# 3 Waren- und Dienstleistungsmärkte[1]

## 3.1 Globalisierungstrends: Daten und Fakten

Seit Jahrzehnten ist ein hohes Wachstum des Welthandels zu beobachten. Selbst auf dem zunehmend höheren Niveau lässt diese Dynamik kaum nach.[2] Zwischen 1948 und 2000 nahm der Warenhandel[3] real jährlich im Durchschnitt um 6,1 Prozent zu und weitete sich damit schneller aus als die Produktion (3,9 Prozent p. a.).[4] Die Volkswirtschaften sind heute wahrscheinlich wie nie zuvor in der Geschichte vom Welthandel abhängig (WTO 1998a: 33). Diese Dynamik ist nicht auf den Warenhandel beschränkt. Auch der Dienstleistungshandel weitet sich stark aus. Er expandierte in den beiden letzten Jahrzehnten sogar etwas schneller als der Warenhandel. Nach wie vor ist Westeuropa die führende Exportregion, gefolgt von Nordamerika und Asien. Die regionalen Gewichte verschieben sich jedoch. Nordamerika hat als Exporteur einen spürbaren Anteilsverlust hinnehmen müssen.[5]

Westeuropa hat als führende Exportregion seine Position dagegen ausbauen können.[6] Sprunghaft hat Asien als Exportregion an Bedeutung gewonnen – vorangetrieben vor allem durch Japan und später auch durch die asiatischen Schwellenländer.[7] Deutlich zurückgefallen als Exportregionen sind Lateinamerika[8] und Afrika[9] – und damit ein großer Teil der Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer (LDC).

WTO-Daten zeigen auf, dass Entwicklungsländer (ausgenommen Länder im Kriegszustand und die ehemaligen kommunistischen Staaten), die am weltweiten Freihandel teilnehmen, ein Exportwachstum von durchschnittlich 4,3 Prozent in den 80er Jahren auf 6,4 Prozent jährlich in den 90er Jahren verzeichnen konnten. Zwar hat sich der Anteil der Exporte am BIP der Entwicklungsländer insgesamt erhöht, aber diese Steigerung konzentrierte sich auf lediglich 13 Länder (drei in Lateinamerika und zehn in Ost- und Südostasien). Letztere sind in ihrer Wirtschaftskraft und in ihrem Entwicklungsstand näher an die entwickelten Industrieländer gerückt, auch wenn die Finanzkrisen des vergangenen Jahrzehnts (Mexiko 1994/95, dynamische asiatische Ökonomien 1997, Russland 1998, Brasilien 1999) herbe Rückschläge im Aufholprozess darstellten. In den anderen Entwicklungsländern konzentrieren sich die Exporte hauptsächlich auf Rohstoffe und nicht auf industrielle Güter.

Die dynamischen und die strukturschwachen Entwicklungsländer driften immer stärker auseinander. Wenngleich auch die 49 LDC als Gruppe ihre Exporte erheblich ausweiten konnten (1950–1999: 5,2 Prozent p. a.), verschlechterte sich ihr Welthandelsanteil insgesamt deutlich von 3,2 Prozent 1950 auf 0,5 Prozent 2000 (UNCTAD 2001d). Doch selbst diese Gruppe ist äußerst heterogen. Einige LDC profitieren vom Export von Öl und arbeitsintensiven Industrieprodukten, andere dagegen sind auf die Ausfuhr relativ wenig nachgefragter Primärprodukte angewiesen oder infolge innerer und äußerer Konflikte exportschwach.

In den letzten 20 Jahren ist der Anteil des Handels der Industrieländer untereinander am Welthandel weiter gestiegen (1980: 45 Prozent, 1999: 49 Prozent). Noch stärker hat die Bedeutung des Süd-Süd-Handels, also der Handel der Entwicklungsländer untereinander (ohne OPEC), im selben Zeitraum zugenommen (1980: drei Prozent; 1999: neun Prozent). Sein Anteil am gesamten Handel der Entwicklungsländer ist von 24 auf 35 Prozent gewachsen (UNCTAD 2001d).

### 3.1.1 Trend Regionalisierung (Triadisierung)

Die ausländischen Direktinvestitionen, der Welthandel und die grenzüberschreitenden Kapitalströme haben in den letzten 20 Jahren in ungeahntem Maß zugenommen. Wichtiger aber ist, dass immer mehr Länder einbezogen wurden und neue transnationale Wirtschaftsverbindungen an Bedeutung gewonnen haben. Jedoch sind nicht alle Gesellschaften, Staaten und Unternehmen gleichermaßen von diesen wirtschaftlichen Internationalisierungstendenzen erfasst oder haben von ihnen profitieren können. Ein besonderes Kennzeichen der globalen Wirtschaftsentwicklung sind die Unterschiede im räumlichen Verflechtungsgrad und die regionalen Differenzierungen. Außenhandel wie Auslandsproduktion zeigen einen Trend zur Regionalisierung. Sie konzentrieren sich auf die Triade (EU, Nordamerika, Japan), wobei auch die Verflechtung mit den jeweils angrenzenden weniger hoch entwickelten Ländern intensiv ist: Nordamerika mit Lateinamerika, Westeuropa mit den MOE-Ländern und Nordafrika, Japan mit Ost-Südost-Asien.

Ein Merkmal der langfristigen Welthandelsentwicklung ist die zunehmende räumliche Verdichtung und Regionalisierung (s. dazu Enquete-Kommission „Globalisierung“ 2001c: 46 ff.). Der *intraregionale* Warenaustausch lag in den 50er Jahren bei 30 Prozent, 1980 bei 40 Prozent und

---

[1] Der vorliegende Berichtsteil der Arbeitsgruppe Waren- und Dienstleistungsmärkte wurde großteils im Konsens verabschiedet. Minderheitenvoten oder Sondervoten zu einzelnen Abschnitten oder Handlungsempfehlungen liefern die Arbeitsgruppen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und PDS sowie das sachverständige Kommissionsmitglied Dr. Michael Baumann in Kapitel 11.

[2] Vgl. dazu und zum Folgenden WTO (2001b).

[3] Ohne Dienstleistungen.

[4] Vgl. WTO (2001b).

[5] Von 28 Prozent 1948 auf 17 Prozent 2000 (WTO 2001e: 44).

[6] Von 31 Prozent 1948 auf 40 Prozent 2000 (WTO 2001e: 44).

[7] Von 14 Prozent 1948 auf 27 Prozent 2000 (WTO 2001e: 44).

[8] Von 12 Prozent 1948 auf 6 Prozent 2000 (WTO 2001e: 44).

[9] Von 7 Prozent 1948 auf 2 Prozent 2000 (WTO 2001e: 44).

macht heute fast die Hälfte des Welthandels aus.[10] Westeuropa wickelt alleine mehr als zwei Drittel seiner Exporte intraregional ab. In den süd-, ost- und südostasiatischen Ländern ist es annähernd die Hälfte, in Nordamerika bereits 40 Prozent. Die stärksten *interregionalen* Handelsbeziehungen bestehen zwischen Asien und Nordamerika: Der transpazifische Handel macht elf Prozent (2000) des Weltexports aus. Es folgen der euro-asiatische Handel mit acht Prozent und der transatlantische Handel zwischen Westeuropa und Nordamerika mit sieben Prozent (WTO 2001e: 164f.).

Ein beträchtlicher Teil des Welthandels wird heute von Ländern bestritten, die an formalen regionalen und interregionalen Zusammenschlüssen beteiligt sind und sich in diesem Rahmen gegenseitig handelspolitische Präferenzen einräumen.

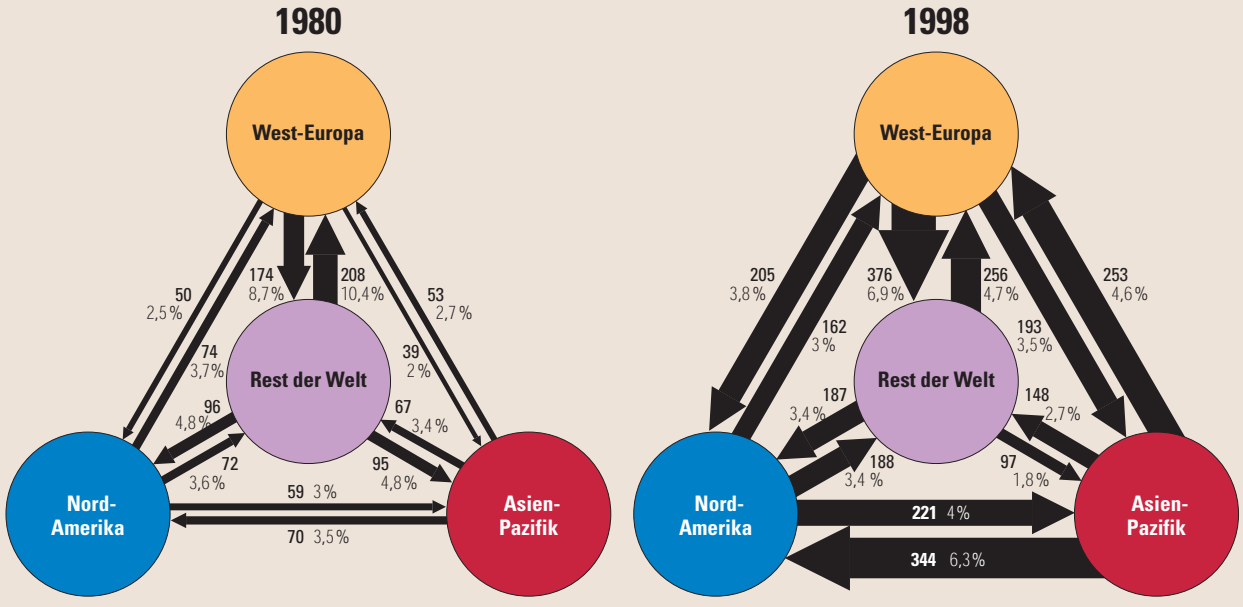
Mehr als ein Drittel des weltweiten Warenhandels wird innerhalb der vier größten regionalen Integrationsgemeinschaften – EU (15), NAFTA (3), ASEAN (10) und MERCOSUR (4) – und fast ein Viertel allein innerhalb der EU abgewickelt. Daneben existieren zahllose weitere regionale Integrationsgebilde. Mit der um China, Japan und Korea erweiterten ASEAN-Gruppe entstünde die *bevölkerungsmäßig* größte Freihandelszone der Welt und mit der geplanten Free-Trade-Area of the Americas der *wirtschaftlich* größte Freihandelsraum.

Neben der regionalen wird heute verstärkt eine interregionale Zusammenarbeit vereinbart oder angestrebt. Beispiele sind die Abkommen der EU mit Mexiko, mit den MERCOSUR-Staaten (in Verhandlung) sowie das Abkommen mit den AKP-Länder im Rahmen des Cotonou-Vertrages. Offen sind weiterhin die transatlantische Wirtschaftspartnerschaft zwischen der EU und den USA sowie die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft APEC. Dabei wird deutlich, dass sich die regionalen Handelsblöcke selbst immer häufiger auf einander zubewegen. Für die nächsten Jahre wird eine weitere Beschleunigung der Bildung regionaler und interregionaler Zusammenschlüsse erwartet (WTO 2000b).

Die Abkommen der neuen Generation enthalten vermehrt Elemente tiefer Integration *(Deep Integration),* die über den reinen Abbau konventioneller Handelsschranken an den Grenzen hinausgehen. Die Europäische Union ist da-

Abbildung 3-1

**Handelsverflechtung Triade** (alle Produkte)
in Mrd. US Dollar und Anteil am Weltexport in Prozent




Quelle: UNCTAD 2002a

[10] Im Jahr 2000 entfielen 49,2 Prozent des Weltexports auf Exporte innerhalb der in der WTO-Statistik ausgewiesenen Großregionen (WTO 2001e: 164f.).

Tabelle 3-1

**Beispiele regionaler Integration von Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern**

| | Industrieländer | Schwellenländer | Entwicklungsländer |
|---|---|---|---|
| **Industrieländer** | EU, EFTA, FTAA, NAFTA | APEC, ASEM | FTAA, Cotonou |
| **Schwellenländer** | FTAA, NAFTA, Freihandelsabkommen EU-Südafrika, EU-MERCOSUR, EU-CEFTA | ASEAN, Andenpakt | MERCOSUR |
| **Entwicklungsländer** | APEC, ASEM, FTAA | SADC, SACU | ECOWAS, LAIA, COMESA, Caricom, PTA |
| **Legende** | | | |
| **Andean Community** | Andenpakt | | |
| **APEC** | Asia-Pacific Economic Cooperation | | |
| **ASEAN** | Association of South East Asian Nations | | |
| **ASEM** | Asia-Europe Meeting | | |
| **CARICOM** | Caribbean Community and Common Market | | |
| **COMESA** | Common Market for Eastern & Southern Africa | | |
| **CEFTA** | Central European Free Trade Agreement | | |
| **Cotonou** | Abkommen zwischen der EU und assoziierten AKP-Staaten | | |
| **ECOWAS** | Economic Community of West African States | | |
| **EFTA** | European Free Trade Association | | |
| **EU** | Europäische Union | | |
| **FTAA** | Free Trade Area of the Americas | | |
| **LAIA** | Latin American Integration Association | | |
| **MERCOSUR** | Mercado Común del Sur | | |
| **NAFTA** | North American Free Trade Agreement | | |
| **PTA** | Preferential Trade Area of Eastern and Southern Africa | | |
| **SADC** | Southern African Development Community | | |
| **SACU** | Southern African Customs Union | | |

Quelle: Dieter 1999: 179, UNCTAD 2001c: 16.

bei eine wichtige treibende Kraft und kann für weitergehende politische Integrationsschritte Modellcharakter haben. Regionale Handelsvereinbarungen können die politische Unterstützung für einen multilateralen Abbau von Handelsbarrieren untergraben oder aber im Sinne eines „offenen Regionalismus“ politische Energien für eine integrative Handelsliberalisierung auf breiter Front freisetzen (Domino-Theorie). Innerhalb der WTO, und konkret im Rahmen der neuen multilateralen Handelsrunde, erscheint es deshalb notwendig, die bestehenden Regeln und Verfahren für regionale Handelsabkommen zu reformieren.

### 3.1.2 Die Europäische Union als Beispiel regionaler Integration

In regionale Integrationsabkommen können höhere Standards eingeführt werden, die multilateral noch nicht konsensfähig sind. Aber weil sie langfristig als Handelsvorteil relevant werden, können sie eine positive Sogwirkung ausüben. Als Beispiel kann man hier die Umwelt- oder Wettbewerbspolitik der EU nennen. Die im Vergleich zu multilateralen Verhandlungen einfachere Harmonisierung von Politikfeldern innerhalb eines überschaubaren Integrationsraumes kann so auch als Vorläufer-Instrument für

multilaterale Vereinbarungen dienen. Denn für kooperationswillige Entwicklungsländer wäre die Harmonisierung einzelner Politikfelder untereinander einfacher als das Aushandeln mulitlateraler Vereinbarungen.

Augenscheinlich und leicht nachzuvollziehen ist dies an der Geschichte der Europäischen Union. Die Vertiefungs- und Erweiterungsprozesse von der EGKS über die EWG der sechs EKGS-Staaten zur EU und die jeweiligen Erweiterungen auf bis zu heute 15 Mitgliedstaaten sind beispielhaft für die Entwicklung immer höherer Standards und gleichzeitiger Harmonisierung. Allerdings ist dieser Prozess in vielfacher Hinsicht noch nicht abgeschlossen.

Dies gilt auch, wenn man feststellen mag, dass regionale Integrationsabkommen zwischen Ländern mit einer relativ ähnlichen Wirtschaftsstruktur offensichtlich reibungsloser funktionieren als zwischen solchen mit einer weniger ähnlichen Wirtschaftsstruktur.

Ganz entscheidend ist die ordnungspolitische Ausrichtung innerhalb der Blocks, und besonders auch im Verhältnis gegenüber Drittstaaten (z. B. Barcelona-Prozess, Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten). Die hohe interne Qualität des „Handelsblockes“ Europäische Union lässt ihn auch unter ausschließlich handelspolitischen Gesichtspunkten gegenüber bloßen (Frei-)Handelsräumen vorbildlich abschneiden.

Innerhalb Europas ist die wirtschaftliche, soziale und politische Einigung im Laufe eines halben Jahrhunderts erfolgt. Bei der Süderweiterung wie bei der vorbereiteten Osterweiterung der Europäischen Union sind Erfahrungen für die Integration von Staaten mit sehr unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen gesammelt worden.

So kann der EU-Prozess bei der Entwicklung höherer gemeinsamer Standards und gleichzeitiger Harmonisierung der Politikfelder für regionale Integrationsbestrebungen auch in Entwicklungsregionen Vorbildfunktion haben.

### 3.1.3 Hierarchisierung von Märkten und Branchen: Öffnungsgrade und Protektion[11]

**Sektorstruktur:** Die Güterstruktur des Welthandels hat in den vergangenen Jahrzehnten einen tiefgreifenden Strukturwandel durchgemacht. Das dynamische Vordringen des Industriegüter- und Dienstleistungshandels ging mit einem entsprechenden Bedeutungsverlust des Handels mit Agrarprodukten von 47 Prozent (1950) auf nur noch 9 Prozent des Welthandels (2000) einher (WTO 2000b). Dennoch bleiben insbesondere einige Entwicklungsländer in hohem Maße vom Agrarexport abhängig. Auch hat der wirtschaftliche Bedeutungsverlust den politischen, auf Protektion zielenden Einfluss der Agrarlobby in den wichtigsten Industrieländern kaum gemindert.

Das dynamische Element des Industriegüterhandels sind wertschöpfungs- und technologieintensive Produkte. Mit Entwicklungsländern tauschen die Industrieländer immer noch ihre technologisch anspruchvolleren Industrieprodukte gegen die arbeits- und rohstoffintensiven Erzeugnisse der Entwicklungsländer (inter-industrieller Handel). Einzelne Schwellenländer dringen jedoch bereits in typische Exportdomänen der Industrieländer vor (Beispiel: Elektrotechnik und Elektronik, Automobile) und treten verstärkt in den intra-industriellen Handel ein. In traditionellen Verbrauchsgüterindustrien wie der Textil- und Bekleidungsindustrie ist die intra-industrielle internationale Arbeitsteilung meist weniger weit vorangeschritten als in technologie- und kapitalintensiven Sektoren wie der Chemie-, Automobil- und feinmechanisch-optischen Industrie. In Zukunft ist mit einem weiter steigenden Gewicht des intra-industriellen Austauschs im Welthandel zu rechnen. Dies mindert protektionistischen Druck, da die Vor- und Nachteile der strukturellen Anpassung sich jeweils in der gleichen Branche und oftmals auch innerhalb der gleichen Unternehmen niederschlagen.

Im internationalen Dienstleistungshandel hat sich ein weitreichender Strukturwandel vollzogen[12]: Der Anteil der ehemals dominierenden Transportleistungen ist seit 1990 stark geschrumpft, während das Gewicht des Reisesektors zunächst kräftig zugenommen hat, aber seit 1990 auf dem erhöhten Niveau stagniert. Demgegenüber sind die „sonstigen Dienstleistungen“ stetig und kräftig expandiert und bilden nunmehr mit Abstand den größten der drei Hauptdienstleistungssektoren. Dynamische Entwicklungsmuster sind vor allem bei international gehandelten Kommunikations-, Computer- und Informations-, Finanz- und Versicherungs-, persönlichen, kulturellen und Erholungsdienstleistungen sowie bei Lizenz- und Gebührenzahlungen (beispielsweise für die Nutzung von Software) festzustellen. Das Wachstumspotenzial im internationalen Dienstleistungssektor ist außerordentlich hoch einzuschätzen, zumal die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik dazu führt, dass immer mehr Dienstleistungen handelbar werden und der Abbau von Marktzugangshindernissen und Diskriminierungen ausländischer gegenüber inländischen Anbietern sowie zwischen ausländischen Anbietern aus verschiedenen Ländern gerade erst begonnen hat.

**Offenheit:** Seit dem Ende des 2. Weltkriegs ist eine besonders starke Öffnung der Volkswirtschaften zu beobachten. Die globale Export- und Außenhandelsquote (Anteil des Exports von Gütern und Dienstleistungen bzw. der Summe aus den entsprechenden Ex- und Importen am Bruttoinlandsprodukt) hat erheblich zugenommen und vielfach Werte von über 20 bzw. 40 Prozent erreicht. Dabei sind deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Ländergruppen zu erkennen. In der außerordentlich hohen Export- und Außenhandelsorientierung der Hocheinkommensländer außerhalb der

[11] Der wissenschaftliche Input zu diesem Kapitel entstammt zum überwiegenden Teil dem Gutachten von Borrmann, Jungnickel, Koopmann (2002).

[12] Vgl. dazu auch Enquete-Kommission „Globalisierung“ (2001c: 51 ff.).

OECD kommt in erster Linie zum Ausdruck, dass es sich hierbei um kleine Volkswirtschaften handelt. Sie sind in hohem Maße auf den Außenhandel angewiesen, um ihre Ressourcen effizient nutzen und eine differenzierte Nachfrage bedienen zu können. Bei den OECD-Ländern fällt auf, dass die USA (hauptsächlich bedingt durch die Größe des Binnenmarktes) und Japan relativ geringe Offenheitsgrade aufweisen.

Besonders dynamisch ist die Entwicklung in der Asien-Pazifik-Region verlaufen. Dies gilt infolge der Hinwendung zur Marktwirtschaft auch für China. In Lateinamerika verlief die Öffnung der Volkswirtschaften demgegenüber eher verhalten. In Mexiko hat allerdings das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) die (einseitig auf die USA ausgerichtete) außenwirtschaftliche Öffnung kräftig vorangetrieben. Dagegen hat sich der Offenheitsgrad der 49 ärmsten Entwicklungsländer im Laufe der letzten vier Jahrzehnte nicht wesentlich erhöht. Er schwankte vielmehr zwischen zwölf und 17 Prozent.

Während der Dienstleistungssektor in den OECD-Volkswirtschaften dominiert, liegt der internationale Dienstleistungshandel lediglich bei weniger als einem Viertel des gesamten Welthandelvolumens. In sektoraler Hinsicht ist daher die Erstellung von Dienstleistungen insgesamt noch in wesentlich geringerem Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt als die Warenproduktion. Innerhalb der verarbeitenden Industrie sind erhebliche Branchenunterschiede im Offenheitsgrad zu beobachten. Gemessen am Anteil der Importe am Inlandsmarkt (Importpenetrationsgrad) haben innerhalb der „Triade“ die USA (und Kanada) insgesamt stärker als die EU und diese stärker als Japan ihren Inlandsmarkt für ausländische Industrieprodukte geöffnet (UNCTAD 1980 bis 1995). Dies gilt in erster Linie für Erzeugnisse aus Entwicklungsländern. Die stärksten Zuwächse und bei weitem höchsten Marktanteile in Industrieländern haben die Entwicklungsländer aufgrund ihrer komparativen Kostenvorteile bei arbeitsintensiven Produkten mit Bekleidungserzeugnissen und Schuhen erzielt. In Nordamerika haben sie sich vor allem mit Schuhen, in Westeuropa und Japan mit Bekleidung etablieren können. Relativ hohe Marktanteile erreichen Anbieter aus Entwicklungsländern auch bei Textil- und Holzprodukten sowie bei Mineralölerzeugnissen, in der Elektroindustrie (hier vor allem in Nordamerika) und in der Stahlindustrie (hier vor allem in Japan). Demgegenüber werden die Importmärkte der Triade für hochwertige Wirtschaftsgüter (Maschinen, Fahrzeuge) von Unternehmen aus Industrieländern beherrscht.

Der Offenheitsgrad der OECD-Industrie ist in den 90er Jahren weiter gestiegen. Der Durchschnittswert aus Exportquote (Export/Produktion) und Importpenetrationsrate (Import/Inlandsnachfrage) hat im verarbeitenden Sektor zwischen 1990 und 1998 von 19 auf 25 Prozent zugenommen. Technologie- und humankapitalintensive Branchen wie die Computerindustrie und der Flugzeugbau weisen den höchsten und am schnellsten gestiegenen Offenheitsgrad auf, während arbeits- und sachkapitalintensive Industriezweige wie z. B. die Papierverarbeitung oder die Herstellung von Metallprodukten am unteren Ende rangieren.[13] Dabei zeigen sich zugleich unterschiedliche Spezialisierungsmuster bei den Handelspartnern: Während die USA (abnehmend), Japan (verstärkt) und Großbritannien (unverändert) über komparative Vorteile in Hochtechnologiebranchen verfügen, haben sich die deutsche, französische und italienische Industrie auf Aktivitäten konzentriert, die durch ein mittleres Technologieniveau gekennzeichnet sind.[14]

**Protektionismus:** Nach Schätzungen der UNCTAD (2002: 136) könnte ein den komparativen Kostenvorteilen der Entwicklungsländer bei arbeitsintensiven Produkten entsprechender Marktzugang in die Industrieländer den Entwicklungsländern bis 2005 zu zusätzlichen Einnahmen von jährlich 700 Milliarden US-Dollar verhelfen. Dies entspricht 35 Prozent ihrer jährlichen Einnahmen bzw. 65 Prozent ihrer derzeitigen Warenexporte. Die Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Länder beläuft sich derzeit auf 50 Milliarden US-Dollar. Allerdings ist nicht jede Ausnutzung komparativer Kostenvorteile zu begrüßen, sofern sie z. B. auf sozialer und ökologischer Ausbeutung beruht (vgl. auch Kapitel 3.5).

Die starke weltwirtschaftliche Öffnung der Volkswirtschaften ist auf die regionalen Integrationsprozesse (z. B. die Schaffung des europäischen Binnenmarktes) und auf die Erfolge beim multilateralen Abbau von Handelshemmnissen zurück zu führen. So ist es in den acht bisherigen multilateralen Handelsrunden gelungen, die handelsgewichtete Zollbelastung gewerblicher und industrieller Handelsgüter in Industriestaaten von etwa 40 Prozent auf vier Prozent zu reduzieren. Die Entwicklungsländer haben sich zunehmend in das internationale Regelwerk von GATT und WTO integriert, dem – nach dem Beitritt Chinas im Dezember 2001 – nunmehr über 90 Prozent des Welthandels unterliegen. Die Liberalisierungserfolge dürfen jedoch nicht über die in erheblichem Maße fortbestehende Protektion in einzelnen Ländern und Ländergruppen wie auch bei Produkten und Produktgruppen hinwegtäuschen. So liegt das durchschnittliche gewogene Zollniveau heute zwar bei acht Prozent (in den Industrieländern bei acht Prozent und in den Entwicklungsländern bei 13 Prozent).[15] Weit höher ist die durchschnittliche tarifäre Protektion jedoch in einzelnen, vor allem in den ärmsten Entwicklungsländern. Zudem werden Agrarprodukte erheblich stärker tarifär geschützt (27 Prozent), Industrieprodukte dagegen mit „nur“ sieben Prozent. Dabei und bei der weiteren Darstellung der Problemlage gilt es zu beachten, dass die Zölle in vielen Entwicklungsländern eine nicht zu unterschätzende – ja zum Teil unverzichtbare – Funktion für die Staatseinnahmen und damit für die Finanzierung des staatlichen Verwaltungsapparates spielen. Zölle sind oft die einzige gewichtige Ersatzeinnahmequelle anstelle

[13] Untypisch ist die Entwicklung der Textil- und Bekleidungsindustrie, die nach diesen Kriterien eher im unteren Bereich zu vermuten wäre, tatsächlich aber zu den am stärksten exportorientierten Branchen zählt.

[14] Insbesondere in den Hochtechnologiebranchen (Luft- und Raumfahrt, Pharma, Computertechnik, Kommunikationstechnik und Feinmechanik) ist die Exportintensität deutlich stärker gestiegen als in den übrigen Industrien.

[15] Vgl. dazu und zu den folgenden Abschnitten IWF/Weltbank 2001.

nicht funktionierender bzw. nicht vorhandener Steuersysteme. Es besteht die Gefahr, dass fehlende Zolleinnahmen in einzelnen Ländern die Bereitschaft zur Korruption von Staatsbeamten bewirken oder fördern können. Der Abbau von Zöllen ist deshalb in diesen Ländern an die Entwicklung anderer zuverlässiger und rechtlich abgesicherter Staatseinnahmen zu koppeln.

Sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern werden einzelne landwirtschaftliche und industrielle Erzeugnisse z. T. sehr hohen Zöllen (Tariff Peaks) unterworfen. Auch steigen die Abgaben mit zunehmendem Verarbeitungsgrad (Tariff Escalation) und behindern so Export- und Diversifizierungsbemühungen besonders von Entwicklungsländern.

Entwicklungsländer sehen sich auf den Industrieländermärkten einer deutlich höheren Zollbelastung bei Verarbeitungserzeugnissen gegenüber als Industrieländer (3,4 Prozent gegenüber 2,0 Prozent). Sie selbst schützen sich mit über viermal höheren Industriegüter-Zöllen, wovon der Süd-Handel (zwölf Prozent) noch stärker betroffen ist als die Exporte der Industrieländer (elf Prozent). Besonders stark richtet sich diese Protektion gegen die Exportbemühungen von LDC (14 Prozent). Die tarifäre Belastung einzelner Ländergruppen ist im Agrarhandel weit weniger differenziert. Agrarexporte der LDC haben allerdings sowohl in Industrie- als auch in anderen Entwicklungsländern niedrigere tarifäre Barrieren zu überwinden (16 bzw. 17 Prozent) als ihre Konkurrenten.

Der fortschreitenden Kompensation der tarifären durch nicht-tarifäre Protektion wurde zwar – besonders in der Uruguay-Runde – mit neuen Regeln begegnet. Quoten, Subventionen, Selbstbeschränkungsabkommen, Anti-Dumping-Verfahren, Standards, Zollverfahren und Schutzklauseln stellen jedoch nach wie vor eine starke Belastung des Welthandels dar. In Entwicklungsländern haben nichttarifäre Handelsschranken insgesamt ein höheres Gewicht als in Industrieländern. In Industrieländern wird vor allem der Textil- und Bekleidungssektor nach wie vor durch nichttarifäre Handelshemmnisse stark geschützt.[16] Anti-Dumping-Verfahren haben stark zugenommen – sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern (1958: 37; 1995–99: 1 218 Fälle) (IWF/Weltbank 2001: 28f.). Eine Quelle immer wieder aufflammender Handelsstreitigkeiten sind die NTB (Non-tariff Barriers of Trade) im Agrarbereich. Zwar wurde in der Uruguay-Runde ein wichtiger Schritt zur Eingrenzung des Problems unternommen, die Wirkungen blieben bisher jedoch eher bescheiden. Subventionen und sonstige Stützungsmaßnahmen der Landwirtschaft in den Industrieländern werden auf mehr als das Fünffache der gesamten jährlichen Entwicklungshilfe geschätzt (Weltbank 2002a: 47). Die restriktiven Wirkungen der tarifären und nicht-tarifären Protektion werden durch die zahlreichen Zollpräferenzen, die die Industrieländer den Entwicklungsländern seit Jahrzehnten einseitig gewähren, nur teilweise gemildert.

Trotz großer methodischer Probleme, die Protektion im internationalen Dienstleistungsverkehr zu erfassen, ist davon auszugehen, dass sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern erhebliche Handelsbeschränkungen bestehen (IWF/Weltbank 2001). Der Anteil liberalisierter Dienstleistungen, bei denen keine Beschränkungen des Marktzugangs und der Inlandsbehandlung (National Treatment) bestehen, liegt in den Hocheinkommensländern lediglich bei einem Viertel und in den übrigen Ländern bei weniger als zehn Prozent (OECD 2001d: 81).

### 3.1.4 Wissensorientierte Dienstleistungen[17]

Deutschland ist bis zur Gegenwart in besonders ausgeprägter Weise eine Industriegesellschaft. Dies hat auch in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften eine starke Konzentration auf die industrielle Produktion und eine jahrzehntelange Vernachlässigung der Dienstleistungsentwicklung nach sich gezogen – mit der doppelten Konsequenz, dass wir – bezogen auf die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors – auf sehr viel weniger wissenschaftliche Expertise zurückgreifen können als für die Industrie und dass die amtliche Statistik die Dienstleistungsprozesse höchst unzulänglich abbildet. Obwohl dieser Sachverhalt seit Jahren bekannt ist und eine Verbesserung der amtlichen Statistik von vielen Experten immer wieder angemahnt worden ist, hat sich in der Realität wenig verändert. Die Restriktionen der statistischen Basis beeinträchtigen auch Expertisen für die Politik.

Für die wenigen klassischen wissenschaftlichen Ansätze zur Dienstleistungsgesellschaft und -ökonomie ist insbesondere das Thema der Internationalisierung von Dienstleistungen randständig geblieben und gewinnt erst in jüngster Vergangenheit mehr Aufmerksamkeit, nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Aktivitäten der WTO für eine Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen (GATS). Dienstleistungen galten in der ökonomischen wie in der sozialwissenschaftlichen Debatte bis weit in die 80er Jahre hinein als wenig rationalisierbar und stark ortsgebunden. Beide Annahmen – hohe Rationalisierungsresistenz und starke Ortsgebundenheit – begründen die „große Hoffnung“ der Beschäftigungspolitik, dass die Dienstleistungen die rationalisierungsbedingten Arbeitsplatzverluste im industriellen Sektor durch Ausweitung tertiärer Beschäftigung kompensieren werden.

Beide Annahmen waren vermutlich selbst in der Vergangenheit nicht ganz zutreffend. Man denke etwa in der Büroarbeit an den Übergang von der handschriftlichen zur maschinellen Bearbeitung von Texten oder den Übergang von der schriftlichen zur telefonischen Kommunikation sowie an die Kreditwirtschaft, die sich schon vor Jahrhunderten internationalisiert hat. Spätestens seit dem Siegeszug der neuen IuK-Medien aber sind beide Annahmen endgültig obsolet geworden.

[16] Zwar wurde in der Uruguay-Runde das Auslaufen des Multi-Faser-Abkommens im Jahr 2005 beschlossen, jedoch wird eine Fortsetzung der Protektion mit anderen Mitteln befürchtet (Anti-Dumping, technische Hemmnisse) (IWF/Weltbank 2001: 27).

[17] Die folgenden Ausführungen basieren auf einem Referat von Baethge vor der Enquete-Kommission „Globalisierung“ (Baethge 2002).

Im Zusammenhang mit der Globalisierung ist die Frage des Ausmaßes von Standortgebundenheit oder -ungebundenheit von Dienstleistungen von besonderem Interesse. Die Annahme basiert auf der Vorstellung von der Einheit von Herstellung und Konsum einer Dienstleistung (uno actu-Prinzip), die auch heute für viele Dienstleistungen immer noch eine gewisse Gültigkeit hat, so z. B. für viele Beratungs-, Gesundheits-, Bildungs- und Pflegedienstleistungen.

Für zunehmend mehr Dienstleistungen aber wird durch die Anwendung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie die Standortgebundenheit und die räumliche Einheit von Produktion und Konsum von Dienstleistungen weitgehend aufgehoben. Durchsetzung und Fortentwicklung der IuK-Technologien setzen völlig neue Bedingungen für die räumliche und institutionelle Verteilung von Dienstleistungstätigkeiten und für die globale Konkurrenz in den Dienstleistungsangeboten, wie sie noch vor einem Jahrzehnt kaum vorstellbar waren. Dies ist nicht so zu verstehen, dass das Internet und die neuen Telekommunikationsmedien räumliche Aspekte vollkommen gleichgültig machten und dass es schnell zu einer globalen virtuellen Dienstleistungswelt käme, in der räumliche Bindungen von Dienstleistungsprozessen keine Rolle mehr spielten. Aber es kommt zu einer neuen Kombination von virtuellen und an den physischen Raum gebundenen Prozessen. Man kann sich diesen Zusammenhang an den Finanzdienstleistungen klar machen: Obwohl kein anderer Bereich so sehr globalisiert ist wie die Finanzdienstleistungen, behält die räumliche Nähe eine hohe Bedeutung, weil man bei den sensiblen Finanzgeschäften als Kunde den Finanzdienstleistern ins Auge schauen möchte und eine Vertrauensbasis durch Face-to-face-Kommunikation sichern will. Die Transferierungsprozesse kann man computerisieren, die Entscheidungsprozesse kaum. Ein Teil der Dienstleistungen, insbesondere solche der Information und des Zahlungsverkehrs, kann über das Internet weltweit abgewickelt werden, während ein anderer Teil, der auf Beratung zielt, meistens auch physische Kontaktmöglichkeiten erfordert. Im Resultat führt eine derartige Kombination von Internet- und physisch gebundenen Dienstleistungen dazu, dass es in den wichtigen Finanzdienstleistungszentren der Welt zu einer Ballung auch physischer Präsenz der Global Player der Finanzdienstleistungen kommt.

Insofern ist auch das Bild der „flüchtigen Dienstleistungen“ die gegen die bodenständigen Dienstleistungen stehen, nicht ganz richtig. Es trifft gleichwohl den wichtigen Sachverhalt, dass es bei einer Reihe von wissens- und kommunikationsintensiven Dienstleistungen zunehmend zu globalen Verteilungen von Tätigkeiten und Angeboten kommt. Dieser Sachverhalt ist selbstverständlich nicht nur durch die Informationstechnik bedingt, sondern basiert auf der verstärkten Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen.

Der Grad der Raumgebundenheit von Dienstleistungen hängt von ihren Eigenschaften ab. Entsprechend sind unterschiedliche Dienstleistungssektoren auch unterschiedlich stark dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Handel, Hotel und Gaststätten sowie Reinigungsgewerbe beispielsweise sind dies weniger, informations- und wissensintensive Dienstleistungen sind dem internationalen Wettbewerb demgegenüber in besonderer Weise ausgesetzt. Das sind die Dienstleistungsbereiche, in denen die deutsche Dienstleistungswirtschaft relativ schwach ist und vor allem im letzten Jahrzehnt im internationalen Handel an Boden verloren hat. Dies ist beschäftigungspolitisch besonders prekär, weil die wissensintensiven Dienstleistungen strategische Bedeutung für die Entwicklung sowohl von Unternehmen als auch von anderen personenbezogenen Dienstleistungen haben; letzteres vor allem deswegen, weil sie zumeist hochbezahlt sind, so dass von ihnen auch verstärkt eine Nachfrage nach personengebundenen Dienstleistungen ausgehen kann.

#### 3.1.4.1 Deutschland innerhalb der internationalen Dienstleistungsentwicklung

Mit einer gewissen Verspätung hat sich auch in Deutschland der Strukturwandel zur Dienstleistungsökonomie am Ende des letzten Jahrhunderts unübersehbar durchgesetzt. Der Streit, ob es in der Bundesrepublik eine Dienstleistungslücke gäbe, hat in den letzten Jahren die Expertendiskussion sehr stark beherrscht. Bezogen auf den Anteil von Dienstleistungstätigkeiten kann man sagen, dass die Bundesrepublik mit anderen Ländern in etwa gleichgezogen hat. Nach der sektoralen Gliederung hinkt sie zwar immer noch ein beträchtliches Stück hinter vergleichbaren In-dustrienationen hinterher. Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) aus den letzten Jahren aber zeigen, dass in Bezug auf die Berufs- und Tätigkeitssystematik auch in der Bundesrepublik der Anteil der Erwerbstätigen, die mit Dienstleistungsarbeiten befasst sind, ähnlich hoch ist wie in den USA oder vergleichbaren Mitwettbewerbern am Weltmarkt; der Anteil liegt in all diesen Ländern zwischen 70 und 75 Prozent. Das Problem der Bundesrepublik aber besteht darin, dass sich diese Entwicklung in Deutschland auf einem deutlich niedrigeren Niveau der Erwerbstätigkeit insgesamt vollzieht als etwa in den USA oder auch in vergleichbaren europäischen Ländern. Denn: Wäre in Deutschland die Beschäftigung insgesamt höher, so gäbe es auch mehr Beschäftigte, die Dienstleistungen erbrächten. Da dies aber nicht der Fall ist, gibt es doch eine Dienstleistungslücke (vgl. Kapitel 4.2.2.2). Diese Lücke bezieht sich nicht allein auf die personengebundenen Dienstleistungen, die in der beschäftigungspolitischen Diskussion der letzten Jahre oft im Vordergrund gestanden haben, sondern sie betrifft die unterschiedlichen Bereiche der Dienstleistungswirtschaft.

Die Suche nach den Ursachen dieser Lücke soll im Folgenden auf die wissensintensiven und unternehmensbezogenen Dienstleistungen konzentriert werden – und zwar sowohl wegen ihrer strategischen Bedeutung für die Beschäftigungsentwicklung insgesamt als auch wegen der Tatsache, dass sie im besonderen Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Zur Beantwortung der Frage nach der Stellung Deutschlands in der internationalen Entwicklung der wissensintensiven Dienstleistungen kann man auf unterschiedliche Indikatoren

zurückgreifen. Im Folgenden sollen die Anteile an den Erwerbstätigen sowie Daten der Außenhandelsbilanzen herangezogen werden.

Die wissensintensiven Dienste sind von allen Beschäftigungsbereichen in den 90er Jahren der am stärksten expandierende Bereich. Er erhöhte seinen Anteil an der Gesamtheit der Erwerbstätigen um über sechs Prozentpunkte auf etwa 24 Prozent der Gesamterwerbstätigen (s. Abbildung 3-2).

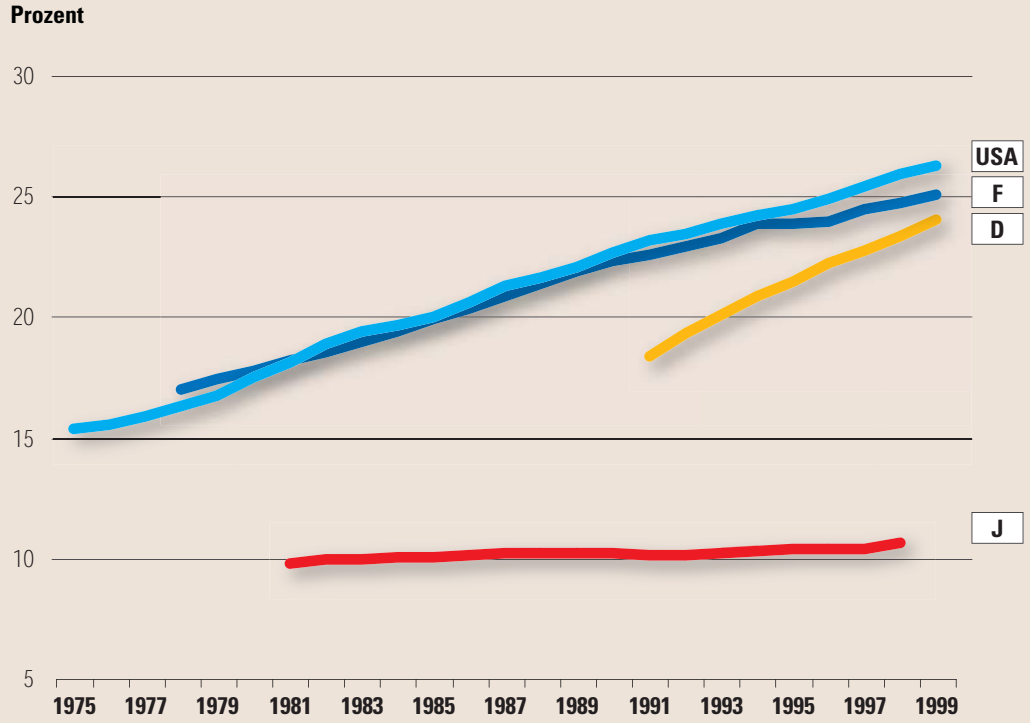
Besonders dynamisch entwickeln sich hierbei die unternehmensbezogenen wissensintensiven Dienste. Sie nehmen im Langzeitvergleich zwischen 1980 und 1997 in Westdeutschland um 112 Prozent zu und steigern ihren Anteil an allen Beschäftigen in diesem Zeitraum von 2,2 Prozent auf 4,4 Prozent. Zieht man einen noch längeren Zeitraum für die Entwicklung der Erwerbstätigkeit insgesamt heran, so zeigt sich, dass zwischen 1977 und 1999 der primäre Sektor um 20 Prozent, der sekundäre Sektor um 15 Prozent seiner Beschäftigten schrumpft, der tertiäre Sektor insgesamt um 42 Prozent zunimmt, die unternehmensbezogenen Dienste sogar um 162 Prozent. In den 90er Jahren stagniert der Anteil der nicht-wissensintensiven Dienstleistungen an den Erwerbstätigen insgesamt bei etwa 42 Prozent.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass der Anteil der wissensintensiven Dienstleistungen in der Bundesrepublik sich in den 90er Jahren in etwa mit der gleichen Dynamik entfaltet wie in den USA und Frankreich, aber von einem deutlich niedrigeren Ausgangsniveau ausgehend (s. Abbildung 3-2). Analysiert man die aktuellen Austauschbeziehungen von Dienstleistungen, so wird man feststellen müssen, dass im Gegensatz zum Produktionssektor, wo Deutschland immer noch eine Spitzenposition einnimmt, im Bereich der Dienstleistungen die Bilanz im internationalen Dienstleistungsverkehr negativ ist. Es ist aufschlussreich, dass die beiden noch am stärksten industriell geprägten Volkswirtschaften Deutschland und Japan die höchste Negativbilanz im Dienstleistungsverkehr aufweisen, während die USA eine deutliche Positivbilanz zeigt (+ 5,4 Prozent gegenüber jeweils – vier Prozent für Deutschland und Japan).

Trotz nicht unerheblicher Steigerung in der Wertschöpfung des Dienstleistungssektors insgesamt und wesentlicher einzelner Dienstleistungssektoren verschlechtert sich die Außenhandelsbilanz der Bundesrepublik mit Dienstleistungen insgesamt zwischen 1991 und 2001 um 266 Prozent, für die hier besonders interessierenden wissensintensiven Dienstleistungen verschlechtert sich die Bilanz noch in deutlich höherem Maße. Man kann gegenüber den Daten der Außenhandelsbilanz sicherlich einwenden, dass hier Veränderungen der Währungsparitäten etwa zwischen

Abbildung 3-2

**Anteil wissensintensiver Dienstleistungen an den Erwerbstätigen**
in Prozent




*Quelle: Schumacher 2002*

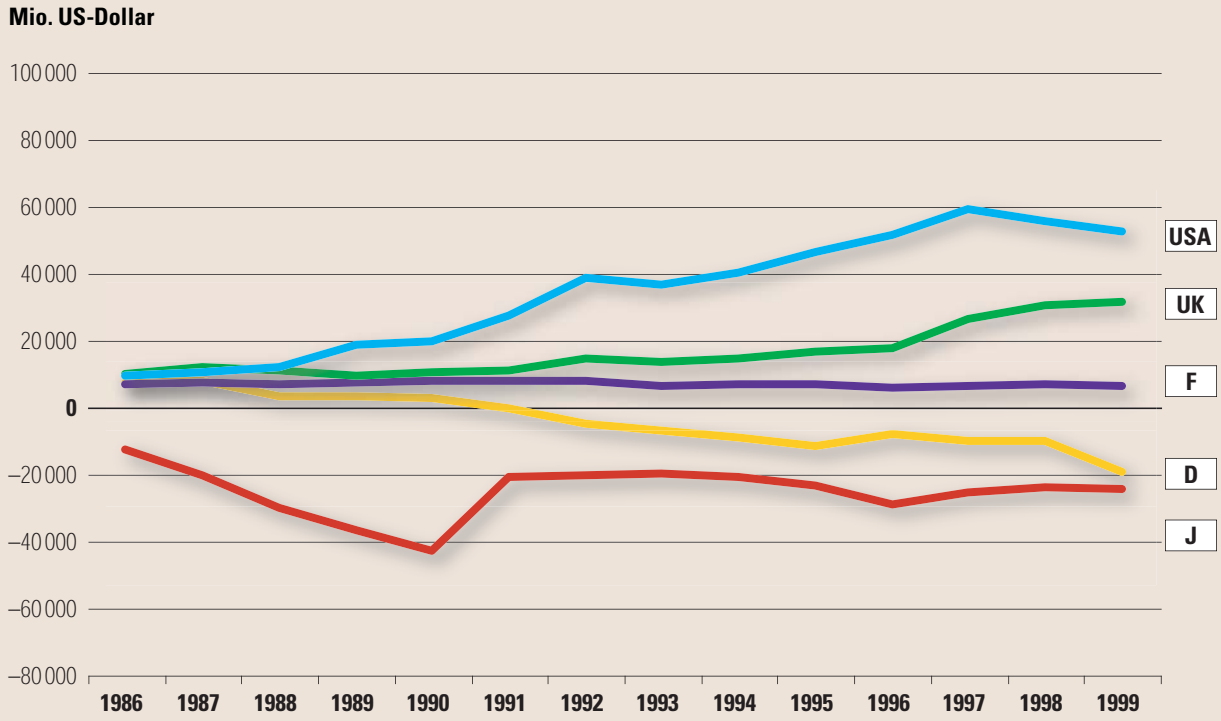
Dollar und DM nicht eingingen. Dies mag die Größenordnung der Veränderung etwas relativieren, nach Auffassung von Experten kann die Bereinigung nicht über die generelle Richtung der Verschlechterung der Dienstleistungsbilanzen hinweg täuschen. Im Vergleich mit anderen Ländern fällt im Laufe der 90er Jahre der Dienstleistungssaldo (ohne Touristik) in Deutschland (s. Abbildung 3-3). Selbst der Anteil der Dienstleistungen am Gesamtexport hat in diesem Zeitraum eine fallende Tendenz im Gegensatz zu den USA und Großbritannien.

Es wird häufig gesagt, dass diese Bilanzen die tatsächliche Situation zu Ungunsten der Bundesrepublik verzerren, weil ein hoher Dienstleistungsanteil – ca. 40 Prozent am eigentlichen Produktwert – in den industriellen Exportgütern enthalten sei und dieser Anteil an Dienstleistungen nicht in die Bilanz mit einfließe. Der hohe Außenhandelsexport enthalte also mehr „versteckte Dienstleistungswerte“ als bei weniger starken industriellen Exportnationen. Das Argument ist richtig, wiegt aber den möglichen Beschäftigungszuwachs in der Dienstleistungsbilanz nicht auf. Tatsächlich ging die Beschäftigung in den 90er Jahren trotz eines zunehmenden Anteils an Dienstleistungen in den Industrieprodukten in der Industrie insgesamt und auch in den wissens- und/oder FuE-intensiven Industrien deutlich zwischen 30 und 35 Prozent zurück. Insofern ist die strategische Empfehlung, statt auf Export von Dienstleistungen (Export of Services) auf die Dienstleistungsunterstützung von Exportgütern (Servicing Exports) zu setzen, nicht unproblematisch. Will man eine dauerhafte Verbesserung der Beschäftigungssituation, muss man beides intensiv betreiben. Die Frage, wie man die Bilanz im Dienstleistungssektor, insbesondere in den wissensintensiven unternehmensbezogenen Diensten verbessern könne, bleibt also aktuell. Ihre Beantwortung setzt zunächst eine Klärung der Ursachen für die Schwäche der wissens-/unternehmensbezogenen Dienstleistungen voraus. Hier lassen sich drei zentrale strukturelle Standortfaktoren identifizieren (Ochel, zitiert nach Baethge 2002), von denen der erste schwerer zu beeinflussen ist als die beiden anderen:

1. Die internationale Marktstruktur in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist nicht zufällig durch amerikanische und britische Unternehmen dominiert. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass zum einen das angelsächsische Handelsrecht und die Bilanzierungsvorschriften frühzeitig internationale Anerkennung fanden, zum anderen die USA bis in die 80er Jahre hinein das führende Land in der Mikroelektronik schlechthin war und damit die Standards festlegen konnte, innerhalb derer sich der Markt

Abbildung 3-3

**Dienstleistungssaldo (ohne Reiseverkehr) der G5-Staaten**
in Mio US-Dollar




Quelle: Schumacher 2002

für die DV-Dienstleistungen weltweit entwickelte. Wenn heute unter den 50 größten Unternehmen der Welt im Bereich wirtschaftsnaher Dienstleistungen (Rechts-, Steuer-, Unternehmensberatung, Wirtschaftsprüfung, Markt- und Meinungsforschung, Werbeagentur) sich kein deutsches Unternehmen befindet, spricht dies eine deutliche Sprache über die Wirkung der historischen Strukturen. Nur ein deutscher Unternehmensberater hat sich zu einem großen, multinational tätigen Unternehmen seiner Branche entwickelt.

Die beiden anderen Argumente lassen sich auf den Nenner bringen: Die jahrzehntelange Stärke der Industrie ist aufgrund der spezifischen Industrialisierungstradition und -schwerpunkte der deutschen Wirtschaft mit einer Schwäche in den industriebezogenen Diensten erkauft. Dies liegt an zwei Punkten:

2. Die Spezialisierung Deutschlands auf Industriegüter beeinträchtigte die Dienstleistungsentwicklung insgesamt und somit auch die wirtschaftsnahen Dienste. Die starke Ausrichtung auf industrielle Leistungsfähigkeit und technologische Innovation führte dazu, dass anderen Dienstleistungsfeldern zu wenig Aufmerksamkeit zu Teil wurde. Die Folge: Der Sektor blieb in seiner Entwicklung hinter seinen Möglichkeiten zurück. Entsprechend sind sowohl die Institutionen sowie der wirtschaftspolitische Ordnungsrahmen noch stark auf die Bedingungen einer Industriegesellschaft ausgerichtet.

3. Das deutsche Modell industrieller Produktion zeichnete sich ein Jahrhundert lang durch eine hohe Fertigungstiefe und „Inhouse"-Erstellung von Dienstleistungen aus, was sich durchaus positiv auf ihre interne Qualität und Wirkung ausgewirkt haben mag. Gleichzeitig muss diese Struktur sich negativ auswirken, wenn es darum geht, Dienstleistungen zu verkaufen. Die heute sichtbar werdenden Grenzen der Entwicklungsfähigkeit unternehmensbezogener Dienstleistungen sind offensichtlich stark von den Pfeilern des „Modells Deutschland" und der ihm eigenen Unternehmenskultur bestimmt, und deswegen sind sie nicht leicht zu korrigieren. Sie spiegeln eine Erfolgsgeschichte über lange Zeit wider. Sie machten Sinn, solange die Produktion das strategische Zentrum der Wirtschaft ausmachte und den höchsten Anteil an der Wertschöpfung hatte. Wo dies nicht mehr der Fall ist und wo Wissen, FuE, Marketing sowie Innovation in den modernen Industrien das entscheidende strategische Gewicht und einen zunehmenden Wertschöpfungsanteil haben, wird diese Struktur problematisch.

Die genannten Schwächen zwingen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Unternehmer und Betriebsräte einerseits, aber auch die Politik zu raschem Handeln. Man muss sich nur die Dimensionen der notwendigen Veränderungen klar machen, darf Effekte aber zugleich nicht von heute auf morgen erwarten und braucht einen langen Atem. Eine breite Verbesserung der Bedingungen für eine Stärkung von Qualität und Quantität wissensintensiver unternehmensbezogener Dienstleistungen ist nicht allein wegen neuer Beschäftigungspotentiale, sondern auch wegen der Stabilisierung der Industrieexporte wichtig.

Zunächst gilt, dass heute auch für den Verkauf von Industriegütern im Ausland das Konzept technischer Exzellenz nicht mehr ausreicht.[18] Die produzierenden Unternehmen sollten sich vom Produktentwickler zum Problemlöser entwickeln. Produkte sind in Leistungen einzubetten, die dem Kunden helfen herauszuarbeiten, welches Produkt er braucht und wie er es bestmöglich nutzt. Hierdurch kann es zu einer Erhöhung der Kundenbindung kommen. Gerade bei vielen Exportgütern entsteht die Situation, dass industrielle Produkte nur noch mit zugleich komplementären Dienstleistungen zu verkaufen sind. Dies gilt etwa für höherwertige Anlagen und Industriegüter, die heute in der Regel nur mehr mit „Local Content"-Verträgen zu vertreiben sind. Die Industrie ist nicht mehr nur Produkthersteller, sondern zu einem servo-industriellen Komplex geworden.

#### 3.1.4.2 Maßnahmen auf der Unternehmensebene

Die folgenden Maßnahmen beziehen sich weitgehend auf kleine und mittlere Dienstleistungsunternehmen. Für sie ist von großer Bedeutung, dass sich die Unternehmen von ihrer industrialistischen Organisation mit dem Konzept „alles unter einem Dach" und „hohe Fertigungstiefe" verabschieden. Dies ist nicht leicht, weil auch die Externalisierung von Funktionen und Dienstleistungen (Outsourcing) nicht immer unproblematisch ist und Reibungsverluste hervorrufen kann. Sie birgt aber auch die Chance zu einer höheren Professionalisierung und Qualitätsverbesserung durch die eigenständige Betriebsförmigkeit und Spezialisierung der auf die neue Kernkompetenz festgelegten (Dienstleistungs-)Organisation.

Große Chancen liegen in einer verstärkten Service- und Marktorientierung der Unternehmen. Dies spricht nicht gegen technische Exzellenz. Allerdings reicht diese allein mittlerweile nicht mehr aus. Kundenbezug und Servicequalität haben heute ein erhöhtes Gewicht erlangt.

Besonders im Bereich von kleinen und mittleren Unternehmen ist es für ihre internationale Konkurrenzfähigkeit wichtig, dass sie größere Einheiten bilden, sich internationalen Netzwerken anschließen, sie gründen und/oder Kooperationen eingehen. Eine systematischere Beobachtung und Analyse der Auslandsmärkte ist eine weitere Anforderung. Schließlich bedarf es auch einer höheren Flexibilisierung der Zeitorganisation, da stärkere Markt- und Kundennähe andere Zeitstrukturen verlangen als die Organisation von Produktionsprozessen wie sie in der Vergangenheit im Vordergrund stand. Das Management sollte seine Kenntnisse in diesen Bereichen erweitern.

#### 3.1.4.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Die zunehmende Spezialisierung von Kompetenzen, ihre organisatorische Verselbstständigung und die räumliche Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktionsradien verlangen von allen Beschäftigten erhöhte Kommunikations-,

[18] Dies haben etwa Untersuchungen des Fraunhofer Instituts (ISI) sowie des IFO-Instituts ergeben.

Kooperations- und Koordinierungsleistungen. Hierzu zählen die Fähigkeit, sich in die Probleme und Verhaltensweisen von neuen Kunden und Kooperationspartnern schnell einarbeiten zu können, ein Verständnis für andere Organisationsstrukturen und Kulturen zu entwickeln, ständige Lernfähigkeit zu beweisen und kommunikative Sensibilität und Koordinierungsfähigkeit zu erlernen. In vielen Fällen sind Komplementärqualifikationen ergänzende Fachkompetenzen.

**Empfehlung 3-1 Ausbau Disziplin übergreifender Studiengänge und weitere Öffnung der Hochschulen für Ausländer**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt einen Ausbau Disziplin übergreifender Studiengänge, vor allem in den technischen, wirtschaftswissenschaftlichen und rechtlichen Studiengängen. Die Hochschulen sind weiter für Ausländer zu öffnen und attraktiver zu gestalten. Hierzu sind weltoffene Studiengänge[19] notwendig, die es bisher in Deutschland zu wenig gibt. Auch sollten Lehrveranstaltungen in fremden Sprachen durchgeführt werden.*

**Empfehlung 3-2 Stärkung der Fremdsprachenkompetenz**

*Die Fremdsprachenkompetenz soll auf allen Bildungsstufen gesteigert werden. Dies bedeutet sowohl eine Internationalisierung der dualen Ausbildung als auch eine verstärkte Internationalisierung der Hochschulausbildung.*

**Empfehlung 3-3 Ausbau der Weiterbildungsangebote**

*Ein besonderes Gewicht kommt dem Ausbau der Weiterbildungsangebote zu. Hier empfiehlt die Kommission, solche Weiterbildungsangebote zu entwickeln, die Fachqualifikationen mit Komplementärqualifikationen (Vertrautsein mit fremden Kulturen und Sprachen, Kooperationsfähigkeit mit Kunden und Partnern aus anderen Ländern) verbinden.*

### 3.1.5 Die Bedeutung von KMU für die nationale und internationale Wirtschaftstätigkeit

Mittelständische Betriebe, Kleinbetriebe und Selbstständige (KMU) bestimmen in Deutschland, in den Industrieländern, aber auch in den Entwicklungsländern entscheidend die wirtschaftliche Struktur. Sie leisten einen großen Beitrag zu wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Stabilität und bilden ein starkes Gegengewicht zu den Multinationalen Konzernen mit ihren globalen wirtschaftlichen Verflechtungen und Einflüssen.

KMU werden auch in der Zukunft mehrheitlich ihre Geschäftspolitik an ihrem regionalen und nationalen Umfeld ausrichten. Gleichwohl sind sie von den Auswirkungen der Globalisierung, ihren Chancen und Risiken unmittelbar beeinflusst. Ein großer Teil des Mittelstandes wird sich zukünftig stärker als bisher auf internationale Märkte orientieren.

In Deutschland werden Unternehmen mit einem jährlichen Umsatz ab 16 250 Euro bis 50 Millionen Euro und mit weniger als 500 Beschäftigten zu den KMU gezählt.[20] Schon wenige Daten belegen ihren volkswirtschaftlichen Stellenwert. Die rund 3,3 Millionen kleinen und mittleren Unternehmen repräsentieren in Deutschland:

– 40 Prozent der Bruttoinvestitionen und

– 49 Prozent der Umsätze.

KMU beschäftigen

– 70 Prozent aller Arbeitnehmer und bilden

– 80 Prozent aller Auszubildenden in Deutschland aus.

Unter den KMU befinden sich ca. 1,1 Millionen Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 125 000 Euro und höchstens 500 Mitarbeitern. Die anderen KMU erwirtschaften einen geringeren Umsatz.

Bereits 43,3 Prozent dieser mittelständischen Unternehmen zählen sich im Jahr 2001 zum Dienstleistungssektor – 1999 waren es noch 42,4 Prozent. Zum Vergleich: Bezieht man bei dieser Betrachtung die Kleinstunternehmen (mit einem Umsatz von 16 250 bis 125 000 Euro) mit ein, beträgt die Anzahl der KMU, die auf dem Dienstleistungssektor tätig sind, über 76 Prozent. Ca. 25 Prozent davon sind Handwerksbetriebe, ca. 20 Prozent gehören zum Handel, jeweils mit abnehmender Tendenz. Zehn Prozent der Unternehmen gehören zum industriellen Mittelstand.

Tabelle 3-2

**KMU: Aufteilung in Wirtschaftsbereiche**

| Wirtschaftsbereich (in Prozent) | 1999 | 2001 |
|---|---|---|
| Dienstleistungen | 42,4 | 43,3 |
| Handwerk | 25,9 | 25,7 |
| Handel | 22,3 | 21,0 |

Quelle: Gruner + Jahr AG & Co., Dresdner Bank AG (2001)

[19] S. Empfehlung 5-40.

[20] Die Definitionen von KMU sind nicht einheitlich. Zum Beispiel lauten die Definitionen des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn folgendermaßen: kleine Unternehmen haben bis neun Beschäftigte und einen Umsatz bis unter eine Million; mittlere bis zu 499 Beschäftigte und einen Umsatz von höchstens 100 Millionen DM. Alle Unternehmen darüber sind demnach als Großunternehmen anzusehen. Seit 1996 existiert eine weitere Definition der Europäischen Kommission. KMU beschäftigen demnach zwischen 50 und 250 Mitarbeiter, erwirtschaften einen Umsatz zwischen 7 und 40 Millionen Euro, haben eine Jahresbilanzsumme zwischen 5 und 27 Millionen Euro (nur eines der letzteren Kriterien muss zutreffen) und erfüllen das Kriterium der Unabhängigkeit. Hierzu darf sich ein KMU zu nicht mehr als 25 Prozent des Kapitals im Besitz eines Nicht-KMU befinden (Europäische Kommission 1996).

Ca. 60 Prozent der genannten KMU haben weniger als zehn Beschäftigte. Diese sind am stärksten auf dem Dienstleistungssektor vertreten. Ein leichter Trend hin zu größeren Unternehmenseinheiten ist festzustellen.

Unter den Entscheidern in mittelständischen Unternehmen sind Frauen deutlich in der Minderheit. Im Jahr 2001 betrug die Zahl der Unternehmerinnen 16,6 Prozent, sie ging damit um 1,3 Prozent gegenüber Erhebungen von 1999 zurück. Den höchsten Frauenanteil gibt es bei den Dienstleistungen mit 23 Prozent. Als Entscheiderinnen finden sich Frauen im Mittelstand vorwiegend in Kleinst- und Kleinunternehmen. Mehr als ein Drittel ist in Betrieben mit weniger als fünf fest angestellten Arbeitnehmern tätig, ca. 47 Prozent in Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 500 000 Euro.

Ein derzeitiges großes Problem vieler mittelständischer Unternehmer in Deutschland ist der nicht zu befriedigende Bedarf an qualifizierten Beschäftigten und Führungskräften. Die lange Suche und Auswahl geeigneten Personals hemmt die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen. Als Grund nennen die Unternehmen die Lücke zwischen der Qualifikation der Arbeitnehmer und den Ansprüchen, die das Unternehmen an die Bewerberinnen und die Bewerber stellt. Angesichts der demographischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland ist ab ca. 2010 mit einem Rückgang des Arbeitskräftepotenzials zu rechnen. Deshalb hat die Entwicklung und Qualifizierung von Arbeitskräften gerade für den Mittelstand eine hohe Priorität. Das heißt u. a., dass auch der Mittelstand künftig stärker als bisher das Potenzial und die Arbeitskraft von qualifiziert ausgebildeten Frauen erschließen und nutzen muss (vgl. Kapitel 4.4).

Von den 3,3 Millionen KMU hierzulande zählen knapp zehn Prozent zur Gruppe der Selbständigen. Um internationalen Anschluss zu finden, muss „die Selbständigenkultur in Deutschland“ weiter entwickelt werden. Durch die Zunahme von neuen Arbeitsformen und den auch in Deutschland erkennbaren Trend von Arbeitnehmern, „sich selbst zu vermarkten“, ist eine Zunahme der Selbstständigkeit auch in Deutschland zu erwarten.

Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass unternehmerisches Handeln gelernt werden muss. Nicht nur die Hinwendung auf ein spezielles Fachwissen, auch unternehmerisches Basiswissen wie Management-, volks- und betriebswirtschaftliche Kenntnisse gehören an vielen Universitäten im Ausland, z. B. in den USA, seit Jahren zum Universitätsalltag. In Deutschland sind die Angebote an den Universitäten oder weiterführenden Schulen noch viel zu gering, erste Versuche, wie z. B. Pilotprojekte an Schulen (Schüler gründen eine Firma) oder Universitäten sind zu zaghaft. Neben den „Business Angels“, die sich in jungen Unternehmen finanziell wie unternehmerisch engagieren, ist auch das Mentoring in anderen Ländern seit vielen Jahren entwickelt. Der Austausch und die Unterstützung bei Problemen durch erfahrene Unternehmer bietet Jungunternehmern eine hervorragende Möglichkeit des „Dazu-Lernens“ in der Praxis.

Zur Motivierung von Existenzgründungen ist der finanzielle Anreiz für Unternehmerinnen und Unternehmer in Deutschland zu verbessern. Die Deutsche Bundesbank stellt dazu fest: „Die Ertragssituation der Nicht-Kapitalgesellschaften ist nach Abzug eines kalkulatorischen Unternehmerlohns deutlich schlechter als die der Kapitalgesellschaften.“

Die Berechnungen über Gründungen und Liquidationen weisen für das Jahr 2000 auf der Basis der vom Statistischen Bundesamt und vom IfM erfassten Gewerbean- und -abmeldungen einen Zuwachs von 78 000 aus. Allerdings darf nicht verschwiegen werden, dass in den Industrieländern ca. 50 Prozent aller Neugründungen (OECD) nach fünf Jahren vom Markt wieder verschwinden. Neueste Daten (2001) stellen übrigens fest, dass gerade KMU mit bis zu fünf Beschäftigten schnell von Insolvenz betroffen sein können.

Um Unternehmensgründungen zu beschleunigen und einfacher zu gestalten, ist es empfehlenswert, die bürokratischen Regelungen und Prozesse für Existenzgründer zu vereinfachen. Der Vergleich mit neun OECD-Ländern zeigt eine mittlere Position für Deutschland, wobei besonders die Laufzeiten bei den bürokratischen Prozessen auffällig sind (vgl. Tabelle 3-3).

Bei der Rechtsform dominiert im Mittelstand das Einzelunternehmen, eingeschlossen BGB-Gesellschaften (deren Anteil beträgt 55,9 Prozent). Der unmittelbare persönliche Einfluss der Unternehmer bleibt nach wie vor hierzulande wesentliches Strukturmerkmal im Mittelstand. Zwei Drittel der mittelständischen Unternehmen werden von einem Inhaber oder geschäftsführenden Gesellschafter allein geführt. Von 1999 bis 2001 ist dieser Anteil um fast sieben Prozent (1999: 59,7 Prozent) gestiegen.

Im Zentrum der Mittelstandsökonomie steht das Unternehmen. Teamgeist und Entscheidungsfreudigkeit prägen die Einzel- und Personengesellschaften. Die unmittelbare Verantwortung für das Ergreifen von Chancen, das Durchsetzen von Innovationen, aber auch die tatsächliche finanzielle Verantwortung unternehmerischer Risiken liegt bei den Unternehmern selbst und nicht bei Aktionären und Gesellschaftern. Dadurch wird die Unternehmensausrichtung, Unternehmenskultur und die Unternehmensentwicklung direkt beeinflusst. KMU sind der Motor für die Entwicklung von regionalen Wirtschaftsstandorten, sie schaffen Ausbildungs- und Arbeitsplätze und übernehmen damit ein hohes Maß sozialer Verantwortung in ihrem Wirkungsfeld.

Mittlerweile sind KMU in Deutschland wie auch in den anderen Industriestaaten bei der Anwendung und Nutzung der IuK-Technologien sehr gut aufgestellt. Befragungen zeigen, dass über 90 Prozent „am Netz“ sind, 14 Prozent der Umsätze werden bereits durch das Internet erzielt, immer mehr der größeren KMU verwenden ein eigenes Intranet. Hier hat sich nach anfänglichem Zögern in den letzten zwei Jahren eine schnelle Marktanpassung vollzogen.

Bereits 1999 kamen über 40 Prozent der gesamten Bruttoinvestitionen vom Mittelstand. Allein im Verwaltungs-, Büro- und Produktionsbereich investierten mittelständische Unternehmen 62 Milliarden Euro; insgesamt betrug das gesamte Investitionsvolumen 129 Milliarden Euro. Das bedeutet, dass jedes Unternehmen im Durchschnitt mehr als 56 000 Euro pro Jahr investiert – angesichts der geringen Größe der Mehrzahl der KMU ein bemerkenswerter Betrag.

Tabelle 3-3

**Formalitäten bei Geschäftsgründung (Stand: Ende der 90er Jahre)**

| Land | Anzahl notwendiger Vorgänge | Benötigte Zeit (in Wochen) | Geschätzte Kosten (Euro) |
|---|---|---|---|
| Australien | 1 | 1 | 340 |
| Frankreich | 10 | 6 | 3 400 |
| Deutschland | 6 | 16 | 1 400 |
| Italien | 18 | 10 | 2 200 |
| Japan | 6 | 3 | 4 000 |
| Niederlande | 2 | 12 | 1 000 |
| Spanien | 7 | 24 | 330 |
| Schweden | 3 | 3 | 1 130 |
| Großbritannien | 1 | 1 | 420 |
| USA | 1 | 1 | 500 |

Quelle: OECD 2000h: 18

Die starken Veränderungen der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte durch zunehmende Liberalisierung und Vernetzung führen zu einer wachsenden Internationalisierung und erfordern von den Unternehmen Marktanpassungen und Strategien, die immer häufiger über die regionalen Märkte hinausgehen. Dies gilt auch für KMU, für die unter den geänderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer globalisierten Wirtschaft die notwendige Erschließung von Auslandsmärkten zu einem existenziellen Faktor werden kann. In der OECD sind über 95 Prozent aller Unternehmen KMU.[21] Sie beschäftigen 60 bis 70 Prozent aller Arbeitnehmer. In diesem Sektor entstehen die meisten neuen Arbeitsplätze, die Unternehmen tragen beträchtlich zu Innovation und Entwicklung von neuen Techniken bei. In der EU gibt es 19 Millionen KMU (mit weniger als 250 Beschäftigten) die über 95 Prozent aller Unternehmen repräsentieren. Sie beschäftigen 70 Millionen Menschen und tragen mit 55 Prozent zum europäischen Bruttosozialprodukt bei. In den USA sind über 90 Prozent der Unternehmen KMU (mit weniger als 500 Beschäftigten), dieses gilt auch für Japan, dort repräsentieren KMU über 95 Prozent aller Unternehmen.

In den USA erwirtschafteten kleine und mittlere Unternehmen 1996 180 Milliarden US-Dollar alleine im Export mit stark wachsender Tendenz. Mehr als 30 Prozent der Exportanteile wurden von kleinen Unternehmen (Small Business) erwirtschaftet, 60 Prozent aller exportierenden Firmen haben weniger als 20 Beschäftigte. Im Bereich der Kleinen Unternehmen (Small Business) finden sich die meisten Dienstleister: auf dem Service-Sektor, in Konstruktion und Technik, im Groß- und Einzelhandel, im Gaststättengewerbe. Sie nehmen zunehmend eine Schlüsselrolle bei den Unternehmensdienstleistungen ein; in der IuK-Technik, im Marketing, Organisation und in der Personalvermittlung. Das heißt, kleine Unternehmen bieten zu einem großen Teil hochqualifizierte Arbeitsplätze und beschäftigen entsprechendes Personal.

Insgesamt haben KMU in den Industrieländern mit ihrem qualifizierten Personal, dem Einsatz und Gebrauch der vorhandenen Spitzentechniken, der Innovationen, der hervorragenden technischen Infrastruktur gute Chancen, sich im globalen Wettbewerb weiter expansiv und erfolgreich durchzusetzen. Auch die deutschen Unternehmen nehmen zunehmend diese Herausforderung an.

Um KMU wettbewerbsfähig sowohl auf den regionalen als auch auf den globalen Märkte zu halten, empfiehlt die OECD eine Bündelung der Förderungen und eine Entbürokratisierung der Regelwerke.

Die KMU haben erkannt, dass die Bedeutung ausländischer Märkte weiter zunehmen wird. Internationale Anbieter beeinflussen verstärkt auch regionale Märkte. Darauf werden KMU sich stärker einstellen und auf andere regionale Märkte gehen müssen. Dazu können grenzüberschreitende Unternehmensfusionen und auch Kooperationen gehören.

Durch Verlagerung von Produktionsprozessen und Vertriebswegen können KMU empfindlich getroffen werden. Die Abhängigkeiten in der Zulieferindustrie haben sich teilweise durch den internationalen Wettbewerb verschärft. Durch den Eintritt ausländischer Anbieter wird ein erhöhter Wettbewerbsdruck erzeugt, d. h. der Anpassungsdruck wird insgesamt sowohl regional als auch international größer. Dennoch sind die Chancen, die sich für

[21] Die international gebräuchliche Abkürzung für KMU lautet SME (Small and Medium Enterprises).

KMU eröffnen, weitaus größer als die Risiken. Das sehen in Deutschland ca. 40 Prozent der mittelständischen Unternehmen genau so. Dies gilt vor allem dann, wenn sie mit erhöhter Flexibilität ihre Unternehmen wirtschaftlich und qualitativ entsprechend aufstellen und ihre Produkte und Dienstleistungen dem immer schnelleren Wechsel anpassen.

Erfolgreiche Formen des Auslandsengagements von KMU sind bevorzugt lose Kooperationen auf Zeit, Joint Ventures, die mit lokalen Partnern (auch in Schwellen- und Entwicklungsländern) eingegangen werden. Im benachbarten Ausland, vor allem innerhalb der EU, aber auch in den MOE-Ländern, werden überwiegend Tochtergesellschaften gegründet. KMU betreiben ihr Auslandsengagement oft sehr unspektakulär. Sie suchen sich ihre Partner und/oder ihre Aufträge und passen sich den örtlichen Gegebenheiten an.

Dies belegt auch eine Studie der „School of International Business“ in Reutlingen. Sie bestätigt, dass deutsche Unternehmen nach der Entscheidung, ins Ausland zu gehen, die Besonderheiten ihrer Gastländer berücksichtigen. Sie gehen in der Regel nicht nur aus Kostengründen ins Ausland, sondern haben sich aus Markt- und Vertriebsmotiven zu diesem Schritt entschlossen. Sie bauen kleine Tochterunternehmen auf, die nicht nur reine Vertriebsniederlassungen sind, sondern auch eigene Unternehmen. So können sie als vollwertige „Local Player“ vor Ort agieren und haben wenige Akzeptanzprobleme.

Eine andere erfolgreiche Form der Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen liegt in der Zusammenarbeit von KMU untereinander, um auch Großaufträge zu erhalten. Netzwerkstrategien schaffen Synergien und Arbeitsplätze bei KMU. Hierauf wird sich der Mittelstand stärker konzentrieren müssen.

Für eine differenzierte Beurteilung ist es von Nachteil, dass die Arten der Auslandsengagements von KMU in Deutschland nur unzureichend statistisch erfasst werden und so über Befragungen überwiegend nur nichtamtliche – aber dennoch aussagefähige – Daten zur Verfügung stehen.

Dennoch ist es keine Frage, dass Auslandsengagements erhebliche neue Anforderungen an KMU stellen. Die notwendige Anpassung an neue Strategien mit entsprechend kompetentem Management und Personal ist eine schwierige Aufgabe. Insbesondere an geeignetem Personal, das mit entsprechenden Erfahrungswerten im Ausland eingesetzt werden kann und das ein Auslandsengagement auch möchte, herrscht Mangel.

Aus der Statistik der Deutschen Bundesbank ist zu entnehmen, dass das Auslandsengagement der KMU beträchtlich ist, sie tätigen in erheblichem Umfang Auslandsinvestitionen. Leider werden durch die hohe Meldefreigrenze die Engagements der kleinen Unternehmen ausgespart.

Trotz vielfältiger Probleme haben KMU in Deutschland auf den Exportmärkten bereits einen beachtlichen Anteil: Gut ein Viertel der Umsätze der mittelständischen Unternehmen wird im Export erwirtschaftet. Gemessen am Gesamtumsatzvolumen von 49 Prozent ist dies noch zu wenig. Hier spielt die Abhängigkeit von der Unternehmensgröße eine Rolle.

Bei der Etablierung auf den internationalen Märkten werden auch für KMU Unternehmensleitlinien, Umwelt- und Sozialstandards sowie entsprechende Grundsätze immer wichtiger. Sie haben für KMU eine wachsende Bedeutung, vergleichbar zu den Großunternehmen, da sie mehr und mehr auftragsentscheidend sind und bei Nichteinhaltung zum Verzicht von Produkten und damit zu großen wirtschaftlichen Schäden führen können. Da die Entwicklung dieser Grundsätze und eigener Standards bei KMU auf fehlende Ressourcen und Kenntnisse stoßen, ist dies durch Beratung zu fördern.

Gerade wenn sich wirtschaftliche Beziehungen globalisieren, kann die Steuer- und Abgabenpolitik nicht im nationalen Rahmen stehen bleiben. Im EU-Raum und verstärkt im künftigen erweiterten EU-Raum können die unterschiedlichen Abgaben und Subventionen insbesondere für den Mittelstand ein Hemmnis für Wachstum und Beschäftigung sein. KMU können nicht so schnell wie große Unternehmen Standorte abbauen und in anderen Ländern neue Standorte aufbauen, um ggf. zeitweise attraktivere Konditionen einzelner EU-Länder oder anderer Länder für das Unternehmenswachstum für sich zu nutzen. Sie verlieren so Großunternehmen als Kunden, die sich z. B. Zulieferer, Dienstleister oder Forschungseinrichtungen an attraktiveren Standorten suchen. Diese Situation ist durch eine bessere Qualität der Produkte und Dienstleitungen nicht wett zu machen. Bei Kooperationen und Beteiligungen sind die unterschiedlichen Gesetzgebungen und bürokratischen Regelungen ebenfalls ein großes Hemmnis.

Dennoch sind auch die Folgen einer weiteren, notwendigen Liberalisierung der Handelsbestimmungen, die auch mit der Neuorientierung einiger Wirtschaftszweige einhergehen, für KMU in den Industriestaaten lösbar. Hier sind ihre großen Erfahrungen, ihre Flexibilität am Markt, die Übernahme und die Entwicklung von Nischenprodukten, die insgesamt schnelle Anpassung der Produkt- und Dienstleistungsangebote von großem Vorteil. KMU sind für die weitere Entwicklung mit globaler Ausrichtung unverzichtbar für den Weltmarkt.

### 3.1.6 Zur statistischen Erfassung der Globalisierung

#### 3.1.6.1 Unzureichendes Datenmaterial und daraus resultierende Probleme

Die Enquete-Kommission hat bei ihrer Arbeit immer wieder feststellen müssen, dass wichtige Daten zur Beurteilung von Globalisierungstatbeständen und -trends nicht in der notwendigen Form zur Verfügung standen. Zwar gibt es eine Fülle von statistischen Daten, die von vielen nationalen, internationalen und supranationalen Stellen veröffentlicht werden, aber allzu häufig sind sie nicht ausreichend aussagekräftig. Dazu tragen vor allem Probleme der Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Interpretation bei. Für manche Fragen fehlen Daten völlig, andere Daten weisen Mängel in der Tiefengliederung auf.

- **Verfügbarkeit:** Die Internationalisierung der Produktion sowie des Transfers von Technologie (technisches Wissen) durch multinationale Unternehmen, die für die jetzige Phase der wirtschaftlichen Globalisierung besonders charakteristisch sind, werden in vielen Ländern durch die nationale Statistik größtenteils nicht erfasst, nämlich insoweit sie im Gastland der ausländischen Direktinvestitionen stattfinden. Oder im Dienstleistungsbereich: Die Zahlungsbilanzstatistik hat als Hauptquelle für den internationalen Dienstleistungsverkehr zahlreiche Schwächen. Dies führt zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Umfangs des internationalen Dienstleistungsverkehrs. In vielen Ländern sind zudem die statistischen Erfassungsverfahren ungenau und durch große Zeitverzögerungen geprägt (HWWA 2001).
- **Vergleichbarkeit:** In dem Maße wie nationalen Statistiken unterschiedliche statistische Konzepte und Abgrenzungen zugrunde liegen, ist deren internationale Vergleichbarkeit problematisch, erst recht gilt dies für daraus abgeleitete Globalisierungsindikatoren. Verschiedene internationale Organisationen (UN, IWF, WTO, OECD) verarbeiten Daten zum Außenhandel. Ihre z. T. unterschiedlichen Methoden zur Korrektur fehlender oder verzerrter Daten führen zu Abweichungen in den internationalen Außenhandelsstatistiken und erschweren dadurch Außenhandelsanalysen. Unterschiedliche Abgrenzungen von Ländergruppen in den Datenbanken der großen internationalen Organisationen erschweren zusätzlich die Zusammenführung der Daten und ihren Vergleich.
- **Interpretation:** Traditionelle Indikatoren wie z. B. Handelsbilanzsalden und Exportmarktanteile büßen einen Teil ihrer Aussagekraft ein, weil sie in dem durch die Globalisierung selbst veränderten wirtschaftlichen Umfeld heute anders interpretiert werden müssen.

Die Kommission hat in mehreren Anhörungen und Diskussionen die Grundlinien der weltweiten Entwicklung auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten erkundet. Die Anhörungen – insbesondere die Beiträge von Jungnickel (2000) und Weise (2000) – ergaben, dass die Analyse der Internationalisierung, insbesondere im internationalen Vergleich, unter dem Vorbehalt einer unsicheren und nicht immer eindeutigen Datenbasis steht. Zum gleichen Ergebnis kamen Gespräche mit Vertretern von Statistischen Ämtern und Instituten.

Dies zeigt sich nicht nur beim Außenhandel, sondern auch bei der Analyse der internationalen Unternehmensverflechtung durch Direktinvestitionen. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die Kommission einen Untersuchungsauftrag an eines der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute vergeben, um die wesentlichen empirischen Indikatoren der ökonomischen Internationalisierung darzustellen und durch Grafiken und Schaubilder zu veranschaulichen (HWWA 2001). Das zusammengetragene Material hat an vielen Stellen Zusatzinformationen geliefert und ist ein wichtiger Bestandteil dieses Kapitels geworden.

Nichtsdestotrotz bleibt die Erfassung und internationale Vergleichbarkeit von Daten des Außenhandels, der Direktinvestitionen und der Auslandsproduktion, aber auch der Beschäftigung und der sozialen Indikatoren mit vielerlei empirischen Messproblemen verbunden.

#### 3.1.6.1.1 Messprobleme

Zur quantitativen Beschreibung und Analyse des Globalisierungsphänomens werden äußerst vielfältige Begriffe, Indikatoren und analytische Verfahren verwendet. Dabei bleibt das jeweils gezeichnete Bild der Globalisierung i. d. R. unvollständig. Das liegt nicht nur an der jeweiligen Auswahl der Indikatoren, sondern auch an der fehlenden Messbarkeit bestimmter Globalisierungsaspekte. Hinzu kommen Datenprobleme: Viele Daten werden nicht oder nur unzureichend, schon gar nicht in allen Ländern oder erst in jüngerer Zeit systematisch erhoben, wodurch Analysen lückenhaft und/oder zeitlich beschränkt bleiben.

Besonders die Außenwirtschaftsstatistik wenig entwickelter Länder ist oft ungenau. Die Meldungen ihrer statistischen Ämter erfolgen oft mit erheblichen Zeitverzögerungen. Ihre internationalen Transaktionen mit Industrieländern können durch deren Meldesystem ersatzweise aktuell erfasst werden. Transaktionen zwischen solchen Ländern bleiben jedoch ungenau. Hinzu kommt das verbreitete Problem des Schmuggels. Besonders ärmste Entwicklungsländer bedürfen technischer Hilfe zur Verbesserung ihres statistischen Apparates.

In einigen Bereichen werden Daten aus wirtschaftlichen und/oder politischen Gründen unterdrückt oder verzerrt wiedergegeben. Dazu gehören z. B. Außenhandelsdaten über Öllieferungen und Waffen. Transaktionen von regional oder in einzelnen Branchen dominierenden Unternehmen werden aus Datenschutzgründen in der Außenhandels- wie in der Direktinvestitionsstatistik nicht disaggregiert veröffentlicht. Steuervermeidende oder -mindernde Verrechnungspreispraktiken ausländischer Unternehmen führen nicht selten in teils erheblichem Maße zu verzerrten Außenhandelsdaten. Ein besonderes Handicap für handelspolitische Analysen ist die Intransparenz von Daten über Handelshemmnisse. Die WTO-interne Datenbank (Integrated Data Base), die tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse erfasst, ist extern nicht zugänglich. Hier sollte ein freier Zugang ermöglicht werden. Die OECD ist 2001 mit der Veröffentlichung ihrer Daten transparenter geworden, beschränkt sich aber auf Daten ihrer Mitgliedsländer. Die Erfassung und Quantifizierung der Belastungswirkungen nicht-tarifärer Hemmnisse (NTB) wirft schwierige methodische Probleme auf. Das Problem wird durch ihre immer häufigere Anwendung verschärft, womit teilweise die bei der tarifären Liberalisierung erzielten Fortschritte kompensiert werden sollen. Die im Rahmen der WTO eingeleitete Umwandlung von NTB in Zolläquivalente soll dieses Problem entschärfen.

Angesichts der bedeutenden Position der KMU in der Volkswirtschaft, erscheint es geboten, diese Unternehmensgruppe in den Statistiken der außenwirtschaftlichen Verflechtung stärker auszuweisen.

Nach wie vor wird das Zusammenführen nationaler und internationaler Daten aufgrund unterschiedlicher Systematiken z. B. für Wirtschaftszweige und Gütergruppen erschwert. In den letzten Jahren gab es zahlreiche, jedoch

noch nicht in allen Bereichen erfolgreiche Bemühungen zur weltweiten Standardisierung. Zahlreiche zentrale wirtschaftliche Tatbestände wie Einkommen, Beschäftigung, Direktinvestitionen, FuE-Ausgaben, Dienstleistungen werden nach wie vor unterschiedlich definiert und abgegrenzt. Die Abstimmung der erheblich divergierenden Direktinvestitions- und Dienstleistungsstatistiken ist besonders vordringlich.

Klärungsbedarf besteht auch bei der Umschlüsselung der Außenhandelsdaten in die aktuelle internationale Nomenklatur der Industriestatistik (ISIC Rev. 3). Verknüpfungen der in dieser Gliederung von der OECD ausgewiesenen außen- und binnenwirtschaftlichen Daten ergeben vielfach widersprüchliche Ergebnisse wie z. B. Exportquoten und Importpenetrationsraten für einzelne Branchen, die weit über 100 Prozent hinausgehen.

***Direktinvestitionen:*** Die internationale Unternehmensverflechtung durch Direktinvestitionen und Auslandsproduktion wird wesentlich unvollständiger und uneinheitlicher erfasst als der Außenhandel. Insbesondere gilt dies für die mit Direktinvestitionen einhergehenden grenzüberschreitenden Transaktionen und für operationale Daten der Auslandsgesellschaften. Erhebliche Probleme bestehen bei der statistischen Erfassung operationaler Daten von Auslandsgesellschaften. So fehlen Daten auslandskontrollierter Unternehmen in Deutschland z. B. über ihre letztlichen Eigentümer (UBO-Konzept), ihre Wertschöpfung, Löhne und Gehälter und Investitionen, ferner über ihren gesamten und konzerninternen Außenhandel, ihre Steuerzahlungen sowie nach Art der Direktinvestitionen (Neugründungen, Ausbau bestehender Unternehmen, M&A). Auch für Auslandsgesellschaften deutscher Unternehmen fehlen Angaben zu Wertschöpfung, Außenhandel, Steuerzahlungen und M&A. Probleme bereitet die statistische Erfassung der im Ausland investierenden Gesellschaften („Muttergesellschaften") bezüglich Beschäftigung, Umsatz und Wertschöpfung, Vorleistungsbezug sowie Bezug und Umsatz von Handelsware.

Ein weiteres Problem stellt die geringe Tiefe der statistischen Untergliederung insbesondere im Dienstleistungsbereich dar. Dies erschwert die Analyse von Internationalisierungsprozessen gerade in den technologisch anspruchsvollen Bereichen („New Economy"; Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen; Nachrichtenübermittlung). Mängel bleiben auch im harmonisierten System der EU bestehen. Einen wichtigen Ansatzpunkt für die verbesserte Aussagekraft der Direktinvestitionsstatistik könnte eine EU-weite Harmonisierung der statistischen Erfassung sein. Dies betrifft die Direktinvestitionen selbst wie auch die operationalen Daten. In diesem, seit geraumer Zeit laufenden Prozess muss es darum gehen, eine Harmonisierung nicht auf ein gemeinsames Minimum zu vereinbaren, sondern eine nachhaltige Ausweitung der Berichterstattung in der oben genannten Richtung. Ursachen und Folgen von internationaler Firmentätigkeit lassen sich nur dann befriedigend empirisch untersuchen, wenn Paneldaten für die handelnden Einheiten (d. h. Firmen) bereitstehen. Zumindest die hier bereits in der amtlichen Statistik vorhandenen Informationen müssten der Wissenschaft zugänglich gemacht und untereinander verknüpft werden können.

***Dienstleistungen:*** Die Zahlungsbilanzstatistik hat als Hauptquelle für den internationalen Dienstleistungsverkehr zahlreiche Schwächen. Einige, selbst größere Länder meldeten noch bis vor kurzem keine entsprechenden Daten. Defizite bestehen bei der Differenzierung nach Dienstleistungsarten und Unterschieden in den Erfassungsmethoden. Diese und andere Probleme führen zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Umfangs des internationalen Dienstleistungsverkehrs. Die Daten der Zahlungsbilanzstatistik unterzeichnen das wahre Ausmaß der Expansion der internationalen Dienstleistungsverflechtung auch deshalb erheblich, weil sie eine quantitativ bedeutende Erbringungsart nicht erfassen, nämlich die Erbringung von Dienstleistungen über Niederlassungen im Ausland (commercial presence).

Ein traditionelles Problem im Dienstleistungsbereich liegt in der sehr begrenzten Vergleichbarkeit der Statistik der internationalen Dienstleistungsverflechtung mit der Dienstleistungsproduktion, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der einzelnen Länder ausgewiesen wird. Die laufende Harmonisierung im Rahmen internationaler Organisationen (OECD, UN, WTO) hat bereits erhebliche Fortschritte gebracht. Es bleibt abzuwarten, inwieweit auf mittlere Sicht genügend Daten vorliegen, um (wie im Warensektor) international vergleichbare Exportquoten, Penetrationsraten etc. zu berechnen.

#### 3.1.6.1.2 Interpretationsprobleme

Direktinvestitionen dienen meist dem Erwerb, dem Ausbau oder dem Aufbau von Unternehmen im Ausland. Sie werden als jährliche Kapitalströme („Flows") oder als Kapitalbestand am Jahresende („Stock") gemessen. Beide Größen weisen zwar den Vorteil international breiter und zeitnaher Datenverfügbarkeit auf; ihre Aussagekraft als Indikator für die internationale Unternehmensverflechtung ist jedoch aus mehreren Gründen sehr begrenzt: Gravierende Unterschiede in den Erfassungsmethoden behindern die internationale Vergleichbarkeit, die Werte werden durch die jeweils verfolgte Finanzierungsstrategie der Investoren sowie durch die Nutzung von Bewertungsspielräumen im Zuge von Unternehmenszusammenschlüssen verzerrt, und schließlich steht ihnen keine statistisch direkt vergleichbare inländische Größe gegenüber. Direktinvestitionen sind nicht mit realen Investitionen gleichzusetzen. Sie stellen ins Ausland transferierte Finanzmittel dar, die für reale Investitionen aufgewendet werden können, aber nicht müssen. Ebenso können reale Investitionen im Ausland auch anders als durch Direktinvestitionen finanziert werden, etwa durch lokale Kreditaufnahme der Auslandsgesellschaften.

Operative Daten der Auslandsgesellschaften – z. B. Beschäftigte und Umsatz – sind daher besser geeignete Indikatoren. Sie werden nicht durch Bewertungsfragen und Finanzstrategien verzerrt und sind direkt mit entsprechenden nationalen Statistiken vergleichbar. Allerdings liegen sie nur für wenige Länder vor und dies in unterschiedlichen Abgrenzungen (Falzoni 2000). Insbesondere bei internationalen Vergleichen muss daher doch auf die Hilfsgröße Direktinvestitionen zurückgegriffen werden.

Wenn auch die Kapitalströme oder -bestände zur Darstellung der Direktinvestitionen herangezogen werden, so darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass der Kapitaltransfer der entscheidende Faktor für die wirtschaftlichen Auswirkungen der Internationalisierung von Unternehmen ist. Zumindest in hochentwickelten Ländern resultieren diese primär aus dem Transfer von Eigentumsrechten und dem damit einhergehenden Transfer von technischem, organisatorischem und kaufmännischem Wissen und aus grenzüberschreitend getroffenen strategischen Entscheidungen (Lipsey 2000).[22] Gerade bei den in hochentwickelten Ländern dominierenden Fusionen und Übernahmen (M&A) anstelle von Neugründungen ist für die wirtschaftliche Auswirkung entscheidend, was der ausländische Investor aus einer übernommenen Gesellschaft macht und nicht, wie er die Übernahme finanziert.

Will man Aussagen über die positive oder negative Betroffenheit durch die Globalisierung vornehmen, so gilt es u. a., den Zusammenhang zwischen der Einkommens- und Beschäftigungssituation einerseits und Veränderungen der internationalen Wirtschaftsverflechtung andererseits konkret aufzuzeigen. Dies ist nicht immer eindeutig möglich, da die interessierenden Größen (z. B. Einkommen und Beschäftigung) auch von anderen Faktoren als der Globalisierung abhängen. So ist es methodisch und auch logisch schwierig, Einflüsse der Globalisierung und der technischen Entwicklung voneinander zu trennen. Ebenso gilt es zu bedenken, dass es „die“ Effekte „der“ Globalisierung nicht gibt; sie hängen entscheidend von der Anpassungsfähigkeit der Betroffenen und von den Rahmenbedingungen ab, die wesentlich von der Politik gesetzt werden. Die Globalisierung kann die Auswirkungen der nationalen Wirtschaftspolitik verstärken, zum Guten wie zum Schlechten. Eine gute oder schlechte wirtschaftliche Entwicklung kann in der Regel nicht monokausal auf die Globalisierung zurückgeführt werden.

### 3.1.6.2 Zur Situation in Deutschland

Damit die amtliche Statistik ein zutreffendes Bild über das Ausmaß der Globalisierung treffen kann, sind mindestens die im Folgenden aufgeführten Merkmale zu erfassen.

#### 3.1.6.2.1 Statistische Informationen über die aktuelle Situation

**(a) Bestand und Volumen an Direktinvestitionen:** empirische Untersuchungen[23] zeigen, dass hierbei Unterschiede bestehen in Abhängigkeit vom Wirtschaftssektor. So hat sich gezeigt, dass Dienstleistungsunternehmen leichter ihre Transaktionen ins Ausland verlagern als z. B. Unternehmen im Produzierenden Gewerbe. Wirtschaftsbereich wie auch die Unternehmensgröße, z. B. gemessen an der Anzahl der Beschäftigten, sind weitere wichtige Einflussfaktoren.

**(b) Die Form des Auslandsengagements:** hier sind differenziertere Nachweise als diejenigen der Deutschen Bundesbank wünschenswert, etwa Übernahmen, Beteiligungen, Joint Ventures, Neugründungen, Kooperationen und unternehmensinterne Verlagerungen, aber auch Liquidationen,

**(c) Die Zuordnung der Auslandsaktivitäten nach Ländern oder Weltregionen:** für die meisten Wirtschaftsbereiche und Transaktionen mag diese Zuordnung aussagefähig sein, für andere wie z. B. Finanzdienstleistungsanbieter weniger. Dies gilt vor allem für reine Dienstleistungen, da die Quellen der Erträge nicht zwingend mit dem juristischen Sitz des Unternehmens übereinstimmen müssen. Finanzinvestoren bevorzugen vielleicht im Rahmen der Globalisierung Länder mit niedrigen Steuersätzen, die Erträge aus den Finanztransaktionen können jedoch aus ganz anderen Regionen, d. h. Ländern stammen.

**(d) Verhältnis von ausländischen zu inländischen Beteiligungen:** Daten hierüber liefern Anhaltspunkte, ob überhaupt eine Globalisierung vorliegt.

**(e) Zahl der konsolidierten Tochterunternehmen:** dieses Merkmal ist eng mit (d) verbunden, erlaubt allerdings auch Rückschlüsse auf das regionale Profil des Auslandsengagements.

**(f) Gesamtbeschäftigung der globalisierten Unternehmen und die Anzahl der Beschäftigten im Ausland:** Dadurch lassen sich Indikatoren berechnen wie z. B. der Anteil der Beschäftigten im Ausland. In Verbindung mit näher zu bestimmenden Schwellenwerten lassen sich Rückschlüsse u. a. auf branchen- oder größenspezifische Globalisierungsaktivitäten ermitteln. Ähnliches gilt für die nachfolgenden mikroökonomischen Merkmale.

**(g) Gesamtproduktion und Produktion im Ausland nach Wert und Menge.**

**(h) Exporte insgesamt und Exporte verbundener ausländischer Unternehmen nach Wert Menge und eventuell nach Region.**

**(i) Gesamtumsatz und Umsätze im Ausland von selbst produzierten Gütern und Handelswaren:** eine Differenzierung dieser Merkmale ist für einige Wirtschaftsbereiche von besonderer Bedeutung. Hieraus lassen sich nähere Informationen über das wirtschaftliche Engagement bzw. die Quellen der Umsatzerlöse gewinnen

**(j) Wertschöpfung insgesamt und Wertschöpfung im Ausland.**

**(k) Investitionen insgesamt im Verhältnis zu Auslandsinvestitionen.**

**(l) Aufwendungen für Forschung und Entwicklung insgesamt sowie Auslandsanteil:** ist letzterer relativ hoch, so könnte dies ein Indikator für die Nachhaltigkeit des Auslandsengagements sein.

---

[22] Aus dieser Sicht der Direktinvestitionen folgt, dass Bestrebungen zur internationalen Harmonisierung von Direktinvestitionsstatistiken zwar als Hilfslösung sinnvoll sind; das Hauptaugenmerk bei der Verbesserung der Informationslage zur Internationalisierung der Wirtschaft sollte jedoch auf operationalen Daten der Auslandsgesellschaften liegen.

[23] Vgl. dazu z. B. die Ausführungen von Radmacher-Nottelmann (2001: 73ff.).

Ehe diese Mindestanforderungen erfüllt werden können, müssten aber zuvor noch einige Grundsatzfragen geklärt werden:

– Was ist ein globalisiertes Unternehmen? Wie lässt es sich abgrenzen? Auf welche Weise lassen sich diese Daten gewinnen? Falls sekundärstatistische Quellen z. B. Geschäftsberichte in Betracht kommen: Sind die benötigten Angaben vergleichbar?

– Sollen vermögende Privatleute ebenso wie der Staat und Organisationen ohne Erwerbscharakter einbezogen werden oder nicht?

– Ist die Definition der „Direktinvestitionen", wie sie den Angaben der Deutschen Bundesbank zugrunde liegen, hinreichend aussagefähig? Werden die zur Zeit praktizierten Formen von Auslandsaktivitäten vollständig erfasst?

Es wäre anzustreben, dass sämtliche methodischen und technischen Fragen zur Gewinnung statistischer Daten über die Globalisierung international, zumindest EU-weit einheitlich beantwortet würden.

#### 3.1.6.2.2 Statistische Daten zur Abschätzung der zukünftigen Entwicklung

Wenn es stimmt, dass die Globalisierung durch die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) einen neuen Stellenwert in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik erhalten haben, dann sind statistische Daten darüber eine weitere unabdingbare Voraussetzung. Ungeachtet der in der deutschen Bundesstatistik zur Zeit vorhandenen wenigen Daten über IKT (insbesondere die Ausstattung von privaten Haushalten oder die Preisentwicklung für Telekommunikationsdienstleistungen) fehlen differenzierte statistische Angaben über die technischen Rahmenbedingungen der Globalisierung. Angaben fehlen insbesondere für:

– Den *IKT-Wirtschaftsbereich:* z. B. die Anzahl entsprechender Unternehmen, die Preise für die Güter, ihre Bedeutung für die Gesamtwirtschaft z. B. für Wachstum, Beschäftigung, Produktivität,

– Die *Ausstattung mit bzw. die Ausgaben für IKT* in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft z. B. Angaben über den Anteil jener, die über einen PC, einen Internetanschluss, eine eigene Web-Site verfügen,

– Die *Nutzung von IKT* z. B. für Käufe und Verkäufe, zur Informationsgewinnung und zur Kommunikation und

– Die *Auswirkungen bzw. die Bedeutung* von IKT für die Wertschöpfungsketten bzw. Kostenstrukturen der Unternehmen, die Reduzierung des Aufwandes der Öffentlichen Hand bei einer Online-Aufgabenerfüllung sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung.

### 3.1.6.3 Ausblick

Die amtliche Statistik bietet einen Rahmen und die nötigen Voraussetzungen zur statistischen Beobachtung der Globalisierung. Die statistischen Ämter weisen jedoch darauf hin, dass ohne einen theoretischen Hintergrund die statistische Erfassung der Globalisierung und ihr Einfluss auf Volkswirtschaft und Gesellschaft schwierig sei. Das ist sicher richtig, aber es wäre vermessen, zunächst eine Gesamttheorie der Globalisierung zu erwarten, die dann der Statistik den Weg weisen könnte.

Sehr kritische praktische Schwierigkeiten bestehen in Deutschland darüber hinaus darin, dass der rechtlich vorgegebene Handlungsrahmen der Bundesstatistik unbefriedigend und nicht mehr zeitgemäß ist. Die amtliche Statistik war bislang der größte Informationsanbieter mit einer hohen Reputation, was die Breite und Qualität des statistischen Nachweises betrifft. Durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hat sich der Stellenwert von Informationen sehr verändert. Die Bundesstatistik kann, was ihre Programmgestaltung anbetrifft, solange nicht angemessen reagieren, solange sie weiter in ihrem engen und wenig flexiblen Rechtskorsett agieren muss: Heute muss z. B. für jede neue Statistik ein neues Gesetz erlassen werden. Eine Flexibilisierung ist zwingend geboten, damit die Bundesstatistik ihre besondere Stellung im Informationsmarkt nicht nur behalten, sondern weiter ausbauen kann.

### 3.1.6.4 Empfehlungen der Enquete-Kommission

**Empfehlung 3-4 Initiative für eine Verbesserung der Datenerfassung und ihrer Vergleichbarkeit**

*Die Bundesregierung soll auf internationaler Ebene eine Initiative für eine bessere Erfassung und Vergleichbarkeit von Daten über Situation, Trends und Auswirkungen der Globalisierung ergreifen und dabei die Arbeiten auf OECD-Ebene intensivieren. Besonders dringlich sind dabei Erkenntnisse auf dem Gebiet transnationaler Unternehmensverflechtungen, der Entwicklungen im Dienstleistungssektor, der Beschäftigungs- und Qualifizierungsfragen und der Verteilung von Einkommen, Vermögen, Bildung und Gesundheit. Die Situation der Frauen soll in diesem Prozess besonders berücksichtigt werden. Auch auf der nationalen Ebene soll die Bundesregierung Maßnahmen fördern, die das Ziel haben, die empirische Erfassung und Bewertung transnationaler Bewegungen zu verbessern. Dies soll mit einer wissenschaftlichen Aufbereitung der notwendigen Schritte beginnen und auch wirtschaftswissenschaftliche Institute einschließen.*

## 3.1.7 Korruption und Bestechung: ein globales Problem[24]

### 3.1.7.1 Schwächung und Schaden durch Korruption

Korruption, der Missbrauch anvertrauter Macht zu persönlichem Nutzen, ist historisch betrachtet kein neues Phänomen (Noonan 1984). Es gibt aber Anzeichen, dass

[24] Vgl. hierzu auch das Minderheitenvotum der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.3.4.

das Problem heute virulenter ist als je zuvor. Die Korruption schwächt Volkswirtschaften in vielfältiger Weise: (1) Korruption schmälert die regulatorischen Kapazitäten des Staates, da Vorschriften mit Hilfe von Bestechungszahlungen umgangen werden können. (2) Korruption verzerrt Anreize und lenkt Ressourcen in vergleichsweise unproduktive Rent-Seeking-Aktivitäten. (3) Korruption belastet den Privatsektor, wenn Beamte für die Ausübung ihrer Aufgaben Bestechungsgelder verlangen. (4) Korruption unterminiert die Geltung von Verfügungsrechten, wenn diese vor Gericht nicht mehr eingeklagt werden können und gerichtliche Entscheidungen käuflich werden. (5) Korruption untergräbt die Legitimität der Marktwirtschaft und der Demokratie, wenn diese nicht zum Wohle aller, sondern zum Nutzen weniger funktionieren. (6) Korruption führt zu einer Einkommensumverteilung zu Lasten der Armen, da diese an den Gewinnen aus dem „Korruptionsgeschäft" in der Regel nicht beteiligt werden.[25] Studien der Weltbank zeigen, dass Unternehmen in Ländern mit hohem Korruptionsstand bis zu einem Drittel ihrer Gewinne an bestechliche Amtsträger und Politiker abführen. Allein im Zusammenhang mit dem internationalen Handel fließen mindestens 100 Milliarden US-Dollar nach den Schätzungen von Transparency International in die Bestechung von öffentlichen Bediensteten. Aber Korruption ist, wie uns immer wieder drastisch vor Augen geführt wird, kein Dritte-Welt- oder außereuropäisches Problem – sie ist auch in Europa und Deutschland ein zunehmendes und drückendes Problem – vor allem bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Unternehmen, die sich in der Verfolgung ihrer internationalen Geschäfte an korrupte Praktiken gewöhnen, importieren das Problem in ihre Heimatstaaten. Korruptionsindizes geben Aufschluss über internationale Investitionsrisiken (Wei 1997).

### 3.1.7.2 Korruptionsbekämpfung

Am Anfang einer effektiven Bekämpfungsstrategie muss eine gründliche Analyse der Ursachen von Korruption stehen. Korruption ist nicht primär Folge eines moralischen Versagens Einzelner, sondern in der Regel strukturell verursacht: Sie tritt insbesondere dort auf, wo Vorhaben staatlicher Autorisierungen bedürfen, wo die Steuergesetzgebung kompliziert und unklar ist, wo öffentliche Amtsträger große diskretionäre Handlungsspielräume bei der Vergabe öffentlicher Aufträge genießen und wo politische Parteien auf Unterstützung Dritter angewiesen sind.[26]

Korruption lohnt sich, wenn die Gewinne hoch, das Risiko entdeckt und bestraft zu werden aber gering sind. Reformen müssen dafür sorgen, dass sich dieses Verhältnis umkehrt. Wichtiger noch als nachträgliche Sanktionen sind daher Maßnahmen, die die Gelegenheiten, andere zu korrumpieren, im Vorfeld minimieren und die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden, maximieren.

Nachhaltige Anti-Korruptionsreformen dürfen sich nicht allein auf die Verabschiedung neuer Gesetze beschränken, sondern erfordern den Aus- bzw. Aufbau eines leistungsfähigen Integritätssystems.[27] Hierzu müssen Parlament, Verwaltung, Medien, Kontrollinstitutionen wie Rechnungshöfe und Anti-Korruptionsbehörden, Justiz, Privatsektor und Zivilgesellschaft ein Umfeld schaffen können, in dem Korruption nicht gedeiht. Auch die internationale Ebene muss einbezogen werden, da das Problem nicht an nationalstaatlichen Grenzen Halt macht.

Das „Zauberwort" der Korruptionsbekämpfung lautet deshalb „Transparenz" (Florini 1999). Anders als bei Delikten wie Diebstahl oder Körperverletzung hat ein Korruptionsopfer gewöhnlich keine Kenntnis, dass es Opfer wurde. Die in eine korrumpierte Transaktion eingebundenen Parteien werden alles versuchen, um ihr Tun zu verschleiern. Für Außenstehende hat es den Anschein, es sei alles mit rechten Dingen zugegangen. Dies fällt umso leichter, je intransparenter Abläufe gestaltet sind. Reformen müssen in den Bereichen Verwaltung, Politik und Wirtschaft stattfinden.

Auch der Privatsektor selbst ist aufgefordert, gegen Korruption zwischen privaten Unternehmen und gegenüber der öffentlichen Hand vorzugehen. Hier sind unternehmensinterne Strukturen zu schaffen, die korruptes Verhalten von Angestellten verhindern. Die Unternehmensführung sollte öffentlich und glaubhaft versichern, dass ihr Unternehmen Korruption nicht als legitime Geschäftspraktik betrachtet. Im Sinne der Abschreckung ist auch über die Einführung der Strafbarkeit juristischer Personen nachzudenken. In den USA gibt es das nachahmenswerte Modell, Unternehmen eine Strafminderung zuzugestehen, wenn sie glaubhaft machen können, dass sie, etwa durch interne Schulung der Mitarbeiter und Abfassung und Durchsetzung von Verhaltenskodizes, ernsthaft bemüht waren, Korruption zu vermeiden. Zur präventiven Abschreckung sollten Erträge, die durch korrumpierte Geschäfte entstanden sind, beschlagnahmt und Schadensersatz gefordert werden können.

Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sind auch auf internationaler Ebene zu treffen. Mit dem Inkrafttreten der „OECD Konvention über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Wirtschaftsverkehr" am 15.2.1999 ist eine wichtige Lücke im internationalen Regelwerk geschlossen worden – die Strafbarkeit der Bestechung auch ausländischer Amtsträger (OECD 2000j). Der Erfolg dieser Konvention wird letztendlich durch die Umsetzung der Konvention in nationales Recht durch die 35 Signatarstaaten bestimmt. Ein

---

[25] Tatsächlich haben empirische Studien negative Zusammenhänge zwischen Korruptionsniveau und staatlichen Investitionen in Bildung und Gesundheit festgestellt. Vgl. hierzu Mauro (1998) und Gupta, Davoodi, Tiongson (2000).

[26] Vgl. Tanzi (1998a: 9ff.); dort auch weitere, insbesondere indirekte Faktoren, die Korruption begünstigen.

[27] Dieser Begriff wurde von Transparency International (TI), einer internationalen Antikorrupitonsorganisation geprägt.

zweistufiges Monitoring-Verfahren, zu dem auch die Veröffentlichung der Ergebnisse gehört, soll dies sicherstellen. Gleiches gilt für die „Inter-Amerikanische Konvention gegen die Korruption", die bereits 1996 im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) verabschiedet wurde. Gegenwärtig wird auch auf UN-Ebene über eine Konvention zur Korruptionsbekämpfung verhandelt. Die Weltbank hat Korruptionsbekämpfung bereits in ihr Mandat aufgenommen (Weltbank 1997, Ackermann 1997). In der WTO wird das Thema bislang nur im Rahmen des freiwilligen „Government Procurement Agreement" angesprochen.

#### 3.1.7.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission

**Empfehlung 3-5 Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung**

*Die seit 1999 bestehende OECD-Konvention über die „Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Wirtschaftsverkehr" ist ein erster entscheidender Fortschritt auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung. Die aktive Bestechung steht nun unter Strafe und die steuerliche Absetzung von „Schmiergeldern" ist untersagt.*

*Die Anwendung dieser Konvention muss mit hoher Priorität erfolgen. Hierfür sind mehr Ressourcen auf der internationalen und auf der nationalen Ebene zur Verfügung zu stellen.*

*Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag den Beschluss und die Durchführung weiterer Maßnahmen wie:*

- *Die Durchsetzung härterer Sanktionen wie die Einführung verbindlicher Verhaltenskodizes gegen Korruption mindestens innerhalb der EU.*
- *Die Einrichtung von mehr Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften zur Korruptionsbekämpfung mit den entsprechenden personellen Ausstattungen.*
- *Ein verbesserter Austausch bzw. die Verpflichtung zur Weiterleitung von Informationen über Korruption insbesondere von den Steuer- und Zollbehörden an die Staatsanwaltschaften .*
- *Den Ausschluss der rechtskräftig Verurteilten von allen öffentlichen Aufträgen auf Zeit (Antikorruptionsregister).*
- *Die Einführung einer begrenzten Kronzeugenregelung für Informanten, damit Korruption effektiver aufgeklärt und bestraft werden kann.*
- *Die Einführung eines arbeitsrechtlichen wie wirtschaftlichen Schutzes von Informanten analog der englischen Whistle-Blower-Protection oder dem amerikanischen False-Claim-Act.*
- *Beschlagnahmeregelungen für Erträge aus Korruptionsgeschäften bzw. -aufträgen.*
- *Verschärfung des Schadenersatzes für Schäden, die durch Korruptionsvorgänge entstanden sind.*
- *Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung und Schaffung von Transparenz bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen gemäß dem sogenannten „Integritätspakt" von Transparency International (z. B. die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Kriterien/Begründung für die Vergabe).*
- *Einführung einer „Drehtür"-Regelung („Revolving Door") für Amtsträger. Bei Ausscheiden eines hohen Beamten bzw. Amtsträgers aus dem öffentlichen Amt sind Karenzzeiten festzulegen, vor deren Ablauf es untersagt ist, Beschäftigung von jenen zu erlangen, mit denen sie in offizieller Funktion befasst waren. Erlangtes Insiderwissen darf nicht zu Lasten/zu Gunsten Dritter (Informationstransfer) eingesetzt werden.*
- *Transparenz bei Parteispenden, Wahlkampffinanzierung und Offenlegung der Beteiligung an Firmen durch Parteien – strikte Anwendung des verabschiedeten Gesetzes sowie harte Sanktionen bei Verstößen durch politische Mandatsträger.*

Zum Kampf gegen Korruption gehört ferner ein Vorgehen gegen die internationale Geldwäsche (vgl. Kapitel 2.3.2). Erst die zahlreichen Lücken im Geldwäsche-Kontrollregime machen die Anlage weitverzweigter Kontensysteme möglich, mit deren Hilfe ein Großteil der internationalen Korruption finanziert wird. Nirgendwo sonst werden die Überschneidungen zwischen Korruption und organisierter Kriminalität so augenfällig wie in diesem Bereich. Besonders bedrohlich scheint in dieser Hinsicht die Gefahr, dass organisierte Kriminalität über die Mitwirkung des Bankensektors im Geldwäschegeschäft, Einfluss auf diesen gewinnt (Carlson 2000).

## 3.2 Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten

Die Arbeitsgruppe „Waren- und Dienstleistungsmärkte" hat den Auftrag, die Entwicklungen auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten auch im Hinblick auf die gütermarktlichen Mobilitätsbedingungen und die damit verbundenen Transportkosten zu untersuchen.[28] Es geht dabei insbesondere um den Zusammenhang zwischen der Internationalisierung von Märkten, den Verkehrskosten, der Entwicklung von Transportsystemen, der Informations- und Kommunikationstechnologie und dem damit verbundenen Ressourcenverbrauch. Im Hintergrund steht der Befund, dass der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen in den letzten beiden Dekaden *wertmäßig* kontinuierlich zugenommen hat.

### 3.2.1 Globalisierung und die Rolle der Transportkosten

Transportkosten sind Teil der Transaktionskosten. Zu diesen zählen neben den Kommunikationskosten auch Zölle,

[28] Der wissenschaftliche Input zweier Anhörungen zu diesem Thema wurde durch ein zusätzliches Gutachten ergänzt (Aberle 2001b).

nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Markterschließungskosten.[29]

Die Transaktionskosten sind in allen Bereichen gesunken, so etwa durch die Senkung tarifärer Handelshemmnisse im Zuge mehrerer GATT-Runden sowie durch den Abschluss regionaler Zollunions- und Freihandelsabkommen, insbesondere der EU und der NAFTA. Insgesamt haben die Verbesserungen von Transport und Kommunikation und die Senkung der Transaktionskosten zu einer Situation geführt, die eine erhebliche Ausweitung der Transporte und insbesondere eine Verlagerung von Produktion vom Zentrum (Industrieländer) in die Peripherie (Entwicklungsländer) ermöglichen. Generell lassen sich beim Transport enorme *Economies of Scale* (Größenvorteile) realisieren (Knoflacher 2001: 3ff.). Dazu bedarf es jedoch ausreichender vorangehender Infrastrukturinvestitionen, deren Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich deutlich variiert. Der Gesamtprozess ist gegenwärtig durch folgende zentrale Merkmale gekennzeichnet (Aberle 2001a):

– Die zunehmende Handelsintegration ist mit intensivierter **internationaler Arbeitsteilung** verbunden (Reduzierung der Fertigungstiefe). Sie fördert Outsourcing-Prozesse und bewirkt große Ausweitungen der Transportentfernungen. Die Folge ist: Die Tonnenkilometer (Tkm) steigen deutlich stärker als das reale Bruttoinlandsprodukt.

– Die langfristigen Veränderungen in der **gesamtwirtschaftlichen Güterstruktur** (Stagnation bzw. Rückgang von Grundstoffproduktion und -verarbeitung; Vordringen von Investitions- und langlebigen Konsumgütern) begünstigen den Straßengüterverkehr und treffen die Bahn und die Binnenschifffahrt negativ (als Ursache gilt der sog. Güterstruktureffekt). Die relativ niedrigen Transportkosten begünstigen diesen Trend.

– Der **Logistikeffekt** verstärkt den Güterstruktureffekt: Er resultiert aus weltweiten Optimierungsstrategien der Güter- und Informationsflüsse (z. B. *Supply Chain Management;* produktionssynchrone Liefersysteme, Verzicht auf Zwischenläger; Sendungsgrößenreduzierung). Ein besonderes Problem ist: Eisenbahn und Binnenschiffahrt weisen im Vergleich zum Straßengüterverkehr niedrigere logistische Leistungspotentiale auf. Die große Bedeutung zeitkritischer Transporte begünstigt zudem den Luftverkehr.

– Vordringen von **Just in time-Konzepten.** JIT-Konzepte erfordern störungsfreie Transportabläufe bei hoher Zuverlässigkeit. JIT-Aufgaben können prinzipiell durch jeden Verkehrsträger, der Zuverlässigkeit und zeitgenaue Anlieferungen gewährleistet, übernommen werden. Die Kombination von produktionssynchronen Anlieferungen und fehlenden Eingangslägern erhöht hierbei die Fahrtenzahlen. Die Enge der Zeitfenster stellt häufig auch den Straßengüterverkehr vor problematische Situationen (Einhaltung der höchstzulässigen Lenkzeiten, Geschwindigkeitsübertretungen). Die geringen Sendungsgrößen bei erhöhter Zahl der Anlieferungen pro Zeiteinheit begünstigen den Lkw, wie auch die Integratoren im Luftfrachtverkehr.

In den Anhörungen wurde besonders auf die Folgen verwiesen, wenn den Verkehrsträgern nicht in angemessener Weise sämtliche Kosten des Transportes zugeordnet werden. Für den Verkehrsbereich gilt dies als unbestritten. Es treten zwei Probleme auf, wenn die konkurrierenden Verkehrsträger nur unvollständig und zusätzlich unterschiedlich mit den volkswirtschaftlichen Kosten der Transportleistungserstellung belastet werden (Aberle 2001a):

– **Allgemeine Tendenz einer zu „billigen" Transportleistung.** Dies steigert den Umfang der Transportleistungsnachfrage über das gesamtwirtschaftlich sinnvolle hinaus. Dies kann zur Verstärkung der Tendenzen beitragen, die Fertigungstiefen zu reduzieren und *Global Sourcing* über große Entfernungen zu praktizieren.

– **Verkehrsträgerspezifische Fehlanlastung der Kosten.** Eine *verkehrsträgerunterschiedliche* Anlastung der volkswirtschaftlichen Kosten führt zu einer künstlichen Veränderung des *Modal Split.* Der empirische Befund zeigt hier Benachteiligungen vor allem der Binnenschiffahrt und der Bahn.

Festgestellt wurde aber auch, dass die wichtigsten Komponenten der externen Kosten – Schadstoffe, Lärm und $CO_2$-Emissionen – in ihrer verkehrträgerspezifischen Höhe (Mengengerüste und Bewertungsprinzipien) äußerst umstritten sind (national und international). Dennoch können wissenschaftlich gestützte Näherungswerte politisch gesetzt und kostenwirksam gemacht werden.

Trotz Güterstruktureffekt und genereller Kostensenkungen im Transport- und Logistikbereich ist die unterschiedliche branchenspezifische Bedeutung der Transportkosten weiterhin zu bedeutungsvoll. Ihre Anteile am Produktionswert lassen sich aufgrund verschiedener Untersuchungen etwa wie folgt abschätzen (Aberle 2001a):

| | |
|---|---|
| – Erze | 6,0 – 7,0 Prozent |
| – Baustoffe | 6,5 – 7,2 Prozent |
| – Eisen, Stahl | 4,5 – 5,0 Prozent |
| – Nahrungsmittel | 3,6 – 3,9 Prozent |
| – Hoch-/Tiefbau | 3,1 – 3,4 Prozent |
| – Mineralölerz. | 3,3 – 3,6 Prozent |
| – Chemische Erz. | 2,1 – 2,5 Prozent |

[29] Man unterscheidet: **Realwirtschaftliche Transaktionskosten** stehen vor allem mit dem Transport der Güter in Verbindung. Sie umfassen Fracht, Verpackungskosten, Versicherungskosten und Produktadaptionskosten, wenn Produkte für den Verkauf auf ausländischen Märkten angepasst werden müssen;

**Monetäre Transaktionskosten** betreffen die Abwicklung von Finanztransaktionen (Kosten der Zahlungssysteme, Fakturierung in Auslandswährung, Absicherung von Währungsrisiken);

**Transaktionskosten,** die durch **politische Entscheidungen** entstehen, sind Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Steuern im Außenhandel oder Kontrollen des Kapitalverkehrs. Darüber hinaus gibt es je nach Destination der Güter zusätzliche Länderrisiken, die abzusichern ebenfalls mit Kosten verbunden sind.

Einen deutlich geringeren Anteil haben Straßenfahrzeuge (ca. 1,5 Prozent), Büromaschinen (ca. 1,3 Prozent) und Elektrotechnische Erzeugnisse (ca. 1,3 Prozent). Im Dienstleistungsbereich liegen die Transportkostenanteile durchweg deutlich niedriger (Versicherung ca. 0,5 Prozent, Gastgewerbe ca. 1,2 Prozent, Einzelhandel ca. 0,7 Prozent, Gesundheitswesen ca. 0,3 Prozent). Eine Ausnahme bildet der Bankensektor, dessen Transportkostenanteil bei etwa 3,4 Prozent liegt. Bei den Anteilswerten ist zu berücksichtigen, dass die Umsatzrenditen der Bereiche Industrie und Handel im Durchschnitt zwischen zwei und sechs Prozent liegen.

Die Anhörungen ergaben, dass isolierte Betrachtungen der reinen Transportkosten relativ wenig aussagefähig sind. Für die wachstumsbedeutsamen Wirtschaftsbereiche ist vielmehr die Logistikqualität ein besonders globalisierungsrelevanter Wettbewerbsfaktor. Die Transportkostenanteile müssen deshalb vor dem Hintergrund der Logistikqualität betrachtet und beurteilt werden. IuK-Kosten sind Teil der Logistikkosten. Die *Logistikqualität* wird maßgeblich durch den sich stürmisch entwickelnden IuK-Sektor bestimmt.

### 3.2.2 Ökonomische und ökologische Auswirkungen

Hinsichtlich der *ökonomischen Auswirkungen* erbrachten die Anhörungen einen zweischneidigen Befund. Zum einen führt die mit der Senkung der Transportkosten verbundene Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung zu einer generellen Steigerung der Wohlfahrt (im ökonomischen Sinn). Die intensivierte Arbeitsteilung ist wesentliche Triebkraft für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung. In der EU ist dieser positive Effekt unverkennbar; er trifft wirtschaftlich starke Volkswirtschaften, aber auch schwächere Staaten. Die damit verbundenen starken Verkehrsleistungszuwächse sind aber nicht in analoger Weise verteilt: Sie treffen vor allem Deutschland als europäisches Haupttransitland. Generell sind die häufig peripheren und schwächer entwickelten Regionen von den transportinduzierten Negativwirkungen weniger betroffen als hochentwickelte Regionen mit hohem Industriebesatz. Wenn diese Staaten aber gleichzeitig auch Transitländer sind, kommt es zu den erheblichen Umwelt- und sonstigen Verkehrsbelastungswirkungen.

Wesentliche ökonomische Implikationen sind:

– **Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.** Tendenziell ziehen Industrieländer aus der Globalisierung einen höheren Nutzen als Entwicklungsländer. Für Letztere bestehen jedoch beträchtliche Einkommens- und Beschäftigungschancen, sofern sie ihre komparativen Kosten- und Leistungsvorteile umsetzen können. Dies kann für die osteuropäischen Transformationsländer, aber auch beispielsweise für China und Südkorea nachgewiesen werden, die von der Globalisierung insbesondere durch *Global Sourcing* von Unternehmen aus hochentwickelten Volkswirtschaften profitieren konnten. Qualität und Transportkosten tragen hierzu wesentlich bei. Für hochentwickelte Länder wie Deutschland gilt, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit wesentlich durch *Global Sourcing* kostengünstiger Produktkomponenten gesichert wird (Aberle 2001a).

– **Anstieg der Transportintensität trotz steigenden Dienstleistungsanteils.** Die Transportintensität vieler Bereiche des Dienstleistungssektors ist wesentlich niedriger als beim Verarbeitenden Gewerbe. Trotz stetiger Zunahme des Dienstleistungsanteils am BIP zeigt sich für Deutschland, dass die durchschnittliche Transportintensität (Tkm je Einheit reales Sozialprodukt) wie auch die globale Transportelastizität (Verhältnis der relativen Veränderungen von Tkm und realem Sozialprodukt) in den letzten zehn Jahren angestiegen sind. Dies ist auf die globalisierungs- und integrationsbedingt starke Zunahme der Arbeitsteilung und die hieraus folgenden Transporterfordernisse zurückzuführen.

Die *ökologischen Probleme* des steigenden Transportvolumens sind vor allem durch den erhöhten Energieverbrauch im Transportsystem sowie den steigenden Flächenverbrauch der Verkehrssysteme bedingt. Weitere Bereiche sind die Klima beeinflussenden Abgasemissionen. Bei den Folgen des Transitverkehrs verweist Knoflacher darüber hinaus auf die Inkongruenz von Betroffenen und Nutznießern: Die Nutznießer des Transportsystems sitzen außerhalb dieser Transitregionen und sind nur unzulänglich an den Kosten der durch sie verursachten Umweltbelastungen beteiligt. Die Folge: Die Unterschiede zwischen Zentren und Peripherie nehmen hierdurch weiter zu. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die Wirkungsmechanismen des Transportsystems eine Reihe von gesellschaftlichen Problemen verstärken könnten, etwa strukturelle Arbeitslosigkeit, Sozialabbau und die Ausbreitung von Krankheiten, Kriminalität und Seuchen (Knoflacher 2001).

Ein besonders markanter Bereich ist der Straßengüterverkehr, der durch einen intensiven Wettbewerb und eine besondere Dynamik gekennzeichnet ist. Hier werden alle Möglichkeiten der Auslastungsverbesserung genutzt: durch Tourenplanungssysteme, GPS-Steuerung der Fahrzeuge, Fahrerassistenzsysteme. Die Industrie forciert *Modular Sourcing* (Systemzulieferer), Gebietsspediteurkonzepte mit Nutzung von Bündelungsmöglichkeiten und Schienenlangläufe im Beschaffungsbereich. Kooperationen im Beschaffungstransport werden stärker genutzt. Auf der Konsumentenseite können durch stark zunehmende Internet-Einkäufe zusätzliche Transporte mit kleinen Fahrzeugen notwendig werden. Über Bündelungskonzepte wird kontrovers diskutiert. Die Begünstigung des Straßenverkehrs fördert das stetige Vordringen von Paketdiensten mit einer steigenden Zahl an Sammel- und Verteilfahrzeugen. Die ökologischen Folgelasten verschärfen sich entsprechend.

Zu berücksichtigen sind auch die Unterschiede zu anderen Verkehrsbereichen. Der Zugang zum Schienenverkehr ist bisher weitgehend noch kontrolliert, der Zugang zum System „Straße“ jedoch nicht. Beim Seeverkehr gibt es wiederum ökonomische und ökologische Disparitäten durch die Konzentration an den Hafenanlagen (Wettbewerb der

Häfen). Hinzu kommen Wettbewerbsprobleme zwischen Binnenstaaten und Küstenländern. Länder mit großen Hafenanlagen wie Holland können alle positive Effekte daraus ziehen. Binnenländer, wie etwa Österreich, haben demgegenüber die Lasten des Transitverkehrs zu tragen. Hierfür wurde bisher noch kein Ausgleich geschaffen. Die Geschehnisse im Seeverkehr, insbesondere in internationalen Gewässern, sind zudem wesentlich schwieriger zu kontrollieren als bei anderen Verkehrsarten. Der Luftverkehr entzieht sich bis heute weitgehend nationalen Einflussnahmen, etwa der Einführung einer Kerosinsteuer und ähnlichen Auflagen (Knoflacher 2001).

### 3.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Enquete-Kommission

Eine nachhaltige Verkehrspolitik erfordert die vollständige Internalisierung der sozialen und ökologischen Kosten der Leistungserstellung. Dies wirkt bei den gegenwärtigen Preisen dem Anstieg des Verkehrsaufkommens, der Verkehrsüberlastung, dem Lärm und der Umweltverschmutzung entgegen und fördert die Verwendung umweltfreundlicher Verkehrsmittel. Es sind Maßnahmen erforderlich, die den Anstieg des Verkehrsaufkommens reduzieren, die eine schrittweise Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene und Wasserwege ermöglichen und den öffentlichen Personenverkehr fördern. Umweltschädliche Subventionen im Verkehrssektor müssen vollständig eingestellt werden.

Nach neueren Schätzungen betreffen die nicht erfassten externen Kosten vor allem den Straßen- und Luftverkehr. Die Kosten ihrer Umweltbelastung müssten durch die genannten Verkehrsträger getragen werden. Dieser Grundsatz ist unbestritten, die praktische Umsetzung ist aber (noch) nicht gelungen. Mengenmäßige Rechnungen sind möglich und werden angestellt, die preisliche Bewertung ist freilich umstritten. So schwanken die genannten Schattenpreise für eine Tonne $CO_2$ zwischen zehn und 200 Euro.

Ferner ist umstritten, ob die Umwelteffekte in die Wegekosten einzubeziehen sind. Erste Ansätze zu einer Klärung bietet möglicherweise eine Verrechnung der Verkehrsinfrastrukturkosten sowie die Anlastung von geschätzten externen Kosten (Lärm-, Schadstoffemissionen, $CO_2$). Denkbare Instrumente hierfür sind möglichst nutzungsabhängige Verkehrswegeabgaben und die Besteuerung von Vorhaltung und Betrieb von Verkehrsmitteln. Hierdurch kann der *Modal Split* beeinflusst werden. Die Rechnungskomponenten (Mengengerüste, Bewertung) sind allerdings national und international sehr umstritten. Außerdem: Die preislichen Einflussmöglichkeiten werden durch die sehr unterschiedlichen Systemeigenschaften der Verkehrsträger beträchtlich eingeschränkt. Das Grundproblem bleibt: „Angemessene Transportpreise“ können nicht einfach marktexogen definiert werden (Aberle 2001a). So wird z. B. schon das EU-Kommissions-Konzept der „sozialen Grenzkosten“, das Infrastruktur- und Staukosten den Wegekosten anlasten will, vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMVBW wegen methodisch ungelöster Probleme abgelehnt.

Transportleistungen beanspruchen immer die Umwelt. Technische und investive Maßnahmen, Ge- und Verbote sowie preiswirksame Steuerungsinstrumente können die negativen Umwelteffekte reduzieren, z. B. die Reduzierung der Schadstoff-/Lärmemissionen im Straßenverkehr durch Gebotsregelungen (Aberle 2001b).

Im Hinblick auf die Verwendung der Einnahmen aus fiskalischen Regelungen zur Steuerung von Verkehrsströmen wurde in der Anhörung betont, dass zusätzliche Einnahmen aus *umweltspezifischen Verkehrsabgaben* zur Förderung umweltfreundlicher Technologien im Transport- und Logistikbereich eingesetzt werden sollten. Umstritten ist die Forderung nach einem weiteren Ausbau der Infrastruktur für den Straßenverkehr. Während einerseits ins Feld geführt wird, dass dadurch die Umweltbelastungen durch Staus reduziert werden können, ist andererseits zu beachten, dass eine Ausweitung der Verkehrsinfrastruktur zusätzliche Impulse zur weiteren Transporterhöhung setzt. Es ist daher eine ganzheitliche Beurteilung und Gestaltung der Maßnahmen erforderlich.

**Empfehlung 3-6 Internalisierung der Verkehrskosten**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Internalisierung der sozialen und ökologischen Kosten im Verkehrsbereich voranzutreiben, Anreize für eine schrittweise Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf Schiene und Wasserwege zu schaffen und den öffentlichen Personenverkehr zu fördern. Umweltschädliche Subventionen müssen vollständig eingestellt werden.*

**Empfehlung 3-7 Verwendung der Einnahmen aus der fiskalischen Steuerung von Verkehrsströmen**

*Einnahmen aus umweltspezifischen Verkehrsabgaben sollten zweckgebunden in die Beseitigung der ökologischen und sozialen Folgelasten und für Maßnahmen der Verkehrsvermeidung und zur Förderung umweltfreundlicher Technologien im Transport- und Logistikbereich eingesetzt werden.*

## 3.3 Problemlagen und Reformnotwendigkeiten der WTO[30]

### 3.3.1 Bewertung der Ministerkonferenzen in Seattle und Doha

Die WTO führte vom 30. November bis 3. Dezember 1999 ihre dritte Ministerkonferenz in Seattle durch. Die Ministerkonferenz ist das höchste Gremium innerhalb der WTO und tritt alle zwei Jahre zusammen. Ziel der Ministerkonferenz von Seattle war es, eine neue Runde der Handelsliberalisierung, die sog. „Millenium Round“, zu starten. Die Konferenz endete im Desaster und wurde am 3. Dezember 1999 abgebrochen, ohne dass es zu einer Einigung über eine Abschlusserklärung, die die Liberalisierungsagenda

[30] Vgl. hierzu auch das Minderheitenvotum der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.3.1.

der nächsten Jahre hätte enthalten sollen, gekommen wäre. Als Gründe hierfür gelten neben der mangelhaften inhaltlichen Vorbereitung die Kompromisslosigkeit von Europäern und Amerikanern auf wichtigen Verhandlungsfeldern[31], die fehlende Unterstützung durch die wichtigsten Interessengruppen, der faktische Ausschluss vieler Entwicklungsländer aus den informellen „Green-Room-Meetings“ und für die WTO bislang in ihrem Ausmaß unbekannte weltweite öffentliche Proteste.

Deutlich wurde hingegen: Die WTO wird von vielen Akteuren und Beobachtern längst nicht mehr als bloße Handelsorganisation gesehen. Insbesondere mit der nachdrücklichen Forderung nach „spezieller und differenzierter Behandlung“ der Entwicklungsländer wird die WTO als eine Organisation betrachtet, deren entwicklungspolitische Relevanz auch ihren Niederschlag im institutionellen Aufbau finden muss. Außerdem zeigen die Reaktionen von Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften die Skepsis gegenüber einer einflussreichen internationalen Organisation, deren demokratische Legitimation nur mittelbar ist und deren Transparenz zu wünschen übrig lässt. Seit den Geschehnissen um die Ministerkonferenz von Seattle ist die WTO in aller Munde.

Eine neue Handelsrunde wurde erst zwei Jahre später auf der vierten Ministerkonferenz in Doha/Quatar beschlossen. In deren Abschlusserklärung sind die kommenden Verhandlungsthemen festgelegt, die ein Entgegenkommen der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern erkennen lassen, ohne dass man von einer umfassenden „Entwicklungsrunde“ sprechen könnte. Hierzu hätte es substanzieller Opfer des Nordens bedurft, etwa der Abschaffung der Agrarsubventionen und nicht nur ihrem „Auslaufen-Lassen“, wie es in der Kompromissformel heißt.[32] Trotzdem konnten insbesondere die Entwicklungsländer einige wichtige Zugeständnisse erreichen und ihren Einfluss in der WTO ausbauen. So gelang es den kleinen Volkswirtschaften zum ersten Mal in der Geschichte der WTO, ihre Probleme zuvor miteinander abzustimmen (vgl. Kapitel 3.3.9) und auf sie ausgerichtete Arbeitsprogramme und weitere Marktöffnungen durchzusetzen (WTO 2001a: Ziff. 38–44). Beim TRIPS-Abkommen sind nun Fortschritte erzielt worden, insbesondere Rechtssicherheit bei der Frage nach Zwangslizenzen (vgl. Kapitel 5.3). Die WTO hat ferner die Handelspräferenzen anerkannt, die die EU im Abkommen von Cotonou den AKP-Staaten einräumt. Quasi als Gegenleistung erklärten sich die Entwicklungsländer bereit, in der nächsten Ministerkonferenz in Mexiko-City über die sog. „Singapur-Themen“ (Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb, Handel und öffentliches Beschaffungswesen) Gespräche zu führen.

Im Bereich Handel und Umwelt bekräftigte die WTO ihre Verpflichtung auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Dazu gehört auch das Recht der Mitgliedsländer, ihnen angemessen erscheinende Handelsmaßnahmen zum Schutz von Gesundheit, Sicherheit und Umwelt zu ergreifen (vgl. hierzu Kapitel 3.5.1). Darüber hinaus gehende Forderungen der EU konnten nicht realisiert werden, insbesondere Produkte nach ökologischen Kriterien zu kennzeichnen und sicherzustellen, dass Handelsregeln nicht mit Umweltabkommen in Konflikt geraten. Auch wurde die von den Europäern gewünschte Integration der Kernarbeitsnormen nicht auf die Agenda der nächsten Handelsrunde gesetzt.

Ob die sogenannte Doha-Runde demnach eine „Entwicklungsrunde“ wird, vermag man zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen.

### 3.3.2 Kontroversen um Entwicklungsländer in der Welthandelsorganisation

#### 3.3.2.1 Marktzugang für Entwicklungsländer[33]

Bislang konnten die Industrieländer am meisten von den Liberalisierungsrunden der letzten Jahrzehnte profitieren. Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen insbesondere der NGO und der Weltbank zu sehen, die kommende Welthandelsrunde zu einer „Weltentwicklungsrunde“ zu gestalten (Weltbank 2001b). Die WTO schließt sich diesen Forderungen mittlerweile an, da sie den Bedürfnissen und Interessen der Entwicklungsländer eine zentrale Stellung im zukünftigen Arbeitsprogramm zuweist (WTO 2001a: Ziff. 2). Als wichtige Mittel zum Zweck erachtet sie einen erweiterten Marktzugang, ausgewogene und auf die Entwicklungsbedürfnisse ausgerichtete Handelsregeln, finanzielle und technische Unterstützung sowie „Capacity-Building-Programme“. Dies deckt freilich nur einen Teil der Forderungen der G77 Länder und China nach einer umfassenderen Einbeziehung entwicklungspolitischer Ziele in das Regelwerk der WTO (G77/China 2001: Ziff. 4).

Die Probleme der Entwicklungsländer mit der Umsetzung der WTO-Regeln und -Beschlüsse müssen in Zukunft konsequenter angegangen werden. Entwicklungsländer sind oft finanziell und personell überfordert, die zur Umsetzung des Regelwerks notwendigen Institutionen zu errichten und zu unterhalten. Dieses Problem muss in den kommenden Jahren auch unter finanzieller Beteiligung der Industrieländer gelöst werden.

Viele Industrieländer schützen sich immer noch durch hohe Zölle und andere nicht-tarifäre Marktzugangsschranken in vielen „sensiblen“ Bereichen vor der Konkurrenz aus Schwellen- und Entwicklungsländern. Insbesondere in den Bereichen des Agrar- und Textilhandels, aber auch in verschiedenen Bereichen der Schwerindustrie gelang es ihnen in der Vergangenheit, unter Hinweis auf Dumping, Produktsicherheit oder „vitale“ nationale Interessen hohe Handelsschranken aufrecht zu halten und neue zu errichten. Dieses Verhalten steht in einem krassen Konflikt zu den Liberalisierungsideen der WTO.

---

[31] Z. B. im Agrarbereich, im Bereich Dienstleistungen, Wettbewerb und Umwelt, der Sozialstandards und im Bereich Handel und Investitionen. Siehe hierzu May (2000).

[32] Vgl. WTO (2001a: Ziff. 13): „(...) reductions of, with a view of phasing out, all forms of export subsidies (...)“.

[33] Vgl. hierzu auch das Minderheitenvotum der FDP-Fraktion in Kapitel 11.2.2.3.2.

**Agrarpolitik und Textilhandel:** Der Marktzugang von Waren wird seit 1948 durch das GATT geregelt. In den acht vergangenen Verhandlungsrunden konnten die durchschnittlichen Zölle für Handelsgüter von ca. 40 Prozent unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg auf durchschnittlich vier Prozent nach der Uruguay-Runde 1994 gesenkt werden (OECD 2001d: 73). Die durchschnittlichen Zollsätze sind allerdings recht ungleichmäßig über Produktgruppen und Wirtschaftssektoren verteilt. Auch existieren vor allem im Bereich der Landwirtschaft und im Textilhandel noch viele nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Diese Beschränkungen treffen also jene meist arbeitsintensiven Bereiche am härtesten, in denen Entwicklungsländer komparative Vorteile gegenüber vielen Industrieländern haben. Zum Beispiel: Knapp ein Drittel aller Textilimporte der OECD-Mitglieder sind mit Zöllen über 15 Prozent belegt. Allerdings wiegen der faktische Marktausschluss und die Wohlfahrtsverluste durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse noch schwerer. Laut einer WTO-Studie von Anfang 2001 greifen bei ca. drei Viertel aller Textilimporte in die EU nicht-tarifäre Handelshemmnisse (FTD 14.11.2001: 15). Der Handel mit Textilien soll bis 2005 vollständig aus dem Welttextilabkommen herausgelöst und komplett in das GATT-System integriert werden. Als Liberalisierungsziel steht die Abschaffung der noch bestehenden Einfuhrkontingente und ein weiterer Zollabbau auf der Agenda.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik stand bei den Beratungen der Ministerkonferenz in Doha der verbesserte Marktzugang für Entwicklungsländer, insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder[34], im Vordergrund. Die Entwicklungsländer und die Gruppe der großen Agrarexporteure, die Cairns-Gruppe, verlangen von den Industrieländern einen wesentlich besseren Marktzugang zu ihren hochgradig geschützten und regulierten Agrarmärkten und eine Rückführung ihrer internen Marktregulierungen. Durch den Agrarprotektionismus der Industrieländer gehen nach Berechnungen der Weltbank den Entwicklungsländern pro Jahr rund 63 Milliarden US-Dollar verloren (Europäisches Parlament 2000: 6).

Besonders nachdrücklich wurde daher in Doha von den Industrieländern erneut das schrittweise Auslaufen von Exportsubventionen und Beihilfen für die Landwirtschaft verlangt (WTO 2001a: Ziff. 13.). Auf eine solch konkrete Liberalisierungsverpflichtung wollte sich die europäische Handelsdelegation so lange nicht einlassen, bis man sich auf die Kompromissformel „without prejudging the outcome of the negotiations“ (WTO 2001a: Ziff. 13) einigte – also ohne das Ergebnisse der Verhandlungen vorwegzunehmen. Das Ziel, jene Handelsschranken abzubauen, die spezifisch durch die EU-Agrarmarktordnung bedingt sind, bleibt somit bestehen, jedoch mit einer stark relativierenden Note. Dies ist angesichts der Interessenskonflikte innerhalb der EU im Vorfeld ihrer Osterweiterung allerdings verständlich.[35]

Die Landwirtschaft hat für viele Entwicklungsländer eine besondere Bedeutung. Dies betrifft sowohl die Ernährungssicherheit, als auch die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor. Es sollte Entwicklungsländern erlaubt sein, ihre lokalen Produzenten zu schützen, sofern damit die Ernährungssicherheit gewährleistet werden kann. Die Landwirtschaft ist allerdings kein Produktionszweig wie jeder andere. Seit jeher erfüllt die Landwirtschaft neben der Produktion von Nahrungsmitteln Aufgaben in der Landschaftsentwicklung, ihrer Pflege und im Tourismus. Diese Mehrfachfunktion der Landwirtschaft wird heute als „Multifunktionalität der Landwirtschaft“ diskutiert. Die EU umschreibt mit dem Begriff der Multifunktionalität den grundlegenden Zusammenhang von umweltgerechter Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, räumlicher Ausgewogenheit, Landschafts- und Umweltschutz und Ernährungssicherheit (EU 2000).

**Anti-Dumping:** Anti-Dumping-Maßnahmen zur Verhinderung „unfairen“ Handels haben sich in der Vergangenheit zu einem ernsten Handelsproblem entwickelt. Unter Hinweis auf Dumping werden oft Marktabschottungen zuungunsten der Entwicklungsländer betrieben. Dies war und ist besonders ausgeprägt in jenen Bereichen, in denen Entwicklungsländer besonders große komparative Vorteile aufzuweisen haben. Häufig setzen die Entwicklungsländer allerdings Anti-Dumping-Maßnahmen als Kampfinstrument untereinander ein.

Neben der Landwirtschaft sind vor allem arbeitsintensive Branchen wie die Bekleidungs- und Textilindustrie, aber auch viele vor allem arbeitsintensive Bereiche der Schwerindustrie von Anti-Dumping-Maßnahmen betroffen. Viele Entwicklungsländer sehen in der Praxis der Anti-Dumping-Abschottung durch Industrieländer ein gewaltiges Entwicklungshemmnis und fordern mit Nachdruck die beschleunigte Implementierung der Liberalisierungen aus der Uruguay-Runde insbesondere für die Agrar- und Textilwirtschaft (G 77/China 2001: Ziff. 9 und 15). Anti-Dumping-Maßnahmen nahmen auch deshalb in der Vergangenheit sehr zu, da diese relativ leicht einzusetzen sind und direkt und diskriminierend gegenüber einzelnen Ländern oder Produzenten wirken. Es ist allerdings empirisch immer schwer nachzuweisen, ob in einem konkreten Fall ein Dumpingvorwurf tatsächlich gerechtfertigt erscheint.

In der Anti-Dumping-Problematik konnten die Entwicklungsländer in Doha einen Erfolg erzielen. Insbesondere

[34] Die EU hat mit der sog. „Everything but Arms-Initiative“, die den quoten- und zollfreien Marktzugang für alle Waren aus LDC-Ländern – wenn auch mit Übergangsfristen für Zucker, Reis und Bananen – auf den europäischen Markt beinhaltet, ein wichtiges Signal gesetzt.

[35] Seitens der EU besteht das Problem darin, dass mit der Osterweiterung die landwirtschaftliche Nutzfläche um die Hälfte vergrößert und die Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft verdoppelt wird. Bei einer unreformierten EU-Agrarmarktordnung würden aufgrund der Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse und Produktionsstrukturen zwischen den Beitrittsländern und den jetzigen EU-Mitgliedern enorme Transfers fällig. Die von der EU-Kommission in der Agenda 2000 vorgestellte Strategie einer reformierten Agrarmarktordnung sieht deshalb die Heranführung der EU-Agrarpreise an das Weltmarktniveau vor, gekoppelt mit dem Instrument „direkte Einkommensbeihilfen“.

Tabelle 3-4

**Anti-Dumping-Verfahren nach Entwicklungsstand: 1.1.1995–30.6.2001**

| Anti-Dumping-Verfahren | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Initiatoren** | Industrie-länder | Entwicklungs-länder | Transforma-tionsländer | Insgesamt |
| Industrieländer | 174 | 340 | 199 | 713 |
| Entwicklungsländer | 309 | 352 | 254 | 915 |
| Transformationsländer | 4 | 2 | 6 | 12 |
| Insgesamt | 487 | 694 | 459 | 1 640 |

Quelle: WTO 2002b, eigene Modifikationen[36]

soll das Problem der Mengenquoten im Textilhandel verhandelt werden. Außerdem setzten sie Verhandlungen durch, dass ihrer spezifischen Situation vor der Initiierung von Anti-Dumping-Maßnahmen Rechnung getragen wird.

#### 3.3.2.2 Wettbewerb und Entwicklungsländer

Die klassische Außenhandelstheorie des „komparativen Kostenvorteils" folgert, dass freier Handel zu einer Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt für alle Handelspartner führen würde. Deshalb werden Handel und Liberalisierung, transantionale Konzerne und internationale Institutionen als hilfreich zur Überwindung des Rückstandes und der Armut in Entwicklungsländern angesehen.

Die Gegenmeinung geht indes davon aus, dass nachhaltig positive Auswirkungen der Beteiligung am Handel und dem internationalen Wettberwerb einen gewissen bereits vorhandenen Stand der Entwicklung der heimischen Wirtschaft voraussetzen. Die früher verfolgte Spezialisierung von unterentwickelten Ländern auf Produktion und Export von unverarbeiteten Primärgütern verstärke ihre Abhängigkeit von schwankenden Weltmarktpreisen sowie das vorhandene Technologiegefälle. Diese Situation hemme eine Entwicklung, die zu einer höheren Produktivitätsentwicklung führt.[37]

Ob günstigere Erwartungen begründet seien, wenn im internationalen Wettbewerb ein Entwicklungsland den Zuschlag als dezentraler Produktionsstandort eines transnationalen Unternehmens zur Weiterverarbeitung industrieller Produkte erhielte, könne dahingestellt bleiben. Auf der einen Seite ließe sich argumentieren, dass transnationale Unternehmen im Rahmen ihrer globalen Wertschöpfungskette i. d. R. überall den aktuellen Stand der Technik einsetzen. Dieser erfordere eine Höherqualifizierung der lokalen Arbeitskräfte. Dadurch entstehen verschiedene positive Spill-over-Effekte in der lokalen Wirtschaft hinsichtlich Produktivität, Ausbildung, Arbeits- und Sozialstandards. Die Ausschöpfung dieses Potenzials durch die Entwicklungsländer gelingt umso besser, je höher bereits der Stand der heimischen Wirtschaft sowie der sozioökonomischen Infrastruktur ist. Im Idealfall eines „Wettbewerbs auf gleicher Augenhöhe" komme es zu einer fairen Aufteilung der Außenhandelsgewinne auf die Beteiligten. Diese Entwicklung ergebe sich jedoch nicht zwangsläufig. Wie entwicklungspolitische Analysen zeigten[38], komme die Realisierung der erwarteten „spill-over-Effekte" nur unter günstigen Bedingungen zustande. Es bestehe die Gefahr, dass Projekte transnationaler Unternehmen keine weitergehenden Effekte auf die Gesamtökonomie des betreffenden Landes ausüben, wenn deren lokale, regionale oder nationale Vernetzung so gering ausgeprägt ist, dass sie einen Entwicklungsprozess nicht zu tragen oder nur zu initiieren in der Lage sind.

Auch die Probleme der ökonomisch-politischen Vermachtung zeigen sich in besonderer Weise in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Multinationale Unternehmen, die in Entwicklungsländern agieren, haben dort in der Regel eine ungleich stärkere Position als in den OECD-Ländern. Auch wenn die grenzüberschreitenden M&A-Aktivitäten vor allem auf Unternehmen in den ent-

[36] In der EU sind die Mitgliedstaaten an die Entscheidungen eines „Beratenden Ausschusses" in Anti-Dumping-Verfahren gebunden (EU: 1996).

[37] Schon im 19. Jahrhundert hat Friedrich List für eine aktive Rolle des Staates im nachholenden Entwicklungsprozess plädiert. Zeitweise sollte es sogar möglich sein, eine „nationale Ökonomie" gegenüber unerwünschten Weltmarkteinflüssen (durch Einführung von „Erziehungszöllen") abzusichern (temporäre und partielle Dissoziation). Eine solche Strategie jedoch, die noch in den 70er Jahren viele Fürsprecher unter Entwicklungspolitikern fand, ist seit den 80er Jahren infolge der finanziellen Öffnung der meisten Entwicklungsländer (ein Effekt der Schuldenkrise) nicht mehr umsetzbar. Daher sind komplexere Entwicklungsstrategien, die sich weder einseitig auf den Markt und die durch ihn herbeigeführte globale Arbeitsteilung noch auf die staatliche Regulierung verlassen, erforderlich: Es geht letztlich darum, die gesellschaftlichen Ressourcen zur Steigerung der „systemischen" Wettbewerbsfähigkeit zu mobilisieren.

[38] Dies betrifft vor allem die Analysen von Rosenstein-Rodan, Nurkse, Hirschman und in neuerer Zeit auch Krugman, die gezeigt haben, dass Entwicklungsprozesse nicht zuletzt auf Koppelungseffekten („linkages") und Ausstrahlungseffekten („spill-over") beruhen (Krugman 1986).

wickelten Ländern konzentriert waren, ist doch auch in den Schwellenländern eine beträchtliche Merger-Aktivität zu verzeichnen, an denen hauptsächlich multinationale Unternehmen aus den Industrieländern beteiligt sind (Singh, Dhumale 1999; Singh 2001).

Die internationale Handelspolitik mit ihren Voraussetzungen von Meistbegünstigung, Gegenseitigkeit und Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Firmen entspricht nach Meinung vieler Autoren (z. B. Ajit Singh und Walden Bello) nicht der Interessenlage der Entwicklungsländer.[39] Sie wird als Ausdruck einer für Entwicklungsländer schädlichen Machtmanifestation (Singh) angesehen, dem durch ein „Special and Differential Treatment" der Entwicklungsländer entgegen gewirkt werden könne: Letztlich geht es bei der Diskussion um das „Special and Differential Treatment" der Entwicklungsländer darum, grenzüberschreitende Solidarität und die konstitutiven Elemente der Welthandelsordnung – Meistbegünstigung, Reziprozität und Inländerbehandlung – in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Ein Vorschlag, der in diese Richtung zielt, ist die von Pakistan auf der Ministerkonferenz von Doha eingebrachte Forderung nach einem Rahmenabkommen zum „Special and Differential Treatment". Hier geht es darum, den Entwicklungsländern ihren Entwicklungsbedürfnissen entsprechende grundsätzlich abweichende Regelungen im Rahmen der WTO zu ermöglichen, so wie sie in der Präambel zur WTO mit der Erklärung von Marrakesch, als Bestandteil des GATT und auch bereits in der Havanna Charta enthalten waren. Die EU z. B. betreibt mit ihrer „Everything but Arms"-Initiative oder auch mit der Gewährung von Präferenzen an die AKP-Staaten nichts anderes als ein eigenes „Special and Differential Treatment". Angesichts des Ausbleibens von Wohlstandserfolgen für zumindest ein Drittel der Menschen (Weltbank 2002) halten viele Entwicklungsländer im Rahmen der WTO befristete und degressiv ausgestaltete, entwicklungsförderliche Ausnahmen bei der Reziprozität und der Inländerbehandlung für erforderlich. Sie berufen sich dabei im Grunde auf das „Infant Industry"-Argument, das den heutigen Industrieländern erst ihre Entwicklung ermöglicht habe.

Dem wird entgegengesetzt, dass die Argumentationslinien von Singh und Bello für ein „Special and Differential Treatment" auf eine markt- und wettbewerbskritische Grundhaltung zurückzuführen sind. Im Ergebnis wird den Entwicklungsländern nahe gelegt, Wettbewerb selektiv nur dort zuzulassen, wo ihnen dies vermeintlich vorteilhaft erscheint, im übrigen aber die Kartellierung und sonstige Wettbewerbsbeschränkung nicht nur zu erlauben, sondern sogar strategisch zu praktizieren. Die Gefahren einer solchen Strategie dürfen aber nicht übersehen werden: Neben dem letztlich nicht lösbaren Problem einer Definition der jeweils optimalen Wettbewerbsintensität muss bedacht werden, dass auch eine bloß zeitweilige oder auch nur teilweise Abschottung von Märkten Unternehmensstrukturen fördert, die an Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit verlieren und so das entwicklungspolitisch erwünschte Aufholen dieser Länder behindert.

Das viel zitierte „Level Playing Field" ergibt sich gerade aus der grundsätzlichen Akzeptanz der gleichen Spielregeln von allen für alle. Dass sich im Wettbewerb Spieler unterschiedlicher Qualität messen (und dabei gegenseitig stimulieren), ist vorgegeben und gewollt, damit auch das Transparentwerden von Stärken und Schwächen. Wettbewerbspolitik, die richtig verstanden Rechtsrahmen setzende Ordnungspolitik ist, kann deshalb in Fragen des Regelwerks für alle nur in engen Grenzen „Special and Differential Treatment" gewähren.

Eine wirksame Wettbewerbspolitik setzt zu ihrer Durchsetzung einen gefestigten Rechtsstaat voraus (so auch Singh). Hauptmanko einer Vielzahl von Entwicklungsländern sind aber eher zu schwache rechtsstaatliche und administrative Strukturen. Viele Entwicklungsländer haben bisher keine ausdifferenzierten Wettbewerbsordnungen entwickelt, keine wettbewerbspolitischen Institutionen aufgebaut und wünschen dies derzeit auch nicht.

#### 3.3.2.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission[40]

**Empfehlung 3-8 Verbesserung des Marktzugangs für Entwicklungsländer**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt als erste Schritte eine Verbesserung des Marktzugangs für Entwicklungsländer insbesondere auch für Halbfertigprodukte und für weiterverarbeitete Primärprodukte durch Abbau der Zolleskalation und von Spitzenzöllen. Mittelfristig soll die Abschaffung aller marktverzerrenden Exportsubventionen, besonders im Agrarbereich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU erfolgen und der weitgehende Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse angestrebt werden. Das Programm der Europäischen Union „Everything but Arms" für die 48 ärmsten Staaten der Welt ist ein erster Schritt zu mehr und verbesserter Marktbeteiligung und sollte weiter ausgebaut werden.*

*Insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich ist jedoch aus sozialen, ökologischen Gründen und aus Gründen der Ernährungssicherheit eine funktionierende regionale Produktion und Vermarktung wünschenswert, der verbesserte Marktzugang darf deshalb nicht zu einer einseitigen Exportausrichtung von Entwicklungsländern im landwirtschaftlichen Bereich führen.*

**Empfehlung 3-9 Anti-Dumping**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt, verbindliche und vor allem allgemein akzeptierte Definitionen von Dumping-Tatbeständen zu entwickeln und anzuwenden und ihren protektionistischen Missbrauch zu verhindern.*

**Empfehlung 3-10 Special and Differential Treatment**

*Die wirtschaftsstrukturellen Eigenheiten der Entwicklungs- und Transformations-Ökonomien können partiell*

[39] Allerdings projizieren diese Autoren jene Sachverhalte oft auf die Wettbewerbspolitik. Dieses Vorgehen ist allerdings systemwidrig.

[40] Vgl. hierzu auch das Sondervotum des sachverständigen Kommissionsmitglieds Dr. Michael Baumann in Kapitel 11.4.

*und auf Zeit den Verzicht auf volle Marktöffnung zugunsten einer entwicklungspolitischen Investitions- und Aufbaustrategie rechtfertigen. Das Instrument hierfür ist die Handelspolitik, die im Rahmen der WTO „Special and Differential Treatment" zeitlich begrenzt und je nach Entwicklungsstand vorsieht. Der Bundesregierung wird empfohlen, im Sinne der Ministererklärung von Doha konkrete Schritte zur Umsetzung der bezüglich „Special and Differential Treatment" getroffenen Vereinbarungen zu initiieren und zu unterstützen.*

### 3.3.3 Liberalisierung von Dienstleistungen durch GATS[41]

#### 3.3.3.1 Das GATS-Abkommen

Der Handel mit Dienstleistungen gilt als dynamischer Wachstumsbereich der Weltwirtschaft. Nach Angaben der WTO erreichte der Dienstleistungshandel im Jahr 1999 einen Wert von 1,34 Billionen US-Dollar (WTO 2000a), was rund einem Fünftel des gesamten Welthandels entspricht. Dreiviertel der Dienstleistungsexporte entfallen auf Industrieländer. Größte Exporteure sind die EU und die USA. Der Auslandsreiseverkehr und der Transport stellen die bedeutsamsten Sektoren dar, ihre Umsätze machen 32,8 bzw. 23 Prozent des weltweiten Dienstleistungshandels aus (WTO 2000a). Der Dienstleistungsanteil am Welthandel gilt jedoch als relativ gering im Vergleich zur stetig angewachsenen ökonomischen und beschäftigungspolitischen Bedeutung des tertiären Sektors. In den OECD-Staaten tragen Dienstleistungen 60 bis 70 Prozent zum BIP bei und beschäftigen 64 Prozent der Arbeitnehmer (OECD 2000i).

Entwicklungsländer haben sich während der Uruguay-Runde zunächst gegen die Aufnahme von Dienstleistungen in das Regime der WTO ausgesprochen. Ihre eigene Service-Industrie sei zu schwach entwickelt, so dass sie bei verfrühter Marktöffnung dem verschärften Wettbewerb nicht standhalten könne. Dass es dennoch zur Einigung auf das GATS kommen konnte, ist auch auf die Lobbyarbeit einflussreicher Dienstleistungskonzerne der Industrieländer zurückzuführen.

##### 3.3.3.1.1 Wesentliche Bestimmungen

Im Rahmen des GATS wurde ein Schema entwickelt, das Dienstleistungen in zwölf Sektoren unterteilt:

Tabelle 3-5

**Klassifikation von Dienstleistungen**

| **Dienstleistungssektoren** | |
|---|---|
| **1. Unternehmerische und berufsbezogene Dienstleistungen** | D. Baufertigstellung |
| A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen | E. Andere |
| B. EDV-Dienstleistungen | **4. Vertriebsdienstleistungen** |
| C. Forschung und Entwicklung | A. (Provisions-)vertreter |
| D. Grundstücks- und Immobilien-Dienstleistungen | B. Großhandel |
| E. Miet-/Leasing-Dienstleistungen ohne Personal | C. Einzelhandel |
| F. Andere gewerbliche Dienstleistungen z. B. Werbung, Unternehmens-/Personalberatung, Reparaturen, Druckereien | D. Franchising |
| | E. Andere |
| **2. Kommunikationsdienstleistungen** | **5. Bildungsdienstleistungen** |
| A. Postdienste | A. Kindergarten/Grundschule |
| B. Kurierdienste | B. Schulbildung |
| C. Telekommunikationsdienste | C. Berufs-/Universitätsausbildung |
| D. Audiovisuelle Dienstleistungen | D. Erwachsenenbildung |
| E. Andere | E. Andere Bildungseinrichtungen |
| **3. Bau- und Montagedienstleistungen** | **6. Umweltdienstleistungen** |
| A. Allgemeine Bauausführung für Gebäude (Hochbau) | A. Abwasserbeseitigung/Kanalisation |
| B. Allgemeine Bauausführung für Tiefbau | B. (Sperr-)Müllabfuhr |
| C. Installation und Montage-Arbeiten | C. Sanitäre Einrichtungen/Hygiene |
| | D. Andere |

[41] Der wissenschaftliche Input zu diesem Kapitel entstammt dem Gutachten von Fritz (2002).

noch Tabelle 3-5

| Dienstleistungssektoren | |
|---|---|
| **7. Finanzdienstleistungen** | **10. Erholung, Kultur und Sport** |
| A. Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen | A. Unterhaltungsdienstleistungen |
| B. Bank- und Finanzdienstleistungen | B. Nachrichtenagenturen |
| C. Andere | C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen |
| **8. Medizinische und soziale Dienstleistungen (andere als die frei-beruflichen Dienstleistungen)** | D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen |
| A. Krankenhausdienstleistungen | E. Andere |
| B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen | **11. Transportdienstleistungen** |
| C. Soziale Dienstleistungen | A. Seeschifffahrt |
| D. Andere | B. Binnenschifffahrt |
| **9. Tourismus und Reisedienstleistungen** | C. Lufttransport |
| A. Hotels und Restaurants | D. Raumfahrt |
| B. Reiseagenturen und Reiseveranstalter | E. Schienenverkehr |
| C. Fremdenführer/Reisebegleitung | F. Straßenverkehr |
| D. Andere | G. Pipeline Transport |
| | H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen |
| | I. Andere Transportdienste |
| | **12. Sonstige nicht aufgeführte Dienstleistungen** |

Im Prinzip umfasst das GATS alle Dienstleistungen, ausgeschlossen sind nur solche, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht“ (Art. I) werden und Luftverkehrsrechte. Ferner werden im Artikel I vier Erbringungsarten (sog. „Modes“) des Dienstleistungshandels unterschieden:

1. grenzüberschreitende Lieferungen,
2. der Konsum von Dienstleistungen im Ausland (z. B. Tourismus),
3. die kommerzielle Präsenz im Ausland und
4. die zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern.

Damit erstreckt sich das GATS nicht nur auf den klassischen grenzüberschreitenden Handel, sondern auf ausländische Direktinvestitionen und befristete Arbeitsmigration. Da gegenwärtig mehr als 50 Prozent der weltweit getätigten ausländischen Direktinvestitionen in die Service-Industrie fließen, kommt der Erbringungsart 3 eine besondere Bedeutung zu (Hufbauer und Warren 1999). Das GATS gilt daher als ein Handels- *und* Investitionsabkommen.

Das GATS unterscheidet zwischen allgemeinen Verpflichtungen, die für alle WTO-Mitglieder gleichermaßen gelten und den spezifischen Verpflichtungen, die insoweit gelten, wie die Mitglieder konkrete Verpflichtungen eingegangen sind. Das flexible Konzept erlaubt den Staaten, die zu liberalisierenden Sektoren selbst zu bestimmen (Bottom-up-Ansatz).

#### 3.3.3.1.2 Meistbegünstigung

Meistbegünstigung verlangt, dass Handelsvergünstigungen, die einem Land gewährt werden, auch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden. Allerdings gibt es im GATS einige allgemeine Meistbegünstigungsausnahmen, so für regionale Integrationsabkommen (Art. V). Diese Ausnahme ist z. B. für die EU von Bedeutung, da sie verhindert, dass Handelsvorteile des Binnenmarkts umstandslos auch Drittstaaten gewährt werden müssen. Daneben gewährte das GATS länderspezifische Meistbegünstigungsausnahmen, die bis zum Abschluss der Verhandlungen angemeldet werden mussten. Die Industrieländer, v. a. die der EU, haben zahlreiche Meistbegünstigungsausnahmen angemeldet, so bei Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, audiovisuellen Diensten, Seeverkehr und bei der Erbringungsart des grenzüberschreitenden Personenverkehrs.

#### 3.3.3.1.3 Transparenz

Artikel III enthält die Verpflichtung, alle Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, zu veröffentlichen. Einmal im Jahr muss die WTO über Gesetzesänderungen, Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien unterrichtet werden. Zwei Jahren nach Errichtung der WTO mussten nationale Auskunftsstellen eingerichtet werden, die andere Mitglieder über alle den Dienstleistungshandel betreffende Maßnahmen informieren.

#### 3.3.3.1.4 Innerstaatliche Regulierung

Mit dem Artikel VI über die innerstaatliche Regulierung ist ein sensibler Bereich des GATS angesprochen. Die Brisanz der GATS-Verhandlungen liegt darin, dass bedeutende Hemmnisse für den internationalen Handel mit Dienstleistungen nicht in Maßnahmen der Zollpolitik, sondern in innerstaatlichen Regelungen bestehen. Mit dem GATS wurde eine multilaterale Verhandlungsinstanz geschaffen, die die Entwicklung verbindlicher Disziplinen für Gesetzgebung und Regulierung aller Dienstleistungsmärkte zum Zweck hat. Damit greift das GATS in die Innenpolitik der WTO-Mitglieder ein und berührt oft zentrale Bereiche staatlicher Regelungshoheit. Mit der Klausel, dass Dienstleistungen, die "in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht" werden (Art. 1, Abs. 3 b), von der Liberalisierung ausgenommen sind, bleibt unklar, ob öffentliche Dienste, die der Befriedigung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse (Gesundheitsversorgung, Bildung, Infrastruktur) dienen, durch handelsbezogene Maßnahmen geschützt werden dürfen. Dies wäre nur erlaubt, wenn ein solcher Dienst „weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird". Problematisch könnten alle Bereiche sein, die teilprivatisiert sind oder in denen quasistaatliche oder private Anbieter öffentliche Aufgaben (z. B. bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen) wahrnehmen. Es besteht Unsicherheit, die durch zukünftige Interpretationen dessen, was als hoheitliche Aufgabe unter dem GATS gelten soll, noch erhöht wird. Zwar wird in der Präambel und im Artikel VI das Recht der Mitgliedstaaten bestätigt, die Erbringung von Dienstleistungen nach ihren politischen Zielen zu regulieren. Liberalisierungsverpflichtungen dürfen aber nicht eingeschränkt werden. Der Rat für den Dienstleistungshandel wird in Artikel VI beauftragt, Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass nationale Qualifikationserfordernisse, technische Normen sowie Zulassungsverfahren keine unnötige Belastung des Dienstleistungshandels darstellen. Welche politischen Ziele handelsbeschränkende Maßnahmen legitimieren können, bleibt ungeklärt.

Zur Erarbeitung sektorübergreifender Disziplinen wurde unter dem GATS eine „Working Party for Domestic Regulation" eingesetzt. Das GATS erzeugt Druck, über nationale Regelungen in einen internationalen Beratungspozess mit interessierten Parteien einzutreten (OECD 2000f). Offen ist, wie weit nationale Politikpräferenzen gegenüber Handelspartnern zurückgestellt werden, insbesondere, wenn es Druckmittel seitens dieser Länder gibt.

#### 3.3.3.1.5 Wettbewerbsregeln und Notstandsmaßnahmen

Der Artikel VIII über Monopole und Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten ist in seiner Reichweite begrenzt. Im Fall wettbewerbsbeschränkender Praktiken (Art. IX) verpflichtet das GATS zu wechselseitigem Informationsaustausch und Konsultationen mit dem Ziel, die Praktiken zu unterbinden. In Artikel X werden Verhandlungen über sog. Notstandsmaßnahmen, d. h. die zeitlich befristete Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen, vorgeschrieben. Gewerkschaften, aber auch Entwicklungsländer fordern hierbei verbindliche Notstandsmaßnahmen. Während die EU eine gewisse Aufgeschlossenheit in dieser Frage signalisiert, sind andere Industriestaaten bisher ablehnend. Sie verweisen auf die ihrer Ansicht nach hinreichende Flexibilität des GATS.

Es gibt Forderungen, dass eine Sicherheitsklausel den Schutz des inländischen Arbeitsmarkts ermöglichen solle. Eine solche Klausel sollte Frühwarnsysteme über die Beschäftigungsentwicklung enthalten sowie eine flexible Anwendung hinsichtlich der verschiedenen Erbringungsarten erlauben (Dessewffy 1999: 10f.).

#### 3.3.3.1.6 Zahlungen und Übertragungen

Die Industrieländer streben eine Lockerung der in Entwicklungsländern z. T. verbreiteten Kapitalverkehrskontrollen an, mit denen diese sich gegen unerwünschte Zu- und Abflüsse abzusichern versuchen. Artikel XI verbietet die „Beschränkung internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte, die mit ihren spezifischen Verpflichtungen zusammenhängen". Nur bei „bestehenden oder drohenden schwerwiegenden Zahlungsbilanzstörungen oder externen Zahlungsschwierigkeiten" sind Ausnahmen möglich (Mattoo 1998).

#### 3.3.3.1.7 Öffentliches Beschaffungswesen

Das öffentliche Beschaffungswesen ist ein Bereich von großer ökonomischer Bedeutung. Es wird geschätzt, dass die weltweiten öffentlichen Aufträge jährlich einem Wert von zehn bis fünfzehn Prozent des Welt-BIP entsprechen. Artikel XIII nimmt die öffentliche Beschaffung ausdrücklich vom Meistbegünstigungsprinzip, Marktzugang und von der Inländerbehandlung aus. Es ist aber gefordert, dass innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der WTO-Verträge Verhandlungen hierüber stattfinden sollen.

Parallel besteht schon ein Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen der WTO, das die Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung bei öffentlichen Aufträgen regelt. Hierbei handelt es sich jedoch um ein „plurilaterales" Abkommen, das nur für die Unterzeichner gilt, u. a. EU, USA und Japan. Die EU hat in Sektoren Ausnahmen festschreiben lassen, so in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr, Elektrizitäts- und Wasserversorgung.

Gewerkschaften fordern, dass weitere Marktöffnungszugeständnisse bei öffentlichen Aufträgen der EU nur bei Einhaltung der ILO-Konventionen 94 (Regierungsaufträge), 95 (Lohnschutz) und 98 (Vereinigungsfreiheit, Kollektivvertragsrecht) gemacht werden dürfen. Ein zukünftiges europäisches Vergaberecht könnte eine Orientierung für das entsprechende WTO-Abkommen sein (Dessewffy 1999, DGB 2001a). Der EGB fordert, dass bei der Überprüfung mehrerer EU-Direktiven zu öffentlichen Aufträgen für die Bereiche Lieferungen, Dienstleistungen, Bauarbeiten, Wasser, Energie und Verkehr Sozialklauseln integriert werden. Die EU wird aufgefordert, erst nach öffentlicher Diskussion ihrer geplanten Mitteilungen zu den sozialen und ökologischen Aspekten öffentlicher Beschaffung Veränderungen an den genannten Direktiven vorzunehmen.

#### 3.3.3.1.8 Allgemeine Ausnahmen

Artikel XIV räumt Ausnahmen von Liberalisierungsverpflichtungen ein. Dazu gehören Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit. Mit Ausnahme des Gesundheitsschutzes fehlen weitergehende Arbeits- und Sozialstandards, die handelsbeschränkende Maßnahme rechtfertigen könnten.

#### 3.3.3.1.9 Subventionen

Anders als das GATT enthält das GATS keine verbindlichen Regelungen zur Subventionierung von Dienstleistungen. Artikel XV enthält nur den Hinweis, dass Subventionen zu Verzerrungen im Dienstleistungshandel führen können und verlangt die Aufnahme von Verhandlungen über multilaterale Disziplinen und im Falle subventionsbezogener Konflikte. Allerdings können Subventionen wegen der Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung unter die GATS-Bestimmungen fallen.

#### 3.3.3.1.10 Spezifische Verpflichtungen

Zwar gelten für das GATS mit dem Marktzugang (Art. XVI), der Inländerbehandlung (Art. XVII) und der Meistbegünstigung (Art II) die gleichen Prinzipien, die auf den Güterhandel angewendet werden. Die Prinzipien Marktzugang und Inländerbehandlung sind nur auf diejenigen Sektoren anwendbar, die die WTO-Mitglieder in Länderlisten spezifischer Verpflichtungen aufgenommen haben. Während die Industrieländer alle wichtigen Sektoren in ihren Länderlisten zumindest abdecken, haben Entwicklungsländer eine geringere Zahl von Sektoren liberalisiert. Aufgrund der flexiblen Struktur des GATS, die es den Staaten überlässt, die zu liberalisierenden Sektoren selbst zu bestimmen, spricht man auch von einem „Bottom Up"-Ansatz. Artikel XVI, 2 zum Marktzugang umfasst alle quantitativen Handelshemmnisse, die untersagt sind, es sei denn, es werden entsprechende Rechte in Länderlisten aufgenommen. Wenn ein Mitglied Verpflichtungen zur Inländerbehandlung in seine Länderliste aufnimmt, müssen in- und ausländische Anbieter eine gleichwertige Behandlung erfahren.

#### 3.3.3.1.11 Fortschreitende Liberalisierung

In Artikel XIX wird das Prinzip fortschreitender Liberalisierung festgeschrieben. Spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens sollen die Mitglieder eine neue Verhandlungsrunde zum GATS starten. Damit wird deutlich, dass mit dem GATS der institutionelle Rahmen für weitere Liberalisierungsverhandlungen geschaffen wurde, um schrittweise zu einem höheren Stand der Liberalisierung zu gelangen. Neue Liberalisierungsangebote werden zum 31. März 2003 folgen.

#### 3.3.3.1.12 Institutionelle Bestimmungen

Teil V des GATS enthält institutionelle Bestimmungen über Streitbeilegung und Einrichtung des Rats für den Dienstleistungshandel. Einseitige Handelssanktionen sind unzulässig. Ausgleichsmaßnahmen dürfen im Fall des Dienstleistungshandels allerdings nicht nur sektorübergreifend vorgenommen werden, sondern auch auf den Warenhandel übergreifen.

#### 3.3.3.1.13 Struktur der EU-Verpflichtungen

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben eine gemeinsame Liste spezifischer Verpflichtungen (WTO 1994b). In diese Liste sind die Beschränkungen bei Marktzugang und Inländerbehandlung eingetragen. Die allgemeinen Verpflichtungen erstrecken sich auf sämtliche Sektoren, die in der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen aufgelistet sind.[42]

Bei horizontalen Verpflichtungen hat die EU eingetragen, dass in EU-Mitgliedstaaten Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen können (WTO 1994b). Die EU behält sich das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Dies gilt prinzipiell auch für nachgeordnete Gebietskörperschaften. Bei der Subventionierung von Forschung und Entwicklung sind die EU-Staaten keinerlei Verpflichtungen eingegangen, d. h. sie behalten sich das Recht vor, staatliche Förderungen nicht auf niedergelassene Anbieter aus Drittstaaten auszuweiten.

### 3.3.3.2 Auswirkungen auf den europäischen Binnenmarkt

Die Bestimmungen der WTO sowie das GATS-Abkommen gehören zur multilateralen Regulierungsebene. Aus deutscher Sicht besitzt außerdem die EU-Ebene Relevanz. Vor allem die Regelungen des europäischen Binnenmarkts sind für die Dienstleistungserbringung von Belang. Schließlich werden auch im deutschen Rahmen Dienste reguliert, wobei hier spezifische Kompetenzen auf der Bundes-, Landes- und der kommunalen Ebene anzutreffen sind. Zentrales Motiv der auf den unterschiedlichen Ebenen ergriffenen Maßnahmen ist seit Beginn der 60er Jahre die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels. Auf der regionalen Ebene sind für Deutschland v. a. die Bestimmungen zum Dienstleistungsverkehr in der EU von Bedeutung.

### 3.3.3.3 Leistungen der Daseinsvorsorge

Die in Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zum Schutz des Gemeinwohls sind als potenzielle Marktzugangsbarrieren unter Beschuss geraten. Unternehmen, die mit der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, unterliegen den europäischen Wettbewerbsregeln (Art. 86 EGV, vgl. auch Kapitel 4.7.3).

---

[42] Etwa die Meistbegünstigung, Transparenz, verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer, Regionale wirtschaftliche Integration, Abkommen über die Integration von Arbeitsmärkten u. v. m.

#### 3.3.3.4 Betrachtung ausgewählter GATS-Sektoren

Nachfolgend soll für ausgewählte Sektoren der Stand der GATS-Verpflichtungen, die möglichen Verhandlungspositionen sowie die Rolle dieser Sektoren in Deutschland dargestellt werden. Dabei wird abgeschätzt, ob es sich jeweils um potenzielle „Gewinner- oder Verlierer-Branchen" handelt und welche Chancen und Risiken hinsichtlich sozialer und beschäftigungspolitischer Wirkungen mit den GATS-Verhandlungen einhergehen können. Die Enquete-Kommission ist sich bewusst, dass diese Einengung nur durch Zeitmangel zu rechtfertigen ist. Es wird daher empfohlen, in einer folgenden Enquete-Kommission die weiteren Sektoren (z. B. Gesundheit) zu betrachten.

##### 3.3.3.4.1 Bildungsdienstleistungen

Der Bildungssektor ist ein Bereich, in dem wenige Länder GATS-Verpflichtungen übernommen haben, der jedoch eine große ökonomische Bedeutung hat. Mit Ausnahme der „anderen Bildungsdienstleistungen" hat die EU in allen Kategorien Verpflichtungen übernommen. Dabei gewährt sie durchgängig Marktzugang und Inländerbehandlung für die Erbringungsart 2, den Konsum im Ausland. Der Bereich der Erwachsenenbildung ist am weitesten liberalisiert, hier bleibt nur die Erbringungsart 4, grenzüberschreitende Personenbewegungen, beschränkt. Die ökonomische Bedeutung des Bildungssektors ist daran ablesbar, dass die OECD-Staaten rund sechs Prozent des BIP für Bildung ausgeben, 80 Prozent dieser Mittel sind öffentliche Ausgaben. Während die jährlichen öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Industrieländer Mitte der 90er Jahre 1 200 US-Dollar betrugen, belief sich dieser Wert in den Entwicklungsländern auf knapp 50 US-Dollar. Während sich einerseits im Tertiärbereich stärker erwerbswirtschaftliche Elemente durchsetzen, bleibt der Pflichtschulbereich noch staatlichen Einrichtungen vorbehalten. Der internationale Handel mit Bildungsdienstleistungen wächst v. a. im tertiären Bereich. Damit ist die GATS-Erbringungsart des Konsums im Ausland die dominante Form des internationalen Dienstleistungsverkehrs im Bildungsbereich.

Gewerkschaftliche Befürchtungen einer forcierten Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen wurden von Education International (EI) artikuliert. EI kritisiert, dass es weder eine Überprüfung der Auswirkungen der bisherigen GATS-Verpflichtungen gegeben habe, noch überhaupt hinreichende Daten zu den vier Erbringungsarten des Handels mit Bildungsdienstleistungen vorliegen. Konsequenzen könnten eine Standardisierung von Bildung, sinkende Arbeitsplatzsicherheit durch Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse sowie die Unterminierung der öffentlichen Verantwortung für den Bildungsbereich sein (EI/PSI 1999). Derzeit ist die „Erbringung einer Dienstleistung oder ihre Subventionierung innerhalb des öffentlichen Sektors" seitens der EU im Rahmen der horizontalen Verpflichtungen ausgenommen. Eine Dienstleistung, die „in Ausübung hoheitlicher Gewalt" erbracht wird, ist nur dann von der Liberalisierung ausgenommen, wenn sie „weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird". Da Konkurrenz von öffentlichen und privaten Anbietern im Bildungsbereich existiert, liegt die Entscheidung bei den EU-Staaten, unabhängig von den GATS-Bestimmungen privaten Bildungsanbietern Zugang zu staatlicher Unterstützung zu gewähren. Sollten EU-Staaten im Rahmen der GATS-Verhandlungen die bestehende horizontale Ausnahme aufgeben, könnten ausländische Privatuniversitäten den Anspruch erheben, wie staatlichen Universität gefördert zu werden.

##### 3.3.3.4.2 Forschung und Entwicklung

Die EU hat die interdisziplinären und naturwissenschaftlichen Forschungsdienstleistungen im Gegensatz zu jenen in den Sozial- und Humanwissenschaften nicht in den sektoralen Abschnitt ihrer Länderliste aufgenommen, d. h. hier bestehen keine GATS-Verpflichtungen.

Öffentliche Forschungsinstitutionen sehen sich zunehmendem Legitimationsdruck im Hinblick auf die Verwertbarkeit von Forschungsergebnissen ausgesetzt. Staatliche Förderung wird zugunsten der anwendungsbezogenen Forschung umorientiert. Weitere Instrumente der Steigerung wirtschaftlicher Verwertbarkeit werden in stärkerer Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Forschungsdienstleistern sowie in der Privatisierung von Forschungsaktivitäten gesehen (DIW 2001).

Als potenzielle Handelshemmnisse für die private Erbringung von Forschungsdienstleistungen können neben staatlicher Förderung für öffentliche Einrichtungen auch jene für private Forschungsinstitute angesehen werden (Zuschüsse, Steuererleichterungen etc.). Ausländische Anbieter von Forschungsdienstleistungen könnten hier die Gleichbehandlung fordern. Weitere potenzielle Handelshemmnisse, wie Wettbewerbsregeln, können aus der verstärkten grenzüberschreitenden Forschungskooperation zwischen Unternehmen resultieren. Alle diese Fragen können im Rahmen des GATS aufgeworfen werden und entsprechende Verpflichtungen nach sich ziehen.

##### 3.3.3.4.3 Telekommunikation

Während der Uruguay-Runde konzentrierten sich die Telekommunikationsverhandlungen auf die Liberalisierung sog. Mehrwertdienste wie E-Mail oder Online-Datenbanken. Ergebnis ist das Abkommen über Basistelekommunikation. Die Unterzeichnerstaaten decken rund 91 Prozent der globalen Einnahmen in diesem Bereich ab. Die eingegangenen Verpflichtungen umfassen den Marktzugang, Investitionen und regulatorische Prinzipien. Die Markzugangsverpflichtungen betreffen nicht Hörfunk und Fernsehen. Weiterhin regelt das Abkommen den Zugang ausländischer Unternehmen zu Übertragungstechniken vom Funk über das Festnetz bis zu Satelliten (Müller, Wegmann 2000). Einen weitreichenden Eingriff in staatliche Regelungshoheit stellt dabei das Referenzpapier regulatorischer Prinzipien dar, zu deren Einhaltung sich der größte Teil der Unterzeichner des Basistelekommunikationsabkommens verpflichtete (Warner 2000).

Entwicklungsländer haben hier weniger Verpflichtungen übernommen. Jedoch werden Entwicklungsländer zu weitreichenderen Marktöffnungszugeständnissen gedrängt.

So brachten Regierungen und Unternehmen der OECD-Länder die Weltbank und Internationale Telekommunikations Union (ITU) dazu, am Basistelekommunikationsabkommen orientierte technische Hilfe zu leisten, die auf Harmonisierung von Netzwerk-Regulierungen abzielt, die den Marktzutritt ausländischer Wettbewerber erleichtert (Cowhey, Klimenko 2001).

Ziel der GATS-Verhandlungen ist es, die geografische Reichweite des Basistelekommunikationsabkommens zu erweitern. Die EU fordert in ihrem Verhandlungsvorschlag die Beseitigung sämtlicher Restriktionen für die Erbringungsarten (Modes) 1, 2 und 3. Daneben schlägt die EU weitere Erleichterungen für den Personenverkehr von Dienstleistungserbringern (Mode 4) vor (WTO 2001d). Die EU gewährt Drittstaaten seit 1998 Marktzugang und Inländerbehandlung für alle Telekommunikationsdienste. Sie hat zusätzliche Verpflichtungen mit dem Basistelekommunikationsabkommen übernommen, in denen das Recht bestätigt wird, Universaldienstverpflichtungen zu erteilen.

#### 3.3.3.4.4 E-Commerce

Auf der WTO-Ministerkonferenz 1998 in Genf vereinbarte man ein umfangreiches Arbeitsprogramm zum E-Commerce wie auch ein Moratorium auf die Erhebung von Zöllen auf elektronisch übertragene Güter und Dienste. Da E-Commerce-Aktivitäten durch verschiedene WTO-Abkommen berührt sind, wurden auch mehrere WTO-Räte mit dem Arbeitsprogramm betraut (WTO 1998c). Allerdings herrscht Einigkeit, dass das GATS für einen Großteil des E-Commerce von hoher Relevanz ist.

Die EU teilt die Forderungen nach Liberalisierung und betont Fragen der Wettbewerbskontrolle und des Verbraucherschutzes. Den Entwicklungsländer fehlen dagegen zumeist die Kapazitäten, um sich an den E-Commerce-relevanten Diskussionen zu beteiligen.

Der wichtigste Streitpunkt betrifft die Frage, ob elektronischer Handel und digitale Produkte als Ware, Dienstleistung oder als „Hybrid“ zu klassifizieren sind, also entweder unter das GATT oder das GATS fallen. Während die EU dafür eintritt, digitale Produkte als Dienstleistungen zu klassifizieren, so dass sie unter das GATS fallen würden, möchten die USA diese als Waren klassifizieren und durch das GATT regeln lassen. Schon in der Uruguay-Runde wurde über Mindestquoten, die Fernsehanstalten für europäische Werke reservieren sollten, gestritten. Man könnte sich nicht auf eine kulturelle Ausnahmeklausel einigen, wie von Frankreich und Belgien gefordert. Die EU nutzte aber die Flexibilität des GATS und übernahm keine Liberalisierungsverpflichtungen in diesem Bereich (Barth 1998). Bedenken gegen das in Doha verlängerte Zollmoratorium wurden von Entwicklungsländern geäußert. Da sie in stärkerem Maße von Zolleinnahmen abhängig sind als Industrieländer, befürchten sie Einnahmeverluste.

### 3.3.3.5 Auswirkungen der Liberalisierung

Mit Liberalisierung des Dienstleistungshandels werden häufig optimistische Erwartungen bezüglich Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigungswirkungen, Preissenkungen oder verbesserter Service-Qualität verknüpft. Studien hierüber offenbaren jedoch ein ambivalentes Bild. Die EU-Kommission legte eine Bewertung der Binnenmarktliberalisierung von Netzwerkindustrien vor, welche Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen (Europäische Kommission 2001a). Im Telekommunikationssektor, welcher in den EU-Staaten seit 1998 liberalisiert ist, sind die Marktanteile der etablierten Betriebe immer noch hoch, jedoch hat sich die Zahl der Anbieter vergrößert. Die Liberalisierung hat Fusionen und Übernahmen im Telekommunikationsmarkt stimuliert, wobei die meisten im Inland stattfanden. Positiv beurteilt die Kommission die Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung. So habe es mit Ausnahme von Belgien und Schweden in allen EU-Staaten zwischen 1996 und 2000 einen Beschäftigungsanstieg im Telekommunikationssektor gegeben, was allerdings nicht ausnahmslos auf die Liberalisierung zurückgeführt werden kann.

Nach Angaben der EU-Kommission hat es im Elektrizitäts- und Gassektor in der Zeit von 1990 bis 1995 einen Arbeitsplatzverlust von 14 bis 17 Prozent gegeben, weitere 25 Prozent scheinen in den nächsten fünf Jahren gefährdet. Anders als in der EU führte die Liberalisierung des Telekommunikationssektors in anderen Ländern auch zu deutlichen Preissteigerungen (Consumers International 2001). Zu Beschäftigungseffekten, veränderten Qualifikationsanforderungen, wirtschaftsstrukturellen oder ökologischen Wirkungen der Liberalisierung liegen insgesamt nur wenige Erkenntnisse vor. Auch das WTO-Sekretariat stellt fest, dass die Forschung zu den Liberalisierungswirkungen noch am Anfang steht (WTO 1998b).

#### 3.3.3.5.1 Liberalisierungseffekte in Deutschland

WTO Angaben zufolge belegt Deutschland 1999 bei den Dienstleistungsexporten mit 79,3 Milliarden US-Dollar den vierten Rang, bei den Importen den zweiten Rang. Das Defizit in der Dienstleistungsbilanz vermag Deutschland durch die traditionell hohen Überschüsse beim Güterhandel mehr als auszugleichen. Das größte und entscheidende Gewicht in der deutschen Dienstleistungsbilanz hat der Reiseverkehr. Das Defizit hierbei kann jedoch unmöglich als Beleg für Wettbewerbsschwäche interpretiert werden. Der zweitwichtigste Bereich sind die Transportleistungen, die wiederum eng mit dem Warenhandel verknüpft sind. Die Einnahmen aus Transportleistungen für ausländische Kunden machten ca. ein Viertel der Dienstleistungsumsätze aus (Deutsche Bundesbank 2000a). Besondere Aufmerksamkeit wird den verschiedenen technischen Dienstleistungen geschenkt, dem Patent- und Lizenzverkehr mit dem Ausland, den grenzüberschreitenden Zahlungen für Forschung und Entwicklung sowie den Ingenieur- und Datenverarbeitungsleistungen. Seit Mitte der 80er Jahre weist die deutsche Dienstleistungsbilanz in diesen Bereichen Defizite auf. Auch bei den in ihrer Bedeutung zunehmenden Kommunikationsdienstleistungen ist Deutschland stärker als Nachfrager denn als Anbieter aufgetreten.

#### 3.3.3.5.2 Zielregionen deutscher Dienstleistungsexporte

Rund die Hälfte der deutschen Dienstleistungsexporte gehen in die Länder der EU, ein knappes Drittel in Industrieländer außerhalb der EU. Die Staaten Mittel- und

Osteuropas sowie die Entwicklungsländer nehmen rund 18 Prozent der Service-Exporte auf. 56 Prozent der Dienstleistungsimporte stammen aus der EU, 25 Prozent aus den übrigen Industrieländern und wiederum 18 Prozent aus Reform- und Entwicklungsländern (Lahmann, Gordaliza 2001).

#### 3.3.3.5.3 Ausländische Direktinvestitionen

Für viele Service-Unternehmen ist die Niederlassung im Ausland eine notwendige Voraussetzung zur Markterschließung. Dies gilt besonders für Banken, Versicherungen und Anbieter unternehmensbezogener Dienste. Nach Angaben von UNCTAD wuchsen die ausländischen Direktinvestitionen bis 1999 auf einen Wert von 800 Milliarden US-Dollar (UNCTAD 2001a) an. Sie fließen zu mehr als 50 Prozent in die Dienstleistungsindustrie. Im Jahr 1999 hielten deutsche Unternehmen Direktinvestitionen im Ausland mit einem Gesamtwert von 405 Milliarden Euro, davon 213 Milliarden Euro in Dienstleistungssektoren (Deutsche Bundesbank 2001e: 40).

#### 3.3.3.5.4 Vorleistungen für die Güterproduktion

Da die Datenlage zur Analyse der Exportorientierung von deutschen Dienstleistungen mangelhaft ist, sind in den letzten Jahren Studien vergeben worden, die versuchen, den Stand und das Potenzial für Dienstleistungen zu analysieren. Weit größer ist das Gewicht der Dienstleistungen, die als Vorleistungsbezüge in der Warenausfuhr enthalten sind. Laut der DIW Input-Output-Berechnung haben Dienstleistungen "an der von der deutschen Ausfuhr erzeugten Wertschöpfung einen Anteil von 41 Prozent; bei der damit verbundenen Beschäftigung sind es gut 36 Prozent und bei der Bruttoproduktion gut 30 Prozent" (Schultz, Weise, 2000: 31). Obgleich die Dienstleistungsbilanz einen negativen Saldo zu verzeichnen hat, kann es dennoch sein, dass in den Jahren mit einem hohen Überschuss im Warenhandel die deutschen Unternehmen mit Dienstleistungen einen Überschuss im Außenhandel erzielt haben (Stille 2000: 9).

#### 3.3.3.5.5 Deutsche Wettbewerbsposition

Die Stärke der deutschen Industrie wird umgekehrt auch als ein Grund für die relative Schwäche der Position v. a. bei den unternehmensnahen und technischen Dienstleistungen angesehen. Die enge Verbundenheit von Dienstleistungen mit der industriellen Exportwirtschaft stellt beim Trend zur Spezialisierung und Ausgliederung unternehmensnaher Dienstleistungen einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den auf den spezialisierten Märkten bereits etablierten Unternehmen dar (Schultz, Weise 2000: 36, Baethge u. a. 1999: 17). Entsprechend gering werden die Exportchancen für deutsche unternehmensnahe Dienstleister bei weiteren Liberalisierungen dieser Märkte eingeschätzt. Eine Untersuchung des DIW kommt zu dem Schluss: „die Vermutung, dass deutsche Beratungsgesellschaften bei ausgewählten Wissens- und Hochtechnikdienstleistungen einen Wettbewerbsvorsprung haben, der zunehmende Dienstleistungsexporte in die westlichen Industrieländer der EU erwarten lässt, hat sich in der Befragung nicht bestätigt" (Gornig, von Einem 2000: 70, Stille 2000: 16). Aufgrund der in Branchen unterschiedlichen Wettbewerbsposition der Dienstleister ist fraglich, ob die deutsche Dienstleistungsbranche insgesamt von weiteren Liberalisierungen der Märkte profitiert.

#### 3.3.3.5.6 Beschäftigungseffekte der Liberalisierung

Heute macht der Dienstleistungsbereich ca. 64 Prozent der Beschäftigung in Deutschland aus. Es fehlen aber Studien über die Auswirkungen des internationalen Dienstleistungshandels (Barth 1998: 43). Einige Einsichten liefern allerdings die vom DIW vorgenommenen Input-Output-Rechnungen zur Exportorientierung der Dienstleistungsbeschäftigung (Schultz, Weise 2000). Während die Zahl der von der Ausfuhr abhängigen Warenproduzenten konstant geblieben ist, stieg die Zahl der für die Ausfuhr tätigen Dienstleister seit den 80er Jahre beständig an. Beschäftigungsfolgen der Dienstleistungseinfuhr sind bislang unzureichend untersucht worden. Neben den gesamtwirtschaftlich positiven Auswirkungen der Einfuhr günstiger Dienstleistungen wäre zu analysieren, inwiefern es in den einzelnen Sektoren zu Verdrängungen heimischer Beschäftigung kam. Für Deutschland wird außerdem festgestellt, dass Prognosen über die Beschäftigung in der Medien-, Informations- und Kommunikationswirtschaft spezifische Risiken außer Acht lassen (Baethge u. a. 1999: 8 ff.). Es wird vermutet, dass mit einer weiteren Handelsliberalisierung in diesem Bereich die Wettbewerbsvorteile von Niedriglohnanbietern, insbesondere bei intensiverer Nutzung des elektronischen Handels, steigen können.

Während der Dienstleistungssektor bis in die 80er Jahre den Beschäftigungsabbau in anderen Bereichen mehr als ausgleichen konnte, gelingt dies seitdem nicht mehr (Zimmermann 2000: 78). Auch Dienstleistungen sind vor Rationalisierung nicht sicher, so dass sich insbesondere die Beschäftigungsaussichten für Geringqualifizierte verschlechtern. Die Zunahme flexibilisierter Erwerbsstrukturen wie Teilzeitarbeit, geringfügige oder befristete Beschäftigung, Mehrfachbeschäftigung und Scheinselbstständigkeit ist hier besonders ausgeprägt (Baethge u. a. 1999: 4ff.).[43]

#### 3.3.3.5.7 Zukünftige Auswirkungen der GATS-Liberalisierung

Für Deutschland stellt sich die Frage, inwieweit die zukünftige GATS-Liberalisierung auf die nationale Regulierungsebene durchgreifen kann, insbesondere vor dem Hintergrund der weit vorangeschrittenen europäischen Binnenmarktliberalisierung.

GATS eröffnet Exporteuren außerhalb der EU Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Markt. Nicht oder nur teilweise liberalisierte Bereiche können durch Drittstaaten herausgefordert werden – so geschehen während der

[43] Vgl. hierzu auch Kapitel 3.1.4.

GATS-Verhandlungen über Mindestquoten europäischer Länder für heimische Medienprodukte. Die EU übernahm damals keine Verpflichtungen, was z. B. die Filmförderung oder die Länderkompetenzen bei der Rundfunkgesetzgebung absichert. Die mögliche Marktöffnung für Bildungsdienstleistungen kann ebenfalls unabhängig von Binnenmarktbestimmungen erfolgen. In der EU sind Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln nicht auf staatliche Bildungssysteme anwendbar, solange die Erbringung der Bildungsdienstleistungen keinem wirtschaftlichen Zweck folgt (Europäische Kommission 2000b: 13). Das heißt, dass es den EU-Mitgliedern nicht möglich ist, verstärkt private Anbieter z. B. der Erwachsenenbildung oder der beruflichen Weiterqualifizierung aus Drittstaaten auf den Markt zu lassen.

Die multilaterale Ebene des GATS kann durch nationale Akteure strategisch eingesetzt werden, um nationale Regelungen herauszufordern. Die Forderungen deutscher, europäischer, US-amerikanischer und japanischer Dienstleistungskonzerne zu grenzüberschreitenden Personenbewegungen gleichen sich weitgehend. Dabei können sich Dienstleistungsunternehmen sämtlicher Regulierungsebenen bedienen. Zudem kann ein auf nationaler und EU-Ebene nicht lösbarer Interessenkonflikt, z. B. regierungsseitige Wünsche zur Lockerung bestehender Arbeitsnormen, durch das Eingehen entsprechender Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen des GATS „gelöst“ werden.

GATS und die Dienstleistungsliberalisierung der EU können als sich ergänzende Liberalisierungsebenen verstanden werden. So können Lücken bei der Binnenmarktliberalisierung über den Weg der GATS-Verhandlungen unter Druck geraten. Etwaige nationale Forderungen nach Rücknahme von Liberalisierungen können durch Verweis auf GATS-Verpflichtungen abgewiesen werden. Eine wesentliche Funktion dieses Abkommens wird daher auch darin gesehen, Liberalisierungsfortschritte, die auf bilateraler oder regionaler Ebene erzielt wurden, zu multilateralisieren. Die Wiedergewinnung staatlicher Regelungskompetenzen ist nach erfolgter Festschreibung im Prinzip nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Das GATS-Konzept der fortschreitenden Liberalisierung sieht eine sukzessive Ausweitung von Marktöffnungsverpflichtungen vor.

Wie das European Services Forum im Zusammenhang der grenzüberschreitenden Personenbewegungen feststellte, könnten entsprechende Regelungen wechselseitige Überprüfungsprozesse (sog. „Peer-Pressures“) zwischen den WTO-Mitgliedern vorschreiben, die letztlich innenpolitische Handlungsspielräume begrenzen können. Ein erster Schritt wurde mit den Länderlisten spezifischer Verpflichtungen geschaffen. Diese legen das nationale Außenhandelsregime offen. Wird das Außenhandelsregime durch Gesetzesnovellierungen restriktiver ausgestaltet, liegt ein völkerrechtlicher Verstoß vor (Koehler 1999: 236). Hinzu kommen die Notifizierungsanforderungen des GATS, die dazu führen können, dass nationale Regelungen schon im Entwurfsstadium mit interessierten WTO-Mitgliedern diskutiert werden müssten. Zweifelhaft ist, ob Restriktionen für die nationale Regulierungsebene durch spezifische Schutzmechanismen verhindert werden können. Ob von Gewerkschaften geforderte Schutzklauseln bei Markt- oder Arbeitsmarktstörungen im Konfliktfall angewendet würde, hängt von Bedingungen ab. Zudem verlangt die nationale Anwendung einer Schutzklausel das Einvernehmen mit den EU-Staaten. Für die EU-Mitgliedstaaten kommt als Problem hinzu, dass sich die hohe Binnenmarktliberalisierung mancher Sektoren in den GATS-Verhandlungen als Risiko erweisen kann. Wenn die Kommission mit Verweis auf eigene Liberalisierungsfortschritte hohe Forderungen an Drittstaaten stellt, werden diese weitreichende Begehrlichkeiten gegenüber der EU formulieren. Ferner stellt das GATS einen Rahmen dar, der auch bi- und plurilaterale Abkommen ermöglicht. Plurilaterale Abkommen zu Basistelekommunikation und Finanzdienstleistungen wurden v. a. von wettbewerbsstarken Ländern vorangetrieben.

#### 3.3.3.5.8 Folgen der Dienstleistungsliberalisierung in Entwicklungsländern

Vorbehalte der Entwicklungsländer gegenüber einer forcierten Dienstleistungsliberalisierung bedeuten keineswegs, dass sie nicht auch Chancen mit diesem Bereich verbinden. So wünschen sie sich ebenfalls bessere Marktzugangsmöglichkeiten. Jedoch artikulieren sie das Interesse, ihre inländischen Anbieter vor zu starker Konkurrenz aus dem Norden zu schützen. Daher ist ihre Haltung durch einen differenzierten Ansatz geprägt, der ebenso Exportchancen wie auch den Schutz nicht wettbewerbsfähiger Anbieter beinhaltet.

#### 3.3.3.5.9 Exportchancen

Für viele Länder stellt der Service-Bereich eine der wenigen Möglichkeiten dar, ihre Exportpalette zu diversifizieren. Potenzielle Exportchancen werden den Ländern des Südens v.a. in sechs Service-Bereichen attestiert, in denen ihre Wettbewerbsvorteile jedoch häufig von der Möglichkeit grenzüberschreitender Arbeitskräftebewegungen bestimmt werden (UNCTAD 1999):

– Professionelle und Unternehmensdienstleistungen, v. a. im EDV- und Back-Office-Bereich;
– Gesundheitsdienstleistungen;
– Tourismus;
– Bauwesen;
– Audiovisuelle Dienstleistungen und
– Transport.

Im EDV- und Back-Office-Bereich geht man von einer geringen Zahl potenzieller Anbieter auf Seiten von Entwicklungsländern ausgegangen. Daneben sind Industrieländer nur geringe Marktöffnungsverpflichtungen bei Gesundheitsdiensten eingegangen. Im Bauwesen sind mehr Verpflichtungen bei der Niederlassungsfreiheit (Mode 3) eingegangen worden als bei der für Entwicklungsländer besonders relevanten Erbringsart 4, den befristeten Arbeitsaufenthalten im Ausland. Was den Seetransport angeht, profitieren sie von der Praxis des Ausflaggens (WTO 1999, UNCTAD 1999).

Weitere Marktzugangshindernisse legen sich Dienstleistungsanbietern aus dem Süden durch die subventionierten Konkurrenten aus dem Norden in den Weg. So können sie nicht mit Baufirmen konkurrieren, die durch Exportfördermaßnahmen und Ausfallbürgschaften subventioniert werden. Desweiteren gelten preisbasierte Maßnahmen als Zutrittsbarrieren, wie Visa-, Lande-, Lizenzgebühren, Hafensteuern etc. Hinzu kommen technische Standards, mangelnder Zugang zu Informations- und Vertriebskanälen, kaum Zugang zu öffentlichen Aufträgen und fehlende Möglichkeiten, die Finanzierungspakete für größere Projekte mitzuliefern (UNCTAD 1999). Bei den grenzüberschreitenden Bewegungen natürlicher Personen (Mode 4) sind kaum Zugeständnisse gemacht worden. Die Beschränkungen der Erbringungsart 4 können in Form restriktiver Visa- oder Lizenzauflagen und mangelnder Anerkennung von Berufsqualifikationen auftreten. Hierbei ist auch die Frage des „Brain Drain“ zu berücksichtigen, welcher besonders bei qualifizierten Arbeitskräften auftreten kann.

#### 3.3.3.5.10 Risiken der Marktöffnung

Die Öffnung der Märkte für ausländische Dienstleistungen bringt spezifische ökonomische, soziale und ökologische Risiken mit sich. Im Mittelpunkt stehen Befürchtungen, den Einfluss auf bestimmte öffentliche Versorgungsleistungen zu verlieren. Ferner bestehen starke Vorbehalte hinsichtlich einer Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe. Anders als im GATT sind keine Sonderbehandlung für arme Länder enthalten. Es gibt keine verbindlichen Regelungen über die zeitlich befristete Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen in Notlagen. Zwar schreibt Artikel X Verhandlungen zu Notstandsmaßnahmen vor, bis heute ist es zu keiner Einigung gekommen (WTO Reporter 2000).

Künftig relevant wird der mögliche Druck auf staatliche Regulierungen (v. a. Artikel VI). Die in Verhandlungen u. U. geforderten Beschränkungen für innerstaatliche Regulierungen lassen sich möglicherweise nur bei schon vorhandenen regulatorischen Strukturen und Kompetenzen abwehren. Die Erbringungsart 3 („Mode“ 3) verlangt spezifische inländische Auflagen, um die ausländischen Direktinvestitionen in entwicklungsförderliche Bahnen zu lenken. Dazu gehören Bestimmungen zur Höhe ausländischer Beteiligungen, Einstellungsquoten einheimischer Arbeitskräfte, zur Verwendung inländischer Vorprodukte, zur Einhaltung bestimmter Gesetze zum Arbeits- oder Umweltschutz sowie Handels- und Zahlungsbilanzauflagen. Letztere sollen sicherstellen, dass keine außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte durch hohe Importe oder hohe Devisenausgaben entstehen. Die Befürchtung der Entwicklungsländer ist, dass nach dem gescheiterten Multilateralen Abkommen über Investitionen, mit dem GATS ein weiterer Versuch unternommen wird, global verbindliche Regelungen zugunsten von Investoren zu etablieren, die die nationale Investitionslenkung unterminieren (Hochuli 2000).

### 3.3.3.6 Forderungen der Mitglieder zu den GATS-Verhandlungen

Im Vorfeld der Bestandsaufnahme für die neue GATS-Verhandlungsrunde unterbreiteten die EU, die USA und andere Staaten Vorschläge für eine grundlegende Änderung des GATS-Liberalisierungskonzepts. Der „Bottom-Up“-Ansatz soll teilweise überwunden werden. Stattdessen wurde ein Negativlisten-Ansatz, die Anwendung sektorübergreifender horizontaler Formeln oder die Liberalisierung größerer Cluster verwandter Sektoren vorgeschlagen. Entwicklungsländer optierten mehrheitlich für die Beibehaltung der flexiblen Struktur des GATS.

Die EU legte Verhandlungsvorschläge für die Freien Berufe, für unternehmensbezogene Dienstleistungen, Telekommunikation, Baudienstleistungen, Vertrieb, Umweltdienstleistungen, Finanzdienstleistungen, Tourismus und Verkehr vor. Die Bundesregierung nennt als Ziele für die GATS-Verhandlungen: Erstens eine ausgewogene und insgesamt höhere Liberalisierungsverpflichtungen aller WTO-Mitglieder v. a. bei Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Handel. Zweitens die Ausweitung von Liberalisierungszusagen in der Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz), die Klärung offener Fragen und die Herstellung verstärkter Rechtssicherheit beim elektronischen Handel. Außerdem will sie eine verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer am weltweiten Dienstleistungshandel erreichen. Die Bundesregierung verweist darauf, dass die GATS-Erbringungsart 3 nur einen Teilbereich des Investitionsschutzes umfasst und daher ein umfassendes multilaterales Abkommen angestrebt werde (Regelungen zum Enteignungsschutz, zu Entschädigungen und Gewinntransfer). Befürchtungen, die Leistungen der Daseinsvorsorge könnten unter Liberalisierungsdruck gesetzt werden, hält sie für „im Wesentlichen unbegründet“ (Bundesregierung 2001a). Allerdings wird eingeräumt, dass diese Dienste zum Regelungsumfang des GATS gehören, sofern parallel privatisierte Dienste am Markt angeboten werden. Inwieweit für Dienste der Daseinsvorsorge Liberalisierungsverpflichtungen übernommen werden, bleibe jedoch der Entscheidung jedes WTO-Mitglieds überlassen.

Ebenso wie die EU übermittelten die USA eine Reihe sektoraler Verhandlungsvorschläge für die erste Bestandsaufnahme der Verhandlungen. Die USA konzentrieren sich auf wenige Bereiche. So wird auf eine verstärkte Teilnahme weiterer Länder an den plurilateralen Abkommen über Basistelekommunikation und Finanzdienstleistungen gedrungen. Einen weiteren Schwerpunkt legen die USA auf den elektronischen Handel, der für die grenzüberschreitende Erbringung von Diensten von zunehmender Bedeutung ist (Esserman 1999).

Die Positionen der Entwicklungsländer reichen von Befürwortern weiterer Dienstleistungsliberalisierung über verhaltene Zustimmung bis zur Ablehnung weiterer Verpflichtungen. Zumeist bringen sie aber sowohl Interessen an einer dienstleistungsinduzierten Diversifizierung ihrer Exportpalette als auch nach dem Schutz ihrer noch nicht wettbewerbsfähigen Sektoren zum Ausdruck. Sie plädieren für die Beibehaltung der flexiblen Struktur des GATS und monieren, dass im GATS keine Sonderbehandlung armer Länder vorgesehen ist. Daneben fordern Entwicklungsländer eine verbindliche Regelung über die zeitlich befristete Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen bei Notständen (Mashayekhi 2000).

#### 3.3.3.7 Zusammenfassende Bewertung

Die Kenntnisse über die sozialen, ökologischen, beschäftigungs- und entwicklungspolitischen Auswirkungen der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs sind noch sehr begrenzt. Dabei fehlt es sowohl an Abschätzungen der Folgen weitergehender Liberalisierungen unter dem Dienstleistungsabkommen GATS als auch an Erkenntnissen über die schon erfolgten Liberalisierungen einiger Dienstleistungssektoren z. B. im Europäischen Binnenmarkt. Erste, allerdings begrenzte Erkenntnisse gibt es lediglich für die Sektoren Telekommunikation, Luftverkehr und Energie. Für andere Bereiche der „Wissensgesellschaft" wie Bildung, Forschung oder E-Commerce existieren ebenfalls nur sehr wenige Erkenntnisse darüber, wie sie durch forcierte Dienstleistungsliberalisierung betroffen wären. Vor allem mangelt es an Erkenntnissen über die Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Qualifikationsanforderungen, die Arbeitsbedingungen, die Löhne und die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Aber auch Veränderungen bei der Qualität und der Verfügbarkeit von Dienstleistungen, sowie der gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten sind noch kaum untersucht worden. Ebenso prekär ist das Wissen über mögliche Veränderungen staatlicher Regulierungs- und Fördermöglichkeiten in den genannten Sektoren. In denjenigen Bereichen, wo erste Untersuchungen vorliegen, richtete sich der Fokus vornehmlich auf preisliche Wirkungen.

#### 3.3.3.8 Empfehlungen der Enquete-Kommission[44]

**Empfehlung 3-11 Erhaltung der Flexibilität**

*In Bezug auf die laufenden GATS-Verhandlungen sollte die Flexibilität des Abkommens erhalten bleiben und noch verstärkt werden. Dies betrifft zum einen die souveräne Entscheidung der WTO-Mitglieder, welche Sektoren sie in welchem Ausmaß für ausländische Anbieter öffnen wollen. Zum anderen beinhaltet es das Recht, einzelne Sektoren von den GATS-Verpflichtungen auszunehmen. Dabei darf auf einzelne Staaten kein Druck zur Liberalisierung ausgeübt werden. GATS-Verpflichtungen müssen die Möglichkeit einschließen, Modelle (z. B. zu Public Private Partnership) zu erproben und spezifische Verpflichtungen zurückzunehmen, wenn die damit verbundenen Erwartungen nicht realisiert werden können.*

**Empfehlung 3-12 Folgeabschätzungen vor Übernahme weiterer Verpflichtungen**

*Überprüfung der möglichen Folgen neuer Verpflichtungen vor der Übernahme weiterer Liberalisierungsverpflichtungen bei den GATS-Verhandlungen. Erst nach Vorlage derartiger Folgeabschätzungen und der öffentlichen Diskussion ihrer Ergebnisse mit allen relevanten Stakeholdern soll über die Übernahme weiterer Liberalisierungsverpflichtungen entschieden werden.*

*In der Folgeabschätzung sollten folgende Fragen beantwortet werden:*

*Welche Veränderungen der Marktstrukturen (Monopole, Oligopole etc.) sind zu erwarten? Ergeben sich Einschränkungen staatlicher Wettbewerbskontrolle?*

*Wie verändern sich Kosten und Preise?*

*Wie verändert sich die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Anbieter?*

*Sind Gemeinwohlverpflichtungen, wie sie z. B. bei einigen Leistungen der Daseinsvorsorge auferlegt werden, betroffen?*

*Welche Beschäftigungswirkungen sind in den betroffenen Sektoren zu erwarten, z. B. Rationalisierungseffekte, veränderte Qualifikationsanforderungen, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, Chancen Niedrigqualifizierter, Flexibilisierung der Erwerbsstrukturen und Veränderungen gewerkschaftlicher Interessenvertretung?*

*Welche Umwelt- und Gesundheitsfolgen sind zu erwarten?*

*Wie weit werden öffentliche Regelungsmöglichkeiten und Kontrolle und die Einflussnahme von Betroffenengruppen beschränkt?*

*Welche Auslandswirkungen, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, gehen mit weiteren GATS-Liberalisierungen einher und wie verhalten sich diese zum politischen Ziel der Kohärenz von Entwicklungs- und Handelspolitik?*

**Empfehlung 3-13 Ausschluss von Bildung und weiteren Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge aus den GATS Verhandlungen**

*Die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (wie z. B. auch die öffentlichen Bildungs- und Kulturdienstleistungen) sollten aus den Verhandlungen des GATS herausgenommen werden und auch nicht als Tauschoption für die Marktöffnung privater Dienstleistungen gelten. Die Bundesregierung und die EU werden aufgefordert, eine Präzisierung der Dienstleistungen „in hoheitlicher Gewalt" vorzunehmen. Im Rahmen eines Zusatzprotokolls müssen die Ausnahmeregelungen für diese Dienstleistungen verstärkt werden.*

**Empfehlung 3-14 Keine Unterschreitung der EU-Standards und Normen im Bereich der Berufsqualifikationen, technischen Normen und der Lizenzierungsverfahren**

*Im Rahmen der internationalen Harmonisierung von Qualifikationserfordernissen, technischen Normen und Zulassungsverfahren sollen keine internationalen Verpflichtungen unterhalb der EU-Standards und Normen eingegangen und klargestellt werden, dass das Recht national höherwertige Standards und Normen festzulegen, nicht beeinträchtigt wird.*

[44] Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.2.

*In diesem Zusammenhang ist eine Auswertung bisheriger Erfahrungen mit internationalen Harmonisierungen im Bereich der Berufsqualifikationen, der technischen Normen und der Lizenzierungsverfahren durchzuführen. Dazu gehört auch eine Bestandsaufnahme und kritische Analyse der zwischenstaatlichen gegenseitigen Anerkennungsabkommen.*

**Empfehlung 3-15 Einbeziehung von Arbeits-, Sozial- sowie Umweltstandards**

*Die Bundesregierung und die EU werden aufgefordert, in die Anforderungen und Normen in Bezug auf internationale Harmonisierung zwingend Arbeits- und Sozialstandards sowie Umweltstandards einzubeziehen. Die ILO-Kernarbeitsnormen wie auch die ILO-Konvention 94 zu Regierungsaufträgen müssen als internationaler Standard gewährleistet werden. Insbesondere im Rahmen öffentlicher Auftragsvergabe oder Marktzugangsregelungen muss das Recht europäischer oder nationalstaatlicher höherer Standards in Bezug auf die Einhaltung von Kollektivverträgen, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung sowie sozial-, umwelt- und wachstumspolitischen Zielen und „Fair-Labour-Standards" in der Auftragsvergabe erhalten bleiben.*

**Empfehlung 3-16 Analyse der Wechselwirkungen zwischen nationaler, europäischer und multilateraler Regulierungsebene**

*Es sollte dringend ein stärkeres Augenmerk auf die Wechselwirkungen zwischen nationaler, europäischer und multilateraler Regulierungsebene gerichtet werden. Die Analyse derartiger Wirkungen sollte vor allem anhand der Untersuchung einzelner Dienstleistungssektoren erfolgen. Dazu bedürfen auch die unterschiedlichen Möglichkeiten der diversen Stakeholder, Entscheidungsprozesse auf den jeweiligen Regulierungsebenen zu beeinflussen, einer eingehenderen Betrachtung. Vor allem ist ein Vergleich der Einflussmöglichkeiten von Parlamenten, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in diesen Arenen geboten, um daran anknüpfend Ansätze einer neuen Justierung bestehender Ungleichgewichte bei der Interessenwahrnehmung und -durchsetzung entwickeln zu können.*

**Empfehlung 3-17 Einbeziehung aller Beteiligten in die Beratungen**

*Die Bundesregierung und EU-Kommission werden aufgefordert, alle Verhandlungsvorschläge, seien es Marktöffnungsforderungen der EU gegenüber Drittstaaten oder umgekehrt Forderungen von Drittstaaten gegenüber der EU oder auch entsprechende Marktöffnungsangebote, frühzeitig allen interessierten NGO, Gewerkschaften und Verbänden bekannt zu machen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die zuständigen Fachausschüsse sind in die Beratung und Entscheidung frühzeitig einzubeziehen. Auch in die Evaluierung, die weiteren Verhandlungen, die Erstellung der Rahmenrichtlinie für die öffentliche Daseinsvorsorge müssen Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Verbände frühzeitig einbezogen werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt mit besonderem Nachdruck, auf parlamentarischer Ebene neben dem europäischen Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens auch die zuständigen Fachausschüsse der nationalen Parlamente an den Beratungen zu beteiligen und in die Beschlüsse mit einzubeziehen.*

### 3.3.4 Institutionelle Reformoptionen für die Welthandelorganisation

Die Aufgabe der WTO besteht aus Sicht ihrer Gründungsmitglieder (Abschluss der Uruguay-Runde im Jahr 1994) darin, einen internationalen Rahmen für Verhandlungen, für die Vereinbarung von Handelsregeln sowie für die Streitbeilegung bereitzustellen. Zu diesem Zweck sind die Zuständigkeiten der WTO als Nachfolge-Institution des GATT um eine breite Palette neuer Themen erweitert und vorhandene sowie neue Disziplinen mit effektiven Sanktionsmechanismen bewehrt worden. Dies hat das internationale Handelssystem sehr verändert. Welches Standing die WTO inzwischen auf der internationalen Bühne hat, zeigt sich schon in dem erheblichen Anwachsen ihrer Mitgliederzahlen.

Kasten 3-1

**Wurzeln des GATT – Die Havanna-Charta**

Die Havanna-Charta von 1947 kodifizierte die Internationale Handelsorganisation (ITO), die nie ihre Arbeit aufnahm und deren handelspolitische Abschnitte letzlich in das GATT übernommen wurden. Sie enthielt jedoch damals schon jenseits der bloßen Handelsliberalisierung liegende Ziele, die bis heute weder durch das GATT erreicht, noch Eingang in das Regelwerk der WTO gefunden haben: Die stark von keynesianischem Denken inspirierte Charta enthielt beispielsweise die Verpflichtung der Regierungen, Vollbeschäftigung auch über Nachfragesteuerung aufrecht zu erhalten (Kapitel 2 der Charta). Selbst heute noch umstrittene Themen fanden damals schon Eingang in die Charta, etwa die Beseitigung unfairer Arbeitsstandards „Unfair Labor Conditions" (Kapitel 2, Art. 7) oder Investitionsregeln in Kapitel 3 der Charta (Ricupero 1998). Dies zeigt, dass zumindest in der unmittelbaren Nachkriegszeit die soziale Entwicklung als Bestandteil des Handelssystem angesehen wurde.

In Folge mancher als radikal empfundener Neuerungen tauchten aber auch Schwachstellen und Defizite auf. Einige waren vorherzusehen, andere sind transparent geworden oder neu entstanden und haben zu einer Diskussion um den Reformbedarf bei der WTO geführt, zu der insbesondere das Europäische Parlament maßgebliche Beiträge geliefert hat[45], auf die aber z. T. auch schon innerhalb der WTO reagiert worden ist. So wurde auf Initiative des Generaldirektors der WTO eine beratende Sachverständigengruppe eingesetzt, die Reformvorschläge ausarbeiten soll. Diese Gruppe hat allerdings ihre Arbeit noch nicht abgeschlossen.

Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Themenkomplexe:

– Externe Transparenz, Öffnung und interne Transparenz,

– Demokratische Legitimität der WTO,

– Neue internationale Architektur und Kohärenz.

Die 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha vom 9. bis 14. November 2001 hat sich in ihrer Abschlusserklärung zu diesen institutionellen Reformüberlegungen so gut wie nicht geäußert. Zur erhöhten Transparenz findet sich dort lediglich die sehr allgemeine Aussage: „While emphasising the intergovernmental character of the organization, we are committed to making the WTO's operations more transparent (...)“ (WTO 2001a: Ziff. 10).

Im folgenden geht es insbesondere um die Reform institutioneller Verfahrensregeln, die sich aus der berechtigten Forderung ergeben, wonach Öffentlichkeit stärker als bisher die Regel in der WTO sein sollte und inwieweit andere internationale Organisationen wie auch NGO in die Entscheidungsfindung der WTO hinzugezogen werden sollten.

#### 3.3.4.1 Transparenz, Demokratie und Machtungleichgewichte

Das multilaterale Handelssystem hat sich seit der Uruguay Runde dramatisch verändert. Geblieben ist das Grundprinzip: in der WTO hat jedes Mitglied eine Stimme, und in den meisten Entscheidungen gilt das Konsensprinzip. Diese Grundsätze stärken kleinere Volkswirtschaften und mindern die Möglichkeiten der großen. Dennoch besteht sehr weitgehende Einigkeit darüber, dass die WTO trotz ihres geringen Alters einer substanziellen Reform bedarf, was ihre Struktur angeht. Als die WTO 1995 ihre Arbeit aufnahm, gehörten ihr 76 Staaten an. Heute hat die WTO nach dem Beitritt Chinas und Taiwans 144 Mitglieder, davon knapp 80 Prozent Entwicklungsländer. Diesen Ländern sind keine deckungsgleichen Interessen zu unterstellen, und ihre Wünsche und Fähigkeiten zur Teilhabe an den internationalen Verhandlungen divergieren naturgemäß stark. Generell kann allerdings festgestellt werden, dass sich ihr zahlenmäßiges Gewicht nicht angemessen in ihrem Einfluss und den Möglichkeiten einer regelmäßigen Teilnahme an den Verhandlungen widerspiegelt. Das Bewusstsein dieser Staaten über die Konsequenzen der Handelsliberalisierung hat sich jedoch erheblich gesteigert. Im selben Maße haben sich die Forderungen nach einer besseren Integration in die Arbeit der WTO verstärkt.

Das Prozedere der Entscheidungsfindung wird von vielen Entwicklungsländern als selektiv und ausgrenzend wahrgenommen. Oftmals werden die WTO-Beratungen durch informelle Absprachen der Delegationen der großen Industrieländer und einiger weniger „strategischer“ Entwicklungsländer gesteuert (sog. „Green Room Discussions“).

Bei umfassenden internationalen Regelwerken, die in der Regel über Jahre verhandelt werden, sind die Möglichkeiten einer parlamentarischen Entscheidung beschränkt. Manchen Parlamenten bleibt häufig nur die Ratifizierung oder Ablehnung der ausgehandelten Verträge. Ausgehend von der Erkenntnis, dass es in dieser Frage keine einfache Lösung gibt, sollten die Möglichkeiten parlamentarischer Einflussnahme auf die WTO ausgebaut und die nationalen Parlamente frühzeitig so weit wie möglich einbezogen werden. Dies folgt dem Ziel, zentrale Leitlinien der Verhandlungen zu kennen und ggf. zu beeinflussen. Die öffentliche Akzeptanz der WTO könnte sich durch erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen verbessern. Wie eine Stärkung dieses Austauschs funktionieren könnte, haben andere internationale Institutionen des UN-Systems in der jüngeren Vergangenheit gezeigt. Der Sachverstand der Nichtregierungsorganisationen wie auch der unmittelbar betroffenen Wirtschaft sowie der Gewerkschaften sollte in die Prozesse stärker Eingang finden können (vgl. Kapitel 10.3).

**Interne Transparenz:** Als zwischenstaatliche Organisation hängt die WTO in ihrer nur mittelbaren „demokratischen“ Legitimation davon ab, dass alle Mitgliedstaaten die gleichen Teilnahmemöglichkeiten an der Entscheidungsfindung und den Beschlüssen haben und auch praktizieren können. Tatsächlich aber sind über 20 Entwicklungsländer, die WTO-Mitglied sind, in Genf nicht ständig vertreten.Weitere Länder haben so kleine Delegationen, dass sie nicht alle sie betreffenden Aktivitäten verfolgen können. Um dem Vorwurf einer De-facto-Ausgrenzung solcher Länder vorzubeugen, ist auch hier Hilfe wünschenswert.

Generell zu bedenken ist jedoch, dass die Finanzierung diplomatischer Vertretungen in der Rangfolge entwicklungspolitischer Ziele schwerlich einen besonderen Stellenwert beanspruchen kann.

Von besonderer Bedeutung sind die Überlegungen zur Verbesserung des Streitbeilegungsverfahrens (Art. 7 der Vereinbarung über die Streitbeilegung). Dabei geht es einerseits um die Verbesserung von Transparenz und Arbeitsweise der Streitschlichtungsinstanzen. Ein gerichtsähnliches Verfahren wie das Streitschlichtungsverfahren sollte mit hoher Transparenz ausgestattet sein.

[45] Vgl. hierzu die Entschließung über Offenheit und Demokratie im Welthandel (Europäisches Parlament 2001b) und die Entschließung zur vierten WTO-Ministerkonferenz (Europäisches Parlament 2001a).

Andererseits geht es darum, die Besorgnis erregende Zunahme der Verfahren zugunsten des politischen Kompromisses zurückzudrängen, indem zeitlich begrenzte Ausgleichsregelungen – auch finanzieller Art – begünstigt werden.[46]

#### 3.3.4.2 Demokratisierung der WTO

Die WTO besitzt bloß eine mittelbare demokratische Legitimation. In dem Zusammenhang gibt es eine Reihe unterschiedlicher Überlegungen, um Legitimation und Transparenz zu erhöhen. Einen der möglichen Ansatzpunkte greifen die bereits seit einiger Zeit existierenden Vorschläge auf, eine Parlamentarische Versammlung mit beratender Funktion vor den WTO-Tagungen einzurichten. Auf der Ministerkonferenz von Doha haben sich auf die Initiative des Europäischen Parlamentes und der Interparlamentarischen Union hin Parlamentarier zusammengefunden, um diese Möglichkeit erneut zu erörtern. Das Treffen der Parlamentarier im Kontext der Ministerkonferenz in Doha appellierte schließlich an die Regierungen, folgenden Zusatz der Ministererklärung hinzuzufügen: „Transparency of the WTO should be strengthened by associating Parliaments more closely with the activities of the WTO".[47] Das Europäische Parlament schlägt hierzu vor, schon jetzt eine provisorische Infrastruktur zu schaffen und zu finanzieren. Angesichts der Schwierigkeiten, die für den endgültigen Einsetzungsbeschluss erforderliche Einstimmigkeit zu erreichen, fragt es sich allerdings, ob damit nicht ein „ewiges Provisorium" geradezu programmiert würde. Dieses würde in seiner Legitimation sehr angreifbar und daher in seinem Gewicht eher begrenzt sein.

Was parlamentarische Einflussmöglichkeiten in Richtung WTO angeht, sind allerdings aus europäischer Sicht jene Überlegungen bedeutsamer, die zum Thema „Kontrolle der EU-Handelspolitik durch das Europäische Parlament und die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten" angestellt werden. Hintergrund hierfür ist Art. 133 EGV, der die handelspolitische Zuständigkeit von den Mitgliedstaaten nach Brüssel verlagert und die Formulierung der gemeinsamen Handelspolitik dem sog. „Art.-133-Ausschuss" zuweist. Das Demokratiedefizit der Gemeinschaft ist in diesem Bereich besonders augenfällig, weil nicht nur das Europäische Parlament angesichts seiner begrenzten Kompetenzen, sondern auch die nationalen Parlamente von einer echten Kontrolle ausgeschlossen sind.

Das Europäische Parlament hat deshalb die Mitgliedstaaten wiederholt aufgefordert, durch Änderung des EG-Vertrages seine umfassende Beteiligung vorzusehen. In die Bewertung dessen, wie Handelspolitik konzipiert und überprüft wird, müssten Parlamente und die Zivilgesellschaft einbezogen werden. Das Verhältnis der Kontrolle durch das Europäische Parlament zu etwaigen Kontrollrechten der mitgliedstaatlichen Parlamente bleibt dabei allerdings offen.

[46] Vgl. Vorschläge der EU-Kommission vom 26.7.2000 an den Allgemeinen Rat der WTO.

[47] Diese Forderung fand keinen Niederschlag in der Ministererklärung.

#### 3.3.4.3 Internationale Architektur und Kohärenz

In diesen Kontext gehört die Forderung nach verstärkter Zusammenarbeit der WTO mit anderen multilateralen Organisationen, insbesondere solchen, die sich mit Sozial- und Umweltnormen befassen. Zum Verhältnis der WTO zur ILO verweist das Europäische Parlament darauf, dass die ILO-Satzung bei Verletzung grundlegender Arbeitsnormen die Verhängung von Handelssanktionen zulässt. Es fordert die ILO und ihre Mitgliedstaaten auf, ihre disziplinarischen Möglichkeiten bei Verletzung stärker einzusetzen und erwartet von der WTO die Klarstellung, dass Handelssanktionen auf der Grundlage solcher ordnungsgemäß zustande gekommener ILO-Beschlüsse nicht als mit den WTO-Verträgen unvereinbar angesehen werden. Im Übrigen schlägt das Parlament aber nicht die Beachtung solcher Arbeitnehmerrechte als Wirksamkeitsvoraussetzung von Verträgen unter WTO-Regime vor, sondern lediglich ein multilaterales Abkommen innerhalb der WTO, das Anreize zur ihrer Einhaltung schafft (Europäisches Parlament 2001b: Ziff. 44).

In Sachen Kohärenz empfiehlt das Europäische Parlament, die handelsbezogenen Zuständigkeiten anderer internationaler Gremien, der FAO, WIPO, WHO, der ILO und der Sekretariate der Multilateralen Umweltübereinkommen zu stärken, um so Handelsbelange und internationale Umwelt-, Gesundheits- und Sozialnormen besser miteinander in Einklang zu bringen (Europäisches Parlament 2001b: Ziff. 45). Dieses Ziel über ein Aufsplitten handelspolitischer Zuständigkeiten erreichen zu wollen, erscheint allerdings als der falsche Weg. Besser wäre es, eine institutionalisierte Zusammenarbeit der genannten Organisationen zu erreichen.

#### 3.3.4.4 Abbau des Ungleichgewichts zwischen Industrieländern, Entwicklungsländern und „small states"

Bei Abstimmungen in der WTO hat jedes Mitgliedsland nur eine Stimme („One Country, One Vote"). Diese Stimmengleichheit ist jedoch nicht identisch mit gleichen Möglichkeiten der Einflussnahme zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Generell kann man feststellen, dass die Entwicklungsländer trotz ihres zahlenmäßigen Gewichts nicht über den entsprechenden Einfluss und die Partizipationsmöglichkeiten der Industrieländer verfügen. Während viele Delegationen aus Industrieländern auf die Expertise oft dutzender mitgereister Spezialisten aus Ministerien usw. zurückgreifen können, beschränken sich die Delegationen ärmerer Länder oft auf wenige Personen, die weder die ganze Themenvielfalt abdecken, noch omnipräsent sein können. Oft fehlt es den meisten Entwicklungsländern schon an den Möglichkeiten, sich vor den Verhandlungen abzustimmen. Das Machtungleichgewicht tritt insbesondere während des Prozesses der Entscheidungsfindung innerhalb der WTO zutage.

Deshalb wurde in der Enquete-Kommission der Vorschlag diskutiert, die informellen Konsultationen während WTO-Verhandlungen zu formalisieren. Bemängelt wird seitens

der Entwicklungsländer ihre mangelnde Berücksichtigung und fehlende Möglichkeiten zur Einflussnahme bei informellen sog. „Green-Room-Discussions“. Diese „green-rooms“ wurden von der Verhandlungsführung zum ersten Mal auf der WTO-Ministerkonferenz von Seattle „geöffnet“, um den wichtigsten Handelsnationen und einigen strategisch wichtigen Entwicklungsländern ein Forum zum informellen Vorabaustausch zu bieten. Das Gros der Entwicklungsländer blieb durch diese Verhandlungsweise im Prozess der Entscheidungsfindung außen vor. Diese mangelnde Möglichkeit der Einflussnahme der meisten Entwicklungsländer auf der Konferenz in Seattle wird unter anderem auch für deren Scheitern mitverantwortlich gemacht.

Auf der Ministerkonferenz in Doha hat sich jedoch herausgestellt, dass man formelle und informelle Konsultationen miteinander verbinden kann. Dort hat man sich auf ein neues Verhandlungsverfahren geeinigt. Im größten Verhandlungssaal kann jedes Mitglied seine grundsätzliche Position darlegen. Ausschüsse mit Vermittlern zu insgesamt sechs Themen bilden die zweite Ebene der Verhandlungen. In Unterausschüssen versuchen die Vermittler, unterschiedliche, nicht-konsensfähige Positionen nicht entstehen zu lassen. Die in den Unterausschüssen formulierten Kompromisse werden dann den jeweiligen Ausschüssen zur Abstimmung vorgelegt. In Doha herrschte deshalb über die unterschiedlichen Positionen immer Klarheit.

Die Enquete-Kommission spricht sich deshalb dafür aus, hieraus ein Verhandlungsmuster für zukünftige Konsultationen zu gewinnen. Allerdings existiert in der Kommission auch die Meinung, es sei kontraproduktiv, das Verfahren über informelle Konsultationen „zu regulieren“. Solche Art Formalisierung informeller Kontakte läuft Gefahr, die Sondierung im Vorfeld zu gefährden und führt leicht zu ganz intransparenten diplomatischen Ausweichmanövern. Möglicherweise würde mit einer derartigen Regulierung das Gegenteil dessen erreicht werden, was zunächst angestrebt wurde.

### 3.3.4.5 Empfehlungen der Enquete-Kommission

**Empfehlung 3-18 Erhöhung der externen Transparenz**

*Entsprechend den bei internationalen Organisationen üblichen Akkreditierungsverfahren sollten Beobachter internationaler Organisationen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Verbänden einen Beobachterstatus erhalten und zu Sitzungen der WTO-Organe Zugang haben. Insbesondere ILO und UNEP sollte ein Rederecht eingeräumt werden, und abweichende Voten ihrerseits sollten zumindest einen Begründungszwang konstituieren.*

*Vor allem im gerichtsähnlich organisierten Streitschlichtungsverfahren ist die externe Transparenz zu verbessern. Maßnahmen hierzu:*

- *Öffentlichkeit der Basissitzungen der „Panels“ und des Berufungsgremiums,*
- *die vorgelegten Verfahrensdokumente sollten nur in begründeten Ausnahmefällen der Öffentlichkeit verwehrt werden können,*
- *Möglichkeit, im Streitschlichtungsverfahren auch nicht angeforderte, jedoch nach Sache, Länge und Verfahrensbelastung angemessene Gutachten von anderen internationalen Organisationen und NGO („amicus curiae“ oder „amicus briefs“) zu akzeptieren und dem Urteil beizufügen, insbesondere wenn sie andere internationale Übereinkommen berühren,*
- *ein „Büro für Rechtshilfe“ bei der WTO einzurichten und aus ihrem Haushalt zu finanzieren.*

*Das WTO-Sekretariat sollte zukünftig wesentlich mehr seiner Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich machen. Dies könnte unter anderem durch umfassende elektronische Publikation erfolgen. Hierzu sollte das Sekretariat größere Finanzmittel erhalten.*

**Empfehlung 3-19 Erhöhung der internen Transparenz**

*Die Errichtung ständiger gemeinsamer regionaler Vertretungen bei der WTO und eine entsprechende Unterstützung von Entwicklungsländern sollte gefördert, das in Genf bereits bestehende Frühwarnsystem über anstehende neue Verhandlungen und Sitzungen gestärkt werden. Die WTO sollte ferner länderübergreifende Diskussionsforen unterstützen und die Mitwirkungsmöglichkeiten insbesondere kleinerer Entwicklungsländer durch die Vergabe und Finanzierung von Studien und ähnlichen Maßnahmen verbessern.*

**Empfehlung 3-20 Stärkung des Europäischen Parlaments und nationaler Parlamente**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt mit Nachdruck die Stärkung des Europäischen Parlaments – nicht allein, um die integrationspolitisch wichtige Konzentration der handelspolitischen Zuständigkeit der Union, sondern auch um die Position der EU als Verhandlungspartner nicht zu schwächen.*

*Da die Außenwirtschaftspolitiken der EU-Mitgliedstaaten seit Mitte der 70er Jahre vergemeinschaftet sind und die nationalen Parlamente nur noch in wenigen Punkten Entscheidungskompetenz haben (z. B. WTO-Beitritt als pauschale Ja- oder Nein-Entscheidung), im Gegenzug aber das Europäische Parlament die Entscheidungskompetenz der nationalen Parlamente nicht erhalten hat, muss das Europäische Parlament in Zukunft in allen Fragen der Außenwirtschaft und der sie betreffenden internationalen Verträge, die die EU abschließt, die Mitentscheidungskompetenz erhalten.*

*Der europäische Verfassungskonvent ist aufgefordert, über die künftige europäische Verfassung sicherzustellen, dass bei Kompetenzübertragungen keine Lücken parlamentarischer Kontrolle entstehen können.*

*Darüber hinaus ist zu klären, wie die Gestaltung der Globalisierung, auf europäischer und nationaler Ebene so Gegenstand parlamentarischer Auseinandersetzung und*

*Kontrolle werden kann, dass ähnliche Demokratiedefizite nicht mehr entstehen bzw. beseitigt werden.*

*Solange die Entscheidungsreichweite des Europäischen Parlamentes noch gering ist, kann die Gestaltung von Globalisierung nicht allein die Sache der Regierungen und des Europäischen Parlaments sein. Sie muss viel stärker zum Gegenstand von Debatten und Entscheidungen der nationalen Parlamente werden. Auch für die zivilgesellschaftliche Präsenz des Themas und der jeweiligen Handlungsalternativen hat das Parlament eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.*

### 3.4 Handel und Wettbewerb in der Globalisierung[48]

Die Internationalisierung der Märkte und die durch sie bedingte Durchlässigkeit politischer Grenzen führen zunehmend dazu, dass grenzüberschreitende unternehmerische Aktivitäten aus dem Geltungsbereich ihrer Rechtsordnungen herauswachsen. Besorgnis erwecken insbesondere die mit fortschreitender Liberalisierung und Intensivierung des Welthandels zu beobachtenden grenzüberschreitenden Fusionsaktivitäten. Die Sorge ist begründet, dass bei fortschreitender Unternehmensverflechtung die wettbewerbsbeschränkende Vermachtung wichtiger Weltmärkte droht. Nicht nur die Verbraucher würden dadurch geschädigt. Auch kleine und mittlere Unternehmen können dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden. Deshalb stellt sich immer drängender die Frage nach einer Internationalisierung des Wettbewerbsrechts. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass in manchen Entwicklungsländern eine sofortige und unbedingte Öffnung der Märkte für den internationalen Wettbewerb zu einer friktionalen Verdrängung der eigenen Unternehmen führen kann.

Die Enquete-Kommission hat wesentliche Probleme und Konfliktlinien der internationalen Wettbewerbspolitik herausgearbeitet und verschiedene Optionen zur Entwicklung und Durchsetzung einer internationalen Wettbewerbsordnung diskutiert. Erste Ergebnisse wurden bereits im Zwischenbericht der Kommission veröffentlicht (Enquete-Kommission „Globalisierung“ 2001c: 57 ff.).

#### 3.4.1 Zunehmende grenzüberschreitende Unternehmenskonzentrationen

Weltweit sind die Fusionsaktivitäten seit Mitte der neunziger Jahre stark angestiegen. Besonderes Merkmal der aktuellen Fusionswelle ist die vergleichsweise hohe Zahl von Zusammenschlüssen zwischen Großunternehmen (Megafusionen). Grenzüberschreitende Übernahmen und Fusionen sind auch Gründe für die starke Zunahme weltweiter Direktinvestitionen (s. Abbildung 3.4). Etwa 90 Prozent der Direktinvestitionen der Industrieländer werden von ihren multinationalen Unternehmen vorgenommen.

Weltweit hat sich in den neunziger Jahren die Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse fast verdreifacht und ihr Wert verachtfacht: Zwischen 1990 und 1999 ist die Zahl der Fusionen weltweit von rund 9 000 auf fast 25 000 gestiegen, ihr Wert hat sich von 290 auf 2 380 Milliarden US-Dollar erhöht (Kleinert, Klodt 2000). Die Bedeutung von Megafusionen ist sehr hoch: ihr wertmäßiger Anteil am weltweiten Transaktionsvolumen stieg von 8 Prozent im Jahr 1997 auf 23 Prozent im Jahr 1998.

Allerdings zeichnet sich angesichts der momentanen Wirtschaftslage eine Pause ab: Die Zahl der Zusammenschlüsse ging nach einer Meldung der KPMG Corporate Finance Deutschland im ersten Halbjahr 2001 weltweit um 35 Prozent zurück; der Wert der Transaktionen sank um 58 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Den stärksten Rückgang gab es in Westeuropa mit einer Minderung des Gesamttransaktionsvolumens von 63 Prozent; in den USA reduzierte sich der Wert um 51 Prozent. Im asiatisch-pazifischen Raum war ein Rückgang um 19 Prozent zu verzeichnen (Handelsblatt 25.6.2001).

Die wettbewerbspolitische Relevanz von Zusammenschlüssen bemisst sich danach, ob und inwieweit die fusionierenden Unternehmen in aktueller oder potentieller Konkurrenz stehen oder ob sie auf verschiedenen Märkten tätig sind. Insbesondere bei Zusammenschlüssen von Wettbewerbern (horizontalen Fusionen) ist die Gefahr von Wettbewerbsbeschränkungen groß. Darum handelt es sich derzeit beim größten Teil der Konzentrationsvorgänge. In den von der EU-Kommission geprüften Fusionen gehörten im Jahr 1999 über 80 Prozent der Unternehmen der gleichen Branche an.

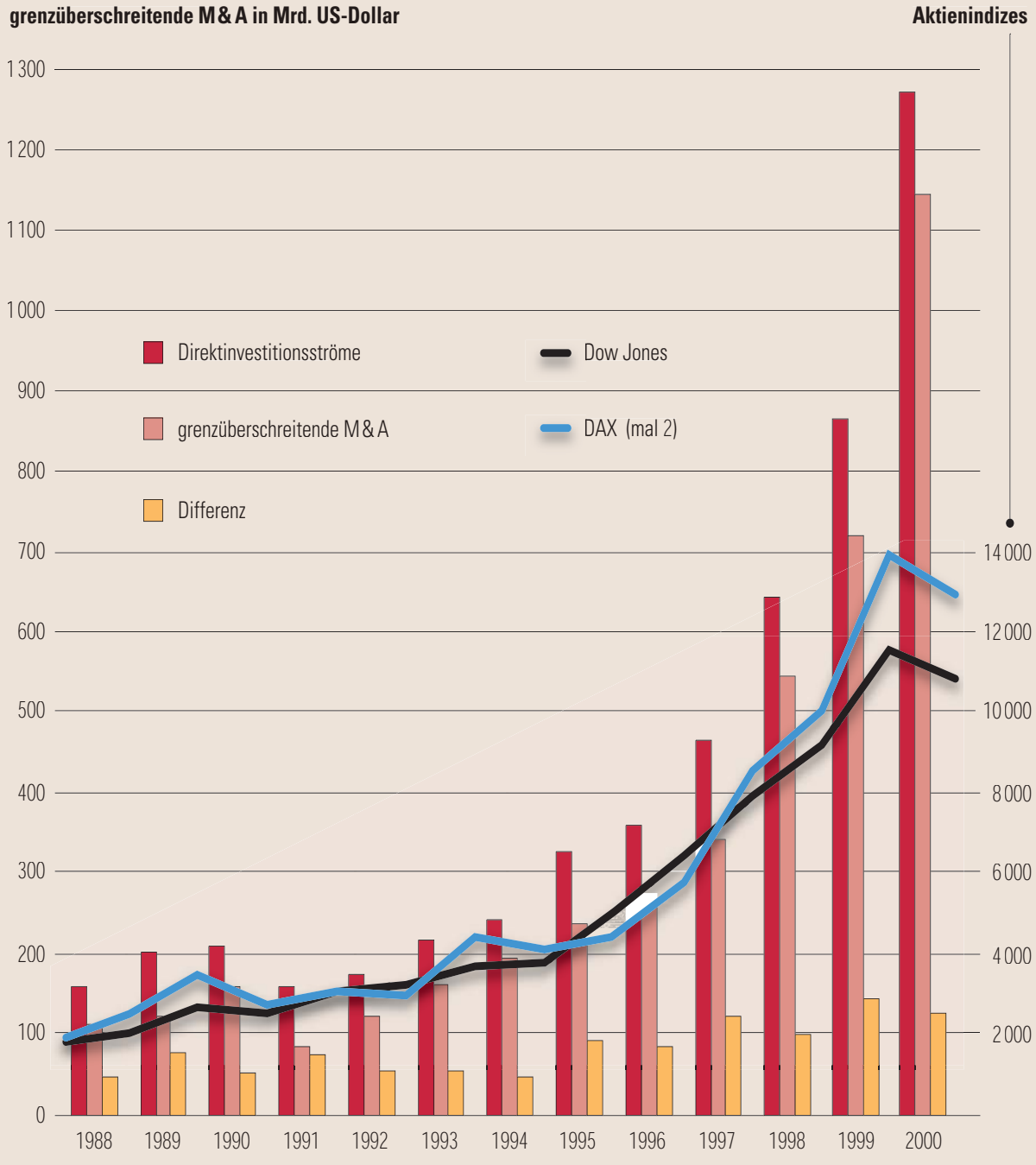
**Fusionsgründe:** Vorrangig geht es den Unternehmen um weltweite Präsenz, das Erschließen neuer Märkte und neuen Wissens, die Verstärkung der Marktstellung, das Optimieren von Produktionskapazitäten und die Reduktion von Transport-, Informations- und Kommunikationskosten. Dabei konzentrieren sie sich heutzutage auf ihre sogenannten Kernkompetenzen. Verkauf oder Stillegung von Unternehmensbereichen, denen in diesem Sinne keine strategische Bedeutung zukommt, sind oft die Folgen dieses Prozesses. Eine andere Folge ist Outsourcing: Eigene Produktion und hausinterne Dienstleistungen werden ausgegliedert und entsprechende Leistungen auf dem Markt hinzugekauft. Eine dritte Folge ist die sich daraus logisch ergebende Präferenz für horizontale Zusammenschlüsse. Sie ermöglichen die Konzentration von Wertschöpfungsaktivitäten auf eine kleinere Zahl größerer Standorte und damit eine bessere Nutzung von *Economies of Scale.* Transnationale Netzwerke werden aufgebaut und die Produktion auf bestimmte Standorte konzentriert (Dörrenbächer und Wortmann 2000; Kisker 2001; Dörrenbächer, Plehwe 2000; Hassel u. a. 2000).

Begleitet wurde dieser Prozess von einem Boom auf den Aktienmärkten sowie der Möglichkeit, Aktien als Akquisitionswährung einzusetzen. Fusionen sind jedoch keineswegs immer vom Erfolg gekrönt. Internationale Studien belegen, dass sich in höchstens der Hälfte der Fälle

[48] Vgl. hierzu auch das Minderheitenvotum der FDP-Fraktion in Kapitel 11.2.2.3.1 und das Minderheitenvotum der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.3.2.

Abbildung 3-4

## Vergleich jährlicher Direktinvestitionsströme




*Quelle: Dörrenbächer und Wortmann 2000; eigene Ergänzungen*

die erhofften Gewinnsteigerungen realisieren lassen (Monopolkommission 2000: 416).[49]

### 3.4.2 Megafusionen

Die Enquete-Kommission bewertet Fusionen sehr großer Unternehmen (Megafusionen) zunehmend kritisch, weil sie eine weltweite Vermachtung der Märkte befürchten lassen. Für die Kommission haben sich die empirischen Anzeichen verdichtet, dass hinter diesen Fusionen Unternehmensstrategien auch zur weltweiten Oligopolisierung stehen (van Miert 2001). Dies könnte die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs global einschränken und zur politisch-ökonomischen Vermachtung zentraler Bereiche des Wirtschaftslebens führen. Es existieren aber auch gegenläufige Tendenzen, nämlich aus den Markterweiterungen resultierende prokompetitive Effekte (Hellwig 2001, Monopolkommission 2000: 410ff.).

Wichtig sind insbesondere folgende Aspekte:

- **Technischer Fortschritt:** Nach der Fusion werden in der Regel Forschungs- und Entwicklungsabteilungen zusammengelegt. Hierdurch wird der Innovationswettbewerb der vormals selbständigen Unternehmen aufgehoben. Es gibt aber auch Stimmen, die die Effizienz der FuE-Ausgaben erhöht sehen, weil Doppelforschung vermieden und der unternehmensinterne Selektionsdruck hinsichtlich der Verwertungschancen der Innovationen verstärkt werde. Branchenintern – heißt es – reagieren Konkurrenten auf Fusionen häufig auch mit intensivieren FuE-Anstrengungen, was den internationalen Forschungs- und Innovationswettlauf zugute komme.
- **Abhängigkeit mittelständischer Unternehmen:** Kleinere und mittlere Unternehmen stehen immer öfter wenigen Großunternehmen mit entsprechender Verhandlungsstärke gegenüber. Daraus können sich strukturelle Nachteile für den Mittelstand ergeben – insbesondere wenn er nicht in der Lage ist, rechtzeitig auf anderweitige Nachfrage auszuweichen (Zulieferer- bzw. Nachfragemachtproblematik).
- **Gesellschaftspolitische Probleme:** Megafusionen können ebenso unerwünschte wie intransparente Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen der Politik bewirken. Als gut organisierte und finanzkräftige Organisationen haben Großunternehmen de facto leichteren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Sie sind deshalb häufig anderen, weniger großen Unternehmen bei der Werbung um politische Unterstützung überlegen.

### 3.4.3 Optionen einer globalen Wettbewerbsordnung

Die Internationalisierung der Märkte und die durch sie bedingte Durchlässigkeit von politischen Grenzen führen zunehmend dazu, dass grenzüberschreitende unternehmerische Aktivitäten aus dem Geltungsbereich nationaler Rechtsordnungen heraus in neue hineinwachsen oder sich gar von jeglicher Jurisdiktion „emanzipieren". Das Völkerrecht verfolgt u.a. das Ziel, die Entstehung rechtsfreier Räume zu verhindern. Für markwirtschaftlich orientierte Staaten ist Wettbewerb das konstitutive Element allen Wirtschaftens. Der aus der Freiheit der Wirtschaftssubjekte resultierende Wettbewerb muss aber ebenso wie die auf den politischen Freiheiten basierende Demokratie ständig gegen Vermachtung geschützt werden. Hierfür sind ein Rechtsrahmen – das Wettbewerbsrecht – und Institutionen erforderlich, die auf die Einhaltung der vorgegebenen Spielregeln achten und diese auch durchsetzen können. Der Globalisierungsprozess hat die Erkenntnis reifen lassen, dass nun weltweit der Aufbau solcher Rechtsrahmen notwendig wird.

Eine multilaterale Wettbewerbsordnung, die schon 1948 mit der Havanna-Charta vorgesehen war, ist bis heute nicht erreicht. Zwar sind im Rahmen des GATT, des GATS und des TRIPS von den Unterzeichnerstaaten auch Wettbewerbsregeln vereinbart worden. Sie beziehen sich jedoch nur auf staatliches Handeln. Das Wettbewerbsrecht, das Unternehmen zu Adressaten hat, ist im Wesentlichen jedoch auf den nationalen Rahmen, die EU und die bilaterale Zusammenarbeit begrenzt. Nicht mehr als ca. 90 Staaten kennen ein Wettbewerbsrecht in ihrer Gesetzgebung. Vor allem eine Fusionskontrolle fehlt häufig. Länderübergreifende Ermittlungen sind ebenso wenig möglich wie transnational wirksame Verfügungen. Andererseits unterliegen Unternehmen, deren Verhaltensweisen sich grenzüberschreitend auswirken, immer häufiger einer Mehrzahl paralleler kartellbehördlicher Prüfungen in den betroffenen Ländern. Die Unternehmen tragen also neben dem mit solchen Mehrfachnotifizierungen steigenden Kosten- und Zeitaufwand zunehmend auch das Risiko gegebenenfalls divergierender Entscheidungen.

Das nationale Wettbewerbsrecht stößt also an Grenzen. Zwar ist die Reichweite nationaler Wettbewerbsregelungen insofern nicht „begrenzt", als im Ausland veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen im Inland verfolgt werden können, wenn sie sich dort auswirken *(„Effects Doctrin")*. Auch erleichtern internationale Abkommen zur gegenseitigen Amtshilfe grenzüberschreitende Wettbewerbsprobleme. Diese Abkommen lösen jedoch nicht mögliche Konflikte unterschiedlicher nationaler Rechtsregeln, ganz abgesehen davon, dass die wettbewerbspolitischen Leitbilder ebenfalls divergieren können. Je stärker insbesondere die Fusionsaktivitäten über nationale Grenzen hinausreichen, desto wünschenswerter werden international harmonisierte Wettbewerbsregeln. Die wachsende Erkenntnis, dass die Globalisierung nun auch weltweit den Aufbau von Rechtsrahmen, Wettbewerbsrecht und Institutionen notwendig macht, hat zu Initiativen in drei Richtungen geführt, die nicht gegenläufig sein müssen, sondern eher nebeneinander verfolgt werden sollten: Den multilateralen, den plurilateralen und den bilateralen Ansatz.

#### 3.4.3.1 Der multilaterale Ansatz: Eine globale Wettbewerbsordnung im Rahmen der WTO

Multilateral ist der Ansatz, ein Wettbewerbsregime im Rahmen der WTO auszuhandeln. Dieser Ansatz wurde auf der WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur mit Gründung

[49] Die Unternehmensberatung Pricewaterhouse-Coopers hat festgestellt, dass mehr als 80 Prozent der Unternehmen nicht einmal die Kapitalkosten der Fusion erwirtschaften und dass rund ein Drittel der gekauften Betriebe auch wieder verkauft werden.

der „Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy“ aufgegriffen und auf der jüngsten Ministerkonferenz in Doha bestätigt (WTO 2001a).

Die Konferenz blieb damit allerdings deutlich hinter der Resolution des Europäischen Parlaments zurück (Europäisches Parlament 2001a). Auffallend ist, dass in dem erneuerten Mandat der Working Group nach wie vor mit keinem Wort von der Fusionskontrolle und der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Stellungen, also der eigentlichen Machtkontrolle, die Rede ist. Es werden lediglich „Regelungen“ zu Kartellen angemahnt und nicht ihr Verbot! Und diese Regelungen werden wiederum bloß auf die härteste Kartellierungsform, auf sog. Hardcore-Kartelle (Preis-, Quoten- und Gebietsabsprachen), beschränkt. Angesichts der inzwischen 144 WTO-Mitglieder und ihrer Struktur überrascht dies kaum. Die Mehrzahl der Mitglieder sind Entwicklungsländer, ganz unterschiedlich in ihrem Entwicklungsstand und ihren Interessen. Zudem herrscht innerhalb der WTO das Einstimmigkeitsprinzip.

Mit dem um vieles komplexeren Thema „Fusionskontrolle“ ist deshalb die WTO wohl für nicht absehbare Zeit überfordert. In der Unternehmenskonzentration liegen jedoch global die eigentlichen und nicht nur wettbewerblichen Risiken. Die Fusionswelle ist zwar konjunkturbedingt im vergangenen Jahr deutlich zurückgegangen. Sie wird aber nach einer Phase des Atemholens und der Konsolidierung wieder zum Anstieg der weltweiten Zusammenschlussaktivitäten führen.

#### 3.4.3.2 Der plurilaterale Ansatz: Eine Clublösung als Keimzelle einer globalen Wettbewerbsordnung

Die Folgen dieser globalen wirtschaftlichen Konzentration berühren die entwickelten Industrieländer als Hauptsitzstaaten der fusionierenden Unternehmen und ihre Produktionsstätten in der Regel stärker als die Entwicklungsländer. Es empfiehlt sich deshalb, bei der Diskussion über eine globale Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und den Missbrauch von Marktmacht mit den Industriestaaten zu beginnen, die bereits eine entwickelte Wettbewerbsordnung und Erfahrungen mit ihrer Implementierung haben, und diesen „Club“ beitrittsoffen zu gestalten. In eine solche Richtung zielt das im Oktober 2001 in New York gegründete „International Competition Network (ICN)“.[50] Dessen Nahziel ist wie folgt definiert: „Initially, the ICN will focus on the merger control process as it applies to multinational mergers“ (ICN Interim Chair 2001).

Auch hier wird es zunächst um einen intensiveren Informationsaustausch und verbesserte Kooperation in der Wettbewerbspolitik gehen. Die allermeisten Mitglieder des ICN haben jedoch bereits langjährige Erfahrungen mit dem Antitrust-Recht und dem Instrument der Fusionskontrolle. Dies bietet die Chance, dass sich hier schneller als sonstwo im Wege einer „soft harmonisation“ zunächst gemeinsame Auslegungsregeln herausbilden[51], die sich nach und nach verdichten und zu einem Regelwerk entwickeln können. Auch dieser Prozess wird Zeit benötigen. Ob sich in längerer Sicht für das ICN die Frage nach dem Status einer völkerrechtlich abgesicherten Institution stellt, ist heute freilich noch nicht abzusehen. Auszuschließen ist dies jedoch nicht, zumal heute schon von den international tätigen Unternehmen und der Anwaltschaft lauthals Klage über den „multi-jurisdiktionalen“ Aufwand an Zeit und Kosten bei grenzüberschreitenden Fusionsvorhaben geführt wird.

#### 3.4.3.3 Der bilaterale Ansatz: Der kleinste gemeinsame Nenner als Ausgangspunkt weiter reichender Wettbewerbsregime

Die bilaterale Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden ist die älteste der Kooperationsformen.[52] Auch sie sollte nicht nur weitergeführt, sondern stimuliert und intensiviert werden. Bilaterale Abkommen erzeugen ihre Wirkungen in Sachen Kohärenz nicht nur zwischen den Parteien solcher Abkommen selbst, sondern können auch bei der Entwicklung plurilateraler Abkommen helfen. Das deutsch-amerikanische Regierungsabkommen zum Beispiel ist inhaltlich weitgehend im bilateralen transatlantischen Abkommen der EU mit den USA aufgegangen; die USA wiederum haben ein ähnliches Abkommen mit Kanada abgeschlossen, das im Rahmen der NAFTA auf Mexiko ausgedehnt worden ist, und beide haben Pate für das jüngste Abkommen der EU mit Kanada gestanden. Soweit sich solche Kooperationsformen bewähren, und das haben sie bisher, erscheint der Übergang vom bilateralen zu plurinationalen Vertragsbeziehungen geradezu programmiert.

### 3.4.4 Empfehlungen der Enquete-Kommission

Zentrale Bedeutung für die Empfehlungen der Enquete-Kommission erhält das Problem der Vermachtung des internationalen Wirtschaftsverkehrs, das sich weltweit vor allem durch Megafusionen aufbauen kann.

**Empfehlung 3-21 Unterstützung internationaler Kooperationen in der Wettbewerbspolitik**

*Alle Schritte hin zu mehr internationaler Kooperation der nationalen Stellen, in deren Zuständigkeit Wettbewerbspolitik und -recht liegen, sind zu unterstützen. Eine Ausweitung des Verbots nationaler Kartelle auf das Verbot von Exportkartellen ist anzustreben.*

**Empfehlung 3-22 Nutzung des vorhandenen Wettbewerbsinstrumentariums**

*Die Kommission empfiehlt, in Ermangelung eines multilateralen Wettbewerbsrechts zunächst das vorhandene*

[50] Dessen Gründungsmitglieder sind Australien, Deutschland, die Europäische Union, Frankreich, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Mexiko, Südafrika, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten und Zambia.

[51] Konkrete Ansätze hierzu sind bereits vom Wettbewerbsausschuss der OECD erarbeitet worden.

[52] Die Bundesrepublik Deutschland war in diesem Bereich Vorreiter, als sie schon Ende der 70iger Jahre mit den USA und dann auch mit Frankreich ein bilaterales Kooperationsabkommen in Wettbewerbssachen vereinbarte.

*Wettbewerbsinstrumentarium konsequent zu nutzen und grenzüberschreitende Kooperationen zu fördern. Verstärkte bilaterale Zusammenarbeit kann auch als Vorbild für mehr als zweiseitige (plurilaterale) Abkommen wirken.*

*Die Enquete-Kommission empfiehlt, auf mehreren Ebenen gleichzeitig eine schrittweise Annäherung wettbewerblicher Grundprinzipien zu betreiben. Neben der bilateralen ist auf multilateraler Ebene die Arbeit der WTO „Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy" zu unterstützen, die vor allem auf die Einführung eines Verbots für Hardcore-Kartelle hinzielt. Von besonderer Wichtigkeit ist daneben die Unterstützung des International Competition Network, das Standards für ein internationales Wettbewerbsrecht insbesondere bei der Fusionskontrolle anstrebt.*

**Empfehlung 3-23 Abkommen zur Sicherstellung wettbewerblicher Kernprinzipien**

*Obwohl multilaterale Wettbewerbsregeln in eher langfristiger Perspektive erreichbar sein werden, empfiehlt die Enquete-Kommission, an diesem Ziel festzuhalten. Am Ende eines derartigen Prozesses sollte schließlich auch eine Art „Weltkartellamt" stehen. Als einen positiven Beitrag dahin sollten mit Hilfe der OECD und der UNCTAD Regularien entwickelt werden, die den international agierenden Unternehmen diejenigen Praktiken in den Entwicklungsländern verbieten, die ihnen wettbewerbsrechtlich auf den heimischen Märkten auch verboten sind.*

**Empfehlung 3-24 Aufbau wettbewerbspolitischer Institutionen in Entwicklungsländern**

*Durch gezielte technische Hilfe sollte der Auf- und Ausbau von wettbewerbspolitischen Institutionen – etwa eines Wettbewerbsrechts und der dazu gehörenden Behörden – in den Entwicklungsländern, die dies wünschen, unterstützt werden. Die Erfahrungen, die die Industrieländer beim Kampf gegen die Vermachtung ihrer Märkte gemacht haben, sollen international breit zugänglich gemacht werden.*

## 3.5 Standards und globale Entwicklung[53]

### 3.5.1 Handel und Umwelt

#### 3.5.1.1 Problembeschreibung:

Die Dynamik des internationalen Handels wirkt in mehrfacher Hinsicht verstärkend und beschleunigend auf die Übernutzung der Umwelt ein: Durch die weltweite Verallgemeinerung westlicher Konsummuster und die damit verbundene rasante Zunahme industrieller Produktion, die zur Steigerung des Ressourcenverbrauches auf ein nicht nachhaltiges Niveau und zur Ausbreitung von Schadstoffeinträgen führt; durch die zunehmende Industrialisierung und Exportausrichtung der weltweiten landwirtschaftlichen Produktion und die ökologischen Folgen einer unangepassten Bearbeitung von Böden und Nutzung des Wassers; sowie durch die vom wachsenden Welthandel direkt verursachte immense Steigerung des Verkehrs und die damit verursachten globalen Umweltauswirkungen.

Andererseits führt der internationale Handel auch zu positiven Auswirkungen auf die globale Umwelt: Zum Transfer umweltschonender Technologien in Entwicklungs- und Transformationsländer, zu Effizienzsteigerungen in der Industrie, zur Verbreitung relativ umweltschonender Produkte und auch zur Verbreitung von Wissen und von Informationen über die Folgen von Umweltschäden und Möglichkeiten ihrer Vermeidung.

Aufgrund von Fehlfunktionen des Marktes und Defiziten der Politik spiegeln die derzeitigen Marktpreise in vielen Fällen nicht die realen Knappheitsverhältnisse der gehandelten Güter wider. Hinzu kommt, dass der Transport durch staatliche Infrastrukturmaßnahmen oder Steuerpolitik[54] subventioniert wird und somit mehr Güter international gehandelt werden als dies bei voller Anrechnung der gesellschaftlichen Kosten der Fall wäre. Umweltkosten sind nicht voll internalisiert und tauchen z. B. als Kosten im Gesundheitsbereich oder für Altlastensanierung an anderer Stelle wieder auf. Sie werden somit von anderen Akteuren und nicht von den für die externen Kosten verantwortlichen Marktteilnehmern getragen – teilweise erst von späteren Generationen. Wenn die derzeit externalisierten Kosten tatsächlich erfasst und in den Marktpreisen internalisiert würden und keine weiteren Fälle von Marktversagen vorlägen, würde Freihandel zu einer effizienteren Allokation auch des Faktors Umwelt beitragen.[55] Solange dies nicht der Fall ist und der liberalisierte Handel auf Basis unvollkommener Marktpreise stattfindet und Umweltkosten nicht berücksichtigt, droht Freihandel die Übernutzung natürlicher Ressourcen und (ökonomische) Ineffizienzen zu verschärfen. Da beides nicht im Interesse des Gemeinwohles ist, bedarf es des regulierenden politischen Eingriffes.

Um die potenziell positiven Wirkungen des Handels und der Handelsliberalisierung auszuschöpfen und gleichzeitig eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen, sollten deshalb Umwelterfordernisse verbindlich in die Handelspolitik eingebunden und eine Kohärenz von Handels-, Umwelt- und Entwicklungspolitik hergestellt werden.

#### 3.5.1.2 Umweltpolitik im Rahmen der WTO

##### 3.5.1.2.1 Interessenslagen

Die WTO verpflichtet sich in ihrer Präambel dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung: „Die Parteien zu diesem Übereinkommen erkennen an, dass ihre Beziehungen im Bereich des Handels und Wirtschaftens darauf abzielen sollen (...), die bestmögliche Nutzung der Naturschätze in Über-

[53] Vgl. hierzu auch das Minderheitenvotum der PDS-Fraktion in Kapitel 11.3.3.3.

[54] Zur Frage der Kerosinsteuer vgl. Kapitel 7.4.

[55] Die Begrenztheit natürlicher Ressourcen fließt bei Internalisierung externer Kosten dementsprechend als Faktor in die Preise mit ein. Allerdings gibt es immer einen Bereich nicht-substituierbarer Faktoren (wie z. B. Atemluft), der keiner ökonomischen Betrachtung zu unterwerfen ist. Freihandel als optimale Option ist laut Theorie natürlich noch an weitere Bedingungen geknüpft.

einstimmung mit dem Ziel des nachhaltigen Wirtschaftens (sustainable development) zu ermöglichen, um die Umwelt zu schützen und zu erhalten (...)“ (WTO 1994a). Während in der Vergangenheit in Streitfragen zwischen Handels- und Umweltpolitik in der WTO meistens, wenn auch nicht immer, der Handelsliberalisierung Vorrang eingeräumt wurde[56], zeigen neue Entscheidungen (z. B. zum Asbest), dass den einzelnen Staaten tendenziell mehr Handlungsspielräume für Handelsbeschränkungen aus Umweltgründen zugestanden werden. So deuten verschiedene Beschlüsse des WTO-Streitschlichtungsmechanismus und hier insbesondere des Berufungsorgans (Appellate Body) darauf hin, dass unter bestimmten Bedingungen umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen auch dann mit den WTO-Bestimmungen vereinbar sein können, wenn sie aufgrund von Produktionsprozessen getroffen werden. Damit zeichnet sich eine Anwendung des GATT Artikel XX (Allgemeine Ausnahmen) ab, die von der früheren Interpretation abweicht. Es erscheint jedoch problematisch, dass die Bedingungen, unter den Artikel XX für produktionsprozessbezogene Handelsbeschränkungen in Anspruch genommen werden kann, nicht genau spezifiziert sind und die WTO-Schiedssprechung kein „Case Law“ darstellt. Somit herrscht ein hohes Maß an Unsicherheit über die (Un-)Zulässigkeit umweltpolitisch motivierter Importbeschränkungen, welches den „Appellate Body“ bereits mehrfach bewogen hat, auf Regelungsbedarf durch die WTO-Mitglieder hinzuweisen.

Artikel XX ist ein Ausfluss von Treu und Glauben. Er soll dem Staat, der Maßnahmen ergreift, die Möglichkeit bewahren, die eigenen Umweltschutzziele (und andere Ziele wie z. B. Schutz der öffentlichen Ordnung) zu verfolgen, er soll aber auch betroffene Staaten davor schützen, dass ihre WTO-Rechte durch WTO-widrige Maßnahmen geschmälert werden. Im Asbest-Streitfall entschied der „Appellate Body“ gegen die Ansicht Kanadas, dass Asbest ohne Gesundheitsgefahren handhabbar wäre zugunsten des französischen Importverbotes.

Die WTO verfügt im Gegensatz zu vielen anderen internationalen Organisationen über ein Streitschlichtungsverfahren, in dessen Rahmen Länder, die WTO-Bestimmungen missachten, mit Sanktionen belegt werden können. Deshalb wird es von vielen für wünschenswert gehalten, Umwelt-Mindeststandards in das Regelwerk der WTO aufzunehmen, um einerseits zu verhindern, dass in solchen Streitschlichtungsverfahren Umweltbelange überregelt werden und andererseits auch Umweltstandards zur besseren Umsetzung zu verhelfen.

Dabei geht es um die Übernahme bzw. Zugrundelegung bestehender Standards aus Multilateralen Umweltabkommen (MEA), nicht um die Erarbeitung neuer Standards durch die WTO. Unter Wettbewerbsgründen hat eine allgemein gültige Standardsetzung insofern Vorteile, da sie gleiche Ausgangsbedingungen für alle Wettbewerber schafft und die durch die Öffnung des Welthandels verstärkte Gefahr des Ökodumpings reduziert.

Gegner der Verankerung von Umweltstandards in der WTO finden sich nicht nur unter denjenigen, die darin nicht die Korrektur von Fehlfunktionen des Marktes sehen, sondern lediglich nichttarifäre Handelshemmnisse. Insbesondere von Seiten vieler Regierungen und NGO aus dem Süden gibt es große Vorbehalte gegen ein solches Vorgehen. Sie befürchten aufgrund der realen Machtverhältnisse in der WTO, des krassen Ungleichgewichtes zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und der mangelnden Transparenz negative Auswirkungen auf die ökonomischen und Umweltinteressen im Süden, wobei sie sich insbesondere durch das TRIPS-Abkommen bestätigt sehen.

Vor allem aber befürchten nicht nur Regierungen von Entwicklungsländern, dass die Verankerung von Umweltstandards in der WTO den Marktzugang für Produkte besonders aus Entwicklungsländern erschweren und eine WTO-Umweltklausel von den Industrieländern für Wirtschaftsprotektionismus instrumentalisiert würde. Transparenz und Vorkehrungsmaßnahmen gegen den protektionistischen Missbrauch sind daher ebenso geboten wie ein System des fairen Ausgleiches, schon allein um zu verhindern, dass alternativ die Forderung nach Absenkung von Umweltstandards erhoben wird.

#### 3.5.1.2.2 Beschlüsse der WTO-Ministerkonferenz in Doha

Insbesondere aufgrund der nachdrücklichen Verhandlungsposition der EU, unterstützt von Norwegen, der Schweiz und den EU-Beitrittskandidaten, wurden in Doha erstmalig Umweltthemen in die Agenda einer Welthandelsrunde aufgenommen. In Punkt 6 der Ministererklärung wurde grundsätzlich festgestellt, dass das Handelsregime und die Verfolgung von Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung sich gegenseitig unterstützen müssen und insbesondere die Kooperation mit der UNEP bestärkt.[57]

[56] Der vielzitierte Thunfischfall fällt noch in die Zeit des GATT (1947), nicht der WTO und wurde auch nicht von den GATT Contracting Parties verabschiedet. Im Hormonfall hätte die EU durchaus Chancen gehabt, zu gewinnen, wenn sie ihre SPS-Maßnahme auf Art. 5.7 SPS gestützt und eine auf Vorsorge gestützte vorläufige Maßnahme ergriffen hätte.

[57] „6. We strongly reaffirm our commitment to the objective of sustainable development, as stated in the Preamble to the Marrakesh Agreement. We are convinced that the aims of upholding and safeguarding an open and non-discriminatory multilateral trading system, and acting for the protection of the environment and the promotion of sustainable development can and must be mutually supportive. We take note of the efforts by Members to conduct national environmental assessments of trade policies on a voluntary basis. We recognize that under WTO rules no country should be prevented from taking measures for the protection of human, animal or plant life or health, or of the environment at the levels it considers appropriate, subject to the requirement that they are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, and are otherwise in accordance with the provisions of the WTO Agreements. We welcome the WTO's continued cooperation with UNEP and other intergovernmental environmental organizations. We encourage efforts to promote cooperation between the WTO and relevant international environmental and developmental organizations, especially in the lead-up to the World Summit on Sustainable Development to be held in Johannesburg, South Africa, in September 2002“ (WTO 2001a).

Über das Trade Negotiation Committee, das die neue Verhandlungsrunde technisch leiten wird, wurde der bestehende WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt unter Vorsitz der WTO Botschafterin Gabuns ermächtigt, in Sondersitzungen über folgende Aspekte des Themas Handel und Umwelt zu verhandeln:

– Aufnahme von Verhandlungen über das Verhältnis von den existierenden WTO-Regeln und Handelsmaßnahmen in multilateralen Umweltabkommen (MEA). Aufgrund einer US-amerikanischen Intervention allerdings mit der Einschränkung, dass dies nur auf die Staaten ausgedehnt werden dürfe, die Vertragsparteien von MEA seien[58],

– Aufnahme von Verhandlungen über die Gestaltung des regelmäßigen Informationsaustausches zwischen den Sekretariaten der MEA und den WTO-Ausschüssen und der Regelung des Beobachterstatus[59],

– Aufnahme von Verhandlungen über eine bevorzugte Behandlung von Umweltgütern und -dienstleistungen,

– Aufnahme von Verhandlungen zur Reduktion von Fischereisubventionen unter Berücksichtigung von Umweltaspekten.

Weiter wurde festgeschrieben, dass bei Verhandlungen im Rahmen des Abkommens über geistige Eigentumsrechte (TRIPS) die Bestimmungen der Konvention über Biolo-

Verbraucherinnen und Verbraucher und Unternehmen steigen. Ziel muss es deshalb sein, über eine gegenseitige Anerkennung zu einer Harmonisierung von Kriterien, bzw. zu völliger Harmonisierung bestimmter Kennzeichen zu kommen, soweit dies ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist.

Sowohl die Erfordernisse der Harmonisierung von Labels, als auch die Defizite bei der Zusammenarbeit zwischen Import- und Exportländern werfen die Frage nach der Institution auf, die eine solche koordinierende Funktion übernehmen kann. Nach Auffassung der Enquete-Kommission fällt dieser Bereich in die Zuständigkeit der UNEP[66], die sich dann ihrerseits in einen Abstimmungs- und Interessenausgleichsprozess mit der WTO begeben muss.

#### 3.5.1.4.4 Verhältnis Umweltlabels/WTO

Kennzeichen privater Initiativen fallen nicht unter die Anwendung des WTO-Regelwerkes, gegen sie kann also kein Streitschlichtungsverfahren eingeleitet werden.[67]

Staatliche Kennzeichen werden vom Übereinkommen über technische Handelsbarrieren (TBT) erfasst. Es wurde 1979 im Rahmen der Tokio-Runde als *Standards Code* verabschiedet und im Rahmen der Uruguay-Runde erweitert und in „Agreement on Technical Barriers to Trade" (TBT-Übereinkommen) umbenannt. Zweck des TBT-Übereinkommens ist es, nationale technische Vorschriften und Normen (Standards) international zu reglementieren, um ihre mögliche handelsverzerrende Wirkung zu minimieren. Im TBT-Übereinkommen werden die WTO-Mitglieder aufgefordert, soweit es möglich ist, die Einführung oder Anwendung nationaler und internationaler Vorschriften und Standards zu koordinieren. Ein System der gegenseitigen Information und Konsultation ermöglicht einen hohen Grad an Transparenz der einzelstaatlichen Maßnahmen.[68]

In der Uruguay-Runde wurden zudem zwei wichtige Änderungen beschlossen. Erstens wurde in der Präambel festgelegt, dass einzelne Länder zum Zweck des Schutzes des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sowie der Umwelt notwendige Maßnahmen „auf als geeignet erachteter Ebene" ergreifen dürfen. Durch diese Maßnahmen darf es aber nicht zu einer Diskriminierung zwischen Ländern oder einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels kommen (Präambel TBT-Übereinkommen). Zweitens wurden in der Definition von technischen Vorschriften und von Standards auch produktbezogene Prozess und Produktionsmethoden aufgenommen (Anhang 1, Abs. 1 und 2, TBT-Übereinkommen). Inwieweit davon nicht produktbezogene Prozess- und Produktionsmethoden abgedeckt sind, ist jedoch nicht abschließend geklärt. Produktkriterien und produktbezogene Kriterien, die ausschließlich an den Produkteigenschaften anknüpfen, sind im TBT-Übereinkommen als „Normen" (bei freiwilliger Einhaltung) oder als „technische Vorschriften" (bei gesetzlicher Verpflichtung) definiert" (Althammer u. a.: 2001).

Ein offensichtlicher Konflikt zwischen Umweltlabels und WTO-Regeln ergibt sich bei dem Begriff der „Gleichartigkeit" (sog. „Like Products"). Das WTO-Regelwerk und Panel-Entscheidungen erlauben im Grundsatz keine Berücksichtigung von Unterschieden in den Prozess- und Produktionsmethoden, falls das Produktionsergebnis „gleichartig" ist. So muss z. B. Tropenholz gleich behandelt werden, unabhängig davon, ob es aus nachhaltiger oder nicht-nachhaltiger Forstwirtschaft stammt, da das Endprodukt, also das Holz „gleichartig" ist. Handelsbeschränkungen gegen nicht nachhaltig erwirtschaftetes Tropenholz sind lt. WTO-Regelwerk nicht zulässig.[69] In der neuesten WTO-Rechtsprechung (Shrimp/Turtle Case) wird allerdings eine solche Ungleichbehandlung von gleichartigen Produkten erlaubt, wenn es beispielsweise aus Umweltsicht wesentliche Unterschiede in der Herstellung bzw. im Fang der Produkte gibt.

Der Ausschuss für Handel und Umwelt (CTE) hat in Doha den Auftrag erhalten, über Vorschläge bezüglich Umweltlabels zu beraten. Hier ist von Seiten der Bundesregierung über die EU darauf zu achten, dass sich Ökolabels auch auf produktionsprozessbezogenen Inhalte beziehen dürfen, solange sie wahrheitsgetreu und transparent sind und keine Diskriminierung zwischen Anbietern stattfindet.

Grundsätzlich ist jedoch festzuhalten, dass auch im Rahmen des WTO-Regelwerks ökologisch oder sozial bewusstes Verbraucherverhalten möglich ist. Insbesondere im Falle der Freiwilligkeit einer Kennzeichnung, die dazu führt, dass gekennzeichnete Produkte aufgrund des Verbraucherverhaltens einen Marktvorteil erringen, kann keinesfalls von Diskriminierung gesprochen werden. Es ist das Recht der Konsumentinnen und Konsumenten als Marktteilnehmer, dass sie aufgrund dezidiert offener Informationen ihr Marktverhalten entscheiden können. Insofern erscheint es absurd, wenn sich marktwirtschaftlich orientierte Länder gegen eine Kennzeichnung von hormonbehandeltem Rindfleisch oder genmodifizierten Nahrungsmitteln aussprechen.

---

[66] Die Verwendung der derzeitigen Bezeichnung UNEP schließt immer mit ein, dass die Enquete-Kommission empfiehlt, die UNEP nicht in der derzeitigen Form zu belassen, sondern zu stärken und als eigenständige Organisation der UNO auszubauen.

[67] Denkbar wäre lediglich, dass ein betroffenes Land über die WTO, z. B. das Committee on Technical Barriers to Trade, versucht, über die Regierung des Landes, aus dem das Kennzeichen stammt, Einfluss zu nehmen.

[68] Seit Inkrafttreten des TBT-Übereinkommens am 1.1.1995 wurden an den Ausschuss des TBT (Committee on Technical Barriers to Trade (CTBT)) 2 300 Mitteilungen übermittelt, davon enthielten 11 Prozent (d. h. rund 250) Angaben über Umweltschutzmaßnahmen, u. a. ökologische Kennzeichen.

[69] Im Falle Österreich/importiertes Tropenholz aus Asien wurde eine Panel-Entscheidung dadurch vermieden, dass Österreich auf eine Importsteuer verzichtete und die gesetzliche durch eine freiwillige Zertifizierung ersetzt wurde.

#### 3.5.1.5 Empfehlungen der Enquete-Kommission[70]

**Empfehlung 3-25 Integration von Umweltthemen in die Welthandelsrunde**

*Die Enquete-Kommission unterstützt die Haltung der Bundesregierung, Umweltthemen einen wichtigen Anteil an der neuen Welthandelsrunde einzuräumen und empfiehlt, die anlaufenden Verhandlungen intensiv in diesem Sinne im Rahmen des EU-Mandates zu begleiten und gegebenenfalls auf Kompromisse und Kompensationen in anderen Verhandlungsbereichen hinzuwirken.*

*Ergebnis der WTO-Verhandlungen sollten sein:*

- *Eine generelle Einigung, wonach die Durchführung und Befolgung in Kraft getretener MEA durch die Mitgliedstaaten dieser Vereinbarung nicht als Verstoß gegen die Regeln der WTO zu bewerten sind.*
- *Ausbau und Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen WTO und UNEP, insbesondere auch in Streitschlichtungsverfahren. So soll die UNEP bei umweltrelevanten Streitschlichtungsentscheidungen der WTO angehört werden und ein Mitspracherecht erhalten.*
- *Eine Verbesserung der Implementierung von MEA durch WTO-Mitgliedstaaten, z. B. durch Zollsenkungen für Produkte, Umwelttechnologien und -dienstleistungen, die der Umsetzung von MEA dienen.*
- *Eine Verbesserung des Marktzugangs für Produkte aus nachhaltiger Produktion insbesondere aus Entwicklungsländern.*

**Empfehlung 3-26 Verankerung des Vorsorgeprinzips**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt, das Ziel der expliziten Verankerung des Vorsorgeprinzips in allen einschlägigen WTO-Vorschriften international weiter zu verfolgen.*

**Empfehlung 3-27 Strategien zur Internalisierung externer Kosten**

*Die Enquete-Kommission begrüßt den auf EU-Ebene stattfindenden Prozess zur Erarbeitung von Leitlinien für die Internalisierung externer Kosten und empfiehlt seine Beschleunigung. Sie empfiehlt weiterhin, politische Ansätze zur Durchsetzung von Strategien zur Internalisierung externer Kosten auch auf multilateraler Ebene über die EU hinausgehend zu entwickeln.*

**Empfehlung 3-28 Unterrichtungen des Empfängerlandes über den Export im Inland verbotener Güter**

*Die Enquete-Kommission fordert die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass Hersteller und Exporteure verpflichtet werden, das Importland über den beabsichtigten Import der im Inland verbotenen Güter (DPG) zu unterrichten und alle Informationen über die Wirkung des Stoffes, sowie über Gründe des Verbotes im Exportland weiterzugeben. Es muss jedem Land gestattet bleiben, den Import von im eigenen Land verbotenen Gütern zu unterbinden. Die Enquete-Kommission empfiehlt, keine staatlichen Exportbürgschaften für im Inland verbotene Güter zu vergeben.*

**Empfehlung 3-29 Umweltbezogene Verhaltenskodizes und Ökolabels**

*Umweltbezogene Verhaltenskodizes und Ökolabels können und sollen Internationale Vereinbarungen und Standards nicht ersetzen, aber zu einer guten Ergänzung führen, sofern ihre Einhaltung auch überwacht wird. Anzustreben ist, über eine gegenseitige Anerkennung zu einer Harmonisierung von Kriterien bzw. zu völligen Harmonisierung bestimmter Kennzeichen zu kommen, soweit dies ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist. Die koordinierende Rolle sollte hierbei die UNEP übernehmen.*

**Empfehlung 3-30 Erhöhte Kompatibilität der internationalen Ordnungssysteme**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt, bei künftigen internationalen bzw. multilateralen Verhandlungen auf eine größere Kompatibilität der internationalen Ordnungssysteme insbesondere des Welthandels, der Arbeits- und Sozialbeziehungen, der Umwelt sowie der Sicherung der Menschenrechte und des Friedens zu achten. Diese sollen sich gegenseitig ergänzen und unterstützen.*

*Bei Konflikten z. B. zwischen WTO-Regeln und multilateralen Abkommen bzw. internationalen Konventionen zur Durchsetzung von Menschrechten bzw. friedens-, sozialpolitischen und Umweltzielen ist den letzteren Priorität einzuräumen.*

### 3.5.2 Sozialstandards und globale Entwicklung[71]

Die Verwirklichung politischer und sozialer Menschenrechte sowie die Institutionalisierung von Sozial- und Umweltstandards sind unabdingbar für eine weltweite soziale Entwicklung. Umwelt- und Sozialstandards sind eng miteinander verbunden, da Umweltzerstörung bestehende Armut verschärft (und umgekehrt). So sind es in Entwicklungsländern häufig die Ärmsten, die unter lokalen Umweltproblemen wie Trinkwasserknappheit oder Bodendegradation zu leiden haben.

„Umweltstandards“ haben folglich zum Ziel, einen vorsorgenden Umweltschutz und einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen durchzusetzen (Justitia et Pax 2001: 18f.). „Sozialstandards“ ist ein umfassender und allgemeiner Begriff für Standards bei der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen (Arbeitszeit, Lohn, Sozialversicherung etc.) und für Arbeitnehmerrechte.

---

[70] Zu Empfehlung 3-30 vgl. auch das abweichende Minderheitenvotum der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.2.

[71] Vgl. hierzu auch das Minderheitenvotum der FDP-Fraktion in Kapitel 11.2.2.3.3.

Solche Standards können durch völkerrechtliche Verträge gesetzt werden; sie können durch einen rechtsverbindlichen Beschluss, eine Resolution oder Empfehlung internationaler Organisationen entstehen, sowie den Inhalt von Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen oder internationaler Unternehmensverbände bilden. „Sozialstandards" präzisieren und konkretisieren wirtschaftliche und soziale Menschenrechte.

Der Internationale Arbeitsorganisation (ILO) kommt die Aufgabe zu, für eine sozialpolitische Ausrichtung des globalen Wettbewerbs durch universelle soziale Mindeststandards in der Arbeitswelt zu sorgen. Mit der „Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen" vom Juni 1998 sind die Kernarbeitsnormen festgelegt worden. Kernarbeitsnormen (Core Labour Standards) ist der Sammelbegriff für soziale Mindeststandards wie Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungsrecht, Verbot von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Die Enquete-Kommission hat eine Reihe von Gutachten zur Regulierung von Arbeit und Arbeitsbedingungen auf internationaler Ebene vergeben (Bullard 2001, Sautter 2001, Scherrer, Greven 2001) und damit den Sachstand bei der Entwicklung und Anwendung von Sozialstandards untersucht. Diesen Expertisen zufolge wird mit der Durchsetzung von Sozialstandards der Weg zu einer globalen Sozialordnung beschritten. Zudem ermöglichen Sozialstandards eine bessere Verteilung von Wohlfahrtszuwächsen. Unlauterer Wettbewerb insbesondere zwischen Entwicklungsländern, der mit der Nichteinhaltung von Kernarbeitsnormen einhergeht, verhindert langfristige Produktivitätsfortschritte.

Kernarbeitsnormen stellen die Grundbedingungen der Handels- und Investitionsliberalisierung nicht in Frage. Es stellt sich die Frage, ob wirtschaftliche Entwicklung und Expansion der Exportwirtschaft notwendigerweise zur stärkeren Beachtung der Menschenrechte im Allgemeinen und der Kernarbeitsnormen im Besonderen führt. Einige Studien und Beiträge zeigen, dass zwischen anhaltender Handelsliberalisierung und der Anerkennung und Durchsetzung von Kernarbeitsnormen ein eher positiver Zusammenhang existiert (Windfuhr 2001, OECD 1996b, OECD 2000g, Martin 2001). Die Jahresberichte von Amnesty International und des Internationalen Bunds Freier Gewerkschaften vermelden jedoch eine Zunahme an Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen (Amnesty International 2000; ICFTU 2000b).

Der OECD-Ministerrat betonte schon 1998, die Integration grundlegender Arbeitnehmer- und Menschenrechte in das multilaterale Handels- und Investitionsregime sei das fehlende Glied in der Kette zwischen Handelsliberalisierung und gerechter Verteilung ihrer Erträge. Freilich ist nicht zu übersehen, dass gerade in den Entwicklungsländern große Widerstände gegenüber der multilateralen Durchsetzung von Sozialstandards existieren (Singh, Zammit 1999). Hier werden vielfach Hürden für den industriellen Aufholprozess befürchtet. Betont wird auch, dass bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht per Gesetz oder durch internationale Abkommen verordnet werden könnten. Diese ergäben sich vielmehr erst im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung, die wiederum im Rahmen einer internationalen Kooperation vorangebracht werden sollte.

Trotz der in der Literatur vereinzelt unterschiedlichen Betonung und auch differierender Interpretationen empirischer Gegebenheiten ist die Enquete-Kommission der Auffassung, dass die internationale Verankerung und Anwendung von Sozialstandards – insbesondere die Durchsetzung von Mindestnormen im Arbeitsleben – keine inakzeptablen volkswirtschaftlichen Nachteile aus mittel- und langfristiger Sicht mit sich bringt – bei den Kernarbeitsnormen handelt es sich um Mindestnormen qualitativer Natur. Die Anhörungen der Kommission haben gezeigt, dass es gerade für die Entwicklungsländer von Vorteil ist, soziale Schutzrechte zu entwickeln und sie in ihrer Gesetzgebung zu verankern. So kann davon ausgegangen werden, dass die Einhaltung von Kernnormen die langfristige Wirtschaftsleistung aller Länder stärkt (Scherrer, Greven 2000, Martin 2001).

Langfristige Produktivitätsfortschritte in Entwicklungsländern sind notwendig, um das Entwicklungsgefälle zu Industrieländern abbauen zu können. Eine wichtige Rolle beim Ziel der allgemeinen Wohlstandssteigerung und beim Abbau bestehender weltweiter Disparitäten spielt der Zugang und die Nutzung von Wissen und die damit verbundene Notwendigkeit von schulischer Ausbildung und Qualifikation. Die Abschaffung von Kinderarbeit ist folglich sowohl aus Sicht der Menschenwürde als auch hinsichtlich der langfristigen Entwicklungspotenziale eines Landes von höchster Bedeutung (vgl. SPD 1996). Die Beachtung von Sozialstandards trägt zudem zu einer Steigerung der ausländischen Direktinvestitionen im Inland bei, da diese bevorzugt in einem stabilen gesellschaftlichen Umfeld getätigt werden. Auch die Befürchtungen mancher, es werde zu einer fatalen Abwärtsspirale bei den sozialen Bedingungen („Race to the Bottom") kommen, können durch Kernarbeitsnormen verringert werden. Generell verbessert die Einführung von Sozialstandards auch die Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung – und vice versa.

Die Debatte über verbindliche Kernarbeitsnormen, die bislang in der WTO auf deutliche Ablehnung vieler Entwicklungsländern stößt (Windfuhr 2001, Sautter 2001), ist stark auf die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) fokussiert. Parallel hierzu ist die Debatte über Sozialstandards im internationalen Handel intensiviert worden. Hier ist insbesondere die Forderung der internationalen Gewerkschaftsbewegung relevant, eine Sozialklausel in Handelsvereinbarungen zu integrieren und einen WTO-Ausschuss zum Thema „Handel und Kernarbeitsnormen" einzurichten. Die Gewerkschaften und viele Nichtregierungsorganisationen (NGO) sowie kirchliche Vertreter sowohl aus OECD-Ländern als auch aus Entwicklungsländern befürworten eine Berücksichtigung von Kernarbeitsnormen in Handelsvereinbarungen.

Die Deklaration der ILO zu den Kernarbeitsnormen hat den Druck auf die Mitgliedsstaaten verstärkt, die noch nicht alle zu den Kernarbeitsnormen gehörenden Konventionen ratifiziert haben, diese nunmehr zu ratifizieren

und damit verbindlich zu machen (vgl. Enquete-Kommission „Globalisierung“ (2001c: 74ff.). Aufgrund der Langwierigkeit der Ratifizierungsprozesse und der fehlenden Umsetzungsmöglichkeit wird die ILO allein dieser Rolle jedoch nicht gerecht und deshalb als „zahnloser Tiger“ angesehen. Das deshalb kürzlich eingerichtete Globale Forum für soziale Entwicklung muss ein klares politisches Mandat erhalten, um auch handlungsfähig zu werden. Festzustellen ist aber, dass die internationale Anerkennung der Kernarbeitsnormen in den letzten Jahren erheblich gewachsen ist, wie die zunehmende Zahl der Ratifizierungen der ILO-Grundübereinkünfte zeigt. Schließlich erneuerten die Mitgliedsländer der WTO im Punkt Nr. 4 der Abschlusserklärung der ersten Ministerkonferenz der WTO, die im Dezember 1996 in Singapur abgehalten wurde, ihre „Verpflichtung, die international anerkannten Kernarbeitsstandards einzuhalten“ (WTO 2001a). Im Kommuniqué des Weltwirtschaftsgipfels in Köln (1999) erklären die G 8 in analoger Weise:

„Wir verpflichten uns, die wirksame Umsetzung der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen zu fördern. (...) Darüber hinaus betonen wir die Bedeutung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen der WTO und der ILO hinsichtlich der sozialen Dimension der Globalisierung und der Handelsliberalisierung“ (G 8 1999).

#### 3.5.2.1 Handel und Sozialstandards

Grundsätzlich ist zwischen qualitativen und quantitativen Sozialstandards zu unterscheiden. Während die als (qualitative) Kernarbeitsnormen international anerkannten Sozialstandards den Charakter von universellen Menschenrechten besitzen, die für alle Länder unabhängig vom Stand der wirtschaftlichen Entwicklung Gültigkeitsanspruch erheben, umfassen quantitative Sozialstandards beispielsweise Regelungen über Arbeitszeiten, Löhne und Gesundheitsbestimmungen. Zu letzteren zählen u. a. die Vereinbarung über die 48-Stunden-Woche der ILO des Jahres 1919 oder etwa die Existenz von Mindestlöhnen in den USA.

Über die Kernarbeitsnormen hinaus haben sich in einzelnen Weltregionen zum Teil hochentwickelte quantitative Sozialstandards durchsetzen können, die auch grenzüberschreitend Gültigkeit besitzen, wie etwa die „EU Sozialcharta“, die wichtige Rechte der Arbeitnehmer schützt.[72] Auch in der „Charta der Grundrechte“ der Europäischen Union wurden wirtschaftliche und soziale Rechte sowie Prinzipien der Sozialcharta erneut verankert.

Eine vollständige Harmonisierung der Sozialstandards in der Europäischen Union ist jedoch nicht beabsichtigt, da Mitgliedstaaten eigenständig auf ihre eigenen sozialen Probleme reagieren können sollen. Damit es aber im europäischen Binnenmarkt nicht zu einem unlauteren Wettbewerb auf Kosten der sozialen Errungenschaften kommt, legt die Europäische Union qualitative und quantitative Mindeststandards fest, die ein möglichst hohes gemeinsames Schutzniveau für Arbeitnehmer in allen Mitgliedstaaten gewährleisten sollen. Mitgliedstaaten, die umfangreichere Schutzbestimmungen vorsehen, können diese beibehalten.

Die Europäische Union nahm im Jahre 1994 auch eine Sozialklausel in ihr allgemeines Präferenzsystem im Außenhandel (APS) auf. In Anwendung dieser Klausel wurde im Jahre 1997 Burma aus der Liste der begünstigten Entwicklungsländer gestrichen. Die EU hat sich vor der Ministerkonferenz in Seattle dafür eingesetzt, die Kernarbeitsnormen im WTO-Regime zu verankern. Darüber hinaus setzt die EU positive Anreize für Entwicklungsländer, um die Beachtung der Kernarbeitsnormen weltweit voranzubringen.

Das EU-Freihandelsabkommen mit Südafrika sowie die EU-Verhandlungsleitlinien für ein Freihandelsabkommen mit Mercosur nahmen erstmals grundlegende Arbeitsnormen und deren Überwachung in Beziehung zum Freihandel auf. Das neue Cotonou-Abkommen (Freihandelsabkommen der EU mit den AKP-Staaten) vom 23. 6. 2000 verweist sowohl in der Präambel als auch im Artikel 50 auf die Beziehung zwischen Handel und Kernarbeitsnormen. Die Hauptziele des Abkommens sind die Bekämpfung von Armut, eine nachhaltige Entwicklung und die schrittweise Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft, während die AKP-Länder verpflichtet wurden, eine entwicklungspolitische Strategie aufzubauen.

Das im Herbst 2001 revidierte Allgemeine Präferenzsystem der Europäischen Union fördert die Schaffung und Einhaltung der international anerkannten ILO-Konventionen zum Verbot der Zwangsarbeit, zum Verbot der ausbeuterischen Formen der Kinderarbeit, zur Nicht-Diskriminierung am Arbeitsplatz sowie zu den Grundrechten der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit mit zusätzlichen Zollerleichterungen. Gleichzeitig wurde das ILO-Überwachungsverfahren gestärkt. Fällt die Internationale Arbeitsorganisation nach regelmäßiger und systematischer Verletzung von Kernarbeitsnormen die Entscheidung, dass gegen das jeweilige Land Beschwerde eingereicht wird, kann die Europäische Union ein Verfahren zur Zurücknahme der Zollerleichterungen einleiten.

Ein wesentlicher Grund für die Bindung von Sozialstandards an handelspolitische Vereinbarung ist die prinzipiell erhöhte Sanktionsfähigkeit. Der bloße Anreiz der Hilfe und die Sanktion des Reputationsverlustes werden dagegen als unzureichende Instrumente angesehen, um die weltweite Durchsetzung von Sozialstandards zu erreichen. Tatsächliche oder angedrohte handelspolitische Sanktionen gelten als wirksamer, wie die Beendigung des Apartheidregimes in Südafrika gezeigt hat.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Durchsetzung von grundlegenden Sozialstandards und insbesondere von Kernarbeitsnormen in den Entwicklungsländern aus folgenden Gründen wichtig ist:

[72] Dazu gehören das Recht auf freie Berufsausübung und gleiche Behandlung, der Anspruch auf einen Arbeitsvertrag, bezahlten Jahresurlaub und wöchentliche Ruhezeit, das Recht auf ein Mindesteinkommen bei Arbeitslosigkeit und im Rentenalter, die Begrenzung der Wochenarbeitszeit, das Recht auf Information, Mitsprache und Mitwirkung im Betrieb, auf Gesundheits- und Sicherheitsschutz am Arbeitsplatz sowie das Recht auf eine Gewerkschaftsmitgliedschaft.

- Positive Einkommenseffekte für Arbeitnehmer (dies gilt zunächst nur für Arbeitnehmer, die bereits Arbeitsplätze im formalen Sektor innehaben). Hierbei spielen freie und unabhängige Gewerkschaften eine wichtige Rolle.
- Abbau von Kinderarbeit und Zwangsarbeit. Damit wird der Weg für Ausbildung und den Aufbau von Wissen geebnet, was für die langfristige Entwicklung eines Landes unabdingbar ist.
- Tendenzielle Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Situation marginalisierter Gruppen (z. B. Kontraktarbeiter, Kinder, Frauen).
- Stärkung der Gleichbehandlung von Frauen. Dies führt zu einer Stärkung ihrer wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und gesellschaftlichen Stellung.
- Stärkung und Anerkennung der Rolle von Gewerkschaften als Beitrag zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaft.
- Förderung der Bildung eines Rechtsstaates und seiner Institutionen (wobei auch umgekehrt gilt, dass Rechtsstaatlichkeit und funktionierende Institutionen Voraussetzungen für die Durchsetzung bzw. die Akzeptanz von Kernarbeitsnormen sind).
- Vermeidung von unlauterem Wettbewerb zwischen den Entwicklungsländern.
- Menschenrechtsverletzungen können langfristig die Absatzchancen senken, da das Verbraucherverhalten sich zunehmend „fairem Handel“ zuwendet.
- Der Schulbesuch von Mädchen, der durch das Verbot von Kinderarbeit ermöglicht wird, wirkt sich positiv auf die Steuerung des Bevölkerungswachstums in Entwicklungsländern aus.

Grundsätzlich empfiehlt die Enquete-Kommission die Verankerung von Sozialstandards in das System der Welthandelsorganisation (WTO) als wichtiges Instrument, da mit der Durchsetzung von Kernarbeitsnormen im internationalen Handel prinzipiell auch die Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung verbessert werden. Auf lange Sicht kann dies die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität und damit den Lebensstandard erhöhen. Umstritten bleibt jedoch die Art und Weise der Durchsetzung und des Monitorings von Sozialstandards. Dies gilt insbesondere für die Frage einer angemessenen Strategie der Verankerung von sozialen Mindeststandards in Entwicklungsländern und ihre praktische Umsetzung.

Eine Koordinierung der Politik zwischen den internationalen Organisationen ist eine wesentliche Voraussetzung für einen Fortschritt in der Armutsbekämpfung. Es muss eine Strategie entwickelt werden, wie die Beziehung zwischen Handel und entwicklungshemmenden Problemen wie Verschuldung, Seuchen, Armut und Waffenhandel angegangen werden kann. Zudem müssen die Kernarbeitsnormen als Teil der Menschenrechte in allen relevanten internationalen Vertragswerken und Organisationen berücksichtigt werden. Nur eine koordinierte Aktion der internationalen Organisationen wird zu mehr Kohärenz der Politiken für eine soziale Dimension der Weltwirtschaftsordnung führen.

#### 3.5.2.2 Die ILO und ihre Bedeutung bei der Durchsetzung von Kernarbeitsnormen

Die ILO erscheint als das geeignete Gremium für die Feststellung von Kernarbeitsnormen und die Entwicklung weiter gehender Sozialstandards. Erforderlich ist deshalb zunächst die Unterstützung der ILO als der federführenden internationalen Organisation zur Einbindung der Kernarbeitsnormen. Sie muss innerhalb der internationalen Architektur ein stärkeres Gewicht erhalten. Die Möglichkeit, dass die WTO sie schlicht übergeht, muss ausgeschlossen werden. Gerade in Konfliktpunkten und Streitschlichtungsverfahren muss die ILO gehört und berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang geht es insbesondere um folgende Themenbereiche:

- Stärkung der ILO in ihrer Durchsetzungskraft, vor allem im Hinblick auf Kontrolle und Monitoring ihrer Konventionen und einer bisher fehlenden Sanktionsmacht bei schwerwiegenden Verletzungen,
- Unterstützung der ILO bei der konkreten länderspezifischen Umsetzung der Kernarbeitsnormen,
- Einbezug von internationalen Organisationen (insbesondere Weltbank, UNCTAD, IWF, UNDP) und auch der EU, um Sozialstandards in den Politikdialog mit den Entwicklungsländern aufzunehmen und dies mit Ansätzen der Entwicklungspolitik zu verbinden,
- nationale und europäische Entwicklungshilfeprojekte sollen die Umsetzung der Kernarbeitsnormen unterstützen,
- verstärkte Nutzung des § 33 der ILO Satzung, eine Vorkehrung, die heute schon eine Einschaltung der Instrumente relevanter anderer Organisationen (wie der WTO) erlaubt, wenn die eignen Sanktionsmöglichkeiten nicht ausreichen.

Der Enquete-Kommission war es aus Zeitgründen nicht möglich, neben den hier dargestellten Sachverhalten eine Reihe von besonderen Problemen zu erörtern, denen jedoch eine Folge-Enquete besondere Aufmerksamkeit widmen sollte:

- Probleme der Arbeitsmigration,
- Einfluss der extrem hohen Arbeitslosigkeit auf die Möglichkeiten zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen,
- Problem des „monitorings“ angesichts der Vielzahl schon bestehender Indikatoren,
- Einbezug des informellen Sektors (besonders angesichts der überragenden Bedeutung des informellen Sektors in vielen Entwicklungsländern),
- Problem der Sonderwirtschaftszonen (FEZ).

#### 3.5.2.3 Empfehlungen der Enquete-Kommission[73]

**Empfehlung 3-31 Gleichberechtigte Zusammenarbeit der ILO mit anderen internationalen Organisationen und die Umsetzung von Kernarbeitsnormen**

*Die Koordinierung der Politik der internationalen Organisationen untereinander ist eine wesentliche Voraussetzung für einen Fortschritt in der Armutsbekämpfung und kann zu mehr Kohärenz der Politiken für eine soziale Dimension der Weltwirtschaftsordnung führen. Deshalb fordert die Enquete-Kommission die Bundesregierung auf, eine enge Zusammenarbeit der ILO als der federführenden internationalen Organisation bei der Erarbeitung und Umsetzung der Kernarbeitsnormen auf gleichberechtigter Basis mit anderen multilateralen Institutionen (WTO, Weltbank, OECD/DAC) zu fördern und zu unterstützen und darüber hinaus dafür einzutreten, dass die Kernarbeitsnormen als Teil der Menschenrechte in allen relevanten internationalen Vertragswerken und Organisationen berücksichtigt werden.*

**Empfehlung 3-32 Veröffentlichung der Einhaltung und Nichteinhaltung der Kernarbeitsnormen**

*Analog der Veröffentlichungen der Financial Action Task Force on Money Laundring der OECD sollten mit der ILO kooperierende Länder auf einer Positivliste, nicht kooperative Länder auf einer Negativliste hinsichtlich der Einhaltung von Kernarbeitsnormen geführt werden. Bei handelspolitischen Überprüfungen („Trade Policy Reviews") sind Sozialstandards zu integrieren. Nach hartnäckigem und unkooperativem Verbleib auf der Negativliste und nach Ausschöpfung aller Anreizsysteme sollen – wie im Falle Burmas – Sanktionsmaßnahmen ergriffen werden.*

**Empfehlung 3-33 Verankerung von Sozialstandards in das Regelwerk der WTO**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt die Verankerung von Sozialstandards im Regelwerk der WTO, so dass multilateral legitimierte Handelsbeschränkungen ergriffen werden können gegenüber Ländern, die auf der Negativliste der ILO (vgl. Handlungsempfehlung 3-32) stehen.*

**Empfehlung 3-34 Verankerung der ILO-Kernarbeitsnormen in Handelsabkommen**

*Die Enquete-Kommission fordert die Bundesregierung auf zu prüfen, wie die ILO-Kernarbeitsnormen in Handelsabkommen sowie in den Kriterien für Exportkreditbürgschaften für Investitionsprojekte in Entwicklungsländern verankert werden können.*

[73] Zu Empfehlung 3-33 vgl. auch das abweichende Minderheitenvotum der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.2.

### 3.5.3 Verbraucherstandards und Vorsorgeprinzip[74]

Nicht zuletzt durch den BSE-Skandal haben Fragen und Forderungen nach besserem Verbraucherschutz und mehr Verbrauchsinformationen politisch an Bedeutung gewonnen. Mangelnde Transparenz bei der Kennzeichnung von Inhaltsstoffen und über Produktherkunft verunsichern Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihrer Kaufentscheidung. Es wurde deutlich, wie begrenzt ihre Entscheidungsfreiheit durch begrenzte Information ist, auch und gerade, wenn es um ihre Gesundheit geht.

In der Bundesregierung wurden die Zuständigkeiten von Ministerien neu und verbraucherorientiert zugeordnet. Gleichzeitig wurde über die EU der Versuch unternommen, das Vorsorgeprinzip in die neue Welthandelsrunde einzubringen. Der Deutsche Bundestag hat dies mit Mehrheit befürwortet (SPD 2001a). Doch ist das Vorsorgeprinzip in der Ministererklärung von Doha nicht aufgenommen worden, da das Anliegen unter den WTO-Mitgliedern keine Mehrheit gefunden hatte. Vor allem in der Umweltpolitik gibt es bisher Beschlüsse und Gesetzesvorlagen zum Vorsorgeprinzip. Die Erklärung der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio konkretisiert das Vorsorgeprinzip in Artikel 15 der Deklaration. Die Behandlung von Verbraucherschutzstandards in der WTO-Ministerkonferenz beschränkte sich auf die Empfehlung an das Komitee für Handel und Umwelt (CTE), sich mit „Labeling Requirements for Environmental Purposes" zu beschäftigen (WTO 2001a: Ziff. 32; vgl. auch Kapitel 3.6.1 und 8).

#### 3.5.3.1 Verbraucherschutz und Vorsorge

Das Schutzinteresse von Verbraucherinnen und Verbrauchern gilt nicht nur für europäische Staaten oder Industrieländer. In allen Regionen der Welt haben Menschen ein starkes Interesse daran, vor Gesundheitsrisiken durch gefährliche Produkte oder Lebensmittel minderer Qualität, vor betrügerischen Verkaufspraktiken oder ruinösen Geldgeschäften geschützt zu sein. In Deutschland und anderen Industrieländern gibt es unterschiedliche gesetzliche Regelungen zum Schutz von Verbrauchern, so für Wohnen (Mietrecht), Investitionen (Haustürgeschäfte) oder die Qualität privater Bildungsangebote.

Langfristig muss jedoch gesehen werden, dass durch die heute vor allem in Industrieländern verbreiteten Konsummuster und Produktionsweisen die natürlichen Lebensgrundlagen in hohem Maße gefährdet werden (Deutscher Bundestag 1998, Europäische Kommission 2002). Konsequenterweise sollten deshalb im gesamtgesellschaftlichen Zusammenleben Veränderungen in Richtung einer nachhaltigen zukunftsfähigen Entwicklung angestrebt werden, was auch das Verbraucherverhalten einschließt (vgl. Kapitel 7.7.1 und 8).

[74] Vgl. hierzu auch das Minderheitenvotum der FDP-Fraktion in Kapitel 11.2.2.3.4.

#### 3.5.3.1.1 Gesetzesbestimmungen und Handelsübereinkommen zum Verbraucherschutz

In der Europäischen Union ist Mitte Januar 2002 eine neue europäische Richtlinie über die Produktsicherheit (2001/95/EG) in Kraft getreten, mit der die Rücknahmepflicht für Produkte auf zwei Jahre verlängert wurde. Herstellern und Händlern werden weitere Kontroll- und Informationspflichten für die Produkte auferlegt, und auch staatliche Eingriffe bei gefährlichen Waren sind vorgesehen. Diese Richtlinie muss bis Juni 2004 in nationales Recht übernommen werden. Für Deutschland heißt dies, dass das Produktsicherheitsgesetz und das Gerätesicherheitsgesetz geändert werden müssen. Die EU-Richtlinie ist eine Verschärfung der bisher geltenden Richtlinien und berücksichtigt stärker die Sicherheit von Verbrauchern. Es besteht die Pflicht, die Verbraucher zu informieren, damit sie mögliche Gefahren erkennen und vermeiden können. Außerdem müssen die Produkte überwacht und stichprobenartig geprüft werden, nachdem sie im Handel sind, und eventuell nachgerüstet werden. Hier haben die Behörden Eingriffsmöglichkeiten von der Bußgeldverhängung bis zur Anordnung von Warenrückruf oder Handels- und Exportverbot. Bei der neuen Richtlinie über die Produktsicherheit geht es nicht nur um Gebrauchsgegenstände, deren Unbedenklichkeit wichtig ist. Es geht jetzt auch darum, dass Produkte eingeschlossen sind, die Privatpersonen im Rahmen einer gewerblichen Dienstleistung geliefert oder zur Verfügung gestellt werden. Wenn also einem Kunden Gerätschaften zur Eigennutzung überlassen werden, unterliegen nicht nur diese Produkte, sondern auch der Dienstleister der behördlichen Überwachung. Das betrifft z. B. Fitnessclubs, Frisiersalons und Hotels. Außerdem werden Geräte einbezogen, die ursprünglich der gewerblichen Nutzung dienten, aber zunehmend – wie im Heimwerkerbereich – im Alltag von Privatpersonen genutzt werden. Hierunter fallen also professionelle Handwerkerausrüstungen, Farbe oder Pestizide. Die bisher vor allem im Maschinenbereich geltenden europäischen Normen für Produktsicherheit sollen für den gesamten Anwendungsbereich der Richtlinien gelten.

Neu an dieser Richtlinie ist, dass die EU-Kommission einschreiten kann, wenn von einem Produkt ernste Gefahr ausgeht. Dann darf, wenn nicht ausdrücklich eine Ausnahme vorgesehen ist, die betroffene Ware auch nicht mehr ausgeführt werden. Der Export als gefährlich eingestufter Waren in Drittländer ist damit rechtlich unmöglich, selbst dann, wenn das Produkt nach den Regeln des Bestimmungslandes rechtmäßig importiert und gehandelt würde.

Der Deutsche Bundestag hat in der 14. Legislaturperiode die Gesetze zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit (Deutscher Bundestag 2002d), zur Änderung schadensersatzrechtlicher Vorschriften (Deutscher Bundestag 2001a) und das Verbraucherinformationsgesetz (Deutscher Bundestag 2002c) verabschiedet.

Auch wenn Verbraucherschutz auf Seiten der Produktsicherheit von der EU gefördert wird, so steht auf anderen Ebenen der Verbraucherschutz nicht im Vordergrund. Zwar wurde mit dem Aussetzen der Genehmigungsverfahren von den Mitgliedstaaten 1998 vereinbart, dass für gentechnisch veränderte Produkte strengere Zulassungs- und Überwachungskriterien in Kraft treten sollten. Hier sollte auch das Recht der Verbraucherinnen und Verbraucher berücksichtigt werden, selbst zu entscheiden, ob sie gentechnisch veränderte Lebensmittel essen wollen. Die Mitgliedstaaten haben sich allerdings noch nicht auf eine einheitliche Stellungnahme verständigt. Die neuen EU-Richtlinie zu Freisetzung, Anbau und Vermarktung (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2001) wie auch neue Vorschläge für die Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Pflanzen und den daraus hergestellten Produkten sowie für deren Rückverfolgbarkeit durch die Verarbeitungskette liegen inzwischen vor.

Auf der WTO-Ebene gibt es bereits Vereinbarungen zum Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsgefährdung. Diese sind im WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) festgelegt. Weiterhin regelt das WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) den internationalen Umgang mit technischen Regulierungen und Industriestandards. Durch diese WTO-Übereinkommen werden keine eigenen Standards gesetzt, sondern es wird auf die von fachlich kompetenten, internationalen Gremien erarbeiteten Normen verwiesen (z. B. jene der ISO; vgl. Kapitel 3.6.1).

#### 3.5.3.1.2 Handelspolitische Maßnahmen zur Vorsorge

Diese genannten WTO-Übereinkommen ermöglichen es Staaten, die Risiken abzudecken, die von eingeführten Waren ausgehen, deren Produktion und Verarbeitung dem Regelungsbereich des Importstaats entzogen ist. Unter bestimmten Voraussetzungen können aufgrund gesundheitspolitischer oder technischer Vorschriften handelspolitische Maßnahmen ergriffen werden. Um hier keine neuen Handelsbarrieren zu errichten, müssen die staatlichen Maßnahmen gemäß den WTO-Übereinkommen wissenschaftlich begründet, transparent und verhältnismäßig sein, und dürfen nicht zwischen einzelnen Importstaaten diskriminieren. Allerdings dürfte es manchen Entwicklungs- oder Schwellenländern, eventuell sogar Transformationsländern nicht leicht fallen, beabsichtigte importbeschränkende Maßnahmen zu begründen, vor allem, wenn in diesen Ländern keine national vorsorgenden Vorschriften gelten. Deshalb sollte im internationalen Handel selbstverständlich werden, was die beschriebene neue EU-Richtlinie über Produktsicherheit festlegt, nämlich dass Produkte, deren Verkauf oder Herstellung wegen Gefährdung im eigenen Land verboten sind, nicht exportiert werden dürfen.

Im Protokoll über die biologische Sicherheit (Cartagena Protokoll), das Anfang 2000 in Montreal verabschiedet wurde, ist ein Informations- und Entscheidungsverfahren für die Ausfuhr von gentechnisch veränderten Organismen festgelegt. Hier ist das Ausfuhrland verpflichtet, dem Empfängerland alle Informationen zugänglich zu machen, die für eine Sicherheitsbewertung erforderlich sind.

Das Einfuhrland kann die Einfuhr verbieten, wenn plausibel Zweifel an der Sicherheit für Umwelt, biologische Vielfalt und menschliche Gesundheit bestehen. Eine fundierte wissenschaftliche Beweisführung ist, anders als bei den genannten WTO-Abkommen, nicht notwendig, um ein Verbot zu begründen. Es ist Staaten also erlaubt, gemäß Protokoll, aus Vorsorge Importverbote zu verhängen. Allerdings gilt dieses vereinbarte Verfahren nicht, wenn beim Handel mit gentechnisch veränderten Organismen wie z. B. Sojabohnen oder Mais, diese sofort zu Lebens- oder Futtermitteln verarbeitet werden. Auch bei der Ausfuhr solcher Produkte muss keine Information durch das ausführende Land erfolgen, wenn keine Freisetzung der Produkte vorgesehen ist. Das Importland hat in diesem Fall also keine Möglichkeit, aus Vorsorge ein Verbot zu verhängen. Das Ausfuhrland muss jedoch sicherstellen, dass sicherheitsrelevante Informationen und Erkenntnisse zur Verfügung stehen. Diese werden jeweils an eine Clearingstelle gegeben, die auf nationaler Ebene bereits eingerichtet ist oder noch eingerichtet wird. International wird der Prozess in einem Clearinghaus verfolgt.

#### 3.5.3.1.3 Handelspolitische Wirkungen

Verbraucherschutz im Handel kann keine Rücksicht auf den Ursprung einer Ware nehmen, sondern dient dazu, bestimmte Risiken wie Gesundheitsgefahren und Irreführung auszuschalten. Verbraucherschutz kann somit nicht nach Herkunft eines Produktes geteilt werden. Deshalb haben Maßnahmen des Verbraucherschutzes oder auch die Anwendung eines international noch nicht vereinbarten Vorsorgeprinzips handelspolitische Wirkungen. Ziel der genannten WTO-Übereinkommen (SPS- und TBT-Übereinkommen) ist es, vor ungerechtfertigten Handelsbeeinträchtigungen zu schützen. Die geforderten Standards können in der Realität aber auch handelsbeschränkende Wirkung gegenüber Waren aus Entwicklungsländern haben. Denn diese können die nach dem SPS- und TBT-Übereinkommen zulässigen Standards heute häufig nur unter Schwierigkeiten erfüllen. Die Verwendung gesundheitsbeeinträchtigender Chemikalien bei der Textilproduktion oder von im Export-Zielland verbotenen Pflanzenschutzmitteln bei der Nahrungsmittel- oder Blumenproduktion könnte handelsbeschränkende Maßnahmen hervorrufen. Daher stehen etliche Entwicklungsländer der internationalen Standards für den Verbraucherschutz ebenso ablehnend gegenüber wie Sozial- und Umweltstandards. Aus dem Grunde gelten auch hier die an anderen Stellen des Berichts unter den Abschnitten Sozialstandards (vgl. Kapitel 3.5.2), Handel und Umwelt (vgl. Kapitel 3.5.1) und Verhaltenskodizes transnationaler Unternehmen (vgl. Kapitel 3.6) genannten Bedingungen für eine Zusammenarbeit auf internationaler Ebene.

### 3.5.3.2 Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern

Verbraucherinnen und Verbraucher haben ein Interesse an Produkten, die weder ihre Gesundheit noch ihre Sicherheit gefährden. Sie haben aber auch Interesse an Produkten, die mit ihren ethischen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen vereinbar sind. Das bedeutet zum einen, dass die Produkte selbst sicher und nicht gesundheitsgefährdend sein dürfen, und dass zum anderen die Herstellung der Produkte Gefahren für die Verbraucherinnen und Verbraucher ausschließt. Es bedeutet aber auch, dass Käuferinnen und Käufer zunehmend Interesse daran haben, wie die Produkte hergestellt werden. Kurzum: Es wird Wert auf die Einhaltung bestimmter Umwelt- und Sozialstandards und die Einhaltung der Menschenrechte gelegt. Dies gilt nicht nur für Gebrauchsgegenstände. Auch bei Geldanlagen spielen solche Beweggründe zunehmend eine Rolle, z. B. bei der Anlage von Geldern für die private Rentenversorgung (vgl. Kapitel 2.4.5).

#### 3.5.3.2.1 Qualitäts- oder Gütesiegel

Der Sicherheitsaspekt und die entsprechenden Prüfsiegel sind Käuferinnen und Käufern über Jahrzehnte vertraut. Bei Kauf und Gebrauch von Gegenständen für Haushalt und Freizeit wird auf diese Siegel geachtet bzw. diejenigen, die Gegenstände ohne Siegel kaufen, sind sich häufig einer möglichen Gefährdung durch dieses Produkt bewusst. Es gab auf europäischer Ebene eine Untersuchung der Direktion für Gesundheit und Verbraucherschutz, wo bei dem europäischen Siegel für technische Einrichtungen „CE“ festgestellt wurde, dass in allen Mitgliedstaaten eine Großzahl der Kunden das Siegel identifizieren, vor allem auf Elektrogeräten, Spielzeug und Kommunikationstechnologie. Die meisten der befragten Personen gingen davon aus, dass dieses Siegel eine besondere Prüfung kennzeichnet, kannten aber nicht die genaue Bedeutung. Obwohl das CE-Siegel von über 60 Prozent der Befragten auf den Produkten identifiziert wird, beeinflusst dies nur bei drei Prozent immer die Kaufentscheidung. 49 Prozent sagten, dass sie beim Kauf nie darauf achten.

Qualitäts- oder Gütesiegel sind eine Entscheidungshilfe, wenn für die Verbraucherinnen und Verbraucher klar ist, was mit dem Siegel an Informationen verbunden ist. Natürlich wird eine Vielzahl von Gütezeichen eher zur Verwirrung als zur Klarheit von Produktinformationen beitragen. Deshalb ist die Einführung des neuen Biosiegels in der Bundesrepublik ein Schritt zur Einheitlichkeit, Transparenz und Sicherheit für die Kaufentscheidung von Lebensmitteln und anderen Gegenständen. Das Biosiegel erhalten nur Erzeuger und Hersteller, die der EG-Öko-Verordnung gerecht werden und sich vorgeschriebenen Kontrollen unterziehen. Durch den EU-weiten Standard und ein einfaches und unbürokratisches Vergabeverfahren können Erzeuger, Hersteller und Handel sofort einsteigen. Parallel zum Biosiegel dürfen auch die Verbandszeichen der Öko- und Anbauverbände oder Eigenmarken des Handels oder der Hersteller verwendet werden. So können Verbraucher weiterhin schnell die von ihnen bevorzugten Produkte erkennen und erwerben (vgl. Kapitel 3.6.1 und 7.7.1).

Mit der Vorlage des Grünbuchs der Europäischen Kommission „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ (Europäische Kommission 2001c) wird die Einführung eines Gütesiegels für soziale Verantwortung nicht mehr allein von Gewerkschaftsseite oder den Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagen. Über ein solches soziales Gütesiegel

könnten, ähnlich dem genannten Biosiegel, über EU-weiten Standard und ebenso unbürokratische Vergabeverfahren bestehende Initiativen und „Labels“ auf höherer Ebene gebündelt werden.

Eines der ersten Siegel, das nicht technische Sicherheit sondern soziale und gesellschaftliche Werte, nämlich die Produktion von Teppichen ohne Kinderarbeit betraf, war „RUGMARK“. Dieses Siegel für „fairen Handel“ wurde 1994 aus der Arbeit von Menschenrechtsorganisationen in Indien entwickelt und dann durch Entwicklungspolitik unterstützt. Die Differenz aus höheren Verkaufspreisen der Teppiche wurden für den Freikauf von Kindern aus Schuldknechtschaft und für den Schulbesuch der arbeitenden Kinder verwendet (SPD 1996).

Die Herstellung und Beachtung von Produktionsbedingungen ist auch Ziel von Fair-Trade-Gütezeichen. Die Verkaufspreise sind so gestaltet, dass die Produzenten die Preise erhalten, die ihren Lebensunterhalt, einschließlich z. B. des Schulbesuchs ihrer Kinder, sichern können. Gleichzeitig wird über höhere Erzeugerpreise auch eine Verbesserung der sozialen Arbeits- und Infrastruktur angestrebt. Transfair, eine der ersten Fair-Trade-Handelsorganisationen in Deutschland, begann zunächst mit Kaffee, mit zunehmenden Erfolgen bezog Transfair weitere landwirtschaftliche Produkte in sein Sortiment ein. Für die Preise des Endprodukts auf dem europäischen Markt bedeutet dies nur einen geringen Aufschlag.

Wer also Produkte aus ökologischem Landbau oder Produkte ohne Kinderarbeit erwerben möchte, kann sich an den entsprechenden Siegeln orientieren. Wer die Verbesserung der Einkommen der Produzenten unterstützen möchte, wird „fair gehandelte“ Produkte kaufen. Der Erwerb von Produkten mit diesen sozial und/oder ökologisch begründeten Siegeln fördert also die Zielsetzung hinter dem Siegel. Das heißt aber auch: der Erfolg dieser Siegel hängt davon ab, dass die Produkte gekauft werden. Entscheidungen gründen sich also nicht alleine auf Produkt- und Siegelkenntnis, sondern – vor allem bei Entscheidungen durch öffentliche Auftraggeber oder Unternehmen, Gesellschaften, Vereine etc. – auch auf den Willen, die Zielsetzung zu unterstützen. Hier gibt es parlamentarische Initiativen, den Import von landwirtschaftlichen fair-trade-Produkten aus Entwicklungsländern zu fördern und im öffentlichen Beschaffungswesen Fair-Trade-Produkte zu bevorzugen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2002; seit Jahren werden auf Beschluss des Bundestages in seinen gastronomischen Einrichtungen Fair-Trade-Produkte angeboten), was über Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage (Informationskampagnen, bessere Vermarktungsstrukturen) und eine entsprechende Änderung der EU-Beschaffungsrichtlinie für die öffentliche Hand erreicht werden kann.

#### 3.5.3.2.2 Soziale und ökologische Verhaltenskodizes von Unternehmen

Transparenz für Verbraucherentscheidungen herzustellen, beabsichtigen auch Organisationen wie Clean Clothes Campaign. Hier werden jedoch die Arbeitsbedingungen z. B. in Zulieferbetrieben für Kleidungs- und Sportartikelhersteller bekannter Markennamen untersucht und öffentlich gemacht. Unter anderem wird als Fallbeispiel berichtet, wie in den Nähwerkstätten vor allem junge Frauen und meist noch minderjährige Mädchen unter menschenunwürdigen Bedingungen zu Löhnen unter Existenzniveau mit ständigen Gewalt- und Vergewaltigungsdrohungen bis zu zwölf Stunden am Tag arbeiten. Selbst wenn es im jeweiligen Land Arbeitnehmer- und Organisationsrechte gäbe, werden diese von Seiten der Zulieferunternehmen mit Kündigungsdrohungen o. ä. unterlaufen. Ein im Verhältnis ebenfalls geringer Preisaufschlag auf die Produkte könnte nach Ansicht dieser Organisationen die Bezahlung und die Arbeitsbedingungen in den tausenden von Zulieferbetrieben für internationale Konzerne oder transnationale Unternehmen wesentlich verbessern. Da Arbeitsbedingungen wie die beispielhaft genannten offenbar nicht Einzelfälle sind, ist ein Ziel der Arbeit dieser Organisationen, auf die Vereinbarung und Einhaltung von sozial und ökologisch orientierten Verhaltenskodizes durch die internationalen Konzerne und transnationalen Unternehmen hinzuwirken. Verbraucherinnen und Verbraucher tendieren nach solchen Informationen über negative Produktionsbedingungen eher dazu, sich gegen den Kauf zu entscheiden. Gerade Hersteller von Mode- oder Sportartikeln bzw. von stark nachgefragten Produkten achten hier zunehmend auf ihr Image (vgl. Kapitel 3.6 und 10.3.4).

Im Gegensatz zur Kaufentscheidung aufgrund von Güte- und Qualitätssiegeln führt „Naming and Shaming“ wie bei der Information über Arbeitsbedingungen in Zulieferbetrieben eher zum Kaufverzicht oder Boykott. Dies kann in Konsequenz jedoch auch negative Wirkungen für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben. Denn wenn sich die ‚angeprangerten‘ Unternehmen entschließen, sich von dem Zulieferbetrieb aufgrund eingegangener Verpflichtungen im Rahmen von Verhaltenskodizes zu trennen, gibt es für viele Menschen keine Arbeit mehr. Die Erfahrung hat gezeigt, dass an anderer Stelle neue Zulieferbetriebe eingerichtet werden, die unter ebenso schlechten Bedingungen produzieren. Deshalb empfehlen Nichtregierungsorganisationen den Kundinnen und Kunden der transnationalen Unternehmen inzwischen, auch nicht einfach nur die Produkte zu boykottieren. Es werden öffentlich Adressen bekannt gemacht, um mit persönlichen Schreiben an die Unternehmen zu fordern, dass vereinbarte soziale und ökologische Kodizes eingehalten werden, ohne dass die Lieferverträge gekündigt werden.

#### 3.5.3.3 Bewusstes Verbraucherverhalten

Für bewusste Verbraucherentscheidungen ist Transparenz über Inhalt und Herstellung der Produkte ebenso notwendig wie Kenntnis über die Wirkung von Kaufentscheidungen. Sinnvoll und von vielen gesellschaftlichen Organisationen empfohlen ist hier eine Stärkung verbraucherpolitischer Instrumente zur Förderung eines aufgeklärten Verbraucherverhaltens. Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten durch Gütesiegel und Informationskampagnen von Organisationen der Zivilgesellschaft Entscheidungshilfen für den Kauf von Produkten. Allerdings reichen diese Informationen noch nicht, um im Handel Verbraucherschutz einschließlich Gesundheitsschutz, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz oder das Vorsorgeprinzip zu gewährleisten. Zum einen gibt es zu wenig abgesicherte Siegel, die für Verbraucher die Qualitätssicherung und die Herstellung nach sozialen, öko-

logischen und ethischen Kriterien verlässlich anzeigen. Zum anderen fehlt – auch staatlicherseits – eine Verpflichtung der Hersteller, Inhaltsstoffe und Herkunft der Produkte zu erklären. Dies ist in der erwähnten EU-Richtlinie zur Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit (für gentechnisch veränderte Produkte) vorgesehen (vgl. Kapitel 7.7.1).

Verbraucherverhalten wird zunehmend ernst genommen und berücksichtigt. Doch wie weit können Verbraucher Entscheidungen von Unternehmen oder politischen Gremien beeinflussen? Und wieweit berücksichtigen Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihren Entscheidungen auch über den naheliegenden Verbraucherschutz hinausgehende Kriterien? Welche Wirkung hätte hier die ernsthafte Umsetzung der (Lokalen) Agenda 21? (Vgl. Kapitel 8). Eine nachprüfbare Antwort kann an dieser Stelle aufgrund fehlender Informationen nicht gegeben werden. Es ist möglich, dass die beschriebene Käuferorientierung an Umwelt- und Sozialkennzeichnungen der Beginn einer aus übergeordneten Gründen gewünschten und als notwendig erachteten Veränderung des Verbraucherverhaltens in Richtung eines nachhaltigen Konsumverhaltens ist (vgl. Kapitel 7.7.1).

## 3.6 Verhaltenskodizes transnationaler Unternehmen[75]

### 3.6.1 Die Bedeutung von Verhaltenskodizes in der Globalisierung

Während sich Unternehmen im nationalstaatlichen Kontext im Rahmen von definierten und verbindlichen sozialen, ökologischen und ökonomischen Regeln bewegen, ist dies im internationalen Kontext nicht im selben Maße der Fall. Dies führt zum einen dazu, dass Unternehmen durch Aktivitäten außerhalb des Herkunftslandes, etwa Outsourcing und die Verlagerung von Zulieferung und Produktion in andere Länder, zu geringer internalisierten sozialen und ökologischen Kosten produzieren können. Zum anderen führt die Internationalisierung der Produktion zu größerer Intransparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher bezüglich der Produktionsbedingungen von am Markt vorhandenen Gütern.

Verhaltenskodizes für Unternehmen sind eine derzeit viel diskutierte Möglichkeit, im Rahmen der Selbstverpflichtung der Industrie, soziale und ökologische Fortschritte zu erzielen und im gleichen Moment eine weitere ökonomische Entwicklung zu gewährleisten. Ein Hauptstreitpunkt zwischen Unternehmen auf der einen und Gewerkschaften und NGO auf der anderen Seite ist die Frage des Grades der Verbindlichkeit und der Ausgestaltung der Überprüfung.

Ein zentrales Motiv für das Zustandekommen von marktgesteuerten Implementierungsprozessen ist insbesondere der unmittelbare Druck der Öffentlichkeit auf Unternehmen, wie auch die indirekte Wirkung ihres öffentlichen Erscheinungsbildes (Public Performance). Die vor allem in Industrien mit komplexen Zulieferketten und dem Handel diskutierten *Codes of Conduct,* die im Mittelpunkt der aktuellen Debatte stehen, kamen Mitte der 90er Jahre aus den USA nach Europa. In den USA hatten Menschenrechtsaktivisten und Konsumentennetzwerke die großen Handelshäuser durch Berichte über Verletzungen von grundlegenden Rechten von Arbeitern und Arbeiterinnen bei deren Zulieferfirmen unter Druck gesetzt.

Die Social Accountability Initiative aus New York geht davon aus, dass mittlerweile weltweit 500 Kodizes existieren. Eine Untersuchung der ILO von 215 Kodizes aus dem Jahr 1998 weist folgendes aus: Von 215 beinhalten oder thematisieren: 66 Prozent keine Diskriminierung; 45 Prozent das Verbot von Kinderarbeit; 25 Prozent das Verbot von Zwangsarbeit; 15 Prozent das Recht auf Organisationsfreiheit; 40 Prozent die Zahlung von Mindestlöhnen; 75 Prozent Gewährleistung von Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Arbeitszeiten, soziale Sicherheit/Arbeitsverträge, ökologische Standards (ILO 1998c: 21ff.).

Eine OECD-Erhebung von 182 Kodizes aus dem Jahr 1999 unterscheidet zwischen vier verschiedenen Kodextypen: a) faires Geschäftsgebaren; b) Einhaltung der geltenden Gesetze, c) faire Arbeitsbedingungen und d) Umweltverträglichkeit. Faire Arbeitsbedingungen und Arbeiterrechte sind das häufigste Kriterium (Köpke 2000: 5)

Der Begriff *Codes of Conduct* bezeichnet im ursprünglichen Sinn vor allem unilaterale Selbstverpflichtungen von Unternehmen in Branchen mit langen Zulieferketten mit zumeist in Entwicklungsländer ausgelagerten lohnintensiven Fertigungsbereichen. Selbstverpflichtungen gewinnen allerdings auch zunehmend in hochtechnisierten Sektoren und rohstoffausbeutenden Industrien an Bedeutung. Dazu gehört die Automobilindustrie, die Chemieindustrie, der Bergbau sowie die Gas- und Ölindustrie. In diesen Branchen betreffen Selbstverpflichtungen vorwiegend das globale Gesamtverhalten, das Personalmanagement innerhalb des Konzerns und seiner Tochterunternehmen, wie auch auf die externen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit, v. a. die Umweltauswirkungen.

Im Gegensatz zu nationalen gesetzlichen Verpflichtungen sind Verhaltenskodizes *(Codes of Conduct)* von transnationalen Unternehmen freiwillige, präventive oder reaktive Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen, ökologischen und ökonomischen Performance von Unternehmen bzw. ihres Gesamtverhaltens in der Gesellschaft („good citizenship). Vielfach versuchen Unternehmen, durch die freiwillige Selbstverpflichtung ordnungsrechtliche Maßnahmen gerade auch in den Stammländern der Transnationalen Unternehmen abzuwehren. *Codes of Conduct* sind völkerrechtlich gesehen weiche Regelungsmechanismen und werden damit zum sogenannten ‚Soft Law' gezählt.[76] Die in Kodizes festgelegten Normen können im Rahmen von Qualitätssicherung und Einkaufspolitik allerdings Verbindlichkeit erlangen, z. B. sofern *Codes of Conduct* Bestandteil der Vertragsbedingungen sind, die zwischen Vermarktern und Zulieferern ausgehandelt werden.

Die Wirkung von Kodizes ist umso höher, je mehr Unternehmen diese als Instrument akzeptieren und anwenden,

[75] Der wissenschaftliche Input zu diesem Kapitel stammt in Teilen von Köpke (2000).

[76] Vgl. Kap. 10.3.4.

je transparenter der jeweilige Kodex bzw. seine Umsetzung ist und je mehr sie in der Produktionskette eingehalten werden

Es ist wohl empfehlenswert, *Codes of Conduct* nicht für die gesamte Wirtschaft, sondern eher für einzelne Branchen zu entwickeln (wobei jedoch gewisse Mindeststandards – wie z. B. im Bereich von Sozialstandards die Kernarbeitsnormen – als Grundlage nicht in Frage gestellt werden dürften). Dann ist es leichter, auf spezielle Gefahren, Risiken und Möglichkeiten einzugehen, die Verhaltenskodizes können effektiver wirken. Die Anwendung von Kodizes sollten auch ausreichend flexibel formuliert werden, um verschiedene Situationen in verschiedenen Ländern erfassen zu können.

### 3.6.2 Zentrale Unterscheidungsmerkmale wichtiger Kodizes

Bei *Codes of Conduct* handelt es sich um ethische Leitsätze, in denen Normen für ethisches Management, Sozial- und Umweltverhalten festgelegt sein können. Im Gegensatz zu gesetzlichen Verpflichtungen sind Codes of Conduct selbstverpflichtende bzw. freiwillige Leitlinien im Sinne der sogenannten *Corporate Social Responsibility* (CSR). Der Begriff der Freiwilligkeit kann in diesem Kontext allerdings missverständlich sein: Das Vorhandensein von *Codes of Conduct* und insbesondere ihre konkrete Implementierung und Überwachung ist mittlerweile in einigen Branchen de facto ein Marktausschlusskriterium für Zulieferer.[77] Unternehmensgruppen und -verbände setzen dabei Rahmennormen, die sich an Praktiken pro-aktiver Unternehmen orientieren.[78] Dritte Akteure, wie NGO und Gewerkschaften, versuchen gleichzeitig, an der Umsetzung unternehmensbezogener Kodizes beteiligt zu werden (z. B. *Rahmenabkommen* zwischen Unternehmen und Gewerkschaften) oder entwickeln eigene Standards (z. B. *Clean Clothes Campaign*), die einerseits eine indirekte Wirkung auf den Inhalt und die Formulierung von Unternehmenskodizes haben (benchmarking), andererseits Modellnormen für die Praxis entwickeln (Basiskodex der CCC), die bislang jedoch nur von wenigen europäischen Unternehmen im Rahmen von Pilotverfahren angenommen wurden (multilaterale Standards).

Im Bereich der Sozialstandards gilt die *Declaration on Fundamental Rights at Work* der ILO von 1998 als ein wichtiger Punkt der Rahmensetzung auch für freiwillige Leitlinien. In Folge dieser ILO-Erklärung lässt sich feststellen, dass die meisten Selbstverpflichtungen deutscher Unternehmen, die sich auf Unternehmenspraxen beziehen, mittlerweile die Kernarbeitsnormen enthalten.

Ein weiterer Maßstab sind die bereits im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung“ (2001c: 80) angesprochenen *Leitsätze für multinationale Unternehmen der OECD,* deren Umsetzung in Deutschland durch die Einrichtung der ‚Nationalen Kontaktstelle’ (National Contact Point) beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unterstützt wird. Ein sog. Beirat aus NGO, Arbeitgebern, Gewerkschaften und Ministerien hat im Januar 2002 seine Arbeit aufgenommen und erhöht die Verbindlichkeit der Leitlinien.

Demgegenüber lehnt sich der *UN Global Compact* explizit an das Prinzip der Selbstverpflichtung und Reporting-Initiativen an. Unternehmen legen in öffentlich zugänglichen Berichten dar, wie sie zur Einhaltung der UN-Übereinkunft beitragen. Diese Konzeption bezieht sich auf existierende Reporting-Initiativen, die einerseits Selbstverpflichtungen zu unterschiedlichen Themen (z. B. auch Transparenz/Korruption, ethische Managementmaßstäbe) enthalten und insofern weiter gefasst sind als Normenkataloge zu Sozialstandards, andererseits jedoch weder ein institutionalisiertes Monitoring im eigentlichen Sinne vorsehen, noch eine Verifizierung durch Dritte. Unternehmen, die ausschließlich auf Reporting setzen, haben in der Regel keine komplexen Zulieferketten und stehen weniger unter unmittelbaren öffentlichen Druck im Bereich der Arbeitsrechtsverletzungen, sondern eher im Bereich der Debatte um Umweltstandards – insbesondere in der Chemieindustrie (siehe beispielsweise *Responsible Care* der Chemischen Industrie).

Die Wechselwirkung von öffentlichem Druck, öffentlicher Einflussnahme und Benchmarking auf der einen und die Formulierung und Implementierung von Standards und Monitoringsystemen auf der anderen Seite mündet gegenwärtig in eine Reihe von Dialogprozessen über Monitoringverfahren. Dazu gehört der deutsche ‚Runde Tisch Verhaltenskodizes’. Diese Debatte konzentriert sich vor allem auf Branchen mit komplexen Zulieferketten. Die Auseinandersetzung um diese Standards wurde in Deutschland von Anfang an pragmatischer geführt als in den USA. Die großen deutschen Handelshäuser sehen sich bis heute jedoch nicht veranlasst, Konsumenten- und Arbeitsrechtsnetzwerke an der Einführung und Überprüfung von *Codes of Conduct* zu beteiligen und haben mittlerweile gleichzeitig weitreichende Prüfungsverfahren entwickelt. Dabei geht es vor allem um die Integration von Sozialstandards in umfassende Qualitätsmanagementsysteme, die vor allem die Hauptlieferanten einbeziehen. Zu diesen Unternehmen gehören der Otto Versand, Deichmann, C&A und die Karstadt Quelle AG.

In ähnlicher Weise initiierte das BMU einen nationalen Dialogprozess, in dem gemeinsam mit anderen Ressorts, Wirtschafsverbänden, Unternehmen, Gewerkschaften sowie Umwelt-, Verbraucher- und Entwicklungsverbänden konkrete praxisbezogene Grundsätze für eine stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Auslandsdirektinvestitionen entwickelt werden.

Bei der Vereinbarung von Verhaltensregeln zwischen Berufssekretariaten (sektorale oder branchenspezifische Weltgewerkschaftsorganisationen), nationalen Gewerkschaftsgliederungen und multinationalen Unternehmen geht es in erster Linie um Direktinvestitionen bzw. um

---

[77] Dies läuft in der Regel nicht über Vertragskündigungen, sondern über das Ausbleiben einer neuen Order.

[78] Dazu gehören bspw. die Beschaffungsregeln der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels bezüglich der Praktiken von Unternehmen wie die Otto Gruppe, aber auch die Ansätze der Internationalen Handelskammer ICC.

Tochterunternehmen und erst in zweiter Linie um Zulieferer und Subzulieferer. Die Berufsekretariate wollen über Rahmenvereinbarungen auf Grundlage von Verhaltensregeln den gewerkschaftlichen Zugriff auf die Aushandlung von externen Sozialstandards verbessern, ohne dabei lokale kollektivvertragliche Vereinbarungen zu ersetzen. Rahmenabkommen sollen vor allem die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen fördern, insbesondere jedoch die Gewerkschaftsfreiheit. Im Gegensatz zur Debatte um die Überwachung der Sozialstandards von multinationalen Unternehmen oder multilateraler *Codes of Conduct* geht es Gewerkschaften nicht darum, selbst komplexe Überwachungssysteme zu entwickeln: Auch bei Rahmenabkommen wird das Prüfverfahren in der Regel von kommerziellen Wirtschaftsprüfern oder internen Abteilungen des Unternehmens durchgeführt. Gemeinsame Kommissionen, die aus Vertreterinnen und Vertretern des betreffenden Berufsekretariats und/oder Vertreterinnen oder Vertretern von nationalen Gewerkschaften – gewerkschaftliche Aufsichtsratsmitglieder – bestehen, haben das Recht, Beschwerden der beteiligten Parteien vorzubringen. In der Regel werden halbjährliche oder jährliche gemeinsame Berichte erstellt und Verbesserungsmaßnahmen beraten.

### 3.6.3 Instrumente zur Implementierung und Überwachung von Verhaltenskodizes

In den 90er Jahren entwickelte sich eine intensive Debatte um ‚Selbstregulierung' hinsichtlich der Anwendung und Überprüfung von Sozial- und Umweltstandards, was in diesem Sektor zu einer Vielzahl von konkreten Monitoring- und Auditierungsverfahren geführt hat, unabhängig davon, ob diese Standards (festgelegt in sogenannten Verhaltenskodizes) unilateral oder multilateral implementiert werden. In anderen Sektoren der Wirtschaft, in denen es bei transnationalen Aktivitäten vorwiegend um Direktinvestitionen geht – wie bspw. in der Chemischen Industrie –, wird demgegenüber vorwiegend auf freiwillige Berichtssysteme gesetzt. Die öffentliche Debatte zum Thema Sozialstandards konzentriert sich bisher jedoch vor allem auf das Problem der Arbeitsbedingungen in den Zulieferketten, wozu seitens von Unternehmen, NGO und Gewerkschaften bereits vielfältige konkrete Implementierungserfahrungen vorliegen, auf die sich die Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission insbesondere beziehen.

Sofern Implementierungs- und Überwachungsverfahren für *Codes of Conduct* vorgesehen sind, konzentriert sich die Stakeholderdebatte auf eine transparente und partizipative Umsetzung. Transparenz und Partizipation meint vor allem Verifizierung des von Unternehmen durchgeführten Monitorings durch dritte Akteure. In kodexsensiblen Branchen mit komplexen Zulieferketten handelt es sich bei der Verletzung von Mindeststandards um ein systematisches Problem und nicht um Einzelfälle. Dies erkennen deutsche Unternehmen, die an Monitoringverfahren arbeiten, explizit an.

Trotz aller Bemühungen um die Entwicklung nachhaltiger Implementierung und Überwachung bestehen weiterhin Probleme bei der Umsetzung von *Codes of Conduct,* die in ‚Umwelt- und Sozialberichten' von Unternehmen dargelegt werden, wie auch in den zahlreichen öffentlich zugänglichen Berichten über Verstöße gegen Kernarbeitsnormen der ILO, dem ‚Internationalen Bund Freier Gewerkschaften' (IBFG) und einigen international anerkannten NGO-Netzwerken. Im Kontext der Annäherung an die Problematik sind die konkreten Instrumente zur Überwachung von *Codes of Conduct* begrifflich zu unterscheiden. In der Regel werden dabei die anglo-amerikanischen Begriffe verwendet.

Implementierung im Unternehmen setzt voraus, dass die Kodizes in der Strategie des Unternehmens verankert sind. Dementsprechend müssen sie in die Management-Praxis umgesetzt werden. Sinnvoll sind Berichte über die Einhaltung der Kodizes, wie dies in vielen TNC bereits im Rahmen der Sozial- oder anderer Reports geschieht.

Kasten 3-2

**Definitionen**

**Reporting**

Berichtswesen über alle Aktivitäten transnationaler Unternehmen basieren in der Regel auf Mitarbeiterbefragungen. Die von Unternehmen eingerichteten Abteilungen verwenden dabei unterschiedliche Befragungs- und Auswertungsstandards. Ein Berichtswesen als Reporting dient der öffentlichen Außendarstellung der Situation der Anwendung eines Kodex, wie auch dem Dialog der Mitarbeiter in Stamm- und Tochterunternehmen zur Identifizierung und Bewältigung von Problemen und damit deren Beseitigung bzw. Verringerung. Eine systematische Verifizierung ist bei Reportings von vornherein nicht vorgesehen. Ein Beispiel für das Reporting von Codes of Conducts ist die Nachhaltigkeitsberichterstattung der BASF AG. Hier wurden 2001 zum ersten Mal Berichte veröffentlicht, die alle drei Aspekte der Nachhaltigkeit abdeckten: die ökologische, soziale und ökonomische Dimension. Die Mitarbeiter der BASF AG werden über ein spezielles Training-Programm mit den verbindlichen Verhaltenskodizes vertraut gemacht und haben die Möglichkeit, bei rechtlich zweifelhaften Vorgängen ihre

noch Kasten 3-2

Bedenken auch extern über eine unabhängige Anwaltskanzlei vertraulich mitzuteilen. Die Einhaltung der Kodizes wird durch die interne Konzernrevision regelmäßig überprüft.[79]

**Audits/Auditing**

Im Kontext von Codes of Conduct werden Audits wie bei Qualitätsprüfungen angewandt oder sogar mit diesen unmittelbar verknüpft. Audits werden von internen Abteilungen und von externen Wirtschaftsprüfern/Auditgesellschaften anhand von Checklisten (Manuals) durchgeführt. Es geht in beiden Fällen (Qualitätsprüfungen, Sozial- und Umweltaudits) um eine Standardisierung von Beobachtungen bzw. um die Festlegung, wer wie zu befragen ist und welche weiteren Eindrücke aus einem Betriebsbesuch mitgenommen werden können, die z. T. aus dem Arbeits- und Gesundheitsschutzbereich bekannt sind. Ein wichtiger Bestandteil von Audits sind die Überprüfungen der Lohnbuchhaltung hinsichtlich ordnungsgemäßer Abführung der Sozial- und Rentenversicherungsbeiträge, der ordnungsgemäßen Entlohnung nach Grundlohn, Stücklohn und geleisteten Überstunden. Dabei werden bei Beschwerden Abrechnungen der Beschäftigten mit den Daten der Lohnbuchhaltung verglichen. Audits sind z. B. auf den Gebieten des Umweltschutzes und der Qualitätssicherheit weit verbreitet und standardisiert. Audits können Teil eines Monitoring sein und liefern die Datenbasis einer Betriebs- oder Unternehmenszertifizierung/Gesamtbewertung eines Betriebes. Audits sind angekündigte Maßnahmen. Gerade KMU haben jedoch Schwierigkeiten, kostenintensive Audits durchzuführen. Hier ist eine staatliche Unterstützung zur Implementierung und Verifizierung notwendig.

**Zertifizierung**

Audits im Zusammenhang einer Implementierung von Codes of Conduct und Qualitätsmanagement haben in der Regel als Ziel eine Zertifizierung. Die Standards und Prozesse (Agenda), die zu einer Zertifizierung führen, müssen von den beteiligten Vertragspartnern eines Zertifizierungssystems anerkannt sein. Bei Verstößen oder aufgrund von öffentlich bekannt gewordenen Problemen kann eine Zertifizierung theoretisch rückgängig gemacht werden. In der Praxis kommt dies bislang so gut wie nicht vor, weil die enorme Vielzahl der Zulieferer von TNC nicht alle zertifiziert werden können. Zertifizierungen zu Codes of Conduct vergeben in der Regel Unternehmen (bei unilateralen Systemen) oder in Multistakeholdersystemen und externen Systemen akkreditierte Wirtschaftsprüfungsgesellschaften selbst oder eine dafür bestimmte übergeordnete Instanz.

**Corrective Action Plans**

Dem Ergebnis der Auditbewertung kann eine Zertifizierung nach einem Kodex folgen, sofern die darin festgelegten Standards und Indikatoren erfüllt werden. Andernfalls kann mit dem auditierten Zulieferer ein Plan zur Behebung der Beanstandungen entwickelt werden. Nach einem vorher definierten Zeitplan kann dann zur Überprüfung des *Corrective Action Plans* eine neue Runde von sogenannten Re-Audits erfolgen, die die Implementierung des Kodex feststellen kann oder ggf. auch nicht. Eine Nichtzertifizierung in einem zeitlich festgelegten Rahmen kann zur Stornierung der Lieferbeziehungen führen.

**Monitoring**

Monitoring (Überwachung) ist ein **Gesamtprozess,** sofern es sich tatsächlich um ein Überwachungsverfahren im engeren Sinn handelt. Die Beobachtung dieses Gesamtprozess ist weitaus mehr als ein Auditing in einem oder mehreren Betrieben oder ein Zertifizierungsprozess. Monitoring kann auch als *'Monitoring des Monitorings'* verstanden werden oder im Sinne einer permanenten Beobachtungen der Gesamtsituation der Arbeitsbedingungen in verschiedenen Betrieben nach extern festgelegten Indikatoren. Letzteres führen bspw. lokale Arbeitrechtsorganisationen in einigen Ländern durch.

**Independent Monitoring**

Ein unabhängiges Monitoring im ursprünglichen Sinn bezog sich auf Labour Rights Organisationen aus der so genannten 'Zivilgesellschaft' in Zentralamerika. Diese führen unabhängig von Unternehmen, kommerziellen Rechnungsprüfungsfirmen und Gewerkschaften auf der Basis von Kodizes unmittelbare Beobachtungen und Prüfungen nach den von ihnen in der Regel selbst entwickelten *Terms of Reference* durch.

Independent Monitoring ist die zentrale Forderung von Arbeits- und KonsumentInnen-Netzwerken gegenüber TNC. In der Praxis finden sich jedoch wenige Beispiele für Independent Monitoring.

[79] Vgl. hierzu die Veröffentlichungen der BASF AG im Rahmen des „Sustainability Report 2000" (Jahresbericht 2000; Umwelt, Sicherheit, Gesundheit 2000 und Gesellschaftliche Verantwortung 2000) und den Jahresbericht 2001, abrufbar im Internet unter http://www.basf.de.

noch Kasten 3-2

**Verifizierung**

Bei der Verifizierung wird eine externe Überprüfung von Berichten (Bestätigung oder Falsifizierung) vorgenommen, die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder kommerzielle Auditfirmen auf Grundlage eines Kodex vorab durchgeführt haben. Diese Praxis ist Teil der Pilotprojekte der Clean Clothes Campaign zum ‚Independent Monitoring', an denen NGO und Gewerkschaften teilnehmen. Es handelt sich dabei um Befragungsstandards, die sich im methodischen Ansatz von dem kommerzieller Rechnungsprüfer unterscheiden und in der Regel um Spotchecks, um unangekündigte Betriebsbesuche sowie um die Aufnahme von Beschwerden oder externen Informationen (Verifizierung ist die Voraussetzung für eine Zertifizierung, muss jedoch nicht zu einer solchen führen).

### 3.6.4 Der Runde Tisch Verhaltenskodizes und Sozialstandards im Rahmen von Private Public Partnership

Im Kontext der Monitoringverfahren von Unternehmen am deutschen Markt sind vor allem zwei Ansätze hervorzuheben, die im Zusammenhang zu sehen sind: a.) der 'Runde Tisch Verhaltenskodizes' (seit Januar 2001) und b.) die Pilotprojekte zur Einführung von Sozialstandards im Rahmen des Programms PPP (Private Public Partnership) des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) in Kooperation zwischen Wirtschaft und öffentlicher Hand.

Dabei besteht zwischen dem Projekt des 'Runden Tisches' und den Sozialstandardprojekten im Rahmen des PPP kein unmittelbarer formaler Zusammenhang. Allerdings kann ein Konsens der Akteurinnen und Akteure des 'Runden Tisches' dem BMZ Projekte wohlwollend empfehlen, die im Rahmen von PPP beantragt wurden. Dazu gehörte bspw. ein Projekt zur Verbesserung der Implementierung des ‚Flower Label Program' für Exportblumen in Afrika und Lateinamerika.

Der strategische Ansatz des 'Runden Tisches' wie auch der Projekte zur Implementierung von Sozialstandards im Rahmen von PPP besteht darin, freiwillige private Initiativen für andere zivilgesellschaftliche Akteure transparent zu gestalten, ihre Wirkung zu verbessern und dritte Akteure einzubeziehen. Der Staat kann dabei eine konsensstiftende und organisierende Rolle spielen. Konsensstiftung und Orientierung werden dabei über konkrete Praxisprojekte in Partnerschaft mit der Wirtschaft – im Sinne von 'Good Practices' als Multi-Stakeholder-Projekte entwickelt. Zu den beteiligten Akteurinnen und Akteuren gehören Vertreter von NGO, Gewerkschaften, Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Ministerien. Die beteiligten Akteure kamen dabei überein, *„ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können"* (Runder Tisch Verhaltenskodizes 2001: 1).

Die Initiative versteht sich als Forum, das eng mit dem Arbeitskreis 'Menschenrechte und Wirtschaft' zusammenarbeitet, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, der Wirtschaftsverbände, der Nichtregierungsorganisationen und der Gewerkschaften zusammensetzt. Die Akteurinnen und Akteure des Runden Tisches stimmen grundsätzlich darüber ein, dass die Kernarbeitsnormen der ILO als Sozialstandards anzuwenden seien. Verfahrensrichtlinien und Kodizes wie die Beschaffungs-Verhaltensregeln der AVE (Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels), der OECD, der britischen Ethical Trading Initiative (ETI) und des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) werden dabei explizit als Orientierungsrahmen für den Runden Tisch anerkannt.

Im Zuge der Erörterung unterschiedlicher Modelle sollen für alle Seiten akzeptable Verfahren des Monitorings und der Verifizierung erarbeitet und eruiert werden.[80] Eine wichtige Arbeitsfrage ist dabei, wie die Beteiligung von Gewerkschaften und NGO künftig dabei aussehen könnte. Im Rahmen dieses Prozesses werden Monitoringverfahren dabei zur Diskussion gestellt und Pilotmaßnahmen gemeinsam projektiert, die Schlussfolgerungen für die Umsetzung von Codes of Conduct ableiten lassen.

### 3.6.5 Vorteile und Probleme

#### 3.6.5.1 Vorteile von Verhaltenskodizes

Auch wenn sich der Rückenwind für Unternehmenskodizes hauptsächlich aus der verstärkten öffentlichen Aufmerksamkeit über Produktionsbedingungen im Ausland entwickelt hat, so können Unternehmen neben Marketing-Vorteilen aus der Einführung von Unternehmenskodizes auch Produktivitäts- und Qualitätssteigerungen erzielen.[81] Sie setzen mit der Einhaltung von Kodizes ein Zeichen gegenüber den Stakeholdern und steigern ihr Ansehen bei der Gesellschaft, den Kunden und der eigenen Branche, was sowohl Auswirkungen auf das Kundenverhalten, als auch auf Aktionärsgruppen insbesondere im Bereich des ethischen Investments haben kann. Andererseits können Kodizes über die Nutzung von Anpassungsspielräumen und Kostenvorteilen sowie über Mitarbeiterschulung und Motivationssteigerung zu Produktivitäts- und

[80] Wie beim Runden Tisch einhellig berichtet wurde, sind mit Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bei Audits keine guten Erfahrungen gemacht worden. Es ist erforderlich, geeignete Auditverfahren und -unternehmen zu entwickeln und zu akkreditieren.

[81] Wie Vertreter der Adidas-Salomon AG und der AVE (Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels) beim Runden Tisch Verhaltenskodizes berichteten.

Qualitätssteigerungen führen. Auf der Seite der Zulieferer kann die Einhaltung von Verhaltenskodizes zur Verbesserung von Marktchancen führen, falls sie sich mehreren Abnehmern gegenüber sehen, die auf der Basis der gleichen Kodizes operieren

Auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher führen Kodizes zu größerer Transparenz und damit auch zu größerer Souveränität.

### 3.6.5.2 Transparenz und Kontrolle

Voraussetzung für eine bessere Auswahlmöglichkeit und Souveränität auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher ist jedoch die ausreichende Information sowohl über die Verhaltensregeln selbst als auch über Anwendung und nachvollziehbare Überwachung der Anwendung der Kodizes. Das Kernelement öffentlichen Vertrauens ist die Einbeziehung unabhängiger Dritter in die Verifizierung.[82]

Unternehmen, die mit der Einhaltung von Verhaltenskodizes werben, setzen sich immer auch dem besonderen Risiko der Falsifizierung aus. Dies wird von Unternehmerseite mitunter als unfair angesehen. Wer jedoch mit einer besonderen Qualität seiner Produkte wirbt, muss diese Qualität auch einhalten, sonst handelt es sich um unlauteren Wettbewerb. Letztlich wird die Entscheidung eines Unternehmens, einen Kodex einzuführen immer das Resultat der Abwägung zwischen den erwähnten Vor- und Nachteilen sein. Unternehmen, die Umwelt- und Sozialstandards nicht thematisieren, laufen zwar nicht in Gefahr, dass ihre Außendarstellung falsifiziert wird, auf lange Sicht können diese jedoch einen Image- und damit einen Wettbewerbsnachteil erleiden.

Die Forderung nach Kontrolle und Verifizierung wird oft missverstanden als Forderung nach unmittelbaren Sanktionen gegenüber Unternehmen, die ihre eigenen, freiwilligen Kodizes nicht einhalten. Dies ist jedoch, wenn überhaupt, nur in den Fällen relevant, in denen es sich um dauerhafte und grobe Verstöße gegen Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetze handelt, in keinem Falle bei Einzelfällen von Verstößen in der Zuliefererkette oder Tochterunternehmen. Sinn der Verifizierung durch Dritte ist die Erhöhung der Glaubwürdigkeit unternehmerischen Handelns. Eventuelle Sanktionen bleiben dem Marktverhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern überlassen.

Bezogen auf die Kosten der Implementierung von Überwachungsverfahren dominieren bisher Leuchtturm-Unternehmen die Szenerie. Es müssen Wege gefunden werden, wie sowohl durch Benchmarking als auch durch Unterstützung seitens der Entwicklungszusammenarbeit auch kleinere und mittlere Unternehmen zur Einführung von Sozial- und Umweltstandards motiviert werden können.

Verhaltenskodizes sind freiwillige Regeln. Die Freiwilligkeit von Kodizes ermöglicht grundsätzlich auch mehr Flexibilität als gleiche Regeln für alle. Schließlich lässt sich ein freiwilliger Kodex im Unternehmen selbst auch leichter durchsetzen als Regelungen von außen. Freiwilligkeit bedeutet jedoch weder Beliebigkeit noch Unverbindlichkeit.

### 3.6.5.3 Das prinzipielle Regulierungsproblem und die Bedeutung von Kodizes

Sowohl Unternehmen, als auch Gewerkschaften und NGO wissen, dass eine Kontrolle von selbst aufgestellten Kodizes sinnvoll und notwendig ist. Je besser die Kontrolle, desto glaubwürdiger ist der Kodex.

Während die Unternehmen die eigene Kontrolle bevorzugen, wollen insbesondere NGO dies durch spezielle unabhängige, eventuell gar staatliche Institutionen gewährleistet sehen. Je größer und internationaler die Unternehmen sind, desto schwieriger wird es sein, die Einhaltung von Kodizes zu kontrollieren. Die Schwierigkeiten beginnen bei der Definition von Verhalten und enden bei der Kontrolle des Verhaltens von Vorlieferanten. Gerade bei letzterem ergeben sich vielfältige Probleme, denn eine absolute Kontrolle ist unmöglich. Allerdings muss auch Sorge dafür getragen werden, dass die Vorlieferkette grundsätzlich in Verhaltenskodizes einbezogen wird, weil andernfalls die Gefahr besteht, „kritische“ Aktivitäten aus dem eigenen Unternehmen auszugliedern. Bei der Kontrolle von Vorlieferern ist deshalb die Einbeziehung lokaler Instanzen sinnvoll. Die Schwierigkeit zeigt sich allerdings bei dem Beispiel aus der Textilbranche, wonach die führenden europäischen Unternehmen in Indien z. B. auf eine Zahl von 12 000 bis 15 000 Hauptlieferanten kommen (BDA, BDI 2001).

Wie bereits im Zwischenbericht der Kommission erörtert, erschließt sich die Bedeutung von Kodizes aus dem Spannungsverhältnis zwischen rechtlich verbindlichen Regelungen und Instrumenten auf der einen Seite (Sozialklauseln, nationale Arbeits- und Umweltgesetze) sowie Selbstverpflichtungen auf der anderen Seite.

Während Sozialklauseln als wirksames Instrument insgesamt umstritten bleiben[83], ist insbesondere auf die Wechselwirkung zwischen nationalen Gesetzen und Codes zu verweisen. Nationale Arbeits- und Umweltgesetze definieren in der Regel komplexere und verbindlichere Standards als Normenkataloge von Unternehmen (CoC). Durch den Stakeholder-Dialog von Selbstverpflichtung und seiner Anwendung in der Praxis entstehen neue strategische Allianzen zwischen den lokalen Gruppen von Betroffenen im Kontext der Aktivitäten transnational agierender Unternehmen und den so genannten Verbraucherinnen und Verbrauchern im Norden.

---

[82] Gerade wenn ein Transnationales Unternehmen in Medienberichterstattungen mit Vorwürfen über die Produktionsbedingungen in Tochterunternehmen oder Zulieferern konfrontiert worden ist, ist der positive Imagegewinn auf Verbraucherseite nicht dadurch zu erreichen, dass dieses Unternehmen einen Kodex aufstellt und ein Jahr später in einem rein intern erstellen Report der interessierten Öffentlichkeit erklärt, es habe alle Missstände beseitigt.

[83] Gewerkschaften verweisen auf die positiven Wirkungen von Sozialklauseln und berufen sich u. a. auf empirische Studien zur Wirkung von Sozialklauseln in Handelsvereinbarungen bezüglich der Durchsetzung der Gewerkschaftsfreiheit. Unternehmen lehnen Sozialklauseln demgegenüber in der Regel eher ab. Bei NGO, insbesondere zwischen Akteuren im Norden und Süden, besteht eine generelle Uneinigkeit – insbesondere hinsichtlich möglicher protektionistischer Wirkungen.

Das prinzipielle Regulierungsproblem besteht weniger im Vorhandensein als in der mangelnden Anwendung und Umsetzung nationaler Standards. In diesem Sinne ist der Begriff ‚Einführung von Sozial- und Umweltstandards' über Verhaltenskodizes missverständlich. In den für deutsche Vermarkter maßgeblichen Standorten Indien und China gibt es per Gesetz relativ hohe Standards, was sich bspw. in der Neufassung des chinesischen Gewerkschaftsgesetzes vom Oktober 2001 manifestiert. Das Problem besteht darin, wie die Aufsichtsbehörden und auch das politische Umfeld dazu gebracht werden können, diese Gesetze auch tatsächlich anzuwenden. Codes of Conduct können dazu beitragen, nationale Gesetze tatsächlich zur Anwendung zu bringen. Deshalb fordern Arbeitsrechtsnetzwerke und Gewerkschaften explizit[84], dass als eine wesentliche Voraussetzung für positive Wirkungen von Kodizes Beratungs- und Schulungsmaßnahmen für Beschäftigte und betroffene Gemeinden (bei rohstofffördernden Industrien) durchgeführt werden müssen. Einige Unternehmen wie etwa Nike, Adidas und Reebok haben bspw. mit chinesischen Arbeitsrechtsorganisationen die Durchführungen von Fortbildungen im Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz vereinbart.

In der Vergangenheit hat sich in wenigen Einzelfällen gezeigt, dass per Selbstverpflichtung nationale Standards unterlaufen werden können. Mit der Anerkennung der Kernarbeitsnormen durch eine große Mehrheit deutscher Unternehmen wird eher das Gegenteil der Fall sein, sofern Unternehmen, NGO und Gewerkschaften dafür im Dialog die Voraussetzungen schaffen. Eindeutige Grenzen hingegen bestehen dort, wo politische Rahmenbedingungen nicht gegeben sind (Fall Triumph – Burma). Dabei kommt die in der Regel problematische Frage des Boykotts ins Spiel, die jedoch für die Anwendung von Kodizes von deutschen Unternehmen gegenwärtig keine Bedeutung hat.

Der Enquete-Kommission war es aus Zeitgründen nicht möglich, neben den bisherigen Ergebnissen des Runden Tisches auch andere Initiativen[85] bzw. Hintergründe[86] und Erfahrungen mit Verhaltenskodizes detaillierter zu untersuchen und darzustellen. Diese Arbeit bleibt einer Folge-Enquete überlassen. Dazu gehört auch eine Untersuchung staatlicher Initiativen bzw. der Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen.[87]

### 3.6.6 Empfehlungen der Enquete-Kommission[88]

Nachfolgende Handlungsempfehlungen gibt die Enquete-Kommission in Erwägung, dass Unternehmenskodizes immer nur rechtliche Regelungen ergänzen, nicht jedoch ersetzen können. Der Staat trägt also die Hauptverantwortung, unternehmerisches Verhalten durch Rahmen- und Prozesspolitik zu steuern. Die staatliche Gewährleistung von rechtsstaatlichen Bedingungen in Entwicklungsländern ist insofern für das Erreichen von sozialen oder ökologischen Zielen entscheidender als Verhaltenskodizes, was deren außerordentliche Bedeutung für die Erreichung der genannten Ziele jedoch nicht schmälert.

**Empfehlung 3-35 Unterstützung der Umsetzung und Überwachung von Verhaltenskodizes**

*Die Bundesregierung soll die vorhandenen Bemühungen deutscher Unternehmen und zivilgesellschaftlicher Gruppen zur Umsetzung und Überwachung von Verhaltenskodizes unterstützen. Dies gilt auch für die Arbeit der Dialogforen (in Industrie- wie Entwicklungsländern), an denen sowohl Wirtschaft als auch Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind. Die Bundesregierung soll sicherstellen, dass die vorliegenden Kenntnisse zu Fragen der Umsetzung der Verhaltenskodizes sowohl in Deutschland als auch in den Zielländern einer breiteren Öffentlichkeit vermittelt werden. Dazu soll unter Einbeziehung von Gewerkschaften und NGO ein jährlicher Sachstandsbericht erstellt und veröffentlicht werden.*

**Empfehlung 3-36 Förderung des bi- und multilateralen Dialogs**

*Die Bundesregierung soll den bi- und multilateralen Dialog insbesondere mit Entwicklungsländern über die Förderung von Sozialstandards mit freiwilligen Instrumenten verstärkt fortsetzen, die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung eines Monitoring-Systems zur Umsetzung von Verhaltenskodizes und Kernarbeitsnormen (einschließlich der dafür erforderlichen finanziellen und organisatorischen Ressourcen) weiterentwickeln und fördern und entsprechende Unterstützung für die Implementierung anbieten.*

**Empfehlung 3-37 Förderung von Modellprojekten**

*Die Enquete-Kommission fordert die Bundesregierung auf, in Modellprojekten unter Beteiligung von Gewerkschaften und NGO die Möglichkeit geeigneter Implementier-, Auditier-, Zertifizier- und Monitoringverfahren für freiwillige Verhaltenskodizes zu entwickeln, die auch branchenspezifische Eigenheiten berücksichtigen und die Errichtung einer nationalen Monitoringagentur zu prüfen.*

**Empfehlung 3-38 Europäische Monitoring-Agentur**

*Die Enquete-Kommission unterstützt die Forderung des Europäischen Parlaments gegenüber der EU-Kommission, die Einrichtung einer europäischen Monitoring-Agentur für Verhaltenskodizes europäischer transnationaler Unternehmen zu prüfen.*

---

[84] Z. B. der chinesischen Arbeitsrechtsnetzwerke und der unabhängigen Gewerkschaften in Hongkong.

[85] Etwa der Entwurf eines Code of Conduct für die Gas- und Ölindustrie des Hilfswerks „Brot für die Welt".

[86] Etwa Werner und Weiss (2001).

[87] Verwiesen sei auf die gesetzliche Berichtspflicht für Unternehmen in den Niederlanden, die bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen vorausgesetzt wird oder der belgische Gesetzesentwurf, wonach Wirtschaftstätigkeit auch exterritorial gerichtsrelevant ist, was während eines gemeinsamen Gesprächs mit dem Runden Tisch angesprochen wurde.

[88] Zu Empfehlung 3-42 vgl. auch das abweichende Minderheitenvotum der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.1.7.2.

**Empfehlung 3-39 Förderprogramm für KMU**

*Die Bundesregierung soll auf nationaler Ebene die Möglichkeit eines Förderprogramms für KMU zur Unterstützung bei der Implementierung, Auditierung, Zertifizierung und dem Monitoring von Verhaltenskodizes prüfen und dies auch auf europäischer Ebene vorschlagen.*

**Empfehlung 3-40 OECD-Leitlinien**

*Die Enquete-Kommission begrüßt die nationale und internationale Implementierung der überarbeiteten OECD-Leitlinien und fordert die ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung der Nationalen Kontaktstelle beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, damit diese verstärkt Maßnahmen zur Erhöhung der Bekanntheit und zur Anwendung dieser Richtlinien ergreifen kann. Es ist zu prüfen, ob die OECD-Leitlinien Verbindlichkeit erhalten sollen.*

**Empfehlung 3-41 Evaluierung der Wirksamkeit der Verhaltenskodizes**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt die Evaluierung der Wirksamkeit der Verhaltenskodizes, um zu prüfen, inwieweit die Überführung von Kodizes mit Mindeststandards in gesetzliche Regelungen sinnvoll ist.*

**Empfehlung 3-42 Berücksichtigung von Verhaltenskodizes im öffentlichen Beschaffungswesen**

*Die öffentliche Hand sollte ihre „Marktmacht" nutzen und bei der öffentlichen Beschaffung von Lieferung und Leistung diejenigen Unternehmen bevorzugen, die freiwillige Verhaltenskodizes beachten. Dabei sollte auch der Gestaltungsspielraum im Bereich der Garantien und der öffentlichen Mitteln geprüft werden.*

## 3.7 Die Rolle und der Einfluss von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im internationalen Handelssystem

### 3.7.1 Spezifische Probleme der KMU

Im Prozess der Internationalisierung der Märkte stellen sich die spezifischen Probleme der kleinen und mittleren Unternehmen im Zugang zu Wissen und Informationen, zu haftendem Eigenkapital und zu Krediten mit angemessenen Konditionen (vgl. Kapitel 2.3.3) sowie zu qualifiziertem Personal in neuer Qualität.

Im Zuge der Entfaltung des europäischen Binnenmarktes hatten die deutschen kleinen und mittleren exportorientierten Betriebe viele Chancen ergriffen und nicht wenige Herausforderungen gemeistert. Für die Zukunft des Mittelstandes wird es jedoch wichtig sein, vermehrt Märkte auf dem europäischen Binnenmarkt und weltweit zu erschließen.

**Außenwirtschaftsförderung und Kooperation:** Angesichts der natürlicherweise beschränkten sachlichen und personellen Ressourcen der KMU wird es besonders wichtig sein, dass sich die wichtigsten Akteure der Außenwirtschaftsförderung, die sich zum „Servicebund Außenwirtschaft" zusammen gefunden haben, die Transparenz in der Außenwirtschaftsförderung durch den Ausbau der elektronischen Angebote verstärken und nutzerfreundlich anbieten. Elektronische Angebote müssen jedoch weit stärker als bisher ihr Beratungs- und Informationsangebot auf die Bedürfnisse der KMU, auf das Handwerk und die Freien Berufe ausrichten, mit den mittelständischen Verbänden und dem ZDH zusammen arbeiten und so den Zugang zu neuen Märkten erleichtern. Die neue Anlauf- und Koordinierungsstelle des BMWi sowie die einschlägigen Beratungsstellen vieler Bundesländer sind dabei wichtige Instrumente, um Auslandsprojekte besser zu unterstützen.

Viele Märkte werden aber nur durch Kooperation mit einheimischen Partnern sinnvoll bearbeitet werden können. Informationen und Hilfestellungen bei Kooperationsprojekten über politische, soziale und kulturelle Voraussetzungen sind dafür unentbehrlich und sollten verstärkt angeboten werden. Mit den bisher geförderten Kooperationsbörsen für Ingenieure und Architekten kann man auf gute Erfahrungen zurückblicken.

Häufig ist auch die Präsenz auf Auslandsmessen ebenso unentbehrlich wie unerschwinglich. Die öffentliche Förderung von Auslandsmessen – gerade für mittelständisch strukturierte Branchen – und von Internet-Auftritten ist deswegen empfehlenswert und weiter auszubauen.

Sprach- und Landeskenntnisse sind ein entscheidender Faktor für längerfristige, erfolgreiche Export- und Kooperationsbeziehungen. Gerade hier haben aber KMU entscheidende Nachteile gegenüber großen Firmen, weil sie bei global ausgerichteten Exportbeziehungen keinesfalls so viele mehrsprachige Beschäftigte anstellen können, wie sie sie zur Nutzung potenzieller Chancen benötigen. Die Auslandshandelskammern und deren Ausrichtung auf die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen sind ein wichtiges Instrument und im Zuge weiterer Internationalisierung unentbehrlich.

Die Förderung der Mehrsprachigkeit nicht nur im Sekundär-Schulwesen und an Fachhochschulen und Universitäten ist deswegen ebenso zwingend erforderlich wie deren verstärkte Berücksichtigung im Rahmen der Berufs- und Weiterbildung. Die Förderung darf sich dabei nicht in der Förderung von Zweisprachigkeit (Englisch) erschöpfen, sondern muss auf Mehrsprachigkeit und auch auf das Erlernen „kleinerer" Sprachen abzielen.

**Fachkräfte:** Ein derzeitiges großes Problem des Mittelstandes nicht nur in Deutschland ist der nicht zu befriedigende Bedarf an qualifizierten Beschäftigten und Führungskräften. Die KMU in Deutschland hatten im Frühjahr 2001 einer Umfrage zufolge 900 000 offene Stellen vorwiegend für qualifizierte Mitarbeiter anzubieten (Gruner + Jahr AG & Co., Dresdner Bank AG 2001: 80). Europaweit wird der Mangel an Fachkräften von fast zehn Prozent der Unternehmen als „wesentliches Hindernis der Geschäftstätigkeit" angesehen (Europäische Kommission 2000a: 8). Die lange Suche und Auswahl geeigneten Personals hemmt somit die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen. Als Grund nennen die Unternehmen häufig die Lücke zwischen der Qualifikation der Arbeitnehmer und den Ansprüchen, die sie an die Bewerber stellen.

Aufgrund des schon heute bestehenden Fachkräftemangels gewinnt die Weiterqualifizierung der Beschäftigten für KMU zunehmend an Bedeutung. Dies wird durch die Empirie bestätigt: Fort- und Weiterbildung bereits vorhandener Arbeitskräfte sind in der EU die am meisten angewandten Strategien, dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken.

Angesichts der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland genügen diese Strategien jedoch nicht mehr. Ab ca. 2010 ist mit einem Rückgang des Arbeitskräftepotenzials zu rechnen. Dies verschärft die Arbeitskräfteproblematik der KMU zusätzlich. Das bedeutet, dass der Mittelstand künftig stärker als bisher das Potenzial und die Arbeitskraft von qualifiziert ausgebildeten Frauen nutzen muss.

**Forschung und Entwicklung:** Die Gesellschaft befindet sich im Übergang von der Industrie- in die Wissensgesellschaft. Dieser Strukturwandel, der durch die verstärkte internationale Arbeitsteilung im Rahmen der Globalisierung noch verstärkt wird, eröffnet große Chancen für Wachstum, Produktivitätsfortschritt und die Verbesserung der Lebensqualität. Gleichzeitig stellt er eine Herausforderung im globalen Innovationswettbewerb dar. Der Druck im internationalen Wettbewerb wird stärker, die technologische Entwicklung dynamischer, die Produktlebenszyklen kürzer. Dies gilt für große Unternehmen genauso wie für KMU. Diese sind aus eigener Kraft aber schlechter als die großen Unternehmen in der Lage, Forschungsvorhaben zu ihrer Weiterentwicklung zu finanzieren oder gar selbst durchzuführen. Diesen Unternehmen fällt es schwer, den Anschluss an den technischen Fortschritt sicherzustellen. Sie sind oft kaum in der Lage, allein kostspielige und risikoreiche Aufträge an externe Forschungsstellen zu finanzieren oder gar interne Abteilungen zur Deckung ihres FuE-Bedarfs mit entsprechendem Personal zu unterhalten.

Wichtig für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist neben den staatlichen Forschungsaufwendungen das Volumen an FuE in den Unternehmen. Während 1999 der Staat 16,2 Milliarden Euro in Deutschland für Forschung und Entwicklung aufgewendet hat, waren es seitens der Wirtschaft 31,0 Milliarden Euro. Die FuE-Position der deutschen Unternehmen im internationalen Vergleich ist nicht zufriedenstellend. Insbesondere die stark nachlassende Beteiligung von KMU an FuE in den 90er Jahren ist ein Schwachpunkt. Etwa 15 Prozent der FuE-Ausgaben der Wirtschaft, also etwa 4,6 Milliarden Euro, entfallen auf die KMU.

**Ziele der Forschungspolitik aus KMU-Sicht**

– **Die notwendigen Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden.** Zur Unterstützung der industriellen FuE-Anstrengungen, die immer mit Erfolgsrisiken behaftet sind, muss der Staat die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen. Im innovationsfördernden globalen Wettbewerb der besten FuE-Standorte um private FuE-Mittel sind Strategien zur unternehmerischen Verwertbarkeit von FuE sowie Rechtssicherheit bei Patenten wichtig. Patente legen Erfindungen offen und sind ein Motor für den (insbesondere globalen) Technologietransfer. Daher müssen internationale Patente auch für KMU bezahlbar bleiben.

– **Der Technologietransfer muss erhöht werden.** Ein großes Problem ist für KMU der Technologietransfer von der Forschung in marktfähige innovative Produkte. Die frühzeitige Ausrichtung von Forschungsprogrammen auf Innovationen ist für den erfolgreichen Transfer von Forschungsergebnissen in die Praxis genauso wichtig wie die Arbeit von Transferagenturen. Generell sollten KMU einen besseren Zugang zu staatlichen Forschungseinrichtungen erhalten.

– **Fachkräftemangel und Mobilität von Forschern.** Der Transfer von Know-how funktioniert am besten über Köpfe. Hierin liegt ein erhebliches Beschleunigungspotenzial für Innovationen. Die Globalisierung bietet gerade hier große Chancen, den personellen Austausch zwischen In- und Ausland sowie zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu verstärken. Gefragt sind insbesondere international ausgerichtete und qualifizierte Mitarbeiter. Der Mangel an entsprechenden Fachkräften dämpft heute schon die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in Deutschland. Dies gilt in verstärktem Maße für KMU, die leider oft wegen scheinbar mangelnder Attraktivität bei Hochschulabsolventen und anderen Fachleuten besonders große Schwierigkeiten bei bei der Personalsuche haben.

**Forschungsförderung.** Die direkte Förderung von vorwettbewerblichen Forschungsprojekten der Wirtschaft („Projektförderung“) – oft im Verbund mit Forschungsinstituten der Wissenschaft – ist die vorherrschende und bewährte Maßnahme vieler Staaten zur Verringerung der FuE-Kosten und zur Reduzierung des Forschungsrisikos. In Deutschland werden speziell die KMU durch die Förderung der vorwettbewerblichen industriellen Gemeinschaftsforschung (IGF) unterstützt. Die Gemeinschaftsforschung und Forschungskooperationen sollten verstärkt gefördert werden.

Auch indirekte oder indirekt-spezifische Fördermaßnahmen können helfen, technologiepolitische Ziele zu erreichen. Viele Staaten führen deshalb indirekte Maßnahmen zur Verringerung der FuE-Kosten der Unternehmen ein. Einer der effizientesten Wege, aus Forschungsergebnissen technische Innovationen zu machen, sind wissensbasierte Unternehmensgründungen. Neues Wissen wird unmittelbar vermarktet und trägt dadurch zu mehr Wachstum und Beschäftigung bei. Die Enquete-Kommission hat dazu keine Gutachten über weltweit vorhandene, in Erprobung befindliche Fördermodelle vergeben. Da sie dieses Thema aber für wichtig erachtet, schlägt sie die Bearbeitung in einer folgenden Enquete-Kommission vor.

### 3.7.2 Handlungsempfehlungen der Kommission

**Empfehlung 3-43 Ausbau international ausgerichteter Beratungsangebote**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Beratung und Förderung von KMU, die sich nach Auslandsmärkten hin orientieren, zu verstärken. Um die Wettbewerbsfähigkeit*

*der KMU zu erhöhen, sollten praktische Hilfen für die Qualifizierung der KMU für den globalen Wettbewerb und einen verbesserten Zugang zu Auslandsmärkten angestrebt werden. Unternehmensspezifisch sind Beratungen über Möglichkeiten der Kooperation, Joint Venture, Beteiligung oder Kauf von lokalen Unternehmen im Ausland mit entsprechenden Hilfen bei der Umsetzung anzubieten. Die Beratungs- und Förderangebote sind organisatorisch zu straffen und zu bündeln. Es ist eine zentrale „Beratungs-Hotline" einzuführen, die den Nutzern das komplette Beratungs- und Förderungsangebot vorstellt, anbietet und konkrete Beratungsgespräche abstimmt. Dabei sind die Leistungs- und Finanzierungsangebote der Europäischen Union, der internationalen Finanzinstitute wie Weltbank, der Afrikanischen und Asiatischen Entwicklungsbank oder der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zu erschließen. Hierbei ist auch auf die Möglichkeit der Übernahme beispielsweise von Projektvorbereitungen durch diese Finanzinstitutionen hinzuweisen. Die Möglichkeiten der EU-Förderungen sind in diese Leistungen mit einzubeziehen. Außerdem sollten Mentoring-Partnerschaften insbesondere für Jungunternehmer, die sich dem globalen Wettbewerbs stellen wollen, angeboten werden.*

**Empfehlung 3-44 Verbesserter Zugang zur Hermes-Ausfuhrgewährleistung**

*Neben den finanziellen Belastungen, die KMU für Exportkredite und Hermes-Ausfuhrgewährleistungen tragen müssen, fällt ihnen vor allem die Beantragung und Abwicklung von Hermes-Ausfuhrgewährleistungen schwer. Es ist deshalb zu begrüßen, dass seitens der Bundesrepublik alle Anstrengungen unternommen werden, den Zugang zu Hermes für KMU weiter zu verbessern. Die Kommission empfiehlt, weitere intensive Maßnahmen einzuleiten, um den Zugang zu Hermes weiter zu öffnen und zu verbessern. Eine abgestimmte und zeitnahe Informationspolitik der Institutionen ist notwendig.*

**Empfehlung 3-45 Vernetzung als Antwort auf den globalen Innovationswettbewerb**

*Kleine und mittlere Unternehmen können zwar flexibel und wirtschaftlich auf Marktanforderungen reagieren, sind aber bei komplexen Aufgabenstellungen wie FuE überfordert. Zugleich wird es ohne die Ein- und Anbindung an FuE angesichts eines sich globalisierenden Marktes für KMU zunehmend schwerer, die erforderlichen Innovationsleistungen selbständig zu erbringen. Deshalb muss die Bildung und das Einklinken in regionale Netzwerke noch stärker Gegenstand einer Förderung sein, die gezielte Anreize für eine solche Zusammenarbeit schafft und damit die Teilhabe an Forschungsergebnissen sicherstellt. Zur Unterstützung dieser Prozesse sollten regionale Dienstleistungscluster und die telekommunikative Vernetzung von KMU gefördert werden.*

*Auch internationale Kooperation im Rahmen der EU ist eine wesentliche Voraussetzung, auf die Herausforderung der Globalisierung reagieren zu können. In den europäischen Forschungsrahmenprogrammen der letzten Perioden wurde der Etat für das spezielle Förderprogramm der KMU jeweils deutlich überproportional erhöht und die Zugangsmöglichkeiten erleichtert. Umso mehr sollte deshalb die Beteiligung deutscher KMU daran vorangetrieben werden.*

**Empfehlung 3-46 Erleichterung des personellen Austauschs**

*Da der Transfer von Know-how am besten über Köpfe erfolgt, muss der personelle Austausch zwischen In- und Ausland sowie zwischen Wissenschaft und Wirtschaft erleichtert werden. Dazu müssen auch das Dienst- und Besoldungsrecht vereinfacht und flexibilisiert werden.*

### 3.7.3 Bedeutung und Entwicklung von KMU in Schwellen- und Entwicklungsländern

#### 3.7.3.1 Die Bedeutung und Entwicklung von KMU in Schwellenländern

Dem leistungsfähigen Mittelstand in den Industrieländern steht eine noch andere Situation in den Schwellenländern gegenüber. In den hoch entwickelten Volkswirtschaften sichern KMU die nationale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit und sind gleichzeitig Beschäftigungsmotor. In den Schwellenländern leisten KMU zwar bereits heute wichtige Beiträge für Innovationen und die wirtschaftliche Entwicklung. Um die Bedeutung der KMU in den Industrieländern zu erreichen, sind jedoch die notwendigen Rahmenbedingungen vor Ort entscheidend. Einige Schwellenländer, die am weltweiten Handel teilnehmen, konnten ihre Exportquote von 4,3 Prozent in den achtziger Jahren auf 6,4 Prozent in den neunziger Jahren steigern, aber diese Zunahme beruht alleine auf den Steigerungen von nur 13 Ländern in Lateinamerika und in Ost- bzw. Südostasien. In den Schwellenländern haben sich insgesamt in den letzten beiden Jahrzehnten die Indikatoren für Beschäftigung und damit die Einkommenssituation verbessert. Es haben sich grundsätzlich marktgerechte und offene Rahmenbedingungen durchgesetzt, die Direktinvestitionen sind gestiegen. Diese Länder gewinnen für Stabilität und Dynamik der Weltwirtschaft an Bedeutung. Sie sind entscheidend für die Integration der Entwicklungsregionen in die globalen Dienstleistungs-, Güter- und Kapitalmärkte. Sie sind Motoren für regionale Kooperation und Integration und lösen damit deutliche Effekte für die Länder mit schwachen Wirtschaftsstrukturen in ihren Regionen aus.

Für die Schwellenländer sind Direktinvestitionen ein wichtiges Element, um langfristig den Anschluss an die Industrieländer zu erreichen. Bei der WTO-Konferenz in Doha wurden Veränderungen bei den Rahmenbedingungen für Auslandsinvestitionen vereinbart. Die Verhandlungen über ein multilaterales Rahmenabkommen für Auslandsinvestitionen sollen im Herbst 2003 aufgenommen werden. Bei dieser Liberalisierung kann jedes Land die Sektoren benennen, die es für Auslandsinvestitionen öffnen will.

Für Schwellenländer sollen Ausnahmeklauseln eingearbeitet werden. Sonderregelungen sind bei der Marktöff-

nung der Schwellenländer gerechtfertigt, nicht aber beim Investitionsschutz. Schwellenländer brauchen Investitionsanreize, die durch einen verminderten Investitionsschutz aber nicht zu erreichen sind. In dem neuen Rahmenabkommen sollen auch ökologische und soziale Standards festgelegt werden. Einige Schwellen- und Entwicklungsländer vermuten hinter diesen Forderungen protektionistische Bestrebungen. Hier sind mittelfristig Lösungen zu finden, die beiden Seiten gerecht werden.

Durch Orientierung am Weltmarkt, durch wettbewerbsfähige heimische Unternehmen und ausländische Direktinvestitionen werden die Schwellenländer schneller als die übrigen Entwicklungsländer wachsen – und damit auch die dort ansässigen kleinen und mittleren Unternehmen.

Innovative KMU, die mit den Industrieländern, aber auch mit den Ländern ihrer Regionen kooperieren, verbessern die Leistungsfähigkeit, Beschäftigungs- und Ausbildungssituation.

Die zunehmende Zusammenarbeit zwischen KMU in einigen Schwellenländern mit KMU in Industrieländern ist eine positive Antwort und Folge der Globalisierung. Es wird z. B. gemeinsam an internationalen Ausschreibungen teilgenommen und in dieser Zusammenarbeit Projekte vor Ort abgewickelt; es findet Wissenstransfer statt. Diese Kooperationen werden zum Teil auch durch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt und gefördert. Teilnehmer sind in der Regel KMU mit gut ausgebildetem Personal in den Bereichen Technik, Konstruktion und Dienstleistung.

Beispiele: Bekannt sind die erfolgreichen KMU in Indien als wichtige Zulieferer von IuK-Leistungen und heute erfolgreiche selbstständig am Markt operierende Unternehmen. Es sind KMU, die dazu beigetragen haben, dass die indische Softwareindustrie 1998/1999 Umsätze in Höhe von ca. 3,8 Milliarden US-Dollar erzielte und 180 000 Menschen beschäftigen konnte. In einer Reihe weiterer Entwicklungs- und Schwellenländer, so China, Brasilien, Jordanien, Südafrika, Costa Rica und Chile, sind entsprechende KMU entstanden, um die ehrgeizigen Programme dieser Länder, bei der Softwareproduktion international wettbewerbsfähig zu werden, umzusetzen.

Im Bereich anderer intelligenter Dienstleistungen, z. B. in den verschiedenen Sparten der Ingenieur- und Medizintechnik, ist ebenfalls eine sich entwickelnde Zusammenarbeit mit KMU festzustellen, die auch durch Neugründungen von Investoren aus den Industrieregionen unterstützt wird.

Eine weitere erfolgreiche Form der KMU sind die von sog. ethnischen Netzwerken und Familienclans betriebenen Unternehmen. Diese sind oft völlig vom Kreditmarkt unabhängig und teils sehr erfolgreich. Besonders häufig sind diese Unternehmen in Indonesien, Singapur und China zu finden.

Wichtig können für KMU in den Entwicklungsländern aber auch Kooperationen mit international tätigen Unternehmen oder Organisationen sein, durch die ein Technologietransfer in diese Länder und Unternehmen ermöglicht wird. Hier spielen auch transnationale Unternehmen (TNC) eine wichtige Rolle, die durch ihre Direktinvestitionen und Produktion vor Ort die Entwicklung von lokalen innovativen KMU – oft im direkten Umfeld – stark fördern. Gerade das „Outsourcing“ von Prozessen hat große Potenziale für KMU auch in Entwicklungsländern freigelegt. Diese erhalten die Chance, innovativ und damit global wettbewerbsfähig zu werden. Der Bedeutung dieser Kooperationen entsprechend hat die UNCTAD hierzu im Jahre 2000 ein Programm aufgelegt und Empfehlungen in ihrem World Investment Report 2001 erarbeitet. Beispiele für solche lokalen KMU sind Zulieferbetriebe („Backward Linkages“, typisch etwa im Automobilbau) und Weiterverarbeiter („Forward Linkages“, typisch etwa in der chemischen Industrie). Wichtig sind auch intra-industrielle Kooperationen („Horizontal Linkages“). Durch diese Zusammenarbeit werden hohe Qualitätsstandards transferiert und helfen den lokalen kooperierenden KMU beim Aufbau und der Entwicklung der Produktionen. Dies wirkt sich auch positiv auf die Aus- und Weiterbildung aus. Mit Ausnahme einiger Schwellenländer sind transnationale Unternehmen bisher kaum funktional mit dem traditionellen Kleingewerbe verknüpft. Deshalb gilt es, diese Kooperationen zu fördern.

Ziel solcher Kooperationen muss eine Entwicklung der lokalen Unternehmen sein, um im Laufe der Zeit Produkte und Dienstleistungen immer höherer Qualität herstellen zu können, die dann auch ohne den anfänglichen Kooperationspartner auf dem Markt wettbewerbsfähig sind.

Kooperationen von TNC mit KMU in Entwicklungs- und Schwellenländern können jedoch auch nachteilig für die jeweilige Volkswirtschaft sein, wenn z. B. eine Kooperation in einer durch Zölle oder andere Maßnahmen geschützten Industrie erfolgt, so dass das KMU nicht wirklich auf dem globalen Markt wettbewerbsfähig wird. Probleme können auch auftreten, wenn das ausländische Unternehmen eine auf dem lokalen Nachfragemarkt zu starke Stellung inne hat und Druck auf die kooperierenden KMU ausübt. In diesem Zusammenhang sei auf die Diskussion der Codes of Conduct verwiesen (vgl. Kapitel 3.6), wo die Bedeutung von Sozial- und Umweltstandards bei Kooperationen von TNC mit Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern ausführlicher thematisiert wird.

Diese Entwicklungen und Möglichkeiten werden wiederum nur bei einem kleinen Teil der Entwicklungsländer (fortgeschrittene Entwicklungsländer) aktiv genutzt, bei der Gesamtbetrachtung der Entwicklungsländer ergibt sich ein anderes Bild.

#### 3.7.3.2 Die Bedeutung und Entwicklung von KMU in Entwicklungsländern

Unterschiede der KMU in den Entwicklungsländern sind zunächst an ihrer Größe auszumachen. In den Industriestaaten zählt ein Unternehmen mit bis zu acht Beschäftigten als kleines Unternehmen (Small Business), in den meisten Entwicklungsländern gilt dieses bereits mittelgroß. Der Anteil der Kleinstunternehmen (Kleingewerbe), d. h. auch Einpersonen-Unternehmen ist in den Entwicklungsländern besonders hoch. Entsprechend gering sind die

Jahresumsätze. Bei vielen Entwicklungsländern bestimmt der informelle Sektor den wirtschaftlichen Bereich, es besteht für Arbeitsplätze und für KMU keine formelle Registrierung, es gibt keine ausreichende Arbeitsgesetzgebung, keine ausreichende Steueraufsicht sowie Rechtssicherheiten. Aussagefähige Statistiken sind nicht vorhanden.

In Entwicklungsländern erfolgen die meisten KMU-Neugründungen, weil die Gründer keine Beschäftigung im formellen Sektor finden. Aufgrund des fehlenden Startkapitals haben sie fast keinen Zugang zu Krediten (vgl. Kapitel 2.3.5).

Neben den nicht vorhandenen Infrastruktureinrichtungen und fehlenden finanziellen Voraussetzungen ist auch das entscheidende Basiswissen oft nicht vorhanden; es fehlt an spezifischen technischen und wirtschaftlichem Grundkenntnissen. Daher können KMU sich überwiegend nur in Geschäftsfeldern engagieren, in denen die finanziellen und technischen Zugangsbarrieren niedrig sind. Dies sind dann oft Güter und Dienstleistungen geringer Qualität für Kunden mit niedrigem Einkommen. Eine Chance, sich für den Weltmarkt zu qualifizieren, haben diese KMU zur Zeit nicht. Hier setzen die Hilfen von internationalen Organisationen an (z. B. Grameen-Bank, Sewa etc.), die Zug um Zug kleine Unternehmenseinheiten mit Hilfe der Mikrofinanzierung aufbauen mit dem Ziel, langfristig tragbare Strukturen im Kleingewerbe und für KMU einzuführen und zu sichern.

#### 3.7.3.3 Einfluss von Wettbewerb und Strukturwandel auf KMU in Entwicklungsländern

Die Industrieländer haben ihre Märkte für zahlreiche Produkte der Landwirtschaft und des verarbeitenden Gewerbes der Entwicklungsländer, also für Produkte der klassischen KMU, nicht ausreichend geöffnet. Zölle und andere Hemmnisse behindern Exporte aus Entwicklungsländern in die Industrieländer. Damit werden die Entwicklungsländer, die größere Unterstützung benötigen, benachteiligt. Allerdings zeigen die Erfahrungen der UNCTAD, dass geöffnete Märke nicht automatisch zu mehr wirtschaftlichem Wachstum führen. Grundvoraussetzung für den Erfolg geöffneter Märkte sind Bildung und Ausbildung der Bevölkerung, Rechtsstaatlichkeit und ein geordnetes Finanzwesen.

Es wird zwar über die Art der Öffnung und über die Liberalisierung des Handels mit verschiedenen Waren- und Gütergruppen auf WTO-Ebene verhandelt, aber ein entscheidender Punkt für Entwicklungsländer ist das Erreichen von Wettbewerbsfähigkeit für die vielen kleinen und mittleren Unternehmen.

Soll z. B., wie in der Abschlusserklärung der WTO-Konferenz in Doha 2001 erklärt, der Zugang zu den Agrarmärkten substanziell für die Entwicklungsländer verbessert werden, ist dies sehr zu begrüßen. Die Öffnung der Märkte erzwingt aber eine weitere erhebliche Umstrukturierung der Landwirtschaftssektoren in den Entwicklungsländern. Die meisten Entwicklungsländer sind maßgeblich von der landwirtschaftlichen Aktivität vieler Kleinunternehmen geprägt (ca. 80 Prozent der armen Bevölkerung in den Entwicklungsländern leben auf dem Land). Eine Liberalisierung geht einerseits mit der großen Möglichkeit der Teilhabe am Wettbewerb und an der globalen Wertschöpfung einher. Andererseits kann dieser Prozess nur erfolgreich gelingen, wenn die Anpassung auch an die Weltmärkte die vorhandenen Strukturen des Kleingewerbes und des Mittelstandes mit einbezieht und wettbewerbsfähig macht. Die von Weltbank und IWF in der Vergangenheit geförderten Strukturreformen in der Landwirtschaft haben in vielen Entwicklungsländern zwar dazu geführt, dass ihre Waren auf dem Weltmarkt platziert sind, aber in den heimischen Regionen vergrößerten sich Armut und Abhängigkeit. Die Ausbreitung einer Agrarindustrie (z. B. in der Kakao-, Bananen- und Kaffeeproduktion) vernichtete kleine Unternehmenseinheiten und verschärfte somit die Lebenssituation der Menschen. Für die Länder und die Mehrheit der Menschen vor Ort war dies im Ergebnis kein Gewinn.

Daher muss die außenwirtschaftliche Öffnung mit einem Strukturwandel verbunden werden, der die Menschen und damit die KMU in die Lage versetzt, am Wettbewerb teilzunehmen. Hierzu gehören in einigen Entwicklungsländern auch moderat durchzuführende Landreformen (Beispiel: Chile). Natürlich kann es dennoch zu einem Selektionsprozess unter den bestehenden KMU kommen. Die Gefahr bleibt, dass lokale Unternehmen durch *„Global Players“,* die nach der Liberalisierung der Märkte sich legal zu etablieren versuchen, verdrängt werden. Dieser Prozess muss nicht zwingend negative Beschäftigungsauswirkung haben, kann aber – wie bei den fortgeschrittenen Entwicklungsländern – politische Auswirkungen in den betroffenen Ländern haben.

Auch in den Industrieländern haben hohe Struktur-, Konzentrations- und Rationalisierungsprozesse in den letzten 50 Jahren im Landwirtschaftssektor stattgefunden. Diese gingen und gehen weitgehend zu Lasten von kleineren Betrieben: Das Bundesland Bayern hatte z. B. vor 50 Jahren einen landwirtschaftlichen Anteil am Bruttosozialprodukt von über 30 Prozent, heute sind es noch 3,1 Prozent. Die Anpassungen gingen weitgehend zu Lasten der kleineren Betriebe. Trotz hoher Unterstützungs-Subventionen konnte nur ein Bruchteil der bestehenden Betriebsstrukturen aufrechterhalten werden, Einbrüche in der Qualität der Produkte wurden in Kauf genommen.

Dieses Beispiel zeigt, wie schwierig sich ein Umstrukturierungsprozess in den Entwicklungsländern vor dem Hintergrund weit geringerer Unterstützung darstellen kann. Das Beispiel der Agrarmärkte macht deutlich, dass die Entwicklungsländer von der Liberalisierung der Märkte insgesamt nur fühlbar profitieren können, wenn die Handelsliberalisierungen einhergehen mit einer gezielten Förderung und Unterstützung des Kleingewerbes und der KMU in den Bereichen Unternehmensplanung, Strukturplanung und Finanzierung.

Ein immer größerer Teil der KMU in den Industriestaaten nimmt innovative, spezielle Großunternehmen ergänzende Aufgaben wahr. Diese konzentrieren sich auf die Kernbereiche, und bestimmte Leistungen werden „out-

gesourct“. Dies gilt z. B. für die klassischen Industriezweige wie Auto, Elektronik, Ingenieurbau oder Industriebau, aber auch für die IuK-Technologien und damit eng verbundene wissensintensive Dienstleistungen. Diese Entwicklung hat in den neunziger Jahren einen „Boom“ gerade bei den KMU ausgelöst und wirkte in alle anderen Produktions- und Dienstleistungsbereiche hinein. Die Zusammenarbeit zwischen innovativen KMU und Großunternehmen und das selbständige Erschließen von Märkten mittels hoch entwickelter Nischenprodukte durch KMU selbst tragen zu einem guten Klima für hervorragende Leistungen durch KMU bei.

Im Gegensatz dazu können in den meisten Entwicklungsländern (HIPC, LIC und LDC) Strukturen der privaten Wirtschaft, Formen der Arbeitsteilung, die Anforderungen einer offenen, wettbewerbsorientierten Weltwirtschaft noch nicht erreicht werden. Der Aufbau eines modernen organisierten und auf zukunftsfähige Produkte und Dienstleistungen spezialisierten KMU-Sektors, der sich am globalen Wettbewerb beteiligen kann, ist deshalb derzeit nur sehr begrenzt möglich, aber dennoch unverzichtbar. Entwicklungsländer müssen in die Lage versetzt werden, an Bildung, Innovationen und Wettbewerb teilzunehmen. Nur so ist die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Etablierung tragfähiger Unternehmen zur Eindämmung der Armut möglich.

Die vielen, durchaus erfolgreichen Aktivitäten der Entwicklungsorganisationen zielen auf die oben beschriebenen Situationen ab und zeigen zwar langsamer als erwartet, aber dennoch erste Erfolge. Und dies nicht nur in den fortgeschrittenen, sondern auch in den ärmeren Entwicklungsländern. Die Modelle des „Private Public Partnership“ (PPP) sind ein Beispiel, wie öffentliche Entwicklungsorganisationen mit privaten Unternehmen gemeinsam Projekte durchführen. Die GTZ z. B. arbeitet in über 50 Ländern an mehr als 200 PPP-Projekten, die einen nachweisbaren entwicklungspolitischen Nutzen haben und in den unterschiedlichsten Bereichen angesiedelt sind, z. B. in Bildung und Ausbildung, in der Schaffung von Management-Strukturen, im technischen Bereich, in der Qualifizierung und vor allem in der Infrastruktur. Immer mehr KMU beteiligen sich an diesen Projekten.

Dabei gibt es erste kleine Erfolge zu berichten. Mit Hilfe von PPP werden Ansätze hin zur positiven Veränderung erreicht. An einem Beispiel der IuK-Technik zeigt sich, dass gemeinsame internationale Anstrengungen zwar langsamer als erwartet zu ersten Erfolgen führen, aber spürbare Veränderungen bereits erreicht werden konnten. So hatten beispielsweise 1996 lediglich elf afrikanische Länder Zugang zum Internet, im März des Jahres 2000 waren es alle Länder des Kontinents mit Ausnahme von Somalia und Liberia. Durch die Einbeziehung eines privaten Unternehmens konnten vier Millionen Nutzer ans „Netz“ gebracht werden. Diese vergleichsweise geringe Zahl darf nicht darüber hinwegtäuschen, wie viele Menschen davon profitieren. Ein Anfang ist gemacht, wenn in einem Dorf nur ein Anschluss besteht. Beobachtungen zeigen, dass dieser eine Anschluss bereits zu vielfältigen Aktivitäten in Kommunikation und im Geschäftsleben führt, an dem das gesamte Dorf seinen Anteil hat. Mit diesen ersten Schritten werden neue Zukunftsoptionen eröffnet.

In Zusammenarbeit mit der UNDP hat ein amerikanischer Marktführer Datennetze in Benin und neun anderen afrikanischen Staaten errichtet. Es wurden Zentren zur dringend benötigten Ausbildung qualifizierter Fachkräfte im Kommunikationsbereich errichtet. Dies ist nur ein Anfang. Für Entwicklungsländer ist es überlebenswichtig, neue Kommunikations- und Produktionstechniken nicht nur über *„Global Players“* in das Land zu transportieren, sondern mit eigenen *„Human Resources“* (vgl. Kapitel 5.2.1.2.1) und eine entsprechende Bildung/Ausbildung zu entwickeln.

Das Dilemma der Entwicklungsländer zeigt sich an einem anderen Beispiel: Bangladesh hat seinen Textilexport in 20 Jahren von 15 Millionen US-Dollar auf mehr als fünf Milliarden US-Dollar gesteigert. KMU haben dazu beigetragen, diese für das Land so wichtige Exportleistung zu erbringen. Diese Exportleistung beschreibt aber nicht, unter welchen sozialen und umweltrelevanten Voraussetzungen diese Leistung erbracht wird.

Diese Bedingungen sind u. a. Gegenstand der schwierigen WTO-Verhandlungen zur weiteren Öffnung der Textilmärkte. Einerseits brauchen die Entwicklungsländer Wirtschaftskraft, andererseits sind sie strukturell, sozialpolitisch und umweltpolitisch noch nicht in der Lage, die geforderten Sozial- und Umweltstandards der industrialisierten Welt erfüllen zu können. So wird dort die Forderung nach Mindeststandards als Protektionismus und Wachstumshemmnis empfunden.

Fortschritte für Beschäftigung und Abbau der Armut sind in den Entwicklungsländern nur mit einer Politik zu erreichen, die Voraussetzungen für Ausbildung und wirtschaftliches Wachstum schafft und die ihre Bevölkerung auch an technische und organisatorische Lernprozesse heranführt. Wachstum alleine führt allerdings nicht dazu, dass z. B. die Produktivität der informellen Arbeitsplätze wie auch des informellen Kleingewerbes automatisch erhöht wird und mit einem Teil der Volkswirtschaften verflochten werden kann. Deshalb ist es in Frage zu stellen, ob die direkte Förderung ausschließlich des bestehenden Kleingewerbes zukunftsfähig ist. Effektiver und vor allem nachhaltiger scheint eine Förderung beider Wirtschaftsbranchen zu sein. Zunächst ist das bestehende Kleingewerbe so zu qualifizieren, dass es den „heimischen“ Markt auch mit den „traditionellen“ Waren versorgen kann. Die heimischen und regionalen Märkte dürfen nicht vergessen werden. Aber mit jenem Teil der KMU, der in der Lage ist, in Zukunftsgewerbe zu investieren, sind entsprechende Unternehmensstrukturen aufzubauen, die helfen, den Strukturwandel zu bestehen. Die Unternehmen müssen wettbewerbsfähig werden und erfolgreiche Formen von Arbeitsteilung müssen entstehen. Diese Prozesse helfen sowohl bei der Stabilisierung der heimischen Märkte und öffnen Optionen für den globalen Markt.

Entwicklungszusammenarbeit kann mehr dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum zu verbessern, wenn sie neben einer hochrangigen Politik- und Systemberatung auf die Förderung eines zukunftsfähigen Mittelstandes setzt (modernere Produktionsmethoden auch für das heimische Kleingewerbe, intelligentere

Dienstleistungen, Zulieferer, Logistikdienstleister etc.). Dieser erzeugt durch Innovation und Spezialisierung positive Impulse für die nationalen Produktions- und Dienstleistungsbereiche. Hier sind insbesondere die Implementierung von geeigneten Anpassungsstrategien, Unternehmens- und Strukturplanungen zu fördern, die für den erfolgreichen Wettbewerb auf dem Weltmarkt unabdingbar sind.

#### 3.7.3.4 Empfehlungen der Enquete-Kommission

**Empfehlung 3-47 Unterstützung der von Frauen geführten KMU in den Entwicklungsländern**

*Der Aufbau eigener Existenzen über die Gründung von KMU durch Frauen in Entwicklungsländern soll über die wenigen Frauenprojekte hinaus weiter gefördert und ausgeweitet werden. Diese Förderung soll angesichts ihrer rechtlichen, sozialen und gesellschaftlichen Situation in vielen Entwicklungsländern die Unterstützung der Frauen beim Zugang zu Ausbildung, zu eigener Geschäftsfähigkeit, zu Besitzrechten an beweglichen und unbeweglichen Gütern und zu eigener sozialer Sicherung einschließen.*

**Empfehlung 3-48 Förderung von Kooperationen transnationaler Unternehmen mit KMU in Entwicklungsländern**

*Kooperationen von transnationalen Unternehmen mit KMU in Entwicklungsländern sind insbesondere für den Technologietransfer in die Entwicklungs- und Schwellenländern von besonderer Relevanz. Dieser Technologietransfer leistet wichtige Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern. Ziel des Ausbaus dieser Kooperation soll eine kontinuierliche Entwicklung lokaler Unternehmen sein. Bereits existierende Programme internationaler Organisation hierzu sollten unterstützt und weiter ausgebaut werden.*

Kasten 3-3

**Beispiel der Förderung von Kooperationen**

**Biologischer Mango-Anbau sichert in Mali die Ressourcen einer ganzen Region**

In deutschen Naturkosthäusern stehen getrocknete Südfrüchte aus biologischem Anbau hoch im Kurs. Eine Firma aus Darmstadt importiert derzeit die begehrten Waren aus Burkina Faso, wo die Gesellschaft Früchte ankauft und vor Ort weiterverarbeiten lässt. Weil die Nachfrage das Angebot deutlich übersteigt, will das Unternehmen seine Aktivitäten in das benachbarte Mali ausdehnen.

Dort gibt es zwar einen großen Bestand an Mangobäumen mit Früchten von hoher Qualität, aber keinerlei Know-how über kontrolliert biologischen Anbau, Vermarktung und Qualitätsanforderungen im Export. Da das Unternehmen in Mali weder über eine Beraterstruktur noch über das Know-how für Aus- und Weiterbildung von Multiplikatoren und Kleinbauern verfügt, hat es die Kooperation mit einer Entwicklungsorganisation (GTZ) gesucht.

Nun schaffen dieses Unternehmen und die GTZ gemeinsam die Infrastruktur und das Know-how für den biologischen Anbau, während den Bauern über Abnahmegarantien höhere Einkommen in Aussicht gestellt werden können. Ferner werden Weiterverarbeitungsbetriebe aufgebaut, die lokale Arbeitskräfte ausbilden und einstellen. Da alles kontrolliert und zertifiziert wird, können sich die Verbraucher in Deutschland bald über ein zusätzliches Angebot an Trocken-Südfrüchten aus garantiert biologischem Anbau freuen.

Hinweise zum Projekt: Mali verfügt über ein großes Potenzial für landwirtschaftliche Produkte. Doch die Mangobauern finden derzeit kaum Abnehmer für ihre Früchte. Das Trockenfrucht-Projekt fördert somit die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion.

Die Vorteile:

- Wirtschaftliche Nutzung von vorhandenen, aber bislang ungenutzten Ressourcen,
- Verbesserung der lokalen Aus- und Weiterbildung,
- Bessere Absatzchancen durch Zertifizierung und Kontrolle der biologischen Produktion,
- Stabile Erzeugerstrukturen für das Unternehmen.

Quelle: GTZ (2001).

## 3.8 Exkurs: Handelstheorien als Leitbilder

### 3.8.1 Eine kurze Geschichte des Freihandels

#### 3.8.1.1 Britische Hegemonie und Freihandel

Wir beginnen unseren Durchgang durch die Geschichte des Freihandels naheliegenderweise mit einem Blick auf dessen Leitidee, Ricardos sogenannte Theorie der komparativen Kostenvorteile.

Sie geht bekanntlich davon aus, dass es für das Wohl der Menschheit das Beste sei, wenn jedes Land sich auf die Herstellung derjenigen Güter spezialisiert, für die es den vergleichsweise geringsten Arbeitsaufwand benötigt, und die anderen Güter durch den Handel erwirbt. Damit wird nicht nur das Prinzip der produktivitätssteigernden Arbeitsteilung, sondern auch das liberale Gesellschaftsprinzip auf die internationalen Beziehungen übertragen: „Bei einem System des vollkommen freien Handels wendet natürlich jedes Land sein Kapital und seine Arbeit solchen Zweigen zu, die jedem am vorteilhaftesten sind. Dieses Verfolgen des individuellen Vorteils ist bewundernswert mit dem allgemeinen Wohle des Ganzen verbunden“ (Ricardo 1979: 114f.). Freilich hatte Adam Smith das auch schon so gesehen. Die Pointe Ricardos liegt jedoch in der Zuspitzung, dass der Handel sich selbst für die Länder lohnt, bei denen die Arbeitsproduktivität in allen Branchen entweder höher ist als bei den durchschnittlichen Konkurrenten oder bei denen sie in allen Branchen niedriger ist: Auch sie sollten sich spezialisieren, nämlich auf den Bereich, in dem die Produktivität komparativ – d. h. im Vergleich zwischen den Bereichen, in denen sie selber bisher tätig sind – am höchsten ist. „Zwei Menschen können beide Hüte und Schuhe erzeugen, und einer ist dem anderen in beiden Tätigkeiten überlegen. Aber in der Herstellung von Hüten kann er seinen Konkurrenten nur um ein Fünftel oder 20 Prozent überflügeln, und in der Schuherzeugung übertrifft er ihn um 1/3 oder 33 Prozent. Wird es nicht in beider Interesse liegen, dass der Überlegene sich ausschließlich mit der Schuherzeugung und der Unterlegene mit der Hutmacherei beschäftigt?“ (Ricardo 1979: 117). Es sollen also alle am Handel teilnehmen, sowohl die, die der Meinung sind, sie seien auf allen Gebieten so überlegen, dass sie den Austausch nicht brauchen, als auch die, die aufgrund ihrer Unterlegenheit auf allen Gebieten der Meinung sind, sie könnten aus ihm keinen Vorteil ziehen. Keiner soll denken, er könne alles, und keiner soll denken, er könne nichts, sondern wirklich jeder soll sich im eigenen Interesse spezialisieren und zugleich erfahren, dass er die anderen braucht. Selbst der Stärkste hat relative Schwächen, braucht also Handelspartner, und selbst der Schwächste hat relative Stärken, mit denen er im Handel aufwarten kann. Alle können und sollen einbezogen werden, niemand muss und darf ausgeschlossen werden. Indem Ricardo so die Extreme einbezieht, will er eben deutlich machen, dass im freien Handel keiner Verluste erleidet: Es ist nie ein Nullsummenspiel, immer ein Positivsummenspiel.

Die Tragweite der Smith-Ricardoschen Idee zeigt sich daran, dass die Sozialwissenschaften aus ihr das Prinzip der modernen im Unterschied zur traditionellen Gesellschaft überhaupt hergeleitet haben: fortschreitende Rollendifferenzierung, Individualisierung und daher Zusammenhalt, Solidarität immer weniger aufgrund vorgegebener natürlicher Gemeinsamkeit, sondern nur als Anerkennung des anderen in seinem Anderssein.

Das ist die ideale Seite der Sache. Auf die reale Seite werden wir gestoßen durch das konkrete Beispiel, mit dem Ricardo seine These erläutert. Es ist der freie Handel zwischen England und Portugal, bei dem sich Portugal auf die Lieferung von Wein und England auf die von Tuch spezialisiert hat. Befremdlich ist aber das Beispiel noch nicht deshalb, weil es sich offenbar um sehr ungleiche Partner handelt. Denn darin liegt ja eben die Pointe Ricardos, am Extrem der Ungleichheit den Vorteil des freien Handels zu demonstrieren. Befremdlich ist, dass Ricardo die Dinge hypothetisch so darstellt, als sei Portugal sowohl in der Wein- als auch in der Tuchherstellung produktiver gewesen! Da nicht anzunehmen ist, dass er die Leser in diesem Punkt täuschen konnte, mag die Erklärung darin liegen, dass er auf einem hohen Abstraktionsniveau denkt und seine Beispiele spielerisch-willkürlich wählt. Das ist ihm auch im 19. Jahrhundert schon vielfach vorgeworfen worden. Aber diese Erklärung reicht nicht aus. Denn er nimmt ja nicht irgendein, sondern gerade dieses bekannte Beispiel und kehrt es um. Der Grund wird klar, wenn man seinen Text nicht mit der Brille der Ökonomielehrbücher, sondern unbefangen in seinem historischen Kontext liest. Sein Thema ist nämlich gar nicht eine „Lehre von den komparativen Kostenvorteilen“, sondern die Frage, ob man über den Außenhandel die Profitrate steigern kann. Und seine Antwort ist, dass man das nur erreicht, wenn man die Nahrungsmittel billiger macht und so die Löhne senken kann. „Es war mein Bestreben, durch dieses ganze Werk zu zeigen, dass die Profitrate niemals anders als durch eine Senkung der Löhne erhöht werden kann und dass eine dauernde Senkung der Löhne nur durch ein Sinken der Preise der lebenswichtigen Güter, für welche die Löhne verausgabt werden, eintritt“ (Ricardo 1979: 113). Wie man die Nahrungsmittel verbilligen konnte, das wusste aber jeder interessierte Leser: Indem man die kurz vor dem Erscheinen von Ricardos Buch, nämlich 1815 eingeführten hohen Kornzölle wieder senkte oder abschaffte! „Wenn wir anstatt unser eigenes Getreide anzubauen oder die Kleidung und die anderen lebenswichtigen Güter des Arbeiters selbst zu erzeugen, einen neuen Markt entdecken, durch den wir uns mit diesen Waren wohlfeiler versorgen können, so werden die Löhne fallen und der Profit wird steigen“ (Ricardo 1979: 113). Im landwirtschaftlichen Bereich musste also endlich die Freiheit des Handels einziehen, denn bei den überlegenen Industriewaren verstand sie sich von selbst. Ricardo will demnach mit seinem konstruierten Fall zeigen, dass selbst bei einer absoluten Unterlegenheit Englands in beiden Bereichen eine Spezialisierung auf die komparativ stärkere Industrie im Handel mit Agrarländern vorteilhaft wäre. Und er nimmt damit natürlich Partei in dem langen Streit zwischen Landadel und Industriebürgertum, der erst ab 1846 zugunsten des letzteren beendet wurde: Die Hungersnot in Irland nach der Missernte von 1845 hatte demonstriert, dass Großbritannien seine wachsende Bevölkerung nicht mehr selber ernähren konnte. Also wurden die Einfuhrzölle auf Getreide (auch Baumwolle und andere Roh-

stoffe) endlich abgeschafft. Die Freihandelsbewegung hatte sich durchgesetzt. Die Fabrikanten aber reagierten ganz der Logik Ricardos gemäß mit einer Senkung der Löhne um bis zu 25 Prozent (Marx 1969: 300).

Noch in anderer Hinsicht ist das Beispiel Ricardos irritierend. Wusste er nicht, dass der „freie" Handel zwischen England und Portugal auf den berühmt-berüchtigten Methuen-Vertrag von 1703 zurückging, der schon im 18. Jahrhundert als Meisterleistung der britischen Diplomatie gesehen wurde, nämlich im Überlisten des Partners? (vgl. z. B. Smith 1975: 329f.). Er war sogar der klassische Fall jener merkantilistischen Verträge, die nur der Form nach auf Gegenseitigkeit beruhten, inhaltlich jedoch ganz bewusst auf die Schädigung des anderen zielten. Denn nach herrschender Lehre war der Schaden des anderen der eigene Gewinn und umgekehrt, weil man dem Wirtschaftkrieg gar nicht ausweichen konnte. So wurde Portugal nach dem Abkommen von 1703 derart mit englischen Tuchwaren überschwemmt, dass es mit seinem Weinexport nach England die Handelsbilanz nicht mehr ausgleichen konnte und mit brasilianischem Gold bezahlen musste – eine Katastrophe nach merkantilistischer Lehre. Smith (1975: 331ff.) sucht zu zeigen, dass es keine Katastrophe war. Zudem geriet der Portweinhandel selber unter englische Kontrolle. Drittens wurde Portugal der erste jener zahlreichen weiteren Absatzmärkte der expandierenden englischen Industrie, die eben darum zu keiner eigenen industriellen Entwicklung kamen (der Minister Marques de Pombal, der die Probleme erkannte und ihnen seit 1756 mit Reformen beikommen wollte, wurde 1777 auf Betreiben des Landadels entlassen und verbannt). So betrug das Bruttoeinkommen Portugals schon zur Zeit Ricardos nur noch ein Zehntel des britischen. Viertens war das Land seit dem Sieg Wellingtons über die Franzosen 1810 bis 1822 englisches Protektorat – also zum Zeitpunkt des Erscheinens von Ricardos „Grundsätzen". Ist der politische Status eines Protektorats demnach eine gute Voraussetzung für freien Handel? Warum nur wählt Ricardo dieses offensichtliche Gegenbeispiel zum freien Handel, um für diesen zu werben? Redet er ironisch, um nicht zu sagen zynisch? Der Grund könnte auch die schon erwähnte Abstraktheit seines Denkens sein, hier im Hinblick auf geschichtliche Zusammenhänge: Er sieht von ihnen ab, sie interessieren ihn einfach nicht. Aber beim Methuen-Vertrag und seinen Folgen ging es ja nicht um eine weit zurückliegende, belanglose, sondern um jüngste, durchaus aktuelle Vergangenheit! Es gibt wohl nur eine Erklärung: Der Sieger der Geschichte vergisst unwillkürlich und unbewusst, wie er zu seinem Sieg gelangt ist, und gibt ihm eine ideale, auch die Moral befriedigende Interpretation. Der, der den Krieg bzw. Wirtschaftskrieg in überwältigender Weise gewonnen, im Grunde alle unterworfen hat, proklamiert nun großmütig den Frieden bzw. eben den freien Handel, den er eigentlich immer schon gewollt habe. Denn das war doch die Situation, in der sich Großbritannien 1817 befand und die Ricardo zum Ausdruck brachte. Nachdem 1815 der Hauptkonkurrent Frankreich endgültig überwunden war, gab es in der Tat niemanden mehr, der Großbritannien wirtschaftlich wie in der Beherrschung der Meere noch ernsthaft infragestellen konnte. Zwar gab es auf dem Kontinent ein Gleichgewicht der Mächte, aber zur See ein eindeutiges englisches Machtmonopol. Schon nach Trafalgar verfügte die Royal Navy über mehr Kriegsschiffe als alle anderen Kriegsflotten der Welt zusammengenommen. Und schon 1800 war das Industrialisierungsniveau pro Kopf in Großbritannien doppelt so hoch wie im europäischen Durchschnitt (Kennedy 1989: 237).

Was man somit an Ricardos Text selber erkennen kann, ist der bemerkenswerte Sachverhalt, dass der freie Handel auf erfolgreichem Protektionismus beruht, wenn er auch diese seine dunkle Herkunft begreiflicherweise vergessen machen möchte.

Natürlich ist das nicht bloß an Ricardos Text zu erkennen, sondern zumal an der realen Geschichte. Großbritannien ist bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts durchaus keinen eigenen, etwa auf den freien Handel zielenden Weg gegangen, sondern hat die merkantilistische Politik der anderen europäischen Staaten sehr wohl mitgemacht. Es konnte zum Initiator des Freihandels vielleicht sogar nur deshalb werden, weil es sie am konsequentesten praktiziert hat; jedenfalls – da glückliche Umstände auch hier mitgespielt haben – deshalb, weil es in dieser Politik am erfolgreichsten war.

Außer dem Methuen-Vertrag ist der sogenannte Navigation-Act von 1651 ein treffender Beleg für diese Tatsache. Ursprünglich gegen die holländische Handelsdominanz gerichtet, wurde das Gesetz auch beibehalten, als sie längst gebrochen war, und galt mit gewissen Modifikationen bis zur Einführung des Freihandels also rund 200 Jahre. Es besagte kurzgefasst: 1. Allen nichtenglischen Schiffen ist es „bei Strafe des Verlustes von Schiff und Ladung verboten", mit englischen Kolonien Handel zu treiben. 2. Das gleiche Verbot gilt für die Küstenschiffahrt und –fischerei Großbritanniens. 3. Europäische Waren dürfen ebenfalls nur auf englischen Schiffen oder auf denen des Herstellungslandes eingeführt werden (gegen den Zwischenhandel) (Smith 1975: 225). Gewiss hat sich England mit diesem Gesetz nicht besonders hervorgetan, denn Frankreich und schon Spanien haben ganz ähnliche Regelungen getroffen. Interessant ist jedoch, dass der Vorreiter der Freihandelslehre Adam Smith keine Bedenken hatte, die Regelung ausdrücklich zu begrüßen und ausführlich zu begründen. Zwar räumt er ein, „dass einige Bestimmungen dieser berühmten Akte auch aus nationaler Feindseligkeit hervorgegangen sein können. Sie sind jedoch ebenso klug, als ob sie alle von der wohlüberlegtesten Weisheit diktiert worden wären. Zu jener Zeit verfolgte nationale Feindseligkeit genau das gleiche Ziel, das die wohlüberlegteste Weisheit im Auge gehabt hätte: die Verminderung der Seemacht Hollands, der einzigen Seemacht, welche die Sicherheit Englands gefährden konnte." Smith erläutert auch sehr schön, weshalb die Akte für die Freiheit des Handels und den Wohlstand, den sie bringen kann, „nicht günstig" sei. Dennoch kommt er zu dem Schluss: „Da die Verteidigung jedoch von viel größerer Bedeutung als Reichtum ist, ist die Navigationsakte vielleicht die weiseste von allen Handelsbestimmungen Englands" (Smith 197: 226 f.). Von daher erscheint es gar nicht mehr als Ironie der Geschichte, dass der Prophet des Freihandels nach dem großen Erfolg seines Werkes in Würdigung seiner wissenschaftlichen

Verdienste zum Zollkommissar von Schottland ernannt wurde. Denn für die Orientierung der politischen Praxis Englands hat seine Freihandelstheorie bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts ohnehin kaum etwas bedeutet (Fieldhouse 1965: 66). Und das spiegelt sich eben in seiner eilfertigen Inkonsequenz.

Dass Großbritannien vielmehr in der merkantilistischen Politik besonders konsequent war, zeigt die Kolonisierung Indiens so deutlich, dass sich eine Erläuterung fast erübrigt.

Denn Indien war nicht irgendein Land der später so genannten Dritten Welt, sondern das Land, auf das sich wegen seines sagenhaften Reichtums schon seit dem 15. Jahrhundert die Sehnsüchte der europäischen Kolonialmächte richteten. Bekanntlich war die Entdeckung Amerikas ja gleichsam ein Nebeneffekt dieser Sehnsüchte und war noch das Ziel von Napoleons Ägypten-Expedition eigentlich Indien. Indem es seit der Schlacht von Plassey 1757 endgültig unter britischen Einfluss kam, war England sozusagen automatisch der Sieger unter den Kolonialmächten.

Der Sinn der merkantilistischen Kolonialpolitik bestand nun darin, die positive Handelsbilanz dadurch zu sichern, dass die abhängigen Gebiete Rohstoffe und Nahrungs- bzw. Genussmittel lieferten, selber aber kein Gewerbe entwickeln durften, sondern als Absatzmarkt für die Industrie des Mutterlandes dienten. Nur war das mit Indien lange Jahrhunderte nicht zu machen! Denn dort war die Nachfrage nach europäischen Fertigprodukten lächerlich gering, weshalb nicht einmal die Importe aus Indien durch Exporte gedeckt werden konnten. So wurde der Ostindischen Kompanie im 17. Jahrhundert vorgeworfen, Geld außer Landes zu lassen – eine Sünde wider den Heiligen Geist des Merkantilismus. Und ihre Verteidiger (Mun, Child) mussten den Engländern erklären, dass die Kompanie doch auch mit anderen Ländern noch Geschäfte mache, die wieder Geld hereinbrächten (Haussherr 1954: 220). Anfang des 18. Jahrhunderts aber konnte man dieser misslichen Situation nur dadurch Herr werden, dass man massive Einfuhrbeschränkungen zum Schutz der englischen Manufakturen verhängte (Fieldhouse 1965: 105).

Die Handelsverhältnisse begannen sich erst zugunsten Englands zu verändern, als das Mogul-Reich zunehmend zerfiel und die französische Ostindische Kompanie ihre Positionen nicht mehr behaupten konnte – also aufgrund politischer Machtverschiebungen. Jetzt konnten die Briten die indischen Streitigkeiten ausnutzen und immer größere Gebiete unter ihre Kontrolle bringen. Jedenfalls seit 1763 erfolgte die Kolonisierung nicht mehr hauptsächlich durch die private Ostindische Kompanie und bloß peripher, sondern unter staatlicher Einflussnahme, und sie erfasste bis etwa 1820 den ganzen Subkontinent. Dabei machte die Kompanie Gewinne, die sie durch den Handel allein niemals erzielt hätte (Fieldhouse 1965: 127).

Zumal aber konnten die Briten die Arbeitsteilung und den Austausch nun zu ihrem Vorteil umgestalten! Obwohl noch 1815 der indische Export von Baumwollwaren nach Großbritannien den Export in die umgekehrte Richtung bei weitem überwog (und zwar trotz der fortgeschrittenen Industrialisierung im Mutterland), war Großbritannien nun in der Lage, Indien zum Kauf seiner Stoffe zu zwingen – mit dem Ergebnis, dass das Land 1850, als der Freihandel seinen Siegeszug antrat, ein Viertel des gesamten Exports von Lancashire abnehmen musste und das eigene Gewerbe weitgehend verloren hatte. Vollendet war dieser Prozess allerdings erst, als England sich entschloss, in Indien die Produktion von Baumwolle und anderen landwirtschaftlichen Rohstoffen (Jute, Indigo, Opium) im Großen zu betreiben. Nun konnte Indien, das früher Baumwollwaren in die ganze Welt geliefert hatte, nur noch Rohbaumwolle ausführen, die in England verarbeitet und dann als Fertigprodukt wieder eingeführt werden musste. Und da die Landwirtschaft nicht mehr vorrangig der Ernährung der Bevölkerung diente, kam es immer wieder zu Hungersnöten (Bairoch 1973: 102).

Natürlich hatte diese Umkehrung des Handelsverhältnisses zwischen den beiden Nationen ihren Grund auch in der industriellen Überlegenheit Englands. Wäre sie demnach auch ohne koloniale Gewalt unter Freihandelsbedingungen eingetreten? Das ist erstens eine rein hypothetische, um nicht zu sagen sinnlose Frage. Denn sie setzt doch voraus, dass Indien nicht nur als selbständiger Staat weiterbestanden hätte, sondern auch freiwillig einer solchen Arbeitsteilung zugestimmt und darin sogar noch seinen Vorteil erkannt hätte! Zweitens war Indien noch im 18. Jahrhundert ein hochentwickeltes Land, das viele Bedingungen für den industriellen Fortschritt durchaus erfüllte: Seine Landwirtschaft war in der Lage, die notwendigen Überschüsse zu erzeugen. Es gab hochqualifizierte Fachkräfte nicht nur im Textilbereich, sondern auch in der Stahlproduktion oder im Schiffbau. Es gab genügend Geldreichtum für potentielle Investitionen und auch unternehmerische Initiative (vgl. Kennedy 1989: 42 f.). Drittens hätte sich die industrielle Überlegenheit Englands umgekehrt jedenfalls nicht in diesem Ausmaß entfalten können ohne die gewaltsam hergestellten Absatzmöglichkeiten. So musste Indien z. B. Stoffe aus Großbritannien einführen, weil die im Land für den eigenen Markt hergestellten Stoffe von der Kolonialmacht mit hohen Steuern belegt wurden. Ohne diese Maßnahme aber, meint die 1826 erschienene History of British India, „hätten die Mühlen von Paisley und Manchester gleich zu Anfang mit ihrer Arbeit aufgehört und wären kaum wieder in Bewegung zu setzen gewesen, nicht einmal durch Dampfkraft. Sie wurden durch die Opferung der indischen Hersteller geschaffen“ ( Chomsky 2001: 42). Die Mechanisierung der Weberei, die seit 1825 erfolgte, konnte erst „unter dem Anreiz der Außenmärkte stattfinden“; und der enorme Anstieg des Imports von Rohbaumwolle bzw. des Exports von Fertigbaumwolle führte zu Transportschwierigkeiten und so zum Bau der ersten Gütereisenbahn zwischen Manchester und Liverpool 1830 (Bergeron, Furet, Kosselleck 1974: 190 f.). Der Kolonialismus ist demnach nicht nur im Freihandel, sondern auch in der industriellen Entwicklung Englands als (eine) Voraussetzung enthalten.

Das muss den damaligen Liberalen übrigens sehr wohl bewusst gewesen sein. Denn bei aller Kritik am Kolonialismus im Allgemeinen (Disraeli 1852: „Diese verdammten

Kolonien ... sind ein Mühlstein um unseren Hals!“) haben sie die Herrschaft über Indien seltsamerweise nie infragegestellt. „Sogar die entschiedensten Vertreter des Freihandels und des Laissez-faire wurden Manipulatoren von Zolltarifen und zu bürokratischen Planern, wenn es um Indien ging“ (Eldridge 1998: 58).

Es ist wahr, dass die Liberalen schon seit Adam Smith und Jeremy Bentham („Emanzipiert eure Kolonien!“ 1793) den Kolonialismus und eine kostspielige Außenpolitik überhaupt ablehnten. Als sie sich seit den 40er Jahren durchzusetzen begannen, gab Großbritannien in der Tat auch Kolonien frei (Kanada, Australien, später Südafrika) und wandte sich zugleich international gegen eine weitere koloniale Expansion.

Es ist jedoch ebenso wahr, dass England zur selben Zeit sein Kolonialreich – sozusagen im Selbstlauf – immer noch jährlich durchschnittlich um 250 000 qkm ausdehnte (Kennedy 1989: 246), und dass andere, nicht unmittelbar unter britischer Herrschaft stehende Regionen der Erde von der Wucht seines Exports getroffen wurden. Sie wurden zu einer Arbeitsteilung mit England gezwungen, die der merkantilistischen durchaus analog war. Man denke nur an den Opiumkrieg: Das große China sah gar keinen Grund, mit den westlichen Barbaren in intensiveren Austausch zu treten. Die Briten fanden aber heraus, dass Indien sich auch sehr kostengünstig auf den Anbau von Mohn spezialisieren ließ, der dann ins benachbarte China exportiert wurde. Begreiflicherweise unterband das chinesische Reich jedoch 1800 den Import, weil das Opium seiner Auffassung nach die Gesundheit der Bevölkerung gefährdete. Daraufhin wurde es lange Jahrzehnte eingeschmuggelt, bis 1838 ein rigoroser chinesischer Beamter große Mengen der Droge beschlagnahmen und alle ausländischen Warenkontore schließen ließ. Die Folge war, dass England China den Krieg erklärte, um die Öffnung der Häfen für den Drogenimport zu erzwingen, was ihm 1842 schließlich gelang. Auch etwa Ägypten oder die lateinamerikanischen Staaten, die sehr wohl über ein Industrialisierungspotential verfügten (Brasilien, Argentinien), gerieten unter den deindustrialisierenden Einfluss des Handels mit England.

Das war der reale Hintergrund, auf dem sich die Freihandelsidee durchsetzte. Großbritannien verband mit der Aufhebung der Kornzölle (1846) und der Navigationsakte (1849) die Hoffnung, dass die anderen europäischen Staaten seinem Beispiel folgen würden. Diese Hoffnung war nicht unbegründet, denn viele von ihnen verfügten ebenfalls über Kolonien, und aufgrund des langen Friedens waren die politischen Voraussetzungen günstig. In der Tat folgte Holland sofort, Spanien 1850, und mit dem Handelsvertrag von 1860 zwischen England und Frankreich (sog. Cobden-Vertrag) gelang über die Meistbegünstigungsklausel der Durchbruch für fast ganz Europa. Zahlreiche internationale Abkommen (z. B. zur Sicherung der Freiheit auf den Meeren) und die ersten Weltausstellungen vervollständigten das Bild des friedlichen Handels und Wandels (Palmade 1974: 120ff.).

Doch die Zeit des Glücks währte nicht lange. Schon nach der Wirtschaftskrise von 1873 lebte der Protektionismus wieder auf. Weil das neue Deutsche Reich von der Krise besonders betroffen war und über keine kolonialen Ausweichmöglichkeiten verfügte, wurde es zu seinem Vorreiter. 1879 beschloss der Reichstag hohe Zölle sowohl auf Eisenwaren als auch auf landwirtschaftliche Erzeugnisse. Als die deutsche Industrie daraufhin den Spitzenplatz in Europa eroberte, zogen ab 1890 die anderen Staaten nach. Auch Großbritannien spürte natürlich die deutsche und amerikanische Konkurrenz. Die 1881 gegründete „Fair Trad League“ konnte sich aber nicht durchsetzen. Warum hielt England bis zum 1. Weltkrieg im Grunde am Freihandel fest, obwohl es sich bekanntlich am Imperialismus durchaus beteiligte? Weil das Empire einen riesigen geschützten Markt bildete, auf den es ausweichen konnte, wenn in Europa Marktanteile verloren gingen!

Wir halten fest, dass die Freihandelstheorie nach rund 200 Jahren protektionistischer Vorbereitung ganze 30 Jahre erfolgreich praktiziert wurde; und zwar exklusiv von den europäischen Staaten, die an der ersten industriellen Revolution teilnahmen.

### 3.8.1.2 Interregnum und Protektionismus

Die folgenden rund 70 Jahre (von 1879 bis zum GATT 1948) gehörten wieder ganz überwiegend dem Protektionismus, und wenn man bis zur Eingliederung der Entwicklungsländer oder der staatssozialistischen Länder in den Weltmarkt rechnet, waren es sogar über 100 Jahre. Was war der Grund für diesen Rückfall?

Nach dem, was wir zuletzt bemerkt haben, scheint er im Imperialismus der europäischen Staaten zu liegen, die sich jeweils große Teile des offenen Weltmarktes reservieren wollten und ihn damit zerstörten. Eine Hauptrolle spielte dabei das neu hinzugekommene Deutsche Reich, das sich mit der britischen Hegemonie nicht abfinden mochte. Wie aber, wenn diese Hegemonie gar keine imperialistische, sondern eine für die Menschheit wohltätige war? Gewiss wurde sie im eigenen Interesse ausgeübt, diente aber doch zugleich dem übergeordneten Zweck der Schaffung und Regelung des Weltmarkts! Und die anderen europäischen Mächte schnitten sich ins eigene Fleisch, indem sie England des Imperialismus verdächtigten, damit von seiner großen Aufgabe tatsächlich abbrachten und ihre bornierte Konkurrenz an die Stelle des freien Handels setzten. So kam es zum „Bruderkrieg der zivilisierten Nationen“.

Was hier kurz referiert wird, war die Auffassung von Woodrow Wilson, dem amerikanischen Präsidenten (1913 bis 1920), der das Sendungsbewusstsein der Vereinigten Staaten im 20. Jahrhundert wohl am überzeugendsten zum Ausdruck gebracht hat. Wilson verstand sich als entschiedener Gegner des Imperialismus, war zugleich jedoch ein großer Bewunderer des britischen Empire und beides stand für ihn nicht im Widerspruch zueinander. Denn wie anders hätte denn die Welt zusammengeführt und -gehalten werden können als durch eine solche konkrete Macht? Angesichts dessen, dass England durch den Weltkrieg nun geschwächt und nicht mehr wirklich fähig war, diese Ordnungsfunktion zu erfüllen, war der Vorschlag Wilsons bekanntlich die Einrichtung eines Völkerbundes. Aber auch

hier war der Idealist durchaus realistisch. Schon seit Beginn des Weltkrieges hatten nämlich Vertreter der expandierenden amerikanischen Exportwirtschaft für eine solche „League of Great Nations“ geworben. Und sie waren der Überzeugung, dass nun allein die USA dazu in der Lage seien, die globale Rolle der Engländer fortzuführen. „Wilsons Vision war die Wiederherstellung der ‚Pax Britannica’ unter neuer Leitung“ (Unger 1997: 8).

Wie wir wissen, ist er mit dieser Vision zunächst insofern gescheitert, als Amerika selber gar nicht dem Völkerbund beitrat, sondern zum Isolationismus zurückkehrte. Man berief sich bei der Ablehnung im Kongress auf Washingtons und Jeffersons Warnungen vor „verstrickenden Bündnissen“. Was man eigentlich fürchtete war jedoch, dass der überlegenen amerikanischen Wirtschaft in einem solchen Bündnis Fesseln angelegt werden könnten – ein Motiv, das uns auch heute noch wohlbekannt ist. Wilson starb bald nach seiner Niederlage und blieb Jahre vergessen. Aber nach der Weltwirtschaftskrise und angesichts des 2. Weltkrieges besann man sich in den USA wieder auf ihn: Die Zeit zur Beerbung des britischen Empire schien jetzt endgültig gekommen. Noch Charter und Clinton haben sich auf Wilson berufen.

Was besagt das aber für unsere Frage nach dem Grund des langanhaltenden Protektionismus im 20. Jahrhundert? Der Hauptgrund war offenbar die unentschiedene Situation im langen Hegemonialkampf zwischen England und den USA, der durch ihre politischen Bündnisse nur verdeckt wurde.

#### 3.8.1.3 Amerikanische Hegemonie und Freihandel

Es ist bekannt, dass die Vereinigten Staaten Japan immer wieder wegen seiner Verstöße gegen Freihandelsprinzipien kritisieren. Anfang der 90er Jahre, als die japanische Konkurrenz geradezu bedrohlich schien, gab es in den USA zugleich eine intensive wissenschaftliche Debatte darüber, worauf denn diese illiberalen Züge des japanischen Wirtschaftssystems zurückzuführen seien. In dieser Debatte wurde bezweifelt, dass das System seine Wurzeln in der eigenen kulturellen und politischen Tradition habe und auf die außerordentliche Lern- und Anpassungsfähigkeit der Japaner gegenüber der westlichen Zivilisation hingewiesen. So sei es in Bezug auf die außenwirtschaftliche Strategie der deutsche Volkswirtschaftler Friedrich List gewesen, an dem sie sich orientiert habe.

Wir erinnern uns: Friedrich List war insofern der bedeutendste Kritiker der Freihandelsdoktrin, als er sie mit der Entwicklungsproblematik (wie sie im 20. Jahrhundert erst genannt wurde) konfrontierte. Wie wir sahen, lag die Pointe von Ricardos Theorie gerade darin, sogar extreme Entwicklungsunterschiede zwischen Ländern nicht infrage zu stellen, sondern als gegeben hinzunehmen und zu zeigen, wie sie fruchtbar gemacht werden können für das „Wohl der Menschheit“.

Zu diesem Akzeptieren der Unterschiede war List nicht bereit, denn er sah, dass die so verstandene internationale Arbeitsteilung allzu viel mit dem „Teile und herrsche“ Großbritanniens zu tun hatte. Zum Wohl der Menschheit gehörte für ihn, dass möglichst viele Nationen „eine möglichst gleiche Stufe der Industrie und Zivilisation“ erreichen mussten, und dazu war seiner Meinung nach ein befristeter Protektionismus („Erziehungszoll“) gegenüber der Exportmacht Englands unumgänglich. List lehnte also den Freihandel nicht pauschal ab, sondern hielt seine Durchsetzung ohne Entwicklungspolitik für verfrüht und kontraproduktiv. „Dem System der Schule liegt also eine wahre Idee zugrunde – eine Idee, welche die Praxis nicht verkennen darf, ohne auf Abwege zu geraten. Nur hat die Schule unterlassen, die Natur der Nationalitäten und ihre besonderen Interessen und Zustände zu berücksichtigen und sie mit der Idee der Universalunion und des ewigen Friedens in Übereinstimmung zu bringen. Die Schule hat einen Zustand, der erst werden soll, als wirklich bestehend angenommen. Sie setzt die Existenz einer Universalunion und des ewigen Friedens voraus und folgert daraus die großen Vorteile der Handelsfreiheit. Auf diese Weise verwechselt sie die Wirkung mit der Ursache. Dass aber unter den bestehenden Weltverhältnissen aus allgemeiner Handelsfreiheit nicht die Universalrepublik, sondern die Universaluntertänigkeit der minder vorgerückten Nationen unter die Suprematie der herrschenden Manufaktur-, Handels- und Seemacht erwachsen müsste, dafür sind die Gründe sehr stark und nach unserer Ansicht unumstößlich. Ein Verein der Nationen der Erde, wodurch sie den Rechtszustand unter sich anerkennen und auf die Selbsthilfe Verzicht leisten, kann nur realisiert werden, wenn viele Nationalitäten sich auf eine möglichst gleiche Stufe der Industrie und Zivilisation, der politischen Bildung und Macht emporschwingen“ (List 1982: 142). Entsprechend wollte er auch keineswegs zum Merkantilismus zurück: Die Entwicklung der eigenen Industrie dient in seinem „System“ nicht dazu, um durch Importsubstitution oder Exportsteigerung die finanzielle Macht der Nation zu stärken, sondern ist in gewisser Hinsicht Selbstzweck, nämlich wesentlicher Teil der Entwicklung der „produktiven Kräfte“. Auf sie kommt es nach List an, weshalb er sich konsequenterweise auch gegen die Reduktion von „Reichtum“ auf Tauschwert wendet und z. B. Bildung und Forschung in den Begriff einbezieht. Was er meint, berührt sich sehr stark mit dem heutigen Begriff „systemische Wettbewerbsfähigkeit“, wie die folgende, zugleich unterhaltsame Polemik gegen den Vulgärliberalismus („die Schule“) zeigt: „Wer Schweine erzieht, ist nach ihr ein produktives, wer Menschen erzieht, ein unproduktives Mitglied der Gesellschaft. Wer Dudelsäcke oder Maultrommeln zum Verkauf fertigt, produziert; die größten Virtuosen, da man das von ihnen Gespielte nicht zu Markte bringen kann, sind nicht produktiv. Der Arzt, welcher seine Patienten rettet, gehört nicht in die produktive Klasse, aber der Apothekerjunge, obgleich die Tauschwerte oder die Pillen, die er produziert, nur wenige Minuten existieren mögen, bevor sie ins Wertlose übergehen. Ein Newton, ein Watt, ein Kepler sind nicht so produktiv als ein Esel, ein Pferd oder ein Pflugstier, welche Arbeiter in neuerer Zeit von Herrn McCulloch in die Reihe der produktiven Mitglieder der menschlichen Gesellschaft eingeführt worden sind“ (List 1982: 158).

Nun wird in jener amerikanischen Debatte immerhin erwähnt, dass List wiederum durch Erfahrungen beeinflusst sei, die er in den USA gemacht habe, wohin er 1825 auswandern musste. In der Tat schreibt er selber im Vorwort zu seinem Hauptwerk, dass ihm das Leben in den USA den Gedanken der stufenweisen Entwicklung der Volkswirtschaft gelehrt habe. Aber das ist nicht alles. Schon zwei Jahre nach seiner Einwanderung wurde er berühmt durch die Veröffentlichung von „Zwölf offenen Briefen" an den Präsidenten einer einflussreichen Gesellschaft in Philadelphia, in denen er die liberale Ökonomie kritisierte und die Grundzüge seiner eigenen Theorie darstellte (List 1982: XVIIf.). Wieso wurde er dadurch sofort berühmt? Weil die Vereinigten Staaten selber gerade zu dieser Zeit sehr hohe Zollmauern aufrichteten, die unter dem Namen „American System of Political Economy" in die Geschichte eingingen! Die Parallele zum Titel des Listschen Hauptwerkes dürfte auffallen. Aber das war so neu nicht in der amerikanischen Politik. Schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts bestand die wichtigste Maßnahme zur Überwindung der Rückständigkeit gegenüber Großbritannien in der Einführung von Schutzzöllen. Und sie wurden noch erhöht, als nach dem Krieg von 1812 bis 1815 eine Flut billiger britischer Textilien die junge Textilindustrie in Massachusetts zu erdrücken drohte (Adams 1977 171). Die theoretischen Grundlagen für diesen massiven Protektionismus aber waren schon 1790 von Alexander Hamilton, dem ersten amerikanischen Finanzminister, gelegt worden. In seinem „Report on Manufactures" stellte er nämlich klar, dass von einer wirklichen Unabhängigkeit der Neuenglandstaaten erst dann die Rede sein kann, wenn sie nicht mehr von Importen aus dem ehemaligen Mutterland abhängen, sondern ihre eigenen Manufakturwaren herstellen würden. Hier taucht zum ersten Mal das Listsche Argument des Erziehungszolls auf (Menzel 1992: 81). Symbolischen Ausdruck gab George Washington selber dieser Einsicht, indem er am Tag seiner Inauguration 1789 bewusst Kleidung von inländischem Tuch trug, „um" – wie eine New Yorker Zeitung schrieb – „in der einfachen und ausdrucksvollen Weise, die diesem großen Manne eigen ist, allen seinen Nachfolgern im Amte und allen künftigen Gesetzgebern eine unvergessliche Lehre zu geben, auf welche Weise die Wohlfahrt des Landes zu befördern sei" (List 1982: 115).

Wenn also die Vereinigten Staaten heute Japan wegen seiner Unzuverlässigkeit in Freihandelsfragen kritisieren, so kritisieren sie zugleich ihre eigene Vergangenheit, und da ihre Gegenwart auf ihrer Vergangenheit beruht, so kritisieren sie eigentlich sich selbst. Warum tun sie das jedoch faktisch nicht? Hier spielt zunächst wieder das unwillkürliche Vergessen der Sieger eine Rolle, das wir oben schon bemerkt haben: Auch wenn ich gestern noch dasselbe getan habe, was der andere heute tut, und davon auch heute noch lebe, so kann es doch nicht dasselbe gewesen sein – sonst wäre ich ja nicht der Sieger. Hinzu kommt natürlich, dass der andere, indem er heute das tut, was ich gestern tat, mir den Spiegel vorhält, mich an meine eigene dunkle Herkunft peinlich erinnert. Und wenn er mit seiner Imitation auch noch Erfolg hat, wird er sogar zum gefährlichen Konkurrenten. Die Härte der Konkurrenz erlaubt es aber nicht, sich selbst zu kritisieren, denn das hieße ja, sich selbst zu schwächen.

So ist nicht nur die Ungleichzeitigkeit in der Entwicklung der Nationen, sondern zumal die Tatsache, dass sie in der Freihandelstheorie und -politik so wenig berücksichtigt wird (eben im Prinzip Gleichzeitigkeit vorausgesetzt wird), eine wesentliche Ursache politischer Konflikte.

Als in Europa der Freihandel die öffentliche Debatte zunehmend bestimmte und sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts schließlich durchsetzte, blieben die USA ungerührt „Mutterland und Bastion des modernen Protektionismus" (Bairoch). Das ist zunächst schwer zu begreifen, weil der Liberalismus im wirtschaftlichen und politischen Leben der Vereinigten Staaten selber ja noch ausgeprägter war als im viktorianischen England. Es findet aber seine Parallele in der starken Tradition des Isolationismus. Offiziell wurde dieser Widerspruch zwischen Innen- und Außenverhältnis damit gerechtfertigt, dass die USA groß und reich genug seien, um innerhalb ihrer Grenzen die Vorteile des freien Handels genießen zu können und einen umfangreichen Außenhandel gar nicht brauchten (Adams 1977: 174).

Der Hauptgrund war aber natürlich das gegenüber Großbritannien genau umgekehrte Interesse des Nachzüglers. Es trat im Bürgerkrieg (1861–65) noch einmal klar zutage: Während es in England die Industrie gewesen war, die für den Freihandel, d. h. die Abschaffung der Zölle auf landwirtschaftliche Produkte und Rohstoffe eintrat, war in den USA gerade der im industriellen Aufbau begriffene Norden an Schutzzöllen interessiert und der landwirtschaftliche Süden am Freihandel, d. h. am Export von Baumwolle und Getreide nach England. Der Bürgerkrieg war also nicht nur ein Kampf um die nationale Einheit und die Sklavenbefreiung, sondern zumal eine Auseinandersetzung um die künftige Stellung der Vereinigten Staaten in der Weltwirtschaft.

Da die Schutzzollpolitik des Nordens gesiegt hatte, waren die USA in der Lage, ihren Rückstand gegenüber Großbritannien zügig aufzuholen und sich nach dem Ende der Freihandelsperiode in Europa an der imperialistischen Politik der Großmächte zu beteiligen. Dabei ging es ihnen gewiss nicht zuerst um Krieg und Kolonialbesitz (was beides allerdings nicht ausblieb), sondern um die Erschließung neuer Märkte und eine indirekte, finanzielle Kontrolle über andere Länder. Der ehemalige Außenminister Foster 1900 im „Independent": „Welche Meinungsverschiedenheiten unter den Bürgern Amerikas hinsichtlich der Politik der territorialen Expansion auch bestehen mögen, alle scheinen darin übereinzustimmen, dass eine kommerzielle Expansion wünschenswert ist. Tatsächlich ist es für uns zu einer Notwendigkeit geworden, neue und größere Märkte für unsere landwirtschaftlichen und industriellen Produkte zu finden. Ohne sie können wir nicht unsere gegenwärtige industrielle Prosperität aufrechterhalten" (Williams 1973: 55). Es ging also nicht um die Freiheit des Handels, sondern um dessen Erzwingung bei anderen.

Ein Beispiel ist die Politik der „Offenen Tür" in Südostasien. Hier erzwangen die USA schon 1853 mit der Drohung eines Bombardements die Öffnung Japans für amerikanische Exporte – allerdings mit dem ungewollten Nebeneffekt, dass sich Japan nun seiner ökonomischen

Situation bewusst wurde und mit den Meiji-Reformen die Modernisierung nach Hamilton-Listschem Rezept begann, die es ab dem Ersten Weltkrieg allmählich zum gefährlichen Konkurrenten machte. Erfolgreicher im Sinne des Imperialismus waren die USA, als sie 1899/1900 die Zustimmung aller Großmächte (außer Russland) zu ihren Open-Door Notes in Bezug auf China gewinnen konnten. Nun durften auch sie sich an der Ausplünderung dieses politisch ohnmächtigen Riesen beteiligen und dies mit Truppen absichern, die 30 Jahre dort blieben. Die Politik der Offenen Tür erhielt über Asien hinaus grundsätzliche Bedeutung im 20. Jahrhundert.

Ein anderes Beispiel ist die Wandlung, die die sogenannte Monroe-Doktrin erfahren hat. 1823 hatten die jungen Vereinigten Staaten mit ihr den Versuch der Hl. Allianz abwehren wollen, sich auf Seiten der spanischen Krone in den Unabhängigkeitskrieg der Kolonien in Lateinamerika einzumischen („Amerika den Amerikanern!“). 1904 wurde sie unter dem Druck der Geschäftswelt uminterpretiert in eine Proklamation des Rechts der USA, den lateinamerikanischen Markt allein zu beherrschen (Williams 1973: 277). Und diese Politik des „Closed Door“ wurde auch schrittweise umgesetzt: zunächst in der Karibik und Mittelamerika, nach der Schwächung Englands durch den 1. Weltkrieg dann in Südamerika („Dollar-Diplomatie“), nach dem 2. Weltkrieg schließlich institutionalisiert in der Organization of American States (OAS).

Wie wurde sie umgesetzt? Sowohl wirtschaftlich als auch militärisch. So musste England nach dem 1. Weltkrieg mit einem Großteil seines Auslandskapitals die amerikanischen Waffenlieferungen bezahlen. In den 20er Jahren stand Lateinamerika weltweit an der Spitze der Importeure von US-Kapital. Zudem wurde über die Hälfte der Stahl- und Baumwollexporte der USA von Lateinamerika abgenommen. Zwischen 1900 und 1933 kam es aber auch zu zahlreichen militärischen Interventionen: viermal auf Kuba, zweimal in Nicaragua, sechsmal in Panama, siebenmal in Honduras, zweimal in Mexiko und einmal in Guatemala (Biermann 2000: 11).

Das einscheidendste Ereignis der Geschichte des Freihandels war zweifellos die Weltwirtschaftskrise 1929 und in den Folgejahren, die zu einem Schrumpfen des Welthandels um fast 70 Prozent und damit weit hinter den Stand vor dem 1. Weltkrieg führte. Sie interessiert uns hier aber nur in zweierlei Hinsicht: Da sie von den Vereinigten Staaten ausging, war sie erstens der indirekte Beweis, dass das Zentrum der Weltwirtschaft sich endgültig dorthin verlagert hatte. Da dieses Zentrum sich jedoch als nicht tragfähig erwies, offenbarte die Krise zweitens ein gravierendes Versagen der herrschenden klassischen Außenhandelstheorie. Denn diese behauptete ja eine Selbstregulierung des Weltmarkts, wo offensichtlich enormer Regulierungsbedarf bestand. Gerade in dieser Phase, als England zur Regulierung nicht mehr und die USA dazu noch nicht in der Lage waren, hätte sich doch die Fähigkeit des Marktes zur Selbstregulierung bewähren müssen! Der Grund des Versagens war, dass die Theorie die Regulierung durch Großbritannien stillschweigend vorausgesetzt hatte. Andererseits hatte aber auch List die Frage nicht beantwortet, was denn zu geschehen habe, wenn die Nachzügler ihren Rückstand aufgeholt haben und eine gewisse Gleichheit des Entwicklungstandes erreicht ist.

Diese unentschiedene Situation trieb die Mächte in den 30er Jahren zur Bildung von exklusiven Wirtschaftsblöcken: der panamerikanischen Freihandelszone der USA, dem britischen Sterling-Block, der ostasiatischen „Wohlstandsphäre“ Japans, der südosteuropäischen Großraumwirtschaft des Deutschen Reiches. Und sie trieb sie schließlich dazu, am friedlichen Handel überhaupt zu verzweifeln und die Entscheidung im Krieg zu suchen. (Von der völkerrechtlichen Frage der Kriegsschuld ist hier natürlich abstrahiert.) Niemand glaubte mehr an die Freiheit des Handels – bis auf die Vereinigten Staaten, die sie bis zu diesem Zeitpunkt nie praktiziert hatten, aber nun zuversichtlich sein konnten, als Sieger aus dem Weltkrieg hervorzugehen. In der Atlantik-Charta, in der sie sich mit Großbritannien über die Kriegsziele verständigten, tauchte der freie Welthandel zum ersten Mal als wesentliches Element der Nachkriegsordnung auf, und zwar eingebracht von den USA, um den britischen Sterling-Block aufzubrechen! Das war also gleichsam der Zeugungsakt der zweiten, bis heute anhaltenden Freihandelsperiode. Dass innerhalb des Bündnisses der lange währende Kampf zwischen beiden Mächten zu Ende geführt wurde, bestätigte sich 1944, als Großbritannien sich weigerte, dem Bretton-Woods-System beizutreten, weil es seine Sterlingzone erhalten wollte. Daraufhin kündigten die USA 1945 sofort nach der Kapitulation Japans das Land-Lease-Abkommen mit England und zwangen es mit einem neuen Kreditvertrag zum Beitritt (Biermann, 117 f.).

Nach rund 150 Jahren hatten die USA mit fast 50 Prozent Anteil an der Weltindustrieproduktion die Monopolstellung erlangt, die es ihnen erlaubte, der Welt die freie Konkurrenz zu verkünden. „Es waren nicht die intellektuellen Vorzüge der Freihandelslehre, die alle Beteiligten schließlich zum Einlenken bewegten. Tatsächlich ist der gegenwärtige Weltmarkt ein von Menschen – man darf sagen: von Amerikanern – geschaffenes Gebilde, das Ergebnis von über 50 Jahren amerikanischer Diplomatie, amerikanischen Druck und amerikanischer Bereitschaft, den US-Markt zuerst und am weitesten zu öffnen“ (Luttwak 1999: 236). Denn Großbritannien und andere europäische Länder neigten in der Nachkriegszeit wegen ihrer Devisenknappheit und Arbeitslosigkeit begreiflicherweise zu mehr Marktintervention. Der weit härtere Widerstand, der den USA erwachsen war, kam aber jetzt von der Sowjetunion mit ihrem ganz anderen System einer nachholenden Entwicklung! So war es sicher kein Zufall, dass das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) genau zu Beginn des Kalten Krieges 1948 in Kraft trat und dass die größten Fortschritte im Abbau von Handelshemmnissen genau auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges erreicht wurden („Kennedy-Runde“ 1964 bis 1967). „Das stärkste Motiv für die Liberalisierung des Welthandels, stärker noch als die wirtschaftlichen Vorteile, die immer gegen die Nachteile abgewogen werden mussten, war stets politischer und strategischer Natur. So war GATT immer als wirtschaftliches Pendant zur gegen die Sowjetunion gerichteten westlichen Allianz gemeint“ (Luttwak 1999: 237).

Als die USA unter Reagan zum „letzten Gefecht“ gegen die Sowjetunion antraten, taten sie dies bekanntlich unter lautstarker Berufung auf die liberale Tradition. Ein eher komisches, aber sehr sprechendes Symbol dafür war es, dass viele Angehörige der Administration damals Krawatten mit dem Bild von Adam Smith trugen. Dass sie allerdings mit ihren ungeheuren kreditfinanzierten Rüstungsanstrengungen zugleich eindeutig gegen diese Tradition verstießen, mag noch aus der Situation des Kalten Krieges zu erklären sein. Wie ist es aber zu erklären, dass unter Reagan, dem Nachkriegspräsidenten mit der leidenschaftlichsten Liebe zum Laissez faire, der größte Umschwung zugunsten des Protektionismus stattfand, den es seit den dreißiger Jahren gegeben hat? Der Grund war natürlich die schon erwähnte überlegene japanische Konkurrenz, die die amerikanische Stahl-, Auto-, Werkzeugmaschinen- und Halbleiterindustrie bedrohte. Aber gelten die Gebote des freien Handels nur für die anderen, nicht für den, der sie propagiert und durchsetzen will? Offensichtlich bricht im Ernstfall der Protektionismus, auf dem der Freihandel historisch beruht, wieder unverhüllt hervor. Ein wissenschaftlicher Mitarbeiter des GATT-Sekretariats schätzt, dass die Auswirkungen der unter Reagan beschlossenen Handelsbeschränkungen dreimal so hoch waren wie die anderer führender Industrieländer (Greider 1998: 245, Chomsky 2001: 83).

Die harte Lehre der Weltwirtschaftskrise war, dass der Markt wesensmäßig einer politisch-rechtlichen Rahmensetzung bedarf. Der Weltmarkt, der eines solchen festen Rahmens bis heute entbehrt, trägt daher seinen Namen eigentlich zu unrecht. Die Lösung, die nach dem Weltkrieg – und in gewissem Sinne sogar durch ihn – zunächst gefunden wurde, bestand darin, dass einer, nämlich der nunmehr mächtigste der Marktteilnehmer die Aufgabe der Rahmensetzung übernahm. Aber das war deshalb nur eine provisorische Lösung, weil es diesem Mächtigsten ja überlassen blieb, zwischen seinem nationalen Interesse als Marktteilnehmer und dem übernationalen Interesse an einer gerechten Ordnung zu unterscheiden, und weil es von vornherein unwahrscheinlich war, dass er dazu in der Lage sein würde. Wahrscheinlich würde er sein nationales Interesse immer wieder mit dem der Völkergemeinschaft verwechseln, ja seine übernationale Aufgabe nur dazu benutzen, sein eigenes Interesse besser durchzusetzen. So ist es, wie wir am Beispiel Reagans gesehen haben, auch gekommen. Außerdem war aber aller geschichtlichen Erfahrung nach zu erwarten, dass der betreffende Marktteilnehmer seine herausragende Stellung gar nicht dauerhaft würde erhalten können, sondern eher Nachholanstrengungen bei anderen provozieren würde. Denn es ist für die anderen Länder ja nicht hinnehmbar, um des lieben Friedens willen Wettbewerbsnachteile zu erleiden und auf eigene Entwicklung zu verzichten. Auch unter diesem Listschen Gesichtspunkt der Chancengleichheit drängt sich somit die Frage nach einer unabhängigen übernationalen Instanz zur Regulierung des Welthandels auf.

Die seit Anfang 1995 bestehende Welthandelsorganisation (WTO) ist der Versuch, eine solche Instanz einzurichten. Sie geht auf eine gemeinsame Initiative der EU und Kanadas zurück, die sich gegen die eben charakterisierte Doppelrolle der USA als Marktteilnehmer und zugleich Regulator richtete. Zum Beispiel hatten die Vereinigten Staaten immer wieder versucht, durch die Drohung mit Importverboten und anderen Handelsbegrenzungen das Wohlverhalten anderer Staaten (Südkorea, Brasilien, EU) zu erzwingen. Die WTO sieht nun ein gegenüber dem GATT sozusagen umgekehrtes Streitschlichtungsverfahren vor: Während früher ein Land nur verurteilt werden konnte, wenn alle Mitglieder – einschließlich des betroffenen Landes – zustimmten, ist jetzt der Schiedsspruch immer gültig, es sei denn, er wird von allen Ländern einstimmig abgelehnt. Und die Verurteilung ist mit der Verhängung von Sanktionen verbunden.

Wie reagierten die USA auf diesen Ausbau der internationalen Ordnung? Mit der allerdings naheliegenden Kritik, er laufe auf eine Verletzung ihrer nationalen Souveränität hinaus. Clinton konnte die Ratifizierung des WTO-Beitritts im Kongress nur dadurch erreichen, dass er den Wiederaustritt zusicherte, falls die Vereinigten Staaten dreimal vor dem Schiedsgericht angeklagt würden. Der Austritt der USA wäre aber das Ende der Organisation.

### 3.8.2 Erwiderung zu „Eine kurze Geschichte des Freihandels“

Es ist offenkundig, dass relative Machtpositionen in Außenbeziehungen von Staaten eine elementare Rolle spielen. Es gibt auch keine ökonomische Theorie, die ernsthaft den Anspruch erheben würde, empirisch in der Realität in reiner Form beobachtet werden zu können. Allerdings war das Denken von Adam Smith und David Ricardo in hohem Maße von dem Bestreben geleitet, Verhaltenshypothesen empirisch zu untermauern. Man unterliegt aber einem logischen Fehlschluss, wenn man aus der Tatsache, dass Ricardo seine Theorie der komparativen Kostenvorteile empirisch auf die Handelsbeziehungen zwischen England und Portugal stützt, ableitet, dass die Freihandelstheorie auf erfolgreichen Protektionismus beruhe. Die Wahl von Portugal und England durch David Ricardo als Beobachtungsgegenstand ist in der Tat normativ, aber wohl dadurch motiviert, dass es hier um seinerzeit besonders enge und gut nachvollziehbare Handelsbeziehungen zwischen zwei unterschiedlichen Volkswirtschaften ging. Diese Entwicklung war sicher auch auf den Methuen-Vertrag zurückzuführen, bedeutete aber nicht zwangsläufig, dass Ricardo die zu Grunde liegenden Motive der englischen Außenhandelsdiplomatie gebilligt hätte.

Politisch mag Kolonialismus im Einzelfall ein Bestimmungsgrund für den Ruf in bestimmten Volkswirtschaften nach Freihandel gewesen sein; für die analytische Qualität der Theorie der komparativen Kostenvorteile ist er hingegen ohne Belang.

Es ist auch nicht zulässig, das Prinzip der komparativen Vorteile und das Argument des Erziehungszolls von Friedrich List in der dargestellten Art miteinander in Verbindung zu bringen. Die Theorie der komparativen Vorteile ist keine Entwicklungstheorie und erhebt diesen Anspruch auch nicht. Sie besagt lediglich, wie in offenen Volkswirtschaften die vorhandenen Produktionsfaktoren

miteinander kombiniert werden sollen, damit eine optimale Allokation der Ressourcen bei Freihandel resultiert. Es ist somit im Wesentlichen eine statische Betrachtungsweise. Eine Volkswirtschaft kann den Zustand der optimalen Allokation prinzipiell auf jedem beliebigen Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung erreichen. Das Verwirklichen einer optimalen Ressourcenallokation heißt aber noch lange nicht, dass damit auch wirtschaftliche Aufholprozesse initiiert werden können. Dies ist die Erkenntnis, auf der das Listsche Erziehungszollargument aufbaut und keine Kritik an der Theorie Ricardos.

Die Einbindung in den weltweiten Handel kann allerdings wirtschaftliche Aufholprozesse von der Außenwirtschaftsseite her dauerhaft unterstützen. So ist es wichtig für aufholende Länder, dass dringend benötigtes Kapital und Investitionsgüter, die sie selbst entweder gar nicht oder nur mit hohem Aufwand herstellen können, importiert werden können. Über diesen Kanal kann somit auch die Globalisierung Aufholprozesse unterstützen. Auch hier gilt, dass diese positiven Effekte unterstützenden Charakter haben und nur dann zum Tragen kommen, wenn im Inland die Grundvoraussetzungen für Aufholprozesse geschaffen worden sind. Man sollte Ricardos Theorie folglich nicht vorhalten, dass eine Spezialisierung gemäß ihrer Aussagen wirtschaftliche Unterentwicklung zementiere.

Es ist auch grob vereinfachend zu unterstellen, dass die Freihandelstheorie nach rund 200 Jahren protektionistischer Vorbereitung etwa von 1843 bis 1873 ganze 30 Jahre erfolgreich praktiziert worden wäre. Tatsächlich schwankt das Pendel in der Außenwirtschaftspolitik permanent zwischen den Extremen „Freihandel“ und „Protektionismus“ hin und her, wobei man Perioden mit stärker freihändlerischen Tendenzen und Perioden mit stärker protektionistischen Tendenzen unterscheiden kann, dies aber auch nur für bestimmte Regionen und eng eingegrenzte Zeiträume.

Der Verfasser beschränkt sich auf eine Diskussion der Theorie der komparativen Kostenvorteile von Ricardo vor dem historischen Hintergrund und blendet andere zentrale Modelle der traditionellen Außenhandelstheorie wie z. B. das Heckscher-Ohlin-Modell aus. Unterschiede in den Faktorausstattungen von Volkswirtschaften sowie daraus resultierende relative Entlohnungsunterschiede oder Faktorwanderungen bei Öffnung von Märkten – wie sie das Heckscher-Ohlin-Modell beschreibt – sollten aber gerade in einer Abhandlung, die für sich in Anspruch nimmt, eine Geschichte des Freihandels zu sein, nicht ausgeblendet werden.

Neuere Außenhandelstheorien erklären außerdem die Vorteile großer Länder mit großem Binnenmarkt bei geschlossenen Außengrenzen und bieten so eine konzeptionelle Grundlage für die Behauptung, dass vor allem kleinere Staaten durch handelspolitische Integration hohe Wohlfahrtsgewinne ernten können. Die Unbestimmtheit der internationalen Standortverteilung bietet in diesem Zusammenhang nationalen Industriepolitiken Handlungsspielräume, die dem „historischen Zufall“ zum tatsächlichen oder vermeintlichen Nutzen der eigenen Volkswirtschaft auf die Sprünge zu helfen. Das ist gerade in Hinblick auf das Verhältnis zwischen EU und den USA relevant.

Der genannte Fehlschluss und die Verengung des Blickfelds sprechen dafür, dass der Anspruch der Abhandlung, eine kurze Geschichte des Freihandels zu bieten, zu hoch gegriffen ist.

### 3.9 Ausblick und offene Fragen[89]

Die Arbeitsgruppe „Waren- und Dienstleistungsmärkte“ hat in fast 30 Sitzungen intensiv an einer großen Zahl von Einzelthemen gearbeitet. Zwei Plenumssitzungen der Enquete-Kommission sowie zahlreiche vergebene Studien und Anhörungen haben ebenso zu den vorgelegten Ergebnissen beigetragen wie die Besuche der Kommission in drei globalisierten Unternehmen unterschiedlicher Branchen und Größen. Die Vielzahl konkreter Handlungsempfehlungen beweist, dass die Arbeit ergebnisorientiert und politisch nützlich war.

Aus Zeitgründen konnte aber eine Reihe von Fragen aus dem Einsetzungsbeschluss und darüber hinaus nicht bearbeitet bzw. nur angeschnitten werden.

Die Arbeit der Gruppe wurde außerdem häufig erschwert durch den mangelhaften oder fehlenden Nachweis statistischer Daten. Die Vergabe einer Studie an ein führendes deutsches Wirtschaftsforschungsinstitut brachte neue Erkenntnisse, zeigte allerdings auch, welch enormer Handlungsbedarf beim Erfassen globalisierungsrelevanter Daten noch besteht.

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass die bisher nicht behandelten und unten aufgelisteten Themen dringend bearbeitet werden sollten. Dies könnte in einer neuen Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages geschehen. Zu den wichtigsten Objekten der neuen Arbeit sollten die offenen Punkte aus dem Einsetzungsbeschluss des 14. Deutschen Bundestages (Deutscher Bundstag 2001h) ebenso gehören wie Fragen, die im Verlauf der aktuellen Diskussion aufgekommen sind.

Zur ersten gehören vor allem:

– die „Auswirkungen und Herausforderungen der neuen handelsrelevanten Technologien (Internet, E-Commerce) auf den internationalen Dienstleistungshandel und das geistige Eigentum“,

– „Globalisierung und internationale Steuerpolitik (Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung der Steuerpolitik auf EU-Ebene und darüber hinaus)“,

– „Globalisierung und internationale Investitionspolitik. Eruierung der Möglichkeiten für eine ausgewogene multilaterale Investitionsvereinbarung“,

– „Globalisierung und (...) internationale Verbraucherstandards“,

– „Vorschläge zur besseren und effektiveren Koordinierung der internationalen Wirtschaftspolitik“.

---

[89] Vgl. hierzu auch das Minderheitenvotum der FDP-Fraktion in Kapitel 11.2.2.3.5

Die Arbeitsgruppe hält es darüber hinaus für erforderlich, mindestens den folgenden Themengebieten eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen, denn sie konnten **bisher nur in Ansätzen** angesprochen werden:

- die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Ressourcen sowie der ökonomischen und politischen Macht in der Welt,
- institutionelle Lösungen für eine bessere Zusammenarbeit der internationalen Institutionen bzw. Vorschläge für eine Neuordnung und Integration der internationalen Handels-, Wettbewerbs-, Umwelt-, Entwicklungs- und Finanzpolitik,
- Bedeutung, Wirkung und Beeinflussungsmöglichkeiten für ausländische Direktinvestitionen,
- besondere Chancen und Risiken der Existenz und des Wachstums transnationaler Unternehmen und globaler Produktionsnetze,
- Trends und Auswirkungen der „New Economy“ auf den Handel und die damit zusammenhängenden Veränderungen in der Arbeitswelt,
- die Untersuchung der GATS-Verpflichtungen für alle Sektoren und der Chancen und Risiken hinsichtlich sozialer und beschäftigungspolitischer Wirkungen,
- eine Untersuchung über weltweit vorhandene, in Erprobung befindliche Fördermodelle in Bezug auf KMU,
- die detaillierte Beschreibung und Analyse weiterer Initiativen und Erfahrungen mit Verhaltenskodizes,
- sozialpolitische Folgerungen aus der Globalisierung (wie können die Systeme der sozialen Sicherung vor dem Hintergrund globaler Substituierbarkeit von Produkten zukunftsfähig werden?),
- spezielle Probleme im Zusammenhang mit Sozialstandards Probleme der Arbeitsmigration,
- Einfluss extrem hohen Arbeitslosigkeit auf die Möglichkeit zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen,
- Problem des „monitorings“ angesichts der Vielzahl schon bestehender Indikatoren,
- Einbezug des informellen Sektors (besonders angesichts der überragenden Bedeutung des informellen Sektors in vielen Entwicklungsländern) und das
- Problem der Sonderwirtschaftszonen (FEZ).

Alle diese Themen sind in Bezug auf die augenblickliche Situation und die zukünftige Entwicklung (einschließlich politischer Einflussnahme) zu diskutieren und Handlungsempfehlungen dazu zu erarbeiten.