass es ein negativer Beschäftigungssaldo ist, dass er aber kleiner ist als in der öffentlichen Diskussion vermutet, wobei die Betonung auf "bisher" liegt. Auch die anderen Länder holen auf, das kann man ja wirklich sehr gut in Osteuropa beobachten, auch in qualitativer Hinsicht, oder denken Sie an Südostasien. Der große Produktivitätsvorsprung, der große Qualitätsvorsprung, den Länder in Europa wie Deutschland hatten, schmilzt allmählich dahin. Und dann gibt es eben zwei Möglichkeiten: Man muss besser werden als diese Länder, oder man muss billiger werden, um das plakativ zu sagen. Und ich traue der deutschen Volkswirtschaft immer noch zu, dass sie wesentlich besser werden kann. Ich kann mir nicht vorstellen, dass unsere Innovationskraft so lahm ist, und einige Untersuchungen zeigen ja auch, dass wir in der Hochtechnologie nach wie vor einen Spitzenplatz oder einen sehr guten Platz einnehmen. Das ist leider nicht der Fall in der Spitzentechnologie, das heißt in der Hochtechnologie von morgen.

Nun wollten Sie ja auch wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen wissen. Prinzipiell ist jedes Land gut beraten – auch Deutschland –, mehr in die Bildung, in die Ausbildung zu investieren. Wir haben im Sachverständigenrat ein ganzes Kapitel über Bildung und Bildungssystem geschrieben, allerdings aus ökonomischer Sicht. Wir warten da auch mit handfesten Überlegungen auf, die man dann auf den Prüfstand stellen könnte. Denn lt. Gesetz dürfen wir keine direkten Empfehlungen geben, sondern wir dürfen nur auf Fehlentwicklungen hinweisen und Maßnahmen zu ihrer Abhilfe vorschlagen. Aber wir dürfen keine wirtschaftspolitischen Empfehlungen geben, was ich für sinnlos halte. Angenommen, ich habe zwei Alternativen, was man machen

könnte, und sage: "Die eine könnt ihr vergessen" – dann ist ja auch für das schlichteste Gemüt klar, was wir denn empfehlen würden, wenn wir denn nur dürften. Mittlerweile läuft das im Sachverständigenrat auch nur noch darauf hinaus, dass wir tunlichst das Wort "empfehlen" vermeiden, um den Gesetzesverstoß nicht ganz offenkundig werden zu lassen. Aber zurück zum Bildungssystem: Hier haben wir eine ganze Menge von Ansatzpunkten herausgearbeitet, und das fängt im Elementarbereich an. Wir haben uns dazu auch sachkundig gemacht und plädieren für ein verbindliches, allerdings kostenfreies Vorschuljahr. Im Tertiärbereich, also bis hin zum Universitätsbereich, plädieren wir für ein Studienkreditmodell in Verbindung mit Studiengebühren, was auch im Einzelnen dargelegt wird. Desgleichen haben wir den Primarbereich und die Sekundarstufe I und II unter die Lupe genommen. Bildungsinvestitionen sind daher eine wichtige Aufgabe der Politik.

Das Gleiche gilt für Innovationen, wobei man einschränkend sagen muss, dass es außerordentlich schwer ist für die Wirtschaftspolitik zu identifizieren, wo Innovationsfelder sind. Das sehen wir ja beispielsweise in Ostdeutschland, und *Rüdiger Pohl* weiß da besser Bescheid als ich. Die Wachstumspole, die im Jahresgutachten 1999 identifiziert worden sind mit Hilfe von Cluster-Analysen und dergleichen, hatten eine ganz unangenehme Eigenschaft: Sie sind seit 1999 nur unterschiedlich zu den Regionen gewachsen, die als Nichtwachstumspole identifiziert worden sind. Das ist natürlich schon eine missliche Situation, zeigt aber, wie schwierig es ist, Informationen darüber zu bekommen, wo denn Wachstumschancen sind. Wenn ich die Regionalökonomik der letzten 20, 30 Jahre einmal Revue passieren lasse, dann sind die Leute eben nicht in der Lage, zu sagen, was zu tun ist, damit aus einer bestimmten Region ein Silikon Valley wird. Das kann man einfach nicht. Und von daher gesehen kann der Staat nur die Rahmenbedingungen schaffen für gute Investitionen und Innovationen und für das Bildungssystem. Und zu den Rahmenbedingungen gehört eben nicht, was jetzt z. B. im Bereich der Gentechnik passiert.

*Hans-Ulrich Derlien**:

Ich muss vorausschicken, dass ich kein Ökonom bin, Herr *Franz*. Aber ich erinnere mich, dass man in den 80er Jahren, als es auch um den Export von Arbeitsplätzen nach Asien ging, gesagt hat, die Löhne würden dort langfristig steigen, u. a. weil die Gewerkschaftsbewegung erstarken würde, so dass die Differenz in den Lohnniveaus zwischen diesen Ländern und der Bundesrepublik langfristig schrumpfen würde. Bei Ihnen habe ich nun den Eindruck, dass

---

* Univ.-Prof. Dr.; Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Sie eine sehr kurzfristige Perspektive haben. Oder halten Sie es für unmöglich, dass in Osteuropa beispielsweise neben der Produktivitätssteigerung, die Sie schon angedeutet haben, nicht auch die Lebensqualität steigen wird, die ja u. a. auch etwas mit steigenden Löhnen und steigenden Steuerabgaben zu tun hat? Das gibt mir die Möglichkeit, noch einen weiteren Gedanken anzufügen, den Herr *Kirchhof* gerade in dieser Woche in der FAZ ventiliert hat, nämlich, dass der Staat nicht konkurrenzieren solle. Ein Problem bei der erodierenden Steuerbasis sei eben auch, dass nicht dort besteuert würde, wo produziert wird. Sonst würden nämlich diese Unternehmen auch unsere wunderbare Infrastruktur, unsere Theater usw. mitfinanzieren können, die sie ja faktisch genießen. Aber meine Hauptfrage ist die nach der Fristigkeit der Perspektive.

Wolfgang Franz:

Vielen Dank, das sind sehr wichtige Gesichtspunkte. Es ist schon so, dass alle Erfahrungen mit sich entwickelnden Volkswirtschaften – und Herr *Senti* weiß das besser als ich – gezeigt haben, dass sich im Laufe der Jahrzehnte die Löhne angleichen, und zwar mit und ohne Gewerkschaften. Letztere brauchen wir in dem Zusammenhang nicht, sondern die Löhne gleichen sich an, allerdings nicht notwendigerweise auf unserem Niveau. Südkorea ist ein sehr gutes Beispiel und empirische Untersuchungen zeigen, wie stark die Löhne dort gestiegen sind. Aber wir haben immer noch ein ganz beträchtliches Lohnkosten-Differential im Vergleich beispielsweise zu Südkorea. Man muss aber die gesamten Arbeitskosten mit ins Blickfeld nehmen, denn es geht ja auch um die Abgaben zur Finanzierung der Systeme für die soziale Sicherung und dergleichen mehr. Aber es ist schon richtig, dass das Differential langfristig geringer wird. Aber das kann sehr lange dauern, und wenn unsere Unternehmen erst einmal verlagert haben, dann nützt uns das auch nicht mehr sehr viel. Dann kommen die Unternehmen nicht so schnell zurück.

Zur zweiten Frage: Ich habe den Artikel von Herrn *Kirchhof* auch gelesen, wir sind ja beide in der Heidelberger Akademie. Ich habe mich auch schon mit ihm gestritten, und ich bin nicht ganz seiner Meinung. Natürlich sind Staaten nicht Wettbewerber in dem Sinne, dass sie sich quasi als Unternehmer verhalten. Staatliche Politik ist u. a. auch deshalb erforderlich, weil private Märkte nicht funktionieren, d. h. wenn der Wettbewerb in bestimmten Bereichen nicht funktioniert. Aber ich würde Herrn *Kirchhof* Folgendes entgegenhalten, und ich habe das auch schon getan, deshalb kann ich das hier auch so sagen: Es gibt einen Wettbewerb zwischen den Rahmenbedingungen, die die Staaten setzen, also beispielsweise bei den Steuersystemen oder in der Rechtsordnung. Das heißt ja nicht, dass die Leute der Willkür preisgegeben werden, beispielsweise im Arbeitsrecht. Nehmen Sie das Beispiel Mitbestimmung, überbetriebliche Mitbestimmung: Da bekommen wir jetzt in Deutschland einen Wettbewerb der Mitbestimmungssysteme. Denn gemäß mehrerer

EuGH-Urteile können jetzt – vereinfacht ausgedrückt – ausländische Unternehmen aus einem EU-Land, die hier eine Tochter gründen, die Rechtsordnung ihres Heimatlandes auf die Tochter übertragen, auch entsprechende Mitbestimmungsregelungen. Die Bundesregierung hat ja verzweifelt gerudert, um das Schlimmste zu verhindern – Herr *von Arnim* weiß das jetzt besser –, und das hat nicht funktioniert. Wir bekommen jetzt in Deutschland den Wettbewerb der Mitbestimmungssysteme, und das ist etwas, was ich als Ökonom gerne hätte. Ich habe überhaupt kein Problem damit, und ich kenne eine ganze Reihe von Unternehmen hier im Rhein-Neckar-Raum, die mir sagen, sie sind eigentlich ganz zufrieden mit der Mitbestimmung. Sie hätten eine ganze Reihe von schmerzlichen Entscheidungen in ihrem Unternehmen ohne einen sachkundigen und verständnisvollen Betriebsrat gar nicht durchsetzen können.

Ich kenne aber auch eine ganze Reihe von anderen Unternehmen, die sagen: Um Gottes Willen, das ist das Schlimmste vom Schlimmen. Aber es wird sich ja dann herausstellen, welches System besser ist. Das heißt, insofern bin ich eben nicht Herrn *Kirchhofs* Ansicht, dass man Wettbewerb an dieser Stelle ausblenden soll, vielleicht hat er das auch nicht in dem Sinne gemeint. Also: Wettbewerb nicht zwischen den Staaten, aber zwischen den Rahmenbedingungen, die die Staaten setzen, das ist es, was ich meine. Ähnliches gilt für die Besteuerung: Das ist auch einer der Gründe, warum der Sachverständigenrat im letzten Jahr abgekehrt ist vom früheren Steuerkonzept der sog. synthetischen Einkommensteuer, wonach alle Einkommensbestandteile gleich behandelt werden. Der Rat hat vielmehr die sog. duale Einkommensteuer vorgeschlagen, d. h. dass Kapitaleinkommen und Arbeitseinkommen unterschiedlich besteuert werden können. Und der Hintergrund dieser ganzen Überlegungen ist, ganz vereinfacht ausgedrückt, dass Kapital im Vergleich zu Arbeit mobiler ist. Und wenn die anderen Länder – Beispiel Österreich - entsprechende Maßnahmen treffen, dann müssen wir, um wettbewerbsfähig zu bleiben, die Kapitalbesteuerung senken. Wir haben im Gutachten auch dargelegt, dass die Befürchtung, dass ein "Race to the Bottom" stattfindet, also ein ruinöser Steuerwettbewerb, nicht besteht. Dieser Prozess wird schon zum Stillstand kommen, einfach deshalb, weil Unternehmen ja durchaus bereit sind, Steuern zu zahlen, beispielsweise für eine gute Infrastruktur und für ein gutes Bildungssystem. Und alle empirische Evidenz, die wir bisher haben, spricht gegen diesen ruinösen Steuerwettlauf. Denken Sie an die Schweiz, dort gibt es ja auch den Steuerwettbewerb. Ich habe nicht den Eindruck, wenn ich durch die Schweiz fahre, dass dort die Infrastruktur oder das Bildungssystem am Boden liegen, ganz im Gegenteil.

Rüdiger Pohl:

Ob es nun hunderttausend Arbeitsplätze sind, die wir per saldo ins Ausland verlagern, oder zweihunderttausend, das ist mir ziemlich egal. Denn die zwei Zahlen, die mich interessieren, sind die Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Investitionsquote in Deutschland: Beide sind extrem rückläufig. Ich glaube, für dieses Jahr signalisiert der Sachverständigenrat für das Arbeitsvolumen den niedrigsten Wert aller Zeiten, und die Investitionsquote, die der Sachverständigenrat prognostiziert, ist die niedrigste, die wir seit 30 oder 40 Jahren im Lande haben. D. h. also, wir haben hier ein fundamentales Problem, das sich über die Arbeitsplatzverlagerung gar nicht voll erfassen lässt. Die Frage ist, was man dagegen tun kann. Jetzt haben wir ja hier eine bestimmte wirtschaftspolitische Agenda gehört, und es ist das, was wir seit vielen Jahren sagen. Aber ich habe so das Gefühl, und das ist jetzt meine Frage, dass es nicht nur als Minderheitsvotum im Sachverständigenrat, sondern auch in der Profession so die ersten Zweifel gibt, ob diese angebotsorientierte Betrachtungsweise überhaupt noch trägt, ob die Löhne nicht zu wenig gewachsen sind und damit Nachfrage ausgefallen ist. Das wäre ein Rückfall in altes keynesianisches Denken. Meine Frage ist: Wird so etwas aufkommen, oder wird die Angebotspolitik Bestand haben? Sie wird ja durchaus bei uns praktiziert – es ist ja nicht so, dass nichts geschieht, es werden ja Änderungen vorgenommen –, aber die Wirkungen sind noch nicht sichtbar. Wird es hier eine Rückbesinnung auf alte keynesianische Ideen geben?

Wolfgang Franz:

Ich habe jetzt ein Vierteljahr Gespräche mit meinem hochverehrten Kollegen *Bofinger* geführt, und jeden jeden Tag kam da das Thema "Nachfrage". Ich bin ja wirklich frei von dem Verdacht, etwas gegen die Nachfrage zu haben. Sein Punkt ist eigentlich ein ganz einfacher: Er sagt, wir haben ein konjunkturelles Problem, nicht so sehr ein Wachstumsproblem, und uns fehlt die Nachfrage. Das würde ich schon bestreiten, denn dass alle Untersuchungen, alle Indikatoren, die wir haben (jeder einzelne hat natürlich seine Mängel), danebenliegen, und nur Herr *Bofinger* das weiß, das ist nicht übermäßig wahrscheinlich (vorsichtig ausgedrückt).

Aber ich habe noch einen anderen Punkt, und zwar im Zusammenhang mit dem Arbeitsvolumen. Ich versuche es ganz kurz zu machen. Nehmen Sie die Vereinigten Staaten, nehmen Sie Deutschland, Periode 1991 bis 2003 (über den Daumen gepeilt): In beiden Ländern ist Jahr für Jahr die Arbeitsproduktivität in der Größenordnung von 2 % gestiegen. In den Vereinigten Staaten ist das Pro-Kopf-Einkommen auch um gut 2 % gestiegen, in Deutschland dagegen nur um 0,9 %. Auf der anderen Seite ist das Arbeitsvolumen bei uns Jahr für Jahr um rd. 0,6 Prozentpunkte zurückgegangen, in den Vereinigten Staa-

ten aber gleich geblieben. D. h. also – überspitzt formuliert – beide Länder hatten ein durchaus ansehnliches, erkleckliches Produktivitätswachstum. Die Vereinigten Staaten haben das in Pro-Kopf-Einkommen umgesetzt, in Deutschland hat man dagegen Freizeit konsumiert.

Zwischenruf aus den Zuhörern: "Das heißt, uns geht es besser!?"

Wolfgang Franz:

Das kann man ja so sehen, wenn die Leute das wollen. Nur würde ich dann um Eines bitten, dass man auch die Implikationen sieht. Denn dann können Sie sich auch die sog. Lissabon-Strategie "abschminken", wonach die EU bis 2010 zur wettbewerbsfähigsten, dynamischsten wissensbasierten Region der Welt werden sollte, denn dieses Ziel erreicht man nicht mit mehr Freizeit. Mehr Freizeit mag ja den Präferenzen der Leute entsprechen, aber die Folgen sollten klar werden. Das steckt nämlich auch hinter dieser ganzen Debatte zur Arbeitszeitverlängerung.

Harald Sander:

Ich möchte Ihren Vorschlag aufgreifen, auch einmal die positiveren Seiten der Direktinvestitionen zu beleuchten. Dabei möchte ich Ihren Punkt bestärken, dass ein negativer Direktinvestitionssaldo nicht generell schlecht ist. Vielmehr reflektiert er ja im Prinzip die Stärke der deutschen Unternehmen, Produkte im Ausland zu fertigen und zu entwickeln, was *Dunning* "ownership advantages" nennt, oder wenn amerikanische Unternehmen ihre Barbie-Puppen im Ausland produzieren. Das sollten wir erst einmal so wahrnehmen und vielleicht auch als Aufforderung sehen, in den Bereichen Know-how und Innovationen tätig zu werden.

Eine erste Frage ist, ob und inwieweit der Trend zu mehr vertikalen Direktinvestitionen nicht nur eine Folge von zu hohen Arbeitskosten oder schlechten Steuerstrukturen ist, sondern auch von verbesserten technologischen Möglichkeiten zur Aufspaltung von Wertschöpfungsketten.

Meine zweite Frage betrifft die jetzt zu beobachtenden Rückverlagerungen aus Asien oder Südeuropa. Denn auch in diesen Ländern sind die Arbeitskosten gestiegen, und wir sollten nicht vergessen – es gab dazu gerade einen Überblicksartikel im "Journal of Economic Literature" –, dass die Handelskosten vermutlich höher sind als wir denken. Die räumliche Nähe ist dann möglicherweise ein wesentlich wichtigeres Argument, um Produktionsnetzwerke in Osteuropa relativ nahe an Westeuropa heranzuführen.

Wolfgang Franz:

Vielen Dank, Herr *Sander*, für den ersten Punkt, die Aufsplittung von Wertschöpfungsketten. Das kam ja in den Umfragen bislang fast nie vor, meistens wurden nur bestimmte Unterpunkte genannt. Vermutlich haben die Unternehmen das bislang nicht so betrachtet. Das mag durchaus sein, das hört sich sehr plausibel an, aber die Aufspaltung von Wertschöpfungsketten war bisher offenbar nicht das dominierende Motiv, und mehr kann ich aus empirischer Sicht dazu nicht sagen, weil das natürlich auch ökonometrisch oder empirisch sehr schwierig zu beurteilen ist.

Die zweite Frage ist interessant. Ich war in dieser Woche auf einem Unternehmer-Seminar. Es ging darum, Unternehmen einzuweisen, die sich mit dem Gedanken tragen, ausländische Direktinvestitionen vorzunehmen. Allerdings, und das ist der interessante Punkt, nahm die Diskussion eine Richtung, die die Veranstalter a) nicht vorausgeahnt hatten und b) denen auch gar nicht so sympathisch war. Denn auf einmal berichteten die Unternehmer nur von Schwierigkeiten, die sie in verschiedenen Ländern hatten, z. B. von kulturellen Unterschieden, von "Local Content"-Vorschriften usw. Die Diskussion ging eigentlich nur darum, wie komme ich aus China und anderen Ländern heil mit geringen Kosten wieder zurück. Das war also ziemlich überraschend – für mich jedenfalls –, und für die Veranstalter ebenfalls, denn sie waren gar nicht darauf vorbereitet. Tatsächlich gibt es einzelne Firmen, von denen man hört, auch in Baden-Württemberg, dass sie wieder zurückgekommen sind. Es ist offenbar schwieriger, als bisher angenommen wurde, und es bedarf eines langen Atems insbesondere in China. Vor allem die Rechtssicherheit ist dort wahrscheinlich noch steigerungsfähig. Es gibt also durchaus Probleme mit Produktionsverlagerungen, und das entspricht dem, was Sie auch gesagt hatten.

Bodo von Rüden[*]:

Herr *Franz*, Sie haben die Daten zu den Direktinvestitionen kritisiert, und daran möchte ich anknüpfen und einen Punkt hervorheben: Sie haben für den Zwölfjahreszeitraum von 1990 bis 2002 einen Negativsaldo in unserer Direktinvestitions-Bilanz in Höhe von 371 Mrd. Euro genannt und dies auch wenig als Makel hingestellt. Ich gebe Folgendes zu bedenken: Im Jahre 2001 sind bei uns 200 Mrd. Euro auf einen Batzen als FDI angekommen, als *Vodafone Mannesmann* gekauft hat. Überspitzt könnte ich jetzt sagen: Wären noch zwei solche Käufe da gewesen, hätte man eigentlich sagen können, in diesem Zwölfjahreszeitraum wäre "alles in Butter" gewesen, alles bestens. Aber von

---

* Prof. Dr.; Fachhochschule Bielefeld.

Geldbeträgen auf Arbeitsplätze zu schließen, ist sicherlich sehr problematisch, denn mir ist nicht bekannt, wie viele Arbeitsplätze durch diesen Kauf bei uns entstanden sind – ich tendiere einmal so in Richtung Null. Anders in der Bekleidungsindustrie: Wenn wir hier Direktinvestitionen von z. B. 10 Mio. Euro

Wolfgang Franz:

Ja, ich gebe Ihnen da völlig Recht. Allerdings glaube ich schon, dass durch den Deal von *Vodafone* Arbeitsplätze entstanden sind – im Bereich der Rechtsberatung und bei den Rechtsanwälten, und zwar ganz erheblich, die Gerichte waren voll ausgelastet. Aber das sind natürlich nicht die Arbeitsplätze, die wir so im Auge haben. Sie haben vielleicht im Vortrag auch gemerkt, dass ich diese Zahlen ziemlich heruntergespielt und gesagt habe, dass den Direktinvestitionen sehr unterschiedliche Motive zugrunde liegen. Aber ich wollte die Zahl auch nicht unterschlagen, denn ein Negativsaldo von 371 Mrd. Euro ist ja schon ein Wort.

"Eine andere Welt ist möglich!" – Positionen der Globalisierungskritiker

Von Ernst Ulrich von Weizsäcker*

Das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung hat ganz wesentliche Beiträge zur Verwaltungsdiskussion, Verwaltungsmodernisierung, -effektivierung usw. geleistet. Trotz der beachtlichen Erfolge, die Sie erzielt haben, ist es immer noch üblich – insbesondere in Ökonomenkreisen – die öffentliche Verwaltung schlecht zu reden und so zu tun, als sei der Staat prinzipiell weniger geeignet als die Privatwirtschaft, um nützliche Dinge zu leisten.

Ich habe gerade ein Buchmanuskript abgeschlossen zusammen mit Prof. *Oran Young* aus Kalifornien und *Matthias Finger* aus Lausanne über Grenzen der Privatisierung[1], in dem wir uns mit diesem sehr verbreiteten Vorurteil auseinandersetzen und feststellen, dass an manchen Stellen die Privatisierung einfach schlicht Ineffizienz erzeugt hat, während die öffentliche Verwaltung – vor allem, wenn sie von Ihnen gelernt hat – viel besser war.

Vielleicht kann ich eines der rund 50 Beispiele aus dem Buch nennen. Vor zehn Jahren gab es eine Europäische Richtlinie über die Liberalisierung der Gebäudeversicherung. Diese Richtlinie ist dann obligatorisch überall umgesetzt worden, und die Privatisierung folgte auf dem Fuß. Die Folge davon war, dass in Deutschland die Gebäudeversicherungsprämien um mehr als 50% angestiegen sind. Warum? Weil die Privatwirtschaft natürlich das Interesse hat, den privaten Konkurrenten die Kunden abzuwerben. Die Privatwirtschaft muss Versicherungsvertreter losschicken, die bezahlt werden müssen, und es müssen die Aktionäre bedient werden. Und das alles zahlt letzten Endes der Versicherte, während das schlanke Staatsmonopol das billig und effizient gemacht hat. Das ist nur ein Beispiel von vielen anderen, von dem man sagen kann, Privatisierung schafft ökonomische Ineffizienz. Es gibt aber auch andere, die sehr positiv sind. Der Privatisierungstrend steht in einem historischen Zusammenhang, den man heute wohl meistens als Globalisierung bezeichnet.

Lassen Sie mich ein paar Worte zu der historischen Entwicklung sagen, die dazu geführt hat. Die Idee, der Staat sei zu fett und die Wirtschaft sei effizient, fing an in den 1950er und 60er Jahren mit ein paar Intellektuellen, die

---

* Prof. Dr.Dr.h.c.; MdB; Mitglied der "Weltkommission für soziale Fragen der Globalisierung".

1 *Ernst U. von Weizsäcker*, *Oran Young* und *Matthias Finger* (ed.) (2005), Limits to Privatisation, How to Avoid Too Much of a Good Thing, Earthscan, London.

man später als "Chicago-Schule" bezeichnet hat. Die bekanntesten Vertreter waren *Milton Friedman* und *Friedrich von Hayek*. Sie waren damals noch als Einzelgänger gegen den breiten Strom der Sozialen Marktwirtschaft, des Keynesianismus, in Amerika der "Affirmative Action", geschwommen. Aber als dann nach der ersten Ölkrise und im Zusammenhang mit einem Phänomen, das man "Stagflation" nannte, Ende der 70er Jahre die Gültigkeit oder Brauchbarkeit des Keynesianismus mehr und mehr zerbröselte, bekamen zunächst auf den Lehrstühlen und danach in den Beratungsbüros die ursprünglichen Minderheitsvertreter die Mehrheit. Man konnte in angelsächsischen Ländern und bald auch in anderen Ländern keinen Lehrstuhl mehr bekommen, wenn man nicht auf dieser Seite war.

Und im politischen Raum wurde der neue Geist Ende der 70er Jahre in Großbritannien mit *Margret Thatcher*, dann Anfang der 80er Jahre in den USA mit *Ronald Reagan*, dann drei Jahre später in Neuseeland mehrheitsfähig. Stichworte waren die Angebotsökonomie und die Verachtung des Staates. Teilweise gab es in Amerika einen regelrechten Hass auf den Staat; aber auch in Neuseeland war das nicht viel besser, da wurde ein Drittel der Staatsdiener entlassen und die Gewerkschaften entmachtet usw. Es waren wirklich radikale Schritte, die da vor sich gegangen sind. Man kann sagen, dass Neuseeland dieser radikale Schnitt erst einmal sehr gut getan hat. Denn vorher war dieses Land total verkrustet, zementiert, eigentlich bewegungsunfähig. Und durch diese radikale Reform wurde, wenn auch auf etwas brutale Weise, "frischer Wind reingeblasen". Für Investoren aus aller Welt war die Reform auf einmal hochinteressant, und es gab einen regelrechten Aufschwung.

Neuseeland, USA und England hatten Pioniererfolge, und diese tauchten alsbald in den Lehrbüchern auf, so als sei es jetzt empirisch bewiesen, dass Staatsabbau, Sozialabbau und Deregulierung gut seien. Bei der Steuerreform kam das wunderschöne Wort auf: "Eine Steuerreform finanziert sich selbst". Das heißt also, indem man Steuern senkt, steigert man das Staatseinkommen, weil das Land ein so wunderbarer Magnet wird für ausländisches Kapital. Nur kann man sich vorstellen, dass das weltweit nicht notwendigerweise ein Plussummenspiel ist, sondern in manchen Hinsichten höchstens ein Nullsummenspiel. Der Erfolg von Neuseeland war zunächst einmal schlecht für den Nachbarn Australien, zumindest so lange, bis Australien das Gleiche gemacht hat, um noch mehr Sogwirkung zu verhindern. Und so breitete sich das immer weiter aus. Aber der Dritte, Vierte, Fünfte hatte dann keine Netto-Vorteile mehr, er hatte bestenfalls keine Nachteile. Er war aber trotzdem in Zugzwang.

Geographisch und kulturell hatte die neukonservative Ökonomie ihren Ursprung im angelsächsischen Raum. Sie fasste alsbald Fuß bei der Weltbank und beim IWF. Es gab den Washington-Konsens ab Ende der 1980er Jahre, auf dessen Basis relativ harte Maßnahmen für verschuldete Länder entwickelt

worden sind. Und das Rezept war immer das Gleiche: Staat zurückfahren, Privatwirtschaft ausdehnen und Schulden zurückfahren, Ausgabendisziplin, keinerlei Subventionen mehr für die armen Leute usw. In dieser Zeit ist der Abstand zwischen Arm und Reich, insbesondere in Lateinamerika, aber auch in vielen anderen Ländern, gewaltig aufgerissen. Man spricht heute in Südamerika ganz offiziell in den Schulbüchern von der "verlorenen Dekade". Da ist die Mittelschicht praktisch "ausradiert" worden in vielen Ländern. Was nicht heißt, das es nicht trotzdem auch Gesundungstendenzen, z. B. in Chile und einigen anderen Ländern, gegeben hat. Aber wenn man heute in Lateinamerika mit Leuten über ökonomische Dinge redet, dann kommt immer noch eine schreckliche Erinnerung an diese 1980er Jahre hervor. Und vieles von der Anti-Nordamerika-Stimmung, die in Südamerika verbreitet ist, hängt genau mit diesen 1980er Jahren zusammen.

Europa blieb davon bis 1990 weitgehend verschont, bis auf Großbritannien, und dort lief es ja vergleichsweise gut. Es gab auch in den Niederlanden und in Deutschland erste Ansätze dieser Tendenzen, auch in Schweden und in Österreich. Aber mehrheitsfähig wurde die neukonservative Ökonomie erst nach 1990.

Im Rahmen der von mir geleiteten Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft" habe ich einen Brief an die Frankfurter Allgemeine geschrieben mit der Frage, wie oft in ihrem Blatt das Wort "Globalisierung" in den letzten Jahren aufgetaucht ist, und das war das Ergebnis: Das Wort entstand nach 1990, nämlich 1993, und nahm dann einen steilen Aufschwung. Wir haben das Phänomen analysiert und sahen als einen der Gründe das Internet an. Das Internet ist praktisch zur gleichen Zeit entstanden, und natürlich kann man sagen, wie Herr *Ackermann* von der Deutschen Bank: "Ohne Internet ist eine globale Firma heute nicht mehr machbar". Aber das Internet beschreibt die Sache noch nicht. Es gab gleichzeitig – wie jeder weiß – eine dramatische politische Veränderung im Jahr 1990, nämlich das Ende des Ost-West-Konflikts. Bis 1990 gab es zwei politische Ziele, die höherrangig waren als der wirtschaftliche Gewinn: Erstens die durch die Politik zu leistende Verhinderung des Dritten Weltkriegs und zweitens, die Bevölkerungsmehrheiten und damit dann eben auch die Mandatsmehrheiten in den Parlamenten der westlichen Staaten bei der Stange der Marktwirtschaft zu halten. Hierfür hat man selbst so schreckliche Dinge wie die progressive Einkommensteuer, die Mitbestimmung und die Soziale Marktwirtschaft in Kauf genommen. Damals wurde das gefeiert als Markstein der Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Systems über das kommunistische. In Deutschland wurde der Konsens hochgelobt, weil man dadurch weniger Geld durch Streiktage verlieren würde.

Nach 1990 war das plötzlich vorbei. Da war der Frieden aus. *Hans-Olaf Henkel* sagte überall hörbar, er wolle keinen Konsens, sondern Konflikt! Das

war Strategie. Und er hatte natürlich in einem gewissen Sinne recht. Er und seine Freunde haben das Stichwort vom Standortwettbewerb ausgerufen. Und Sie haben gesagt, jetzt, wo die Frage nicht mehr "Kommunismus oder Kapitalismus" ist, sondern "Deutschland oder Tschechien" oder "Deutschland oder Irland" oder "Deutschland oder Neuseeland", würde nun auf einmal nur noch Kostenkonkurrenz gelten. Auch das Wort "Kostenkonkurrenz" ist in die deutsche Sprache erst nach 1990 eingewandert. Nicht dass es das vorher nicht gegeben hätte, aber es hatte keine Prominenz. Auch das Wort "Shareholder Value" war vor 1990 in der deutschen Sprache nicht vorhanden. Nachher war es da, zusammen mit der Globalisierung, und zwar völlig selbstverständlich und dominant.

Ein ganz anderes Phänomen: Nach 1990 haben wir einen stetigen Anstieg der Unternehmenszusammenbrüche erlebt, fast unabhängig von der Konjunkturlage – ein Zeichen für einen brutalen Strukturwandel. Ich erinnere mich noch daran, dass wir Sozialdemokraten in den 1990er Jahren die Regierung *Kohl* ständig kritisiert haben, sie mache eine schlechte Wirtschaftspolitik, man sähe dies an den Unternehmensbankrotten oder Insolvenzen. Aber *Kohl* hatte keine Schuld an den zunehmenden Insolvenzen, sondern es war ein Globalisierungsphänomen. Erinnern wir uns an den sogenannten Lopez-Effekt. Aufgrund von Währungsturbulenzen in den Jahren 1992/93 war Volkswagen furchtbar ins Trudeln gekommen. Das Unternehmen konnte in Lira, Peseta und in Pfund praktisch keine Autos mehr verkaufen, weil diese Währungen dramatisch abgewertet hatten, und deshalb mussten sie sich eine Überlebensstrategie ausdenken. Sie holten von General Motors den Herrn *Ignacio Lopez* mit der expliziten Aufgabe, die Zulieferer zu erpressen. Er hat denen einfach gesagt: "Im nächsten Jahr liefert Ihr genau die gleiche Menge, aber mit höherer Qualität und nur noch zu 90 Prozent des bisherigen Preises." Wenn die Zulieferer zu bedenken gegeben haben – "Wir sind doch auch im Metallarbeitgeber-Verband, Sie wissen doch, wir haben doch auch unsere Kostensteigerungen" – hat er ihnen geantwortet: "Das tut uns Leid, wir können natürlich auch in Tschechien einkaufen gehen." Er hat sie gnadenlos erpresst. Und diesem Lopez-Effekt sind Hunderte von Zulieferern und Zulieferer von Zulieferern zum Opfer gefallen. Umgekehrt haben die weiter zunehmenden Insolvenzen auch fast nichts mit der Regierung *Schröder* zu tun, sondern mit dem gnadenlosen Kostenwettbewerb.

Dazu gehört, dass die Privatwirtschaft den Kostendruck an den Staat weitergegeben hat in der Form, dass die Steuern gesenkt werden müssten. Und in der Folge haben alle Industrieländer reihum die Steuern für Unternehmen sowie für Kapital und Spitzenverdiener gesenkt. Deutschland hat da kräftig mitgewirkt, besonders Finanzminister *Waigel*. In meinem Wahlkreis Stuttgart komme ich öfter mit Leuten aus Detroit zusammen und die sagen, Stuttgart sei eine Steueroase. Denn Daimler zahlt dort keine Gewerbesteuern. Aber

zehn Jahre nach *Waigels* Steuerreform standen die Unternehmen wieder auf der Matte und forderten: "Ihr müsst noch nachlegen." Ich kenne keine einzige Ausgabe des Handelsblattes zum Thema Unternehmenssteuern, in der nicht gesagt wird, die Steuern seien zu hoch, und zwar ganz egal, was die Politik gerade geleistet hat. Diese Forderungen sind auch strukturell unersättlich. In Irland hat man sehr niedrige Unternehmens-Steuersätze. Aber jetzt kommen Estland und die Slowakei dazu mit einem Steuersatz von Null! *Schröder* hat sich darüber aufgeregt und gesagt: "Aber Ihr könnt doch nicht gleichzeitig aus dem Kohäsions-Fonds Milliarden aus Deutschland absaugen und außerdem noch unsere Unternehmenssitze." Ich war kürzlich in Finnland, da sagten mir finnische Unternehmer Folgendes: Jeder zehnte finnische Betrieb gehe nach Estland, weil das einfach steuerlich viel attraktiver sei. Auch das ist ein Phänomen der Globalisierung.

Was macht der Staat? Erstens, er versucht natürlich die Staatsausgaben zu senken, was wahrscheinlich auch richtig ist, und gleichzeitig versucht er, die Steuerlast auf indirekte Steuern zu verlagern, was normalerweise als unfair angesehen wird. Jedenfalls ist der Staat in einer ausgesprochen schwierigen Lage.

Es gibt natürlich auch einige, die jubeln. Das sind die Gewinner der Globalisierung. Passend zu dieser Jubelstimmung hat das Adam Smith Institute eine Weihnachtskarte zum Heiligen Christfest verschickt, auf der *Adam Smith* wie ein neuer Heiland dargestellt wird, der nun die Völker aller Hautfarben beglückt und sagt: "Jetzt wird alles gut." Traurig ist nur, dass zugleich der Abstand zwischen Arm und Reich immer weiter aufreißt.

Die Wählerinnen und Wähler gehen alle vier Jahre zur Urne und wählen irgendwelche Parteien, und nachher machen diese Parteien das, was die Kapitalmärkte sagen. Und die Parteien haben dabei auch noch ein gutes Gewissen. Denn wenn sie es nicht machen würden, wäre alles noch schlechter. Besonders die wirtschaftlichen Verlierer fühlen sich betrogen und haben das Gefühl, dass die Demokratie nicht mehr funktioniert.

Als Antwort gibt es eine Tröstung: Sie verspricht, dass die Liberalisierung, die Deregulierung, die Senkung der Staatsquote und die Privatisierung zu neuen Wachstumsimpulsen führen, die den Staat dann wieder handlungsfähig machen. In Wirklichkeit hat aber in den Jahrzehnten der Liberalisierung das Pro-Kopf-Wachstum ständig abgenommen. Die große Dynamik des Wachstums haben wir heute in den Ländern wie China, Indien, Malaysia, in denen die Liberalisierung noch gar nicht stattgefunden hat.

Wie gehen wir mit dieser Situation um? Ich sehe zwei einander ergänzende Strategien: Erstens internationale Gesetze und Regeln, und zweitens eine Stärkung des Einflusses der internationalen Zivilgesellschaft. Zur ersten Strategie gehört die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Ar-

beitsorganisation ILO, ferner Regeln des fairen Handels, wie sie die WTO durchzusetzen versucht, und Umweltregeln wie im Kyotoprotokoll. Alles läuft auf eine Stärkung des Systems der Vereinten Nationen hinaus. Zur zweiten Strategie gehört die Stärkung der nichtstaatlichen Akteure. Herr *Duwendag* hat vorhin mit Bezug auf unseren Enquete-Bericht Einiges dazu gesagt. Die Zivilgesellschaft kann dazu beitragen, das Ungleichgewicht zwischen öffentlichem und privatem Sektor wieder auszugleichen. Die Nichtregierungsorganisationen vertreten zum überwiegenden Teil öffentliche Anliegen und sehen sich gerne als Gegengewicht gegen die Dominanz der Kapitalrendite. Zur zweiten Strategie gehören auch Allianzen zwischen Parlamenten und Zivilgesellschaft, denn die Zivilgesellschaft kann ja keine Gesetze verabschieden – das ist weiterhin das Privileg der Parlamente.

Wenn ich im angelsächsischen Raum so spreche wie heute, dann treffe ich oft auf totales Unverständnis. Amerikaner oder Engländer verstehen überhaupt nicht, wovon ich eigentlich rede. Dort herrscht die Wahrnehmung vor, es habe sich doch 1990 überhaupt nichts geändert, allenfalls zum Guten. Das sagen insbesondere natürlich die Globalisierungsgewinner. Diese angelsächsische Weltsicht kommentiere ich nun als ehemaliger Neurobiologe: Sie ist nicht verwunderlich! Denn unsere Perzeption ist im Wesentlichen eine Schmerzperzeption, und die Wahrnehmung des dramatischen Bruches haben in erster Linie die Verlierer. Für die Gewinner ist das kein Bruch, sondern eine absolut natürliche, positive Entwicklung. Die Zurückdrängung des Staates ist ein Teil der Erfolgsgeschichte. Das passt zu frühen Äußerungen von *Friedrich von Hayek* über die Demokratie. Er hat schon in den 1960er Jahren gesagt, dass die Demokratie die ökonomische Effizienz vermindert – was ja kurzfristig auch zutrifft. Aber das heißt doch noch lange nicht, dass sie schlecht ist. Wenn sie hilft, den großen Krieg zu verhindern, den Kommunismus abzuwehren, das Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken und die Umwelt zu schützen, dann ist sie gut. Nur wenn man die Welt unter dem alleinigen Kriterium ökonomischer Effizienz anschaut, ist die Demokratie schlecht. Aber genau das ist das Problem, nämlich dass die Welt von einer Multikriterienwelt auf eine Einkriteriumswelt zusammengezurrt ist.

Jetzt kann man sich vorstellen, dass das, was ich sage, ein Stück Wahrheit enthält und dass sich die Verlierer irgendwo auch zur Wehr setzen. Die Weltöffentlichkeit hat das am deutlichsten gespürt bei der WTO-Konferenz in Seattle Ende 1999. Dort sind spektakulärerweise und für viele Journalisten total unerwartet Koalitionen von Verlierern zusammengekommen, die es vorher nie gegeben hat: Koalitionen von US-amerikanischen Blue Colour Workers mit Indianern aus Chiapas und mit Landfrauen aus Indien, die sich gegen TRIPS im WTO-Rahmen gewehrt haben, mit Umweltschützern, die sich mit Schildkrötenkostümen eingekleidet haben, mit französischen Kulturschaffenden usw. – also die merkwürdigsten Konstellationen von Verlierern, von ob-

jektiven Verlierern. Da hat sich eine Gegenbewegung formiert, unter die sich allerdings auch problematische rechtsradikale Gruppen gemischt haben. Inzwischen vergeht keine einzige WTO-Ministerkonferenz mehr, ohne dass man große Demonstrationen erlebt hat, ohne dass man große NGO-Konferenzen hat und ohne dass die Regierungen sich gegenseitig und der Presse immerfort versichern, dass die Liberalisierung nur zugunsten der Armen geschehe. Bloß ist bisher davon außer in drei bis vier asiatischen Staaten wenig zu spüren.

Lassen Sie mich hierzu z. B. das "Third World Network" zitieren. Dieses Netzwerk ist eine der mit Bezug auf den WTO-Prozess bestinformierten Quellen. Sein Hauptquartier ist in Penang in Malaysia, aber die Mitarbeiter sind immer in größerer Zahl als Beobachter bei den Welthandelsminister-Konferenzen. Sie sagen, die Liberalisierung in der Uruguay-Runde des GATT – mit der Schaffung von TRIPS, von GATS, von TRIMS und anderen harten Liberalisierungsschritten – sei fast ausschließlich zum Schaden der Schwächsten entstanden. Und sie weisen darauf hin, dass nach 1990, d. h. nach dem Zustandekommen der marktradikalen Uruguay-Runde, in vielen armen Entwicklungsländern eine ganz signifikante Deindustrialisierung stattgefunden hat, etwa in Tansania und in Kamerun oder in Ecuador und in der Mongolei. Die Behauptung der Lehrbuchökonomie, die Marktöffnung sei das "beste Entwicklungsrezept", ist also empirisch nicht gut belegt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass diejenigen, die die De-Industriealisierung etwa der Mongolei oder Tansanias verursacht haben, nicht etwa Großbritannien oder die USA sind, sondern China. Und China ist natürlich der ganz große Liberalisierungsgewinner. China und die USA sind die beiden größten Gewinner. China hat den Faktor Arbeit unschlagbar gut in Qualität und Preis, und die USA haben den Faktor Kapital unschlagbar gut. Das heißt also, mit diesen beiden Produktionsfaktoren können sie praktisch die Welt beherrschen. Wenn man gegenwärtig nach Washington kommt, wird ständig von der Allianz China/USA geredet – sozusagen als Weltbeherrschungs-Vision oder -Traum. Und da ist auch was Richtiges dran. Und die tapfere Erklärung von Lissabon, dass die Europäische Union bis 2015 zum wachstumsstärksten Raum der Welt werden wird, hat jenseits des Atlantiks keiner ernst genommen und in Europa höchstens jeder Zweite.

Ich schließe mit einer – wenn Sie so wollen – melancholischen oder sehr langfristigen Vision. Ich habe den Eindruck, wir werden das Problem der wegrennenden Gewinner und der in der Hoffnungslosigkeit versinkenden Verlierer und der Schwächung des Staates und der Demokratie nicht lösen, ohne dass wir uns an eine neue Aufklärung machen. Die alte Aufklärung im 18. Jahrhundert wird auf dem europäischen Kontinent ganz anders gelesen als im angelsächsischen Raum. Für uns sind das *Kant*, *Voltaire* und *Montesquieu*, gerne auch ein bisschen *Locke* und *Hume*. Im angelsächsischen Raum gehört

konstitutiv dazu *Adam Smith*. Und auch *David Ricardo* wird später als selbstverständlicher Bestandteil einer großen Aufklärungsbewegung, die ja nicht ein Eintagesereignis war, angesehen. Es wird eine selbstverständliche Synergie zwischen Demokratie und Freiheit – also die kontinentaleuropäischen Werte – auf der einen Seite und Marktfreiheit auf der anderen Seite angenommen. Und solange die Hauptgegner Monarchen oder Faschisten oder Kommunismus waren, schien es ja so, als sei das auf wunderbare Weise bewiesen. *Napoleon* oder *Kaiser Wilhelm* oder *Hitler* oder dann *Stalin* oder *Khomeini*, alle diese Leute waren selbstverständlich gegen die Freiheit, gegen die Demokratie, gegen die Pressefreiheit und gegen die Freiheit des Marktes. Das heißt also, die Kampffront war völlig klar.

Eine wunderschöne literarische Darstellung dieser angelsächsischen Sicht der Aufklärung findet sich in dem Buch von *Jane Jacobs*, "Systems of Survival", wo ein älterer weiser Mann zwei Mannschaften von Youngsters bei sich versammelt. Die eine Mannschaft vertritt die angelsächsische Denkrichtung der "Merchants" und die andere die der "Guardians". Der Titel des Buches ist ein inverses Zitat von *Werner Sombarts* antibritischer Streitschrift über "Händler und Helden". Bei *Jane Jacobs* sind die Händler die alleinigen Guten, und die Wächter sind die Bösen, die Tugendwächter, Fundies, Ökos: alle diese schrecklichen Leute, die Kriterien hereinbringen, die nicht erlaubt sind in der Welt des Marktes.

Wenn wir als Kontinentaleuropäer – ein solcher bin ich – mit den Angelsachsen über philosophische Fragen reden, kommen wir immer sehr bald auf diese Wahrnehmungsdiskrepanz. Und ich würde sagen, es ist eine historische Chance, dass mit 1990 die natürlich erscheinende Synergie zwischen dem freien Markt und den demokratischen Werten, auch den Solidaritätswerten, auf einmal auseinander gerissen ist. Jetzt sieht man auf der Welt auf einmal "Markt gegen Demokratie". Nicht in jeder Hinsicht, aber in einigen Fundamentalhinsichten. Die Demokratie hat ausgespielt, wenn nur noch der Markt zählt. Die neue Aufklärung muss dazu führen, dass das, was bei *Adam Smith* noch selbstverständlich war, auch wieder selbstverständlich wird, nämlich: dass man einen starken, ordnungsgebenden Staat hat, der auch Geld genug hat, um die Infrastruktur – er spricht da von der Hafen-Infrastruktur und den Leuchttürmen und dergleichen – zu finanzieren. Wir müssen also die Angelsachsen gedanklich ins 18. Jahrhundert zurückholen, um ihnen begreiflich zu machen, inwiefern sie recht haben mit dem Einpacken von *Adam Smith* in dieses Paket von Aufklärung. Damit sie dann durch Differentialdiagnose feststellen, dass heute die Bedingungen für die segensreiche "Unsichtbare Hand" nicht mehr erfüllt sind und deswegen der Markt eher zum Problem als zur Lösung geworden ist. Erst wenn wir diesen neuen Aufklärungsschritt sehr brüderlich zwischen Kontinentaleuropäern einschließlich Asiaten und Angelsachsen geleistet haben, dann haben wir eine Chance, dass das – wie mir

scheint – für eine Hochzivilisation unvermeidliche und sehr wünschenswerte Gleichgewicht zwischen privaten Anliegen und öffentlichen Anliegen wieder hergestellt wird.

Diskussionsbeiträge
zum Vortrag von Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dieter Duwendag:

Herzlichen Dank, Herr *von Weizsäcker*, für Ihre Ausführungen. Sie haben uns eine Fülle von Gedanken und einen echten Kontrastpunkt zu den bisherigen Vorträgen geboten. Das weitet den Blick und macht nachdenklich, und ich glaube auch, dass Ihre Botschaft angekommen ist. Ich meine vor allem Ihre Sorge über die zunehmende Disziplinierung der Politik durch die Märkte und multinationalen Konzerne und die dadurch drohende "Entmachtung" des Staates bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und bei der Daseinsvorsorge. Ich kann mich diesem Gedanken nicht entziehen, obwohl ich es längst nicht so kritisch und so dramatisch sehe wie Sie.

Aber Sie haben Ihren Referatsbogen ja noch viel weiter gespannt und in diesem Zusammenhang die möglichen Gefahren für die Demokratie beschworen. Ähnliches findet man in Ihrem kürzlich veröffentlichten Beitrag "Aufruf zur Wiedererfindung der Demokratie", in dem Sie – neben den globalen Konzernen – auch mit den globalisierungskritischen NGOs ganz schön hart ins Gericht gehen. Dort heißt es an irgendeiner Stelle, dass diese zivilgesellschaftlichen Gruppen endlich ihre angestammte Anti-Staatshaltung aufgeben müssten, wenn sie als dritte tragende Kraft – neben dem Staat und der Privatwirtschaft – die "Globalisierung der Demokratie" voranbringen wollen (wobei mir dieser Begriff alles andere als klar ist). Diese NGOs sollten Kooperationen eingehen und Allianzen bilden mit den Regierenden, mit der Politik ganz allgemein und natürlich auch mit der Privatwirtschaft, d. h. den Unternehmen selbst. Ich halte diese Empfehlung für sehr wichtig, aber erläuterungsbedürftig.

Das bringt mich zu zwei kurzen Fragen, Herr *von Weizsäcker*: Sie haben in Ihrem Referat die zivilgesellschaftlichen Gruppen als eine Art Hort bzw. als eine Möglichkeit für die direkte demokratische Mitwirkung bezeichnet. Wie soll diese "direkte" demokratische Mitwirkung denn aussehen? Soll sie über lose (informelle) Allianzen und Kooperationen mit der Politik hinausgehen? Die zweite Frage: Ist das wirklich so schlimm mit der Disziplinierung der Politik durch die Marktakteure? Denken Sie einmal an die Effekte des Umverteilungsstaates, der Steuer- und Regulierungspolitik oder an die Inflationswirkungen einer exzessiven staatlichen Schuldenpolitik: Ist da nicht eine Disziplinierung und Penalisierung durch die Märkte auch mal sehr angebracht?

Ernst Ulrich von Weizsäcker:

Die letztere Frage kann ich ganz schnell beantworten. Selbstverständlich, die Zurückdrängung des Phänomens Inflation ist eine der segensreichsten Wirkungen der Disziplinierung des Staates. Das ist überhaupt keine Frage und wurde auch von mir nie in Frage gestellt. Ich selber leide viel zu sehr unter mancherlei Absurditäten des Staates, um nicht immer wieder Freude an Herrn *Däke* und vielen anderen zu haben, weil ich natürlich weiß, dass der Staat in manchen Hinsichten auf beschämende Weise versagt. Nur ich sehe gleichzeitig, wie in Amerika durch dieses Zurückfahren des Staates am Ende ein sehr merkwürdiges und relativ brutales Skelett übrigbleibt, nämlich im Wesentlichen der Polizeistaat. Alles andere bricht weg, übrig bleiben die Polizei und die Rüstung. Das ist zwar auch eine Karikatur, aber so ist z. B. die Bildung nicht mehr in der Hand des Staates, und ein sozialer Ausgleich findet nicht mehr statt, es sei denn außerhalb des Staates – ich brauche da nicht in Details zu gehen. Das halte ich auf die Dauer für einen Verrat an den Idealen der Demokratie. Also kurz: die Disziplinierungsgeschichte ist völlig in Ordnung.

Mit den NGOs, die ich gelegentlich als die Möglichkeit einer direkten demokratischen Mitwirkung bezeichne, hat das den folgenden Grund. Ich sehe, wie unendlich frustrierend es sein kann, in irgendeinem SPD-Ortsverein in Gelsenkirchen oder sonst wo, zu versuchen, demokratisch mitzugestalten. Das ist ein verdammt langer Weg, bis sich die Ortsvereinsvorsitzenden-Konferenz zu irgendeiner Sache durchgerungen hat und ein Kandidat nominiert wird. Diese Art von Mitwirkung verlangt, vorsichtig gesagt, sehr viel Geduld. Dagegen kann man bei WWF oder Amnesty International z. B. ein Tier adoptieren oder einen Gefängnisinsassen oder irgendetwas, das hat so diesen Charme der Direktheit. Ob das Ganze wahnsinnig wirksam ist, ist eine andere Frage. Aber jeder Pädagoge weiß, man braucht ab und zu Erfolgserlebnisse. Das braucht man auch und gerade in der Demokratie. Und wenn gegenwärtig in dem parlamentarisch-demokratischen Mechanismus die Erfolgserlebnisse systematisch zertrümmert werden durch die Globalisierung, dann muss man sich eine Art von Substitut überlegen. Vielmehr ist es nicht.

Karl-Peter Sommermann[*]:

Herr *von Weizsäcker*, ich glaube, ähnlich wie Sie, dass die Demokratiediskussion eine ganz entscheidende ist in unserer heutigen Zeit. Die Idee von Ihnen, dass NGOs sozusagen als Gegengewicht zu den großen Wirtschaftsakteuren ins Spiel gebracht werden können, ist ja in gewisser Weise aufgegriffen wor-

---

* Univ.-Prof. Dr.; Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

den durch den Europäischen Verfassungsvertrag. Dort hat man einerseits eine Bestimmung über die sog. repräsentative Demokratie, und dann folgt ein weiterer Artikel, der ist überschrieben mit "Partizipativer Demokratie". Hierzu werden im Wesentlichen zwei Akteure genannt: einmal die sog. repräsentativen Verbände (von denen man nicht so genau weiß, wer da repräsentativ ist und wer nicht) und daneben die Zivilgesellschaft. Die repräsentativen Verbände sind wohl die Akteure, die in erster Linie ihre eigenen Interessen verfolgen oder das Interesse ihrer Mitglieder, während die Zivilgesellschaft, so sagt man, sich sozusagen eher des Gemeinwohls annimmt, Gemeinwohlaspekte vertritt. Und man kann nun rätseln, warum das an so prominenter Stelle in diesen Verfassungsvertrag aufgenommen wurde. Dazu gibt es eine Vorgeschichte, u. a. das "Weißbuch über europäisches Regieren", in dem festgestellt wird, dass sich die Bürger immer weiter von den europäischen Institutionen entfernen. Tatsache ist, dass man in gewisser Weise einer praktisch vorfindlichen Realität Rechnung tragen wollte. Wenn die Lösung über die Verbände läuft, könnte man die kritische Frage stellen, ob das ein Zwischenprozess ist, in dem wir eine Entdemokratisierung in Kauf nehmen, einen Neokorporatismus, um dann auf einer höheren Stufe später wieder zur Demokratie zurückzufinden. Denn dass Verbände eine demokratische Legitimation haben – in unserem klassischen Verständnis jedenfalls – kann man nicht annehmen. Es sei denn, man konstruiert eine sog. assoziative Demokratie mit verschiedenen Arenen, in denen demokratische Prozesse laufen und die dann in irgendeiner Form durch Vermittlungsstrukturen verkoppelt werden. Das ist aber relativ diffus und für einen Staatsrechtler natürlich eine Vorstellung, die er nur sehr schwer nachvollziehen kann. Ich erwähne hier z. B. nur die Frage der Zurechenbarkeit von Verantwortung. Aber die Hauptfrage ist: Müssen wir sozusagen erst einen Rückschritt, eine Entdemokratisierung, hinnehmen, bis wir eine höhere Stufe gefunden haben?

Ernst Ulrich von Weizsäcker:

Herr *Sommermann*, ich bin Ihnen außerordentlich dankbar für diesen präzisen Hinweis. Mit *Jürgen Meier*, er war ein Mitglied dieser Kommission, hatte ich damals über genau diese Frage gesprochen. Was er mir dazu sagte, damals noch im Entstehungsstadium, hat mich irgendwie überhaupt nicht befriedigt, und das, was Sie jetzt dazu sagen, zeigt genau das Problem. Ich bin trotzdem froh, dass dieser Punkt im Verfassungsvertrag enthalten ist. Ich will versuchen, auf Ihre Frage zu antworten. Ich sehe natürlich die Gefahr, dass durch die Stärkung der Zivilgesellschaft und deren Legitimationsverbreiterung die Demokratie de facto noch weiter abgewertet wird. Es ist ungeheuer verführerisch, insbesondere für diejenigen, die den Staat sowieso nicht so mögen, diesen Nebenschauplatz zu eröffnen und dann irgendwann zu fragen: Wozu brauchen wir eigentlich noch ein Parlament? Aber es gibt natürlich auch posi-

tive Synergien. Nehmen Sie z. B. eine NGO-Aktion, etwa die berühmte "Nestlé-kills-babies"-Aktion, wo es gegen das Unternehmen Nestlé ging, das afrikanischen Frauen aufgeschwatzt hatte, ihre Kinder abzustillen. Vermittelt über die Medien, war diese Aktion auf einmal die Voraussetzung dafür, dass Staaten handeln und dass die Konzerne sich verändern.

Nehmen wir ein ganz anderes Beispiel: Wenn bei der Riester-Rente eine Transparenzvorschrift eingebaut ist, wodurch die Versicherungskunden erfahren können, ob die Altersvorsorge-Instrumente sich ökologischen oder ethischen Kriterien anpassen, dann entsteht dort eine Nachfrage nach NGO-Glaubwürdigkeit im Privatsektor. Aber die Riester-Rente haben nicht die NGOs erfunden, sondern der Staat. Ich prognostiziere, dass dieses eine der wirkungsvollsten Handlungsmöglichkeiten einer Umsteuerung im Sinne der öffentlichen Anliegen, der öffentlichen Güter, sein wird, weil die Kapitalmärkte, die gegenwärtig so mächtig sind, aktiv und konstruktiv mit einbezogen werden. Das geht gar nicht ohne NGOs. Das Parlament kann die für die betreffenden Fonds erforderlichen Glaubwürdigkeitsschritte gar nicht machen. Da brauchen wir die Zivilgesellschaft. Aber der Grundtenor Ihrer Frage ist ungeheuer berechtigt. Wir müssen verdammt aufpassen, dass wir nicht in Richtung eine Verherrlichung von außerparlamentarischer Aktivität abgleiten und darüber das Parlament schädigen.

*Wim Kösters**:

Herr *von Weizsäcker*, ich habe zum ersten Mal einen Vortrag von Ihnen gehört. Ich bin Ökonom an der Ruhruniversität in Bochum, und ich schicke das voraus, um dieses Haus nicht zu belasten. Ich muss sagen, ich bin überrascht über Ihr schlichtes Weltbild und Ihre karikaturhafte Darstellung, die Sie nicht ganz ernst meinen können. Ich habe einige Anmerkungen und Rückfragen dazu. Zum einen wird ja in Ihrem Weltbild die Welt beherrscht von Verschwörungen von Wirtschaftsliberalen, die dann den Regierungen befehlen, was zu tun ist. Das haben Sie wörtlich gesagt: Die Wirtschaftsliberalen befehlen, und dann wird das ausgeführt. Herr *Henkel* ruft den Standortwettbewerb aus, und alle folgen ihm. Ich weiß nicht, ob das der Realität in irgendeiner Form entspricht. Ich dachte, bei uns würde eine Demokratie herrschen und in Demokratien würde die Mehrheit entscheiden. Übrigens hat in Neuseeland die Mehrheit entschieden, und diese Mehrheit im Parlament wurde durch die Labour-Regierung gestellt, von Ihren Kollegen also.

---

* Univ.-Prof. Dr.; Lehrstuhl für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Ruhr-Universität Bochum.

Außerdem verstehe ich nicht, wie Sie als Mitglied einer Regierungspartei alle diese Dinge sagen können. Sie müssten längst ausgetreten sein, oder es müsste dauernd Minderheitsvoten von Ihnen gegeben haben. Davon habe ich nichts gehört. Wo war z. B. Ihre Stimme, als die Körperschaftsteuer gesenkt wurde? Wo ist Ihre Stimme jetzt, wenn Herr *Eichel* gnadenlos privatisiert? Privatisierungen sind ja fast alle schiefgegangen, wie Sie gesagt haben, und haben zu ökonomischer Ineffizienz geführt. An der Gebäudeversicherung haben Sie es illustriert mit der Folge höherer Prämien. Aber: Vielleicht haben ja die Steuerzahler vorher die niedrigen Prämien subventioniert, und jetzt wird der Steuerzahler zur Kasse gebeten – das ist nicht durchsichtig. Übrigens hat Herr *Blair*, wiederum ein Kollege aus Ihrem Lager, keine einzige Reform von *Maggie Thatcher* rückgängig gemacht. Das gibt doch zu denken! Herr *Schröder*, unser Bundeskanzler, hat mit Herrn *Blair* zusammen ein Papier verfasst und hat dessen Politik übernommen. Warum hat er das getan? Weil die Wirtschaftsliberalen ihm das eingeflüstert und Sie keinen Einfluss mehr auf Herrn *Schröder* haben? Was ist denn mit Ihrer Zustimmung zu den GATT-Runden-Ergebnissen gewesen, die alle im Parlament durchgewunken wurden – auch mit den Stimmen der SPD. Die Globalisierung fällt nicht vom Himmel, sondern sie wird gemacht, das heißt politisch entschieden und demokratisch legitimiert. Warum sind Sie jetzt so wahllos dagegen? Sie sind doch durch demokratische Prozesse gegangen, alle diese Regelungen, die wir haben. Und warum zitieren Sie immer nur die Lehrbuch-Ökonomie? Haben Sie Angst vor der "vollen" Ökonomie? Wir sind sehr differenziert in der Ökonomie, und wir können auch sehr differenziert argumentieren. Warum immer das Zerrbild "Lehrbuch-Ökonomie"? Ich möchte Sie also fragen, sind Sie überzeugter Demokrat und akzeptieren Sie die demokratischen Regeln bei uns? Das muss ich wirklich fragen, weil Ihre Ausführungen das nicht immer nahe gelegt haben.

Ernst Ulrich von Weizsäcker:

Herr *Kösters*, ich bin natürlich sehr dankbar für diese deutliche Gegenüberstellung. Zunächst möchte ich Wert darauf legen, dass ich das Wort "Verschwörung" nie in den Mund genommen habe. Ferner möchte ich Wert darauf legen, dass ich nicht gesagt habe, die Wirtschaft gibt die Befehle, sondern ich habe gesagt, der Staat holt sich seine Hausaufgaben von der Wirtschaft ab. Ich habe gesagt, Herr *Henkel* hatte recht mit der Aussage, dass es jetzt auf einmal Deutschland gegen Tschechien und nicht mehr Markt gegen Kommunismus heißt. Keineswegs habe ich gesagt, er hätte das autoritär ausgerufen oder so ähnlich. Denn er hatte eine Diagnose gestellt, und er hatte schlimmerweise damit recht. Einiges aus meinem Vortrag haben Sie schlicht falsch zitiert, aber das ist nicht so schlimm. Dagegen haben Sie vollkommen recht mit der Aussage, dass fast alles von dem, was ich hier kritisiert habe, demokratisch

zustande gekommen ist und von Sozialdemokraten mitbeschlossen worden ist. Und soweit es die letzten sechs Jahre betrifft, auch mit meiner Stimme. Das ist absolut zutreffend. Ich hoffe nicht, den Eindruck erweckt zu haben, als sei ich ein Don Quichotte, der versucht, gegen diese Windmühlen der Globalisierung anzurennen. Ich bin im Alltag ein ganz normaler, stinknormaler pragmatischer Realpolitiker, der ganz genau weiß, dass *Eichel* gegenwärtig Nöte hat, aus denen er eigentlich überhaupt nicht mehr rauskommt. Wie weit er daran die Schuld trägt, ist eine andere Frage, der Steuerwettbewerb spielt dabei sicher eine Rolle. Aber die Privatisierung, die er da gegenwärtig plant, finde ich geschmacklos und zum Teil kontraproduktiv. Aber ich weiß ganz genau, dass der Bundesfinanzminister im Moment gar keine andere Wahl hat, und ich werde nicht dagegen stimmen – das wäre Kaspertheater.

Übrigens war auch ein anderer Punkt nicht ganz richtig, den Sie kritisiert haben. *Blair* hat zwar nicht *Thatcher's,* aber *John Major's* Privatisierung der Eisenbahninfrastruktur rückgängig gemacht, weil das eine Katastrophe gewesen ist. Ob es jetzt viel besser wird, ist eine andere Frage. Aber gewisse Lernprozesse gibt es sehr wohl. Und wenn man in Großbritannien und erst recht in Lateinamerika über Privatisierung spricht, kriegt man fast nur verzweifelte oder andere negative Auskünfte. Das Ansehen der Privatisierung ist extrem schlecht.

Schließlich habe ich überhaupt keine Angst vor der "vollen" Ökonomie, vor guter Ökonomie. Ich habe ganz bewusst karikaturhaft geredet. Um mir nicht den Vorwurf einzuhandeln, alle Ökonomen über "einen Kamm zu scheren", habe ich von der Lehrbuch-Ökonomie gesprochen, was natürlich bewusst ein Karikaturwort ist. Dass es Leute gibt in der Ökonomie, die Vieles von dem, was heute geschieht, kritisieren und zu reformieren gedenken, ist völlig richtig und extrem wünschenswert.

Jan Ziekow:

Ich habe eine ganz anders gelagerte Frage, nämlich zu Ihrem Konzept der Aufklärung, ein Thema, das ich sehr reizvoll finde. Ich würde allerdings davor warnen, kontinental-europäische Aufklärung ausspielen zu wollen gegen eine, wie immer geartete anglo-amerikanische. Mir ist auch nicht so ganz klar, worin das Gemeinsame der kontinental-europäischen Aufklärung bestehen soll. Die französische Aufklärung hat mit Sicherheit andere Traditionen (z. B. *Rousseau*, *Montesquieu*) als beispielsweise die deutsche. Wenn Sie die deutsche Hochaufklärung nehmen, würde ich meinen, sie ist nicht sehr nahe an der Demokratie, sondern eher am Absolutismus. Die englische Aufklärung mag ja näher an der Marktwirtschaft sein, aber sie ist auch sehr nahe an der Demokratie. Und es gibt in diesem sehr engen, begrenzten kulturellen Raum, nämlich dem Europa des beginnenden 19., mehr noch des 18. oder ausgehen-

den 17. Jahrhunderts, große kulturelle Unterschiede. Darum ist mir nicht ganz klar, wie ein Aufklärungsmodell fundiert sein soll, philosophisch oder auch praktisch, und was es bewirken soll. Europa ist schon sehr heterogen, soll man jetzt noch den Kreis erweitern um China, Japan und die USA? Was soll das für ein Aufklärungsverständnis sein? Was steht dahinter und mit welchem Ziel?

Ernst Ulrich von Weizsäcker:

Ich bin kein Aufklärungsphilosoph und das, was ich dazu gesagt habe, finde ich sehr gewagt. Mir kam es im Wesentlichen darauf an, die zweifellos unverkennbare Tendenz im angelsächsischen Raum zu diagnostizieren, dass nämlich dort die Freiheit der Märkte, die Demokratie, die Freiheit der Meinungsäußerung und Einiges mehr als eine Art von Einheit gesehen werden. Dagegen ist im heute vorfindlichen Kontinentaleuropa – und damit meine ich jetzt Polen, Italien, Frankreich, Deutschland, aber mutatis mutandis auch Skandinavien, sehr viel weniger Holland – die vorherrschende Wahrnehmung, dass es auf der einen Seite die Demokratie und die freie Meinungsäußerung und all diese Dinge gibt und auf der anderen Seite den Markt. In manchen historischen Phasen, wie z. B. der europäischen Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, hat all dies extrem gut harmoniert, aber in anderen Phasen eben auch nicht. Diese historische Auffassung würde man im angelsächsischen Raum – soweit ich bisher erlebt habe – nicht antreffen. Da wird die Identität oder Parallelität von Marktfreiheit und Demokratie als völlig selbstverständlich unterstellt. Und ich finde es gedanklich einfach notwendig, und zwar gerade nach der Lektüre von *Adam Smith*, festzustellen, dass das nicht trivial ist, dass diese Parallelität nicht gottgegeben ist. Und ich halte es für einen notwendigen Aufklärungsschritt, hier eine Art von Differentialdiagnose zu stellen. Ich bin dann gerne auch bereit zu akzeptieren, dass während weitester Teile des 19. Jahrhunderts die Deutschen nichts von Demokratie verstanden haben. Lassen Sie meine Karikatur dann lieber beiseite und beschränken sich auf die notwendige Differentialdiagnose zwischen Wirkungen des Marktes, Wirkungen der Demokratie, Wirkungen der Pressefreiheit und anderer Dinge, die wir mit der Aufklärung assoziieren.

*Carl Böhret**:

Eine kurze Frage, und sie schließt sich an das an, was Herr *Ziekow* gesagt hat. Ich hatte mir auch diese Frage nach der "neuen" Aufklärung gestellt. Wer also macht das? Wer soll wie aufklären bei uns, d. h. wahrscheinlich eine Art Zukunftsvorbereitung betreiben, wie ich annehme? Wer ist Erzeuger, Träger und

---

* Univ.-Prof. (em.) Dr.; Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Controller einer neuen Aufklärung? Ich habe drei Gruppen identifiziert: Die neuen Allianzen könnten es machen, es könnte mein aktivierender und aktiver Staat sein, der gleichzeitig Aufklärungsfunktionen übernimmt, oder es könnten Philosophen, Wissenschaftler, Schriftsteller und die Medien sein oder alle zusammen. Wer soll es denn machen, und wer kontrolliert die Aufklärer? Wer bestimmt, wer die Aufklärer sind, und wer kontrolliert sie dann im Sinne von Controlling? Also: Ich bin für neue Aufklärung, aber wer ist der Erzeuger, und wie können wir diese neue Aufklärung einigermaßen in den Griff kriegen, ohne dass sie irgendwo hindriftet, wohin wir nicht wollen? Wir hatten so etwas ja schon einmal mit "neuer Aufklärung".

Ernst Ulrich von Weizsäcker:

Also, Herr *Böhret*, so wie im 18. Jahrhundert mit einigen Gelehrten wird es nicht laufen. Aufklärung ist ein gesellschaftlicher, interaktiver Prozess mit Checks und Balances und vielem anderen. Ich glaube, es ist bereits ein Element von Aufklärung, eine neue Aufklärung zu fordern. Aber es ist ebenfalls ein wichtiges Element von Aufklärung zu sagen, dass wir höllisch aufpassen müssen, damit sie nicht abrutscht in einen braunen Sumpf oder irgendetwas anderes. Das kann ja auch ganz schnell passieren. Deshalb müssen wir den Wert des freien Marktes und der Disziplinierung des Staates, den Wert der Pressefreiheit, den Wert der parlamentarischen Demokratie, selbst den Wert der Parteien als feste Bestandteile wahrnehmen. Ich bin also sehr für Vorsicht, und trotzdem bin ich auch ein Stück frei für Unvorsicht in dem Sinne, wie ich diese ganze sehr karikaturhafte Vereinfachung vorgetragen habe. Es ist mir völlig klar, dass das den Vorsichtsmaßregeln nicht genügt. Also bin ich dann auch sofort wieder bereit, wenn dieser Aufklärungsschritt gemacht ist, auf die Tugend der Vorsicht zurückzukommen.

*Ansgar Belke**:

Zwei Anmerkungen, Herr *von Weizsäcker*: Die eine bezieht sich auf Ihre Aussage bezüglich der Privatisierungsprozesse und die andere auf den Steuerwettbewerb. Ich denke, Sie haben Recht, dass Privatisierungen nicht generell effizienzsteigernd wirken. Das gibt es zwar bei einigen Indikatoren, aber nicht generell, insbesondere nicht im Hinblick auf die Beschäftigung. Wenn man die Privatisierungsprojekte empirisch auswertet – ich habe das in einem größeren Projekt jetzt mit *Friedrich Schneider* (Linz) getan – dann kommt man nicht auf das Ergebnis, dass es gerade die kleinen offenen Volkswirtschaften sind, die stärker privatisieren. Denn hier muss man den Einmaleffekt des Umbaus der Transformationsökonomien herausrechnen, bei denen die Privatisie-

---

* Univ.-Prof. Dr.; Lehrstuhl für Außenwirtschaft, Universität Hohenheim, Stuttgart.

rung notwendigerweise von einem 100%-igen Verstaatlichungsniveau aus erfolgt. Insofern würde ich Ihre Aussagen teilweise unterstreichen, aber nicht mit der Globalisierung in Zusammenhang bringen.

Ein zweiter Privatisierungsaspekt, zu dem wir gerade eine Studie machen, betrifft die Ideologie bei Privatisierungen im Sinne der politischen Konjunkturzyklen. Sie haben zu Recht unterstellt (und das war auch unser Verdacht), dass eher Rechtsparteien, die angebotsorientiert sind, tendenziell für Privatisierung eintreten. Wenn man sich das aber näher anschaut, z. B. Österreich mit *Haider* und anderen, die ja im Prinzip auf Privatisierung drängten, dann waren diese Leute explizit gegen den Verkauf von Anteilen ins Ausland. Auch die österreichische Privatisierungsagentur trat dafür ein, die Anteile im Inland zu streuen, um so eine Shareholder-Einstellung zu verbreiten und künftige Wahlerfolge zu sichern. Auch hier war die Privatisierung ideologisch orientiert, sie hatte aber nichts mit Globalisierung zu tun, sondern mit der Streuung der Anteile im Inland. Fußnote: Wenn man sich z. B. Linksregierungen anschaut, dann wird auch dort privatisiert, aber nur dann, wenn man Geld braucht, wenn also die fiskalische Lage entsprechend schlecht ist, wie jetzt ja auch bei Herrn *Eichel*.

Der zweite Punkt ist vielleicht mehr als Lehrbuch-Ökonomie – ich hoffe, er ist vernünftige Ökonomie. Wenn man sich den Steuerwettbewerb mit den MOEL anschaut, trotz oder gerade wegen der Transfers in die MOEL, würde ich das doch eher positiv sehen. Denn dadurch, dass wir Steuerwettbewerb dort zulassen, steigt auch das Wirtschaftswachstum tendenziell. Die Mehrheit der Studien bestätigt das, und dadurch sinken ja unsere Transfers in die MOEL. Im Übrigen fahren diese Länder die indirekten Steuern hoch, ändern also die Steuerstruktur. Insofern sehe ich auch nicht die Gefahr einer Erosion der Steuerbasis, und schließlich: Warum soll man die Länder nicht selber darüber entscheiden lassen, welches Bündel an Gütern, öffentlichen Gütern und Steuern sie letztendlich haben wollen? Warum soll man ihnen das vorschreiben?

Ernst Ulrich von Weizsäcker:

Zunächst, Herr *Belke*, würde ich mich sehr gerne in Stuttgart oder in Hohenheim einmal mit Ihnen und mit *Friedrich Schneider* über die Studie unterhalten und von Ihnen lernen. Der Untertitel unseres Buches heißt "How to avoid too much of a good thing". Wir sind durchaus der Meinung, dass Privatisierung "a good thing" ist. Aber an einigen Stellen ist es eben "too much". Die Geschichte mit Herrn *Haider* ist natürlich interessant. Ich weiß nicht genau, ob es je einen Kommentar von *Fritz Boltkestein* gegeben hat über diese Absicht von *Jörg Haider*, nur an Inländer verkaufen zu wollen. Das kann natürlich nicht gut gehen. Wenn selbst die Volkswagen-Klausel vor *Boltkestein*

nicht Bestand hat, dann passt das nicht mit den Liberalisierungsvorstellungen zusammen. Und das ist auch der Grund, weswegen ich Privatisierung und Globalisierung ein Stück weit in eine Tüte stecke. Privatisierung zu Zeiten von *Ludwig Erhard* war im Wesentlichen eine Privatisierung im nationalen Raum und ein ganz anderes Phänomen. Aber heute bedeutet Privatisierung vor allem das Verkaufen von Anteilen an Ausländer. Das ist in der Dritten Welt völlig selbstverständlich, da gibt es fast nichts anderes. Da gibt es nämlich keine kaufkräftigen Inländer. Bei uns ist es ein bisschen anders, aber auch nicht wesentlich. Es ist nicht systematisch zwangsläufig so, aber es ist empirisch so.

Zum Steuerwettbewerb möchte ich mindestens den Gesichtspunkt einbringen, dass unterschiedliche Steuerarten die Bürger im Land unterschiedlich treffen. Der gegenwärtige Trend der Verlagerung von direkten auf indirekte Steuern bedeutet systematisch, dass die Kapitalstarken sich dem Steuerzahlen weitgehend entziehen und diejenigen, die nur ihre Arbeit haben und ihren Konsum, den Staat bezahlen. Und damit kommen wir zu einem Phänomen, dass die Ökonomie, so wie ich sie sehe, bislang nicht hinreichend unterscheidet zwischen der Effizienz einer Lokomotive und der Effizienz eines Staubsaugers. Wir wollen alle gerne, dass die Lokomotiven durch steuerliche Maßnahmen stärker werden. Aber was heute hauptsächlich passiert ist, dass die Staubsauger stärker werden. Dass also Liechtenstein und der Kanton Zug und mutatis mutandis die Cayman-Inseln usw. die eigentlichen Gewinner der Steuerreform sind. Und das erzeugt nicht von sich aus Wachstum. Im Einzelfall Estland haben Sie wahrscheinlich Recht, Herr *Belke*. Obwohl das für Estland und die Slowakei eine relativ vernünftige und plausible Geschichte ist, wird uns dabei trotz allem netto etwas weggenommen. Aber ich würde sagen, das können wir als reiches Land noch tolerieren, und irgendwann hören dann tatsächlich die Transferzahlungen auf, so ähnlich, wie es jetzt in Irland langsam geschieht. Ich bin ja bereit zu diesem Ökonomen-Optimismus. Ich möchte nur, dass intellektuell der Unterschied zwischen Lokomotiven und Staubsaugern gemacht wird und dabei klar wird, welche Wirkungen Steuermaßnahmen in Bezug auf diese Unterscheidung haben.

Hans Herbert von Arnim:

Vielen Dank, Herr *von Weizsäcker*, für dieses teils provokative, aber in jedem Fall anregende Referat. Die Geschichte zeigt ja eine Pendelbewegung in der Betonung des Staates einerseits und der Wirtschaft und Gesellschaft andererseits. Sie haben meines Erachtens ziemlich einseitig die eine Position, nämlich die des Staates hervorgehoben. Dies war ja auch die herrschende Position in den 50er und 60er Jahren. Damals sprachen wir von Marktversagen, und der Staat wurde – ich erinnere mich noch gut – als eine Art "Benevolent Ruler" angesehen, als einer, der immer das für seine Bürger Richtige tut, nämlich

dem Marktversagen entgegenzuwirken. Das hat sich dann radikal geändert, etwa Anfang der 70er Jahre. Sie sprachen von der Stagflation, und wir haben erlebt, dass auch der Staat sündigt. Das Wort vom "Staatsversagen" kam auf, und Anfang der 70er Jahre stieg die Staatsquote um ein Fünftel. Man hatte enorm viel Einnahmen und wollte damit die Investitionsquote erhöhen. Stattdessen hat sich die Konsumquote gewaltig erhöht. Hinzu kam die Stagflation, also Stagnation und Inflation gleichzeitig. Es hat also seinen Grund, dass man dann auch das Staatsversagen in den Blick nahm und versuchte, die Staatstätigkeit zurückzuführen. Diese Zurückführung wird jetzt auch ganz massiv von der Globalisierung erzwungen. Die große Frage ist jedoch, ob diese Zurückführung des Staates nicht vielleicht an den falschen Stellen erfolgt, so dass wir zwar weniger Staat haben, aber jeweils an den falschen Stellen. Das heißt, wir müssen auch darauf achten, wie wir den Staat handlungsfähiger machen. Umgekehrt müssen wir auch vom Marktversagen nach wie vor ausgehen. Aber die Frage bleibt, und ich glaube, das ist Ihr großes Anliegen, dass keiner uns so recht sagen kann, wie man Marktversagen auf globaler Ebene wirksam bekämpfen kann. Wer soll denn das machen? Ihre Hoffnung, Herr *von Weizsäcker*, war die neue Philosophie, die neue Aufklärung. Ich glaube aber, Sie würden Ihr Anliegen, dass Marktversagen auch global droht und dass niemand so recht da ist, der das bekämpfen kann, sehr viel wirkungsvoller vertreten und darstellen können, wenn Sie gleichzeitig das Staatsversagen mit in den Blick nehmen und ferner auch die Frage, wie wir dem Staatsversagen entgegenwirken können, z. B. durch institutionelle Vorkehrungen. Sie sollten also nicht einseitig das Marktversagen betonen, sondern gleichzeitig auch das Staatsversagen. Am Ende bleibt das Marktversagen als ganz zentrales Problem, weil wir auf der globalen Ebene dem Markt irgendwelche Grenzen setzen müssen. Aber ich glaube, wenn Sie beides betonen, werden Sie viel überzeugender.

Ernst Ulrich von Weizsäcker:

Ich habe selber einmal drei Jahre bei der UNO gearbeitet und war ziemlich verzweifelt über die Ineffizienz dieses Apparats. Herr *von Arnim*, ich bin ausgesprochen dankbar für die Einführung des Begriffes "Pendelbewegung" und für die Sichtweise, dass man balanciert argumentieren muss. Und ich weiß, dass mein Vortrag – auch im Rahmen des Zeitbudgets – sehr einseitig war. Aber wie der vorhin zitierte Untertitel zeigt, ist das nur eine Seite meiner Denkweise. Ich bin sehr dafür, dass man wieder eine Art von Gleichgewicht herstellt. Persönlich bin ich der Meinung – und ich halte es für eine diagnostische Aussage – dass wir gegenwärtig in dieser Pendelbewegung ziemlich weit in Richtung Marktdominanz über den Staat gekommen sind. Darüber kann man natürlich auch streiten. Man kann auch über Absurditäten, Staatsanmaßungen, Staatsversagen und vieles andere klagen, was Sie, Herr *von Arnim*, ja

ganz vortrefflich in vielen öffentlich sichtbaren Hinsichten machen und wofür ich übrigens sehr dankbar bin. Trotzdem würde ich doch dafür werben, auch in diesem Kreise, zu akzeptieren, dass die heute vorfindlichen Staaten in ihrer Mehrheit (auch da gibt es Ausnahmen, z. B. *Putin* usw.) das tun, was sie wahrnehmen als den Imperativ der Märkte. Ob das eine richtige Wahrnehmung ist, ist dann wieder eine zweite Frage. Aber das Selbstbewusstsein des Staates ist in die Brüche gegangen, und ich bin sehr daran interessiert, mit Denkern und Forschern wie Ihnen darüber nachzudenken, an welchen Stellen wir heute noch zu viel Staat haben, z. B. wo der Staat verfettet, ineffizient, korrupt oder sonst was ist. Dadurch lassen sich Spielräume gewinnen, um den Staat an denjenigen Stellen zu stärken, wo er wirklich Regeln setzen muss, und zwar Fairness-Regeln. Das ist auch ein Glaubwürdigkeitsproblem, zumal wenn ich die Botschaft der Friedman-Schule höre, gelegentlich auch einmal vom Bundesverband der selbständigen Unternehmer (ASU), wonach man die Staatsquote auf 15 Prozent herunterziehen müsse. Das erschreckt mich dann natürlich doch, denn das ist das Programm des geschwächten Staates und nicht des korrigierten Staates, wie wir es, glaube ich, beide sehen.

Podiums- und Plenumsdiskussion

Thesen zur Podiumsdiskussion: "Global Governance – Politische Gestaltung der Globalisierung"

Von Dieter Duwendag

I. Abgrenzung und Dimensionen von Global Governance

Seit etwa Mitte der 1990er Jahre hat sich der Begriff "Global Governance" etabliert. Ganz allgemein wird darunter die politische Gestaltung des Globalisierungsprozesses verstanden. Die Konturen eines solchen Konzepts sind bislang erst in Umrissen erkennbar: Ausgeschlossen wird danach jegliche Form eines weltweit-hierarchischen Überbaus ("Weltregierung"), betont dagegen ein abgestimmtes, verantwortungsvolles Zusammenwirken aller staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Die *Enquete-Kommission* (im Folgenden: EK) des Deutschen Bundestages hat hierfür in ihrem Schlussbericht "Globalisierung der Weltwirtschaft" den Begriff "multilaterale Kooperationskultur" geprägt (S. 435, 451)[1].

Hinter dieser Bezeichnung stehen anspruchsvolle Ziele und Vorhaben. Zunächst soll es sich (natürlich) um eine "*Good*" Governance handeln, die geeignet ist, bisherige Fehlentwicklungen der Globalisierung zu beseitigen und neue zu verhindern. Zweitens soll Global Governance, will sie ihrem Namen und Anspruch gerecht werden, ebenso facettenreich sein wie die Globalisierung selbst. Da Globalisierungsprozesse als Multi-Phänomen inzwischen tief in die verschiedensten Bereiche von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik hineinwirken, gilt es, ein breites Spektrum höchst unterschiedlicher *Politikfelder* zu gestalten. Die EK nennt in ihrem Bericht u. a.

- Sicherung des Weltfriedens,
- Stärkung der freiheitlichen Demokratie und der Menschenrechte,
- Durchsetzung einer globalen und nachhaltigen Umweltpolitik,
- Schutz der kulturellen Vielfalt auf dieser Welt,
- globale Bekämpfung von sozialer Armut und sozialer Ungerechtigkeit,
- Sicherstellung stabiler Finanzmärkte,
- Förderung der Arbeitsstandards und vieles andere mehr.

---

1 Vgl. *Deutscher Bundestag* (Hrsg.) [2002], Schlussbericht der Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft", Opladen.

Nicht weniger ambitiös ist es drittens, die Zauberformel "multilaterale Kooperationskultur" mit Leben zu füllen. Zunächst ist klar, dass viele Nationalstaaten mit der Lösung derartiger Aufgaben überfordert sind. Folgt man der EK, so müssten hierfür funktionierende transnationale "Politiknetzwerke und -partnerschaften zwischen Regierungen, Parlamenten, Wirtschaft, Gewerkschaften sowie der Zivilgesellschaft" (S. 451) aufgebaut bzw. wirksamer gestaltet werden. Hinzu kommt, dass all dies "durch die Verknüpfung sämtlicher Handlungsebenen (von der lokalen bis zu globalen)" (S. 424) geschehen müsste. Global Governance wäre dann wohl die extensivste Form einer "Mehr-Ebenen-Politik".

Die Zitate lassen erkennen, dass das EK-Leitbild einer Global Governance außerordentlich anspruchsvolle Ziele mit visionären Zügen beschreibt, von denen wir heute noch weit entfernt sind. Auf dem nachfolgenden *Podium* ist weder Zeit noch Raum, um auch nur annähernd die vielen Facetten des Globalisierungsgeschehens und der Global Governance diskutieren zu können. Im Vordergrund dürften vielmehr die *ökonomische* Dimension der Globalisierung und mit ihr einige damit verbundene Probleme der politischen Gestaltung stehen. Dass es sich auch dabei nur um schmale Ausschnitte handeln kann, wird schon daran deutlich, dass der EK-Bericht mehr als 200 Handlungsempfehlungen für eine "globale Struktur- und Ordnungspolitik" (S. 417) formuliert. Gemessen an dem idealtypischen Leitbild von Global Governance besteht zweifellos noch eine erhebliche Distanz zur heutigen Situation. Viel wäre schon gewonnen, wenn es gelänge, wenigstens einige der ärgsten Globalisierungsdefizite zu verringern. Einige Schlaglichter, die Gegenstand der Referate waren und wohl auch auf dem Podium zur Sprache kommen werden, sollen dies verdeutlichen.

II. Zur Gewinner-/Verlierer-Debatte der Globalisierung

Eines der gravierendsten Probleme der Menschheit ist immer noch die riesige Einkommens- bzw. Wohlstandskluft zwischen den "armen" und "reichen" Ländern dieser Welt. So sind nach den UNDP-Entwicklungsberichten die Pro-Kopf-Einkommensunterschiede zwischen den 30 Industrie- (OECD-) und den 49 ärmsten Entwicklungsländern insbesondere aus Afrika und Lateinamerika bis heute von Jahr zu Jahr gestiegen. Die Frage ist: *trotz* oder *wegen* der Globalisierung? Die zuletzt genannte Position wird vor allem von den Globalisierungskritikern vertreten. Danach sitzen insbesondere die (reichen) Industrieländer auf der Anklagebank. Sie gelten als die Gewinner der Globalisierung, da sie es verstanden haben, den Löwenanteil der Vorteile des Freihandels und der globalen Wirtschaftsverflechtung auf sich zu vereinigen.

Nun ist unbestritten, dass die Globalisierung sowohl Gewinner als auch Verlierer hervorbringt, und zwar dies gleichermaßen für die Industrie- und Entwicklungsländer wie auch innerhalb dieser Ländergruppen. Andererseits haben mehrere groß angelegte Studien der Weltbank seit dem Jahr 2000 empirisch widerlegt, dass die Dritte Welt einseitig zu den Globalisierungsverlierern zählt[2]. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein: Danach haben die besonders stark in die Weltwirtschaft integrierten Entwicklungsländer ("Globalisierer") im Durchschnitt der 1980er und 1990er Jahre einen fast doppelt so hohen Anstieg ihres realen Pro-Kopf-Einkommens erzielt wie die seit jeher globalisierungsaktiven Industrieländer, wobei die Einkommensverteilung innerhalb der globalisierungsaktiven Entwicklungsländer in etwa gleich geblieben ist. Für die 49 ärmsten Entwicklungsländer waren die beiden Jahrzehnte dagegen ein Desaster: Sie wiesen nur geringe oder überhaupt keine Globalisierungsaktivitäten auf ("Nicht-Globalisierer") und verzeichneten ein Nullwachstum bzw. einen Rückgang ihres realen Pro-Kopf-Einkommens in den 1980er bzw. 1990er Jahren.

Mit diesen Ergebnissen scheint die eingangs genannte Pauschalkritik der Globalisierungsgegner vorerst wiederlegt. Doch es gibt auch Zweifel und kritische Stellungnahmen zu den Ergebnissen der Weltbank-Berechnungen. Neben Abgrenzungs- und methodischen Problemen (z. B. Klassifizierung und Gewicht der einbezogenen Länder) beziehen sie sich vor allem auf die Frage nach der *Kausalität* von Globalisierungseffekten für das Wirtschaftswachstum: Ist es gelungen, diese Effekte als eigenständige Determinante so zu separieren, dass die erhöhten Wachstumsraten der Globalisierung zugerechnet werden können? Welche anderen Bestimmungsfaktoren wie innere Reformen, institutionelle Qualität, "Good Rule of Law", entwickelte Finanzmärkte und makroökonomische/politische Stabilität haben – gleichzeitig oder sogar dominant – für das Wachstum der globalisierenden Entwicklungsländer eine Rolle gespielt? Neben diesen Kritikpunkten ist auch die Beziehung einer umgekehrten Kausalität nicht (ganz) auszuschließen, dass nämlich ein erhöhtes Wirtschaftswachstum erst zu einer Intensivierung der Globalisierungsaktivitäten geführt haben könnte.

Für die enttäuschende Wachstums-Performance der Nicht-Globalisierer werden auch andere Gründe ins Feld geführt. Hier stehen sich die Argumentationsrichtungen der neoklassischen Theorie und der Ansatz der sog. Pfadabhängigkeit gegenüber: Nach der *neoklassischen* Sicht werden die Öffnung der Märkte und die Teilnahme am weltweiten Handel den Ländern große Spezia-

---

2 Vgl. *David Dollar/Aart Kraay* (2001), Trade, Growth, and Poverty; Paper der World Bank Development Research Group, Washington, D.C.; *Paul Collier/David Dollar* (2002), Globalization, Growth, and Poverty, ed. by The World Bank, Washington, D.C.

lisierungsvorteile bringen, die (im Modell) relativ rasch zu einer Annäherung der Faktorpreise, der wirtschaftlichen Wachstumsraten und damit auch der Einkommensniveaus zwischen den Ländern führen werden. Die Theorie der *Pfadabhängigkeit* stellt diese Sicht insofern in Frage, als ein solcher Prozess von den jeweiligen Ausgangsbedingungen in den einzelnen Volkswirtschaften abhängig ist. Danach sind vor allem viele Entwicklungsländer gefangen ("locked-in") in ihren Kulturen und Traditionen, ihrem institutionellen Setting und ihrer Geographie (Standortfaktoren wie z. B. Äquatornähe), wodurch auch ihre Verhaltensweisen bestimmt und "pfadabhängig" werden. Durch Marktöffnung ausgelöste Konvergenzprozesse können daher unbestimmt lange dauern oder sogar vollständig scheitern. Mangelnde oder fehlende Globalisierungs-"Reife" könnte darüber hinaus in zahlreichen Ländern Afrikas und Lateinamerikas auch auf die dort herrschenden Bürgerkriege, auf Korruption und Misswirtschaft während der letzten zwei Jahrzehnte zurückzuführen sein.

Die Kritikpunkte zeigen, dass die Weltbankstudien in methodischer Hinsicht angreifbar sind. Trotzdem wurden ihre Ergebnisse bislang nicht widerlegt. Bei aller grundsätzlichen Berechtigung dieser Zweifel bleibt daher abzuwarten, ob andere Untersuchungen die Evidenz der Weltbank-Ergebnisse erschüttern können. Solange dies nicht der Fall ist, legen die Ergebnisse die Schlussfolgerung nahe, dass die Teilhabe an der Globalisierung das Wirtschaftswachstum stimuliert und dadurch zur Armutsbekämpfung beiträgt. Für die bisherigen Nicht-Globalisierer stellt sich damit die Frage, wie sie aus der weltwirtschaftlichen Abschottung herausgeführt werden könnten. Welche Beiträge könnte eine Politik der Global Governance leisten, um diese Länder für eine Teilnahme an der Globalisierung "reif" zu machen? In Frage kämen z. B. verstärkte Kooperationen und Beratungstätigkeiten, um das institutionelle Setting zu verbessern und die makroökonomische Stabilität zu sichern. Dies wären grundlegende Voraussetzungen, um die Globalisierungsreife zu erlangen, gewährleistet aber noch nicht, im Globalisierungsprozess auch bestehen zu können. Was kann Global Governance tun, um die anderen genannten Missstände – allesamt Probleme der jeweiligen nationalen Politik – zu überwinden? Und wie soll ein Aufbrechen der Lock-in-Barrieren gelingen? Schon diese kurze Skizze lässt die engen *Grenzen* von Global Governance sichtbar werden, kommt es doch hier auf die Kooperationsbereitschaft der Nicht-Globalisierer an, ohne die die genannten innenpolitischen Probleme nicht lösbar sind. Auch an solchen Fällen wird sich zeigen, ob die "multilaterale Kooperationskultur" der EK mehr ist als ein "Papiertiger".

Globalisierungsverlierer gibt es aber auch in den *Industrieländern*. Im Brennpunkt stehen hier die "Job-Exporte", ausgelöst durch die zunehmende Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland und durch den steigenden Bezug von ausländischen Vorleistungen ("globales Outsourcing"). Die damit einhergehende Verlagerung von heimischen Arbeitsplätzen ist in erster Linie

in den nicht standortgebundenen, arbeitsintensiven Industrie-Branchen der "alten" Industrie- bzw. Hochlohnländer zu beobachten, wo inzwischen aber auch viele Dienstleistungen vom globalen Outsourcing betroffen sind ("verlängerte Schreibtische"). Nach neuesten Berechnungen des Verfassers hatte Deutschland im Zeitraum 1990 – 2001 jahresdurchschnittlich rd. 100.000 Job-Exporte zu verzeichnen, die in dieser Zeit mit insgesamt ca. 1,1 Mio. zur heutigen Massenarbeitslosigkeit mit beigetragen haben[3].

Das sind beachtliche Dimensionen von Arbeitsplatz-Freisetzungen, die – wie die weiteren Berechnungen anhand der Entwicklung des gesamten Arbeitsvolumens in Deutschland gezeigt haben – nicht aufgefangen bzw. kompensiert werden konnten: weder durch die Schaffung von neuen Stellen in anderen Wirtschaftsfaktoren, z. B. im Dienstleistungsbereich, noch durch Beschäftigungsstimuli aufgrund gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit der verlagernden Unternehmen ("Sicherungseffekt"). Immerhin kann soviel gesagt werden: *Ohne* das globale Outsourcing und die dadurch erzielten Wettbewerbsvorteile wäre die Arbeitslosigkeit noch wesentlich höher und die Beschäftigung noch stärker eingebrochen, als dies heute tatsächlich der Fall ist.

Für die von Produktionsverlagerungen betroffenen Arbeitnehmer, hier vor allem die gering Qualifizierten, ist das allerdings nur ein schwacher Trost. Die grundlegende Absicherung dieser Globalisierungsverlierer ist zwar durch die sozialen Sicherungssysteme gewährleistet, aber diese Vorkehrungen sind natürlich kein Ersatz für fehlende Arbeitsplätze. Diese zu schaffen, kann – zumindest in den "reichen" Staaten – auch keine Aufgabe von Global Governance sein, sondern gehört in das Pflichtenheft der nationalen Politik. Mit dieser Schattenseite der Globalisierung fertig zu werden, ist vornehmste Aufgabe der deutschen Wirtschafts- und hier speziell der Arbeitsmarktpolitik einschl. der arbeitsmarktrelevanten Sozialpolitik (Lohnzusatzkosten). Gefordert sind grundlegende Reformen in diesen Bereichen, um die erstarrten Strukturen aufzubrechen und den Arbeitsmärkten sowie der (tariflichen) Lohnfindung größere Spielräume für eine flexiblere Gestaltung zu ermöglichen. Dazu gehören auch die Schaffung eines Niedriglohnsektors sowie – im (Aus-) Bildungsbereich – verstärkte Investitionen des Staates und der Unternehmen in das Humankapital. Nur so bestehen echte Chancen, die deutschen Globalisierungsverlierer mit neuen Arbeitsplätzen (!) zu kompensieren.

---

3 Vgl. *Dieter Duwendag* (2006), Globalisierung im Kreuzfeuer der Kritik – Gewinner und Verlierer, globale Finanzmärkte, supranationale Organisationen, Job-Exporte, Baden-Baden, S. 124 ff.

III. Macht- und Wettbewerbspositionen in der Globalisierung

In der globalisierten Weltwirtschaft konkurrieren große mit kleinen Ländern, transnationale Konzerne mit lokalen Unternehmen, mächtige Handelsblöcke mit Einzelstaaten, Industrie-, Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer miteinander und untereinander. All dies schafft wechselseitige Beziehungen, aber auch die Gefahr von Abhängigkeiten und marktbeherrschenden Positionen. Die Vorstellung von einem "Level Playing Field", d. h. gleichen Ausgangs-, Verhandlungs- und Wettbewerbsbedingungen für alle an der Globalisierung Beteiligten, ist deshalb in vielen Fällen illusorisch. Hier für "faire" Bedingungen zu sorgen, wäre ein vordringliches Betätigungsfeld für Global Governance. Im Folgenden werden drei Beispiele herausgegriffen, die teilweise auch schon Gegenstand der vorangegangenen Referate waren.

Der krasseste Fall von Markt- und Verhandlungsmacht besteht erstens in dem *Agrarprotektionismus* der großen Handelsblöcke USA, EU und Japan, aber auch wirtschaftlich kleinerer Länder wie Kanada und die Schweiz, gegenüber den Entwicklungsländern. Obwohl allesamt Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO), bilden sie seit Jahrzehnten eine Art Globalisierungs-"Festung", und zwar mit Billigung der WTO als "Ausnahmeregelung". Dieser Protektionismus für zahlreiche ("sensible") landwirtschaftliche Produkte äußert sich in prohibitiv hohen Zollsätzen, restriktiven Importquoten, direkten Beihilfen zur inländischen Produktion und Exportsubventionen, aber auch in Form von versteckten Handelshemmnissen. Gegen derartige Abschottungen und durch Subventionen heruntergeschleuste Weltmarktpreise haben die Entwicklungsländer keine Wettbewerbschance und keinen Marktzugang. Dabei ist der Export von Agrarprodukten oft ihre einzige Entwicklungsressource. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass auch viele Entwicklungsländer quasi im Gegenzug ("Reziprozität") ihre Zollmauern gegenüber den Importen von Industrieprodukten aus den OECD-Ländern hochgezogen haben. Gravierende Handelsbeschränkungen bestehen ferner *innerhalb* der Dritte-Welt-Länder ("Süd-Süd-Protektionismus").

Handelsbeschränkend wirken darüber hinaus *Anti-Dumping-Praktiken*, sofern sie als protektionistisches Instrument missbräuchlich eingesetzt werden. Dies ist in den letzten Jahren häufig der Fall gewesen und erklärt die zunehmende Anwendung dieser Politikvariante – auch und sogar besonders oft in Entwicklungsländern. Als WTO-konforme Maßnahme sind Anti-Dumping-Zölle grundsätzlich nur vorgesehen, wenn die Preispolitik ausländischer Exporteure zu einer Schädigung der heimischen Wirtschaft führt (ruinöse Konkurrenz).

Im Fokus der Globalisierungskritiker stehen zahlreiche weitere Defizite der heutigen Welthandelsordnung, die von der WTO angegangen werden

müssten. Dabei dürfte die von der englischen NGO *Oxfam International* eingeläutete Kampagne – "Make Trade Fair!" – als Ziel generell akzeptiert sein. Für eine Politik der Global Governance bietet sich hier ein weites Betätigungsfeld: Zuvörderst müsste sie darauf dringen, das unitaristische Verhalten der großen Wirtschaftsblöcke zu überwinden, die Märkte für alle an der Globalisierung Beteiligten zu öffnen und auf diese Weise das multilaterale Welthandelssystem zu stärken. Dabei ist klar, dass der eigentliche Adressat der Kritik nicht die WTO als Organisation selbst ist, sondern die Regierungen insbesondere der großen und einflussreichen WTO-Mitgliedsländer, die die Politik der WTO dominieren. Das ist auch die eindringliche Botschaft der Ausführungen von *Senti*[4]: "Sie [die WTO-Gegner] schlagen den Sack und meinen den Esel".

Um eine Stärkung geht es zweitens auch bei den *Verhandlungspositionen* (weniger bei den formellen Stimmrechten) der Entwicklungsländer gegenüber den supranationalen Institutionen WTO, IWF und Weltbank. Immer wieder haben sich die Delegationen dieser Länder bei Verhandlungen über Handelsabkommen (WTO), über die Auflagen- (IWF) und Strukturanpassungspolitik (Weltbank) als zu schwach erwiesen, um die spezifischen Probleme ihrer Länder zur Geltung bringen zu können, sei es wegen zu geringer Personalkapazität oder unzureichender Spezialkenntnisse ihrer Verhandlungsführer. Die Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht gegenüber den supranationalen Organisationen wird weiter geschwächt durch (vermeintlich gebotene) Rücksichtnahmen auf Geber- und Gläubigerländer, z. B. bei der Entwicklungshilfe oder bei Umschuldungen und Neukrediten im Rahmen der Auslandsverschuldung.

Was die *WTO* betrifft, so ist es den Industriestaaten trotz des Konsensprinzips und des Vetorechts eines jeden Mitgliedslandes bei den GATT-/WTO-Entscheidungen bislang stets gelungen, ihre protektionistischen Interessen "im Konsens" durchzusetzen. Erst mit dem Scheitern der WTO-Konferenz in Cancún (September 2003) bahnte sich eine Wende an: Erstmals in dieser Schärfe und machtvollen Zusammensetzung formierte sich unter der Führung der großen Schwellenländer die sog. Gruppe der 20 (G20) als "Anwalt der Dritten Welt" und leistete massiven Widerstand gegen das von den Industrieländern praktizierte Konzept des "Freihandels à la carte". In der Folgezeit haben sich die Verhandlungsfronten weiter verhärtet, so dass die Chancen für einen erfolgreichen Abschluss der laufenden Doha-Welthandelsrunde im Jahr 2007 sehr skeptisch beurteilt werden. Von der "multilateralen Kooperationskultur" einer Politik der Global Governance sind diese Entwicklungen jedenfalls noch weit entfernt.

---

4 Vgl. den Schlusssatz des Referats von *Richard Senti* in diesem Band.

Massive Kritik hervorgerufen hat des Weiteren die einseitige Ausrichtung der Kreditvergabepolitik von *IWF* und *Weltbank* an der Doktrin des sog. *Washington Consensus* während der gesamten 1990er Dekade[5]. Diese als wirtschaftspolitische Reformziele formulierten Leitlinien lesen sich wie das Konzept einer extrem liberalen, marktbestimmten Wirtschaftspolitik mit den hauptsächlichen Komponenten: Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung der Märkte, Stärkung des Privatsektors. Für die kreditnehmenden Länder hat sich dieses Konzept in vielen Fällen als ein Korsett erwiesen, in das sie quasi hineingezwungen wurden und das ihre Verhandlungsposition extrem eingeengt hat. Aber auch hier ist – ähnlich wie bei der WTO – inzwischen eine gewisse Wende eingetreten: Als Reaktion auf die starke Kritik am bisherigen Konzept und dessen schwacher Performance kam es Ende 1999 bei beiden Finanzinstitutionen zu einer Neuorientierung. Im Vordergrund stehen nun ausdrücklich die Armutsbekämpfung und die Förderung des Wirtschaftswachstums, vor allem aber: die stärkere Einbindung der kreditnehmenden Länder in die Gestaltung der für sie vorgesehenen IWF- und Weltbankprogramme. Das ist immerhin ein erster Ansatz einer "multilateralen Kooperationskultur", auch wenn die bisherigen Erfahrungen mit dem neuen Konzept noch viele Wünsche offen lassen.

Das dritte Beispiel bezieht sich auf die *Globalisierung der Finanzmärkte.* Von allen Bereichen der weltwirtschaftlichen Globalisierung ist die Liberalisierung der Devisen-, Kredit-, Aktien- und Anleihemärkte am weitesten fortgeschritten – mit teilweise fatalen Folgen: So verzeichnen die Statistiken seit Anfang der 1980er nahezu jedes Jahr den Ausbruch von neuen (kleineren und größeren) Finanz- und Währungskrisen, hier vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Die bekanntesten Beispiele für gravierende Krisen seit Anfang der 1990er Jahre sind jene in Mexiko, Südostasien, Russland, Türkei, Argentinien und Brasilien. Sie haben in der Folge zu regionalen Ansteckungseffekten und zu schweren Erschütterungen ganzer Volkswirtschaften geführt.

Daraus darf nicht gefolgert werden, dass die Finanzmarktglobalisierung als ursächlicher Krisenauslöser anzusehen ist. Vielmehr haben in den meisten Fällen vor allem die kurzfristig ein- und dann abrupt wieder ausfließenden internationalen Kapitalströme dazu geführt, dass aufgestaute "hausgemachte" Probleme in den betroffenen Ländern verschärft, Finanzmarkt-"Blasen" zum Platzen gebracht und Währungsturbulenzen verstärkt wurden. Volkswirtschaften mit einem unterentwickelten Finanzsektor und rudimentären Finanzinstitutionen waren davon besonders stark betroffen. Sie sind verwundbarer

---

5 Zu einer umfassenden Kritik vgl. *Joseph Stiglitz* (2002), Die Schatten der Globalisierung, 2. Auflage, Berlin, S. 27 ff.

und schockanfälliger geworden durch die Öffnung ihrer Finanzmärkte. Diese Öffnungen sind wiederum ganz maßgeblich vorangetrieben worden auf Drängen des IWF und der hinter dieser Institution stehenden einflussreichen Mitgliedstaaten im Rahmen der konditionierten Kredithilfen.

Aber auch im Bereich der finanziellen Globalisierung ist in den letzten Jahren Einiges geschehen, um das Weltfinanzsystem stabiler zu machen und um neue Stützpfeiler für die "internationale Finanzarchitektur" zu errichten. Diese Initiativen beziehen sich zum einen auf Verbesserungen der nationalen Finanzinfrastruktur (Aufsicht, Regulierungen, Institutionen), um eine verfrühte Kapitalmarktliberalisierung möglichst zu vermeiden und dem Ausbruch von Finanzkrisen vorzubeugen. Zum anderen gibt es inzwischen zahlreiche neue globale Kooperationen. Hierzu ist in der jüngeren Vergangenheit ein umfassendes institutionelles Rahmenwerk mit einer Vielzahl von neuen internationalen Gremien entstanden, die miteinander kooperieren: von den "Basel II"-Aktivitäten des "Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht" bis hin zum (globalen) "Forum für Finanzmarktstabilität".[6] Offenbar hat die Arbeit dieser Gremien auch schon Früchte getragen, da sich die Krisensituation auf den globalen Finanzmärkten in den letzten Jahren spürbar entspannt hat.

Ein kurzes *Fazit*: Die zuletzt genannten Beispiele zeigen, dass durchaus Fortschritte in Richtung einer "multilateralen Kooperationskultur" zu verzeichnen sind (Neuorientierung der Politik von IWF und Weltbank, verstärkte Kooperationen auf den globalen Finanzmärkten). Diese Fortschritte dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass in anderen Bereichen noch Vieles im Argen liegt. Die krassesten Beispiele sind der immer noch verbreitete Protektionismus im Welthandel und die damit zusammenhängenden Probleme der Globalisierungsverlierer. Wenn es das Ziel von Global Governance ist, für einen fairen Interessenausgleich zwischen den armen und reichen Staaten dieser Welt zu sorgen, dann hat ihre Arbeit gerade erst begonnen.

---

6 Zu den einzelnen Gremien vgl. z. B. *Jürgen Stark* (2004), Das internationale Finanzsystem – Widerstandsfähigkeit und Risiken, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 46, vom 27.10.2004, S. 3 ff.

Podium-Statements zu "Global Governance"

Carl Böhret:

Ich möchte mich konzentrieren auf einige Probleme, die wir in der Politikwissenschaft diskutieren, z. B. die *Rolle des Nationalstaates* in der Globalisierung. Es ist erstaunlich, wenn Sie sich die Begrifflichkeiten von "Governance" anschauen, welche Varianten sich aus einem guten und neuartigen Konzept ergeben haben. Da gibt es alle möglichen Beibegriffe bis hin zu Electronic Governance, European Governance und Corporate Governance. Wenn man nachlesen will, was das alles ist und wie es miteinander zusammenhängt, dann sollte man *Klaus König* lesen. Diese begriffliche Vielfalt verweist auf ein Stadium des Beginnens und möglicherweise auf ein Pendeln zwischen Begrifflichkeit und Realität. "Global Governance", das habe ich am Ende noch gelernt für mich, ist "Soft Power", im Unterschied zu anderen Powers wie Militär und ähnlichem mehr. Der facettenreiche Begriff wird häufig auch mit Netzwerkkonzepten verbunden. Und Netzwerke schweben ja nicht irgendwo frei herum, also auch nicht im globalen System, sondern sind vertäut in ihrer regionalen und nationalen Basis. Sie merken, ich oute mich als ein Vertreter der "*Glokalisierung*". Ich werde auch begründen, warum. Ich erinnere mich an ein Buch von *Hans Dominik*, einen meiner Lieblingsautoren, den Technik-Visionär von 1920. Er hat einmal versucht darzustellen, wie atmosphärische Elektrizität mit vertäuten Stahlnetzen in einer Höhe ab 8000 Meter eingefangen werden kann. Dabei kommt es sehr stark an auf die sog. Zerreißlänge von Seilen, an denen das Netz hängt. Und wenn das Verhältnis von haltendem globalem Netzwerk und der Vertäuung, das heißt letztendlich der Seile, nicht stimmt, zerreißt dieses System und driftet ab. Und irgendwo in der Welt ist dann das globale Netz, und unten sind nur noch Ruinen, die übrig geblieben sind. Das hat mich sehr beeindruckt, und ich denke, dass man Analogieschlüsse aus diesem Bild eines Technik-Freaks durchaus ziehen kann.

Die politische Gestaltung der Globalisierung ist, glaube ich, möglich und vermutlich auch nötig, aber sie wird für längere Zeit nur dann gelingen, wenn die lokale Basis nicht abrupt aufgegeben oder ohne ausreichende Artikulation ferngehalten wird. Technisch formuliert: Wenn die Zerreißlänge nicht optimiert werden kann, wird die Sache schief gehen. Ich werde das im Einzelnen noch begründen, aber vorher noch auf einige soziokulturelle Aspekte der Globalisierungsbewegung eingehen.

Wir müssen auch davon ausgehen, dass wir *generative Ungleichgewichte* haben mit einer beginnenden Angleichung: Wir haben eine weltweite Weitergabe von Umweltbelastungen. Wir haben eine globale Verbreitung von Militärtechnologie, was uns bestimmte lokale Kriege beschert (das darf man nicht

vergessen). Wir haben die Umwertung des Kapitals, vom Sach- zum Humankapital, vom traditionellen Eigentum zu Zugangsrechten. Daraus wird etwas ganz anderes entstehen, als es jetzt noch unseren alten Vorstellungen entspricht. Wir haben große regionale Unterschiede in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, aber sicherlich auch in der Sicherheits- und Kulturpolitik. Auch das dürfen wir nicht vergessen. Gerade Kulturpolitik ist enorm wichtig für die zukünftige Gestaltung unserer Systeme. Und wir haben hoffentlich eine Integration von globalisierten Naturwissenschaften und regionalisierten Geisteswissenschaften vor uns. Ob dies gelingt, ist jedoch offen. Wir werden wahrscheinlich weiterhin regionalisierte Geisteswissenschaften haben, und es kommt darauf an, die beiden Diziplinen zusammenzubringen.

Internationale Institutionen in der Global Governance können meiner Meinung nach nicht einfach die Funktionen regionaler und nationaler Politik ausüben oder übernehmen, vor allen Dingen nicht bei den Rechtsinstitutionen, sonst gibt es Probleme, mindestens vorübergehend. Gesellschaftliche Spaltungen und soziokulturelle Steuerungen sind weltweit einfach zu unterschiedlich, auch in Europa. Produktions- und Lebensweisen werden sich meiner Meinung nach noch längere Zeit unterscheiden. Auf das Mitbestimmungsproblem und auf die Arbeitsbeziehungen hat Herr *Franz* bereits hingewiesen. Das Bedürfnis nach lokaler und kultureller Eingrenzung, nach Heimat und Rückkehrbarkeit besteht nach wie vor. Herr *Franz* hat ein weiteres Beispiel genannt: Unternehmen kehren – nach der Produktionsverlagerung ins Ausland – wieder zurück, und mit ihnen bestimmte Arbeitskräfte und Arbeitsplätze, die bei uns vorgehalten werden müssen. Identität, Orientierung, soziales Verhalten und Empathie für die Funktionen des eigenen Sozialsystems sind zu wichtig, als dass sie ausgeblendet werden könnten.

Das bringt mich zu zwei Hypothesen. *Erstens*: Beim Übergang vom westlichen Industrialismus, von dem wir uns allmählich entfernen, in eine transindustrielle Gesellschaft wird sich eine Mixtur von destabilisierender Globalisierung und stabilisierenden lokalen Basen einstellen müssen – wenigstens für einige Zeit, wobei ich so wenig wie die Kollegen sagen kann, wie lange das dauern wird. Die simultane Entwicklung von Entgrenzung und Begrenzung oder Eingrenzung ist das zentrale Problem, vor dem wir in der Politik jedenfalls stehen werden. Die *zweite Hypothese*: Die gesellschaftlichen Veränderungen kehren sich quasi um gegenüber dem 20. Jahrhundert: Die Pluralisierung findet jetzt auf globaler Ebene statt mit einer Kultur der Kompromisse des Regelungskonsenses bei gleichzeitiger Individualisierung auf der nationalen oder gesellschaftlichen Ebene. Das war früher anders, jetzt kehrt sich das in hohem Maße zu einem neuen Spannungsverhältnis um.

Ich möchte zwei Problemanalysen anschließen und hierzu zwei politiktheoretische Thesen vorausschicken:

(i) Eine Einschränkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als normativer Passus des politischen Zusammenlebens könnte stattfinden – es sei denn, wir können auch bei uns mit Good Governance dagegenhalten.

(ii) Wir müssen uns einstellen auf eine neue *Funktionalität des Nationalstaates* als Beauftragter ökonomischer und soziokultureller Interessenwahrnehmung (da bin ich wieder beim Konzept der "Glokalisierung").

Zur ersten These: Mit der Globalisierung hin zur Weltgesellschaft ergeben sich auch demokratietheoretische, rechtsphilosophische und menschenrechtliche Probleme in der Übergangsgesellschaft. Die moderne Demokratie als Idee und deren willensbildende Konstrukte, wie Parlamentarismus, Präsidentialismus oder auch direkte Demokratie, sind eine Erfindung des modernen Westens. Die Wurzeln liegen zwar im alten Griechenland, aber die Entwicklung der Demokratie in den modernen Gesellschaften ist unsere Erfindung, basierend auf einer Vorstellung von angemessenen Typen der Legitimation von Herrschaft. Ich erinnere Sie an *Max Webers* Unterscheidung zwischen theokratischen, charismatischen und rationalfunktionalen Vorstellungen zum Idealbild von Herrschaft und Rechtsstaatlichkeit. Daraus ergibt sich eine Art Dreiecksbeziehung, die nicht nur begrifflich, sondern auch konkret ist, nämlich "M", "R" und "P": Menschenwürde als normativer Überbegriff, Menschenrechte als wichtige Basis überall und schließlich Menschenpflichten als Gegenpol zu den Menschenrechten. Das heißt, wenn es Menschenrechte gibt, müssen auch Menschenpflichten übernommen werden. All dies hat auch irgendetwas mit "Good Governance" zu tun. Aber gerade das stößt wiederum auf Unverständnis, auf Widerstand, auf Gegnerschaft in Ländern, die nicht westliche Kulturgeschichte für sich reklamieren können, bis hin zum theokratischen Fundamentalismus. Demokratie ist eben ein langwieriges Lernprogramm, das Rationalität, Neugier und Funktionalität benötigt. Das sind drei wichtige Begriffe für mich – Aufklärungen im Sinne von *Immanuel Kant*. Demokratie ist soziokulturell anspruchsvoll, und sie ist historisch und normativ gewachsen. Wir können nicht davon ausgehen, dass das überall sofort nachvollzogen werden kann. Es ist nicht einfach ein Export von Demokratie hier und ein Import von Demokratie dort, sondern ein komplizierter Prozess, weil Demokratie Denkstrukturen berührt, so z. B. die Mitbestimmung (auch die ökonomische) und Vieles andere mehr.

Extrem betrachtet könnte Global Governance auch gegenteilig verstanden werden als spontan organisiertes Wirken privatisierter, nicht-staatlicher Gewalten, also als globalisiertes, neoanarchistisches Netzwerk. Wenn Sie die Entwicklung seit dem 11. September weiterdenken, dann ist das gar nicht eine so falsche Argumentation. Es könnte sein, dass der Westen im Zuge von Global Governance hohe Demokratiestandards abgeben muss, damit sich die Weltgesellschaft auf einem vergleichbaren, abgesenkten Niveau überhaupt

auf dieser Vorstellung von Demokratie und Freiheit bewegen kann, und erst danach allmählich den Demokratiewert insgesamt wieder erhöht. Es ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass traditionelle Demokratiestandards als Konstrukte des 19. und 20. Jahrhunderts im 21. Jahrhundert bei uns nicht mehr so weiterbestehen können wie bisher. Wir müssen wahrscheinlich mit anderen Demokratieformen rechnen, damit wir überhaupt im globalen Zusammenhang noch akzeptabel sind. Ich weiß noch nicht welche das sind, aber einige Punkte habe ich mir für später notiert.

Zur zweiten These, zur funktionaltemporären Rolle des Staates: Der nationale Staat wird noch lange nicht absterben. Er wird territoriale Interessen in das exterritoriale System einbringen müssen. Er ist auch weiterhin erforderlich, um eine totale Entgrenzung in der wilden Phase der transindustriellen Evolution im Interesse der eigenen Kultur zu begrenzen. Er wird als "Entwicklungshelfer" benötigt, als ein legitimierter und regional akzeptierter Träger von Zukunftspolitik. Weil wir in Speyer sind, könnte oder müsste ich jetzt hier Folgendes sagen: Das ist die Bewegung für die Verwaltung in diesem Staat von der *Max Weber*-Welt über die *von Hayek*-Welt zur *Erich Jaensch*-Welt. Das heißt: Weg von der legalistischen Verwaltung und der regelhaften Lenkung über Marktsteuerung mit Staatsabbau in der *Hayek*-Welt und hin zu evolutiven Selbstorganisationen auch in der Verwaltung in der *Erich Jaensch*-Welt. *Erich Jaensch* war ja einer der großen Selbstorganisations-Theoretiker der neueren Zeit.

Abschließend einige Thesen zu den Funktionen des Nationalstaates in der weltgeöffneten Gesellschaft. Zunächst lassen Sie es mich wiederholen: Der Nationalstaat wird nicht absterben, sondern er wird eine anleitende Rolle mit moderaten Steuerungsfunktionen übernehmen. Der Staat wird sogar eine Pufferfunktion der lokalen gegenüber der globalen Welt ausüben müssen (Glokalisierungsthese!), vermutlich auch eine Absicherungsfunktion gegenüber den privatisierten Gewalten, die möglicherweise noch weiter zunehmen werden. Der Staat muss ferner Infrastrukturen vorhalten für die Rückverlagerung von Produktion und Arbeitsplätzen aus dem Ausland (vgl. das Referat von *Wolfgang Franz*). Weil die Kabelbäume eben in Lettland nach wie vor nicht hergestellt werden können, hat sie *Siemens* wieder zurückgeholt. Hochkomplizierte Technologien – gerade im Automobilbau – kann man zwar rausgeben wollen, aber es funktioniert oft nicht. Wir müssen sie wieder zurückholen. Wirtschaftliche Internationalisierung führt deshalb nicht zur Demontage des Staates. Deregulierung wird sogar teilweise gebremst, weil wir Sicherheitsstandards einhalten müssen, weil wir Seuchenpolitik betreiben, weil wir die Infrastruktur vorhalten müssen. Der Staat wird sogar – so hat man gesagt – dann nach innen stärker, wenn er extern zur Schwächung verleitet wird. Das nennt man das "Paradoxon der Staatsmacht", um noch einen theoretischen Begriff einzubringen. Erzeugungen und Verteilungen geistiger Güter und

Dienste, also Wissen und Fähigkeiten, lassen sich nicht einfach umverteilen. Sie müssen hier erzeugt, gepflegt und kombiniert werden – von den Kindergärten bis hin zum dualen Ausbildungssystem.

Wir müssen mit Hilfe des Staates *glokale Konflikte* vermeiden, die entstehen könnten im neuen Klassenkampf zwischen "Brain-Ware-Trägern" und dem Rest der Gesellschaft. Der Staat muss Hilfe leisten beim Abbau von Ängsten gegenüber Fremdem und Plötzlichem, gegenüber Entgrenzungen und Identitätsverlusten – mindestens für einige Zeit. Reden Sie mit den Menschen draußen im Lande, und dann wird man erkennen, dass sie Angst haben. Und zwar nicht nur wegen des Arbeitsplatzes, sondern wegen all der Dinge, die soziokulturell auf uns einstürmen. Die Interessen von Wählerinnen und Wählern und ihre Finanzierungsbereitschaft enden noch immer an Staatsgrenzen. Nationalstaatlichkeit heißt Übernahme von Restfunktionen, Vertretung nichtglobalisierbarer und künftiger Interessen, Nachweltschutz. Nationalstaatlichkeit heißt aber auch Legitimierung unserer eigenen Politik gegenüber der globalen Politik. Und insoweit wird der nationale Staat noch einige Zeit für die Gesellschaft und die Nachwelt handeln müssen. Er wird also so etwas wie "Entwicklungs-Sonderbeauftragter" für einige Zeit sein, dies auch gegenüber extraterritorialen Systemen, in supranationalen Einheiten und – woran niemand im Moment denkt – auch gegenüber extra-terristischen Quasisystemen, also Weltraumabkommen, Weltraumrecht, Tiefseerecht u. ä. mehr. Das sind Dinge, die demnächst auf uns zukommen, wenn es um die Ausbeutung von Ressourcen geht.

Insgesamt glaube ich, dass wir in ein Lernmodell postnationaler Konstellationen eintreten, an dessen Ende möglicherweise sogar eine Weltföderation stehen könnte. Schließen möchte ich mit *Immanuel Kant*, dessen Träume vom Kosmopolitikum, der Weltbürgerschaft, und von der Hospitabilität vielleicht auch heute noch interessant sind, um Misstrauen abzubauen und die Welt gemeinsam voranzubringen. Dabei sollte das Hospitabilitätsprinzip gelten: Wir sollten nicht wahllos alle hereinnehmen, die zu uns kommen wollen, vielmehr sollten sie zunächst unsere Gastfreundschaft genießen und uns kennen lernen und erst danach entscheiden, ob sie hierbleiben wollen. Zuvor aber müssen wir auf diesem Weg noch alle anderen postnationalen Zwischenstationen durchlaufen.

Wolfgang Franz:

Ich möchte mit einer provozierenden Frage versuchen, das Podium zu beleben: "*Wie viel Protektionismus braucht die Globalisierung?*" Was ist der Hintergrund dieser Frage?

Mein Kollege *Knut Borchardt* aus München, Wirtschaftshistoriker, hat eindrucksvoll nachgewiesen, dass Globalisierung kein neues Phänomen ist,

sondern dass wir es in den vergangenen Jahrhunderten schon mehrfach gehabt haben. Soweit ich mich erinnere, stammte eines seiner Beispiele – man muss ja nicht gleich in die hellenistischen Zeiten zurückgehen – aus dem 13. und 14. Jahrhundert, als die Chinesen mit Hilfe von Dschunken im ostafrikanischen Raum lebhaft Handel betrieben haben. Aber mit einem Schlag wurde der Bau von Dschunken verboten, und die vorhandenen Dschunken wurden verbrannt. Warum? Weil die chinesischen Machthaber seinerzeit den Einfluss von liberalem Gedankengut – was auch immer das seinerzeit gewesen sein mag –, jedenfalls den ausländischen Einfluss fürchteten und den Handel und die Erweiterung des Handels unterbanden. Das Beispiel zeigt meiner Ansicht nach sehr deutlich, dass alle Globalisierungsphasen nicht etwa daran gescheitert wären, dass es nichts mehr zu handeln gegeben hätte. Vielmehr waren die folgenden zwei Gründe entscheidend: Insbesondere autoritäre Regierungen wollten die zunehmende Liberalisierung und Verbreitung von liberalem Gedankengut nicht tolerieren. Zweitens, und das ist hier vor allem mein Punkt, haben bestimmte Gruppierungen den Menschen so viel Angst gemacht vor der Globalisierung, dass diese Gruppierungen dann einen politischen Einfluss bekamen, und zwar nach und nach einen überwiegenden politischen Einfluss, so dass die Globalisierung dann mehr oder weniger schnell ihr Ende fand. Das erinnert uns natürlich schon an bestimmte Gruppierungen, auch heutzutage. "Attac" ist vielleicht so ein Beispiel.

Das ist der Hintergrund meiner Frage zum "Protektionismus", und meine Schlussfolgerung daraus ist: Wir müssen die Menschen mitnehmen bei der Globalisierung, denn sonst wird sie scheitern. Was heißt das konkret? Wir müssen ihnen Anpassungshilfen geben und ihnen Übergangsfristen gewähren, damit sie sich daran gewöhnen können und auch die Vorteile der Globalisierung sehen. Deshalb war ich – vielleicht zur Überraschung vieler – damals sehr dafür, dass im Rahmen des EU-Beitritts der neuen osteuropäischen Beitrittsländer Übergangsfristen für die Arbeitsmärkte vereinbart wurden. Jeder Ökonom würde das zunächst ablehnen mit Blick auf die Segnungen der Globalisierung, weil doch unser Wohlstand erhöht würde, wenn "preiswerte" Arbeitskräfte nach Deutschland kämen. Aber ich bin mir nicht sicher, was passiert wäre, wenn wir diese Übergangsfristen nicht gehabt oder nicht eingeführt hätten. Es sind insgesamt sieben Jahre, aber es muss ja nicht unbedingt sieben Jahre dauern. Nach zwei Jahren werden die Fristen überprüft, und jedes Land, einschließlich Deutschland, kann diese Übergangsfristen verkürzen. Als Ökonom wäre ich vielleicht dagegen, aber vor dem Hintergrund der Gefahren, die durch die Globalisierung bestehen, habe ich mich doch dazu durchgerungen zu sagen, ich finde solche Übergangsfristen, solche Anpassungshilfen sinnvoll. Was die Politik jedoch vermeiden muss – und das ist natürlich das große Problem – ist, dass diese Anpassungshilfen perpetuiert werden, dass also hinterher keine Dauersubvention daraus wird. Das ist natür-

lich nicht damit beabsichtigt, und das ist aus meiner Sicht die Herausforderung. Also insoweit – aber auch nur insoweit – bin ich schon der Ansicht, ein bisschen Protektionismus braucht die Globalisierung.

Michael Frenkel:

Ich möchte mit einer kleinen Geschichte beginnen, die deutlich macht, dass die Menschen mit unterschiedlicher Herkunft viele Dinge auch ganz unterschiedlich sehen – und dass wir das verstehen und akzeptieren müssen. Es ist die Geschichte eines bayerischen Bauers, der sich auf der Veranda seines Hofes mit einem texanischen Farmer unterhält. Fragt der Texaner: "Sag mal, wie groß ist Dein Stück Land?" Der Bauer antwortet: "Siehst Du den Telegrafenmast da hinten? Von dort bis zu dem Baum auf dem kleinen Hügel, weiter bis zu der kleinen Kirche und dann wieder hierher zurück." "Na ja", sagt der texanische Farmer, "das ist ja ganz schön". Schließlich stellt auch der Bayer die Frage, auf die der Texaner natürlich die ganze Zeit gewartet hat: "Und wie groß ist denn Dein Stück Land?" "Sagen wir mal so", meint dieser, "wenn ich mich morgens ins Auto setze und einmal um mein Stück Land fahre, dann bin ich so Mitte des Nachmittags zurück." "Mmh", sagt der bayerische Bauer, "so ein Auto hatte ich auch schon mal". Will heißen, wir sehen die Dinge halt ein wenig anders, und das knüpft an den Gedankengang von Herrn *Franz* an.

Meines Erachtens hat die Globalisierung sowohl eine nationale als auch eine internationale Komponente. Bei beiden treten *Anpassungslasten* auf, die wir auf dem Weg zum Globalisierungsziel abfedern müssen, auf nationaler Ebene ebenso wie auf internationaler. Als Industrieländer müssen wir diese Abfederung auf nationaler Ebene selbst leisten, darüber hinaus aber wohl auch für die Schwellenländer und in jedem Fall für die Entwicklungsländer. Die Anpassungsprozesse sind dort wahrscheinlich noch erheblich schwieriger, und deshalb müssen wir uns darum kümmern, welche Anpassungslasten die Globalisierung hervorruft.

Lassen Sie mich noch auf zwei Punkte eingehen, die auf der nationalen Ebene angesiedelt sind. Erstens: Wir müssen mehr für den deutschen Standort tun. Globalisierung heißt eben auch mehr Wettbewerb der Systeme, heißt *Standortwettbewerb*. Hierzu bietet uns eine Theorie wichtige Anhaltspunkte, die wir in der Ökonomie als "endogene Wachstumstheorie" bezeichnen. Deutschland kann seine Lohnführerschaft als Hochlohnland nur dann aufrecht erhalten, wenn wir auch bei den Innovationen ganz vorne sind. Innovationen betreffen nicht nur Produkte und Prozesse, sondern auch die Ausbildung. Wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, weil z. B. die Anreizstrukturen für Innovationen fehlen, dann wird Deutschland auch seine Führerschaft als Industrienation nicht behaupten können. Mit zunehmender Globalisierung wird auch der Standortwettbewerb immer härter. Mit Bezug auf das globale

Outsourcing beklagen wir in Deutschland zur Zeit noch den Verlust an Arbeitsplätzen von "Blue Colour Workers", während in den USA dieses Problem bereits für die "White Colour Jobs" akut ist. So wird z. B. in Bangalore nicht nur irgendwelche Software endverarbeitet, sondern inzwischen auch entwickelt.

Der zweite Punkt auf nationaler Ebene betrifft die *Institutionen* und die Notwendigkeit einer langfristig ausgerichteten *Politik*. Die wichtigste Rolle des Nationalstaates besteht darin, leistungsfähige Institutionen zu schaffen, die den Globalisierungsprozess langfristig – nicht nur im Übergang – begleiten und absichern. Die Themen, die die deutsche Bevölkerung aus meiner Sicht am stärksten bewegen, sind "Rente" und "Gesundheit". Hierfür sparen die Leute am meisten, weil sie das Vertrauen in die Zukunft verloren haben. Und deshalb kommt auch so eine Art "Ricardianischer Äquivalenz" zustande, um das in ganz wenigen Sätzen zu sagen. Für die politische Gestaltung der Globalisierung spielen daher nicht nur die Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle, sondern auch die langfristige Ausrichtung der Politik – was durch die Wahlzyklen natürlich erheblich erschwert wird.

Auf internationaler Ebene möchte ich noch eine letzte Frage anschneiden: Wie begleiten wir andere Länder auf dem Weg zu mehr Wirtschaftswachstum? Und wie verhindern wir, dass es so etwas wie "Armutsfallen" entstehen? Oft wird gesagt: "Diese Länder haben eine schlechte Politik betrieben", oder: "Sie haben ihr Potenzial nicht ausgeschöpft". Dabei ist jedoch zu berücksichtigen – und auch empirisch nachweisbar –, dass in einer globalisierten Welt häufiger als früher externe Schocks auftreten, die bestimmte Länder treffen bzw. getroffen haben. Wie gehen wir damit um? Das ist eine schwierige Frage, wenn wir z. B. an den IWF denken und seine Aktivitäten im Spannungsfeld zwischen finanziellen Hilfen und "Moral Hazard"". Denn sämtliche Schocks abzufedern würde ja bedeuten, keine Anreizsysteme mehr bei den Regierungen zu belassen. Die Lösung der Armutsfrage in globalisierten Märkten ist also ein gravierendes Problem, und ich habe natürlich keine Patentantwort auf diese Frage.

Richard Senti:

Herr Kollege *Franz* hat gefragt: "Wie viel Protektionismus braucht die Globalisierung?" Meine Frage geht dahin: "*Wie viel Protektionismus brauchen die Globalisierungsgegner?*" Terroristen, Globalisierungsgegner und Kritiker der Welthandelsordnung darf man sicher nicht über einen Leisten schlagen. Zwei Dinge aber haben alle diese Gruppierungen und Organisationen gemeinsam. Erstens: Sie erklären die Industriestaaten, ihre Regierungen und die internationalen Organisationen zum gemeinsamen Feind, und zweitens: Sie sehen ihre Legitimitätsbasis in der Armut, Unzufriedenheit und Ungerechtigkeit breiter

Bevölkerungsschichten. Dieser Kampf um Rechte und Macht wird in der Fachliteratur oft als "Kommunikationsstrategie" bezeichnet. Dem sog. Feind wird signalisiert, er habe bei der Weiterführung seiner Politik mit massiven Schäden und Kosten zu rechnen. Dritte, in deren Interesse man zu kämpfen vorgibt, werden aus ihrer Passivität gerüttelt, zum Widerstand aufgefordert, und je breiter der Kreis dieser Dritten, umso gewichtiger die vermeintliche Legitimitätsbasis. Die Empfangsbereitschaft dieser Dritten ist zweifelsohne umso größer, je schlechter es ihnen geht, je unzufriedener, frustrierter sie sind und je deutlicher jemand für diese Misere verantwortlich gemacht werden kann.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass jeder *Handelsprotektionismus* in den Industriestaaten zu Lasten der Entwicklungsländer das Umfeld und die vermeintliche Legitimitätsbasis der Gegner von Globalisierung und Industrieländern stärkt. Anders herum: Ein Abbau der Spannungen zwischen Nord und Süd, eine Schwächung der Basis für Terrorismus und Industriefeindlichkeit, ist nur möglich, wenn der Protektionismus an der Grenze der Industriestaaten abgebaut wird, sei das im Textil-, Bekleidungs- und vor allem im Agrarbereich oder auch beim Schutz der geistigen Eigentumsrechte, Patente. Aber wie ich schon im Referat sagte: Der Abbau von Protektionismus bedeutet nicht unbedingt, dass man die Textilbekleidungsbranche und Landwirtschaftsforschung aufgeben muss und dass sich die Politiker nicht mehr über die Verteilungskämpfe profilieren können. Aber der Schutz darf nicht über den Außenhandel gehen. Es ist durchaus möglich, die multifunktionalen Aufgaben, welche die Landwirtschaft zu erfüllen vorgibt, produktionsneutral und vom Außenhandel völlig abgelöst abzugelten. Über das Wirtschaftswachstum würde dann ein Beitrag zum Abbau von Unzufriedenheit und Frustration geleistet.

In diesem Sinne ist sicherlich auch der [frühere] US-Handelsbeauftragte, *Bob Zoellick*, zu verstehen, als er kurz nach dem 11. September sagte, das weltweite Wirtschaftswachstum sei die beste Waffe gegen Terrorismus. Und ich stelle nun diese These auf, nicht um nachher Fragen zu beantworten, die ich nicht zu beantworten weiß, sondern vielmehr um Sie zu fragen: Führt die Globalisierung, die Internationalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen, zu zusätzlichen internationalen Spannungen, oder führt die Globalisierung zu einer Entspannung? Sollen die NGOs in die internationalen Entscheidungsgremien einbezogen werden? Welche Argumente sprechen dafür und welche dagegen? Welchen Beitrag kann der internationale Handel zur Entspannung zwischen den politischen Interessengruppen leisten? Das wären Fragen, die mich besonders interessieren.

Plenumsdiskussion

Klaus König *:

Ich möchte auf einige *verwaltungspolitische* Probleme hinweisen, die mit der Globalisierung zusammenhängen. Hier sind in erster Linie die *internationalen Organisationen* angesprochen: Hat die Globalisierung bei diesen Organisationen zu einer qualitativen Veränderung geführt, oder handelt es sich um einen kontinuierlichen Entwicklungsprozess? Die Entwicklung der WTO ist in diesem Zusammenhang besonders interessant, aber auch die Beziehung zwischen den Vereinten Nationen und den Nichtregierungsorganisationen. Die NGOs spielen heute eine ganz andere Rolle, als das traditionell der Fall gewesen ist, und symbolisiert ist dieser Umstand durch den eigenen Eingang, den sie inzwischen ins Gebäude der Vereinten Nationen haben, abgetrennt von den anderen. Interessant ist vielleicht in diesem Zusammenhang noch der folgende Punkt: *Verwaltung von Internet*. Das ist ein ausgesprochen interessanter Anschauungsfall, weil sowohl die Anhänger von Herrn *Böhret*, die "Selbstorganisierer", auf ihre Kosten kommen, wie auch die alten Staatsinterventionisten. Zunächst einmal könnte man meinen, Internet sei das Paradebeispiel für Selbstorganisation im globalen Kontext. Aber man darf sich keine Illusionen machen, bei näherem Zusehen ist eine sehr starke US-amerikanische Staatsintervention zu beobachten. Auch das Stichwort "China" ist nun schon mehrfach gefallen, denn auch die Chinesen intervenieren im Internet sehr stark administrativ.

Wenn wir die *nationale Verwaltung* (Staatsaufgaben, Verwaltungsmodernisierung usw.) betrachten, stoßen wir hinsichtlich der Globalisierungseinflüsse auf eine erschreckende Diskrepanz. Hier müssen wir unterscheiden zwischen den Industrie-, Entwicklungs- und Transformationsländern. In den Entwicklungs- und postsozialistischen Ländern hat sich das Problem der "nachholenden Modernisierung" unter dem Vorzeichen der Globalisierung sehr deutlich verschärft. Bei uns ist es dagegen wenig spektakulär. Wenn man sich anschaut, was sich in der Verwaltung der Industrieländer – auch in Deutschland – verändert hat, so kann man Folgendes beobachten: Eine Stärkung der Fachressorts und der Fachministerien ist deutlich erkennbar, ebenso eine stärkere Stellung des Wirtschafts- und Finanzministers. Außerdem gibt es Globalisierungsbeauftragte, Stäbe und sogar Abteilungen für Globalisierung. Ein verwaltungswissenschaftlich hochinteressantes Problem ist in diesem Zusammenhang übrigens auch die Frage der Neudefinition des Auswärtigen Amtes. Damit will ich nicht sagen, dass wir in Deutschland keine Ver-

---

* Univ.-Prof. (em.) Dr.Dr.; Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

waltungsprobleme hätten, so z. B. im öffentlichen Dienst als Folge der europäischen Integration und jetzt noch verstärkt durch die Globalisierung (Herr Kollege *Siedentopf* könnte darüber noch detailliertere Auskünfte geben).

Lassen Sie mich auf jene Länder zurückkommen, die sich in einem basalen Aufholungsprozess befinden und sich im Zusammenhang mit der Globalisierung mit einer verschärften Lage ihrer Verwaltung auseinandersetzen müssen. Die Weltbank hat sehr früh darauf aufmerksam gemacht und ist bei dem Thema geblieben. Auch die Vereinten Nationen und das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften konzentrieren sich weniger auf die moderne Verwaltung, sondern stärker auf die Verwaltung, die in einem Prozess der nachholenden Modernisierung begriffen ist. Und da ist das ganze Spektrum der öffentlichen Verwaltung angesprochen, angefangen mit den Staatsaufgaben. Die Weltbank ermahnt die Entwicklungsländer: "Konzentriert Euch auf das, was Ihr leisten könnt, analysiert Eure wahre Kapazität, das ganze Aufgabenspektrum." Das geht weiter bis zu ganz konkreten Dingen, wie: Was machen wir z. B. mit dem Wasser? Sollen wir das Wasser in Afrika privatisieren? Dann betrifft es die gesamte Frage der Organisation: Von der Dezentralisierung, Dekonzentration bis hin zur Zuständigkeitsordnung usw. Es betrifft auch die rechtlichen Rahmenbedingungen – unter ökonomischen Vorzeichen eine ganz zentrale Frage – und die Transparenz des öffentlichen Sektors. In diesen Ländern haben sich die Globalisierungsfolgen vor allem im Staatssektor also wesentlich härter niedergeschlagen als bei uns. Und auf diese Diskrepanz wollte ich aufmerksam machen.

Gunnar Schwarting:

Ich kann an das, was Herr *König* gesagt hat, nahtlos anschließen. Wir haben ja z. Zt. in Europa eine heftige Debatte zum Thema "Daseinsvorsorge", und insofern möchte ich auch gerne anknüpfen, an das, was Herr *Franz* gesagt hat. Ich habe sehr viel Sympathie für seinen Hinweis auf diese "moderierte Globalisierung", also mit Fristen und Anpassungsnotwendigkeiten. Ich stelle jetzt nur in Klammern die Frage: Wie weit nutzen wir dann auch diese Anpassungszeiträume, um die Menschen darauf vorzubereiten? Nicht dass wir sagen, wir haben ja noch sieben Jahre Zeit und dann passiert es plötzlich. Das scheint mir ein gewisses Problem zu sein. Ich will das Thema Marktöffnung an einem Punkt deutlich machen, auch um zu zeigen, wie das bei uns unter Umständen gesellschaftliche Strukturen völlig verändert. Wir diskutieren z. B. über eine Öffnung der Märkte für soziale Dienstleistungen. Das klingt zunächst sehr unverdächtig. Nur, Hauptanbieter in Deutschland sind die beiden großen Kirchen – vom Kindergarten über Krankenhäuser bis zu ambulanten Hilfezentren. Eine Marktöffnung auf diesem Sektor würde natürlich die Stellung unserer Kirchen völlig verändern. Frage: Wollen wir das, und wie gehen wir mit den möglichen Konsequenzen um?

Carl Böhret:

Ich erinnere mich an *Benjamin Constant*, einen deutsch-französischen Politiktheoretiker, der schon 1814 etwas über die "Mitnahmeeffekte" gesagt hat: Wenn man Reformen macht, wenn man neue Dinge versucht, muss man immer versuchen, die Menschen rechtzeitig mitzunehmen. Nicht hinterher, man muss sie vorher informieren über die Konsequenzen des Handelns und die Langfristigkeit der Effekte. Nur wenn man das hinkriegt, kann man über diesen Effekt der Mitnahme die Menschen erreichen. Es ist also nichts Neues, wie alles was wir tun, es ist alles schon einmal da gewesen. Man muss es nur einmal neu und für die heutige Zeit formulieren. Und in diesem Zusammenhang möchte ich auch an *Friedrich List* erinnern: Wie man im richtigen Moment Produktivkräfte mobilisiert und Bildungseffekte schafft, wie man eine richtige Globalisierung betreibt, indem man evtl. die eigene Nation schützt, bis sie soweit ist, dass sie dann eintreten kann in das "Konzert der Großen". So schlecht war der *List* nämlich nicht, und zudem war er Verwaltungstheoretiker in Tübingen und hat von vornherein die Verwaltung als Aktionszentrum in seine Überlegungen mit einbezogen. Also, ich denke immer auch ein bisschen an die Klassiker, weil Vieles von dem was wir heute denken, alles schon einmal – und oft besser und richtiger – dargestellt worden ist.

Hans Herbert von Arnim:

Eine Frage an die drei Ökonomen auf dem Podium: Wenn ich recht sehe, haben wir in der Bundesrepublik – eigentlich in allen westlichen Ländern – aber in der Bundesrepublik besonders ausgeprägt, drei große, vielleicht kann man sogar sagen, säkulare Probleme, nämlich: Die Umkehr der Alterspyramide und die daraus resultierenden gewaltigen Anpassungslasten z. B. aller Sozialsysteme bis hin zu den Beamtenpensionen, um uns einmal selbst anzusprechen. Zweitens geschieht das Ganze bei hoher Arbeitslosigkeit und drittens bei ausbleibendem oder stark reduziertem Wachstum. Meine Frage ist jetzt: Verschärft der globale Wettbewerb die Probleme, oder erleichtert er die Lösung dieser Probleme? Oder tut er beides, mal so, mal so?

Dieter Duwendag:

Der wichtigste Impuls, der von der Globalisierung ausgeht, liegt meines Erachtens darin, dass der verschärfte globale Wettbewerb die *Durchsetzung* von einschneidenden *Strukturreformen* zur Lösung der von Ihnen, Herr *von Arnim*, genannten Probleme erleichtert. Diesen Effekt hatte man ja ursprünglich auch von der Einführung der Europäischen Währungsunion erwartet. Damals waren die Erwartungen sehr hochgesteckt: Die EWU würde einen Schub bringen, der uns kaum mehr Spielräume für eine Politik des "Durchwurstelns" ließe, so dass wir uns dem Wettbewerbsdruck beugen müssten. In einigen Be-

reichen waren diese Impulse spürbar, so z. B. auf den Finanzmärkten. Aber gerade bei den von Ihnen genannten strukturellen Problemen haben sich die Erwartungen nicht erfüllt.

Die Globalisierung ist nun noch eine Nummer größer als die EWU. Hier ist in ganz anderen Dimensionen und weltweit ein wesentlich härterer Wettbewerbsdruck auf uns zugekommen. Wir erleben es jeden Tag in den Entscheidungen der Unternehmen, aber auch in der Politik in Deutschland. Alles steht im Zeichen zu hoher Belastungen bei den Produktions- und Arbeitskosten, hier speziell der Sozialkosten, ferner der Belastungen durch Regulierungen und Unternehmenssteuern. Man braucht nur an die zunehmenden Auslandsverlagerungen von Produktion oder an den Kampf um verlängerte Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich zu denken. Der *Handlungsdruck* auf Politik und Unternehmen ist also ungleich größer geworden, und keiner kann sich ihm entziehen. Ein, wie ich finde, bemerkenswerter Reflex dieses Drucks ist auch die "berüchtigte" Reformagenda 2010: Nach anfänglichen massiven Protesten gegen diese Reformen ist es inzwischen merklich ruhiger geworden, und die Demonstrationen haben praktisch aufgehört. Ich werte diese Entwicklung auch als einen Erfolg der Globalisierungskräfte – vielleicht spiegelt sich hierin sogar die zunehmende Einsicht, dass wir uns den unvermeidlichen Anpassungsprozessen fügen müssen. Das ist gewiss ein harter Prozess, aber insgesamt dürfte uns die Globalisierung die Durchsetzung von Strukturreformen erleichtern.

Michael Frenkel:

Sie haben ganz wichtige Fragen angeschnitten, Herr *von Arnim*. Als Ökonomen können wir Folgendes dazu sagen: Die Globalisierung wird die Probleme der kurzen Frist verschärfen, weil der Strukturwandel immer rascher wird, aber die Probleme der langen Frist erleichtern, weil sie uns mehr Optionen schafft, auch wegen der Wohlfahrtseffekte der Globalisierung. Aber auch hier stellt sich wieder die Frage: Wie schaffen wir den *Übergang*? Was die Alterspyramide betrifft, haben wir durch die Globalisierung mehr Optionen, z. B. durch Zuwanderungen. Wie wir dieses Problem schließlich lösen, ist allerdings eine gesellschaftspolitische Entscheidung. Der Zeithorizont, die Fristen, spielen eine große Rolle: Es ist z. B. leichter, die Bevölkerung in 20 Jahren zu prognostizieren als den Dollar- oder Euro-Kurs der nächsten Woche, weil wir wissen, wer in 20 Jahren arbeiten oder in Rente gehen wird. Die zwei Variablen, die wir nicht kennen, sind die Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Zuwanderungen.

Wolfgang Franz:

Ich glaube nicht, dass wir die Probleme mit der *Demographie* auf absehbare Zeit lösen können. Selbst wenn wir jetzt – ich wüsste nicht wie – die Geburtenrate erhöhen, kommen wir nicht auf ein neues Gleichgewicht. Wir müssen uns anpassen. In Westdeutschland wird die Bevölkerung bis 2030 noch in etwa konstant bleiben, aber in Ostdeutschland müssen wir bis zum Jahr 2030 wohl mit einem Bevölkerungsverlust von rd. 20 % rechnen. Nun heißt es immer, wir müssten in die ostdeutsche Infrastruktur investieren, allerdings frage ich mich: ja, für wen denn? Durch die Globalisierung und den internationalen Handel werden wir mittelfristig gewinnen, Herr *Duwendag* und Herr *Frenkel* haben das ja schon dargelegt. Allerdings dürfen wir nicht verkennen, dass der internationale Handel auch eine ganze Reihe von Verlierern mit sich bringt, z. B. im Niedriglohnbereich bei den gering qualifizierten Arbeitern. Es kommt deshalb darauf an, dass eine Gesellschaft diese Verlierer kompensiert, denn die Gewinner werden überwiegen. Vor diesem Hintergrund sind bei uns auch die sozialpolitischen Überlegungen zu verstehen.

Carl Böhret:

Es ist klar, dass das *Alterspyramidenproblem* in nächster Zeit brutal auf uns zukommt. Aber es wird ja auch globale Wanderungsströme geben, so dass Einwanderung und Auswanderung sich irgendwo vielleicht die Waage halten. Es gibt ja bereits hochinteressante Strategien langfristiger Art, wie man über Senioren-Dienstleister bis hin zu gesundheitspolitischen Maßnahmen das Altersproblem der nach 60-Jährigen bis zu den 80-Jährigen gesellschaftlich ein wenig einklammern kann. Es wird noch ein bisschen dauern, bis die Alten erkannt haben, dass sie auch Verpflichtungen gegenüber den Jungen haben. Im Übrigen möchte ich auf unseren Freund *Johann Joachim Becher* hinweisen, der als Merkantilist damals schon die die Bedeutung der Bevölkerungs- und Zuwanderungspolitik betont und diese mit einer aktiven Beschäftigungspolitik verknüpft hat. Auf *Friedrich List* habe ich mich auch schon bezogen (trotzdem bin ich natürlich kein "Super-Neomerkantilist"), und den Lehren dieser Klassiker sollte man bei allem, was auf uns zukommen wird, schon Beachtung schenken. Bevölkerungspolitik kann man nicht nur mit Reden und Ökonomie allein lösen, sie ist im Kern vielmehr eine soziokulturelle Frage. Noch ein letzter Hinweis zur Bevölkerungsstatistik: Weltweit ist bereits jetzt ein Umkippen des generativen Verhaltens zu beobachten, nicht nur in China, sondern auch in anderen Ländern – selbst in Schwarz-Afrika kippen die Erzeugungsraten. Es gibt schon eine Statistik, wonach auf sehr lange Sicht eine Annäherung an unser Produktionsniveau an Kindern erreicht wird. Das heißt, es gilt nicht nur die *Mackenroth*-These, sondern es kippt statistisch überall um, wobei allerdings einige Länder eine längere Zeit benötigen.

Dieter Duwendag: Aber in China soll jetzt wieder die Zwei-Kinder-Politik eingeführt werden, das bringt das wieder zum Ausgleich, und zwar innerhalb von einem Wochenende.

Carl Böhret: Aber es wird 15 Jahre dauern, bis es dann wirkt.

Hermann Sautter:

Bei einigen Beiträgen war ein bemerkenswerter Konsens festzustellen: Wir brauchen den Nationalstaat, wir brauchen ihn aus verschiedenen Gründen. Er muss Anpassungslasten abfedern und Kompensationszahlungen organisieren, d. h. er muss dafür sorgen, dass auf nationalstaatlicher Ebene die Globalisierung akzeptiert wird. Frage an Herrn *Franz*: *Warum über Protektionismus?* Protektionismus – so jedenfalls meinen die Ökonomen – ist höchstens eine zwei-, dritt- oder viertbeste Maßnahme. Es gibt ja auch erstbeste Maßnahmen. Warum also der Weg über protektionistische Strukturerhaltung, was immer zu Lasten der Dritten geht – nämlich der Entwicklungsländer in diesem Fall – warum nicht erstbeste Maßnahmen? Ihre Frage bringt mich zu einer Gegenfrage: Ist die Skepsis im Blick auf die politische Durchsetzbarkeit sogenannter erstbester Maßnahmen wirklich berechtigt?

Wolfgang Franz:

Es kommt jetzt darauf an, was man unter "Protektionismus" versteht, und das, was ich sagte, war ja ganz bewusst provozierend gemeint. Ich habe darin sämtliche *Anpassungshilfen* einbezogen, und hierzu haben wir ja einschlägige Erfahrungen. Es wurde schon vorhin richtigerweise darauf hingewiesen, dass Anpassungsfristen missbraucht bzw. nicht genutzt werden. Es gibt eine ganze Reihe von Industriezweigen, wo man das sehr schön zeigen kann, angefangen vom Bergbau bis hin zu Bauindustrie. Das Durchschnittsalter der Bergleute liegt heute bei rd. 36 Jahren, und sie wissen seit 20 Jahren, dass sie in einem niedergehenden Sektor tätig sind. Gleichwohl werden hier immer noch neue Leute eingestellt. Auch in der Bauindustrie wurde Ähnliches vor einigen Jahren durchexerziert. Dort hat man sich in der trügerischen Sicherheit gewogen, dass Häuser nicht transportierbar sind (Fertighäuser schon), aber dann auf einmal merkte man, dass zwar die Häuser nicht transportierbar sind, dass aber die Menschen, die Arbeitskräfte wanderten. Was hat man gemacht? Das Einzige, was der Politik eingefallen ist, war, ein Arbeitnehmer-Entsende-Gesetz zu erlassen in Kombination mit einer Allgemeinverbindlichkeit unterer Lohngruppen. Das ist natürlich Protektionismus pur, und es zeigt, dass Anpassungsfristen überhaupt nicht genutzt werden.

Wim Kösters:

Ich möchte doch noch einmal etwas zu Herrn *Böhret* sagen, weil ich Einiges so nicht so stehen lassen kann. Ich denke nicht, dass wir einen Riss durch die Wissenschaften haben werden, der entlang der Linie Naturwissenschaft/ Geisteswissenschaft verläuft, und natürlich sind auch die Wirtschaftswissenschaften eine Geisteswissenschaft mit internationaler Ausrichtung. Auch Ihre Sicht von der destabilisierenden *Globalisierung* und der stabilisierenden *Lokalisierung* teile ich ganz und gar nicht. Außerdem gibt es doch so etwas wie spontane Ordnungen, die sich im Wettbewerb bilden, und Globalisierung bedeutet ganz wesentlich eine Erhöhung des Systemwettbewerbs. Schauen Sie sich doch z. B. einmal die Euro- oder Dollarmärkte an: Der US-Dollar wird außerhalb seines Heimatlandes als gesetzliches Zahlungsmittel weltweit seit vielen Jahren gehandelt. Auf diese Dollarguthaben in London oder in Frankfurt oder auf den Bahamas werden keine Mindestreserven erhoben, und es ist noch nie etwas passiert auf diesen Märkten. Offensichtlich gibt es dafür Lösungen. Oder schauen Sie sich Europa an: Wir haben in Europa eine Superglobalisierung erzeugt durch den Binnenmarkt und durch die Währungsunion. Eine solche Integration von Märkten gibt es weltweit sonst gar nicht. Und sie führt zu höherem Wohlstand, wenn sie denn funktioniert und wenn man die Herausforderungen, die damit verbunden sind, annimmt. Oder betrachten Sie den Ostblock und die Sowjetunion, die ganz wesentlich wegen der Globalisierung zusammengebrochen sind, weil sie nicht am Wettbewerb teilgenommen haben und deshalb immer mehr verarmt sind. Würden Sie denn sagen, durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und des Ostblocks ist die Welt destabilisiert worden? Kurzfristig gab es zwar Anpassungsschwierigkeiten, aber langfristig, denke ich, führt die Globalisierung zu einer größeren Stabilisierung.

Das führt zu der Kernfrage, die ich gerne stellen möchte: Wenn Sie von der *politischen Gestaltung* der Globalisierung sprechen, wer soll da was gestalten? Wir haben keine Weltregierung. Wir haben natürlich die WTO, die Regeln setzt, an denen viele Länder beteiligt sind, und wir haben z. B. die "Basel II-Aufsichtsregeln". Sind das die richtigen? Die Problematik ist klar: Man muss unterstellen, dass es in diesen Institutionen überlegenes Wissen gibt, das zu Regeln führt, die besser sind als die spontan entstehenden. Auf den Finanzmärkten können wir uns kaum erlauben, dass sich spontane Regeln im Wettbewerb herausbilden – die Ostasienkrise hat z. B. gezeigt, dass dann systemische Risiken und Ähnliches auftreten.

Und noch ein letzter Punkt zur *Zukunft des Nationalstaates*: Ich teile Ihre Meinung, dass er weiter bestehen wird, dies aber nur, wenn er sich anpasst, und das hat er selbst in der Hand. Dagegen werden diejenigen Länder leiden, die sich nicht an die Globalisierungserfordernisse anpassen, während die an-

passungsbereiten Länder davon profitieren werden – siehe Irland. Wenn Sie dort fragen würden, ob die Globalisierung destabilisierend wirkt, bekämen Sie sicher eine andere Antwort als jene, die Sie gegeben haben.

Carl Böhret:

Vielen Dank, Herr *Kösters*, für Ihre kritischen Hinweise. Ich möchte einfach noch einmal die *Relativität* darstellen. Ich habe gesagt, dass sich nationalstaatliche Funktionen *langfristig* im Zuge zunehmender Globalisierung auflösen werden und dass wir uns anpassen müssen. Mein Problem dabei ist jedoch, dass wir uns eine Destabilisierung auf nationaler oder regionaler Ebene kurzfristig und mittelfristig nicht leisten können. Das ist meine zentrale These. Das heißt, wir können die Verunsicherung durch die Globalisierung nicht einfach wirken lassen. Wir müssen etwas für die Menschen tun, müssen sie allmählich in die neuen Probleme einbeziehen. Das heißt, es ist in erster Linie ein Lernprozess, der nur von nationalen Regierungen im Moment erledigt werden kann. Denken Sie z. B. an das Bildungssystem. Ich bin nicht gegen Globalisierung, sondern ich bin dafür, dass irgend jemand verantwortlich sein muss, bevor wir den Stand einer Weltregierung (woran ich nicht so recht glaube) oder irgendein Gebilde, das mehr sein muss als die WTO plus X, erreichen. Die WTO allein kann es nicht schaffen, politische Prozesse auszugleichen, es müsste schon mehr sein, z. B. weltweite Integrationsfortschritte à la EU. Bis dahin, und das war meine These, müssen die Menschen irgendwie mitgenommen und von der Verunsicherung befreit werden, müssen Prozesse der grenzüberschreitenden Verkehre von Arbeit und Kapital gesteuert werden.

Als *Marx*-Leser habe ich natürlich das 1848er "Kommunistische Manifest" studiert – die erste fundamentale Darstellung der Globalisierung! Lesen Sie das "Manifest", und Sie werden sehen, dass dort bereits alles wunderbar vorhergesagt worden ist, wie es heute tatsächlich stattfindet: die Auflösung der nationalen Steuerungssysteme und vor allem auch die weltweite Kommunikation, also das, was wir heute als Internet haben, aber auch die zunehmenden Kapitalströme und andere Globalisierungsphänomene – all dies hat *Karl Marx* bereits 1848 in das "Manifest" hineingeschrieben. Wir sind, wenn Sie so wollen, nicht in einer neuen Welt, sondern sie realisiert sich erst jetzt unter den Bedingungen von heute. Zugegeben, meine These von der Destabilisierung/Stabilisierung war vielleicht ein wenig überzogen. Die These war nur, Herr *Kösters*, dass wir es ohne vorübergehende Stabilisierung nicht schaffen, und diese Aufgabe kann nur nationalstaatlich geleistet werden. Andernfalls werden wir uns mit politischen Unruhen und sozialen Defiziten auseinandersetzen müssen. Mag sein, dass die Welt z. B. in fünf Jahren ganz anders aussehen könnte, wenn die EU vollends stabilisiert ist.

Siegfried Magiera:

Ich habe nur eine kurze Anmerkung zu dem nichtökonomischen Teil und wollte noch gerne etwas zu den Stichworten sagen, die Herr *Böhret* angesprochen hat: *Demokratie* und *Menschenrechte* in der Globalisierung. Sie sprachen davon, dass eine Gefahr für die Qualität der Demokratie bestehen könnte, und ich halte das auch für möglich. Allein schon der Demokratiebegriff: Er ist weit auszulegen, milde gesagt. Mit der unmittelbaren und repräsentativen Demokratie haben wir schon zwei Unterschiede, und die Perversion der Volksdemokratie haben wir auch schon kennen gelernt. Aber es gibt auch konkretere Instrumente im internationalen Bereich, gerade im Bereich der Vereinten Nationen, die den Begriff nicht so weit auslegen lassen. Ein Beispiel: In UN-Pakten über bürgerliche, politische und soziale Rechte steht ziemlich klar drin, wie etwa Wahlen auszusehen haben. Insofern haben wir zwar das Instrumentarium, aber wir alle wissen, dass man das auch durchsetzen muss. Gerade im "Zeitalter der Globalisierung" – wenn man die letzten Jahre so nennen will – sehe ich doch deutliche Ansätze, auch das Recht besser durchzusetzen.

Ein Beispiel dafür ist – zumindest in der Region Europa – die Ausdehnung des Europarats, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs in Straßburg über ganz Europa. Das ist aus meiner Sicht ein Riesengewinn, und das gehört auch zur Globalisierung. Ein weiteres Beispiel im globalen Bereich ist der Internationale Strafgerichtshof. Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung sind es nicht mehr die üblichen Mittel, die man sonst im Krieg hatte. Da waren die Mittel auf den typischen Krieg zugeschnitten, und diese passen jetzt nicht mehr. Wenn es dabei zur Verletzung von Rechten kommt, dann sind das Abweichungen, wie wir sie immer kennen bei einer Rechtsentwicklung. Persönlich bin ich sehr zuversichtlich, dass wir – hoffentlich in einem schnelleren Zeitrahmen – auch hier einen Gewinn an Demokratie und Menschenrechten haben werden. Ich darf vielleicht nur das Beispiel Ukraine nennen. Wie geschickt doch der Westen jetzt argumentiert, indem er sagt, er mischt sich gar nicht ein, weist aber zugleich darauf hin, dass man dort demokratische Wahlen stattfinden lassen muss. Ich hoffe, dass sich diese Auffassung durchsetzen wird und nicht eine andere. Insofern wäre ich zuversichtlich, dass sich die Gefahren, die Herr *Böhret* zu Recht hier herausgestellt hat, wohl nicht ganz so schlimm verwirklichen werden.

Michael Stierle *:

Zunächst eine kurze Anmerkung zu dem von Herrn *Böhret* zitierten Klassiker *Friedrich List*. Obwohl ich Sympathie für das Erziehungszoll-Argument habe, hat sich *List* in einem ganz zentralen Punkt der Globalisierung geirrt. Er war ja der Ansicht, die südlichen Volkswirtschaften könnten deshalb ökonomisch nicht aufholen, weil die Temperaturen dort so hoch sind, so dass die Menschen nicht effizient arbeiten könnten. Meines Erachtens ist es aber die fehlende *Akzeptanz* der Globalisierung, die in den südlichen Ländern eine entscheidende Rolle spielt.

Ich habe nun versucht, aus den verschiedenen Beiträgen herauszuhören, welche Möglichkeiten die Ökonomen anbieten, um diese Akzeptanz zu erhöhen. Hierzu ist Folgendes gesagt worden: Man könnte die positiven Wirkungen der Globalisierung im Detail erklären, man könnte schrittweise vorgehen und Übergangsfristen einführen. Diese Länder brauchen eine "Administrative Capacity", und dazu müssen wir Hilfestellung leisten. Sie brauchen auch einen fairen Handel, vor allem für landwirtschaftliche Produkte, und sie benötigen Transferzahlungen. Herr *Pohl* hatte in seinem Diskussionsbeitrag ja schon anklingen lassen, dass diese Länder als Verlierer der Globalisierung mit Transfers kompensiert werden müssten. Diese Ansicht teile ich nicht. Diese Transfers bräuchten wir viel eher, um die Akzeptanz der Globalisierung in den südlichen Ländern zu erhöhen. Gleichzeitig wissen wir aus empirischen Studien, dass Transfers eher ineffektiv sind, vielleicht sogar kontraproduktiv, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen in den Ländern fehlen. Ich glaube nicht, dass die bisherigen Maßnahmen reichen, um eine größere Akzeptanz der Globalisierung in den südlichen Ländern zu erreichen. Was können wir also mehr tun?

---

* Dipl.-Volkswirt, Dr.; European Commission – Economic and Financial Affairs, Directorate-General, Brüssel.

Schlussworte

Rudolf Fisch[*]:

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist eine schöne Sitte, dass anlässlich der Emeritierung eines Lehrstuhlinhabers hier in Speyer das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung ein Forschungssymposium stattfinden lässt. Ich habe schon an einer ganzen Reihe solcher Symposien teilgenommen, und sie haben mich immer sehr bereichert. Das kann ich für mich auch heute sagen und glaube, ich darf Sie darin einschließen, wenn wir dem Forschungsinstitut und seinen Mitarbeitern ganz herzlich für die Gestaltung dieses Tages danken. Es ist eine Menge Arbeit im Hintergrund zu leisten gewesen, und Sie können stolz sein auf ein gelungenes Symposium.

Nach den gedanklichen Ausflügen in die weite Welt möchte ich Sie ein bisschen zurückführen auf die Person, um die es heute den ganzen Tag ging, nämlich Herrn *Duwendag*.

Der Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung hat heute morgen in seiner Einleitungsrede unseren zu verabschiedenden Kollegen *Dieter Duwendag* charakterisiert, seine Verdienste in Forschung und Lehre und Selbstverwaltung an der Hochschule beschrieben und bewertet, so dass ich das jetzt nicht wiederholen muss. Er hat dies so treffend getan, dass ich nur noch einige wenige Punkte ergänzen möchte. Vor allem bleibt mir an dieser Stelle, den besonderen Dank der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer im Allgemeinen und der Kolleginnen und Kollegen sowie aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Kollegen *Duwendag* zu übermitteln. Das heutige Symposium ist ja Ihre letzte offizielle Veranstaltung gewesen, lieber Herr *Duwendag*, nachdem die Hochschule Sie schon vor knapp einem Jahr mit einer Abschiedsvorlesung geehrt hat und Sie sich auf diese Weise von uns verabschiedet haben. Ich benütze gern die Gelegenheit, noch einmal "Danke Schön" zu sagen für all das, was Sie für uns geleistet haben.

Sie waren, lieber Herr *Duwendag*, in Ihrer aktiven Zeit stets ein "Institutionalist", ein Begriff, den ich von Herrn Kollegen *König* gelernt habe und der Sie sehr gut charakterisiert. Sie traten sehr engagiert ein für das Wohl der Hochschule, und Ihr wissenschaftliches Wirken hat mit zum guten Ruf der

---

* Univ.-Prof. Dr.; Rektor der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften beigetragen. Dieser gute Ruf kommt mir jetzt immer bei meinen Außenkontakten sehr entgegen und unterstützt unsere Arbeit, denn in der heutigen Wettbewerbssituation – wir haben ja auch heute viel von Wettbewerb gehört – hilft Reputation einer Wissenschaftseinrichtung, denn Reputation ist das A und O, wenn es um die Ressourcenzuweisung geht.

Sie haben sich zwar emeritieren lassen, lieber Herr *Duwendag*, doch als guter Emeritus arbeiten Sie unter anderem auch weiter für die Hochschule. Als Rektor darf ich mich in allen Angelegenheiten, die die Kooperation mit Russland betreffen, an Sie wenden, und bisher wurde ich immer prompt und sehr gut unterstützt. Ich erfahre durch Sie, wie das arbeitet und funktioniert, was Herr *Böhret* heute Nachmittag als "Glokalisierung" beschrieben hat: Global denken, d. h. internationale Kontakte knüpfen und pflegen, und lokal – hier vor Ort – handeln, um den Boden zu bereiten für gute internationale Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftseinrichtungen, aber auch für die Verwaltung allgemein. Ich denke z. B. an die staatlichen Stellen in Russland, wohin Sie die Kontakte für uns pflegen.

Wir hoffen weiter auf Sie, lieber Herr *Duwendag*: Auf Ihre Sachkenntnis und ganz besonders auf Ihr wohltuendes persönliches Wirken, und wir wünschen Ihnen, dass Ihnen die Pfeife noch möglichst lange schmecken möge.

Ein letzter Dank geht an die Referenten des heutigen Tages, die uns mit sehr vielen Perspektiven versehen haben, die uns in andere Welten entführten und die uns neue Einsichten vermittelten. Wir gehen bereichert von hinnen. In diesen Dank schließe ich ein alle Gäste, die von nah und fern gekommen sind und mit Diskussionsbeiträgen zum Gelingen dieses Symposiums beigetragen haben.

Dieter Duwendag:

Am Ende dieses Symposiums erlauben Sie bitte auch von mir noch einige Worte des Dankes. Sie richten sich zunächst an die "Chefstrategen" unserer beiden Speyerer Institutionen – an Sie, Magnifizenz, lieber Herr *Fisch*, als Rektor der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, und an Sie, lieber Herr *Ziekow*, als Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung. Über Ihre sehr persönlichen und anerkennenden Worte habe ich mich natürlich sehr gefreut. Es liegt wohl im Naturell des Menschen, dass der Grad der Empfänglichkeit für Anerkennung mit zunehmendem Alter überproportional steigt, und davon will ich mich gar nicht ausnehmen. Aber es ist schon wahr, was Sie sagten: Diese Speyerer Hochschule und das Forschungsinstitut mit ihrem "diskreten Charme" sind mir über die Jahre ans Herz gewachsen und mein beruflicher Lebensinhalt geworden. Hier habe ich mich fachlich und auch persönlich wohl gefühlt, und das liegt nicht zuletzt an Ih-

nen, liebe Speyerer Kolleginnen und Kollegen und ehemalige Mitarbeiter an meinem Lehrstuhl, die Sie mir heute in so großer Anzahl die Ehre Ihres Besuches gegeben haben.

Mein besonderer Dank gilt Ihnen, lieber Herr *Ziekow*, für die Ausrichtung dieses Symposiums aus Anlass meiner Emeritierung. Sie erinnern sich vielleicht noch, dass ich anfangs etwas skeptisch war, weil ich meinte, dass mit der Festschrift und der Abschiedsvorlesung eigentlich schon alles über mich gesagt worden ist. Aber die Themen bleiben natürlich erhalten, und überdies sind diese Emeritierungs-Symposien ganz gewiss eine schöne Tradition. Und so haben Sie mir mit dem Globalisierungsthema – meiner aktuellen Forschungspräferenz – eine ganz besondere Freude gemacht, was ich auch als Ausdruck Ihrer persönlichen Wertschätzung empfunden habe. Ich möchte in meinen Dank für die perfekte Vorbereitung ausdrücklich auch die Damen und Herren unseres Tagungsteams einschließen, namentlich Frau Dr. *Seckelmann*, Frau *Hübers* und Herrn *Bucher*.

Was wäre eine solche Veranstaltung ohne hochkarätige Referenten und Diskutanten? Für das Gelingen dieses Symposiums haben Sie, liebe Referenten – Herr *Senti*, Herr *Frenkel*, Herr *Franz*, Herr *von Weizsäcker*, Herr *Böhret* (lieber Carl) – die fachlichen Ausrufezeichen gesetzt, wofür ich Ihnen herzlich Dank sage. Gleichzeitig haben Sie die entscheidenden Vorlagen für eine anregende und lebhafte Diskussion gegeben, auch auf dem Podium. So sind insgesamt mehr als 60 Diskussionsbeiträge zustande gekommen – an einem einzigen Tag! Großen Anteil daran hatten auch Sie, liebe auswärtige Gäste und Kollegen; Ihnen fühle ich mich durch langjährige Zusammenarbeit und persönlich freundschaftlich verbunden.

Sie alle haben mir mit Ihrer Mitwirkung und dem Besuch dieses Symposiums eine große Freude gemacht und mir den – nicht ganz leichten – Weg in die Emeritierung etwas geebnet: Vielen, herzlichen Dank!

Memorandum

Chance, nicht Schicksal – die Globalisierung politisch gestalten ("Berliner Rede")

Von Johannes Rau*

I.

Vor drei Jahren hatte die Hälfte der Deutschen den Begriff Globalisierung noch nie gehört. Heute kennt ihn praktisch jeder. Keine politische Debatte, keine Rede zur Zukunft der Gesellschaft, keine wirtschaftliche Analyse kommt ohne dieses Wort aus.

Die "Eine Welt" – vor ein paar Jahren noch die Zukunftshoffnung alternativer Bewegungen und sogenannter "Dritte-Welt-Gruppen" – scheint nun durch grenzüberschreitende Finanzströme und Firmenfusionen, durch Internet und Mobiltelefon auf ganz andere Weise Wirklichkeit zu werden, als das einst gemeint war.

Das Wort "Globalisierung" begegnet uns nun beinahe täglich als Argument, als Argument allerdings für alles mögliche: Für radikale Bildungsreformen, für Englisch lernen schon im Kindergarten, aber auch für den Abbau von Arbeitsplätzen, für die Lockerung von ethischen Standards, zum Beispiel in der Gentechnik, für die Verlagerung von Firmensitzen, für den Zusammenschluss von Unternehmen – und schließlich als Grund dafür, dass es das ganze Jahr über Erdbeeren gibt.

Die einen sagen, die Globalisierung führe zum Verlust vertrauter Bindungen und zur Schwächung des Nationalstaates – und sie haben Angst davor. Andere feiern, dass die Herrschaft des Marktes und seiner Gesetze bald überall und für alles gilt.

Manchen erscheint all das wie ein unentrinnbares Schicksal, wie ein Verhängnis, anderen wie die Verheißung eines goldenen Zeitalters.

Das Stimmengewirr ist groß und auch die Unsicherheit darüber, was Globalisierung bedeutet – für jeden Einzelnen, für die Familien, für unsere Gesellschaft als ganze:

---

* D. Dr.h.c.mult.; Bundespräsident a. D.; "Berliner Rede" am 13. Mai 2002 im Museum für Kommunikation Berlin.

Es hat mit Globalisierung zu tun, wenn die Firma, in der man arbeitet, plötzlich mit Betrieben aus Gegenden der Welt konkurriert, von denen man bisher kaum gehört hatte.

Es hat mit Globalisierung zu tun, wenn sich junge Leute, die durch die Anden wandern, aus dem Internetcafe in Quito bei ihren Eltern in Oberursel melden und mal eben per E-Mail die ersten digitalen Fotos schicken.

Es hat mit Globalisierung zu tun, wenn wir vom PC aus unseren Urlaub buchen und wenn Studenten sich nachmittags aus dem Internet Material aus Amerika für ihre Hausarbeit holen.

Es hat mit Globalisierung zu tun, wenn in dem Auto, das wir kaufen, die Teile aus vielen Ländern kommen, wenn also das "Made in Germany" manchmal nur noch für die Idee, für die Endmontage oder für den Namen steht.

Es hat mit Globalisierung zu tun, wenn Menschen in aller Welt am 11. September live miterleben mussten, wie das World Trade Center Tausende von Menschen unter sich begrub.

Es hat mit Globalisierung zu tun, wenn aus abgelegenen Berghöhlen ein Verbrechen geplant und gesteuert wird, das die ganze Welt erschüttert.

Aus der Geschichte wissen wir: Nichts, keine technische Erfindung, keine politische Entwicklung, keine gesellschaftliche Veränderung führt automatisch und für alle ausschließlich zum Schlechteren oder zum Besseren. Auch bei der Globalisierung kommt es darauf an, was wir aus den neuen Möglichkeiten machen.

Viele fragen heute aber: Kann man denn überhaupt etwas machen? Ist die Globalisierung nicht unbeeinflussbar, ist sie nicht wie ein Naturereignis, dem wir ausgeliefert sind?

Dann wäre es tatsächlich sinnlos, auch nur zu überlegen, wie man gestaltend eingreifen kann und wer das tun sollte.

Nein, die Globalisierung ist kein Naturereignis. Sie ist von Menschen gewollt und gemacht. Darum können Menschen sie auch verändern, gestalten und in gute Bahnen lenken.

Man muss aber genau hinsehen:

Es gibt großartige neue Chancen – und es gibt handfeste Interessen.

Es gibt Leute, die bestimmen – und es gibt Menschen, die haben nichts zu sagen.

Es gibt mehr Wohlstand und mehr kulturellen Austausch – und es gibt Länder und Regionen, die werden abgehängt.

Wir können und wir müssen fragen:

Wer sind – bisher – die Gewinner, wer sind – bisher – die Verlierer der Globalisierung? Wo erschließt uns die Globalisierung Zugang zu fremden Kulturen? Und wo führt sie zu einem undefinierbaren Einerlei der Lebensstile, dazu, dass alle das Gleiche essen und dieselben Filme sehen?
Kommen wir uns nicht etwa zu nah? Gehört nicht auch Abstand zu den Fortschritten der Zivilisation, die Möglichkeit, Distanz zu halten?

Von der Globalisierung sind wir alle betroffen – noch bevor alle genau wissen, wie sie eigentlich funktioniert. Darum müssen wir zu begreifen versuchen, was geschieht und warum es geschieht. Wir müssen die Globalisierung als politische Herausforderung verstehen und politisch handeln.

Damit wir die Globalisierung gestalten können, brauchen wir neue politische Antworten.

II.

Das Museum für Kommunikation, in dem wir heute zu Gast sein dürfen, hat viel mit unserem Thema zu tun. Es zeigt vor allem: Die Globalisierung gäbe es nicht ohne die rasante Entwicklung der Kommunikationstechniken – eine einzige Geschichte der Beschleunigung.

Direkt unter uns, in der Schatzkammer des Museums, liegt die erste deutsche Briefmarke, der "Schwarze Einser" aus Bayern. Mit der Erfindung der Briefmarke brauchte man Briefe nicht mehr zur Post zu bringen, man konnte sie in den nächsten Briefkasten werfen.

Wir finden hier auch die ersten Fernschreiber, Teile der ersten Überseekabel und das erste Telefon von *Philipp Reis*. Über uns hängen, wie ein Mobile, Hunderte von Mobiltelefonen.

Auf der zweiten Etage stehen Computer mit Internetanschluss. Texte, Bilder, Musikstücke, Filme: Fast alles kann ohne Zeitverzögerung gefunden, aufgerufen oder gesendet werden. Endlich scheint alles jederzeit und überall verfügbar zu sein.

Etwas ganz Besonderes finden wir unten in der Schatzkammer: das Original des Vertrages über die Gründung des Weltpostvereins. Der kaiserliche Generalpostmeister *Heinrich von Stephan* hatte intensiv dafür gearbeitet, den Postverkehr weltweit zu regeln. 1874 wurde der Vertrag unterzeichnet – ein wichtiger Meilenstein in der Geschichte der Globalisierung.

Bis heute sind zwei Punkte an diesem hundertdreißig Jahre alten Vertrag besonders interessant: Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich zur mög-

lichst schnellen, ungehinderten und unzensierten Beförderung, und sie regeln die Tarife und den Zahlungsausgleich.

Der Weltpostverein als frühe globale Institution zeigt uns also, dass Freiheit und Regulierung sich nicht ausschließen, sondern zusammen gehören, wenn man Erfolg haben will.

III.

Was heute Globalisierung genannt wird, hat historische Wurzeln. Heute wird nicht mit einem Mal alles ganz anders, und doch erleben wir mehr als nur die Fortsetzung des Gehabten.

Wir erleben Veränderungen von neuer Qualität. Wir sehen, dass sich internationale Beziehungen in bisher nicht gekannter Weise verdichten. Wir erleben das in der Wirtschaft, in der internationalen Arbeitsteilung. Wir erleben das im Verkehr und in der Kommunikation, in der Begegnung mit fremden Menschen und Kulturen, in Umweltfragen und in Rechtsfragen. Wir erleben, wie internationale Netzwerke entstehen.

All das zeigt sich besonders deutlich an den Finanzmärkten:

Der Handel mit Wertpapieren zwischen den Industrieländern war 1998 dreißig mal so hoch wie 1980.

Ausländische Direktinvestitionen, also der Kauf oder die Gründung von Unternehmen in einem anderen Land, haben in den neunziger Jahren um vierhundert Prozent zugenommen. Das bedeutet, dass immer mehr Unternehmen immer stärker international agieren.

IV.

Die Globalisierung hat aber Folgen, die über Märkte für Waren und über vernetzte Finanzmärkte hinausreichen: Sie betrifft unseren Umgang mit der Natur, sie betrifft das Leben von Menschen und die Lebensbedingungen in vielen Ländern.

Lange schon hat es nicht mehr eine so breite, internationale Protestbewegung gegeben wie die der Globalisierungskritiker. Erstmals seit Jahren finden sich wieder Menschen aus allen Erdteilen, Menschen ganz unterschiedlicher sozialer und politischer Herkunft für eine gemeinsame Sache zusammen: Vom Bauern in Guatemala bis zur Studentin aus New York, vom Gewerkschaftssekretär in Göppingen bis zum Kardinal von Genua.

Diese Bewegung hat viel angestoßen, sie stellt richtige Fragen. Das gilt auch dann, wenn es bei Demonstrationen immer wieder zu Gewalt kommt. Für alle muss gelten, dass Gewalt kein Mittel der politischen Auseinandersetzung ist.

Vernünftige Kritiker und vernünftige Befürworter der Globalisierung stehen einander nicht unversöhnlich gegenüber.

Die Befürworter betonen Chancen. Die Kritiker wehren sich gegen Fehlentwicklungen und machen auf Gefahren aufmerksam. Kritik ist immer auch eine Art Frühwarnsystem, das Politik und Wirtschaft nicht ignorieren sollten.

Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 1998, *Amartya Sen*, hat gesagt: "Obwohl ich für die Globalisierung bin, danke ich Gott für die Antiglobalisierungsbewegung." Er hat recht.

V.

Die Globalisierung gestalten kann nur, wer klare Wertvorstellungen jenseits des Wirtschaftlichen hat. Wir müssen uns darüber klar werden, wie wir Freiheit und Gerechtigkeit für alle Menschen in Zeiten der Globalisierung sichern und fördern können.

Jedem von uns ist seine Freiheit wichtig. Auch die wirtschaftliche Freiheit gehört zu den wesentlichen Freiheitsrechten. Sie ist Voraussetzung für eine leistungsfähige Wirtschaft und Wohlstand für alle. Darum kann man Geld auch mit Recht ein Instrument der Freiheit nennen.

Wirtschaftliche Freiheit baut wie alle Freiheit auf Voraussetzungen auf und lebt von Bindungen. Sie ist schnell am Ende, wo keine Ordnung besteht und wo diese Ordnung nicht durchgesetzt werden kann. Dem Markt einen Rahmen zu geben und den Wettbewerb fair zu organisieren, das zählt zu den großen Kulturleistungen der Menschheit.

Kein Mensch ist schon deshalb frei, weil er am Markt teilnehmen kann. Jeder Mensch aber verliert ein Stück seiner Freiheit, wenn er vom Markt ausgeschlossen ist.

Nur der kann glaubwürdig für die Freiheit des Marktes eintreten, der sie als einen Teil der umfassenden menschlichen Freiheit begreift. Auch der Markt lebt von Voraussetzungen, die er nicht selber schaffen kann.

Wenn jetzt der Markt global wird, dann brauchen wir auch Ordnungen, die weltweit die Freiheit der Menschen sichern. Dann muss die Politik dafür sorgen, dass die Freiheit des globalen Marktes die Freiheit der Menschen nicht beschädigen kann.

Alle müssen an den Vorteilen teilhaben können, die die weltweite Arbeitsteilung mit sich bringt. Davon sind wir weit entfernt. Die Globalisierung ist noch gar nicht so global, wie sie sich anhört:

In den ärmsten Staaten der Welt leben heute vierzig Prozent aller Menschen, ihr Anteil am Welthandel liegt unter drei Prozent.
Über drei Viertel des Welthandels hingegen entfallen auf knapp sechzehn Prozent der Weltbevölkerung.
Über achtzig Prozent der Direktinvestitionen konzentrieren sich auf nur zehn Länder.
In Afrika leben dreizehn Prozent der Weltbevölkerung; sie haben aber nur 0,3 Prozent aller Internetanschlüsse.

Da gibt es nichts herumzureden: Bisher droht die Globalisierung den Globus zu zerstückeln.

Wir können den Markt niemals allein von seinen beeindruckenden Ergebnissen für die Gewinner her beurteilen. Wir müssen immer auch fragen, wie diese Ergebnisse zustande gekommen sind.

Eine Politik der Freiheit wird nur dann auch wirtschaftlich überzeugen, wenn sie Menschen befreit von Ausbeutung, aus Armut und Überschuldung, wenn sie für gleiche Chancen sorgt, wenn sie zu gegenseitigem Respekt beiträgt und wenn sie alle teilhaben lässt an dem, was den Globus bewegt.

Um nicht mehr und um nicht weniger als um eine solche freiheitliche Ordnung geht es.

VI.

Die Freiheit jedes einzelnen Menschen zu sichern, das ist so wichtig, weil wir Menschen gleich an Rechten sind und doch ganz verschieden. Wir sind verschieden und wir wollen das sein.

Von diesen Unterschieden und dem Wunsch nach Verschiedenheit lebt auch der Markt. Unterschiede machen das Leben schön, spannend und manchmal auch spannungsvoll. Es gibt aber ein Maß an sozialer Ungleichheit, das wir nicht wollen, ja das schädlich ist.

Gewiss, weltweit hat sich in den letzten Jahren vieles zum Besseren verändert:

Die Einkommen in den ärmsten Länder haben sich in den vergangenen dreißig Jahren pro Kopf mehr als verdoppelt, die durchschnittliche Lebenserwartung ist weltweit um zwanzig Jahre gestiegen, die Kindersterblichkeit ist zurückgegangen, weltweit hat der Hunger abgenommen, der Analphabetismus ist gesunken.

Es stimmt aber auch, dass die Unterschiede zwischen den Lebensbedingungen der Menschen immer größer werden – weltweit und innerhalb der Gesellschaften:

Eine Milliarde Menschen haben nicht einmal Zugang zu sauberem Wasser.
Ein Kind in den Industrieländern konsumiert heute im Durchschnitt fünfzig mal so viel wie ein Kind, das in einem Entwicklungsland zur Welt kommt.
In den sogenannten Schwellenländern, beispielsweise in Argentinien, droht der neue Mittelstand zu verarmen. Wohlsituierte Bürgerinnen und Bürger gehen auf die Straße.
In den USA verdiente 1970 ein Manager im Durchschnitt sechsundzwanzig mal so viel wie ein Industriearbeiter. 1999 waren es vierhundertfünfundsiebzig mal so viel.

Wir sollten in Deutschland einen anderen Weg gehen.

In manchen Industrieländern verdienen viele Beschäftigte heute weniger als ihre Eltern verdient haben.

Wenn die soziale Ungleichheit zu groß wird, dann sagen viele Menschen: "Das ist nicht mehr meine Gemeinschaft. Hier habe ich keine faire Chance."

Wo sich das Gefühl ausbreitet, dass es nicht gerecht zugeht, da reagieren die Menschen mit Rückzug oder Protest, mit Verweigerung oder gar mit Gewalt.

Horst Köhler, der Chef des Internationalen Währungsfonds, sagt: "Die extremen Ungleichgewichte in der Verteilung der Wohlfahrtsgewinne werden mehr und mehr zu einer Bedrohung der politischen und sozialen Stabilität." Er hat recht.

Manche Wirtschaftswissenschaftler glauben, dass man angeben kann, von welchem Punkt an höhere Steuersätze zu niedrigeren Steuereinnahmen führen. Wir brauchen aber auch mehr Wissen über die Frage, wie viel soziale Gleichheit notwendig ist und von welchem Punkt an Ungleichheit sozial unannehmbar und wirtschaftlich schädlich wird.

Wir brauchen auch in Deutschland eine Diskussion darüber, wie viel soziale Ungleichheit wir hinnehmen können im eigenen Land und weltweit. Das hat übrigens mit einer Neiddiskussion nichts zu tun.

VII.

Freiheit und Gerechtigkeit – das sind Werte, an denen wir uns orientieren müssen, wenn wir die Globalisierung wirtschaftlich und politisch auf einen guten Weg bringen wollen.

Die Überschuldung vieler Länder ist nicht ein bloß ökonomisches Problem. Sie ist ein existentielles Problem für viele Menschen. Die Verschuldung ihrer Länder nimmt ihnen die Freiheit, an den Vorteilen der Globalisierung teilzuhaben.

Korruption und Misswirtschaft sind schlimme Ursachen der dramatischen Situation vieler Länder. Dagegen muss etwas in den Ländern selber getan werden. Auch die geltenden Regeln für den internationalen Kapitalverkehr machen aber fragwürdige Finanztransaktionen immer noch zu leicht.

Viel zu lange ist das Schuldenproblem der Entwicklungsländer nur als Problem zeitlich begrenzter Zahlungsunfähigkeit und nicht als strukturelles Problem verstanden worden. Die Bemühungen, eine Lösung durch immer neue Kredite und durch das Strecken der Schulden zu erzielen, mussten daher immer tiefer in die Krise führen.

Die Kölner Entschuldungsinitiative der G-8 im Jahr 1999 hat den dreiundzwanzig am höchsten verschuldeten Ländern bisher mit einem Volumen von dreiundfünfzig Milliarden US-Dollar geholfen. Das ist ein großer Schritt auf einem neuen Weg.

Alfred Herrhausen hatte übrigens schon Ende der achtziger Jahre dazu geraten, diesen Weg zu wählen. Den Gläubigerbanken hat er gesagt:

"Die Solvenzkrise bedarf zu ihrer Lösung auch der Schuldenerleichterung." Und er hat hinzugefügt: "Hier steht mehr auf dem Spiel als Kapital und Zinsen."

Darum brauchen wir weitere Initiativen. Wir brauchen eine Insolvenzordnung für Staaten.

Bei den bisherigen Versuchen, Schuldenprobleme zu lösen, treten die Gläubiger zugleich als Gutachter, als Kläger und als Richter auf.

Ich bin froh darüber, dass auch im Internationalen Währungsfonds jetzt ernsthaft über Reformen gesprochen wird.

Wenn es ein internationales Insolvenzverfahren gäbe, mit dem die Überschuldungsprobleme gelöst werden können, dann wäre das ein überzeugendes Signal für eine verantwortliche Gestaltung der Globalisierung. Wie bei einem privaten Konkurs sollte der Grundsatz gelten, die Geschädigten zu unterstützen und den Gestrauchelten wieder aufzuhelfen.

Ein faires Insolvenzverfahren für Staaten – das hat schon 1776 ein schottischer Nationalökonom gefordert, der noch heute von vielen fast wie ein Kirchenvater von Markt und Freihandel verehrt wird. *Adam Smith* wusste eben auch, wie notwendig die sichtbare Hand staatlicher Ordnungspolitik ist.

VIII.

Die armen Länder können viel tun, um sich selber zu helfen. Das setzt aber voraus, dass wir ihnen auch im Handel faire Chancen geben und unsere Wirtschaft nicht da abschotten, wo die Entwicklungsländer mit ihren Produkten konkurrenzfähig wären.

Der Chefvolkswirt der Europäischen Zentralbank, *Otmar Issing*, hat recht, wenn er feststellt: "Es ist schon ein seltsames Verständnis von Ethik und Moral, wenn reiche Länder die technischen Eliten aus Entwicklungsländern anheuern, gleichzeitig aber den Produkten, die in diesen Ländern mit billiger Arbeit produziert werden, den Zugang versperren."

Die Mitglieder der Welthandelsorganisation verhandeln seit vielen Jahren über weitere Liberalisierung. Da treffen unterschiedliche Interessen aufeinander. Häufig gilt für alle der Grundsatz: Wir sind für freien Welthandel, wenn er uns nutzt. Das kennen die Vereinigten Staaten von Amerika von uns und wir kennen es von ihnen.

Wir müssen unsere Märkte schrittweise für alle Produkte der Entwicklungsländer öffnen. Deshalb ist es zum Beispiel richtig, dass die Europäische Union ihre Export-Subventionen für Getreide in wenigen Jahren ganz abbauen will. Ich weiß freilich, dass das zu Strukturproblemen in unserer eigenen Wirtschaft führt. Darum muss sich die Politik rechtzeitig kümmern.

Von den Entwicklungsländern können wir nur dann erwarten, dass sie weltweit hohe soziale und ökologische Standards für die Produktion akzeptieren, wenn wir selber bereit sind, unsere Märkte zu öffnen. Durch finanzielle und technische Unterstützung müssen wir dazu beitragen, dass diese Länder die Standards einhalten können, die im Interesse aller nötig sind.

Übrigens: Heute haben neunzig Prozent der Gelder, die täglich um die Welt zirkulieren, nichts mehr mit dem Austausch von Gütern und Dienstleistungen zu tun. Über zwei Billionen Euro, über zweitausend Milliarden, wechseln täglich aus spekulativen Gründen immer wieder den Ort.

Das kann ganze Länder sozial und politisch destabilisieren, ja das kann sie in den wirtschaftlichen Ruin treiben.

Inzwischen gibt es eine ganz große Koalition, der nicht nur bekannte Globalisierungskritiker, sondern auch Politiker aus allen Lagern und Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaften angehören, die sich in einem einig sind: Wir müssen etwas gegen die Spekulation tun, und wir können auch etwas tun.

Ich weiß nicht, ob die sogenannte Tobin-Steuer auf Devisenspekulation das beste Instrument dafür ist. Ich weiß aber, dass die Politik dringend Instrumente für eine internationale Finanzmarktordnung schaffen muss, wenn sie dies Problem beherrschen will und damit sie es beherrschen kann.

IX.

Wenn Probleme global werden oder sind, dann muss auch die Politik global handeln. Da geht es um Klimaschutz und um das internationale Finanzsystem, um Standortwettbewerb und Sozialdumping, um Wirtschaftskrisen und Fluchtursachen. Wie wir die globalen Herausforderungen gleichberechtigt gestalten können, das diskutieren wir inzwischen unter dem englischen Schlagwort "global governance".

"Global governance" heißt nicht Weltregierung und schon gar nicht, dass der Nationalstaat überflüssig wird. Die Staatengemeinschaft muss aber konstruktiv zusammenwirken. Wir brauchen regionale und weltweite Kooperation, aber keinen Zentralismus, wir brauchen multilaterale Zusammenarbeit und nicht die Vorrangstellung einzelner.

Die weltweite Zusammenarbeit ist viel weiter fortgeschritten, als uns manchmal bewusst ist:

Globale und regionale Organisationen überwachen Wahlen, bekämpfen neue Formen der organisierten Kriminalität und beschließen über humanitäre Interventionen. Auch Rüstungskontrolle und Abrüstung sind wichtige Elemente eines internationalen Ordnungsrahmens.

Am wichtigsten sind die Vereinten Nationen. Sie müssen gestärkt werden. Die Vereinten Nationen sind ja weit mehr als der Weltsicherheitsrat. Sie beschäftigen sich mit Fragen der Gesundheit und des Arbeitsschutzes, mit globalen Umweltfragen und mit dem Kampf gegen Hunger und Armut.

Die Debatte über die Reform der Vereinten Nationen ist endlich im Gang. Es ist gut, dass sich viele daran beteiligen. Heute stehen wir vor anderen Aufgaben als vor fünfzig Jahren. Dem müssen die Vereinten Nationen Rechnung tragen.

"Global governance" – dazu gehört auch eine weltweit anerkannte Rechtsordnung. Wir brauchen zuverlässige und unabhängige Gerichte und Schiedsstellen, die Streitfälle schlichten, Verbrechen international ahnden und dafür sorgen, dass jeder die Hand des Rechts fürchten muss, der die internationale Ordnung verletzt. Ich gestehe: Es bereitet mir Sorge, dass das Projekt, einen Internationalen Strafgerichtshof einzurichten, jetzt einen so schweren Rückschlag erlitten hat.

Drei Institutionen bestimmen heute in besonderer Weise die Art und Weise, wie Globalisierung stattfindet: Der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und die Welthandelsorganisation. Die Arbeit dieser Institutionen wird natürlich auch kritisiert. Manche werfen ihnen vor, dass sie von einseitigen Interessen und unkritischer Marktgläubigkeit bestimmt seien.

Die Entwicklungsländer müssen stärkeres Gewicht bekommen in den Entscheidungsgremien von Weltbank, Weltwährungsfonds und Welthandelsorganisation. Diese Organisationen sind den Menschen auf dem ganzen Globus verpflichtet und nicht wirtschaftlichen oder anderen Einzelinteressen.

Wir Europäer müssen unsere Vorstellungen einer sozial und ökologisch verpflichteten Marktwirtschaft noch stärker als bisher einbringen. Auch das gehört dazu, wenn wir weltpolitisch mehr Verantwortung übernehmen sollen und wollen.

Regionale Kooperation stärkt internationale Zusammenarbeit. Sie gewinnt die Souveränität zurück, die demokratisch bestimmte Macht, die die einzelnen Nationalstaaten im Zuge der Globalisierung verloren haben. Die Europäische Union ist ein gelungenes Beispiel dafür. Sie kann und muss einen wichtigen Beitrag zur Globalisierung leisten. Als Antwort auf die Herausforderungen unserer Zeit ist sie ein Vorbild für andere Regionen.

Wichtige Impulse für die politische Gestaltung der Globalisierung gehen heute auch von den Nichtregierungs-Organisationen aus. Sie helfen, Probleme zu erkennen und Lösungsstrategien zu entwickeln.

Unternehmen und Unternehmer tragen Verantwortung nicht nur gegenüber ihren Eigentümern und ihren Arbeitnehmern. Sie haben auch eine gesellschaftliche Verantwortung in der Stadt, in der Region und in dem Land, in dem sie wirken. Bei vielen Unternehmen in Deutschland hat das gute Tradition.

Kofi Annan hat 1999 die multinationalen Unternehmen zu einem "global compact" aufgerufen. Sie sollen sich verpflichten, an allen Produktionsstandorten die Menschenrechte zu achten, weder Zwangsarbeit noch Kinderarbeit zu nutzen und ökologisch verantwortlich zu wirtschaften.

Diesem Aufruf sollten noch mehr Unternehmen folgen. Im Internet kann übrigens jeder nachschauen, welche Unternehmen sich weltweit ihrer sozialen Verantwortung stellen und wie sie das tun.

Alle multinationalen Unternehmen müssen sich die Frage stellen lassen, ob sie diese Standards einhalten.

Die Gewerkschaften haben sich seit ihrer Gründung immer international verstanden, weil Solidarität nicht an Grenzen Halt machen darf. Sie müssen heute mehr denn je dafür kämpfen, dass Arbeitnehmer in verschiedenen Ländern nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Jeder von uns kann etwas tun. Jeder kann zu einem fairen Welthandel beitragen. Das scheint naiv, aber es gibt gute Beispiele dafür.

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher kaufen fair gehandelten Kaffee, Orangensaft und Kakao.

Waren mit "Transfair-Siegeln" hatten im vergangenen Jahr in Deutschland einen Umsatz von dreiundfünfzig Millionen Euro. Beim Kaffee liegt ihr Marktanteil nur bei einem Prozent, bei Tee nur bei 2,5 Prozent. Da ist wahrlich noch viel Spielraum nach oben. Ein anderes Beispiel ist das Warenzeichen "Rugmark", das garantiert, dass ein Teppich nicht von Kindern geknüpft worden ist.

Für einen fairen Welthandel haben sich schon früh die christlichen Kirchen eingesetzt. Dafür möchte ich ihnen danken. Kirchen wirken weltweit und sind gleichzeitig in Gemeinden und Gemeinschaften verwurzelt. Sie geben vielen Menschen Heimat und den Blick für die Nöte der Welt. Beides brauchen wir gerade in Zeiten der Globalisierung.

Übrigens: Wie sehr unsere Konsumgewohnheiten die Verkehrssituation und die Umwelt beeinflussen, das zeigt mir das folgende Beispiel. Wir haben uns inzwischen daran gewöhnt, dass es bei uns fast überall Mineralwasser aus der ganzen Welt zu kaufen gibt.

Manche sagen: Solange jemand bereit ist, den Preis dafür zu bezahlen, geht das in Ordnung. Aber ist es denn wirklich richtig, dass in kleine Glasflaschen abgefülltes Wasser auf Schwerlastern über die Alpen gefahren wird oder aus Neuseeland zu uns kommt? Dies Wasser lässt sich nur verkaufen, weil die Umweltkosten nicht im Preis enthalten sind, die der Transport über tausende Kilometer verursacht.

Hier werden Kosten auf die Allgemeinheit abgewälzt. Hier wird auf Kosten zukünftiger Generationen gewirtschaftet.

Das leisten wir uns schon zu lange. Das kommt uns auf Dauer teuer zu stehen. Wir sollten uns nicht alles leisten, was wir heute bezahlen können.

X.

Mit Globalisierung verbinden viele Menschen die Angst, etwas zu verlieren: Heimat, Identität, die Möglichkeit, auf das Einfluss zu nehmen, was das eigene Leben bestimmt. Für andere Länder gilt das gewiss noch viel stärker als bei uns in Deutschland.

Wir alle wissen, wie schwierig es schon ist, die wirtschaftliche Globalisierung Schritt für Schritt politisch zu gestalten. Noch ungleich schwieriger aber ist es zu verhindern, dass Globalisierung auch zum Verlust kultureller Vielfalt und kultureller Identität führt.

Wir erleben ja heute nicht so sehr das Entstehen einer neuen Kultur aus vielen verschiedenen Wurzeln. Was uns bei uns begegnet, das ist europäisch und nordamerikanisch geprägt und uns daher in Vielem vertraut. Für viele

Menschen bedeutet Globalisierung aber, dass ihre Traditionen und ihre Weltsicht verdrängt und überlagert werden.

Diese Menschen kennen die Vorteile, die der wirtschaftliche Fortschritt mit sich bringt, und sie schätzen diese Vorteile. Sie merken aber auch, wie wenig ihre Überlieferungen, ihre Kultur, einfach: ihr Anderssein respektiert wird, wenn es darum geht, dem wirtschaftlichen Fortschritt, dem globalen Markt den Weg zu ebnen.

Diese Menschen fühlen sich in ihrer Würde verletzt. Sie fühlen sich als Verlierer und viele sind es tatsächlich. Wer sich heimatlos und entwurzelt fühlt, der wird leicht zum Opfer fundamentalistischer oder populistischer Parolen. Das erleben wir seit vielen Jahren nicht nur in fernen Ländern. Politische Extremisten finden auch in europäischen Ländern viel Zulauf und gewinnen bei Wahlen erschreckend viele Stimmen.

Wir können diese gefährliche Entwicklung nur eindämmen, wenn wir Entfremdungsgefühle ernst nehmen und ihren Ursachen nachgehen. Eine Globalisierung, die Menschen überfordert, schadet letztlich unseren Gesellschaften insgesamt. Auch das zeigt, dass Globalisierung politisch gestaltet werden muss.

Ich spreche viel und oft über die Begegnung und über den Dialog der Kulturen. Das ist ein ganz wichtiges Thema. Dabei muss aber noch viel stärker als bisher in den Blick kommen, dass wir den Dialog auch im eigenen Land brauchen.

Einen wirklichen Dialog kann man nur führen, wenn die beteiligten Partner sich gegenseitig wirklich ernst nehmen, wenn das Bewusstsein und das Gefühl gleichen Wertes und gleicher Würde vorhanden ist.

Wer einen Dialog führt, der muss auch akzeptieren, dass er nicht allein im Vollbesitz der ganzen Wahrheit ist. Um es mit den Worten von *Hans Georg Gadamer* zu sagen: Wer in einen Dialog eintritt, der lässt sich darauf ein, dass der Andere vielleicht Recht haben könnte.

Nur wenn wir bereit sind, unterschiedliche kulturelle, religiöse, wirtschaftliche und politische Identitäten und gesellschaftliche Gestaltungsideen zu respektieren, nur dann gelingt es uns, im eigenen Land und in der einen Welt zusammen zu arbeiten und friedlich zusammen zu leben.

XI.

Das internationale Umfeld, in dem die deutsche Wirtschaft agiert, hat sich in den letzten Jahren verändert. Der internationale Wettbewerb ist schärfer geworden. Das spüren nicht nur Unternehmer, das spüren auch die Arbeitnehmer.

Handwerksbetriebe merken, dass die Zahl der Anbieter für Vorprodukte sinkt, dass die Nachfragemacht großer Konzerne zunimmt, dass der Preisdruck steigt.

Noch nie haben sich so viele Arbeitnehmer Sorgen gemacht, ob ihr Unternehmen zum Übernahmeobjekt ausländischer Konzerne werden könnte und was dann aus ihnen würde. Das ist Gesprächsthema in den Betrieben, an der Theke und zu Hause.

Die Menschen stellen fest:

Die immer wieder geforderte permanente Mobilität hat konkrete Auswirkungen für die Familien, für den Freundeskreis oder den Verein.

Wenn beide Ehepartner berufstätig sind und beide flexibel und mobil sein sollen, dann stehen sie vor der Frage, ob einer von ihnen den Beruf aufgeben muss oder ob die Wochenend-Ehe zum Normalfall werden soll.

Unser Grundgesetz schützt Ehe und Familie besonders. Dennoch scheitern Pläne und Beziehungen an Rahmenbedingungen, die besonders Müttern immer wieder ein schlechtes Gewissen machen, weil sie keine gute Betreuung für ihre Kinder finden.

Menschen sind nicht so mobil und nicht so bindungslos wie Kapital, und sie werden und sie wollen es auch nie sein. Wir brauchen Heimat und Bodenhaftung. Wir brauchen familiäre Bindungen, Freunde, Bekannte, ein starkes soziales Netz. Menschen brauchen Wärme, und sie brauchen Geborgenheit. Wer das für altmodisch hält, der täuscht sich.

Die Politik muss Ängste und Unsicherheiten ernst nehmen. Sie muss Orientierung bieten.

Manche deutsche Unternehmen versuchen, dem Begriff der Flexibilität in ihrer Personalpolitik einen neuen Sinn zu geben: Sie wollen die Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter flexibel aufnehmen. Sie wissen: Ein Unternehmen, das die Interessen und die Lebenssituation der Beschäftigten nicht ernst nimmt, das wirtschaftet auf Dauer nicht erfolgreich.

Das wird in den kommenden Jahren noch wichtiger, wenn die Zahl der Berufstätigen aus demographischen Gründen zurückgehen wird.

Unternehmen erwarten von der Politik zu Recht, dass sie ihnen Planungssicherheit gibt. Weniger Sicherheit als den Unternehmen darf man auch den Menschen nicht zumuten.

Ein soziales Sicherungssystem, das die großen Lebensrisiken auffangen kann, stärkt die Freiheit des Einzelnen. Wer Angst hat vor dem, was morgen wird, der klammert sich mit aller Kraft an das, was heute ist. Ein Grundgefühl von Sicherheit und Verlässlichkeit macht offen für neue Wege.

Der Sozialstaat ist kein Bremsklotz für die wirtschaftliche Dynamik. Im Gegenteil: Richtig geordnet stärkt er die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, weil er die Menschen entlastet und Freiraum schafft für Kreativität und Leistung.

Ganz gewiss brauchen wir Reformen bei den sozialen Sicherungssystemen. Wir müssen über *Bismarck* hinaus, aber nicht hinter *Bismarck* zurück. Dass die Menschen auf Solidarität und Gerechtigkeit im Inneren vertrauen können, das ist die Voraussetzung dafür, dass wir mehr Gerechtigkeit im globalen Maßstab erreichen können.

Nicht nur in Deutschland führen wir seit vielen Jahren eine Standortdebatte. Ich trete dafür ein, dass wir offen über Probleme und Mängel, über Schwächen und Versäumnisse sprechen.

Ich bin aber auch immer wieder erstaunt darüber, mit welcher Lust und mit welcher Energie wir unser Land schlecht reden und unsere Zukunft schwarz malen. Ist diese Art der Standortdebatte inzwischen nicht selber ein Standortproblem?

Ohne Vertrauen in die eigene Kraft kann kein Einzelner und kann kein Land seine Zukunft gestalten. Wir haben keinen Grund zur Selbstzufriedenheit, aber viele Gründe zu Selbstvertrauen. Die Geschichte seit Kriegsende und nach der staatlichen Einheit Deutschlands zeigt: Wir können stolz sein auf das Erreichte, und wir können Vertrauen haben in unsere Gestaltungskraft. Das gilt nicht zuletzt auf wirtschaftlichem Gebiet:

Wir haben hervorragend qualifizierte Arbeitnehmer.

Deutschland ist die zweitgrößte Exportnation der Welt. Das ist nicht gerade ein Zeichen für mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Die USA, Japan und Deutschland bilden das Spitzentrio beim weltweiten Handel mit High-Tech-Waren.

All das ist keine Selbstverständlichkeit. Das verdanken wir der Arbeit und der Motivation der Menschen in Deutschland. Dafür, dass das so bleibt, müssen wir die Voraussetzungen immer wieder neu schaffen. Das kann uns auch in Zeiten der Globalisierung gelingen.

XII.

Ich wiederhole: Viele Menschen verbinden mit dem Wort Globalisierung Sorgen und Ängste.

Wir können die Globalisierung als Chance nutzen, wenn wir sie nicht als Schicksal hinnehmen, sondern als politische Aufgabe entdecken und ernst nehmen.

Die Globalisierung ist eine Chance, wenn wir uns am Leitbild der Freiheit und Gleichheit aller Menschen orientieren.

Die Globalisierung ist eine Chance, wenn Menschen unterschiedlicher Kulturen einander achten.

Für uns in Deutschland ist die Globalisierung eine Chance, wenn wir unser Bildungswesen für alle verbessern, wenn wir etwas für alle tun, für die besonders Begabten genauso wie für jene, die sich schwer tun, für Naturwissenschaften und Sprachen genauso wie für die musische Erziehung.

Die Globalisierung ist eine Chance für uns, wenn wir es schaffen, unser Steuersystem einfacher, transparenter und gerechter zu gestalten. Moderne Steuerpolitik darf nicht zum Steuersenkungswettlauf werden – weder zwischen Parteien noch zwischen Staaten.

Die Globalisierung ist eine Chance für uns, wenn wir unsere Sozialsysteme stärken, wenn wir sie solidarisch halten und effizienter organisieren.

Die Globalisierung ist eine Chance für uns, wenn wir die öffentliche Verwaltung leistungsfähiger und bürgernäher machen, weil wir den Wert öffentlicher Institutionen kennen.

Die Globalisierung ist eine Chance für uns, wenn wir wissen, wo wir zu Hause und wo wir verwurzelt sind. Dann gelingt es uns auch, Fremde zu integrieren und Zuwanderung zu gestalten.

Ob wir Erfolg haben, das hängt auch davon ab, dass wir Verlierer nicht an den Rand drängen, sondern dass alle die Möglichkeit haben, aus ihrem Leben etwas zu machen.

Wenn Menschen sich abgehängt fühlen, wenn sie erleben, dass die Globalisierung ohne sie oder gar gegen sie läuft, dann werden sie zu Gegnern der Globalisierung und auch zu Gegnern von Demokratie und Rechtsstaat.

Die Globalisierung fordert uns heraus. Wir müssen und wir können sie politisch gestalten. Das erfordert viel, aber nicht mehr als wir leisten können.

Wir haben gelernt, dass der Staat keine Wunder vollbringen kann. Wir sollten darüber nicht vergessen, dass auch der Markt nicht die Patentlösung für jedes Problem bieten kann – bei allem, was er leistet.

Die Globalisierung wird dann ein Erfolg, wenn die Dynamik der Marktkräfte politisch in gute Bahnen gelenkt wird. Die Menschen überall auf der Welt müssen erleben, dass sie im Mittelpunkt stehen. Sie müssen erkennen können: Die Politik und die Wirtschaft werden um der Menschen willen gemacht. Das gilt es neu zu entdecken.

Teilnehmer am Forschungssymposium

von Arnim, Hans Herbert, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbes. Kommunalrecht und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Beck, Dieter, Privatdozent, Dr., Forschungsreferent, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Belke, Ansgar, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Außenwirtschaft, Universität Hohenheim, Stuttgart

Bohne, Eberhard, Universitätsprofessor, Dr., M.A., Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Politik und Recht im Bereich von Umwelt und Energie, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Böhret, Carl, em. Universitätsprofessor, Dr., Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Caesar, Rolf, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Finanzwissenschaft, Universität Hohenheim, Stuttgart

Derlien, Hans-Ulrich, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Dietze, Doris, Assessorin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Duwendag, Alexander, Dipl.-Ing., MBA, Porsche Aktiengesellschaft, Stuttgart

Duwendag, Dieter, em. Universitätsprofessor, Dr., Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

El-Shagi, Makram, Dr., Universität Mannheim, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Internationale Wirtschaftsbeziehungen

Fisch, Rudolf, Universitätsprofessor, Dr., Rektor, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Lehrstuhl für empirische Sozialwissenschaften, unter besonderer Berücksichtigung der Verwaltung

Fisch, Stefan, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte, insb. Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Franz, Wolfgang, Universitätsprofessor, Dr. Dr.h.c.mult., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim; Präsident, ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim; Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Frenkel, Michael, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomik und Internationale Wirtschaftsbeziehungen, WHU – Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung, Koblenz

Gaab, Werner, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomik, Universität Duisburg-Essen

Gebauer, Klaus-Eckart, Professor, Dr., Direktor beim Landtag Rheinland-Pfalz, Mainz

Hill, Hermann, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Kim, Hwan Hak, Doktorand, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Kloten, Norbert, em. Universitätsprofessor, Dr. Dres.h.c., Tübingen

Knorr, Andreas, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. nationale und internationale Wirtschaftspolitik, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Koch, Christian, Privatdozent, Dr., Forschungsreferent, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

König, Klaus, em. Universitätsprofessor, Dr. Dr., Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Kopf, Johannes, Regierungsrat, Dr., Mag.rer.publ., Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz, Mainz

Kösters, Wim, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Ruhr-Universität Bochum

Littmann, Christa, Dr.med., Hamburg

Littmann, Konrad, em. Universitätsprofessor, Dr., Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Magiera, Siegfried, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Völker- und Europarecht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Merten, Detlef, Universitätsprofessor, Dr. Dr., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Wirtschaftsverwaltungsrecht und Sozialrecht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Pitschas, Rainer, Universitätsprofessor, Dr., Dipl.-Verwaltungswirt, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Entwicklungspolitik und Öffentliches Recht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Pohl, Rüdiger, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geld und Währung, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle

Reinermann, Heinrich, em. Universitätsprofessor, Dr., Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Rollecke, Gerd, em. Universitätsprofessor, Dr., Ehrenmitglied des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Rübel, Gerhard, Universitätsprofessor, Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie, insb. Internationale und Monetäre Ökonomik, Georg-August-Universität Göttingen

von Rüden, Bodo, Professor, Dr., Fachhochschule Bielefeld

Saatweber, Vera Silke, Dipl.-Kulturpädagogin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Sander, Harald, Professor, Dr., Fachhochschule Köln

Sautter, Hermann, em. Universitätsprofessor, Dr., Georg-August-Universität Göttingen

Schlesinger, Helmut, Professor, Dr. Dr.h.c.mult., Präsident der Deutschen Bundesbank i.R., Oberursel

Schmidt, Oliver, Dipl.-Volkswirt, Dr., Deutscher Entwicklungsdienst (DED), Bad Honnef

Schwarting, Gunnar, Professor, Dr., Geschäftsführer des Städtetags Rheinland-Pfalz, Mainz

Seckelmann, Margrit, Assessorin, Dr., M.A., Institutsreferentin, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Senti, Richard, em. Universitätsprofessor, Dr., ETH – Eidgenössische Technische Hochschule Zürich/Schweiz

Siedentopf, Heinrich, Universitätsprofessor, Dr. Dr.h.c., Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Sommermann, Karl-Peter, Universitätsprofessor, Dr., Prorektor, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung

Sperber, Herbert, Professor, Dr., Fachhochschule Nürtingen – Hochschule für Wirtschaft, Landwirtschaft und Landespflege –

Stehr, Uwe, Professor, Dr., Fachhochschule Nürtingen – Hochschule für Wirtschaft, Landwirtschaft und Landespflege –

Stierle-von Schütz, Ulrike, Dipl.-Volkswirtin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen – Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft –

Stierle, Michael H., Dipl.-Volkswirt, Dr., Administrator, European Commission – Economic and Financial Affairs Directorate-General, Brüssel/ Belgien

Wagner, Hellmut, Professor, Dr., Geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Zentrum für Wissenschaftsmanagement (ZWM), Speyer/Karlsruhe

von Weizsäcker, Ernst Ulrich, Professor, Dr. Dr.h.c.; MdB; Vorsitzender des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Deutscher Bundestag, Berlin; Mitglied der Weltkommission für soziale Fragen der Globalisierung

Ziekow, Jan, Universitätsprofessor, Dr., Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht

- Modernisierung in Staat und Verwaltung
- Verwaltung in der Mehrebenenpolitik
- Verwaltung zwischen Staat und Gesellschaft

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2 • 67324 Speyer • Postfach 1409
Tel.: 06232/654386 • Fax: 06232/654290
e-mail: foev@foev-speyer.de • Internet: http://www.foev-speyer.de
ISBN 3-932112-81-4 • ISSN 0179-2326