

DER BÜRGER
IM STAAT

49. Jahrgang **Heft 4** 1999

Das Ende der Politik?

Staat

Wirtschaft

Globalisierung



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

DER BÜRGER IM STAAT

Herausgegeben von der
Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

49. Jahrgang **Heft 4** 1999

Schriftleiter
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling
Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Fax (07 11) 16 40 99-77

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	197		
Henning Klodt Globalisierung: Hintergründe und Perspektiven	199		
Edgar Grande Dominiert der globale Markt die Politik?	205		
Klaus-Dieter Schmidt Auf dem Wege zum Minimalstaat?	212		
Johann Eekhoff Wirtschaftspolitik unter Globalisierungsdruck?	217		
Eva Lang Marktlösung oder Staatsintervention – eine falsche Alternative	221		
Eckart Koch Auf dem Wege zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung	226		
		Hans-Dietrich von Loeffelholz Wie dem Steuer- und Sozialdumping begegnen?	232
		Aus unserer Arbeit	239
		Das politische Buch	245

Einzelbestellungen und Abonnements bei der
Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: Seite 204

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel
mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte
Kunden-Nr. an

Das Ende der Politik?

Ein Gespenst scheint umzugehen in Europa: das Gespenst der Globalisierung, das zumindest in Deutschland große Ängste auslöst. Massenarbeitslosigkeit, Firmenpleiten und leere öffentliche Kassen, selbst die Schwierigkeiten der sozialen Sicherungssysteme infolge geringerer Steuer- und Beitragseinnahmen werden der Globalisierung anzulasten versucht. Die Gefahr geringerer Umweltstandards wird in Hinblick auf die Globalisierung der Wirtschaft beschworen. Schlimmer noch: Die Handlungsfähigkeit von Politik selbst scheint in Frage gestellt, schon heute seien es die weltweit operierenden multinationalen Unternehmen, die die Politik bestimmten, ihrem Diktat hätten sich die Nationalstaaten zu beugen. Bedeutet Globalisierung letztlich das Ende von Politik? Das ist die Kernfrage dieses Heftes unserer Zeitschrift „Der Bürger im Staat“. Die Idee zu diesem Heft entstand im Zusammenhang mit der Bundesfachtagung für Volkswirte an Fachhochschulen und Gesamthochschulen, die vom 5. bis 7. Mai 1999 an der Fachhochschule Nürtingen stattfand. Ein Teil der Beiträge geht auf diese Veranstaltung zurück.

Zweifellos stellt Globalisierung eine Herausforderung dar: für Unternehmen, die sich in weltweiter Konkurrenz behaupten müssen; für Standorte, die ebenfalls weltweit gegeneinander konkurrieren; und in der Folge davon eben auch für Politik und öffentliche Verwaltung, die beide ihren Teil dazu beitragen müssen, Standorte konkurrenzfähig zu halten.

Standortqualität läßt sich definieren – mit den Worten des Wirtschaftswissenschaftlers Herbert Giersch – als „Attraktivität in Bezug auf mobile Ressourcen“. Unter mobilen Ressourcen versteht man in der Außenwirtschaftstheorie im Wesentlichen das Kapital, das weltweit seine günstigsten Anlagemöglichkeiten sucht. Es ist in den letzten Jahrzehnten wirklich mobil geworden – mit der zunehmenden Öffnung der Grenzen zwischen westlichen Industrieländern auch für den Kapitalverkehr sowie mit der Transformation ehemals sozialistischer Wirtschaftsordnungen. Zuvor konnte das Kapital als immobiler Produktionsfaktor betrachtet werden, der zusammen mit weiteren wie Klima, Rohstoffen und Energie, Grund und Boden sowie Arbeitskräften die Qualität eines Standorts bestimmte. Solange diese Produktionsfaktoren räumlich gebunden waren, konnte der Staat eine nationale Wirtschaftspolitik betreiben, eine nationale Steuerpolitik inbegriffen. Die Betroffenen konnten murren, aber nicht mehr: „Voice-Option“ nennt das der Ökonom Alfred O. Hirschmann.

Die geschlossenen Volkswirtschaften sind längst zur integrierten Weltwirtschaft zusammengewachsen, zum Nutzen aller Beteiligten, wenn auch für die einen mehr, für die anderen weniger. Eine qualitativ neue Situation hat sich durch die rasante Entwicklung der Informations-, Kommunikations- und Steuerungstechnologien ergeben: Information ist der Rohstoff der Zukunft geworden, und dieser Rohstoff ist immer leichter verfügbar und wird immer billiger. Von daher ergeben sich ganz neue Standortkonstellationen. War in der Vergangenheit für eine sog. „Weltfirma“ charakteristisch, daß sie von einem festen nationalen Standort aus weltweit Handel trieb, ihre Produkte weltweit absetzte, so bedeutet Globalisierung heute demgegenüber den Aufbruch der Wertschöpfungsketten, d.h. daß Produktions-

bestandteile, mehr noch: die verschiedenen Unternehmensfunktionen aufgesplittert und weltweit gestreut werden können, um die Unternehmensziele – d.h. letztlich den Gewinn – zu optimieren. So wird z. B. die Forschung an einem Ort geleistet, die Produktion, ja sogar Teile der Produktion ganz wo anders. Marketing und Buchhaltung sind auf weitere Standorte verteilt. Entwicklung, Produktion und Vermarktung eines einzigen Produkts können sich somit weltweit vollziehen, ganz gleich, ob es sich um ein Auto, einen Bildband oder um einen Pullover handelt.

Für die Unternehmen als „global players“ bedeutet das: Zur „Voice-Option“ ist eine „Exit-Option“ hinzugekommen – sie können wegziehen. Von der nationalstaatlichen Politik wird das vielfach als Drohung, ja Bedrohung wahrgenommen, die öffentliche Meinung sieht darin eine Absicht zur Steuerhinterziehung und vor allem auch die Tendenz zu Sozial- und Umweltdumping. Denn Arbeitsplätze können verlagert werden, wenn die Arbeitskosten zu hoch und die Umweltauflagen anderswo geringer erscheinen. Ist es jetzt die Politik, der nur noch übrig bleibt zu murren? Oder anders gefragt: Wie kann darauf reagiert werden?

Globalisierung bedeutet in der Tat für die Standorte, für die Nationalstaaten und ihre Regionen, für die Politik ganz allgemein, daß sie wie die Unternehmen untereinander in eine weltweite Konkurrenzsituation geraten sind, daß sie wetteifern (müssen) um die günstigsten Bedingungen für das weltweit hochmobile Kapital. Ein grundlegender Irrtum ist es jedoch, zu meinen, diese Bedingungen bestünden vorrangig oder gar ausschließlich in möglichst geringen Löhnen, in niedrigen Lohnnebenkosten und als Folge davon in schlechter sozialer Absicherung, in niedrigen Umweltstandards. Die Qualität eines Standorts ist von einem ganzen Bündel von Gegebenheiten abhängig, für die zu sorgen Aufgabe von Politik ist. Kein Betrieb zieht weg aus Unmut über einen einzigen Politikbereich, es muß schon ein ganzes Bündel von Standortbedingungen sein, die als ungünstig wahrgenommen werden.

Die Grundanforderung, die Wirtschaft stellt, ist Stabilität: und zwar politische Stabilität, ökonomische Stabilität, soziale Stabilität. Alle drei Stabilitätsbereiche stehen wiederum untereinander in Verbindung, hängen voneinander ab, fördern sich wechselseitig: Ökonomische Stabilität führt zu sozialer Stabilität, und beides wiederum ist die Voraussetzung politischer Stabilität – und umgekehrt.

Politische Stabilität ist letztlich am besten gegeben durch eine gut funktionierende Demokratie, die auf gleichen politischen Teilnahmekancen für alle beruht, deren Verfassung vor Machtmißbrauch schützt, Rechtssicherheit bietet, Grundrechte für alle sichert und die Mechanismen für einen vernünftigen, fairen Interessenausgleich beinhaltet. Die Institutionen des Staates müssen gut funktionieren, d.h. sowohl effektiv, also zielgenau, als auch effizient, also mit einem optimalen Verhältnis von Aufwand und Ertrag. Berechenbarkeit und Verlässlichkeit sind Grundforderungen an das politische System, nicht nur, aber auch von Seiten der Wirtschaft. Von daher rührt der hohe Stellenwert der Rechtsordnung und der Rechtsstaatlichkeit. Darüber hinaus muß der Staat in der Lage sein, auf der Grundla-

ge der Rechtsstaatlichkeit die Sicherheit der Menschen zu garantieren. Schließlich muß die Verwaltung gut funktionieren und unbestechlich sein. Wer sich die Bedeutung politischer Stabilität klar macht und sich vor Augen hält, wovon sie abhängt, wird nicht verwundert sein, daß eine Zeitung aus einem als erzkapitalistisch eingestuftem Land wie der Schweiz die beste Auslandsberichterstattung im deutschsprachigen Raum aufweist: die „Neue Zürcher Zeitung“. Investoren wollen wissen, ob die politischen Verhältnisse jeweils so stabil sind, daß sie es wagen können, ihr Geld in einem Land anzulegen. Mit Schönfärberei und versteckter Sympathie für autoritäre Herrscherfiguren auf tönernen Füßen ist ihnen nicht gedient.

Soziale Stabilität ist gegeben, wenn die Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht allzu krass in die Augen stechen; aber auch, wenn durch ein gutes soziales Netz jeder sicher sein kann, bei Krankheit, im Alter und in der Not abgesichert zu sein. Natürlich wird das Ausmaß jeweils strittig sein. So wird darauf zu achten sein, daß Not angemessen definiert und Hilfe zielgerichtet gewährt werden. Wenn durch soziale Hilfen Nichtstun und Bequemlichkeit gefördert werden, wird mit einem solchen System sozialer Sicherheit ein Land im internationalen Standortwettbewerb bald nicht mehr konkurrenzfähig sein.

Zur ökonomischen Attraktivität gehören Arbeitskräfte, die sowohl gut ausgebildet als auch hochmotiviert sind. Hier ist das Bildungssystem gefordert bzw. die Bildungspolitik, die die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen hat. Bildung hat zweifellos ihren eigenen Wert, sie muß aber auch ihren Beitrag dazu leisten, daß sich dem Einzelnen Chancen eröffnen – und dazu gehört ein gewisser Einklang mit den Bedürfnissen der Gesellschaft als ganzer. Erziehung muß Fähigkeiten und Fertigkeiten, aber auch Tugenden vermitteln: Kreativität, Innovationsbereitschaft mit Lust am Entdecken, am Tüfteln, Teamfähigkeit, soziale Verantwortung, wohl auch Disziplin, Fleiß, Sparsamkeit. – Zur Attraktivität eines Standorts gehört zudem die Ausstattung mit leistungsfähiger Infrastruktur.

Die Standortgunst wird gefördert durch einen hohen Freizeitwert, durch Umweltqualität, durch eine hohe Bandbreite und Qualität von kulturellen Angeboten. Denn zu den „mobilen Produktionsfaktoren“, für die ein Standort attraktiv sein muß, gehören inzwischen längst das Führungspersonal und die Menschen im Bereich von Forschung und Entwicklung! Zwar sind Arbeitskräfte selbst im Zeitalter der Globalisierung nach wie vor vergleichsweise immobil, das trifft aber für Führungskräfte und Spezialisten nicht in gleichem Maße zu. Schaut man auf diese – von der Wissenschaft als „weich“ bezeichneten – Standortfaktoren, stehen wir in Deutschland so schlecht nicht da: durch die große Streuung attraktiver kultureller Zentren als Erbe der Kleinstaaterie, die dadurch bedingte Streuung von gewerblichen Zentren und der Siedlung in ihrem Gefolge, Umweltqualität nicht zuletzt auf Grund eines verbreiteten Wertkonservatismus bei Politikern, Unternehmern und Arbeitnehmern.

Natürlich sind Lohn- und Lohnnebenkosten von hoher Bedeutung, doch sie relativieren sich. Niemand wird in einem Land mit unstabilen Verhältnissen investieren, nur weil dort die Lohnkosten gering sind. Entscheidender als Lohnkosten ist die Produktivität, und die ist neben dem Kapitaleinsatz auch von Ausbildungsniveau und Arbeitsmotivation abhängig. In Sachen Produkti-

vität braucht sich Deutschland schon innerhalb der EU hinter niemandem zu verstecken. Hohe Löhne lassen sich also immer dann durchsetzen und behaupten, wenn dahinter eine hohe Leistungsfähigkeit steht. Erforderlich ist dabei jedoch eine entsprechende Differenzierung des Arbeitsmarktes und der Löhne.

Die Besteuerung von Investitionskapital ist zur Zeit ein politisch heißes Thema in Deutschland. Mobile Produktionsfaktoren sind von Natur aus schwer zu besteuern, wegen der „Exit-Option“, vom ökonomischen Sinn gar nicht zu reden. Investitionskapital läßt sich in dem Maße besteuern, als die über das Kapital Verfügenden den Eindruck haben, sie bekommen dafür den entsprechenden Gegenwert. Die Steuer wird damit faktisch zu einer „Gebühr“.

In Hinblick auf die Globalisierung ist entscheidend, daß Nationalstaaten sich künftig wie Unternehmen verhalten, die weltweit untereinander konkurrieren, nämlich um „mobile Produktionsfaktoren“, nicht zuletzt also um ansiedlungswillige Unternehmen:

- Wer hat am meisten an politischer, sozialer und wirtschaftlicher Stabilität zu bieten?
- Wer hat die besten Institutionen – unter dem Aspekt von treffgenauer Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit?
- Wer verfügt über die besten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen?
- Wer bietet die besten, leistungsfähigsten Arbeitskräfte?
- Wer hat den am besten funktionierenden Arbeitsmarkt?

Globalisierung ist schließlich auch eine Herausforderung für die Pflege von Natur und Umwelt, von Kultur und Heimat: Gerade wenn sich die Zusammenhänge des Wirtschaftens weltweit auflösen und neu verknüpfen, für die einzelnen Beschäftigten nicht mehr zusammenhängend sichtbar sind, kann ein verstärktes Bedürfnis nach Zusammenhängen, nach Überschaubarkeit, nach Wiedererkennen, nach menschlicher Nähe, nach Halt entstehen – und das heißt auch: nach Sinngebung, nach Heimat.

Politische Bildung ist durch den Prozeß der Globalisierung mehrfach gefordert: Sie kann ihren Beitrag zur Standortqualität leisten, indem sie „Demokratiepflege“ betreibt. Mehr noch: Wenn Information zum Rohstoff der Zukunft geworden ist, dann muß auch mehr Information über das eigene politische System, über das anderer Länder wie über weltpolitische Zusammenhänge verbreitet werden, müssen Raster der Informationsverarbeitung und -Strukturierung zur Verfügung gestellt werden.

Um auf die eingangs gestellte Frage zurückzukommen: Das Gespenst der Globalisierung muß vielfach dazu herhalten, eigenes politisches Versagen zu verdecken. Reformblockaden in Deutschland sind nicht durch die Globalisierung bedingt. Daß Globalisierung eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik möglich macht und sogar eine Anhebung von Umweltstandards zuläßt, haben Staaten bewiesen, die sehr viel stärker in den Weltmarkt verflochten sind als Deutschland, so die Niederlande. Handlungsspielräume nach oben sind in den Bereichen Sozial- und Umverteilungspolitik wie Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik theoretisch ableitbar und empirisch nachgewiesen. Mit den Worten von Henning Klodt: „Globalisierung bedeutet nicht das Ende jeder Politik, sondern nur das Ende schlechter Politik.“

Hans-Georg Wehling

Bedrohung oder Chance?

Globalisierung: Hintergründe und Perspektiven

Auf dem Weg zur integrierten Weltwirtschaft

Von Henning Klodt

Prof. Dr. Henning Klodt leitet die Abteilung „Wachstum, Strukturwandel und internationale Arbeitsteilung“ am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

Die Weltwirtschaft ist in zunehmendem Maße integriert. Nationale Schutzzäune, hinter denen sich altvertraute soziale Institutionen und ein hohes Lohnniveau aufrecht erhalten lassen, werden brüchiger und brüchiger. Für hochentwickelte Länder wie die Bundesrepublik Deutschland stellt sich damit die Frage, wie sie auf die Herausforderungen der Globalisierung reagieren sollen. Sollen sie versuchen, sich abzuschotten durch nationale Protektionsmaßnahmen oder durch internationale Vereinbarungen über „fairen“ Wettbewerb auf den Weltmärkten? Oder sollen sie die Herausforderungen annehmen, indem sie ihre Volkswirtschaften für die internationale Konkurrenz öffnen, um auf diese Weise die Wachstums- und Beschäftigungspotentiale der Globalisierung positiv für sich zu nutzen? Auch für die Globalisierung gilt die Lebensregel: Angst ist ein schlechter Ratgeber. Wer wie gebannt auf die „Globalisierungsfalle“ starrt, ohne die Chancen einer vertieften internationalen Arbeitsteilung zu erkennen, wird kaum damit rechnen dürfen, zu den Gewinnern des weltwirtschaftlichen Strukturwandels zu gehören. Ratsamer erscheint es, sich flexibel auf den Strukturwandel in der Weltwirtschaft einzustellen, um nicht nur Anpassungskosten tragen zu müssen, sondern auch die Vorteile der Globalisierung nutzen zu können.

Vom Produktwettbewerb zum institutionellen Wettbewerb

Der Prozess der Globalisierung kann als Entwicklungsschritt von der geschlossenen Volkswirtschaft zur integrierten Weltwirtschaft verstanden werden. Getrieben wird die Globalisierung durch eine zunehmende internationale Faktormobilität, insbesondere der Faktoren *Sachkapital* und *technisches Wissen*, die international mobil geworden sind. Logisch vorgelagert, wenn auch nicht unbedingt zeitlich vorausgehend zur Globalisierung, ist die *Handelsintensivierung*, die die zunehmende internationale Mobilität von Gütern beschreibt. Das unmittelbare Ergebnis der Handelsintensivierung ist somit die weltweite Integration der Gütermärkte; das Ergebnis der Globalisierung ist die weltweite Integration der Faktormärkte.

Welche Konsequenzen die Globalisierung für die nationalen Handlungsspielräume hat, läßt sich relativ leicht nachvollziehen, wenn man sich vor Augen hält, dass Globalisierung in erster Linie eine Verschärfung des internationalen Wettbewerbs bedeutet. Auch der internationale Wettbewerb durch Güterhandel schränkt nationale Handlungsspielräume ein, da ineffiziente Produktionen im Inland unter den Konkurrenzdruck des Auslands geraten. Diese Tendenz wird durch die Globalisierung weiter verschärft. Doch es kommen zwei weitere Dimensionen hinzu:

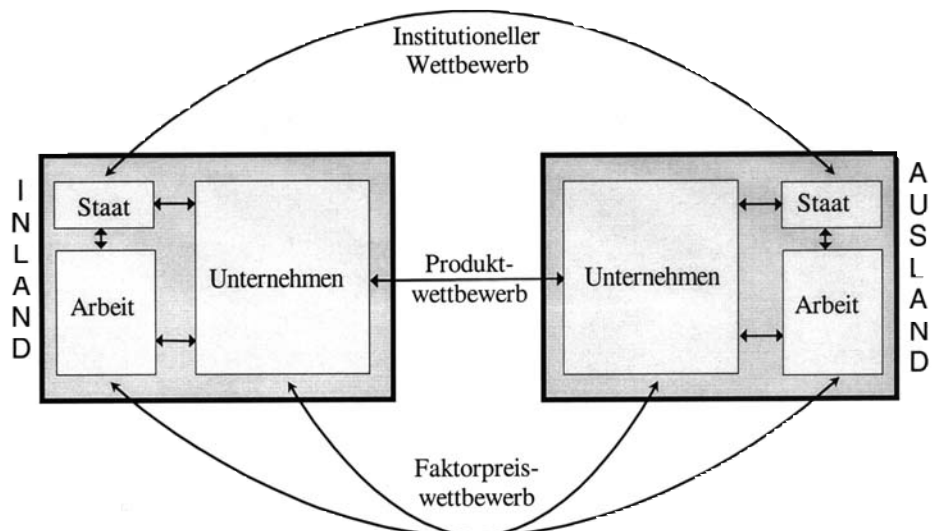
– Die erste Dimension ist der *institutionelle Wettbewerb*, der bewirkt, dass nicht nur Unternehmen, sondern auch Regierungen mit ihren nationalen Wirtschaftspolitiken in Wettbewerb zu einander geraten. Sie müssen bei ihren wirtschaftspolitischen Maßnahmen nun auch die Anreizewirkungen auf international mobile Produktionsfaktoren berücksichtigen. Nationale Wirtschaftspolitiker werden damit gleichsam in die Rolle von Gastwirten gedrängt, die mit attraktiven Rahmenbedingungen und einem überzeugenden Preis-Leistungs-Verhältnis international mobile Gäste anlocken müssen.

– Die zweite Dimension ist der *unmittelbare Wettbewerb zwischen Produktionsfaktoren*. Solange der Produktionsfaktor Kapital international immobil war, konkurrierten die Arbeitskräfte verschiedener Länder nur auf indirektem Wege miteinander. Nationale Verteilungskonflikte zwischen Ka-

pital und Arbeit führten nur dann zu einer Gefährdung von Arbeitsplätzen, wenn überzogene Verteilungsansprüche des Faktors Arbeit zu einer Reduzierung der Kapitalbildung und zu einer Entwertung des im Lande vorhandenen Kapitalstocks führten. Wenn das Kapital jedoch auf ausländische Produktionsstandorte ausweichen kann, werden nationale Verteilungsspielräume eingeschränkt. Höhere Löhne lassen sich dann nur noch durchsetzen, wenn sie durch eine höhere Leistungsfähigkeit der inländischen gegenüber den ausländischen Arbeitskräften gerechtfertigt sind.

Schematisch dargestellt sind diese Zusammenhänge in Schaubild 1. Es zeigt auf der linken Seite die wirtschaftspolitischen Akteure des Inlandes, d.h. den Staat, die Arbeitskräfte und die Unternehmen, und auf der rechten Seite die entsprechenden Akteure des Auslandes. Wenn man die Verbindungslinien zwischen den verschiedenen Akteuren verfolgt, erkennt man, dass bereits der Produktwettbewerb zu einem Wettbewerb zwischen in- und ausländischer Regierung und auch zu einem Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften führt. Wenn die Unternehmen zudem ihre Standortentscheidungen im internationalen Maßstab treffen können, werden diese Wettbewerbsbeziehungen sehr viel direkter und unmittelbarer spürbar. In einer Welt, in der nur Güter, aber nicht Produktionsfaktoren mobil sind, schaffen Unvollkommenheiten im Produktwettbewerb, die sich etwa aus der Existenz von Transportkosten oder künstlicher Handelschranken ergeben können, einen gewissen Schutz für die nationalen Akteure, eröffnen also nationale Handlungsspielräume. In der globalisierten Weltwirtschaft dagegen werden nationale Schutzzäune eingeengt durch die internationale Mobilität des Kapitals. Wenn beispielsweise ein Ausbau des Sozialstaates im Inland zu erhöhten Lohnnebenkosten führt und dies wiederum die Arbeitskosten für die inländischen Unternehmen erhöht, dann wird deren Position nicht nur im Produktwettbewerb geschwächt, sondern sie erhalten verstärkt Anreize, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern.

Schaubild 1 – Globaler Wettbewerb



Den beiden inhaltlichen Dimensionen der Globalisierung – institutioneller Wettbewerb zwischen Regierungen und Faktorpreiswettbewerb zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften – stehen zwei nahezu deckungsgleiche geographische Dimensionen gegenüber. Wenn etwa die deutsche Wirtschaftspolitik mit ihrer Infrastrukturpolitik, ihrer Steuerpolitik oder ihrer Bildungs- und Ausbildungspolitik in Konkurrenz tritt zu ausländischen Standorten, dann dürften die relevanten Vergleichsländer in erster Linie andere hochentwickelte Länder sein. Wenn Unternehmen dagegen nach Standorten suchen, die im Vergleich zu Deutschland einen Lohnkostenvorteil bieten, dann werden sie dafür vor allem weniger entwickelte Länder in Betracht ziehen. Etwas vereinfachend läßt sich also festhalten, dass sich der institutionelle Wettbewerb im wesentlichen zwischen Ländern vollzieht, die auf gleicher Entwicklungsstufe stehen, während sich der Faktorpreiswettbewerb zwischen Ländern unterschiedlicher Entwicklungsstufen vollzieht.

Werden der Staat und seine Leistungen herunter konkurriert?

Von *Albert Hirschmann* stammt die Unterscheidung zwischen *voice* und *exit*, also zwischen Widerspruch und Abwanderung als Mittel der politischen Willensäußerung. In der geschlossenen Wirtschaft haben Interessengruppen nur die Möglichkeit, ihre politischen Willensäußerungen in Form von *voice* zu artikulieren. In der integrierten Weltwirtschaft kommt als zusätzliche Option die Möglichkeit des *exit* hinzu. Wer international mobil ist, hat wesentlich bessere Möglichkeiten, seine Interessen im politischen Willensbildungsprozess durchzusetzen. Dabei ist es keineswegs zwingend, dass die Abwanderung auch tatsächlich vollzogen wird, sondern bereits das erhöhte Potential zur Abwanderung verleiht dem Widerspruch ein höheres Gewicht. Die Globalisierung hat damit auch Rückwirkungen auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von Volkswirtschaften, da die Einflußmöglichkeiten international mobiler Akteure größer werden.

Wirtschaftspolitisch stark umstritten ist die Frage, ob der verschärfte institutionelle Wettbewerb als positiv oder als negativ zu beurteilen ist:

– Auf der einen Seite wird darauf verwiesen, dass es mit dem institutionellen Wettbewerb endlich einen Mechanismus gibt, der Staaten zu effizientem Handeln zwingt. Wer die alljährlichen Berichte des Bundesrechnungshofes studiert, in denen immer wieder die Verschwendung von Steuermitteln beklagt wird, kann diese Auswirkungen nur begrüßen.

– Auf der anderen Seite stehen Befürchtungen, dass der Staat dort, wo er zum Wohle der Allgemeinheit tätig werden will, nicht mehr über die nötigen finanziellen Grundlagen verfügt. Verwiesen wird darauf, dass vom Grundsatz her der Staat überall dort gefragt ist, wo der Wettbewerb versagt. Wenn nun in jenen Bereichen, die dem Wettbewerb entzogen sind und die zur staatlichen Aufgabe deklariert

wurden, über den Umweg der Globalisierung doch wieder das Wettbewerbsprinzip zur Geltung kommt, so könne das Ergebnis nur nachteilig sein. Es drohe ein *race to the bottom*, bei dem die Regierungen der verschiedenen Länder ihre Steuersätze und ihre staatlichen Regulierungen (z.B. Umweltauflagen) gegenseitig herunterkonkurrieren würden.

Das Ende jeder Politik oder das Ende schlechter Politik?

Um zu einem Urteil darüber zu kommen, inwieweit die Globalisierung tatsächlich staatliche Handlungsspielräume einschränkt, erscheint es nützlich, zwischen verschiedenen *Arten von Staatstätigkeiten* zu unterscheiden. Als grobe Unterteilung bietet sich dafür zunächst die gedankliche Trennung von allokativen und distributiven Staatstätigkeiten an. Bei der allokativen Staatstätigkeit geht es darum, dass der Staat bestimmte Leistungen bereitstellt und zu ihrer Finanzierung entsprechende Steuern erhebt. Wenn in diesem Bereich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den gebotenen Leistungen und der damit verknüpften Steuerlast existiert, gibt es für mobile Produktionsfaktoren keinen Grund, das Land zu verlassen. Wenn hohe Steuern beispielsweise das Spiegelbild einer gut ausgebauten Verkehrsinfrastruktur, funktionsfähiger Kommunikationsnetze oder hochqualifizierter Arbeitskräfte sind, wird das Land als Standort für international mobile Investoren attraktiv bleiben, auch wenn anderswo die Steuern niedriger sind. Bürokratische Ineffizienzen, öffentliche Verschwendung und eine am Bedarf vorbeigehende Ausrichtung des Angebots öffentlicher Leistungen wird allerdings in der globalisierten Weltwirtschaft durch Abwanderung bestraft. Im allokativen Bereich bedeutet die Globalisierung somit nicht das Ende jegliche Politik, sondern nur das Ende schlechter Politik. Der internationale Wettbewerb zwischen Regierungen kommt auch den immobilen Faktoren (sprich: Arbeitskräften) zugute, da sie ebenfalls von der Effizienzsteigerung der Politik profitieren.

Ein anschauliches Beispiel für die Effizienz des institutionellen Wettbewerbs im allokativen Bereich bieten die Vereinigten Staaten. Dort kommt es keineswegs zu massiven Abwanderungen aus Staaten mit hohen Steuersätzen und einem hohen Maß an öffentlicher Sicherheit in Staaten mit niedrigen Steuern und einer geringeren öffentlichen Sicherheit, sondern die Bewegungen verlaufen eher in die entgegengesetzte Richtung. Abwanderungen muß dagegen eine Stadt wie Washington hinnehmen, die eine hohe Steuerlast mit geringer öffentlicher Sicherheit kombiniert.

Sozialpolitik oder wenn es um Umverteilung geht

Gravierenden Anpassungsbedarf verursacht die Globalisierung dagegen bei der distributiven Staatstätigkeit, d.h. bei der Umverteilung von Einkommen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Grup-

pen. International mobile Faktoren können nicht gegen ihren Willen zur Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen herangezogen werden. Doch auch dies bedeutet nicht das Ende jeglicher Politik, sondern allenfalls das Ende bestimmter Politiken. Drei Gründe sprechen dafür, dass mobile Faktoren bereit sein werden, zumindest in gewissem Umfang einen Beitrag zur Umverteilung zu leisten:

(1) Umverteilung erfüllt eine *Versicherungsfunktion*. Wer heute zu den Besserverdienenden zählt und deshalb Nettozahler ist, kann nicht sicher sein, auch morgen noch ein überdurchschnittliches Einkommen zu erzielen. Wo die Verlierer im Wettbewerb von einem sozialen Netz aufgefangen werden, dort hat er die Sicherheit, dass dieses Netz auch ihn auffangen wird, wenn sich seine Einkommensposition verschlechtern sollte.

(2) Wie das hohe Maß an privater *Spenderstätigkeit* in den Vereinigten Staaten zeigt, stiftet Altruismus offenbar für den Spender positiven individuellen Nutzen. Besserverdienende werden bereit sein, einen Teil ihres Einkommens für soziale Zwecke zur Verfügung zu stellen, wenn sie das Gefühl haben, dass dieses Geld auf sinnvolle Weise sozial Schwächeren zugute komme.

(3) Wenn sich als Ergebnis sozialpolitischer Maßnahmen eine Sicherheit und Stabilität der Lebensverhältnisse und *sozialer Friede* einstellen, so sind dies Standortattribute, die international mobile Investoren zu schätzen wissen und zu deren Mitfinanzierung sie bereit sein werden.

Distributive Staatstätigkeit mit einer Umverteilung von den mobilen zu den immobilen Faktoren wird durch die Globalisierung also nicht völlig unmöglich gemacht, sondern lediglich erschwert.

Gleichwohl werden die Regierungen hochentwickelter Länder, wenn sie das Ausmaß ihrer Sozialpolitik nicht drastisch reduzieren wollen, dazu übergehen müssen, ihre Maßnahmen stärker auf eine Umverteilung zwischen reicheren und ärmeren immobilen Faktoren zu konzentrieren. Dabei sollte im Blick behalten werden, dass *Kapitaleigner als Personen* in der Regel wesentlich weniger mobil sind als das *Kapital selbst* (Ausnahmen etwa bei Spitzensportlern bestätigen die Regel). Dies spricht dafür, bei der Steuererhebung stärker auf Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer usw.) zu setzen und weniger auf Einkommens- und Gewinnsteuern; denn bei letzteren ist die Steuervermeidung und -umgehung weitaus leichter.

Abgestimmt mit den Füßen wird über den Standort insgesamt, nicht über einzelne Politiken

Ein Grundproblem des institutionellen Wettbewerbs liegt darin, dass international mobile Akteure nur *ein* Paar Füße zur Abstimmung besitzen. Abgestimmt wird also nicht über einzelne Politiken, sondern über das gesamte Bündel von Standortbedingungen in verschiedenen Ländern. Ein Land, das öffentliche Güter besonders effizient bereitstellt oder eine günstige geographische Lage aufweist, kann höhere

Umverteilungsbeiträge von mobilen Faktoren erheben als andere Länder. Auch ein niedriges Lohnniveau und eine gute Qualifikation der Arbeitskräfte stellen Standortvorteile dar, die hohe Umverteilungslasten kompensieren können. Umgekehrt kann eine überdurchschnittlich gute Standortpolitik zur Kompensation eines hohen Lohnniveaus beitragen. So gesehen sind es letztlich immer die immobilen Faktoren eines Landes (sprich: die Arbeitskräfte), die von guter Standortpolitik profitieren und die unter schlechter Standortpolitik zu leiden haben.

Fazit: Auch in der globalisierten Weltwirtschaft bleiben die Möglichkeiten, allokativen Staatstätigkeiten durch Steuern zu finanzieren, weitgehend erhalten. Eingeschränkt werden dagegen die Möglichkeiten einer ineffizienten und verschwenderischen Staatstätigkeit. Wenn auf diese Weise das Preis-Leistungs-Verhältnis zwischen Steuerlast und Standortattraktivität aus den Fugen gerät, muß die Wirtschaftspolitik damit rechnen, bei der „Abstimmung mit den Füßen“ den kürzeren zu ziehen. Stark eingeschränkt wird der Handlungsspielraum der staatlichen Umverteilungspolitik, da international mobile Faktoren zu ihrer Finanzierung nur insoweit herangezogen werden können, als sie sich davon einen Vorteil versprechen. Die Regierungen werden diesen Zwängen durch weitreichende Umstrukturierungen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite begegnen müssen. Die Globalisierung bedeutet damit nicht das Ende jeglicher Politik, aber sie macht bestimmte Politiken, wie sie heute noch weit verbreitet sind, künftig nicht mehr möglich, und sie bürdet die Lasten einer schlechten Politik vor allem den immobilen Faktoren auf.

Wettbewerb auf den Faktormärkten: Wird unser Lohnniveau in Peking bestimmt?

In einem vielbeachteten Aufsatz aus dem Jahre 1995 stellt *Richard Freeman* die Frage, ob das Lohnniveau hochentwickelter Länder künftig in Peking festgelegt wird. Dahinter steht die Vorstellung, dass die Unternehmen in einer globalisierten Weltwirtschaft die Möglichkeit haben, ihre Produktionsstätten dorthin zu verlagern, wo die Löhne am niedrigsten sind. Aus außenwirtschaftstheoretischer Sicht erscheint diese Befürchtung durchaus berechtigt. Wenn das Sachkapital international mobil ist, werden dadurch nicht nur die Realzinsen weltweit aneinander angeglichen, sondern auch internationale Lohnunterschiede werden nivelliert. Doch auch hier lohnt ein genaueres Hinsehen. Es gibt mindestens vier verschiedene Gründe dafür, weshalb Arbeitskräfte in hochentwickelten Ländern höhere Löhne als in weniger entwickelten Ländern erzielen.

– Der erste Grund liegt darin, dass hochentwickelte Länder *kapitalreicher* als weniger entwickelte Länder sind. Die darauf beruhenden Lohnunterschiede lassen sich in der globalisierten Weltwirtschaft tatsächlich nicht aufrecht erhalten, denn international unterschiedliche Kapitalinten-

sitäten lassen sich durch internationale Kapitalbewegungen ausgleichen.

– Der zweite Grund liegt darin, dass hochentwickelte Länder in der Regel auch über ein höheres *technologisches Niveau* als weniger entwickelte Länder verfügen. Die darauf basierenden Lohnunterschiede werden durch die Globalisierung nur insoweit eingeebnet, als auch technisches Wissen international mobil wird.

– Der dritte Grund für internationale Lohnunterschiede liegt im unterschiedlichen *Qualifikationsniveau* der Arbeitskräfte. Lohnvorsprünge, die auf einem überlegenen Bildungs- und Ausbildungssystem hochentwickelter Länder beruhen, werden durch die Globalisierung nicht gefährdet.

– Der vierte Grund liegt darin, daß die Arbeitskräfte profitieren können von *institutionellen Wettbewerbsvorteilen* ihrer Länder, die etwa aus einer hohen Rechtssicherheit, einer effizienten staatlichen Verwaltung oder aus einer leistungsfähigen Infrastruktur resultieren. Dies gilt allerdings nur insoweit, wie die institutionellen Wettbewerbsvorteile nicht durch ein höheres Steuerniveau kompensiert werden.

Statt genereller Lohnsenkung wird es mehr Lohndifferenzierung geben

Wenig beachtet werden in der öffentlichen Diskussion zur Globalisierung die Aspekte, die sich aus der Globalisierung für die Einkommenspositionen insgesamt für höher entwickelte und weniger entwickelte Länder ergeben. Wenn sich beispielsweise China und die südostasiatische Region verstärkt in die Weltwirtschaft integrieren, dann nimmt weltweit das Angebot an *einfacher Arbeit* zu, und ihr relativer Preis sinkt. Im Gegenzug steigen der Preis für Sachkapital und der Preis für qualifizierte Arbeit, d.h. für Humankapital. Da Deutschland relativ gesehen über ungleich weniger niedrigqualifizierte Arbeitskräfte verfügt als China, dafür aber über wesentlich mehr Sach- und Humankapital, werden die Einkommen, die Deutschland aus der internationalen Arbeitsteilung ziehen kann, insgesamt steigen. Außerdem ermöglicht die Globalisierung die Realisierung von Wohlfahrtsgewinnen aus der Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung, von der letztlich sowohl China als auch Deutschland profitieren (*gains from globalization*).

Unbestreitbar ist, dass die Globalisierung zu einer stärkeren Differenzierung der Einkommen zwischen geringqualifizierter Arbeit auf der einen Seite und hochqualifizierter Arbeit und Sachkapital auf der anderen Seite führen wird. Ob diese Änderung in den relativen Entlohnungen auch zu einem absoluten Rückgang der Entlohnung für einfache Arbeit in Deutschland führen wird, hängt davon ab, ob der Effekt der *gains from globalization* oder der Effekt der stärkeren Lohndifferenzierung dominiert. Um den Herausforderungen der Globalisierung am Arbeitsmarkt wirksam zu begegnen, ist nicht eine Politik der allgemeinen Lohnsenkung gefordert, sondern eine Politik

der stärkeren Lohndifferenzierung, die gegebenenfalls sozialpolitisch abgedeckt werden muß.

Triebkräfte der Globalisierung

So offenkundig das Phänomen der Globalisierung zu sein scheint, so schwer fällt es, diesen Prozess empirisch klar zu fassen. Zwar gibt es hinreichend Statistiken über internationale Kapitalströme, internationale Direktinvestitionen und Wanderungen von Arbeitskräften, und diese haben durchaus ihren Wert, wenn es um die quantitative Beschreibung der zunehmenden Integration der Weltwirtschaft geht. Für die an diesem Integrationsprozess beteiligten Unternehmen und Arbeitskräfte bedeutet Globalisierung jedoch weitaus mehr.

Den Unternehmen bieten sich nicht nur die Möglichkeiten, ihre Suche nach den jeweils kostengünstigsten Produktionsstandorten über die nationalen Grenzen hinweg auszudehnen; unter dem Schlagwort des *global sourcing* gehen sie auch mehr und mehr dazu über, ihren Bezug von Vorleistungen weltweit zu organisieren. Auch bei der Endnachfrage hinterläßt die Globalisierung ihre Spuren. So haben Sozialforscher festgestellt, dass die Konsumgewohnheiten immer weniger von den kulturellen Besonderheiten der verschiedenen Länder geprägt werden. In ihrem Kaufverhalten sind sich heute der europäische und der südostasiatische Banker ähnlicher als etwa der europäische Banker und der europäische Facharbeiter oder der südostasiatische Banker und der südostasiatische Facharbeiter. Für die Produzenten folgt daraus, dass ihnen zunehmend der gesamte Weltmarkt offensteht und nicht mehr nur ihr jeweils nationaler Markt.

Information ist der Rohstoff der Zukunft geworden, und der ist immer leichter verfügbar

Die erste und wohl wichtigste Triebkraft der Globalisierung stellen die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien dar, denn viele der sich gegenwärtig herausbildenden intersektoral und international vernetzten Produktionsstrukturen wären ohne sie gar nicht denkbar. Information ist gleichsam zum Rohstoff der Zukunft geworden, und dieser Rohstoff wird immer preiswerter und leichter verfügbar und deshalb auch immer intensiver genutzt. Hierarchische *Produktionsstrukturen* werden mehr und mehr durch vernetzte Produktionsstrukturen ersetzt. Ehemals durchgehend organisierte *Wertschöpfungsketten* werden aufgebrochen, und die einzelnen Kettenglieder können immer leichter zu konkurrenzfähigeren Unternehmen oder an kostengünstigere Standorte verlagert werden. Das *slicing up the value-added chain*, wie *Paul Krugman* es nennt, erlaubt es selbst in ausgeprägten Hightech-Branchen, die bislang als weitgehend sicher galten vor dem Konkurrenzdruck aus weniger entwickelten Ländern, standardisierte Produktionsmodule herauszubereiten und ins Ausland zu verlagern.

Nach dem weltweiten Sieg der Marktwirtschaft verloren die westlichen Industrieländer ihren Vorteil

Die zweite Triebkraft der Globalisierung ist institutioneller Natur. Gerade in weniger entwickelten Ländern hat ein grundlegender Umschwung in den wirtschaftspolitischen Konzeptionen eingesetzt, der das Engagement ausländischer Unternehmen begünstigt. Wenn internationale Investoren weniger Befürchtungen vor Enteignungen oder Kapitalmarktkontrollen haben müssen, fällt es ihnen leichter, ihr Kapital an Niedriglohnstandorten zu investieren. Überspitzt könnte man formulieren, dass die OECD-Länder ihren komparativen Vorteil bei dem Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren, der aus der marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik folgt, zumindest teilweise eingebüßt haben. Die Standortvorteile, die sie früher aus ihrer vergleichsweise liberalen Wirtschaftspolitik ziehen konnten, schmelzen ab, da auch die Wirtschaftspolitik anderer Länder liberaler wird. Geradezu schlagartig erfolgte dieser Wandel in Mittel- und Osteuropa mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, aber auch Südostasien und Lateinamerika haben ihre Pforten für Auslandsinvestoren weiter geöffnet als in den siebziger und achtziger Jahren.

In Deutschland sind die Exporte rascher gewachsen als das Bruttoinlandsprodukt

Als Ergebnis dieser technologischen und politischen Veränderungen hat sich das Ausmaß der weltwirtschaftlichen Integration spürbar verstärkt. Für die deutsche Wirtschaft zeigt sich dies unter anderem daran, dass die Exporte rascher gewachsen sind als das Bruttoinlandsprodukt und dass die Direktinvestitionen vor allem seit Mitte der achtziger Jahre geradezu schubartig angestiegen sind (Tabelle 1). Dabei stellen internationale Direktinvestitionen nur einen kleinen Ausschnitt der internationalen Kapitalbewegungen dar. Auch grenzüberschreitende Portfolioinvestitionen und Kredite müssen als internationale Kapitalbewegungen interpretiert werden. Ein Indiz dafür, dass die weltwirt-

schaftliche Integration zunehmend von internationalen Kapitalströmen geprägt wird, bietet der Vergleich der Entwicklungen der Kapitalbilanz und der Leistungsbilanz im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistik. Im Jahre 1980 entsprach die Summe aus Kapitaleinfuhren und Kapitalausfuhren rund 11 vH der Summe aus den Einnahmen und Ausgaben der deutschen Leistungsbilanz. Bis zum Jahre 1996 ist dieser Anteil auf 20 vH angestiegen. Im historischen Rückblick können die sechziger Jahre als Ära der Handelsliberalisierung bezeichnet werden, die geprägt waren von den GATT-Zollsenkungenrunden, von der Etablierung des freien Warenverkehrs innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und von vielfältigen anderen internationalen Vereinbarungen zur Liberalisierung des Handels. In dieser Zeit wurde die weltwirtschaftliche Integration also vorrangig durch den Warenhandel vorangetrieben. Die Integration durch Handelsintensivierung hat sich – wie die Tabelle zeigt – auch nach 1970 fortgesetzt, aber seit Mitte der achtziger Jahre schiebt sich die Integration durch internationale Kapitalbewegungen deutlich in den Vordergrund.

Die Wanderungsbewegungen bei Arbeitskräften sind kaum nennenswert trotz Lohnunterschieden

Ob die Zunahme der internationalen Kapitalströme dazu geführt hat, dass die *Weltkapitalmärkte* bereits heute als weitgehend integriert angesehen werden können, ist in der Literatur umstritten. Historische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Verflechtung der Kapitalmärkte für die Gruppe der Industrieländer heute kaum höher ist als im 19. Jahrhundert. Die Zahl der Länder und Regionen, die an den internationalen Kapitalmärkten agieren, ist allerdings heute weitaus größer als damals. Von daher dürfte kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Integration der Weltkapitalmärkte insgesamt zugenommen hat. Beigetragen dazu hat beispielsweise die Kapitalmarktliberalisierung in der Europäischen Union, die auch auf Drittländer ausstrahlt. Auch der bereits erwähnte Kurswechsel in der Ordnungspolitik in vielen weniger

entwickelten Ländern hat dazu beigetragen, dass internationale Investoren nicht mehr fürchten müssen, mit ihrem Kapital in eine Mausefalle zu geraten, in die man zwar leicht hinein-, aber schlecht wieder herauskommt, wenn man sein Geld im Ausland investiert.

Als weitgehend immobil kann dagegen nach wie vor der *Faktor Arbeit* gelten. In den Ländern der Europäischen Union beispielsweise kommen im Durchschnitt 3 bis 4 vH der Erwerbspersonen aus dem Ausland (in Deutschland ist dieser Anteil mit rund 10 vH überdurchschnittlich hoch). Dabei stammen die allermeisten ausländischen Arbeitskräfte aus anderen EU-Ländern, während der Anteil der Arbeitskräfte aus dem nicht-europäischen Ausland verschwindend gering ist. Eine weltweite Mobilität ist allenfalls in engen Kreisen von Führungseliten anzutreffen, während die allermeisten Arbeitskräfte auch bei der Existenz von erheblichen Einkommensdifferenzen nicht von einem Land ins andere wandern. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass die meisten Länder es einwanderungswilligen Arbeitskräften nicht gerade leicht machen. Doch es sollte zu denken geben, dass selbst innerhalb der Europäischen Union, in der teilweise beträchtliche Lohnunterschiede existieren und in der eine praktisch unbegrenzte Freizügigkeit herrscht, kaum nennenswerte Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften zu verzeichnen sind. Das stilisierte Faktum, nach dem der Faktor Arbeit international immobil ist, hat also weiterhin Gültigkeit.

Am schwierigsten zu beurteilen ist das Ausmaß der internationalen Mobilität des *Produktionsfaktors technisches Wissen*, denn hier gibt es gravierende Meß- und Bewertungsprobleme. Grundsätzlich lassen sich drei zentrale Kanäle des internationalen Technologietransfers identifizieren:

- Erstens wandert technisches Wissen in Form von Patenten, Lizenzen und anderen Formen von Blaupausenwissen über nationale Grenzen. Der Marktwert dieser Wissensströme findet seinen Niederschlag in internationalen Patent- und Lizenzbilanzen, die Teil der Zahlungsbilanzstatistik sind.

- Zweitens gelangt technisches Wissen in Form von Güterströmen über nationale Grenzen hinweg. Wer moderne Maschinen und Ausrüstungen importiert, importiert damit in der Regel zugleich neues technisches Wissen, das gleichsam in der Form von Gütern kristallisiert ist.

- Die dritte und vermutlich wichtigste Quelle des internationalen Technologietransfers stellen die Direktinvestitionen multinationaler Konzerne dar. Wenn Unternehmen einen Teil ihrer Fertigungsstätten ins Ausland verlagern, dann transferieren sie damit nicht nur Sachkapital, sondern sie bringen in der Regel auch ihr technisches und organisatorisches Wissen in das Empfängerland mit.

Insgesamt erscheint die Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass sich im Prozess der internationalen Arbeitsteilung durchaus spürbare Veränderungen vollzogen haben, die aber noch weit davon entfernt sind, sich in voller Breite durchzusetzen.

Tabelle 1 – Bruttoinlandsprodukte, Exporte und Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland (a)

	Bruttoinlandsprodukt		Exporte		Direktinvestitionen	
	Mrd. DM	1970–74 = 100	Mrd. DM	1970–74 = 100	Mrd. DM	1970–74 = 100
1970–74	829,87	100,0	185,77	100,0	4,10	100,0
1975–79	1202,88	144,9	302,47	162,8	6,32	154,0
1980–84	1602,91	193,2	464,12	249,8	9,10	221,7
1985–89	2011,87	242,4	614,23	330,6	19,43	473,3
1990–94	2916,69	351,5	738,94	397,8	31,72	772,8
1995–99	3476,72	418,9	966,22	520,1	66,48	1621,4

(a) Arithmetisches Mittel der Jahreswerte. In jeweiligen Preisen. Bis 1990 früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen.

Wir stehen somit erst am Anfang der Globalisierung, die uns auch künftig weiterführen wird auf dem Weg zur integrierten Weltwirtschaft.

Leere öffentliche Kassen, hohe Arbeitslosigkeit: Folgen der Globalisierung?

Die wirtschaftspolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland wird derzeit von zwei großen Themen beherrscht: Die gähnende Leere in den öffentlichen Kassen und das dramatisch hohe Niveau der Arbeitslosigkeit. Beide Entwicklungen werden mit der Globalisierung in Zusammenhang gebracht, denn international mobile Unternehmen können sich dem Steuerzugriff des Staates entziehen und ihre Arbeitsplätze an Niedriglohnstandorte verlagern. Vom Grundsatz her sind diese Befürchtungen sicherlich nicht unberechtigt, doch es fragt sich, ob die eigentlichen Ursachen der Wirtschaftsprobleme nicht doch im Inland liegen.

Die Defizite in den Haushalten der deutschen Gebietskörperschaften haben vor dem Hintergrund der Maastricht-Kriterien eine besondere Brisanz erfahren. Die öffentlichen Haushaltsentwürfe erweisen sich im Nachhinein immer wieder als Makulatur, weil die tatsächlichen *Steuereinnahmen* regelmäßig hinter den Erwartungen zurückbleiben. Selbst in der gegenwärtigen Phase der wirtschaftlichen Erholung nimmt das Steueraufkommen kaum zu. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer, die etwa im Jahre 1970 noch 19,4 vH des gesamten Steueraufkommens ausmachten, erreichen heute nur noch 1,5 vH. Auch das Körperschaftsteueraufkommen geht laufend zurück. Da diese beiden Steuerarten in starkem Maße von den Unternehmensgewinnen getragen werden, drängt sich der Verdacht auf, dass die Standortflucht multinationaler Unternehmen und damit die Globalisierung eine zentrale Ursache der Steuerausfälle darstellt.

Andererseits haben internationale Vergleiche immer wieder gezeigt, dass das deutsche Steuersystem durch besonders vielfältige und weitreichende *Ausnahmetatbestände* gekennzeichnet ist. Nirgendwo sonst werden derart großzügige Möglichkeiten für Sonderabschreibungen eingeräumt, und nirgendwo sonst gibt es derart vielfältige Steuererleichterungen. Mit der deutschen Vereinigung ist dieser Instrumentenkasten der Steuerpolitik noch einmal kräftig erweitert worden. Wer heute seine Gewinnsteuern auf null bringen will, muß dazu nicht ins Ausland gehen, sondern kann beispielsweise in ostdeutsche Immobilien investieren. So ist das deutsche Steuersystem insgesamt international gesehen durch eher durchschnittliche Belastungen der Unternehmensgewinne gekennzeichnet.

Es erscheint somit wenig plausibel, die massiven Steuerausfälle in Deutschland als Folge der Globalisierung zu interpretieren. In ihnen drückt sich vielmehr die Unfähigkeit der deutschen Wirtschaftspolitik aus, die unzähligen Steuerschlupflöcher zu stopfen und endlich eine Steuerreform auf den Weg zu bringen, die zu reduzier-

ten Grenzsteuersätzen und einer Verbreiterung der Steuerbasis führt.

Wenig überzeugend erscheint es auch, die Finanzierungsprobleme der *Sozialversicherungsträger* auf die Globalisierung zurückzuführen. In den vergangenen Jahrzehnten ist der Zugriff der Sozialversicherungskassen auf die Einkommen nicht etwa geringer geworden, wie es unter dem Druck des internationalen Standortwettbewerbs hätte erwartet werden können, sondern geradezu dramatisch angestiegen. Die Beitragssätze zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung betragen im Jahre 1970 zusammengekommen 26,5 vH des sozialversicherungspflichtigen Einkommens, stiegen auf 32,4 vH im Jahre 1980 und auf 35,8 vH im Jahre 1990 an und liegen im Jahre 1998 (inklusive Pflegeversicherung) bei 42,8 vH. Wenn die Globalisierung hinter den Finanzproblemen stehen würde, wäre dagegen mit einer deutlichen Reduzierung der Umverteilungsmasse zu rechnen, d.h. mit rückläufigen Abgabensätzen. Auch bei der Sozialversicherung ist somit von einem *race to the bottom* bisher nichts zu spüren.

Aus diesen statistischen Angaben über das Steueraufkommen und die Sozialversicherungsbeiträge sollte nicht geschlossen werden, dass die bereits skizzierten Rückwirkungen der Globalisierung auf die Umverteilungsspielräume völlig irrelevant wären. Sie machen vielmehr deutlich, dass die Steuer- und Abgabepolitik bislang nicht auf die Globalisierung reagiert hat. Die Finanzprobleme in den öffentlichen Haushalten sind hausgemacht und müssen deshalb auch im Inland gelöst werden. Wenn es zutrifft, dass wir erst am Anfang einer umfassenden Globalisierungswelle stehen, sollte die Steuer- und Abgabepolitik allerdings schon heute berücksichtigen, dass die erhöhte internationale Mobilität der Unternehmen künftig grundlegende Struktur Anpassungen erfordern wird. Bei den Steuern muß wieder stärker *das Prinzip von Leistung und Gegenleistung* in den Vordergrund treten, und alle Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Leistungen und der Erhebung nutzungsabhängiger Gebühren sollten ausgeschöpft werden. Bei den Sozialabgaben muß der *Versicherungsaspekt* wieder stärker zum Tragen kommen, und die vielfältigen versicherungsfremden Leistungen müssen kritisch überprüft und gegebenenfalls aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

Standortflucht deutscher Unternehmen?

Der dramatische Anstieg der *Arbeitslosigkeit* in Deutschland in den neunziger Jahren ist vor allem durch eine drastische Reduzierung der Zahl industrieller Arbeitsplätze bewirkt worden. Allein seit 1992 sind in der westdeutschen Industrie mehr als eineinhalb Millionen Arbeitsplätze verlorengegangen. Gleichzeitig haben deutsche Unternehmen die Zahl ihrer Auslandsbeschäftigten erhöht. Der starke Anstieg der deutschen Direktinvestitionen im Ausland wird von vielen Beobachtern als Indikator dafür gewertet, dass die deutsche Wirtschaft auf bestem Wege sei, sich

vom Weltmeister beim Warenexport zum Weltmeister beim Export von Arbeitsplätzen zu entwickeln.

Diese Interpretation hält einer wissenschaftlichen Analyse jedoch nicht stand. Direktinvestitionen im Ausland könnten nur dann als Ausdruck der Standortflucht interpretiert werden, wenn ihr primäres Ziel darin liegen würde, den hohen Produktionskosten oder den ungünstigen Rahmenbedingungen des Inlandes durch Produktionsverlagerungen ins Ausland zu entkommen. In zahlreichen empirischen Studien ist jedoch immer wieder nachgewiesen worden, dass *Auslandsinvestitionen in erster Linie der Markterschließung und -sicherung* dienen und nicht der Produktionsverlagerung. Wenn die deutsche Automobilindustrie beispielsweise ihre Produktion in den Vereinigten Staaten ausbaut, dann dürften die Gründe dafür vor allem bei der größeren Nähe zum amerikanischen Kunden und vielleicht auch beim besseren Schutz vor protektionistischer Marktabschottung liegen. Wenn zu diesen Aspekten ein Lohnkostenvorteil des Gastlandes hinzukommt, wird der Schritt ins Ausland sicherlich zusätzlich motiviert, doch Kostengründe allein sind kaum ein tragfähiges Fundament für Auslandsinvestitionen.

Die Dominanz der marktorientierten Motivation zeigt sich etwa daran, dass 86 vH aller Direktinvestitionsbestände deutscher Unternehmen auf Industrieländer entfallen und nur 14 vH auf Niedriglohnländer in Südostasien, Mittel- und Osteuropa oder anderswo. Und es sind auch nicht die wettbewerbsschwachen, im Inland unter Anpassungsdruck stehenden Unternehmen, die ins Ausland gehen, sondern eher die wettbewerbsstarken, die ihre Erfolge auf den Inlandsmärkten auf ausländische Märkte übertragen wollen. So verlief die inländische Beschäftigungsentwicklung in den besonders stark im Ausland engagierten Branchen nicht etwa ungünstiger als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt, was auf einen unmittelbaren Arbeitsplatzexport hindeuten würde, sondern eher günstiger.

Die mangelnde Funktionsfähigkeit des inländischen Arbeitsmarktes als das eigentliche Problem

Die internationale Verlagerung von Arbeitsplätzen nimmt offenbar andere Wege als den über Direktinvestitionen. Wenn etwa die deutsche Bekleidungsindustrie unter Anpassungsdruck aus Niedriglohnländern gerät, dann verlagern in der Regel nicht die deutschen Bekleidungsunternehmen ihre Produktion ins Ausland, sondern die betroffenen Inlandsunternehmen schrumpfen, und die entsprechenden Auslandsunternehmen expandieren. Auch auf den zunehmenden Konkurrenzdruck im Schiffbau wurde nicht dadurch reagiert, dass deutsche Werften ihre Produktionsstätten nach Korea verlagert hätten, sondern die deutschen Werften schrumpften, und die koreanischen Werften expandierten. Weder die Werftindustrie noch die Bekleidungsindustrie bieten offenbar günstige Voraussetzungen dafür, durch inter-

nationale Direktinvestitionen interne Anpassungskrisen zu lösen.

Aus industrieökonomischer Sicht liegt das zentrale Motiv für internationale Direktinvestitionen in der Ausnutzung unternehmensspezifischer Größenvorteile, die sich aus der zentralen Bereitstellung von *headquarter services* für in- und ausländische Produktionsstätten ergeben. Beispiele für derartige *headquarter services* sind im Inland erzielte Forschungsergebnisse, die sich ohne großen Mehraufwand auch in ausländischen Produktionsstätten einsetzen lassen, der Aufbau eines weltweit bekannten Markennamens oder die von mehreren Betrieben gleichzeitig nutzbaren Managementleistungen. Wo derartige Leistungen eine große Rolle spielen, haben multinationale Unternehmen gute Chancen, Wettbewerbsvorteile gegenüber kleineren, rein national engagierten Unternehmen zu erzielen. In dieses Bild paßt, dass Branchen mit überdurchschnittlich hohen Direktinvestitionen allesamt eine hohe Forschungsintensität aufweisen.

Im Kern geht es bei internationalen Direktinvestitionen nicht um den Export von Arbeitsplätzen, sondern um den Export von *headquarter services*, durch den die Arbeitsplätze im Inland eher gestärkt als geschwächt werden. Daraus folgt keine pauschale Verringerung der Zahl der Arbeitsplätze in hochentwickelten Ländern, sondern eine Verlagerung der nachgefragten Qualifikationsprofile zu Lasten rein produktionsorientierter und zugunsten dienstleistungsorientierter Tätigkeiten. Gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktprobleme resultieren daraus nur, wenn auf diese strukturellen Herausforderungen nicht hinreichend flexibel reagiert wird. Insgesamt liegt die Ursache des deutschen Arbeitsmarktproblems nicht bei der Globalisierung, sondern bei den mangelnden Funktionsfähigkeit des inländischen Arbeitsmarktes. Eine Analyse dieser Funktionsmängel geht allerdings über den Rahmen dieses Beitrags hinaus.

Die Herausforderungen annehmen – Ausblick

Insgesamt stellt die Globalisierung eher eine Chance als eine Bedrohung dar. Ein Land wie die Bundesrepublik Deutsch-

land, das relativ reichhaltig mit Sachkapital und Humankapital ausgestattet ist, kann von der Integration arbeitsreicher Länder in die Weltwirtschaft nur profitieren. Ähnlich wie die Handelsintensivierung in den fünfziger und sechziger Jahren, bietet die Globalisierung für die kommenden Jahrzehnte beträchtliche Chancen zur Realisierung von Wohlfahrtsge-
winnen für alle beteiligten Länder.

Wer diese Chancen nutzen will, muß allerdings bereit sein, sich auf den weltwirtschaftlichen Strukturwandel einzulassen und sich *flexibel* an die neuen Herausforderungen anzupassen. Unumgänglich wird es sein, das *Steuer- und Abgabensystem* grundlegend zu reformieren, um eine Abwanderung der Steuer- und Beitragszahler ins Ausland, in die beitragsfreie Selbständigkeit, in die Schattenwirtschaft oder in das Internet zu verhindern. Ineffizienzen im Bereich der staatlichen Leistungserbringung müssen abgebaut werden, und bei den Steuern und Abgaben muß das Prinzip von Leistung und Gegenleistung wieder stärker in den Vordergrund treten. Die Möglichkeiten für eine umverteilende *Sozialpolitik* werden sicherlich geringer werden, doch es sollte möglich sein, durch den Abbau eines ausufernden Umverteilungsapparats, der vielfach den Bürgern das Geld von der einen in die andere Tasche steckt, genügend Spielraum zu erhalten, um politisch gewollte Umverteilungspolitiken auch künftig durchführen zu können.

Auch auf den *Arbeitsmärkten* ist mehr Flexibilität gefordert. Die deutsche Wirtschaft ist hier für die Globalisierung schlecht gerüstet, da der steigende internationale Anpassungsdruck mit vielen hausgemachten Arbeitsmarktproblemen zusammentrifft. Wenn Vollbeschäftigung wieder in greifbare Nähe rücken soll, erscheinen eine Politik der stärkeren Lohn-differenzierung und eine marktorientierte Reform des Bildungs- und Ausbildungs-wesens unabdingbar.

Wenig erfolgversprechend sind dagegen die Pläne, den Zug der Globalisierung durch das Errichten protektionistischer Schranken aufhalten zu wollen. *James Tobin* hat beispielsweise die Erhebung einer Zusatzsteuer auf internationale Transaktionen gefordert, um das Tempo der Globalisierung zu mindern und den

Anpassungsdruck auf die nationalen Volkswirtschaften zu begrenzen. Die Chancen, eine derartige Tobin-Steuer weltweit einzuführen, sind jedoch äußerst gering. Es wird immer wieder Länder geben, die bei diesen Plänen nicht mitmachen und die sich als Zufluchtsorten für die Steuerzahler anbieten werden. Im übrigen erscheint es aus ökonomischer Sicht geradezu widersinnig, die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung, die als eine der wichtigsten Wachstumsquellen gelten kann, durch die Erhebung einer Strafsteuer behindern zu wollen. Auch die Vorstellungen, man könne die westeuropäischen Sozial- und Umweltstandards über *internationale Vereinbarungen* zum weltweiten Maßstab erheben, erscheinen geradezu naiv. Weniger entwickelte Länder werden sich nicht das Recht nehmen lassen, Industrialisierungsprozesse zu durchlaufen, wie sie in Westeuropa bereits hinter uns liegen. Der Prozess der Globalisierung wird sich durch internationale Vereinbarungen nicht aufhalten lassen, und den Schaden derartiger Vereinbarungen hätten vor allem diejenigen Länder, die versuchen, sich von der internationalen Entwicklung abzukoppeln und den nötigen Strukturwandel im Innern zu behindern. Nur wer seine Grenzen öffnet und sich offensiv den Herausforderungen des weltweiten Strukturwandels stellt, wird in der Lage sein, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten und den Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung über eine Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung zu beschreiten.

Literaturhinweis

Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen, Manfred E. Streit, Victor Vanberg (Hrsg.), Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 17, Mohr Siebeck, Tübingen 1998.
Oskar Lafontaine, Christa Müller, Keine Angst vor der Globalisierung. Dietz, Bonn 1998.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Siegfried Schiele

Schriftleiter: Prof. Dr. Hans-Georg Wehling, Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77.

Herstellung: W. E. Weinmann Druckerei GmbH, Raiffeisenstraße 15, 70794 Filderstadt, Telefon (07 11) 7 78 98-0, Telefax (07 11) 7 78 98 50.

Verlag: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt, Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 7 00 15 10.

Preis der Einzelnummer: 6,50 DM, Jahresabonnement 25,- DM Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Dominiert der globale Markt die Politik?

Globalisierung und die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten

Von Edgar Grande

Prof. Dr. Edgar Grande lehrt Politikwissenschaft an der Technischen Universität München

In welchem Ausmaß schränkt die Globalisierung der Wirtschaft die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Politik ein? Droht dadurch letztlich der „asiatische Einheitskapitalismus“, dem der Sozialstaat und die Umwelt zum Opfer fallen, wie die „Globalisierungspessimisten“ befürchten? Demgegenüber erwarten die „Globalisierungsoptimisten“ nicht nur einen höheren Wohlstand für alle, sondern auch einen heilsamen Reformdruck. Erwartungen wie Befürchtungen bedürfen der Überprüfung durch die Realität. Ein Staat wie die Niederlande ist ungleich stärker als die Bundesrepublik Deutschland in den Weltmarkt integriert, doch er konnte sowohl eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik als auch höhere Umweltstandards in einer wichtigen Exportbranche realisieren. Damit ist die politische Handlungsfähigkeit genau so bewiesen wie die Behauptungen vom drohenden Sozial- und Umweltdumping widerlegt erscheinen. Allerdings ist die Bundesrepublik im internationalen Vergleich auf diesen Feldern zurückgefallen. Die Reformblockaden hier sind jedoch eher hausgemacht, sind nicht zuletzt auch ein Ergebnis von institutionellen Fehlkonstruktionen, über deren Beseitigung nachzudenken wäre. *Red.*

Ende der Politik oder Renaissance der Politik?

Die entwickelten Industriegesellschaften stehen am Übergang zum 21. Jahrhundert vor der Aufgabe, ihre bestehenden wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien, Programme und Institutionen an die Bedingungen einer sich zunehmend globalisierenden Wirtschaft anzupassen. In der aktuellen Globalisierungsdiskussion herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass es dabei um weit mehr geht als nur um punktuelle Anpassungen und Veränderungen im Detail. Wie die Diskussion um den „dritten Weg“ in den sozialdemokratischen Parteien Westeuropas derzeit exemplarisch zeigt, steht die Politik in den entwickelten Industriegesellschaften vor der grundsätzlichen Herausforderung, eine *neue Balance* zwischen zwei Anforderungen zu finden, die immer schwieriger miteinander zu vereinbaren sind: dem Erfordernis *wirtschaftlicher Effizienz* einerseits, der Erwartung nach *sozialer Gerechtigkeit* andererseits (vgl. Giddens 1999). Nach dem Zweiten Weltkrieg war

diese – politisch immer prekäre – Balance in der Form des demokratischen Wohlfahrtsstaates gefunden worden. Dieser war charakterisiert durch ein ausgefeiltes Instrumentarium *staatlicher Interventionen* in die Wirtschaft und ein weitreichendes *System der sozialen Sicherung*. In der Bundesrepublik erfuhr der demokratische Wohlfahrtsstaat im System der *sozialen Marktwirtschaft* seine besondere Ausprägung. Mit der Globalisierung der Wirtschaft sind nun, so scheint es, zentrale Prämissen dieses Modells unhaltbar geworden. Damit stellt sich die Frage, in welchem Umfang und mit welchen Instrumenten der globalisierte Kapitalismus künftig noch politisch gesteuert werden kann und ob der demokratische Wohlfahrtsstaat in seiner Substanz erhalten werden kann.

Globalisierungspessimisten und -optimisten

Die öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussionen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Antworten auf diese Frage höchst unterschiedlich ausfallen können. Auf der einen Seite kritisieren die „Globalisierungspessimisten“ die negativen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Globalisierung. Steigende Arbeitslosigkeit, die Kürzung sozialpolitischer Leistungen und der Abbau von Umweltschutzregelungen werden als zwangsläufige Folge einer sich zunehmend am *Shareholder Value* orientierenden Wirtschaft gesehen. Die Politik, so die düstere Prognose, habe ihre Fähigkeit zum Gegensteuern verloren, sie sei dieser „Machtwirtschaft“ (Nürnberger 1999) und dem „Terror der Ökonomie“ (Forrester 1997) nahezu wehrlos ausgeliefert: „Langfristige Trends“, so Christian Nürnberger beispielhaft für viele, „werden von anderen gemacht als von Regierungen. Darum kommt es auf Politiker und Parlamente nicht mehr so an. Es kommt nicht mehr so auf sie an, weil die alten Demokratien Europas gegenwärtig zu wirtschaftsabsolutistischen Gebilden mutieren, in denen Regierungen zu beschließen haben, was multinationale Unternehmen fordern, und in denen Regierungen reparierend, helfend und lindernd Entwicklungen hinterherhinken, die sie weder geplant noch realisiert haben. Regierungen degenerieren zu Reagierungen“ (Nürnberger 1999: 147).

Die „Globalisierungsoptimisten“ dagegen begrüßen die neuen Marktzwänge, weil auf diese Weise die vermeintlich veralte-

ten Institutionen und Regulierungen der Industriegesellschaft und der angeblich „ausufernde“ Wohlfahrtsstaat unter Veränderungsdruck geraten. Die Zielvorstellungen und Motive der Vertreter dieser optimistischen Position sind höchst unterschiedlich. Während neoliberale Ökonomen in dem durch die Globalisierung der Wirtschaft ausgelösten „Standortwettbewerb“ eine willkommene Gelegenheit sehen, den Staat auf das ihm gebührende Minimum zurückzuführen und zum „Minimalstaat“ oder „Regionalstaat“ zu verschlanken (vgl. Ohmae 1996), hegen kritische Soziologen und Philosophen die Hoffnung, dass die Globalisierung neue politische Gestaltungsspielräume jenseits des Nationalstaats eröffnet (vgl. Beck 1997; Habermas 1998). Ulrich Beck beispielsweise argumentiert, dass „mit dem Zeitalter der Globalität gerade nicht das Ende der Politik eingeläutet, sondern ihr Neubeginn eröffnet (wird)“ (Beck 1997: 217). Ihnen allen gemeinsam ist, dass für sie die Globalisierung der Wirtschaft nicht nur ein „Sachzwang“ ist, sondern als eine eminent wichtige politische Gestaltungschance begriffen wird, die bisher nur nicht richtig wahrgenommen und genutzt worden ist.

Vor diesem Hintergrund möchte ich mich im Weiteren der Frage zuwenden, welche Handlungsspielräume der nationalstaatlichen Politik in einer sich globalisierenden Wirtschaft verblieben sind, um die Lebenschancen ihrer Bürger zu sichern und zu verbessern. Ich werde versuchen, diese Frage in drei Schritten zu beantworten. Ich werde mich zunächst damit beschäftigen, welche *Folgen* die Globalisierung für die entwickelten Industrieländer hat. Im zweiten Schritt möchte ich dann anhand einiger Beispiele aufzeigen, welche *Gestaltungschancen* die Politik auf der Ebene des Nationalstaats noch besitzt, um diese Folgen in den Griff zu bekommen. Abschließend werde ich darauf eingehen, weshalb diese Gestaltungschancen *in der Bundesrepublik* nicht oder zu wenig genutzt werden.

Entgrenzte Wirtschaft oder das eigentliche Neue ist die Integration wirtschaftlicher Aktivitäten

Der Prozess der Globalisierung lässt sich nicht auf ökonomische Aspekte reduzieren, er erstreckt sich auch auf soziale, kulturelle und politische Phänomene (vgl. Beck 1997; Zürn 1998). Aber die Globalisierung der Wirtschaft ist zweifellos ein zentraler Bestandteil dieser allgemeine-

ren Entwicklung. Das wichtigste Merkmal der ökonomischen Globalisierung besteht in der *Ausweitung und Intensivierung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivitäten* jenseits des Nationalstaats. Im Unterschied zu den bisherigen Formen der „Internationalisierung“ der Wirtschaft, bei der der Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen (zwei oder mehreren) Nationalstaaten im Vordergrund steht, ist das eigentlich Neue der Globalisierung die grenzüberschreitende Integration wirtschaftlicher Aktivitäten. Nationale Grenzen verlieren dadurch für die ökonomischen Akteure zunehmend ihre Bedeutung, die Wirtschaft wird „entgrenzt“.

Die Globalisierung der Wirtschaft in diesem Sinne lässt sich insbesondere an vier *Indikatoren* festmachen: dem Wachstum des internationalen *Handels*, dem Wachstum ausländischer Direktinvestitionen, dem Wachstum der internationalen *Kapital- und Finanzmärkte* und der Zunahme globaler *strategischer Allianzen zwischen Unternehmen*. Es besteht inzwischen weitgehend Konsens darüber, dass diese Entwicklungen in der Summe zu deutlichen Verwerfungen in der Struktur und Funktionsweise der kapitalistischen Ökonomie geführt haben (vgl. *Perraton et al. 1998*).

Was sind nun aber die *Folgen der Globalisierung*? Folgt man der in der aktuellen Globalisierungsdiskussion vorherrschenden Argumentation, dann hat die Globalisierung der Ökonomie aufgrund der größeren Mobilität des Kapitals und der größeren Flexibilität der Unternehmen eine erhebliche Steigerung wirtschaftlicher Effizienz zur Folge. Hiervon profitieren freilich nur jene Unternehmen und Länder, die sich dem „Diktat des Weltmarkts“ auch tatsächlich beugen und sich rasch und bedingungslos an die neuen Umstände anpassen. Ist dies nicht der Fall, dann drohen die global mobilen Unternehmen dem Staat mit dem Entzug von Steuerzahlungen und mit der Abwanderung von Investitionen.

Für die Nationalstaaten mit ihren wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen entstehen durch die Globalisierung der Ökonomie zwei unterschiedliche Arten von Problemen: zum einen Effizienz- und Effektivitätsprobleme (1); und zum anderen Probleme des System- bzw. Standortwettbewerbs (2). Im einen Fall kann die Politik gewünschte gesellschaftliche Zustände (z.B. Vollbeschäftigung) nicht mehr herbeiführen, weil sie nicht mehr die Instrumente hat, um dies zu erreichen; im anderen Fall darf sie dies nicht mehr, weil sie sonst mit Sanktionen von Seiten der Unternehmen „bestraft“ wird. Zusammengefasst wird dadurch der Handlungsspielraum nationaler Regierungen erheblich eingeschränkt. Was heißt das konkret?

Das herkömmliche wirtschaftspolitische Instrumentarium hat seine Wirksamkeit weitgehend eingebüßt

1. Zunächst ist weitgehend unbestritten, dass aufgrund der Globalisierung der Ökonomie ein beträchtlicher Teil des ver-

fügbaren wirtschaftspolitischen Instrumentariums seine Wirksamkeit verloren hat. Dies gilt in jedem Fall für den Bereich der makroökonomischen Steuerung. *Fritz W. Scharpf* hatte bereits vor gut zehn Jahren als Ergebnis seiner vergleichenden Untersuchung sozialdemokratischer Krisenpolitik festgestellt, dass eine *keynesianische* Steuerung der Ökonomie aufgrund der Internationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte „blockiert“ ist (*Scharpf 1987*). Aber auch das Instrumentarium der *angebotsorientierten* Ökonomie hat die Globalisierung nicht unbeschadet überstanden. Staatliche Investitionen in die *Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten* von Unternehmen zum Beispiel verlieren einen beträchtlichen Teil ihrer Wirkung, wenn diese Aktivitäten in globalen Kooperationsnetzwerken organisiert werden, so dass keinerlei Gewähr dafür besteht, dass die Früchte dieser Anstrengungen auch tatsächlich dem fördernden Staat wieder zugute kommen. Und schließlich sind infolge der Globalisierung die politischen und volkswirtschaftlichen Kosten einer Abschottung der nationalen Märkte oder der Verstaatlichung von notleidenden „Schlüsselindustrien“, beides lange Zeit beliebte Instrumente zur Regulierung nationaler Ökonomien, exorbitant gestiegen, so dass die Liberalisierung von Märkten und die Privatisierung von Unternehmen selbst im Infrastrukturbereich inzwischen politisch kaum mehr strittig ist. Kurz gesagt: Das wirtschaftspolitische Instrumentarium des „modernen Kapitalismus“, wie es *Andrew Shonfield* Mitte der 60er Jahre beschrieben hat (vgl. *Shonfield 1965*), ist inzwischen aufgrund der Globalisierung der Ökonomie völlig veraltet.

2. Die Globalisierung der Ökonomie beeinflusst und beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit der nationalen Politik aber noch auf eine andere Weise. Aufgrund der zunehmenden Integration von Unternehmen und Märkten sind nicht nur die nationalen Ökonomien, sondern auch die nationalen Wirtschaftspolitiken einem immer stärkeren Systemwettbewerb ausgesetzt. Da die Staaten aufgrund der erhöhten Faktormobilität zunehmend um den Verbleib und den Zufluss von Kapital konkurrieren, geraten auch solche Markteingriffe, die im Prinzip noch wirksam wären, die aber den Interessen der Unternehmen zuwiderlaufen, unter Druck. Im Hinblick auf die bestehenden Marktregulierungen droht deshalb die Gefahr, dass zwischen den Staaten ein „Deregulierungswettlauf“ einsetzt. Und gleichzeitig können neue Markteingriffe mit Verweis auf das Fehlen entsprechender Regulierungen anderswo einfach und wirkungsvoll von den Unternehmen abgewehrt werden.

Als *erstes Fazit* kann festgehalten werden, dass aufgrund der Globalisierung der Ökonomie das bislang verfügbare Instrumentarium der Wirtschaftspolitik erheblich an Wirksamkeit eingebüßt hat. Die Frage ist dann, ob dadurch der Nationalstaat insgesamt seine Möglichkeiten verloren hat, vordringliche und von allen geteilte politische Ziele wie Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und den Schutz der natürlichen Umwelt zu erreichen?

Internationale Vergleiche können hilfreich sein

Die nahezu unüberschaubar gewordene Fülle von Literatur zum Thema „Globalisierung“ kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine *systematische Überprüfung* der Auswirkungen der Globalisierung auf den Nationalstaat und seine politischen Handlungsmöglichkeiten noch aussteht.¹ Die Globalisierungsforschung hat sich inzwischen aber wenigstens soweit konsolidiert, dass weitgehend Konsens darüber besteht, dass es sich hierbei um ein relevantes Faktum handelt² und dass das „Konzept der Globalisierung und die damit verbundenen Annahmen einen fruchtbaren wissenschaftlichen Ansatz (darstellen)“ (*Friedrichs 1997: 10*).³

Bei der Klärung der vorliegenden Problemstellung können insbesondere systematische internationale Vergleiche weiterhelfen, bei denen die Erfahrungen ausgewählter Industrieländer in verschiedenen Politikbereichen ermittelt werden. Dabei geht es weniger darum, im Ausland „Modelle“ zu finden, denen die deutsche Politik nacheifern könnte. Ziel eines solchen Vergleiches ist es vielmehr, empirische Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, wie groß die staatlichen Handlungsspielräume in den einzelnen Politikbereichen (noch) sind und von welchen Faktoren ihre Nutzung abhängt. Auf diese Weise können die Annahmen der bisherigen Globalisierungsdiskussion kritisch überprüft und die Suche nach Reformmöglichkeiten und -bedingungen in Deutschland auf eine realistische(re) Grundlage gestellt werden.

Konvergenz und Divergenz?

Als Ausgangspunkt für die vergleichende Analyse können zwei Thesen genommen werden, die beide zutreffen müssen, wenn die pessimistischen Annahmen der Globalisierungsdiskussion tatsächlich richtig sein sollten: eine Konvergenzthese und eine Divergenzthese. Die eine These besagt: Wenn die Handlungsspielräume der Nationalstaaten in Folge der Globalisierung tatsächlich erheblich geschrumpft sein sollen und der Systemwettbewerb zwischen den Nationalstaaten tatsächlich so durchschlagskräftig wäre wie behauptet, dann müssten in allen entwickelten Industrieländern *ähnliche Problemkonstellationen* und *Politikmuster* beobachtet werden können (*Konvergenzthese*). Die pessimistischen Annahmen der Globalisierungsdiskussionen müssen aber noch einen zweiten Vergleichstest bestehen, wenn sie tatsächlich plausibel sein sollen: Wenn es stimmt, dass die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der entwickelten Industrieländer eine unvermeidliche Folge ihrer zunehmenden Integration in den Weltmarkt sind, dann müssten diese Probleme mit dem Grad der Weltmarktintegration variieren. Besonders groß müssten diese Probleme in jenen Ländern sein, die besonders stark in den Weltmarkt integriert sind. Das sind nicht die Bundesrepublik, Japan oder die USA, hierzu zählen insbesondere die Kleinststaaten Mittel- und Nordeuropas (*Divergenzthese*). Und um-

gekehrt gilt: Wenn es einigen dieser Länder gelingen sollte, die bei uns beobachtbaren Folgeprobleme der „Globalisierung“ zu vermeiden, dann wäre dies ein starkes Indiz dafür, dass die Handlungsspielräume der Nationalstaaten trotz der Globalisierung der Ökonomie weit größer sind als vielfach in Deutschland angenommen.

Selbstverständlich kann ein solcher Vergleich hier nicht vollständig präsentiert werden. Ich werde mich im Weiteren auf einige wenige Länder und zwei ausgewählte Politikbereiche konzentrieren, die von exemplarischer Bedeutung in der aktuellen Globalisierungsdiskussion sind: die Arbeitsmarktpolitik und die Umweltpolitik.

Arbeitsmarktpolitik: das Ende der Vollbeschäftigung?

Als die wohl bedrückendste und politisch brisanteste Begleiterscheinung der Globalisierung gilt die stetige Zunahme der *Massenarbeitslosigkeit* in Europa. Allein in der Bundesrepublik gibt es seit geraumer Zeit mehr als vier Millionen offiziell registrierte Arbeitslose. Pessimisten sehen hierin einen globalen und irreversiblen Trend: Mit der Globalisierung der Ökonomie sei das Ende der Vollbeschäftigung gekommen. Am Horizont drohe die „20 zu 80“-Gesellschaft: „Zwanzig Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung würden im kommenden Jahrhundert ausreichen, um die Weltwirtschaft in Schwung zu halten“ (Martin/Schumann 1996: 12). Vor diesem Hintergrund erscheint die ständige Zunahme der Arbeitslosigkeit ebenso unvermeidlich wie das stetige Ansteigen des Wasserspiegels in der *Titanic* vor ihrem Untergang.

Dieser Eindruck ist allerdings falsch. Der beste Beleg hierfür ist nicht der flexible amerikanische Arbeitsmarkt, ein sehr viel interessanteres und instruktiveres Beispiel sind die Niederlande.⁴ Um das „Beschäftigungswunder Niederlande“ angemessen würdigen zu können, müssen zwei Tatsachen berücksichtigt werden. Erstens die Tatsache, „dass die Niederlande eine extrem offene und offener werdende Volkswirtschaft darstellen, die wie kaum ein anderes Land auf Gedeih und Verderb von der Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handel abhängt. Waren- und Dienstleistungsausfuhren hatten 1994 einen Anteil von 51 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (1970: 43 Prozent), in Deutschland betrug der entsprechende Wert nur 23 Prozent (1970: 21 Prozent), ist jedoch im Vergleich zu Japan (9,5 Prozent) und USA (11 Prozent) immer noch bedeutend höher“ (Schmid 1997: 323). Die zweite Tatsache ist, dass die Niederlande erstaunliche Erfolge auf dem Arbeitsmarkt vorweisen können: „In den achtziger Jahren war die Arbeitslosenquote in den Niederlanden noch eine der höchsten in der Europäischen Gemeinschaft, und Deutschland hatte eine der niedrigsten. Heute ist es umgekehrt“ (Schmid 1997: 302). Und was das Ganze noch bemerkenswerter macht: Die Arbeitslosenquote ist in Holland gesunken, obwohl gleichzeitig die Beschäftigungsquote, insbesondere

die Beschäftigungsquote von Frauen, deutlich angestiegen ist und inzwischen ähnlich hoch ist wie in Deutschland.

Das „holländische Wunder“

Wie ist es zu dieser Entwicklung gekommen? Eine naheliegende und häufig genannte Erklärung ist die moderate *Lohnpolitik*, die es vor allem in den 80er Jahren gegeben hat. Aber es gab diese moderate Lohnpolitik nicht durchgängig, vor allem in den 90er Jahren war der Trend weniger eindeutig. Mit Lohnzurückhaltung allein lässt sich das holländische Beschäftigungswunder nicht erklären. Wie eine Studie von *Günther Schmid* gezeigt hat, geht „der überwiegende Teil des niederländischen Jobwunders auf die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen zurück. Kein OECD-Land hat derzeit eine so hohe Teilzeitbeschäftigung wie die Niederlande“ (Schmid 1997: 310). Offensichtlich hat in den Niederlanden in den vergangenen zwanzig Jahren eine massive Umverteilung von Arbeit mit einer gleichfalls massiven Umverteilung von Einkommen stattgefunden. An dieser Entwicklung sind, so wiederum *Günther Schmid*, insbesondere vier Punkte positiv hervorzuheben (vgl. Schmid 1997: 310f):

- Die große Zahl der *Teilzeitarbeitsverhältnisse* ist *freiwillig* und entspricht offenbar den Präferenzen der Erwerbspersonen.
- Zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten verfügen über eine höhere Ausbildung, was darauf hindeutet, dass die meisten Teilzeitarbeitsplätze *anspruchsvolle Arbeitsbedingungen* bieten.
- Teilzeitbeschäftigte sind in den Niederlanden auch sozial besser *abgesichert* als in Deutschland, da die Schwellen der Anspruchsvoraussetzung gesenkt wurden.
- Schließlich sind immerhin 17 Prozent der *Männer* teilzeitbeschäftigt gegenüber einem EU-Durchschnitt von nur gut 5 Prozent.

Besonders bemerkenswert am holländischen Fall ist, dass es dort gelungen ist, eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu kombinieren mit anderen *wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Leistungen*, von denen häufig angenommen wird, dass sie damit nur noch sehr schwer, wenn überhaupt vereinbar sind (vgl. *Visser/Hemerijek* 1998). Zunächst fällt auf, dass sich die Wachstumsdynamik der holländischen Wirtschaft trotz der massiven Arbeits- und Einkommensumverteilung, die dort stattgefunden hat, nicht verschlechtert hat. Hinzu kommt, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden auch nicht durch eine „Verschlankung“ des Wohlfahrtsstaats erzwungen wurde. Ganz im Gegenteil: „Die soziale Sicherung von Arbeitslosen ist in den Niederlanden ... wesentlich großzügiger als in Deutschland“ (Schmid 1997: 318). Die Niederlande wenden noch immer gut drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für den Lebensunterhalt von Arbeitslosen auf, in Deutschland sind es „nur gut zwei Prozent“. Und auch wer geglaubt hatte, dass all das nur um den Preis einer

exorbitant hohen Staatsverschuldung zu haben ist, sieht sich getäuscht: Der niederländische *Staatshaushalt* beginnt sich zu konsolidieren und erfüllt im Unterschied zum deutschen leicht die Maastricht-Kriterien.

Es soll hier nicht verschwiegen werden, dass das holländische Beschäftigungswunder auch eine Reihe von *negativen* Aspekten hat. Dazu zählt ein sehr hoher Anteil von geringfügiger Teilzeitbeschäftigung (ca. 30 Prozent). Dazu zählen aber vor allem die massiven *Frühverrentungen* von älteren oder behinderten Erwerbspersonen, so dass die Beschäftigungsquoten älterer Menschen in den Niederlanden die weltweit niedrigsten sind. Insgesamt ist in den Niederlanden das Arbeitsvolumen (d.h. die Beschäftigung gemessen in Vollzeitstellen) nur geringfügig angestiegen, die vorhandene Erwerbsarbeit wurde in erster Linie zugunsten jüngerer und damit meist auch billigerer und produktiverer Arbeitskräfte *umverteilt*. Das ändert aber nichts daran, dass in den Niederlanden das Kunststück, den Arbeitsmarkt gleichzeitig zu liberalisieren und sozial zu gestalten, bisher besser gelungen zu sein scheint als in Deutschland.

Die Umwelt – das zweite große Opfer der Globalisierung?

Neben den Arbeitslosen gilt die Umwelt als das zweite große Opfer der Globalisierung. Mit der Verschärfung des ökonomischen Wettbewerbs erscheint Umweltschutz in den entwickelten Industriegesellschaften als ein Luxus, den man sich nicht mehr leisten kann. Im Zeitalter weltweit mobilen Kapitals, so die häufig gehörte Argumentation, würden strenge staatliche Regulierungen in der Umweltpolitik potentielle Investoren abschrecken und die Unternehmen in jene Regionen der Welt vertreiben, in denen die natürlichen Produktionsfaktoren (Boden, Luft) noch kostenlos genutzt und verschmutzt werden können.

An diesem Bild stimmt vieles nicht. Das beginnt bereits mit der Annahme, Umweltschutz sei in den wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern kein Thema. Tatsächlich findet seit gut zehn Jahren in den Entwicklungsländern, insbesondere in den Schwellenländern, durchgängig ein beachtlicher *Aufbau* umweltpolitischer Handlungskapazitäten statt.

Was die entwickelten Industrieländer betrifft, so ist zweifellos richtig, dass die Bundesrepublik in den 90er Jahren die Führungsrolle, die sie in den 80er Jahren in einigen Bereichen spielte (Luftreinhaltung, Abfallpolitik, Förderung erneuerbarer Energien) inzwischen verloren hat. Interessant ist aber wiederum, an welche Länder die Bundesrepublik ihre Führungsrolle abgegeben hat, denn die neuen Schrittmacher in der Umweltpolitik sind erstaunlicherweise gerade solche Kleinstaaten, die unter der Globalisierung am meisten leiden müssten: In Europa insbesondere Dänemark und die Niederlande, aber auch Schweden. Außerdem werden zu den Vorreiterländern derzeit auch Neuseeland und Südkorea gerechnet.

Martin Jänicke und Helmut Weidner kommen in ihren international vergleichenden Untersuchungen zur Umweltpolitik (Jänicke 1996; Jänicke/Weidner 1997) insbesondere zu zwei Ergebnissen, die für unseren Zusammenhang höchst interessant sind: Erstens: „Nationale Pionierleistungen sind nicht nur möglich, sie gelten in der Umweltpolitik einer Reihe von Ländern auch als technologische Stimulanz für die eigene Ökonomie, vorausgesetzt, die Intervention ist flexibel und berücksichtigt Anpassungserfordernisse und Innovationspielräume der Industrie“. Und zweitens: „Es sind ausgerechnet kleine, in den Weltmarkt besonders stark integrierte Länder, die sich durch Pionierleistungen in der Umweltpolitik auszeichnen (die skandinavischen Länder, die Alpenrepubliken, die Niederlande, Südkorea, Neuseeland)“ (Jänicke/Weidner 1997: 20).

Auch hier sind die Niederlande wiederum ein besonders interessanter Fall

Ein besonders interessanter Fall sind auch hier wieder die Niederlande. Denn dort (aber auch in Dänemark und Neuseeland) zeigt sich, dass Erfolge im Umweltschutz und auf dem Arbeitsmarkt gleichzeitig zu erzielen sind, dass sich beides also nicht ausschließt, wie in der Globalisierungsdiskussion häufig behauptet wird. Die Niederlande gelten derzeit als „Paradebeispiel für flexible, erfolversprechende Umweltkonzepte“. Für den Erfolg der holländischen Umweltpolitik werden vor allem zwei Faktoren verantwortlich gemacht. Erstens der strategische Ansatz: Die Niederlande sind auf diesem Gebiet Schrittmacher, sie haben bereits 1989 einen Nationalen Umweltpolitikplan eingeführt. Dabei handelt es sich „um ein neues Modell der strategischen Umweltplanung auf breiter Basis, das nicht zuletzt die Verursachersektoren und ‚ihre‘ politischen Ressorts (über Verhandlungslösungen) an der Problemlösung beteiligt“ (Jänicke/Weidner 1997: 17). Der zweite Erfolgsfaktor ist die Art der Umsetzung dieses strategischen Plans. Auch dort bieten die Niederlande im internationalen Vergleich *best practice*. In den Niederlanden „ist das Knüpfen von Netzwerken, die Behörden, Unternehmen und ihre Interessenorganisationen und die etablierten Umweltorganisationen in kooperative Interaktionen einbeziehen, eine Kernaufgabe staatlicher Umweltinstitutionen geworden. Auf diesem Fundament werden die vielfältigen (...) Instrumente eingesetzt: Selbstverpflichtungen von Unternehmen und Branchen (covenants), rollende, d.h. der Entwicklungsdynamik jeweils neu angepasste Maßnahmenprogramme und der systematisch auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung hin ausgerichtete nationale Umweltpolitikplan“ (Jänicke/Weidner 1997:19). In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass der Umweltschutz in den Niederlanden eine einzigartige Organisationsbasis besitzt, haben die Umweltverbände doch mehr Mitglieder als die Gewerkschaften.

Ein sehr gutes Beispiel, wie staatliche Regulierung gleichzeitig zur Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit und zur Verbesserung der Umweltqualität beitragen kann, liefert die holländische *Schnittblumenindustrie* (vgl. Porter/van der Linde 1995). Die holländische Schnittblumenindustrie ist in hohem Maße internationalisiert: etwa 65 Prozent des Weltexports an Schnittblumen entfallen auf die Niederlande. Dies ist besonders bemerkenswert, da dieses Land mit seiner natürlichen Faktorausstattung nicht gerade prädestiniert ist für die Zucht von Schnittblumen: die klimatischen Bedingungen sind schlecht und der Boden ist knapp. Die Schnittblumenzucht erfordert in den Niederlanden folglich eine äußerst intensive Anbauweise mit einem starken Einsatz von Herbiziden, Pestiziden und Düngemitteln. Die Folge war eine starke Belastung des Bodens mit Chemikalien – und dies wurde von der holländischen Regierung nicht etwa toleriert mit Verweis auf den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit dieser „nationalen“ Industrie, sondern mit immer strikteren Auflagen beantwortet. Die Schnittblumenindustrie hat hierauf nun nicht mit der Abwanderung ins klimatisch und politisch günstigere Ausland reagiert, sondern mit *Innovationen*. Die Industrie entwickelte ihre Gewächshäuser so weiter, dass die Pflanzen nun nicht mehr in Erde wachsen, sondern in Wasser und Steinwolle; und das Wasser befindet sich in einem geschlossenen System und kommt nicht mehr direkt in das Grundwasser. Das Ergebnis dieses neuen Anbauverfahrens ist nicht nur eine beträchtlich niedrigere Umweltbelastung, sondern gleichzeitig konnten auch die Kosten gesenkt (u.a. weil weniger Düngemittel und Pestizide gebraucht werden) und die Produktqualität verbessert werden. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der holländischen Schnittblumenindustrie ist auf diese Weise nicht verschlechtert, sondern verbessert worden. Die holländische Schnittblumenindustrie ist kein Einzelfall. Aus dem internationalen Vergleich von Umweltpolitiken lassen sich zwei wichtige Schlüsse für die aktuelle Globalisierungsdiskussion ziehen. Erstens zeigt sich, dass aktive nationale Umweltpolitik auch unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie möglich ist; und sofern sie flexibel und innovationsfreundlich angelegt ist, kann sie, zweitens, sogar durchaus förderlich sein für die nationale Wirtschaft. Dies gilt, wie das Beispiel der holländischen Schnittblumenindustrie zeigt, sogar im Bereich des prozess- und anlagenbezogenen Umweltschutzes, einem Bereich, in dem ein Deregulierungswettlauf theoretisch am wahrscheinlichsten ist (Scharpf 1998; vgl. Schmidt in diesem Heft). Nicht von ungefähr kommen Martin Jänicke und Helmut Weidner zu dem Ergebnis: „Die Rede von der Globalisierung als Umweltschutzhemmnis hat empirisch eine eher schwache Basis. Gründe, die Unzulänglichkeit der Umweltpolitik zu beklagen, gibt es viele. Aber man sollte sie zunächst einmal in den Unzulänglichkeiten des eigenen Landes suchen“ (Jänicke/Weidner 1997: 24).

Die beklagte Anpassung der Politikmuster hat nicht stattgefunden

Zu den beiden hier präsentierten Politikfeldern ließen sich durchaus noch weitere hinzufügen. Auch bei der Reform des öffentlichen Sektors zum Beispiel zeigt sich das gleiche Muster: Die Bundesrepublik zählt im internationalen Vergleich zu den Nachzüglern bei der „Modernisierung des Staates“, Vorreiter waren auch hier einige kleinere Länder wie Finnland, Schweden, die Niederlande und Neuseeland (vgl. Naschold/Bogumil 1998). Der Fall der bislang weitgehend ausgebliebenen Reform der Verwaltungsstruktur in Deutschland soll deshalb noch erwähnt werden, weil hier das vielfach bemühte Argument, die Globalisierung „erzwingt“ bestimmte staatliche Aktivitäten oder „verhindert“ sie, besonders wenig plausibel ist. Gerade in diesem Bereich wären die Reformspielräume gegenüber der Wirtschaft besonders groß – und dennoch werden sie bislang kaum genutzt. Der internationale und intersektorale Vergleich hat freilich gezeigt, dass die nationalstaatlichen Handlungsmöglichkeiten auch in anderen Politikbereichen sehr viel größer sind, als dies in der aktuellen Globalisierungsdebatte zumeist behauptet wird. Von einer „barbarischen Einförmigkeit“ nationaler Politikmuster und einer „Auflösung von Differenz“ zugunsten des „asiatischen Einheitskapitalismus“, über die beispielsweise Claus Koch (1997: 773) als Folge der Globalisierung lamentiert, kann keine Rede sein. Selbst ein cursorischer Vergleich zeigt, dass eine Konvergenz nationaler Politikmuster zumindest in der behaupteten Weise nicht stattfindet. Die in der Globalisierungsdiskussion immer wieder vorgetragene Konvergenzthese kann wohl als widerlegt gelten (vgl. auch Berger/Dore 1996). Aber auch die Vermutung, dass vor allem die kleinen, weltmarktfernen Länder besonders stark unter den Folgen der Globalisierung der Ökonomie leiden müssen, hat sich als falsch erwiesen. Wie bereits in den 70er Jahren nach der Ölkrise, scheinen zumindest einige der europäischen Kleinstaaten auch dieses Mal wieder einen Ausweg aus der „Globalisierungsfalle“ gefunden zu haben. Bemerkenswert hieran ist zum einen, dass dieser Ausweg nicht einfach in der Zurücknahme staatlicher Regelungsansprüche bestand und dem Übergang zu einem „Minimalstaat“, der sich auf ordnungspolitische Aufgaben beschränkt. Und auffällig ist auch, dass es hierzu nicht erforderlich war, die etablierten Institutionen der Industriegesellschaft zu zerstören, vorerst zumindest genügte es vollkommen, die mit diesen Institutionen gegebenen Möglichkeiten intelligent und konsequent zu nutzen. Als *zweites Fazit* kann dann festgehalten werden, dass die Globalisierung der Wirtschaft keineswegs „als unbarmherziges Druckmittel auf Regierungen und Zentralbanken“ wirkt, dass der Staat weit mehr tun kann als nur „die nomadisierenden Kapitalmassen bei Anlegerlaune“ zu halten (Koch 1997: 770). Damit drängt sich freilich eine Frage auf: Wenn es denn nach

wie vor große nationalstaatliche Handlungsspielräume in der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik gibt, weshalb wurden diese Handlungsspielräume in der Bundesrepublik dann bisher nicht genutzt? Mit dieser Frage möchte ich mich abschließend beschäftigen.

Die „blockierte Republik“: die Bundesrepublik Deutschland im „Reformstau“

Auch bei der Antwort auf diese Frage liefert der internationale Vergleich erste wichtige Hinweise. Wenn man in den entwickelten Industrieländern nach politisch-institutionellen *Erfolgsfaktoren* für politische Reformen sucht, dann findet man – etwas vereinfacht – zwei *Reformpfade*. Den einen bildet das *Westminster-Modell* der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie: In diesem Modell dominieren Einparteien-Regierungen mit sicheren parlamentarischen Mehrheiten, die keinen Koalitionszwängen unterworfen sind und die auf keine nennenswerten institutionellen Widerstände stoßen. Unter solchen Bedingungen kommt es in erster Linie auf den Willen und das Geschick der Regierungen an, selbstgesteckte politische Ziele auch zu erreichen. Dieses Modell wird insbesondere durch *Großbritannien* und *Neuseeland* repräsentiert, zwei Länder, die sich in den 80er und 90er Jahren durch besonders radikale Reformen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik hervorgetan haben.

Für die *europäischen Kleinstaaten*, von denen hier so viel die Rede war, ist freilich ein ganz anderer politisch-institutioneller Reformpfad typisch. Die skandinavischen Länder und die Niederlande, aber auch die Alpenrepubliken Österreich und Schweiz werden üblicherweise als *Konsensusdemokratien* bezeichnet (*Lijphart* 1984; *Schmidt* 1995). Das Modell der Konsensusdemokratie ist dadurch charakterisiert, dass politische Entscheidungen in der Regel unter Einbeziehung von allen maßgeblichen Beteiligten auf dem Wege *gütlichen Einvernehmens* getroffen werden. Typisch hierfür sind Koalitions- und Minderheitsregierungen und eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Parteien und Verbänden (insbesondere den großen Wirtschaftsverbänden).

Die Bundesrepublik wird in der Regel dem Typ der Konsensusdemokratie zugeordnet, aber diese Zuordnung verrät mehr über die Konstruktionsmängel der zugrundeliegenden Typologie als über die politische Realität in der Bundesrepublik in den 90er Jahren. Denn die Klassifikation eines Landes als *Konsensusdemokratie* erfolgt bei *Arend Lijphart*, dem Erfinder dieser Typologie, nicht nach dem Ausmaß des *tatsächlich* bestehenden Konsenses zwischen den politischen Eliten, sondern anhand einer Reihe von *institutionellen Merkmalen*, wie der Struktur des Parteiensystems oder der Organisation des Staatsaufbaus. Hierbei wird angenommen, dass sich die Elitenkooperation quasi zwangsläufig aus den bestehenden institutionellen Zwängen ergibt. Das Beispiel der Bundesrepublik zeigt nun, dass diese Annahme falsch ist. Die politische Praxis in

der Bundesrepublik ist charakterisiert durch zwei Merkmale, die immer weniger zusammenpassen: Zum einen durch ein politisches Institutionensystem, das einen vergleichsweise hohen institutionellen Konsensbedarf besitzt; und zum anderen durch politische Eliten, die eine starke Konflikt- und Wettbewerbsorientierung aufweisen. Politische Reformvorhaben, von wem auch immer sie vorgeschlagen werden, laufen deshalb ständig Gefahr, von einer großen, aber recht heterogenen Koalition der Sonderinteressen in Parteien und Verbänden blockiert zu werden. Im besten Fall werden sie in den Mühlen der „Verhandlungsdemokratie“ (*Lehmbruch* 1998) kleingearbeitet. Kurz gesagt, die Bundesrepublik ist eine „blockierte Republik“, in der bislang keiner der beiden eben skizzierten Reformpfade gegangen werden kann.

Ein politisch-institutionelles Problem

Wie können diese „Reformblockaden“ beseitigt werden? Wenn man davon ausgeht, dass das eigentliche Problem kein „mentales“ ist, das sich durch präsidentielle Appelle beseitigen lässt – dies war der Tenor der Problemdiagnose in der vielbeachteten „Berliner Rede“ des damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog (vgl. *Herzog* 1997) –, sondern ein politisch-institutionelles, dann sind im Prinzip zwei Möglichkeiten denkbar, die bestehenden Reformblockaden abzubauen oder zumindest abzuschwächen, die sich keineswegs ausschließen. Die eine Möglichkeit besteht darin, *mehr Konsens* zu schaffen (1.); die Alternative dazu wäre, die institutionellen *Konsenserfordernisse zu reduzieren* (2.). In die erste Richtung zielen jene, die für eine Große Koalition zwischen CDU/CSU und SPD im Bundestag plädieren oder die die Einrichtung von *Runden Tischen* und Konsensgesprächen zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften vorschlagen. In die zweite Richtung gehen Vorschläge zur Reform des Wahlrechts und des Föderalismus in Deutschland. Wie sehen diese Reformvorschläge im Detail aus und was ist von ihnen zu halten?

Große Koalition handlungsfähiger?

1. Die Vorzüge einer Großen Koalition sind offensichtlich. Die Bundesregierung würde über die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat verfügen, müsste also nicht ständig befürchten, mit ihren Reformvorhaben an einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat zu scheitern; und die größte Oppositionspartei würde politisch mit in die Verantwortung genommen und könnte sich nicht länger durch die Ablehnung notwendiger Reformen politisch auf Kosten der Regierung profilieren. Eine solche freiwillige Beschränkung des Parteienwettbewerbs ist in einer parlamentarischen Demokratie nicht immer wünschenswert, aber es gibt Problemkonstellationen, in denen sie durchaus sinnvoll sein kann. So hatte bereits *Theodor Eschenburg* festgestellt: „Die Demokratie kann die durch gemeinsame Regierungs-

bildung institutionalisierte Wettbewerbsausschaltung in gewöhnlichen Zeiten und auf die Dauer nicht ertragen, aber sie kann sie in außergewöhnlichen nicht entbehren“ (*Eschenburg* 1961:80). Aber es stellt sich natürlich die Frage, ob eine Große Koalition tatsächlich handlungsfähiger wäre als die bisherigen Regierungen. Denn Koalitionen können ebensowenig wie Institutionen Konsens stiften oder erzwingen, sie setzen vielmehr Konsens oder zumindest Kompromissbereitschaft zwischen den Beteiligten in wichtigen Sachfragen voraus.⁵ Und ein solcher Reformkonsens oder die erforderliche Kompromissbereitschaft sind zwischen den großen Parteien derzeit nicht zu erkennen.

Dies liegt freilich nicht nur an den Einstellungen der politischen Eliten, es hat auch institutionelle Gründe. An erster Stelle zu nennen wäre hier die unzulängliche Koordination des Parteienwettbewerbs in Deutschland. Bedingt durch den föderativen Staatsaufbau ist der Parteienwettbewerb in Deutschland charakterisiert durch eine *große Zahl von Wahlen* und eine entsprechend große Wettbewerbsintensität. Politisch relevant sind nicht nur die Wahlen zum Bundestag, sondern auch die Wahlen zu den Landesparlamenten, denen aufgrund der Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat unmittelbare bundespolitische Bedeutung zukommt; hinzu kommt die Wahl zum Europäischen Parlament und selbst Kommunalwahlen werden in zunehmendem Maße als „Stimmungsbarometer“ für die Bundespolitik benutzt. Für die Funktionsweise des politischen Systems entscheidend ist nun, dass diese Wahlen nur unzulänglich koordiniert sind. Die Wahlen sind nicht auf einen oder einige wenige Termine konzentriert, sondern sie sind auf die gesamte Legislaturperiode des Bundestages verstreut. Die politischen Parteien befinden sich dadurch im *Dauerwahlkampf*, „Superwahljahre“ sind beinahe die Regel. Die Folgen waren bereits in den 50er Jahren zu beobachten: „Regierung und Parlament in Bonn haben meist auf die Landtagswahlen Rücksicht genommen. Unpopuläre, aber notwendige Gesetzesvorlagen wurden deshalb zurückgestellt, populäre Maßnahmen hingegen, die häufig gar nicht in erster Linie akuten staatlichen Bedürfnissen dienen, wurden forciert oder vorverlegt“ (*Eschenburg* 1961: 63). Daran hat sich seither wenig geändert. Und die Auswirkungen des Wahlkampfes in Permanenz blieben nicht auf die Regierung beschränkt, sondern zeigten sich auch im Verhalten der Opposition – von welchen Parteien diese auch immer gestellt wurde. Das Verhalten der Opposition wird unter solchen Bedingungen in hohem Maße von wahltaktischen Kalkülen bestimmt. Die in „Verhandlungsdemokratien“ geforderte Kompromissbereitschaft muss zwangsläufig zu kurz kommen. Aus diesen Gründen wurde bereits in den 50er Jahren vorgeschlagen, die Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen zeitlich besser aufeinander abzustimmen und möglichst zu synchronisieren. Die

Entwicklung des Parteienwettbewerbs in den vergangenen zwanzig Jahren hat gezeigt, dass dieser Vorschlag an Aktualität und Plausibilität nichts verloren hat.

Engere Kooperation zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften?

Ein zweiter Vorschlag, der im Zusammenhang mit der Intensivierung der Elitenkooperation wiederholt gemacht wurde, zielt auf die Wiederbelebung des Korporatismus in der Bundesrepublik. Die enge Kooperation zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften gilt als eine der wichtigsten Erfolgsbedingungen des holländischen „Modells“ und es liegt deshalb nahe, diese auch in der Bundesrepublik zur Grundlage einer Reformpolitik zu machen. Das „Bündnis für Arbeit“, das die Regierung Schröder institutionalisiert hat, ist ein Ausdruck dieser Bemühungen (vgl. Schroeder/Esler 1999). Darüber darf freilich nicht vergessen werden, dass an Konsensgesprächen, Runden Tischen, Kommissionen und Arbeitskreisen in Deutschland beileibe kein Mangel ist. Gespräche zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften hat es auch in der Ära Kohl ständig gegeben. Aber unter dem Strich blieben diese Gesprächsrunden bemerkenswert unverbindlich und folgenlos und es ist zu befürchten, dass sich daran auch künftig kaum etwas ändern wird. Das mag zum Teil daran liegen, dass Zweifel an der Kooperationswilligkeit einiger Arbeitgeberfunktionäre durchaus angebracht sind; wichtiger ist aber noch, dass die Kooperationsfähigkeit der Verbände und ihrer Repräsentanten in den vergangenen Jahren empfindlich gelitten hat. Durch die Globalisierung und Europäisierung von Märkten einerseits, die Folgeprobleme der deutschen Vereinigung andererseits, haben Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften erhebliche interne Integrationsprobleme. Beide, Unternehmerverbände und Gewerkschaften, leiden seit geraumer Zeit unter starken Mitgliederverlusten und mangelnder Folgebereitschaft der Mitglieder. Diese internen Probleme haben ihre externe Handlungs- und Verhandlungsfähigkeit erheblich beeinträchtigt. Die rhetorische Kraftmeierei der Verbandsfunktionäre muss in diesem Zusammenhang in erster Linie als Ausdruck der zunehmenden Ohnmacht der Verbände interpretiert werden und nicht als Zeichen ihrer Machtfülle.

Insgesamt zeigt eine kritische Analyse der Vorschläge zur Intensivierung des Konsensus zwischen den politischen Eliten in der Bundesrepublik, dass Konsens auch künftig eine (zu) knappe Ressource bleiben wird. Aus diesem Grund wird sich die Leistungsfähigkeit des politischen Systems ohne institutionelle Reformen, durch die der Konsensbedarf reduziert wird, wohl kaum verbessern lassen. Auch hierzu wurden in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Vorschlägen gemacht. Dazu zählt vor allem die Einführung des Mehrheitswahlrechts und eine Reform des Föderalismus, wie sie beispielsweise von BDI-Präsident Henkel gefordert wurden.

Reformbedürftiger Föderalismus?

2. Mit der Einführung des Mehrheitswahlrechts, die ja bereits in den 60er Jahren einmal intensiv diskutiert worden ist, ist die Hoffnung verbunden, dies würde zu einem Zweiparteiensystem mit klaren Regierungsmehrheiten führen und die mitunter unergiebigsten Koalitionsverhandlungen und Koalitionsrunden überflüssig machen. Ob diese Erwartungen tatsächlich erfüllt würden, ist angesichts der Stärke der PDS in den neuen Bundesländern ohnehin fraglich. Selbst wenn dem so wäre, dann dürfen die politischen Folgekosten einer solchen Reform nicht unterschlagen werden. Die beiden „Volksparteien“ leiden bereits jetzt zunehmend unter Integrationsproblemen (vgl. Wiesendahl 1998). Eine Verengung des Spektrums der politischen Alternativen würde die politische Integrationskraft der großen Parteien erheblich strapazieren und die ohnehin schwelende Legitimationskrise des deutschen Parteiensystems wohl weiter verstärken.

Erfolgversprechender scheint der andere Vorschlag zur institutionellen Reform zu sein, die Reform des deutschen Föderalismus. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht die Schaffung eines „echten“ Föderalismus, für den die USA und die Schweiz als Vorbild gelten (vgl. Lambsdorff 1997). Zur Reform des deutschen Föderalismus werden insbesondere drei Vorschläge gemacht: Erstens die stärkere Trennung von Zuständigkeiten und Aufgaben mit dem Ziel, den Einfluss der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes zu verringern und den Ländern größere eigene Gestaltungsmöglichkeiten zu geben; zweitens wird diskutiert, die föderale Finanzverfassung zu reformieren, um finanzielle Abhängigkeiten der Länder vom Bund abzubauen und Ungerechtigkeiten beim Finanzausgleich zwischen den Ländern zu beseitigen; und schließlich wird eine Neuordnung des Bundesgebietes vorgeschlagen, um leistungsstarke Länder zu bilden, die auch in der Lage sind, die Chancen eines „Konkurrenzföderalismus“ zu nutzen.⁶

Der Reformbedarf im deutschen Föderalismus ist nicht von der Hand zu weisen. Das System der Gemeinschaftsaufgaben zum Beispiel, das im Zuge der Planungseuphorie der 60er Jahre entstanden ist, dürfte sich inzwischen weitgehend überlebt haben und die föderale Finanzverfassung mit ihrem komplizierten System von Ausgleichszahlungen ist ohne Zweifel reformbedürftig. Auch der Bereich der zustimmungspflichtigen Gesetze könnte wohl durchforstet und auf solche Gesetzesvorhaben eingegrenzt werden, in denen die Interessen der Länder direkt berührt sind und nicht nur mittelbar, über den Vollzug von Bundesgesetzen (Grimm 1997). Und eine Neuordnung des Bundesgebietes dürfte zumindest im Fall der Stadtstaaten mit ihren Stadt-Umlandproblemen tatsächlich sinnvoll sein. Die Reformmöglichkeiten dürfen freilich auch nicht überschätzt werden. Die vorliegenden Reformvorschläge verkennen oftmals die Funktionsbedingungen föderativer Systeme in hochentwickelten Industriege-

sellschaften. So ist das Idealbild dieser Reformvorschläge, das föderale „Trennmodell“, längst von der Wirklichkeit überholt worden und praktisch nirgendwo mehr zu finden. Auch in den immer wieder angeführten föderalistischen „Musterländern“, den USA und der Schweiz, gibt es inzwischen eine ausgeprägte Politikverflechtung, nur eben auf eine andere Weise (vgl. Frenkel 1986).

Im Hinblick auf die Reformfähigkeit des politischen Systems sind die eigentlichen Defizite des deutschen Föderalismus aber ohnehin nicht die diffizilen Probleme des Länderfinanzausgleichs und die komplizierte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Problematisch ist vor allem der Bundesrat, für manche „eine schlimme Fehlkonstruktion“, wie Wilhelm Hennis (1997a: 6) unlängst wieder betont hat. Vor allem die Instrumentalisierung des Bundesrates durch die Opposition im Bundestag gilt vielen als das eigentliche Reformhemmnis und das größte Ärgernis im Institutionensystem der Bundesrepublik. Der Bundesrat ist im internationalen Vergleich tatsächlich einzigartig. Er ist dies aber nicht wegen seiner großen Machtfülle; in den anderen föderalistischen Ländern haben die zweiten Kammern weit mehr Entscheidungskompetenzen, zu meist sind sie den ersten Kammern völlig gleichgestellt. Das besondere am Bundesrat ist seine eigentümliche Zusammensetzung als „Gesandtenparlament“ der Bundesländer. Damit war ursprünglich die Erwartung verbunden, dass die Eigeninteressen der Länder möglichst wirkungsvoll vertreten werden können und der Bundesrat insgesamt als „Widerlager“ zur Parteipolitik wirkt (vgl. Lehbruch 1998).

Eine höchst problematische Lagerbildung im Parteiensystem

Diese Erwartungen wurden allerdings enttäuscht. Seit den 70er Jahren ist eine zunehmende Politisierung und Instrumentalisierung des Bundesrates zu beobachten. Dies liegt aber nicht nur an der institutionellen Konstruktion des Bundesrates, sondern auch an der Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems (vgl. Lehbruch 1998). Zwei Aspekte sind dabei von besonderer Bedeutung: Erstens die zunehmende Monopolisierung der politischen Ämterbesetzung und der politischen Entscheidungsprozesse durch die politischen Parteien, also jene Entwicklung hin zum „Parteienstaat“, der für Wilhelm Hennis inzwischen das „absolut bestimmende Element unserer Staatlichkeit“ ist (Hennis 1997b: 36). Hinzu kommt zweitens, dass innerhalb des Parteiensystems seit dem Ende der Großen Koalition eine zunehmende Polarisierung zwischen den Parteien stattgefunden hat. Dies hatte zum einen zur Folge, „dass Koalitionen zwischen den beiden großen Parteien schwieriger und unwahrscheinlicher wurden“ (Lehbruch 1998: 45); und es führte zum anderen dazu, dass die kleineren Parteien in mehr oder weniger feste politische Bindungen zu einer der großen Parteien gezwungen wurden. Das bundesdeutsche Parteiensystem wurde deshalb trotz der größeren Zahl von Parteien dominiert durch eine

dualistische Wettbewerbslogik, wie sie für Zweiparteiensysteme charakteristisch ist – und damit wukhs gleichzeitig die Gefahr, dass sich die beiden politischen „Lager“ gegenseitig blockieren.

Die Zahl der Parteien und Koalitionsmöglichkeiten müsste eher vergrößert werden

Eine Beseitigung der Reformblockaden im politischen System der Bundesrepublik dürfte deshalb nicht nur an der institutionellen Konstruktion des Bundesrates ansetzen, sie müsste sich auch auf die Machtstruktur und die Wettbewerbslogik des bundesdeutschen Parteiensystems erstrecken. Dabei würde der Übergang zum Mehrheitswahlrecht in genau die falsche Richtung gehen: Dadurch würde die ohnehin bereits höchst problematische Lagerbildung eher noch verstärkt als geschwächt. Will man die Funktionsweise des Bundesrates verändern, so muss die Zahl der Parteien und Koalitionsmöglichkeiten nicht verkleinert, sondern vergrößert werden. Dadurch würde die Zahl der sogenannten C-Länder, also jener Länder, die nicht eindeutig dem CDU- oder dem SPD-Lager zugeordnet werden können, zunehmen und überlappende Koalitionen mit wechselnden Mehrheiten würden wahrscheinlicher (vgl. König/Bräuninger 1997). Dies würde die Möglichkeit, den Bundesrat für parteipolitische Zwecke zu instrumentalisieren, erheblich erschweren.

Als *drittes Fazit* kann schließlich festgehalten werden, dass für die aktuellen wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme in Deutschland nicht die Globalisierung der Wirtschaft selbst verantwortlich ist, sondern in erster Linie die Unfähigkeit der Politik, die durchaus noch gegebenen wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten des Staates effektiv zu nutzen. Verantwortlich für diese Unfähigkeit der Politik sind vor allem politisch-institutionelle Faktoren, die bewirken, dass das politische System der Bundesrepublik stark anfällig für „Reformblockaden“ ist. Aber diese Entscheidungsblockaden sind nicht unabänderlich. Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, durch institutionelle Reformen die bestehenden „Reformblockaden“ abzubauen oder zumindest abzuschwächen und die Reformfähigkeit der deutschen Politik zu verbessern.

Anmerkungen

¹⁾ Ein Überblick über die inzwischen vorliegende wissenschaftliche Literatur zum Thema „Globalisierung“ ist an dieser Stelle weder möglich noch notwendig

Hierzu sei auf die Arbeit von Beisheim/Walter (1997), die Monographien von Beck (1997), Beisheim et al. (1999), Walters (1995) und Zürn (1998), sowie auf die Sammelbände von Fricke (1997), Beck (1998a, 1998b) und Schenk et al. (1998) verwiesen, in denen der Stand der Forschung zusammengefasst und dokumentiert wird.

- ²⁾ Die Kritik am Konzept der Globalisierung hatte insbesondere zwei Ansatzpunkte (vgl. insbesondere Hirst/Thompson 1996). Zum einen wurde versucht, mit Hilfe von quantitativen Zeitreihenanalysen zu zeigen, dass die Globalisierung der Ökonomie kein historisches Novum ist, sondern bereits im 19. Jahrhundert zu beobachten war. Zum anderen wurde unter Rückgriff auf einen mehr oder weniger explizit formulierten Idealtypus einer „globalen Ökonomie“ empirisch gezeigt, dass die Globalisierung der Wirtschaft noch nicht so weit fortgeschritten ist, wie das die Apologeten des Konzepts (Ohmae, Reich) behaupten. Demgegenüber haben neuere, differenziertere empirische Analysen nun gezeigt, dass sich im Bereich der Wirtschaft tatsächlich historische Prozesse der „Denationalisierung“ beobachten lassen, die allerdings erhebliche sektorale und regionale Variationen aufweisen (vgl. Perraton et al. 1998; Zürn 1998).
- ³⁾ Allerdings wird der Begriff der „Globalisierung“ selbst aufgrund seiner Finalitätsimplikationen zu Recht problematisiert und mitunter durch den Begriff der „gesellschaftlichen Denationalisierung“ ersetzt (so insbesondere Zürn 1998).
- ⁴⁾ Ausgezeichnete Gesamtdarstellungen des „holländischen Wunders“ in der Arbeitsmarktpolitik geben Visser/Hemerjck (1998) und Schmid (1997).
- ⁵⁾ Im Fall der Großen Koalition der Jahre 1966 bis 1969, die vielfach als Beleg für den Nutzen Großer Koalitionen angeführt wird, kam der politische Druck durch eine rasch anwachsende außerparlamentarische Protestbewegung hinzu.
- ⁶⁾ Einen Überblick über die Diskussion um die Reform des deutschen Federalismus geben Schultze (1999) sowie die Beiträge in Männle (1998) und Heft 1/2 (1999) der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“.

Literaturhinweise

Beck, Ulrich, 1997: Was ist Globalisierung? Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Beck, Ulrich (Hrsg.), 1998a: Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Beck, Ulrich (Hrsg.), 1998b: Politik der Globalisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Berger, Suzanne/ Ronald Dore (Hrsg.), 1996: National Diversity and Global Capitalism. Ithaca: Cornell University Press.
Beisheim, Marianne / Sabine Dreher / Gregor Walter / Bernhard Zangl / Michael Zürn, 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung. Baden-Baden: Nomos.
Beisheim, Marianne / Gregor Walter, 1997: „Globalisierung“ – Kinderkrankheiten eines Konzepts, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4, S. 153–180.
Die Bundesländer. Heft 1/2, 1999 der Zeitschrift Der Bürger im Staat.
Eschenburg, Theodor, 1961: Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik. Politische Aufsätze 1957–1961. Stuttgart: Curt E. Schwab.
Forrester, Viviane, 1997: Der Terror der Ökonomie. Wien: Paul Zsolnay Verlag.
Frenkel, Max, 1986: Federalismus und Bundesstaat. Band II. Bern: Peter Lang.
Fricke, Werner (Hrsg.), 1997: Jahrbuch Arbeit und Technik. Schwerpunktheft: Globalisierung und institutionelle Reform. Bonn: Dietz.
Friedrichs, Jürgen, 1997: Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33–34/97, S. 3–11.
Giddens, Anthony, 1999: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Grimm, Dieter, 1997: Blockade kann nötig sein, in: Die ZEIT, 10. Oktober 1997, S. 14–15.
Habermas, Jürgen, 1998: Die postnationale Konstellation. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Hennis, Wilhelm, 1997a: Deutschland ist mehr als ein Standort, in: Die ZEIT, 5. Dezember 1997, S. 6–7.
Hennis, Wilhelm, 1997b: Totenrede des Perikles auf ein

blühendes Land, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. September 1997, S. 36.
Herzog, Roman, 1997: „Berliner Rede“ am 26. April 1997, in: ders., Das Land erneuern. Reden zur Lage der Nation. Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 235–255.
Hirst, Paul / Graham Thompson, 1996: Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance. Cambridge: Polity Press.
Janicke, Martin (Hrsg.), 1996: Umweltpolitik der Industrieländer. Berlin: edition sigma.
Janicke, Martin/ Helmut Weidner, 1997: Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich – Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/97, S. 3–24.
Koch, Claus, 1997: Im Dienste des Kapitalismus, in: Karl Heinz Bohrer/ Kurt Scheel (Hrsg.), Kapitalismus als Schicksal? Zur Politik der Entgrenzung (Sonderheft Merkur). Stuttgart: Klett-Cotta, S. 763–777.
König, Thomas/ Thomas Bräuninger, 1997: Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28, S. 604–628.
Lambsdorff, Otto Graf, 1997: Plädoyer für einen echten Federalismus, in: Süddeutsche Zeitung, 1. September 1997, S. 10.
Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Zweite, erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
Lijphart, Arend, 1984: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press.
Männle, Ursula (Hrsg.), 1998: Federalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Baden-Baden: Nomos.
Martin, Hans-Peter/ Harald Schumann, 1996: Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand. Hamburg: Rowohlt.
Naschold, Frieder/ Jörg Bogumil, 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen: Leske + Budrich.
Nürnberger, Christian, 1999: Die Machtwirtschaft. Ist die Demokratie noch zu retten? München: dtv.
Ohmae, Kenichi, 1996: Der neue Weltmarkt. Das Ende des Nationalstaates und der Aufstieg regionaler Wirtschaftszonen. Hamburg: Hoffmann und Campe.
Perraton, Jonathan / David Goldblatt / David Held / Anthony McGrew, 1998: Die Globalisierung der Wirtschaft, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Politik der Globalisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 134–168.
Porter, Michael E. / Claas van der Linde, 1995: Green and Competitive. Ending the Stalemate, in: Harvard Business Review, September-October, S. 120–134.
Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt a.M.: Campus.
Scharpf, Fritz W., 1998: Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, in: Karl-Ernst Schenk et al. (Hrsg.), Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik (Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Bd. 17). Tübingen: Mohr, S. 41–66.
Schmid, Günther, 1997: Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland, in: Leviathan 25, S. 302–337.
Schmidt, Manfred G., 1995. Demokratietheorien. Opladen: Leske + Budrich.
Schroeder, Wolfgang/ Josef Esser, 1999: Modell Deutschland: Von der Konzentrierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/99, S. 3–12.
Shonfield, Andrew, 1965: Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power. Oxford: Oxford University Press.
Schultze, Rainer-Olaf, 1999: Federalismusreform in Deutschland: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik 46, S. 173–194.
Visser, Jelle / Anton Hemerjck, 1998: Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaats und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden. Frankfurt a.M.: Campus.
Walters, Malcolm, 1995: Globalization. London: Routledge.
Wiesendahl, Elmar, 1998: The Present State and Future Prospects of the German Volksparteien, in: German Politics 7, S. 151–175.
Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Auf dem Wege zum Minimalstaat?

Nationale Wirtschaftsordnungen im globalen Wettbewerb

Von Klaus-Dieter Schmidt

Dipl.-Volkswirt Klaus-Dieter Schmidt war Forschungsgruppenleiter im Institut für Weltwirtschaft der Universität Kiel.

Globalisierung heißt nicht „Entmachtung“ oder auch nur Bedeutungsverlust der nationalen Regierungen zugunsten der „global players“. Vielmehr werden die nationalen Regierungen, ja das gesamte jeweilige politische System in den internationalen Wettbewerb hineingezogen. Die mobilen Produktionsfaktoren und dazu gehört beileibe nicht nur das Kapital – wandern dorthin, wo es die beste Rendite abwirft. Die günstigsten Bedingungen sind jedoch nicht gleichzusetzen mit niedrigen Löhnen, „Sozialdumping“ und geringen Umweltauflagen. Viel entscheidender sind politische Stabilität, eine gute – d. h. effektive und effiziente – Politik und Verwaltung, sozialer Friede, hohes Ausbildungsniveau und hohe Motivation der Menschen. Der Konkurrenzdruck der Staaten untereinander wirkt als Leistungsdruck, die besten, leistungsfähigsten Institutionen zu schaffen. Red.

Einfachen „Wahrheiten“ misstrauen

Anfang 1999 ging eine Meldung durch die Presse, die die Ökonomen aufhorchen ließ. Sie handelte von der Lesung der Steuerreformgesetze der neuen Bundesregierung im Deutschen Bundestag. Dort zitierte ein Redner der Opposition den Präsidenten der *Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände*, Dieter Hundt, der mit der massiven Abwanderung von Unternehmen gedroht hatte, falls die Regierung die angekündigte Senkung der Unternehmenssteuern verschieben würde. Darüber empörte sich eine Abgeordnete der Regierungskoalition mit dem Zwischenruf: Das ist Erpressung. In dieser Meldung, so mag es im ersten Moment erscheinen, ist alles Wichtige zum Thema gesagt: Wer ein Restaurant für überteuert hält, wird es künftig meiden. Er wird sich ein anderes suchen, und mag der Patron darüber noch so lautstark lamentieren. Doch Ökonomen wissen, dass es ratsam ist, den einfachen Wahrheiten zu misstrauen. Sie sind deshalb auch oftmals bei ihren Urteilen sehr unsicher und vermeiden tunlichst apodiktische „Wenn-Dann-Aussagen“. Wer sich mit dem Thema ernsthaft auseinandersetzt, verheddert sich rasch in einem Dickicht ganz unterschiedlicher Meinungen. Davon zeugt beispielsweise eine mittlerweile lange Fachliteratur zum internationalen Steuerwettbewerb.¹ Ich kann nur ver-

suchen, in dieses Dickicht einige Schneisen zu schlagen. Sie sollen den notwendigen Durchblick verschaffen. Der interessierte Leser muss auf einschlägige Veröffentlichungen von anderen Autoren verwiesen werden.²

Was heißt „Standortqualität“?

Ich beginne mit dem, was unstrittig ist: Die Globalisierung verändert in dramatischer Weise die Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft. Nationalen Regierungen geht es nicht anders als Unternehmen: Sie müssen sich dem internationalen Standortwettbewerb stellen. Sie müssen den mobilen Produktionsfaktoren vergleichsweise günstige Verwertungsbedingungen bieten, damit diese keine Anreize haben, abzuwandern, sondern es vielmehr lohnend finden, zuzuwandern. Der Doyen der deutschsprachigen Ökonomenzunft, *Herbert Giersch*, definiert daher auch die Standortqualität eines Landes als dessen „Attraktivität in Bezug auf mobile Ressourcen“.³ Damit kann eine langjährige Debatte als abgeschlossen betrachtet werden, die vor einigen Jahren der amerikanische Ökonom *Paul Krugman*⁴ noch einmal angeheizt hatte, als er meinte, die Anwendung des Wettbewerbskonzepts auf ein ganzes Land sei nicht nur falsch, sondern auch gefährlich. Sein Argument lautete, dass letztlich nur Unternehmen, nicht indes Staaten untereinander konkurrieren – ein Land sei so wettbewerbsfähig wie seine Unternehmen. Das Argument übersieht freilich, dass die Regierungen einzelner Staaten die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen entscheidend mitbestimmen – sei es durch die Höhe der *Steuern* und Abgaben, die sie ihnen abverlangen, sei es durch den Umfang an *öffentlichen Gütern*, die sie ihnen bereitstellen. Sie müssen Bedingungen schaffen, die den Unternehmen eine möglichst ertragreiche Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung ermöglichen. Damit tragen sie entscheidend dazu bei, den Wohlstand des Landes zu mehren.

Regierungen müssen sich wie Unternehmen verhalten

Im Standortwettbewerb – und dies ist die Botschaft meines Beitrags – müssen sich Regierungen wie Unternehmen verhalten: Sie müssen *Rationalität* und *Effizienz* zur Leitschnur ihres Handelns machen. Das bedeutet:

- Sie müssen die Rolle eines *Reformers* übernehmen und den Umbau des Steu-

er- und sozialen Versicherungssystems, des Bildungswesens und der Arbeitsmarktverfassung vorantreiben. Dies muss entweder im Wettbewerb oder, falls möglich, in Kooperation mit den Regierungen anderer Staaten geschehen.

- Sie können sich nicht mehr als Bewahrer von angestammten *Besitzständen* verstehen. Denn es schwinden ihre Möglichkeiten, mit Subventionen, Regulierungen und Handelsbeschränkungen in die Wirtschaft zu intervenieren. Das Ergebnis der Globalisierung ist also aller Voraussicht nach nicht der Minimalstaat, der sich überflüssig macht. Es ist vielmehr ein *anderer* Staat, der in erster Linie *ordnungspolitische* Aufgaben wahrzunehmen hat, der jedoch nur noch *wenig Möglichkeiten zur Prozesssteuerung* besitzt.

Wer kann die effizientesten Institutionen bieten?

Das veränderte Rollenverständnis vom Staat hat eine Forschungsdisziplin wieder hoffähig gemacht, die gerade in Deutschland im sogenannten *Ordoliberalismus* eine lange Tradition besitzt. Der Ordoliberalismus deutscher Prägung, dessen geistige Väter die Freiburger Hochschullehrer *Walter Eucken*, *Franz Böhm* sowie *Hans Grossmann-Doerth* waren, spielte bei der Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der jungen Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Rolle. Der sich rasch ausbreitende *Keynesianismus* lief ihm jedoch schon bald den Rang ab. Jüngere Ökonomen können mit den ordnungstheoretischen Vorstellungen der „Freiburger Schule“ nicht mehr viel anfangen.

Zu der Zeit, als der Ordoliberalismus hierzulande für tot erklärt wurde,⁵ etablierte sich in den angelsächsischen Ländern eine neue Forschungsdisziplin, die mit diesem eine Reihe von Berührungspunkten hat. Die sogenannte *Neue Institutionenökonomik*, zu der vor allem *Ronald Coase*, *Oliver Williamson*, *James Buchanan*, *Mancur Olson* und *Douglas North* wichtige Beiträge lieferten und die zahlreiche Verzweigungen aufweist (wie die „Theorie der Eigentumsrechte“, die „Transaktionskostentheorie“, die „Prinzipal-Agententheorie“ oder die „Public Choice Theorie“), schlägt ein ähnliches Grundthema wie der Ordoliberalismus an, nämlich die Bedeutung des System- oder Institutionenwettbewerbs für eine funktionierende Wirtschaftsordnung.⁶ Aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik kommt es im Standortwettbewerb vor allem auf ef-

fiziente Institutionen an. Das betrifft insbesondere die *Rechtsordnung* als die Gesamtheit der kodifizierten Normen wie die *Wirtschaftsverfassung* eines Landes, das *Vertragsrecht*, das *Wettbewerbsrecht*, das *Steuer- und Leistungsrecht*, das *Umweltrecht* und vieles mehr. Danach hat jenes Land komparative Vorteile im Standortwettbewerb, das den mobilen Faktoren die effizientesten institutionellen Arrangements bietet. Diese nutzen die Unterschiede zur Arbitrage, das heißt sie wandern dorthin, wo sie die besten Verwertungsbedingungen vorfinden. Entsprechend lässt sich der Standortwettbewerb auch als „institutionelle Arbitrage“ beschreiben.⁷

Abschied von der „immobilen“ Welt

Die ökonomische Theorie hat lange Zeit die immobilen Produktionsfaktoren fokussiert. In den Standardmodellen der Außenhandelstheorie, etwa denen von *Ricardo* oder *Heckscher* und *Ohlin*, beruhen die Produktionsvorteile eines Landes im internationalen Wettbewerb auf seiner Ausstattung mit *standortgebundenen Faktoren* wie Klima, Rohstoffe, Grund und Boden sowie Arbeitskräfte. Die Wanderung von Produktionsfaktoren, insbesondere von mobilem Kapital, gibt es dort nicht. Statt der Wanderung von Produktionsfaktoren kommt es zum Handel mit Gütern. In dieser „immobilen Welt“ ist der Standortwettbewerb stark eingeschränkt. Die immobilen Faktoren können – ex definitione – nicht das Land verlassen. Entsprechend können nationale Regierungen die immobilen Faktoren beispielsweise hoch besteuern oder in ihrer wirtschaftlichen Betätigung stark beschränken. Sie müssen dabei nicht auf andere Regierungen Rücksicht nehmen. Die Eigentümer der Produktionsfaktoren haben nur eine Möglichkeit: Sie können protestieren. Sie haben, in der Terminologie von *Alfred O. Hirschman*, nur die *Voice-Option*. So können die Kapitaleigentümer sich weigern, zu investieren. Aber dabei entstehen ihnen in der Regel Opportunitätskosten, denn brachliegendes Kapital bringt ihnen überhaupt keine Erträge. Sie werden wegen einer fehlenden Alternative zähneknirschend hohe Abgaben leisten oder strenge Auflagen erfüllen, soweit die Erträge einer Investition noch positiv sind. In der „mobilen Welt“ können dagegen die Eigentümer der Produktionsfaktoren ihren Regierungen mit Abwanderung drohen. Sie besitzen somit zusätzlich eine *Exit-Option*. Dies erschwert es den Regierungen, die Kapitalbesitzer hoch zu besteuern oder ihre Verwertungsmöglichkeiten anderweitig zu beschränken. Wie stark in dieser Hinsicht Regierungen mittlerweile unter Druck stehen, zeigt die Diskussion um den gespaltenen Einkommenssteuertarif, wie sie hierzulande gerade geführt wird. Die Regierung der christlich-liberalen Koalition hatte sich vor einigen Jahren zu einer Tarifsenkung für sogenannte gewerbliche Einkünfte durchgerungen, den Tarif für alle anderen Einkünfte aber unverändert belassen. Damit sollten, wie es offiziell hieß, Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen be-

günstigt werden. Die neue Bundesregierung möchte diese Spreizung sogar noch verstärken. Dem hat allerdings der *Bundesfinanzhof* vorerst einen Riegel vorge-schoben. In einer aufsehenerregenden Entscheidung hat er die Verfassungsmäßigkeit der Regelung angezweifelt und das *Bundesverfassungsgericht* ange-rufen. Die ungleiche Besteuerung verschiedener Einkünfte kommt nicht von ungefähr. Sie zeigt, dass nationale Regie-rungen zunehmend die Besteuerungshoheit über die mobilen Produktionsfaktoren verlieren. Entsprechend sehen sie sich gezwungen, die Erträge daraus steuerlich zu privilegieren und – zwecks Kompensation der Steuerausfälle – die immobilen Faktoren zu diskriminieren. Freilich: Wie eine rot-grüne Bundesregierung eine solche Benachteiligung der Arbeitnehmer mit ihren Vorstellungen von sozialer Ge-rechtigkeit in Einklang bringen will, muss sie erst noch erklären.

Die Fortschritte in der Informations-, Kommunikations- und Steuerungstechnologie haben selbst immobile Produktionsfaktoren mobil gemacht.

Ob es einem gefällt oder nicht: Die rasanten Fortschritte insbesondere in den Informations-, Kommunikations- und Steuerungstechnologien – und sie sind der wichtigste Grund für die Globalisierung – machen auch bisher immobile Produktionsfaktoren hochgradig mobil. So können inzwischen im „virtuellen Büro“ Menschen an weit entfernten Orten in effizienter Weise zusammenarbeiten. In der Sprache der Ökonomen bedeutet das,

- dass die Funktionstüchtigkeit der Märkte verbessert wird, etwa indem Informationsasymmetrien beseitigt sowie der Informationsfluss beschleunigt und mithin *Transaktionskosten gesenkt* werden;
- dass die örtliche Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten begünstigt und mithin *Transportkosten reduziert* werden; und
- dass sogenannte natürliche Monopole zerstört und mithin die Chancen für *Anbieterwettbewerb vergrößert* werden.

Die Auswirkungen dieser Entwicklung zeigen sich in eindrucksvoller Weise etwa auf den internationalen *Kapitalmärkten*. Dort gibt es für die Kapitalanleger praktisch keinerlei örtliche und zeitliche Barrieren mehr: Das hochmobile Kapital kann in Sekundenschnelle rund um die Uhr und rund um die Welt bewegt werden – immer auf der Suche nach effizienteren Verwertungsmöglichkeiten. So entsteht leicht der Eindruck, dass es wirklich so ist, wie ein altes Sprichwort sagt: Geld regiert die Welt. Und das weckt bei vielen Menschen Besorgnisse, weil sie das Gefühl beschleicht, dass ihr Schicksal nicht mehr von ihrer demokratisch gewählten Regierung, sondern von den „Gnomen“ in Zürich und anderswo bestimmt wird.

Was bleibt dem Staat in der Wirtschaftspolitik?

Doch welche Möglichkeiten bleiben fortan den nationalen Regierungen in

der „mobilen Welt“, eine eigenständige Politik zu betreiben? Auf welchen Feldern müssen sie zurückstecken, und auf welchen behalten sie ihre Handlungsmöglichkeiten oder sind sogar stärker gefordert als bisher? Aus der Sicht der Ökonomen hat der *Staat* in der Wirtschaftspolitik *drei Aufgaben*: Die Glättung von *Konjunkturschwankungen*, die Kompensation von *Marktversagen* und die *soziale Sicherung* der Menschen durch Umverteilung der Einkommen. Diese Dreiteilung lehnt sich an die Systematik des amerikanischen Finanzwissenschaftlers *Richard Musgrave* an, der zwischen Stabilisierung, Allokation und Redistribution unterscheidet:

- Nationale Regierungen besitzen kaum noch Spielraum für eine autonome Konjunkturpolitik. So ist die Geldpolitik wegen der engen Vernetzung der internationalen Finanzmärkte de facto bereits weltweit synchronisiert: Würde beispielsweise ein Land versuchen, die Zinsen im Alleingang zu senken, um die Konjunktur zu stimulieren, könnte ein solcher Schritt rasch zu einem Abfluss von Finanzkapital führen. Es würde möglicherweise anderswo den Druck auf die Notenbanken verstärken, ebenfalls die Zinsen zurückzunehmen.⁹ Die Folge ist, dass im Zuge der Globalisierung konjunkturelle Schwankungen in einem Teil der Welt immer rascher auf andere Teile übertragen werden; man spricht deshalb auch von einem zunehmenden *weltweiten Konjunkturverbund*. Das bedeutet nicht, dass nationale Regierungen Konjunkturschwankungen tatenlos hinnehmen müssten. Sie müssen jedoch ihre Maßnahmen stärker *koordinieren*.
- Nationale Regierungen haben auch weniger Möglichkeiten, *redistributive Ziele* zu verfolgen. Bei hohen *Steuersätzen* im eigenen Land haben die Kapitalanleger einen Anreiz, ihr Geld ins Ausland zu bringen, und Ähnliches gilt bei hohen *Sozialstandards* oder bei strengen *Umweltauflagen*. Die Leidtragenden sind die immobilen Produktionsfaktoren, die eine solche Option nicht haben. Sie zahlen letztlich die Zeche. Das muss keinesfalls das Ende des Sozialstaates bedeuten, wie es gern als Schreckgespenst an die Wand gemalt wird. Denn zu den Standortvorteilen eines Landes gehört auch die *soziale Infrastruktur*, die den Menschen materielle Sicherheit und sozialen Schutz gewährt. Sie hat die Eigenschaften eines *öffentlichen Gutes*.¹⁰ So wird von den meisten Menschen die Zwangsmitgliedschaft in der gesetzlichen Sozialversicherung nicht in Frage gestellt, weil sie damit die Vorstellung von der Äquivalenz zwischen jetzigen Beiträgen und späteren Leistungen verbinden. Daraus folgt etwas sehr Wichtiges: Die staatliche Umverteilungspolitik in der „mobilen Welt“ muss sich der *Zustimmung der Bürger* versichern, und sie muss entsprechend deren Akzeptanzgrenzen berücksichtigen, jedenfalls soweit diese eine Exit-Option besitzen. Sie muss sich, wie die Ökonomen sagen, um *Pareto-Optimalität* bemühen.¹¹ Alle müssen

das Gefühl haben, sich hinterher zu mindestens nicht schlechter zu stellen als vorher. Das Konzept ist allerdings nur schwer umzusetzen. Denn wesentliche seiner Prämissen sind in der Realität nicht gegeben, wie unbeschränkte Rationalität, perfekte Verträge und keinerlei Transaktionskosten. Ökonomen können daher nur sehr allgemein sagen, dass es Grenzen für eine staatliche Redistributionspolitik gibt, aber sie vermögen nicht konkret anzugeben, wo diese liegen.

- Nationale Regierungen sehen sich hingegen stärker in der Pflicht, ihre allokativen Aufgaben zu erledigen. Dazu gehört vor allem die *Bereitstellung öffentlicher Güter* – wie die physische Infrastruktur, das Bildungswesen, die Rechtsordnung oder die öffentliche Verwaltung. Öffentliche Güter sind komplementär zu privaten Gütern und bestimmen in hohem Maße deren effiziente Nutzung mit. So ist ein Land für Produktionsverlagerungen nur dann interessant, wenn es nicht nur niedrige Steuersätze, sondern auch gute Verkehrsverbindungen, qualifizierte Arbeitskräfte und stabile politische Verhältnisse bieten kann.

Wie weit geht die Zahlungsbereitschaft der Bürger?

Am Beispiel öffentlicher Güter lässt sich zeigen, dass der Staat keineswegs waffenlos und dem Systemwettbewerb chancenlos ausgeliefert ist. Aus ordnungspolitischer Sicht handelt es sich bei der Bereitstellung öffentlicher Güter um die Korrektur von Marktversagen: Die Schwierigkeit, nicht zahlungswillige Personen von der Nutzung auszugrenzen, verhindert es, dass diese Güter vom Markt bereitgestellt werden. Freilich: Knappe öffentliche Kassen zwingen die Regierungen, bei der Produktion öffentlicher Güter effiziente Lösungen anzustreben. Die Bereitschaft der Bürger, Steuern und Abgaben zu leisten, wird nur so groß sein, wie der Nutzen ist, den sie sich von öffentlichen Gütern versprechen. Auch hier gelten die Gesetze des Standortwettbewerbs: Wenn öffentliche Güter anderswo „preiswerter“ sind, wandern die mobilen Faktoren nach dorthin ab. In der ökonomischen Literatur wird dieses Problem als sogenanntes *Tiebout-Kriterium* behandelt. Es gibt an, bis zu welcher Grenze die Zahlungsbereitschaft der Bürger geht. Ein Land kann das Kapital durchaus vergleichsweise hoch besteuern, wenn es den risikoaversen Anlegern als Ausgleich dafür ein hohes Maß an Stabilität und Sicherheit bietet. Freilich: Wie das Pareto-Kriterium ist das Tiebout-Kriterium ein theoretisches Konstrukt. Seine praktische Anwendung ist begrenzt, weil die Steuerbürger ihre wahren Präferenzen selten kennen oder aufdecken. Am ehesten ist es auf der dezentralen Ebene, etwa in kleinen Städten und Gemeinden, von Bedeutung. Dort sind es die Bürger selbst, die die Hebesätze bei der Gewerbesteuer und bei der Grundsteuer festlegen. Sie wissen recht genau, wie weit ihre Zahlungsbereitschaft geht.

Die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren kompliziert freilich den Standortwettbewerb um öffentliche Güter. Denn sie erleichtert es den Bürgern, ihre Steuerbemessungsgrundlagen ins Ausland zu verlagern. So können sie dort in den Genuss günstiger Steuersätze kommen, ohne auf das Angebot an öffentlichen Gütern im Inland zu verzichten. Analog gilt das auch für globale Umweltgüter. Hier können Unternehmen einen Anreiz haben, mit ihrer Produktion ins Ausland zu gehen, wenn ihnen dort die externen Effekte der Umweltverschmutzung nicht angelastet werden. Einzelne Staaten können sich dies zu Nutze machen und mobile Produktionsfaktoren auf wenig faire Weise ins Land locken. Es handelt sich dabei um eine Spielart von *Beggar-thy-neighbour*-Politik, die nur schwer in den Griff zu bekommen ist.

Der Machtverlust der Regierungen wird positiv und negativ bewertet

Der Machtverlust nationaler Regierungen als Folge des System- oder Institutionenwettbewerbs und – spiegelbildlich dazu – der Machtgewinn international operierender Unternehmen, wie ihn die positive Theorie diagnostiziert, wird aus normativer Sicht ganz unterschiedlich bewertet.

- Es gibt eine *optimistische Sichtweise*, die diese Entwicklung begrüßt und die damit die Hoffnung auf einen weitgehenden Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsleben verbindet. Danach sollten Regierungen tunlichst die Steuersätze senken, staatliche Aufgaben privatisieren und Regulierungen, soweit sie nicht der Korrektur oder der Kompensation von Marktversagen dienen, aufheben. Dieser *Race to the bottom*-Ansatz setzt ganz und gar auf die allokativen Wirkungen des Systemwettbewerbs. Der Wettbewerb kann, wie es der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften *Friedrich A. Hayek* formulierte, als Entdeckungsverfahren verstanden werden. Es hilft den Regierungen wie den Bürgern bei der Suche nach effizienten institutionellen Arrangements. Aus dem Blickwinkel der Verfechter eines „schlanken Staates“ ist der Steuerwettbewerb effizient, weil er erstens allokativverzerrende Wirkungen im Steuersystem aufdeckt und beseitigt und zweitens die Regierungen zum sparsamen Umgang mit dem Geld der Steuerzahler zwingt. Freilich: Bei alledem geht es nicht nur um allokativziele. Wer für niedrigere Steuersätze oder geringere staatliche Regulierungen plädiert, verbindet damit auch die Hoffnung, dass er selbst möglichst viel davon profitiert.
- Die *pessimistische Sichtweise* sieht hingegen in dem schwindenden Einfluss des Staates eine gravierende Fehlentwicklung. Denn die Globalisierung verschiebt die Machtbalance von den nationalen Regierungen zu den international operierenden Unternehmen. Dieser Entwicklung soll mit den verfügbaren Mitteln entgegengewirkt werden. Entsprechend soll die Position des Staates ge-

stärkt und sein Machtverlust anderweitig kompensiert werden. Das Rezept dazu ist die *internationale Politikkoordination*, und das heißt Absprachen zwischen den nationalen Regierungen, um den „Steuersenkungswettlauf“ zu beenden, um „ungerechtfertigte Wechselkurschwankungen“ zu verhindern oder um das „Sozialdumping“ zu unterbinden. Zur Begründung wird angeführt, dass anderenfalls mit negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu rechnen ist. So können durch heftige Ausschläge bei den Wechselkursen die Akteure auf Güter- und Finanzmärkten die Orientierung verlieren. Dennoch geht es auch und gerade um verteilungspolitische Ziele. So sollen mit einer Harmonisierung von Sozialstandards, wie sie die Gewerkschaften der reichen Industrieländer anstreben, in erster Linie die Einkommen und die Arbeitsplätze bestimmter Arbeitnehmergruppen gegen die Erosion durch den Wettbewerb abgesichert werden.

Die Schlussfolgerungen daraus sind unterschiedlich

Die Unterschiede zwischen beiden Lösungsansätzen sind evident: Beim ersten Ansatz werden den Bürgern größere Freiheitsrechte eingeräumt – in der Erwartung, dass diese in effizienter Weise davon Gebrauch machen werden, um ihren Wohlstand zu mehren. Beim zweiten Ansatz werden die Freiheitsrechte der Bürger eingeschränkt, denn eine internationale Politikkoordination läuft letztlich darauf hinaus, den Eigentümern mobiler Produktionsfaktoren die Exit-Option zu verschließen. Um nichts anderes geht es nämlich, wenn etwa vorgeschlagen wird, unerwünschte kurzfristige internationale Kapitalbewegungen zu besteuern, um sie unattraktiv zu machen (Tobin-Steuer). Dabei werden unter Umständen auch ökonomische Effizienzverluste in Kauf genommen. Auf den ersten Blick mag es paradox erscheinen, dass viele Menschen Sympathie für die zweite Strategie empfinden. So finden Pläne für eine Vereinheitlichung der Steuersätze, der Sozialstandards oder der Regulierungsvorschriften großen Beifall in der Öffentlichkeit. Die Erklärung liegt darin, dass die breite Masse der Wähler komplexe wirtschaftliche Zusammenhänge wie zwischen der Höhe der Steuersätze und der Investitionsbereitschaft der Unternehmen nicht durchschaut. Der amerikanische Politikwissenschaftler *Anthony Downs*¹² hatte schon vor fast einem halben Jahrhundert darauf hingewiesen, dass der Durchschnittswähler im Grunde ein ignoranter Wähler ist. Seine Ignoranz kann von den Politikern leicht ausgebeutet werden, und davon machen diese ausgiebig Gebrauch. Ein beliebtes Mittel ist die gezielte Desinformation: Die Folgen eigener Fehler oder Versäumnisse werden gern fremden Mächten wie den internationalen Konzernen oder den internationalen Spekulanten in die Schuhe geschoben. Auf diese Weise gelingt es ihnen, eine schlechte Politik als erfolgreich zu propagieren, zumindest für einige Zeit.

Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat

Damit die Freiheitsrechte der Bürger gewahrt werden, muss sich der Staat in der „mobilen Welt“ um einen Konsens mit ihnen bemühen. Effizientes Staatshandeln ist also nur durch deren Mitwirkung möglich. Das ist das große Thema, das *James Buchanan* und *Georg Tullock*, zwei Mitbegründer der Neuen Institutionenökonomie, in ihrem Buch *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*³ angestimmt haben. Sie zeigen dort, dass man die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgern in Analogie zum Marktprozess beschreiben kann. Im Markt stehen sich in der Regel zwei gleichberechtigte Partner gegenüber, von denen jeder etwas erhalten möchte, was der andere besitzt. Im Markt kommt ein Tausch nur zustande, wenn sich beide Seiten über die Modalitäten einigen – die Tauschpartner schließen explizit oder implizit einen Vertrag. Ein solcher Vertrag kann, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind, effizient und einer einseitigen gesetzlichen Regelung überlegen sein.¹⁴ Im Einklang mit diesen Überlegungen hat *Dieter Schmidtchen* von der Ablösung des souveränen Hoheitsstaates durch den kooperativen Konsensualstaat gesprochen: Regierungen können nicht länger, *per odre de mufti* entscheiden, sondern sie müssen sich, um handlungsfähig zu bleiben, anderer Mittel bedienen. Dazu gehören insbesondere drei: die Verhandlung, der Vertrag und die Kooperation. Ein Beispiel für konsensuales Staatshandeln liefert beispielsweise der Regulierungsvertrag, der in den sogenannten Netzwerkindustrien zunehmend eine Rolle spielt. So gibt im Telekommunikationssektor die staatliche Regulierungsbehörde nur noch Rahmenbedingungen vor, die die Anbieter mit effizienten Lösungen ausfüllen können. Die Behörde greift allenfalls schlichtend ein, falls die Selbstregulierung versagt.

Schwachpunkte

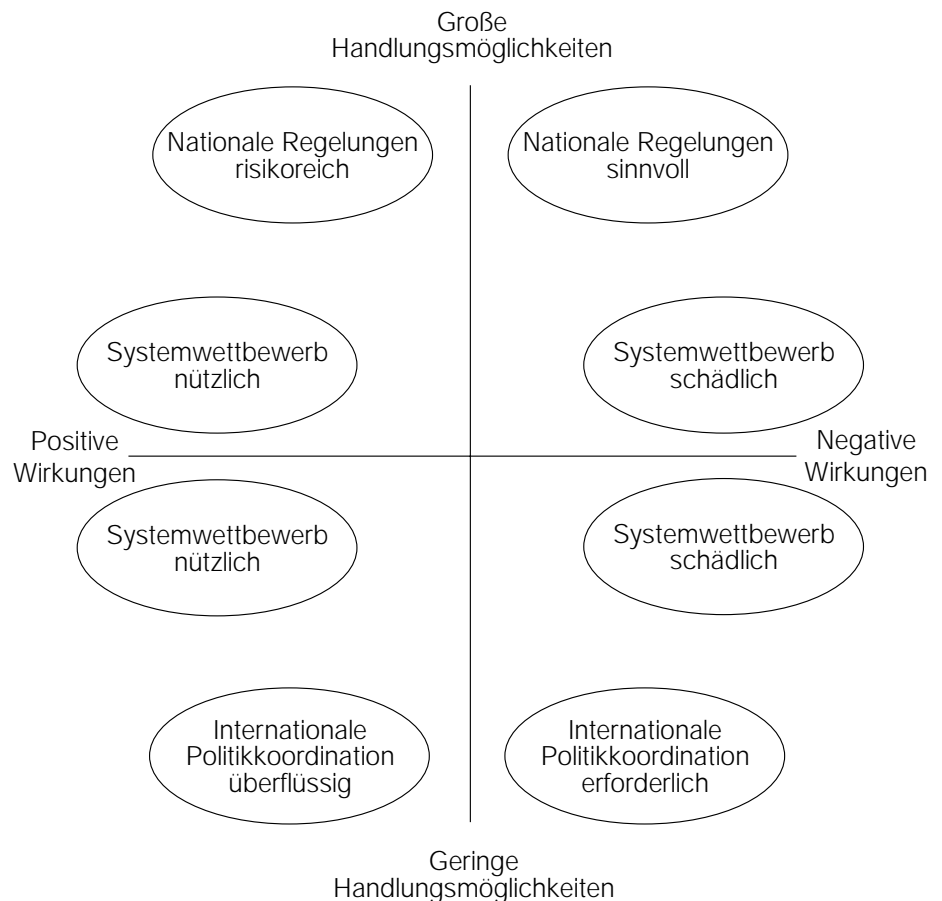
Doch man darf sich nichts vormachen: Es fällt schwer, daran zu glauben, dass sich die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Bürgern vornehmlich oder gar ausschließlich durch Kooperation und unter Verzicht auf einseitige Machtausübung regeln lassen. Der Staat als die Gemeinschaft aller Bürger ist kein Club, bei dem ein Vorstand nach dem Willen der Mitglieder die Geschäfte führt. So ist die Vorstellung, dass sich etwa beide Seiten ohne Vorbehalte über redistributive Ziele verständigen könnten, reichlich naiv. Die neue Ordnungstheorie besitzt aus meiner Sicht drei elementare Schwachpunkte, für die es keine einfache Lösung gibt:

- Sie kann erstens die Tatsache nicht ignorieren, dass Verträge nicht immer vollkommen und mithin schwer durchsetzungsfähig sind. Es gibt *Vertragstypen* – sie werden in der ökonomischen Literatur als relational bezeichnet –, bei denen Leistung und Gegenleistung zeitlich weit auseinanderfallen, so dass nicht alle Eventualitäten vertraglich

vorab fixiert werden können. Solche Verträge beinhalten für beide Partner große Risiken: Wenn sich die Dinge anders entwickeln als vorhersehbar, mag es ein Partner für opportun empfinden, den Vertrag nachträglich aufzukündigen. Dem anderen Partner entstehen dann Kosten, die er nicht wieder hereinholen kann. Zwar gibt es Mechanismen zur Durchsetzung auch solcher Verträge (wie Geiselnahme oder Reputationsverlust), aber diese sind nicht immer wirksam. Es gibt Situationen, in denen es für den Einzelnen unvorteilhaft ist, sich kooperativ zu verhalten.

- Sie arbeitet zweitens mit einem *einzel-*

dieses Thema in den Mittelpunkt gestellt. Sie hatte gezeigt, dass die Freiheitsrechte der Bürger nicht nur durch den Staat, sondern auch durch andere Bürger bedroht werden. So kann der Wettbewerb im Markt durch Anbieterkoalitionen eingeschränkt werden. Entsprechend hatte sie Regelungen zu seinem Schutz gefordert. Zwar können solche Regelungen auch von Privaten getroffen werden (Selbstregulierung), wie das in der Praxis bereits geschieht. Aber dazu kommt es häufig nur, wenn der Staat ein glaubhaftes Drohpotential aufbaut. Ein Beispiel dafür ist die Selbstverpflichtung in der Aerosol-In-



wirtschaftlichen Effizienzbegriff, der in einer Hinsicht unbefriedigend ist: Wichtige gesellschaftliche Ziele wie das Streben nach sozialer Gerechtigkeit oder nach sozialer Sicherheit haben dort keinen Platz. Denn sie betrachtet einen Ausgangszustand als gegeben und problematisiert ihn nicht. Dahinter verbirgt sich ein schwer akzeptables Werturteil über die bestehende Einkommens- und Vermögensverteilung: Diese gilt als gerecht. Soziale Gerechtigkeit wird allein durch Wohlstandsmaximierung definiert – die Größe des Kuchens ist entscheidend, nicht seine Verteilung.

- Sie vernachlässigt drittens die Auswirkungen vertraglicher Vereinbarungen auf *Außenstehende*. Nicht immer ist die Senkung von Transaktionskosten gesamtwirtschaftlich effizient, wenn sie nämlich den Vertragspartnern die Möglichkeiten gibt, Verträge auf Kosten Dritter zu schließen. Die Ordnungstheorie der „Freiburger Schule“ hatte

die Produktion von FCKW einzuschränken. Selbstregulierungssysteme stoßen freilich an Grenzen. Schuld daran ist das sogenannte Gefangenendilemma. Es besagt: Im Kollektiv stehen sich alle am besten, wenn sich jeder an die vereinbarten Regeln hält. Aber ein einzelner steht sich besser, wenn er die Regeln bricht. Das geht freilich nur so lange, wie die anderen stillhalten. Die Folge ist, dass konsensuales Verhalten im Kollektiv nicht ohne Überwachung und Sanktionen möglich ist.

Handlungsmuster und Lösungsmöglichkeiten

Was folgt aus alledem? Es gibt offenbar keine einfache Lösung für ein komplexes Problem: Die Neue Ordnungstheorie liefert keine eindeutigen Kriterien, um entscheiden zu können, unter welchen Voraussetzungen der Systemwettbewerb einem Land Vorteile bringt und unter wel-

chen nicht. Und schon gar nicht liefert sie praktikable Rezepte, wie sich nationale Regierungen gegen unerwünschte Folgen des Systemwettbewerbs schützen können. Sie kann nur einige Abwägungshilfen geben. Diese lassen sich an einem Koordinationssystem ablesen, in dessen vier Quadranten die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten angegeben sind. Die vertikale Achse beschreibt dabei die Bewertung des Systemwettbewerbs an Hand eines gesamtwirtschaftlichen Zielsystems, die horizontale Achse den Handlungsspielraum nationaler Regierungen:

- Überall dort, wo der Systemwettbewerb positive Wirkungen zeigt, dürfte es vorteilhaft sein, wenn Regierungen auf Regelungen verzichten. Sie sollten statt dessen auf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren setzen – in der begründeten Annahme, dass private Akteure effizientere Lösungen finden als die staatliche Bürokratie. Das gilt auch dort, wo nationale Regierungen über relativ große Handlungsmöglichkeiten verfügen, also dort, wo sie nicht mit der Abwanderung mobiler Produktionsfaktoren rechnen müssen. Denn das Risiko ist groß, dass sie Regelungen treffen, die zu ineffizienten Lösungen führen.
- Bei negativen Wirkungen des Systemwettbewerbs müssen hingegen nationale Regierungen gegenhalten – immer vorausgesetzt, dass sie dazu in der Lage sind. Anderenfalls müssen sie sich um eine Abstimmung auf internationaler Ebene bemühen.¹⁶ Dies ist, wie die Erfahrung zeigt, alles andere als leicht, weil in der Regel zwischen den Regierungen Interessengegensätze beste-

hen. So ist es innerhalb der EU bisher nicht gelungen, gemeinsame Grundsätze für die Besteuerung von Kapitalerträgen zu verabschieden. Internationale Politikkoordination sollte sich auf die Formulierung von Minimalregeln beschränken, um nicht den Systemwettbewerb auszuschalten.¹⁷

In der globalen Welt gleicht die nationale Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik zunehmend einem Balanceakt. Sie muss ständig jonglieren – damit einerseits der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Regelwerken nicht behindert wird und andererseits ihr der notwendige Handlungsspielraum bleibt.

Literaturhinweise

- ¹ Für einen Überblick vgl. Michael P. Devereux (1995). *Tax Competition and the Impact on Capital Flows*. In H. Siebert (ed.), *Locational Competition in the World Economy*. Institut für Weltwirtschaft, Symposium 1994:169–196.
- ² Als ein- und weiterführende Schriften seien empfohlen: Kronberger Kreis (1998), *Globalisierter Wettbewerb. Schicksal und Chance*, Frankfurter Institut, Schriftenreihe, Bd. 32, Frankfurt a. M.; Carl Christian von Weizsäcker (1999), *Logik der Globalisierung*, Göttingen.
- ³ Herbert Giersch (1989). Anmerkungen zum weltwirtschaftlichen Denkansatz. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 125, Heft 1: 1–16.
- ⁴ Paul Krugman (1994). Wettlauf der Besessenen. *Die Zeit*, Nr. 18, 29. April: 40.
- ⁵ So etwa durch Hajo Riese in seinem Aufsatz „Ordnungsidee und Ordnungspolitik – Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption“. *Kyklos*, Bd. 25, 1972: 24–48.
- ⁶ Zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden von Ordoliberalismus und Neuer Institutionenökonomik vgl. Hans Leiphold (1989). Das Ordnungsproblem in der ökonomischen Institutionentheorie. *Ordo*, Bd. 40: 129–146. Hermann Ribhegge (1991). Der Beitrag der Neuen Institutionenökonomik zur Ordnungspolitik. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 10: 38–60.
- ⁷ Vgl. Werner Mussler und Michael Wohigemuth (1995). Institutionen im Wettbewerb – ordnungspolitische Anmerkungen zur Systemtheorie in Europa. In

- Peter Oberender und Manfred E. Streit (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozess*. Baden-Baden: 9–45. Vgl. auch Wolfgang Kerber und Viktor Vanberg (1995). *Competition among Institutions: Evolution within Constraints*. In Gerken Lüder (ed.), *Competition among Institutions*. Freiburg.
- ⁸ Albert O. Hirschman (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Mass.
 - ⁹ Im Euro-Raum liegt die Zuständigkeit für die Geldpolitik seit dem 1. Januar 1999 ohnehin bei der Europäischen Zentralbank.
 - ¹⁰ Vgl. Dennis C. Mueller (1998). *Redistribution and Allocative Efficiency in a Mobile World*. In Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen, Manfred E. Streit und Viktor Vanberg (Hrsg.), *Globalisierung, Systemwettbewerb und staatliche Politik, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 17. Tübingen: 173–190.
 - ¹¹ Das von dem Soziologen Vilfredo Pareto entwickelte Kriterium definiert eine Verteilung als optimal, wenn durch deren Veränderung niemand mehr besser gestellt wird, ohne andere schlechter zu stellen. Auf diesem Prinzip beruht normalerweise der Gütertausch. Das Pareto-Kriterium kann auch eine altruistische Komponente einschließen. Dies zeigt die wachsende Bedeutung des „Fair Trade“ wie beim Kaffeehandel und anderswo.
 - ¹² Anthony Downs (1997). *An Economic Theory of Democracy*. New York.
 - ¹³ Ann Arbor, Michigan (1962).
 - ¹⁴ Vgl. Dazu das im deutschen Sprachraum vorherrschende Lehrbuch von Rudolf Richter und Eirik Furubotn (1996). *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen.
 - ¹⁵ Dieter Schmidtchen (1996). Vom Hoheitsstaat zum Konsensstaat: Neue Formen der Kooperation zwischen Staat und Privaten. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 15. Tübingen.
 - ¹⁶ Die Frage, ob Regierungen Probleme im Alleingang oder in Absprache mit anderen Regierungen lösen, spielt beispielsweise in der Umweltdiskussion eine zentrale Rolle. So zeigt William Nordhaus, dass bei grenzüberschreitenden Emissionen internationale Absprachen unumgänglich sind. Bei Umweltbelastungen, die nur innerhalb der nationalen Grenzen auftreten, können Regierungen selbst entscheiden, welche Maßnahmen sie treffen. Sie müssen freilich etwaige Reaktionen der mobilen Produktionsfaktoren ins Kalkül einbeziehen. Vgl. William Nordhaus (1995). *Local Competition and the Environment: Should Countries Harmonize Their Environmental Policies?* In Horst Siebert (ed.), *Locational Competition in the World Economy. Symposium 1994*. Tübingen: 261–287.
 - ¹⁷ Vgl. dazu Henning Klodt (1999). *Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker*. Kieler Diskussionsbeiträge 343, Mai.

Wenn Sie den „Bürger im Staat“ abonnieren

möchten, bekommen Sie Ihr ganz persönliches Exemplar, für nur 25 DM, viermal im Jahr, frei Haus. Sie brauchen nur den Abschnitt hier auszufüllen und an uns zurückzuschicken! Die Hefte des Jahrgangs erhalten Sie kostenlos zur Probe.

Übrigens: Sie können auch unsere anderen Zeitschriften abonnieren – „Politik und Unterricht“ und „Deutschland und Europa“.

Selbstverständlich schicken wir Ihnen gerne auch ältere Hefte zu. Fordern Sie ein Verzeichnis an.

----- bitte hier abtrennen -----

Hiermit bestelle ich die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ zum Jahresbezugspreis von 25,- DM. Sollte ich jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, bitte ich um weitere Lieferung der Zeitschrift für ein Jahr.

_____	Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung für den Jahresbezugspreis in Höhe von 25,- DM.
Name, Vorname bzw. Organisation	_____
_____	Geldinstitut
Straße, Hausnummer	_____
_____	Konto-Nummer
PLZ, Ort	_____
_____	BLZ
Datum, Unterschrift	_____
_____	Datum, Unterschrift

Rechtlicher Hinweis:

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 1207, D-70773 Filderstadt.

_____ Datum, Unterschrift (für Widerrufsrecht)

Auch Verlässlichkeit ist ein Standortfaktor

Wirtschaftspolitik unter Globalisierungsdruck?

Staatliche Wirtschaftspolitik zwischen Reformzwängen und Reformwiderständen

Von Johann Eekhoff

Prof. Dr. Johann Eekhoff lehrt Nationalökonomie der Universität Köln. Er war zuvor Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium.

Die Globalisierung muss immer wieder als Ausrede für Fehlentwicklungen im eigenen Land und für gescheiterte Reformläufe herhalten. Das lässt sich in der Bundesrepublik u.a. an den Beispielen Steuerreform, Subventionsabbau und Rentenreform aufzeigen. Das mobile Kapital kann nur schwer besteuert werden, es sei denn, man bietet ihm Gegenleistungen, die ihren Preis wert sind – z. B. in Form von Infrastruktur und gut funktionierenden Institutionen. Von daher geht von der Globalisierung ein enormer Reformdruck aus. Alle Politikbereiche müssen im Zeichen der Globalisierung auf den Prüfstand, nicht um hier Kahlschlag zu betreiben, sondern um bestehende Einrichtungen leistungsfähiger zu machen. *Red.*

Ein Ablenkungsmanöver der Politik

Im Zusammenhang mit der Globalisierung wird die Frage gestellt, ob es zu einer Entmachtung der nationalen Regierungen bzw. zu einer Globalisierung der Wirtschaftspolitik komme. Die Frage wird unterschiedlich ausgedrückt: Werden die wirtschaftlichen Bedingungen zunehmend von den multinationalen Konzernen bestimmt und die Regierungen gegeneinander ausgespielt, wenn die nationalen Regierungen nicht zu einer abgestimmten Steuer-, Sozial-, Umwelt- und sogar Lohnpolitik kommen? Entgleiten den nationalen Regierungen die traditionellen politischen Handlungsmöglichkeiten, d.h. werden ihnen die finanziellen Mittel verweigert, weil es sowohl für Investoren als auch für Manager, leitende Angestellte und Arbeitnehmer leichter geworden ist, sich den Belastungen durch Abgaben und Regulierungen zu entziehen?

Anders gewendet: War die Strategie des seinerzeitigen Bundesfinanzministers *Lafontaine* richtig, die internationalen Zuständigkeiten für die Wirtschaftspolitik im Finanzministerium zu konzentrieren und sich um eine international abgestimmte Geld- und Währungspolitik zu bemühen, also feste Wechselkurse zwischen den Währungsblöcken anzustreben, das Wirtschaftswachstum mit Zinssenkungen in möglichst vielen Ländern zu unterstützen, einen ruinösen Lohnwettbewerb und Steuerwettbewerb (*race to the bottom*) zu verhindern? Oder wird mit diesen

Bemühungen vom Versagen der Politik abgelenkt und versucht, sich einer wirksamer gewordenen Kontrolle durch die Bürger und durch international handelnde und vergleichende Unternehmen zu entziehen? Fürchten die Politiker, dass das Zurückschrecken vor echten Reformen, das Anbieten von Scheinlösungen und die kurzsichtige Bedienung der Interessen der eigenen Klientel schonungslos offengelegt werden?

Kann mobiles Kapital besteuert werden?

Grundsätzlich besteht keine Möglichkeit, Kapital zu besteuern, wenn es hinreichend Investitionsmöglichkeiten in Staaten gibt, die das Kapital nicht besteuern und wenn die Unternehmen auf diese Standorte ausweichen können. Das gilt auch für den Fall, dass Kapital zwar grundsätzlich besteuert wird, aber vielfältige kompensierende Hilfen gewährt werden, z.B. in der Form von Investitions- und Ansiedlungshilfen, eines Steuermoratoriums oder einer Steuerstundung.

Aber Kapital lässt sich in dem Maße besteuern, in dem an einem Standort besondere Leistungen geboten werden, z.B. eine besonders gute Infrastruktur, Rechtssicherheit, gute Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Man sollte aber exakter davon sprechen, dass von den Unternehmen lediglich eine angemessene Gegenleistung für Infrastrukturleistungen verlangt werden kann, die ihnen zugute kommen. Die Steuer nimmt dann im Wesentlichen den Charakter einer Gebühr für öffentliche Leistungen an.

Geht die Besteuerung über das Entgelt für die Infrastruktur und andere öffentliche Leistungen hinaus, kann man Kapital nur noch besteuern, wenn es kompensierende Vorteile an dem Standort gibt, z.B. niedrige Löhne. Aus der Kapitalbesteuerung wird dann eine Besteuerung der Arbeit; denn in dem Umfang, in dem höhere Steuern verlangt werden, müssen in diesem Fall geringere Löhne akzeptiert werden. Andernfalls wandert ein Teil des Kapitals ab, bis wieder eine hinreichende Kapitalrendite erzielt wird. Abzug von Kapital heißt geringere Kapitalausstattung der Arbeitsplätze, geringere Produktivität der Arbeitnehmer und letztlich geringere Löhne oder Arbeitslosigkeit. Die Klage über Globalisierungswirkungen ist vor allem eine Klage über wirtschaftliches Denken und Mobilität der Investoren – immer in der Furcht, im eigenen Land seien die Bedingungen zu wenig attraktiv

und die Investoren würden abwandern und nicht zuwandern.

Der Versuch, immobiles statt mobiles Kapital zu besteuern, führt nicht weit, weil letztlich alle Investitionen mobil sind. Als *immobiles Kapital* sind auf mittlere Sicht nur die Grundflächen anzusehen. Selbst Gebäude „werden mobil“, wenn Modernisierungs-, Ersatz- und Neubaumaßnahmen anstehen.

Den Konsum, nicht die Kapitalbildung besteuern

Die Tatsache, dass Kapital nicht nennenswert besteuert werden kann, ist nicht zu bedauern, weil die Doppelbesteuerung ohnehin nicht gerechtfertigt ist. Die normalen Sparzinsen und die entsprechenden Kapitalerträge sollten nicht besteuert werden. Die Zinsbesteuerung verzerrt die Konsumentscheidungen zugunsten des Gegenwartskonsums und verringert das Kapitalangebot. Der sinnvolle Ansatz für die „Einkommensteuer“ ist der Konsum in der jeweiligen Periode, d.h. die Entnahme aus dem Wirtschaftskreislauf, nicht das Sparen und Investieren bzw. die Erträge daraus. Eine solche konsumorientierte Einkommensteuer hätte den Vorteil, dass mehr Kapital gebildet und der Eindruck vermieden würde, der Staat könne die Arbeitnehmer entlasten, indem er das Kapital stärker besteuerte – eine Option, die der Staat gar nicht hat.

In der Politik wird bislang nicht der Weg beschritten, auf eine konsumorientierte Besteuerung überzugehen und damit auf die Besteuerung normaler Kapitalerträge zu verzichten. Vielmehr wird versucht, sich international abzustimmen, um „Besteuerungslücken“ zu schließen und die Voraussetzung für eine wirksame Besteuerung von Kapitalerträgen sicherzustellen. Diese Bestrebungen sind praktisch erfolglos geblieben.

Bei der Frage der Kontrolle des hochmobilen Finanzkapitals wird auf das große Volumen der Kapitalbewegungen und mögliche destabilisierende Wirkungen hingewiesen. Vergessen wird meist, dass es sich um ein sehr leistungsfähiges System der Kapitalallokation handelt, das von Gewinnerwartungen gesteuert wird. Internationale Organisationen und Staatengemeinschaften haben eher zur Destabilisierung beigetragen, indem sie bei sogenannten Schuldenkrisen mit Steuergeldern eingreifen, um Schuldner zu stützen und damit die Kapitalgeber vor Verlusten zu schützen. Durch diese Eingriffe werden die Risiken der Kapitalanlage verringert,

und von dieser Seite entsteht der verständliche Wunsch, die Staaten auch an den Erträgen zu beteiligen. Besser wäre es aber, das Verlustrisiko mit öffentlichen Mitteln zu verringern. Das würde zur Folge haben, dass einzelne Staaten weniger Darlehen bekommen bzw. höhere Zinsen zahlen müssen (Risikoaufschläge). Dann gäbe es weniger Anlass, öffentliche Mittel (Subventionen) durch eine Besteuerung zurückzuholen.

Die Möglichkeiten zur Steuerflucht sind begrenzt

Eine Teilfrage nach der Entmachtung der Wirtschaftspolitik ist die Frage nach der Entmachtung der nationalen Sozialpolitiker und Umweltpolitiker. Das kommt in Begriffen wie Sozialdumping, Lohndumping und Umweltdumping zum Ausdruck. Die Klage, hohe Sozial-, Lohn- und Umweltstandards könnten wegen der Globalisierung nicht erreicht werden, mag auch eine bequeme Ausrede sein.

Richtig ist: Auch im sozialen Bereich wird die Auswirkung der Globalisierung in dem Sinne erkennbar, dass die Mobilität der Bürger zunimmt, wenn auch zunächst nur in bestimmten Schichten und vor allem in grenznahen Regionen. Für die Sozialpolitiker in einem Nationalstaat wird es dadurch schwerer, soziale Wohltaten zu finanzieren, die von den Steuerzahlern und Beitragspflichtigen als unangemessen und ungerechtfertigt angesehen werden. Ein Teil der Bürger, die mit den Kosten einer solchen Umverteilungspolitik belastet werden sollen, entzieht sich der als zu hoch empfundenen Last durch Abwanderung, durch eine Beschäftigung an Standorten mit geringeren Abgabenlasten.

Aber die Möglichkeiten der Wanderung und des flexiblen Wechsels der Beschäftigungsstandorte sind begrenzt und bislang eher eine latente als eine reale Bedrohung der nationalen Politik. Die Wanderungsmotive beziehen sich nach wie vor hauptsächlich auf den Beruf und das Einkommen und weniger auf die Steuern und Soziallasten. Im Übrigen sind die nationalen Sozialsysteme nur schwer zu vergleichen. Ob der Saldo aus allen Unterschieden der Steuerlast, Sozialabgaben und sozialen Leistungen über die gesamte Lebensdauer positiv oder negativ ist, wenn man in ein anderes Land abwandert, ist schon bei den heute gültigen Regelungen kaum zu ermitteln. Wie sich die Steuer- und Sozialsysteme in den nächsten Jahrzehnten weiterentwickeln, ist kaum prognostizierbar. Die Sozialpolitiker können sich zumindest heute noch nicht darauf berufen, dass bestehende Probleme in den Sozialsystemen eine Folge der Globalisierung seien. Die sozialen Probleme werden nicht von außen verursacht, sondern sie sind hausgemacht und müssen national gelöst werden. Die Sozialsysteme werden massiv durch die Abwanderung in die Schattenwirtschaft, durch Arbeitszeitverkürzungen und durch überzogene Leistungsansprüche gefährdet, nicht durch Abwanderung in andere Länder. Die Probleme sind hausgemacht und selbstverschuldet. Die Globalisierungsdis-

kussion bietet eine willkommene Verschleierung der Zusammenhänge.

Entmachtung der nationalen Politik durch Regionalisierung?

Eine Gegenthese zur Entmachtung der nationalen Politik durch Globalisierung heißt Entmachtung der nationalen Politik durch Regionalisierung. Der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen weist darauf hin, dass sein Land wesentlich stärker im Wettbewerb mit Belgien und den Niederlanden stehe als mit Sachsen, Bayern und Brandenburg. Nach dieser These dominiert der Standortwettbewerb zwischen den Regionen. Es wird von einer Renaissance der Standorttheorie und der Regionalpolitik gesprochen. Dabei wird darauf verwiesen, dass die Unternehmen sich weltweit an Standortmerkmalen orientierten wie zum Beispiel an *kommunalen und staatlichen Rahmenbedingungen*: Infrastruktur, verfügbare erschlossene Flächen, Rechtssicherheit, politische Stabilität, Steuern, Sozialabgaben, Umweltauflagen, kulturelle Einrichtungen, Bildung und Ausbildung, Forschung; an *Arbeitsmarktbedingungen*: Qualifikation, Löhne, Lohnzusatzkosten, Arbeitszeiten, Arbeitszeitflexibilität, Kündigungsschutz; am *Wirtschaftsklima*: Einstellung zu Unternehmen, Verteilungstreitigkeiten, sozialer Friede.

Das sieht nach einer Aufwertung des Bürgermeisterwettbewerbs aus, nach einer größeren Kompetenz der Kommunen und Regionen in wirtschaftlichen Fragen. Ohne die Rolle der Kommunen im Wettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze schmälern zu wollen: Sie sind zwar für Standortunterschiede innerhalb des Landes zuständig, aber der größte Teil der oben genannten Standortbedingungen wird vom Nationalstaat bestimmt. Auch innerhalb der Europäischen Union behält die nationale Wirtschaftspolitik ihre vorherrschende Stellung und damit auch die Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung. Daran ändert auch die Währungsunion nur wenig. Letztlich macht es keinen großen Unterschied, ob eine unabhängige, auf Stabilität ausgerichtete Geldpolitik für eine Nation oder für mehrere Staaten betrieben wird. Daran ändern auch die Europäischen Beschäftigungsprogramme wenig, denn in ihnen werden die wichtigsten Bedingungen für die Überwindung der Arbeitslosigkeit, nämlich die Regulierung der Arbeitsmärkte, die ineffizienten und überfrachteten Sozialsysteme, die hohe Steuerlast und die ausgeuferte Staatstätigkeit gar nicht angesprochen.

Festzuhalten bleibt, dass der weltweite Standortwettbewerb die einzelnen Staaten zunehmend zwingt, eine qualitativ hochwertige Gegenleistung für die Steuereinnahmen, insbesondere für Steuern von Unternehmen, zu erbringen. Staaten, die diesen Wettbewerb nicht annehmen, werden international zu den Verlierern gehören, weil sie die Investoren nicht für sich gewinnen können. Es sind aber hauptsächlich die Nationalstaaten, deren Wirtschaftspolitik gefragt ist, weniger einzelne Regionen innerhalb der Staaten.

Eine marktwirtschaftliche Ordnung ist an klare Regeln und Grundsätze gebunden

Die nationale Wirtschaftspolitik muss sich wieder stärker an Grundsätzen orientieren und allgemeine Regeln vorgeben statt laufend unkalkulierbare Ad-hoc-Entscheidungen zu treffen. *Walter Eucken* hat sich große Verdienste erworben, weil er die *konstituierenden Bedingungen* für eine *marktwirtschaftliche Ordnung* formuliert hat. Dieser ordnungspolitische Ansatz läuft stark darauf hinaus, den Politikern Zurückhaltung aufzuerlegen, sie von unmittelbaren Eingriffen abzuhalten. Man könnte auch sagen: Der ordnungspolitische Ansatz ist politikfeindlich, weil er dem Aktionismus der Politiker im Wege steht. In seinem Buch *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, das bis zu seinem Tod im Jahre 1952 nahezu vollendet war, nennt *Eucken* folgende konstituierende Prinzipien der Wettbewerbsordnung:

- funktionsfähiges Preissystem,
- Währungsstabilität,
- offene Märkte (Wettbewerb),
- Privateigentum,
- Vertragsfreiheit,
- Haftung (Verantwortung) und
- Konstanz der Wirtschaftspolitik.

Mit Blick auf die Umweltprobleme sollte man das Prinzip „Begrenzung externer Effekte“ hinzufügen.

Aufgrund der massiven Ausweitung der staatlichen Aktivitäten kommt dem Grundsatz, nach dem der Staat keine Tätigkeiten an sich ziehen darf, die im Wettbewerb von Privaten vorgenommen werden können, ein ganz besonderes Gewicht zu. Der Staat und die Kommunen müssen energisch an das *Subsidiaritätsprinzip* erinnert werden. Eine Staatsquote in der Nähe von 50% lässt erkennen, inwieweit der Staat die Aufgaben und Verantwortung der privaten Haushalte und der Unternehmen an sich gezogen hat. Besonders wichtig in einem marktwirtschaftlichen System ist der Vertrauensschutz. Der Bürger muss sich darauf verlassen können, dass die Bedingungen, unter denen er Entscheidungen über seine Ausbildung, Berufswahl oder Investitionen trifft, von Notfällen abgesehen grundsätzlich nicht nachträglich zu seinen Ungunsten geändert werden.

Das Beispiel Wohnungspolitik

Ein gutes Beispiel sind Investitionen im Wohnungsbau. In diesem Sektor fördert jeder jeden. Es gibt praktisch keinen Haushalt, der nicht gefördert wird oder gefördert wurde, sei es über die Eigenheimförderung über Abschreibungsvergünstigungen für Mietwohnungen, über den sozialen Wohnungsbau und das Wohngeld oder über die Modernisierungs- und Stadterneuerungsförderung. Das Fördervolumen und die Förderkonzepte werden laufend geändert. Ganz besonders schädlich sind die ständigen Eingriffe in die Bedingungen für private Investoren durch Veränderungen des Mietrechts und des Steuerrechts. Der In-

vestor muss sich für einen extrem langen Zeitraum von 50 und mehr Jahren festlegen. Seine Entscheidungsrevisionsfristen sind sehr lang, d.h. er kann diese Entscheidung nur in dem Maße und in dem Tempo revidieren, in dem die Mittel zurückfließen und Reinvestitionsentscheidungen anstehen. Sein Kapital steckt über Jahrzehnte in einem Gebäude, und er kann nachträglichen staatlichen Belastungen nicht ausweichen. Selbst die Instandhaltungsinvestitionen können nicht mehr unterlassen werden, ohne erhebliche Renditeeinbußen zu riskieren. Politiker können die Investitionsbedingungen dagegen innerhalb einer Legislaturperiode oder sogar in kürzeren Fristen wesentlich verändern. Soweit sie, wie mit der Einschränkung der Verlustverrechnung im Steuerentlastungsgesetz nachträglich in die Renditebedingungen eingreifen, zerstören sie Vertrauenskapital. Eine Folge kann Abwanderung von Kapital in Länder sein, in denen die Wirtschaftspolitik als verlässlicher eingeschätzt wird.

Der Sozialpolitik ins Stammbuch zu schreiben

Wegen der großen Bedeutung der Sozialpolitik wäre es dringend notwendig, sich an klaren *sozialpolitischen Grundsätzen* zu orientieren. Dazu gehören:

- das *Bedürftigkeitsprinzip*, d.h. Sozialleistungen müssen an die Bedingung geknüpft werden, dass die Bedürftigkeit der Empfänger geprüft wird,
- die *Gleichbehandlung*, d.h. alle Bürger mit gleichen Merkmalen sollten die gleichen sozialen Leistungen In Anspruch nehmen können. Auf soziale Leistungen sollte ein Rechtsanspruch bestehen. Programme, mit denen ein Teil der sozialen Zielgruppe gefördert werden kann, während die übrigen Personen leer ausgehen, haben mit Sozialpolitik wenig zu tun,
- keine höhere *Belastung künftiger Generationen*,
- die Trennung von Sozialpolitik und wirtschaftlichen Tätigkeiten, d.h. *keine Sozialpolitik über die Preise* wie etwa in der Agrarpolitik, weil die wirtschaftlichen Aktivitäten fehlgeleitet werden (Produktion von Überschüssen), und
- klare Begriffe und eine *klare Abgrenzung*, z.B. zwischen Versicherung und Sozialpolitik.

In den großen staatlich organisierten Sicherungssystemen sollte man nicht von einer Sozialversicherung sprechen, sondern allenfalls von sozialen Elementen in der jeweiligen Versicherung. Eine nach dem Äquivalenzprinzip organisierte Versicherung, in der den gezahlten Beiträgen eine gleichwertige Versicherungsleistung gegenübersteht, ist keine Sozialversicherung, auch wenn es um die Renten, Arbeitslosigkeit oder Krankheit geht. Hier werden Risiken durch Beitragszahlungen abgesichert, ohne dass eine Umverteilung zwischen den Versicherten notwendig wäre. In diesem Sinne wäre auch jede Haftpflichtversicherung eine Sozialversicherung, weil sie den Versicherten vor dem finanziellen Ruin schützt.

Die Treffsicherheit der Umverteilung hat sich ständig verschlechtert

In der Sozialpolitik kommt es dagegen auf die Leistung zugunsten sozialer Zielgruppen, also auf die Umverteilung zu Lasten der übrigen Gruppen an. Die Umverteilung innerhalb der großen gesetzlichen Versicherungen war zwar auch im Wesentlichen sozialpolitisch motiviert. Es sind aber zunehmend andere Motive für die Begünstigung einzelner Gruppen hinzugekommen, und die Steuerzahler sind immer stärker für eine Subvention aller Versicherten in Anspruch genommen worden. Die soziale Treffsicherheit der Umverteilung hat sich ständig verschlechtert, weil das Arbeitseinkommen des Haushaltsvorstands nicht mehr als hinreichender Maßstab für die Unterstützungswürdigkeit angesehen werden kann, so dass unter dem Anspruch des Sozialen immer häufiger zwischen Haushalten mit gleichen Merkmalen oder sogar in der falschen Richtung umverteilt wird. Die *tatsächliche Bedürftigkeit*, die soziale Notlage, wird in den Versicherungssystemen gar nicht überprüft.

Indem Politiker von einer Sozialversicherung oder von einer sozialen Maßnahme sprechen, setzen sie darauf, dass die Menschen damit Hoffnungen und Erwartungen verbinden, die gar nicht eingelöst werden und vielfach nur dazu dienen, von den wahren Inhalten und Wirkungen abzulenken. Einzelne Gruppen, die ausschließlich ihre egoistischen Interessen verfolgen, haben gelernt, dies im Namen der sozialen Gerechtigkeit zu tun. Lediglich die Sozialhilfe und das Wohngeld werden nach einigermaßen verlässlichen sozialen Kriterien gezahlt. Die meisten Sozialprogramme, wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Programm für 100 000 Jugendliche usw., verstoßen in eklatanter Weise gegen soziale Grundsätze und gegen das Gleichbehandlungsprinzip.

Konfuzius gab einem Fürsten auf die Frage, was der Meister erwarte, wenn jemand die Regierung ausübe, folgende Antwort:

„Sicherlich die Richtigstellung der Begriffe. Wenn die Begriffe nicht richtig sind, so stimmen die Worte nicht, stimmen die Worte nicht, so kommen die Werke nicht zustande; kommen die Werke nicht zustande, so gedeiht Moral und Kunst nicht; gedeiht Moral und Kunst nicht, so treffen die Strafen ein; treffen die Strafen ein, so weiß das Volk nicht, wohin Hand und Fuß setzen. Darum Sorge der Edle, dass er seine Begriffe unter allen Umständen zu Worte bringen kann und seine Worte unter allen Umständen zu Taten machen kann. Der Edle duldet nicht, dass in seinen Worten irgend etwas in Unordnung ist. Das ist es, worauf es ankommt.“¹

Die Globalisierung muss für Reformunfähigkeit erhalten

Für die stärkere Bindung an verlässliche Regeln und das Aufbauen von Vertrauenskapital sind Reformen dringend erforderlich. Nicht zu Unrecht wird in Deutschland von einem Reformstau gesprochen. Ein Großteil der Folgen der Reformunwillig-

keit und Reformunfähigkeit wird zu Unrecht der Globalisierung zugerechnet. Einige Reformen werden durch Urteile des *Bundesverfassungsgerichts* oder des *Bundesfinanzhofs* erzwungen. Beispiele dafür sind Vorgaben für die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Höchstgrenzen der Besteuerung, den Einkommensteuerfreibetrag, den Kinderfreibetrag, das Gebot der Gleichbehandlung von Kindern in allen Familien (Kinderbetreuungskosten) und die Gleichbehandlung der Einkünfte aus Unternehmen und sonstiger privater Tätigkeit. Neben diesen verfassungsrechtlich vorgegebenen Rechtsänderungen sind einige andere Reformen besonders dringlich. Unter den Fachleuten gibt es darüber keinen grundsätzlichen Streit, wenn auch Meinungsunterschiede in der konkreten Ausgestaltung bestehen.

Beispiel Steuerreform

Die einfache Grundidee einer Steuerreform besteht darin, Privilegien und Ausnahmen zu beseitigen, d.h. die Steuerbasis zu verbreitern, und die Steuersätze massiv zu senken. Der Schwerpunkt der Entlastung muss bei den Investitionen, d.h. bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, liegen. Steuerliche Belastungen, die bei Selbständigen bis zu 62% – einschließlich der Kirchensteuer bis zu 66% – des Einkommens reichen, zerstören wirtschaftlich sinnvolle Verhaltensweisen und verhindern das Entstehen von Arbeitsplätzen. Wenn zu wenig Arbeitsplätze angeboten werden, ist das ein Zeichen für zu geringe Investitionen und zu hohe Arbeitskosten. Deshalb kann die Lösung nicht darin bestehen, Investitionen stärker zu besteuern, um den Arbeitnehmern (die einen Arbeitsplatz haben) mehr Kaufkraft zur Verfügung zu stellen. Es geht vielmehr darum, mehr Menschen in eine Beschäftigung zu bringen und jedem Menschen, der länger arbeiten möchte, dies zu ermöglichen. Dadurch steigen das Steueraufkommen sowie das Beitragsaufkommen der Versicherungssysteme, und die Steuersätze (und Beitragssätze) können gesenkt werden.

Der Ansatz, die Steuersätze nur für Unternehmen zu senken, zielt zwar auf den ersten Blick in die richtige Richtung, aber neben den kaum überwindbaren Abgrenzungsproblemen entsteht eine nicht vertretbare Diskriminierung der Selbständigen und der Investitionen von Privaten. Konsequenz wäre der oben erwähnte Übergang auf eine konsumorientierte Einkommensteuer, bei der alle Investitionen entlastet würden. Dieses Konzept ist leider noch nicht in den politischen Meinungsbildungsprozess vorgedrungen, und es stößt auf ideologisches Unverständnis, weil zwar Unternehmensgewinne, aber keine normalen Zinserträge besteuert würden.

Beispiel Subventionsabbau

Eine kräftige Senkung der Steuersätze und eine Verringerung staatlicher Aktivitäten im privatwirtschaftlichen Bereich erfordern ein Zurückschneiden der staatlichen Ausgaben. Deshalb muss der Abbau

von Steuervergünstigungen durch einen durchgreifenden Abbau von Subventionen ergänzt werden. Das Kieler *Institut für Weltwirtschaft* schätzt die wirtschaftsschädlichen Subventionen auf etwa 340 Mrd. DM jährlich. Die Dimension wird schlagartig sichtbar, wenn man folgende Verbindung herstellt: Würden diese Subventionen eingestellt, brauchte in Deutschland keine Lohn- und Einkommensteuer erhoben zu werden.

Der Vorschlag von Bundesfinanzminister Eichel, die Ausgaben des Bundes im Jahr 2000 um 30 Mrd. DM zu kürzen, zeigt in die richtige Richtung. Aber die Ankündigung, alle Hilfen in Ostdeutschland von den Kürzungen auszunehmen und im Gegenteil diese Förderung eher noch auszuweiten, ist schon der erste Verstoß gegen das Prinzip, alle Subventionen vorbehaltlos zu überprüfen. Sobald die ersten Ausnahmen gemacht werden, bricht die überzeugende Idee schnell in sich zusammen, nämlich alle Privilegien abzubauen und dafür alle Bürger durch Steuersenkungen zu entlasten. Es gibt keinen Zweifel, dass auch ein Teil der Subventionen in Ostdeutschland überprüfungsbedürftig ist.

Beispiel Rentenreform

Angesichts der bereits eingetretenen Verlängerung der Lebenserwartung und des Rückgangs der Geburtenraten treibt die gesetzliche Rentenversicherung in eine schwere Krise, wenn nicht umgehend einschneidende Reformen eingeleitet werden. Notwendig sind Änderungen der *Rentenformel*, so dass die Verlängerung der Lebenserwartung nicht zu höheren Belastungen der nachfolgenden Generationen führt. Außerdem müssen die Ansprüche an die Rentenversicherung in dem Maße verringert werden, in dem die Geburtenrate unter eins bleibt, in dem also der Anteil der Beitragszahler abnimmt. Auch hier ist es nicht fair, der nachfolgenden Generation höhere Beitragsätze zuzumuten, statt selbst einen Teil der Altersvorsorge durch eigenes Ansparen oder Beiträge zu Lebensversicherungen usw. sicherzustellen.

Es war ein großer Fehler, die leichte Abflachung des Rentenanstiegs zu Beginn dieses Jahres rückgängig zu machen und damit eine bescheidene Berücksichtigung der zunehmenden Lebenserwartung in der Rentenformel wieder auszusetzen. Die gegenwärtigen Rentner gehören zu der am stärksten begünstigten Gruppe in der Entwicklungsgeschichte der gesetzlichen Rentenversicherung. Ein verringerter Rentenanstieg wäre nicht nur zumutbar, sondern aus Gründen der Fairness gegenüber den Beitragszahlern dringend geboten.

Die Subvention der Rentenversicherung und entsprechende Erhöhungen der Mehrwertsteuer und Ökosteuer sind ein falscher Weg, weil die notwendigen Reformen hinausgeschoben oder unterlassen werden. Es ist auch nicht einzusehen, warum beispielsweise die Selbstständigen, die eine eigene Altersvorsorge aufbauen müssen, zur Finanzierung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung herangezogen werden. Statt die Rentner an der Finanzierung ihrer eigenen Renten zu beteiligen, wäre es ehrlicher und einfacher, die Renten langsamer zu erhöhen. Immer wenn es nicht unmittelbar um eine soziale Absicherung geht, sollte jeder Bürger angemessene Beiträge für die beanspruchten staatlichen Leistungen zahlen oder (teilweise) auf die Leistungen verzichten und selbst vorsorgen.

Für eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik

Den meisten Menschen leuchtet unmittelbar ein, dass nicht mehr verteilt werden kann als produziert wird; oder auf den Zuwachs bezogen, dass die Löhne nur in dem Maße erhöht werden können, wie die Produktivität zunimmt. Das gilt allerdings auch nur, wenn im Ausgangszustand alle Arbeitskräfte beschäftigt sind, wenn also keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit besteht.

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit muss die Erhöhung der Stundenlöhne deutlich hinter der Produktivitätsentwicklung zurückbleiben, damit auch die weniger produktiven Arbeitskräfte eine Chance auf einen Arbeitsplatz erhalten. Eine entsprechende Lohnformel, die ich im Jahre 1995 vorgeschlagen habe, berücksichtigt diesen Zusammenhang. Sie lautet:

„Die Löhne können entsprechend der Produktivitätssteigerung abzüglich eines halben Prozentpunktes für jeweils zwei volle Prozentpunkte der Arbeitslosigkeit steigen. Untergrenze sind die bestehenden Löhne.“²

Besonders wichtig wäre es, sich grundsätzlich auf eine solche mittelfristig einzuhalten beschäftigungsorientierte Lohnpolitik zu verständigen. Die Abschlüsse bei der Lohnsteigerung sind um so geringer, je mehr sich die Beschäftigung der Vollbeschäftigung nähert. Im Kern handelt es sich um die weitgehend akzeptierte produktivitätsorientierte Lohnpolitik; hier nur unter Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit. Es geht um eine Zurückhaltung bei der Lohnsteigerung, nicht um Lohnsenkungen, wie manchmal behauptet wird. Das bedeutet, dass auch die Kaufkraft der Arbeitnehmer weiter steigt, insbesondere wenn die Beschäftigung zunimmt und auch einzelne Beschäftigte mehr Stunden

arbeiten können. Steigende Löhne im Sinne steigender Monatseinkommen können sich somit selbst bei stagnierenden Stundenlöhnen ergeben, nämlich durch die zusätzlichen Arbeitsstunden. Hinzu kommt der oben erwähnte Effekt, dass die Abgabenlast verringert werden kann, weil sie sich auf mehr Beschäftigte und mehr Arbeitsstunden verteilt. Für Investoren kommt es darauf an, dass der Tarifpartner bereit ist, sich in etwa an eine solche lohnpolitische Regel zu halten, die geeignet ist, an Marktbedingungen mit hohem Beschäftigungsstand heranzuführen. Es geht also wieder um die Stabilisierung von Erwartungen und den Abbau von Risiken, die unnötige Kosten verursachen.

Globalisierung erhöht den Druck auf die Wirtschaftspolitik

Die Liste der Reformvorschläge ließe sich erweitern um die Bereiche Arbeitslosenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Bildungs- und Ausbildungswesen, Wohnungspolitik usw. Die Globalisierung erhöht den Druck in Richtung einer effizienten Wirtschaftspolitik, auf ein preiswertes Angebot an öffentlichen Gütern, wobei unter „preiswert“ eine niedrige Abgabenlast gemessen an den öffentlichen Leistungen zu verstehen ist. Die Furcht der Politiker, die Steuerungs- und Abgabenbasis zu verlieren, wenn sie Maßnahmen durchführen, die auf eine geringe Akzeptanz stoßen, oder wenn sie lediglich Mittel zugunsten von Interessengruppen umverteilen, ist berechtigt, d. h. sie werden schneller und härter für eine schlechte Politik bestraft als in Zeiten mit geringer Mobilität und hohen Grenzhürden. Das Argument gilt aber auch in der umgekehrten Richtung: Wer eine kluge effiziente Politik betreibt und gute Leistungen für das Geld der Steuerzahler bietet, wird aufgrund der geöffneten Grenzen und der Globalisierung schneller und höher belohnt. Mobiles Kapital wandert gerne in Länder mit soliden öffentlichen Leistungen und verlässlichen Rahmenbedingungen. Aber es ist viel schwerer, Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit aufzubauen, als Vertrauen zu verspielen.

Literaturhinweise

¹⁾ Kirsch, Guy, und Mackscheidt, Klaus: China – Ordnungspolitik in einem konfuzianischen Land. Baden-Baden 1988, S. 22

²⁾ Die Einzelheiten sind näher erläutert in Eekhoff, Johann: Beschäftigung und soziale Sicherung. Tübingen. 2. Auflage 1998, S. 48–58.

Wer versagt eigentlich bei der Lösung unserer wirtschaftlichen Probleme?

Marktlösung oder Staatsintervention – eine falsche Alternative

Zur wirtschaftlichen Rolle des Staates

Von Eva Lang

Prof. Dr. Eva Lang lehrt Wirtschaftspolitik an der Universität der Bundeswehr München.

Haben wir im Bereich der Wirtschaft zu wenig oder zu viel Staat? Muss der Staat immer wieder eingreifen, weil der Markt versagt und unerwünschte Ergebnisse bringt – oder sind es die staatlichen Interventionen in den Markt, die uns die Probleme erst schaffen? Ganz gleich, ob es sich dabei um Fehlallokationen von Produktionsfaktoren, um Ressourcenverschwendung, Umweltbeeinträchtigungen, ungerechte Verteilung oder Arbeitslosigkeit handelt. Für beide Positionen, um die gegenwärtig gestritten wird, gibt es gute Argumente dafür und dagegen. Zunächst einmal muss geklärt werden, welche Faktoren überhaupt auf welche Weise wirtschaftliche Prozesse beeinflussen und welche Eigengesetzlichkeiten politische Institutionen entwickeln. Letzlich jedoch handelt es sich um eine falsche Alternative. Was wir brauchen, ist vielmehr eine intelligente Einfügung des öffentlichen Sektors in ein vernetztes Gesamtsystem von Natur, Gesellschaft und Wirtschaft. Das zu erreichen, kann nur das Ergebnis von Suchprozessen sein, die auf eine optimale Kombination von staatlichen und marktlichen Aktivitäten abzielen. Vorbilder liefert uns die Natur selbst, eine „Firma“, die in Milliarden Jahren noch nie pleite gemacht hat. *Red.*

Begründung für die Staatstätigkeit

„Der tradierte Staat als besonderes Wesen ist am Ende“¹. Mit dieser Diagnose bringt *Carl Böhrer* das inzwischen allgemein verbreitete Unbehagen in Bezug auf die Problemlösungsfähigkeit des Staates auf den Punkt. In der Kritik stand der Staat schon immer. Dass inzwischen vom Staatsversagen gesprochen wird, reflektiert eine neue Qualität der Problemlage, wird damit doch der Staat in seiner wirtschaftlichen Rolle als Ganzes auf den Prüfstand gestellt.

Die Frage, weshalb brauchen wir einen Staat, kann philosophisch, historisch, soziologisch, rechts- und politikwissenschaftlich oder aus eben ökonomischer Warte angegangen werden. Ganz im Sinne der Arbeitsteilung der Wissenschaften, die auf dem Weltbild Newtonscher Prägung basiert – die Wirklichkeit ist in Teile zerlegbar – geht die traditionelle Wirtschaftswissenschaft der Frage nach den Begründungen für Staatstätigkeit aus

ökonomischer Warte nach. Der Analyserahmen ist weit gespannt. Er umfasst:

- die *mikroökonomische* Perspektive und hier einerseits die normative Theorie des Marktversagens, andererseits die neue politische Ökonomie, die versucht, Staatstätigkeit endogen zu erklären.
- die *makroökonomische* Perspektive mit den beiden bekannten Strömungen der neoklassischen Theorie und der keynesianisch geprägten Theorie.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Facetten innerhalb der verschiedenen Theorieströme werde ich im ersten Teil meiner Ausführungen auf die Ursachen für Marktversagen und die daraus resultierenden Begründungen für staatliche Aktivität eingehen. Daran anschließend und darauf aufbauend, greife ich verschiedene Versionen des Staatsversagens auf. Schließlich will ich im dritten Teil einige Gedanken zur sich wandelnden Rolle des Staates aus der Sicht neuerer Entwicklungen in der Ökonomie anfügen.

Marktversagen im Falle öffentlicher Güter

Verstärkt durch den Zusammenbruch der Systeme zentraler Planung besteht bei aller Vielfalt ökonomischer Auffassungen Einigkeit darüber, dass der Markt das Problem der Koordination der unterschiedlichen wirtschaftlichen Aktivitäten und Interessen der Akteure am besten regelt. Theoretisch ausgedrückt: das Marktmodell der vollkommenen Konkurrenz führt zur optimalen Allokation der Ressourcen. Es gilt das Primat des Marktes. Einigkeit besteht aber auch, dass der Markt *nicht in jedem Falle* Ergebnisse liefert, die einzel- oder gesamtwirtschaftlich erwünscht bzw. als notwendig oder als wohlfahrtsmaximierend angesehen werden. Mit den Ursachen dafür, dass es solche Fälle gibt, befassen sich die Begründungen für Marktversagen.

Marktversagen liegt vor, wenn Güter unbeschränkt vielen Individuen zur Verfügung stehen und niemand – eben auch diejenigen, die nicht bezahlen – vom Konsum ausgeschlossen werden kann. Diese öffentlichen Güter sind durch zwei Merkmale charakterisiert:

Erstens gilt das *Nichtausschlussprinzip*, d.h. potentielle Nachfrager können von der Inanspruchnahme des Gutes nicht ausgeschlossen werden. Zweitens besteht *keine Rivalität unter den Nachfragern* des Gutes.

Nichtausschließbarkeit oder Nonrivalität sind gegeben, weil es sich um Güter handelt, die beispielsweise in ihrem Angebot unteilbar sind. So kann beispielsweise die Landesverteidigung von jedermann in Anspruch genommen werden, ohne dass er oder sie dafür in persönlicher Zurechnung ein Entgelt zu entrichten hätte.

Wenn jemand ein Gut in Anspruch nehmen kann, ganz gleich, ob er dafür bezahlt oder nicht, so wird er als Eigeninteresse verfolgender Nutzenmaximierer² seine Zahlungsbereitschaft nicht bekunden. Er wird eine *free-rider-position* einnehmen³. Diese Möglichkeit des Trittbrettfahrerverhaltens begründet dann auch, dass die Produktion solcher Güter unterbliebe, wenn der Staat nicht dafür Sorge tragen würde, dass diese Güter angeboten werden. Der Markt versagt hier. Während diese öffentlichen Güter – schon weil es kaum mehr typische Beispiele wie die Landesverteidigung gibt – relativ unstrittig dem Aufgabenbereich des Staates zugerechnet werden, geraten wir mit der zweiten und allen weiteren Ursachen des Marktversagens bereits mitten in die Debatte um die Staatstätigkeit.

Marktversagen bei „natürlichen Monopolen“

Der Markt versagt auch im Falle natürlicher Monopole. Hierbei handelt es sich um die Fälle, bei denen ein einzelner Anbieter die nachgefragte Menge zu niedrigeren Kosten bereitstellen kann, als es jede größere Zahl von Unternehmen zu leisten vermag. Man spricht in diesem Falle von einem natürlichen Monopol⁴. Natürliche Monopole sind auf Unteilbarkeiten zurückzuführen, die in den meisten Fällen sinkende Durchschnittskostenfunktionen begründen⁵.

Dieser Fall liegt beispielsweise bei der leistungsgebundenen Versorgung, also beim *Stromnetz* oder dem *Telephonnetz*, vor. Die regionalen Monopole in der Stromversorgung oder das Monopol im Telekommunikationsbereich wurden früher hieraus begründet. Inzwischen haben sich sowohl in der Wissenschaft als auch in der praktischen Politik die Ansichten geändert. So wird der Deregulierungsprozess im Telekommunikationsbereich und – gerade beginnend – bei den Stromversorgungsunternehmen aus dem Argument begründet, die Monopole auf die Bereitstellung der Netzinfrastruktur zu beschränken⁶ und seitens des Staates zu si-

chern, dass vorhandene Marktzugangsbarrieren abgebaut und die Errichtung neuer Marktzugangsbarrieren verhindert werden.

Marktversagen bei der Zurechnung „Externer Effekte“

Im Zentrum der Diskussion steht die Begründung von Marktversagen durch externe Effekte. Externe Effekte liegen vor, wenn bei der Produktion oder auch dem Konsum von Gütern Wirkungen auftreten, die marktwirtschaftlich nicht abgegolten werden⁷. Die auftretenden externen Effekte können dabei positiv oder negativ sein.

Ein *positiver externer Effekt* liegt vor, wenn der private Ertrag kleiner als der soziale Ertrag ist. In diesem Falle würde bei reiner Marktsteuerung unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu wenig produziert. Beispielsweise entsteht bei der Grundlagenforschung Wissen, das sich die Zweckforschung zunutze machen kann, verhindert die Impfung gegen Kinderlähmung, dass der Geimpfte als Träger der Krankheit andere anstecken kann, stellt Bildung die Voraussetzung für Unternehmen dar, in denen Arbeitskräfte auf Grundlage ihres durch Eltern, Schule, Studium oder beruflicher Ausbildung erworbenen Humankapitals qualifizierte Arbeitsleistungen zu erbringen vermögen.

Positive Externe Effekte liefern somit die Begründung, dass der Staat durch *Subventionierung* oder *eigene Bereitstellung* (zum Nulltarif oder aber zumindest zu einem Höchstpreis) für eine Aufwertung des Marktergebnisses sorgt.

Negative externe Effekte bedeuten soziale Kosten, die im Wirtschaftskalkül des Verursachers nicht berücksichtigt werden und dafür von Dritten in Form von Mehraufwendungen oder realen Schäden getragen werden müssen. Da der private Ertrag jetzt höher ist als der soziale, wird von dem betreffenden Gut unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu viel produziert. Standardbeispiele in der Ökonomie bilden die vielfältigen *Umweltschäden*, in Form von Umweltverschmutzungen:

- Die Verunreinigung der Luft infolge der Industrie und Autoabgase mit den bekannten Folgeschäden in Bezug auf die Gesundheit der Menschen, Tiere, Pflanzen und Wälder.
- Der Verschmutzung der Flüsse, Seen und Meere durch industrielle Abwässer mit den negativen Folgewirkungen beispielsweise für die Fischbestände und damit die Fischereiwirtschaft oder auch die Trinkwasserversorgung.
- Lärmbelastigungen durch Industrie und Verkehr mit negativen Folgewirkungen für die Gesundheit.

Vor- und Nachteile beim Versuch, externe Effekte zu internalisieren

Üblicherweise werden beim Vorliegen derartiger externer Effekte staatliche Eingriffe damit begründet, sie zu internalisieren. Das diskutierte *Maßnahmenbündel* reicht von

- Verboten bzw. Geboten, bzw. Auflagen und dem Haftungsrecht
- über Steuern und Abgaben
- oder Zertifikatslösungen, in Form von handelbaren Umweltrechten,
- der Subventionierung bis zur
- eher privatwirtschaftlichen Verhandlungslösung (*Coase Theorem*).

Über die Vor- und Nachteile der verschiedenen staatlichen Eingriffsmöglichkeiten zur Internalisierung externer Effekte ist viel geschrieben und heftig diskutiert worden. Für die Fragestellung Marktversagen oder Staatsversagen sind die folgenden Aspekte von Interesse:

- In modernen Industriegesellschaften ist die Zahl der Aktivitäten mit positiven oder negativen Folgewirkungen praktisch *unendlich groß*. Aus diesem Begründungszusammenhang sind den staatlichen Eingriffen fast keine Grenzen gesetzt.
- Externe Effekte lassen sich in vielen Fällen überhaupt *nicht quantitativ messen*, weil sie *qualitative Verschlechterungen* darstellen.
- Auch wenn eine Quantifizierung möglich ist, lassen sich externe Effekte in vielen Fällen *nicht genau messen*, was zur Bestimmung des Umfangs der Internalisierungsmaßnahmen notwendig wäre. So besteht die Gefahr, dass die staatliche Aktivität am Ziel der optimalen Allokation vorbeisteuert, was von manchen Autoren als Staatsversagen qualifiziert wird.
- Eine Internalisierung durch staatlichen Eingriff setzte viertens auch voraus, dass eine *eindeutige Zuordnung* des Verursachers von externen Effekten notwendig ist. Das Problem der Zuordnung wird besonders deutlich bei den globalen Umweltproblemen wie beispielsweise den Klimaveränderungen, die sich eben nicht auf einfache, lineare Ursachen-Wirkungsketten zurückführen lassen.

Bevor die eher mikroökonomische Betrachtungsebene verlassen wird, scheint es mir angebracht, ein gewisses *Zwischenfazit* zu ziehen. Die bisher behandelten Fälle des Marktversagens basieren auf der Analyse der Auswirkungen, mit denen zu rechnen ist, falls die Wirklichkeit vom *Marktmodell der vollkommenen Konkurrenz* abweicht. Da unsere realen Märkte aber nur in Ausnahmefällen dem Modell der vollkommenen Konkurrenz auch nur einigermaßen entsprechen, kann aus der Theorie des Marktversagens keine klare Abgrenzung zwischen notwendiger Staatsaktivität und freier Marktaktivität abgeleitet werden. So wird in jedem Einzelfall entschieden und diskutiert werden müssen, inwieweit ein Markt *im Großen und Ganzen* funktionsfähig ist oder ob ein Ausmaß des Marktversagens vorliegt, das staatliche Intervention erforderlich macht. Reglementiert der Staat einen Markt, obwohl eine Intervention nicht notwendig angesehen wird oder sind die Ergebnisse des Eingriffs seitens des Staates sogar als schlechter einzustufen, also kontraproduktiv, dann liegt eine mögliche Form des Staatsversagens vor.

Bedarf der Markt prinzipiell der Korrektur, wie die Keynesianer meinen?

Hinreichend bekannt und – wenngleich nicht mehr dominierend – weiterhin relevant ist die Grundhypothese der keynesianischen oder fiskalistischen bzw. nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik. Ihre Grundhypothese lautet: Der Markt tendiert von sich aus nicht zu einem Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung. Hiernach werden die realen Instabilitäten in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere die Beschäftigungskrise, auf die Funktionsbedingungen des Marktes zurückgeführt, werden insofern als Marktversagen identifiziert und begründen staatliche Eingriffe. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, steuernd, konkret durch *antizyklisches* Verhalten, in den Wirtschaftsablauf einzugreifen. Von Seiten der Angebotstheorie wird die Gültigkeit der Grundhypothese dieser nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik allerdings in Zweifel gezogen.

Damit sind wir bei dem noch immer aktuellen wirtschaftspolitischen Diskurs zwischen Nachfrage- und Angebotstheoretikern. Denn nach Ansicht der Angebotstheoretiker führen gerade die staatlichen Interventionen zu den gesamtwirtschaftlichen Instabilitäten, begründen somit ein Staatsversagen. Und damit bin ich beim zweiten Teil meiner Ausführungen, den Argumenten für Staatsversagen angelangt.

Oder führen die Interventionen des Staates erst zu Marktversagen?

Die Theoretiker einer *angebotsorientierten Wirtschaftspolitik* führen die Instabilitäten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit gerade auf den sich im industriellen Entwicklungsprozess immer weiter ausdehnenden Interventionsstaat zurück. Arbeitslosigkeit wird zum Problem der Flexibilisierung der Löhne und der Deregulierung am Arbeitsmarkt. Zu denken ist hierbei an die Diskussionen um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Arbeitsschutzgesetze oder den Kündigungsschutz⁸.

Aber nicht nur gesamtwirtschaftlich, sondern auch auf *einzelnen Märkten* werden Beispiele für Marktversagen, das in staatlichen Interventionen begründet ist, angeführt:

Die Agrarpolitik in der EG: Das hauptsächliche Ziel der Agrarpolitik besteht in der Einkommenssicherung der Landwirte. Als Mittel zu diesem Zweck werden jedoch nicht direkte Einkommenstransfers gewährt, sondern ein kompliziertes System von staatlich garantierten Mindestpreisen, regulierten Abgabemengen der Produzenten, kontrolliertem Marktzutritt und gefördertem Marktaustritt praktiziert. Liegt nun beispielsweise der Mindestpreis über dem Marktpreis, so kommt es bei normaler Funktionsweise des Marktes zu einer Überproduktion, die sich in den bekannten „Butter- und Fleischbergen“ bzw. den „Milch- und Weinseen“ niederschlägt. Die Ursache des Marktversagens liegt hier

eben nicht in der Funktionsweise des Marktes, sondern in der staatlichen Intervention durch Vorgabe zu hoher – eben nicht-markträumender – Mindestpreise und den daraus resultierenden Fehlentwicklungen, durch die neue Regulierungsmaßnahmen begründet werden. *Donges* spricht hier vom Staatsversagen⁹.

Der *soziale Wohnungsbau*: Ziel des sozialen Wohnungsbaus ist es, das vorhandene Angebot an Mietwohnungen zu erhöhen, um insbesondere die einkommensschwache Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. An Stelle der Subjektförderung (Wohngeld) „wird in der wirtschaftspolitischen Praxis aber vorwiegend eine Objektförderung betrieben: Der Staat subventioniert den Bau und den Unterhalt von Wohnungen, die dann zu einer Miete an einen als bedürftig eingestuften Personenkreis vergeben werden, die deutlich unter den Kosten für diese Wohnung liegt“¹⁰. Fehlende Anreize für eine wirtschaftliche Bauweise sowie Fehlbelegungen von Sozialwohnungen, die auch durch die relativ niedrige Fehlbelegungsabgabe weiter bestehen, lassen auch hier ein Staatsversagen konstatieren¹¹.

Weitere Beispiele, die in der Literatur diskutiert werden, sind das Gesundheitswesen¹², das Bildungssystem¹³ oder das Verkehrssystem¹⁴. Jedes dieser Beispiele bietet Stoff für Diskussionen, die den Rahmen dieses Beitrags sprengen würden.

Eine „neo-merkantilistische“ Politik zur Verbilligung der zentralen Ressourcen

Vielmehr möchte ich hier auf einen weiteren – nicht so verbreiteten – Ansatz von *Jürg Minsch*¹⁵ eingehen, der ebenfalls die Hypothese stützt, der Staat rufe durch seine eigenen Eingriffe nachgerade Marktversagen hervor.

„Der moderne Staat legitimiert seine Existenz aus wirtschaftlicher Sicht zum Teil gerade durch die Schaffung zentraler Marktversagen. Mit ihnen gestattet er die Durchsetzung stets steigender Ansprüche an die Natur – und gegen die Natur“¹⁶.

Diese – wie *Minsch* es ausdrückt – neo-merkantilistische Politik der Verbilligung der Zentralressourcen hat eine lange *Tradition*, die bis in die Zeit des Absolutismus zurück reicht. Dabei handelt es sich

1. um die Politik der *Energiegarantie*. Aus dem Anspruch auf billige und ausreichende Energieversorgung resultiert die Forderung an den Staat, eine auftretende Lücke im Energieangebot durch die Förderung der Energieproduktion und Subventionierung neuer Energiequellen zu schließen. „Diese rein angebotsorientierte Konzeption ... übersieht, dass es im Rahmen einer Marktwirtschaft nur unter der Bedingung konstant tiefer Preise zu einer Angebotslücke kommen kann. Es ist jedoch zentrale Aufgabe einer Marktwirtschaft, bei Nachfrageerhöhungen mit Preiserhöhungen zu reagieren.“¹⁷ Höhere Preise bilden den Anreizmechanismus für Angebotserweiterungen, aber auch für *Einsparungen* und *technologische Fortschritte* zur Steigerung der Energieeffizienz¹⁸.

2. Dies gilt ebenso für die Politik der *Materialgarantie*, d.h. dem Anspruch auf ausreichende und billige Versorgung mit *Rohstoffen*. Weltweit werden die Rohstoffindustrien staatlich gefördert, um so den Weltmarkt mit verbilligten Rohstoffen beliefern zu können¹⁹.

3. Und es gilt für die Politik der *Entsorgungsgarantie*, d.h. die möglichst billige und reibungslose Abfallentsorgung. Knappheiten wurde hauptsächlich mit einer Erhöhung der Entsorgungskapazitäten durch den Staat begegnet; Gebührenerhöhungen wurden nur bei steigenden unmittelbaren Arbeits- oder Kapitalkosten akzeptiert²⁰.

4. Die Politik der *Raumgarantie*: Hierbei handelt es sich um den Anspruch an den Staat zur Befriedigung der steigenden Raumbedürfnisse durch eine Politik der „geordneten, planvollen, aber doch fortschreitenden Erschließung des Raums im Dienste permanent steigender Raumbedürfnisse“²¹.

5. Die Politik der *Mobilitätsgarantie*: Dieser Anspruch betrifft die Gewährleistung einer immer größeren Mobilität durch steten Ausbau der Verkehrswege²².

6. Schließlich die neuere Variante der Politik der *Risikoübernahmegarantie*. Hier geht es um den Anspruch an den Staat, die Last der von Privaten geschaffenen technischen Großrisiken ab einer bestimmten Obergrenze zu übernehmen. „Wichtigstes Beispiel ist die Haftungsbegrenzung bei Atomeregieanlagen“²³.

Die *ökologischen Folgeprobleme* dieser neo-merkantilistischen Politik der Verbilligung der Zentralressourcen sind bekannt. Weniger wahrgenommen wird jedoch, dass diese auch ihre *Ursache* in der Subventions- und Förderpraxis des Staates bzw. seiner Infrastrukturpolitik haben. Hieran anknüpfend möchte ich auf einen zweiten Begründungsansatz für Staatsversagen eingehen, der ebenfalls nicht so verbreitet ist.

Auch das Staatliche Steuer- und Abgabesystem schafft Schief lagen

Ob bewusst oder unbewusst, beeinflusst das staatliche Abgabesystem die Allokation und befördert auf diese Weise nachgerade gesamtwirtschaftliche und ökologische Problemlagen.

Hierbei geht es darum, wie die Ergebnisse einer Studie im Auftrag der OECD schon 1994 zeigten²⁴, dass die Steuer- und Abgabesysteme der gesamten industrialisierten Welt eine mehr oder minder große Schief lage in den Belastungswirkungen der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Natur aufweisen. Nach eigenen Berechnungen²⁵ stammen in Deutschland – bezogen auf das Abgabenaufkommen in 1995 – circa 53 % des Finanzaufkommens aus dem Einsatz des Faktors Arbeit, circa 8 % aus dem Einsatz des Faktors Naturverbrauch und ca. 11 % aus dem Einsatz des Faktors Kapital²⁶. Noch 1970 resultierten aus dem Einsatz des Faktors Arbeit circa 44 %, aus dem Einsatz des Faktors Natur 12 % und dem Einsatz des Faktors Kapital 17 %. Dies zeigt, dass im Zeitablauf die re-

lative Belastung des Faktors Arbeit sogar noch zugenommen hat, während der Faktor Natur trotz steigendem Umweltbewusstsein gleich belastet wurde.

Wie wird der Markt auf solche Preisverzerren reagieren? Er wird zumindest versuchen, den relativ verteuerten Faktor Arbeit wegzurationalisieren, zugunsten von naturverbrauchenden und/oder kapitalintensiven Produktionsverfahren. Und hier hat es sich gezeigt, der Markt hat funktioniert. Die Arbeitsproduktivität ist stetig angestiegen, d.h. dasselbe Sozialprodukt kann mit immer weniger Arbeitseinsatz erstellt werden. Gestiegen ist aber auch der Verbrauch an natürlichen Ressourcen, und dieses Wachstum wird nicht nur durch die Lenkungswirkung des Abgabesystems befördert, sondern auch durch die Strategie der Verbilligung der Zentralressourcen.

Die Folgen dieser durch den Staat beförderten Entwicklung haben wir vor Augen: die Beschäftigungskrise und die ökologische Krise. Für beide Krisenherde suchen wir händeringend Lösungen und sehen nicht, dass die Staaten der industrialisierten Welt in einem langfristigen, aber eindeutig gerichteten Prozess ihre Abgabesysteme und ihre Fördersysteme umbauen müssen.

Dabei liegen diese Korrekturen in den Abgabesystemen schließlich auch im ureigenen Interesse des Staates. Denn wenn ihm die Erwerbsarbeit wegbriecht, aus der er sich ja hauptsächlich alimentiert, dann reduziert sich auch sein Steueraufkommen und er gerät in eine Finanzkrise, wie wir sie ganz aktuell gegeben haben.

Ist der Staat zur sinnvollen Intervention überhaupt geeignet?

Mit der These von der Ressourcenverschwendung durch Ineffizienzen im Binnensystem des Staates wird ein ganzes Bündel unterschiedlicher Ansätze der Erklärung von Staatsversagen zusammengefasst:

Erstens die These, dass grundsätzlich die *Produktivität staatlicher Leistungserstellung geringer* ist als die der privatwirtschaftlichen²⁷. Sie führt in den breiten und tiefen wissenschaftlichen und politischen Diskurs der Privatisierung öffentlicher Organisationen und Tätigkeiten²⁸.

Zweitens die Zweifel, ob die staatlichen *Entscheidungsträger* tatsächlich über die relevanten *Informationen* verfügen, um im Falle einer Fehlfunktion des Marktes ein besseres Allokationsergebnis zu erzeugen²⁹.

Drittens die Kritik am *Staat als Regulator*, der – auch wenn er sich anfangs in der Rolle des wohlwollenden Diktators gibt – schon recht bald als Betreuer der Regulierten versteht und deren Interessen zunehmend zu den seinen macht (*Capture-Theorie*).³⁰

Viertens kann an dieser Stelle der Ansatz der neuen politischen Ökonomie angeführt werden, in dem es nicht um die normative Betrachtungsweise – der die Theorie des Marktversagens folgt – geht, sondern die auf Grundlage der Annahme *eigennützigere politischer Akteure* politische Prozesse und Handlungen zu erklären ver-

sucht. Aus Sicht der normativen Theorie liegt dann insofern Staatsversagen vor, als „die Analyse der Anreizstruktur eigennützig handelnder Akteure zeigt, dass politische Entscheidungen den Empfehlungen der Theorie des Marktversagens allenfalls zufällig entsprechen. Aus diesem Grunde stellen die Maßnahmen der praktischen Wirtschaftspolitik häufig nicht die besten Mittel zur Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt dar.“³¹ Im Ergebnis wird ein pessimistisches Bild von der Funktionsweise des politischen Systems konstatiert: Individuelle Präferenzen vieler Bürger bleiben unberücksichtigt, wohingegen es *einflussreichen Gruppen* gelingt, ihre *Partikularinteressen* durchzusetzen. Nötige Problemlösungen werden durch sich gegenseitig neutralisierende Kräfte blockiert oder durch Machterhaltungsstrategien (Wiederwahlmotiv) verhindert. „Bei dieser skeptischen Bewertung liegt die Konsequenz nahe, diesem höchst imperfekten politischen Markt möglichst viele Regelungsmaterien entziehen zu wollen und die private Aufgabenerledigung zu bevorzugen“³².

Auch die Politikwissenschaft thematisiert Staatsversagen. Gemeint sind dabei die strukturellen Steuerungsdefizite des Staates und solche im Staate. Dies bezieht sich auf die Tatsache, dass sich in speziellen Politikfeldern bürokratisch-industrielle Koalitionen gebildet haben, die man vornehm als *policy-network* und böse als *Filz* bezeichnen kann (*Jännike*)³³.

„Es handelt sich um informelle Instanzen der Vorentscheidung, die im Vorfeld parlamentarischer Entscheidung tätig werden und Probleme tendenziell da und nur da aufgreifen, wo sie wachstumskonform bearbeitet werden können. Heraus kommen Problemdefinitionen und Strategien, die neue Budgets und neue Märkte entstehen lassen.“³⁴ Darüber hinaus haben Bürokratien ein *Interesse an der Dauerhaftigkeit von Problemursachen*. So findet Politik selten als *policy termination* ein erfolgreiches Ende³⁵. Statt dessen kommen zu alten Aufgaben neue hinzu, begründen neue Institutionen, die mit Personal und Finanzen ausgestattet werden müssen. Und so erklärt sich das stetige Wachstum der Staatsaufgaben und Staatsausgaben.

An diese politikwissenschaftliche Debatte anknüpfend, sollen im dritten Teil einige Überlegungen vorgetragen werden zur Frage, wie sich die Debatte Staatsversagen – Marktversagen aus Sicht der ganzheitlichen Ökonomie darstellt.

Gefragt sind ganzheitliche Lösungen

Im Systembild der *ganzheitlichen Ökonomie* erscheinen bislang unstrittige Merkmale unseres wirtschaftlichen Fortschritts, wie die hochgradige Arbeitsteilung, die zunehmende Spezialisierung oder das Expertentum in einem neuen Lichte. Durch Arbeits- und Aufgabenteilung werden Strukturen zerlegt, isolierte Teilsysteme wie beispielsweise der öffentliche Sektor und die Privatwirtschaft oder innerhalb des öffentlichen Sektors Gebietskörperschaften, einzelne Verwaltungen, Referate, Abteilungen und Unterabteilungen

gebildet. Jedes dieser Teilsysteme versucht für sich seine Prozesse nach seinem internen Zielsystem zu optimieren. Aus dem mechanistischen Weltbild der traditionellen Ökonomie folgt aus der Realisierung dieser Teiloptima auch ein Optimum für das Gesamtsystem. So kommt es, dass der Staatssektor als additives, speziell subsidiäres System zum Privatsektor beschrieben und verstanden wird.

Im ganzheitlichen Systembild dagegen ist das Ganze mehr als die Summe seiner Teile, führen diese möglicherweise realisierten Teiloptima keineswegs zu einer Problemlösung für das Ganze.

Die isolierte Lösung (zunächst) des *Allokationsproblems* und (dann) der *Verteilungsfragen*³⁶, wie sie in der traditionellen Ökonomie als machbar und optimal postuliert werden, kann aus Sicht der ganzheitlichen Ökonomie nicht wegweisend sein. Es kann auch nicht mehr um die Alternative Marktlösung oder Staatsintervention gehen. Vielmehr entstehen neue Fragestellungen, wie beispielsweise die Gestaltung des Zusammenwirkens staatlicher und marktlicher Aktivitäten oder die intelligente Einfügung des öffentlichen Sektors in das vernetzte Gesamtsystem von Natur, Gesellschaft und Wirtschaft.

Von den Funktionsbedingungen natürlicher Systeme lernen

Wie soll das geschehen und was ist intelligent? Ein Patentrezept gibt es nicht, aber Ideen und Vorbilder. „Vom bekannten deutschen Biologen Frederic Vester stammt die Feststellung, dass die Natur die einzige Firma sei, die während rund 4 Mrd. Jahren nie Pleite gegangen sei. Vester schließt daraus, dass die Menschheit gut beraten wäre, bei der Entwicklung ihrer kulturellen Ökosysteme sich vom Beispiel der Natur anregen zu lassen und ihre Lehren zu befolgen“³⁷. Sollten wir also nicht aus den Funktionsbedingungen der natürlichen Systeme für die Gestaltung unseres Wirtschaftssystems einschließlich der Gestaltung unseres Systems der Staatswirtschaft lernen? Und entspricht das marktwirtschaftliche System nicht viel eher den Funktionsbedingungen natürlicher Systeme als die Systeme zentraler Planung? Liegt die besondere Bedeutung des marktwirtschaftlichen Systems vielleicht nicht im Allokationsmechanismus, über den, wie wir oben gesehen haben, viel gestritten werden kann, sondern eben in den Systemeigenschaften der Selbstorganisation, der Indeterminiertheit und damit Zukunftsoffenheit, der Wandelbarkeit und Flexibilität? Liegen die Ursachen dessen, was die traditionelle Theorie als Staatsversagen oder auch als Marktversagen thematisiert, nicht vielmehr darin, dass wir neben dem marktwirtschaftlichen, sich ständig wandelnden indeterminierten und irreversibel sich entwickelnden zukunfts offenen System ein staatliches, mechanistisches Großsystem geschaffen haben, das im Grundsatz von der Konstanz, Regelmäßigkeit und Determiniertheit der wirtschaftlichen Entwicklung ausgeht, dass wir gegenüber der real gegebenen Vernetztheit von Staat und Privatwirtschaft blind sind und so auch nicht

sehen können, dass die Strukturen, wie wir sie heute haben, Ergebnis der Aktivitäten von Staat und Markt sind?

Ich meine, eine wesentliche Zukunftsaufgabe ist die Umgestaltung des Staatesystems: weg von der Staatsmaschinerie hin zum lebendigen System. Im einzelnen heißt dies:

- Weg vom obrigkeitstaatlichen Denken, vom Modell des Vater Staat³⁸ hin zum Rahmenseiter, vorsichtigen Lenker, Organisator, Moderator und Förderer von Selbstorganisationsprozessen.
- Weg von der Fiktion, die Verwaltung könne und müsse wie eine Maschine funktionieren, in die politische Programme eingegeben und nach formalen Logiken umgesetzt werden, hin zu einer lebendigen Verwaltung, die kreativ, wandelbar und flexibel Suchprozesse für Lösungen in Bezug auf die politisch gewünschten Ergebnisse initiiert.
- Weg von der bürokratischen Detailregelung hin zur verstärkten Steuerung über Rahmenbedingungen und Handlungszusammenhänge.
- Weg von der Ausdehnung des Zentralstaates hin zur Dezentralisierung, der Stärkung der Autonomie im föderativen System.

Dieser Umbau der Staatsmaschinerie hin zu einem lebendigen System, das Optionen für Selbstorganisationsprozesse eröffnet, das sich in Abhängigkeit von der Entwicklung in Gesellschaft, Wirtschaft und Natur wandelt und auf diese einwirkt, ist eine gewaltige Aufgabe. Ich habe hier nur einige Punkte herausgegriffen³⁹.

Aber so gewaltig diese Aufgabe erscheint, sie ist keine Utopie. Der Typus des evolvierenden System – so folgert *Böhret* –, das sich selbst in offener, oft diskontinuierlicher Abfolge zu verändern vermag, scheint ein übergreifendes, d.h. intradisziplinäres Erklärungsmuster zu werden.⁴⁰ Insofern glaube ich, dass wir uns in der Gestaltung unserer kulturellen und synthetischen Systeme im Prozess eines Paradigmenwechsels befinden, den man zunächst vorsichtig mit *Böhret* als Selbstorganisationsparadigma bezeichnen könnte.

Die Fragestellung der Gestaltung stellt sich in der Sichtweise der ganzheitlichen Ökonomie nicht mehr in den Alternativen Marktlösung oder Staatsintervention und damit auch Marktversagen oder Staatsversagen. Vielmehr geht es um einen Suchprozess der Gestaltung des Zusammenwirkens staatlicher und marktlicher Aktivitäten, um die intelligente Integration der Wirtschaft – d.h. der Marktwirtschaft, der Staatswirtschaft und nicht zu vergessen, auch der Versorgungswirtschaft – in das Gesamtsystem von Gesellschaft und Natur.

Literaturhinweise

- ¹⁾ Böhret, C: Funktionaler Staat. Ein Konzept für die Jahrhundertwende?, Frankfurt u.a. 1993, S.5
- ²⁾ Dem liegt das Bild der traditionellen Ökonomie über das Verhalten von Menschen zugrunde, das trotz heftiger Kritik und Diskussion um die Relevanz dieses Menschenbildes in der main-stream Ökonomie weiterhin dominant bleibt. Siehe zur Frage des Menschenbildes in der Ökonomie Das Menschenbild der ökonomischen Theorie. Zur Natur des Menschen, Biervert, B.; Held, M. (Hrsg.), Frankfurt a.M., New York 1991
- ³⁾ Siehe hierzu die wichtigen und kritischen Ausführungen von Ulrich Hampicke in Bezug auf die ethische

Konsistenz der neoklassischen Theorie und seine Einstufung des Trittbrettfahrerverhaltens. Hampicke, U.: Marktethik, Zukunftsethik und die fragile Natur, in: Das Naturverständnis der Ökonomik, Beiträge zur Ethikdebatte in den Wirtschaftswissenschaften, Biervert, B.; Held, M. (Hrsg.), Frankfurt a.M., New York 1994, S. 136f

⁴⁾ Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn die Kostenfunktion strikt subadditiv ist. Sharkey, W.W., The Theory of Natural Monopoly, Cambridge u.a. 1982, S. 54ff

⁵⁾ Siehe hierzu ausführlich Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2. überarb. und ergänzte Aufl., München 1996, S. 143ff

⁶⁾ Siehe hierzu Eickhoff, N.: Staatliche Regulierung und kartellrechtliche Branchenfreistellungen, in: WiSt, Heft 11, 1997, S. 564; Röver, A.: Marktversagen aufgrund von Netzwerkexternalitäten, in: WiSt, Heft 8, 1996, S. 427; Welfens, P.J.J.; Graack, C.: Deregulierung der Telekommunikation und Netzwerkeffekte, in: WISU, Heft 8-9, 1996, S. 767ff

⁷⁾ Donges, J.B.: Marktversagen und Staatsversagen. Was überwiegt? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 34. Jg. 1985, S. 122

⁸⁾ Siehe hierzu beispielsweise die Vorschläge der Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, März 1991, S. 207ff

⁹⁾ Donges, J.B.: Marktversagen und Staatsversagen. Was überwiegt? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 34. Jg. 1985, S. 129

¹⁰⁾ Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2. überarb. und ergänzte Aufl., München 1996, S. 265

¹¹⁾ Beim sozialen Wohnungsbau handelt es sich um einen verteilungspolitisch motivierten Eingriff in die Allokation. Staatsversagen lässt sich hier dann konstatieren, wenn die staatliche Förderung letztendlich einer anderen Gruppe (hier z.B. der Bauwirtschaft) zugute kommt als der Gruppe, für die sie konzipiert wurde. „Fehlbelegung führt sowohl zu allokativ als auch zu distributiv unbefriedigenden Ergebnissen.“ Keil, K.: Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen, Frankfurt a.M. u.a. 1996, S. 93

¹²⁾ Donges, J.B.: Marktversagen und Staatsversagen. Was überwiegt? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 34. Jg. 1985, S. 129f

¹³⁾ So beispielsweise der Vorschlag, der Staat solle nicht das Bildungsangebot sondern die Bildungsnachfrage subventionieren. Siehe hierzu beispielsweise Straub-

haar, T.: Die Privatisierung der Universitäten – ein Weg aus der Bildungskrise, in: WiSt, 24. Jg., Heft 2, 1995, S. 57; Donges, J.B.: Marktversagen und Staatsversagen. Was überwiegt? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 34. Jg. 1985, S. 130. Dass es in Wirklichkeit nicht um die dichotomisierenden Alternativen „Staatsversagen“ oder „Marktversagen“, sondern um gute Kombinationen von Markt und Staat geht, zeigt die Analyse von Timmermann, D.: Bildungsmärkte oder Bildungsplanung: eine kritische Auseinandersetzung mit zwei alternativen Steuerungssystemen mit ihren Implikationen für das Bildungssystem, Mannheim 1987, S. 105ff und insbes. S. 137

¹⁴⁾ Donges, J.B.: Marktversagen und Staatsversagen. Was überwiegt? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 34. Jg. 1985, S. 129

¹⁵⁾ Minsch, J.: Ökologische Grobsteuerung. Konzeptionelle Grundlagen und Konkretisierungsschritte. Diskussionsbeitrag Nr. 17 des Instituts für Wirtschaft und Ökologie an der Universität St. Gallen. St. Gallen 1994

¹⁶⁾ Minsch, J.; u.a.: Mut zum ökologischen Umbau. Innovationsstrategien für Unternehmen, Politik und Akteursnetze, Basel 1996, S. 112

¹⁷⁾ Minsch, J., u.a.: Mut zum ökologischen Umbau, a.a.O., S. 112f

¹⁸⁾ Ebd., S. 112ff

¹⁹⁾ Ebd., S. 115f

²⁰⁾ Ebd., S.

²¹⁾ Ebd., S.

²²⁾ Ebd., S.

²³⁾ Ebd., S.

²⁴⁾ Jarass, L.; Obermair, G.: More Jobs, Less Pollution: A Tax Policy for an Improved Use of Productions Factors, Wiesbaden 1994. Siehe auch Görres, A.; Ehringhaus, H.; von Weizsäcker, E.U.: Der Weg zur ökologischen Steuerreform. Das Memorandum des Fördervereins ökologische Steuerreform, München 1994

²⁵⁾ Quelle: National Accounts, OECD 1992, 1993, 1994, 1995, 1996

²⁶⁾ Das restliche Abgabenaufkommen, so insbesondere die Mehrwertsteuer, ist als neutral einzustufen.

²⁷⁾ Zur Analyse dieser Thematik siehe Naschold, F.: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold, F.; Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh 1994, S. 363–413

²⁸⁾ Diese Diskussion ist allerdings inzwischen in anderen Themen insbesondere des New Public Management, wie beispielsweise „Konzentration auf Kernaufgaben“, Public Private Partnership, Lean Government

and Lean Administration, aufgegangen.

²⁹⁾ Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2. überarb. und ergänzte Aufl., München 1996, S. 63

³⁰⁾ May, Hermann: Marktversagen – Staatsversagen, in: May, Hermann (Hrsg.), Handbuch zur ökonomischen Bildung, dritte überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1997, S. 312

³¹⁾ Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2. überarb. und ergänzte Aufl., München 1996, S. 305

³²⁾ Schröter, E.; Wollmann, H.: New Public Management, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Blank, B. u.a. (Hrsg.), Opladen 1998, S. 61

³³⁾ Janicke, M.: Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System von Verlegenheitslösungen sucht seine Form, in: Böhret, C.; Wewer, G. (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen 1993, S. 64

³⁴⁾ Ebd., S. 64

³⁵⁾ Janicke, M.: Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System von Verlegenheitslösungen sucht seine Form, in: Böhret, C.; Wewer, G. (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen 1993, S. 64

³⁶⁾ Wenn hier auf die Verteilungsfragen nicht explizit eingegangen wurde, so soll dies nicht in dem Sinne gewertet werden, dass ich diese für unerheblich halte. Im Gegenteil halte ich die Verteilungsfrage für so wichtig, dass ihr Zeit und Raum gegeben werden muss in einem Umfang, der hier nicht vorhanden war.

³⁷⁾ Fornallaz, P.: Die ökologische Wirtschaft. Auf dem Weg zu einer verantwortlichen Wirtschaftsweise, Aargau 1986, S. 31

³⁸⁾ Busch-Lütj, C.: Welche politische Kultur braucht nachhaltiges Wirtschaften? Vater Staat in der Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Umweltverträgliches Wirtschaften, Dürr, H.-P.; Gotwald, F.-T. (Hrsg.), Münster 1995, S. 177ff

³⁹⁾ Siehe hierzu ausführlich Lang, E.: Kommunale Finanzpolitik im Wandel, in: Lang, E.; Brunton, W.; Ebert, W. (Hrsg.), Kommunen vor neuen Herausforderungen, Berlin 1996, S. 9ff

⁴⁰⁾ Böhret, C.: Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen 1990, S. 135

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Mehr Wachstum – weniger Arbeitslose

Im Jahr 2000 geht es Europa wirtschaftlich besser als im Jahr 1999. Das geht aus der Konjunkturprognose der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hervor. Das Wirtschaftswachstum wird sich beschleunigen, und die Arbeitslosigkeit wird leicht zurückgehen – so die Experten der OECD. Spitzenreiter beim Wirtschaftswachstum wird Irland sein, wo das Bruttoinlandsprodukt real um 6,7 Prozent zunehmen dürfte. Es folgen Luxemburg (plus 3,8 Prozent), Finnland (plus 3,6 Prozent) und Griechenland (plus 3,5 Prozent). Deutschland befindet sich mit 2,3 Prozent im unteren Ende der europäischen Prognose-Skala. – Was die Arbeitslosigkeit angeht, so sieht es in Spanien (wie auch schon in den Jahren zuvor) mit Abstand am schlimmsten aus. Die Arbeitslosenquote wird im Jahr 2000 zwar spürbar sinken, aber immer noch über 16 Prozent liegen. Das heißt: Jeder sechste Spanier, der arbeiten kann und will, hat keine Beschäftigung. Am besten läuft es in Luxemburg mit einer Arbeitslosenquote von drei Prozent. Deutschland schneidet mit zehn Prozent relativ schlecht ab. Globus

Globalisierung erfordert internationale Zusammenarbeit

Auf dem Wege zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung

Eine neue Rolle für die Welthandelsorganisation?

Von Eckart Koch

Prof. Dr. Eckart Koch lehrt Volkswirtschaft an der Fachhochschule München.

Wettbewerb muss organisiert, Regeln unterworfen und kontrolliert werden. Angesichts der zunehmenden Globalisierung sind die Nationalstaaten hierzu kaum noch imstande. Gefragt sind heute internationale Vereinbarungen, die einen fairen Wettbewerb möglich machen, Handelshemmnisse beseitigen, Sicherheit für Investitionen gewährleisten, aber auch soziale und ökologische Mindeststandards garantieren. Zur Handels- und Wettbewerbsordnung, zur Währungs- und Finanzordnung muss also eine internationale Sozialordnung als Korrektur- und Schutzmechanismus hinzukommen. Da Wettbewerbsbeschränkungen nicht nur von staatlicher Seite ausgehen, müssen Vereinbarungen getroffen werden, die Macht von Unternehmen als „global players“ zu kontrollieren. Die Frage ist, inwieweit bereits bestehende Institutionen wie die Welthandelsorganisation WTO entsprechend ausgebaut werden können. Die Basis einer internationalen Wirtschafts- und Sozialordnung ist freilich eine weltumspannende Sicherheitsarchitektur. Denn ohne Frieden keine funktionierende Weltwirtschaft und kein Wohlstand. All das ist ohne Souveränitätsverluste nicht zu haben. Red.

Die früheren Versuche einer Weltwirtschaftsordnung waren interventionistisch und statisch

Wenn wir heute über eine Weltwirtschaftsordnung nachdenken, so werden unweigerlich Parallelen gezogen zu der früheren *Neuen Weltwirtschaftsordnung* (NWWO), das in den siebziger und achtziger Jahren die internationalen Konferenzen beherrschende Thema, das wir eigentlich seit Ende der achtziger Jahre mehr oder weniger stillschweigend *ad acta* gelegt haben. Interessanterweise zu einem Zeitpunkt, zu dem mit dem Ende der ideologischen Blockbildung eine wichtige Voraussetzung für die Globalisierung entstand.

Betrachten wir das Szenario, das seinerzeit zur Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung führte. Ausgehend von der dritten *Welthandelskonferenz* der Vereinten Nationen in Santiago de Chile 1972 (UNCTAD III) und beflügelt durch das Beispiel der Ölländer, forderten die Entwicklungsländer, das bestehende

Weltwirtschaftssystem, das einseitig die Industrieländer begünstige, zu ihren Gunsten umzugestalten. So sollte beispielsweise mit dem *Integrierten Rohstoffprogramm* versucht werden, gerechte und stabile Preise für die Hauptexportgüter der Entwicklungsländer durchzusetzen. Dies sollte vorwiegend durch die Einrichtung globaler Rohstofffonds geschehen, mit denen Rohstoffausgleichslager (*buffer stocks*) finanziert werden sollten, die zum Ausgleich von Marktpreisschwankungen dienten.

Wenn wir die Grundideen der Neuen Weltwirtschaftsordnung betrachten, so erkennen wir folgende typische Merkmale:

1. Zunächst handelte es sich um die *Beseitigung von Benachteiligungen* einer bestimmten Ländergruppe, wobei dieser Ansatz wiederum mit Nachteilen für eine andere Ländergruppe, die Industrieländer, aber auch einige sich neu industrialisierende Länder, die *newly industrializing economies* (NIEs) oder Schwellenländer, verbunden war.
2. Diese Wirkungen sollten im wesentlichen durch *massive Eingriffe in Teile des Weltmarkts* erzielt werden, insbesondere sollte ein wichtiger ökonomischer Sektor, der Rohstoffbereich, durch Interventionen dem Marktmechanismus auf Zeit entzogen werden.
3. Schließlich handelte es sich um ein eher *statisches System*, das mit wenig anpassungsfähigen Instrumenten operierte und durch die Konzentration auf Rohstoffe den *status quo* mehr oder weniger fixierte und damit eine wirksame Produktions- und Exportdiversifizierung der Entwicklungsländer eher verhinderte.

Rückblickend lässt sich daher heute sagen, dass dieses Konzept kaum geeignet war, das ambitionierte Ziel einer stärkeren Integration einer großen Gruppe bislang ökonomisch unterprivilegierter Länder in die Weltwirtschaft zu erreichen. Vielmehr gelang es einigen Ländern, vorwiegend in Ost- und Südostasien, gerade durch Anpassung und Integration Entwicklung voranzutreiben.

Im Zeichen der Globalisierung ist dieser Ansatz untauglich

Wenn heute wieder das Thema „Weltwirtschaftsordnung“ – vielleicht sollten wir besser von einer Weltwirtschaftsarchitektur sprechen – auf der Tagesordnung

steht, so stellen sich ganz andere Fragen, und auch die Lösungsansätze sehen anders aus. Worum geht es heute?

1. Angesichts einer sich immer stärker globalisierenden Wirtschaft kann nicht mehr die gezielte Bevorteilung einer Ländergruppe durch interventionistische Eingriffe im Vordergrund stehen, es müssen vielmehr *global gültige Rahmenbedingungen* für alle auf dem Weltmarkt vertretenen Akteure gefunden werden, die interventionistische Eingriffe gerade verhindern sollen.
2. Weiterhin notwendige Korrekturen *zugunsten* von weniger wettbewerbsfähigen Ländern sollen nicht mehr durch gezielte Begünstigungen von Ländergruppen, sondern durch eine *Änderung der nationalen Voraussetzungen*, die zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit führen, hergestellt werden.
3. Insgesamt sollen die *dynamischen Entwicklungsmöglichkeiten* aller an der Weltwirtschaft teilnehmenden Länder gefördert und keine asymmetrischen Wirtschaftsstrukturen zementiert werden, wobei Vereinbarungen, trotz weiter bestehender Interessengegensätze, auf der Basis grundsätzlich übereinstimmender Interessen getroffen werden sollten.

Bei der Umsetzung dieser Überlegungen stellen sich mehrere Fragen, u.a.: Warum beschäftigen wir uns gerade jetzt, nach dem Scheitern der Neuen Weltwirtschaftsordnung, schon wieder mit der Frage einer Weltwirtschaftsordnung? Warum meinen wir gerade jetzt eine solche Ordnung zu benötigen? Welche Struktur und Funktionen sollte eine solche Ordnung haben? Welche Träger bieten sich an? Und schließlich: welche Rolle sollte in diesem Kontext die Welthandelsorganisation World Trade Organization (WTO) übernehmen?

Die Vernetzung nicht nur der privatwirtschaftlichen Akteure, sondern auch der Volkswirtschaften

Überlegungen zu neuen globalen Ordnungssystemen stehen in engem Zusammenhang mit der Globalisierung. Die durch nationale Grenzen immer weniger behinderten globalen wirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen vernetzen nicht nur die Akteure selbst, sondern auch die Volkswirtschaften miteinander. Einzelne Staaten scheinen nur noch räumliche Verdichtungen innerhalb des globalen Wirtschaftsnetzes zu sein. Sie dienen einerseits als Operationsbasis oder Standort der Unternehmen und stellen andererseits die Märkte bereit, auf denen die Unternehmensprodukte gehandelt und Finanzentscheidungen getätigt werden.

Diese neue Rolle bindet die Nationalstaaten in weit höherem Maße als zuvor in den internationalen Kontext ein. Sie bringt Strukturänderungen mit sich, beeinflusst die politischen Akteure und verändert den Stellenwert nationaler Entscheidungen. Dies gilt in jedem Fall für *geldpolitische* Entscheidungen, aber auch für Entscheidungen der *Wettbewerbs-, Steuer- oder Regionalpolitik*, um nur eini-

ge Politikfelder zu nennen. Während sich die nationale Handels- und Wettbewerbsposition verbessert oder verschlechtert, ergeben sich für die Handelspartner häufig reziproke Effekte.

Der Nationalstaat hat seine Rolle als „allmächtiger und allzuständiger Problemlöser“ eingebüßt

Durch die mit der Liberalisierung erweiterten Handlungsspielräume der wirtschaftlichen Akteure werden die Möglichkeiten begrenzt, Prozesse auf nationalstaatlicher Ebene zu steuern. Der Nationalstaat erleidet damit Macht- und Autonomieverluste und büßt seine Rolle als „allmächtiger und allzuständiger Problemlöser“ (*Messner/Nuscheler*) ein. Dieser Prozess lässt sich für alle Länder feststellen. Dies gilt insbesondere, wenn versucht wird, durch eine *Kompensationspolitik* negative Auswirkungen der Globalisierung zu beschränken und die Rechte und Beteiligungschancen derjenigen zu erhöhen, die weniger mobil und zu wenig flexibel sind, um selbst Globalisierungschancen aktiv wahrnehmen zu können. Versucht der Staat, durch eine entsprechende *Standortpolitik* die eigene Position im internationalen Wettbewerb zu verbessern, so wird er sich häufig in der Rolle des Hasen vorfinden, der bei seinem Wettlauf mit dem Igel nach jeder neuen Runde damit konfrontiert wird, dass sein Gegner schon vor ihm am Ziel zu sein scheint.

Dieser partiellen Ohnmacht der nationalen Politik kann mit allgemein verbindlichen globalen Rahmenbedingungen entgegen gewirkt werden. Gegebenfalls lassen sich sogar Steuerungspotentiale zu rückgewinnen, während gleichzeitig die Handlungsalternativen berechenbarer werden.

Die Abtretung von Souveränitätsrechten ist unumgänglich

Die Erarbeitung von Lösungsalternativen und die notwendige Umsetzung dieser Politiken kann im wesentlichen nur kooperativ, durch *internationale Vereinbarungen*, formuliert und durchgesetzt werden. Dies korrespondiert mit der wachsenden Bedeutung *Internationaler Organisationen*, die den Prozess organisieren, begleiten und die Einhaltung der Verhandlungsergebnisse überwachen sollten.

Allerdings setzt eine solche Entwicklung die Bereitschaft der Nationalstaaten voraus, im erforderlichen Umfang Souveränitätsrechte abzutreten, wobei natürlich Legitimation und Kontrolle dieser Organisationen gewährleistet sein muss. Diese Kooperationsbereitschaft ist allerdings keineswegs immer gegeben, wie u.a. die Handelsstreitigkeiten zwischen den USA und Japan in den vergangenen Jahren oder der aktuelle Streit um die europäische Bananenmarktordnung und das EU-Importverbot für hormonverseuchtes US-Rindfleisch belegen.

Eine weitere Voraussetzung ist die Bereitschaft der nationalen Regierungen, diese Vereinbarungen auch auf nationaler Ebene umzusetzen, sowie grundsätzlich

der Wille und die Fähigkeit, eine nationale Politik zu betreiben, die wichtige Voraussetzungen für eine effiziente und möglichst konfliktfreie Teilnahme am globalisierten Wirtschaftsgeschehen erfüllt. Die sich heute abzeichnende Weltwirtschaftsordnung ruht im wesentlichen auf *vier Säulen*. Alle Säulen befinden sich noch in einem unterschiedlichen Bauzustand: es sind wesentliche Teil-Elemente vorhanden, aber keine der Säulen ist bislang fertiggestellt und wird es wohl in absehbarer Zeit auch nicht werden.

Das eigentliche Fundament ist eine internationale Sicherheitsarchitektur

Zunächst haben alle Akteure der Globalisierung ein fundamentales Interesse an einem globalen Wirtschaftssystem, das möglichst störungsfrei, vor allem aber ohne allzu große externe, insbesondere globale Risiken, funktioniert. Eine auf Dauer angelegte Weltwirtschaftsordnung muss daher auf einem verlässlichen ordnungs- und sicherheitspolitischen Fundament aufgebaut sein.

Dieses System der internationalen Verständigungs- und Sicherheitspolitik, eine internationale Sicherheitsordnung oder auch *Sicherheitsarchitektur*, kann als das eigentliche Fundament der Weltwirtschaftsordnung bezeichnet werden. Es wird, trotz aller bestehenden Probleme, im wesentlichen durch den Kernbereich des UN-Systems repräsentiert, wobei die wesentlichen Aufgaben durch *UN-Gremien*, durch *Generalversammlung*, *Sicherheitsrat* und die verschiedenen *Ausschüsse* wahrgenommen werden. Flankierende Aufgaben übernehmen hier je nach Situation beispielsweise die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, die OSZE, oder die NATO, die ja plant, ihren Funktionsbereich, etwa bei der internationalen Krisenprävention, auszuweiten. Auf einer anderen Ebene wird hier auch der zu errichtende *Weltstrafgerichtshof* eine wichtige Funktion übernehmen und die Aufgaben des *Internationalen Gerichtshofs* in Den Haag und des *Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte* ergänzen.

Die derzeitigen Schwierigkeiten, eine umfassende *global governance* zu installieren, weisen *Parallelen zur Europäischen Union* auf. Auch hier wird mit zunehmender wirtschaftlicher Integration die politische Übereinstimmung in nicht-wirtschaftlichen Bereichen, wie etwa der Innen- und Außenpolitik, immer wichtiger, aber offensichtlich auch immer schwieriger zu erreichen, auch wenn in Kürze ein „Mr. GASP“ in Gestalt von *Javier Solana*, ein Koordinator für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik, installiert werden soll. Die Politische Union wird daher eher eine Vision bleiben oder sich allenfalls nur in sehr sehr kleinen Schritten langfristig realisieren lassen.

Den internationalen Markt durch verbindliche Spielregeln funktionsfähig machen

Mit der Beendigung der ideologischen Konfrontation Ende der achtziger Jahre

wurde gleichzeitig eine Grundentscheidung zugunsten eines *internationalen Markt- und Wettbewerbsystems* gefällt, das nun als grundsätzlicher ökonomischer Regelungsmechanismus global akzeptiert ist.

Das Funktionieren von Märkten ist, wie wir wissen, keineswegs selbstverständlich. Unterschiedliche Voraussetzungen, „unfares Verhalten“ der Marktteilnehmer, die Ausnutzung von Marktmacht oder ungleiche Behandlung durch staatliche Organe sind üblich. Da die Globalisierung in erster Linie eine z.T. sprunghafte Intensivierung des Wettbewerbs bewirkt, gleichzeitig aber die nationalstaatlichen Möglichkeiten abnehmen, diesen zu regulieren, muss die Kernaufgabe einer Weltwirtschaftsordnung folglich darin bestehen, dieses System durch international verbindliche Spielregeln funktionsfähig zu machen und zu erhalten. Regeln werden benötigt für die privaten Teilnehmer am internationalen *Leistungswettbewerb*, also für die Unternehmen, sowie für die öffentlichen Teilnehmer am *Standortwettbewerb*, für die Staaten. Sie sollten von dem allgemeinen Ziel geleitet sein, Märkte zu öffnen oder offenzuhalten, um zu verhindern, dass unerwünschte Wettbewerber mit unfairen Mitteln verdrängt und bestehende Privilegien geschützt werden. Marktschädliche Strategien sollten genau so verhindert werden wie ruinöse Konkurrenz. Derzeit zeichnen sich zwei wichtige „Unter-Säulen“ ab:

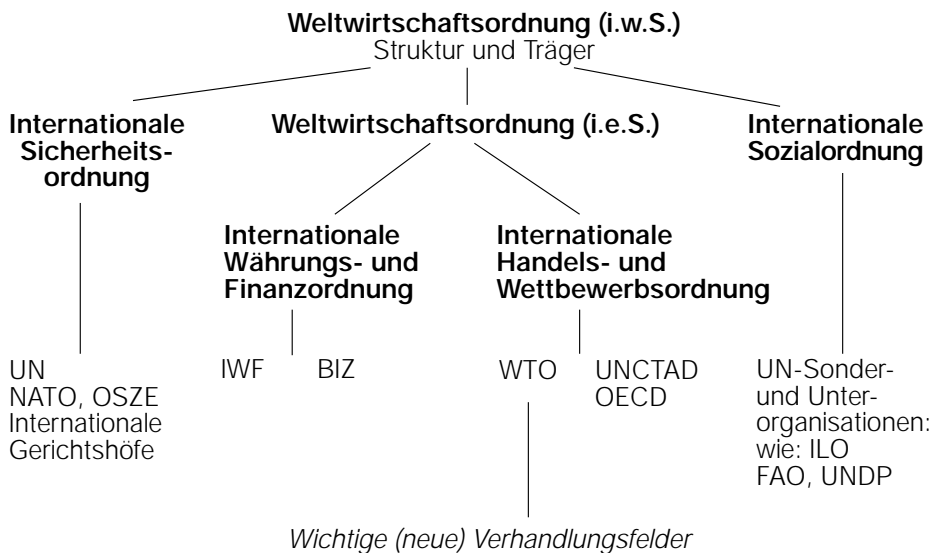
Währungs- und Finanzordnung sowie Handels- und Wettbewerbsordnung

Eine internationale *Währungs- und Finanzordnung*, die für die nominale Welt der internationalen Währungs- und Finanzströme zuständig ist und in der Lage sein sollte, größere Störungen und Krisen im Finanzbereich möglichst im voraus zu verhindern. Aus diesem Grund stehen Forderungen nach einem neuen Weltwährungssystem mit stabileren Wechselkursen, nach einer Reform internationaler Währungsinstitutionen, insbesondere des Internationalen Währungsfonds (IWF), nach internationalen Regeln für das Betreiben von Finanzinstituten oder einer verbesserten Finanzmarktaufsicht derzeit im Mittelpunkt der internationalen Diskussion. Neben dem IWF übernimmt hier insbesondere die *Bank für Internationalen Zahlungsausgleich* (BIZ) in Basel eine zunehmend wichtiger werdende Koordinierungsfunktion.

Zweitens, eine *internationale Handels- und Wettbewerbsordnung*, die für die reale Welt des Handels- und Dienstleistungsaustausches sowie für die Expansion von Unternehmen und die daraus entstehenden vielfältigen realen Verflechtungen zuständig ist. Sie hätte u.a. die Aufgabe, den weiteren Abbau von staatlichen und privaten Handelsbeschränkungen zu beschleunigen, die (Wettbewerbs-) Bedingungen für die Marktteilnehmer zu vereinheitlichen, die Transparenz zu erhöhen, Lücken und Nischen für unlauteres Verhalten zu reduzieren, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Regelverstöße sanktioniert und Störungen möglichst

frühzeitig erkannt und – wenn möglich – beseitigt werden und schließlich den Marktzugang sowie den Marktverbleib von Investoren zu liberalisieren. Allerdings muss bei der Vereinbarung der Regeln darauf geachtet werden, dass sie die Gestaltungsaufgabe der globalen Märkte selbst so wenig wie möglich einschränken, um die durch die Globalisierung errungene Flexibilität auch weiterhin zu gewährleisten. Neben der WTO als der zentralen Organisation für diesen Bereich, sind hier noch die *Welthandelskonferenz* (UNCTAD) und die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD) mit Sitz in Paris als weitere wichtige Akteure zu nennen.

auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Februar 1999 eine Zwölf-Punkte-Erklärung zur sozialen Abfederung des Globalisierungsprozesses vorgelegt hat. Auf den verschiedenen angesprochenen Feldern ist eine Vielzahl internationaler Organisationen tätig, deren Aufgaben häufig nicht genau abgegrenzt sind und die sich daher vielfach überlappen. Die hier skizzierte *Vier-Säulen-Architektur* stellt einen Diskussionsbeitrag dar, mit dessen Hilfe Zuständigkeiten klarer definiert, die Transparenz des Gesamtsystems verbessert und die Funktions- und Durchsetzungsfähigkeit und damit auch die Akzeptanz der Organisationen erhöht werden können.



- * Weiterer Ausbau der Handelspolitik
- * Internationaler Investitionsschutz
- * Schaffen von fairen Wettbewerbsgrundlagen
 - Nationale Rahmenbedingungen
 - Wettbewerbsregeln für Unternehmen

EK-5/99

Eine internationale Sozialordnung, um Korrektur- und Schutzmechanismen durchzusetzen

Vierte Säule ist schließlich eine *internationale Sozialordnung*. Die globale Durchsetzung des marktwirtschaftlichen Systems erzeugt neben Gewinnern auch eine Vielzahl von Verlierern oder potentiellen Verlierern. Diese Ungleichheit fordert die Welt-Gemeinschaft heraus, Korrektur- und Schutzmechanismen auf globaler Ebene zu formulieren und durchzusetzen, um die Ausgrenzung der von der Globalisierung Benachteiligten zu verhindern, etwa durch die Formulierung von Mindeststandards oder die Bereitstellung von internationalen Hilfsprogrammen. Hauptakteure sind hier neben den UN-Sonderorganisationen, wie der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO) in Genf oder der *Welternährungsorganisation* (FAO) in Rom, UN-Unterorganisationen, wie die *Entwicklungsorganisation* (UNDP) oder das *Kinderhilfswerk* (UNICEF) sowie private Organisationen, wie der *Internationale Gewerkschaftsbund* (IBFG) mit immerhin 145 Mitgliedsländern, der u.a.

Rolle und Funktion der Welthandelsorganisation WTO

Aufgrund der provisorischen Funktion des *Internationalen Zoll- und Handelsabkommens* (GATT) und der daraus resultierenden Legitimations- und Durchsetzungsprobleme wurde immer wieder versucht, auch in Anknüpfung an das in den vierziger Jahren nicht umgesetzte Vorhaben eine *International Trade Organisation* (ITO) ins Leben zu rufen, das GATT durch eine handlungsfähigere internationale Organisation zu ersetzen. Diesen Forderungen wurde mit der Entscheidung, das GATT-Sekretariat ab Januar 1995 durch die *Welthandelsorganisation* (WTO) abzulösen, Rechnung getragen. Seitdem ist die WTO mit ihren 134 Voll-Mitgliedern und 39 Beitrittskandidaten, die viele der WTO-Regeln anwenden, die weltweit zuständige Institution für internationale Handelspolitik. Was unter internationaler Handelspolitik zu verstehen ist, war lange Zeit weitgehend unumstritten, nämlich die zunehmende Liberalisierung der Handelsbedingungen durch immer neue Zollsenkungs-

runden und die Durchsetzung von zentralen Diskriminierungsverboten, wie der *Inländerbehandlung* und des *Meistbegünstigungsprinzips*.

Tatsächlich zeigten sich aber schon in den Vorverhandlungen zur letzten Welthandelsrunde, der Uruguay-Runde, in den zähen Verhandlungen selbst und in den Ergebnissen, die erst mit einem politischen Kraftakt im Dezember 1993 nach acht Jahren durch das *Abkommen von Marrakesch* festgeschrieben wurden, dass das Mandat der WTO inzwischen deutlich weiter interpretiert wird und werden muss, was damit weit über das einer reinen Handelsorganisation hinausgeht. U.a. wurde mit *Sonderabkommen zum internationalen Dienstleistungshandel* (GATS), zum *Schutz geistigen Eigentums* (TRIPS), zum *Investitionsschutz* (TRIMs) oder zur Regelung von *staatlichen Subventionen* (Subventionsordnung) das internationale Handelssystem auf eine deutlich breitere Grundlage gestellt, so dass damit auch die Stellung der WTO im Vergleich zum GATT erheblich gestärkt wurde. Eine wichtige Rolle spielen hierbei auch die erweiterten Möglichkeiten für die Übernahme von Schiedsgerichtsfunktionen, die in der *Ver Vereinbarung zur Streitschlichtung* und der neuen Rolle der WTO als *Dispute Settlement Body* zum Ausdruck kommen. Darüber hinaus werden zukünftig vor allem die folgenden Themen von der WTO behandelt werden:

Die kommenden Themen sind die internationale Handelspolitik und der internationale Investitionsschutz

Im Bereich der internationalen Handelspolitik werden die nach Abschluss der Uruguay-Runde abgeschlossenen Vereinbarungen über die Liberalisierung einzelner Dienstleistungssektoren, wie das *Abkommen über Informationstechnologie* (ITA) oder das *Abkommen über Finanzdienstleistungen* weiter entwickelt werden müssen.

Zusätzlich scheint auch die Problematik der *Ausnahmeregelungen* wieder an Aktualität zu gewinnen. Dies gilt einmal für Ausnahmen in Form von *regionalen Freihandelszonen* und *Zollunionen* (Art. 24), so sind fast alle WTO-Mitglieder auch Mitglied einer oder mehrerer solcher Regionalintegrationen (vgl. Langhammer 1998: 123); zum zweiten bezieht sich dies auf eine möglicherweise restriktivere Auslegung der bestehenden Möglichkeiten zur Ergreifung von *Schutzmaßnahmen*, wie Antidumping- und anderen Schutzmaßnahmen.

Wie schon in der Uruguay-Runde eingeleitet, werden sich allerdings zukünftig die Tätigkeitsschwerpunkte der WTO auf Themen verlagern, die weit über den Bereich des Handels hinausgehen.

Einen wichtigen neuen Bereich werden Fragen des internationalen Investitionsschutzes darstellen. Hier handelt es sich um einen Themenkomplex, der eng mit Niederlassungsfragen, die u.a. auch durch den liberalisierten Dienstleistungshandel zunehmend an Bedeutung gewinnen, zusammenhängt und nach dem Scheitern der auf OECD-Ebene durchgeführten

MAI-Verhandlungen (*Multilateral Agreement on Investment*), dringend einer internationalen Lösung bedarf.

Ein erster, noch recht kleiner Schritt wurde mit dem Abkommen über *Trade Related Investment Measures* (TRIMs), das noch in diesem Jahr überarbeitet werden soll, schon gemacht. Dieser Themenkomplex wird im übrigen durch eine Arbeitsgruppe „Handel und Investitionen“, die über Strategien und Konzepte berät, für die nächste Verhandlungsrunde vorbereitet.

Die größte Herausforderung wird die Schaffung einer internationalen Wettbewerbsordnung sein

Die größte Herausforderung wird jedoch in der Schaffung einer *internationalen Wettbewerbsordnung* zu sehen sein, die für eine globalisierte Wirtschaft faire Wettbewerbsgrundlagen bereitzustellen und weit über die derzeitige Freihandelsordnung hinauszugehen hätte.

Internationale Handelspolitik war bisher im Kern überwiegend der Versuch, durch einen Abbau von *direkten* Marktzutrittschranken wie Zöllen, aber auch nicht-tariffären Handelshemmnissen den Marktzugang für ausländische Unternehmen zum heimischen Markt und *vice versa* zu verbessern. Dabei wurde lange Zeit der Tatsache nur ungenügend Beachtung geschenkt, dass ausländischen Unternehmen durch eine Vielzahl nationaler politischer Maßnahmen, durch einen weit gefächerten Katalog von industrie-, struktur-, sozial- und anderen politischen Maßnahmen, der Marktzugang *indirekt* erschwert und damit der Wettbewerb verzerrt wird. In einer globalisierten Wirtschaft haben diese Behinderungen erhebliche Konsequenzen. Es wird daher gefordert, diese indirekten Handels- und Wettbewerbsbeschränkungen durch internationale Regeln und Standards zu begrenzen und die Internationale Handelspolitik durch eine wettbewerbspolitische Komponente zu ergänzen.

Wettbewerbspolitik muss hier allerdings weiter interpretiert werden als dies üblicherweise getan wird. Sie beinhaltet zum einen die Entwicklung eines global akzeptierten Instrumentariums zur *Eindämmung von Unternehmensmacht*, also die Verhinderung von Marktzugangs- und anderen Wettbewerbsbeschränkungen, die durch *international tätige Unternehmen* verursacht werden. Dabei geht es sowohl um die Koordinierung von nationalen *privaten Wettbewerbspolitiken* wie auch um die Frage, ob und in welcher Form international verbindliche Wettbewerbsregeln, also Regeln zur *Kartellbildung*, zur *Kontrolle von Fusionen und marktbeherrschenden Unternehmen*, aufgestellt werden sollten. Zum anderen schließt internationale Wettbewerbspolitik auch die Schaffung von fairen und transparenten Handels- und Wettbewerbsgrundlagen auf *staatlicher Ebene*, als eigentlich neues Element, ein. Aufgrund ihrer Stellung und Kompetenz ist die WTO prädestiniert, auf diesem Sektor ihren Einflussbereich zu erweitern, ein Mandat zur Schaffung einer solchen Internationalen Wettbewerbsordnung zu erhalten und an der Gestaltung

von *wettbewerbsfreundlichen nationalen Rahmenbedingungen* mitzuwirken. Dies würde zum einen eine Weiterentwicklung der schon in der Uruguay-Runde behandelten Themen, wie der Subventionsordnung oder des internationalen Urheberrechtsschutzes bedeuten. Es ginge aber auch um Versuche, Kompromissformeln für die Einführung von *sozialen und ökologischen Mindeststandards* zu finden oder *Verbraucherschutz- und Gesundheitsstandards* in die bestehenden GATT-Regelungen zu integrieren. Auch diese Themen werden durch eine, schon 1996 bei der WTO-Ministerkonferenz in Singapur eingerichtete Arbeitsgruppe „Handel und Wettbewerb“ vorbereitet.

Zusammengefasst sollen hier also Regeln geschaffen werden, die den weiteren Ausbau einer globalisierten Wirtschaft absichern: Die Akteure der Globalisierung bewegen sich in einem liberalisierten Umfeld, dessen Chancen sie nutzen können und sollen, jedoch auf der Grundlage von Standards, die ein Mindestmaß an Fairness bei der Nutzung dieser Chancen sowie einen Mindestschutz für die Teilnehmer garantieren.

Es ist unbestritten, dass die WTO für alle genannten Bereiche eine herausragende Legitimation besitzt. So sprach sich die *Internationale Handelskammer* (ICC) bei der G-7 Tagung in Denver dafür aus, dass die WTO von ihrer traditionellen Konzentration auf den Außenhandel wegkommen und sich mehr mit den „internationalen Bestimmungen für globales Handeln“ befassen solle. Ebenfalls 1997 forderte der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (1997) in einem Thesenpapier:

„Die zunehmende Integration der Weltwirtschaft erfordert mehr als die Verwaltung vorhandener multilateraler Verträge. Der WTO kommt daher eine neue politische Rolle bei der Koordinierung der Aktivitäten der verschiedenen Organisationen, die für handels- und investitionspolitische, entwicklungspolitische und weltwirtschaftliche Fragen von Bedeutung sind, zu. Sie muss daher zukunftsbezogene handelspolitische Themen aufgreifen und eine Plattform für die Aushandlung und Integration unterschiedlicher Interessen bieten“ (vgl. *Handelsblatt* vom 25. 2. 1997).

Doch was sind faire und unfaire nationale Regelungen?

Unterschiede in kulturellen Wertvorstellungen, in wirtschaftspolitischen Zielen oder im jeweiligen Entwicklungsstand der Länder schlagen sich in nationalen Regelungen nieder, die mit zunehmender Integration der Weltwirtschaft weit über den nationalen Rahmen hinaus Wirkungen entfalten. Damit nimmt das außenwirtschaftliche Konfliktpotential zu, wie die folgenden Fragen zeigen:

Sollten die Vereinigten Staaten die Verantwortung für den Schutz der Delphine auf hoher See übernehmen? Sollte Kanada das Recht haben, im Kabelfernsehen nur eine begrenzte Zahl von amerikanischen Sendern zuzulassen? Sollte es Frankreich gestattet sein, den Anteil ausländischer Filmproduktionen zu kontingentieren?

Stellt das Fehlen eines sozialen Sicherheitsnetzes wegen der geringeren Lohnnebenkosten, eine ungerechtfertigte Subvention für die in diesem Land ansässigen Unternehmen dar? Können als richtig und wichtig erkannte politische Vorstellungen im Umwelt- oder Gesundheitsschutz durch eine Belastung von mit entsprechenden Kosten nicht belasteten Importen durchgesetzt werden? Ist es als faire Handelsbeschränkung anzusehen, wenn ein Land beschließt, keinen Handel mit Ländern zu treiben, die an der Todesstrafe festhalten? (vgl. *Michael Hart* 1996: 271, 279, 288).

Die Einschätzung, ob es sich bei diesen Regelungen um faire oder nicht faire Maßnahmen handelt, ob sie den internationalen Wettbewerb unzulässig behindern oder nicht fällt in den meisten Fällen kaum eindeutig aus, so dass ein Konsens nur schwer erzielbar sein wird. So ist unbestreitbar, dass sich mit ökologischen und sozialen Mindeststandards zwar Nachhaltigkeit erzielen lässt, diese aber auch mit zusätzlichen Kosten für einige Länder erkauft und damit von diesen skeptisch gesehen werden. Ähnliches gilt für globale Verbraucherschutz- und Gesundheitsstandards, während Vorschriften zum Schutz geistigen Eigentums die Produktionskosten erhöhen und damit zu Umgehungsstrategien oder Abkommensverletzungen anregen. Vorschriften zur Regulierung von Subventionen reduzieren dagegen die Möglichkeiten der Politik, aktiv den Wirtschaftsprozess zu beeinflussen.

Grundsätzlich besteht keineswegs Einigkeit über die Vorgehensweise, da es aufgrund unterschiedlichen Entwicklungsstands und kultureller Eigenheiten schwer ist, bei diesen Themen globale Akzeptanz zu erreichen. Will eine globale Gesellschaft hier zu verbindlichen Absprachen gelangen, bedarf es daher einer vorsichtigen abgestuften Vorgehensweise, die eine allseitige Kompromissbereitschaft voraussetzt. Aufgrund unterschiedlichster Voraussetzungen und Traditionen wird es zunächst um die grundsätzliche Einsicht gehen, dass nationale Regelungen den internationalen Wettbewerb beeinflussen, erst dann könnte man über Teil- oder Regionalabkommen dazu übergehen, die nationalen Systeme zu harmonisieren, wobei eine Gruppe gleichgesinnter Länder, etwa die G-7, eine Art Pilotgruppe bilden könnte. Und erst in einem dritten Schritt ginge es dann um die Vereinbarung von verbindlichen internationalen Mindeststandards und die Schaffung wettbewerbsfreundlicher Rahmenbedingungen, verbunden mit der Bereitschaft, diese auch in nationale Gesetze umzusetzen. Dies setzt natürlich die allgemeine Überzeugung voraus, dass nationale Souveränität in Bezug auf die Gestaltung nationaler Wettbewerbsbedingungen im Zeitalter der Globalisierung grundsätzlich nicht über ein globales Interesse an freiem Marktzugang und fairen Wettbewerbsbedingungen gestellt werden darf (s.a. *Fox* 1996: 212).

Es wird daher vieler Beratungen und Kompromisse bedürfen, um ein halbwegs akzeptables Ergebnis zu erzielen und die

komparativen Vorteile der einzelnen Länder in einen als fair empfundenen Bereich zu verlagern und eine als ungerecht empfundene Inanspruchnahme von Vergünstigungen zurückzudrängen, so dass zunehmend leistungsabhängige Komponenten die Wettbewerbsfähigkeit bestimmen.

Wettbewerbsbeschränkungen gehen auch von den Unternehmen aus

Ein anderer wichtiger Ansatz ist der Versuch, Regeln für eine *internationale private Wettbewerbsordnung* festzulegen. Der zunehmende globale Wettbewerb führt zu einer Zunahme grenzüberschreitender Kooperationen, strategischer Allianzen und internationaler Fusionen. Hierdurch kann sich zwar die Wettbewerbsintensität erhöhen, gleichzeitig kann die entstehende größere Marktmacht aber auch zu Wettbewerbsbeschränkungen führen. So kam vor kurzem eine im Auftrag der *Lufthansa* durchgeführte Studie zu dem Ergebnis, dass die Bildung der *Star-Alliance* zu einer spürbaren Senkung der Tarife geführt habe, gleichzeitig steigt aber auch die latente Gefahr von *Absprachen* zwischen den Konkurrenten, also die Gefahr, dass sich diese den Risiken und Belastungen des internationalen Wettbewerbs durch wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen oder die Nutzung von Marktmacht zu entziehen versuchen. Dies wirft die Frage nach einem verbindlichen internationalen Wettbewerbsrecht auf. Die Durchsetzbarkeit eines globalen Ansatzes wird allerdings einerseits dadurch erschwert, dass mehr als einhundert Länder über keine nationalen Wettbewerbsregeln verfügen oder diese kaum oder gar nicht durchsetzen. Andererseits befürchten die Länder, die über Wettbewerbsgesetze verfügen, ein globaler Ordnungsrahmen würde möglicherweise weniger strikt ausfallen als ihre eigenen nationalen Wettbewerbsregeln, und könnte damit zur Umgehung der eigenen Gesetze anregen. Auch hier ist daher eine Einigung auf eine einheitliche Theorie oder eine einheitliche Vorgehensweise nicht selbstverständlich. Denkbar wäre evtl. eine Einigung auf einen *Kodex wettbewerbsrechtlicher Minimumstandards (Hauser/Schanz)*, deren Durchsetzung dann sinnvollerweise der WTO obliegen müsste.

Doch der Weg zu einem „Weltkartellamt“ ist noch weit

Auf globaler Ebene war die WTO bislang zwar in der Lage, *staatliche* Handelsbeschränkungen zu reduzieren. Die Kontrolle von wettbewerbshemmenden Zusammenschlüssen, monopolistischer Marktmacht oder, von internationalen Kartellvereinbarungen zur Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen den *global players* fallen jedoch nicht in ihren Zuständigkeitsbereich, da es sich eben um *private* und nicht um staatliche Handels- und Wettbewerbsbeschränkungen handelt. Dies wäre also eine eindeutige Ausweitung ihrer Kompetenzen. Zwar wird von verschiedenen Seiten mit unterschiedlichen Begründungen die Einrichtung einer internationalen Wettbewerbsbehörde (*Weltkartellamt*) gefordert, einer Organisation, die befugt wäre, internationale Fusionen, Monopolstellungen und internationale Absprachen zu überwachen, Ermittlungen durchzuführen und Beschlüsse zu treffen. Dies erscheint derzeit jedoch, wegen der für die meisten Regierungen kaum akzeptablen Einschränkung ihrer Souveränität, politisch noch nicht durchsetzbar. Realistischer als ein groß angelegtes Rahmenwerk wären auch hier zunächst wohl eher bilaterale oder regionale Vereinbarungen über eine Angleichung der jeweiligen nationalen Wettbewerbsgesetze anhand von verbindlichen Standards sowie Kooperationen auf überregionaler Ebene. So fanden Anfang 1999 im Rahmen der WTO Gespräche über multilaterale Abkommen zur Wettbewerbskontrolle statt. Hierbei könnten, als weiterer Schritt, auf nationaler Ebene, die Rechte von Ausländern, sich bei Wettbewerbsverletzungen an die nationale Kartellbehörde zu wenden, verbessert werden und über ein Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen, die sich im Ausland auswirken, nachgedacht werden.

Eine Fülle von Abkommen zum Schutz von Investitionen, doch zumeist bilateral

Neben der allgemeinen Zunahme der internationalen Kapitalströme zeigte sich die Globalisierungstendenz der vergange-

nen Jahre vor allem bei dem raschen Anstieg der Direktinvestitionen, die 1998 mit fast 650 Mrd. US \$ einen vorläufigen Höchststand erreichten. Im Gegensatz zur Handelspolitik ist eine einheitliche Politik für Auslandsinvestitionen jedoch noch nicht vorhanden. Derzeit existieren 16 regionale *Investitionsabkommen*, u.a. für die OECD, die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA), die Südostasiatische Staatengemeinschaft ASEAN, die südamerikanische Staatengruppe Mercosur und die Asien-Pazifik-Gruppe APEC, sowie fast 1700 bilaterale Investitionsabkommen (BIT), von denen etwa zwei Drittel seit 1990 geschlossen wurden. Allein Deutschland traf zwischen 1994 und Mitte 1996 siebzehn Investitionsvereinbarungen mit Ländern außerhalb von OECD und EU. Derartige Abkommen sind naturgemäß auf die bilateralen Interessen abgestimmt, so dass die Behandlung ausländischer Direktinvestitionen in einem Land sehr unterschiedlich geregelt sein kann. Damit werden sie häufig intransparent und in ihren Wirkungen diskriminierend für Drittlandsinvestitionen.

Die Rolle von *Direktinvestitionen* wurde lange kontrovers diskutiert. Noch in den achtziger Jahren standen negative Argumente wie die Fremdbestimmung der Wirtschaft durch ausländische Investoren im Vordergrund. Heute werden sie als Träger von technischem Fortschritt, als Möglichkeit, die Exporte anzukurbeln und Beschäftigung zu sichern, anerkannt. Damit steigen die Chancen für einen weltweiten Ordnungsrahmen, ein *globales Investitionsabkommen*, ähnlich dem GATT. Ein solches Abkommen könnte die bestehenden bilateralen und regionalen Abkommen schrittweise ersetzen und damit verhindern, dass ein unüberschaubares Geflecht von weit über 20.000 bilateralen Abkommen entsteht, das nach UNCTAD-Schätzungen notwendig wäre, um alle bilateralen Investitionsinteressen zu regeln (vgl. *Reyhl 1996*).

Ein multilaterales Investitionsabkommen ist gescheitert

Am weitesten fortgeschritten waren bis Ende 1998 die Bemühungen der OECD, ein *Multilaterales Investitionsabkommen (MAI)* zu erreichen, das u.a. eine umfas-

Wie dem Steuer- und Sozialdumping begegnen?

Staatliche Handlungsstrategien im steuer- und finanzpolitischen Wettbewerb¹

Von Hans Dietrich von Loeffelholz

Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz ist Leiter der Abteilung „Öffentliche Finanzen und Steuern“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Lehrbeauftragter an der Ruhr-Universität Bochum.

Die Befürchtung ist groß, die zunehmende Globalisierung der Weltwirtschaft könnte zum Steuer- und Sozialdumping führen. Eine „Steuererosion“ könnte die Leistungskraft des Staates empfindlich schwächen. Zur Abwehr bieten sich zwei Strategien an: internationale Absprachen über Mindeststandards oder Wettbewerb der Institutionen, um die beste Lösung zu finden. Zur Einschätzung dieser Strategien bietet sich die Analyse eines Modellfalles an: Auch im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses tauchen dieselben Probleme auf. Doch eine „Steuer-“ und „Sozialunion“ braucht es nicht zu geben, denn die Steuer- und Sozialleistungssysteme haben sich EU-weit aufeinander zubewegt. Nach wie vor bestehende Unterschiede – insbesondere im Bereich der Sozialleistungen – haben zu keinen nennenswerten Standortnachteilen Deutschlands geführt. Zu einem Problem könnte allenfalls eine sich abzeichnende ungünstigere Altersstruktur im Vergleich zu „jüngeren“ Ländern werden. *Red.*

Unterschiede im Preis-, Produktivitäts- und Wohlstandsniveau treten durch den Wegfall der Wechselkurse stärker hervor

Die Europäische Währungsunion (EWU) hat Anfang 1999 mit der Fixierung der Umrechnungskurse zwischen den zunächst zehn teilnehmenden Währungen und dem Euro begonnen, was Preis-, Produktivitäts- und Wohlstandsunterschiede zwischen einzelnen Mitgliedsländern deutlicher als bisher zutage treten lässt (OECD 1999). Der Wegfall der Wechselkurse als „Puffer“ für unterschiedliche nationale Preis- und Kostenentwicklungen reduziert zusammen mit den wegfallenden Wechselkursrisiken und den spürbar reduzierten Informations- und Kommunikationskosten die Transaktionskosten der Mobilität in Europa. Die sogenannten vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarkts, die für Kapital, Arbeit, Güter und Dienstleistungen, können sich dadurch noch stärker entfalten.

Nicht nur der Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten erhöht sich, sondern auch die Konkurrenz ihrer jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen; dies gilt nicht zuletzt in Bezug auf die einzelstaatlichen Steuer- und Sozialsysteme. Sie konkurrieren um Produktionsfaktoren bzw. um die jeweiligen Einkommen als Steuerbemessungsgrundlagen. Dies trifft insbesondere Mitgliedsländer mit wohlfahrtsstaatlich bedingt relativ hohen Steuern, Abgaben und Sozialleistungen, wie z. B. Deutschland, Frankreich oder Italien und die jungen Mitglieder der Europäischen Union (EU) Schweden, Finnland und Österreich. Eine weitere Integration der EU und ihre Erweiterung um ost- und südosteuropäische Länder könnten diesen Wettbewerbsdruck – ceteris paribus – nochmals verstärken.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst die Frage nach der theoretischen Begründung für die Annahme eines zunehmenden Wettbewerbs gestellt, bevor die staatlichen Handlungsstrategien in Bezug auf die Steuer- und Sozialpolitik aufgezeigt werden. Die Konkurrenz wird nun nicht nur innerhalb der EU zunehmen, sondern weltweit aufgrund intensivierter Handels-, Kapital-, Informations- und Kommunikationsverflechtungen („Globalisierung“?). Wie sollen Deutschland und die EU auf diese globalen Herausforderungen reagieren? Kann die bisherige Entwicklung der Steuer- und Sozialsysteme in der sich schon seit den achtziger Jahren immer stärker integrierenden EU Modell für die Zukunft (und vielleicht auch für andere integrierte Wirtschaftsräume) sein oder müssen wir uns stärker an alternativen Lösungsansätzen orientieren? Muss es deshalb unter dem Druck des sich vertiefenden und des erweiterten Europäischen Binnenmarkts und der Globalisierung zu einem Paradigmenwechsel kommen? Welche steuer- und sozialpolitischen Schlussfolgerungen wären daraus zu ziehen?

Ist die Furcht vor Steuer- und Sozialdumping gerechtfertigt?

Europäische Integration und noch mehr die Globalisierung geben in Politik und Wissenschaft zunehmend zu der Besorgnis Anlass, dass die nationalstaatlichen Steuer- und Sozialsysteme immer weniger den ihnen zugedachten fiskalischen bzw. distributiven Zielsetzungen gerecht werden könnten; die Steuerpflichtigen

würden sich diesen Ansprüchen immer mehr entziehen und mit ihren Bemessungsgrundlagen (Einkommen, Vermögen u.ä.) dorthin „emigrieren“, wo sie die günstigsten (Rendite-)Bedingungen vorfinden, m.a.W. der geringsten Belastung ausgesetzt seien. Die nationale Steuerbasis würde also zunehmend „erodieren“, was die betroffenen Staaten zu gravierenden Anpassungen in ihrem Finanzgebaren auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Ausgabenseite zwingt: entweder steige die Staatsverschuldung, was aber nur vorübergehend möglich wäre, oder das Angebot an öffentlichen Leistungen müsste zurückgeführt werden. Für die einen gerät dadurch vor allem der Sozialstaat unter Druck, für die anderen könnten endlich der vermeintlich überbordende Einfluss kollektiver Entscheidungen auf die volkswirtschaftliche Ressourcenverwendung verringert, der Leviathan „Staat“ gezähmt und die Effizienz staatlichen Handelns gesteigert werden. Diese, gewissermaßen konventionelle, Sicht- und Argumentationsweise, die in den siebziger Jahren aufkam, reduziert Mobilitätsentscheidungen auf die Kostenkomponente „Steuer“ oder „Sozialbeiträge und ignoriert die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte als Gegenleistung für die Steuern und Abgaben. Weiter wird die Frage des Lohncharakters und der Inzidenz der Sozialabgaben vernachlässigt. Auch wirft, darüber hinaus, die angemessene Berücksichtigung der „Umverteilungsausgaben“ (vgl. Rodrik 1997, S. 29ff.) ohne Frage erhebliche Probleme auf – immerhin dürften aber auch sie nicht nur für die unmittelbar Begünstigten „nutzenstiftend“ sein, sondern auch für die Zahler in Gestalt der Förderung des sozialen Konsenses. Die Analyse ignoriert, schließlich, die Konsequenzen, die sich z.B. für den Lohnanspruch oder das Angebot des mobilen Faktors ergeben, wenn er via indirekte Steuern einen größeren Anteil der Staatsausgaben zu finanzieren hat. Trotz dieser Einschränkungen wird davon ausgegangen, dass die zunehmende internationale Faktormobilität den Wettbewerb der einzelstaatlichen Steuer- und Sozialpolitiken um die Faktoren Kapital und Arbeit erhöht. Es wird befürchtet, dass sich der Steuer- und Sozialwettbewerb intensivieren wird – bis zu einem Standard auf niedrigstem Niveau (*race to the bottom*). Die Folge wäre, dass die Steuer- und

Sozialpolitiken der Nationalstaaten immer mehr von den sogenannten Steuer-oasen bzw. von den niedrigsten Sozialstandards bestimmt werden (*Steuer- bzw. Sozialdumping*). Die Aufrechterhaltung nationalstaatlicher Regelungen würde sich immer weniger funktional im Sinne nationaler Präferenzordnungen an entsprechenden Prioritäten orientieren können. Analog zu *Are your wages set in Beijing?* („Werden Ihre Löhne in Peking festgesetzt?“ Freeman 1995) könnte man fragen, inwieweit die steuerlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen von den in den „Dublin-Docks“ in Irland bzw. in Portugal oder zukünftig in Polen oder Tschechien geltenden Konditionen bestimmt würden.

Zentral verordnete Mindeststandards oder Wettbewerb der Institutionen?

Mit Blick auf die dargestellten, *a priori* plausiblen Argumente werden unterschiedliche Optionen für die weitere Entwicklung der deutschen wie der europäischen Steuer- und Sozialpolitik diskutiert. Im Grundsatz stehen sich *zwei Modelle* zur weiteren Entwicklung und Angleichung der (entsprechenden) staatlichen Rahmenbedingungen gegenüber (*Kath und Kuck 1997*): Das erste Modell tendiert zu einer administrativen Angleichung der unterschiedlichen Systeme im Sinne von *Mindeststandards*, die auf *Gemeinschaftsebene vereinbart* werden und zu einer „Steuer-“ bzw. „Sozialunion“ oder „-charta“ führen sollen; diese Vorgehensweise wird auch als *ex-ante-Koordination* bzw. Harmonisierung oder *harmonization by administration* – als Harmonisierung „zentral“ von oben, also von Brüssel aus – adressiert.

Das zweite Modell rekurriert auf den „Wettbewerb der Institutionen“, bei dem sich im *Entdeckungsverfahren* das wettbewerbsfähigste staatliche „Angebot“ durch *voice* and ggf. *exit*, oder – anders ausgedrückt – *Abstimmung mit den Füßen* durchsetzt (*Tiebout 1956, Hirschman 1970*) und von dem man maßgebliche Effizienz- und Wachstumsgewinne erwartet; dieses Modell wird auch als *ex-post-Harmonisierung* bzw. *harmonization by competition* bezeichnet – quasi Harmonisierung „subsidiär“ von unten bzw. durch die „politischen“ Märkte, wo den Präferenzen der Marktteilnehmer optimal entsprochen würde.

In welchem Ausmaß haben sich die nationalen Steuersysteme bereits angenähert?

Vor diesem Hintergrund interessiert, inwieweit die nationalen Steuer- und Sozialsysteme in der EU bereits in der Vergangenheit konvergierten oder divergierten, wie unterschiedlich sie sich am aktuellen Rand darstellen und insofern der Bedarf nach (kompetitiver oder administrativer) Harmonisierung zu- oder abgenommen hat. Bei Konvergenz stellte sich die Frage nach den zukünftigen alternativen Handlungsstrategien weniger drängend als bei Divergenz. Im gegebenen Rahmen kann Konvergenz bzw. Divergenz lediglich an-

hand einiger grober (mikro- und makroökonomischer) Indikatoren, wie z.B. Steuersätze sowie Steuer-, Sozialabgaben- und Sozialleistungsquoten in Bezug auf das jeweilige Bruttoinlandsprodukt (BIP), geprüft werden.

In Bezug auf die Steuersysteme³ zeigt *Schaubild 1* die zwischen 1981 und 1995 in den (vor der jüngsten Erweiterung der EU um Finnland, Österreich und Schweden) 12 EU-Ländern (EU 12) erfolgte Angleichung der *Mehrwertsteuersätze* (Normalsätze) auf eine Bandbreite zwischen 15 und knapp 21 v.H.⁴ sowie der *Körperschaftsteuersätze* auf einbehaltene Gewinne auf ein (durchschnittliches) Niveau von rund 35 v.H. der jeweiligen Bemessungsgrundlagen. Die Spitzensteuersätze der *Einkommensteuer* wurden in den vergangenen 15 Jahren erheblich zurückgeführt, indes scheint hier die Diskrepanz zwischen den betrachteten 12 EU-Ländern eher zugenommen zu haben; die kleineren EU-Länder haben ihre Sätze stärker reduziert als die größeren (mit Ausnahme Großbritanniens).

Die jeweiligen *Steuersätze* haben lediglich „Signalcharakter“ und mögen *steuerpsychologisch* von einiger Bedeutung sein: sie bieten nur unzureichende Informationen über die tatsächliche Traglast bzw. über die Belastung bestimmter Wirtschaftsbereiche oder der Volkswirtschaft insgesamt. Diese ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Sätze mit den Bemessungsgrundlagen, Steuervergünstigungen u.ä. und – in Bezug auf Teilbereiche der Wirtschaft – mit Überwälzungsvorgängen. Von ihrem Zusammenspiel ist es abhängig, inwieweit die u.U.

durch (formale) Steuerdivergenzen hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen verstärkt oder abgeschwächt werden; es sind also ohne ausführlichere Analysen keine definitiven Aussagen darüber möglich, inwieweit schon die formalen Unterschiede Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen, die durch eine *harmonization by competition* oder *by administration* zu vermindern wären.

Um von Überwälzungsprozessen absehen zu können, die bei der Einkommensentstehung und -verwendung i.d.R. eintreten, wird im Folgenden der Angleichungsprozess in der EU in Bezug auf die nationalen Anteile der Steuern und Abgaben am jeweiligen BIP, m.a.W. in Bezug auf die volkswirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten untersucht.

Entscheidend ist die faktische Belastung

Schaubild 2 stellt die Streuung der Quoten innerhalb der EU 12 mit Hilfe des Variationskoeffizienten⁵ für die vergangenen 30 Jahre dar⁶. Dabei wurde der Koeffizient gewichtet berechnet, um den sehr unterschiedlichen Größenverhältnissen in der EU Rechnung zu tragen; als Gewichte wurden die nationalen Steuereinnahmen insgesamt verwendet. Der Wert reflektiert somit vor allem die Angleichung der gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenbelastung zwischen den fünf größeren europäischen Ländern Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien, die zusammen 86 v.H. der Bevölkerung und des BIP der EU 12 auf sich vereinigen.

Schaubild 1

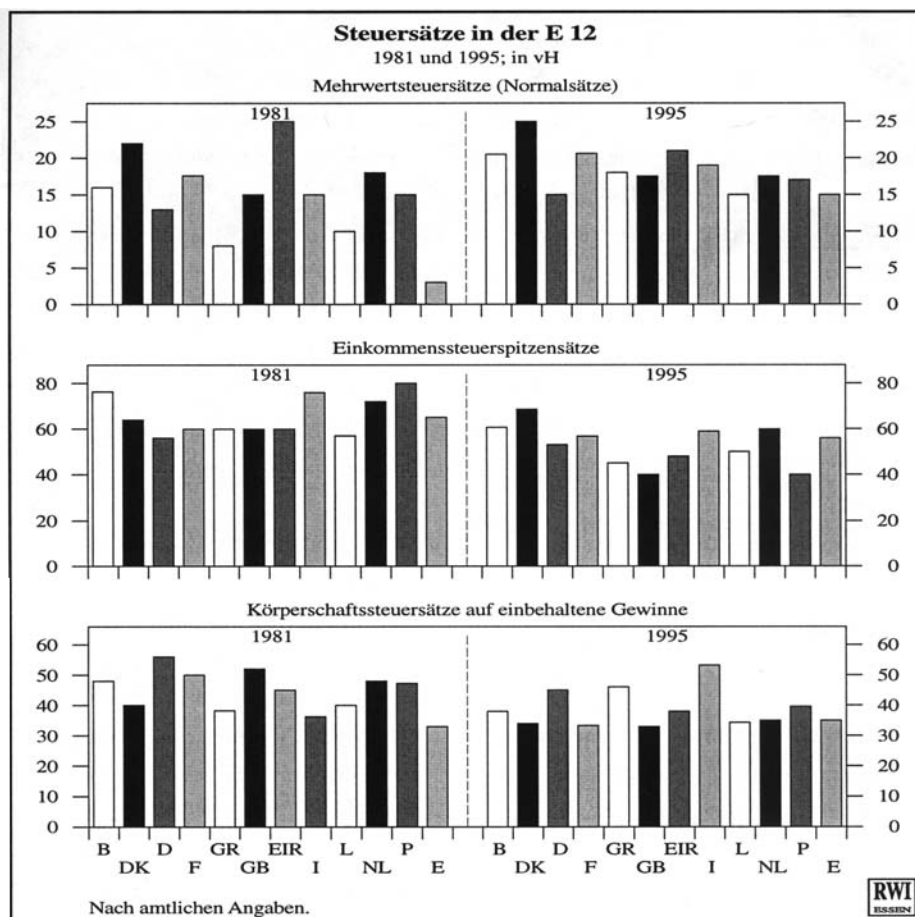
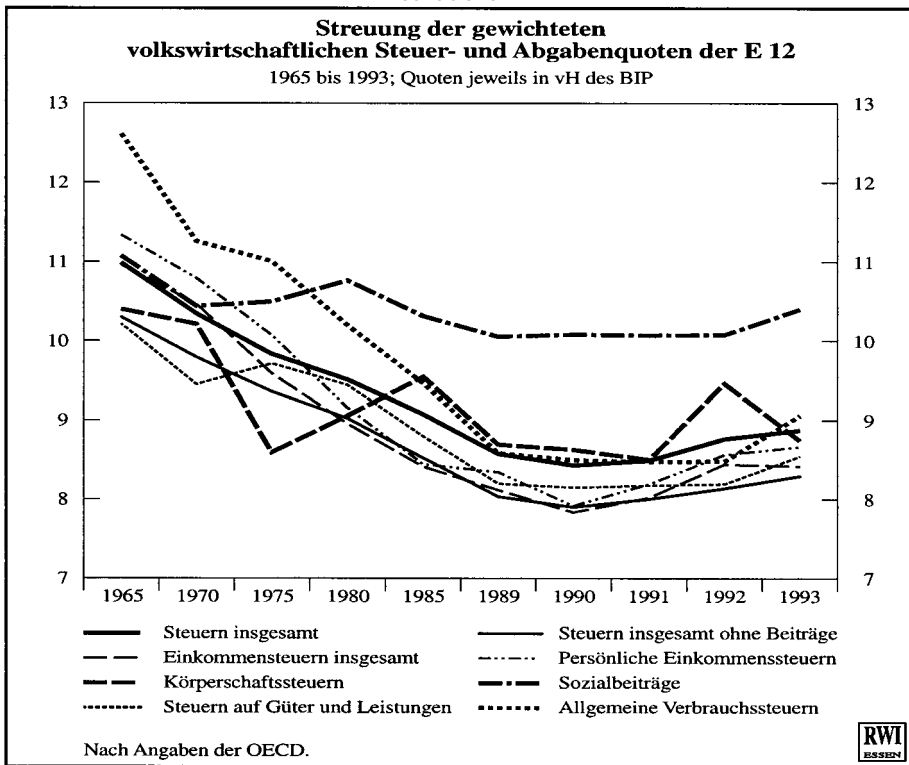


Schaubild 2



Es wird deutlich, dass die volkswirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten in Europa – übrigens im Gegensatz z.B. zu den USA und Kanada innerhalb der Einzelstaaten bzw. Provinzen – seit längeren konvergieren, am stärksten im Bereich der Körperschaft- und Einkommensteuer sowie der allgemeinen Verbrauchssteuern, was sicher zu einem Teil der oben dargestellten Vereinheitlichung der Steuersätze im *Steuerwettbewerb* zu verdanken ist. Der Variationskoeffizient für die Steuern insgesamt ist seit 1975 um 2 v.H.-Punkte auf 9 v.H. (1993) zurückgegangen. In Bezug auf die *Sozialbeiträge* ist er als Folge der anhaltenden Diskrepanzen (s. auch unten in Bezug auf die Sozialleistungen) innerhalb der EU 12, wie Großbritannien, Dänemark und Irland, in denen nur in geringem Maße auf diese Abgaben zur Finanzierung der sozialen Sicherung zurückgegriffen wird, und den übrigen Mitgliedern mit namhafter Beitragsfinanzierung, bei etwa 11 v.H. annähernd konstant geblieben.

Die relativ geringe Diskrepanz der volkswirtschaftlichen Steuer- und Abgabenbelastung zwischen den EU-Mitgliedsländern dürfte weniger die Folge eines durch zunehmende Mobilität der Faktoren verschärften Steuer- und Abgabenwettbewerbs sein, der in der EU zu einer Harmonisierung von „oben“ oder von „unten“ geführt hätte, als das Ergebnis einer entwicklungsbedingten Umstrukturierung der Steuer- und Abgabensysteme im Zeitablauf; hier sind vor allem die „Hauptsäulen“ des Einnahmensystems, die (persönliche) *Einkommensteuer* sowie die (allgemeinen und speziellen) *Verbrauchssteuern*, angesprochen. Hinzu kommen die *Sozialversicherungsbeiträge*; zusammen umfassen die genannten Abgaben jeweils 80 bis 90 vH aller staatlichen Einnahmen in den EU-Ländern. Es zeigt sich in den vergangenen drei Dekaden als Folge des je-

weiligen Auf- und Ausbaus des Wohlfahrtsstaates, aber auch der steigenden Arbeitslosigkeit eine durchgängig zunehmende Bedeutung der Sozialbeiträge und eine tendenziell abnehmende der Verbrauchssteuern (*Schaubild 3*). Der Anteil der Einkommensteuer an den betrachteten staatlichen Einnahmen stieg in den romanischen Ländern im Zuge des Auf- und Ausbaus eines modernen Einkommenssteuersystems und des Zurückdrängens der lange Zeit dominierenden, leichter zu administrierenden Verbrauchssteuern; in der Bundesrepublik und in Großbritannien blieb er aufgrund mehr oder weniger zur Verhinderung sogenannter heimlicher

Steuererhöhungen (*bracket creep*) durchgeführter Steuersenkungen bemerkenswert konstant.

„Erosion“ der Steuereinnahmen durch die Globalisierung?

Trotz dieser beachtlichen Konvergenz in den zurückliegenden Dekaden könnte es mittlerweile aufgrund der erreichten Integration in Europa zu einer „Erosion“ der Steuerbasen und der Steuereinnahmen gekommen sein; sie könnte eine verstärkte ex-ante-Koordinierung bzw. -Harmonisierung – auch mit Blick auf die Erweiterung der Gemeinschaft – in der EU im Sinne einer „Steuerunion“ erforderlich erscheinen lassen. Politische Vorstöße dazu hat es erst jüngst von Seiten der Bundesregierung gegeben; sie sind aber vor allem von Großbritannien heftig zurückgewiesen worden.

Gerechtfertigt wird die Vermutung einer „Steuererosion“ mit der Aufkommensentwicklung in Deutschland, die seit 1993 unerwartet stark von den jeweils aktuellen Vorausschätzungen abwich (*Deutscher Bundestag 1996, Deutsche Bundesbank 1997 und von der Lippe 1998*). Dies führte zu entsprechenden „standortsichernden“ Maßnahmen im Bereich der Steuerpolitik. Zur Erklärung der „Steuererosion“ leisten allerdings die in der Globalisierungsdiskussion üblicherweise verwendeten Indikatoren, wie Außenhandels- sowie Direktinvestitionsquote (jeweilige Anteile am BIP), nach jüngsten RWI-Untersuchungen keinen signifikanten Beitrag (*Heilemann, von Loeffelholz und Renn 1999*) – auch wenn auf Unternehmensebene die Dinge nach Presseberichten über Großunternehmen, die ihre Körperschaftsteuern vor allem im Ausland zahlen, mindestens z.T. anders aussehen: mutatis mutandis gilt dies auch in Bezug auf private Haushalte, die der Kapitalertragsteuer für ihre zinstragenden assets durch die Verlagerung nach Luxemburg oder in die Schweiz

Schaubild 3

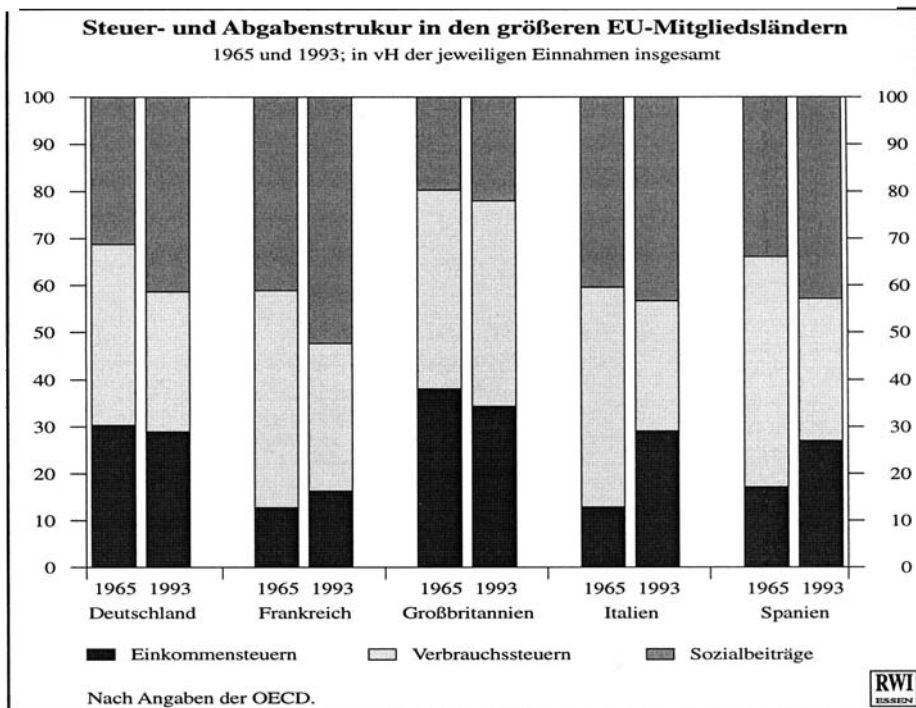



Tabelle 1

Veränderung der Steuer- und Abgabenquoten in den EU-Ländern 1985 bis 1995; in vH-Punkten des jeweiligen BIP						
Land	Steuer- und Beitragsaufkommen					
	insgesamt	Steueraufkommen				Beitragsaufkommen
		insgesamt	darunter:			
			persönliche Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatz- und Verbrauchsteuern	
Österreich	0,1	-1,9	0,1	0,1	-2,1	1,9
Belgien	-0,9	-0,9	-1,3	0,6	0,1	0,1
Dänemark	2,3	2,6	3,1	-0,2	-0,1	-0,3
Finnland	5,7	-0,0	0,2	1,0	-0,1	5,7
Frankreich	0,1	0,0	0,1	-0,3	-1,0	0,1
Deutschland	1,1	-0,4	-1,5	-1,2	1,1	1,5
Griechenland	6,9	5,3	3,0	1,6	2,1	1,6
Großbritannien	-2,7	-2,1	-2,1	-1,4	0,6	-0,5
Irland	-2,7	-2,1	0,6	1,7	-2,4	-0,5
Italien	6,8	5,7	1,7	0,4	2,5	1,1
Niederlande	-0,1	1,0	-0,0	0,2	0,7	-1,1
Portugal	6,0	4,0	1,7	2,7	2,8	1,9
Spanien	5,2	4,8	2,5	0,4	1,5	0,4
Schweden	-0,3	-2,3	-0,5	1,3	-1,2	2,0
insgesamt	1,6	0,7	0,3	0,2	0,3	0,9
nachrichtlich:						
Vereinigte Staaten	1,8	1,3	0,9	0,6	0,1	0,4
Japan	0,9	-1,1	-2,2	-1,5	0,4	2,0
Kanada	4,2	2,4	2,5	0,3	-1,1	1,8
Eigene Berechnungen nach Angaben der OECD.						

(wegen der dort ebenso wie vielfach in Europa praktizierten Quellensteuerfreiheit für ausländische Anleger) ausweichen.

Gleichwohl sollten die Effekte der „Globalisierung“ bzw. des Steuerwettbewerbs angesichts der Zusammensetzung des Steueraufkommens aus überwiegend „immobilen“ Steuerarten vorläufig nicht überschätzt werden. Spürbare Anteilsverringerungen der „mobilen“ Abgaben, wie Einkommen- und Körperschaftsteuern, sind seit Mitte der achtziger Jahre unter den EU- bzw. G7-Ländern außer in Deutschland (-2,7 v.H. des BIP) nur noch in Großbritannien (-3,5 v.H.) und in Japan (-3,7 v.H.) festzustellen (Tabelle 1); könnten auch mittelbares Ergebnis der Globalisierung sein – sozusagen als *second face of power*, die die „Globaphobia“ (Burtless et al. 1998) schürt: von politischer Seite wurde erstens die wirtschaftliche Integration vor allem innerhalb der EU vorangetrieben, und zweitens wurden gerade bei den Steuern, die als besonders verlagerungsanfällig gelten, Erleichterungen eingeführt.

Die Verringerung von Steuereinnahmen in Deutschland ist die Folge von Steuervergünstigungen im Zuge der Deutschen Einheit

Deutlich ist dagegen – zumindest ex post – der Zusammenhang zwischen der „Erosi-

on“ der Steuereinnahmen und den steuerpolitischen Maßnahmen im deutschen Einigungsprozess (1991–1997 ca. 70 Mrd. DM (geschätzt) zu erkennen; dies gilt auch in Bezug auf andere Steuerrechtsänderungen (u.a. das Steueränderungsgesetz 1992). Es ist also festzuhalten, dass die „Steuererosion“ in Deutschland vor allem der unerwartet hohen Inanspruchnahme von massiven Steuervergünstigungen zuzurechnen ist, die seit 1991 zum wirtschaftlichen und sozialen Aufbau in den neuen Bundesländern gewährt wurden und die mit erheblichen Fehlallokationen der Ressourcen vor allem im Wohneigentumsbereich verbunden waren; mit dem Auslaufen der Vergünstigungen stabilisiert sich die Aufkommensentwicklung, wofür der Verlauf der Steuereinnahmen am aktuellen Rand spricht.

Im Blick auf die Sozialleistungssysteme: eine zerklüftete europäische Landschaft

Im Gegensatz zu den Steuersystemen erscheinen die Sozialleistungssysteme in Europa wesentlich differenzierter, sowohl was das Niveau der Transfers als auch die *Finanzierungsmodalitäten* via Steuern oder Sozialbeiträge angeht; so stellt sich – gemessen an den nationalen Sozialleistungsquoten (Sozialausgaben in Prozent des BIP) – die europäische Landschaft sehr zerklüftet dar – mit „Spitzen“ (-werten) in

Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Schweden und „Tälern“ mit Griechenland, Irland, Spanien und Portugal (Schaubild 4). Diese Divergenz, die sich auch in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung, wie Alters-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, zeigt, kommt in einem relativ hohen Steuungskoeffizienten von 21 v.H. in 1994 zum Ausdruck; 1980 hatte er noch 25 v.H. betragen. Dies könnte darauf hindeuten, dass in Bezug auf die unterschiedlichen Sozialleistungssysteme ein erheblicher Wettbewerbsdruck und damit Harmonisierungsbedarf besteht, der durch die Europäische Integration und durch die Globalisierung noch gesteigert werden könnte. Es gilt um so mehr, als die für die nächsten 20 bis 30 Jahre absehbare *demographische Entwicklung* in Europa³ zu einer weiteren Alterung der Bevölkerungen und auch zu einer wesentlich stärkeren Erhöhung des staatlichen Altersaufwands und eines entsprechenden Finanzierungsbedarfs per Steuern und Beiträge führen könnte als sich dies z. B. für die Vereinigten Staaten von Amerika und für Kanada abzeichnet.

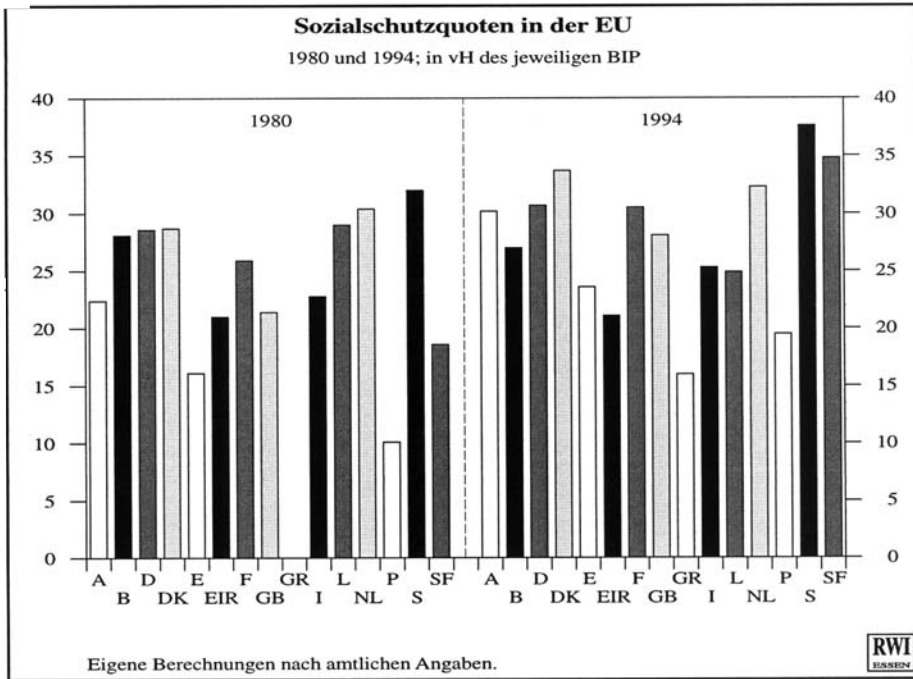
Wettbewerbsverzerrungen und Wanderungsprozesse, die von den Sozialleistungen ausgehen können

Eine erhöhte Mobilität von Kapital und Arbeit in Europa könnte – wie gesagt – die bestehenden Unterschiede auf Dauer auf einem niedrigeren Niveau einebnen (*plain level*) bzw. zur Vermeidung eines *Sozialdumping* eine ex-ante-Koordinierung oder -Harmonisierung erforderlich machen. Theoretische Überlegungen machen aber auch deutlich, dass Gefahren für die „etablierten“ Wohlfahrtssysteme nur dann drohen, wenn mindestens eine von zwei Bedingungen erfüllt ist (von Loeffelholz 1998):

- Entweder müssen als Ergebnis der unterschiedlichen Sozialsysteme und ihrer Finanzierung per Beiträge und Steuern solche (Arbeits-) *Kostendifferenzen* zwischen den EU-Ländern existieren, dass Wettbewerbsvorteile im Güter-, Waren- und Dienstleistungsaustausch für die mit der niedrigen Kostenbelastung und -nachteile für die mit der hohen entstehen.
- Oder es müssen von den *Leistungsdiscrepanzen* massive Wanderungsbewegungen ausgelöst werden – von EU-Mitgliedern mit den weniger generösen („redistributiven“) Systemen zu den Mitgliedern mit den generöseren (*benefit-shopping*).

Hinsichtlich der Kostenunterschiede zählt freilich – wie bekannt – weniger die absolute Höhe aller Arbeitskosten einschließlich etwaiger Sozialbeiträge der Arbeitgeber und sonstiger gesetzlicher, tarifvertraglicher und freiwilliger „Lohnnebenkosten“ als vielmehr das Niveau der Lohnstückkosten. Dieses wird vor allem von der Arbeitsproduktivität bestimmt, welche von der Ausbildung und Motivation der Arbeitskräfte („Humankapital“), von den eingesetzten Maschinen und Ausrüstungen („Realkapital“) sowie von den Innovations- und Dispositionsfähigkeiten der Unternehmen – im weiteren Sinne von der

Schaubild 4



einen Seite und portugiesischen oder griechischen auf der anderen (zur Problematik internationaler Lohnkostenvergleiche vgl. Löbke 1994). Diese Differenzen, die nach der vorliegenden Analyse nicht oder nicht in erster Linie Resultat unterschiedlicher sozialer Sicherungssysteme sind, sondern unterschiedlicher Arbeits- und Kapitalproduktivitäten, können wegen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im europäischen Binnenmarkt zu branchenspezifischen Verdrängungsprozessen, insbesondere im Baugewerbe, führen. Auch hier ist von einer ex-ante-Koordinierung bzw. -Harmonisierung trotz der genannten Probleme abzuraten. Diese Initiativen würden vermutlich zu einer Angleichung auf höherem Niveau, etwa durch Mindestlöhne führen, wie sie schon aufgrund der sog. Entsenderichtlinie z.B. in Deutschland für vorübergehend tätige EU-Arbeitskräfte in der Bauwirtschaft bestehen. Dadurch werden die Wettbewerbsvorteile der Länder mit geringeren Kostenbelastungen zugunsten der Positionen der Hochlohn-Länder vermindert, was mit zusätzlichen Arbeitsmarkt- und Wachstumsproblemen verbunden ist und der Europäischen Integration zuwiderläuft (siehe auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1996). Bestätigt wird die Schlussfolgerung im Hinblick auf die Sozialleistungssysteme auch durch den empirischen Befund, dass nur 7 v.H. der Unterschiede in den Arbeitskosten in der EU durch die unterschiedlichen Sozialbeiträge/-steuern erklärt werden können; vor zehn bzw. vor 15 Jahren waren es sogar nur 3 v.H. bzw. 1,8 v.H.¹⁰. Inwieweit in Zukunft diese Anteile weiter steigen und insofern Anpassungsbedarf signalisieren, muss offen bleiben.

materiellen und immateriellen Infrastruktur des Landes – abhängig ist.⁹

Auf die Arbeitskosten hatten die unterschiedlichen Sozialleistungssysteme wenig Einfluss

Tabelle 2 zeigt die längerfristige Entwicklung der Arbeitskosten und der Sozialbeiträge/-steuern in der EU in nominaler und preisbereinigter (realer) Darstellung; zusätzlich wird der Verlauf der Lohnstückkosten präsentiert. Überall in der EU sind die Sozialbeiträge/-steuern im Zuge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates schneller gestiegen als die Arbeitskosten insgesamt, wenn auch in geringerem Ausmaß in Dänemark, Frankreich, Deutschland, in den Niederlanden und in Großbritannien als in den übrigen Mitgliedern der Union. Aufgrund erheblicher Produktivitätsgewinne in allen EU-Ländern stiegen die Lohnstückkosten viel langsamer als die (laufenden) Arbeitskosten insgesamt – am geringsten in der Bundesrepublik und in den Niederlanden wegen jeweils einer durchgängig zurückhaltenden Lohnpolitik.

In realer Betrachtung waren Griechenland, Irland und Spanien am erfolgreichsten bei der Produktivitätssteigerung und damit bei der Verbesserung ihrer (relativen) Wettbewerbsfähigkeit, obwohl dort die Sozialbeiträge/-steuern erheblich stärker angehoben wurden. Die empirische Evidenz zeigt, dass die sehr differenzierte Entwicklung der Sozialbeiträge/-steuern (bisher) nicht zu namhaften Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU geführt hat. Ursache dafür war, dass die (steigenden) Abgaben als Lohnbestandteile offenbar nur die Struktur, nicht aber das Niveau der Arbeitskosten beeinflussten. Mit anderen Worten: die effektive Inzidenz der Sozialbeiträge einschließlich der Arbeitgeberanteile ruhte – bei aller Unterschiedlichkeit in der längerfristigen Entwicklung und im Niveau in den einzelnen EU-Mitgliedern – in weitgehender Übereinstimmung mit der „konventionellen Weisheit“ der Arbeitsmarkttheorie

vollständig auf den Schultern des Faktors Arbeit (von Loeffelholz 1979). Dies deutet darauf hin, dass es jedenfalls durch diese Arbeitskosten bisher nicht zu spürbaren Wettbewerbsverzerrungen in der EU gekommen ist (auch OECD 1999), denen durch eine wie immer geartete Koordinierung und Harmonisierung entgegenge wirkt werden müsste. Davon getrennt werden müssen – wie gesagt – gesamtwirtschaftliche und sektorale Niveauunterschiede bei den gesamten Lohn-(stück-)kosten, z.B. zwischen den deutschen oder französischen Arbeitnehmern auf der

Tabelle 2

Arbeitskosten und Lohnstückkosten ¹ in den EU-Ländern ² 1970–1995; jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in v.H.						
	Arbeitskosten insgesamt		darunter: Sozialbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile)		Lohnstückkosten	
	nominal	real ³	nominal	real ³	nominal	real ³
Belgien	7,9	2,7	8,9	3,7	5,2	0,0
Dänemark	8,1	1,6	8,6	2,1	5,6	-0,9
Finnland	11,3	3,6	16,8	9,1	7,4	-0,3
Frankreich	8,9	2,0	10,8	3,9	6,0	-0,9
Deutschland	5,4	1,5	7,4	3,5	3,4	-0,5
Griechenland	16,9	1,3	21,0	5,4	14,4	-1,2
Großbritannien	10,6	1,9	11,6	2,9	8,3	-0,4
Irland	11,7	3,1	16,5	7,9	7,5	-1,1
Italien	13,1	1,9	15,2	4,0	10,4	-0,8
Niederlande	6,0	1,8	7,7	3,5	3,7	-0,5
Portugal	18,3	3,3	22,1	7,1	15,2	0,2
Österreich	7,3	2,5	9,3	4,5	4,4	-0,4
Spanien	13,4	2,6	16,9	6,1	9,7	-1,1
Schweden	9,2	1,5	12,8	5,1	7,1	-0,6
nachrichtlich:						
Vereinigte Staaten	5,9	0,7	9,1	3,9	4,9	-0,3
Japan	6,9	2,9	11,0	7,0	4,0	0,0

Eigene Berechnungen nach Angaben der OECD. – ¹ je Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft. – ² ohne Luxemburg wegen fehlender Angaben. – ³ Nominale Werte abzüglich BIP Deflator.



Wanderungsbewegungen durch unterschiedliche Sozialleistungssysteme kaum ausgelöst

Was mögliche Wanderungsbewegungen innerhalb der EU aufgrund von Diskrepanzen bei den Sozialleistungen angeht, müssen zwei Aspekte unterschieden werden:

Zum einen das Ausmaß, in dem die einzelstaatlichen Sozialsysteme durch Sozialbeiträge/-steuern oder durch allgemeine Steuern *aus dem Staatshaushalt finanziert* werden¹¹. Je größer der Steueranteil ist, um so attraktiver ist das Sozialsystem, weil es höhere Umverteilungsanteile (z.B. in Deutschland zur Finanzierung der Rente nach Mindesteinkommen u.ä.) enthält und insofern für potentielle Wanderer „generöser“ erscheint als ein vor allem beitragsfinanziertes System, in dem die gezahlten Beiträge und die zu erwartenden Transferansprüche in einer mehr oder weniger festen Relation zueinander stehen. Wenn die Sozialpolitik insofern Migrationsprozesse in Richtung auf die steuerfinanzierten Systeme hin und weg von den beitragsfinanzierten auslösen würde, wäre dies der effizienten Allokation des Faktors Arbeit abträglich und würde die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Systeme unterstreichen.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, wie stark die Wanderungen (von Arbeitskräften) innerhalb der EU überhaupt sind. Sie sind von den Immigrationen von außerhalb der EU zu unterscheiden, die vor allem bis zum Anwerbestopp 1973 und ab 1988 im Zuge der politischen Umwälzungen in Ost- und Süd-Ost-Europa – nicht zuletzt auch aufgrund der Attraktivität der westeuropäischen Sozialsysteme und „Infrastrukturen“ – erheblich zugenommen haben¹²; diese Zuwanderungen können indes bei der Frage nach dem innereuropäischen Harmonisierungsbedarf zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen oder Wanderungen außer Betracht bleiben.

Tabelle 3 zeigt die unterschiedliche Finanzierungsstruktur der – im Einzelnen auch bezüglich des jeweils von den Staaten angestrebten Absicherungsniveaus sehr differierenden (s. oben Schaubild 4) – Sozialtransfers in den 15 EU-Ländern 1980 und 1994. Sie setzen sich aus den Ausgaben für folgende Sicherungsbereiche zusammen: Krankheit/Invalidität/Arbeitsunfall, Alter/Hinterbliebene, Familie/Mutterschaft, Arbeitslosigkeit/Beschäftigungsförderung und Sonstige. Deutlich wird, dass Dänemark bei der allgemeinen Steuerfinanzierung des Sozialhaushalts mit 95 v.H. (1994) wegen der Bestreitung der Ausgaben über die relativ hohe Einkommen- und Mehrwertsteuer (s. oben auch Schaubild 1) einsam die Spitze hält, gefolgt von Großbritannien und Irland (77 v.H.) und Finnland (63 v.H.). Die geringsten Steuer- und dementsprechend höchsten Beitragsanteile weisen Griechenland (13,1 v.H.), Frankreich (36,7 v.H.), Belgien (43,0 v.H.) und die Niederlande (43,1 v.H.) auf; in der Mitte der Rangskala, die sich zwischen 1980 und 1994 nicht wesentlich verändert hat, liegt Deutschland mit einem ausgeglichenen Verhältnis von 50:50. Dies

Tabelle 3

Finanzierung der Sozialtransfers in den EU-Ländern durch Beiträge und Steuern 1980 und 1994						
	Sozialtransfers in v.H. des jeweiligen BIP		Finanzierung in v.H. Sozialbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile)		Steuern	
	1980	1994	1980	1994	1980	1994
Belgien	28,0	27,0	48,1	57,0	51,9	43,0
Dänemark	28,7	33,7	2,9	4,7	97,1	95,3
Finnland	18,6	34,8	38,7	36,8	61,3	63,2
Frankreich	25,9	30,5	68,8	63,3	31,2	36,7
Deutschland	28,87	30,8	45,8	50,2	54,2	49,8
Griechenland	9,7	16,0	49,6	86,9	50,4	13,1
Großbritannien	21,4	28,1	27,3	22,3	72,7	77,7
Irland	20,6	21,1	23,0	23,1	77,0	76,9
Italien	19,4	25,3	50,6	51,7	49,4	48,3
Luxemburg	26,5	24,9	42,0	47,3	58,0	52,7
Niederlande	30,1	32,3	56,5	56,9	43,5	43,1
Österreich	22,4	30,2	54,9	51,0	45,1	49,0
Portugal	12,8	19,5	73,8	46,8	26,2	53,2
Spanien	18,1	23,6	72,8	52,2	27,2	47,8
Schweden	32,0	37,6	44,1	38,6	55,9	61,4

Eigene Berechnungen nach Angaben von Eurostat und der OECD.



gilt nur für die Sozialtransfers in Deutschland insgesamt, in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung bestehen unterschiedliche Proportionen. So ist der Beitragsanteil in der *Gesetzlichen Krankenversicherung* (einschließlich *Pflegeversicherung*) 100 v.H., gefolgt von der *Gesetzlichen Rentenversicherung* und der *Arbeitslosenversicherung* mit ca. $\frac{3}{4}$ der Ausgaben. Demgegenüber wird die *Familienpolitik* vollständig durch steuerfinanzierte Leistungen bzw. Steuerverzichte bestritten.

Wenn Wanderungsprozesse von unterschiedlicher Umverteilungs-„intensität“ der Sozialsysteme ausgelöst würden, müssten sie von den letzteren mit relativ geringen Redistributionselementen (also von Griechenland, Frankreich, Belgien, Niederlande) zu den ersteren mit den höheren (Dänemark, Großbritannien, Irland, Finnland) im Sinne eines *benefit-shopping* ausgelöst werden.

Die empirische Evidenz zeigt allerdings eine sehr geringe (Arbeits-)Migration innerhalb der EU (OECD 1999): nur 0,3 v.H. aller EU-Erwerbspersonen (0,5 Mill.) verlagern pro Jahr ihren Wohnsitz von einem Mitgliedsstaat in den anderen. Dies erscheint als *quantité négligeable* z.B. im Vergleich zur Bundesrepublik oder zu den Vereinigten Staaten, wo jährlich 1 v.H. bzw. 3 v.H. der Einwohner von einem Bundesland bzw. -staat in ein(en) anderes(en) umziehen. Die tatsächliche Quell- und Zielstruktur der Arbeitskräftewanderungen innerhalb der EU entspricht auch nicht den theoretischen Vorstellungen; Quellländer sind vor allem Belgien, Frankreich, Italien und Großbritannien, Zielländer Deutschland, Luxemburg und Spanien.

Mit einem Blick auf die innerhalb der EU aus verschiedenen gesellschaftlichen, kul-

turellen und vor allem sprachlichen Gründen – trotz Freizügigkeit der EU-Arbeitnehmer seit 20 Jahren – noch immer relativ *geringe Arbeitsmobilität* ist somit festzustellen unterschiedlich „generösen“ Sozialsysteme in den einzelnen EU-Staaten haben offensichtlich bisher noch keine entsprechenden Wanderungsbewegungen ausgelöst; die Bedeutung der bestehenden Barrieren dürfte auch für die absehbare Zukunft, wenn überhaupt, nur geringfügig abnehmen, so dass auch aus diesem Grund eine Koordinierung oder gar Harmonisierung der Sozialpolitiken im Sinne einer „Sozialunion“ nicht vorrangig erscheint.

Fazit: Es geht auch ohne Steuer- und Sozialunion

Die empirische Analyse macht deutlich, dass die Konvergenz der europäischen *Steuerpolitiken* und -systeme in den vergangenen zwei bis drei Dekaden erheblich war und dass insoweit gegenwärtig steuerlich bedingte, „unvertretbare“ *Wettbewerbsverzerrungen* im allgemeinen *nicht* festzustellen sind. Letzteres gilt auch grundsätzlich für die *Sozialpolitiken* und -abgaben, die zwar europaweit wesentlich stärker differieren, die sich aber i.d.R. zusammen mit den anderen Arbeitskosten, insbesondere den Tariflöhnen, innerhalb der von der jeweiligen Produktivität vorgegebenen Grenzen bewegen und insofern *kosten- und wettbewerbsneutral* sind. Insoweit haben die unterschiedlichen *Sozialleistungsniveaus* in der EU zusammen mit den erheblich divergierenden *Finanzierungsstrukturen* offenbar bisher zu keinen Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften i.S. eines *benefit-shopping* geführt. Die aufgezeigte Entwicklung, die vor allem in den vergange-

**Die Landeszentrale ist eine
Bildungseinrichtung des Landes
Baden-Württemberg.**

1. Wir erfüllen einen öffentlichen Auftrag. Politische Bildung ist eine Bringschuld des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern.
2. Wir erfüllen diesen Auftrag partnerschaftlich mit anderen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen.
3. Wir sind die zentrale Dienstleistungs- und Service-Einrichtung für die politische Bildung in Baden-Württemberg.
4. Wir sind Bestandteil der politischen Kultur und leisten einen Beitrag zur Sicherung der freiheitlichen und demokratischen Zukunft unseres Landes.
5. Wir sind Garant für Pluralität, Ausgewogenheit und Qualität in der politischen Bildung.

**Die Landeszentrale ist eine Service-
Stelle für alle Bürgerinnen und Bürger.**

6. Wir bieten Information und Orientierung für die Meinungs- und Urteilsbildung in einer komplizierter werdenden Welt. Wir bieten Beratung und Unterstützung in Fragen der politischen Bildung.
7. Wir haben ein breites Angebot an Veranstaltungen und Publikationen. Wir entwickeln und verbreiten es allein und zusammen mit unseren Partnern.
8. Wir richten unser Angebot an alle Bürgerinnen und Bürger des Landes. In ihrer Vermittler-Rolle sprechen wir Multiplikatorinnen und Multiplikatoren besonders an.
9. Wir wollen noch mehr Menschen für bürgerschaftliches und politisches Engagement gewinnen. Deshalb entwickeln wir unser Angebot ständig weiter und erproben neue Wege und Methoden der politischen Bildung.
10. Wir wissen, dass unsere Angebote einen überzeugenden praktischen Nutzwert haben müssen.

**Die Landeszentrale ist ein Forum
für Menschen und Themen.**

11. Wir stehen für Kontinuität in der Behandlung politischer Grundfragen und vertreten offensiv die Idee der Freiheit und der Demokratie.
12. Wir sind zukunftsorientiert und greifen neue Entwicklungen in Politik und Gesellschaft auf.
13. Wir sind offen gegenüber Menschen und Themen und treten für Akzeptanz und Toleranz gegenüber ihren Positionen und Fragestellungen ein.
14. Wir setzen uns in unseren Angeboten und innerhalb der Landeszentrale für die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern ein.
15. Wir bieten Raum und Zeit für Gespräche, für Begegnungen und für kritisch-konstruktive Auseinandersetzungen. Die Leitmotive unserer Arbeit lauten „Horizonte erweitern“, „Brücken schlagen“ und „Mut proben“.

**Die Landeszentrale ist so gut wie
ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.**

16. Wir sind ein Team, in dem alle einen wichtigen Beitrag zum Gelingen des Ganzen leisten, ob in der Hauswirtschaft und Hausverwaltung unserer Tagungsstätte, im allgemeinen Verwaltungsbereich, in der Sachbearbeitung der Referate oder in der pädagogischen und publizistischen Referatsarbeit.
17. Wir garantieren inhaltliche Kompetenz und organisatorische Zuverlässigkeit. Wir sind selbstkritisch und unterziehen unsere Arbeit ständiger Überprüfung. Wir verbessern die Qualität unserer Arbeit durch ständige Fort- und Weiterbildung.
18. Wir begegnen unseren Kunden, Partnern und Gästen freundlich und zuvorkommend. Wir bearbeiten Anfragen, Bitten und Wünsche sachkundig, umsichtig und rasch. Wir sind kreativ und flexibel. Wir arbeiten wirtschaftlich, sparsam und umweltverträglich.
19. Wir legen Wert auf durchschaubare Arbeitsstrukturen, nachvollziehbare Arbeitsabläufe und klare Zuständigkeiten. Wir arbeiten bei Bedarf in Arbeits- und Projektgruppen zusammen und beziehen dabei alle betroffenen Kolleginnen und Kollegen mit ein. Wir geben den beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten die notwendigen Spielräume.
20. Wir reden offen miteinander und informieren uns gegenseitig so, dass alle ihre Aufgaben optimal erfüllen können. Unser Umgang untereinander ist von Kollegialität und Hilfsbereitschaft, von Freundlichkeit und Sachlichkeit sowie von Achtung und Respekt geprägt.

Seit dem 8. Juli 1999 verfügt die Landeszentrale über ein Leitbild, das einmütig in einer Personalversammlung verabschiedet wurde. Dieses Leitbild ist auf dem Hintergrund der Aufgabenstellung der Landeszentrale entwickelt worden, die in der Bekanntmachung der Landesregierung über die Errichtung einer Landeszentrale für politische Bildung definiert ist. Uns ist klar, dass wir mit dieser Veröffentlichung des Leitbilds den Maßstab liefern, mit dem die Qualität unserer Arbeit gemessen werden kann.

Siegfried Schiele, Direktor



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg



Globalisierung demokratiefeindlich?

Ein Tagungsbericht

Von Irmgard Hantsche und Michael Wehner

Demokratie und die Internationalisierung von Politik und Wirtschaft war das Thema einer internationalen Fachtagung, die vom 3. bis 8. Oktober 1999 im Haus auf der Alb der Landeszentrale für politische Bildung in Bad Urach stattfand. Mitveranstalter waren die Bundeszentrale für politische Bildung und das Center for Civic Education der USA. Der folgende Tagungsbericht wurde verfasst von Prof. Dr. Irmgard Hantsche, Universität Duisburg, und Dr. Michael Wehner, Landeszentrale Außenstelle Freiburg. Red.

„Internationalisierung“ oder „Globalisierung“?

Schon seit längerer Zeit wird intensiv über den Begriff Globalisierung und deren Auswirkungen diskutiert. Gerade und vor allem die politische Bildungsarbeit muß sich der Herausforderung stellen, welche Antworten sie auf die bei vielen Menschen Ängste auslösenden Fragen nach den Folgen der Globalisierung geben kann. Auf Einladung der Bundeszentrale für politische Bildung, der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und des Center for Civic Education (USA) diskutierten Experten, Hochschullehrende und politische Bildner aus Deutschland, Dänemark, Schweden, Italien und den USA eine Woche lang aus verschiedenen Blickwinkeln die Ursachen und Zusammenhänge dieser neuen (?) Form von „Internationalisierung“ in den 90er Jahren.

Obwohl die Tagung unter dem Motto „Demokratie und die Internationalisierung von Politik und Wirtschaft“ stand, wurde nie von *Internationalisierung* gesprochen, sondern immer von *Globalisierung*. Dies liegt wohl daran, dass das Wort *Globalisierung* seit einiger Zeit Konjunktur hat und in vielerlei Zusammenhängen benutzt wird, und zwar nicht nur in Bezug auf Politik und Wirtschaft. Dennoch scheint *Globalisierung* der weitergehende Begriff zu sein, indem er nicht wie das Wort *Internationalisierung* auf die feste Größe von Staaten und Völkern bezogen, sondern gewissermaßen grenzenlos ist. *Globalisierung* ist demzufolge ein eher schwammiger Begriff. Von daher ist es fraglich, ob dieser Begriff auf Dauer in der wissenschaftlichen Diskussion Bestand haben wird.

Gregor Walter (Universität Bremen) z.B. wollte *Globalisierung* durch den Begriff der *gesellschaftlichen Transaktionen* er-

setzt wissen. Mehrere nichtstaatliche Akteure interagieren über Handels-, Finanz-, Verkehrs- oder Kommunikationsströme. Allerdings besagt dies noch nichts über die Reichweite dieser Transaktionen; diese können sich durchaus auch innerhalb des nationalen Rahmens abspielen, also ohne internationale oder gar weltweite Ausdehnung. Zusätzlich führte Gregor Walter daher noch den Begriff der *Denationalisierung* ein, worunter er eine *Entgrenzung* oder einer *Entwichtigung* nationalstaatlicher Prinzipien und Grenzen verstand.

Drei Modelle internationalen Regierungshandelns

Hilfreich scheinen da die Einteilungskriterien von Volker Rittberger (Universität Tübingen) zu sein. Rittberger bezog in viel stärkerer Weise als Walter den Bereich des Staates ein und hob in seinem Vortrag auf internationales Regierungshandeln ab, für das er drei Modelle formulierte. Zwei davon verwarf er, nämlich erstens das Modell des *Weltstaates* als machtvolle zentrale Instanz. Dieser Weltstaat würde zur Beseitigung der souveränen Nationalstaaten führen und könnte zudem nur unter blutiger Gewaltanwendung eingerichtet werden. Nicht erstrebenswert ist auch das zweite Modell in der Form des *hegemonialen* Regierens, das von einer Hierarchie ausgeht und ebenfalls nicht ohne Gewalt, zumindest nicht ohne die überragende Dominanz eines Staates auskommt. Das dritte Modell hingegen hat die *horizontale Selbstkoordination* zur Grundlage und hebt die Selbstbestimmung der einzelnen Staaten nicht auf, wenngleich es ihre Freiheiten teilweise beschneidet. Diese Einschränkung zeigt sich im gelegentlich notwendigen Verzicht auf nationale Sonderinteressen. Dieses dritte Modell geht also von einer zwischenstaatlichen Norm- und Regeleinhaltung aus. Kurzfristig mag sich dies für den jeweiligen Staat nachteilig auswirken, langfristig scheinen die positiven Effekte zu überwiegen, und an den Erfolgen partizipieren alle beteiligten Staaten. Nur dieses Verhalten legt die Grundlage für langdauernde internationale Kooperationen und schafft eine Vertrauensbasis, auf der allein Zusammenarbeit und Partnerschaft möglich sind. Dass auch dieses Modell Nachteile hat, führte Rittberger ebenfalls aus. So verlieren z.B. nationale Regierungen an Bedeutung, und die Mitbestimmungs-

möglichkeiten der Bürger in den einzelnen Staaten könnten sich durch internationale Abmachungen und Bindungen verringern, was zur Aushöhlung des Demokratieverständnisses führen würde.

Setzt Demokratie überschaubare Einheiten voraus?

Damit stellt sich die Frage nach dem Zusammenhang von Demokratie und Globalisierung. Setzt Demokratie nicht überschaubare Einheiten voraus, wie erst der Nationalstaat sie ermöglicht? Kann es insofern den „Weltbürger“ überhaupt geben? Will Harris (University of Pennsylvania, Philadelphia) verneinte diese Frage und sagte: „To be a ‚citizen‘ of the world, is to be no citizen at all – if citizenship pertains to membership in a polity.“ Je größer die Einheit ist, um so geringer werden die politischen Einflussmöglichkeiten des Einzelnen. Wo bleiben dann aber die rationalen und emotionalen Bindungen des Staatsbürgers zu den jeweiligen Grundlagen der Demokratie? Will Harris hat sehr deutlich zum Ausdruck gebracht, dass es nicht reicht, sich an die Verfassung gebunden zu fühlen, sich ihr also passiv zu unterwerfen; vielmehr sei es notwendig, *aktiv* für sie einzutreten. Dies scheint auf globaler Ebene jedoch kaum möglich zu sein. Wer einem globalen Konstitutionalismus und einem einheitlichen demokratischen System das Wort redet, scheint es sich zu einfach zu machen. Selbst der augenblickliche Enthusiasmus für ein globales ökonomisches System darf darüber nicht hinwegtäuschen. Die globale Ökonomie funktioniert weitgehend, die universelle Demokratie muß erst geschaffen werden.

Demokratiefördernde Auswirkungen von Globalisierung

Robert Schadler (President of Educational Enrichments, Washington) stellte seinen Vortrag unter das Thema „Why walls, borders, as well as non-walls and non-borders, have two sides or why globalization is good and bad“. Und auch er bezweifelte, dass es legitim und möglich sei, die Demokratie auf globaler Basis zu schützen oder einzurichten. Seiner Ansicht nach sind Grenzen unter Umständen hilfreich für den Bestand von Demokratien, wie sie überhaupt nicht nur Trennung bewirken, sondern auch Schutz bieten. Und da Demokratie fast immer auch ein geographisch, vielleicht sollte man besser sagen: ein regional bestimmtes Konzept ist, bedarf sie fester Abgrenzungen – und sei es nur, um die Wählerschaft zu definieren. Es wäre allerdings falsch, aus diesen Überlegungen abzuleiten, Globalisierung sei generell demokratiefeindlich. Der Austausch von Informationen und Meinungen, wie sie unter anderem das *Internet* ermöglicht, kann die Entwicklung der Demokratie in totalitären Staaten fördern. Wie sonst ist zum Beispiel der Versuch Chinas zu verstehen, den elektronischen Datenfluss zu kontrollieren und zu beschränken. Die Intensivierung von Handelsströmen, und zwar bezogen auf Waren wie Kapital, kann sich ebenfalls

stabilisierend auf die Ausbildung oder den Erhalt demokratischer Strukturen auswirken, wie die jungen osteuropäischen Demokratien belegen. Trotz aller Missbräuche durch staatliche Institutionen oder gesellschaftliche Gruppen in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion besteht Einigkeit darüber, dass eine Unterbindung der westlichen Kapitalströme und Wirtschaftshilfen äußerst negative Auswirkungen für den Aufbau eines demokratischen Systems in diesen Staaten haben würde.

Die Bedeutung internationaler Wirtschaftsverflechtungen

Besonders im wirtschaftlichen Bereich scheint der Vorgang der Globalisierung von besonderer Bedeutung zu sein. *Ralph E. Ancil* (Director of the Wilhelm Roepke Institute, Steubenville) unterschied in seinem Vortrag die globalen, regionalen und lokalen Aspekte der Globalisierung. Für den globalen Bereich sah er als den bedeutendsten Faktor die allumfassende Technisierung an, die seiner Ansicht nach zu einer zunehmenden Uniformität auf vielen Gebieten führt, er hob aber unter anderem auch die Gefahr der sozialen Destabilisierung durch den Verlust kultureller Identität hervor. Nach *Ancil* sollten zivilisierte Kulturen verhindern, dass die fortschreitende Kommerzialisierung des Lebens unser Denken und die Unternehmen zu sehr unser politisches Handeln bestimmen.

In den öffentlichen Diskussionen entsteht oft der Eindruck, Unternehmen würden zu *Global Players*, um überleben zu können. *Roland Döhrn* vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in Essen untersuchte die Frage, welche Unternehmen „globalisieren“. Er listete dabei eine Reihe von Vorteilen auf, die Firmen zu Investitionen im Ausland anregen, hob aber auch hervor, dass die meisten Investitionen nicht „weltweit“, sondern eher im Bereich von Nachbarstaaten erfolgen. Erfolgreich sind derartige Aktivitäten meist nur, wenn sie von einer Position der Stärke aus erfolgen und die Produktion im Ausland nicht nur deswegen erfolgt, um Lohnkosten zu senken.

Ein äußerst eindrucksvolles und anschauliches Beispiel für internationale industrielle Verflechtungen bot ein Besuch bei *Daimler-Chrysler* in Stuttgart-Möhringen. Für die Firmenvertreter und ihr Handeln gilt natürlich der Primat der Ökonomie vor der Politik. Interessant war aber, dass im Vortrag des „chief economist“ *Peter R. Puf* auch politische Aspekte bedacht wurden. Politische Stabilität und damit die Verlässlichkeit eines Staates und seiner Regierung wurden dabei als wesentliche Elemente für ein im Ausland investierendes Unternehmen genannt; sie genießen höchste Priorität. Die Funktionsfähigkeit einer Demokratie ist somit ein hoch zu bewertender positiver Standortfaktor. Andererseits wird von Industrieunternehmen wie *Daimler-Chrysler* auch betont, dass ihre Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Ausbildung von Arbeitern und die Organisation der Produktion in Entwicklungs- oder in Schwellenländern auch dabei helfen, Grundlagen für

demokratische Strukturen in diesen Staaten zu legen. Wichtig für die Beurteilung einer ausschließlich unternehmerischen Sichtweise ist aber sicherlich auch das Eingeständnis, dass ein Industrieunternehmen es sich schon aus Imagegründen gar nicht leisten könne, undemokratische Regimes zu unterstützen.

Eine Chance für Entwicklungsländer?

Eingehender reflektiert wurden globale Wirtschaftsverflechtungen durch *Stefan A. Schirm* von der Universität Stuttgart, der seinen Vortrag unter die Frage stellte, ob Globalisierung eine Chance für Entwicklungsländer sei. Seine Ausführungen machten deutlich, dass eine eindeutige Antwort nicht möglich ist, dass das Ergebnis von Erfolg oder Misserfolg vielmehr abhängig ist von bestimmten Voraussetzungen, die der jeweilige Staat schaffen muss, was ein weiteres Indiz dafür ist, wie wichtig auch in einer durch Globalisierung gekennzeichneten Zeit der Nationalstaat bleibt. Zu den wichtigsten Voraussetzungen, die Entwicklungsfortschritte durch Globalisierung ermöglichen, zählte *Stefan Schirm* neben Stabilität, Offenheit, geringem Staatsinterventionismus, Rechtssicherheit und Monopolen auch die Bildung und Ausbildung, wobei gerade auch die Grundausbildung der Masse der Bevölkerung gemeint ist und nicht nur die Heranbildung von spezialisierten Eliten.

Die Bedeutung der elektronischen Medien

Dass bei dieser Konferenz, die ja unter der Federführung der *Bundeszentrale für politische Bildung*, der *Landeszentrale Baden-Württemberg* und des *Center for Civic Education* stand, auch immer wieder das Problem der Erziehung und der politischen Bildung im globalen Zusammenhang reflektiert wurde, ist evident. Hierbei gilt der Frage nach den Einflüssen der Medien besondere Aufmerksamkeit. Der Vortrag von *Bert Hauser* (Südwestrundfunk Stuttgart) reflektierte die Verantwortung von Journalisten bei der Vermittlung von politischen Sachverhalten. Inwiefern das öffentlich-rechtliche Fernsehen in Deutschland mit seinem Bildungs- und Kulturauftrag die Jugend überhaupt noch erreicht, blieb allerdings offen. Die Zielsetzung der Fernseh- und Radio-Sender in den USA ist hingegen mehr oder weniger auf Gewinnmaximierung und Einschaltquoten ausgerichtet. Dies hat schwerwiegende Konsequenzen für die politische Prägung der Bürger. *Diana Owen* (Georgetown University, Washington) untersuchte in ihrem Beitrag die Bedeutung der elektronischen Medien in Bezug auf die Entwicklung demokratischer Einstellungen. Insgesamt ist das Interesse und der Einfluss politikrelevanter Sendungen beim Gros der Bevölkerung anscheinend gering; vielfach wird sogar eine negative Einstellung vermittelt, nicht nur weil die Träger der Politik unglaubwürdig erscheinen, sondern weil die Sendungen sich nicht ausreichend um eine informative und ausgewogene Darstellung bemühen. Im übrigen interessieren sich für politische

Medienformate vor allem die sozialen Schichten, die intellektuell, sozial und/oder wirtschaftlich gesehen eher zu den Eliten gehören.

Bezeichnend war, dass *Margaret Branson* (Center for Civic Education, Calabasas) in ihrem Vortrag generalisierend sagte, dass die Amerikaner der internationalen Berichterstattung in den elektronischen Medien zu wenig Aufmerksamkeit schenken. Die technische Revolution mit ihren globalen Auswirkungen hat eben nicht zu einer Annäherung der sozialen Schichten geführt, sondern vergrößert die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Unterschiede. Um die Demokratie zu fördern, ist es aber besonders wichtig, die Menschen mit Informationen außerhalb ihrer abgeschotteten Bereiche und segmentierten Interessen anzusprechen. Dies kann vielleicht doch auch mit Hilfe der technischen Mittel geschehen, die uns das Multi-Mediabusiness unserer Tage zur Verfügung stellt.

Dieser Zusammenhang bietet der politischen Bildung einen wichtigen Ansatzpunkt. Die technische und ökonomische Globalisierung hat ihr neue Möglichkeiten an die Hand gegeben, und es ist unsere Aufgabe, diese Chance zu nutzen. Es wäre ein wichtiges Ziel für die Einrichtungen, die sich mit politischer Bildungsarbeit beschäftigen, diesen Fragen weiter nachzugehen und konkrete Vorschläge zu entwickeln, wie die modernen elektronischen Medien für eine Stärkung des demokratischen Engagements der Staatsbürger eingesetzt werden können.

Folgen und Folgerungen für die politische Bildung

Ulrich Jäger vom Verein für Friedenspädagogik in Tübingen hat uns anhand der CD-Rom „Global Lernen: Lernen in Zeiten der Globalisierung“ Beispiele gegeben, wie mit modernen Medien die Erziehung zum Frieden gefördert werden kann. Welche Lernchancen der Einsatz von elektronischen Medien eröffnet, wurde am ersten Konferenztag von *Michael Wehner* (Außenstelle Freiburg der Landeszentrale) mit seinem anschaulichen und informativen Vortrag über Baden-Württemberg demonstriert.

Bei einer weiteren Konferenz sollte demzufolge auf den stärker theoretisch orientierten Überlegungen dieser Tagung aufgebaut werden und im internationalen Gedankenaustausch vorliegendes Material intensiv gesichtet und bewertet werden, um im Anschluss daran ganz konkrete Vorschläge zu entwickeln, wie man elektronische Medien und Printmedien in unserer globalisierten Welt (dieser Ausdruck ist nur ein formaler Gegensatz) einsetzen kann, um Demokratie und Frieden in der Welt zu befördern.

Eingebunden werden sollten in diese Aktivitäten nicht nur das Center for Civic Education und die Bundeszentrale für politische Bildung wie die Landeszentralen, sondern auch Verlage und Firmen bzw. Institutionen, die sich auf die Produktion von Unterrichts- und Seminarmaterialien spezialisiert haben. Dabei sollte aber auch Material betrachtet werden, das nicht aus-

drücklich für die politische Bildung konzipiert worden ist. Denn Jugendliche wie Erwachsene werden durch das Angebot der kommerziellen Medien wie zum Beispiel den Produktionen der privaten Fernsehsender vielleicht stärker beeinflusst als durch „offizielle Lehrmaterialien“. Und lehrreich im Hinblick auf die Fragen, wie man sein Publikum interessiert oder wie komplexe Themen verständlich aufbereitet werden können, sind solche Medienanalysen allemal.

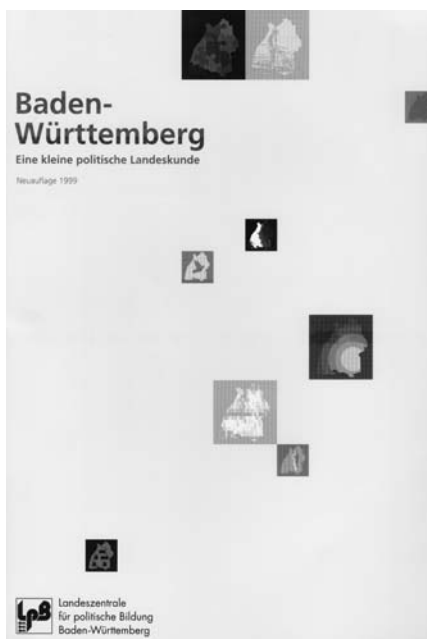
Es ist also nicht nur der didaktische Aspekt der politischen Bildung, der uns interessieren sollte, sondern auch der methodische; das heißt, neben dem „Was“ und „Wozu“

müssen wir auch das „Wie“ in den Blick nehmen. Hierbei können gerade die elektronischen Medien eine große Rolle spielen; und dieser Aspekt der Internationalisierung kann uns lehren, über unseren eigenen Tellerrand hinauszublicken.

Aus diesem Grunde sind auch Tagungen, die einerseits informations- und andererseits dialogorientiert sind, eine notwendige und effektive Form globaler politischer Bildungsarbeit, die Synergieeffekte und Vernetzungen ermöglicht. Und bei der Durchführung internationaler Konferenzen und Seminare sind die amerikanischen Partner uns Europäern einen Schritt voraus. Es sollte uns zu denken geben,

dass die USA und nicht Deutschland in den jungen osteuropäischen Demokratien Hauptansprechpartner für politische Bildung sind und auch beträchtliche Mittel für diese Bildungsmaßnahmen über das State Department bereitstellen. Die Verankerung in den Regionen der jeweiligen Bundesländer darf nicht dazu führen, dass die Landeszentralen im Zeitalter von Globalisierung und weltweiter Vernetzung sich ausschließlich mit landespolitischen Fragen beschäftigen.

Um diese Qualitäts- und Ergebnissicherung zu institutionalisieren, erscheint eine Fortsetzung im Jahr 2000 sinnvoll.



(Fast) alles,

was Sie immer schon über Baden-Württemberg wissen wollten, finden Sie im neuesten Produkt der Landeszentrale für politische Bildung:

„Baden-Württemberg Eine kleine politische Landeskunde“

Erstmals erschien diese Publikation 1991, dann in aktualisierter Auflage 1993. Nun endlich in völlig überarbeiteter Neuaufgabe 1999. Konzeption und Aufbau sind gleich geblieben, das Layout wurde modernisiert.

Thematisch reicht der Bogen von Geografie und Geschichte über Wirtschaft und Umwelt bis hin zu Wissenschaft und Kunst. Den breitesten Raum nehmen naturgemäß die Informationen über Politik in Baden-Württemberg ein, von der Verfassung und den Institutionen, Wahlen und Parteien über Kommunalpolitik und Medien bis hin zur Europäischen Union.

Die Publikation ist reich bebildert, wobei die Abbildungen selbst auch Informationsträger seien sollen – anschaulich und schön, eine Verführung zum drin Blättern und sich Festlesen.

Die Broschüre von 110 Seiten im Din-A 4 Format ist zu erhalten gegen eine Schutzgebühr von DM 5,-, zuzüglich Versandkosten. (Bestellungen bitte schriftlich oder per Fax, Sie können aber auch der Zentrale in Stuttgart oder unseren Außenstellen einen Besuch abstatten.)

Beachten Sie bitte, dass die Landeszentrale Einiges zu bieten hat, das Sie jeweils gegen eine Schutzgebühr beziehen können: Das „Taschenbuch Baden-Württemberg“ (DM 10,-), den neu erschienenen Band unserer Landeskundlichen Reihe „Kommunalpolitik in Baden-Württemberg“ (DM 20,-) oder auch eine breite Palette von Spielen.

Im Dezember 1999 erscheint in

in völlig überarbeiteter und erweiterter 3. Auflage der Band

„Kommunalpolitik in Baden-Württemberg“

in unserer Reihe „Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs“.

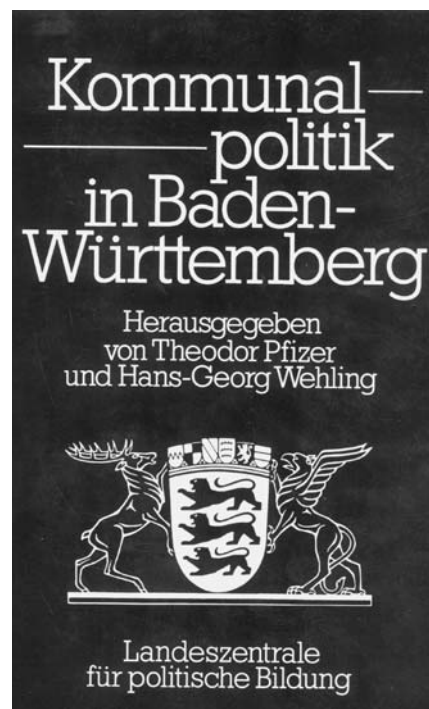
Auf insgesamt 368 Seiten enthält der Band folgende Beiträge:

Die Gemeinden und ihre Aufgaben – Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung im deutschen Südwesten – Das Kommunalrecht in Baden-Württemberg – Kommunale Finanzpolitik – Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten – Elemente direkter Demokratie: Bürgerbegehren und Bürgerbescheid – Der Bürger – Der Gemeinderat – Der Bürgermeister – Parteien und Vereine – Frauen in der Kommunalpolitik – Ortschafts- und Bezirksverfassung – Der Landkreis – Presse und kommunale Öffentlichkeit – Kommunale Wohnungspolitik – Kommunalpolitik als Stadt- und Dorfgestaltung – Kommunale Umweltpolitik – Kommunale Kulturpolitik – Bibliografie

Die Autoren stammen sowohl aus der Wissenschaft als auch aus der kommunalen Praxis. Wir haben wie immer Wert darauf gelegt, dass die Beiträge gut verständlich geschrieben sind.

Unentbehrlich ist dieser Band für alle, die in der Kommunalpolitik tätig sind, in Rat oder Verwaltung, in den Massenmedien. Wichtig ist diese Neuerscheinung für Gemeinschaftskundelehrer oder eben für interessierte Bürgerinnen und Bürger.

Erhältlich ist der Band gegen eine Schutzgebühr von DM 20,- (zuzüglich Versandkosten innerhalb Baden-Württemberg) bei der Landeszentrale in Stuttgart (bitte schriftlich oder per Fax) oder ihren Außenstellen. Die Buchhandelsausgabe erscheint im Verlag W. Kohlhammer Stuttgart. Als Ergänzung bietet sich das „Taschenbuch Baden-Württemberg“ an, mit seinen Texten, Übersichten, Statistiken und darstellenden Beiträgen, das ebenfalls bei der Landeszentrale zu erhalten ist: gegen eine Schutzgebühr von DM 10,-; außerhalb Baden-Württembergs DM 20,- (zuzüglich Versandkosten).



Ein Quiz zur Kommunalwahl

Die Kommunalwahlen sind vorbei, die neuen Gemeinde- und Kreisräte bestellt. Mit der Wahlbeteiligung allerdings können politische Bildner nicht zufrieden sein, auch wenn das Bemühen allein schon zählt, das Thema Kommunalwahlen mit Hilfe der Tageszeitung in das Bewußtsein der Menschen zu „hieven“.

In einer groß angelegten „Informations-offensive“ versuchten die Badische Zeitung in ihrer Gesamtausgabe mit ca. 500000 Leserinnen und Lesern und die Außenstelle Freiburg der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg über die Gemeinderats- und Kreistagswahlen zu informieren, sie über Funktionen und Formen des baden-württembergischen Kommunalwahlrechts aufzuklären, die Leser über Neuerungen (z.B. die Teilnahme von EU-Bürgern an den Wahlen) und Besonderheiten (z.B. die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens) zu unterrichten, sie für mögliche Probleme (z.B. unechte Teilortswahl, Wahrnehmung von Kreistagsmandaten

durch Bürgermeister) zu sensibilisieren und sie zur Stimmabgabe zu motivieren. Mit Hilfe erklärender Artikel, Hintergrundberichten, Interviews und eines täglich erscheinenden Wahlquiz sollten mehrere unterschiedliche Zugänge die komplexen kommunalpolitischen Themen für den Leser erschließen.

An dem Quiz, das gemeinsam von der Redaktion der Badischen Zeitung und der Landeszentrale für politische Bildung, Außenstelle Freiburg, zusammengestellt wurde, haben 720 Leserinnen und Leser teilgenommen und die bisweilen auch tückischen und schwierigen Fragen richtig beantwortet. Und noch erstaunlicher: nur 105 der Teilnehmer haben die Fragen falsch beantwortet. Viele Leser haben mehrere Fragen beantwortet, manche auch zu den Fragen mehrere Antworten geschickt – in der Hoffnung, dass wenigstens eine richtig ist. Unter den Teilnehmern war auch eine Schulklasse eines Freiburger Gymnasiums. Beide Veranstalter haben zu den 23 Fragen auch Preise ge-

stiftet: die Landeszentrale je 23 Exemplare des Taschenbuchs Baden-Württemberg, die Badische Zeitung je 23 Uhren.

So erfreut Badische Zeitung und die Außenstelle Freiburg über die Beteiligung der Leser am Quiz waren, so wenig zufrieden können beide „Bildungseinrichtungen“ mit dem gesamten Verlauf der diesjährigen Kommunalwahlen sein. Die Erfahrung in Baden-Württemberg zeigt, daß die Bürgerinnen und Bürger der „Politik vor der Haustüre“ immer weniger Interesse entgegenbringen. Wie die Wahl funktioniert, wer da was zu sagen hat und warum, wissen nach wie vor zu wenig. Und daß am Ende die Wahlbeteiligung in vielen Gemeinden unter 50% lag, kann für die politische Bildung und den politischen Journalismus in ganz Baden-Württemberg bedeuten, nicht weniger, sondern noch mehr über die Bedeutung und die Notwendigkeit des demokratischen Engagements zu berichten und sich noch mehr Ideen einfallen zu lassen, wie schwierige Themen in den Medien aufbereitet und den Bürgern anschaulich und verständlich vermittelt werden können, um sie zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu ermuntern.

An den Initiativen der Badischen Zeitung und der Außenstelle Freiburg kann es zumindest bei den diesjährigen Kommunalwahlen nicht gelegen haben...

*Bernd Serger, Badische Zeitung, Freiburg
Michael Wehner, Außenstelle Freiburg*

Zum Tod von Sonja Schmid-Burgk

Die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg trauert um Dr. phil. Sonja Schmid-Burgk. Bis 1976 war sie Leiterin der Außenstelle Freiburg der Landeszentrale. Den Anfang zeitlich zu fixieren, fällt schwer. Denn die Anfänge politischer Bildung im öffentlichen Auftrag fallen in eine Zeit, als man es noch für möglich – und für geboten – hielt, staatsfern politische Bildung zu organisieren. Das geschah in Freiburg in Gestalt der „Gesellschaft für Bürgerrechte“, die dann nach der Gründung des Landes Baden-Württemberg in die „Arbeitsgemeinschaft DER BÜRGER IM STAAT e.V.“ überging, der Vorgängerorganisation der Landeszentrale. Seit 1956 war Sonja Schmid-Burgk Geschäftsführerin von deren Zweigstelle in Freiburg – streng darauf bedacht, die Eigenständigkeit zu wahren wie auch die zivilgesellschaftlichen Anfänge weiterhin sichtbar werden zu lassen. Eine Fülle von Aktivitäten entfaltete sie hier, die nicht zuletzt dem Ziel dienten, zivilgesellschaftliche Strukturen zu bilden und auf diese Weise Menschen – insbesondere auch junge Menschen – an die Politik, Kommunalpolitik eingeschlossen, heranzuführen. So wurden beispielsweise überall in Südbaden Jugendforen gegründet, bei denen sie auf die eigene Organisationsfähigkeit der Jugendlichen vor Ort vertraute. Das konnte nicht ohne Konflikte abgehen, zumal in den Zeiten des Jugendprotestes, was Sonja Schmid-Burgk als durch und



Dr. Sonja Schmid-Burgk bei ihrem 80. Geburtstag im Historischen Ratssaal der Stadt Freiburg, die Glückwünsche von OB Rolf Böhme und vom stellvertretenden Regierungspräsidenten entgegennehmend.

durch liberale Frau in Kauf genommen hat. Eine glückliche Hand hatte sie bei der Rekrutierung von Referenten, ihre „Zöglinge“ sitzen überall, bis hin in die Landeszentralen von Hessen und Nordrhein-Westfalen. „Runde“ Geburtstage haben ihre Bedeutung immer wieder sichtbar gemacht.

Geboren wurde sie am 30. Mai 1911 in Frankfurt am Main als Tochter eines Chemikers. Ihr Studium der Geschichte in Frankfurt, Berlin, Lausanne und Leipzig schloß sie mit der Promotion ab. In Berlin ausgebombt, der Mann im Krieg vermisst, zog sie mit einjähriger Tochter nach Freiburg in das Haus ihres Vaters, arbeitete in der Jugendzeitung „Der Fahrmann“ des Herder Verlages. Zum Herder Verlag kehrte sie dann auch im Ruhestand zurück, indem sie dort der zeitgeschichtlichen Taschenbuchreihe 15 Jahre lang das Profil gab.

Sonja Schmid-Burgk engagierte sich besonders in der Europa-Bewegung und – natürlich, möchte man fast sagen – in der Frauenbewegung. So gehörte sie 1947 zu den Gründungsmitgliedern des Freiburger Frauenrings, 1961 bis 1970 war sie Vorsitzende des Landesverbandes Baden, 1973 bis 1976 stellvertretende Bundesvorsitzende und mehr als 20 Jahre Beobachterin beim Europarat. Dem Kuratorium des Carl-Schurz-Hauses gehörte sie über viele Jahre an. Engagiert war sie auch in der Badischen Narrenzunft, sie gründete dort – als Gegenstück zum männlich dominierten Elferrat – einen weiblichen Elferrat.

Am 28. Oktober diesen Jahres starb Dr. phil. Sonja Schmid-Burgk in Freiburg, die große alte Dame der politischen Bildung in Baden-Württemberg.

Hans-Georg Wehling

Die 23 Quizfragen und ...

1. Wie viele selbständige Gemeinden gibt es in Baden-Württemberg?
2. Die unechte Teilortswahl gibt es...
3. Auf welcher Grundlage steht das kommunale Verfassungssystem in Südbaden?
4. Der Landrat eines Landkreises wird gewählt ...
5. Die Anzahl der Sitze im Gemeinderat hängt ab von ...
6. Wie groß darf/muß ein Gemeinderat sein ?
7. Wie lange muß man mindestens in einer Gemeinde gewohnt haben, um bei der Gemeinderatswahl stimmberechtigt zu sein ?
8. Wer kontrolliert bei einem Stadtkreis wie Freiburg, ob der Haushalt ordentlich finanziert ist?
9. Darf der Bürgermeister als Vorsitzender des Gemeinderats mitstimmen ?
10. Was macht ein Erster Landesbeamter im Landkreis ?
11. Wann darf sich eine Stadt Große Kreisstadt nennen ?
12. Wer darf die Polizeistunde in den Lokalen der Gemeinde hinausschieben?
13. Neben dem Haushalt ist in den Gemeinden ein Nachtragshaushalt fällig, wenn ...
14. Nach welchem Auszählverfahren werden die Mandate im Gemeinderat, Ortschaftsrat und Kreistag verteilt?
15. Einen Ältestenrat des Gemeinderats gibt es in den Gemeinden, in denen...
16. Dürfen Bürgermeister, für deren Gemeinde der Landkreis und damit auch der Landrat die Rechtsaufsicht hat, an der Wahl des Landrats teilnehmen ?
17. Welche Steuereinnahmen stehen zu hundert Prozent der Gemeinde zu ?
18. Ein Bürger kann die Wahl in den Gemeinderat, Ortschaftsrat oder Kreistag ablehnen oder aus dem Gremium ausscheiden, wenn er ...
19. Wie kann ein Gemeinderatsbeschluss außer Kraft gesetzt werden ?
20. Dürfen Bedienstete der Gemeindeverwaltung auch in den Gemeinderat gewählt werden ?
21. Wie viele Kandidatinnen und Kandidaten darf die Liste für die Kreistagswahl umfassen ?
22. Nicht nur der Bürgermeister, auch Stadträte können – unter Angabe des Verhandlungsgegenstands – dafür sorgen, dass der Gemeinderat unverzüglich einzuberufen ist. Wie viele Stadträte müssen dies beantragen?
23. „Das Hauptorgan der Gemeinde“ ist laut Gemeindeordnung Baden-Württemberg...

.... die 23 Antworten

1. 1111 (wobei auch 1110 richtig gewesen wäre, da der Gutsbezirk Münsingen auf der Schwäbischen Alb keine selbständige Gemeinde ist.)
2. ... dort, wo den Ortsteilen oder Stadtteilen Mandate im Gemeinderat garantiert sind.
3. ... der Süddeutschen Ratsverfassung.
4. ... vom Kreistag in geheimer Wahl.
5. ... der Zahl der Einwohner.
6. ... mindestens 8 Sitze, höchstens 60 Sitze.
7. ... drei Monate.
8. ... das Regierungspräsidium.
9. ... ja.
10. ... Er ist der ständige allgemeine Stellvertreter des Landrats.
11. ... wenn die Einwohnerzahl 20 000 überschreitet und die Landesregierung dem Antrag stattgibt.
12. ... der Bürgermeister, aber auch seine Stellvertreter, wenn der Bürgermeister nicht erreichbar ist.
13. ... ein erheblicher Fehlbetrag im Haushalt entstehen würde, der anders nicht ausgeglichen werden kann.
14. ... dem d'Hondt'schen.
15. ... der Gemeinderat ein solches Gremium zur Beratung des Bürgermeisters für geboten hält.
16. ... ja (wenn sie Mitglied des Kreistags sind).
17. ... die Hundesteuer.
18. ... ein geistliches Amt verwaltet.
19. ... durch die Rechtsaufsicht, durch ein Bürgerbegehren mit anschließendem erfolgreichem Bürgerentscheid, durch das Widerspruchs-Recht des Bürgermeisters.
20. ... nein (Ausnahmen: Gemeindearbeiter; Beamte und Angestellte können zwar gewählt werden, müssen aber bei der ersten Sitzung des Rats den Arbeitgeber gewechselt haben).
21. ... eineinhalb Mal so viele, wie Sitze zu vergeben sind.
22. ... ein Viertel des Gemeinderats.
23. ... der Gemeinderat (und nicht der Bürgermeister, wie etwa viele Quizteilnehmer vermutet haben).

Das *politische* Buch

Abgeordnete des badischen Landtags

Konrad Exner-Seemann
50 Jahre Grundgesetz
Vorläufer des Grundgesetzes,
Abgeordnete des badischen Landtages.
Verlag Braun, Karlsruhe, 1999
257 S.

Der Titel macht neugierig. Geht man doch im deutschen Südwesten vielfach davon aus, dass die deutsche Demokratie und damit die Grundlage des Grundgesetzes durch die über Jahrhunderte hinweg besonders ausgeprägten Freiheitsbewegungen in dieser Region Deutschlands das Rechts- bzw. Unrechtsbewusstsein besonders ausgeprägt ist. Leider wird der Leser des vorliegenden Buches in dieser Hoffnung getäuscht. Schon optisch und noch mehr inhaltlich passt manches nicht zusammen. Laut (Rück-)Umschlagtext will das Buch zum 50-jährigen Bestehen der Bundesrepublik Deutschland „über das Grundgesetz von 1949 und seine Änderungen“ informieren und Verbindungen herstellen „zu badischen Vorkämpfern einer demokratischen Verfassung“. Hierzu passt weder der offizielle Titel des Buches noch eine Abbildung von Konrad Adenauer auf der vorderen Umschlagseite so ganz.

In einer zweiseitigen Einführung beschreibt Konrad Exner-Seemann kurz, wie 1948 die West-Ministerpräsidenten einen „Parlamentarischen Rat“ als Vertretung der Länderparlamente und nicht eine Verfassungsgebende Nationalversammlung, wie es eigentlich Wunsch der Westalliierten war, zusammenriefen. Auch der Begriff „Grundgesetz“ anstelle von „Verfassung“ konnte durchgesetzt werden. Anschließend wird der Parlamentarische Rat mit seinen Ausschüssen und wichtigen Vertretern kurz beschrieben, wobei – nicht ganz nachvollziehbar – der zeitlich davorliegende Sachverständigenausschuss auf Herrenchiemsee an den Schluss der Einführung gerückt ist.

Auf etwa 25 Seiten geht der Autor auf die verschiedenen Abschnitte des Grundgesetzes im Einzelnen ein. Dabei wird jeweils der historische Hintergrund, die Veränderung im Lauf der Jahrzehnte wie auch die Bedeutung bei der Wiedervereinigung erläutert. Die Verabschiedung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat wird allerdings in einem zweiten Kapitel mit dem Titel „Verkündigung und Vorläufer des Grundgesetzes“ geschildert. Danach erwähnt der Autor in zwei Sätzen die Weimarer Verfassung von 1919 und die Reichsverfassung der Frankfurter Nationalversammlung von 1849. Anschließend geht er kurz auf die badische Verfassung von 1818 als einer der frühesten und freiheitlichsten Verfassungen in Deutschland ein. Bereits sie garantierte den badischen Untertanen staatsbürgerliche Grundrech-

te. Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts wurde die badische Verfassung in mehreren Schritten immer wieder demokratischer gestaltet.

Das Bundesverfassungsgericht wurde 1951 ganz bewusst nach Karlsruhe gelegt. Es sollte nicht am selben Ort sein wie die Bundesregierung, und in Karlsruhe befand sich bereits der Bundesgerichtshof. Aus der Tatsache, dass der Neubau des Bundesverfassungsgerichtes sich unmittelbar neben dem Karlsruher Schloß befindet, zieht der Autor eine Verbindung zwischen badischer Verfassung von 1818 und Bundesverfassungsgericht als „oberster Hüter der Verfassung“.

Im IV. Kapitel werden auf etwa 200 Seiten Leben und Werk einiger herausragender badischer Politiker als „Kämpfer einer demokratischen Verfassung“ beschrieben, über die Auswahlkriterien wird allerdings nichts mitgeteilt. Für jeden Politiker wird jeweils der Lebenslauf geschildert und in einem zweiten Teil seine Arbeit im badischen Landtag. Jeder Person ist zu Beginn des entsprechenden Kapitels – und nicht im allgemeinen Inhaltsverzeichnis vorne im Buch – eine eigene Inhaltsangabe beigefügt. Durch unterschiedliche Aufteilung und unterschiedliche Gestaltung der Schrift bekommt der Leser schon rein optisch den Eindruck, die Kapitel seien möglicherweise von unterschiedlichen Autoren. Insgesamt erweckt das Buch den Anschein, es sei etwas schnell zusammengeschrieben oder aus vorhandenen Teilen zusammengesetzt worden. Druckfehler kommen selbstverständlich in jedem Buch vor, wenn jedoch selbst der Name eines der fünf aufgeführten badischen Politiker auf Seite 139 zweimal unterschiedlich falsch geschrieben wird, zeugt dies nicht unbedingt von sorgfältiger Arbeit. Auch die Verwendung alter, heute diskriminierender Begriffe ohne Anführungszeichen berührt unangenehm. Die jeweilige Aufteilung in Sitzungsperioden des Landtages und darunter in Sachgebiete erscheint etwas merkwürdig. Auch ist die Reihenfolge der Unterkapitel nicht einheitlich. Die Beschreibung der Tätigkeit der einzelnen Abgeordneten ist wesentlich detaillierter (bis zu einzelnen Petitionen!) als es unter dem Stichwort „Vorläufer des Grundgesetzes“ eigentlich notwendig wäre.

Der SPD-Politiker Ludwig Marum (1882–1934) war im Ersten Weltkrieg und in der Weimarer Republik Abgeordneter des badischen Landtages. Im Mai 1933 wurde Marum zusammen mit Kollegen in einem offenen Wagen durch Karlsruhe transportiert und ins Konzentrationslager Kislau gebracht. Da er Jude war, wurde er nicht wie die anderen Genossen später wieder entlassen. Angeblich erhängte er sich im März 1934.

Josef Zieglmayer (1855–1928) war als Mitglied des Zentrums zunächst Bürger-

meister von Langenbrücken und Mitglied der Landwirtschaftskammer, später Landtagsabgeordneter von Bruchsal. Alle drei Ämter waren ehrenamtlich, so dass die Familie mit neun Kindern von der Landwirtschaft leben musste. Bei der Beschreibung seines Lebenslaufes disqualifiziert sich der Autor etwas, indem er als seine Quelle die Enkelin des Politikers als „Tochter des Schwiegersohnes ...“ angibt. Auch sonst sind die Schilderungen nicht ganz schlüssig. Bei der Tätigkeit Zieglmayers als Bürgermeister wird vor allem die Entwicklung des Wahlrechts beschrieben. Wie bei Marum wird auch hier die Landtagstätigkeit unterteilt. Hier zusätzlich beschrieben wird der 100. Geburtstag der badischen Verfassung am letzten Sitzungstag 1918 mit einer gemeinsamen Sitzung der beiden Kammern des badischen Landtages. Auch der Lebenslauf von Rupert Rohrhurst (1860–1952) aus Wittnau bei Freiburg ist etwas unübersichtlich aufgeteilt. Rohrhursts Besuch etlicher katholischer Schulen nutzt der Autor zu einer näheren Beschreibung der Geschichte der Konfessionsschulen in Baden. Leider ist dies im Inhaltsverzeichnis so nicht ersichtlich. Auch bei der Schilderung des Besuchs des Gymnasiums verliert sich der Autor in an sich interessante Ausführungen über die unterschiedlichen Möglichkeiten des Militärdienstes. Nach dem Studium der Theologie war Rohrhurst im Schuldienst, später als Leiter des Heidelberger Volksschulwesens tätig. Ab 1900 saß er als Abgeordneter der Nationalliberalen Partei im Badischen Landtag und war dort auch zeitweise Präsident und Vizepräsident. Wegen seiner ehrenamtlichen Tätigkeit, u.a. auch in der Stadtverordnetenversammlung wurde er zum 90. Geburtstag zum Heidelberger Ehrenbürger ernannt. Die Beschreibung der Tätigkeit Rohrhursts im badischen Landtag nutzt der Autor zum historischen Rückblick auf den Erlass der Verfassung sowie zur Beschreibung der Wahlen zum Parlament und der Entwicklung der Wahlkreise im Raum Heidelberg.

Auch Friedrich Weber (1866–1930) aus Durlach war sowohl zur Zeit der konstitutionellen Monarchie wie auch danach in der Weimarer Republik Abgeordneter der SPD im Badischen Landtag. Der Lebenslauf fällt mit weniger als einer Seite vergleichsweise kurz aus, und auch die Landtagstätigkeit umfaßt lediglich ca. 15 Seiten. Weber engagierte sich vor allem für seine Heimatstadt und seinen Wahlkreis.

Im Zusammenhang mit dem Lebenslauf des aus Oberschefflenz, Kreis Mosbach, stammenden konservativen Landtagsabgeordneten Johann Georg Banschbach (1853–?) geht Exner-Seemann näher auf die konservative Partei, das Verhältnis zwischen Erster und Zweiter Kammer und die Wahlen im Wahlkreis 70 ein. Banschbach saß von 1905 bis 1918 in der Zweiten Kammer des badischen Parlaments.

Die einseitige Zusammenfassung am Schluss des Buches betont noch einmal, wie sehr „badische Abgeordnete des frühen 20. Jahrhunderts ... in einer Vorstufe zur heutigen Demokratie mit der badischen Verfassungsurkunde“ versucht haben, „bürgernahe Politik zu betreiben“. Für jeden Politiker

wird die besondere Leistung hervorgehoben. Weimarer Verfassung, nationalsozialistische Diktatur und Grundgesetz werden mit jeweils einem Satz bewertet.

Bereits zum Abschluss des Vorwortes fordert der Autor, dass sein Werk „in den Bildungsstätten, vor allem aber in den Schulen Baden-Württembergs, Verbreitung finden“ sollte. Vom Titel her würde manches dafür sprechen, doch leider hält das Buch nicht, was der Titel verspricht. Besonders zu bedauern ist, dass wertvolle allgemeine Informationen über den badischen Landtag irgendwo zwischen der Alltagsarbeit eines einzelnen Abgeordneten gegeben werden und damit für einen interessierten Leser, der speziell dies wissen will, fast nicht auffindbar sind. Wer sich allerdings mit einem der fünf beschriebenen Landtagsabgeordneten speziell befassen will, für den wird das Buch interessant sein und mit den umfangreichen Quellen- und Literaturangaben wichtige Informationen geben.

Angelika Hauser-Hauswirth

Baden-Württemberg im Bild

Wolfgang Alber / Eckart Frahm /
Manfred Waßner
Baden-Württemberg
Kultur und Geschichte in Bildern
Konrad Theiss Verlag Stuttgart 1999,
160 Seiten mit über 200 meist farbigen
Abbildungen, DM 79,- (bis 31. 12. 1999:
DM 69,-)

„Kultur und Geschichte in Bildern“ will diese Neuerscheinung über Baden-Württemberg bieten, einen „anschaulichen Überblick“ über die Geschichte unseres Bundeslandes, auf 160 Seiten, mit mehr als 200 Abbildungen, die zumeist farbig sind. Um es gleich vorab zu sagen: Das Buch ist ein schönes Buch, voller ausdrucksstarker, klug ausgewählter, manchmal auch überraschender Bilder, die jeweils einen Teil der Aussage enthalten, eng verzahnt mit dem Text. Nebenbei bemerkt auch peinlich genau darauf bedacht, dass Baden und Württemberg auch in den Bildern gleichermaßen berücksichtigt werden. Hohenzollern wird mit seiner ansehnlichen Burg gleich auf dem Titel sichtbar.

Die Autoren haben eine klare Theorie für ihr Herangehen an die Geschichte Baden-Württembergs, legen sich Rechenschaft über ihr Vorgehen ab und versuchen das in ihrem Vorwort auch dem Leser gegenüber zu tun. Das Letzte gelingt allerdings nicht ganz, für den „normalen“ Leser ist die Begründung etwas schwierig zu lesen, für den „Kenner“ dagegen fällt sie zu knapp aus. Vor allem geht es nicht an, Fragen aufzuwerfen und sie dann nicht zu beantworten. Beispiel: „Wer aber sieht schon die hintergründig-symbolische Bedeutung einer geschälten Zitrone oder geöffneten Auster?“ (S. 10) Der Leser wartet vergeblich auf Antwort.

Das Buch ist angelegt zum darin Blättern und sich dann festzulesen. Das gelingt zweifellos. Darüber hinaus ist die Gliederung übersichtlich und nachvollziehbar, Zeitleisten erleichtern die Orientierung. Die Geschichte in Baden-Württemberg

von der Vor- und Frühgeschichte bis heute auf – kostengünstigen (= 10 Bögen) – 160 Seiten: Das ist schon ein schwieriges Unterfangen. Jeder, der ein knappes Buch für ein breites Publikum macht, kennt das Problem: Wie kann ich etwas kurz darstellen, ohne dass die Aussage schief oder gar falsch wird? Es ist gut, dass die Autoren den Mut aufgebracht haben, sich an dieses Problem zu wagen. Zumeist gelingt der Versuch, manchmal allerdings auch nicht. Wenn *Peter Blickle* als *der* Kenner von Bauernkrieg sowie sozialer und rechtlicher Stellung der Bauern im deutschen Südwesten die entsprechenden Passagen lesen würde, dürfte er wohl kaum zufrieden sein (Seine einschlägigen Veröffentlichungen fehlen im Literaturverzeichnis). Ähnlich geht es mir selbst bei Barock und Gegenreformation. Dass Hohenzollern seine Selbständigkeit „durch Einheirat in Napoleons Familie bewahren“ konnte (S. 84), ist nicht ganz richtig. Es war die enge Freundschaft von Fürstin Amalie Zephyrine von Hohenzollern-Sigmaringen zu Josephine Beauharnais, die Hohenzollern die Selbständigkeit retten half. Familiäre Bindungen kamen erst später hinzu.

Das Schlusswort mit der anspruchsvollen Überschrift „Zukunft“ besteht im Wesentlichen aus einem bekannten Bloch-Zitat, das zwar schön, aber im Kontext „Heimat“ schon etwas abgegriffen ist. Mit Baden-Württemberg hat das Zitat aber nichts unmittelbar zu tun, erst recht nichts mit dessen „Zukunft“!

Literaturverzeichnisse können dazu da sein, Rechenschaft abzulegen über den eigenen Wissensstand, die eigene Redlichkeit in Hinblick auf die benutzte Literatur zu dokumentieren, aber eben auch, dem Leser, den man neugierig gemacht hat, weiterzuhelfen. Die „Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs“ werden im Literaturverzeichnis genannt, summarisch unter L: „Landeszentrale“; ebenso dass inzwischen 27 Bände erschienen sind. Für den, der sich ausführlicher mit der Geschichte des Landes beschäftigen will, ist diese summarische Nennung allerdings wenig hilfreich, zumindest die Bände über Hohenlohe, Hohenzollern, Kurpfalz, Oberschwaben oder Südbaden hätten eigens genannt werden sollen, zumal die Autoren des Buches durchaus davon profitiert haben.

Nochmals: Insgesamt ein empfehlenswertes Buch, in dem zu blättern und zu lesen gleichermaßen Spaß macht.

Hans-Georg Wehling

Partnerregion Rhône-Alpes

Ernst Ulrich Große / Udo Kempf / Rudolf Michna
Rhône-Alpes
Eine europäische Region im Umbruch
(Studien des Frankreich-Zentrums der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Verlag Spitz, Berlin, 1998
290 S., DM 64,-

Am 9. September 1988 trafen sich die Präsidenten der Regionen Baden-Württemberg, Catalunya, Rhône-Alpes und Lom-

bardia in Stuttgart und unterzeichneten ein Abkommen zur wirtschaftlichen Kooperation, vor allem in den Bereichen Kunst, Kultur, Forschung, Technologie und Telekommunikation. Ziel der Zusammenarbeit ist es, die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Leistungsfähigkeit der vier Regionen zu fördern und einen wertvollen Beitrag zur Vereinigung Europas zu leisten sowie Ungleichgewichte zwischen Nord und Süd, West und Ost zu vermeiden.

1994 unterzeichneten die Präsidenten dieser vier Motoren für Europa in Barcelona eine Endresolution, in der sie ihre Zufriedenheit über die immer bedeutender werdende Rolle der Regionen innerhalb des europäischen Integrationsprozesses betonten. 1995 in Lyon wurde eine Resolution für eine europäische Strategie der Vier Motoren unterzeichnet, in der diese sich verpflichteten, konkrete „Antriebs“-Regionen innerhalb Europas zu werden und die Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaft über die Medien und bei den Institutionen der Europäischen Union zu bewerben und hervorzuheben. In ihrem letzten offiziellen Treffen, 1997 in Stuttgart, bereiteten die Präsidenten eine Resolution der Regionen als Partner der Europäischen Union vor.

Im Bewusstsein der Bevölkerung sind die baden-württembergischen Partnerregionen kaum verankert. Dies wird sich auch mit Erscheinen dieses Buches, das sich mit der Region Rhône-Alpes beschäftigt, nicht ändern. Bisher fehlte im deutschsprachigen Raum aber eine Hintergrundinformation, eine solide Studie zur zweitgrößten und nach der Île-de-France bevölkerungsreichsten Region Frankreichs. Diese Lücke sucht das Buch dreier Freiburger Frankreich-Kenner zu schließen: des Romani- sten *Große*, des Politologen *Kempf* und des Geographen *Michna*.

Die Regionalstudie ist in sieben Kapitel gegliedert und beginnt mit einem breiten historischen Rückblick auf die Geschichte der Region und einer Darstellung ihrer naturräumlichen Gegebenheiten.

Dann leiten drei gründliche Kapitel über zu den politischen Strukturen der Region, zu den Themen Wirtschaft und Bevölkerung. Ein weiteres Kapitel ist dem Bildungssystem der Rhône-Alpes-Region gewidmet. Es folgen zwei Kapitel zur regionalen Identität – dem ursprünglichen Thema dieser Projektgruppe am Freiburger Frankreich-Zentrum, die später die Region als Ganzheit ins Visier nahm – und zu den Außenbeziehungen dieses Raumes. Eine griffige und daher zur ersten Orientierung des eiligen Lesers nützliche Zusammenfassung, ein für den Kontaktaufbau unumgänglicher Adressenanhang und das obligate Literaturverzeichnis, das zur besseren Orientierung der Leser nach Kapiteln gegliedert ist, schließen den Band ab.

Man vermisst bei der ersten Durchsicht ein Kapitel über die Massenmedien, wie es für Frankreich als Ganzes z.B. *Große/Lüge* und *Kempfs* Neufassung seiner politikwissenschaftlichen Frankreichstudie enthalten. Doch werden im zentralistischen Frankreich alle wichtigen Massenmedien von Paris gesteuert. Daher geben die regionalen und lokalen Medien für ein eigenes Kapitel einfach zu wenig her bzw. sind nur

für einen kleinen Leserkreis von größerem Interesse. Sie werden im Wirtschaftskapitel auf S. 146f., das sich mit Dienstleistungsunternehmen auseinandersetzt, mit behandelt.

Dieses Kapitel bildet kaum zufällig den Mittelteil des Buches. Es bildet auch, mit seinem Umfang von 84 Seiten, das längste und durch seine meist ganzseitigen, sehr informativen Karten das am besten ausgestattete Kapitel. Das ist gerechtfertigt, denn eine wichtige historische und ökonomische Legitimationsgrundlage liegt in der „gebündelten“ Wirtschaftskraft dieser Region. Über eine rein wirtschaftsgeografische Darstellung geht dieses Kapitel aber weit hinaus. Man spürt an den vielen faktenreichen Details die genaue Orts- und Sachkenntnis der Autoren.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf das politik- und wirtschaftsgeschichtliche Kapitel 1. Es macht einerseits deutlich, wie heterogen die in Paris am grünen Tisch geschaffene Region als Mosaik historisch-politischer Teilgebiete eigentlich ist, und es betont andererseits die historische Bedeutung und Ausstrahlung der Hauptstadt Lyon schon lange vor der Entstehung der administrativen Region im Jahre 1956. Das Zentrum Lyon ist in der Tat der „Kitt“, der die unterschiedlichen Landschaften im Umfeld bereits seit dem Aufschwung der Seidenverarbeitung und in ihrem Gefolge auch anderer Industrien im 19. Jahrhundert zusammenhält. Überall dominierten hier die Lyoner Geschäftsleute und Bankiers (S. 47). Und sie dominieren noch immer, selbst wenn Grenoble sich namentlich in der Forschung und in der Verteilung der Elitehochschulen (*grandes ecoles*, S. 224–228) zu einem zweiten Pol in der Region gewandelt hat. Dennoch entsprechen die politischen Rechte und finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten bislang bei weitem noch nicht der Wirtschaftskraft der Region. Die Budgets der Region wie auch ihrer acht *departements* sind vergleichsweise bescheiden und nicht mit denen Baden-Württembergs und Kataloniens zu vergleichen. Eng begrenzt sind auch die Kompetenzen im Bildungswesen, dem wichtigsten Sektor der Zukunftsplanung, der über die Hälfte der regionalen Ausgaben ausmacht. Inwieweit mit dem Wirtschaftspotential und den übrigen

vielfältigen Aktivitäten der Region auch allmählich das Identitäts- und Zusammengehörigkeitsgefühl ihrer Bewohner wächst, sei dahingestellt (Kap. 6). Einen substantiellen Beitrag der miteinander seit den 80er Jahren kooperierenden „Vier Motoren für Europa“ zum Ausbau des „Europas der Regionen“ und damit des Subsidiaritätsprinzips in der EU wird man nur schwer erwarten dürfen. Die starken zentralistischen Staatsstrukturen lassen die wirtschaftlichen Leistungsträger politisch schwach und zaghaft erscheinen. Das gilt für Rhône-Alpes wie für die Lombardei. Und dazu trägt auch die institutionelle „Doppelköpfigkeit“ vieler Verantwortlicher sowohl in der Region (z.B. als Bürgermeister) als auch in Paris (hier meist als Abgeordneter) bei.

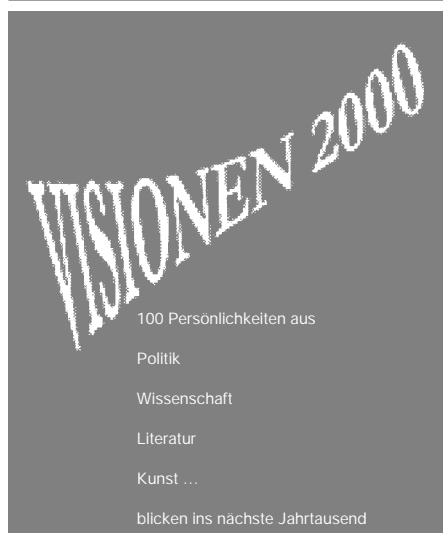
Was dem Buch fehlt, ist neben dem Institutionen- und Adressenverzeichnis vor allem auch eine Zusammenstellung von Webseiten und Links zu den einzelnen Kapiteln. So wäre bei allen Fragen, welche die Region betreffen, ein schnellerer Zugriff als auch ein „Informations-Update“ möglich. Gravierender ist da schon eher, dass das wichtige Element der politischen Kultur einer Region, wie sie in Traditionen, Festen und Vereinen zum Ausdruck kommt, mehr oder weniger ausgespart wurde. Von solchen Wünschen abgesehen, darf das Werk als gründlich, aktuell und aufschlussreich gelten. Die zahlreichen Karten und Diagramme machen es anschaulich. Es vermittelt am Beispiel der südlichen Region viel allgemein Frankreichtypisches und verdient daher eine größere Verbreitung. *Michael Wehner*

Schlager

*André Port le roi
Schlager lügen nicht
Deutscher Schlager und Politik
in ihrer Zeit
Klartext Verlag Essen 1998, 224 Seiten,
DM 19,80*

Wenn Du denkst, Du denkst, Schlager hätten nichts mit Politik zu tun, dann sei das Buch „Schlager lügen nicht“ von André Port le roi empfohlen. Seine politische

Zeitreise durch Deutschland orientiert sich an unvergessenen Ohrwürmern mit durchschlagendem Erfolg – Schlager eben. Eine präzisere Definition für den Gattungs- bzw. Erfolgsbegriff hält *Port le roi* angesichts einer Interpretenspannbreite von *Anita* bis *Zander* für wenig hilfreich. Was ein Schlager ist, bestimmt das Publikum. Und diese Entscheidung ist geprägt vom gesellschaftspolitischen Zustand der Nation, womit der Schlager zum Spiegel seiner Zeit wird. Beginnend mit der Geburt des Schlagers in den 60ern des 19. Jahrhunderts vergleicht *Port le roi* musikalische und inhaltliche Wandlungen mit den jeweiligen politischen Entwicklungen. Die Brücken, die er schlägt, sind frappierend stabil. *Zarah Leanders* entwarfenes Liebeslied „Ich weiß, es wird einmal ein Wunder geschehen“ wird vor nationalsozialistischem Hintergrund zur ironischen Wunderwaffen-Verheißung, und die gedankliche Flucht aus einem zerstörten Nachkriegsdeutschland führt in die heilig-heile Schlagerwelt der 50er. „Wenn bei Capri die rote Sonne im Meer versinkt“, dann können sich mittlerweile auch Deutsche eine Reise nach Italien leisten, und der Schlager über die „Eingeborenen von Trizonesien“ gerät gar zur heimlichen Nationalhymne. *Adenauer, Brandt*, neue Ostpolitik, Frauenemanzipation und Friedensbewegung – es gibt nichts, was sich nicht im Schlager niederschlägt. Viele Parallelen liegen nahe, andere überraschen. Wem fällt schon auf, dass 1983 mit den Grünen eine „Neue deutsche Partei“ in den Bundestag und gleichzeitig die Neue deutsche Welle in die Hitparaden zog? Für *Gilda Horn* hat *Port le roi* wenig (Text) übrig und versäumt damit die Chance, diesem paradiesvogelhaften Phänomen auf die Spur zu kommen. Auch ist immer wieder spürbar, dass das Buch nicht aus einem Guss geschrieben, sondern aus verschiedenen – lebendig vorgetragenen – Referaten zusammengesetzt ist. Doch die konsequent durchgehaltene, stimmig belegte Grundthese, die Detailfülle und nicht zuletzt der lockere Schreibstil erhalten das Lesevergnügen und wecken Erinnerungen. Ein Buchtip auch für krisengeschüttelte Regierungen – vielleicht gilt ihnen *Gildas* Remake „Wunder gibt es immer wieder“ als gutes Zeichen? *Sabine Keitel*



Visionen 2000

Lassen Sie sich ins nächste Jahrtausend entführen.

100 Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft, Literatur, Kunst etc. blicken in die Zukunft:

Franz Alt, Herta-Däubler-Gmelin, Hans Küng, Karl Lehmann, Cem Özdemir, Manfred Rommel, Erwin Teufel, sowie Vertreter der jüngeren Generation: Sebastian Krumbiegel (Die Prinzen), die netgirls und viele mehr.

Die ideale Geschenkidee zur Jahrtausendwende: bei der

Schriftlich zu bestellen

Das Buch	10,00 DM	Landeszentrale
Die CD-ROM	10,00 DM	für politische Bildung
Buch und CD-ROM	15,00 DM	Baden-Württemberg
zzgl. Versandkosten		

INHALTSÜBERSICHT

1. ZENTRALE THEMEN

Heft 1/2: Die Bundesländer

<i>Hartmut Klatt †</i>	Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland?	2
<i>Hans-Georg Wehling</i>	Baden-Württemberg	5
<i>Peter März</i>	Bayern	12
<i>Hansjoachim Hoffmann</i>	Berlin	23
<i>Werner Künzel</i>	Brandenburg	31
<i>Michael Scherer</i>	Bremen	37
<i>Helga Kutz-Bauer</i>	Hamburg	42
<i>Elisabeth Abendroth/Klaus Böhme</i>	Hessen	47
<i>Heinrich-Christian Kuhn</i>	Mecklenburg-Vorpommern	54
<i>Peter Hoffmann</i>	Niedersachsen	61
<i>Andreas Kost</i>	Nordrhein-Westfalen	66
<i>Dieter Gube</i>	Rheinland-Pfalz	71
<i>Burkhard Jellonek/ Marlen Schweigerer-Kartmann</i>	Saarland	77
<i>Werner Rellecke</i>	Sachsen	85
<i>Wilfried Welz</i>	Sachsen-Anhalt	92
<i>Klaus Kellmann</i>	Schleswig-Holstein	96
<i>Antonio Peter</i>	Thüringen	102
<i>Martin Große Hüttmann</i>	Die föderale Staatsform in der Krise?	107
<i>Gerhard Lehbruch</i>	Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen	114
<i>Ursula Münch</i>	Vom Gestaltungsföderalismus zum Beteiligungsföderalismus	120
<i>Wolfgang Renzsch</i>	Der Streit um den Finanzausgleich	126
<i>Thomas Fischer</i>	Die Außenpolitik der deutschen Länder	133

Heft 3: Auf dem Wege zur Zivilgesellschaft

<i>Martin und Sylvia Greiffenhagen</i>	Deutschland und die Zivilgesellschaft	148
<i>Ulrich Bausch</i>	Der schwierige Abschied vom Obrigkeitsstaat	153
<i>Jürgen Appel</i>	Massenmedien in der Zivilgesellschaft	156
<i>Roland Haug</i>	Der informierte Bürger	159
<i>Herbert Schneider</i>	Bürgerkultur und politische Bildung	165
<i>Theodor Eschenburg zum Gedächtnis</i>	Politikwissenschaft aus dem Geist der politischen Bildung	169
<i>Paul Ackermann</i>	Der interventionsfähige Bürger als zukunftsfähiges Leitbild	170
<i>Hans-Joachim Mann/Hans-Georg Wehling</i>	Kommunalwahl 1999: Wie wird gewählt? Wer wird gewählt?	174

Heft 4: Das Ende der Politik?

Staat – Wirtschaft – Globalisierung

<i>Henning Klodt</i>	Globalisierung: Hintergründe und Perspektiven	199
<i>Edgar Grande</i>	Dominiert der globale Markt die Politik?	205
<i>Klaus-Dieter Schmidt</i>	Auf dem Wege zum Minimalstaat?	212
<i>Johann Eekhoff</i>	Wirtschaftspolitik unter Globalisierungsdruck?	217
<i>Eva Lang</i>	Marktlösung oder Staatsintervention – eine falsche Alternative	221
<i>Eckart Koch</i>	Auf dem Wege zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung	226
<i>Hans-Dietrich von Loeffelholz</i>	Wie dem Steuer- und Sozialdumping begegnen?	232

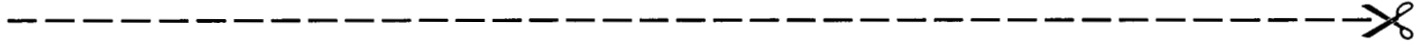
2. BUCHBESPRECHUNGEN

<i>Gerhard Lehbruch</i>	Parteienwettbewerb im Bundesstaat	140
<i>Adrian Otnad/Edith Linnartz</i>	Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit	141
<i>Martin Greiffenhagen</i>	Politische Legimität in Deutschland	185
<i>Hermann Trinkle</i>	Veränderungen politischer Partizipation	185
<i>Wolfgang W. Mickel (Hrsg.)</i>	Handlexikon der Europäischen Union	186
<i>Jan Bergmann/Christofer Lanz (Hrsg.)</i>	Der Amsterdamer Vertrag	187

Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Genkstätte Heidelberg (Hrsg.)	Friedrich Ebert. Sein Leben, sein Werk, seine Zeit	188
Hermann Zimmermann	Ein Engel an meiner Seite	189
Wolfgang Sannwald (Hrsg.)	Persilschein, Käferkauf und Abschlachtprämie	189
Gerd Meyer/Angela Hermann	„...normalerweise hält“ da schon jemand eingreifen müssen.“	190
Peter Trummer, Dabine Fleischerl, Wolfgang Pühs (Hrsg.)	Die Lage im östlichen Mittelmeerraum als Aspekt deutscher Sicherheitspolitik	191
Klaus Dehner	Lust an Moral: die natürliche Sehnsucht nach Werten	191
Uwe Backes/Eckhard Hesse (Hrsg.)	Extremismus und Demokratie	192
K. Peter Fritzsche	Die Stressgesellschaft	192
Karl Ernst Nipkow	Bildung in einer pluralen Welt	193
Karl Moersch	Es geht seltsam zu in Württemberg	195
Konrad Exner-Seemann	Abgeordnete des badischen Landtags	245
Wolfgang Alber/Eckart Frahm/Manfred Waßner	Baden-Württemberg. Kultur und Geschichte in Bildern	246
Ernst Ulrich Große/Udo Kempf/Rudolf Michna	Partnerregion Rhône-Alpes	246
André Port le roi	Schlager	247

3. AUS UNSERER ARBEIT

Globalisierung demokratiefeindlich?	240
Ein Quiz zur Kommunalwahl	243
Leitbild der Landeszentrale	239



Landeskunde für das Jahr 2000

An die Landeszentrale für politische Bildung, Staffenbergstr. 38, 70184 Stuttgart
(Fax 0711/164099-77, bis 15. 12. 1999: 2371496)

Hiermit bestelle ich folgende(n) Titel aus Ihrem Publikationsangebot:
(Wir verschicken Postsendungen ab 1 Kilogramm Gewicht **unfrei als Paket.**)

- ___ Ex. Kleine politische Landeskunde á 5,- DM
- ___ Ex. Taschenbuch Baden-Württemberg á 10,- DM
- ___ Ex. Kommunalpolitik im Baden-Württemberg á 20,- DM

Bitte schicken Sie mir ein Verzeichnis der noch erhältlichen Titel sowie einen Abo-Bestellabschnitt der Zeitschrift:

- Der Bürger im Staat Politik und Unterricht Deutschland und Europa

Bitte legen Sie der Sendung bei:

- LpB - Prospekt
- Gesamtverzeichnis der Spiele, Arbeitshilfen und Bücher
- Aktuelles Seminarangebot
- Weg der Revolutionäre 1848
- Freiw. Ökolog. Jahr (Faltblatt)

Meine Anschrift:

Datum: _____ Unterschrift: _____

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Staffenbergstraße 38 · 70184 Stuttgart
Telefon (07 11) 16 40 99-0
Telefax (07 11) 16 40 99-77
Internet <http://www.lpb.bwue.de>

Telefon Stuttgart NEU: (07 11) 16 40 99-0

Durchwahlnummern

Direktor: Siegfried Schiele -60
Referentin des Direktors: Sabine Keitel -62
Stabsstelle Marketing:
Leiter: Werner Fichter -63
Öffentlichkeitsarbeit: Joachim Lauk -64

Abteilung I Verwaltung (Günter Georgi)

Fachreferate

I/1 Grundsatzfragen: Günter Georgi -10
I/2 Haushalt und Organisation: Jörg Harms -12
I/3 Personal: Gudrun Gebauer -13
I/4 Information und Kommunikation: Wolfgang Herterich . . -14
I/5** Haus auf der Alb: Erika Höhne(071 25) 152 -109

Abteilung II Adressaten (Karl-Ulrich Templ, stellv. Direktor)

Fachreferate

II/1 Medien: Karl-Ulrich Templ -20
II/2** Frieden und Sicherheit: Wolfgang Hesse (071 25) 152 -140
II/3 Lehrerfortbildung: Karl-Ulrich Templ -20
II/4* Schülerwettbewerb:
Reinhard Gaßmann -25, Monika Greiner -26
II/5 Außerschulische Jugendbildung: Wolfgang Berger -22
II/6** Öffentlicher Dienst: Eugen Baacke(071 25)152 -136

Abteilung III Schwerpunkte (Konrad Pflug)

Fachreferate

III/1** Landeskunde/Landespolitik:
Dr. Angelika Hauser-Hauswirth(071 25)152 -134
III/2 Frauenbildung: Christine Herfel -32
III/3** Zukunft und Entwicklung:
Gottfried Böttger(071 25)152 -139
III/4** Ökologie: Dr. Markus Hug (071 25)152 -146
III/5* Freiwilliges Ökologisches Jahr: Konrad Pflug -30
III/6** Europa: Dr. Karlheinz Dürr(071 25)152 -147
III/7* Gedenkstättenarbeit: Konrad Pflug -31

Abteilung IV Publikationen (Prof. Dr. Hans-Georg Wehling)

Fachreferate

IV/1 Wissenschaftliche Publikationen
Redaktion „Der Bürger im Staat“:
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling -41, -40
IV/2 Redaktion „Politik und Unterricht“: Otto Bauschert -42
IV/3 Redaktion „Deutschland und Europa“:
Dr. Walter-Siegfried Kircher -43
IV/4 Didaktik politischer Bildung: Siegfried Frech -44

Abteilung V Regionale Arbeit (Hans-Joachim Mann)

Fachreferate/Außenstellen

V/1 Freiburg: Dr. Michael Wehner(07 61) 207 73 77
V/2 Heidelberg: Dr. Ernst Lüdemann(0 62 21) 60 78-14
V/3* Stuttgart: Hans-Joachim Mann(07 11) 16 40 99-50
V/4 Tübingen: Rolf Müller(0 70 71) 2 00 29 96

Anschriften

Hauptsitz in Stuttgart (s. links)

* 70178 Stuttgart, Sophienstraße 28-30,
Telefax (07 11) 16 40 99-55
** Haus auf der Alb
72574 Bad Urach, Hanner Steige 1,
Tel. (071 25) 152-0, Telefax (071 25) 152-100

Außenstelle Freiburg

Friedrichring 29, 79098 Freiburg,
Telefon (07 61) 20 77 30, Telefax (07 61) 2 07 73 99

Außenstelle Heidelberg

Friedrich-Ebert-Anlage 22-24, 69117 Heidelberg,
Telefon (0 62 21) 60 78-0, Telefax (0 62 21) 60 78-22

Außenstelle Stuttgart

Sophienstraße 28-30, 70178 Stuttgart,
Telefon (07 11) 16 40 99-51, Telefax (07 11) 16 40 99-55

Außenstelle Tübingen

Herrenberger Straße 36, 72070 Tübingen,
Tel. (0 70 71) 2 00 29 96, Telefax (0 70 71) 2 00 29 93

Bibliothek Bad Urach

Bibliothek/Mediothek Haus auf der Alb, Bad Urach
Gordana Schumann, Telefon (0 71 25) 152-121
Dienstag 13.00–17.30 Uhr
Mittwoch 13.00–16.00 Uhr

Publikationsausgabe Stuttgart

Staffenbergstraße 38
Ulrike Weber, Telefon (07 11) 16 40 99-66
Montag 9–12 Uhr und 14–17 Uhr
Dienstag 9–12 Uhr
Donnerstag 9–12 Uhr und 14–17 Uhr

Nachfragen

„Der Bürger im Staat“

Ulrike Hirsch, Telefon (07 11) 16 40 99-41

„Deutschland und Europa“

Sylvia Rösch, Telefon (07 11) 16 40 99-45

„Politik und Unterricht“

Sylvia Rösch, Telefon (07 11) 16 40 99-45

Publikationen (außer Zeitschriften)

Ulrike Weber, Telefon (07 11) 16 40 99-66

Bestellungen

bitte schriftlich an die zuständigen Sachbearbeiterinnen (s.o):
Staffenbergstr. 38, 70184 Stuttgart, Fax (07 11) 16 40 99-77
oder online: <http://www.lpb.bwue.de>

Thema der nächsten Hefte:

**Der Rhein
Die Türkei**