

## 2. Waren und Dienstleistungen

### 2.1 Einleitung und Überblick

Die bisherige Arbeit der Kommission hat gezeigt, dass der Prozess der Globalisierung unterschiedliche, ja sogar widersprüchliche Facetten aufweist und sich keineswegs durch einen einheitlichen und oder gar eindimensionalen Trend auszeichnet. Nicht alle Gesellschaften, Staaten und Unternehmen sind in gleicher Weise von wirtschaftlichen Internationalisierungstendenzen erfasst. Während z. B. die Verbraucher in Europa oder USA selbstverständlich Güter aus der ganzen Welt konsumieren und die Finanzströme Industrie- und Schwellenländer beeinflussen, gibt es Regionen, so vor allem weite Teile Afrikas, die vom Internationalisierungs-Zuwachs scheinbar kaum berührt sind, hat sich doch der Anteil Afrikas am Welthandel seit Beginn der 80er Jahre fast halbiert. Jedoch könnte gerade diese Art der „Zwangsabkopplung“ von Afrika südlich der Sahara als Folge der Ungleichheiten und Ungleichmäßigkeiten der Globalisierungstendenzen interpretiert werden: Den Ländern Afrikas ist es in den vergangenen zwei Jahrzehnten nicht gelungen, die von den Industrieländern vorgegebenen Standards der Globalisierung einzuführen und zu halten.

Dabei kommen technologische und politische, aber auch ökonomische Faktoren zum Tragen:

- Innovationsschübe und Kostensenkung bei **Informations- und Kommunikationstechnologien**, auch technische Fortschritte in der **Transporttechnik und Logistik** haben die ökonomische Bedeutung von räumlicher Distanz erheblich reduziert. Der rasante Ausbau der Telekommunikations-Systeme und die gestiegene Leistungsfähigkeit der Verkehrssysteme bieten dazu immer bessere Voraussetzungen. Übermittlungszeiten schrumpfen und räumliche Distanzen werden immer weniger bedeutsam. Die Fortschritte in der Telekommunikationstechnik und der Produktionstechnologie machen es möglich, Forschung und Entwicklung, den Produktionsprozess und alle damit verbundenen Aspekte der Arbeitsteilung in effizienter Weise global zu organisieren und die Produktions- und Distributionskosten zu senken. Damit verbunden ist allerdings der sektorale Verlust von Arbeitsplätzen, der einen weltweit ausgewogenen makroökonomischen Policy-Mix einschließlich strukturpolitischer Maßnahmen zur Erhöhung von Wettbewerbs- und Beschäftigungsfähigkeit erforderlich macht. Die Zahl von Arbeitslosen und Unterbeschäftigten sowie die Zahl derjenigen, die im informellen Sektor arbeiten, hat zugenommen (vgl. Bericht „Arbeitsmärkte“).
- Auf der **politischen Ebene** haben vor allem die Aufhebung des Ost-West-Konflikts, die europäische Integration und die fortgesetzte Liberalisierung von Märkten dazu geführt, dass die Internationalisierung von ökonomischen Prozessen erleichtert und unterstützt wurde. Wichtig dafür waren und sind politische Entscheidungen für die Entwicklung internationaler Übereinkommen und Organisationen, die die internationale ökonomische Verflechtung forcieren. So hat etwa das 1947 vereinbarte Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT große Fortschritte bei der Senkung von Zöllen erbracht. Auch die Nachfolgeinstitution, die Welthandelsorganisation

WTO, trägt zur Verwirklichung der Grundsätze eines multilateralen Freihandelssystems bei.

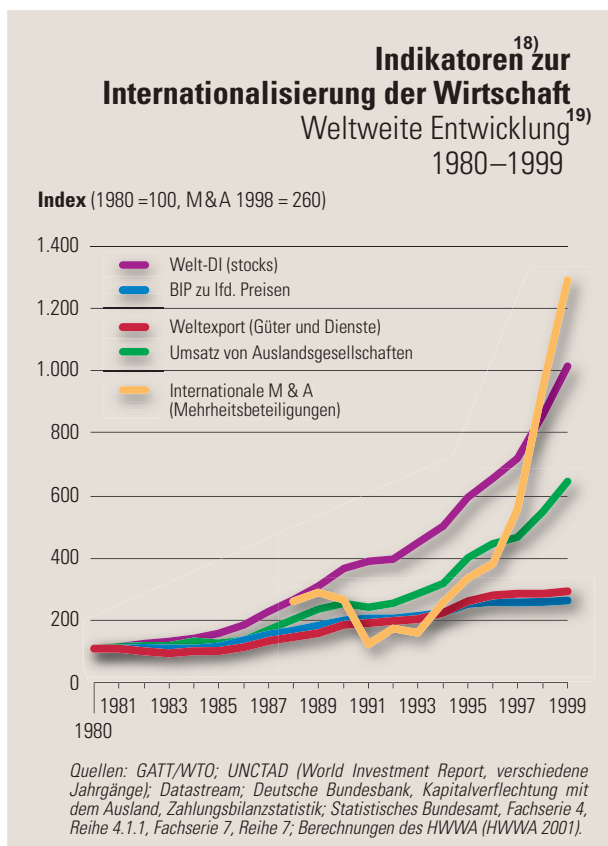
- In **ökonomischer Betrachtung** sind es vor allem die transnational ausgerichteten Unternehmensstrategien, die eine Verbesserung ihrer Absatzchancen anstreben und länderspezifischer Kostendifferenzen nutzen. Globalisierung folgt aus der strategischen Entscheidung von Unternehmen, in allen für sie relevanten Ländern wirtschaftlich präsent zu sein. Sie findet ihren Ausdruck in neuartigen Verhaltensmustern der Unternehmen. Dabei profitieren diese vor allem von den IuK-Technologien und von deren Einbettung in Organisationsinnovationen. Die Folgen sind ein relativ zur Produktionsleistung steigender internationaler Handel und eine ebenso wachsende Bedeutung von grenzüberschreitenden Netzwerken von Produktionseinheiten, die immer mehr zu transnationalen Gesamtunternehmen integriert werden.

Die Internationalisierung von Volkswirtschaften zeigt sich darin, dass der Welthandel in der Epoche seit dem Zweiten Weltkrieg stärker gewachsen ist als die Weltproduktion, und dass die ausländischen Direktinvestitionen seit den 60er Jahren noch mehr zugenommen haben als der Welthandel. Die internationale Wirtschaftsverflechtung wächst deutlich stärker als die Gesamtwirtschaft und sie hat daher für die Inlandwirtschaft eine bedeutende Größenordnung erreicht. Zentrale Elemente der internationalen Wirtschaftsverflechtung sind der Waren- und Dienstleistungshandel (Globalisierung der Märkte) sowie die direkte internationale Unternehmensverflechtung, sei es durch die Bildung von Allianzen oder durch Direktinvestitionen (vgl. Abbildung 2.1). Die Globalisierung geht mit einer Internationalisierung des Wettbewerbs einher.

Zwei Aspekte des Globalisierungsprozesses können unterschieden werden: Zum einen geht es um die zunehmende Intensität der wirtschaftlichen Verflechtungen, zum andern um deren wachsende (geographische) Reichweite. Der Intensitätsaspekt der Globalisierung umfasst die zunehmende wirtschaftliche Integration der Volkswirtschaften durch wachsende Handelsströme, verstärkten grenzüberschreitenden Kapital-, Technologie- und Know-how-Transfer sowie die Multinationalisierung und Transnationalisierung der Unternehmenstätigkeit, die eine zunehmende produktionsseitige Verflechtung der Volkswirtschaften zur Folge hat und international integrierte Wertschöpfungsketten entstehen lässt.

Der Gesichtspunkt der geographischen Reichweite (Verbreitungsaspekt) meint dagegen, dass sich die wirtschaftliche Integration nicht nur intensiviert, sondern eine wachsende Zahl von Volkswirtschaften in allen Erdteilen einschließt, dies allerdings in sehr unterschiedlicher regionaler Intensität. Ein weiteres Kennzeichen des Globalisierungsprozesses sind deshalb die Unterschiede im räumlichen Verflechtungsgrad (Regionalisierung). Wie im Kapitel „Fakten und Trends“ dargestellt, vollzieht sich der Internationalisierungsprozess in hohem Maße intraregional. Die Europäische Union – in jüngster Zeit erweitert um die ost- und mitteleuropäischen Beitrittsstaaten – hat in dieser Hinsicht eine nicht zu unterschätzende Dynamik entwickelt.

Abbildung 2.1



Allerdings muss dieser Prozess nicht zu einer schnellen Anpassung auf nationaler und internationaler Ebene führen. Es gibt weiterhin viele politische, kulturelle, aber auch technische Eigenheiten, die einer schnellen Herstellung von globalen Waren- und Dienstleistungsmärkten im Weg stehen und die es zu berücksichtigen gilt.

Man kann eine Hierarchisierung von Märkten konstatieren: Während Finanzmärkte grundsätzlich als globale Märkte angesehen werden können und auch die Warenmärkte zunehmend globalen Charakter annehmen, sind Dienstleis-

tungs- und vor allem Arbeitsmärkte noch weitgehend national bzw. regional begrenzt. Jedoch heißt dies nicht, dass Arbeitsmärkte gegenüber den Tendenzen der Globalisierung isoliert seien. Durch Direktinvestitionen, Migrationsbewegungen und Kostenwettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten sowie durch die Zinsbildung auf Finanzmärkten machen sich auch auf den (nationalen) Arbeitsmärkten Tendenzen der globalen Märkte geltend.

Ökonomische Globalisierungs-Prozesse sind jedoch kein neues Phänomen. Betrachtet man etwa den Außenhandel als Indikator für wirtschaftliche Globalisierungstrends, so zeigt das Ausmaß der gegenwärtige Handelsverflechtung Deutschlands durchaus Parallelen zu früheren Epochen. Eine ähnlich hohe Handelsverflechtung Deutschlands mit dem Ausland findet sich bereits im späten 19. Jahrhundert. Neu sind aber

- die große Zunahme ausländischer Direktinvestitionen (insbesondere solche in den Produktionsbereich) und das damit verbundene Anwachsen der Fusionen und Übernahmen,
- die rasante Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft mit zunehmendem Gewicht von elektronisch gestützten Geschäftsbeziehungen,
- die geografische Ausdehnung der Außenwirtschaft, d. h. die Zahl der Länder, die in den internationalen Handel einbezogen sind, wuchs stark und gegenüber früheren Internationalisierungsphasen außerordentlich schnell.

Die Folgen dieser neuen Internationalisierungsprozesse zeigen sich in veränderten Strukturen des weltweiten Handels, der Kapitalströme, der Arbeitskräftebewegungen, aber auch der Technologie- und Wissensströme. Dadurch verändern sich auch die Muster des Strukturwandels, auf nationaler Ebene werden neue Formen von Wettbewerb und Kooperation erzeugt und in makroökonomischer Hinsicht werden die Faktoren und Formen der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst. In der aktuellen Diskussion werden die Chancen und Risiken dieses globalen Strukturwandels allerdings unterschiedlich beurteilt. Globalisierungsbefürworter erhoffen sich weltweite Wachstumsimpulse und damit einhergehend eine weltweite Steigerung des Lebensstandards, ein Aufholen der Entwicklungsländer sowie eine politische Stabilisierung in Folge der engeren wirtschaftlichen Interdependenz zwischen den Staaten. Kritiker – vor allem mit Blick auf die Art der bisherigen politischen Steuerung – der wirtschaftlichen Internationalisierung befürchten hingegen weitere gravierende Nachteile für die sich bereits jetzt am unteren Ende der Entwicklungs-Skala befindlichen Volkswirtschaften. Sie verweisen auf eine verschärfte Polarisierung auch innerhalb der reichen Länder, auf schwerwiegende ökologische und gesundheitsschädliche Folgekosten, aber auch auf den Verlust kultureller und regionaler Eigenheiten und Reichtümer.

Die bisherige Arbeit der Enquete-Kommission zeigt, dass ein pauschaler und für alle Länder bzw. Personen einheitlicher Trend der Wohlfahrtsteigerung im Zuge der neuen Internationalisierungsprozesse nicht konstatiert werden kann. Freihandel und die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung bergen zwar das Potential zu einer beispiellosen Vermehrung des globalen Wohlstandes – dieser Befund lässt sich heute etwa den Berichten von Weltbank (2001c), OECD (Maddison 2001), UNCTAD (2000) oder

<sup>18)</sup> Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Internationalisierungskomponenten Direktinvestitionen (DI-Bestände), Umsatz ausländischer Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, Außenhandel und Unternehmenszusammenschlüsse im Vergleich zur Entwicklung der Weltproduktion. Die Direktinvestitionen und der (von der UNCTAD geschätzte) Umsatz ausländischer Tochter- und Beteiligungsgesellschaften weisen in den letzten Jahren ein deutlich höheres Wachstum auf als die Weltwirtschaft. Allerdings sind die Direktinvestitionen wegen völlig anderer Abgrenzung nur begrenzt mit dem BIP oder auch mit realen Investitionen vergleichbar. Umsätze sind – zumindest im Prinzip – als besserer Indikator anzusehen, da sie eher der inländischen Produktion gegenübergestellt werden können. Der Welthandel expandiert nominal erst in den letzten Jahren etwas rascher als die am nominalen BIP gemessene Weltproduktion. Zu berücksichtigen ist, dass sich die Außenhandelsverflechtung seit 1980 im Trend deutlich intensiviert hat (HWWA 2001).

<sup>19)</sup> Die Daten für den vorliegenden Bericht gründen zu einem beträchtlichen Teil auf Ausarbeitungen des HWWA, die jedoch zum Zeitpunkt der Abfassung des Zwischenberichtes noch nicht vollständig und abschließend vorliegen.

IWF (2000a: Kap. V) entnehmen. Aus den Berichten – die dies in unterschiedlicher Weise betonen und erklären – lässt sich aber auch ablesen, dass dieses Potential bisher nicht vollständig genutzt worden ist und dass sich darüber hinaus vor allem die tatsächlich erzielten Zuwächse sehr ungleich verteilen (von den ökologischen Problemen des Ressourcenverbrauchs ganz abgesehen, vgl. dazu den Bericht „Ressourcen“). Wachsende Arbeitslosigkeit und Armut sowie Umweltprobleme sind weiterhin in vielen Teilen der Welt festzustellen und in einigen Regionen haben sich die negativen Trends verstärkt. Einzelne Länder und Ländergruppen sowie innerhalb der Länder einzelne Gruppen von Beschäftigten, Unternehmen und Regionen können davon sehr unterschiedlich betroffen sein. Auch wenn die Globalisierung insgesamt zu Einkommensgewinnen führt, so stehen heute den Gewinnern in einzelnen Regionen oder Bevölkerungsschichten auch Verlierer gegenüber (so etwa in Afrika oder Teilen Asiens und tendenziell die Minderqualifizierten in Industrieländern).

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist das weltweite durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen stark gestiegen, jedoch zeigen sich beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Das Einkommensgefälle zwischen reichen und armen Ländern hat sich vergrößert, obwohl die Pro-Kopf-Produktion im gleichen Zeitraum gestiegen ist (IWF 2000a: Kap. IV). Auch andere Untersuchungen zeigen, dass die jüngste Globalisierungs-Entwicklung mit einer Vertiefung der gesellschaftlichen Ungleichheiten bei Einkommen, Vermögen und Lebenschancen zusammenfallen (World Bank 2000: 51; UNCTAD 1997; Wade 2001; Economist 2001). Allerdings stellen die Einkommen nicht das ganze Bild dar; breiter gefasste Messungen der Wohlfahrt, die die sozialen Bedingungen berücksichtigen (wie etwa die UN-Indikatoren der menschlichen Entwicklung, bzw. Human Development Index),<sup>20)</sup> zeigen, dass eine Reihe von Entwicklungsländern zum Teil beträchtliche Fortschritte erzielt haben (UNDP 2001; Crafts 2000: 6 ff.). Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang große Quantifizierungsprobleme, die die Definition und Darstellung von Globalisierungs-Messgrößen außerordentlich erschweren (vgl. Teil 2.2.1).

Wenn man allerdings mit der Weltbank die Armutsgrenze bei \$ 1 pro Tag ansetzt, ist der alarmierende Sachverhalt festzustellen, dass in dem Jahrzehnt zwischen 1987 und 1998 die Zahl der Armen absolut leicht von 1 183 Mrd. auf 1 199 Mrd. Menschen gestiegen ist. Wenn man China aus der Berechnung herausnimmt, ist der Anstieg von 880 Mio. Armen auf 986 Mio. Armen noch deutlicher (World Bank 2000: 23). Nur der Anteil der Armen hat sich im gleichen Zeitraum wegen der Zunahme der Weltbevölkerung von 28,3 % auf 24,0 % verringert. Doch diese Durchschnittswerte variieren beträchtlich nach Weltregionen. Fortschritte im Sinne einer Reduzierung der Zahl der Armen sind vor allem in Ostasien und im pazifischen Raum zu verzeichnen, nicht jedoch in Afrika oder Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa.

<sup>20)</sup> Der Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index, HDI) bewertet 162 Länder anhand von Kriterien zu Lebenserwartung, Bildung und Einkommen (UNDP 2001).

Diese Einkommens- und Verteilungsprobleme können jedoch nicht monokausal und uneingeschränkt auf die ökonomischen Internationalisierungsprozesse zurückgeführt werden. Will man Aussagen über die positive oder negative Betroffenheit durch Internationalisierungsprozesse vornehmen, so gilt es deshalb, 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 abhängen. Die jeweilige wirtschaftliche und soziale Entwicklung lässt sich nicht einseitig mit der Öffnung von Märkten erklären, sondern bedarf einer umfassenden Analyse unter Berücksichtigung der politischen Handlungsfähigkeit („good governance“) und der institutionellen Bedingungen der jeweiligen Volkswirtschaft. Die Enquete-Kommission wird sich diesem Themenbereich im weiteren Verlauf ihrer Arbeit mit Nachdruck annehmen.

Die Kommission und die Arbeitsgruppe „Waren und Dienstleistungen“ haben sich zunächst die Aufgabe gestellt, die unterschiedlichen Facetten des neuen Internationalisierungs-Prozesses zu analysieren, die daraus resultierenden Chancen und Risiken auszuloten und die jetzigen und künftigen Möglichkeiten für die Politik aufzuzeigen. Hier wird es insbesondere um die Frage gehen, wie die Politik auf nationaler Ebene angesichts verminderter Handlungskapazitäten neue Gestaltungsmöglichkeiten gewinnen kann und wie auf multilateraler Ebene neue Formen zur Gestaltung des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses entwickelt werden können. Eine politische Leit-Idee stellt die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ dar, die neben politischen und bürgerlichen Freiheitsrechten auch umfassende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fordert. Auch die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung in allen drei Dimensionen (ökologisch, sozial und ökonomisch) ist eine Grundbedingung. Darüber hinaus ist wichtig, dass die Staaten einzeln und gemeinsam dem Entstehen oder der Verstärkung von Marktbeherrschung und dem Missbrauch wirtschaftlicher Macht entgegen wirken. Der mit den Internationalisierungsprozessen einhergehende Strukturwandel benötigt Vorkehrungen, um die wettbewerblichen Strukturen vor Vermachtungen zu schützen und um gleichzeitig die notwendigen Anpassungsmaßnahmen von Wirtschaft und Gesellschaft effizient und sozial ausgewogen sicherzustellen.

Die Kommission hat einzelne Themen durch Gutachten und Anhörungen vertieft. Das Resultat dieser eingehenden Untersuchungen und Diskussionen erstreckt sich auf fünf Themenbereiche, die der Zwischenbericht im Einzelnen ausführt:

- Überblick zu den Fakten und Trends der Globalisierung auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten;
- Unternehmens-Konzentration im Rahmen der Globalisierungsprozesse und ihre Auswirkungen auf den ökonomischen Wettbewerb;
- Veränderungen der globalen Mobilitäts-Grundlagen: Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten;
- Sozialstandards und Codes of Conduct im Globalisierungsprozess;

- Besondere Herausforderungen für Kleine und Mittlere Unternehmen.

Im weiteren Arbeitsprozess der Arbeitsgruppe werden diese Themenfelder noch weiter diskutiert werden. Zusätzliche Themenschwerpunkte werden hinzu kommen. Dazu zählen die Reform der WTO, Besonderheiten der Dienstleistungsmärkte, Ausländische Direktinvestitionen, Handelsabkommen und ihre Folgen einschließlich Wettbewerbsregeln. Bei der Bearbeitung dieser Themen wird sich die Arbeitsgruppe vertieft mit den Auswirkungen auf KMU auf nationaler und internationaler Ebene beschäftigen. Dafür sind u. a. ein Hearing und Unternehmensbesuche geplant, die auch die Situation der KMU in einer global operierenden Welt ausführlich darstellen.

In der bisherigen Arbeit der Arbeitsgruppe wurde mehrfach kontrovers über verschiedene Theorien und politische Strategien des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen diskutiert. Die Aufarbeitung und Systematisierung dieses Themenbereiches steht noch am Anfang. Deshalb soll die Diskussion um Theorien des Handels und der internationalen Arbeitsteilung intensiv in der nächsten Arbeitsphase fortgeführt werden. Dabei sollen folgende Leitfragen diskutiert werden:

- Welche unterschiedlichen Handelstheorien gibt es und welchen Erklärungswert haben sie?
- Welche Einkommens- und Verteilungswirkungen hat der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen? Gibt es Gewinner und Verlierer?
- Welche Rolle hat Freihandel und Protektionismus für die Entwicklungschancen von Entwicklungs- und Schwellenländern?
- Welche politischen Schlussfolgerungen für eine zukünftige internationale Handelsordnung ergeben sich aus den Antworten auf diese Fragen?

Die Ergebnisse dieser Arbeit werden in den Abschlussbericht der Kommission aufgenommen.

## 2.2 Fakten und Trends: Die Globalisierung der Waren- und Dienstleistungsmärkte

### 2.2.1 Zur Datenlage

Die Enquete-Kommission hat in mehreren Anhörungen 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.

Dies zeigt sich nicht nur beim Außenhandel, sondern auch bei der Analyse der internationalen Unternehmensverflechtung durch Direktinvestitionen (vgl. auch Teil 2.4: „Konzentration und Wettbewerb in der Globalisierung“). 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).

Berücksichtigung finden zusätzlich die Arbeiten der OECD (1999) zur Erarbeitung von Globalisierungs-Indikatoren. Hinzu kommen sozio-ökonomische Faktoren, die insbesondere die Probleme der Beschäftigungsentwicklung, und Qualifikationsstrukturen und der personellen Wohlfahrtsentwicklung berücksichtigen. Auch hier ergeben sich zahlreiche statistische Erfassungsprobleme.

Die Materialsammlung des HWWA liegt bislang noch nicht in ihrer endgültigen und angemessenen Fassung vor. Die Kommission wurde deshalb in ihrer analytischen und bewertenden Arbeit behindert. Aus diesem Grund bleiben viele Schlussfolgerungen dem künftigen Schlussbericht der Kommission ebenso vorbehalten wie Empfehlungen zur Verbesserungen der Datenlage. Die ersten Ergebnisse zeigen schon jetzt, dass 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 ist.

Dabei treten drei Arten von Hindernissen auf:

- **Vergleichbarkeit:** In dem Maße, wie nationalen Statistiken unterschiedliche statistische Konzepte und Abgrenzungen zu Grunde liegen, ist die internationale Vergleichbarkeit daraus abgeleiteter Globalisierungsindikatoren stark eingeschränkt. 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.
- **Verfügbarkeit:** Die Internationalisierung der Produktion sowie der Beschaffung 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).
- **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 Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung, auf internationaler Ebene die Initiative für eine Verbesserung der Erfassung der Daten über internationale Unternehmensverflechtungen und über Entwicklungen im Dienstleistungssektor zu ergreifen.

## 2.2.2 Die Position Deutschlands in der internationalisierten Wirtschaft

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges war die Zunahme des internationalen Handels eines der Hauptmerkmale der Internationalisierung von Volkswirtschaften (vgl. Abb. 2.2). Die deutsche Volkswirtschaft exportiert rund ein Drittel ihres Bruttoinlandsprodukts und importiert im Durchschnitt etwas weniger aus anderen Staaten der Welt (vgl. Tabelle 2.1).

Ein charakteristisches Merkmal der langfristigen Welthandelsentwicklung ist die zunehmende räumliche Verdichtung und Regionalisierung. Der intraregionale Warenaustausch lag in den 50er Jahren bei 30 %, 1980 bei 40 % und macht heute schon über die Hälfte des Welthandels aus. Westeuropa wickelt allein 70 % (1999) seiner Exporte intraregional ab. Das sind 30 % des Welthandels. In Westeuropa findet mit großem Abstand der intensivste grenzüberschreitende Gütertausch statt. Die süd-, ost- und südostasiatischen Länder tauschen bereits knapp 50 % ihrer Exporte untereinander (12 % des Welthandels). Gerade in Asien hat der intraregionale Austausch in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Besonders eng sind die Handelsbeziehungen zwischen Japan und den vier asiatischen Schwellenländern der ersten Generation. Auch China ist zunehmend intraregional integriert. In Nordamerika beträgt der intraregionale Handel 40 % (7 % des Welthandels).

Die Internationalisierungsquoten (Abbildung 2.4) zeigen, dass in Deutschland sowohl die Außenhandelsorientierung als auch die internationale Produktionsverflechtung in der Industrie weit über dem im Dienstleistungssektor erreichten Niveau liegt. Der Außenhandel (Summe der Exporte und

Importe) erreicht im Produzierenden Gewerbe über 50 % des deutschen Produktionswertes, während es im Dienstleistungsbereich weniger als 10 % sind. Die Internationalisierung durch Auslandsproduktion (inward + outward, gemessen an den Beschäftigten) unterscheidet sich weniger stark, sie liegt im produzierenden Sektor mit fast 50 % aber immerhin noch gut dreimal so hoch wie bei den Dienstleistungen (15 %).

Die Auslandsproduktion deutscher Unternehmen expandiert besonders rasch. Sie erreichte 1998 im verarbeitenden Gewerbe bereits knapp 40 % der Inlandsproduktion.<sup>21)</sup> Deutschen Unternehmen sind so über ihre Auslandsengagements an den stärker expandierenden ausländischen Volkswirtschaften beteiligt. Auslandskontrollierte Unternehmen in Deutschland beschäftigen 16 % der Arbeitnehmer im Inland. Damit liegt Deutschland bei dieser Größe im Mittelfeld der Industrieländer. Höher ist der entsprechende Wert etwa in Großbritannien und Frankreich, niedriger in Japan, Italien und den USA.

In Deutschland wachsen die Auslandsgesellschaften etwa im Durchschnitt der gesamten Industrie. Ihre Produktion liegt seit vielen Jahren recht konstant bei 25 % der inländischen Produktion. Diese relative Stagnation steht im Gegensatz zur Entwicklung in den meisten anderen Ländern, wo

<sup>21)</sup> Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen zielen hauptsächlich darauf ab, neue Absatzmärkte zu erschließen bzw. bestehende zu sichern. Die Unternehmensglobalisierung trägt dadurch langfristig eher zur Sicherung von Arbeitsplätzen in Deutschland bei, da sie die Exportfähigkeit deutscher Unternehmen stützt und ausbaut (Heitger u. a. 1999).

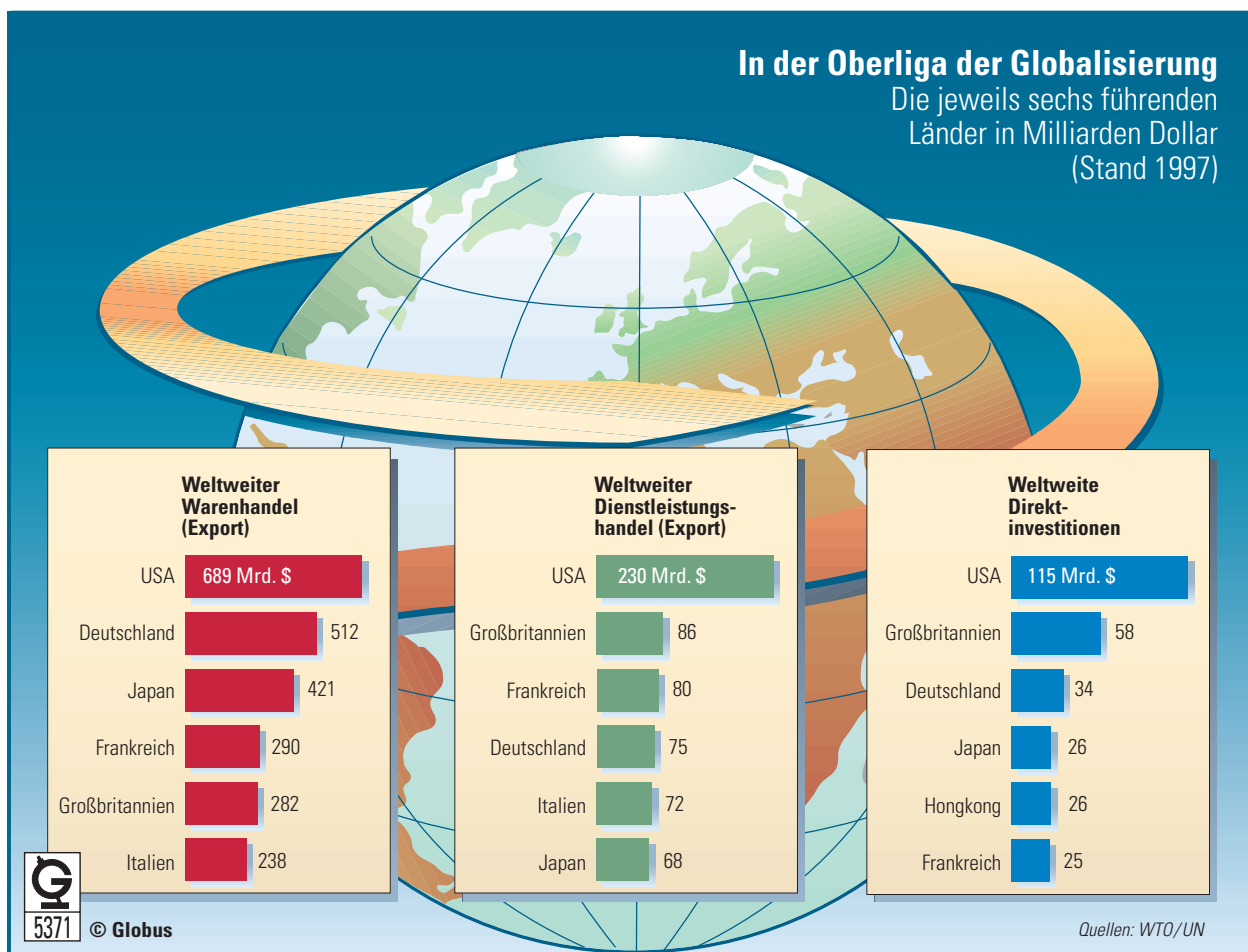
Tabelle 2.1

### Die Auslandsverflechtung der deutschen Wirtschaft

	1980	1985	1989	1991	1994	1997	1998	1999
<b>Absolute Werte</b> in Mrd. DM								
(1) Außenhandel	577	863	1 055	1 203	1 192	1 449	1 529	1 584
(2) Export	332	512	620	642	662	823	869	900
(3) Import	245	352	434	561	530	626	660	684
(4) Auslandsproduktion	477	661	769	895	996	1 239	1 440	
(5) deutsche im Ausland (outward)	172	281	345	396	493	689	873	
(6) Ausland in Deutschland (inward)	305	381	424	499	504	551	567	
(7a) Umsatz fachlicher Betriebsteile	1 035	1 271	1 464	1 667	1 702	1 876	1 968	2 021
(7b) Umsatz der Unternehmen	1 179	1 466	1 684	2 022	1 961	2 210	2 279	2 352
<b>Relationen</b> in %								
(8) Exportquote (2 / 7a)	32.0	40.3	42.4	38.5	38.9	43.9	44.2	44.5
(9) Importquote (3 / (7a – 2 + 3))	25.8	31.6	34.0	35.4	33.7	37.3	37.5	37.9
(10) outward-Quote (5 / 7b)	14.6	19.1	20.5	19.6	25.1	31.2	38.3	
(11) inward-Quote (6 / 7b)	25.9	26.0	25.2	24.7	25.7	24.9	24.9	
(12) Exporte zu outward Prod. (2 / 5)	1.9	1.8	1.8	1.6	1.3	1.2	1.0	
(13) Importe zu inward-Prod. (3 / 6)	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 4.1.1, Fachserie 7, Reihe 7; Deutsche Bundesbank, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Berechnung durch das HWWA (2001).

Abbildung 2.2



das Gewicht auslandskontrollierter Unternehmen ansteigt (HWWA 2001). Die Situation in Deutschland ist vor dem Hintergrund eines relativ hohen Ausgangsniveaus zu sehen, Deutschland ist ein traditioneller Schwerpunkt für industrielle Auslandsinvestitionen internationaler Investoren.

An der internationalen Kapitalverflechtung der Unternehmen sind deutsche Unternehmen ebenso beteiligt, wie ausländische Unternehmen, die in Deutschland Unternehmens-eigentum erwerben. Insgesamt verzeichnet Deutschland seit 1990 einen Zustrom an Kapital. Den größten Anteil, nehmen Portfolio-Investitionen<sup>22)</sup> ein. Direktinvestitionen umfassen dagegen nur einen geringen Teil – etwa ein Sechstel – des gesamten Kapitalverkehrs.

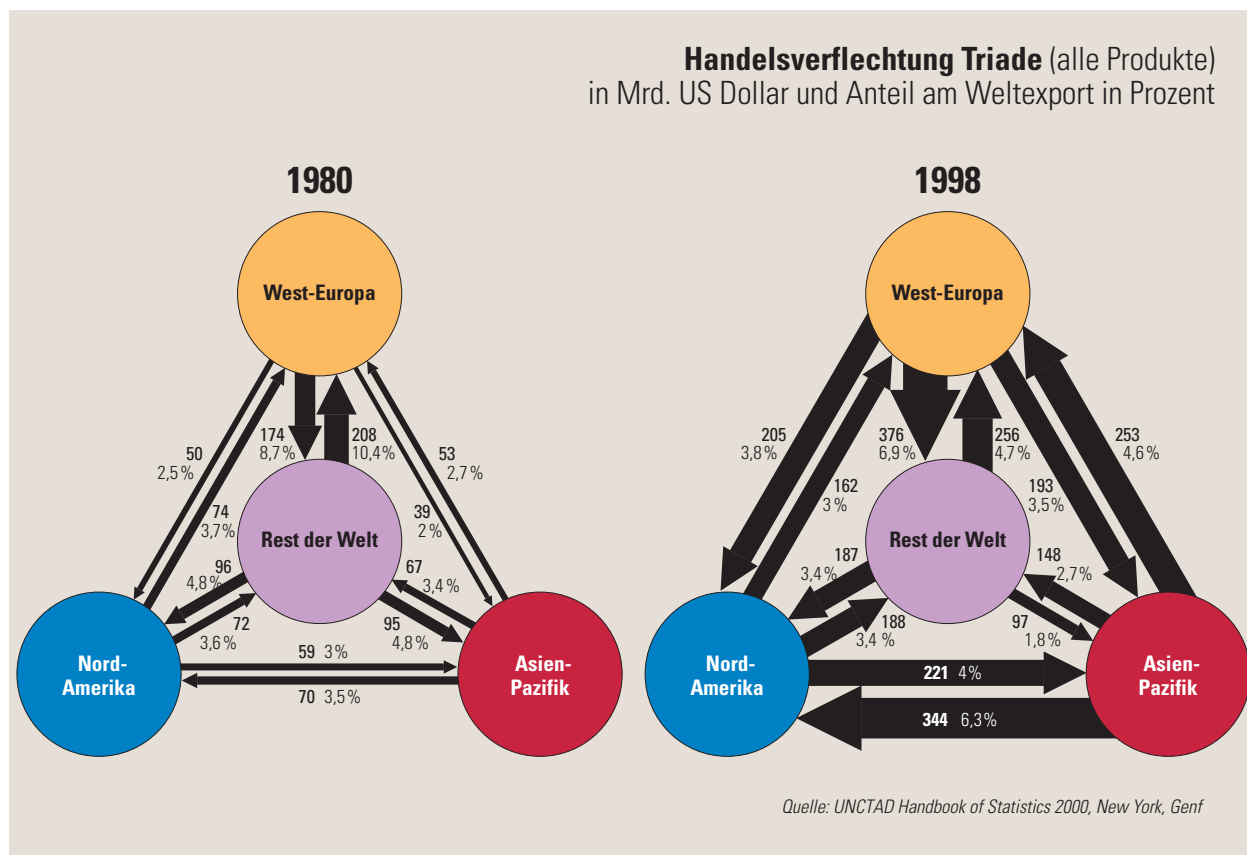
<sup>22)</sup> Direktinvestitionen (auch: ausländische Direktinvestitionen ADI, foreign direct investment FDI) bezeichnen Kapitalanlagen im Ausland durch Erwerb von direkten Eigentumsrechten an Immobilien, Auslandsniederlassungen, Geschäftsanteilen, Unternehmen und Tochterunternehmen sowie Reinvestitionen aus Direktinvestitionen. Portfolioinvestitionen bilden das Gegenstück zu den Direktinvestitionen. Es handelt sich dabei um Anlagen in festverzinsliche langfristige Wertpapiere (Obligationen, Notes) und in Dividendenpapiere (z. B. Aktien oder Anlagefonds). Der Erwerb der Vermögensanlage erfolgt ohne das Bestreben des Kapitalgebers, durch die Bereitstellung von Eigenkapital, die Kontrolle über die Leitung des kapitalnehmenden Unternehmens zu erwirken. Bei Portfolioinvestitionen steht demzufolge die Ertragszielung im Vordergrund.

Der Bestand der deutschen Direktinvestitionen im Ausland belief sich Ende 1999 auf 392 Mrd. Euro. Er hat sich damit innerhalb eines Zeitraumes von nur zehn Jahren vervierfacht. Die Unternehmensbeteiligungen in umgekehrter Richtung, das unmittelbare Engagement von Ausländern bei deutschen Unternehmen, erreichten Ende 1999 eine Summe von 284 Mrd. Euro; dies ist mehr als dreieinhalbmal so viel wie zehn Jahre davor (Deutsche Bundesbank 2001c: 62).

Auch der Zufluss der Direktinvestitionen erhöhte sich deutlich. Im Jahr 1999 wurden ausländische Direktinvestitionen in Deutschland in Höhe von insgesamt 65 Mrd. Euro (1998: 38 Mrd. Euro) getätigt. Das sind bereinigt Nettotransferleistungen für ausländische Direktinvestitionen in Deutschland in 1999 von 49 Mrd. Euro (1998: 20 Mrd. Euro). Demgegenüber betragen die deutschen Direktinvestitionen im Ausland im Jahr 1999 insgesamt 111 Mrd. Euro (1998: 86 Mrd. Euro). Dies sind bereinigt Nettotransferleistungen für deutsche Direktinvestitionen im Ausland in 1999 von 88 Mrd. Euro (1998: 76 Mrd. Euro).<sup>23)</sup>

<sup>23)</sup> Die Daten beruhen auf Meldungen für die Zahlungsbilanz nach § 59 Außenwirtschaftsverordnung. Abweichend von der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank enthält diese Veröffentlichung keine reinvestierten Gewinne der Anlageunternehmen (Daten zusammengestellt durch das BMWi).

Abbildung 2.3



In Relation zum deutschen BIP<sup>24)</sup> erreichen Außenhandel und Umsatz ausländischer Tochter- und Beteiligungsgesellschaften annähernd die internationalen Durchschnittswerte. Die Gesamtheit der in der Direktinvestitionsstatistik erfassten 29 000 deutschen Auslandsunternehmen setzten 1998 mit ca. 3,8 Mio. Beschäftigten rund 1 700 Mrd. DM um. Die rund 12 000 auslandskontrollierten Unternehmen<sup>25)</sup> in Deutschland erzielten mit fast 1,7 Mio. Beschäftigten einen Umsatz von gut 1 100 Mrd. DM. Im Verarbeitenden Gewerbe beliefen sich 1998 der Außenhandel (ca. 1 545 Mrd. DM) und die Produktion deutscher Unternehmen im Ausland und ausländischer Unternehmen in Deutschland (rund 1 440 Mrd. DM) zusammengenommen auf eine Größenordnung, die den in Deutschland erstellten Bruttoproduktionswert (BPW, ca. 2 230 Mrd. DM) bereits um fast die Hälfte übersteigt. Die Internationalisierung wird vor allem von der rapiden Expansion der deutschen Tochter- und Beteiligungsgesellschaften im Ausland sowie vom Export getragen (vgl. Abbildung 2.5), während auslandskontrollierte Gesellschaften in Deutschland in den 90er Jahren gegenüber der Inlandswirtschaft etwas zurückgefallen sind (HWWA 2001).

<sup>24)</sup> Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) umfasst alle Leistungen einer Volkswirtschaft, die während eines Jahres innerhalb der Landesgrenzen durch InländerInnen und AusländerInnen erbracht worden sind.

<sup>25)</sup> Ausländisch kontrollierte Unternehmen sind Unternehmen, deren Muttergesellschaft sich in einem anderen Land befindet und gleichzeitig einen beherrschenden Einfluss ausübt.

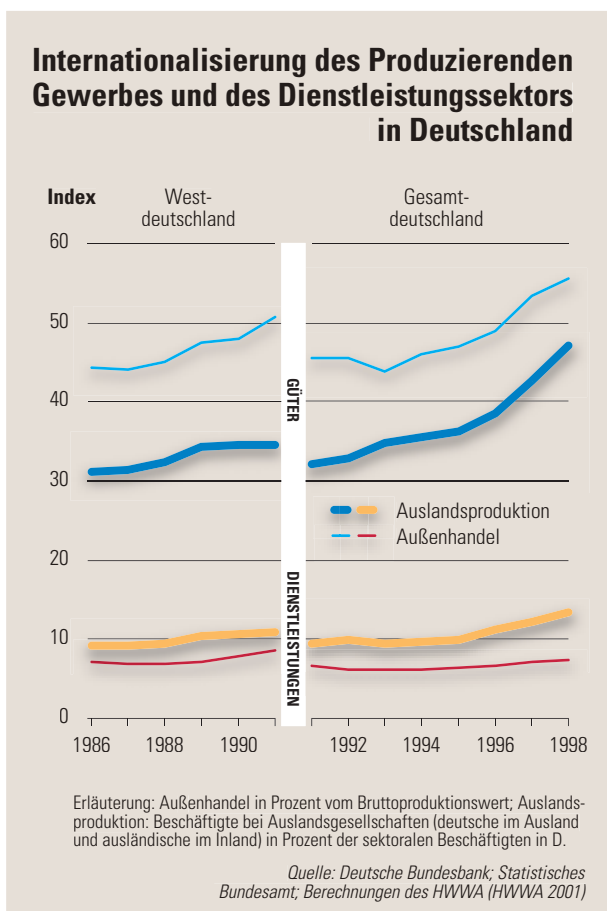
### Regionale und sektorale Schwerpunkte

Die Internationalisierung durch Außenhandel und Direktinvestitionen hat fast alle Industriezweige erfasst, mit der Chemie, dem Fahrzeugbau, der Elektroindustrie und dem Finanz- und Versicherungsgewerbe an der Spitze. Kennzeichnend für Internationalisierungsprozesse ist, dass die Auslandsverflechtung meist nicht nur durch eine der vier Internationalisierungskomponenten (Export, Import, „deutsche“ Produktion im Ausland, Auslandsproduktion in Deutschland) geprägt wird, sondern dass alle vier Komponenten gemeinsam auftreten. Hinzu kommt, dass der internationale Wettbewerb sich zunehmend intrasektoral abspielt und deshalb auch branchenspezifisch diskutiert werden muss.

Zusammengefasst kann auf der Grundlage der bisherigen Erkenntnisse Folgendes festgestellt werden:

- **Sektorale Dimension: Dominanz wissensintensiver Branchen.** Treibende Kraft der Internationalisierung sind die wissensintensiven Branchen, in denen eine relativ hohe Forschungs- und Entwicklungsintensität herrscht und hochqualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt werden. Je höher die FuE- und Humankapitalintensität ausfällt, desto stärker ist die Verflechtung. Ein intensiver Einsatz von Humankapital ist eine Voraussetzung für den erfolgreichen Betrieb von Auslandsunternehmen und für den Export. Der Außenhandel mit technologieintensiven Gütern weist die höchsten Zuwachsraten auf. Dabei steht der ökonomische Erfolg der Wirtschaftszweige in engem Zusammenhang mit dem Bildungs-

Abbildung 2.4



niveau der Mitarbeiter: „So lag das Wachstum der realen Wertschöpfung bei deutschen Branchen mit niedrigem Ausbildungsniveau zwischen 1980 und 1995 gerade bei 9 %, bei Branchen mit hohem Ausbildungsniveau jedoch bei 60 %. Branchen mit hohem Ausbildungsniveau konnten die Beschäftigung im gleichen Zeitraum um 20 % erhöhen, solche mit niedriger Humankapitalausstattung passten sich dem internationalen Wettbewerbsdruck durch verstärkte Rationalisierung an und bauten 19 % ihrer Belegschaft ab.“ (Lichtblau 1998: 2)

- **Starke regionale Unterschiede.** Die Internationalisierung weist eine sehr starke regionale Komponente auf: Über die Hälfte des Außenhandels wird mit den EU-Partnern abgewickelt, über ein Drittel mit unmittelbaren westeuropäischen Nachbarländern. Die Importe aus den mittel- und osteuropäischen Ländern weisen ebenfalls hohe Zuwachsraten aus (10 % der Gesamtimporte). Von den 3,8 Mio. Beschäftigten deutscher Unternehmen im Ausland sind ca. 0,7 Mio. in den östlichen Reformländern tätig, etwa 0,3 Mio. in der Industrie. Auch die inward- und die outward-Produktion werden durch die Verflechtung mit Westeuropa geprägt. Dort erbringen deutsche Unternehmen rund die Hälfte ihrer gesamten Auslandsproduktion. Ebenso stammt rund die Hälfte der gesamten inward-Produktion von Unternehmen aus Westeuropa. Während außereuropäische Länder als An-

lageregion deutscher Investoren an Bedeutung gewinnen, findet – politisch im Rahmen der Europäischen Union unterstützt – eine weitere Europäisierung der auslandskontrollierten Produktion in Deutschland statt. Auch die frühere amerikanische Dominanz bei den inward-Direktinvestitionen wurde bereits in den späten 80er Jahren von einer intraeuropäischen Produktionsverflechtung abgelöst (HWWA 2001).

### 2.2.3 Globalisierung, Internationalisierung, Regionalisierung von Unternehmen und Märkten

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 besonders intensiv ist: Nordamerika mit Latein Amerika; Westeuropa mit den MOE-Ländern und Nordafrika; Japan mit Ost-Südost-Asien (vgl. Abb. 2.3).

Ein wesentliches Kennzeichen von internationalen Direktinvestitionen ist, dass sie stark regionalisiert sind. Sie erfolgen vor allem innerhalb von Wirtschaftsräumen, die wirtschaftlich weit entwickelt und bereits durch Handel stark integriert sind (vor allem innerhalb der OECD-Länder). Die Expansion ausländischer Direktinvestitionen stellt deshalb im eigentlichen geographischen Sinne keinen globalen Prozess dar, da keineswegs alle nationalen ökonomischen Räume in gleicher Weise eingeschlossen sind. Obwohl der größte Teil dieser Investitionen nach wie vor auf die Industrieländer entfällt, haben jedoch einige Entwicklungs- und Schwellenländer ihren Anteil zuletzt (ausgehend von einem niedrigen Niveau) steigern können. Allerdings bleiben nach wie vor die LDC<sup>26)</sup> von dem Trend zu einer weltweiten Produktion weitestgehend ausgeschlossen.

<sup>26)</sup> Der Begriff der am wenigsten entwickelten Länder (least developed countries, LDC) wurde 1971 von den Vereinten Nationen (UN) eingeführt. Seitdem hat sich ihre Zahl von 25 auf 49 nahezu verdoppelt. Derzeit liegen 34 LDC-Staaten in Afrika, 14 in Asien und Ozeanien sowie einer in der Karibik. Ein Staat gilt nur als LDC, wenn mehrere Kriterien erfüllt sind, darunter ein jährliches durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von unter 699 US-Dollar und eine Bevölkerungszahl des Landes von unter 75 Millionen. Mit rund 614 Mio. Einwohnern stellen die LDC-Staaten etwa ein Zehntel der Weltbevölkerung. 1999 entfielen auf diese Länder nur 0,5 % aller ausländischen Direktinvestitionen; sie haben zusammen einen Anteil von lediglich 0,4 % am Welt-handel.



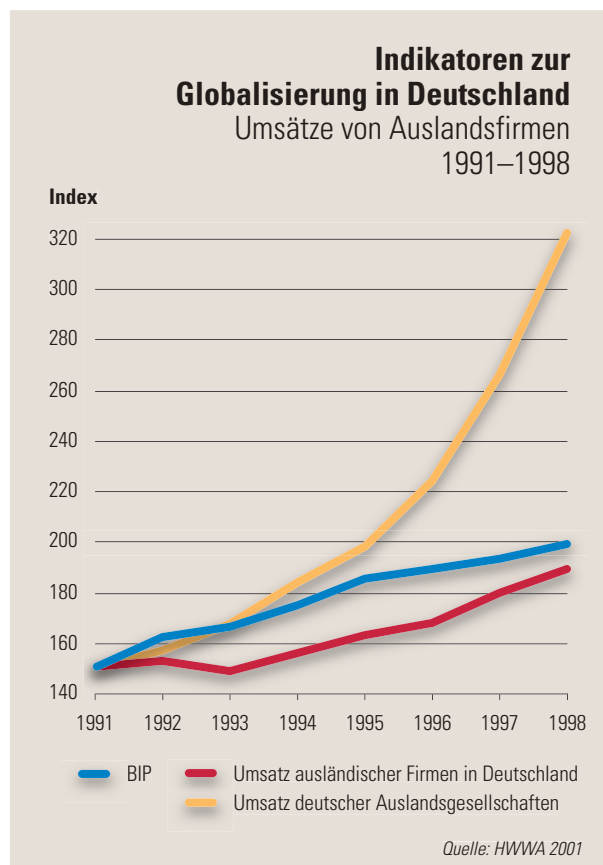
### Globalisierung der Märkte

Ein wesentlicher Aspekt der Globalisierung war bzw. ist die zunehmende internationale Integration der Warenmärkte. Die treibenden Kräfte sind zum einen die zunehmende Liberalisierung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs sowie zum anderen die Entwicklungen im Transportsektor und vor allem in der Informationstechnik. Im internationalen Handel werden heute vor allem Industriegüter gehandelt, weniger Fertigprodukte aus Industrieländern im „Tausch“ gegen Rohstoffe aus Entwicklungsländern: Zum einen der sogenannte inter-industrielle Handel von Produkten verschiedener Industriebranchen (vor allem zwischen Industrie- und Schwellenländern) und zum anderen der sogenannte intra-industrielle Austausch von ähnlichen Gütern der Industrieländer untereinander. In sektoraler Hinsicht ergibt sich im Einzelnen folgendes Bild: Bergbauprodukte verloren Anteile an der Warenstruktur, insbesondere unter dem Einfluss der zweiten Erdölpreiskrise von 1979, die zu Energiesparmaßnahmen, stärkerer Nutzung nichtfossiler Energieträger und beschleunigter Erschließung heimischer Energieträger führte. Auch der Handel mit Nahrungsgütern entwickelte sich unterdurchschnittlich. Dagegen hat sich der Handel mit Industriegütern, insbesondere mit Maschinen, Fahrzeugen, chemischen und pharmazeutischen Produkten, elektrotechnischem und elektronischem Gerät sowie mit anderen Erzeugnissen des verarbeitenden Gewerbes dynamisch entwickelt.

Ein beträchtlicher Teil des Welthandels wird heute von formalen intraregionalen Zusammenschlüssen bestritten, allen voran die EU (Welthandelsanteil der intra- und extra-regionalen Exporte 1998): 36 %, gefolgt von der NAFTA, (18,4 %), ASEAN (6,1 %) und MERCOSUR (1,5 %). Neben den regionalen werden heute verstärkt interregionale Zusammenschlüsse abgeschlossen oder angestrebt. Beispiele sind das EU-Mexiko-Abkommen sowie das seit langem geplante EU-MERCOSUR-Abkommen. Die ebenfalls seit langem diskutierte Free-Trade-Area for the Americas ist durch die jüngsten politischen Beschlüsse in eine konkretere Phase eingetreten. Die stärksten interregionalen Handelsbeziehungen bestehen zwischen Asien und Nordamerika: Der trans-pazifische Handel macht 6 % (1999) des Welthandels aus. Es folgen der euro-asiatische Handel (4,6 %) und der transatlantische Handel zwischen Westeuropa und Nordamerika (4,2 %) (HWWA 2001).

Die Tendenz der wirtschaftlichen Globalisierung lässt sich an der zunehmenden Bedeutung von internationalem Handel und ausländischen Direktinvestitionen ablesen. Bis auf die Phase zwischen 1912 und 1950 ist der Außenhandel deutlich schneller gewachsen als die inländische Produktion bzw. das Sozialprodukt. Der Grad der Offenheit in Industrie- und Entwicklungsländern hat sich deutlich erhöht (vgl. Tabelle 2.2). In den 90er Jahren hat diese Entwicklung weiter an Bedeutung und Aufmerksamkeit gewonnen. Gleich-

Abbildung 2.5



zeitig sind jedoch deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Ländergruppen zu erkennen. In der außerordentlich hohen Export-/Außenhandelsorientierung der Hocheinkommensländer außerhalb der OECD (z. B. Singapur) kommt in erster Linie zum Ausdruck, dass es sich hierbei um kleine Volkswirtschaften handelt, die in hohem Maße auf den Außenhandel angewiesen sind, um ihre Ressourcen effizient nutzen und eine differenzierte Nachfragestruktur realisieren zu können. Bei den OECD-Ländern fällt auf, dass die USA (bedingt durch die Größe des Binnenmarktes) und Japan (u. a. bedingt durch die geographische Lage) relativ geringe Offenheitsgrade aufweisen. Dabei ist Japan in den 80er Jahren wieder auf den Stand von 1970 zurückgefallen und hat auch in den 90er Jahren nicht wieder an die frühere außenwirtschaftliche Dynamik anknüpfen können, während die USA nach einem kräftigen Sprung in den 70er Jahren und Stagnation in den 80er Jahren die außenwirtschaftliche Öffnung in den 90er Jahren – etwas verlangsamt – fortgesetzt haben. Ein ähnliches Entwicklungsmuster – auf höherem (quantitativen) Niveau – ist in den europäischen Hocheinkommensländern zu beobachten (HWWA 2001).

Tabelle 2.2

Offenheit der Volkswirtschaften<sup>27)</sup>

Ländergruppen	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998
OECD-Länder	26,2	36,0	33,9	37,3	38,8	40,4	40,2
High income (Non-OECD)	115,0	163,2	162,5	170,1	136,4	158,9	152,7
Middle income economies	30,3	44,8	43,8	51,4	51,2	53,5	56,2
Low income economies	12,1	25,0	33,4	44,5	41,4	42,6	45,8
Least developed (UN Classif.)	29,7	40,0	35,8	46,1	44,6	45,3	49,5
World	28,0	40,0	38,9	42,9	43,2	45,2	44,9

Regionen	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998
Ostasien & Pazifik	23,6	45,1	52,0	63,5	60,6	65,5	74,8
Lateinamerika & Karibik	19,7	26,6	25,9	31,0	31,7	32,2	32,4
Mittlerer Osten & Nordafrika	–	73,9	67,1	62,9	60,6	60,4	53,0
Südasien	11,8	20,9	21,9	28,9	28,9	29,2	28,8
Subsaharisches Afrika	47,3	62,9	52,8	59,9	60,3	60,2	59,3
Welt	28,0	40,0	38,9	42,9	43,2	45,2	44,9

Länder	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998
Deutschland	–	–	–	46,9	48,0	52,1	56,1
Frankreich	31,1	44,3	45,1	44,7	45,6	49,4	49,6
Italien	32,9	46,7	40,0	51,2	48,2	50,3	49,6
Großbritannien	45,2	52,3	51,5	57,9	59,8	57,8	53,9
USA	11,4	21,1	21,2	24,3	24,6	25,6	23,9
Japan	20,3	28,3	20,6	17,3	19,3	21,0	20,3
Brasilien	14,5	20,4	15,2	17,2	16,3	17,7	17,5
China	3,8	15,5	31,9	45,7	40,1	41,6	38,9
Indien	7,6	15,4	16,9	25,0	24,5	24,8	24,8
Indonesien	28,4	54,4	49,9	54,0	52,3	56,0	97,7
Mexiko	17,4	23,7	38,3	58,2	62,3	60,8	64,5
Korea	37,5	74,4	59,4	61,1	63,1	70,7	84,6

Quelle: World Development Indicators, Washington 2000

<sup>27)</sup> Die Offenheit einer Volkswirtschaft ist definiert als Anteil des gesamten Außenhandels (Exporte + Importe) am Sozialprodukt (HWWA 2001). Zur Klassifikation der Länder vgl. die Weltbankübersicht (<http://www.worldbank.org/data/databytopic/class.htm>).

Die Zunahme weltwirtschaftlicher Verflechtung ist vor allem auf den Abbau technischer und politischer Wettbewerbshindernisse zurückzuführen. Zu nennen sind zunächst die politischen Faktoren. Dies sind vor allem die Aufhebung des Ost-West-Konflikts, die europäische Integration und die fortgesetzte Liberalisierung von Märkten. Damit wurde die Internationalisierung von ökonomischen Prozessen erleichtert und unterstützt. Weitere Faktoren waren und sind der Abbau nationaler Regulierungen, wie sie im Zuge der GATT- bzw. WTO-Verhandlungsrunden erfolgten und die Zollschränken und nichttarifären Hemmnisse weltweit reduzierten. Hinzu kommt immer stärker im Rahmen von regionalen Wirtschaftsverbänden wie EU oder NAFTA die Schaffung regionaler Integrationsgebiete von großer ökonomischer Bedeutung. Die Abschaffung von Devisenbewirtschaftungen in vielen Ländern hat zur Senkung der Transaktionskosten geführt, hat aber gleichzeitig die Krisenanfälligkeit vor allem der Schwellen- und Transformationsländer erhöht: Rußland, ostasiatische Staaten, Mexiko oder Argentinien sind dafür Beispiele. Gefördert wurde diese ökonomische Entwicklung außerdem durch sinkende Transport- und insbesondere Kommunikationskosten.

#### Kasten 2.1 Sonderwirtschaftszonen

Sonderwirtschaftszonen befinden sich vor allem in Entwicklungsländern. Allein in Mexiko gibt es 2000 Maquiladoras. Nach Schätzungen der ILO werden weltweit über 27 Mio. Menschen in solchen Sonderwirtschaftszonen beschäftigt. Sonderwirtschaftszonen sind freie Exportzonen in vielen Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, in denen Exportunternehmen steuerlich und finanziell Privilegien genießen. In vielen freien Exportzonen wird die Arbeitsgesetzgebung der jeweiligen Länder nicht beachtet. Es gibt nur wenige Ausnahmefälle, in denen im Land selbst kein entsprechender Arbeitnehmerschutz existiert (OECD 2000b). In den freien Exportzonen arbeiten überwiegend Frauen zu niedrigen Löhnen und in der Regel in nicht sozial abgesicherten Bedingungen. Das Einkommensniveau in diesen Zonen liegt zwar oftmals höher als im Landesdurchschnitt, wird jedoch gleichzeitig durch das höhere Preisniveau in freien Exportzonen relativiert (Wick 1998).

#### Globalisierung der Unternehmen

Parallel und komplementär zur weltweiten Integration der Gütermärkte nahmen bzw. nehmen die Direktinvestitionen zu. Ein wesentliches Kennzeichen ausländischer Direktinvestitionen (ADI oder FDI = foreign direct investment) sind die Beteiligung am Eigenkapital und die dauerhafte Einflussnahme auf das unternehmerische Geschehen. Der Bestand an solchen ADI (inward) stieg in den letzten beiden Jahrzehnten weltweit von 594 Mrd. US\$ (1982) auf 4 772 Mrd. US\$ (1999) an, der Bestand an ADI (outward) von 567 Mrd. US\$ (1982) auf 4 759 Mrd. US\$ (1999) (UNCTAD 2000: 2). Die jährlichen Zuflüsse legten im gleichen Zeitraum von 58 Mrd. US\$ auf 865 Mrd. US\$ (inward) bzw. von 37 Mrd. US\$ auf 800 Mrd. US\$ (outward) zu (ebd.).<sup>28)</sup> Der Trend zu einer Internationalisierung der Produktion ist damit unverkennbar. Die markante Stei-

gerung der Direktinvestitionen ist nicht nur eine Folge der – mit den boomenden Fusionen und Übernahmen – gestiegenen Preise für Unternehmen, auch die Umsätze ausländischer Tochtergesellschaften sind weit stärker gestiegen als der Außenhandel. Die internationalen Direktinvestitionen konzentrieren sich auf die Triade-Region mit Schwerpunkten über Westeuropa, über Nordamerika und transatlantische Verflechtung (vgl. Abb. 2.6).

In ökonomischer Betrachtung können Direktinvestitionen als ein Aspekt der zunehmenden internationalen Kapitalmobilität gesehen werden. Sie unterscheiden sich allerdings gegenüber Portfolioinvestitionen: Erstens sind sie weniger liquide und verursachen deshalb kaum kurzfristige makroökonomische Instabilitäten. Zweitens können sie zum internationalen Wissens- und Technologietransfer beitragen. Ein wesentliches Resultat dieser Entwicklung ist das Zusammentreffen von organisatorischer Integration und räumlicher Des-Integration von Produktionsprozessen. Dadurch werden die transnationalen bzw. multinationalen Unternehmen – dies sind nicht notwendigerweise Großunternehmen – zu Hauptakteuren der Globalisierung.

Die Transnationalisierung von Handel und Produktion erfolgt nun zunehmend unternehmensintern (etwa ein Drittel des Welthandelsvolumens wird nicht zwischen Unternehmen, sondern innerhalb transnationaler Unternehmen abgewickelt). Viele transnationale Unternehmen haben in den letzten Jahren auch durch Direktinvestitionen die einzelnen Glieder ihrer Wertschöpfungskette separieren und auf verschiedene Produktionsstandorte mit unterschiedlichen komparativen Vorteilen aufteilen können (UNCTAD 2000: 99 ff.). Andere Direktinvestitionen von Transnationalen Unternehmen (insbesondere in Industrieländern) wiederum führen zum Aufbau paralleler Produktionskapazitäten im Ausland und im Heimatland.

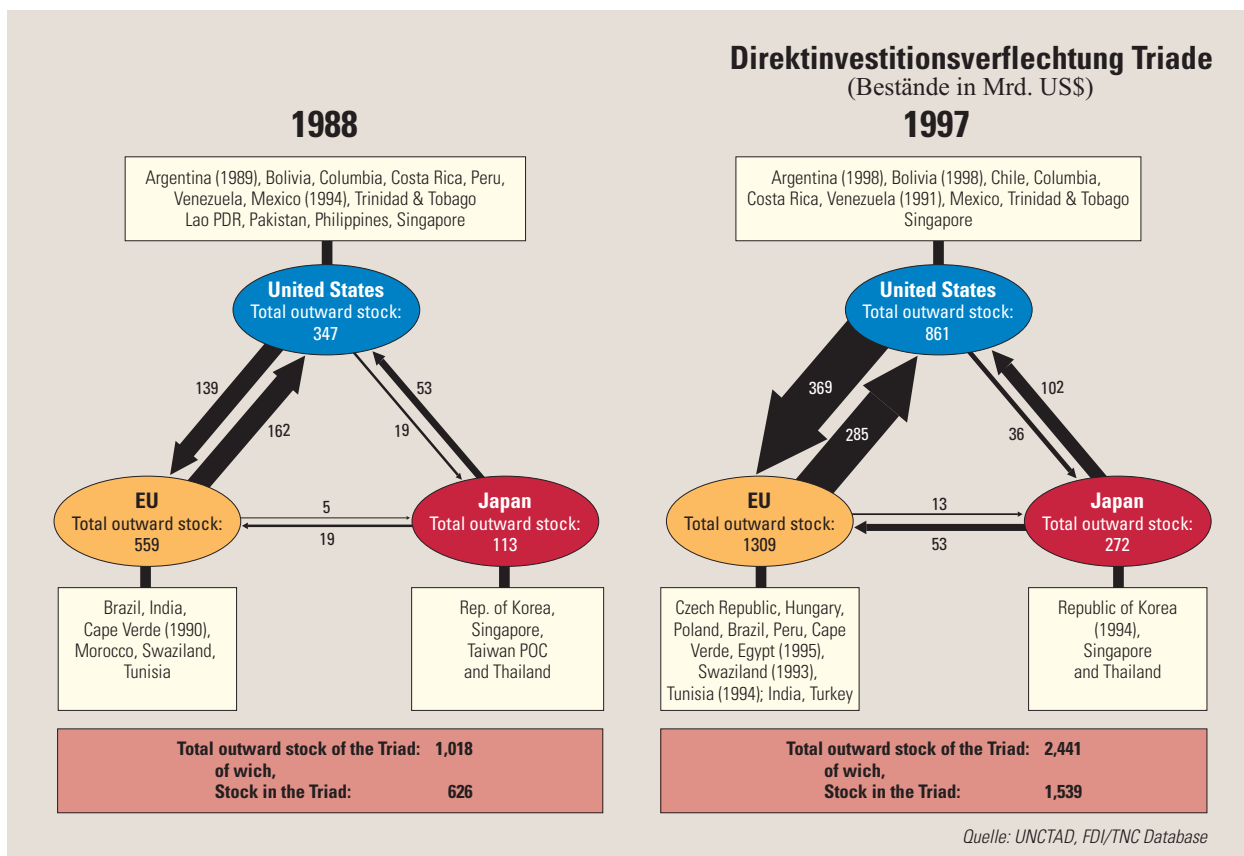
Der ADI-getragene Internationalisierungsschub ist erleichtert worden durch die markanten Änderungen des regulativen Umfeldes für grenzüberschreitende Investitionen. Insbesondere in den neunziger Jahren wurden in fast allen Ländern die Bedingungen für Direktinvestitionen deutlich verbessert. Ergänzt wurde dies durch einen rasanten Anstieg bilateraler Investitionsvereinbarungen, die zunehmend auch von Entwicklungsländern abgeschlossen wurden. Hinzu kamen Doppelbesteuerungsabkommen<sup>29)</sup> und Vereinbarung auf regionaler und interregionaler Ebene, die insgesamt ein günstiges Klima für grenzüberschreitende Investitionen schufen (ebd.: 159 ff.).

Zwischen ausländischen Direktinvestitionen und multinationalen Unternehmen besteht ein enger Zusammenhang z. B. durch die weltweite Gründung von Zweigniederlassungen oder Betriebsstätten. Dies setzt Direktinvestitionen voraus. Mit der Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen ist deshalb zugleich ein starkes Wachstum der multi- (und trans-)nationalen Unternehmen verbunden. Seit 1995 hat sich die Anzahl dieser Unternehmen von 40 000 auf 60 000 erhöht. Die Anzahl der Zulieferbetriebe hat sich im selben Zeitraum verdreifacht – von 250 000 auf 700 000.

<sup>28)</sup> Unterschieden werden Auslandsdirektinvestitionen (ADI) im Hinblick auf ihre Richtung (inward: In das Land hineinströmende ADI, outward: Aus dem Land hinausgehende ADI).

<sup>29)</sup> Die Frage, inwieweit solche Abkommen zu einem Steuerwettlauf nach unten beitragen können, kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Die Kommission wird sich mit dieser Frage im weiteren Arbeitsprozess ausführlich beschäftigen.

Abbildung 2.6



Multinationale Unternehmen und deren Zulieferbetriebe beschäftigen heute über 125 Mio. Menschen. Während die Firmensitze in den Industrieländern angesiedelt sind, kommen die Zulieferbetriebe vielfach aus den Entwicklungsländern.

Die UNCTAD ermittelt jährlich die größten internationalen Unternehmen, ihre Umsätze, Vermögenswerte und Beschäftigung im Aus- und Inland (vgl. Tabelle 2.3). Der durchschnittliche Transnationalitätsindex (TNI) – definiert als Durchschnitt der Anteile ausländischer Umsätze, Vermögensteile und Beschäftigten an den entsprechenden Gesamtgrößen des Unternehmens – ist von 1990 bis 1998 von 56,7 % auf 61,5 %, d. h. um fünf Prozentpunkte gestiegen.

### 2.2.4 Trends der Dienstleistungswirtschaft

Im Dienstleistungsbereich zeigt sich die Beschleunigung des Internationalisierungsprozesses in besonders markanter Weise: So legte der globale Dienstleistungshandel in den vergangenen 15 Jahren erheblich stärker zu als der Warenhandel. Triebkraft des Wachstums sind die unternehmensnahen, humankapitalintensiven Dienstleistungen. Traditionell werden Dienstleistungen als eher binnenmarktorientierte Güter eingeordnet, da deren Produktion und Konsum als räumlich und zeitlich nur schwer trennbar galten. Inzwischen hat die rasante Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechniken zahlreiche „gebundene“ zu „ungebundenen“ Dienstleistungen gemacht. Zu beachten ist darüber hinaus ein Strukturwandel in Richtung Tertiärisierung,

der in jüngerer Vergangenheit geradezu einen Dienstleistungsboom ausgelöst hat.

Betrachtet man die Wachstumsraten einiger OECD-Länder in Bezug auf ihren relativen Dienstleistungsanteil (Anteil des tertiären Sektors am Bruttoinlandsprodukt), erkennt man einen wachsenden Anteil dieses Sektors an Wertschöpfung und Beschäftigung (Bullinger 1995; 1997; Lichtblau 2000). Der Dienstleistungssektor hat mehr und mehr die Rolle eines Innovationskatalysators mit einer überragenden Bedeutung für den Wettbewerb und den Arbeitsmarkt übernommen.

Im internationalen Handel mit Dienstleistungen erreichten laut WTO-Statistik Ausfuhren und Einfuhren 1999 einen Wert von jeweils über 1 300 Mrd. US\$. Damit macht der Handel mit Dienstleistungen rund 20 % des gesamten Welt Handels aus. Sektoral entfielen 1999 vom internationalen Dienstleistungshandel auf Tourismus 32,8 %, auf Transportdienstleistungen 23,0 % und auf andere kommerziell gehandelte Dienstleistungen 44 %. Regional konnten zwischen 1990 und 1999 Asien (von 19,4 % auf 22,3 %) und Nordamerika (von 17,3 % auf 18,8 %) ihren Anteil am internationalen Dienstleistungshandel steigern<sup>30)</sup>, während der Anteil von Europa (von 50,7 % auf 46,4 %) sich ver-

<sup>30)</sup> Die WTO verwendet den Begriff „commercial services“ (kommerziell gehandelte Dienstleistungen) zur Abgrenzung gegenüber dem umfassenderen Begriff „invisibles“, der auch Kapitalerträge, staatliche Transfers, Zollerstattungen mitumfasst (Information des BMWI, April 2001).

Tabelle 2.3

**Die weltweit größten international operierenden Unternehmen 1998**  
(Vermögen und Umsätze in Mrd. US\$)

Rang	Unternehmen	Land	Bereich	Vermögen		Umsätze		Beschäftig. (TSD)		TNI
				Ausl	Total	Ausl	Total	Ausl	Total	
1	GE	USA	Electronics	129	356	29	101	130	293	36,3
2	GM	USA	Automobil	73	247	50	156	–	396	30,9
3	Shell	NL/GB	Mineralöl	67	110	50	94	61	102	58,0
4	Ford	USA	Automobil	–	238	44	144	171	345	35,4
5	Exxon	USA	Mineralöl	50	70	93	115	–	79	75,9
6	Toyota	Japan	Automobil	45	132	55	101	113	183	50,1
7	IBM	USA	Computer	44	86	46	82	150	291	53,0
8	BP Amoco	GB	Mineralöl	41	55	49	68	79	99	74,9
9	DaimlerChr.	D	Automobil	37	160	125	155	209	441	50,4
10	Nestlé AG	CH	Lebensm.	36	41	51	52	226	232	94,2
11	Volkswagen	D	Automobil	–	70	52	80	142	298	53,8
12	Unilever	NL/GB	Lebensm.	33	36	39	45	241	265	90,1
13	SuezLyonn.	F	Div.	–	85	13	35	127	201	45,6
14	Wal-Mart	USA	Einzelh.	30	50	19	138	–	910	37,2
15	ABB	CH	Elektr.	–	33	23	28	154	163	89,1
16	Mobil	USA	Mineralöl	–	43	30	54	22	42	58,6
17	Diageo	GB	Getränke	28	46	11	12	65	77	76,7
18	Honda	Japan	Automobil	26	42	30	52	–	112	60,2
19	Siemens	D	Electronics	–	67	46	66	222	416	53,6
20	Sony	Japan	Electronics	–	53	41	57	102	173	59,3

Quelle: UNCTAD 2000.

ringerte. Dies zeigt: Stärker noch als der Güterhandel wird der internationale Dienstleistungshandel von den führenden Industrieländern dominiert. Die führenden Nicht-Industrieländer erzielen am Dienstleistungsaustausch meist erheblich niedrigere Anteile als am Warenhandel. Zugleich sind zwischen den Industrieländern deutliche Unterschiede zu erkennen. Der US-Vorsprung ist bei den Dienstleistungsexporten größer als bei den Güterausfuhren. Ähnliches gilt für Großbritannien und Frankreich. In Deutschland und Japan sind dagegen die Dienstleistungsanteile auf der Exportseite relativ niedrig und auf der Importseite relativ hoch (HWWA 2001). Allerdings sind hier aufgrund unterschiedlicher Datenerfassung Vergleiche außerordentlich erschwert (vgl. Teil 2.2.1).

In sektoraler Hinsicht ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Dienstleistungssektor ein weitreichender Strukturwandel eingetreten. Der Anteil der ehemals dominierenden Transportdienstleistungen am gesamten Dienstleistungsexport ist von 1980 bis 1999 auf nahezu die Hälfte geschrumpft. 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.

Besonders beachtenswert sind die personenbezogenen Dienstleistungen (traditionell Gesundheits- und Sozialwesen): Seit Beginn der 90er Jahre ist der Arbeitsmarkt der sekundären Dienstleistungen, zu dem die personenbezogenen Dienstleistungen gezählt werden, erheblich expandiert. Das IAB geht vom insgesamt größten Wachstumspotential von allen Wirtschaftssektoren für die nächsten 10 Jahre aus. Wesentlicher Motor ist die betriebswirtschaftliche Reorganisation des Gesundheits- und Sozialwesens, der Zuwachs an ambulanten Versorgungsangeboten und die gestiegene Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen zum Beispiel in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Körperpflege/Wellness, Sport/Fitness sowie Freizeit/Touristik. Eine nähere Analyse der sehr vielfältigen Dienstleistungen ergibt, dass der Markt unter fehlender Transparenz, unklaren Berufsbildern (z. B. Kosmetik, Körperpflege und Wellness) und Mangel an Ausbildungsgängen leidet. Auch die

Konsequenz der wachsenden Erwerbsbeteiligung der Frauen wird eine Ausweitung dieses Dienstleistungsmarktes sein (Pütz 2001).

Deutschland war 1999 mit einem Anteil von 5,9 % viertgrößter Exporteur und mit 9,9 % zweitgrößter Importeur von Dienstleistungen. Das Defizit der deutschen Dienstleistungsbilanz hat sich von 29,9 Mrd. DM im Jahr 1990 auf 49,1 Mrd. Euro im Jahr 1999 vergrößert. Die Gründe waren Defizite beim Reiseverkehr (Tourismus im Ausland) sowie bei den technologischen Dienstleistungen (Patente, Lizenzen, FuE, EDV-Leistungen, Ingenieurleistungen). Dem Defizit im deutschen Dienstleistungshandel steht traditionell ein hoher Überschuss im Warenhandel gegenüber.

Hervorzuheben sind insgesamt folgende Besonderheiten:

- **Unterschätzung unternehmensnaher Dienstleistungen.** Die unternehmensnahen Dienstleistungen haben sich in den 90er Jahren besonders dynamisch entwickelt. Ihr Anteil am Welt-Dienstleistungshandel stieg von 38 auf 44 % an. Auf diesem zukunftssträchtigen Feld hat Deutschland verglichen mit den USA eine unbefriedigende Marktposition. Während die USA im Außenhandel auf diesem Dienstleistungssegment erhebliche Einnahmenüberschüsse erwirtschaften, verbucht Deutschland regelmäßig Defizite. Die Rolle von Dienstleistungen für die deutsche Ausfuhr wird bei einem bloßen Blick auf die unmittelbare Ausfuhr von Dienstleistungen erheblich unterschätzt. Weit größer sind die Dienstleistungen, die als Vorleistungsbezüge in der Warenausfuhr enthalten sind (z. B. Consultingleistungen). Ein großer und zunehmender Teil der unmittelbar in der Warenproduktion beschäftigten Arbeitskräfte führt keine Produktionstätigkeiten aus, sondern hat Dienstleistungsfunktionen. Die deutschen Wettbewerbsvorteile im verarbeitenden Gewerbe liegen – so das Ergebnis vieler Studien – bei den technologisch eher anspruchsvollen, humankapitalintensiven Waren, zu deren Produktion und erfolgreicher Vermarktung ein entwickelter Dienstleistungssektor erforderlich ist (Weise 2000; Bullinger 1997).
- **Wachsende Bedeutung der informationsorientierten Dienstleistungen.** Die informationsorientierten Dienstleistungen gehören zu den wachstumsstärksten – und investitionsintensivsten – Wirtschaftsbereichen. Als integrale bzw. komplementäre Bestandteile gewinnen sie auch für produzierende Unternehmen zunehmend an Bedeutung. Im Zuge der Öffnung nationaler Märkte für Dienstleistungen (Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Öffentliche Dienstleistungen) wird der Wertschöpfungsanteil dieser Dienstleistungen weiter zunehmen. Diese Dienstleistungen unterliegen dann aufgrund der weltweiten Informationsnetze zunehmend globaler Konkurrenz, d. h. bisherige Non-Tradables (nicht handelbare Waren oder Dienstleistungen) werden zu Tradables (Bullinger 1995; 1997).
- **Dienstleistungen und eCommerce.** Mit eCommerce ergibt sich ein weiterer Entwicklungsschub im Kommunikations- und Informationssektor, der die Internationalisierung des tertiären Sektors in heute noch nicht zu beurteilendem Ausmaß und Tempo beschleunigen wird. Dies

betrifft alle vierzehn im Rahmen des GATS definierten Dienstleistungskategorien<sup>31)</sup> und ist damit auch abhängig von den Ergebnissen der entsprechenden Verhandlungen.

- **Ungleiche globale Verteilung der Investitionsströme.** Die Investitionen des Dienstleistungssektors sind fast ausschließlich auf die Industriestaaten konzentriert. Rund 96 % aller Investitionen im Versicherungsbereich, 84 % im Bereich der Kreditinstitute und rund 83 % der Handelsinvestitionen fließen innerhalb der OECD-Länder. Ein wesentlicher Grund für diese Konzentration der Kapitalströme liegt in den fehlenden Dienstleistungs-Produktionstechniken wie in der fehlenden industriellen Basis und mangelnder Infrastruktur vieler Entwicklungsländer (Henneberger, Graf und Vocke 2000).

Die Kommission wird sich in ihrer weiteren Arbeit mit dem Themenfeld Dienstleistungen intensiv auseinandersetzen und den Globalisierungsbezug näher untersuchen.

### 2.2.5 Die Stellung der Entwicklungsländer im internationalen Handelssystem

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 % in den 80er Jahren auf 6,4 % 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 10 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 Prozess des Aufholens darstellten. In den anderen Entwicklungsländern konzentrieren sich die Exporte hauptsächlich auf Rohstoffe und nicht auf industrielle Güter.

Die WTO-Studie „Trade, Income Disparity and Poverty“ (WTO 2000) untersucht den Zusammenhang zwischen Handel, wirtschaftlichem Wachstum und den internationalen Einkommensunterschieden. Sowohl die WTO- als auch die Weltbankstudie „Growth is Good for the Poor“ (Dollar und Kraay 2000) stellen fest, dass Handelsliberalisierung notwendig, aber allein nicht hinreichend für Wachstum und mehr Wohlstand ist. Weitere wichtige Faktoren sind Infrastruktur, Bildung, eine funktionierende Verwaltung sowie rechtsstaatliche Institutionen. Unverzichtbar sind gesell-

<sup>31)</sup> Folgende Sektoren werden unterschieden: Unternehmensbezogene Dienstleistungen (u. a. Freiberufler, Computerdienstleistungen), Kommunikationsdienstleistungen (Kurierdienste, Telecom, Audiovisuelle Dienste), Baudienstleistungen, Handel (Groß- und Einzelhandel, Franchising), Privates Bildungswesen (Primär- Sekundärerziehung, Erwachsenenbildung), Umweltdienstleistungen, Finanzdienstleistungen (Versicherungs- und Bankdienste), Gesundheitsdienstleistungen (Spital- und Sozialdienste), Tourismusdienstleistungen (Reiseveranstalter, Catering, Fremdenführer), Dienstleistungen betreffend Erholung, Kultur und Sport, Transport (Schiffs-, Luft- und Straßenverkehrsdienste) und andere Dienstleistungen (beauty treatment).

schaftliche Reformen und sozialpolitische Anstrengungen, die sich direkt auf die Situation der armen Bevölkerungsgruppen beziehen.

Die Industriestaaten haben ihre Märkte für zahlreiche Produkte der Landwirtschaft und des verarbeitenden Gewerbes der Entwicklungsländer nur unzureichend geöffnet. Zölle und nichttarifäre Hemmnisse behindern die Exporte aus Entwicklungsländern in die Industriestaaten. Damit werden die armen Länder auch in ihrer Entwicklung benachteiligt. Die UNCTAD-Berichte zu „Handel und Entwicklung“ zeigen allerdings auch auf, dass Marktzugang und Handelsliberalisierung nicht automatisch zu mehr wirtschaftlichem Wachstum in den Entwicklungsländern führen. Zusätzliche Faktoren haben die Wachstums- und Entwicklungschancen der armen Länder in den vergangenen Jahren beeinträchtigt: Sinkende Rohstoffpreise, ein niedriges Wirtschaftswachstum der Industrieländer in den 90er Jahren, sowie rigide Fiskal- und Preisstabilisierungsprogramme in den Entwicklungsländern selbst, die wesentlich auf Verlangen der Bretton-Woods-Institutionen veranlasst wurden. Die Konzentration auf die Erzeugung von Exportprodukten in vielen Rohstoffländern hat dazu beigetragen, dass sich die terms of trade<sup>32)</sup> für Entwicklungsländer verschlechtert haben. Obendrein ist der Austausch zwischen den Entwicklungsländern nicht gefördert worden, da sie sich zum Teil auf die Erzeugung der gleichen Rohstoffe spezialisiert haben. Die Abhängigkeit von den Märkten der Industrieländer wurde größer, weil sich regionale Spezialisierungsmuster nicht ausbilden konnten. Dies ist einer der Gründe für das Scheitern oder die Schwierigkeiten der regionalen Integrationsanstrengungen in Afrika, Lateinamerika und selbst in Asien. Da die Öffnung der Märkte der Industrieländer die Öffnung der Märkte der Entwicklungsländer einschließt, müssen selbst die nur rudimentär ausgebildeten industriellen Inseln in manchen Entwicklungsländern mit den hoch-kompetitiven Anbietern von Industriegütern aus den entwickelten Ländern konkurrieren. Die geringe Produktivität in Entwicklungsländern im Vergleich zur Produktivität in den OECD-Staaten hat zur Folge, dass eine Handelsöffnung den Austauschprozess zwar flankieren kann, die unterschiedliche industrielle Entwicklung wird dadurch aber nicht überwunden. Technologie- und Ressourcentransfer von „Nord nach Süd“ bleibt damit eine wichtige Voraussetzung für eine nachholende Industrialisierung und Entwicklung.

### 2.2.6 Ökonomische und soziale Folgen der Internationalisierungsprozesse und mögliche Handlungsoptionen

Die Anhörungen der Kommission verdeutlichten, dass sich Firmen angesichts eines intensiver gewordenen internationalen Wettbewerbs strategisch zunehmend auf die Effizienzsteigerung der Gesamtunternehmen – unabhängig von den jeweiligen Standorten – ausrichten (vgl. hierzu auch Teil 2.4: „Konzentration und Wettbewerb“). Mit der Öff-

<sup>32)</sup> Terms of Trade (ToT) geben Auskunft über die Austauschverhältnisse zwischen Volkswirtschaften. Das Verhältnis der Ex- und Importpreise wird mit Hilfe gewichteter Preisindizes ermittelt. Steigen die Ausfuhrpreise stärker als die Einfuhrpreise, so verbessern sich die ToT, da aus den Erlösen der gleichen Ausfuhrmenge größere Einfuhrmengen bezahlt werden können. Da weltweit meistens in US-Dollar fakturiert wird, weisen die ToT je nach Dollarkurs Schwankungen auf.

nung von Märkten, dem Auftreten neuer Wettbewerber und durch Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnik haben sich die Möglichkeiten zur Koordination von Produktionsprozessen aus der Entfernung verbessert. Strategisch bedeutsames Wissen – ein Produktionsfaktor – ist oft in bestimmten Regionen, den Kompetenz-Zentren, gebündelt und kann auf dem Markt nur sehr begrenzt transferiert werden. Die neue Entwicklung offenbart damit auch einen Trend zu Netzwerkstrategien der transnationalen Unternehmen, was vor allem in der größeren Bedeutung von Direktinvestitionen zum Ausdruck kommt.

Dies alles ist keine neue Erscheinung – neu sind die Größenordnungen. Die Effekte der Internationalisierung der Unternehmen ergeben sich daher weniger (und oftmals gar nicht) aus dem Zufluss von Investitionskapital als solchem, sondern aus den betrieblichen Umstrukturierungen als Folge von M&A und aus dem Transfer und Austausch von Wissen. Die veränderten Größenordnungen haben aber offensichtlich auch mit den neuen Entwicklungen im finanzwirtschaftlichen Sektor zu tun. Um näheren Aufschluss hierüber zu erhalten, werden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Finanzielle Globalisierung“ der Enquete-Kommission herangezogen sowie weitere Untersuchungen erforderlich sein.

Im Einzelnen wird die Arbeitsgruppe in der weiteren Arbeit folgenden Themen besondere Aufmerksamkeit widmen:

- **Auswirkungen auf die Verbraucher.** Die Steigerung der internationalen Arbeitsteilung bedeutet Produktivitätssteigerungen durch Spezialisierungsgewinne. Die Unternehmen sind in der Lage, Größen- (economies of scale) und Verbundeffekte (economies of scope) besser auszunutzen. Die Durchschnittskosten der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen sinken, da Fix- bzw. Gemeinkosten auf größere Stückzahlen umgelegt werden können. Zur Beurteilung der Produktions- und Bereitstellungskosten und der Weitergabe geringerer Kosten an die Verbraucher sind die Einflüsse der Transport- und Kommunikationskosten sowie der Fusionsstrukturen zu untersuchen. Die Öffnung führt allerdings nicht immer zu einer deutlich ausgeweiteten Produktvielfalt und zu einer Qualitätserhöhung für die Verbraucher. Es können auch „kulturelle Güter“ und Vielfalt, so zum Beispiel in der Nahrungsmittelproduktion, verloren gehen.
- **Investitionen und Strukturwandel.** Die Anhörungen der Kommission haben gezeigt, dass der Zusammenhang zwischen Investitionsmotiv und den Auswirkungen auf die Volkswirtschaften nicht eindeutig zu bestimmen ist. Allerdings zeigten Anhörungen und Untersuchungen, dass vorrangig in Ländern mit sozialer, politischer und rechtstaatlicher Stabilität investiert wird (vgl. dazu auch Teil 2.6: „Sozialstandards und globale Entwicklung“). Die Globalisierung von Märkten und Unternehmen führt zu einem Strukturwandel des Produktionsprozesses, der Auswirkungen auf die Beschäftigungsstrukturen und -entwicklung hat. Dabei gibt es Volkswirtschaften und Regionen, auch einzelne Gruppen und Institutionen, die im Internationalisierungsprozess ökonomische und soziale Vorteile, und solche, die Nachteile zu verzeichnen haben. Nach Untersuchungen der UNCTAD hat sich seit den frühen achtziger Jahren der Abstand zwischen den

reichen und armen Ländern vergrößert: 1965 war das Durchschnittseinkommen der G7-Länder zwanzigmal höher als in den 7 ärmsten Ländern; im Jahr 1995 hat sich der Abstand auf das 39fache vergrößert. Gleichzeitig hat sich auch die Einkommensdifferenz innerhalb der Länder erhöht (UNCTAD 1997: 103 ff.).

- **International ausgerichtete Tertiarisierung.** Die Internationalisierung der Dienstleistungsproduktion ist eine große Herausforderung und kann in vielen Bereichen zu einem bislang nicht gekannten Wettbewerbsdruck führen. Zwar eröffnen sich Potenziale für die Ansiedlung, aber auch für eine Standortauslagerung von Dienstleistungsaktivitäten. Im internationalen Vergleich hat die Bundesrepublik bisher ein geringes Gewicht im Dienstleistungshandel. Im Bereich elektronischer Dienstleistungen ist der Wettbewerb erkennbar. Inwieweit die Öffnung der Dienstleistungsmärkte für Deutschland bzw. die EU zu weiterem Wettbewerbsdruck führen wird, ist auch eine Frage von Regelungen und Vereinbarungen auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene und der Verhandlungen im Rahmen der WTO.

Die Gestaltung nationaler Wirtschaftspolitik ist durch die Internationalisierung von Unternehmen, durch transnationale Unternehmenszusammenschlüsse sowie durch die Einbindung in die EU und durch internationale Handelsvereinbarungen (WTO) eine Herausforderung. Der politische Handlungsspielraum wird durch den Standortwettbewerb mit anderen Ländern beeinflusst und auch verringert. In dieser Hinsicht kommt vor allem der Effizienz von Infrastruktur, Innovationsbereitschaft und Humankapital (und damit dem Bildungswesen) im Inland eine große Bedeutung zu.

### 2.3 Herausforderungen für den Mittelstand und kleine Unternehmen (KMU)

Mittelständische Betriebe, Kleinbetriebe wie auch Selbständige (KMU) sind die wirtschaftliche Säule in Deutschland, in den Industrieländern, aber auch in den Entwicklungsländern; erst danach kommen die Großkonzerne wie die Transnationalen Konzerne. Innovation, Erfindermalität und persönliches Engagement sind die Erfolgsfaktoren der KMU. Sie leisten einen herausragenden Beitrag zu wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Stabilität und Beschäftigung und bilden ein starkes Gegengewicht zu den Multinationalen Konzernen mit ihren globalen wirtschaftlichen Verflechtungen und Einflüssen. Auch weiterhin werden sich KMU in ihrer Geschäftspolitik an ihrem regionalen und nationalen Umfeld ausrichten. Der überwiegende Teil des Mittelstandes wird sich gleichwohl stärker als bisher auf internationale Märkte orientieren.

Die Politik ist dabei gefordert, den Chancen, die sich den KMU im globalen Wirtschaftsprozess bieten, die nötige Unterstützung durch entsprechende Rahmenbedingungen zu geben. Dies gilt auch für die Abschätzung und Abfederung der weitaus größeren Risiken, denen sich KMU im internationalen Wettbewerb aussetzen (z. B. Ausfuhrbürgschaften).

In Deutschland gibt es ca. 3,3 Mio. kleine und mittlere Unternehmen. Diese bestehen aus Unternehmen, Selbständigen und Freiberuflern in Industrie, Handel, Dienstleistungen, Technik und Tourismus.

#### KMU in Deutschland<sup>33)</sup>

- haben einen steuerpflichtigen Umsatz von 44,8 % aller Unternehmen,
- tragen mit 57 % zur Bruttowertschöpfung bei,
- investieren 46 % aller Bruttoinvestitionen pro Jahr,
- schaffen 69,3 % der Arbeitsplätze,
- haben mehr als 20 Millionen Beschäftigte,
- stellen 80 % der Ausbildungsplätze.

In Deutschland gibt es ca. 9,9 % Selbständige (gemessen an der Gesamtzahl von 3,3 Mio. KMU) inklusive der Selbständigen in der Landwirtschaft. In Deutschland muss, gemessen an internationalen Daten, die „Selbständigen-Kultur“ weiter entwickelt werden. Durch die Zunahme von neuen Arbeitsformen und dem auch in Deutschland bereits feststellbaren Trend, „sich selbst zu vermarkten“, ist eine Zunahme der Selbständig Tätigen auch in Deutschland in naher Zukunft zu erwarten.

Die Existenzgründungen haben in Deutschland in den letzten Jahren zugenommen. Existenzgründungen abzüglich Insolvenzen/Betriebsschließungen weisen einen Positiv-Saldo von 46 000 neuen, am Markt tätigen Unternehmen für 2000 aus (Deutsche Ausgleichsbank 2000).

In Deutschland werden ca. 80 % der kleinen und mittleren Unternehmen mit persönlicher Haftung geführt. Diese Unternehmen sind geprägt durch ihre Gründer (auch auf dem Neuen Markt) und ihre Gesellschafter. Im Vordergrund dieser Mittelstandsökonomie steht das Gesamtwerk. Teamgeist und Zusammengehörigkeitsgefühl prägen die Einzel- und Personengesellschaften (Hamer 2001). Die unmittelbare Verantwortung für das Ergreifen von Chancen, das Durchsetzen von Innovationen, aber auch die tatsächliche finanzielle Verantwortung unternehmerischer Risiken ist in den Unternehmen etabliert und beeinflusst somit direkt die Unternehmensausrichtung, Unternehmenskultur wie auch die Unternehmensentwicklung. Sie sind der Motor für die Entwicklung von regionalen Wirtschaftsstandorten und Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, und übernehmen eine hohe soziale Verantwortung für ihr Wirkungsfeld.

KMU prägen die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf den Exportmärkten mit: Ihr Exportanteil liegt bei 31 %<sup>34)</sup>. Weitere 12 % der KMU wollen sich bis 2002 im Ausland engagieren (DG-Bank 1998). Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen sind durch Gründung von Niederlassungen oder Zukauf von ausländischen Unternehmen die KMU nicht unerheblich beteiligt (NFA-Nachrichten 30. Mai 2000).

Die Bedeutung ausländischer Märkte wird weiter zunehmen. Internationale Anbieter beeinflussen verstärkt die Märkte. Im Gegenzug werden lokale KMU ihre Auslandsaktivitäten ausdehnen müssen. Die zunehmenden grenzüberschreitenden Unternehmensfusionen bergen für KMU Risiken, aber auch Chancen: z. B. durch Ausschreibungen

<sup>33)</sup> Die Angaben gründen auf den Daten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Jahresstatistik 1999).

<sup>34)</sup> Daten nach Angaben der UFB-Kreditbank (Untersuchung des Mittelstandes 1999).



von privaten Unternehmen wie auch der Öffentlichen Hand. Durch Verlagerung von Produktionsprozessen und Vertriebswegen können sie empfindlich getroffen werden. Die Abhängigkeiten z. B. der Zulieferindustrie haben sich teilweise durch den internationalen Wettbewerb verschärft. Durch den Eintritt ausländischer Anbieter in den Markt wird ein erhöhter Wettbewerbsdruck erzeugt, d. h. der Anpassungsdruck wird insgesamt sowohl regional wie international größer. Dennoch sind die Chancen, die sich aus der zunehmenden Verflechtung der Güter- und Dienstleistungsmärkte eröffnen, für KMU gut. Dies gilt vor allem dann, wenn sie mit erhöhter Flexibilität ihre Unternehmen wirtschaftlich und qualitativ entsprechend aufstellen und in der Lage sind, ihr Eigenkapital nachhaltig zu sichern bzw. zu erhöhen.

Einer der wichtigsten Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit mittlerer und kleinerer Unternehmen ist die Einführung und professionelle Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und der Aufbau innovativer Unternehmensorganisationen. Dies gilt ebenso für die Entwicklung und den Einsatz innovativer Techniken für den Bereich der Produkte, der Produktivität und der Unternehmensführung.

KMU in Deutschland verfügten im Herbst 1999 zu ca. 78 % über einen eigenen Internet-Anschluss, 11 % planten ihn in naher Zukunft. Im Herbst 2000 hatten bereits 91 % der KMU einen Internet-Anschluss, davon waren 81 % kleine Unternehmen. 39 % der Internet-Nutzer verfügen über eine Homepage. Jedes 10. KMU beteiligt sich an einem elektronischen Marktplatz. Diese Zahlen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass z. B. zwei Drittel der Mittelständler in Deutschland noch keine umfassende Internet-Strategie entwickelt haben<sup>35)</sup>. Der persönliche Kontakt den Kunden – einst für den Mittelstand eine „sichere Bank“ für Geschäfte – kann die Anwesenheit im Internet nicht vollständig ersetzen.

Eine bereits 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 (Clemens u. a. 2000). Hierauf sollte sich der Mittelstand rasch einstellen. Dies gilt nicht nur für die Anpassung der Unternehmensstrukturen sondern auch für die Auswahl der Produkt- und Dienstleistungsangebote.

Bei den Exportanteilen der KMU nehmen die Exporte von Dienstleistungen mit 49 % einen eher unteren internationalen Platz ein. Die Anzahl der KMU, die im Dienstleistungsbereich in Deutschland tätig sind, beträgt 76 %<sup>36)</sup>. Gerade im Dienstleistungsbereich öffnen sich für KMU und Existenzgründer innovative neue Aufgabenfelder. Dies wird am Beispiel der unternehmensbezogenen Dienstleistungen deutlich: Dienstleistungen sind generierbar. Kreative Dienstleistungen sind Innovationen für den Wandel (Bullinger 1997).

Dienstleister für klar definierte, global operierende Kundengruppen können auch Kleinstunternehmer („SOHOS“:

Small offices, home offices) sein, die sich für spezielle Leistungen anbieten, die in Großunternehmen nicht mehr vorgehalten werden. Um diese Chance zu nutzen, sind freilich zusätzliche Anstrengungen notwendig. Dazu gehören eine erhöhte Bereitschaft zum kontinuierlichen Lernen, die Fähigkeit zur Kunden- und Markteinschätzung wie auch die Fähigkeit, zeitbegrenzt und Raum unabhängig arbeiten zu können.

Der Bedarf an wissensintensiven Dienstleistungen wächst. Es herrscht nicht nur in den Industrieländern, sondern insbesondere in den Entwicklungsländern eine große Nachfrage nach qualifizierten human resources. Ein Wissenstransfer über „Joint Ventures“ in Industrie- wie Entwicklungsländern ist eine praktische Form der Zusammenarbeit und fördert die internationale Erfahrung in der Zusammenarbeit. Es ist eine gute Möglichkeit gerade für kleine und mittlere Unternehmen, Kontakte für neue Kooperationen und neue Formen der Zusammenarbeit im globalen Raum herzustellen und aufzubauen.

KMU sind – ebenso wie multinationale Unternehmen – von den nationalen wie internationalen Regelwerken abhängig. Sie sind jedoch nur bedingt in der Lage, sich in die weltweit geführten Diskussionen über Veränderung und Anpassung der Regelwerke kraftvoll einzubringen. Deshalb ist die Politik gefordert, in Zusammenarbeit mit den Organisationen und Verbänden des Mittelstandes die Rahmenbedingungen mit Blick auf die Zukunftsperspektiven der KMU entsprechend zu justieren. Die Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung, bei der Schaffung bzw. Neuordnung von internationalen Regelwerken besonders auf die Folgen für KMU zu achten.

## 2.4 Konzentration und Wettbewerb in der Globalisierung

Mit der fortschreitenden Liberalisierung und Intensivierung des Welthandels ist die Wettbewerbspolitik wieder stärker in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Steuerungsfragen gerückt. Insbesondere die rasant gewachsenen grenzüberschreitenden Fusionsaktivitäten erzeugen zunehmend wettbewerbspolitischen Handlungsbedarf. Es stellt sich immer drängender die Frage, ob nicht das Wettbewerbsrecht vor dem Hintergrund der unternehmerischen Internationalisierung künftig stärker einer pluri- bzw. multilateralen Handlungsebene bedarf. Dies vor allem aus der Sorge, dass bei fortschreitender Unternehmensverflechtung die Oligopolisierung und Vermachtung wichtiger Weltmärkte droht und dass insbesondere die Wettbewerbspositionen von kleinen und mittleren Unternehmen dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden, denen es immer schwerer fällt, sich auf ihren traditionellen Märkten zu halten oder gar auf Märkte vorzudringen, auf denen Großunternehmen bereits präsent sind. Außerdem gibt es eine Reihe von Ländern, deren gesamtwirtschaftliche Position so schwach entwickelt ist, dass eine – sofortige und unbedingte – Öffnung ihrer Märkte zu einer friktionalen Verdrängung der eigenen Unternehmen führen kann.

Mit Hilfe zweier öffentlicher Anhörungen hat die Enquete-Kommission wesentliche Probleme und Konfliktlinien der Wettbewerbspolitik im internationalen Rahmen herausgearbeitet und verschiedene Optionen zur Entwicklung und

<sup>35)</sup> Vgl. dazu die Markt-Studie zur Strategie des Mittelstandes im e-Business von Putz & Partner (Hamburg).

<sup>36)</sup> Daten gründen auf BMWI 1999: Grundlage der Umsatzsteuerstatistik (Fachserie 14, Reihe 8).

Durchsetzung einer internationalen Wettbewerbsordnung diskutiert. Die zentralen Themen der Anhörung waren:

- Die Beurteilung der Mega-Merger-Aktivitäten im Kontext der fortschreitenden Liberalisierung des Welthandels und die daraus erwachsenden Gefahren im Hinblick auf Oligopolisierungen von großen und wichtigen internationalen Märkten,
- Möglichkeiten und Probleme der Fusionskontrolle auf der internationalen Ebene,
- Schritte zur Weiterentwicklung der internationalen Wettbewerbspolitik (z. B. Mindeststandards, Kooperationsabkommen) und die Rolle der WTO,
- Rolle und Auswirkung von Liberalisierung und Wettbewerbs-Mindeststandards für die Entwicklungs- und Schwellenländer.

Weitere Anhörungen der Enquete-Kommission brachten zudem Aufschluss über die Art und die Struktur der internationalen Verflechtungen von Unternehmen, deren Zunahme vor allem auf eine dramatisch gestiegene Welle von grenzüberschreitenden Übernahmen und Fusionen zurückgeht (vgl. Teil 2.2.3: „Globalisierung, Internationalisierung, Regionalisierung von Unternehmen und Märkten“). Fusionswellen sind zwar keine neue Erscheinung, jedoch zeigt sich derzeit in den Größenordnungen eine neue Qualität. Damit sind im Wesentlichen zwei Fragen verbunden: Zum einen geht es um das Problem, wie die betroffenen Standorte und

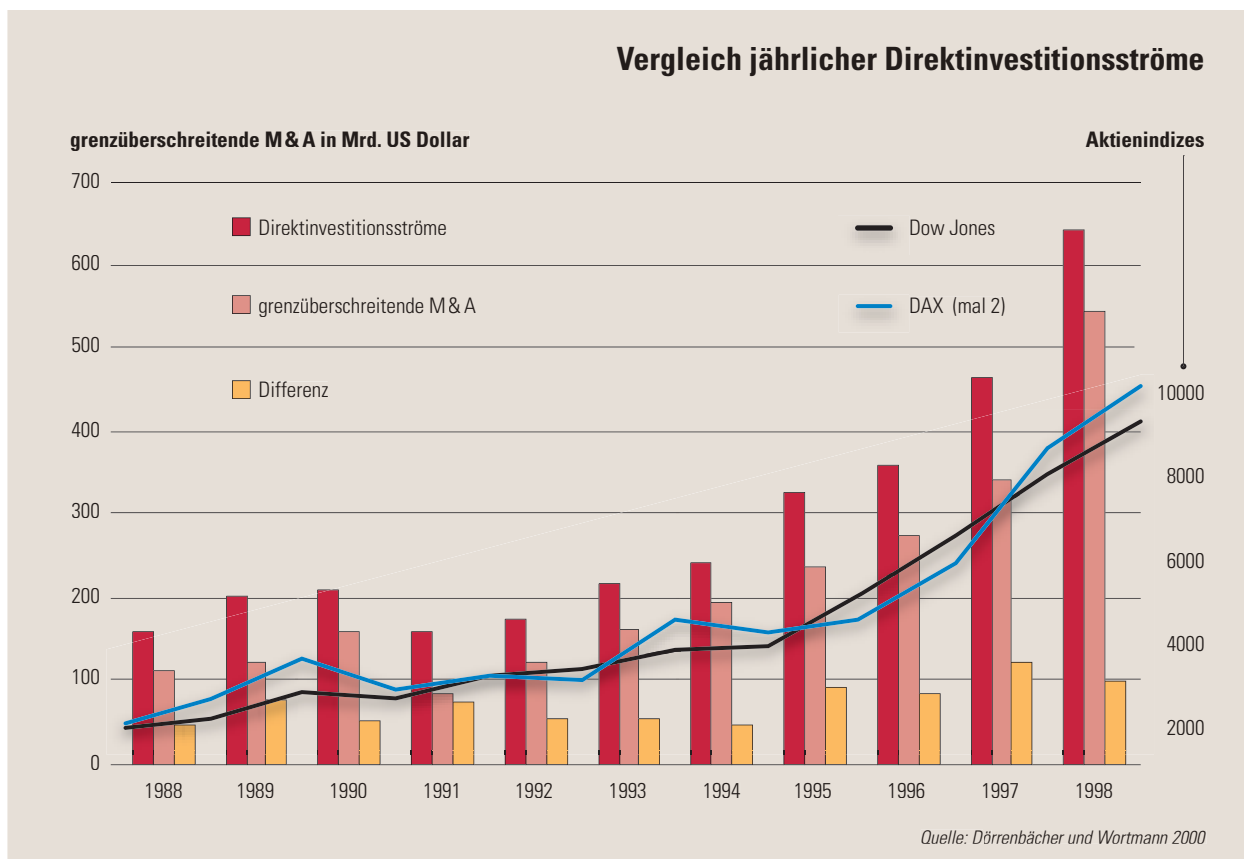
zunehmend auch Staaten von den unternehmerischen Umstrukturierungen betroffen sind, zum anderen wirft diese Entwicklung die Frage auf, wie der Wettbewerb auch bei zunehmender internationaler Unternehmenskonzentration gesichert werden kann bzw. wie durch Ergänzung und Neuausrichtung der Wettbewerbspolitik in Richtung auf die internationale Ebene der wettbewerbsbeschränkenden Tendenz, die jeder Konzentrationsentwicklung innewohnt, entgegengesteuert werden kann.

### 2.4.1 Zunehmende grenzüberschreitende Unternehmenskonzentration

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). Gleichzeitig haben sich die weltweiten Direktinvestitionen dramatisch erhöht. Die Zunahme der weltweiten Direktinvestitionen sind stark auf grenzüberschreitende Übernahmen und Fusionen zurückzuführen (vgl. Abbildung 2.7). Etwa 90 % der Direktinvestitionen der Industrieländer werden von ihren multinationalen Unternehmen vorgenommen.

Im Jahr 1999 wurden für Beteiligungen an und Übernahmen von Unternehmen weltweit etwa 2 500 Mrd. US\$ bezahlt. Weltweit hat sich in den neunziger Jahren die Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse fast verdreifacht und ihr

Abbildung 2.7



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 US\$ erhöht (Kleinert und Klodt 2000). Die Bedeutung von Megafusionen kann dabei anhand des wertmäßigen Anteils der größten Zusammenschlüsse am weltweiten Transaktionsvolumen abgelesen werden: Er stieg von 8 % im Jahr 1997 auf 23 % im Jahr 1998. Dieser Trend wird bestätigt durch die Entwicklung in den USA, wo das Transaktionsvolumen der jeweils größten Mergers gleichzeitig und ebenfalls überproportional angeht (Monopolkommission 2000: 410 ff.).

Allerdings zeichnet sich angesichts der anhaltend negativen Kursentwicklung an den internationalen Aktienbörsen derzeit eine Pause ab: Die Zahl der Zusammenschlüsse sank nach einer Meldung der KPMG Corporate Finance Deutschland im ersten Halbjahr 2001 weltweit um 35 %. Danach sank der Wert der Transaktionen um 58 % gegenüber dem Vorjahr. Den stärksten Rückgang gab es in Westeuropa mit einer Minderung des Gesamttransaktionsvolumens von 63 %; in den USA sank der Wert um 51 %. Im asiatisch-pazifischen Raum war – bei allerdings relativ niedrigem Vorjahresniveau – ein Rückgang um 19 % zu verzeichnen (Handelsblatt vom 25. Juni 2001).

Die wettbewerbspolitische Relevanz von Zusammenschlüssen bemisst sich insbesondere danach, ob und inwieweit die fusionierenden Unternehmen in aktueller oder potentieller Konkurrenz stehen oder ob sie auf verschiedenen Märkten tätig sind. Zwar kann auch durch vertikale Integration oder mittels Konglomeratfusionen Marktmacht entstehen oder verstärkt werden, insgesamt ist jedoch die Gefahr der Wettbewerbsbeeinträchtigung bei horizontalen Fusionen am höchsten (Zusammenschlüsse von Wettbewerbern!). Um solche Fusionen handelt es sich derzeit beim mit Abstand größten Teil der Fälle: In den von der EU-Kommission geprüften Fusionen – das Bundeskartellamt kommt zu einem ähnlichen Ergebnis – gehörten über 80 % der Unternehmen der gleichen Branche an.

#### 2.4.2 Gründe für die Internationalisierung des Unternehmenssektors

Die Enquete-Kommission sieht folgende Fusionsgründe. Vorrangig geht es den Unternehmen darum, möglichst weltweit präsent zu sein, neue Märkte zu erschließen, neues Know-how zu gewinnen sowie die Produktionskapazitäten zu optimieren. Dabei konzentrieren sie sich – nach der Diversifikationswelle der siebziger und frühen achtziger Jahre – heute wieder auf ihre sogenannten Kernkompetenzen. Eine Folge davon ist der Verkauf von Abteilungen und die Stilllegung von Konzernunternehmen, soweit ihnen für die Kernkompetenzen keine strategische Bedeutung zukommt. Eine andere Folge ist Outsourcing, das heißt statt eigener Herstellung von Produkten und Nutzung von in house-Dienstleistungsressourcen deren Zukauf aus dem Markt, und eine dritte Folge ist die schon beschriebene Fokussierung auf horizontale Zusammenschlüsse. Die geopolitischen Veränderungen, die Handelsliberalisierung, die Integration von Nationalstaaten in gemeinsamen Wirtschaftsräumen, insbesondere aber auch die rasante Entwicklung der Kommunikationstechniken eröffnen für Unternehmen ganz neue Möglichkeiten für grenzüberschreitende Wachstumsstrategien. Vor allem die Konzentration von Wert-

schöpfungsaktivitäten auf eine kleinere Zahl größerer Standorte ermöglicht es, economies of scale zu verbessern. Es werden transnationale Netzwerke aufgebaut und die Produktion auf bestimmte Standorte spezialisiert (Dörrenbächer und Wortmann 2000; Kisker 2001; Dörrenbächer und Plehwe 2000; Hassel u. a. 2000).

Die wesentliche Motivation von Unternehmensfusionen ist die Reduzierung von Transport-, Informations- und Kommunikationskosten. Begleitet wurde dieser Prozess von einem Boom auf den Aktienmärkten sowie der Möglichkeit, Aktien als Akquisitionswährung einzusetzen. Fusionen treten besonders in Sektoren auf, die durch neue Technologien gekennzeichnet sind. Zusammenschlüsse im Internet-Sektor, im Medienbereich und im Finanzsektor lassen sich auf diese Entwicklung zurückführen (Kleinert und Klodt 2000). Fusionen sind jedoch keineswegs immer vom Erfolg gekrönt. Internationale Studien belegen, dass sich in höchstens der Hälfte der Fälle die erhofften Gewinnsteigerungen realisieren lassen (Monopolkommission 2000: 416).<sup>37)</sup>

#### 2.4.3 Megafusionen: Gefährdungen der globalen Wettbewerbsbedingungen

Die Fusionen großer Unternehmen werden in der Öffentlichkeit zunehmend kritisch bewertet. Die wachsende Zahl von Megafusionen wirft mittel- und langfristig das Problem der Vermachtung von Märkten auf. Dadurch wächst die Gefahr, dass wichtige Wirtschaftssektoren weltweit – in einzelnen Regionen oder Volkswirtschaften sogar mit besonderer Intensität – von wenigen Großunternehmen beherrscht werden. Für die Kommission haben sich die empirischen Anzeichen verdichtet, dass es sich nicht allein um eine Reaktion der Unternehmen auf verstärkten Wettbewerbsdruck handelt, sondern auch um unternehmerisch-strategische Handlungsorientierungen in Richtung auf weltweite Oligopolisierung (van Miert 2001). Eine solche Entwicklung droht im Zeitablauf nicht nur die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in wichtigen Wirtschaftssektoren global einzuschränken, sie kann zu einer politisch-ökonomischen Vermachtung zentraler Bereiche des Wirtschaftslebens weltweit führen. Festzustellen sind aber auch gegenläufige Tendenzen, die einer Reduzierung von Wettbewerbsintensität entgegenwirken. Hierzu zählen die (noch) aus den Markterweiterungen resultierenden prokompetitiven Effekte (Hellwig 2001; Monopolkommission 2000: 410 ff.).

Wichtig sind insbesondere folgende Aspekte:

- **Technischer Fortschritt.** Für die wirtschaftliche Entwicklung besonders nachteilig sind die dynamischen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen, die von Fusionen ausgehen können. Die Zusammenlegung von Forschungs- und Entwicklungsabteilungen kann zu einer Abnahme der Anzahl der Innovation in den fusionierten Unternehmen führen. Zugleich erhöht sich indessen die Effizienz der FuE-Ausgaben, weil Doppelforschung vermieden und der Selektionsdruck im Hinblick auf die kommerziellen Verwertungschancen der Innovationen

<sup>37)</sup> 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.

verstärkt wird. Innerhalb der Branche reagieren die Konkurrenten auf die Fusion – so lehrt die Erfahrung – häufig mit intensivierten FuE-Anstrengungen. Dadurch kann sich der internationale Forschungs- und Innovationswettbewerb verschärfen, was eine Verkürzung der Produktzyklen zur Folge haben kann. Auch die Errichtung von Marktzutrittsschranken aufgrund von irreversiblen Investitionen kann eine Folge von Fusionen sein (suboptimaler Pfad des Strukturwandels). Dieses Risiko besteht vor allem bei Netzwerktechnologien, solange alternative Technologien für einen Substitutionswettbewerb nicht oder noch nicht kostengünstig zur Verfügung stehen (Beispiele: TV-Übertragung via Satellit versus Breitbandkabel; Telefon-Festnetz versus Funkübertragung auf der „letzten Meile“).

- **Abhängigkeit mittelständischer Unternehmen.** Kleinere und mittlere Unternehmen stehen zunehmend weniger größeren Unternehmenseinheiten mit entsprechender Verhandlungsstärke gegenüber. Daraus können sich strukturelle Nachteile für den Mittelstand, im Einzelfall bis zur Abhängigkeit, ergeben, wenn und so weit er nicht in der Lage ist, rechtzeitig – z. B. durch Diversifikation oder Spezialisierung – 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 besondere Zugänge zu politischen Entscheidungsträgern. Sie sind deshalb häufig anderen weniger großen Unternehmen bei der Werbung um politische Unterstützung überlegen (sog. Rent Seeking).

#### 2.4.4 Perspektiven für eine globale Wettbewerbsordnung

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 wettbewerbspolitische Regeln vereinbart worden. Sie beziehen sich jedoch nur auf staatliches Handeln. Die heutige Wettbewerbspolitik findet im Wesentlichen im nationalen Rahmen, in der EU und bilateral statt. Nicht mehr als ca. 90 Staaten kennen ein – zum Teil nur rudimentäres – Wettbewerbsrecht in ihrer nationalen Gesetzgebung. Vor allem eine Fusionskontrolle fehlt häufig. Länderübergreifende Ermittlungen sind ebensowenig möglich wie transnational wirksame Verfügungen. Andererseits unterliegen Unternehmen, deren Verhaltensweisen sich wettbewerbsrelevant auf das Gebiet mehrerer Staaten 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 angesichts dieser Entwicklung an Grenzen. Zwar endet die Reichweite nationaler Wettbewerbsregelungen nicht an den Landesgrenzen („effects doctrine“), und auch die internationalen Abkommen

zur gegenseitigen Amtshilfe bis hin zur sog. „positive comity“ erleichtern die Lösung von Wettbewerbsproblemen im internationalen Rahmen. Diese Abkommen helfen jedoch nicht, wenn die wettbewerbspolitischen Konflikte auf unterschiedlichen nationalen Rechtsregeln beruhen. Darüber hinaus resultieren manche wettbewerbspolitischen Konflikte aus divergenten wirtschafts- und industriepolitischen Grundentscheidungen und Strategien. Je stärker die Fusionsaktivitäten über nationale Grenzen hinausgehen, desto häufiger werden die Fälle, in denen zur Sicherung des Wettbewerbs international verbindliche Wettbewerbsregeln wünschenswert wären.

#### Entwicklung internationaler Wettbewerbsregeln

Verschiedene Lösungsoptionen, die auch parallel verfolgt werden können, kommen in Betracht. Sie reichen von einer kontinuierlichen Angleichung nationaler Wettbewerbsregeln bis hin zur Anpassung von Verfahrensregeln. Zu berücksichtigen ist aber, dass weltweit die Mehrzahl der Staaten keine eigenen Wettbewerbsgesetze hat, gleichzeitig existieren in der Staatenwelt beträchtliche Unterschiede zwischen den wettbewerbspolitischen Grundüberzeugungen (Monopolkommission 1998: 352). Daraus folgt, dass neben multilateralen, global wirksamen Vereinbarungen – zumindest für's erste – auch bilaterale, plurinationale und regional-länderübergreifende Lösungsansätze verfolgt werden sollten. Die Anhörungen und Diskussionen der Kommission erbrachten eine Reihe von perspektivischen Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Wettbewerbspolitik auf internationaler Ebene:

- **Anwendung des bestehenden Instrumentariums.** Zunächst kommt es darauf an, das vorhandene wettbewerbliche Instrumentarium konsequent anzuwenden und die grenzüberschreitende Kooperation der Wettbewerbsbehörden zu verstärken. Ein wichtiger Schritt hierzu war die vom OECD-Ministerrat im Jahr 1998 verabschiedete – allerdings unverbindliche – Empfehlung über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von „hardcore-Kartellen“, d. h. Preis-, Gebiets- und Quotenabsprachen, als einen ersten Schritt zu einer effektiven Kontrolle transnationaler Wettbewerbsbeschränkungen. Sehr wichtig bleibt auch die weitere Verbesserung der bilateralen kartellbehördlichen Zusammenarbeit.
- **Annäherung der wettbewerbspolitischen Grundprinzipien.** Über die bilaterale Kooperation der Wettbewerbsbehörden hinaus ist auf internationaler Ebene eine schrittweise Annäherung in den wettbewerbspolitischen Grundprinzipien anzustreben. Dies erfordert einen langfristig angelegten Bewusstseins- und Meinungsbildungsprozess („soft harmonization“): Auf multilateraler Ebene ist hierzu im Rahmen der WTO die „Working Party on the Interaction between Trade and Competition Policy“ eingerichtet worden, die sich seit 1996 bemüht, ein für die Mitgliedsstaaten verbindliches Regime gegen hardcore-Kartelle zu erarbeiten. In der UNCTAD wird eine solche Diskussion bereits seit 1981 geführt. Das Mandat der in diesem Rahmen tätigen Wettbewerbsexpertengruppe umfasst zwar nicht die Verhandlung verbindlicher internationaler Regelungen, die Diskussion und die technische Hilfe (Beratungsleistungen) tragen jedoch zu einer Annäherung der Positionen bei. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass seitdem ca. 20 Ent-

wicklungsländer eine eigene Wettbewerbsgesetzgebung eingeführt haben.

- **Plurinationale Perspektiven.** Internationale Vereinbarungen über ehrgeizigere Standards für das internationale Wettbewerbsrecht, die parallel zum Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit geschlossen werden, können einen weiteren Beitrag zur Vermeidung von Durchsetzungskonflikten leisten, ohne dass eine Verwässerung des bereits erreichten Schutzniveaus – vor allem bei der Fusionskontrolle – zu befürchten wäre. Als ein Schritt in diese Richtung könnte ein plurinationaler Ansatz dienen, der zunächst nur jene Länder einschließt, die bereits eine entwickelte Wettbewerbsordnung einschließlich einer effizienten Fusionskontrolle besitzen und entsprechende Institutionen aufgebaut haben. Ein solches Regime müsste beitrittsoffen gestaltet sein. Angesichts der Freiwilligkeit einer Mitgliedschaft wäre es einerseits flexibel genug, um die bestehenden Unterschiede der Volkswirtschaften und Wettbewerbskulturen zu berücksichtigen, zum andern würden keine Abstriche an der wettbewerbspolitischen Ausrichtung der entwickelten Volkswirtschaften erforderlich (Europäische Kommission 2000: 5 f.). In diese Richtung zielt die neuere transatlantische Initiative zur Errichtung eines „Global Competition Forum“. Für diese Initiative hat erstmals auch die US-amerikanische Seite Interesse an mehr als nur bilateraler Zusammenarbeit signalisiert. Sie ist bereits auf Zustimmung seitens der EU-Kommission (Kommissare Lamy und Monti) und der OECD gestoßen.
- **Multilaterales Regelwerk als langfristige Perspektive.** In längerer Sicht sollte an der Perspektive eines multilateralen Regelwerks auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts festgehalten werden. Ein entsprechendes Abkommen könnte die beteiligten Staaten verpflichten, auf nationaler Ebene bestimmte wettbewerbliche Kernprinzipien festzulegen, für deren Einhaltung zu sorgen und sich Regeln der Streitschlichtung zu unterwerfen. Da Strukturwandel und Marktmißbrauch Verbraucherschutz-, Umweltschutz- und Arbeitnehmerinteressen betreffen, empfiehlt sich eine Konsultation von Sozialpartnern und NGOs auch auf internationaler Ebene. Darüber hinaus kann eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung von Korruption sowie beim Aufbau und bei der Umsetzung von marktwirtschaftlichen Wettbewerbsstrukturen eine große Hilfe sein. Am Ende eines derartigen – notwendigerweise langfristigen – Prozesses könnte dann schließlich auch ein Weltkartellamt oder eine analoge Institution stehen. Bedenken wurden in diesem Kontext insbesondere von der Monopolkommission (2000: 427; auch Hellwig 2001) geäußert, sie befürchtet neben institutionell-prozeduralen Schwierigkeiten vor allem eine Absenkung des materiellen Schutzniveaus.

Die bereits vorhandenen Regelwerke, vor allem das am meisten entwickelte der OECD, aber auch die Ansätze der WTO-Arbeitsgruppe und der UNCTAD, sollten koordiniert und zunehmend mit Verbindlichkeit ausgestattet werden. Gleichzeitig sollte die zunächst plurinational angelegte Initiative eines „Global Competition Forum“ forciert und beitrittsoffen ausgebaut werden, um die darin liegende Chance, längerfristig auch für Unternehmenszusammenschlüsse glo-

baler Dimension ein Kontrollregime aufzubauen, zu nutzen. Auch hier beklagt die Enquete-Kommission die mangelhafte Datenbasis in Deutschland, aber auch in anderen Ländern. Sie plädiert für gezielte Anstrengungen zur Verbesserung der Datenlage in diesem Bereich.

#### 2.4.5 Wettbewerb und Entwicklungsländer

Der klassischen Außenhandelstheorie folgend, die seit Ricardos Modell vom „komparativen Kostenvorteil“ davon ausgeht, dass ein freier Handel zu einer Steigerung des gesellschaftlichen Reichtums für alle Handelspartner führt, wird von Industrieländern, von transnationalen Konzernen wie über multilaterale Organisationen und Institutionen die Liberalisierung des Weltmarktes als wesentliches Mittel zur Überwindung der Armut in Entwicklungsländer dargestellt und angestrebt. Die Strukturadaptationsprogramme des IWF werden entsprechend mit Liberalisierungsaufgaben verknüpft.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass eine nachhaltige positive Auswirkung der Beteiligung am freien Handel und dem internationalen Wettbewerb einen bereits vorhandenen Stand der Entwicklung der heimischen Wirtschaft voraussetzt. Eine Spezialisierung von unterentwickelten Ländern auf Produktion und Export von unverarbeiteten Primärgütern verstärkt die Abhängigkeit von schwankenden Weltmarktpreisen sowie das vorhandene Technologiegefälle. Diese Situation hemmt eine Entwicklung, die zu einer höheren Produktivitätsentwicklung führt.<sup>38)</sup>

Ob günstigere Erwartungen begründet sind, wenn im internationalen Wettbewerb ein Entwicklungsland den Zuschlag als dezentraler Produktionsstandort eines transnationalen Unternehmens zur Weiterverarbeitung industrieller Produkte erhalte, sei dahin gestellt. 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 erfordert eine Höherqualifizierung der lokalen Arbeitskräfte. Dadurch entstehen verschiedene positive Spillover-Effekte in der lokalen Wirtschaft hinsichtlich Produktivität, Ausbildung, Arbeits- und Sozialstandards. Die Ausschöpfung dieses Potenzials durch die Entwicklungsländer gelingt um so besser, so lehren die Erfahrungen, je höher bereits der Stand der heimischen Wirtschaft sowie der sozioökonomischen Infrastruktur ist. Im Idealfall eines „Wettbewerbs auf gleicher Augenhöhe“ („level playing field“) kommt es zu einer fairen Aufteilung der Außenhandelsgewinne auf die Beteiligten. Diese Entwicklung ergibt sich jedoch nicht zwangs-

<sup>38)</sup> 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.

läufig. Wie entwicklungspolitische Analysen zeigen<sup>39)</sup>, kommt die Realisierung der erwarteten „spill-over-Effekte“ nur unter günstigen Bedingungen zustande. Es besteht die Gefahr, dass Projekte transnationaler Unternehmen keine weitergehenden Effekte auf die Gesamtwirtschaft 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 entwickelten 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 und Dhumale 1999; Singh 2001).

Viele Ökonomien in Entwicklungsländern haben bisher keine ausdifferenzierten Wettbewerbsordnungen entwickelt, dementsprechend auch keine wettbewerbspolitischen Institutionen aufgebaut und wünschen dies derzeit auch nicht. Die Forcierung einer Wettbewerbspolitik bedarf sowohl eines gegenüber machtvollen Unternehmen starken wie eines rechtsstaatlichen Staates und einer ausgebildeten Zivilgesellschaft, die viele Entwicklungsländer gar nicht haben – zum Teil tragen gerade die Industrieländer daran eine historische Mitverantwortung.

Als einen positiven Beitrag auf dem Weg von Entwicklungsländern in den Wettbewerb müssen innerhalb der OECD Regularien entwickelt werden, die den international agierenden Unternehmen diejenigen Praktiken in den Entwicklungsländern verbieten, die ihnen auf den heimischen Märkten auch verboten sind.

Die Enquete-Kommission hat sich – nicht zuletzt im Rahmen einer Anhörung – ausführlich mit diesem Problemkreis beschäftigt. Die wirtschaftsstrukturellen Eigenheiten der Entwicklungs- und Transformations-Ökonomien legen noch für eine längere Phase einen partiellen Verzicht auf das in entwickelten Volkswirtschaften vorhandene wettbewerbspolitische Instrumentarium zugunsten einer entwicklungspolitischen Investitions- und Aufbaustrategie – orientiert an einem „optimal degree of competition“ (Ajit Singh) – nahe (Singh und Dhumale 1999; Singh 2001). Offen ist für die Kommission noch die Frage der konkreten Bewertung und der Weiterentwicklung des Präferenzsystems (Special and Different Treatment – SDT) für die Entwicklungsländer im heutigen multilateralen Handelssystem.

<sup>39)</sup> 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).

## 2.5 Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten

Die Arbeitsgruppe „Waren und Dienstleistungen“ hat sich in zwei gemeinsamen Anhörungen mit der Arbeitsgruppe „Ressourcen“ einen ersten Überblick zum Themenkomplex „Transport, Logistik und Verkehr“ verschafft. Damit folgte sie ihrem Auftrag, die Entwicklungen auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten auch im Hinblick auf die gütermarktlichen Mobilitätsbedingungen und damit verbundenen Transportkosten zu untersuchen.<sup>40)</sup> 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, ein Trend, der zwar seit den frühen fünfziger Jahren zu beobachten ist, sich freilich zuletzt deutlich beschleunigt hat (vgl. Teil 2.2 „Fakten und Trends: Die Globalisierung der Waren- und Dienstleistungsmärkte“). Die Mengenentwicklung bei Transportaufkommen und Transportleistung zeigt allerdings teilweise eine andere Entwicklung.

### 2.5.1 Globalisierung und die Rolle der Transportkosten

Transportkosten sind ein Teil der Transaktionskosten, hierzu zählen neben den Kommunikationskosten auch die Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse und die Markterschließungskosten:

- **Realwirtschaftliche Transaktionskosten** stehen vor allem mit dem Transport der Güter in Verbindung. Sie umfassen Fracht, Verpackungskosten (und damit verbundene weitere Kosten wie etwa Versicherungen). Darüber hinaus entstehen u. U. Produktadaptionkosten, wenn Produkte für den Verkauf auf ausländischen Märkten angepasst werden müssen;
- **Monetäre Transaktionskosten** beziehen sich auf 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 ebenfalls mit Kosten verbunden sind und sich auf die Wahrscheinlichkeit des Zahlungsausfalles der Abnehmer beziehen (z. B. Ausfallbürgschaften und -garantien).

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 insgesamt zu einer Situa-

<sup>40)</sup> Der wissenschaftliche Input der beiden Anhörungen wurde durch ein zusätzliches Gutachten ergänzt (Aberle 2001b).

tion geführt, die eine erhebliche Ausweitung der Transporte und insbesondere eine Verlagerung von Produktion vom Zentrum (Industrielländer), in die Peripherie (Entwicklungsländer) ermöglichen. Generell lassen sich beim Transport enorme economies of scale (Größenvorteile) realisieren (Knoflacher 2001: 3 ff.). Dazu bedarf es jedoch – so etwa bei Eisenbahnlinien, Fernverkehrsstraßen, Schifffahrtswegen und Flughäfen – 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, vor allem **internationaler Arbeitsteilung** verbunden (Fertigungstiefenreduzierung). Sie fördert Outsourcing-Prozesse und bewirkt vor allem Ausweitungen der Transportentfernungen. Die Folge ist: Die Tonnenkilometer 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 können die unterschiedlichen Systemeigenschaften der Verkehrsträger benannt werden (Güterstruktureffekt). Die relativ niedrigen Transportkosten begünstigen diesen Trend.
- Der Güterstruktureffekt wird durch den **Logistikeffekt** verstärkt: Er resultiert aus weltweiten Optimierungsstrategien hinsichtlich der Güter- und Informationsflüsse (z. B. supply chain management; sehr hohe Qualitätsansprüche an die Transportprozesse durch produktionssynchrone Liefersysteme, Verzicht auf Zwischenlager; teilweise starke Sendungsgrößenreduzierung). Ein besonderes Problem ist: Eisenbahn und Binnenschifffahrt weisen im Vergleich zum Straßengüterverkehr niedrigere logistische Leistungspotentiale auf. Der Luftverkehr ist aufgrund seiner Nicht-Substituierbarkeit und der hohen Bedeutung zeitkritischer Transporte vom Güterstruktureffekt durch diese Effekte besonders positiv betroffen.
- Vordringen von **Just in time-Konzepten**. JIT-Konzepte basieren auf der Hypothese weitgehend störungsfreier Transportabläufe; nicht Schnelligkeit, sondern extrem hohe Zuverlässigkeit wird gefordert. JIT-Aufgaben können prinzipiell auch von der Schiene und der Binnenschifffahrt durchgeführt werden, sofern die Zuverlässigkeit der regelmäßigen zeitgenauen Anlieferungen gewährleistet wird. JIT führt in der Regel wegen der Kombination von produktionssynchronen Anlieferungsfahrten und fehlenden Eingangslagern zu erhöhten Fahrtzahlen. 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

die unmittelbaren und auch die volkswirtschaftlichen Kosten des Transportes zugeordnet werden. Knoflacher bestreitet in diesem Zusammenhang die Aussagefähigkeit der heutigen Preise und spricht von „Irrtümern der Ökonomie“. Es gilt als unbestritten, dass nicht alle Kosten des Verkehrs diesem wirklich zugerechnet werden (vgl. Teil 2.5.2). Unabhängig davon lässt sich feststellen, dass zwei Probleme offenkundig werden, sofern die konkurrierenden Verkehrsträger insgesamt nur unvollständig und zusätzlich unterschiedlich mit den volkswirtschaftlichen Kosten der Transportleistungserstellung belastet werden (Aberle 2001a):

- **Allgemeine Tendenz einer zu „billigen“ Transportleistung**. Dies bedeutet: Der Umfang der Transportleistungsnachfrage ist höher als gesamtwirtschaftlich sinnvoll. 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 Binnenschifffahrt, aber auch der Bahn.

Festgestellt wurde aber auch, dass die wichtigsten Komponenten der externen Kosten, die Schadstoffe, Lärm und CO<sub>2</sub>-Emissionen, in ihrer verkehrsträgerspezifischen Höhe (Mengengerüste und Bewertungsprinzipien) äußerst umstritten sind (national und international). Dennoch können wissenschaftlich gestützte Näherungswerte politisch gesetzt und kostenwirksam gemacht werden.

In diesem Zusammenhang sieht Knoflacher (2001: 9) die Gefahr, dass der immer geringere Anteil an Transportkosten zu einem starken Anreiz zur Entstehung immer schnellerer und größerer Strukturen werden könnte (Tendenz zum Monopol und Fusionen). Im ökonomischen Bereich könnten sich internationale Großstrukturen dadurch den nationalen Verpflichtungen der Gesellschaft entziehen. Er sieht zugleich die Gefahr des Verlustes einer Vielfalt von produktionstechnischen und Produkt-Lösungen und befürchtet zugleich einen verminderten Innovationsdruck. Eine weitere Gefahr wird darin gesehen, dass Nutzen und Gewinn und der Bereich für den die Unternehmen Verantwortung tragen auseinanderfallen: „Soziale Probleme wie Kinderarbeit werden nicht mehr sichtbar, weil sie räumlich weit entfernt sind. Verpflichtungsprobleme wie etwa die Protokolle von Montreal oder Kyoto werden negiert, weil man auf Zeit setzt. Systeme nationaler Verpflichtungen oder Ethik greifen unter diesen Bedingungen nicht mehr, die Dimension der Weltwirtschaft und des Transportsystems liegt außerhalb nationaler Bereiche.“ (ebd.)

Allerdings wirken technische und ökonomische gegenläufige Tendenzen diesem Trend zur Zentralisierung und Monopolisierung entgegen. Dazu zählen auch die Agglomerationseffekte (Clusterbildung), die es auch weiterhin – nicht zuletzt durch die Anforderung an Humankapital und die kulturellen Agglomerationseffekte – vorteilhaft erscheinen lassen, an geographisch bestimmten Orten zu produzieren. Da dieser Problembereich einen zentralen Bereich des weltweiten Strukturwandels berührt und die Anhörungen kein abschließendes Urteil erlauben, wird sich die Kommission mit dieser Fragestellung noch weiter zu beschäftigen haben.

Unbeschadet der generellen Kostensenkungen im gesamten Transport- und Logistikbereich und der reduzierten Transportkostenbedeutung aufgrund des Güterstruktureffekts ist allerdings die unterschiedliche branchenspezifische Bedeutung der Transportkosten weiterhin zu beachten. Die Anteile am Produktionswert lassen sich aufgrund verschiedener Untersuchungen etwa wie folgt abschätzen (Aberle 2001a):

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

Einen deutlich geringeren Anteil haben Straßenfahrzeuge (ca. 1,5 %), Büromaschinen (ca. 1,3 %) und Elektrotechnische Erzeugung (ca. 1,3 %). Im Dienstleistungsbereich liegen die Transportkostenanteile durchweg deutlich niedriger (Versicherung ca. 0,5 %, Gastgewerbe ca. 1,2 %, Einzelhandel ca. 0,7 %, Gesundheitswesen ca. 0,3 %). Eine Ausnahme bildet der Bankensektor, dessen Transportkostenanteil bei etwa 3,4 % liegt. Bei den Anteilswerten ist zu berücksichtigen, dass die Umsatzrenditen der Bereiche Industrie und Handel im Durchschnitt zwischen 2 und 6 % liegen.

Die Anhörungen ergaben, dass isolierte Betrachtungen der reinen Transportkosten relativ wenig aussagefähig sind. Für die wachstumsbedeutsamen Wirtschaftsbereiche ist vielmehr die Logistikqualität (Zuverlässigkeit, Transportsicherheit, Lieferflexibilität, Termintreue, Informationsqualität) ein besonders globalisierungsrelevanter Wettbewerbsfaktor. Die Transportkostenanteile müssen deshalb vor dem Hintergrund der Logistikqualität betrachtet und beurteilt werden. I&K-Kosten sind Teil der Logistikkosten. Die Logistikqualität wird maßgeblich durch den sich stürmisch entwickelnden I&K-Sektor bestimmt. Diesem Thema wie auch den Entwicklungen im Bereich von e-Commerce und den daraus folgenden Auswirkungen wird in den weiteren Beratungen besonderes Augenmerk zu widmen sein.

## 2.5.2 Ökonomische und ökologische Auswirkungen

Hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen erbrachten die Anhörungen einen zweischneidigen Befund. Zum einen ist die mit der Senkung der Transportkosten verbundene Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung mit einer generellen Steigerung der Wohlfahrt (im ökonomischen Sinn) verbunden. Die mit der Globalisierung verbundene intensivierte Arbeitsteilung ist zunächst wesentliche Triebkraft für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung. In der EU ist dieser positive Effekt unverkennbar; er trifft wirtschaftlich starke Volkswirtschaften (z. B. Deutschland, Frankreich, Italien), aber auch schwächere Staaten (z. B. Spanien, Portugal, Irland, Griechenland). Dabei sind jedoch die mit der Globalisierung verbundenen starken Verkehrsleistungszuwächse nicht in analoger Weise verteilt: Sie treffen vor allem die europäischen Zentralstaaten und hier insbesondere Deutschland als Haupttransitland. Generell sind die häufig peripher zu den zentralen Wirtschaftsstandorten gelegenen

schwächer entwickelten Regionen von den transportinduzierten Negativwirkungen weniger betroffen als hochentwickelte Wirtschaften mit hohem Industriebesatz. Wenn diese Staaten aber gleichzeitig auch eine geographische Transitlandposition aufweisen, kommt es zu den erheblichen Umwelt- und sonstigen Verkehrsbelastungswirkungen.

Als wesentliche ökonomische Implikationen können folgende Punkte herausgestellt werden:

- **Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.** Tendenziell ziehen Industrieländer aus der Globalisierung einen vergleichsweise höheren Nutzen als Entwicklungsländer. Für letztere bestehen jedoch beträchtliche Einkommens- und Beschäftigungschancen, sofern sie ihre komparativen Kosten- und Leistungsvorteile globalisierungswirksam umsetzen können. Dies zeigt sich bei schwächer entwickelten Volkswirtschaften wie den osteuropäischen Ländern, aber auch in Portugal und teilweise in Spanien und Irland. Ebenso profitieren asiatische Länder wie etwa China und Südkorea von der Globalisierung mit weltweitem Sourcing von Unternehmen in hochentwickelten Volkswirtschaften. Qualität und Preise der Transportleistungen tragen hierzu wesentlich bei. Für hochentwickelte Länder, etwa Deutschland, gilt, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft wesentlich dadurch gesichert wird, dass kostengünstige Produktkomponenten durch global sourcing eingesetzt werden können (Aberle 2001a).
- **Anstieg der Transportintensität trotz steigenden Dienstleistungsanteils.** Obwohl die Transportintensität vieler Bereiche des Dienstleistungssektors wesentlich niedriger ist als beim Verarbeitenden Gewerbe, zeigt sich für Deutschland, dass trotz stetiger Zunahme des Dienstleistungsanteils am BIP 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 10 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 – nicht nur im Transportsystem, sondern auch in anderen Bereichen – sowie den steigenden Flächenverbrauch der Verkehrssysteme bedingt. Weitere Bereiche sind die klimabeeinflussenden Abgasemissionen und hohe Soziallasten. Bei den Folgen des Transitverkehrs, d. h. dem Auftreten hoher Verkehrsbelastungen in den „sensiblen Räumen“, verweist Knoflacher darüber hinaus auf die Inkongruenz von Betroffenen und Nutznießern: Die Nutznießer des Systems sitzen außerhalb dieser Räume, die Betroffenen in anderen Verwaltungs- oder nationalen Strukturen, dadurch komme es nicht zu einem angemessenen Ausgleich und die Disparitäten verstärken sich immer deutlicher. Die Folge: Die Unterschiede zwischen Zentren und Peripherie nehmen zu statt ab (Knoflacher 2001). In diesem Zusammenhang wurde darauf verwiesen, dass die Wirkungsmechanismen des Transportsystems eine Reihe von gesellschaftlichen Problemen verstärken könnten, so etwa strukturelle Arbeitslosigkeit, Sozialabbau und die Ausbreitung von Krankheiten, Kriminalität und Seuchen (ebd.: 10).



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, unterstützt etwa 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 genutzt, evtl. durch die neuen Internet-Plattformen verstärkt. Auf der Konsumentenseite besteht bei stark zunehmenden E-Commerce Internet-Einkäufen (B2C) die Gefahr zusätzlicher Transporte mit kleinen Fahrzeugen. Über Bündelungskonzepte wird kontrovers diskutiert. Das stetige Vordringen von Paketdiensten (KEP-Branche) begünstigt den Straßenverkehr und führt zum Einsatz erheblicher Mengen an Sammel- und Verteilfahrzeugen. Die ökologischen Folgelasten steigen entsprechend an.

Zu berücksichtigen sind auch die Unterschiede zu anderen Verkehrsbereichen. Der Schienenverkehr ist ein (bisher weitgehend noch) kontrolliertes System (kontrollierte Zugänge), die Straße funktioniert demgegenüber als nicht kontrolliertes System. Beim Seeverkehr gibt es wiederum ökonomische und ökologische Disparitäten durch die Konzentration an den Hafenanlagen (Wettbewerb der Häfen). Hinzu kommen Wettbewerbsunterschiede zwischen Binnenstaaten, Küstenländern, für die bisher noch kein Ausgleich geschaffen wurde. Länder mit großen Hafenanlagen wie Holland können alle positiven Effekte daraus ziehen. Binnenländer, wie etwa Österreich, haben demgegenüber die Lasten des Transitverkehrs zu tragen. Die aus dem Überschreiten der nationalen Grenzen entstandenen Systemwirkungen werden nicht durch entsprechende finanzpolitische Maßnahmen ausgeglichen. Beim Seeverkehr kommt mehr als bei anderen Verkehrsarten auch noch die fehlende Kontrolle zum Tragen, wie etwa die unkontrollierten Vorgänge in internationalen Gewässern. Der Luftverkehr entzieht sich bis heute weitgehend den nationalen Einflussnahmen, wie etwa der Einführung einer Kerosinsteuer und ähnlichen Auflagen (Knoflacher 2001).

### 2.5.3 Schlussfolgerungen und mögliche Handlungsoptionen

Eine erste Schlussfolgerung aus den Anhörungen ist: Grundsätzlich sollte sichergestellt werden, dass die Nachfrager nach Verkehrsleistungen sämtliche Kosten der Verkehrsleistungserstellung tragen. Die Probleme der Internalisierung externer Kosten treten hier deutlich zutage. Eine nachhaltige Verkehrspolitik erfordert die vollständige Internalisierung der sozialen und ökologischen Kosten. Dies wirkt – bei den gegenwärtigen Preisen – dem Anstieg des Verkehrsaufkommens, der Verkehrsüberlastung, des Lärms und der Umweltverschmutzung entgegen und fördert eine Verwendung umweltfreundlicher Verkehrsmittel. Es sind Maßnahmen erforderlich, um den Anstieg des Verkehrsaufkommens deutlich vom BIP-Wachstum abzukoppeln, wie auch eine schrittweise Verlagerung von der Straße auf die Schiene, die Wasserwege und den öffentlichen Personenverkehr. Umweltschädliche Subventionen im Verkehrssektor müssen vollständig eingestellt werden.

Nach neueren Schätzungen betreffen die nicht erfassten externen Kosten vor allem den Straßen- und Luftverkehr. Dies deutet bereits darauf hin, dass die verschiedenen Verkehrsträger sehr unterschiedliche Umweltbelastungen verursachen und deshalb auch unterschiedliche Kosten zu tragen hätten. Der Grundsatz ist unbestritten, die praktische Umsetzung ist (noch) nicht gelungen. Mengenmäßige Rechnungen sind möglich und werden angestellt, die preisliche Bewertung ist freilich umstritten. So schwanken beispielsweise die genannten Schattenpreise für eine Tonne CO<sub>2</sub> zwischen 20 und 400 DM.

Ferner ist umstritten, ob die Umwelteffekte in die Wegkosten einzubeziehen wären oder nicht. Erste Ansätze zu einer Klärung bietet möglicherweise eine Verrechnung der Verkehrsinfrastrukturkosten sowie über die Anlastung von geschätzten externen Kosten (Lärm-, Schadstoffemissionen, CO<sub>2</sub>). Denkbare Instrumente sind Verkehrswegeabgaben, möglichst nutzungsabhängig ausgestaltet, 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 Wegkosten anlasten will, vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMVBW wegen methodisch ungelöster Probleme abgelehnt.

Transportleistungen sind immer umweltbeanspruchend. Technische und investive Maßnahmen, Ge- und Verbote sowie preiswirksame Steuerungsinstrumente können die negativen Umwelteffekte reduzieren, so z. B. durch 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. Einnahmen aus Benutzungsabgaben sollten insbesondere der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur zugeführt werden (Gebührenprinzip). Dies auch deshalb, weil die Erwartung geäußert wurde, dass bei zunehmenden Engpässen aufgrund der bis 2015 zu erwartenden Steigerungen der Tkm um 50 bis 60 % die Standortqualität wesentlicher Teile Deutschlands nachhaltig reduziert werde. Allerdings ist auch zu beachten, dass eine Ausweitung der Verkehrsinfrastruktur zusätzliche Impulse zur weiteren Transporterhöhung setzt. Es ist daher eine gesamtheitliche Beurteilung und Gestaltung der Maßnahmen erforderlich.

### 2.6 Sozialstandards und globale Entwicklung

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. Entsprechendes gilt für Industrieländer, in denen Einkommensschwache stärker von umweltbedingten Belastungen betroffen sind, z. B. durch ökologisch belastete Wohngebiete. Umweltstandards haben folglich zum Ziel, einen vorsorgenden Umweltschutz und einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen durchzusetzen (Justitia et Pax 2001: 18 f.).

Ein wichtiger Bereich der Universalisierung von Werten ist die Herausbildung und Verbreitung internationaler „Sozialstandards“. Es handelt sich dabei um Maßstäbe zur Gestaltung von Arbeitsverhältnissen und sozialen Sicherungssystemen sowie ihrer Umsetzung in der Praxis. 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.

Die Enquete-Kommission hat eine Reihe von Gutachten zur Regulierung von Arbeit und Arbeitsbedingungen auf internationaler Ebene vergeben (Bullard 2001; Sautter 2001; Scherrer und 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 einher geht, verhindert langfristige Produktivitätsfortschritte.

Letztere sind jedoch notwendig, um das Entwicklungsgelände 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 Entwicklungspotentiale eines Landes von höchster Bedeutung (vgl. SPD 1996 und auch Abschnitt 2.6.4). 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.

Grundsätzlich empfiehlt die Enquete-Kommission die Verankerung von Sozialstandards in das System der Welthandelsorganisation (WTO) als zentrales 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. Die Analyse und Bewertung von Umwelt- und Sozialstandards, die über Mindestnormen hinausgehen, wird die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf ihrer Arbeit intensiv beschäftigen. Die Frage der Umweltstandards wird folglich nicht vernachlässigt, bzw. die Sozialstandards nicht auf Mindeststandards reduziert, auch wenn der Fokus des vorliegenden Berichts zunächst auf Kernarbeitsnormen gerichtet ist.

Weiterhin wäre zu klären, wie eine größere Kohärenz sowohl zwischen supranationalen Institutionen als auch zwischen lokalen Netzwerken und internationalen Institutionen erreicht werden kann. Die Komplementarität beider Ebenen ist von größter Bedeutung, um soziale und ökologische Standards zu realisieren. Ebenso ähneln viele Instrumente zur praktischen Umsetzung von Sozialstandards denjenigen zur Implementierung von Umweltnormen, z. B. mit Blick auf Monitoring und strategischen Allianzen zwischen Konsumentinnen bzw. Konsumenten und Produzentinnen bzw. Produzenten. Desweiteren wäre zu diskutieren, inwieweit Gender-Aspekte mit Blick auf Umwelt- und Sozialstandards eine Rolle spielen. So existiert beispielsweise die Forderung, dass für die Verwirklichung von Geschlechterdemokratie die Anerkennung und Neuverteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit thematisiert werden müsste. Die Enquete-Kommission hat ein entsprechendes Gutachten zur Gender-Thematik in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse werden in den Endbericht der Kommission einfließen.

#### Kasten 2.2 Sozialstandards: Zentrale Begriffe

- **Sozialstandards.** Umfassender und allgemeiner Begriff für Standards bei der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen (Arbeitszeit, Lohn, Sozialversicherung etc.) und für Arbeitnehmerrechte;
- **Kernarbeitsnormen (Core Labour Standards).** Sammelbegriff für Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungsrecht, Verbot von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf;
- **Sozialklauseln.** Klauseln in Handelsvereinbarungen, die Vorschriften über Sozialstandards enthalten, sie zielen auf einen handelsbezogenen Mechanismus, um Arbeitnehmerrechte international durchzusetzen;
- **Verhaltenskodex (Codes of Conduct).** Schriftlich niedergelegte (und freiwillig vereinbarte) Richtlinien, die als Grundlage für das Verhalten transnationaler Konzerne gegenüber den staatlichen Behörden, ihren Belegschaften und der Umwelt im jeweiligen Gastland dienen;
- **Soziale Gütesiegel.** Geben Aufschluss über Produktionsbedingungen gemäß sozialer Mindeststandards, um Konsumenten Präferenzentscheidungen zu ermöglichen. Gütesiegel können für einzelne Produkte, aber auch für ganze Unternehmen vergeben werden.

- **Monitoring.** Allgemeine Bezeichnung für Überprüfung/Überwachung. Im Zusammenhang mit Verhaltensregeln von multinationalen Unternehmen geht es dabei um die Beobachtung der Umsetzung und Einhaltung von festgelegten Regeln oder Prozessen im Kontext der Einführung spezifischer Sozial- und Umweltstandards in Unternehmen und ihren Zulieferbetrieben entlang der gesamten Wertschöpfungskette.
- **Auditing.** (engl.: Betriebsprüfung) Konkrete technische Verfahrensseite des Monitorings. Audits sind in erster Linie Erhebungen für Qualitätsmanagementsysteme. In diesem Sinne ist ein Audit eine Verknüpfung von punktueller Befragung und Beobachtung im Betrieb nach festgelegten Indikatoren. Im Kontext von Codes of Conduct werden Audits wie bei Qualitätsprüfungen angewandt und sogar mit diesen verknüpft.
- **Verifizierung.** Bezeichnet die punktuelle oder flächendeckende Überprüfung von Monitorings/Auditberichten, die von Auditgesellschaften oder Wirtschaftsprüfern im Betrieb oder in Agroplantagen bereits vorher durchgeführt werden. Als VerifizierungsakteurInnen werden in der Regel NGO und Gewerkschaften genannt. Verifizierung bezieht sich meist auf lokale AkteurInnen (lokale Gewerkschaften/NGO).

(vgl. Scherrer und Greven 2001; Köpke 2000, Brown 2000)

### 2.6.1 Sozialstandards und Kernarbeitsnormen: Die Debatte um international verankerte soziale Schutzrechte für Arbeitnehmer

In den letzten Dekaden gab es auf internationaler Ebene eine intensive Debatte darüber, wie trotz des unterschiedlichen Entwicklungsstandes der verschiedenen Volkswirtschaften (z. B. hinsichtlich Produktivität, Rechtsstaatlichkeit, technischer Struktur, Qualifikationsstrukturen) ein Mindestmaß an sozialen Standards im Arbeitsprozess – ein multilaterales Fair Play bei Arbeitssicherheit, Lohn(-aushandlungen) und Arbeitsbedingungen – international verbindlich erreicht werden kann.

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. Andere Vertreter von NGO und handelspolitische Experten haben Bedenken hinsichtlich eines möglichen protektionistischen Mißbrauchs solcher Klauseln sowie der WTO als Sanktionsinstanz vorgetragen.

Zwar ist bei der ersten Ministerkonferenz der WTO in Singapur keine Verankerung von Kernarbeitsnormen im Rahmen einer Sozialklausel im Welthandelsrecht durchgesetzt worden, dennoch ist die Bedeutung von grundlegenden Arbeitsstandards unbestritten (Windfuhr 2001: 1 ff.). Der ILO kommt eine zentrale Rolle bei der Definition und Umsetzung der Kernarbeitsnormen zu. Dies um so mehr, als über Kernarbeitsnormen auch eine Einigung beim Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen erzielt worden ist. Es wurde ein internationaler Konsens hergestellt, dass ein allgemein akzeptiertes Mindestniveau benötigt wird, um zu verhindern, dass die weltweite Standortkonkurrenz die Arbeits- und Lebensbedingungen verschlechtert.

Mit der „Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“ vom Juni 1998 sind die Kernarbeitsnormen festgelegt worden. Die Deklaration 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. Anhang Teil A). Der ILO kommt die Aufgabe zu, für eine sozialpolitische Ausrichtung des globalen Wettbewerbs durch universelle soziale Mindeststandards in der Arbeitswelt zu sorgen. So wird derzeit überlegt, der Stimme der ILO im Konzert der internationalen Organisationen durch ein globales Forum für soziale Entwicklung mehr Gehör zu verschaffen. Aufgrund der Langwierigkeit der Ratifizierungsprozesse und der fehlenden Umsetzungsmöglichkeit wird die ILO allein dieser Rolle jedoch nicht gerecht und deshalb als „zahnloser Tiger“ angesehen. Die aktuellen Vorschläge zur Aufwertung der ILO werden die Enquete-Kommission im weiteren Verlauf der Arbeit beschäftigen.

Die den Kernarbeitsnormen entsprechenden ILO-Konventionen wurden bisher keineswegs von allen Ländern unterzeichnet. 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. Wenngleich nicht alle Kernkonventionen von einer Mehrheit der ILO-Mitgliedsländer unterzeichnet worden sind, so sind alle 175 Mitglieder (Stand Febr. 2000) an die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit aufgrund der ILO-Satzung gebunden. Auf dem oben erwähnten Weltsozialgipfel in Kopenhagen haben 117 Nationen 1995 in der Abschlusserklärung bestätigt, dass die Kernarbeitsnormen einzuhalten sind. Die Verpflichtung Nr. 3 dieser Erklärung schließt auch das Recht auf Kollektivverhandlungen ein, das in den internationalen Übereinkommen außerhalb der ILO keine explizite Erwähnung findet. Zudem fordert sie die Unterzeichnerländer der ILO-Konventionen auf, diese auch umzusetzen. Sie appelliert an die anderen Länder, die in den Konventionen verankerten Prinzipien zu respektieren. 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“ (Singapore Ministerial Declaration, doc. WT/MIN(96)/DEC, 18 Dec. 1996). Insgesamt kann deshalb für die Kernarbeitsnormen geltend gemacht werden, dass sie allgemein anerkannt sind.

Im Kommuniqué des Weltwirtschaftsgipfels in Köln (1999) erklären die G8 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 begrüßen wir die Verabschiedung des Übereinkommens der ILO über die Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Ferner beabsichtigen wir, die Arbeit mit den Entwicklungsländern zu intensivieren, um ihre Fähigkeit zu verbessern, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Wir sprechen uns dafür aus, die Fähigkeit der ILO zu stärken, den Ländern dabei zu helfen, Kernarbeitsnormen umzusetzen. Zudem begrüßen wir die stärkere Zusammenarbeit zwischen der ILO und den IFI [Internationale Finanzinstitutionen: Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Weltbank, Internationaler Währungsfonds, d. Verf.] bei der Förderung eines angemessenen sozialen Schutzes und der Kernarbeitsnormen. Wir fordern die IFI nachdrücklich auf, diese Normen in den politischen Dialog mit den Mitgliedsstaaten einzubeziehen. Darüber hinaus betonen wir die Bedeutung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen der WTO und der ILO hinsichtlich der sozialen Dimension der Globalisierung und der Handelsliberalisierung.“ (G8 1999)

## 2.6.2 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.

### Kasten 2.3 Konventionen der IAO: Kernbereich der sozialen Rechte im Arbeitsleben

#### Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie

- Nr. 87: Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948),
- Nr. 98: Übereinkommen über die Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (1949),

#### Freiheit von Zwangsarbeit

- Nr. 29: Übereinkommen zur Zwangsarbeit (1930),
- Nr. 105: Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957),

#### Freiheit von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft auftritt

- Nr. 100: Übereinkommen über die gleiche Entlohnung (1951),
- Nr. 111: Übereinkommen über die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz (1958),

#### Verbot der Kinderarbeit

- Nr. 138: Übereinkommen über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung (1973),
- Nr. 182: Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit (1999)

(vgl. Anhang Teil A, vgl. Sengenberger 2001; Scherrer und Greven 2001; Tapiola 2001).

Über die Kernarbeitsnormen hinaus haben sich in einzelnen Weltregionen zum Teil hochentwickelte quantitative Sozialstandards durchsetzen können, die auch grenzüberschreitend Gültigkeit besitzen, wie die in der so genannten „EU Sozialcharta“ verankerten Bestimmungen. Um die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft zu stärken, wurde auf dem Europäischen Rat im Dezember 1989 die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“, kurz „Sozialcharta“ genannt, verabschiedet.<sup>41)</sup> Die europäische Sozialcharta schützt wichtige Rechte der Arbeitnehmer.<sup>42)</sup> Anknüpfend an die Sozialcharta legte die Europäische Kommission ein Aktionsprogramm mit fast 50 Maßnahmen vor, die in den folgenden Jahren weitestgehend von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt wurden.<sup>43)</sup>

Einen weiteren Schritt hin zu einer europäischen Sozialpolitik haben die Mitgliedstaaten mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vollzogen, dem ein „Abkommen über die Sozialpolitik“ beigefügt wurde. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 sind die Bestimmungen des Sozialprotokolls in den EG-Vertrag eingegliedert worden. Vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Beschlüsse von Amsterdam legte die Europäische Kommission dann 1998 ein neues Sozialpolitisches Aktionsprogramm vor, das die nächsten Schritte der europäischen Sozialpolitik skizziert. Der Europäische Rat in Nizza proklamierte am 7. Dezember 2000 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in der auch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte und Prinzipien der Sozialcharta erneut verankert wurden. Auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats in Göteborg vom 15./16. Juni 2001 wird im Kontext der Befürwortung einer neuen WTO-Runde die Relevanz der sozialen Dimension der Globalisierung angesprochen.

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 Wettbe-

<sup>41)</sup> Die im Folgenden genannten Dokumente finden sich unter [http://europa.eu.int/abc/cit1\\_de.htm](http://europa.eu.int/abc/cit1_de.htm)

<sup>42)</sup> 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.

<sup>43)</sup> Ein Beispiel ist die Richtlinie zur Regelung der Arbeitszeit vom Juni 1993. Darin werden eine Mindestruhezeit von elf Stunden pro Tag, ein Tag Ruhezeit pro Woche, Anspruch auf vierwöchigen bezahlten Urlaub sowie eine Höchstarbeitszeit von 48 Stunden pro Woche festgelegt. Nachtarbeit wird auf acht Arbeitsstunden am Tag beschränkt.

werb 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. Kritiker bewerten die Integration der sozialen Rechte und Prinzipien in das Vertragswerk der Europäischen Union als nicht ausreichend. Die Verwirklichung einer Europäischen Sozialunion sei bislang nur in Anfängen realisiert worden.

Die Europäische Union nahm im Jahre 1994 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. Darüberhinaus setzt die EU positive Anreize für Entwicklungsländer, um die Beachtung der Kernarbeitsnormen weltweit voranzubringen.<sup>44)</sup> Aufgrund sinkender GATT-Zollsätze hat das Druckmittel bzw. der Anreiz durch Zollpräferenzen insgesamt an Bedeutung verloren; allerdings können sie für bestimmte Länder und Exporteure weiterhin wichtig sein (ebd.).<sup>45)</sup> Die Europäische Kommission hat kürzlich eine Verlängerung des APS-Systems von 2002 bis 2004 vorgestellt. In diesem System soll die Einhaltung der Kernarbeitsnormen verstärkt gefördert werden. Die Sonderanreize in Form von zusätzlichen Präferenzspannen werden auf 30 Prozent erhöht, aber mit der Bedingung alle ILO-Kernarbeitsnormen, und zwar Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Tarifverhandlungen, Verbot von Kinderarbeit und Zwangsarbeit sowie Freiheit von Diskriminierung in Beschäftigung, Beruf und Ausbildung einzuhalten. Zu den geförderten ILO-Konventionen 87, 98 und 138 kommen noch die ILO-Konventionen 29, 100, 105, 111 und 182 als förderwürdig dazu. Das Aussetzen des APS-Systems wird verschärft, indem sofort auf schwere und systematische Verletzungen dieser ILO-Konventionen reagiert wird. Die zukünftige Bewertung des APS-Systems soll die Ratifizierung der ILO-Konventionen aufnehmen. Es ist auch geplant, dass das zukünftige Aussetzen des APS-Systems automatisch an die Rechtsentwicklung in den Empfängerländern gekoppelt wird.

Das EU-Freihandelsabkommen mit Südafrika sowie die EU-Verhandlungsleitlinien für ein Freihandelsabkommen mit Mercosur nahmen erstmals grundlegende Arbeitsnormen und deren Überwachung in Beziehung zu Freihandel auf. Das neue Cotonou-Abkommen (Freihandelsabkommen der EU mit den AKP-Staaten) vom 23. Juni 2000 verweist sowohl in der Präambel als auch im Artikel 50 auf die Beziehung zwischen Handel und Kernarbeitsnormen. Die

<sup>44)</sup> 1997 wurde die Klausel mit Wirkung ab dem 1. Januar 1998 ergänzt. „Sonderanreize in Form von zusätzlichen Präferenzspannen“ in Höhe von 20 bis 25 Prozent sind auf Antrag für solche Länder vorgesehen, die nachweisen, dass sie den Normen der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 über Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen und dem Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Beschäftigung von Kindern innerstaatlich Geltung verschaffen (Verordnung Nr. 3281/94 des Rates vom 19. Dezember 1994, Artikel 7; vgl. auch Schneider 1997: 76 bis 77).

<sup>45)</sup> So hat Moldavien sämtliche förderungswürdige Kernarbeitsnormen (Nr. 87, 98 und 138) eingeführt, um die Präferenzvorteile in Anspruch zu nehmen.

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.

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. Ähnlich sind auch Ansätze der internationalen Gemeinschaft gegen die Militärdiktatur in Burma zu bewerten. Mit mehreren Instrumenten versuchen auch etwa die USA, Handelspartner durch die Androhung des Entzugs handelspolitischer Vorteile zur Einhaltung bestimmter Sozialstandards zu veranlassen.<sup>46)</sup>

Die Verankerung von Kernarbeitsnormen als Mindestnormen und weiter zu entwickelnde Standards im Rahmen des WTO Systems und in regionalen und bilateralen Handelsabkommen trägt allgemein dazu bei, Demokratie und Menschenrechte im multilateralen Handels- und Investitionsregime zu befestigen.

Aus einer solchen Verankerung ergeben sich folgende Vorteile:

- die Androhung von handelspolitischen Nachteilen (die insofern glaubwürdig sein muss, als sie in Einzelfällen auch wahrgemacht wird) erhöht die weltweiten Durchsetzungschancen international anerkannter Sozialstandards;
- eine universelle Durchsetzung von Kernarbeitsnormen verhindert, dass sich einzelne Länder Wettbewerbsvorteile durch die Nicht-Beachtung solcher Standards verschaffen können. Einer Konkurrenz der Entwicklungsländer untereinander mit Hilfe niedrigerer Standards („race to the bottom“/Abwärtsspirale) wird dadurch ein Riegel vorgeschoben;
- ein Verfahren, das der ILO die Verantwortung für das Setzen und Überwachen von Standards zuteilt, die in der Folge Gegenstand der Beratungen im Trade Policy Review Committee der WTO werden, soll unilaterale Maßnahmen gegenüber einzelnen Entwicklungsländern verhindern;
- die Berücksichtigung von „nicht handelsbezogenen Regeln“ im WTO-Streitbeilegungssystem. Dazu zählen vor allem die neuen Freihandelsabkommen der EU, wie z. B. das Cotonou-Abkommen, welche neben entwicklungspolitischen Handelszugeständnissen auch die Stärkung von Demokratie- und Menschenrechten, wie z. B. die Berücksichtigung von Kernarbeitsnormen, beinhalten.

<sup>46)</sup> Die wichtigsten dieser Instrumente sind (Sautter 2001: 14 f.):

- die „Section 301“ des US-Handelsgesetzes von 1974 in der Fassung des Jahres 1988;
- die Sozialklausel des US-„Generalized System of Preferences“ (GSP);
- das „North American Agreement on Labor Cooperation“ (NAALC) als einem Zusatzabkommen zum NAFTA-Vertrag;
- Bilaterale Handelsabkommen mit Jordanien und Vietnam.

Bisher hat es die WTO-Ministerkonferenz jedoch abgelehnt, über diese Ergänzung des Vertragswerkes zu verhandeln. Sollte es zu solchen Verhandlungen kommen, ist aber auch mit erheblichem Widerstand von Entwicklungs- und Schwellenländern gegen die Aufnahme einer Sozialklausel in das GATT und das GATS zu rechnen (Singh und Zammit 1999).

### 2.6.3 Die ökonomische Bedeutung von Kernarbeitsnormen

Kernarbeitsnormen stellen die Grundbedingungen der Handels- und Investitionsliberalisierung nicht in Frage. Es geht vielmehr darum, den wirksamsten Weg für die Verwirklichung dieser Normen zu finden. 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 1996; OECD 2000b; 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 2000).

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. Demnach können Kernarbeitsnormen einen Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungs- und Schwellenländer leisten. Freilich ist nicht zu übersehen, dass gerade in den Entwicklungsländern große Widerstände gegenüber der multilateralen Durchsetzung von Sozialstandards existieren (Singh und 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 (ebd.).

Vor allem Regierungen in Asien verweisen in diesem Zusammenhang auf die Kinderarbeit im Europa des 19. Jahrhunderts und darauf, dass ein ausreichender nationaler Kapitalstock und entsprechend hohe Investitionsquoten nur dann erreicht werden können („Zwangsakkumulation“), wenn hohe nationale Sparquoten nicht durch privaten Massenkonsum gefährdet werden. Vielfach wird auch die Bedeutung so genannter „asiatischer Werte“ unterstrichen und der universelle Charakter der Menschenrechte im Dienst der Entwicklung angezweifelt.

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 und in Entwicklungsländern prinzipiell positive Wirkungen auf die wirtschaftlichen und soziale Entwicklungschancen ausübt. 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 und Greven 2000; Martin 2001).

Scherrer weist darauf hin, dass Wettbewerb innerhalb der Entwicklungsländer und Schwellenländer zu Lasten der Sozialstandards und Kernarbeitsnormen durch folgende Faktoren verstärkt wird: (a) einfache Produktionstechniken, die den Markteintritt neuer Konkurrenz erleichtert, (b) ein wachsendes Arbeitskräftepotential aufgrund der Verdrängung der Subsistenzwirtschaften, (c) die Verschuldungskrise, die die Notwendigkeit für die Erwirtschaftung von Devisen erhöht und (d) die Fähigkeit transnationaler Konzerne, Produktionsstätten zu verlagern.

Es kann davon ausgegangen werden, dass das Ausmaß der Vorteile von Handels- und Investitionsliberalisierung ganz wesentlich vom institutionellen Kontext abhängt (Scherrer und Greven 2000: 30). Zum Beispiel treten Probleme auf, wenn zur Förderung der Exportwirtschaft – wie vor allem in den sog. Freihandelszonen (FEZ) – vielfach Arbeitnehmerrechte eingeschränkt werden.

Volkswirtschaftlich gibt es jedoch keinen Grund zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Es gibt vielmehr deutliche Hinweise, wonach Länder, die vermehrt auf die Kernarbeitsnormen achten, auch ihren Handel und ihre Wirtschaftsleistung verbessern. Bestärkt wird diese Aussage durch die neuere Untersuchung der OECD (2000b) über International Trade and Core Labour Standards, die zwischen der Achtung der Vereinigungsfreiheit und dem realen pro-Kopf-BSP eine positive Relation feststellt und damit eine frühere OECD-Studie bestätigt. Allerdings muß die Politik dafür sorgen, dass soziale Mindeststandards durchgesetzt werden können. Dazu gehören entsprechende Gesetze, Arbeitsaufsichtsgremien sowie die Möglichkeit der Beschäftigten, Gerichte anzurufen oder Verwaltungsverfahren in Gang zu setzen.

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

- 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.

Zu beachten sind freilich eine Reihe von besonderen Problemen, die in der weiteren Arbeit der Kommission besondere Aufmerksamkeit erfahren werden:

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

#### 2.6.4 Perspektiven für eine globale Sozialordnung

Die Globalisierung hat die wirtschaftlichen Grenzen hinausgeschoben, deshalb ist es eine der vorrangigen Aufgaben, eine sozialverträgliche Ausrichtung der wirtschaftlichen Internationalisierung zu ermöglichen. Dazu ist ein neues Zusammenwirken der Politik auf internationaler, nationaler und sub-nationaler Ebene erforderlich, um die Globalisierungsprozesse in sozial wünschenswerte Bahnen zu lenken. Dazu gehört auch eine Stärkung von überstaatlichem, multilateralem Handeln mit dem Ziel einer sozial orientierten, nachhaltigen Entwicklung. Eine grundlegende Zielorientierung hat die ILO mit der Formel „Menschenwürdige Arbeit für alle im 21. Jahrhundert“ neu bestimmt (Sengenberger 2001).

Über das grundsätzliche Ziel, den sozialen Standards international Geltung zu verschaffen, besteht großer Konsens. Die entscheidende Frage ist hingegen, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln dieses Ziel erreicht werden soll. Schnelle und substantielle Erfolge bei der Umsetzung der Kernarbeitsnormen sind nicht zu erwarten. Wichtig ist aber, die Themen weiter auf den internationalen – und verstärkt den nationalen – Foren zu diskutieren und dadurch ein vertieftes Problembewußtsein zu schaffen. Ein wichtiger erster Schritt könnte das von der EU Kommission vorgeschlagene **Globale Forum für Soziale Entwicklung** darstellen. 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. Ob dieses Forum den hohen Anforderungen und Erwartungen gerecht werden kann, wird unterschiedlich beurteilt.

Für die Kommission sind darüber hinaus die folgenden Schwerpunktsetzungen von Bedeutung, die sie als Voraussetzung einer konstruktiven Strategie betrachtet, um mittel- bzw. langfristig die Kernarbeitsnormen auf multilateraler Ebene umzusetzen.

#### Strategische Optionen für die Entwicklungspolitik

Bemühungen zur Durchsetzung der fundamentalen Kernarbeitsnormen sind auch in Entwicklungs- und Schwellenländern erforderlich. So wurden die Kernarbeitsnormen im Herbst 1999 in den Katalog der Indikatoren des entwicklungspolitischen Kriteriums „sozial verantwortliche Marktwirtschaft“ aufgenommen und damit zum Bestandteil der deutschen entwicklungspolitischen Konzeption (BMZ 2001a). Die Forderung, sich auf allgemein anerkannte Kernarbeitsnormen zu konzentrieren, eine enge Kooperation der bestehenden Institutionen WTO und ILO anzustreben sowie finanzielle und technische Unterstützung Handelssanktionen vorzuziehen, kann protektionistischen Ambitionen entgegenwirken (Scherrer und Greven 1999: 17). Um eine stärkere Akzeptanz von Sozialstandards auch in Entwicklungsländern zu erzielen, wäre es notwendig, das Vertrauen von Entwicklungsländern zur WTO durch konkrete Massnahmen zu stärken, u. a. durch:

- den Abbau von Handelshemmnissen der Industrieländer (z. B. Exportsubventionen im Agrarbereich), mit dem Ziel, den Marktzugang für Entwicklungsländerexporte zu verbessern, verbunden mit einer finanziellen Unterstützung durch die Industrieländer, u. a. durch Handels-hilfsprogramme, Entschuldungsinitiativen etc.;
- die Unterstützung bei der Nutzung des WTO-Streit-schlichtungspanels;
- die Neuverhandlung der Vereinbarung über handelsbezogene Aspekte von Schutzrechten für geistiges Eigentum („Trade Related Intellectual Property Rights“/TRIPS), um den Transfer von Technologie und Wissen zu ermöglichen (u. a. im Bereich von lebensnotwendigen Medikamenten);
- die Abschaffung von Zöllen und Einfuhrmengenbegrenzungen der Industrieländer für die am wenigsten entwickelten Länder unter der Voraussetzung der Berücksichtigung von Kernarbeitsnormen;
- die Aussetzung bestimmter Liberalisierungsverpflichtungen und anderer WTO-Regeln für Entwicklungsländer, um die unterschiedlichen Entwicklungsstände zu berücksichtigen.

Wichtig ist auch die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden ergeben sich vielfäl-

tige Ansätze, einen Beitrag zur Umsetzung der Sozialstandards zu leisten. Gerade durch den neuen Politikansatz, Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (Public-Private-Partnership) zu initiieren, kann ein Beitrag geleistet werden, dass der Staat und die private Wirtschaft Hand in Hand an einer sozial gerechten, ökologisch nachhaltigen und durch ökonomische Effizienz gekennzeichneten Zukunft arbeiten. Darüber hinaus ergeben sich durch die Zertifizierung von Produkten oder Selbstverpflichtungen der Wirtschaft neue Möglichkeiten, die Marktmacht zunehmend bewußterer Konsumenten zur Disziplinierung von Unternehmen zu nutzen (vgl. Absatz 2.6.5). Auch eigene Anstrengungen der Entwicklungsländer sind erforderlich, um die Rahmenbedingungen der Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips vor Ort zu verbessern.<sup>47)</sup>

### 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 weitergehender Sozialstandards. Erforderlich ist deshalb zunächst die Unterstützung der ILO als der federführenden internationalen Organisation zur Einbindung der Kernarbeitsnormen.

In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die folgenden Themenbereiche berücksichtigt werden:

- Stärkung der ILO in ihrer Durchsetzungskraft, vor allem im Hinblick auf Kontrolle und Monitoring ihrer Konventionen und einer bisher fehlenden Sanktionsmacht bei schwerwiegenden Verletzungen,
- Förderung einer engen Zusammenarbeit auf gleichberechtigter Basis mit anderen multilateralen Institutionen (WTO, Weltbank, OECD/DAC),
- Unterstützung der ILO bei der konkreten länderspezifischen Umsetzung der Kernarbeitsnormen,
- Einbezug von internationalen Organisationen (insbesondere Weltbank, UNCTAD, IWF, UNDP), 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.

<sup>47)</sup> In ihrem Gutachten verweist Bullard (2001) auf die besondere Rolle der Landwirtschaft und der kleinen Farmer für die Entwicklungsperspektive für Sozialstandards. Neben der Öffnung der Märkte in den Industrieländern sind insbesondere Strategien für eine binnenmarkt-orientierte Landwirtschaft in den Entwicklungsländern erforderlich, die auch Zölle und andere Barrieren zum Schutz vor Importen insbesondere in der Landwirtschaft im WTO Abkommen erforderlich machen. In Bezug auf Sozialstandards werden im Gutachten deshalb regionale Abkommen favorisiert und eine Reform der IAO angemahnt, die Arbeitslose, Beschäftigte aus dem informellen Sektor und der Landwirtschaft stärker mit in die Diskussion um Sozialstandards mit einzubeziehen.

### Die Rolle der WTO

Ein wichtiges künftiges Ziel ist es, im Rahmen der neuen WTO-Runde Fortschritte bei den Sozialstandards – deren Basis die Kernarbeitsnormen sind – zu erreichen. Es spricht vieles dafür, eine solche Verankerung im Rahmen der WTO zu organisieren. Dies gilt insbesondere bei der Durchsetzung der Kernarbeitsnormen in Handelsverträgen. Die Mitgliedsländer der WTO wären angehalten, die Kernarbeitsnormen auch gegenüber den Produzenten für die jeweils heimischen Märkte Geltung zu verschaffen. Die Multilateralität der WTO stellt dabei potentiell die Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer besser sicher, sie stellt vor allem eine Sicherung gegen protektionistischen Missbrauch dar.

Folgende Punkte sind folglich von besonderer Relevanz:

- gleichberechtigte Kooperation von ILO, WTO und Arbeitnehmervertretungen und Einsetzung des ständigen Forums als Diskussionsforum, in der die weiteren Schritte hinsichtlich von Handel- und Kernarbeitsnormen geprüft werden. Das ist ein erster Schritt. Es ist das Ziel in absehbarer Zeit, „Kernarbeitsnormen“ bzw. soziale Standards in den WTO-Prinzipien zu verankern. Ein wichtiger Schritt dafür ist die Einrichtung eines WTO-Ausschusses „Handel und Kernarbeitsnormen“;
- gemeinsame WTO/ILO-Tagung auf hoher Ebene zu Fragen des Handels, der Globalisierung und der Arbeitsnormen;
- analog der Veröffentlichungen der Financial Action Task Force on Money Laundering 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“) wären Sozialstandards zu integrieren. Erst nach hartnäckigem und unkooperativem Verbleib auf der Negativliste und nach Ausschöpfung aller Anreizsysteme sollten Sanktionsmassnahmen ergriffen werden;
- System von Anreizen für Drittländer, die nachweisen, dass sie Kernarbeitsnormen einhalten (zusätzliche Präferenzvorteile);
- positive Anreize, um die allgemeine Situation der Entwicklungsländer in der WTO zu stärken;
- konkrete Hilfen im Rahmen der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit bei der Umsetzung der Kernarbeitsnormen wie der sozialen und ökologischen Menschenrechte;
- Monitoring;
- Revision des Artikels 20 (GATT).

### 2.6.5 Die Selbstverpflichtung von Unternehmen

In Reaktion auf die öffentliche Kritik an ihrem Verhalten, nicht zuletzt auch in Reaktion auf einige angekündigte oder bereits begonnene Käufer-Boykotte, teilweise aber auch aus eigener Motivation heraus haben sich zahlreiche multinationale Unternehmen auch ohne sie dazu verbindlich verpflichtende internationale Abkommen freiwillig bereit erklärt, bei ihrer Tätigkeit in Entwicklungsländern die wichtigsten Standards der ILO zu beachten. Eine solche Selbstverpflich-



tung kann durch die Unterzeichnung von „Guidelines“ oder „Principles“ übernommen werden, die von einem transnationalen Unternehmen selbst oder von diesem in Zusammenarbeit etwa mit Unternehmensverbänden, zivilgesellschaftlichen Akteuren oder internationalen Organisationen ausgearbeitet worden sind (Köpke 2000).<sup>48)</sup> Diese Akteure haben in der Vergangenheit bereits eine Vielzahl recht unterschiedlicher Verhaltenskodizes für Firmen entwickelt, die diese auf freiwilliger Basis annehmen und umsetzen sollen.

Hier sind zunächst die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“ zu nennen, die eine Reihe von Verhaltensempfehlungen für Unternehmen enthalten, die auf die Durchsetzung und Einhaltung von sozialen Mindeststandards abzielen (OECD 2001e, Anhang (Teil B) enthält die Originaltexte der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen)

Diese OECD-Leitsätze sind der bislang einzige multilateral anerkannte Katalog von Empfehlungen für unternehmerisch verantwortungsvolles Verhalten. Die Regierungen der 30 OECD-Länder sowie Brasiliens, Chiles und Argentiniens haben sich zu ihrer Förderung, Umsetzung und Überwachung verpflichtet. Ihr Geltungsbereich ist nicht auf unternehmerisches Handeln in den Unterzeichnerstaaten beschränkt, die Leitsätze sollen von den Unternehmen nach dem Willen der 33 Teilnehmerländer auch in allen Ländern angewandt werden, die sich nicht oder noch nicht zu den Leitsätzen bekannt haben. Der Geltungsbereich der Leitsätze ist somit weltweit und umfasst rund 60 000 multinationale Unternehmen mit etwa 500 000 Tochtergesellschaften. Ihre Empfehlungen beziehen sich auf die volle Bandbreite unternehmerischer Aktivität, wie z. B. Informations- und Offenlegungspolitik, Beziehungen zu Mitarbeitern und Sozialpartnern, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Berücksichtigung von Verbraucherinteressen, Technologietransfer, Wettbewerbsverhalten und Besteuerung. Die Leitsätze sind eines von mehreren Instrumenten der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen.

Ziel der Gesamterklärung ist es, Auslandsinvestitionen zu fördern und verantwortungsbewusstes Verhalten von Auslandsinvestoren zu unterstützen und so positive Rückwirkungen ihrer Aktivität auf die wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung in ihren Gastländern zu erreichen. Die OECD hat ihre Verhaltensempfehlungen für multinationale Unternehmen erstmals im Jahre 1976 formuliert und seither mehrfach überarbeitet. Die letzte, sehr umfassende Revision, wurde im Juni 2000 nach intensiver Mitarbeit von Wirtschaft, Gewerkschaften und NGO abgeschlossen. Eine der wichtigsten Neuerungen ist, dass die Leitsätze nun erstmals eine explizite Aufforderung zur Einhaltung der Menschenrechte enthalten. Die Unternehmen werden ferner zur Einhaltung der acht Kernarbeitsnormen der ILO aufgefor-

dert. Hinsichtlich des Umweltschutzes wird den Unternehmen ein effizientes internes Umweltmanagement, eine transparente Umweltberichterstattung, eine Folgenabschätzung für den Produktlebenszyklus und eine wirksamere Krisenplanung für den Fall schädlicher Umweltfolgen empfohlen. Die Unternehmen werden zudem zu einer größeren Transparenz und Offenlegung in Sozial- und Umweltfragen angehalten.

Mit Blick auf die Umsetzung sind nicht nur Unternehmen, sondern auch die Teilnehmerstaaten, also jene 33 Länder, die sich zu den Leitsätzen ausdrücklich bekannt haben, gehalten, die breite Anwendung der Leitsätze zu fördern. Hierzu dienen sogenannte Nationale Kontaktstellen der Regierungen. In Deutschland ist dies das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Von den Nationalen Kontaktstellen wird erwartet, dass sie die Leitsätze zusätzlich bekannt machen und bei Fragen der Interpretation der Leitsätze Hilfestellung geben. Die Nationale Kontaktstelle kann auch dreigliedrig bzw. viergliedrig organisiert werden, d. h. externe Experten aus Wirtschaft, Gewerkschaften und NGO können hinzugezogen werden, um zur Klärung von Fragen beizutragen, die sich im Zusammenhang mit den Leitsätzen ergeben. Sie kann ferner ein Konsultationsverfahren zwischen den betroffenen Parteien einleiten. Die auf der Ebene der nationalen Kontaktstellen nicht klärbaren Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Leitsätzen ergeben können, werden schließlich in formellen Verfahren vor den OECD Ausschuss für Internationale Investitionen und Multinationale Unternehmen (CIME) geklärt. Die seit 2000 eingeführte jährliche Berichtspflicht der Nationalen Kontaktstellen soll dazu beitragen, die Leitsätze in Zukunft mit Leben zu füllen.

Die OECD-Leitlinien und die anderen sehr vielfältigen, unterschiedlich konzipierten Codes of Conduct befördern, dass sich Unternehmen ihrer Verantwortung in Hinblick auf Sozialstandards stellen. Gleichwohl wird der Erfolg der Leitlinien sowie der anderen Selbstverpflichtungsvereinbarungen im Sinne einer umfassenden Durchsetzung von Mindestnormen von deren Kontrolle und konkreten Implementierung vor Ort abhängen. In Hinblick auf eine solche „soziale Rechenschaftspflicht“ bestehen jedoch deutliche Interessensunterschiede. Eine unabhängige Kontrollinstanz zur Einhaltung der Richtlinien wird von vielen Unternehmen mit Verweis auf interne Überprüfungsstrukturen abgelehnt. NGO, Kirchen und andere Institutionen zeigen jedoch anhand von konkreten Beispielen, dass unternehmenseigenes Monitoring oftmals unzureichend ist. Es wird kritisiert, dass die Überprüfungen in vielen Fällen nur stichprobenhaft oder interessensgeleitet durchgeführt und inländische Kenntnisse von Gewerkschaften, NGO, Kirchen und Gruppen nicht ausreichend einbezogen werden (EPD 1999: 8 f.).

Die Einführung des „Social Accountability Standard 8000“ (SA 8000), dem ersten international auditierbaren Sozialverträglichkeitssystem, steht für eine freiwillige Selbstverpflichtung im Bereich des Wareneinkaufs, die in der Zwischenzeit bei einigen Großunternehmen der Branche Schule macht. Das Konzept des SA 8000 wurde in den USA von der Nichtregierungsorganisation Council on Economic Priorities (CEP) entwickelt. Es sieht ein Managementsystem vor, das sich an die in der Industrie etablierten Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme anlehnt (ISO 9000, ISO

<sup>48)</sup> In diesem Zusammenhang versucht ein vom BMZ initiiertes „Runder Tisch Verhaltenskodizes“ die Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Entwicklungsländern zu verbessern. Dazu wollen die beteiligten Gruppen des Runden Tisches – Vertreterinnen und Vertreter aus Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und der Regierung – ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie freiwillige Verhaltenskodizes wirksam, transparent und partizipativ eingeführt und umgesetzt werden können.

14001). SA 8000 ist das erste international auditable Sozialverträglichkeitssystem, das auf Konventionen der ILO (International Labour Organization), der Menschenrechtsdeklaration und der UN-Konvention über die Rechte von Kindern beruht.

Diese Initiative definiert die folgenden überprüfbaren Kriterien:

- Verbot von Kinderarbeit,
- Verbot von Zwangsarbeit,
- Gesundheits- und Arbeitsbedingungen,
- Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit,
- Verbot von Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht oder Religion,
- Verbot disziplinarischer Praktiken,
- Entlohnung: Einhaltung von im jeweiligen Land gesetzlich festgelegter Mindestlöhne, sowie Gewährleistung sog. „living wages“,
- Höchstarbeitszeiten,
- Managementsysteme, die eine Durchsetzung dieser Kriterien gewährleisten.

Die Mitgliedsfirmen des SA 8000 unterwerfen sich bezüglich der definierten Kriterien einer unabhängigen Kontrolle und Zertifizierung. CEP gewann eine Reihe bedeutender Unternehmungen, weltweit tätige Beratungsunternehmen, sowie bedeutende NGO und Gewerkschaften zur Mitarbeit im Advisory Board. Das Managementsystem SA 8000 wird sich voraussichtlich als weltweiter Standard für soziale Managementsysteme durchsetzen. Schon heute haben sich weltweit Firmen, die einen Gesamtumsatz von über 100 Mrd. US\$ repräsentieren, freiwillig dem SA 8000-Standard angeschlossen. Des Weiteren existieren auch einzelne unternehmenseigene „Codes of Conduct“, mit denen sich die Kommission noch weiter beschäftigen wird (vgl. Köpke 2000).

Als unmittelbare Reaktion auf die durch das Scheitern der WTO Ministerkonferenz in Seattle entstandene Legitimationskrise des multilateralen Handels- und Investitionsregimes ist eine Initiative von UN-Generalsekretär Kofi Annan zu sehen, der im Juni 2000 gemeinsam mit 45 Vertretern multinationaler Unternehmen einen UN Global Compact unterzeichnete. Dieser stellt eine Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und international agierenden Unternehmen dar und umfasst eine Reihe von Kernprinzipien zu Menschenrechten und zum Umweltschutz, die von den Unternehmen in ihrer Geschäftspraxis berücksichtigt und politisch gefördert werden sollen. Die UN-Initiative folgt damit den Bemühungen von Gewerkschaften, NGO und Unternehmen, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen mittels freiwillig vereinbarter Verhaltenskodizes zu befördern. Kritiker wendeten gegen das Vorgehen der UN ein, da keine wirksamen Monitoring- und Sanktionsmechanismen vereinbart worden seien, werde multinationalen Unternehmen eine Möglichkeit zum kostenlosen „Weisswaschen“ ihres Images eröffnet. Daher fordern kritische NGO das Modell eines „Bürgerpaktes“ (Citizen Compact), in dessen

Rahmen die Bürger auf UN-Ebene ihre Möglichkeiten zur Kontrolle von Unternehmen ausbauen sollen (Paul 2001). Wie auch in Studien vielfach belegt, ist die Existenz bzw. das Fehlen eines unabhängigen Monitorings der Dreh- und Angelpunkt der Qualitätssicherung von Verhaltenskodizes (z. B. OECD 2000e). Die Berichterstattung von Netzwerken aus NGO, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften hat sich als notwendige Voraussetzung für die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit und der Einhaltung von Kodizes erwiesen.

Ein weiterer Ansatz, soziale Rechte auf freiwilliger Basis weltweit zu verankern, sind Soziale Gütesiegel. Sie geben Aufschluss über Produktionsbedingungen gemäß sozialer Mindeststandards und ermöglichen so Konsumenten Präferenzentscheidungen. Sie sind grundsätzlich geeignet, durch unmittelbaren Konsumentendruck Anreize für die Einhaltung von Verhaltenskodizes zu schaffen. Dies gilt vor allem für international gehandelte Konsumartikel und insbesondere für Markenartikel, deren Hersteller und Händler „imagesensibel“ sind. So präferiert eine bisher noch kleine, aber wachsende Käuferschicht Erzeugnisse, die unter humanen Arbeitsbedingungen – konkret: unter Beachtung internationaler Sozialstandards – hergestellt worden sind. Eine entsprechende Auszeichnung („social labelling“) kommt dem Informationsbedürfnis der Verbraucher entgegen und gibt ihnen die Macht zur Produktionslenkung im erwünschtem Sinne (Sautter 2001: 20 f.).

Vorhandene Gütesiegel sind jedoch zahlenmäßig noch begrenzt und haben derzeit eher Modellcharakter. Beispielsweise gibt es nach langen Verhandlungen zwischen Blumenimporteuren, Floristen, Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften seit 1999 das „Flower-Label“, das „Blumen aus menschenwürdiger und umweltschonender Produktion“ bekommen können. Ziel des Blumensiegels ist es, die Grundrechte der Arbeiterinnen und Arbeiter sowie den Umweltschutz in der Blumenproduktion zu sichern. Farmen, die zertifiziert werden wollen, müssen Existenzsichernde Löhne zahlen, Gewerkschaftsfreiheit garantieren, dürfen keine Kinder anstellen und müssen Pflanzenschutzmittel reduzieren und den Gesundheitsschutz der Arbeiter sichern. Sicherlich hat dieser Markt bislang einen Nischencharakter, immerhin konnten gesiegelte Blumen jedoch bereits nach einem Jahr einen Marktanteil von drei Prozent erreichen, bei langstieligen Rosen liegt der Marktanteil sogar bei 85 Prozent. Die Grenzen eines solchen Ansatzes zeigt aber das Beispiel Kolumbien, wo sich die Unternehmen bislang jedweder unabhängiger Kontrolle entziehen. Andere bekannte Beispiele für solche Gütesiegel sind das „TransFair“-Siegel, etwa für Kaffee, Tee oder Kakao, sowie das international registrierte „RUGMARK“-Siegel für Teppiche. Generell muss darauf verwiesen werden, dass es zwischen den unterschiedlichen Siegeln große Unterschiede gibt, was Zertifizierung, Vergabe, Verwendung, arbeitspolitischen Regelungsinhalt, Transparenz, Finanzierung und Überwachung angeht und dass dementsprechend auch die politische Bewertung derselben variiert (Scherrer und Greven 1999, ILO 1998).

## 2.6.6 Anhang zu Sozialstandards und Globale Entwicklung

## Teil A: Stand der Ratifizierungen von Kernarbeitsnormen nach Ländern (Stand ILOLEX 16. Juli 2001)

Country	Freedom of association and collective bargaining		Elimination of forced and compulsory labour		Elimination of discrimination in respect of employment and occupation		Abolition 7 of child labour	
	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv. 182
Afghanistan				Ratified	Ratified	Ratified		
Albania	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Algeria	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Angola	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Antigua and Barbuda	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified	Ratified	
Argentina	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Armenia					Ratified	Ratified		
Australia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Austria	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Azerbaijan	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Bahamas	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Bahrain			Ratified	Ratified		Ratified		Ratified
Bangladesh	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Barbados	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Belarus	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Belgium	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Belize	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Benin	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Bolivia	Ratified	Ratified		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Bosnia and Herzegovina	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Botswana	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Brazil		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Bulgaria	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Burkina Faso	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Burundi	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Cambodia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Cameroon	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Canada	Ratified			Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Cape Verde	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Central African Republic	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Chad	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified

Country	Freedom of association and collective bargaining		Elimination of forced and compulsory labour		Elimination of discrimination in respect of employment and occupation		Abolition 7 of child labour	
	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv. 182
Chile	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
China					Ratified		Ratified	
Colombia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Comoros	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified			
Congo	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Democratic Republic of the Congo	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Costa Rica	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Côte d'Ivoire	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Croatia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Cuba	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Cyprus	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Czech Republic	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Denmark	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Djibouti	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified			
Dominica	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Dominican Republic	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Ecuador	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Egypt	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
El Salvador			Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Equatorial Guinea					Ratified		Ratified	
Eritrea	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Estonia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified			
Ethiopia	Ratified	Ratified		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Fiji		Ratified	Ratified	Ratified				
Finland	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
France	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Gabon	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Gambia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Georgia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Germany	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	<sup>49)</sup>
Ghana	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified
Greece	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Grenada	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified			

<sup>49)</sup> In Deutschland wurde der Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes für das Übereinkommen Nr. 182 den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet (Stand: Mai 2001).







Country	Freedom of association and collective bargaining		Elimination of forced and compulsory labour		Elimination of discrimination in respect of employment and occupation		Abolition 7 of child labour	
	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv. 182
Turkey	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Turkmenistan	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Uganda		Ratified	Ratified	Ratified				
Ukraine	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
United Arab Emirates			Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
United Kingdom	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
United States				Ratified				Ratified
Uruguay	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Uzbekistan		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified		
Venezuela	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Viet Nam					Ratified	Ratified		Ratified
Yemen	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
Yugoslavia	Ratified	Ratified	Ratified		Ratified	Ratified	Ratified	
Zambia	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	
Zimbabwe		Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified	Ratified
<b>Total of 175</b>	<b>137</b>	<b>149</b>	<b>158</b>	<b>154</b>	<b>153</b>	<b>151</b>	<b>111</b>	<b>86</b>
<b>Africa (53)</b>	<b>44</b>	<b>50</b>	<b>49</b>	<b>50</b>	<b>46</b>	<b>45</b>	<b>31</b>	<b>25</b>
<b>Americas (35)</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>19</b>
<b>Asia (42)</b>	<b>18</b>	<b>24</b>	<b>34</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>18</b>	<b>20</b>
<b>Europe (45)</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>42</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>41</b>	<b>22</b>

Quelle: Leicht modifiziert entnommen aus:

ILO, <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/docs/declworld.htm> (Zugriff am 16. Juli 2001)



## Teil B: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

### Kapitel IV: Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern

Die Unternehmen sollten im Rahmen der geltenden Gesetze und Bestimmungen sowie der bestehenden Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen und Beschäftigungspraktiken

1. a) das Recht ihrer Arbeitnehmer respektieren, sich durch Gewerkschaften und andere legitime Arbeitnehmerorganisationen vertreten zu lassen, und bereit sein, mit diesen Arbeitnehmerorganisationen entweder einzeln oder über Arbeitgeberverbände konstruktive Verhandlungen zu führen mit dem Ziel, Vereinbarungen über die Beschäftigungsbedingungen zu treffen;
  - b) zur effektiven Abschaffung der Kinderarbeit beitragen;
  - c) zur Beseitigung sämtlicher Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit beitragen;
  - d) gegenüber ihren Arbeitnehmern in Bezug auf Beschäftigung oder Beruf jegliche Diskriminierung aus Gründen wie Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, politische Anschauung, Abstammung oder soziale Herkunft unterlassen, sofern die Politik des betreffenden Staats nicht ausdrücklich eine Auswahl der Arbeitnehmer nach bestimmten Kriterien vorsieht mit dem Ziel, eine größere Gleichheit der Beschäftigungschancen zu erreichen, oder die Auswahl mit inhärenten Arbeitsplatzanforderungen zusammenhängt;
2. a) den Arbeitnehmervertretern die Unterstützung zuteil werden lassen, die u. U. erforderlich ist, um das Zustandekommen wirksamer Tarifverträge zu fördern;
  - b) den Arbeitnehmervertretern die Informationen zur Verfügung stellen, die als Grundlage für konstruktive Verhandlungen über die Beschäftigungsbedingungen erforderlich sind;
  - c) Konsultationen und Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und deren jeweiligen Vertretern in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse fördern;
3. den Arbeitnehmern und ihren Vertretern Informationen zur Verfügung stellen, die es ihnen ermöglichen, sich ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von der Lage des betreffenden Unternehmensteils oder gegebenenfalls des Gesamtunternehmens zu bilden;
4. a) in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen und Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen nicht weniger

günstige Standards beachten, als sie von vergleichbaren Arbeitgebern des Gastlands angewendet werden;

- b) im Rahmen ihrer Aktivitäten angemessene Maßnahmen zur Gewährleistung der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz treffen;
5. bei ihrer Tätigkeit soweit irgend möglich einheimische Arbeitskräfte beschäftigen und für Fortbildungsmaßnahmen zur Anhebung des Qualifikationsniveaus sorgen, und zwar in Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern und gegebenenfalls den zuständigen Behörden;
6. vor geplanten Veränderungen ihrer Tätigkeit, die mit erheblichen Konsequenzen für die Existenz ihrer Arbeitnehmer verbunden sind – wie insbesondere Schließung eines Unternehmensteils mit Massenentlassungen –, die Vertreter ihrer Arbeitnehmer und gegebenenfalls auch die zuständigen Behörden innerhalb einer angemessenen Frist von derartigen Veränderungen vorab in Kenntnis setzen und mit den Arbeitnehmervertretern und den zuständigen Behörden zusammenarbeiten, um nachteilige Auswirkungen möglichst gering zu halten. Unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls wäre es gut, wenn die Unternehmensleitung die betroffenen Personen informieren könnte, bevor die endgültige Entscheidung getroffen wird. Es können auch andere Mittel eingesetzt werden, um im Wege einer sinnvollen Zusammenarbeit die Auswirkungen derartiger Entscheidungen zu mildern;
7. bei Bona-fide-Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern über die Beschäftigungsbedingungen, oder wenn die Arbeitnehmer von ihrem Recht Gebrauch machen, sich zu organisieren, weder mit der vollständigen oder teilweisen Verlagerung einer Betriebseinheit aus dem betreffenden Land in ein anderes Land drohen, noch Arbeitnehmer aus Unternehmensteilen im Ausland umsetzen, um hierdurch die Verhandlungen auf unbillige Weise zu beeinflussen oder die Ausübung des Organisationsrechts der Arbeitnehmer zu behindern;
8. die bevollmächtigten Vertreter ihrer Arbeitnehmer in den Stand setzen, über Fragen der Tarifverträge oder der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen zu verhandeln, und den beteiligten Parteien die Möglichkeit geben, mit Vertretern der Unternehmensleitung, die zur Beschlussfassung über die anstehenden Fragen ermächtigt sind, Konsultationen über Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse zu veranstalten.

Quelle: OECD (2001e). Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen – Neufassung 2000 (Dokumentation des BMWi, Januar 2001). Berlin: BMWi, S. 20 f.