

Fritz, Thomas; Scherrer, Christoph

Book

GATS 2000: Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 63

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Fritz, Thomas; Scherrer, Christoph (2002) : GATS 2000: Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 63, ISBN 3-93514-537-3, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116312>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Thomas Fritz
Christoph Scherrer

GATS 2000.
Arbeitnehmerinteressen
und die Liberalisierung des
Dienstleistungshandels

edition der
Hans **Böckler**
Stiftung ■■

Thomas Fritz
Christoph Scherrer

GATS 2000.

Arbeitnehmerinteressen

und die Liberalisierung

des Dienstleistungs-

handels

edition der Hans-Böckler-Stiftung 63

Thomas Fritz, M.A.

Prof. Dr. Christoph Scherrer

»Globalisierung und Politik«, FB 5 – Gesellschaftswissenschaften,

Universität Gesamthochschule Kassel,

Nora-Platiel-Straße 1, D-34127 Kassel,

e-mail: scherrer@uni-kassel.de

© Copyright 2002 by Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2002

ISBN 3-935145-37-3

Bestellnummer: 13063

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

ZUSAMMENFASSUNG	7
Umfassender Anspruch des GATS	7
Uneindeutige Wohlfahrtseffekte von Handelsliberalisierungen	8
Uneindeutige Wohlfahrtseffekte von Deregulierungsmaßnahmen	9
Beschränkte Wettbewerbsfähigkeit deutscher Dienstleistungsunternehmen	11
EINFÜHRUNG	13
1. RECHTLICH-INSTITUTIONELLE FRAGEN DER INTERNATIONALEN DIENSTLEISTUNGLIBERALISIERUNG	15
<i>Aktueller Stand der GATS-Verhandlungen</i>	15
<i>Ebenen der Dienstleistungsliberalisierung</i>	16
Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt	17
Leistungen der Daseinsvorsorge	19
Auswirkungen der Binnenmarktliberalisierung	21
EU-Erweiterung und Handelsabkommen	22
<i>Das Dienstleistungsabkommen GATS</i>	24
Zustandekommen, Reichweite und Regelungen	24
Wesentliche Bestimmungen des GATS	24
Die allgemeinen Verpflichtungen	27
Spezifische Verpflichtungen	35
Struktur der EU-Verpflichtungen	39
2. DIE WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE DEBATTE ZUR LIBERALISIERUNG DES INTERNATIONALEN DIENSTLEISTUNGSVERKEHRS	41
<i>Auswirkungen der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs</i>	42
Strategische Handelstheorie als Herausforderung für den Freihandelskonsens	42
Strategische Handelstheorie im Dienste des Freihandels	44
Entdeckung transnationaler Dienstleistungen	46
Empirische Untersuchungen der Liberalisierungsauswirkungen	49

Quantifizierungsprobleme von Handelsbarrieren im Bereich der Dienstleistungen	52
Exkurs: Zweifelhafte Prognosen – Der Fall NAFTA	54
<i>Ökonomietheoretische Fundamente der Regulierungsdebatte</i>	57
Klassiker der Prä-Pigouanischen Theoriebildung	58
Traditionelle Wohlfahrtstheorie	60
Bators Typologisierung	63
Traditionelle Begründungen für Regulierung	65
Argumente pro Deregulierung	68
Traditionelle Argumente	68
Neuere theoretische Entwicklungen	70
Marktautologie	77
Deregulierungserfahrungen	78

3. DIE ROLLE DEUTSCHLANDS IM INTERNATIONALEN DIENSTLEISTUNGSHANDEL

DIENSTLEISTUNGSHANDEL	83
Die deutsche Dienstleistungsbilanz	84
Zielregionen deutscher Dienstleistungsexporte	88
Services und ausländische Direktinvestitionen	90
Wettbewerbsposition	91
Beschäftigung	94
<i>Exemplarische Abschätzung weiterer Liberalisierungen einzelner GATS-Sektoren</i>	97
Unternehmerische und berufsbezogene Dienstleistungen	98
Kommunikationsdienstleistungen	100
Bildungsdienstleistungen	104
Gesundheits- und soziale Dienstleistungen	107
Grenzüberschreitende Personenbewegungen	111
<i>Kernforderungen interessierter Parteien</i>	117
Bundesrepublik/EU, USA, Entwicklungsländer	117
Lobbyverbände der Industrie	119
Gewerkschaften	121

<i>Szenario zukünftiger Auswirkungen der GATS-Liberalisierung auf der nationalen Ebene</i>	123
4. FORSCHUNGSFRAGEN	127
<i>Vorschlag zur Vorgehensweise bei der Abschätzung der Beschäftigungsfolgen</i>	129
LITERATURVERZEICHNIS	131
SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG	147

UMFASSENDE ANSPRUCH DES GATS

In der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde wurde mit dem Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) ein Rahmenwerk für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen geschaffen. Zugleich wurde eine Neuverhandlung dieses Abkommens festgelegt, die im Februar 2000 im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) begann und sich erwartungsgemäß über mehrere Jahre erstrecken wird. Mit der vorliegenden Vorstudie wird versucht, potenzielle Auswirkungen der GATS-Verhandlungen auf die Beschäftigten im Dienstleistungssektor Deutschlands zu skizzieren. Dazu werden die wesentlichen Bestimmungen des GATS sowie das Verhandlungsprozedere dargestellt und exemplarisch einzelne Problemlagen identifiziert. Damit soll eine Grundlage für vertiefende Analysen geschaffen werden.

Für eine Beurteilung der Auswirkungen des GATS ist es nötig, die verschiedenen Ebenen der Liberalisierung von Dienstleistungen zu berücksichtigen. Für den deutschen Dienstleistungssektor sind dabei die Regelungen des Europäischen Binnenmarktes besonders relevant. Daher wurden die wesentlichen Schwerpunkte des europäischen Binnenmarktprogramms hinsichtlich der Liberalisierung von Dienstleistungen aufgearbeitet und ergänzend die für die öffentlichen Dienste wichtigen EU-Bestimmungen zu so genannten Leistungen der Daseinsvorsorge kritisch durchgesehen. Die sehr wenigen empirischen Auswertungen der Binnenmarktliberalisierung ergeben allerdings noch ein unklares Bild über die Liberalisierungserfolge, vor allem hinsichtlich möglicher Beschäftigungswirkungen.

In der anschließenden Darstellung der wichtigsten Regelungen des GATS-Abkommens wird deutlich, dass zum einen jede Erbringungsart und fast jeder Dienstleistungsbereich in dessen Geltungsbereich fällt. Zum anderen greift das GATS sehr weit in innerstaatliche Regulierungsbereiche hinein. Aufgrund der unklaren GATS-Definition »hoheitlicher« Aufgaben, sind zudem weite Bereiche des öffentlichen Dienstleistungssektors nicht grundsätzlich von den GATS-Bestimmungen ausgenommen. Eine Verankerung internationaler Arbeits- und Sozialnormen fehlt hingegen. Als zukünftige Probleme können sich GATS-Regelungen zum öffentlichen Beschaffungswesen, zu Subventionen sowie Rahmenrichtlinien für technische Normen, Qualifikationen und Lizenzierungsver-

fahren erweisen. Die Durchsicht der europäischen Liste spezifischer GATS-Verpflichtungen zeigt zudem, dass bereits in zahlreichen Dienstleistungsbereichen Verpflichtungen zur Marktöffnung und Inländerbehandlung übernommen wurden. Ziel der aktuellen GATS-2000-Verhandlungen ist es denn auch, das Niveau dieser Verpflichtungen im Sinne fortschreitender Liberalisierung anzuheben.

UNEINDEUTIGE WOHLFAHRTSEFFEKTE VON HANDELS-LIBERALISIERUNGEN

In den Wirtschaftswissenschaften besteht mittlerweile allgemein Konsens, dass Freihandel auch im Bereich der Dienstleistungen wohlfahrtssteigernd wirkt. Diesen Konsens teilen die zentralen Verhandlungsführer für Deutschland in der derzeitigen GATS-Runde, und zwar sowohl im Wirtschaftsministerium als auch in der Europäischen Kommission. Eine genauere Aufarbeitung der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs ergibt jedoch, dass die Vorteile einer Liberalisierung nicht so eindeutig ausfallen wie allgemein propagiert. Sowohl in theoretischer als auch in empirischer Hinsicht sind Zweifel an der generellen Annahme von liberalisierungsbedingten Wohlfahrtseffekten berechtigt, und zwar nicht nur für die Beschäftigten, sondern auch für die Gesamtwirtschaft.

Laut der Theorie der komparativen Kostenvorteile führt die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs zur effizienteren Ressourcenallokation und wirkt deshalb wohlfahrtssteigernd. Allerdings werden sich gemäß dieser Theorie die Faktorpreise angleichen. Dies bedeutet, dass sich die Löhne der geringqualifizierten Arbeitskräfte in den bisherigen Hochlohnländern nach unten in Richtung des Lohnniveaus in den Ländern bewegen werden, wo geringqualifizierte Arbeitskraft reichlich angeboten wird. Mithin würden jene Beschäftigungsgruppen am stärksten betroffen werden, die traditionell am ehesten gewerkschaftlichen Schutz bedürfen. Die Übertragung der Theorie der komparativen Kostenvorteile auf den Dienstleistungsverkehr steht allerdings vor denselben Problemen wie beim Warenhandel zwischen entwickelten Marktökonomien. Auch die Erbringung von Dienstleistungen ist von steigenden Skalenerträgen, Lernkurven und externen Effekten geprägt. Die erbrachten Leistungen sind in der Regel noch weniger standardisiert als Industrieprodukte im Warenhandel. Die Berücksichtigung dieser von der Theorie der komparativen Kostenvorteile abweichenden Annahmen kann unter bestimmten

Bedingungen zu dem Ergebnis führen, dass Handelsbarrieren fürs eigene Land wohlfahrtssteigernd wirken.

Die empirische Forschung zu den Auswirkungen der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs steckt noch in den Anfängen. Erschwert wird solche Forschung nicht zuletzt durch eine lückenhafte Datenlage und durch die Probleme bei der Quantifizierung von Handelsbarrieren im Bereich der Dienstleistungen. Eine Literaturstudie im Auftrag der WTO ergab ein sehr gemischtes Bild. In dem am meisten erforschten Sektor, den Finanzdienstleistungen, stand Effizienzgewinnen das erhöhte Risiko makroökonomischer Instabilität gegenüber. In den anderen Sektoren konnten die Auswirkungen technologischer Innovationen nicht klar von denen der Deregulierung und Marktöffnung abgegrenzt werden.

Die begrenzte Aussagekraft von außenhandelspolitischen Prognosen wurde am Beispiel der im Verlauf zur Errichtung der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) abgegebenen Voraussagen hinsichtlich deren Beschäftigungswirkungen deutlich. Die diesen Prognosen zu Grunde liegenden Modelle berücksichtigen zum einen nicht währungspolitische Entwicklungen. Zum anderen sind sie entweder unterkomplex, weil sie einfach bisherige Trends fortschreiben, oder sie sind so komplex, dass sie sich einer Nachprüfung entziehen.

UNEINDEUTIGE WOHLFAHRTSEFFEKTE VON DEREGULIERUNGSMASSNAHMEN

Da die in den GATS-Verhandlungen anvisierten Liberalisierungsschritte nicht nur die Marktzutrittsmöglichkeiten für ausländische Anbieter, sondern auch von potenziellen inländischen Anbietern betreffen, bedarf es zur Abschätzung ihrer Auswirkungen zudem der Auswertung der Deregulierungsliteratur. Auch hier wird deutlich, dass die unter Ökonomen und politischen Entscheidungsträgern weit verbreitete Vorstellung der wohlfahrtssteigernden Auswirkungen von Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen weder theoretisch noch empirisch auf sicherem Grund steht.

Die theoriegeschichtliche Analyse der Regulierungsdebatte zeigt auf, dass sich die Versuche eines modelltheoretisch exakten Nachweises für das neoklassische Duality-Theorem, das eine Identität von Pareto-Optimum und konkurrenzwirtschaftlichem Gleichgewicht postuliert, als kontraproduktiv erwiesen haben. Wird

nämlich die restriktive Annahme von konvexen, stetigen Kostenkurvenverläufen aufgegeben, d. h. werden die in der Realität vorhandenen Kostendegressionen und Unteilbarkeiten der Produktionsgüter ebenso anerkannt wie der öffentliche Charakter der meisten ökonomischen Transaktionen, dann, so wie Bator nach, stellt Marktversagen die Regel und nicht die Ausnahme dar. Entsprechend nahm die Regulierungstheorie in der Folgezeit nicht die »Reine Theorie« zum Maßstab ihrer Kritik an staatlicher Regulierung, sondern existierende Wettbewerbsmärkte. Aber auch mit diesem Vergleichsmaßstab konnten in vielen Fällen staatliche Korrekturen des Marktprozesses gerechtfertigt werden. Deshalb haben radikale Befürworter des Marktes das Hayek'sche Theorem vom »Markt als Entdeckungsprozess« wieder aufgegriffen, das auf einen exakten modelltheoretischen Beweis vollkommen verzichtet: Der Markt ist effizient, weil er letztlich immer effiziente Ergebnisse geliefert hat.

In der Regulierungs-Literatur wird heute vielfach ein pragmatischer Umgang mit Marktversagen gepflegt, der einerseits dessen Existenz anerkennt und andererseits eklatanten Fällen des Versagens mit möglichst marktkonformen Instrumenten zu begegnen sucht. Die Eignung eines bestimmten Instrumentes zur Eindämmung von Marktversagen wird im wesentlichen in Abhängigkeit von den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls gesehen. Aus dieser pragmatischen Herangehensweise folgt im Umkehrschluss, dass die Überlegenheit der Marktsteuerung nicht per se angenommen werden kann, sondern sich im Einzelfall erweisen muss.

Der hier nur sehr cursorisch erfolgte Blick auf die zahlreichen empirischen Arbeiten zu den Folgen von Deregulierungen ergab gleichfalls ein sehr gemischtes Bild. Während in einigen Sektoren Effizienzgewinne an die Kunden weitergegeben worden sind, wurden in anderen Bereichen solche Gewinne entweder nicht erzielt oder aufgrund von Marktmacht für die Kapitaleseite vorbehalten. Allgemein ist Konsens, dass in den deregulierten Bereichen der Druck auf gewerkschaftlich organisierte Arbeitskräfte zunahm.

Für eine künftig vertiefende Analyse der möglichen Auswirkungen der Liberalisierung von Dienstleistungsmärkten auf Beschäftigung und Entgelte wird zu berücksichtigen sein, dass nicht ohne weiteres auf die vorherrschenden Theorien und Modelle zurückgegriffen werden kann. Eine Aufarbeitung von heterodoxen Ansätzen wird erforderlich sein. Die bereits deutlich gewordene Kontextabhängigkeit der Liberalisierungsfolgen wird es ferner notwendig machen, differenziert für die einzelnen Dienstleistungssektoren die jeweiligen Analysen vorzunehmen.

BESCHRÄNKTE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DEUTSCHER DIENSTLEISTUNGSUNTERNEHMEN

Die Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung des Sektors wird auch bei näherer Betrachtung der deutschen Position im internationalen Dienstleistungsverkehr deutlich. Die mit bestimmten Sektoren, wie z. B. unternehmensnahen oder technischen Diensten, verknüpften Erwartungen hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung lassen sich nicht eindeutig bestätigen. Inwieweit mit einer unter dem GATS voranschreitenden Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Service-Unternehmen einhergehen kann, ist ungewiss. Die verfügbaren Indizien stimmen eher skeptisch. Zwar steigt unter dem Strich die Dienstleistungsintensität der deutschen Ausfuhr, treibende Kraft bleiben aber die Güterexporte.

Allzu optimistische Prognosen zu den liberalisierungsbedingten Beschäftigungswirkungen sind bei sektoraler Betrachtung kaum verifizierbar. Sowohl unternehmensnahe als auch moderne Kommunikationsdienste scheinen durch die Internationalisierung nur in bescheidenem Ausmaß Beschäftigung zu generieren. Gründe liegen u. a. in substitutiven Effekten, verstärkten Auslagerungen repetitiver Dienstleistungstätigkeiten sowie in bisher unausgeschöpften Rationalisierungspotenzialen.

Die wenigen verfügbaren Untersuchungen über die Liberalisierungseffekte konzentrieren sich überdies meist auf preisliche Wirkungen. Folgen für die Löhne, die Beschäftigung, die Qualifikationsstrukturen, die Arbeitsstandards und weitergehende wirtschaftsstrukturelle Effekte bleiben unterbelichtet. Ausgeblendet bleibt damit auch der durch die Internationalisierung noch verstärkte Trend einer steigenden Nachfrage nach Höherqualifizierten und sinkenden Angeboten für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte. Dieser Trend wird aber auch zukünftig eine große Herausforderung für die inländische Arbeitsmarktpolitik darstellen. Damit ist andererseits in besonderem Maße der öffentliche Dienstleistungssektor gefordert, der jedoch ebenfalls durch die GATS-Verhandlungen wie auch durch nationale und gemeinschaftliche Deregulierungsprozesse zukünftig stärker unter Druck geraten kann.

Für Gewerkschaften bedarf es des Weiteren einer Auseinandersetzung mit der im Rahmen des GATS erfolgenden Liberalisierung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungserbringern. Hier sind Fragen des Bestands von Tarifverträgen und Arbeitsnormen angesprochen, aber auch die Interessen von inländischen ArbeitnehmerInnen, die mitunter selbst befristet im Ausland tätig wer-

den. Eine Auseinandersetzung mit den GATS-Liberalisierungen setzt aber andererseits auch voraus, dass Möglichkeiten einer effektiven Beteiligung an und Einflussnahme auf die entsprechenden Verhandlungsprozesse auf der deutschen, der europäischen und der WTO-Ebene geschaffen werden. Eine effektivere Beteiligung ist besonders vor dem Hintergrund wünschenswert, dass mit dem GATS in Zukunft Rahmenregelungen für die nationale Regulierung im Bereich der Niederlassungsfreiheit, des Arbeitsmarktes und der Berufsbildungssysteme entwickelt werden können.

In der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde wurde mit dem Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) ein Rahmenwerk für die fortschreitende Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen geschaffen. Zugleich wurde eine Neuverhandlung dieses Abkommens festgelegt, die im Februar 2000 im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) begann und sich erwartungsgemäß über mehrere Jahre erstrecken wird.

Mit der vorliegenden Vorstudie wird angestrebt, die potenziellen Auswirkungen der GATS-Verhandlungen auf die Beschäftigten im Dienstleistungssektor Deutschlands zu skizzieren. Dazu werden die wesentlichen Bestimmungen des GATS sowie das Verhandlungsprozedere dargestellt und exemplarisch potenzielle Problemlagen identifiziert. Damit soll eine Grundlage für vertiefende Analysen geschaffen werden.

Folgende Fragen wurden explorativ bearbeitet:

- Welche Positionen vertritt die Europäische Kommission, welche Forderungen stellen ihre Verhandlungspartner und welche Probleme identifizieren Gewerkschaften?
- Welche deutschen Dienstleistungsbereiche könnten von einem verbesserten Marktzutritt in anderen Ländern profitieren? Wie beschäftigungswirksam wären diese potenziellen Exportchancen und auf welche Beschäftigtengruppen würden sich diese verteilen?
- Welche Bereiche werden von einer Liberalisierung des Zutritts zum deutschen Markt betroffen sein? Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die ungeklärte GATS-Zuständigkeit für öffentliche Dienstleistungen und auf die grenzüberschreitenden Personenbewegungen gelegt.

Im ersten Teil der Vorstudie werden die rechtlich-institutionellen Dimensionen des GATS behandelt. Nach einer knappen Skizzierung des aktuellen Standes der GATS-Verhandlungen werden die verschiedenen Ebenen der Liberalisierung von Dienstleistungen vorgestellt. Der Schwerpunkt liegt auf den für den deutschen Dienstleistungssektor besonders relevanten Regelungen des Europäischen Binnenmarktes. Anschließend werden die wichtigsten Bestimmungen des GATS sowie die im Rahmen dieses Abkommens von der EU übernommenen Verpflichtungen vorgestellt.

Im zweiten Teil erfolgt eine Annäherung an die wirtschaftlichen Dimensionen des GATS. Dabei werden zunächst die theoretischen Fundamente sowohl der handels- als auch der regulierungspolitischen Debatte vorgestellt und kritisch hinterfragt. Sodann werden erste empirische Studien zu den wirtschaftlichen und beschäftigungsmäßigen Auswirkungen von Handelsliberalisierungen und Deregulierungen im Dienstleistungssektor ausgewertet.

Im dritten Teil folgt eine Darstellung der Position Deutschlands im internationalen Dienstleistungsverkehr und eine exemplarische Abschätzung weiterer Liberalisierungen anhand von vier GATS-Sektoren sowie der Erbringungsart grenzüberschreitender Personenbewegungen. Anschließend werden die Kernforderungen von Regierungen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften gebündelt und ein Szenario zukünftiger Auswirkungen der GATS-Liberalisierungen auf der nationalstaatlichen Ebene entworfen. Abschließend werden mögliche Forschungsfragen für vertiefende Analysen skizziert.

1. RECHTLICH-INSTITUTIONELLE FRAGEN DER INTERNATIONALEN DIENSTLEISTUNGS LIBERALISIERUNG

Im Anschluss an die knappe Skizzierung des aktuellen Standes der GATS-Verhandlungen sollen die verschiedenen Ebenen der Liberalisierung von Dienstleistungen vorgestellt werden. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den für den deutschen Dienstleistungssektor besonders relevanten Regelungen des Europäischen Binnenmarktes, die eine Liberalisierung des Handels weit über das bisher im Rahmen von GATS erreichte Niveau vorsehen. Ergänzend werden die für die öffentlichen Dienste wichtigen Bestimmungen der Europäischen Union (EU) zu so genannten Leistungen der Daseinsvorsorge sowie die noch sehr bescheidenen ersten empirischen Auswertungen der Binnenmarktliberalisierung dargelegt. Ferner wird ein kurzer Abriss der weiteren relevanten EU-Handelsabkommen gegeben. Im Anschluss werden der Entstehungshintergrund sowie die wichtigsten Regelungen des GATS-Abkommens eingehend erläutert. Dabei kommen auch potenziell problematische Bestimmungen, wie diejenigen zur innerstaatlichen Regulierung oder zum öffentlichen Beschaffungswesen, zur Sprache. Schließlich werden die von der EU übernommenen spezifischen GATS-Verpflichtungen grob vorgestellt.

AKTUELLER STAND DER GATS-VERHANDLUNGEN

Ende März 2001 wurde in Genf die erste Phase der GATS-Neuverhandlung mit einer Bestandsaufnahme und der Annahme von Verhandlungsrichtlinien abgeschlossen. Derzeit befindet sich der Verhandlungsprozess in einer Zwischenphase bevor die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Liberalisierungsforderungen (sog. »requests«) und -angebote (sog. »offers«) diskutieren. Der weitere Fahrplan der GATS-Verhandlungen wurde bei der WTO-Ministerkonferenz vom 9.-14. November 2001 in Katar festgelegt, wo es ebenfalls zur Einigung auf eine neue Welthandelsrunde kam. Demnach sollen die Liberalisierungsforderungen bis zum 30. Juni 2002 der WTO übermittelt werden, die Angebote bis zum 31. März 2003 (WTO 2001b).

Im Dienstleistungsbereich werden laut Auskunft des Bundeswirtschaftsministeriums gegenwärtig die Marktzugangsforderungen der EU in enger Abstimmung

mit den Interessenverbänden der Wirtschaft auf nationaler und europäischer Ebene überarbeitet. In welchen Bereichen die EU-Kommission möglicherweise Marktöffnungsangebote gegenüber Drittstaaten unterbreitet, sei bisher aber noch nicht absehbar.

EBENEN DER DIENSTLEISTUNGSLIBERALISIERUNG

Zur Beurteilung der Frage, in welcher Weise die GATS-Verhandlungen Arbeitnehmerinteressen berühren können, ist es notwendig, die unterschiedlichen Ebenen der Regulierung von Dienstleistungen zu unterscheiden. So gehören die Bestimmungen der Welthandelsorganisation sowie das GATS-Abkommen zur multilateralen Regulierungsebene. Aus deutscher Sicht ist als nächst niedrigere Ebene diejenige der Europäischen Union relevant. Vor allem die Regelungen für den europäischen Binnenmarkt sind für die Dienstleistungserbringung von Belang. Schließlich werden auch im bundesdeutschen Rahmen Dienste reguliert, wobei hier je spezifische Kompetenzen auf der Bundes-, Landes- und der kommunalen Ebene anzutreffen sind. Zentrales Motiv der auf den unterschiedlichen Ebenen ergriffenen Maßnahmen ist jedoch schon seit Beginn der 60er Jahre die Liberalisierung grenzüberschreitenden Handels sowie die Deregulierung nationaler Auflagen.

Auf der internationalen Ebene sind neben den weiter unten ausführlich dargestellten GATS-Bestimmungen noch andere Regulierungsinstanzen von Belang. Historisch wurde ein erster Liberalisierungsschritt mit dem Kodex der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs von 1961 getan. Dieser verpflichtete die OECD-Mitglieder zum schrittweisen Abbau ihrer Kapitalverkehrskontrollen, um so die möglichst unbehinderte grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen zu ermöglichen. Der OECD-Kodex blieb jedoch rechtlich unverbindlich, sodass er nicht allein für die weitgehende Beseitigung der Kapitalverkehrskontrollen ausschlaggebend war (Huffs Schmid 1999: 223). Die OECD ergreift auch heute politische Initiativen, so zuletzt mit dem 1998 gescheiterten Entwurf für ein multilaterales Investitionsabkommen. Ferner betreibt sie ein Programm zur regulatorischen Reform in den OECD-Mitgliedsländern, das für die GATS-Verhandlungen nutzbar gemacht werden soll (OECD 2000a).

Dienstleistungen im Europäischen Binnenmarkt

Auf der regionalen Ebene sind für die Bundesrepublik Deutschland vor allem die Bestimmungen zum Dienstleistungsverkehr in der Europäischen Union von Bedeutung. Nach Artikel 2 des EG-Vertrags gehört die Errichtung eines gemeinsamen Marktes zu den zentralen Aufgaben der Gemeinschaft. Zu diesem Zweck fordert der Vertrag die Herstellung der Freiheit des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs, des Personenverkehrs sowie die Freiheit des Kapitalverkehrs. Mit der Verabschiedung und Realisierung des Binnenmarktprogramms seit 1985 sollten diese vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes durchgesetzt werden. Die Grundfreiheiten kommen jedoch nur zum Tragen, wenn gemeinsame Wettbewerbsregeln aufgestellt sowie nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften harmonisiert werden. Mit dem Weißbuch von 1985 sowie der darauf beruhenden Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde das Ziel festgelegt, den Binnenmarkt bis 1992 zu vollenden. Das umfangreiche Programm des Weißbuchs mit rund 280 Gesetzgebungsvorschlägen wurde zwar bis heute noch nicht vollständig umgesetzt, jedoch konnten zahlreiche Fortschritte erzielt werden (Deutsche Bundesbank 1997: 64-73; für einen aktuellen Stand des Binnenmarktprogramms siehe: European Commission 2001c).

Besonderes Augenmerk legte das Binnenmarktprogramm dabei auf die Liberalisierung der *Finanzdienstleistungen*, da hiervon positive Auswirkungen auf alle anderen Branchen erwartet wurden. So konnte mit der Kapitalverkehrsrichtlinie von 1988 die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und die Aufhebung der Kapitalverkehrskontrollen in der EG festgelegt werden. Die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit für Banken wurde durch die Mindestharmonisierung und die gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften mittlerweile fast vollständig umgesetzt. Wichtiges Element ist der sog. Europapass, wonach die Zulassung und Beaufsichtigung nur durch die Heimatlandbehörden zu erfolgen hat. Nach Zulassung in einem Mitgliedsstaat dürfen Finanzinstitute also in allen anderen Mitgliedsstaaten ohne weitere Zulassung Niederlassungen gründen und auch Dienstleistungen anbieten. Ebenso wurde die grenzüberschreitende Tätigkeit von Versicherungen mit besonderen Richtlinien zur Schadens- (1988) und Lebensversicherung (1990) erleichtert. Weitere Richtlinien (1992) sorgten schließlich für eine Harmonisierung des Versicherungswesens in der Gemeinschaft, sodass seit Mitte 1994 ein einheitlicher Versicherungsmarkt besteht (European Commission 2001c: 87-89). Ein weiterer Schwerpunkt des Binnenmarktprogramms war die *Telekommunikation*. Eine Ratsentschließung von 1988 sowie eine Richtlinie von 1990 sahen den

Abbau von Monopolrechten im Fernmeldewesen vor, sodass auch private Anbieter mit Fernmeldediensten auf den Markt treten konnten. Bedeutsam ist auch die Fernsehrichtlinie von 1989, die den Grundsatz des freien Empfangs und der freien Weiterverbreitung von Fernsehsendungen niederlegt. Seit 1998 schließlich sind alle Telekommunikationsdienste und -netze für den Wettbewerb geöffnet. Allerdings werden weite Teile des Telekommunikationsmarkts trotz der wachsenden Zahl neuer Anbieter nach wie vor von den traditionellen Ex-Monopolisten beherrscht. Um hier den Wettbewerb zu fördern, wurde ein neues fünf Richtlinien umfassendes Regelwerk erarbeitet, das den Telekommunikationssektor dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterwerfen soll (Europäische Kommission 2000: 29-34).

Der Binnenmarkt für *Verkehrsleistungen* ist ebenfalls weitgehend verwirklicht. Der Luftverkehr ist seit 1997 vollständig liberalisiert. Seither müssen Luftfahrtunternehmen Kabotagerechte (Beförderung von Gütern und Personen) auch in Mitgliedsstaaten eingeräumt werden, in denen sie nicht ansässig sind. Auch die Abfertigungsdienste sind weitgehend liberalisiert. Der Seeverkehr ist ebenfalls vollständig liberalisiert, die Kabotagefreiheit besteht schon seit 1993. Für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr sind alle quantitativen Beschränkungen seit 1998 abgeschafft. Seit 2000 besteht im Binnenschiffsgüterverkehr Vertrags- und Preisgestaltungsfreiheit in der Gemeinschaft. Der grenzüberschreitende Personenbeförderungsmarkt ist seit 1992 liberalisiert. Die seit 1996 garantierten Kabotagerechte nehmen allerdings den innerstaatlichen Linienverkehr aus. Beim Eisenbahnverkehr sind die Grundfreiheiten des Binnenmarkts noch nicht verwirklicht. Beschränkungen bestehen beim Marktzugang von Eisenbahnunternehmen, der Zuweisung von Fahrwegkapazitäten sowie bei der Erhebung von Wegeentgelten (ebd.). Die Kommission legte daher ein Infrastrukturlpaket, bestehend aus drei Richtlinien zur Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs, vor, das im März 2001 in Kraft getreten ist und innerhalb von 2 Jahren umgesetzt werden muss.

Einen weiteren Schwerpunkt legte das Binnenmarktprogramm auf den *Energie-sektor*, der jedoch nur teilweise dem Dienstleistungsbereich zuzurechnen ist. 1988 verabschiedete der Europäische Rat Schlussfolgerungen zur Verwirklichung eines »Binnenmarktes für Energie«. Die Bemühungen konzentrierten sich vorrangig auf die Schaffung effizienterer Infrastrukturen und die Förderung neuer Technologien, aber auch auf die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Energie und Umwelt. Vorrangige Ziele waren die Erhöhung der Versorgungssicherheit und die Senkung der Energiekosten. Im Dezember 1995 verabschiedete die Kommission ein Weißbuch zur Energiepolitik, das ein umfangreiches Arbeitsprogramm für einen funktionierenden Energiebinnenmarkt enthält (Deutsche Bundesbank 1997: 183). Die

ersten Liberalisierungsrichtlinien für den Elektrizitäts- und den Gasbinnenmarkt mussten bis Februar 1999 bzw. August 2000 umgesetzt werden. Sie beinhalten im Wesentlichen die Einführung gestaffelter, nachfrageabhängiger Marktöffnungsquoten, die Öffnung der Netze und wichtiger Anlagen für Dritte, Durchführung von Entflechtungsmaßnahmen bei den Übertragungs- und Verteilungssystemen sowie die Einführung wirksamer Regulierungsmechanismen. Jedoch ist die Liberalisierung in der EU wesentlich rascher vorangeschritten als erwartet und sogar über das in den Richtlinien verlangte Maß hinausgegangen. Nach Angaben der Kommission werden rund 65 % der Stromnachfrage und 80 % der Erdgasnachfrage in der Union bereits vollständig auf Wettbewerbsbasis gedeckt (Europäische Kommission 2000: 36).

Allerdings ist der Binnenmarkt noch nicht gänzlich vollendet, es bestehen weiterhin Handelshemmnisse für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung. So werden vielfach unzureichende Wettbewerbsregeln beklagt, die den Marktzugang effektiv beschränken. In manchen Bereichen ist es bisher nur zu bescheidenen Marktöffnungen gekommen, beispielsweise sind bisher nur ca. 3 % des Marktes für Postdienste in der EU für den Wettbewerb geöffnet. Auch wird beklagt, dass in den Mitgliedsstaaten neue Beschränkungen entstanden seien, insbesondere durch Vorschriften zum Schutz des Gemeinwohls. Die Kommission wurde daher beauftragt, eine Binnenmarktstrategie zur Beseitigung von Schranken im Dienstleistungsverkehr zu entwickeln, die im Dezember 2000 vorgelegt wurde. Die Kommission schlägt darin zwei Initiativpakete für 2001 und 2002 vor. Daneben will sie bis Anfang 2002 einen umfassenden Bericht über die noch existierenden Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs vorlegen. Erklärtes Ziel ist es, »den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr genauso einfach zu machen wie dies auf nationaler Ebene möglich ist« (Europäische Kommission 2000a). Die Initiativpakete umfassen Legislativvorschläge zur Vergabe öffentlicher Aufträge, zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, zur weiteren Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts und der Postdienste, zur Harmonisierung des Urheberrechts, zur Rechnungslegungsstrategie der EU, zu Übernahmen sowie zur mehrwertsteuerlichen Behandlung elektronisch erbrachter Dienste (ebd.: 8).

LEISTUNGEN DER DASEINSVORSORGE

Die in manchen Mitgliedsstaaten ergriffenen Maßnahmen zum Schutz des Gemeinwohls sind als potenzielle Marktzugangsbarrieren unter Beschuss geraten. Ar-

tikel 86 des EG-Vertrags bestimmt, dass Unternehmen, die mit der Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (dies können staatliche Unternehmen oder auch private Unternehmen der öffentlichen Hand sein), den europäischen Wettbewerbsregeln unterworfen sind. Der Europäischen Kommission wird in Artikel 86, Absatz 3 die Handlungskompetenz zur Durchsetzung dieser Bestimmung zugeteilt (EG 1999: 148-149). Diese Kompetenz hat die Europäische Kommission wahrgenommen, indem sie die Deregulierung verschiedener Dienstleistungsmärkte angeordnet hat (Vollmer 1997: 294).

Im Zuge der rasanten Privatisierungs- und Liberalisierungsentwicklungen in den Mitgliedsstaaten wurden insbesondere in den politischen Diskussionen zunehmend Befürchtungen hinsichtlich der Versorgungssicherheit und -qualität geäußert (Europäische Kommission 2001b: 5). Aus diesem Grund wurde durch den Vertrag von Amsterdam der EG-Vertrag um eine zusätzliche Bestimmung – Artikel 16 – über die Daseinsvorsorge ergänzt:

»Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, [...] tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrages dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.« (EGV, Art 16)

Die Kommission definiert »Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« als »marktbezogene Tätigkeiten«, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedsstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Hiervon grenzt sie die »Leistungen der Daseinsvorsorge« als »marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten« ab, die gleichfalls mit Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden (Europäische Kommission 2000: 42).

In ihrer zweiten Mitteilung zur Daseinsvorsorge vom Dezember 2000 schreibt die Kommission, dass der Markt in vielen Fällen der beste Mechanismus zur Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge sei. Und weiter: »Wenn jedoch der Staat der Meinung ist, dass die Marktkräfte bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Dienstleistungen möglicherweise nur in unzureichender Weise bereitstellen, kann er konkrete Leistungsanforderungen festlegen, damit dieser Bedarf durch eine Dienstleistung mit Gemeinwohlverpflichtungen befriedigt wird« (ebd.: 9). Die Erfüllung dieser Verpflichtungen, der klassische Fall ist die sog. Universaldienstverpflichtung, kann mit der Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte (z. B. Konzessionen) oder Finanzierungsmechanismen (z. B. Abgaben oder Fonds)

einhergehen. Der Staat kann einzelnen oder allen Anbietern am Markt derartige Verpflichtungen auferlegen. Werden nur einzelnen Anbietern Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt, kann es geboten sein, alle übrigen Anbieter an der Finanzierung der Mehrkosten für die Bereitstellung des gemeinwohlorientierten Dienstes zu beteiligen. Der finanzielle Ausgleich, den der Staat einem Unternehmen für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen gewährt, ist zwar eine staatliche Beihilfe, kann aber mit dem EG-Vertrag vereinbar sein, wenn der Ausgleich nicht über die Mehrkosten hinausgeht. Bezüglich der zu wählenden Unternehmensform, öffentlich-rechtlich oder privat, macht die Kommission keine Vorgaben, der Versorgungsauftrag muss aber per Hoheitsakt aufgetragen werden.

Mögliche Einschränkungen können sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben. In Verbindung mit dem Artikel 86, Abs. 2 des EG-Vertrags besage dieser laut Kommission, dass die Mittel zur Erfüllung des Versorgungsauftrags »keine unnötigen Handelshemmnisse erzeugen dürfen«. Ferner sei sicherzustellen, »dass Einschränkungen des Wettbewerbs oder der Binnenmarktfreiheiten nicht über das zur tatsächlichen Erfüllung des Auftrags erforderliche Maß hinausgehen« (ebd.: 12). Die Kommission wacht unter Aufsicht des Europäischen Gerichtshofs über die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Dabei hat sie aber offensichtlich einen gewissen Interpretationsspielraum, aufgrund dessen sie eine gemeinwohlorientierte Dienstleistung unter Umständen als potenzielles Handelshemmnis oder als Verstoß gegen die Binnenmarktfreiheiten ansehen könnte. Sobald Einrichtungen, wie z. B. Wohlfahrtsverbände, bei der Erfüllung eines Gemeinwohlauftrags wirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen, sind darauf die Binnenmarktregeln anzuwenden. Was jedoch im konkreten Fall wirtschaftliche Tätigkeiten sind, dürfte nicht immer eindeutig bestimmbar sein.

Nicht anwendbar sind die Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln auf Dienste im Zusammenhang mit staatlichen Bildungs- und Sozialversicherungssystemen, sofern kein Gewinnzweck verfolgt wird. Diese Bestimmung schließt natürlich nicht aus, dass weiterhin private Bildungsangebote oder Versicherungsprodukte zugelassen werden, deren Konkurrenz die finanzielle und qualitative Schwächung der staatlichen Angebote nach sich ziehen kann.

AUSWIRKUNGEN DER BINNENMARKTLIBERALISIERUNG

Für eine Einschätzung der Auswirkungen der Binnenmarktliberalisierung auf die Qualität, den Preis und die Verfügbarkeit von Diensten existieren bisher nur weni-

ge verlässliche Daten. Laut Kommission stammen die umfassendsten Informationen aus den Bereichen Telekommunikation und Luftverkehr, aus dem Energiebereich gebe es lediglich Daten zur Preisentwicklung. Im Telekommunikationssektor seien die Verbraucher in den Genuss beträchtlicher Preissenkungen von 30-40 % bei Auslands-, Fern- und Ortsgesprächen gekommen. Die Verbreitung von Mobiltelefonen habe erheblich zugenommen, wobei diese für Haushalte mit niedrigem Einkommen auch ohne Universaldienstverpflichtung erschwinglich seien. Ebenfalls seien Teilnehmer in ländlichen Gebieten nicht benachteiligt. Aufgrund der Luftverkehrsliberalisierung sei die Zahl der Unternehmen in der Gemeinschaft von 132 auf 164 gestiegen. Aufgrund der gestiegenen Konkurrenz auf den jeweiligen Flugstrecken gebe es zwar mehr günstige Sondertarife, jedoch seien die Preise für flexible Flüge weiter angestiegen. Hierfür werden u. a. nach wie vor bestehende Restriktionen, wie begrenzte Aufnahmekapazitäten der Flughäfen oder teure Bodenabfertigungsdienste, verantwortlich gemacht. Im Energiesektor sei es noch zu früh für verwertbare Schlussfolgerungen, allerdings seien die Preise in den meisten Mitgliedsstaaten für die Haushalte von Juli 1996 bis Januar 2000 um 5,2 % gesunken, für Kleinbetriebe sogar durchschnittlich um 7,9 % (Europäische Kommission 2000: 18-22). In den meisten Sektoren liegen zu den Auswirkungen aber noch kaum verlässliche Daten vor, insbesondere mangelt es an Erkenntnissen über Veränderungen bei der Qualität und Verfügbarkeit von Diensten. Preisliche Wirkungen stehen offenbar im Mittelpunkt des Interesses. Zu anderen Dimensionen, wie den Beschäftigungseffekten, veränderten Qualifikationsanforderungen, wirtschaftsstrukturellen oder ökologischen Wirkungen der Binnenmarktliberalisierung, gibt es ebenfalls kaum Erkenntnisse (s. auch Kap. 2 »Deregulierungserfahrungen«).

EU-ERWEITERUNG UND HANDELSABKOMMEN

Die Erweiterung der Europäischen Union sowie die weiteren von der Gemeinschaft abgeschlossenen Handelsabkommen betreffen auch den Dienstleistungshandel. Im März 1998 nahm die EU 13 Länder in den Kreis der offiziellen Beitrittskandidaten auf: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn und Zypern. Die Beitrittskandidaten stellen als Gruppe den zweitgrößten Handelspartner der EU nach den USA dar. Der Handel zwischen den Beitrittsländern und der EU verdreifachte sich zwischen 1993 und 1999 und belief sich auf einen Gesamtwert von 210 Mrd. Euro. Im Jahr 1999

erzielte die EU einen Handelsüberschuss von 25,8 Mrd. Euro (European Commission 2000). In den Verhandlungen werden die Konditionen des Beitritts eines jeden Landes festgelegt. Dabei wird die Übernahme der Gesamtheit der gemeinschaftlichen Gesetze und Verordnungen, des *acquis communautaire*, erwartet. Der Acquis besteht aus 31 Kapiteln, die ersten vier umfassen den freien Warenverkehr, die Freizügigkeit sowie den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

Die Beitrittsverhandlungen gründen sich des Weiteren auf bestehende Europa- und Assoziierungsabkommen, Beitrittspartnerschaften und nationale Programme zur Übernahme des Acquis. Mit zehn der Beitrittskandidaten wurden seit 1991 Europaabkommen abgeschlossen, mit der Türkei (in Kraft 1964), Malta (1971) und Zypern (1973) bestehen Assoziierungsabkommen. Die Europaabkommen zielen auf die Errichtung von Freihandelszonen zwischen der EU und den assoziierten Ländern und beinhalten neben der Dienstleistungsfreiheit auch den politischen Dialog und Kooperationen auf Gebieten wie Industrie, Umwelt, Transport und Zollabfertigung. Allerdings tritt die wechselseitige Marktöffnung nicht unmittelbar in Kraft, sondern die Parteien haben sich lediglich verpflichtet, u. a. den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr schrittweise zu realisieren. So sieht die Kommission beispielsweise aufgrund der Interventionen von Deutschland und Österreich eine Übergangsfrist von sieben Jahren bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit vor. Allerdings gewähren die Europaabkommen schon vor ihrem Inkrafttreten die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen und deren Schlüsselpersonal. Die Assoziierungsabkommen umfassen ähnliche Bereiche, allerdings ohne den politischen Dialog.

Die Beitrittspartnerschaften beinhalten konkrete Verpflichtungen der Kandidatenländer bezüglich prioritärer Maßnahmen und der Umsetzung des Acquis. Sie werden ergänzt um die nationalen Programme zur Übernahme des Acquis, in denen die Kandidatenländer detailliert beschreiben müssen, welche konkreten Schritte sie zur Umsetzung des Acquis unternehmen und wie sie die Beitrittskriterien, die beim Kopenhagener EU-Gipfel 1993 festgelegt wurden, erfüllen wollen. Die Kopenhagen Kriterien beinhalten u. a. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheitenschutz, eine funktionierende Marktwirtschaft und die Kapazität, dem EU-internen Wettbewerbsdruck zu widerstehen. Beim Göteburger EU-Gipfel im Juni 2001 wurde das Ziel gesteckt, bis Ende 2002 die Verhandlungen mit den fortgeschrittensten Kandidaten abzuschließen, sodass sie im Jahr 2004 an den Wahlen zum Europa-Parlament teilnehmen könnten (Europäischer Rat 2001). Zu den fortgeschrittenen Beitrittskandidaten zählen gegenwärtig Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

DAS DIENSTLEISTUNGSABKOMMEN GATS

Zustandekommen, Reichweite und Regelungen

Vor allem Entwicklungsländer haben sich während der Uruguay-Runde zunächst vehement gegen die Aufnahme von Dienstleistungen in das Regime der Welt handelsorganisation (WTO) ausgesprochen. Ihre eigene Service-Industrie sei zu schwach entwickelt, sodass sie bei verfrühter Markttöffnung dem verschärften Wettbewerb nicht standhalten könne. Entsprechend müsse sie sich zunächst geschützt vom Weltmarkt entwickeln können. Dass es dennoch zur Einigung auf das GATS kommen konnte, ist nicht zuletzt auf die Lobbyarbeit einflussreicher Dienstleistungskonzerne der Industrieländer zurückzuführen. Zur Beratung der US-Regierung schlossen sich die US-Unternehmen zur »Coalition of Service Industries« (CSI) zusammen, der seinerzeit u. a. Federal Express, Citibank/Citicorp und American Express angehörten. Die CSI setzte durch, dass auch der Güterhandel von Ländern ohne nennenswerten Service-Sektor bei Nichteinhaltung des GATS sanktioniert werden kann. Über die Möglichkeit solcher Überkreuz-Vergeltungsmaßnahmen (»cross retaliation«) konnte darauf der Widerstand der Entwicklungsländer gegen das GATS zurückgedrängt werden. Ergänzend kamen ihnen die Industrieländer aber auch mit dem flexiblen Liberalisierungsansatz des GATS entgegen. Ebenso holte die EU-Kommission den Rat europäischer Dienstleister ein. Ihre Ansprechpartner waren und sind der europäische Arbeitgeberverband UNICE (Union of Industrial und Employers Confederation of Europe) und die Industriellen-Vereinigung ERT (European Round Table of Industrialists) (Vander Stichele 1998).

Nach langen Verhandlungen unterzeichneten die GATT-Vertragspartner schließlich am 15. April 1994 in Marrakesch die Schlussakte der Uruguay-Runde. Neben dem Übereinkommen zur Errichtung der WTO, dem Agrarabkommen und dem Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) gehört das GATS zu den wichtigsten Verhandlungsergebnissen der bisher längsten Handelsrunde. Alle Mitgliedsstaaten der WTO, gegenwärtig 143 (11. Dez. 2001), sind auch Mitglieder des GATS. Wie auch die übrigen Verträge trat das GATS am 1.1.1995 in Kraft.

WESENTLICHE BESTIMMUNGEN DES GATS

Da es keine allgemein geteilte definitorische Abgrenzung zu Gütern gab, wurde im Rahmen der Verhandlungen zum GATS ein eigenes Schema entwickelt, das Dienst-

leistungen in 12 Sektoren unterteilt, die wiederum in rund 155 Subsektoren untergliedert sind (vgl. Tab. 8):

Tabelle 8: Klassifikation von Dienstleistungen	
<p>1. UNTERNEHMERISCHE UND BERUFSBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. (Frei-) berufliche Dienstleistungen z. B. Tierärzte, Ärzte, Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Architekten, Ingenieure</p> <p>B. EDV-Dienstleistungen z. B. Soft-/Hardware Installation, Datenbanken, DV</p> <p>C. Forschung und Entwicklung</p> <p>D. Grundstücks- und Immobilien-Dienstleistungen z. B. Makler, Instandhaltung</p> <p>E. Miet-/Leasing-Dienstleistungen ohne Personal z. B. bezogen auf Schiffe, Transportausrüstung, Maschinen</p> <p>F. Andere gewerbliche Dienstleistungen z. B. Werbung, Unternehmens-/ Personalberatung, Reparaturen, Druckereien</p> <p>2. KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Postdienste</p> <p>B. Kurierdienste</p> <p>C. Telekommunikationsdienste z. B. Telefon, e-mail, Datentransfer, Telex,</p>	<p>D. Audiovisuelle Dienstleistungen z. B. Film-/Video-/Musikproduktion, Radio, Fernsehen</p> <p>E. Andere</p> <p>3. BAU- UND MONTAGDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Allgemeine Bauausführung für Gebäude (Hochbau)</p> <p>B. Allgemeine Bauausführung für Tiefbau</p> <p>C. Installation und Montage-Arbeiten</p> <p>D. Baufertigstellung</p> <p>E. Andere</p> <p>4. VERTRIEBSDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. (Provisions-)vertreter</p> <p>B. Großhandel</p> <p>C. Einzelhandel</p> <p>D. Franchising</p> <p>E. Andere</p> <p>5. BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Kindergarten/Grundschule</p> <p>B. Schulbildung</p> <p>C. Berufs-/Universitätsausbildung</p> <p>D. Erwachsenenbildung</p> <p>E. Andere Bildungseinrichtungen</p>

<p>6. UMWELTDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Abwasserbeseitigung/Kanalisation</p> <p>B. (Sperr-)Müllabfuhr</p> <p>C. Sanitäre Einrichtungen/Hygiene</p> <p>D. Andere</p> <p>7. FINANZDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Alle Versicherungen und versicherungsbezogene Dienstleistungen</p> <p>z. B. Lebens-, Unfall-, Krankenvers., Rückvers., Versicherungsvertrieb/-vertreter</p> <p>B. Bank- und Finanzdienstleistungen (außer Versicherung)</p> <p>z. B. Einlagen/Kreditgeschäft, Geldhandel, Derivate, Investmentbanking, Fonds-/Anlagemanagement, Datenverarbeitung und Beratung für Finanzdienstleistungen</p> <p>C. Andere</p> <p>8. MEDIZINISCHE UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN (andere als die freiberuflichen Dienstleistungen)</p> <p>A. Krankenhausdienstleistungen</p> <p>B. Sonstige Gesundheitsdienstleistungen</p> <p>C. Soziale Dienstleistungen</p> <p>D. Andere</p> <p>9. TOURISMUS UND REISEDienstLEISTUNGEN</p> <p>A. Hotels und Restaurants (incl. Catering)</p> <p>B. Reiseagenturen und Reiseveranstalter</p> <p>C. Fremdenführer/Reisebegleitung</p> <p>D. Andere</p>	<p>10. ERHOLUNG, KULTUR UND SPORT</p> <p>(andere als audiovisuelle Dienstleistungen)</p> <p>A. Unterhaltungsdienstleistungen (inkl. Theater, Live Bands und Zirkus)</p> <p>B. Nachrichtenagenturen</p> <p>C. Büchereien, Archive, Museen und sonstige kulturelle Dienstleistungen</p> <p>D. Sport und andere Erholungsdienstleistungen</p> <p>E. Andere</p> <p>11. TRANSPORTDIENSTLEISTUNGEN</p> <p>A. Seeschifffahrt</p> <p>z. B. Fracht, Personen, Reparatur und Instandsetzung, Unterstützungsdienste für die Seeschifffahrt</p> <p>B. Binnenschifffahrt</p> <p>C. Lufttransport</p> <p>D. Raumfahrt</p> <p>E. Schienenverkehr</p> <p>F. Straßenverkehr</p> <p>G. Pipeline Transport</p> <p>H. Hilfsdienste für Transportdienstleistungen</p> <p>z. B. Lagerung, Frachtumschlag, Vermittlungsagenturen</p> <p>I. Andere Transportdienste</p> <p>12. SONSTIGE NICHT AUFGEFÜHRTE DIENSTLEISTUNGEN</p>
---	--

Im Prinzip umfasst das GATS sämtliche Dienstleistungen, ausgeschlossen sind nur solche, die »in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht« (Art. I) werden, sowie Luftverkehrsrechte. Als Beispiele derartiger hoheitlicher Aufgaben gelten das Militär oder Zentralbanken. Ferner werden im Artikel I vier Erbringungsarten (»modes«) des Dienstleistungshandels unterschieden:

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

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

Es existieren nur sehr grobe Abschätzungen darüber, welche Anteile die vier verschiedenen Erbringungsformen am gesamten Dienstleistungshandel haben. Die bedeutendsten Formen sind demnach die grenzüberschreitende Lieferung (41 %) und die kommerzielle Präsenz (37 %). Danach folgt die Dienstleistungskonsumption im Ausland (19,8 %) und – nahezu bedeutungslos – die zeitweise Arbeitsmigration von Dienstleistungserbringern (0,1 %) (vgl. Hufbauer/Warren 1999: 3).

DIE ALLGEMEINEN VERPFLICHTUNGEN

Das GATS unterscheidet zwischen allgemeinen Verpflichtungen, die für alle WTO-Mitglieder gleichermaßen gelten, und den spezifischen Verpflichtungen, die nur insoweit gelten, wie die Mitglieder konkrete Verpflichtungen eingegangen sind (vgl. Tab. 9). Die spezifischen Verpflichtungen sind als eigene Länderlisten Teil des GATS. Das flexible Liberalisierungskonzept des GATS erlaubt es den Mitgliedern im Prinzip, nur in den Sektoren ihren Markt zu öffnen, wo sie es für opportun halten.

Tabelle 9: Die Struktur des GATS

<p>Teil I Reichweite und Definition Artikel I Reichweite und Definition</p> <p>Teil II Allgemeine Verpflichtungen und Disziplinen Artikel II Meistbegünstigung Artikel III Transparenz Artikel III Veröffentlichung vertraulicher Informationen Artikel IV Verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer Artikel V Regionale wirtschaftliche Integration Artikel V Abkommen über die Integration von Arbeitsmärkten Artikel VI Nationale Regulierung Artikel VII Anerkennung Artikel VIII Monopole und alleinige Dienstleistungsanbieter Artikel IX Geschäftspraktiken/ Industriestrukturen Artikel X Maßnahmen in Not-situationen Artikel XI Internationaler Zahlungsverkehr Artikel XII Maßnahmen bei Zahlungsbilanzungleichgewichten Artikel XIII Öffentliche Auftragsvergabe Artikel XIV Generelle Ausnahmen Artikel XIV (militärische) Sicherheitsausnahmen Artikel XV Subventionen</p>	<p>Teil IV: Fortschreitende Liberalisierung Artikel XIX Verhandlungen über Liberalisierungsverpflichtungen Artikel XX Listen der Liberalisierungsverpflichtungen Artikel XXI Änderungen der Liberalisierungsverpflichtungen</p> <p>Teil V: Institutionelle Regeln Artikel XXII Beratungen Artikel XXIII Streitbeilegungsverfahren und Durchsetzung Artikel XXIV Ausschuss für Dienstleistungshandel Artikel XXV Technische Kooperation Artikel XXVI Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen</p> <p>Teil VI: Schlussbestimmungen Artikel XXVII Verweigerung von Handelsvorteilen Artikel XXVIII Definitionen Artikel XXIX Anhänge</p> <p>Anhänge: Anhang für Artikel II Ausnahmen (Meistbegünstigung) Anhang über die Wanderung natürlicher Personen als Dienstleistungsanbieter Anhang über Luftverkehrsdienstleistungen</p>
--	--

<p>Teil III: Spezifische Verpflichtungen Artikel XVI Marktzugang Artikel XVII Inländerbehandlung Artikel XVIII Zusätzliche Verpflichtungen</p>	<p>Anhang über Finanzdienstleistungen Zweiter Anhang über Finanzdienstleistungen Anhang über die Verhandlungen der Seeverkehrsdienstleistungen Anhang über Telekommunikationsdienstleistungen Anhang über die Verhandlungen zur Telekommunikationsinfrastruktur</p>
--	---

MEISTBEGÜNSTIGUNG

Das Meistbegünstigungsprinzip verlangt, dass Handelsvergünstigungen, die einem Land gewährt werden, automatisch auch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden müssen. Dieses Prinzip wird als der wesentliche Motor der weltweiten Verbreitung der Handelsliberalisierung angesehen. Allerdings gibt es im GATS einige allgemeine Meistbegünstigungsausnahmen, so für regionale Integrationsabkommen (Art. V). Diese Ausnahme ist z. B. für die EU von Bedeutung, da sie verhindert, dass Handelsvorteile des Binnenmarkts umstandslose auch Drittstaaten gewährt werden müssen. Weitere allgemeine Meistbegünstigungsausnahmen gibt es bei der gegenseitigen Anerkennung z. B. von Qualifikationen (Art. VII), bei der öffentlichen Auftragsvergabe (Art. XIII) sowie bei den generellen Ausnahmen des Artikels XIV, worunter z. B. der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung fällt. Daneben gewährte das GATS länderspezifische Meistbegünstigungsausnahmen, die bis zum Abschluss der Verhandlungen angemeldet werden mussten und nur für die maximale Dauer von 10 Jahren zulässig sind. Die Industrieländer, vor allem die EU, haben zahlreiche Meistbegünstigungsausnahmen angemeldet, so bei Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, audiovisuellen Diensten, Seeverkehr und bei der Erbringungsart des grenzüberschreitenden Personenverkehrs.

TRANSPARENZ

Artikel III enthält die Verpflichtung, alle Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, zu veröffentlichen. Einmal im Jahr muss die WTO über die Änderungen diesbezüglicher Gesetze, Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien unterricht-

tet werden. Innerhalb von 2 Jahren nach Errichtung der WTO mussten zudem nationale Auskunftsstellen eingerichtet werden, die andere Mitglieder über alle den Dienstleistungshandel betreffende oder einschränkende Maßnahmen informieren.

INNERSTAATLICHE REGULIERUNG

Mit dem Artikel VI über die innerstaatliche Regelung ist einer der sensibelsten Bereiche des GATS angesprochen. Die politische Brisanz der GATS-Verhandlungen liegt vor allem darin, dass bedeutende Hemmnisse für den internationalen Handel mit Dienstleistungen nicht – wie bei Waren – in Maßnahmen der Zollpolitik, sondern in innerstaatlichen Regelungen bestehen. Mit dem GATS wurde eine multilaterale Verhandlungsinstanz geschaffen, welche die Entwicklung international verbindlicher Disziplinen für die staatliche Gesetzgebung und die Regulierung sämtlicher Dienstleistungsmärkte zum Zweck hat. Diese Disziplinen erstrecken sich auf Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien, Normen und Standards sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen und kommunalen Ebene. Damit greift das GATS weit in die Innenpolitik der WTO-Mitglieder ein und berührt nicht selten zentrale und sensible Bereiche staatlicher Regelungshoheit.

Mit der Klausel, dass Dienstleistungen, die »in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht« werden (GATS, Art. 1, Abs. 3 b), von der Liberalisierung ausgenommen sind, bleibt zum Beispiel unklar, ob öffentliche Dienste, die der Befriedigung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse (Gesundheitsversorgung, Bildung, Infrastrukturleistungen) dienen, durch handelsbezogene Maßnahmen geschützt werden dürfen. Dies wäre laut GATS Art. 1, Abs. 3 (c) nur erlaubt, wenn ein solcher Dienst »weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird«. Problematisch könnten daher alle Bereiche sein, die teilprivatisiert sind, in denen Privatisierung angestrebt wird oder in denen quasi-staatliche oder private Anbieter öffentliche Aufgaben (z. B. im Wege bestimmter Gemeinwohlverpflichtungen) wahrnehmen. Es besteht hier eine große Unsicherheit, die durch zukünftige Interpretationen dessen, was als hoheitliche Aufgabe unter dem GATS gelten soll, noch erhöht wird. Eine solche Klärung kann zudem durch die Urteile von Streitschlichtungsverfahren stattfinden, wobei es für das GATS, wobei es für das GATS aber noch keine diesbezüglichen Erfahrungen gibt.¹

¹ Es hat bisher noch keinen Streitfall gegeben, der sich unmittelbar auf das GATS bezog. Jedoch gab es drei Streitfälle, die den Warenhandel betrafen und einige Bezüge zum GATS aufwiesen (WTO 2001b).

Zwar bestätigt das GATS in seiner Präambel und im Artikel VI grundsätzlich das Recht der Mitgliedsstaaten, die Erbringung von Dienstleistungen nach ihren politischen Zielen zu regulieren und auch neue Regeln einzuführen. Dabei dürfen die eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen aber nicht eingeschränkt oder zu nichte gemacht werden. Der Rat für den Dienstleistungshandel wird in Artikel VI beauftragt, Disziplinen zu entwickeln, die gewährleisten, dass nationale Qualifikationserfordernisse, technische Normen sowie Zulassungsverfahren keine unnötige Belastung des Dienstleistungshandels darstellen. Diese Disziplinen sollen sicherstellen, dass solche Erfordernisse auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen und dass sie nicht belastender sind als nötig, um die Qualität einer Dienstleistung sicherzustellen. Welche politischen Ziele aber handelsbeschränkende Maßnahmen legitimieren können, ist noch ungeklärt. Offen ist, ob zur Qualität einer Dienstleistung auch ihre soziale, arbeits- oder strukturpolitische Verträglichkeit gezählt werden dürfte.

Zur Erarbeitung sektorübergreifender Disziplinen für die nationale Regelung wurde unter dem GATS eine »Working Party for Domestic Regulation« eingesetzt. Diese verhandelt vor allem über folgende Punkte (Barth 2000):

- Transparenz hinsichtlich der politischen Ziele der staatlichen Regulierung, einschließlich internationaler Konsultationen schon im Vorfeld nationaler Gesetzgebungsvorhaben.
- Kriterien zur Bestimmung der Notwendigkeit einer staatlichen Maßnahme zur Erreichung ihres Ziels, der sog. »necessity test«. Dabei soll darauf geachtet werden, dass eine Maßnahme den Handel so wenig wie möglich beeinträchtigt.
- Gegenseitige Anerkennung von Qualifikations- und Zulassungserfordernissen und die Anwendung internationaler Standards.

Das GATS erzeugt folglich einen Druck, über nationale Regelungen bis hin zu Gesetzgebungsvorhaben schon in ihrem Entwurfsstadium in einen internationalen Beratungsprozess mit interessierten Parteien einzutreten (OECD 2000a). Offen ist dabei, wie weit nationale Politikpräferenzen, die durch parlamentarische Verfahren legitimiert sein können, gegenüber einzelnen Handelspartnern zurückgestellt werden, insbesondere wenn es bestimmte Druckmittel von Seiten dieser Länder gibt.

WETTBEWERBSREGELN

Monopolistische Dienstleistungsunternehmen sowie Anbieter, denen von staatlicher Seite ausschließliche Rechte zur Erbringung bestimmter Leistungen übertra-

gen wurden, schränken den freien Handel mit Dienstleistungen ein. Bisher gelang es nicht, multilaterale Regeln zur Begrenzung von Monopolen sowie anderer restriktiver Geschäftspraktiken zu vereinbaren. Der GATS Artikel VIII über Monopole und Dienstleistungserbringer mit ausschließlichen Rechten ist in seiner Reichweite recht begrenzt. Allerdings müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass ihre Monopolisten nicht gegen die Meistbegünstigungsklausel und gegen ihre spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen verstoßen. Im Fall wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken (GATS Art. IX) verpflichtet das GATS die Mitglieder zu wechselseitigem Informationsaustausch und Konsultationen mit dem Ziel, diese Praktiken zu unterbinden.

NOTSTANDSMASSNAHMEN

Im Artikel X werden Verhandlungen über die Frage von Notstandsmaßnahmen, also der zeitlich befristeten Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen, vorgeschrieben. Diese Verhandlungen hätten drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens abgeschlossen werden sollen. Bisher ist es aber in der u. a. hiermit befassten Arbeitsgruppe über GATS-Regeln zu keiner Einigung gekommen, sodass der WTO-Rat über den Dienstleistungshandel eine neuerliche Frist bis Ende März 2002 gesetzt hat. Gewerkschaften, aber auch Entwicklungsländer fordern verbindliche Notstandsmaßnahmen. Während die EU eine gewisse Aufgeschlossenheit in dieser Frage signalisiert, sind andere Industriestaaten wie die USA bisher ablehnend. Sie verweisen auf die ihrer Ansicht nach hinreichende Flexibilität des GATS. Die österreichische Arbeiterkammer fordert, dass eine entsprechende Sicherheitsklausel den Schutz des inländischen Arbeitsmarkts ermöglichen solle. Liberalisierungsverpflichtungen sollten im Fall drohender Arbeitslosigkeit wie auch im Fall von Dumping zeitweise zurückgenommen werden können. Eine solche Klausel sollte ferner Frühwarnsysteme über die Beschäftigungsentwicklung enthalten sowie eine flexible Anwendung hinsichtlich der verschiedenen Erbringungsarten erlauben, damit z. B. eine Aussetzung von Verpflichtungen beim Personenverkehr möglich wäre, während die Niederlassungsfreiheit unberührt bliebe (Deseffwy 1999: 10f.).

ZAHLUNGEN UND ÜBERTRAGUNGEN

Der internationale Zahlungs- und Kapitalverkehr war in der Uruguay-Runde stark umstritten. Die Industrieländer strebten insbesondere eine Lockerung der in vielen Entwicklungsländern verbreiteten Kapitalverkehrskontrollen an, mit denen diese sich gegen unerwünschte und gegebenenfalls destabilisierende Zu- oder Abflüsse abzusichern versuchen. Artikel XI des GATS verbietet den WTO-Mitgliedern aber grundsätzlich die »Beschränkung internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte, die mit ihren spezifischen Verpflichtungen zusammenhängen«. Nur bei »bestehenden oder drohenden schwerwiegenden Zahlungsbilanzstörungen oder externen Zahlungsschwierigkeiten« sind nach Artikel XII Ausnahmen zulässig, die jedoch nicht gegen Vereinbarungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IMF) verstoßen dürfen. Mit diesen Bestimmungen können folglich Beschränkungen einer souveränen Steuerung von Kapitalströmen einhergehen (vgl. dazu Mattoo 1998).

ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN

Ökonomisch handelt es sich beim öffentlichen Beschaffungswesen um einen Bereich von äußerst hoher Bedeutung. So wird geschätzt, dass die weltweiten öffentlichen Aufträge jährlich einem Wert von 10-15 % des Bruttoinlandsprodukts entsprechen. Unter dem GATS ist es bisher allerdings noch nicht zu multilateralen Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen gekommen. Der GATS Artikel XIII nimmt öffentliche Beschaffungen von Dienstleistungen ausdrücklich vom Meistbegünstigungsprinzip, vom Markzugang und von der Inländerbehandlung (Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter) aus. Er fordert lediglich, dass innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der WTO-Verträge hierzu Verhandlungen im Rahmen des GATS stattfinden sollen. Diese sind auch im Jahr 1997 unter der Ägide der Arbeitsgruppe zu GATS-Regeln begonnen worden. Die Verhandlungen sind bisher aber schleppend verlaufen, die speziell dazu eingerichtete Arbeitsgruppe hat sich bisher auf die Datensammlung beschränkt.

Parallel besteht aber schon ein Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen der WTO, das die Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung bei öffentlichen Aufträgen regelt. Hierbei handelt es sich jedoch um ein »plurilaterales« Abkommen, das lediglich für dessen 23 Unterzeichner gilt, darunter die EU und ihre Mitgliedsstaaten, die USA und Japan. Seine Regeln erstrecken

sich auf die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen auf zentralen und niedrigeren Verwaltungsebenen. In einer Positivliste sind die erfassten Dienstleistungen aufgeführt. Ausnahmen bestehen in einigen Sektoren, z. B. Telekommunikation, Verkehr, Elektrizitäts- und Wasserversorgung (Barth 1998: 64).

Gewerkschaften fordern, dass weitere Marktöffnungszugeständnisse bei öffentlichen Aufträgen der EU nur bei Einhaltung der ILO-Konventionen 94 (Regierungsaufträge), 95 (Lohnschutz) und 98 (Vereinigungsfreiheit, Kollektivvertragsrecht) gemacht werden dürfen. Ein zukünftiges europäisches Vergaberecht, das diese Kriterien aufnimmt, könnte eine Orientierung für das entsprechende WTO-Abkommen sein (Desseffwy 1999: DGB 2001). In der Bundesrepublik gibt es in einigen Bundesländern (Berlin, Bayern, Saarland, Sachsen-Anhalt) Vergabegesetze, die die Tariftreue für Bewerber um öffentliche Bauaufträge voraussetzen. Auf Bundes- und EU-Ebene gibt es derartige Regeln noch nicht. Nordrhein-Westfalen startete eine Bundesratsinitiative für eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes, um auf dieser Basis ein Landesvergabegesetz zu schaffen, das Aufträge im öffentlichen Nahverkehr und im Baugewerbe an die Einhaltung von Tarifverträgen koppeln soll. Ferner fordert der Europäische Gewerkschaftsbund, dass bei der derzeitigen Überprüfung mehrerer EU-Direktiven zu öffentlichen Aufträgen für die Bereiche Lieferungen, Dienstleistungen, Bauarbeiten, Wasser, Energie und Verkehr eine Sozialklausel (fair labour standards clause) integriert werden müsse. Diese Klausel solle die Einhaltung von Kollektivverträgen, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung sowie sozialpolitische und Wachstumsziele gewährleisten. Ferner wird die EU aufgefordert, erst nach öffentlicher Diskussion ihrer geplanten Mitteilungen zu den sozialen und ökologischen Aspekten öffentlicher Beschaffung Veränderungen an den genannten Direktiven vorzunehmen (ETUC et al. 2001, Belgische Präsidentschaft 2001).

ALLGEMEINE AUSNAHMEN

Das GATS räumt mit dem Artikel XIV ferner einige allgemeine Ausnahmen von seinen Liberalisierungsverpflichtungen ein. Dazu gehören Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Moral, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie zur Einhaltung bestimmter Gesetze und der Wahrung der Sicherheit. Mit Ausnahme des Gesundheitsschutzes fehlen hier allerdings weitergehende Arbeits- und Sozialstandards, die eine handelsbeschränkende Maßnahme rechtfertigen könnten. Ebenso wurde – anders als

im GATT Artikel XX – der Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen nicht aufgenommen. Der Wunsch Belgiens und Frankreichs nach einer kulturellen Ausnahmeklausel wurde ebenfalls nicht berücksichtigt.

SUBVENTIONEN

Anders als das GATT-Abkommen über den Warenhandel enthält das GATS keine verbindlichen Regelungen zur Subventionierung von Dienstleistungen. GATS Artikel XV enthält lediglich den Hinweis, dass Subventionen zu Verzerrungen im Dienstleistungshandel führen können und verlangt die Aufnahme von Verhandlungen über erforderliche multilaterale Disziplinen. Diese Verhandlungen sind im März 1996 aufgenommen worden, haben bisher aber noch keine konkreten Ergebnisse gebracht. Artikel XV fordert die Mitgliedsstaaten des Weiteren zu gegenseitigen Konsultationen im Fall von subventionsbezogenen Konflikten auf.

Allerdings können Subventionen mittels der Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung unter die GATS-Bestimmungen fallen. Werden nämlich in den Länderlisten spezifische Verpflichtungen zu Gunsten der Inländerbehandlung oder der Meistbegünstigung übernommen und Subventionen nicht explizit ausgenommen, so müssten diese auch ausländischen Anbietern zugestanden werden (WTO 1996: 8).

SPEZIFISCHE VERPFLICHTUNGEN

Zwar gelten für das GATS mit dem Marktzugang (Art. XVI), der Inländerbehandlung (Art. XVII) und der Meistbegünstigung (Art II) die gleichen Prinzipien, die auch auf den Güterhandel angewendet werden. Jedoch lässt es einige wichtige Einschränkungen zu, die den Mitgliedsstaaten bisher eine hohe Flexibilität gewährten. Die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung (die Gleichbehandlung von Dienstleistungen in- und ausländischer Anbieter auf dem inländischen Markt) sind nur auf diejenigen Sektoren anwendbar, die die WTO-Mitglieder in Länderlisten spezifischer Verpflichtungen («schedule of specific commitments») aufgenommen haben. Während die Industrieländer alle wichtigen Sektoren in ihren Länderlisten zumindest abdecken, haben Entwicklungsländer eine deutlich geringere Zahl von Sektoren liberalisiert. Diese Sektoren können überdies weiter geschützt werden. Aufgrund der flexiblen Struktur des GATS, die es den Staaten überlässt, die

– keinesfalls vollständig – zu liberalisierenden Sektoren selbst zu bestimmen, spricht man auch von einem »bottom up«- oder »Positivlisten«-Ansatz.

Der Artikel XVI, Abs. 2 zum Marktzugang umfasst alle quantitativen Handelshemmnisse, die den Mitgliedern untersagt sind, es sei denn, sie haben sich entsprechende Rechte in ihren Länderlisten vorbehalten. Zu den verbotenen Maßnahmen gehören Beschränkungen

- der Zahl der Dienstleistungserbringer,
- des Gesamtwerts der Geschäfte oder des Betriebsvermögens,
- der Gesamtzahl oder des Volumens der Dienstleistungen,
- der Zahl natürlicher Personen, die in einem Sektor oder von einem Erbringer beschäftigt werden dürfen,
- der zulässigen rechtlichen Unternehmensform sowie
- der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen.

Die Verpflichtungen zur Inländerbehandlung (Art. XVII) verlangen eine qualitative Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter. Wenn ein Mitglied Verpflichtungen zur Inländerbehandlung in seine Länderliste aufnimmt, sollen in- und ausländische Anbieter eine gleichwertige Behandlung erfahren, sodass faktisch gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Tabelle 10 zeigt den recht komplexen Aufbau der Länderlisten, die rechtlich verbindliche Bestandteile des GATS-Abkommens sind.

Tabelle: 10

Beispiel einer Länderliste		
	Beschränkung des Marktzugangs	Beschränkung der Inländerbehandlung
Allgemeine Verpflichtungen	1) Keine 2) Keine 3) Ausländische Beteiligungen von max. 49 % 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr	1) Keine 2) Keine 3) Zustimmungspflicht bei Beteiligungen über 25 % 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr

Sektorspezifische Verpflichtungen z. B.: Unternehmens-DL Kommunikations-DL Bau-DL usw.	1) Niederlassung erforderlich 2) Keine 3) 30 % des Führungspersonals aus dem Inland 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr	1) Keine Beschränkungen für Transportversicherungen; Status quo für alle anderen Versicherungsdienstleister 2) Keine 3) Status quo 4) Status quo: außer Schlüsselpersonal unter 1 Jahr
<p>Erbringungsarten (modes of supply):</p> <p>(1) grenzüberschreitende Lieferung (2) Konsum im Ausland (3) kommerzielle Präsenz (4) Aufenthalt von Personen</p> <p>Keine: keine Beschränkung des Freihandels Status quo: keine Liberalisierungszugeständnisse, aber auch keine neuen Hemmnisse erlaubt</p>		

Die Sektoren, in denen die Mitglieder überhaupt gewillt sind, spezifische Verpflichtungen zu übernehmen, können sie selbst bestimmen. Daneben können sie sowohl für die allgemeinen Verpflichtungen, die sich auf mehrere Sektoren und Erbringungsarten erstrecken, als auch für die spezifischen Verpflichtungen mögliche Beschränkungen des Marktzugangs oder der Inländerbehandlung in ihrer Liste eintragen. Die Eintragungen sind wiederum strukturiert nach den vier Erbringungsarten von Dienstleistungen. Bei 155 Dienstleistungssektoren, vier Erbringungsarten und der Möglichkeit, Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung einzutragen, könnten pro Land maximal 1240 Eintragungen vorgenommen werden. Die weitere Liberalisierung kann durch die Integration bisher nicht gelisteter Sektoren, durch die Abschaffung sie betreffender Handelshemmnisse sowie den Abbau bereits in den Listen eingetragener Beschränkungen stattfinden.

FORTSCHREITENDE LIBERALISIERUNG

Schließlich legt das GATS in seinem Artikel XIX das Prinzip fortschreitender Liberalisierung fest. Spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens sollen die Mitglieder eine neue Verhandlungsrunde zum GATS starten, diese Runden sollen danach regelmäßig stattfinden. Auch wenn bisher in einzelnen Sektoren noch nicht sehr weitgehende Verpflichtungen übernommen worden sein mögen, wird deutlich, dass mit dem GATS der institutionelle Rahmen für weitere Liberalisierungsverhandlungen geschaffen wurde, die zudem »schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung« erreichen sollen. Die Neuverhandlung des GATS wurde entsprechend auch im Frühjahr 2000 begonnen und ein Jahr später, im März 2001, wurde neben einer Bestandsaufnahme der bisher von den Mitgliedern übermittelten Vorschläge auch eine Einigung über die Verhandlungsrichtlinien und -verfahren erzielt.

INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN

Der Teil V des GATS enthält institutionelle Bestimmungen, z. B. über die Streitbeilegung und die Einrichtung des Rats für den Dienstleistungshandel, der befugt ist, weitere nachgeordnete Gremien einzurichten. Artikel XXIII bestimmt, dass das GATS dem Streitschlichtungsmechanismus der WTO unterworfen ist. Einseitige Handelssanktionen sind also für die Mitglieder nicht zulässig. Ausgleichsmaßnahmen müssen stattdessen von dem Streitschlichtungsorgan der WTO genehmigt werden. Diese dürfen im Fall des Dienstleistungshandels allerdings nicht nur sektorübergreifend vorgenommen werden, sondern dürfen auch auf den Warenhandel übergreifen. Diese sektorübergreifenden Vergeltungsmaßnahmen können eine unterlegene Streitpartei sehr empfindlich treffen.

ANLAGEN

Schließlich sind mehrere sektorspezifische Anlagen Bestandteil des GATS-Abkommens, die bis auf die Anlage zu den Meistbegünstigungsausnahmen erst nach Abschluss der Uruguay-Runde angenommen wurden. Als besondere Verhandlungserfolge gelten die Abkommen zu Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen.

STRUKTUR DER EU-VERPFLICHTUNGEN

Für die EU und ihre Mitgliedsstaaten gibt es eine gemeinsame Liste der spezifischen Verpflichtungen (vgl. WTO 1994). In diese Liste sind die jeweiligen Beschränkungen bei Marktzugang und Inländerbehandlung seitens der EU-Mitgliedsstaaten eingetragen worden. Die allgemeinen bzw. horizontalen Verpflichtungen erstrecken sich auf sämtliche Sektoren, die in der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen aufgelistet sind. Allerdings tauchen viele der 155 Subsektoren überhaupt nicht in der EU-Liste auf, d. h. für sie gibt es folglich keinerlei Verpflichtungen.

Bei den horizontalen Verpflichtungen hat die EU u. a. eintragen lassen, dass in sämtlichen EG-Mitgliedsstaaten »Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen« können (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679). Die EU behält sich m. a. W. das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken. Die EU definiert dabei öffentliche Aufgaben recht weit. Diese bestünden in Sektoren

»wie z. B. verbundenen wissenschaftlichen und technischen Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, technische Prüf- und Analysedienstleistungen, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen und Hilfsdienstleistungen für alle Verkehrsarten. Ausschließliche Rechte für solche Dienstleistungen werden häufig privaten Betreibern gewährt, z. B. Betreibern mit Konzessionen öffentlicher Stellen, vorbehaltlich bestimmter Versorgungspflichten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordneter Ebene bestehen, ist eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich« (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1679, FN1).

Ferner hat sich die EU das Recht vorbehalten, Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Im Falle von Subventionen steht auch Zweigstellen, die nach dem Recht eines Mitgliedsstaats errichtet worden sind, nicht das Recht auf Inländerbehandlung zu:

»Der Anspruch auf Subventionen der Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten kann auf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder in einem besonderen geographischen Teilgebiet eines Mitgliedstaats niedergelassene juristische Person beschränkt werden«.

Ferner heißt es:

»Soweit Subventionen natürlichen Personen zur Verfügung gestellt werden, können sie auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Gemeinschaften beschränkt werden.« (Liste der spezifischen Verpflichtungen: 1680)

Im Bereich Forschung und Entwicklung ist die EU keine Verpflichtung eingegangen (»ungebunden«), d. h. sie behält sich das Recht vor, ohne Rücksicht auf GATS-Regeln und damit auf Nicht-EU-Staaten in diesem Bereich fördernd tätig zu werden.

Für den befristeten Aufenthalt natürlicher Personen sind nur begrenzte Verpflichtungen beim Marktzugang übernommen worden, mit der Ausnahme folgender, ausdrücklich genannter Kategorien:

- konzernintern versetztes Personal;
- Personen in höheren Positionen mit Leitungsfunktionen in einer Niederlassung;
- Personen, die über spezifisches Wissen oder Fertigkeiten für die Ausübung der Dienste einer Niederlassung verfügen;
- Repräsentanten ausländischer Unternehmen, die zur Geschäftsanbahnung einreisen;
- sowie Personen, die für den Aufbau einer Niederlassung in der EU verantwortlich sind.

In der Rubrik der spezifischen Verpflichtungen gibt es für 11 der 12 Dienstleistungssektoren nach WTO-Klassifikation Einträge, lediglich die sonstigen Dienstleistungen sind nicht aufgeführt. Allerdings fehlen auch zahlreiche Subsektoren in der EU-Liste. Die meisten Einträge finden sich für die unternehmens- und berufsbezogenen Dienstleistungen sowie den Finanz- und Transportdienstleistungen.

2. DIE WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE DEBATTE ZUR LIBERALISIERUNG DES INTERNATIONALEN DIENSTLEISTUNGSVERKEHRS

Im Vorfeld zur Vereinbarung des Allgemeinen Abkommens über den Dienstleistungsverkehr (GATS) sind einige Studien zu seinen möglichen Auswirkungen verfasst worden (s. unten). Im Allgemeinen prognostizieren diese hohe volkswirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne. Sie basieren allerdings auf relativ einfachen Annahmen und ihre Prognosen fallen recht pauschal aus. Es mangelt an Studien, die die Auswirkungen bisheriger Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich differenziert untersuchen. Dies dürfte vornehmlich dem Umstand geschuldet sein, dass die Liberalisierung des Dienstleistungshandels noch ein relativ neues und im Verhältnis zum Güterhandel wesentlich komplexeres Phänomen ist. Während für lange Zeit im Warenhandel die Liberalisierung im wesentlichen hinsichtlich zweier, quantifizierbarer Dimensionen, nämlich Mengenkontingenten und Zollsätzen, erfolgte, ist der Zugang zu Dienstleistungsmärkten zumeist komplexer geregelt, z. B. durch Zertifikate oder Vorschriften hinsichtlich der Servicequalität, und betrifft zudem die Ebene der Länder- und Bundesstaaten in föderalen Staaten (Krancke 1998: 408-410). Die in den GATS-Verhandlungen anvisierten Liberalisierungsschritte betreffen im Unterschied zum Warenhandel nicht nur die Marktzutrittsmöglichkeiten für ausländische Anbieter, sondern auch die von potenziellen inländischen Anbietern. Entsprechend reicht die Durchsicht der Literatur zur Liberalisierung des Außenhandels zur Abschätzung ihrer Auswirkungen nicht aus. Vielmehr empfiehlt es sich, zudem die Literatur zu den Auswirkungen von Deregulierung und Privatisierung auszuwerten. Im Folgenden sollen deshalb zum einen die theoretischen Fundamente und die interessen geleitete Genese der handelspolitischen Debatte über den internationalen Dienstleistungsverkehr kursorisch vorgestellt werden. Sodann sollen die in diesem Kontext entstandenen Studien einer ersten, vorläufigen Kritik unterzogen werden. Zum anderen soll in gleicher Weise die Deregulierungs- und Privatisierungsdebatte dargestellt werden. Ziel dieser Übung ist nicht die eindeutigen Feststellung der wirtschaftlichen Auswirkungen der GATS-Verhandlungen, sondern eine erste Problematisierung des Feldes für spätere, sektorspezifische Untersuchungen.

AUSWIRKUNGEN DER LIBERALISIERUNG DES INTERNATIONALEN DIENSTLEISTUNGSVERKEHRS

Strategische Handelstheorie als Herausforderung für den Freihandelskonsens

Bei keinem wirtschaftspolitischen Thema herrscht bis heute mehr Einigkeit unter den ÖkonomInnen als bei der Handelspolitik. In der Nachkriegszeit vertraten die beiden großen Lager der Zunft, die Keynesianer und die Monetaristen, die Ansicht, dass Zölle und Einfuhrquoten die ökonomische Wohlfahrt eines Landes beeinträchtigen. Auf die Aussage »Tariffs and import quotas reduce general economic welfare« antworteten in einer Umfrage unter FachökonomInnen 81 % mit »Ja«, 16 % mit »Ja aber«, und nur 3 % mit »Nein« (Pommerehne et al. 1984).

Der neoklassisch-monetaristisch gesinnte Teil der WirtschaftswissenschaftlerInnen begrüßte eine Öffnung der Märkte als Maßnahme zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Allokationseffizienz. Die positive Einstellung der US-Keynesianer gegenüber einer Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik mag allerdings angesichts der ambivalenten Haltung John Mainard Keynes zum Außenhandel und der Kritik am Weltmarkt mancher seiner englischen AnhängerInnen überraschen. Doch stellten sich die Bedingungen für eine von allen KeynesianerInnen angestrebte nationale Vollbeschäftigung in den USA anders als in England dar. Angesichts der überlegenen Wettbewerbsfähigkeit der US-Industrie versprach eine rasche Wiederbelebung des Weltmarktes Exportchancen und somit die Sicherung der Vollbeschäftigung. Aus amerikanisch-keynesianischer Sicht ließ sich somit eine Liberalisierung des Welthandels im Rahmen des Bretton-Woods-Systems mit dem Ziel einer Vollbeschäftigungspolitik vereinbaren (Hansen 1942; Harris 1948).

Dieser Konsens unter den ÖkonomInnen wurde durch das frühe Engagement weltmarktorientierter Großunternehmen bzw. durch die Stiftungen ihrer Gründer zur Förderung außenwirtschaftspolitischer Expertisen gestärkt. Da diese Stiftungen, vor allem die Carnegie- und die Rockefeller-Stiftung, seit Anfang der 20er Jahre entscheidend zur Entwicklung von sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Expertisen beigetragen haben (Fisher 1993; Lagemann 1989), verfügen die Wirtschaftsinternationalisten über einen *first mover advantage*: Die von ihnen unterstützten Arbeiten setzten die wissenschaftlichen Standards. Zwar wird externe Einflussnahme in den Wissenschaften

durch das Reputations- und *tenure*-System² eingeschränkt, doch konnten mit Geld politikberatende Forschungsinstitute gegründet, die Lehrverpflichtungen zur Anregung universitärer Forschung minimiert und aufwändige, internationale Standards setzende Forschungen gefördert werden (Scherrer 1999: 73-85).

In den 80er Jahren kam es angesichts der wachsenden US-Handelsdefizite und der Wettbewerbsschwäche von Hochtechnologiekonzernen zu einer Kontroverse unter den AußenwirtschaftstheoretikerInnen über folgende zwei Fragen: Inwieweit sollten die USA ihre industriepolitischen Maßnahmen verstärken? Und inwieweit darf mit der Schließung des heimischen Marktes gedroht werden, um ausländische Handelspartner zur Öffnung ihrer Märkte zu bewegen? Die traditionellen AußenwirtschaftstheoretikerInnen lehnten eine Zunahme staatlicher Eingriffe ebenso ab wie ein Abweichen vom Prinzip multilateraler Regelsetzung. Eine jüngere Generation entwickelte jedoch Modelle, mit denen unter bestimmten Annahmen gezielte Industriesubventionen und der »strategische« Einsatz des heimischen Marktes für Marktöffnungsverhandlungen als wohlfahrtssteigernd für einen großen Wirtschaftsraum wie den der USA ermittelt werden konnten. Manche Autoren stellten sogar unter Berufung auf diese Forschungsergebnisse die Vorteile des Freihandels grundsätzlich in Frage (z. B. Kuttner 1991).

Die traditionelle Theorie erklärte zwischenstaatlichen Handel als Folge unterschiedlicher Faktorausstattung. Ein großer Teil des US-Außenhandels wurde aber mit Volkswirtschaften wie Japan bestritten, zu denen keine nennenswerten Differenzen in der Faktorausstattung oder hinsichtlich der Produktionstechnologien bestanden. Zudem war von den AnhängerInnen der traditionellen Theorie implizit angenommen und durch Vernons Produktzyklustheorem theoretisch untermauert worden, dass die USA über die für Hochtechnologie-Industrien günstigste Faktorausstattung verfügten (Vernon 1966). Die nicht zu übersehenden technologischen Stärken japanischer Konzerne schienen aber nahezulegen, dass komparative Vorteile auch künstlich geschaffen werden könnten. Auf diese nicht nur intellektuelle Herausforderung antworteten einige jüngere AußenwirtschaftstheoretikerInnen im Umfeld der privaten, gemeinnützigen Stiftung National Bureau of Economic Research (von der Carnegie Corporation 1920 gegründet) mit der Berücksichtigung von unvollkommenen Märkten, heterogenen Produkten, steigenden Skalenerträ-

2 Lebenszeitbeschäftigung von HochschullehrerInnen.

gen, Lernkurven und externen Effekten in ihren partiellen Gleichgewichtsmodellen. Sie machten dabei Anleihen bei der Spieltheorie, der Industrieökonomik und den neuen Wachstumstheorien, die den technischen Fortschritt endogenisieren (Krugman 1986).

Für den internationalen Handel ist mindestens seit Adam Smith bekannt, dass dieser zu steigenden Skalenerträgen, das heißt sinkenden Produktionskosten pro Stück bei steigendem Produktionsvolumen, führen kann. Somit ist die klassische Modellannahme von abnehmenden Skalenerträgen nicht immer erfüllt. Dieses Problem wurde aber für lange Zeit von der theoretischen Forschung vernachlässigt, da die volle Anerkennung des Phänomens steigender Skalenerträge innerhalb der neoklassischen Außenhandelstheorie bedeutet hätte, sich zugleich dem Problem der vollständigen Spezialisierung, multipler Gleichgewichte, der Unbestimmtheit der Produktionsfunktionen und der unvollkommenen Konkurrenz zu stellen (Gomes 1990). Insbesondere die Berücksichtigung steigender Skalenerträge und hoher Entwicklungskosten führte unter bestimmten weiteren Modellannahmen zu dem Ergebnis, dass Handelsbarrieren für das eigene Land wohlfahrtssteigernd wirken können. Das heimische Unternehmen kann nämlich rascher in den Genuss der Skalenerträge kommen, wenn die ausländische Konkurrenz in der Einführungsphase vom Markt ferngehalten wird. Es besitzt dann auf Drittmärkten einen Startvorteil.

STRATEGISCHE HANDELSTHEORIE IM DIENSTE DES FREIHANDELS

Die ersten Ergebnisse dieser Bemühungen lösten innerhalb der handelstheoretischen Gemeinde die Furcht aus, diese könnten zu falschen, nämlich staatsinterventionistischen Schlussfolgerungen für die Handelspolitik führen. Gerade einer der führenden Vertreter dieser neuen Forschungsrichtung, Paul Krugman, wollte strategisches Handeln ausdrücklich nicht als Rezept für Außenhandelspolitik verstanden wissen, und zwar weder im Verhältnis zu Industriestaaten noch zu Ländern der so genannten Dritten Welt (1994a,b). Die Zunft relativierte deshalb die Aussagekraft der Modelle. Zum einen seien die Ergebnisse dieser Modelle sehr abhängig von den Modell-Parametern. Bereits geringfügige Änderungen der Annahmen beeinflussten die Ergebnisse entscheidend. Der prominente Außenhandelstheoretiker Jagdish Bhagwati warnte deshalb:

»It is important for the students to appreciate (...) that the literature primarily suggests that policy recommendations are extremely sensitive to parametric assumptions (...) and that therefore the information requirements for a welfare-improving intervention are often mind-boggling.«
(Bhagwati 1987: 127f.)

Zum anderen berücksichtigten diese Modelle nicht die potenziellen Reaktionen der Partnerländer. Strategische Maßnahmen zur Verbesserung der eigenen Konkurrenzsituation könnten zu Retorsionen führen: »Strategische Handelspolitik ist also immer nur solange möglich, wie die Handelspartner nicht reagieren« (Borchert 1994: 220). Darüber hinaus wurde bezweifelt, dass, selbst wenn staatliches Handeln theoretisch begründet werden könnte, der Staat auch entsprechend zu handeln in der Lage sei. Man traute den Akteuren der Handelspolitik weder zu, über einen angemessenen Informationsstand zu verfügen, noch angesichts starker Interessengruppen die Politik tatsächlich am Gemeinwohl ausrichten zu können. Das »politologische« Urteil zur »neuen Außenwirtschaftstheorie« lautete, strategische Handelspolitik substituiere lediglich ein potenzielles Marktversagen durch ein tatsächliches Staatsversagen (Borchert 1994; Haberler 1990).

Diese Distanzierungen bedeuteten freilich nicht das Ende der strategischen Handelspolitik. Angesichts des weiter bestehenden Problemdrucks konnten die Einsichten der strategischen Handelstheorie von zumeist fachfremden VertreterInnen mit publizistischen Erfolg aufgegriffen werden (dies bezeichnete Krugman als »hijack«, Fujita/Krugman/Venables 2000: 349). Eine weitere Beschäftigung mit diesem Konzept blieb somit unausweichlich. In den zentralen privaten außenpolitischen Gesellschaften und den weltmarkt-internationalistischen Forschungsinstituten sowie Stiftungen wurde entsprechend die strategische Handelspolitik ausführlich diskutiert, allerdings unter dem Vorzeichen der Sicherung eines liberalen Handelsregimes. Dabei zeigte es sich, dass die »neue Außenhandelstheorie« in doppelter Weise zur Begründung weiterer Liberalisierungsschritte herangezogen werden konnte.

Erstens wurden die handelsstrategischen Konzepte zum Umlenken des Interesses an einer Abschottung des eigenen Marktes zu Gunsten der Öffnung fremder Märkte eingesetzt. Mit der Androhung, den eigenen Markt selektiv zu schließen, sollten die Handelspartner, insbesondere Japan, zur Öffnung der eigenen Märkte gezwungen werden (die so genannte Super-301-Strategie der USA, s. Göll 1994). Zweitens konnte die »neue Außenwirtschaftstheorie« zur Begründung weiterer, eigener Liberalisierungsschritte herangezogen werden. Gerade die Maximierung von Skalenerträgen sei nur bei einer weiteren Spezialisierung im Rahmen des intra-

industriellen Handels möglich. Diese bedinge aber den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Dieses Argument wurde besonders wirkungsvoll zur Begründung von Deregulierungsmaßnahmen im Rahmen von Freihandelszonen eingesetzt, beispielsweise im Cecchini-Bericht für Europa 1992, für NAFTA (s. unten) und für GATS.

ENTDECKUNG TRANSNATIONALER DIENSTLEISTUNGEN

Die Entdeckung der Dienstleistungen als Objekte internationaler Handelsliberalisierungen steht in einem engen Zusammenhang mit den durch die passive Außenhandelsbilanz der USA ausgelösten Debatten. Vorreiter waren die Versicherungsgesellschaft American International Group (AIG) und der Pionier internationaler Zahlungsmittel, die Firma American Express. Beide Konzerne machten ExpertInnen internationaler Wirtschaftsbeziehungen zu Vizepräsidenten, die mit Buchveröffentlichungen und Konferenzen der Idee zum Durchbruch verhelfen, dass Dienstleistungen transnational erbracht werden können, nationale Regulierungen der jeweiligen Branchen dies behindern und folglich der Abbau dieser Barrieren im Rahmen des GATT multilateral ausgehandelt werden müsse. Gegenüber US-amerikanischen Zuhörern betonten sie zudem die starke Wettbewerbsstellung heimischer Anbieter. Das American Enterprise Institute zog mit einer Buchreihe über die Exportchancen einzelner Dienstleistungssektoren nach. Auch die Ford Foundation finanzierte entsprechende Studien. In der Reagan-Regierung fanden deren Argumente begeisterte Aufnahme, da sie die Möglichkeit eröffneten, den handelspolitischen Druck in freihändlerische Bahnen zu lenken. Das Büro des Handelsbeauftragten räumte dem Dienstleistungssektor in Verhandlungen Priorität ein (McDowell 1994; Feketekuty 1988; Yoffie/Bergenstein 1985). Die Aufnahme der Dienstleistungen in das Vertragswerk der WTO in Form des Allgemeinen Abkommens über den Dienstleistungsverkehr (GATS) bildete den vorläufigen Höhepunkt dieser Kampagne.

In der Außenhandelstheorie spielten Dienstleistungen für lange Zeit keine Rolle. Das Prinzip der komparativen Kostenvorteile wurde nicht auf die Dienstleistungen angewandt. Die Befürworter eines internationalen Dienstleistungsaustausches bemühten sich deshalb, zunächst die Gültigkeit dieses Prinzips auch für Dienstleistungen theoretisch nachzuweisen (Deardorff 1985). Sie zeigten auf, dass auch der internationale Dienstleistungsaustausch zu einer effizienteren Ressourcenallokation führt, weil Dienste von dem Land, in dem sie relativ billig sind, in Länder wan-

dern, in denen sie relativ viel kosten (Hindley/Smith 1984). Aufgrund des stärkeren Gewichts des intra-sektoralen Dienstleistungsverkehrs, der ausgeprägten Heterogenität von Dienstleistungen und der Größenvorteile (»economies of scale«) im Bereich von Software sowie kulturellen Dienstleistungen überzeugt jedoch eher der Bezug auf die strategische Handelstheorie. Aus dieser Sicht gelten Produktdifferenzierung, Präferenzvielfalt und Skalenerträge als Triebfeder des Dienstleistungsverkehrs (Keppler 1988). Skalenerträge nehmen für Dienstleistungsunternehmen aufgrund steigender Kapitalintensität in vielen Bereichen zu. Verbundvorteile (»economies of scope«) entstehen beispielsweise innerhalb von transnationalen Informations-, Daten- und Marketingverbänden. Besondere Vorteile ergeben sich auch für diejenigen, denen es gelingt, sich als Erste auf einem neuen Markt zu etablieren, um dort die nötige Erfahrung und Unternehmensgröße zu entwickeln (der so genannte *first mover advantage*; Barth 1998: 32-33).

Ferner betont beispielsweise Allan Deardorff, dass sich eine bessere Ressourcenallokation aufgrund der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs auch positiv auf den Güterverkehr auswirkt, da der bedeutendste und dynamischste Teil der internationalen Dienstleistungsproduktion wieder in Form von Vorprodukten in die Gütererstellung eingeht (Deardorff 1999). Über den statischen Vorteil verbesserter Allokationseffizienz hinaus entstünden des Weiteren durch den internationalen Dienstleistungsverkehr dynamische Wohlfahrtsgewinne. Der ausländische Wettbewerbsdruck zwänge die inländischen Produzenten effizientere Produktionsmethoden anzuwenden (Feketekudy 1988).

Freilich wird eingeräumt, dass nicht in jedem Falle Handelsliberalisierungen die Ressourcenallokation verbessern. Bei der Liberalisierung internationaler handelbarer Dienstleistungen können Wohlfahrtverluste entstehen, wenn gleichzeitig von Faktor- und Nachfragebewegungen abhängige Dienstleistungen weiter beschränkt bleiben. Diese Einschränkung hat allerdings für die Befürworter weiterer Liberalisierungen den Vorteil, dass sie insgesamt die genannten wohlfahrtstheoretischen Überlegungen vor Kritik immunisiert. Solange nicht alle Sektoren liberalisiert sind, kann das Ausbleiben von Wohlfahrtsgewinnen mit dem Hinweis auf die noch bestehenden Beschränkungen begründet werden: »je mehr Arten des Austausches liberalisiert werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von Wohlfahrtsgewinnen« (Fetzer 1992: 94).

Die Bezugnahme auf die realistischere strategische Handelstheorie eröffnet zugleich die Möglichkeit, für ein paradigma-immanentes in Frage stellen der genannten Liberalisierungsvorteile. Wie bereits ausgeführt, fallen die modelltheoretischen Ergebnisse bei Berücksichtigung von Spezialisierungseffekten und Skalen-

erträgen nicht mehr eindeutig aus. Beispielsweise kann gezeigt werden, dass im Falle der Monopolstellung eines ausländischen Anbieters das Importland durch die Entwicklung eigener Produzenten unter Ausschluss des Monopolisten seine Wohlfahrt verbessern kann, und zwar auch dann, wenn die inländischen Anbieter weniger effizient als der ausländische Monopolist produzieren (Hindley/Smith 1984: 375-376). Ein solcher Fall dürfte insbesondere auf Dienstleistungen zutreffen, die urheberrechtlich geschützt werden können.

Eine weitere Einsicht wirtschaftsgeografisch angereicherter Handelstheorie ist, dass sinkende Transport- bzw. Übermittlungskosten Agglomerationsprozesse verstärken. Einzelne Industriezentren, die bereits von den Vorteilen räumlicher Nähe von Zulieferern, qualifizierten Arbeitskräften und anspruchsvollen Kunden profitieren, können bei sinkenden Transportkosten ihren Absatzbereich auf Kosten der Konkurrenz vergrößern. Zugleich führt dieser Erfolg dazu, dass sich das so genannte Cluster verdichtet, d. h. dass sich eine zunehmende Anzahl von Produktions- und Dienstleistungsprozessen entlang der Wertschöpfungsachse im erfolgreichen Industriezentrum ansiedeln (Fujita et al. 2000: 251). Dieser Prozess der regionalen Spezialisierung, der bei der Schaffung des nationalen Marktes in den USA zu beobachten war, könnte sich laut Masahisa Fujita, Paul Krugman und Anthony J. Venables in Europa wiederholen, wo derzeit noch mehrere Cluster mit ähnlicher Spezialisierung (z. B. die Finanzplätze London, Frankfurt, Paris, Zürich etc.) bestehen. Da mit der Agglomeration die regionalen Lohndifferenzen zunehmen, kann allerdings ein Gegenteil in Gang kommen, nämlich ein Trend der Auslagerung von Produktion in die Niedriglohnperipherie. In der Nachkriegszeit nahm in den USA die regionale Spezialisierung entsprechend ab. Doch gingen mit Trend und Gegenteil Hysteresiseffekte einher: Erst wenn ein kritisches Maß an Lohngefälle entstanden sei (bzw. aufgrund eines exogenen Ereignisses), käme der Gegenteil in Gang. Dieser wäre dann aber irreversibel: »there is then no mechanism for the return of these industries once the shock is reversed« (ebd. 304). Dieser Zyklus von Cluster-Bildung, seiner Auflösung und Neuformierung ist jedoch, wie die Autoren selbst einräumen, »mere speculation on an appealing but untested model« (ebd. 260). Beispielsweise stellt sich die Frage, inwieweit die digitale Technik neue Formen der Konzentration und Fragmentierung von Wertschöpfungsketten ermöglicht (vgl. Klobes 2002). Bei der Auswirkungsanalyse von Dienstleistungsliberalisierungen wäre somit zu untersuchen, welche Standorte mittelfristig die besten Aussichten haben, zum dominanten Cluster im jeweiligen Dienstleistungssegment aufzusteigen, wobei die komplexe Dynamik von Zentralisierung und Fragmentierung zu berücksichtigen ist.

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN DER LIBERALISIERUNGS-AUSWIRKUNGEN

In den Broschüren internationaler Organisationen zu den GATS-Verhandlungen, aber auch in wissenschaftlichen Studien werden die Vorteile einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs sehr wolkig beschrieben. So wirbt die Europäische Union in einer umfangreichen Broschüre für GATS mit folgenden Worten: »[GATS] würde das inflationsfreie Wachstum im eigenen Land stützen und die Lösung der Probleme im Zusammenhang mit den für den Übergang zur Informationsgesellschaft und zu einer in stärkerem Maße wissensintensiven Wirtschaft notwendigen Strukturanpassungen erleichtern« (Europäische Kommission 1998: 12). Eine OECD-Studie zum Fortschritt der Deregulierung in den USA begründet die aus ihrer Sicht großen Vorteile, die sich für die USA aus der vergleichsweise ausgeprägten Offenheit US-amerikanischer Märkte ergeben, wie folgt: »Expanded trade and investment generate consumer benefits (greater choice and lower prices), raise the standards of performance of domestic firms (through the impetus of greater competition), and boost GDP« (OECD 1999: 59).

Die umfangreiche Studie von Dietrich Barth im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung zu den Perspektiven des internationalen Dienstleistungshandels widmet den Vorteilen einer Handelsliberalisierung nur einen Paragraphen, wohl weil der »Nettowohlfandseffekt der Handelsliberalisierung in der Regel positiv ist. Diese Erfahrungen sind seit langem ausführlich dokumentiert« (Barth 1998: 53). Große Wachstums- und Beschäftigungspotenziale der Dienstleistungsliberalisierung für die Produktion und im Welthandel sieht Barth durch eine Studie von Brown u. a. bestätigt, die die Wachstumseffekte einer hypothetischen 25-prozentigen Liberalisierung des Dienstleistungshandels auf die Ein- und Ausfuhr von fünf zentralen Dienstleistungssektoren für Europa abzuschätzen versuchte. Laut dieser Studie wächst überproportional nur das Transportwesen (ca. 38 %), der Handel mit Finanzdienstleistungen und persönlichen Dienstleistungen wird von einer solchen Liberalisierung nicht signifikant tangiert (ca. 0,2 %; Barth 1998: 123).

Diese prognostizierten geringen Auswirkungen für die Masse der Dienstleistungen relativiert die versprochenen Vorteile und steht damit interessanterweise im Einklang mit einer vom Sekretariat der Welthandelsorganisation in Auftrag gegebenen Literaturstudie zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Liberalisierungen im Dienstleistungsverkehr (WTO 1998). Diese ergab zum einen ein sehr gemischtes Bild der Auswirkungen und zum anderen, dass die Forschung zu den Auswirkungen noch in den Anfängen steckt. Die übergroße Mehrheit der gesichteten Stu-

dien betrafen Liberalisierungen im Finanzsektor, mit großem Abstand folgten Untersuchungen hinsichtlich des Luftverkehrs und des Telekommunikationswesens. Obgleich diese drei Bereiche zum Infrastrukturrückgrat moderner Ökonomien gehören und somit von großer Bedeutung für das Wachstum und die Leistungsfähigkeit eines breiten Spektrums von Abnehmerindustrien sind, zeigt es sich laut der Welthandelsorganisation, dass deren Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft empirisch »very difficult to capture« sind (WTO 1998:5).

Entsprechend konzentrieren sich die meisten Studien auf die Folgen der Handelsliberalisierung beziehungsweise Deregulierung in den Sektoren selbst. Im Finanzsektor führte eine Liberalisierung in vielen Ländern zu einem dauerhaften Rückgang der Gewinne im Bankengewerbe. Häufig reagierten die betroffenen Finanzinstitute mit risikoreichen Anlage- und Kreditvergabe-strategien, die dort, wo die Bankenaufsicht unzureichend war, zu ernsthaften Finanzkrisen führten. Die Krise der US-amerikanischen Sparkassen (savings & loan) belegt, dass auch in entwickelten Ökonomien die Bankenaufsicht im Deregulierungsprozess unzureichend ausfallen kann (Woerz 1994; gleiches gilt für Norwegen, siehe Llewellyn 1992). Das erhöhte Risiko führte im Gegensatz zu den ursprünglichen Erwartungen ferner zu einer Erhöhung der Zinsspanne und somit der Kosten der Finanzvermittlung. Zusammen mit dem erhöhten Risiko makroökonomischer Instabilität können die vergrößerten Zinsspannen erklären, warum nicht alle Studien eine positive Beziehung zwischen Finanzmarktderegulierung einerseits und makroökonomischer Größen wie Sparquote, Investitionen und Wachstum andererseits verzeichnen konnten (WTO 1998: 6). Eine vorzeitige Liberalisierung des Kapitalverkehrs, wie sie durch die Asienkrise anschaulich belegt wurde (Dieter 1998), kann ferner die Volatilität der Devisenmärkten verschärfen und Kapitalflucht auslösen (WTO 1998: 7). Ein Land wie Malaysia, das aufgrund seiner Handelsbeschränkungen für Finanzdienstleistungen laut einer vergleichenden Studie die höchste Zinsspanne im Bankenwesen und damit die höchsten Beschränkungen aufweist (Kalirajan et al. 1999), überstand entsprechend die Asienkrise relativ gut (Dieter 1999).

Für die Telekommunikationsindustrie stellte die WTO-Literaturstudie einen allgemeinen Konsens hinsichtlich der außerordentlichen Preissenkungen und Ausfächerungen der angebotenen Dienste fest, doch könnten die Auswirkungen technologischer Innovationen nicht klar von den Auswirkungen der Deregulierung und der Marktöffnung für ausländische Anbieter abgegrenzt werden (WTO 1998: 7).

Zur Messung der Auswirkungen grenzüberschreitender Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs liegt es nahe, die Erfahrungen des europäischen Binnenmarktes heranzuziehen. Die EU-Kommission ist selbst davon überzeugt, dass ihr Binnenmarktprojekt auch die Nachfrage nach Dienstleistungen in der Gemeinschaft erhöhte, zu Preissenkungen in diesem Bereich führte und die Angebotspalette erweiterte (Monti 1997). Ein Autorenteam des DIW hat die dieser Einschätzung zu Grunde liegenden Studien kritisch geprüft (Weise et al. 1998). Es kam zu einem vorsichtigeren Urteil hinsichtlich der Wirkungen des Binnenmarktprogramms:

»Konkrete Schlussfolgerungen für Deutschland sind nicht unmittelbar abzuleiten. Generell stärkt jedoch die europäische Integration in den Ländern mit hohem Humankapitalbestand im Dienstleistungsbereich wie auch im verarbeitenden Gewerbe eher die Chancen der hochentwickelten Sparten, während einfache Tätigkeiten im Zuge der internen und externen Marktöffnung leichter vom Ausland erbracht werden können. Dies gilt für das Binnenmarktprogramm selbst, aber auch für neue Angebotspotenziale in Mittel- und Osteuropa.« (Schultz/Weise 2000: 40f.)

Die Auswirkungen auf die *Beschäftigten* werden auch von den Befürwortern einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs weniger positiv eingeschätzt. Bezeichnenderweise empfahl Barth zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Dienstleistungen eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Entlassungen bei Lohn- und Zusatzkosten, Steuern und Abgaben. Dies begründete er mit dem Hinweis, dass im Jahr 2000 weltweit wesentlich mehr Erwerbstätige mit niedrigem und mittlerem Einkommen aufgrund der Marktöffnungen Chinas, Indiens und der Länder der ehemaligen Sowjetunion in die Weltwirtschaft integriert sein werden als noch ein Jahrzehnt zuvor (Barth 1998: 126). Noch schärfer formuliert der bekannte Außenhandelsexperte Gary Hufbauer die Auswirkungen weiterer Liberalisierung. Er prophezeit für Lohnabhängige, dass die Globalisierung den Lohnsatz an das Grenzprodukt der Arbeit angleichen wird: »A worker will earn what she produces – evaluated at a single world price« (Hufbauer/Warren 1999: 16). Im Klartext bedeutet dies, dass sich der Lohn für geringqualifizierte Arbeitskräfte in derzeitigen Hochlohnländern dem Lohn der weltweit großen Masse der Geringqualifizierten angleichen wird. Im Kontext der Debatte zur Nordamerikanischen Freihandelszone wurde allerdings eine solche Angleichung vom selben Autor bestritten (Hufbauer/Schott 1992). Auch wurde im Rahmen der WTO-Sozialklauseldebatte von vielen gleich gesinnten Ökonomen eine solche Angleichung zwar gemäß des Stolper-Samuelson-Theorems für theoretisch, aber nicht für empirisch möglich gehalten (z. B. Bhagwati 1995). Eine Aufarbeitung dieser Debatte ergab, dass eine

weitere Liberalisierung des Handels, des Kapitalverkehrs und – mittels GATS – des Arbeitskräfteverkehrs die Voraussetzungen dieses Theorems immer mehr Realität werden lassen und damit tendenziell zur Angleichung der Löhne vergleichbar qualifizierter Arbeitskräfte führen wird (Scherrer 1998: 52-61).

QUANTIFIZIERUNGSPROBLEME VON HANDELSBARRIEREN IM BEREICH DER DIENSTLEISTUNGEN

Zur Verdeutlichung des Ausmaßes an Handelsbeschränkungen im Dienstleistungsbereich wird versucht, die vielfältigen Beschränkungen zu quantifizieren und als Zollsatz darzustellen. Während beispielsweise der durchschnittlich gebundene Zollsatz der EU für Waren des verarbeitenden Gewerbes bei 3,6 % liegt, beträgt er nach einer dieser Berechnungen für den Bereich Transport, Lagerhaltung und Kommunikation 182 % (Hufbauer/Warren 1999: 10). Mit der Nennung eines solch exorbitanten Zollsatzes wird in Analogie zum Warenverkehr suggeriert, dass aufgrund der Handelsbeschränkungen die einheimischen Konsumenten mehr als das Doppelte für entsprechende Dienstleistungen zahlen müssen. Obwohl bereits solch konkrete Zahlen genannt werden, lassen schwerwiegende Probleme bei der Quantifizierung Zweifel an der Zuverlässigkeit und Objektivität dieser Zahlen entstehen. Die Probleme beginnen bei der Frage, welche institutionelle Merkmale nationaler Dienstleistungsmärkte als Beschränkung des internationalen Verkehrs gelten können. Für den Finanzsektor stellt sich beispielsweise die Frage, inwiefern national spezifische Regeln zur Sicherung der Stabilität des Bankenwesens, beispielsweise eine spezifische Höhe der Mindestreserve oder die Gewährträgerhaftung für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, eine Diskriminierung ausländischer Finanzinstitute darstellen. Je nach dem, wie solche Fragen beantwortet werden, variiert das quantifizierte Ausmaß an Restriktionen. Für den australischen Finanzmarkt hat beispielsweise Aaditya Matoo auf der Basis der GATS-Positivlisten 38 Beschränkungen festgestellt (Mattoo 1998). Greg McGuire hat jedoch bei einer Analyse aller Regeln für den Finanzsektor 165 Beschränkungen gefunden (1998).

Das nächste Probleme für die quantitative Bemessung der Beschränkungen besteht in der Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Bedeutung. Nicht jede Beschränkung diskriminiert in gleicher Weise mit gleicher wirtschaftlicher Bedeutung ausländische Anbieter. Angesichts der sehr lückenhaften Erfassung des internationalen Dienstleistungsverkehrs in den Statistiken wichtiger internationaler Organisationen (OECD, WTO, IWF; Chang et al. 1999, Barth 1998: 22-24) und der ebenso de-

fizitären Erfassung von Dienstleistungsaktivitäten innerhalb der jeweiligen Nationalstaaten (in Deutschland erfasst die amtliche Statistik nur Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten; Schultz/Weise, 2000: 25) erscheint die Gewichtung der einzelnen Beschränkungen nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung als ein »heroischer« Akt. Inwiefern bei beispielsweise 165 Beschränkungen für einen einzigen Dienstleistungssektor jede dieser Beschränkungen jeweils »objektiv« gewichtet wurde, lässt sich für die Leser dieser Studien ohne einen unverhältnismäßig hohen Einsatz an Zeit und Ressourcen kaum nachvollziehen.

Versuche, den Gesamteffekt solcher Beschränkungen analog zu den im Anti-Trustbereich verwendeten Methoden durch die Erfassung der Spanne zwischen Kosten und Preisen zu ermitteln, können ebenso wenig überzeugen. Monopole zeichnen sich häufig eher durch zu hohe Kosten als durch zu hohe Gewinnspannen aus, und zwar weil sie es entweder für politisch opportun halten, ihre Gewinne zu verstecken, oder weniger den Shareholders als den Stakeholders die Monopolgewinne zukommen lassen oder schlicht aufgrund von Ineffizienz hohe Kosten aufweisen (Warren/Findlay 2000: 73-75).

Eine andere Methode, durch einen Vergleich der Preise die Wettbewerbsbeschränkungen sichtbar zu machen, steht vor dem Problem, dass für die Masse der Dienstleistungen kein einer Weltmarktpreis existiert. Dienstleistungen sind zu meist nicht standardisiert und somit schwer vergleichbar (Asher/Wichard 1991). Insbesondere fallen die Inputfaktoren für die zu vergleichenden Dienstleistungen von Standort zu Standort höchst unterschiedlich aus, seien es die Lebenshaltungskosten für die Beschäftigten, der Zustand der Infrastruktur oder die Verfügung über natürliche Ressourcen. Hinzu kommt die bereits erwähnte defizitäre Datenlage für Dienstleistungen im internationalen Vergleich.

Eine weitere Methode setzt an der jeweils nationalen Nutzungshäufigkeit von einzelnen Dienstleistungen an. Dabei wird unterstellt, dass neben einigen anderen Faktoren (zum Beispiel Pro-Kopf-Einkommen) vor allem die Regulierungsdichte für die national unterschiedliche Nutzung einzelner Dienstleistungen verantwortlich ist (Ralph/Ludwig 1997). Wenngleich diese Annahme durchaus plausibel ist, besteht die Gefahr, bei internationalen Vergleichen durch andere Faktoren verursachte nationale Besonderheiten diesem Faktor zuzuschlagen.

Studien, die partielle Gleichgewichtsmodelle nutzen (Warren/Findlay 2000), stehen wiederum vor dem Problem, wie nachvollziehbar und plausibel entsprechende Kostenfunktionen festgelegt werden können. Ferner erscheint im Falle von großen Ländern die *ceteris paribus*- Annahme, dass die entsprechenden Verände-

rungen nicht auf den Weltmarkt zurückwirken, angesichts des großen Gewichts dieser Länder für den gesamten Weltmarkt wenig realitätsnah.

EXKURS: ZWEIFELHAFTE PROGNOSEN – DER FALL NAFTA

Da meines Erachtens noch keine Studie vorliegt, die die Prognosen zu den Auswirkungen der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs überprüft hat, möchte ich im Folgenden am Beispiel der Studien zu den Arbeitsplatzauswirkungen der Errichtung der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) die solchen Studien zugrundeliegenden Annahmen problematisieren.

Da eine der zentralen Ursachen für die ablehnende Haltung einer Mehrheit der Bevölkerung die Angst um den Arbeitsplatz war, versuchte die US-amerikanische Regierung, NAFTA als Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahme darzustellen. Der damalige Staatssekretär im Außenministerium unter Präsident Bush und heutige Handelsbeauftragte Robert Zoellick vermutete bis zu 150.000 neue Arbeitsplätze und warnte, dass bei Nichtunterzeichnung ungefähr 538.000 Arbeitsplätze in den USA gefährdet seien (Zoellick 1992: 290). Die seit 1989 passive Leistungsbilanz Mexikos verlieh solchen Argumenten Überzeugungskraft. Da außerhalb von Fachkreisen ein Überschuss mit mehr Arbeitsplätzen assoziiert wird, bemühte die Regierung wiederholt den bilateralen Leistungsbilanzüberschuss der USA mit Mexiko als Beleg für ihre Behauptung, mit NAFTA Arbeitsplätze zu schaffen.

Aber auch ausgewiesene Experten, wie die wohl am häufigsten zitierten³ Mitarbeiter des Institute for International Economics, Gary Hufbauer und Jeffrey Schott, ließen ihre optimistische Arbeitsplatzprognose (130.000 bis 1995) vor allem auf der Annahme basieren, dass Mexiko in der nächsten Dekade eine passive Leistungsbilanz aufweisen werde (Hufbauer/Schott 1992: 53-56, 333). Doch innerhalb von weniger als einem Jahr nach Inkrafttreten des NAFTA kam es zu einer unkontrollierten Abwertung des mexikanischen Peso, bei der der Peso gegenüber dem US-Dollar ungefähr 30 % innerhalb eines Jahres an Wert verlor. Seither erwirtschaftet Mexiko im bilateralen Waren- und Dienstleistungsverkehr jährlich einen Überschuss, und zwar auch nachdem der Peso in den letzten Jahren wieder gegenüber dem US-Dollar an Wert gewann (Scott 2001).

Ogleich die meisten wissenschaftlich fundierten, optimistischen Arbeitsplatzprognosen im Unterschied zur Hufbauer/Schott-Studie eher auf zu erwartenden

3 Laut Cypher (1993: 162, Anm. 10) und Lee/Weisbrod (1993: 7).

Spezialisierungsgewinnen als auf künftigen Leistungsbilanzüberschüssen beruhenden (siehe unten), fielen sie, gerade weil sie die bilaterale Leistungsbilanz missachteten (Brown 1992: 30), zu optimistisch aus. Die AutorInnen dieser Prognosen haben sich nämlich nicht die Frage gestellt, inwieweit Mexiko auf Dauer die Leistungsbilanzdefizite finanzieren und inwiefern ein Vertrauensverlust in die Stabilität Mexikos eine Währungskrise auslösen könnte. Dieser Frage haben sie sich wohl nicht mit Absicht entzogen, da sie innerhalb ihres neoklassischen, güterwirtschaftlich ausgerichteten Paradigmas ebenso wenig vorgesehen ist wie die politisch-institutionelle Analyse.⁴ Letztere hätte beispielsweise ergeben, dass das mexikanische Herrschaftssystem durch die außenwirtschaftliche Liberalisierung destabilisiert worden ist und somit das Vertrauen der Anleger erschütternde politische Ereignisse im Bereich des Wahrscheinlichen lagen (Morales 1997).

Allerdings haben auch die NAFTA-KritikerInnen der Währungspolitik Mexikos zu wenig Beachtung geschenkt. In ihrem Eifer, die negativen Folgen des NAFTA für die USA nachzuweisen, übersahen sie zumeist, dass NAFTA vor allem Mexiko Anpassungsleistungen abverlangte (zur überzogenen Rhetorik der nicht-wissenschaftlichen NAFTA-Kritiker, s. French/Cowie 1994).

Die NAFTA-BefürworterInnen stützten sich bei ihrem Arbeitsplatzargument allerdings nicht allein auf die Anschaulichkeit der Leistungsbilanzüberschüsse, sondern auch auf wissenschaftliche Studien, die auf einer Synthese von klassisch-neoklassischer und »neuer« Außenhandelstheorie beruhten. Aus dieser Sicht ist NAFTA aufgrund zunehmender Konkurrenz auf den Gütermärkten, erhöhten Skalenerträgen und der terms-of-trade-Effekte der Handelsumlenkung vorteilhaft. Die verstärkte Konkurrenz führt zu Preissenkungen und damit zu höheren Reallöhnen (unter der Annahme, dass bei Vollbeschäftigung die Nominallöhne konstant bleiben). Die durch Handelsliberalisierung vergrößerten Märkte erlauben eine stärkere Spezialisierung im intra-industriellen Handel und führen über höhere Skalenerträge zu einer Steigerung der Produktivität, die das Grenzprodukt der Arbeit wachsen lassen. Schließlich werden die Preise für Güter aus Drittländern fallen, da diese aufgrund von Handelsumlenkungseffekten, die durch die Freihandelszone entstehen, weniger nachgefragt werden (Brown 1992: 37f.).

4 Hufbauer und Schott, deren Arbeitsplatzprognose explizit auf den Kapitalimporten zum Ausgleich des Leistungsbilanzdefizits Mexikos beruhte und die deshalb von einer Aufwertung des Peso um 29 % bis 1995 ausgingen, haben sich dieser Frage mit einem lapidaren Verweis auf die Erfahrungen Spaniens entzogen (Hufbauer/Schott 1992: 54). Zur Unangemessenheit des Vergleiches mit Spanien siehe Ros (1992: 138f.). Auch dass die Prognosen von Schott für das Abkommen mit Kanada (Schott 1998) nicht eingetreten waren (Campbell 1993), hatte der Reputation der Hufbauer/Schott-Studie zum NAFTA nicht geschadet.

Die AutorInnen einer solchen Synthese bedienten sich computergestützter Gleich-gewichts-modelle. Die statischen Modelle, die allein die Auswirkungen der Handels- und Kapitalverkehrsliberalisierung gemessen hatten, kamen zu konservativeren Einschätzungen der Vorteile vom NAFTA als die dynamischen Modelle, die zusätzlich noch die Effekte eines Technologietransfers berücksichtigten. Insgesamt prognostizierten diese Studien aber relativ geringe Auswirkungen vom NAFTA auf die US-Wirtschaft und damit auf die Zahl der Arbeitsplätze in den USA (für Übersichten siehe Blecker 1996; Brown 1992).

Der Impetus zur Anwendung dieser computergestützten Gleichgewichtsmodelle kam nicht zuletzt vom mexikanischen Wirtschaftsminister Jaime Serra-Pucha, der in seiner Dissertation an der Yale Universität ein solches Gleichgewichtsmodell für die mexikanische Wirtschaft entwickelt hatte (Francois/Shiels 1994b: 4). Diese sehr aufwändige Analysemethode wurde insbesondere vom neo-liberalen Fraser Institute in Kanada, aber auch von der mexikanischen Wissenschaftsakademie und einigen U.S. Ministerien gefördert. Etliche Modelle wurden auch von MitarbeiterInnen der OECD, der Weltbank und dem IWF entwickelt (Scherrer 1999: 293, Anm. 290).

Die Annahmen dieser Modelle sind als unrealistisch kritisiert worden (Blecker 1996; Stanford 1993; OTA 1992: 109-111), vor allem hinsichtlich der noch unterentwickelten Marktstrukturen der mexikanischen Wirtschaft (Cypher 1993: 154; Crandall 1992: 134). Die komplexeren Modelle, insbesondere die an sich zu bevorzugenden dynamischen Modelle, bezeichneten die Autoren der Studie für das Office of Technology Assessment des Kongresses als zu komplex, als dass ohne erheblichen Aufwand nachgeprüft werden könnte, ob nicht eine ihrer vielen hundert Gleichungen zu Gunsten des gewünschten Ergebnisses »tweaked« wurde (OTA 1992: 110; vgl. Krueger 1992b: 3). Diese Kontroverse kann hier nicht entschieden werden. Doch für die Analyse ihrer Verwendung im politischen Prozess kann festgehalten werden, dass auch die AnhängerInnen der computergestützten Gleichgewichtsmodelle ihre Methode als noch nicht ausgereift bezeichnet haben: »I think it is essential to bear in mind that this sort of approach to policy analysis is still at a fairly early stage in its development« (Kehoe 1992: 58). Drusilla Brown, deren NAFTA-Modell weithin Beachtung fand, wies auf folgende Defizite hin: »All models, to some degree, handle capital formation in an ad hoc fashion«, es bestünde »virtually no information on the likely effects on the nominal exchange rate and the trade balance«, und keines der Makromodelle »concerns the behavior of multinational corporations« (1992: 57), obgleich der maquila-Sektor, die Lohnveredelungsbetriebe und transnationale Konzerne 1991 bereits 41 % der mexikanischen Exporte bestritten (Banamex 1993: 189).

Im Rückblick aus dem Jahre 2001 haben sich die Prognosen dieser Studien nicht bewährt. In den sieben Jahren seit Bestehen von NAFTA sind bis zu 750.000 US-amerikanischer Arbeitsplätze verloren gegangen (Scott 2001). Dieser gemessen an der Gesamtzahl der US-amerikanischen Erwerbstätigen zwar relativ geringe Verlust an Arbeitsplätzen ist nichts desto weniger bedeutsam genug, um Zweifel an der Zuverlässigkeit handelspolitischer Prognosen nicht nur durch eine Kritik der verwendeten Methoden zu nähren.

ÖKONOMIETHEORETISCHE FUNDAMENTE DER REGULIERUNGSDEBATTE

Unter ökonomischer Regulierung wird im weiteren Sinne jede Einschränkung der Gewerbe- und Vertragsfreiheit durch solche staatlichen Eingriffe verstanden, die nicht die für alle geltenden Spielregeln der Marktwirtschaft festlegen (Müller/Vogelsang 1979: 19, Phillips 1975: 2). Mit dieser Definition soll eine Unterscheidung getroffen werden zwischen staatlichen Maßnahmen, die den Wettbewerb auf der Grundlage von Privateigentum an Produktionsmitteln ermöglichen (z. B. Rechtssicherheit), und jenen, die den Wettbewerb einschränken: »between governmental interventions consistent and inconsistent with the preservation of competition as the central economic regulator« (Kahn 1970: 2). Als unvereinbar mit dem Prinzip der Konkurrenz gelten diejenigen staatlichen Interventionen, die den Markt als Allokationsinstanz ersetzen oder stark eingrenzen. Dazu gehört vor allem die staatliche Einflussnahme auf strategische Größen unternehmerischen Handelns: Preis, Dienstgüte und Markteintritt (Herman 1981: 173).

Befürworter von Handelsliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung preisen den Markt als das effizienteste Allokationsinstrument. Staatliche Interventionen werden zu Rigiditäten erklärt, die dem weiteren wirtschaftlichen Wachstum im Wege stehen (Boss et al. 1996). In der Darstellung staatlicher Regulierungspraxis als Resultat engstirniger, eigennütziger Interessensgruppenpolitik (grundlegend: Peltzman 1976) wird der Eindruck vermittelt, als ob es keine wirtschaftstheoretische Begründungen für das Eingreifen des Staates in den Markt gäbe. Indes haben nicht nur heterodoxe Theorieströmungen Kritik an der Leistungsfähigkeit des Marktes geäußert: Die Theorie des Marktversagens wurde im Rahmen der neoklassischen Wohlfahrtsökonomie entwickelt.

Den Eindruck von einer geraden Kontinuitätslinie, die Adam Smith mit den heutigen Befürwortern der Deregulierung verbindet, will ich mit einer Übersicht über

die Genese wirtschaftswissenschaftlicher Begründungen für staatliche allokativen Interventionen berichtigen. Dabei will ich mich nicht nur auf eine Kompilation der Literatur beschränken, sondern ich will versuchen, diskursiv die einzelnen Schritte der Theoriebildung aufzuspüren. Angesichts des knappen Raumes werde ich mich auf die Hauptstränge der Literatur konzentrieren.

Damit die Entwicklung der Argumentationslinien genau nachvollzogen werden kann, wird es notwendig werden, einige Argumente ausführlicher darzustellen. Dies gilt insbesondere für das Annahmengerüst der Wohlfahrtstheorie, das für die Aussagekraft ihrer Theoreme von größter Bedeutung ist. Es gilt aber auch für den Klassiker des »Marktversagen«, Francis Bator, der die Grenzen des traditionellen Nachweises der allokativen Effizienz des Marktes aufzeigt.

KLASSIKER DER PRÄ-PIGOUANISCHEN THEORIEBILDUNG

Obwohl Adam Smith als Protagonist des Freihandels und der Zurückhaltung des Staates auf dem Gebiet der Wirtschaft in die Annalen der Geschichte eingegangen ist, beweist seine ausführliche Diskussion der »public works«, dass er den freien Wettbewerb nicht als einziges und ausschließliches Instrument zur Optimierung des Wohlstandes der Nationen ansah:

»The ... duty of the sovereign or commonwealth is that of erecting and maintaining those public institutions and those public works, which, though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are, however, of such a nature, that the profit could never repay the expense to any individual ...« (1963: 92).

Im Zuge der Entwicklung der walrasianischen Gleichgewichtstheorie fand dann eine zunehmende Gleichsetzung von der Optimierung gesellschaftlichen Wohlstandes mit der Ausdehnung der freien Marktwirtschaft statt, die in der Postulierung des duality theorem gipfelte, das einen Einklang von Pareto-Kriterium⁵ und konkurrenzwirtschaftlichen Gleichgewichtszuständen behauptet (Bator 1958: 353; auch Optimum Optimorum genannt, Fritsch et al. 1999: Kap. 2). Einige prominente Vertreter der Neoklassik wiesen jedoch auf einige Widersprüche der Doktrin der maximalen Wohlfahrt bei freiem Warenaustausch hin. Alfred Marshall kritisierte zum einen die Verwendung des Geldes als Nutzenmaßstab, da bei ungleicher Ver-

5 Das Pareto-Kriterium besagt: Eine aus einer Gesamtheit nicht miteinander vergleichbarer Größen bestehende Kombination ist maximal, wenn es nicht möglich ist, eine dieser Größen zu vergrößern, ohne die andere zu verkleinern (Pareto 1927: 354ff, 617ff).

mögens- und Einkommensverteilung die gleiche Geldsumme unterschiedlichen Nutzen stiften kann. Zum anderen wies er bereits auf das Problem der Kostendegressionen hin (Marshall 1930: 472). Beide Kritikpunkte sind später wieder aufgegriffen worden (siehe unten). Auch Knut Wicksell war sich der Problematik des Nutzenvergleichs bei ungleicher Einkommensverteilung bewusst:

»Thus, for example, the fixing by society, or by a union of workers, of a maximum working day would, within certain limits (which may sometimes be very narrow), be of distinct advantage to the workers and consequently to the most numerous class of society« (1934: 77).

Ebenfalls kritisch bemerkte P. H. Wicksteed:

»... the more we analyse the life of society the less we can rest upon the ‚economic harmonies‘; and the better we understand the true function of the ‚market‘, in its widest sense, the more fully shall we realise that it never has been left to itself, and the more deeply shall we feel that it never must be« (1914: 11-12).

Diese kritischen Anmerkungen der neoklassischen Klassiker führten jedoch nicht zur Verwerfung des *duality theorems*, sodass diese Theorieschule weiterhin staatliche Allokationsregulierung unvereinbar mit der Optimierung gesellschaftlicher Wohlfahrt hielt.

Zur wirtschaftstheoretischen Begründung öffentlicher Regulierung steuerten vor der Weltwirtschaftskrise entsprechend andere Theorietraditionen in den Wirtschaftswissenschaften bei. In den USA waren dies vor allem die Institutionalistinnen (Skowronek 1982: 132). Ihre Konzepte waren stark beeinflusst von der historischen Schule in Deutschland und ihrer Bewunderung für die Effizienz staatlicher Verwaltung in Preußen (Seckler 1975: 13f). Noch in der Tradition des Kameralwissenschaft stehend, erhoben Vertreter der historischen Schule häufig nur die Zweckmäßigkeit der Einnahmenerzielung aus öffentlichen Unternehmen zum Maßstab für die Zulässigkeit staatlicher Wirtschaftstätigkeit (Püttner 1985: 6). Grundsätzlich wurde das Eingreifen des Staates damit begründet, dass das rein privatwirtschaftliche System nicht in der Lage sei, die im Zuge des Industrialisierungsprozesses entstandenen sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen. Das Verhältnis zwischen Gemeinwirtschaft und Privatwirtschaft wurde in Abhängigkeit von der technischen und gesellschaftspolitischen Entwicklung gesehen, wobei Albert Schäffle beispielsweise die privatwirtschaftliche Wirtschaftsweise letztlich für die leistungsfähigere hielt, die nur dort ergänzt werden sollte, wo sie offensichtlich bestimmte Bedürfnisse nicht befriedigte (Schäffle 1867). Adolph Wagner hingegen als Entdecker des »Gesetzes« der wachsenden Staatstätigkeit ging davon aus, dass die öffentliche Wirtschaft, die er als moralisch und ethisch überlegen bewertete, sich ausdehnen würde (Wagner 1883).

Für die Zeit vor der Weltwirtschaftskrise kann somit festgehalten werden, dass sich keine ökonomische Theorie herausgebildet hatte, die normativ den Umfang staatlicher Intervention zeitlos begründen konnte.

TRADITIONELLE WOHLFAHRTSTHEORIE

Mit seinem Werk *The Economics of Welfare* ([1920] 1962) wird Arthur C. Pigou als Begründer der modernen Wohlfahrtstheorie betrachtet (Sohmen 1976: 17). Sein Verdienst ist es, unter Anwendung des Grenznutzenkonzeptes und der Methode der statischen Gleichgewichtsanalyse, der Frage nach den wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Steigerung der »national dividend« in recht umfassender Weise nachgegangen zu sein. Gemäß Pigou sind politische Korrekturen des Marktergebnisses dann zu rechtfertigen, wenn die Werte der privaten vom sozialen marginalen Nettoprodukt voneinander abweichen (Pigou 1962: 172-203).

Solche Abweichungen können entstehen, wenn private Aktivitäten Kosten bei Dritten verursachen, z. B. durch »uncompensated damage done to surrounding woods by sparks from railway engines« (ebd.: 134). Zur Liste der Marktfehler gehören bei ihm unter anderem die Fehlallokation von Ressourcen durch Monopole, die sozialen Kosten des technischen Fortschritts, die Unfähigkeit privater Investoren zukünftige Nachfrage einschätzen zu können, und die sozialen Verluste aufgrund von extremen Einkommensunterschieden. Zur Korrektur der Abweichungen empfiehlt Pigou eine Reihe staatlicher Maßnahmen, wie Verbote, Sozialgesetzgebung und vor allem die Besteuerung der externen Effekte verursachenden Unternehmen, die nach ihm benannte Pigou-Steuer (ebd.: 192-196).

Während Pigou in seinen Ausführungen unterstellte, dass Nutzen kardinal messbar und interpersonell vergleichbar sei, hat die Mehrzahl seiner Nachfolger in Anlehnung an Pareto lediglich einen ordinalen Nutzenmaßstab für möglich gehalten (Külp 1981: 472). Anstelle der in ihren Augen unmöglichen Bestimmungen der individuellen Nutzeneinschätzungen optierten sie für das Pareto-Optimum:

»Instead of attempting to give 'content' to the idea of welfare directly, we define a welfare indicator which increases and decreases with welfare – welfare is that which varies with the indicator. The indicator is defined as follows: welfare increases (decreases) whenever one or more individuals become more (less) satisfied without any other individuals becoming less (more) satisfied« (Reder 1947: 14-15).

Die Aufgabe des interpersonellen Nutzenvergleichs und der kardinalen Messbarkeit bedeutete, dass die Frage nach der wohlfahrtsoptimierenden Einkommensverteilung ausgeklammert wurde. Geht man nämlich von identischen Bedürfnisstrukturen der Individuen aus, dann lässt es sich nachweisen, dass die kollektive Wohlfahrt ihr Maximum erreicht, wenn alle Individuen über gleichgroße Gütermengen verfügen (Külp 1981: 475).

Die Beschränkung auf den ordinalen Maßstab und damit auf das Pareto-Optimum hatte zur Folge, dass das Anwendungsgebiet der Wohlfahrtstheorie sich stark verkleinerte. Die meisten wirtschaftlichen Maßnahmen stellen eine gesellschaftliche Gruppe schlechter: »Under private enterprise, any ordinary change in economic policy involves a change in the price system, and any change in prices benefits those on one side of the market, and damages those on the other.« (Hicks 1939: 706) Ein anschauliches Beispiel für den paradoxen Fall, dass die Realisierung der Pareto-Bedingungen nicht zur Erfüllung des Pareto-Kriteriums führt, lieferte Eugen Dick:

»Man stelle sich vor, daß bisher eine Wirtschaft suboptimal organisiert war, weil in einem Sektor stark monopolistische Verhältnisse auf dem Gütermarkt herrschen. Setzt sich nun in diesem Sektor die Marktform der vollkommenen Konkurrenz durch, so geht einmal das Faktoreinkommen der Produzenten der entsprechenden Güter zurück, zum anderen steigt das Realeinkommen der Konsumenten dieser Güter. Obwohl jetzt vielleicht die Pareto-Bedingungen erfüllt sind, werden einige Individuen beim Übergang vom Pareto-suboptimalen zum optimalen Zustand schlechter gestellt« (Dick 1973: 102).

Aus diesem Grunde plädierten Hicks (1939) und Kaldor (1939) für eine Modifizierung des Pareto-Optimums. Ein neues Optimum soll auch dann erreicht sein, wenn die getroffenen Maßnahmen zunächst nur einen Teil der Bevölkerung begünstigen, solange die Wohlfahrtsgewinne größer sind als die zur Entschädigung der Verlierer benötigten Summen. Durch die Einführung dieses so genannten Kompensationskriteriums erhoffte man sich eine Ausweitung des Anwendungsbereiches der paretianischen Wohlfahrtsökonomik. Der Nachweis von Scitovsky (1941) aber, dass die Anwendung dieses Kriteriums in gewissen Fällen zu logischen Widersprüchen führt, sowie daran anknüpfende Überlegungen von Samuelson (1950) und Gorman (1955) haben die Möglichkeiten der Anwendung wieder stark begrenzt (Külp 1981: 479).

Die Fixierung auf einen optimalen Gleichgewichtszustand stellt die Wohlfahrtsökonomie vor ein weiteres Problem, nämlich welche Lösung gewählt werden soll, wenn eine oder mehrere der Nebenbedingungen des Gleichgewichts

nicht erfüllt werden. Es besteht somit die Frage nach der zweitbesten Lösung. Lipsey und Lancaster (1956/57) argumentierten, dass wenn eine dieser Marginalbedingungen nicht erfüllt ist, die Erfüllung der übrigen Bedingungen im Allgemeinen nicht mehr als optimal angesehen werden kann. Wenn also in einem Teilbereich der Wirtschaft kein wirtschaftliches Optimum erreicht werden kann, dann kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Korrektur dieser Allokationsverzerrung in anderen Teilbereichen Abweichungen vom Optimum auslöst. Daraus leiteten sie ab, dass bei sektoralen Unvollkommenheiten des Marktes nicht die erste Lösung, also die sektorale Erfüllung der paretianischen Bedingungen, optimal ist, sondern nur eine zweitbeste Lösung, die aus einer globalen, gesamtwirtschaftlichen Optimierungskalkül herzuleiten ist.

Zweitbeste Welten werden aber in der wohlfahrtstheoretischen Literatur abgelehnt, da Abweichungen von den Konkurrenzregeln »sich fast immer mit dem Hinweis auf Unvollkommenheiten in anderen Bereichen und auf die Theorie des Zweitbesten begründen und verteidigen« lassen (Schlieper 1981: 492).

Lässt somit die diskursinterne Kritik bereits starke Zweifel an der Anwendbarkeit des Pareto-Kriteriums aufkommen, so stellt dieses Kriterium für die Kritiker der Wohlfahrtsökonomie eine der entscheidenden Angriffsflächen dar. Ein Strang der Diskussion kritisiert, dass die restriktiven Bedingungen des Pareto-Optimums in der Realität nie erfüllt sind, sodass Aussagen auf der Grundlage des Pareto-Optimums keine Praxisrelevanz besitzen (Külp et al. 1975: 18f). Ein anderer Strang kritisiert die Gleichsetzung gesellschaftlicher Wohlfahrt mit einem Maximum an Marktgütern:

»Under no circumstances is it possible to consider the position of general competitive equilibrium as a position of maximum aggregate satisfaction. ... What is maximized is not, 'aggregate satisfaction' in any comprehensible sense of the term but at best only private exchangeable utilities« (Kapp 1950: 234).

Insbesondere dann, wenn Nichtmarktgüter einen Nutzen stiften, der multiplikativ mit der Marktgüterproduktion verknüpft ist, wenn also Interdependenzen vorliegen, lässt es sich nicht klären, wie sich eine Verbesserung der Marktgüterversorgung auf die Wohlfahrt auswirkt (Külp 1981: 480).

Drittens wurde die Neutralität des Pareto-Kriteriums gegenüber Vermögens- und Einkommensverteilungen als eine unzulässige Wertprämisse betrachtet. Little plädierte deshalb für eine offene Darlegung des Werturteils, das in seinem Fall folgendermaßen ausfiel:

»... an economic change is desirable if (a) it would result in a good redistribution of wealth and if (b) the potential losers could not profitably bribe the potential gainers to oppose the change« (Little 1957: 274).

BATORS TYPOLOGISIERUNG

Eine Systematisierung der Fälle, in denen kein Einklang von Pareto-Optimum und konkurrenzwirtschaftlichem Gleichgewicht herrscht, wurde von Francis Bator (1958) vorgenommen, und zwar unter Einführung des Begriffes *market failure*. Er unterschied zwischen fünf Arten und drei Gründen des Marktversagens. Die Unterscheidung der Arten erfolgte anhand einer Typologisierung verschiedener Produktionskostenverläufe, die die Optimalbedingungen des stationären Marktmodells verletzen. Die erste Art des Marktversagens bezeichnet Bator mit dem Begriff *failure of existence*. Diese tritt dann ein, wenn die paretianischen Marginalbedingungen nicht erfüllt sind, d. h. wenn die marginalen Substitutionsraten von Produktion und Distribution nicht übereinstimmen. Die zweite Art, die des *failure by signal*, liegt vor, wenn bei gleichen marginalen Substitutionsraten für jeden Produzenten entweder kein lokales Gewinnmaximum oder allgemeines Gewinnmaximum vorliegt. *Failure by incentive* tritt dann ein, wenn die Bedingung, dass alle Produzenten für die Produktionszwang herrscht, nicht-negative Profite aufweisen, nicht erfüllt ist. Wenn nicht alle Märkte dem Modell vollkommener Konkurrenz entsprechen, so besteht trotz einer effizienten Produktionsstruktur die Möglichkeit, dass kein Pareto-Optimum vorliegt. Diese vierte Art des *failure by structure* entsteht, wenn Märkte nur von wenigen Unternehmen von »effizienter« Größe beliefert werden. Schließlich führt Bator noch ein *failure by enforcement* auf, das dann eintritt, wenn – obgleich alle obigen Bedingungen erfüllt sind – entweder aufgrund von buchhalterischen Methoden einige In- und Outputs »versteckt« bleiben oder letztere ausdrücklich nicht vom Markt berücksichtigt werden (Bator 1958: 353-354). Die Bedeutung dieser einzelnen Arten des Marktversagens wird durch Bators Diskussion von deren Ursachen ersichtlich. Diese fasst er unter drei Kategorien zusammen: (1) Eigentumsbezogene externe Effekte (*ownership externalities*), (2) technische externe Effekte (*technical externalities*) und (3) externe Effekte öffentlicher Güter (*public good externalities*).

(1) Eigentumsbezogene externe Effekte treten dann auf, wenn die Produktion der Unternehmen des Sektors Y auch von der Höhe des Produktionsniveaus der Unternehmen des Sektors X positiv oder negativ beeinflusst wird. Im Modell der vollkommenen Konkurrenz und bei getrennter Gewinnmaximierung würde jedes Unternehmen versuchen, den Einsatz jedes Faktors so lange zu erhöhen, bis der Wert seines direkten Grenzprodukts auf das Niveau seines Marktpreises gesunken ist. Im Falle eines positiven externen Effekts des Gutes X auf das Gut Y würde unter diesen Bedingungen eine im Sinne des Wohlstandsniveaus der Gesellschaft zu gerin-

ge Menge X produziert werden, da die Unternehmen des Sektors X die Identität von Grenzprodukt und Marktpreis auf einem niedrigeren Niveau erreichen, als wenn ihnen der positive Effekt zugerechnet würde. In den Worten von Bator: »Nonappropriation, divorce of scarcity from effective ownership, is the binding consideration« (1958: 364). Es liegt also ein Fall des *failure by enforcement* vor.

(2) Von technischen externen Effekten spricht Bator, wenn die Produktionstechnologie entweder Unteilbarkeiten oder stetig steigende Skalenerträge (Größenvorteile) aufweist. Beide Phänomene haben zur Folge, dass die Produktionskostenkurve nicht-konvex verläuft und somit keine eindeutige Maximierung erlaubt. Im Falle steigender Skalenerträge wird ein *failure by incentive* auftreten, wenn die Unternehmen Preisnehmer am Markt sind. Einige Unternehmen müssten nämlich Bankrott anmelden, da sie nicht in der Lage sind, die optimale Produktionsmenge abzusetzen. Ein *failure by structure* liegt vor, wenn die Unternehmen die Preise setzen können. In diesem Falle besteht nämlich die Gefahr des monopolistischen Verhaltens. Bator betont, dass die technischen externen Effekte nicht im weiteren Sinn als Folge mangelnder Zurechenbarkeit anzusehen sind, da zwar eine privatrechtliche Aufteilung des Gutes denkbar wäre, diese aber nicht zu einer effizienten Allokation der knappen Ressourcen führen würde. So könnten beispielsweise durch die Erhebung einer Mautgebühr die Kosten einer Brücke dem einzelnen Überquerenden zugeschrieben werden. Aber da die Grenzkosten für eine zusätzliche Überquerung gleich null sind, wird eine Mautgebühr monopolistische Konsequenzen aufweisen (1958: 369).

Zu (3) externe Effekte öffentlicher Güter: Bei der Frage des öffentlichen Gutes schließt sich Bator den von Samuelson (1954, 1955) vorgetragenen Argumenten an: Ein öffentliches Gut ist gekennzeichnet durch (a) »Nicht-Rivalität«, d. h. seinen Konsum durch A tangiert nicht seinen Konsum durch B, und (b) durch »Nicht-Ausschluss«, d. h. auch diejenigen, die nicht für seinen Gebrauch zahlen, können trotzdem nicht von seinem Genuss ausgeschlossen werden. Ohne eine eigentumsrechtliche Zuschreibung kann aber kein Marktpreis gefunden werden. Es liegt demnach *failure by existence* vor (Bator 1958: 371). Zusammenfassend betont Bator, dass der öffentliche Charakter ökonomischer Aktivitäten sowie die Unteilbarkeit der Kapitalgüter in der Praxis vorherrscht: »... it is surely hard to gain say that some degree of public quality pervades much of even narrowly, economic' activity. Lumpiness ... are also in the nature of things« (ebd.: 377). Die statische Allokationseffizienz des Preismechanismus ist somit fast nie erfüllt, d. h. in der Regel liegt Marktversagen vor: »As long as activities have even a trace of publicness, price calculations are inefficient« (ebd.). Die mangelnde Effizienz von Märkten, so schränkt er

ein, würde jedoch nicht implizieren, dass andere Allokationsmechanismen effizienter seien.

TRADITIONELLE BEGRÜNDUNGEN FÜR REGULIERUNG

Die von Bator abstrakt gehaltenen Ausführungen zum Marktversagen sind in der Folgezeit konkretisiert worden. Die traditionelle Literatur zur staatlichen Regulierung zusammenfassend, nennen Müller/Vogelsang (1979: 36-44) vier Fälle von möglichem Marktversagen, das zur Rechtfertigung von politischen Eingriffen dienen könnten: Natürliches Monopol, ruinöser Wettbewerb, externe Effekte und öffentliche Güter. Ein fünfter Fall findet in der jüngeren Literatur häufiger Erwähnung: Informationsmängel (Fritsch et al. 1999, Kap. 10).

Den Spezialfall von Bators Marktversagen aufgrund von technischen externen Effekten bildet das *natürliche Monopol*. In diesem Falle sind die firmeninternen Kostendegressionen (Skalenerträge) so groß, dass auf dem Markt nur ein Unternehmen überleben würde. Demgemäß ist das natürliche Monopol dadurch definiert, »dass die im Markt nachgefragte Menge von einem einzigen Anbieter zu niedrigeren Kosten produziert werden kann als von jeder größeren Zahl von Unternehmen« (Müller/Vogelsang 1979: 36). Das natürliche Monopol kann in zweifacher Hinsicht zu einer nicht-optimalen Allokation der Ressourcen führen. Einmal kann der Monopolist durch Verknappungsstrategien einen höheren Preis erzielen, als er sich unter Wettbewerbsbedingungen herausbilden würde. Zum anderen kann durch Preisdifferenzierung der Monopolgewinn noch zusätzlich gesteigert werden. Ein natürliches Monopol liegt gemäß Alfred Kahn auch dann vor, wenn das Kriterium der Kostendegression nicht im strikten Sinne erfüllt ist. Dies ist dann der Fall, wenn eine Grenzkostensteigerung kompensiert wird durch eine Steigerung der Qualität des Angebotes (Kahn 1971: 124). Als Beispiel führt Kahn Telefonzentralen an, für die gemeinhin angenommen wird, dass jeder zusätzliche Anschluss zu höheren Stückkosten führt. Gleichzeitig verbessert sich aber der Service, da jeder Teilnehmer eine größere Auswahl an Anschlusspartnern erhält. Die Bedingungen für ein natürliches Monopol wurden insbesondere in der Versorgungswirtschaft (Gas, Wasser, Elektrizität etc.), bei der Bahn und im Telefonwesen als erfüllt betrachtet (Müller/Vogelsang 1979: 122).

Aus der strategischen Handelstheorie ist ein weiterer Größenvorteil bekannt, die so genannten Lernkurveneffekte. Bei vielen Gütern ist die Entwicklung des Fertigungs-Know-how eng an die Entwicklung der Ausbringungsmenge gekoppelt. Die

Produktionserfahrungen in einem Zeitabschnitt fließen in die Vorbereitung des nächsten Abschnitts ein, sodass dank dieses Lernens die ‚neue‘ Durchschnittskostenkurve jeweils unterhalb der ‚alten‘ Kurve liegt (Fritsch et al. 1999: 180).

Bators technische externe Effekte bedingen auch den *ruinösen Wettbewerb*, und zwar aufgrund von Unteilbarkeiten, die eine Labilität des Marktgleichgewichtes verursachen. Zum einen kann es zu der anomalen Reaktion einer Angebotsausweitung bei sinkendem Preis kommen, wenn verlorene Kosten (*sunk capital*) einen Marktaustritt erschweren und die einzelnen Anbieter versuchen müssen, ihr Einkommen durch Mehr-Produktion aufrechtzuerhalten, wie beispielsweise in der Landwirtschaft (Külp et al. 1984: 31f.). Dieses Phänomen tritt besonders in Branchen auf, die relativ hohe Fixkosten (sowie Ausrüstungen, die nur schwer für andere Produktionszwecke umgerüstet werden können) und niedrige kurzfristige Grenzkosten haben. Da Nachfragerückgänge ihre Stückkosten erhöhen, werden die Unternehmen versucht sein, durch Preiszugeständnisse eine bessere Kapazitätsauslastung zu erreichen. Erweist sich die Nachfrage als unelastisch und imitieren die Konkurrenten die Preissenkung, dann besteht die Gefahr von exzessiven Preiskämpfen, bei denen die Preise weit unter die Durchschnittskosten fallen können. Zum anderen können Unteilbarkeiten bewirken, dass auf Preissignale erst nach Ablauf einer bestimmten Frist reagiert wird. In diesem Fall kann es passieren, dass eine Kapazitätsaufstockung erst dann wirksam abgeschlossen ist, wenn die Nachfrage wieder gesunken ist oder diese das gestiegene Angebot nicht voll aufnehmen konnte. Wenn dann das Angebot auch nach unten kurzfristig starr ist, wird es zu größeren Preissenkungen kommen als langfristig erforderlich. Ein prominentes Beispiel ist der Schweinezyklus (Külp et al. 1984: 32).

Neben den Wohlfahrtsverlusten für die Produzenten können auch die Konsumenten von der ruinösen Konkurrenz negativ betroffen sein. So heißt es bei Kahn:

»One possible reason is that the pressures of declining or inadequate revenues might force the curtailment of many postponable expenditures that the consumer would in the long run be better off having continued. This might be true of the repair, maintenance, and keeping-in-being of capacity that the market will in the long run wish to have retained and that can be retained at lower cost than it can be resurrected when demand justifies it ...« (1971: 175).

Des Weiteren können starke Preisschwankungen auch den Interessen der Konsumenten zuwiderlaufen: »... they make long-range planning difficult and force a shift in attention from productive efficiency to buying and selling ...« (ebd. 176). Schließlich besteht die Versuchung, auf Kosten der Produktqualität den ruinösen

Preiskampf zu führen: »the decline in price to average variable costs can lead to a skimping on safety, reliability, and frequency of service that consumers may have difficulty in detecting promptly.« (ebd. 176)

In der Literatur hat es sich durchgesetzt, von *externen Effekten* nur im Sinne von Bators *ownership externalities* zu sprechen. Externe Effekte treten dann auf, wenn nicht alle in der Volkswirtschaft entstehenden Kosten und Erträge einer Entscheidung im Kalkül der Entscheidenden (Anbieter oder Nachfrager) berücksichtigt werden (Külp et al. 1984: 36). In dieser allgemeinen Form, darauf hat Kapp hingewiesen, ist Marktversagen weniger eine Ausnahme als die Regel:

»... the treatment of social costs as a minor and exceptional disturbance rather than as a characteristic phenomenon of the market economy reflects merely the very imperfect way in which these costs are taken into consideration in the present system of economic calculation of costs and returns.« (Kapp 1950: 9)

Bezeichnenderweise werden externe Effekte in Lehrbüchern heute nicht mehr unter Marktversagen subsumiert, sondern als Marktmängel oder Marktunvollkommenheiten bezeichnet (Külp et al. 1984: 36). Gerechtfertigt wird diese Begriffswahl mit dem Hinweis auf das Coase-Theorem, das privatwirtschaftliche Lösungen für das Problem der externen Effekte zu finden versucht (siehe unten).

Besondere Relevanz erhielt die Diskussion der externen Effekte anlässlich der Umweltschutzproblematik. Da Letztere in den Bereich der sozialen Regulierung fällt, wird hier auf eine Darstellung der sehr umfangreichen Literatur verzichtet.

Bators Kategorie der *public good externalities* deckt sich mit dem Lehrbuchbegriff des *öffentlichen Gutes*. Als Beispiele werden zumeist die Landesverteidigung und die Straßenlaterne genannt (Musgrave 1969: 7-10). In den Finanzwissenschaften wurde zusätzlich noch der Begriff des meritorischen Gutes eingeführt, und zwar für solche Güter, bei denen zwar kein »Nicht-Ausschluss« vorliegt, ihre Bereitstellung durch den Markt aber als ungenügend angesehen wird. Solche Güter sind z. B. lehrmittelfreie Universitäten oder öffentlicher Wohnungsbau. Ein solcher Eingriff in die Konsumentensouveränität wird mit Verfälschungen in der Präferenzstruktur aufgrund mangelnder Informiertheit der Verbraucher begründet (Musgrave 1969: 14-17). Nutzenunkenntnis tritt insbesondere bei Gütern mit immateriellen bzw. langfristigen Eigenschaften auf: Gesundheitsvorsorge, Alterssicherung und Bildung (Fritsch et al. 1999: 284-286). Ferner kann es bei Informationsasymmetrie zu Lasten der Nachfrager zu einer »adversen Auslese« kommen. Die Möglichkeit für einen solchen »lemon-process«, an dessen Ende schließlich nur

noch »Zitronen« auf dem Markt zurückbleiben, ist von Akerlof (1970) am Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes demonstriert worden.

ARGUMENTE PRO DEREGULIERUNG

Traditionelle Argumente

Die theoretische Diskussion zur Deregulierung lässt sich grob in drei thematische Felder einteilen. Zum einen stand im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion die Frage nach dem »Staatsversagen«, den Ineffizienzen staatlicher Regulierung. Weniger öffentlichkeitswirksam wurde zweitens untersucht, inwieweit für einzelne Branchen eine Regulierung noch durch Marktversagen gerechtfertigt werden kann. Drittens wurde versucht, neue theoretische Wege in der Bestimmung des Ausmaßes staatlicher Intervention zu beschreiten. Letztere Bemühungen sind wohl der Einsicht zu verdanken, dass, im Gegensatz zu den ursprünglichen Intentionen, auf der Grundlage der paretianischen Wohlfahrtsökonomie Marktversagen die Regel und nicht die Ausnahme darstellt.

Zu den häufigsten und wohl mit größter Vehemenz vorgetragenen Argumenten gegen staatliche Regulierung gehört die angebliche Ineffizienz politischer Maßnahmen im Allgemeinen und der staatlichen Bürokratie im Besonderen (Boycko et al. 1996; Wolf 1979). Die *Theorie des Staatsversagens* stellt keine radikale Absage an die Überlegungen zum Marktversagen der traditionellen Wohlfahrtsökonomie dar, sondern sie teilt nicht deren »Nirwana«-Ansatz, d. h. das Streben nach einer optimalen Lösung unabhängig davon, inwieweit diese Lösung in der Praxis realisiert werden könnte. Sie bestreitet, dass eine Rechtfertigung für staatliche Intervention schon dann besteht, wenn Marktbedingungen oder Marktergebnisse kein Wohlfahrtsoptimum realisieren. Da nämlich auch die alternativen politischen Lösungen in der Realität mit mehr oder weniger großen Mängeln behaftet seien, bedürfe der jeweilige staatliche Eingriff des Nachweises seiner höheren Effizienz gegenüber den bestehenden Marktformen (vgl. Posner 1969). Die Vertreter des *government failure* haben somit den Vergleich mit optimalen Zustandsformen zu Gunsten eines vergleichenden Ansatzes der Institutionen (Demsetz 1969) eingetauscht. Die neoklassischen Prämissen der traditionellen Wohlfahrtsökonomie wurden demgegenüber beibehalten.

Eine weitere Variante der Kritik an staatlicher Regulierung versucht im Einzelfall nachzuweisen, dass ein Marktversagen nicht vorliegt. So wird zum einen untersucht, ob überhaupt jemals die Bedingungen für ein Marktversagen be-

standen. In vielen Fällen, so glaubt man, sei das Konzept des Marktversagens in unzulässiger Weise zu weit ausgelegt worden. Als Maßstab dient diesen Untersuchungen weniger das Pareto-Optimum im engeren Sinne, das, wie oben aufgezeigt, in den real-existierenden Märkten nie erfüllt wird, sondern die Funktionsweise nicht-regulierter Märkte. Zum anderen wird versucht aufzuzeigen, dass technischer Wandel oder andere wettbewerblichen Veränderungen die Bedingungen des Marktversagens modifizieren oder gar beseitigt haben (Soltwedel et al. 1986: 153; Müller/Vogelsang 1979: 122-132; Kahn 1971: 140-145; Posner 1971).

Analog zur Diskussion um das natürliche Monopol werden die konstituierenden Bedingungen für den ruinösen Wettbewerb in einer Reihe von Branchen entweder als nicht mehr gegeben oder als eigentlich noch nie vorhanden angesehen. Der Ausbruch eines ruinösen Preiskampfes wird unter Hinweis auf den Reifegrad der Branche und die veränderten makroökonomischen Bedingungen für unwahrscheinlich gehalten. Dem Problem der verlorenen Kosten wird mit dem Argument begegnet: »Sind die Produktionsfaktoren aber so hoch spezialisiert auf einen Markt ausgerichtet, dass ein Transfer unmöglich ist, so entstehen letztendlich auch keine gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten durch Unterauslastung« (Soltwedel et al. 1986: 11). Dem »Zitronen«-Argument, d. h. negative Auslese der Anbieter aufgrund ungleicher Informationsverteilung, wird entgegnet: »wer meint, er könne auf Informationen verzichten, der erhofft sich einen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten, die solche Kosten auf sich nehmen. Er muss deshalb die Nachteile seines Verhaltens tragen« (ibid: 12; vgl. Friedlaender/Spady 1981). An dieser Argumentationsführung werden Anklänge an neuere wettbewerbstheoretische Entwicklungen deutlich (siehe unten).

Vor Missbrauch des Konzeptes »externe Effekte« wird in der regulierungskritischen Literatur gewarnt. Da fast jede marktwirtschaftliche Aktivität Externalitäten erzeuge, könnte unter Hinweis auf diese externen Effekte jeglicher Staatseingriff in den Markt begründet werden. Aus diesem Grunde sollte das Konzept nur für solche Fälle angewendet werden, »where the spillover is large, fairly concrete, and roughly monetizable« (Breyer 1982: 26).

Darüber hinaus wird kritisiert, dass beim Auftreten von externen Effekten in der Regel direkte Verhaltensregulierungen bevorzugt werden. Diese würden aufgrund ihrer bürokratischen Festlegung den technischen Fortschritt behindern, während Steuern oder andere finanziellen Belastungen Verhaltensänderungen induzieren würden, »without freezing current technology and while preserving a degree of individual choice« (Breyer 1982: 271). Auch diesbezüglich schlagen Soltwedel et al.

weitergehende Konzepte vor, die sich hauptsächlich auf Marktlösungen stützen (1986: 14; siehe nächsten Abschnitt).

Ebenso kritisch werden Begründungen für ein allokatives Eingreifen des Staates betrachtet, die auf das Argument der meritorischen Bedürfnisse rekurrieren. Meritorische Güter sollten als staatliche Subventionen offengelegt werden und nicht versteckt über Marktregulierung gewährt werden. Beim Eingriff in die Konsumentensouveränität aufgrund der schwierigen Informationslage für den Verbraucher (Beispiel: Versicherung oder Rezeptpflicht vieler Arzneimittel) sei das zur Verfügung Stellen geeigneter Informationen der Einschränkung des Wettbewerbs der Anbieter vorzuziehen (Müller/Vogelsang 1979: 290-304; Soltwedel et al. 1986: 93; zusammenfassend: Fritsch et al. 1999: 348-358).

NEUERE THEORETISCHE ENTWICKLUNGEN

Auf der Grundlage neoklassischer Mikroökonomik sind verschiedene Versuche unternommen worden, den Tatbestand Marktversagen einzuengen. Innerhalb dieser Entwicklungsrichtung nimmt das Coase-Theorem eine Vorreiterrolle ein, während die Transaktionskostenökonomik sowie die Theorie der Bestreitbarkeit der Märkte (*contestable markets*) zwei weitgehend voneinander unabhängige, aber durchaus sich ergänzende, jüngere Theorieansätze darstellen. Einen anderen Weg beschreiten die Anhänger der Theorie des Marktes als Entdeckungsverfahren. Sie lassen den allokationstheoretischen Gleichgewichtsfokus der traditionellen Wohlfahrtsökonomik zu Gunsten einer dynamischen, ungleichgewichtigen Sichtweise fallen.

DAS COASE-THEOREM

Der traditionellen wohlfahrtsökonomischen Auffassung, dass aufgrund externer Effekte staatliche Korrekturen des Marktergebnisses notwendig sind, trat Ronald Coase 1960 entgegen: Mithilfe von privaten Vereinbarungen könnten externe Effekte internalisiert werden (1960). Ausgangspunkt seiner These ist die Überlegung, dass wenn zwischen zwei Unternehmen externe Effekte bestehen, dann kein Verstoß gegen die Bedingungen des Pareto-Optimum vorliegt, solange sie ihren gemeinsamen Gewinn maximieren. In diesem Falle sind die externen Effekte vollkommen internalisiert. Anstelle einer Fusion kann aber auch eine vertragliche Vereinbarung treten, die die Kompensationszahlung zwischen Verursacher und Träger

externer Effekte regelt. Die Ausgestaltung der Vereinbarung wird wesentlich durch die Struktur von Eigentumsrechten und Haftungsregeln bestimmt (Demsetz 1964). Kann somit die Pareto-Optimalität trotz Vorliegens externer Effekte durch private Vereinbarungen gewährleistet werden, dann entfällt jegliche Rechtfertigungsgrundlage für staatliche Intervention. Eine optimale privatwirtschaftliche Lösung kann dann nur aufgrund »(a) the absence of the right to contract, (b) the presence of a contract but with incomplete stipulations, or (c) the presence of stipulations that are somewhat inconsistent with some marginal equalities« (Cheung 1970: 51) nicht zu Stande kommen. Ein Weiterentwicklung dieses Ansatzes ist der Handel mit Schädigungsrechten (Zertifikate), der insbesondere im Umweltbereich diskutiert wird und in einigen Fällen auch zur Anwendung kam (Fritsch et al. 1999: 140-142, Kap. 6.7).

Eine Zusammenstellung der wichtigsten Kritik findet sich sowohl bei Endres (1977), Kösters (1979: 67-81) und Fritsch et al. (1999: 133-138, 151). Zunächst unterstellt das Coase-Theorem neben rationalem Handeln im außermarktlichen Bereich auch die Abwesenheit von Transaktionskosten bei den Kompensationsgeschäften. Obgleich Coase auf Letzteres selbst aufmerksam gemacht hat, kann davon ausgegangen werden, dass in der Realität diese Bedingung nie erfüllt ist, denn bei der Informationsbeschaffung, bei der Verhandlung und bei der Durchsetzung sind Kosten selbst bei einer kleinen Anzahl von Vertragspartnern unvermeidlich. Allein die eindeutige Zuordnung der Ursachen der Schäden wird schwer fallen und nicht frei von Konflikten sein. Auch können die Transaktionskosten zwischen den Beteiligten unterschiedlich hoch ausfallen. Bei zahlreichen Beteiligten, insbesondere dann, wenn der Kreis von Verursacher und Träger nicht klar abgegrenzt werden kann, können die Kosten prohibitiv hoch ausfallen. Bei großen Gruppen können Trittbrettfahrerprobleme entstehen. Ist die Zahl der Betroffenen gering, dann ergeben sich gemäß Sohmen (1976: 244) aus den spieltheoretischen Momenten des bilateralen Monopols Grenzen für die Anwendbarkeit des Coase-Theorems. Die praktische Relevanz dieses Theorems wird deshalb allgemein als gering eingeschätzt (Schlieper 1980: 528; Fritsch et al. 1999: 139).

In der Nachfolge von Coase haben Property-Rights-Theoretiker (Alchian/Demsetz 1973) auch für den Fall eines »natürlichen Monopols« Lösungsvorschläge unterbreitet, die ebenfalls auf einer Spezifizierung der Eigentumsrechte beruhen. So schlug Demsetz (1968) eine Versteigerung einer befristeten Lizenz für die Ausübung von Monopoldienstleistungen vor. Diejenige Unternehmung, die in ihrem Angebot die niedrigsten Preise für die einzelnen Monopoldienstleistungen zusagt, sollte den Zuschlag erhalten. Kritik an Demsetzs Vorschlag haben vor allem Gold-

berg (1976), Trebing (1976) und Williamson (1975) vorgebracht. Im nächsten Abschnitt soll kurz auf Williamsons Anmerkungen eingegangen werden.

TRANSAKTIONSKOSTENÖKONOMIE

Während beim Coase-Theorem die Transaktionskosten axiomatisch ausgeblendet werden, erklärt Williamson (1975, 1985) die Höhe der Transaktionskosten zum entscheidenden Kriterium für die Auswahl alternativer Koordinationsmodi zwischen Wirtschaftssubjekten. Die Wahl zwischen Markt und Hierarchie erfolgt bei Williamson gemäß dem Effizienzkriterium, d. h. zur Koordinierung der Transaktion wird diejenige Institution ausgewählt, die die geringeren Transaktionskosten verursacht. Dabei wird nicht nur die neo-klassische Annahme des Fehlens jeglicher Transaktionskosten fallen gelassen, sondern auch die der Markttransparenz und die der sachlichen Gleichartigkeit der Güter (vgl. auch Leipold 1985).

Als die wesentlichen Einflussfaktoren auf die Höhe der Transaktionskosten werden ausgeführt: Das Ausmaß an *begrenzter Rationalität* und *Opportunismus* einerseits und der Grad an *Unsicherheit*, die *Häufigkeit* der Transaktion und der Umfang an *transaktionsspezifischen Investitionen* (*asset specificity*) andererseits. Sind beispielsweise zur Abwicklung der Transaktionen erstens umfangreiche transaktions-spezifische Investitionen erforderlich, ist zweitens die Unsicherheit über Verlauf und Erfolg hoch und fallen drittens die Transaktionen häufig an, dann wird sich ceteris paribus die Hierarchie dem Markt gegenüber als die effizientere Institution erweisen (Williamson 1985: 93f; Übersicht der einzelnen Kostenarten: Fritsch et al. 1999: 10).

Im Vergleich zur traditionellen wohlfahrtstheoretischen Literatur fasst die Transaktionskostenökonomie das Konzept des Marktversagens zugleich weiter und enger. Zu Bators *technical externalities* (in Williamsons Terminologie *asset specificity*)⁶ werden als Ursachen für Marktversagen, d. h. für die vergleichbare niedrigere Effizienz des Marktes, noch Transaktionskosten hinzugefügt. Daraus ergeben sich weitere Anlässe für Marktversagen. Andererseits berechtigt das Marktversagen, in Anlehnung an Coase und Posner, nicht automatisch zur staatlichen Korrektur. Privatwirtschaftliche Vereinbarungen, wie beispielsweise die vertikale Integration

6 Diese Begriffe unterscheiden sich insofern, als Williamson nicht nur das Problem steigender Skalenerträge im Auge hat, sondern auch das der mangelnden Substituierbarkeit einzelner Güter.

oder die horizontale Konzentration, können adäquate Lösungen darstellen, die aufgrund höherer Effizienz die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt steigern.

Hingegen bezweifelt Williamson, ob im Falle des »natürlichen Monopols« die Demsetz'sche Versteigerung die effizienteste Lösung darstellt. Selbst im Falle kurzfristiger Lizenzen, die die Unsicherheit gegenüber zukünftiger Unwägbarkeiten reduzieren, können erhebliche Transaktionskosten vorliegen, und zwar insbesondere durch hohe Investitionen in Spezialanlagen und »Human«-kapital verursacht. So würden beispielsweise beträchtliche Bewertungsschwierigkeiten entstehen, wenn ein neuer Betreiber noch nicht verbrauchte Spezialmaschinen übernimmt. Ineffizienzen können darüber hinaus aus dem Verlust an Fachwissen resultieren. Aus diesen Gründen billigt Williamson der Regulierung eine höhere Effizienz zu:

»At the risk of oversimplification, regulation may be described contractually as a highly incomplete form of long-term contracting in which (1) the regulatee is assured an overall fair rate of return, in exchange for which (2) adaptations to changing circumstances are successively introduced without the costly haggling that attends such changes when parties to the contract enjoy greater autonomy« (Williamson 1976: 91).

Durch die Aufgabe verschiedener neoklassischer Modellannahmen gewinnt die Transaktionskostenökonomik an praktischer Anwendbarkeit. Nichtsdestotrotz steht die mangelnde Operationalität von Transaktionskosten einer breiten Anwendung entgegen (Leipold 1985: 33).

THEORIE DER BESTREITBARKEIT DER MÄRKTE

Die bereits von Machlup (1942) hervorgehobene Bedeutung des potenziellen Wettbewerbs für das Verhalten von Monopolisten ist durch die Arbeit einer Forschergruppe an der New York University, der Princeton University und den Forschungslaboratorien der Telefongesellschaft AT&T in den späteren 70er Jahren zu einer Theorie der Bestreitbarkeit der Märkte (*contestable markets*) verdichtet worden (Bailey 1981; Baumol/Panzar/Willig 1982). Die Kernthese dieser Theorie besagt, dass kein Wohlfahrtsverlust bei Marktkonzentration (inklusive »natürliches Monopol«) eintritt, wenn diese Marktstruktur dank einer subadditiven Kostenstruktur aufgrund von Massenproduktionsvorteilen (*economies-of-scale*) oder Verbundvorteilen bei der Produktion mehrerer Güter (*economies-of-scope*) aufrechterhaltbar (»sustainable«) ist, d. h. die kostenminimierende Alternative darstellt (Baumol et al. 1982: 13f). Diese These setzt ‚bestreitbare‘ Märkte voraus, also Märkte die

durch keine Markteintrittsbarrieren geschützt sind (Baumol/Willig 1981). Als solche Barrieren gelten weder Größenvorteile (*economies-of-scale*) noch hohe Fixkosten, die bei Bator als Ursachen für *technical externalities* galten. Zum einen würden Größenvorteile eines etablierten Anbieters nicht ausschließen, dass auch andere Unternehmer mit fallenden Grenzkosten produzieren könnten. Zum anderen erlauben Fixkosten noch keine Aussage über die Möglichkeit des kostenlosen und reversiblen Markteintritts, was den *contestable market* charakterisiert (Baumol et al. 1982: 279-309). Statt dessen sind es *sunk costs*, also so genannte verlorene Kosten, »which constitute the entry barrier that confers monopoly power« (Bailey 1982: xxii). Da ein etablierter Monopolist aufgrund seiner irreversiblen Investitionen im Wettbewerb seine Preise notfalls auf das Niveau der variablen Kosten senken wird, so lautet die Argumentation, werden hohe verlorene Kosten einen neuen Anbieter vom Einstieg in den Markt abschrecken (vgl. Fritsch et al. 1999: 201-205). Kriterium für staatliche Intervention ist gemäß dieser Theorie nicht der Grad der Abweichung vom Modell der vollkommenen Konkurrenz, sondern die Möglichkeit für den Markteintritt, also *contestability* (Baumol et al. 1982: 466). Die Schlussfolgerung ist denn auch:

»if an industry is structurally contestable and is behaving accordingly, and if, in addition, it has sustainable configurations available to it, and if none of these involve any significant welfare problems, then that industry is best left to its own devices with no government interference, even if it is composed of a very small number of firms« (Baumol et al. 1982: 466).

Die Theorie der Bestreitbarkeit der Märkte impliziert auch ein striktes Verbot interner Subventionen, weil »any cross subsidies are incompatible with sustainability of prices« (ibid: 472). Einen Beitrag zum Problem der externen Effekte liefern Baumol et al. nicht. Hier verweisen sie auf traditionelle Pigou-Steuer (ibid: 471).

Eine direkte Anwendung fand die *contestability theory* durch Professor Elizabeth Bailey, die 1977 zum Commissioner bei der Civil Aeronautics Board (CAB) ernannt wurde. Gemeinsam mit Panzar argumentierte sie, dass für den Stadt-zu-Stadt-Markt im Flugwesen, trotz hoher Fixkosten und beträchtlicher Kostendegressionen, die Existenz von potenzieller Konkurrenz ausreichend zur Verhinderung von Monopolprofiten sei. Als Begründung für die *contestability* dieser Märkte führten sie an, dass obwohl die Fluggesellschaften über hohe Fixkosten verfügen, diese nicht »verlorene Kosten« darstellen. Ein Großteil ihres Kapitals bestünde nämlich in Flugzeugen, die jederzeit mit nur geringen Kosten von einem Teilmarkt zum anderen transferiert werden können. Daraus folgt, dass selbst wenn eine Route nur von einer Gesellschaft bedient wird, andere Fluggesellschaften, die über einen Ter-

minal am jeweiligen Ende dieser Route verfügen, problemlos diesen Markt bedienen könnten, falls Monopolprofite sichtbar werden (Bailey/Panzar 1981). Entsprechend plädierte Bailey für eine Liberalisierung des Markteintritts und -austritts im Flugverkehr (Bailey 1981). Als allgemeines Prinzip für den Umgang mit dem Problem »verlorener Kosten« forderte sie:

»One way to avoid the exercise of monopoly power is to have the sunk costs borne by a government ... or by mandating that sunk costs be shared by a consortium ..., rather than to have the sunk costs incurred by the firm that is supplying the services« (ibid: 179).

George Yarrow formulierte die zentralen theoretischen Einwänden gegen die Theorie der Bestreitbarkeit der Märkte. Erstens beruhen die Kostenfunktionen, die für die Existenz eines *contestable* Gleichgewichts notwendig sind, auf sehr restriktiven Annahmen, die in den meisten Industrien nicht erfüllt sind. Zweitens werden die Effizianzforderungen dieser Theorie nur bei völliger Abwesenheit von *sunk costs* befriedigt, was in der Realität kaum vorkommen wird. Drittens verändern schon geringfügige Abweichungen von der *contestability* die Eigenschaften des Gleichgewichts (Yarrow 1986: 343-344).

Allerdings sensibilisierte diese Theorie für den Umstand, dass sich nicht zuletzt aufgrund technischer Veränderungen das Problem der Unteilbarkeiten im Laufe der Zeit für eine Industrie entschärfen kann. Gleichwohl zeigte es sich bei der Umsetzung dieser Einsicht, dass zur Verhinderung unfairer Abschreckungsstrategien durch etablierte Anbieter, beispielsweise durch selektive Preissenkungen unter die Durchschnittskosten, erhebliche staatliche Eingriffe notwendig sind (Vogel 1996, siehe unten).

DER MARKT ALS ENTDECKUNGSPROZESS

Eine sich auf Schumpeter und Hayek berufende Gruppe von Ökonomen sieht in der paretianischen Wohlfahrtsökonomik ein ungeeignetes Mittel zur Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnung. Aus der Sichtweise der traditionellen Wohlfahrtsökonomie würde der konkrete Wirtschaftsablauf erscheinen »als ein Ausbund, externer Effekte', die korrigierende staatliche Eingriffe erheischen« (Streissler 1980: 39; s. auch Kirzner 1973, Hoppmann 1978; Schmidtchen 1979). Röpke bezeichnet die neoklassische Theorie sogar als eine Interventionswissenschaft (1980: 145). Zudem sei mit dem neoklassischen Instrumentarium die größere Effizienz der Marktwirtschaft gegenüber der Planwirtschaft nicht zu beweisen, da Planung sich

über Mengen (Planwirtschaft) oder über Preise (atomistisches Marktmodell) gleich effizient durchführen lässt (Streissler 1980: 46; Lerner 1944). Als Ursache für die mangelnde Eignung des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes wird dessen statische Ausrichtung angesehen. Deshalb wird eine dynamische Betrachtung vorgeschlagen, die den Markt im Hayek'schen Sinne als optimales Entdeckungsverfahren charakterisiert: »Nicht in der Allokation gegebener Mittel auf gegebene Zwecke, sondern in der Entdeckung neuer Mittel und neuer Zwecke liegt die Stärke marktlicher Koordinationsprozesse« (Kurz 1985: 44). Diese dynamische Betrachtungsweise erfordert die Aufgabe einer Reihe von neoklassischen Marktannahmen. Während aber die Transaktionskostenökonomik, trotz Aufgabe einiger Annahmen am Ideal der Pareto-Effizienz festhält, wird in der Theorie des Marktes als Entdeckungsverfahren die Verletzung des Pareto-Prinzips zum wirtschaftlichen Antriebsmotor, zur Quelle wirtschaftlichen Wachstums. Die »schöpferische Zerstörung« erzeuge zwar keine Stabilität im Gleichgewichtszustand, dafür aber Innovationen in Techniken und Märkten:

»Sie bringt Wirtschaftswachstum, Entwicklung zunehmend nachfragerechter Produkte, langfristige Vollbeschäftigung im privatwirtschaftlichen Sektor. Sie bringt nicht Preisniveaustabilität oder gar Stabilität einzelner Preise und auch nicht jederzeitige Vollbeschäftigung« (Streissler 1980: 49; vgl. Fritsch et al. 1999: 10).

Durch die Abkehr vom Pareto-Prinzip verlieren die externen Effekte ihre Relevanz für die Rechtfertigung von staatlicher Regulierung. Externe Effekte in Form von Innovationen, auch solche, die sich nicht pareto-neutral auswirken, sind im Gegenteil sogar erwünscht. Ebenso lässt sich aus der dynamischen Sichtweise kein »natürliches Monopol« begründen, denn »natürliche Monopole sind im Marktprozess aufgrund des technischen Fortschritts und ökonomischer Innovationen angreifbar. Die Monopolisten werden dadurch gleichsam zur effizienten Produktion gezwungen, »die Prosperität des natürlichen Monopols ist der Keim für sein Ende« (Soltwedel et al. 1986: 275). Kurz lässt immerhin dann ein »natürliches Monopol« gelten, wenn »die technologischen Bedingungen eines Marktes so weit ausgereift sind, dass die Zulassung von Wettbewerb keine Produkt- oder Prozessinnovationen erwarten lässt« (Kurz 1985: 45).

Der Verzicht auf den Maßstab der Pareto-Optimalität erweist sich somit als ein geeignetes Mittel, Marktversagen nicht als Regel, sondern als Ausnahme erscheinen zu lassen. Mit diesem Verzicht geht aber auch einher, dass die Aussagen der Theorie des Marktes als Entdeckungsverfahren nicht mit dem Instrumentarium der Neoklassik verifiziert werden können. Darüber hinaus wird bestritten, dass es eine

erfahrungswissenschaftliche Theorie gäbe, aufgrund derer die Voraussage von Einzelergebnissen eines komplexen Prozesses wie des Marktprozesses möglich sei (Hoppmann 1978: 21). Aus diesem Grunde werden unter Berufung auf Hayek nur Mustervoraussagen für möglich gehalten: »Möglich ist nur die Mustervoraussage, dass freier Wettbewerb, in dem es keine staatlich geschützten Monopole gibt, auch zu den effizientesten Ergebnissen führt« (Kurz 1985: 44). Diese Art der Beweisführung hat die neo-liberale Schule dem Vorwurf ausgesetzt, tautologisch zu argumentieren (Gotthold 1981).

Das Argument vom Markt als Entdeckungsverfahren, das ordnungspolitische Eingriffe überflüssig macht, beruht zudem auf der starken Annahme, dass im Forschungs- und Entwicklungsstadium (F&E) geringe Marktzutrittsbarrieren bestehen. Die etablierten Anbieter verfügen aber häufig aufgrund ihrer bisherigen F&E-Aktivitäten über Kostenvorteile bei der Aneignung von neuem Wissen (bzw. Schutz durch Patente). Ferner, selbst wenn der Einstieg in diesem Stadium vor geringen Hürden steht, könnten hohe Marktzutrittsbarrieren im Bereich der Produktion bereits davon abhalten, den Einstieg in die F&E zu wagen (Yarrow 1986: 345).

MARKTTAUTOLOGIE

Im Rückblick werden die Strategien der Theoriebildung innerhalb der mainstream-Ökonomie deutlich:

Das bei den Klassikern durchaus noch vorhandene Bewusstsein von den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Markts verschwand aus den Modellkonstruktionen der Neoklassik. Ihre Bemühungen gipfelten im Duality-Theorem, das eine Identität von Pareto-Optimum und konkurrenzwirtschaftlichem Gleichgewicht postulierte.

Der Verzicht auf eine kardinale Nutzenmessung verringerte jedoch, wie die Diskussion der Kompensationskriterien gezeigt hat, drastisch den wirtschaftspolitischen Anwendungsbereich des Duality-Theorems. Darüber hinaus erwies sich der Versuch eines modelltheoretisch exakten Nachweises für die Allokationseffizienz des Marktes als konterproduktiv. Wird nämlich die restriktive Annahme von konvexen, stetigen Kostenkurvenverläufen aufgegeben, d. h. werden die in der Realität vorhandenen Kostendegressionen und Unteilbarkeiten der Produktionsgüter ebenso anerkannt wie der öffentliche Charakter der meisten ökonomischen Transaktionen, dann, so Bator, stellt Marktversagen die Regel und nicht die Ausnahme dar.

Diese mangelnde Realitätsnähe handelte der traditionellen Wohlfahrtsökonomik den Vorwurf ein, eine Interventionswissenschaft zu sein: Jeglicher Staatseingriff könnte mit ihren Kriterien begründet werden. Entsprechend nahm die Regulierungstheorie, wie sie in der Folgezeit von Kahn vertreten wurde, nicht die »Reine Theorie« zum Maßstab ihrer Kritik an staatlicher Regulierung, sondern existierende Wettbewerbsmärkte. Aber auch mit diesem Vergleichsmaßstab konnten in vielen Fällen staatliche Korrekturen des Marktprozesses gerechtfertigt werden.

Zur Begründung weitergehender Deregulierungsmaßnahmen wurde deshalb auf andere Theorien rekurriert. Als Weiterentwicklungen innerhalb des traditionellen Paradigmas erwiesen sich jedoch Konzepte wie das Coase-Theorem und die Theorie der Bestreitbarkeit der Märkte gegenüber praxisbezogener Kritik als ebenso anfällig. Deshalb gewann die liberale, Hayek'sche Denktradition wieder an Popularität (s. Fritsch et al. 1999: 7). Ihr Verzicht auf die statische Gleichgewichtsanalyse und den exakten modelltheoretischen Beweis immunisiert sie gegen Prämissenkritik. Damit setzt sie sich aber dem Vorwurf aus, eine Behauptungswissenschaft zu sein, die tautologisch argumentiert: Der Markt ist effizient, weil er letztlich immer effiziente Ergebnisse geliefert hat.

In der Regulierungs-Literatur wird heute vielfach ein pragmatischer Umgang mit Marktversagen gepflegt, der einerseits dessen Existenz anerkennt und andererseits eklatanten Fällen des Versagens mit möglichst marktkonformen Instrumenten zu begegnen sucht (Viscusi et al. 2000; Fritsch et al. 1999). Die Eignung eines bestimmten Instrumentes zur Eindämmung von Marktversagen wird im Wesentlichen in Abhängigkeit von den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls gesehen. Fritsch et al. vermuten, »dass sich die besten Ergebnisse durch einen ‚intelligenten‘ Mix der verschiedenen Instrumente erreichen lassen.« (1999: 152) Aus dieser pragmatischen Herangehensweise folgt jedoch im Umkehrschluss, dass die Überlegenheit der Marktsteuerung nicht per se angenommen werden kann, sondern sich im Einzelfall erweisen muss.

DEREGULIERUNGSERFAHRUNGEN

Seit in den späten 70er Jahren die ersten umfassenden Deregulierungsmaßnahmen in den USA vollzogen wurden, konnten umfangreiche Erfahrungen hinsichtlich deren Auswirkungen gesammelt werden. Eine zentrale Erfahrung ist, dass sich der Wettbewerb nicht natürlich herstellt, sondern dass es ausgefeilter Regeln bedarf, damit ein Mindestmaß an Wettbewerb in Netzwerkindustrien gewahrt bleibt.

Ohne staatliche Bevorzugung können sich neue Anbieter nicht gegenüber den alten Monopolunternehmen behaupten. Die Markteintrittsbarrieren müssen durch staatliche Eingriffe gesenkt werden. In den ehemals regulierten Sektoren, in denen eine größere Zahl an Anbietern vorhanden war, bildeten sich nach kurzen Phasen verstärkten Wettbewerbs wieder Marktführer mit entsprechender Marktmacht in den nationalen Märkten heraus. So weit es diesen Unternehmen allerdings noch nicht gelang, international ihre Marktsegmente zu dominieren, blieb der Wettbewerb aufgrund des Auftretens der ausländischen Konkurrenz erhalten. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit dieser Wettbewerb letztlich zu einer Konzentration auf globaler Ebene und damit zu seiner Abschaffung führt.

Entsprechend bedeutete die Deregulierung wirtschaftlicher Aktivitäten in der Regel nicht die gänzliche Aufgabe staatlicher Aufsicht. Häufig fand lediglich eine Verschiebung der Arenen der Regulierung statt, beispielsweise in der Telekommunikationsindustrie vom Ministerium, das die Aufsicht über den staatsmonopolistischen Betrieb führte, hin zu einer Regulierungsbehörde, die mit einem komplexen Regelsystem und laufenden ad hoc-Entscheidungen die Grenzen zwischen den etablierten und den neuen Anbietern zieht (Vogel 1996, siehe für Telekommunikationsdienste in den USA Crandall/Hausman 2000).

Die empirische Bestätigung der *contestable market*-Theorie steht somit noch aus. Mit Verweis auf den hohen Börsenwert neuer Anbieter für Telekommunikationsdienste glaubten Robert Crandall und Jerry Hausman im Jahre 2000 allerdings, dass auf staatliche Maßnahmen zu Gunsten von neuen Anbietern verzichtet werden könnte. Da die Börse die Zukunftsaussichten neuer Anbieter positiv bewertete und ihnen dadurch zugleich die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellte, könnten diese sich auch ohne staatliche Unterstützung durchsetzen (Crandall/Hausman 2000: 98). Nach dem Crash der Telekommunikationswerte im Laufe des Jahres 2000 sehen allerdings die Möglichkeiten dieser Herausforderer deutlich weniger günstig aus, zumal nicht ausgeschlossen werden kann, dass die vorangegangene positive Börsenbewertung durch die staatlichen Rahmenbedingungen begünstigt wurde.

Crandall und Hausman zeigen selbst auf, dass seit der Entflechtung des privaten Telefonmonopolisten AT&T die Gebühren für Ferngespräche zwar drastisch gefallen seien, doch ein großer Teil dieses Preisverfalls nicht der Konkurrenz, sondern geringeren Kosten geschuldet sei, und zwar vor allem aufgrund geringerer Verbindungsgebühren an die örtlichen Telefongesellschaften. Private Kunden würden für Ferngespräche immer noch mehr als das Doppelte der tatsächlichen Kosten für ein Ferngespräche zahlen (Crandall/Hausman 2000: 77).

Nicht nur in den USA, sondern auch in Europa führte die Deregulierung des Luftverkehrs weniger zu generellen Preissenkungen als vielmehr zu Änderungen in der Produktpalette. Gerade im Fall des Luftverkehrs besteht weiter wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf: Zum einen begünstigen die knappen Abfertigungsplätze (*slots*) der Flughäfen Marktkonzentration. Zum anderen schränken staatliche Beihilfen, aber auch privatwirtschaftliche Aktionen wie Frequent-Flyer-Programme den Wettbewerb ein (Schultz/Weise, 2000: 40f.; Card 1996; Woerz 1996).

Zumeist werden die Auswirkungen von Liberalisierungen auf Beschäftigte nicht explizit untersucht. Allerdings finden sich in vielen Texten zur Begründung von Deregulierungsmaßnahmen Hinweise auf die so genannten Renten, die die Beschäftigten in diesen regulierten Industrien genießen konnten. So beispielsweise in einer Studie der OECD zur Regulierungsreform in den USA, die darauf hinweist, dass im Straßengüterfernverkehr vor der Deregulierung die Löhne bis zu 35-40 % über den von vergleichbaren Arbeitskräften lagen (OECD 1999: 20).

Diese OECD-Studie räumt bei aller Betonung der positiven Auswirkungen von Deregulierungsmaßnahmen ein, dass der Marktzutritt von nicht-gewerkschaftlich organisierten Betrieben in den traditionell gewerkschaftlich organisierten Sektoren zur Aufgabe von etlichen Schutzregeln beim Arbeitseinsatz führte, die die Flexibilität und damit auch die Arbeitsproduktivität erhöht hätte (OECD 1999: 26). Die darüber hinaus freigesetzten Arbeitskräfte seien aufgrund der Flexibilität des US-amerikanischen Arbeitsmarktes rasch absorbiert worden, wobei die Studie mit einer euphemistischen Formulierung darauf hinweist, dass dies mit Lohnkürzungen einherging: »Rapid employment growth within sectors was supported by downward wage flexibility« (OECD 1999: 32; zur negativen Lohnentwicklung siehe auch Card 1996). Die günstige Arbeitsmarktentwicklung in den USA in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wird in dieser Studie vornehmlich auf die Deregulierungsmaßnahmen zurückgeführt (OECD 1999: 33). Eine solche monokausale Erklärung wird dem Jobwunder-Phänomen keinesfalls gerecht (siehe Lang/Mayer/Scherrer 1999) und lässt eher auf Glaubenssätze schließen.

Auf die Bedeutung staatlicher Unterstützung des Wettbewerbs weisen auch die von Frieder Naschold gezogenen Schlussfolgerungen aus der empirischen Aufarbeitung der Erfahrungen mit Privatisierung traditionell öffentlicher Dienstleistungen in den angelsächsischen Ländern:

- »1. Für die effiziente und kundenorientierte Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist ein wettbewerbsförderndes Umfeld erforderlich. 2. Hierfür ist eine Komplementarität zwischen öffentlichem und privatem Sektor, nicht eine

Monopolisierung der einen Produktionsform auf Kosten der anderen bestandsnotwendig« (Naschold 1994: 382; vgl. Kolderie 1990).

Insgesamt fällt auf, dass in der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte die Bedeutung institutioneller Arrangements auf die Frage ihrer betriebswirtschaftlichen Effizienz reduziert wird. Andere Funktionen staatlicher Regulierung, wie z. B. sozialer Ausgleich und die Schaffung politischer Partizipationsmöglichkeiten, werden ausgeblendet bzw. für nicht wünschenswert erachtet. Die Verhinderung politischer Partizipation und Gestaltungsmöglichkeiten ist sogar häufig ein zentrales Ziel der Deregulierungsbefürworter. Beispielsweise argumentierte jüngst Paul Joskow in Bezug auf die Versuche, in den späten 80er Jahren in Nordkalifornien Energiegewinnung umweltfreundlicher zu gestalten: »One of the potential benefits of creating competitive decentralized markets for wholesale power is to bring these politicized resource planning processes to an end« (Joskow 2000: 121).

3. DIE ROLLE DEUTSCHLANDS IM INTERNATIONALEN DIENSTLEISTUNGSHANDEL

Der kommerzielle Handel mit Dienstleistungen gilt als einer der dynamischsten Wachstumsbereiche der Weltwirtschaft. Nach Angaben der WTO erreichte der Dienstleistungshandel im Jahr 1999 einen Wert von 1,34 Billionen US-Dollar, der Güterhandel wird mit 5,46 Bio. US-Dollar beziffert (WTO 2000). Dienstleistungen machen demnach rund ein Fünftel des gesamten Welthandels aus. Da die durch ausländische Niederlassungen erbrachten Dienstleistungen in den Gastländern oftmals nicht routinemäßig erfasst werden, könnte ihr Anteil sogar noch höher liegen. Ebenfalls verzerrt wird das Bild durch diejenigen Dienstleistungen, die zwar nicht selbst grenzüberschreitend gehandelt werden, jedoch als Vorleistungen in diverse Exportgüter eingehen. Dreiviertel der Dienstleistungsexporte entfallen auf Industrieländer, das übrige Viertel verteilt sich recht ungleich auf Entwicklungsländer. Größte Exporteure sind die Europäische Union (574 Mrd. US-Dollar in 1999) und die USA (253,4 Mrd. US-Dollar). Der Auslandsreiseverkehr (Tourismus) und der Transport stellen dabei die bedeutsamsten Sektoren dar, ihre Umsätze machen 32,8 % bzw. 23 % des weltweiten Dienstleistungshandels aus. Auf die übrigen kommerziell gehandelten Dienste entfallen 44 % (WTO 2000a).

Der Dienstleistungsanteil am Welthandel gilt jedoch als relativ gering im Vergleich zur stetig angewachsenen ökonomischen und beschäftigungspolitischen Bedeutung des tertiären Sektors. Der Trend zur »Tertiarisierung«, also der Aufstieg der Dienstleistungen zu Lasten des landwirtschaftlichen und industriell-gewerblichen Sektors, schlägt sich sowohl in Industrieländern als auch in zahlreichen Schwellenländern nieder. In den OECD-Staaten tragen Dienstleistungen mittlerweile mit 60 bis 70 % zum Bruttoinlandsprodukt bei und beschäftigen 64 % aller Arbeitnehmer (OECD 2000).

Nach Angaben der WTO belegt Deutschland 1999 bei den Dienstleistungsexporten mit 79,3 Mrd. US-Dollar den vierten Rang nach den USA, Großbritannien und Frankreich (Anteil 5,9 %), bei den Importen den zweiten Rang nach den USA mit einem Einfuhrwert von 132,8 Mrd. US-Dollar (Anteil 9,9 %) (WTO 2000a).

Tabelle 1: Deutschlands Position im internationalen Dienstleistungsverkehr

Exporte	Wert (Mrd. US-Dollar)	Anteil (%)	Importe	Wert (Mrd. US-Dollar)	Anteil (%)
USA	253,4	18,8	USA	180,4	13,4
Ver. Königreich	101,5	7,5	Deutschland	132,8	9,9
Frankreich	82,6	6,1	Japan	114,2	8,5
Deutschland	79,3	5,9	Ver. Königreich	81,4	6,0
Italien	61,2	4,5	Frankreich	63,1	4,7
Japan	60,3	4,5	Italien	58,4	4,3
Niederlande	54,2	4,0	Niederlande	47,5	3,5
Spanien	53,0	3,9	Kanada	38,5	2,9
Belgien/Lux.	39,0	2,9	Belgien/Lux.	36,6	2,7
Hongkong/China	34,9	2,6	China	30,7	2,3
EU	574,0	42,6	EU	561,0	41,7
Welt	1350,0	100,0	Welt	1345,0	100,0

(Quelle: WTO, International Trade Statistics 2000)

DIE DEUTSCHE DIENSTLEISTUNGSBILANZ

Seit Jahren weist Deutschland einen hohen negativen Saldo beim Dienstleistungshandel aus, während andere Länder wie die USA, Großbritannien oder Frankreich meist Überschüsse erzielen. Nach der Zahlungsbilanzstatistik der Bundesbank hat sich das deutsche Defizit der Dienstleistungsbilanz seit 1990 kontinuierlich vergrößert und beträgt im Jahr 2000 rund 55,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2 und 3). Das Defizit in der Dienstleistungsbilanz vermag Deutschland jedoch durch die traditionell hohen Überschüsse beim Güterhandel mehr als auszugleichen.

Tabelle 2: Dienstleistungsbilanz 2000

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
	Mrd. €	Mrd. €	Mrd. €
Reiseverkehr	19,130	51,130	- 32,000
Transportleistungen	21,443	28,263	- 6,820
Transithandelserträge	7,236	3,026	+ 4,211

Versicherungsdienstleistungen	2,280	1,600	+ 0,681
Finanzdienstleistungen	4,455	3,599	+ 0,856
Übrige DL	36,374	58,687	- 22,313
DL insgesamt	90,919	146,305	- 55,386

(Quelle: Deutsche Bundesbank 2001, Zahlungsbilanz nach Regionen, Statistische Sonderveröffentlichung 11, Juli 2001, Frankfurt a. M.)

Tabelle 3: Übrige Dienstleistungen 2000

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Patente, Lizenzen	3,075	5,946	- 2,871
Forschung & Entwicklung	4,219	4,315	- 0,096
Ingenieur-DL, sonst. techn. DL	2,786	4,177	- 1,391
EDV-Leistungen	4,025	4,833	- 0,808
Bauleistungen, Montagen	3,752	4,099	- 0,374
Regiekosten	2,148	4,181	- 2,033
Sonstige Dienstleistungen:			
Kaufmännische DL	3,330	5,965	- 2,635
Werbe- und Messekosten	1,193	3,953	- 2,760
Kommunikations-DL	1,558	3,411	- 1,854
Filmgeschäft	0,217	3,494	- 3,277
Entgelte für sonst. selbst. Tätigkeit	0,895	3,490	- 2,594
Regierungsleistungen	3,694	1,545	+ 2,149
Verschiedene DL	5,374	8,273	- 2,900

(Quelle: Deutsche Bundesbank 2001a, Zahlungsbilanzstatistik, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 3, Juli 2001, Frankfurt a.M.)

Einschränkend muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass der internationale Dienstleistungshandel statistisch generell schlecht erfasst wird. So sind folgende Bereiche in den in Tabelle 2 und 3 wiedergegebenen Zahlen der Dienstleistungsbilanz nicht enthalten:

- die durch Auslandsniederlassungen deutscher Unternehmen erbrachten Dienste,
- Dienste, die als Vorleistungen in Güterexporte eingegangen sind, die sog. indirekten Dienstleistungsexporte,
- sowie Dienste, die durch natürliche Personen im Ausland erbracht werden. Diese tauchen in der deutschen Zahlungsbilanz unter Erwerbseinkommen und privaten Übertragungen auf.

Das größte Gewicht in der deutschen Dienstleistungsbilanz hat der Reiseverkehr, der auch der entscheidende Faktor für das deutsche Defizit ist (Saldo 2000: – 32 Mrd. Euro). Deutschland weist beim Auslandsreiseverkehr weltweit den höchsten Negativsaldo aus. Mehr als ein Drittel der deutschen Dienstleistungsimporte betreffen Auslandsreisen, auf der Einnahmenseite belaufen diese sich lediglich auf ein Fünftel. Das Defizit in diesem Bereich, es macht 57,8 % des Gesamtdefizits im Jahr 2000 aus, kann jedoch nicht als Beleg für eine Wettbewerbsschwäche interpretiert werden. Hier kommen die natürlichen Vorteile der von deutschen Urlaubern angesteuerten Reiseziele zum Tragen. Der zweitwichtigste Bereich sind die *Transportleistungen*, die wiederum eng mit dem Warenhandel verknüpft sind. Die Einnahmen aus Transportleistungen für ausländische Kunden machten annähernd ein Viertel der gesamten deutschen Dienstleistungsumsätze aus, der Anteil an den weltweiten Transporteinnahmen beträgt 7 %. Damit gehört Deutschland neben den USA, Japan, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien zu den wichtigsten Anbietern in diesem Bereich. Besonders stark expandierten die Einnahmen bei der Personenbeförderung im Luftverkehr. Das Defizit im Transportsektor wird vor allem auf steigende Zahlungen an das Ausland im Frachtverkehr und eine vergleichsweise schwächere Position beim Seeverkehr zurückgeführt.

Die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen haben international eine dynamische Entwicklung durchlaufen und stark an Gewicht gewonnen. Die Einnahmen der G7-Staaten aus den Export von *Finanzdienstleistungen* sind mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 7 % gewachsen. Daran haben die USA und Großbritannien mit 40 % bzw. 30 % den größten Anteil. Die Einnahmen deutscher Finanzinstitute machen nur ca. 10 % aus, allerdings sind sie in den letzten Jahre mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 22 % gewachsen. Die deutschen Ausgaben für ausländische Finanzdienstleistungen sind mit 30 % noch etwas stärker gewachsen; der deutsche Anteil an den weltweiten Einfuhren beträgt 14 %. Sowohl bei den Finanz- als auch bei den Versicherungsdienstleistungen weist Deutschland noch einen Überschuss aus, der aufgrund des stärkeren Ausgabenwachstums allerdings schrumpft. Annahmen über die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Finanzinstitute können aufgrund dieser Zahlen aber kaum getroffen werden, da die über Auslandstöchter bzw. Filialen vertriebenen Produkte nicht erfasst sind. Die deutschen Institute sind mit fast 680 Töchtern oder Zweigstellen im Ausland vertreten.

Besondere Aufmerksamkeit wird den verschiedenen *technischen Dienstleistungen* geschenkt, also dem Patent- und Lizenzverkehr mit dem Ausland, den grenzüberschreitenden Zahlungen für Forschung und Entwicklung sowie den Ingenieur- und Datenverarbeitungsleistungen. Schon seit Mitte der 80er Jahre weist die

deutsche Dienstleistungsbilanz in diesen Bereichen Defizite auf, während Anbieter aus den USA und Japan führende Marktstellungen einnehmen. Bei Patenten und Lizenzen liegen die Umsatzanteile der USA bei 50 %, Japans bei 16,5 %, Großbritanniens bei 13 % und Deutschlands bei 8 %. Der Negativsaldo beim Patent- und Lizenzverkehr wird aber auch auf interne Verrechnungszahlungen von ausländischen Tochterunternehmen in Deutschland an ihre Konzernmütter im Ausland zurückgeführt. Insgesamt belief sich das deutsche Defizit bei den technischen Dienstleistungen im Jahr 2000 auf rund 5 Mrd. Euro.

Im Bereich der *Bauleistungen und Montagen* haben sich die Zahlungsbilanzüberschüsse seit Mitte der 80er Jahre mittlerweile in ein leichtes Defizit verwandelt. Während noch bis zum Beginn der 90er Jahre deutsche Baufirmen mit Aufträgen aus Entwicklungs- und OPEC-Ländern relativ hohe Netto-Einnahmen erzielen konnten, stagnieren die Umsätze seither. Im Gegenzug stiegen aber die Ausgaben deutscher Baufirmen im Ausland. Dies wird u. a. auf den Einsatz von Subunternehmern zurückgeführt, der den Firmen von Seiten der Importstaaten zur Auflage gemacht werde. Während das Auslandsbaugeschäft im Jahr 1986 noch einen positiven Saldo von 3 Mrd. DM erzielte, wird im Jahr 2000 ein Defizit von 370 Mio. Euro verzeichnet.

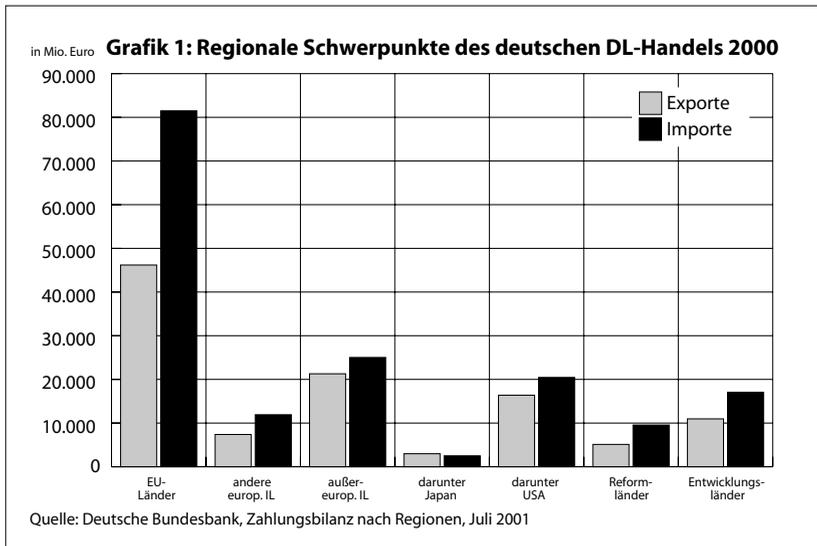
Auch bei den in ihrer Bedeutung zunehmenden *Werbe-/Messe- und Kommunikationsdienstleistungen* ist Deutschland stärker als Nachfrager denn als Anbieter aufgetreten. Besonders schwach ist die Position beim internationalen *Filmgeschäft*, das durch die US-amerikanische Film- und Fernsehindustrie dominiert wird. Den recht bescheidenen Einnahmen von 217 Mio. Euro stehen Ausgaben von rund 3,5 Mrd. Euro entgegen. Die Zahlungen an ausländische Anbieter sind in allen drei Sektoren während der 90er Jahre kontinuierlich angestiegen. Das deutsche Defizit beläuft sich hier im Jahr 2000 auf annähernd 8 Mrd. Euro.

Noch 1990 verzeichnete die deutsche Dienstleistungsbilanz einen Einnahmeüberschuss bei den *Regierungsleistungen* von über 19 Mrd. DM. Dieser resultierte zum größten Teil aus dem Verkauf von Leistungen an die in Deutschland stationierten alliierten Streitkräfte. Nach dem Truppenabzug während der 90er Jahre reduzierte sich dieser Überschuss aber zusehends und belief sich im Jahr 2000 nur noch auf knapp 2,2 Mrd. Euro (Deutsche Bundesbank 2000).

Zusammenfassend lässt sich das über die Jahre zugenommene Defizit der deutschen Dienstleistungsbilanz im Wesentlichen auf die Zunahme des Auslandsreiseverkehrs und den Rückgang bei den Regierungsleistungen zurückführen. Innerhalb des Dienstleistungsbereichs existieren allerdings sehr große Unterschiede und Entwicklungsdynamiken. In den traditionellen Bereichen wie Reise, Transport und

Handel werden kaum neue Wachstumsimpulse erwartet. Anders hingegen werden die Aussichten für die dynamischeren Sektoren der technischen, kaufmännischen und anderen unternehmensbezogenen Leistungen eingeschätzt. Ob die deutsche Service-Industrie aber an den Wachstumsaussichten dieser Bereiche partizipieren kann, wird angesichts eines vergleichsweise geringen Internationalisierungsgrades und der deutlichen Zahlungsbilanzdefizite bezweifelt (Deutsche Bundesbank 2000).

ZIELREGIONEN DEUTSCHER DIENSTLEISTUNGSEXPORTE



Rund die Hälfte der deutschen Dienstleistungsexporte gingen im Jahr 2000 in die Länder der Europäischen Union, ein knappes Drittel in andere Industrieländer innerhalb und außerhalb Europas. Die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sowie die Entwicklungsländer nehmen rund 18 % der deutschen Service-Exporte auf. 56 % der deutschen Dienstleistungsimporte stammen aus der EU, 25 % aus den übrigen Industrieländern und wiederum 18 % aus Reform- und Entwicklungsländern.

Der Dienstleistungshandel Deutschlands mit den Ländern der Europäischen Währungsunion EWU hat in den letzten Jahren deutlich langsamer zugenommen als der Warenverkehr. Wichtigster Posten ist auch hier der Tourismusverkehr. Etwa die Hälfte der deutschen Dienstleistungsausgaben an die EWU-Länder entsteht im

Tourismus. Am höchsten sind die Zahlungen an die klassischen Urlaubsländer Italien, Spanien und Österreich. Hinzu kommt ebenfalls ein deutscher Ausgabenüberschuss beim zweitwichtigsten Posten, den Transportleistungen. Der Anteil der Einnahmen im Dienstleistungsverkehr am gesamten Außenhandel mit der EWU liegt seit 1993 unverändert bei rund 11 %; für Dienstleistungsausgaben lautet die entsprechende Relation 22 % (1999). Es wird erwartet, dass die mit Einführung des Euro steigende Transparenz zu einer weiteren Intensivierung des Handels, insbesondere im Dienstleistungsbereich, beitragen wird (Lahmann/Gordaliza 2001).

Der Anteil der Dienstleistungen an der gesamten Ausfuhr (Waren und DL) ist in Deutschland vergleichsweise niedrig und bewegte sich in den 90er Jahren zwischen 12 und 15 %. In den USA oder in Großbritannien beliefen sich diese Werte auf 25 bis 30 %. Der niedrige Anteil der Dienstleistungen an den Gesamtausfuhren kontrastiert deutlich mit ihrem hohen Beitrag zur Wertschöpfung. Diese Diskrepanz gilt in unterschiedlichem Ausmaß für alle Industrieländer (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: G7-Dienstleistungsquoten 1998

	Anteile an der Ausfuhr	Anteile am BIP
	in Prozent	
Großbritannien	26,9	67
USA	26,0	74
Frankreich	21,7	72
Italien	21,6	66
Japan	13,7	63
Deutschland	12,8	64
Kanada	12,4	71
Welt	19,6	67

(Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft 2000)

Die Diskrepanz zwischen dem hohen Anteil der Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt und ihrem vergleichsweise niedrigen Anteil am internationalen Handel kann jedoch weder als ausreichender Beleg der stärkeren Binnenorientierung der Dienstleistungserbringung noch – etwa im Falle Deutschlands – eindeutig als Wettbewerbsschwäche interpretiert werden. Bei Berücksichtigung ausländischer Direktinvestitionen sowie der als Vorleistungen in die Güterproduktion eingehenden Dienste ergibt sich ein etwas anderes Bild.

SERVICES UND AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN

Für viele Service-Unternehmen ist die Niederlassung im Ausland eine notwendige Voraussetzung für die Markterschließung. Dies gilt in besonderem Maße für Banken, Versicherungen und diverse Anbieter unternehmensbezogener Dienste. Nach Angaben von UNCTAD wuchsen die ausländischen Direktinvestitionen in den 90er Jahren stark an und erreichten 1999 einen Wert von 800 Mrd. US-Dollar. Für 2000 wird das Überschreiten der Grenze von einer Billion US-Dollar erwartet (UNCTAD 2001). Die rasant angestiegenen ausländischen Direktinvestitionen fließen mittlerweile zu mehr als 50 % in die Dienstleistungsindustrie. Im internationalen Vergleich nahmen deutsche Unternehmen 1998 den dritten Rang bei den ausländischen Direktinvestitionen nach der Konkurrenz aus den USA und Großbritannien ein. Der von deutschen Konzernen gehaltene Bestand belief sich auf 9,1 % der weltweiten Auslandsinvestitionen. Im Jahr 1999 hielten deutsche Unternehmen unmittelbare und mittelbare Direktinvestitionen im Ausland mit einem Gesamtwert von 405 Mrd. Euro, wobei davon 213 Mrd. Euro in ausländischen Dienstleistungssektoren investiert sind (Deutsche Bundesbank 2001a, 40). Die deutschen Auslandsinvestitionen werden gleichfalls zu mehr als der Hälfte von hiesigen Dienstleistungsunternehmen getätigt, annähernd zwei Drittel des Auslandsbestands befindet sich dabei im Besitz von Beteiligungsgesellschaften (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Ausländische Direktinvestitionen nach Wirtschaftszweigen deutscher Investoren 1999, in Mrd. Euro

Beteiligungsgesellschaften	139,246
Kreditinstitute	54,566
Versicherungsgewerbe	14,668
Handel; Instandh. und Reparatur von KFZ und Gebrauchsgütern	9,957
Private Haushalte	5,297
Dienstleistungssektoren insgesamt	223,734
Alle Wirtschaftszweige	405,393

Quelle: Deutsche Bundesbank 2001b, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Statistische Sonderveröffentlichung 10, Mai 2001

Die hohe Bedeutung der Beteiligungsgesellschaften ist auf steuerliche Vergünstigungen für das Konstrukt der Holdings zurückzuführen. Die Aktivitäten von Unternehmen, die sich das Dach einer Holdinggesellschaft geben, erscheinen in der

Statistik als Dienstleistung, unabhängig davon, ob die Unternehmen im tertiären oder verarbeitenden Bereich engagiert sind. Insofern ist der Dienstleistungsanteil bei den Direktinvestitionen deutlich niedriger zu veranschlagen. Jenseits der Holdinggesellschaften sind vor allem Banken und Versicherungen sowie der Handel im Ausland präsent. Über die Hälfte der deutschen Dienstleistungsinvestitionen finden in der EU statt, ein Drittel in weiteren Industrieländern, nur rund 10 % fließen in Entwicklungs- und Schwellenländer. Dabei wird die Investition in ausländische Dienstleistungssektoren allerdings nicht nur von deutschen Service-Unternehmen vorgenommen, sondern auch von Industrieunternehmen (Schultz/Weise 2000:33).

Neben der Notwendigkeit des unmittelbaren Kundenkontakts bei vielen Dienstleistungen sind weitere Gründe für die dynamische Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen zu berücksichtigen. So der Trend vieler global tätiger Unternehmen zu internationaler Arbeitsteilung und dem Outsourcing bestimmter Vorleistungen. Hinzu kommen als Voraussetzungen die Liberalisierung und Deregulierung der Finanz- und Kapitalmärkte sowie vielfach der nationalen Investitionsregelungen. Für die Bundesrepublik am bedeutsamsten ist die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, der sowohl die ausländischen Direktinvestitionen deutscher Banken und Versicherungen stimulierte als auch die Investition ausländischer Unternehmen in Deutschland.

Nach Angaben der Bundesbankstatistik beschäftigten die von deutschen Investoren im Ausland betriebenen Dienstleistungsunternehmen im Jahr 1999 rund 1.370.000 Personen. Mehr als die Hälfte, 774.000 Personen, werden in Handelsunternehmen beschäftigt, danach folgen Verkehr/Nachrichtenübermittlung (223.000) sowie das Kredit- und Versicherungsgewerbe (175.000). Aufgrund der international verbreiteten Beschränkungen für die Ausländerbeschäftigung, ist davon auszugehen, dass von den im Ausland beschäftigten Personen nur ein relativ kleiner Teil aus Deutschland stammt, zumeist das Führungspersonal. Die Mehrheit der Beschäftigten dürfte aus den Gastländern stammen. Entsprechend werden auch die in Deutschland investierenden Unternehmen hauptsächlich hiesige Arbeitskräfte beschäftigen. Im Jahr 1999 waren dies 713.000 Personen (Deutsche Bundesbank 2001b).

WETTBEWERBSPOSITION

Da die Datenlage für die Analyse der Exportorientierung und Internationalisierung von deutschen Dienstleistungen amtlicherseits dürftig ist, sind in den letzten Jahren etliche Studien in Auftrag gegeben worden, die mit unterschiedlichen Metho-

den den Stand und das Potenzial für Dienstleistungen in Deutschland analysieren. Diesen kann entnommen werden, dass die in den amtlichen Statistiken notierte Exportquote der Dienstleistungsunternehmen (ohne Handel und Verkehr) von nur 1,6 % des Produktionswertes (1993, gegenüber 25 % im Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes; Gornig/von Einem, 2000: 58) die Bedeutung der Dienstleistungen für den deutschen Außenhandel nicht recht wiedergibt. Weit größer sei das Gewicht der Dienstleistungen, die als Vorleistungsbezüge in der Warenausfuhr enthalten sind. Laut den vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) vorgenommenen Input-Output-Berechnungen haben Dienstleistungen »an der von der deutschen Ausfuhr erzeugten Wertschöpfung einen Anteil von 41 Prozent; bei der damit verbundenen Beschäftigung sind es gut 36 Prozent und bei der Bruttoproduktion gut 30 Prozent« (Schultz/Weise, 2000: 31). Obgleich insgesamt die Dienstleistungsbilanz seit Jahren einen negativen Saldo zu verzeichnen hat, kann es deshalb dennoch sein, dass in den Jahren mit einem hohen Überschuss im Warenhandel die deutschen Unternehmen mit Dienstleistungen einen Überschuss im Außenhandel erzielt haben (Stille 2000: 9).

Langfristig kann allerdings die Bindung von Dienstleistungen an Waren deren Wachstumschancen in Frage stellen, da anzunehmen ist, dass auch weiterhin der Warenexport langsamer als der weltweite Dienstleistungsexport wächst. Im Vergleich insbesondere zu den angelsächsischen Ländern ist nämlich das eigenständige Exportprofil der Dienstleistungen in Deutschland noch schwach ausgebildet (Stille 2000: 10; vgl. Baethge et al. 1999: 24-25). Das hohe Potenzial für den genuinen internationalen Dienstleistungshandel zeigt sich jetzt schon im überregionalen Handel mit Dienstleistungen innerhalb von Nationalstaaten, der an der regionalen Konzentration bestimmter Dienstleistungsunternehmen sichtbar wird (Gornig/von Einem, 2000: 66-67).

Deutsche Anbieter im Dienstleistungssektor haben eine besonders starke internationale Wettbewerbsstellung bei Bauleistungen, Versicherungen, Schifffahrt und im Bereich der Häfen. Gute Chancen werden ihnen im Bereich der Kommunikation und einigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen eingeräumt. Eine vergleichsweise schwache Stellung nehmen sie im Bereich der Unterhaltung, bei persönlichen und kulturellen Diensten, beim Verkauf von Patenten und Lizenzen sowie auch bei etlichen Finanzdienstleistungen ein (Schultz/Weise 2000: 27-28; Barth 1998: 39). Die vorteilhaften institutionellen Rahmenbedingungen in einigen Dienstleistungsmärkten, die zu den komparativen Vorteilen deutscher Unternehmen gezählt werden können (Barth 1998: 74), stehen ausländischen Unternehmen bei offenen Märkten ebenso zur Verfügung. Im Finanzsektor können sie beispiels-

weise ebenso gut vom breiten Angebot gut qualifizierter Arbeitskräfte, vom ausreichend großen Inlandsmarkt, vom hohen Maß an Rechtssicherheit, von einer effizienten Bankenaufsicht und einem hohen Sparaufkommen profitieren. Der Erfolg angelsächsischer Investmenthäuser scheint dies zu belegen.

Dass ein großer Pool an hochqualifizierten Arbeitskräften nicht automatisch ein Standortvorteil für deutsche Unternehmen ist, zeigt sich insbesondere im Beratungswesen für Unternehmen. Der Aufbau international leistungsfähiger Unternehmensdienstleistungen war bis in die 90er Jahre maßgeblich durch die Expansion ausländischer Beratungsunternehmen geprägt. Für den Aufbau eines internationalen Niederlassungsnetzes fehlte den deutschen Unternehmensberatern auch in den folgenden Jahren die Kapitalbasis, sodass sich die meisten einem bereits bestehenden internationalen Netz von Beratungsunternehmen mit Hauptsitz in einem anderen Land anschlossen. Der Exportanteil innerhalb dieser Netze ist relativ gering (Gornig/von Einem 2000: 51-53).

Die Stärke der deutschen Industrie und ihr wirtschaftlicher Erfolg auf den Auslandsmärkten wird umgekehrt aber auch als ein Grund für die relative Schwäche der deutschen Position vor allem bei den unternehmensnahen und technischen Dienstleistungen angesehen. Die Stärke der Industrie hat mit dafür gesorgt, dass deutsche Dienstleister erst vor wenigen Jahren eine intensivere Internationalisierung begonnen haben. Hiermit eng verknüpft ist, dass auch der Trend zum Outsourcing von bisher in Industrieunternehmen erbrachten Leistungen in den USA oder Großbritannien wesentlich früher begonnen hat. So wurden angelsächsische Unternehmen bei ihrer internationalen Expansion schon sehr früh durch einheimische Unternehmensdienstleister, z. B. aus dem Finanzsektor, begleitet (Krämer 2000: 228). Viele erfolgreiche Service-Unternehmen sind gerade durch Ausgründung aus größeren Industrie-, aber auch aus Dienstleistungsunternehmen entstanden, darunter auch vormals öffentliche Unternehmen z. B. des Energie- oder Telekommunikationssektors.

Die Stärke qualitativ gehaltvoller Dienstleistungen in Deutschland, nämlich ihre enge Verbundenheit mit der industriellen Exportwirtschaft, stellt folglich beim zunehmenden Trend zur Spezialisierung und Ausgliederung von unternehmensnahen Dienstleistungen einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den auf den spezialisierten Märkten bereits etablierten eigenständigen Unternehmen aus dem Ausland dar (Schultz/Weise 2000: 36; Baethge et al. 1999: 17). Entsprechend gering werden die Exportchancen für deutsche unternehmensnahe Dienstleister bei einer weiteren internationalen Liberalisierung dieser Märkte eingeschätzt. Eine Untersuchung des DIW kommt zu dem Schluss: »die Vermu-

tung, dass deutsche Beratungsgesellschaften bei ausgewählten Wissens- und Hochtechnikdienstleistungen einen Wettbewerbsvorsprung haben, der zunehmende Dienstleistungsexporte in die westlichen Industrieländer der Europäischen Union erwarten lässt, hat sich in der Befragung nicht bestätigt« (Gornig/von Einem 2000: 70; vgl. Stille 2000: 16).

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Wettbewerbspositionen deutscher Dienstleister kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass die deutsche Dienstleistungsbranche insgesamt überproportional von einer weiteren Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte profitieren würde. Wahrscheinlicher ist, dass eine begrenzte Zahl an Sektoren beziehungsweise Unternehmen erfolgreich sein werden. Gleichwohl müssen deshalb nicht die allgemein erwarteten Spezialisierungsgewinne im Sinne der Theorie der komparative Kosten ausbleiben, doch die weniger eindeutigen Vorteile sollten den Blick für die mit den Liberalisierungsstrategien einhergehenden Kosten schärfen.

BESCHÄFTIGUNG

In Deutschland erwies sich schon seit der Wiederaufbauphase nach dem 2. Weltkrieg der Dienstleistungsbereich als der stärkste Beschäftigungsmotor und macht heute ca. 64 % der Erwerbstätigen aus. Der Anteil erwerbstätiger Frauen ist dabei im Dienstleistungsbereich überdurchschnittlich hoch (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen 2000, in Tausend

Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	987
<i>darunter Frauen</i>	348
Produzierendes Gewerbe	12 102
<i>darunter Frauen</i>	2 827
Dienstleistungen	23 514
<i>darunter Frauen</i>	12 703
Erwerbstätige insgesamt	36 604
<i>darunter Frauen</i>	15 924

Quelle: Statistisches Bundesamt 2001

Im internationalen Vergleich weist Deutschland eine etwas geringere Dienstleistungsbeschäftigung aus als andere Industrienationen (Ausnahme: Japan), ein Be-

fund, der als Beleg einer vermuteten deutschen »Dienstleistungslücke« ins Feld geführt wurde (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor an allen Erwerbstätigen 1997

	Dienstleister in 1000	Erwerbstätige insg. in 1000	Anteil des Dienstleistungssektors in %
Deutschland	22.132	35.540	62,27
Frankreich	15.388	22.015	69,90
Großbritannien	18.993	26.785	70,91
USA	95.069	129.558	73,38
Japan	40.375	65.568	61,58

Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Ausland 1999

Allerdings verschiebt sich das Bild, wenn die Erwerbstätigen nach ihren tatsächlichen Tätigkeiten untergliedert werden. Denn ein großer Teil der im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands Beschäftigten verrichtet Dienstleistungstätigkeiten, was als »Tertiärisierung des sekundären Sektors« beschrieben wird. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung stellte einen Vergleich der Dienstleistungsbeschäftigung zwischen den USA und Deutschland für das Jahr 1996 an, wobei die Beschäftigten nach ihren Tätigkeiten und nicht nach dem Produktionsbereich gruppiert wurden. Demnach übten in den USA 76 % und in Westdeutschland 74 % der Beschäftigten Dienstleistungstätigkeiten aus (Schultz/Weise 2000). Eine »Dienstleistungslücke« Deutschlands, gemessen an Dienstleistungsanteilen an der Gesamterwerbstätigkeit, lässt sich im Vergleich auch zu anderen Industriestaaten nicht belegen. Vielmehr wird konstatiert, dass Deutschland womöglich eher an einer Erwerbstätigkeitslücke leide, die entsprechend des in allen Industrieländern recht ähnlich verlaufenden Strukturwandels als unausgeschöpftes Dienstleistungspotenzial interpretierbar sei (Baethge et al. 1999: 18).

Während bis in die 80er Jahren hinein der Dienstleistungssektor den Beschäftigungsabbau in anderen Bereichen mehr als ausgleichen konnte, gelingt ihm dies seitdem nicht mehr (Zimmermann 2000: 78). Die lange vorherrschende Annahme, Dienstleistungen seien relativ resistent gegenüber Rationalisierung, wird zunehmend widerlegt. Die Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, die zugleich auch die Standortgebundenheit der Leistungserbringung in vielen Bereichen überwinden hilft, schafft neue Ra-

tionalisierungspotenziale. Zugleich sind in vielen Service-Bereichen organisatorische Umstrukturierungen möglich und vielfach auch schon realisiert worden. Als relativ offen erscheint daher nur, bis zu welchem Grad Dienstleistungstätigkeiten in den verschiedenen Sektoren rationalisierbar sind. Hinsichtlich der Beschäftigung und der möglichen Rationalisierbarkeit gibt es jedoch keine einheitliche Entwicklung des Dienstleistungsbereichs. Vielmehr bedarf es der Analyse der jeweiligen sektorspezifischen Entwicklungsdynamiken und deren Interdependenzen. Dazu ist gegenwärtig aber noch kaum gesichertes Wissen vorhanden. Doch wird insbesondere im Bank- und Versicherungsgewerbe sowie bei der Nachrichtenübermittlung ein Rationalisierungsschub erwartet. Dieser wird vor allem Routineaufgaben erfassen, sodass sich auch im Dienstleistungssektor die Beschäftigungsaussichten für Geringqualifizierte verschlechtern werden. Entsprechend steigt der Anteil atypischer Beschäftigungsformen, sog. Nonstandard Work Arrangements, an der Gesamtbeschäftigung. Die Zunahme flexibilisierter Erwerbsstrukturen wie Teilzeitarbeit, geringfügige oder befristete Beschäftigung, Mehrfachbeschäftigung und Scheinselbstständigkeit ist besonders ausgeprägt bei den Dienstleistungen. (Baethge et al. 1999: 4-22).

Während die Beschäftigungseffekte der Tertiarisierung vielfältig analysiert wurden, fehlen entsprechende systematische Studien für den internationalen Dienstleistungshandel (Barth 1998: 43; vgl. Kap. 2 »Empirische Untersuchungen der Liberalisierungsauswirkungen«). Für Deutschland liegen allerdings Input-Output-Rechnungen zur Exportorientierung der Dienstleistungsbeschäftigung vor. Während die Zahl der von der Ausfuhr abhängigen Warenproduzenten vergleichsweise konstant geblieben ist, stieg die Zahl der für die Ausfuhr tätigen Dienstleister seit Anfang der 80er Jahre beständig an und machte 1993 mit 2,2 Millionen Personen 36 % aller von der Ausfuhr abhängigen Beschäftigten aus. Der Dienstleistungsexport ist also von zunehmender Bedeutung für die inländische Beschäftigung. Der größte und wachsende Anteil dieser Dienstleistungserwerbstätigen (1,4 Mio. 1993) arbeitet allerdings nicht direkt für den Export, sondern deren Tätigkeiten gehen in die Vorleistungen für den Warenexport ein (Schultz/Weise 2000: 30-36).

Die Beschäftigungsfolgen der Dienstleistungseinfuhr sind allerdings noch nicht untersucht worden. Neben den gesamtwirtschaftlich positiven Auswirkungen der günstigen Einfuhr von Dienstleistungen wäre zu analysieren, inwiefern es in den einzelnen Sektoren zu Verdrängungen heimischer Beschäftigung kam bzw. inwiefern aufgrund eines verschärften Wettbewerbs Rationalisierungsmaßnahmen for-

ciert wurden. Auch im Bereich der Dienstleistungen ist anzunehmen, dass eine verstärkte internationale Arbeitsteilung die Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften sinken und nach höher Qualifizierten steigen lässt. Entwicklungsschritte der Schwellenländer führen dazu, dass diese technologisch weniger anspruchsvolle Dienstleistungen mittlerweile zu günstigen Preisen auf dem Weltmarkt anbieten können. Damit geht ein Trend zur Auslagerung von Tätigkeiten mit einem relativ hohen Anteil an repetitiven, standardisierbaren Routinen einher. Im Softwarebereich werden vor allem diese Tätigkeiten nach Indien oder Osteuropa vergeben, deutsche Ingenieurbüros bieten verstärkt selbst bei Aufträgen im Inland gemeinsam mit ihren osteuropäischen Tochtergesellschaften an. Zum anderen herrscht bei den weniger routinierten Tätigkeiten eine harte Konkurrenz mit westeuropäischen und US-amerikanischen Unternehmen. Daher wird angenommen, dass die Bundesrepublik im Bereich weniger komplexer Leistungen komparative Vorteile verliere. Diese Verluste seien nur durch Zugewinne am oberen Ende der Wertschöpfungskkala kompensierbar, also durch die Entwicklung hochproduktiver, humankapitalintensiver Dienstleistungen, die ein hohes Qualifikationsniveau erfordern (Gornig/von Einem 2000: 56-57).

Mit anderen Worten, hinsichtlich den Beschäftigungswirkungen vermehrten internationalen Handels mit Dienstleistungen besteht akuter Forschungsbedarf. Dies gilt umso mehr für die potentiellen Auswirkungen von neuen Liberalisierungsschritten im Rahmen von GATS auf die Beschäftigten im Service-Sektor. Angesichts der höchst heterogenen Bedingungen innerhalb des Tertiärenssektors müsste eine Analyse dieser Auswirkungen einzeln für Branchen- und zum Teil Subbranchen vorgenommen werden. Eine erste Annäherung erfolgt im nächsten Kapitel, Überlegungen zur systematischen Analyse werden im letzten Kapitel vorgestellt.

EXEMPLARISCHE ABSCHÄTZUNG WEITERER LIBERALISIERUNGEN EINZELNER GATS-SEKTOREN

Nachfolgend soll für einzelne Sektoren exemplarisch der Stand der GATS-Verpflichtungen, die möglichen Verhandlungspositionen sowie die Rolle dieser Sektoren in der Bundesrepublik überblicksartig dargestellt werden. Dabei wird abgeschätzt, ob es sich jeweils um potenzielle »Gewinner- oder Verlierer-Branchen« handelt und welche Chancen und Risiken vor allem hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen mit den GATS-Verhandlungen einhergehen können.

UNTERNEHMERISCHE UND BERUFSBEZOGENE DIENSTLEISTUNGEN

Dieser Sektor umfasst ein breite Palette unternehmensbezogener Dienste, von den klassischen (freien) Berufen, wie Architekten, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, über die eigentlichen unternehmensbezogenen Dienste wie Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung, Immobilienvermarktung und -verwaltung, Leasing und Vermietung, bis zu anderen gewerblichen Diensten wie Werbung, Unternehmensberatung und Reparaturleistungen. Die Dynamik des internationalen Dienstleistungshandels wird insbesondere von diesen unternehmensnahen Diensten getragen. Die Ausfuhren haben sich weltweit von 1990 bis 1998 fast verdoppelt (95 %). Sie legten damit auch deutlicher zu als die Ausfuhren bei Reise und Tourismus (63 %) oder bei den internationalen Transporten (40 %). Der Anteil der unternehmensnahen Dienste an den gesamten Dienstleistungsausfuhren hat sich weltweit entsprechend von 38 % (1990) auf 44 % (1998) erhöht (Lichtblau 2000: 258).

Laut Angaben der Kommission beschäftigen unternehmensnahe Dienste 9 % der Arbeitnehmer (12 Mio.) in der EU und tragen mit 15 % zur Bruttowertschöpfung bei. Der EU-Handel mit unternehmensnahen Diensten nahm um 10 % jährlich zu, mehr als die doppelte Rate des Handels mit Fertigwaren. Während die professionellen bzw. freien Berufe in der EU vergleichsweise stark aufgrund diverser Qualifikationsanforderungen reguliert sind, fallen die Auflagen bei den unternehmensnahen Diensten geringer aus. Dies sieht die Europäische Kommission als einen Grund dafür an, dass der Zugang für Anbieter unternehmensnaher Dienste aus Drittländern in der EU relativ liberal gehandhabt wird. Auch die übrigen Industrie- und Entwicklungsländer hätten im Rahmen von GATS vergleichsweise viele Verpflichtungen in diesem Bereich übernommen. Aufgrund öffentlicher Interessen möchte die EU jedoch naturwissenschaftliche, interdisziplinäre Forschung und Entwicklung gegenwärtig nicht liberalisieren. Für einen erleichterten Zugang auf Drittmärkte fordert die Kommission vor allem die Beseitigung des Niederlassungszwangs bei der grenzüberschreitenden Lieferung. Derartige Auflagen würden den neuen Möglichkeiten des elektronischen Handels zuwiderlaufen. Bei der Erbringungsort der kommerziellen Präsenz sollten Beschränkungen der Höhe von Kapitalbeteiligungen und Nationalitätsauflagen entfallen (WTO 2000b).

Bei den professionellen Diensten bzw. freien Berufen wird der Zugang für ausländische Anbieter durch Qualifikations- und Lizenzierungsanforderungen behindert, die entweder von staatlicher Seite oder von Seiten berufsständischer Vereinigungen gestellt werden. Derartige Anforderungen können jedoch durchaus im

öffentlichen Interesse liegen, um die Qualität einer Dienstleistung zu sichern. Die EU empfiehlt hier im Wesentlichen die Aushandlung gegenseitiger Anerkennungsabkommen für Diplome und andere Ausbildungszertifikate. Ansonsten sollte für die professionellen Dienste nur dann ein Niederlassungszwang zur Auflage gemacht werden, wenn dies aus Verbraucherschutz- oder Haftungsgründen nötig erscheint (WTO 2000c).

Bei den unternehmensnahen und technischen Dienstleistungen wird der Bundesrepublik Nachholbedarf attestiert, obwohl sich dieser Bereich durchaus dynamisch entwickelt hat. Seit 1980 stieg die Zahl der Beschäftigten bei den unternehmensnahen Diensten um 100 %, in den übrigen Wirtschaftszweigen nur um 12 %. Allerdings machte dieser Bereich zuletzt nur rund 8 % der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus. Beim Teilbereich der wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungen stieg von 1990 bis 1997 das Volumen der deutschen Exporte um 110 %, das der Importe sogar um 175 %. Seit 1991 weist der deutsche Handel mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen ein Defizit auf. Im weltweiten Vergleich nehmen deutsche Exporte unternehmensbezogener Leistungen aber immerhin den dritten Rang ein, bei den Importen allerdings den ersten Platz. Jedoch stellt sich die Situation in den verschiedenen Branchen recht unterschiedlich dar (Baethge et al. 1999: 22-28).

So nehmen die Anbieter technischer Dienste eher eine mittlere Position ein, deutsche Leasinggesellschaften vermochten gegenüber der US-amerikanischen und britischen Konkurrenz vor allem in West- und Osteuropa aufzuholen. Bei den Datenverarbeitungsdiensten können sich deutsche Anbieter allerdings nur schwer gegenüber der US-amerikanischen Konkurrenz behaupten und auch die Anbieter der wirtschaftsnahen professionellen Dienste wie Wirtschaftsprüfer, Unternehmens- und Steuerberater, Marktforscher und Werbeagenturen haben international eine schwache Position. Der Außenhandel ist hier defizitär.

Das Beschäftigungspotenzial bei den unternehmensnahen Diensten in Deutschland wird als unausgeschöpft eingeschätzt, was nicht zuletzt in den Handelsdefiziten zum Ausdruck kommt. Insofern wird angenommen, dass jede Verbesserung der Dienstleistungsbilanz in diesem Sektor positive Beschäftigungseffekte zeitigen würde. Hinzu kommt, dass ein exportstärkerer Dienstleistungssektor auch die Exportfähigkeit der übrigen Wirtschaft erhöhen würde und damit zur Beschäftigungssicherung beitragen könnte. Mit einem Anteil von rund 8 % an der Gesamtzahl der Beschäftigten liegt aber hier nicht der Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Es handelt sich zudem um einen Bereich mit sehr hohem Qualifikationsniveau, über 50 % der hier Beschäftigten weisen Hoch- oder

Fachhochschulabschluss auf (gegenüber 22 % in der Gesamtwirtschaft) (Baethge et al. 1999: 22-28).

Eine weitere Liberalisierung des Handels bei den unternehmensnahen Diensten könnte zwar für deutsche Anbieter neue Exportmöglichkeiten außerhalb des EU-Rahmens eröffnen. Dies hängt jedoch auch davon ab, wie weit deutsche Anbieter gegenüber anderen Konkurrenten wettbewerbsfähiger werden. Von dieser Unsicherheit sind auch die Beschäftigungswirkungen abhängig. Allerdings kann die Liberalisierung umgekehrt auch den Zugang ausländischer Anbieter zum deutschen Markt erleichtern. Im Falle ausländischer Direktinvestitionen könnte das zwar mit positiven Beschäftigungswirkungen einhergehen. Dies allerdings auch nur, wenn nicht zugleich hiesige Anbieter verdrängt würden. Bei der grenzüberschreitenden Lieferung, z. B. in Form des elektronischen Handels, dürften positive Beschäftigungswirkungen nur dann zu erwarten sein, wenn deutsche Anbieter sich bei diesen Angeboten gegenüber ausländischen durchsetzen. Dies scheint aber bei den unternehmensbezogenen Diensten momentan weniger der Fall zu sein. Genauere Abschätzungen über die potenziellen Nettobeschäftigungseffekte der weiteren Liberalisierung unternehmensbezogener Dienste unter dem GATS liegen derzeit aber nicht vor.

KOMMUNIKATIONSDIENSTLEISTUNGEN

Dieser Sektor erstreckt sich über die Post- und Kurierdienste, Telekommunikation und die audiovisuellen Dienstleistungen.

Bei den *Post- und Kurierdiensten* sind im Rahmen der Uruguay-Runde kaum Verpflichtungen übernommen worden, nur 38 Mitglieder haben hier in ihren GATS-Listen »spezifischer Verpflichtungen« Eintragungen vorgenommen. Der Postmarkt ist nach wie vor stark durch Monopolanbieter oder Unternehmen mit ausschließlichen Rechten geprägt, die sich oftmals im staatlichen Besitz befinden. Auch innerhalb der EU ist bisher nur 3 % des Marktes für Postdienste für den Wettbewerb geöffnet (Briefsendungen über 350g). Ziel der Kommission ist, bis zum Jahr 2003 zumindest 20 % des Marktes für den Wettbewerb zu öffnen. In der Postrichtlinie der EU von 1998 ist festgelegt, welche Leistungen durch die Universaldienstverpflichtung erbracht werden müssen und welche Qualitätsanforderungen an den grenzüberschreitenden Postverkehr zu stellen sind. Die Einhaltung der sich aus der Postrichtlinie ergebenden Verpflichtungen kontrollieren unabhängige staatliche Regulierungsbehörden. Die EU-Mitgliedsstaaten haben ferner das Recht, Post-

dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, von einer Genehmigung abhängig zu machen (Europäische Kommission 2000). In der Bundesrepublik wurde jüngst das Briefmonopol der Deutschen Post bis zum Jahr 2007 verlängert. Die mehrheitlich im Bundesbesitz befindliche Deutsche Post erzielt nach wie vor rund zwei Drittel ihres Gewinnes (2,9 Mrd. DM im Jahr 2000) im geschützten Briefgeschäft. Eine Reihe privater Anbieter hatten jedoch Interesse am Briefgeschäft für den Fall signalisiert, dass das Monopol gelockert worden wäre.

Vor allem private Kurierdienste attackieren die Wettbewerbsbeschränkungen bei den Postdiensten. Sie kritisieren sowohl die Beschränkungen bei klassischen Diensten wie der Briefbeförderung als auch bei modernen Sparten wie den Expressdiensten. US-amerikanische Expressfirmen wie DHL, Federal Express, TNT oder United Parcel Service kritisieren eine Reihe von Handelshemmnissen, von denen sie wünschen, dass sie im Rahmen der GATS-Verhandlungen angegangen werden. So beklagen sie sich über Benachteiligungen bei der Zollabfertigung, über diskriminierende nationale Postgesetze, über Beschränkungen beim für sie wichtigen Bodentransport, über den Zwang zur Untervertragsvergabe an lokale Anbieter und Lizenzierungs- sowie Eigentumsbeschränkungen. Vor allem fordern sie ungehinderten Zugang zu Informationsnetzen, da der elektronische Handel für Expressdienste von zunehmender Bedeutung ist. Für die GATS-Verhandlungen schlagen die US-Firmen die Einrichtung eines neuen Subsektors »Expressdienste« vor (CSI 2000). Die US-Regierung hat diese Forderungen in ihrem Verhandlungsvorschlag für die neue GATS-Runde aufgenommen (WTO 2000d).

Der *Telekommunikationssektor*, der ebenfalls noch stark durch staatliche oder (teil-) privatisierte Monopolisten geprägt ist, wuchs in den 90er Jahren stark an. Für 1998 wird der Weltmarkt für Telekommunikationsdienstleistungen auf 650 Mrd. DM geschätzt, dazu hat vor allem das Mobiltelefon beigetragen. Allerdings entfallen nach wie vor 80 % des Weltumsatzes auf 25 Anbieter (Lichtblau 2000: 274). Als ein Meilenstein in Richtung stärkerer Liberalisierung gilt das 1998 in Kraft getretene Abkommen über Basistelekommunikation, das als eine der Anlagen rechtlicher Bestandteil des GATS ist. Dieses Abkommen wurde von 69 Ländern unterzeichnet und liberalisiert in erster Linie die Telefonnetze und -dienste. Laut WTO decken die Unterzeichnerstaaten 82 % der globalen Einnahmen in diesem Bereich ab. Die eingegangenen Verpflichtungen umfassen den Marktzugang, Investitionen und regulatorische Prinzipien. Die Marktzugangsverpflichtungen betreffen Dienste wie Telefon, Telefax, Telex, Datenübertragung, nicht jedoch Hörfunk und Fernsehen. Die Liberalisierungsverpflichtungen beziehen sich auf den Zugang ausländischer Unternehmen zu Übertragungstechniken vom Funk über das Festnetz bis zu Satellit-

ten wie auch auf die Errichtung eigener Netze. Die regulatorischen Prinzipien beziehen sich auf die Wahrung des Wettbewerbs, u. a. durch die Einrichtung von unabhängigen Regulierungsbehörden und die kostengünstige Zusammenschaltung bestehender Netze. Ferner sollen Quersubventionierungen unterbunden und Lizenzierungen erleichtert werden (Wegmann 2001).

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten gewähren Drittstaaten seit 1998 Marktzugang und Inländerbehandlung für alle Telekommunikationsdienste und Übertragungstechniken, allerdings gibt es noch einige länderspezifische Beschränkungen. Die EU hat zudem zusätzliche Verpflichtungen mit dem Basistelekommunikationsabkommen übernommen, in denen das Recht ihrer Mitgliedsstaaten, Universaldienstverpflichtungen zu erteilen, bestätigt wird. Dort heißt es: »Diese Verpflichtungen werden nicht als per se wettbewerbswidrig angesehen, sofern sie transparent, nichtdiskriminierend und wettbewerbsneutral verwaltet werden (...) und nicht belastender als nötig sind« (Viertes Protokoll zum Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1997 L 347).

Auch im Binnenmarkt sind alle Telekommunikationsdienste und -netze seit 1998 für den Wettbewerb geöffnet. Jedoch gibt es nach wie vor eine Marktbeherrschung durch die Ex-Monopolisten. Die Kommission versucht daher, ein umfassendes Richtlinienpaket durchzusetzen, das den Telekommunikationssektor dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht unterwerfen soll (Europäische Kommission 2000). In Deutschland hat sich mit der Liberalisierung im Verlauf der 90er Jahre die Zahl der Anbieter verzehnfacht auf derzeit rund 1.700 Telekommunikationsdienstleister (Lichtblau 2000).

Zu den *audiovisuellen Dienstleistungen* gehören Film-, Video- und Musikproduktionen, Radio und Fernsehen. Marktführer beim internationalen Handel mit Filmen, Fernsehprogrammen und Videoproduktionen sind mit ca. 40 % die USA. Größter Verbrauchermarkt hingegen ist die EU; und während hier die Nachfrage nach ausländischen Produktionen wächst, sinkt die Eigenproduktion. Durchschnittlich importieren die EU-Länder zwei Drittel der von ihnen ausgestrahlten Unterhaltungssendungen, vornehmlich aus den USA. Schon in der Uruguay-Runde gab es heftige Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EU. Gestritten wurde z. B. über Mindestquoten, die Fernsehanstalten für europäische Werke reservieren sollten. Diesbezüglich konnte man sich nicht auf eine kulturelle Ausnahmeklausel einigen, wie sie von Frankreich und Belgien gefordert wurde. Stattdessen nutzte die EU die Flexibilität des GATS und übernahm kaum Liberalisierungsverpflichtungen.

Im Vorfeld von Seattle hatte sich die französische Regierung abermals ohne Erfolg für die Ausklammerung des audiovisuellen Sektors ausgesprochen, sie betrachtet ihre Filmproduktion als Teil der »kulturellen Vielfalt«. Mit einem ähnlichen Argument forderte Kanada ein eigenes WTO-Abkommen über den Handel mit kulturellen Gütern und Dienstleistungen. In ihrem Verhandlungsvorschlag für die neuen GATS-Verhandlungen weisen die USA Vorschläge, die auf eine Herausnahme von Kultur aus den WTO-Regeln hinauslaufen, zurück und verweisen auf die Flexibilität des GATS und anderer relevanter Abkommen (WTO 2000e). Weitere Streitpunkte gehen mit den zunehmenden Überschneidungen des audiovisuellen Sektors mit der Telekommunikation, dem Internet und der modernen Computertechnik einher. So wurde vor allem auf Druck der USA ein Moratorium auf die Erhebung von Zöllen auf elektronisch übertragene Güter und Dienste durchgesetzt, dessen Status lange umstritten war. Ebenfalls strittig ist die Frage nach der Besteuerung elektronischer Übertragungen (Wegmann 2001).

Mit den konvergierenden Märkten für Rundfunk-, Telekommunikations- und Internetdiensten wurden immer hohe Erwartungen bezüglich der *Beschäftigung* verknüpft, die sich zumeist jedoch nicht bestätigen lassen. Für die Bundesrepublik wird festgestellt, dass bei Prognosen über die Beschäftigung in der Medien-, Informations- und Kommunikationswirtschaft (MIK) spezifische Risiken außer Acht gelassen werden:

- Eine im Vergleich zu den USA schwächere Wettbewerbsposition bei den Urheberrechtsindustrien.
- Eine verstärkte Verlagerung der Produktion von Infrastrukturkomponenten in außereuropäische Länder wie die USA, Japan und südostasiatische Schwellenländer.
- Eine weitere Verschlechterung des Außenhandelsaldos zwischen Hochlohn- und Niedriglohnregionen im Zuge steigender Nutzung des elektronischen Handels.
- Substitutionsbeziehungen, Rationalisierungen und Arbeitsplatzabbau, z. B. bei ehemals öffentlichen Telekommunikationsfirmen. So hat die Beschäftigungsentwicklung bei den Mobilfunkanbietern die Verluste bei der Deutschen Telekom nur zu einem Viertel kompensieren können.
- Die Herstellung von Software kann ebenfalls teilweise automatisiert werden, zudem treten auch hier Anbieter aus Osteuropa und Entwicklungsländern auf den Markt (Baethge et al. 1999: 8-12).

Insofern gehen vorsichtige Prognosen lediglich von bescheidenen Beschäftigungseffekten aus. Von 1,9 Mio. Beschäftigten der MIK-Wirtschaft im Jahr 1992

wird eine Zunahme auf 2,1 Mio. Beschäftigte im Jahr 2010 erwartet (ebd. 11). Zudem haben auch in diesem Sektor höher Qualifizierte stärker von der Beschäftigungsentwicklung profitiert. Die beschriebenen Risiken verdeutlichen zudem, dass mit einer weiteren Handelsliberalisierung in diesem Bereich die Wettbewerbsvorteile von Niedriglohnanbietern, insbesondere bei intensiverer Nutzung des elektronischen Handels, steigen können. Ferner kann es im Rahmen der Liberalisierungsverhandlungen auch zu strikteren Regelungen bezüglich der Gewährung von Monopolen und anderen ausschließlichen Rechten kommen, wie es die EU-Kommission entsprechend für den Wettbewerb im Binnenmarkt anstrebt. Das würde die Monopolisten sowohl bei der Post als auch bei der Telekommunikation betreffen.

BILDUNGSDIENSTLEISTUNGEN

Der Bildungssektor ist nach den Energiedienstleistungen derjenige Bereich, in dem die wenigsten Länder GATS-Verpflichtungen übernommen haben. Lediglich 30 WTO-Mitglieder haben in diesem Bereich Eintragungen in ihren Listen spezifischer Verpflichtungen gemacht, darunter auch die EU und ihre Mitgliedsstaaten.

Das GATS unterscheidet fünf Kategorien von Bildungsdienstleistungen (WTO 1998c):

- primäre Bildungsdienstleistungen (im vorschulischen Bereich, z. B. Kindergärten),
- sekundäre Bildungsdienstleistungen (schulische und berufsbildende Angebote unterhalb des universitären Levels),
- höhere (tertiäre) Bildungsdienstleistungen (z. B. Berufs- und Universitätsausbildung),
- Erwachsenenbildung
- sowie andere Bildungsdienstleistungen.

Mit Ausnahme der »anderen Bildungsdienstleistungen« hat die EU in allen Kategorien Verpflichtungen übernommen. Dabei gewährt sie durchgängig Marktzugang und Inländerbehandlung für die Erbringungsart 2, den Konsum im Ausland. Bei primären und sekundären Bildungsdienstleistungen gewährt sie ebenfalls Marktzugang für Niederlassungen. Der Bereich der Erwachsenenbildung ist am weitesten liberalisiert, hier bleibt lediglich die Erbringungsart 4, grenzüberschreitende Personenbewegungen, beschränkt. Allerdings erlaubt die Länderliste keinen vollständigen Eindruck über gegebenenfalls bestehende nationale Beschränkun-

gen, die durch die Eintragungen im horizontalen bzw. sektorübergreifenden Teil der Länderliste gedeckt sein können (WTO 1994).

Die große ökonomische Bedeutung des Bildungssektors ist daran ablesbar, dass die OECD-Staaten Mitte der 90er Jahre durchschnittlich 5,9 % ihres Bruttoinlandsprodukts für Bildung ausgaben, 80 % dieser Mittel sind unmittelbare öffentliche Ausgaben für die Finanzierung von Bildungseinrichtungen. Öffentliche Mittel sind somit nach wie vor die hauptsächliche Quelle der Finanzierung von Bildung. In den meisten OECD-Ländern belaufen sich die Bildungsausgaben auf 10-15 % der gesamten staatlichen Ausgaben (WTO 1998c). In der Bundesrepublik beliefen sich die Bildungsausgaben Mitte der 90er Jahre auf 6 % des BIP. Dabei wurden Bildungseinrichtungen des Primar- und Sekundarbereiches zu 76 % mit öffentlichen Geldern finanziert, diejenigen des Tertiärbereiches sogar zu 92 % (Weber 2001).

Jedoch kam es in allen Industrienationen seit Ende der 80er Jahre zu marktorientierten Bildungsreformen, die sich im Zuge wirtschaftlicher Internationalisierung in einen entstehenden »globalen und entstaatlichten Bildungsmarkt« einbetten. Charakteristikum dieses Bildungsmarktes ist seine Zweiteilung. Während sich einerseits im Tertiärbereich immer stärker erwerbswirtschaftliche Elemente durchsetzen, was beispielsweise an den starken Privatisierungstendenzen im Hochschulsektor ablesbar ist, bleibt der Pflichtschulbereich noch staatlichen Einrichtungen vorbehalten (ebd.). Allerdings zeigt sich, dass auch der allgemeinbildende Bereich nicht von Privatisierungstendenzen verschont bleibt. So lassen sich größere technische Investitionen, z. B. PC-Ausstattungen an Schulen, häufig nur durch private Investoren realisieren, Forschungsprogramme werden gleichfalls zunehmend privatwirtschaftlich (co-)finanziert.

Der internationale Handel mit Bildungsdienstleistungen wächst vor allem im tertiären Bereich stark an, wobei der größte Teil auf im Ausland Studierende entfällt. Damit ist die GATS-Erbringungsart des Konsums im Ausland die dominante Form des internationalen Dienstleistungsverkehrs im Bildungsbereich. Aufgrund der hohen Zahl ausländischer Studierender sind die USA der führende »Exporteur« dieser Art von Bildungsdienstleistungen, gefolgt von Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Die US-amerikanischen Einnahmen beim Handel mit Bildungsdienstleistungen beliefen sich 1996 auf sieben Mrd. US-Dollar. Damit nimmt dieser Sektor den fünften Rang unter den US-Dienstleistungsexporten ein. Aber auch die anderen Erbringungsarten, wie ausländische Niederlassungen und die grenzüberschreitende Lieferung, nehmen an Bedeutung zu. Besonders mit den Möglichkeiten des elektronischen Handels (E-Learning, Cyber-Universities etc.) werden neue Exportmöglichkeiten assoziiert (WTO 1998c).

Für die neue GATS-Runde haben die US-amerikanischen Bildungskonzerne ihre Wünsche gegenüber der Regierung formuliert. Das Hauptinteresse richtet sich auf die tertiäre und Erwachsenenbildung, wobei sich die Unternehmen die Aufnahme einer neuen Kategorie »Training« in die GATS-Klassifikation wünschen. Damit ist im Wesentlichen der lukrative Markt der unternehmensbezogenen Weiterbildung gemeint, der entweder durch konzerninterne MitarbeiterInnen oder externe Anbieter organisiert wird. Die Forderungen der US-Exporteure umfassen u. a. (CSI 2000):

- Erleichterungen für ausländische Niederlassung, befristete Arbeitsmigration von Lehrpersonen und grenzüberschreitende Lieferung per Video, CD-ROM und Internet;
- Studierende sollen erleichterten Zugang zu US-amerikanischen Bildungs- und Weiterbildungsangeboten in ihren Heimatländern erhalten;
- Abschlüsse und andere Zertifikate von US-Institutionen sollen durch die Behörden anderer Länder anerkannt werden;
- die geistigen Eigentumsrechte an US-Bildungsmaterialien sollen international durchgesetzt, Zollbestimmungen, Währungskontrollen und Investitionsauflagen hingegen gelockert werden.

Die US-Regierung hat diesen Katalog in ihrem Vorschlag für die GATS-Verhandlungen übernommen und noch ergänzt. So soll eine weitere Kategorie in das GATS aufgenommen werden, nämlich die Anbieter von bildungsbezogenen Testverfahren. Ferner wird eine Liste von Handelshemmnissen präsentiert, anhand derer die WTO-Mitglieder ihre zukünftigen Marktöffnungsangebote orientieren sollen. Inkriminiert werden darin u. a. wirtschaftliche Bedarfstests, steuerliche Diskriminierung ausländischer Anbieter sowie die Intransparenz staatlicher Subventionen für tertiäre Bildungsdienstleistungen, Erwachsenenbildung und berufliche Weiterqualifizierungen (WTO 2000g).

Gewerkschaftliche Befürchtungen bezüglich einer forcierten Liberalisierung von Bildungsdienstleistungen wurden von Education International (EI) artikuliert. EI kritisiert, dass es weder eine Überprüfung der Auswirkungen der bisherigen GATS-Verpflichtungen gegeben habe, noch überhaupt hinreichende Daten zu den vier Erbringungsarten des Handels mit Bildungsdienstleistungen vorliegen. Trotz dieses Missstandes werde aber im Rahmen der WTO die weitere Liberalisierung dieses Sektors vorangetrieben. Konsequenzen dieses Prozesses könnten jedoch eine zunehmende Standardisierung von Bildung (z. B. durch die Dominanz der englischen Sprache), sinkende Arbeitsplatzsicherheit durch Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse sowie die Unterminierung der öffentlichen Verantwortung für den Bildungsbereich sein (EI/PSI 1999).

Die Frage der öffentlichen Verantwortung wird durch die horizontalen Verpflichtungen im Rahmen des GATS berührt. Derzeit ist die »Erbringung einer Dienstleistung oder ihre Subventionierung innerhalb des öffentlichen Sektors« seitens der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der horizontalen Verpflichtungen von den GATS-Regelungen ausgenommen, sodass Art. 1, Abs. 3 (c) des GATS noch nicht zur Anwendung kommt. Dieser Artikel besagt, dass eine Dienstleistung, die »in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht« wird (GATS, Art. 1, Abs. 3 b), nur dann von der Liberalisierung ausgenommen ist, wenn sie »weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird«. Wenn also die EU im Rahmen der derzeitigen GATS-Verhandlungen die bestehende Ausnahme aufgibt, könnte es beispielsweise passieren, dass eine ausländische private Universität die Forderung aufstellt, im gleichen Maße wie eine staatliche Universität von der öffentlichen Hand gefördert zu werden.

GESUNDHEITS- UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN

Gesundheits- und soziale Dienstleistungen hinken ebenfalls hinter anderen Sektoren hinterher, was die Übernahme von GATS-Verpflichtungen angeht. Dieser Bereich taucht im Rahmen der GATS-Klassifikation in verschiedenen Rubriken auf. Einerseits unter den professionellen Dienstleistungen: Hier finden sich medizinische und zahnmedizinische Dienste, veterinärmedizinische Leistungen, Krankenschwestern, Hebammen, Physiotherapeuten etc.; andererseits unter der Rubrik der Gesundheits- und sozialen Dienste, die Krankenhaus-Leistungen, soziale und andere Dienste umfassen. Hinzu kommen spezifische Verpflichtungen im Finanzdienstleistungssektor, der u. a. Krankenversicherungen einschließt. Insgesamt haben 59 Länder einen oder mehrere Aspekte in ihren Länderlisten aufgenommen. Während 49 Länder Verpflichtungen bei den medizinischen und zahnmedizinischen Diensten übernommen haben, finden sich nur 39 Länder mit Verpflichtungen bei den Krankenhausleistungen. Die höchste Zahl von Ländern (76) hat allerdings Verpflichtungen bei der Krankenversicherung übernommen (WTO 1998b: 25).

Die Europäische Union hat in ihrer Liste spezifischer Verpflichtungen bereits signifikante Verpflichtungen bei Gesundheits- und Krankenhausdiensten übernommen. Krankenhausdienste, die nicht durch öffentliche Einrichtungen bereitgestellt werden, können ohne Beschränkungen hinsichtlich Marktzugang und Inländerbehandlung durch Niederlassungen ausländischer Anbieter (mode 3) in Dänemark, Deutschland, Griechenland, Irland und Großbritannien erbracht werden. Die Inan-

spruchnahme von Krankenhaus- und sozialen Dienstleistungen im Ausland (mode 2) ist in der EU ebenfalls vollständig liberalisiert. Etwas anders sieht es bei den professionellen Diensten aus. So ist in Deutschland die Niederlassung für Erbringer medizinischer und zahnmedizinischer Dienste sowie von Hebammen nur für natürliche Personen möglich. Ferner wird die Zulassung von Ärzten und Zahnärzten zur Behandlung von Patienten der gesetzlichen Krankenkassen von einem wirtschaftlichen Bedarfstest abhängig gemacht. Die Niederlassung als Apotheker ist in Deutschland nur durch Übernahme existierender Apotheken möglich und zudem durch eine Nationalitätsauflage beschränkt (Amlung 2001: 4; WTO 1994).

Der Gesundheitssektor ist vor allem in den OECD-Ländern ein ökonomischer Gigant. Die Gesundheitsausgaben tragen in diesen Ländern durchschnittlich zu mehr als 8 % zum Bruttoinlandsprodukt bei. Mitte der 90er Jahre gaben die OECD-Länder jährlich rund 2000 Milliarden US-Dollar für Gesundheitsleistungen aus, das waren nahezu 90 % der weltweit getätigten Gesundheitsausgaben. Der internationale Handel mit Gesundheitsdiensten steht allerdings erst am Anfang. In den USA ist die Diskrepanz zwischen der ökonomischen Bedeutung und dem geringen Handelsanteil von Gesundheitsdiensten besonders deutlich. Dort belaufen sich die Gesundheitsausgaben auf mehr als 14 % des Bruttoinlandsprodukts (WTO 1998b). Die US-amerikanischen Einnahmen und Ausgaben beim grenzüberschreitenden Handel mit Gesundheitsdiensten machten 1996 jedoch nur weniger als 1 % des gesamten US-Dienstleistungshandels aus (CSI 2000: 64). Das Interesse der USA, ihre hohen Gesundheitskosten zu senken, wird neben der starken Wettbewerbsfähigkeit privater Anbieter als wesentliche Triebkraft für den US-amerikanischen Druck in Richtung weiterer Handelsliberalisierung in diesem Bereich angesehen. Zur Realität des US-amerikanischen Gesundheitssystems gehört aber auch, dass trotz seiner hohen Kosten ein großer Teil der Bevölkerung keinen Zugang zu dessen Leistungen hat. So ist jeder sechste US-Amerikaner nicht krankenversichert (44 Millionen), viele weitere Millionen gelten als unterversichert (Sexton 2001: 13).

Für ein Vordringen auf ausländische Märkte sieht die US-Industrie insbesondere die öffentliche Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen als Hindernis an: »This public ownership of health care has made it difficult for US private-sector health care providers to market in foreign countries« (CSI 2000: 65). Entsprechend werden Transparenz bei der Lizenzvergabe sowie diesbezügliche gegenseitige Anerkennungsabkommen gefordert, des Weiteren das Recht der vollständigen Übernahme ausländischer Gesundheitseinrichtungen, die Einbeziehung der Gesundheitsversorgung in die WTO-Beschaffungsdisziplinen und mehr Freiheiten für grenzüberschreitende Personenbewegungen (ebd.). Die US-Regierung geht noch

weiter: »The United States is of the view that commercial opportunities exist along the entire spectrum of health and social care facilities, including hospitals, outpatient facilities, clinics, nursing homes, assisted living arrangements, and services provided in the home« (Price et al. 1999).

Die Senkung scheinbar »explodierender« Gesundheitskosten wird auch in anderen Industrieländern, wie z. B. in der Bundesrepublik, zum Vorwand für weitere Privatisierungen und Handelsliberalisierungen genommen (vgl. Mosebach 2002). Jedoch werden auch spezifische Risiken einer forcierten Liberalisierung von Gesundheitsdiensten artikuliert, diese beziehen sich dabei auf folgende Aspekte:

- Im Laufe der GATS-Verhandlungen könnte es zu fortschreitender Privatisierung und forciertem Wettbewerb kommen, wenn die Mitglieder weitere Gesundheitsdienste in ihre Länderlisten spezifischer Verpflichtungen aufnehmen.
- Mittels des WTO-Streitschlichtungsmechanismus können ebenfalls Liberalisierungen erzwungen werden, was mit einem weiteren Verlust nationaler Regelungshoheit im Bereich des Gesundheitswesens einhergehen kann. Ein Beispiel aus dem NAFTA-Kontext verdeutlicht diese Gefahr. Als die kanadische Regierung plante, die Verschreibung günstigerer generischer Medikamente zu unterstützen, drohte eine ausländische Pharmafirma eine Klage unter Nutzung des NAFTA-Streitschlichtungsmechanismus an, da sie Verluste ihrer kanadischen Niederlassung beim Verkauf von Markenmedikamenten befürchtete. Darauf zog die kanadische Regierung ihren Vorschlag zurück (EI/PSI 1999: 11).
- Öffentlich bereitgestellte Krankenhausdienste können durch das GATS unter verschärften Liberalisierungsdruck geraten, denn es wird von der WTO selbst bezweifelt, dass sie unter die Ausnahme des GATS Artikels 1.3 fallen, wonach Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, vom GATS-Regelungsumfang ausgenommen sind. Der Krankenhausektor besteht laut WTO in den meisten Ländern aus »government- and privately owned entities which both operate on a commercial basis, charging the patient or his insurance for the treatment provided« (WTO 1998: 11). Daher sei es unrealistisch für eine Anwendung des GATS Artikels 1.3 zu argumentieren. Die WTO folgert: »In scheduled sectors, this suggests that subsidies and any similar economic benefits conferred on one group would be subject to the national treatment obligation ...« (ebd.). Nach dieser weitreichenden Interpretation ist ausländischen Anbietern von Krankenhausdienstleistungen der vollständige Zugang zu sämtlichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zu gewähren, die sonst nur öffentlichen bzw. im öffentlichen Auftrag auftretenden Krankenhausdienstleistern eingeräumt werden. Bei Erhebung von Gebühren laufen Anbieter öffentli-

cher Gesundheitsdienste also Gefahr, als Konkurrenten privater Anbieter interpretiert zu werden und damit unter die GATS-Regeln zu fallen (Waghorne 2000: Annex 4).

- Die GATS-Anforderung, dass handelsbeschränkende Auflagen so wenig belastend wie möglich sein sollen (Artikel VI.4), könnte das Prinzip des Risikoausgleichs öffentlicher Gesundheitssysteme gefährden. Der Versuch, die Häufung bestimmter Risikokategorien von Versicherten bei einzelnen Krankenkassen auszugleichen, könnte als wettbewerbsbehindernd angesehen werden. Ähnlich könnte die Quersubventionierung kostenträchtiger Leistungen unter Druck geraten. Damit geriete aber vor allem die beträchtliche Umverteilungswirkung des Gesundheitssystems – Reiche unterstützen Arme, Gesunde unterstützen Kranke – noch weiter in Gefahr (Sexton 2001: 10f.). Die Umverteilungsfunktion des Gesundheitssystems ist letztlich auch ein treibendes Motiv der aktuellen bundesdeutschen Reformdebatte. Denn die Forderungen nach stärkerer Trennung in Pflicht- und zusätzlich (bzw. privat) zu versichernde Wahlleistungen sowie nach vermehrten Zuzahlungen zielen auf eine Minderung der sog. »Arbeitgeber«-Beiträge zur Krankenversicherung ab.
- Der verstärkte Wettbewerb durch in- und ausländische private Anbieter von Gesundheitsdiensten und Versicherungsleistungen gefährdet die Finanzierbarkeit und Qualität des öffentlichen Gesundheitssystems. Das erkennt auch die WTO:

»In the same vein, additional competition does not necessarily entail quality and/or efficiency gains for all population segments and interested groups. For example, private health insurers competing for members may engage in some form of »cream skimming« leaving the basic public system (...) with low-income and high-risk members. New private clinics may well be able to attract qualified staff from public hospitals without, however, offering the same range of services to the same population groups« (WTO 1998b: 7).

Infolge dieses »Rosinenpickens« muss das überlastete öffentliche Gesundheitssystem Leistungs- und Qualitätseinbußen hinnehmen, die weitere wohlhabende Gruppen zu privaten Anbietern von Gesundheitsdiensten wechseln lässt.

- Die Liberalisierung grenzüberschreitender Personenbewegungen von medizinischem Fachpersonal zieht die internationale Harmonisierung von Qualifikationsstandards nach sich. Hier wird von gewerkschaftlicher Seite eine tendenzielle Harmonisierung der Qualifikationsanforderungen auf niedrigem Niveau

befürchtet, da nur vergleichsweise niedrige Standards auf eine große Zahl von Ländern Anwendung finden würden. Ein solcher Harmonisierungstrend könnte aber negative Rückwirkungen auf Länder mit relativ hohem Qualifikationsniveau beim medizinischen Fachpersonal haben, sodass es dort zu einer Senkung der Standards käme. Ferner schlage sich der »brain gain« der wohlhabenden Länder für die Herkunftsländer mitunter als empfindlicher Verlust für das heimische Gesundheitssystem nieder. Dabei wird bereits eine beträchtliche Mobilität von medizinischem Fachpersonal konstatiert, das sowohl Ärzte wie auch Pflegekräfte umfasst. Ferner könne die verstärkte Ausrichtung medizinischer Leistungen von Entwicklungsländern auf Patienten wohlhabenderer Länder (mode 2) zu einer Verschlechterung des inländischen Angebots sowie einem erschwerten Zugang inländischer Patienten zu Gesundheitsdiensten führen (EI/PSI 1999: 14).

- Daneben wird mit der weiteren Handelsliberalisierung und der Zunahme privater Konkurrenz eine Minderung der Arbeitsplatzsicherheit assoziiert, die sich u. a. an vermehrten Auslagerungen und der Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse festmachen lasse (ebd.).

GRENZÜBERSCHREITENDE PERSONENBEWEGUNGEN

Ein besonders konfliktreicher Bereich während der Uruguay-Runde war der grenzüberschreitende Personenverkehr von Dienstleistungsanbietern. Während die Industrieländer vornehmlich daran interessiert waren, Erleichterungen für Arbeitsaufenthalte von Schlüsselpersonal und Spezialisten in Auslandsniederlassungen ihrer Konzerne sowie für Geschäftsreisende zu erwirken, forderten die Entwicklungsländer Erleichterungen für qualifizierte und weniger qualifizierte Arbeitskräfte, da sie sich aufgrund ihres niedrigeren Lohnniveaus bei arbeitsintensiven Dienstleistungen erhebliche Exportchancen erhofften. Vor allem forderte Indien, dass der zeitweilige Aufenthalt dieser Arbeitskräfte nicht von dem Bestehen von Auslandsniederlassungen abhängig gemacht werden solle (Koehler 1999: 189). Die Vertragsparteien einigten sich schließlich auf einen GATS-Anhang zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, der festgelegt, dass die Mitgliedsstaaten über spezifische Verpflichtungen verhandeln können, »die den grenzüberschreitenden Verkehr aller Kategorien von natürlichen Personen betreffen«. Allerdings wird auch klargestellt, dass das Übereinkommen sich nicht auf Maßnahmen erstreckt, die den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Staatsangehörigkeit, den Dauer-

aufenthalt oder die Dauerbeschäftigung betreffen. Mithin betrifft es ausschließlich den befristeten Aufenthalt von Dienstleistungserbringern, wobei zu der jeweiligen Dauer keine Angaben gemacht werden. Der Anhang erkennt das souveräne Recht der Mitglieder an, diesen Bereich eigenständig zu regeln, »jedoch dürfen solche Maßnahmen nicht auf eine Weise angewendet werden, dass sie die Handelsvorteile, die einem Mitglied aufgrund der Bedingungen einer spezifischen Verpflichtung zustehen, zunichte macht oder schmälert« (GATS 1994, Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1996 L 167).

Noch vor Abschluss der Uruguay-Runde im April 1994 einigten sich die Vertragsparteien auf Zusatzverhandlungen zum Personenverkehr, die sich auf die spezifischen Verpflichtungslisten der WTO-Mitglieder konzentrierten und im Juli 1995 abgeschlossen wurden. Im Ergebnis haben nunmehr fast alle WTO-Mitglieder – allerdings unterschiedlich weitreichende – horizontale Liberalisierungsverpflichtungen für diese vierte Erbringungsart übernommen. Anhand der Verpflichtungslisten lassen sich fünf unterschiedliche Kategorien von natürlichen Personen unterscheiden (Koehler 1998: 217f.):

- **Geschäftsreisende (business visitors):** Diese Personen reisen ein, um Verträge anzubahnen oder abzuschließen, die eine Dienstleistungserbringung nach sich ziehen, wobei die Geschäftsreisenden nicht selbst die Erbringer sind. Bei dieser Kategorie wird meist eine Aufenthaltsdauer zwischen drei und sechs Monaten eingeräumt.
- **Personen, die zum Aufbau von Niederlassungen einreisen:** Diese Personen reisen im Auftrag eines ausländischen Unternehmens ein, um eine Niederlassung zu errichten. Auch sie erbringen nicht selbst Dienstleistungen im Gastland. Dabei muss es sich um Führungskräfte handeln, wobei deren Definition schwankt. Die WTO-Mitglieder gewähren sehr unterschiedliche maximale Aufenthaltsfristen, die von drei Monaten bis zu zwei Jahren reichen können.
- **Innerbetrieblich versetzte Beschäftigte in Auslandsniederlassungen (intra-corporate transferees):** Diese Kategorie bezieht sich entweder auf Führungskräfte (Anteilseigner, Geschäftsführer) oder auf Beschäftigte, die über »ungewöhnliche Kenntnisse« verfügen, mithin Spezialisten. Die Verpflichtungslisten enthalten keine Beschränkungen bezüglich der erlaubten Tätigkeiten, sodass diese Personen selbst im Gastland Dienstleistungen erbringen dürfen. Die Listen enthalten aber Restriktionen, die sicherstellen sollen, dass der Zugang dem Schlüsselpersonal vorbehalten bleibt, wobei es in den Listen allerdings keine Auflagen hinsichtlich von Mindestlöhnen gibt. Die maximale Auf-

enthaltendauer reicht hier von zwei bis fünf Jahren, kann jedoch durchweg auch verlängert werden.

- **Spezialisten:** Diese Personen unterscheiden sich von den innerbetrieblich versetzten Spezialisten darin, dass sie vor der Einreise ins Gastland nicht schon Beschäftigte eines Dienstleistungsunternehmens gewesen sein müssen. Sie reisen ein, um für inländische Dienstleistungsunternehmen tätig zu werden, wobei noch vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ein Beschäftigungsvertrag vorgewiesen werden muss. Ferner sehen einzelne GATS-Mitglieder Beschränkungen hinsichtlich der fachlichen Qualifikation, des möglichen Angebotes heimischer Fachkräfte desselben Gebietes oder Quotenregelungen vor. Die maximale Aufenthaltsdauer beläuft sich teils auf zwei, teils auf drei Jahre, wobei u. U. Verlängerungen gewährt werden. In dieser Kategorie haben nur sehr wenige Staaten Verpflichtungen übernommen, darunter ist Australien das einzige Industrieland.
- **»Dreimonatspersonen«** (contractual service suppliers): Hierbei handelt es sich um Beschäftigte eines Unternehmens, das keine Niederlassung in dem Land unterhält, in dem eine Leistung erbracht werden soll. Hierzu hat das Unternehmen einen Vertrag über die Erbringung dieser Dienstleistung nachzuweisen, wobei die Auftrags Erfüllung drei Monate nicht überschreiten darf. Nur in zwei Länderlisten gibt es diesbezügliche Verpflichtungen, in der Schweiz und in der EU. Die EU hat die Bindungen aber auf 17 Sektoren begrenzt. Deutschland übernahm Verpflichtungen für die Sektoren Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Werbung, Managementberatung, technische Tests und Analysen, Reisebüros und Reiseleitung sowie Baustellenuntersuchung und -vermessung. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Sektoren, die höhere Qualifikationen bis hin zum Hochschulabschluss voraussetzen. Lediglich bei den projektvorbereitenden Baustellenuntersuchungen und -vermessungen sind auch Bauhandwerker einsetzbar.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass fast alle Industriestaaten Bindungen bei den ersten drei Kategorien eingegangen sind, bei den Spezialisten und Dreimonatspersonen jedoch nur sehr wenige. Entwicklungsländer haben fast ausschließlich Verpflichtungen beim innerbetrieblich versetzten Schlüsselpersonal übernommen. Ferner machen sie eine Reihe von Auflagen, die ihren spezifischen Entwicklungsinteressen Rechnung tragen. Dazu gehören die Pflicht einreisender »intra-corporate transferees«, das einheimische Personal zu schulen, Quotenregelungen für die Zahl ausländischer Mitarbeiter, die in einer Niederlassung beschäftigt werden dürfen, sowie Angaben über den maximal zulässigen Anteil der gesamten Gehälter, der an die ausländischen Arbeitskräfte gezahlt werden darf.

Die GATS-Unterzeichnerstaaten sind generell zurückhaltend in den Sektoren, wo Einzelpersonen Dienstleistungen erbringen, wie etwa bei den freien Berufen. In diesem Zusammenhang ist die Arbeit der »Working Party for Domestic Regulation« relevant, die sich mit der Entwicklung von multilateralen Disziplinen für nationale Qualifikationsanforderungen, technische Normen und Zulassungsverfahren befasst sowie Vorschläge für diesbezügliche gegenseitige Anerkennungsabkommen entwickelt. Für die Wirtschaftsprüfung wurden bereits entsprechende Richtlinien ausgearbeitet. Mit der Fortsetzung dieser Arbeiten auf umfassenderer Sektorbasis ist die Arbeitsgruppe zur innerstaatlichen Regulierung derzeit beschäftigt.

Bei den Geschäftsreisenden haben lediglich Industrieländer einige Verpflichtungen übernommen, wobei deren Tätigkeit der Geschäftsanbahnung zunächst nicht mit einer Verdrängung inländischer Arbeitskräfte einhergeht. Für einreisende Spezialisten gibt es ebenfalls kaum Verpflichtungen, diese Kategorie dient vor allem zur Deckung des Bedarfs der inländischen Wirtschaft an Fachkräften mit speziellen Qualifikationen. Dass Industrieländer hier keine GATS-Verpflichtungen übernommen haben (Ausnahme Australien), hindert sie natürlich nicht, Kontingente bestimmter ausländischer Fachkräfte einreisen zu lassen, wenn die Wirtschaft entsprechende Bedarfe anmeldet. Der Schwerpunkt der Verpflichtungen liegt bei Industrie- und Entwicklungsländern auf der Zulassung des Personenverkehrs im Zusammenhang mit Auslandsniederlassungen. Dabei ist der Aufenthalt beschränkt auf Führungspersonal und Spezialisten sowie Personen, die zum Aufbau von Niederlassungen einreisen (Koehler 1999: 218f.).

Für die neue GATS-Verhandlungsrunde legte Indien einen Verhandlungsvorschlag vor, der u. a. die Ausweitung der sektorübergreifenden horizontalen Verpflichtungen auf Arbeitskräfte mit mittleren und niedrigeren Qualifikationen forderte. Ferner werden klare Kriterien für die Anwendung von Arbeitsmarktprüfungen und anderen wirtschaftlichen Bedarfstests gefordert, da diese den befristeten Aufenthalt von Arbeitskräften behindern. Zusätzlich zu den derzeitigen horizontalen Verpflichtungen sollen auch sektorspezifische Bindungen eingegangen werden. Ergänzend könnten nach dem indischen Vorschlag spezifische GATS-Visa für diejenigen Kategorien von Dienstleistern eingeführt werden, bei denen allgemeine oder zukünftige spezifische Verpflichtungen bestehen. Des Weiteren sollten Entwicklungsländer erleichterte Möglichkeiten zum Abschluss von gegenseitigen Anerkennungsabkommen im Bereich der Berufsqualifikationen bekommen. Schließlich kritisiert Indien die in vielen Zielländern geforderte Einhaltung der Lohnparität, die den Kostenvorteil beim Export arbeitsintensiver Dienstleistungen

zunichte mache. Indien fordert daher u. a. eine Befreiung von der Pflicht, die Sozialversicherungsbeiträge des Gastlandes zahlen zu müssen, wenn die entsprechenden Leistungen nach Rückkehr der befristet Beschäftigten nicht in Anspruch genommen werden können (WTO 2000f). Die EU-Kommission präferiert zwar zunächst die Verbesserung der horizontalen Verpflichtungen der Länderlisten, anerkennt aber auch den Nutzen eines sektorspezifischen Ansatzes. Ferner sieht sie die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes zu wirtschaftlichen Bedarfstests als sehr wünschenswert an (WTO 2001a).

Für Gewerkschaften ist die Liberalisierung grenzüberschreitender Personenbewegungen ein sensibles Thema, entsprechend werden an weitere Verpflichtungen der EU beim grenzüberschreitenden Personenverkehr (mode 4) Vorbedingungen gestellt. Der DGB fordert u. a.

- die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen durch Entsendefirmen,
- die Einhaltung inländischer Lohn- und Arbeitsbedingungen durch ausländische Dienstleister, d. h. eine Ausweitung der europäischen Entsenderichtlinie auf das GATS,
- verbesserte Möglichkeiten zur Bekämpfung illegaler und ausbeuterischer Formen von Beschäftigung,
- keine Beeinträchtigung der sozialen Systeme im Herkunfts- und Arbeitsland durch die Entsendung;
- ferner sollen Entsendekräfte Arbeitnehmerrechte im Arbeitsland in Anspruch nehmen können, ohne dass ihnen nach der Rückkehr Sanktionen drohen. Ebenso müssen sie gerichtlich gegen ihre Arbeitgeber vorgehen können, um die Arbeitsstandards des Arbeitslandes durchzusetzen, etwaige Urteile sollen auch im Herkunftsland der Entsendefirmen vollstreckbar sein (DGB 2001).

Als besonderes Problem wird die Verbindung der Erbringungsarten (modes) 3 und 4, kommerzielle Präsenz und grenzüberschreitender Personenverkehr, gesehen. Es wird befürchtet, dass nach mode 3 errichtete Niederlassungen Dreimonatspersonen einsetzen können und durch Personalrotation eine dauerhafte Präsenz erreichen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass nach der GATS-Definition Verhandlungen über »alle Kategorien von natürlichen Personen« geführt werden können, mithin zukünftig nicht nur beim Schlüsselpersonal, sondern auch bei einfachen Tätigkeiten Verpflichtungen übernommen werden können.

Hintergrund der gewerkschaftlichen Befürchtungen sind die negativen Erfahrungen vor allem aus dem Bausektor infolge der Dienstleistungsfreiheit im EU-Binnenmarkt. Ausländische Entsendefirmen beschäftigen Arbeitskräfte häufig weit unterhalb der inländischen Arbeitsstandards und Tarife. Sie treten dabei als (Sub-

)Subunternehmer der großen inländischen Baufirmen auf. Das im Zusammenhang mit der europäischen Entsenderichtlinie novellierte deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz regelt zwar, dass der Mindestlohn-Tarifvertrag auch für nicht tarifgebundene in- und ausländische Arbeitgeber gilt, diese Bestimmung wird aber häufig unterlaufen. Auch die bilateralen Werkvertragsabkommen der Bundesrepublik über Entsendekräfte mit 10 mittel- und osteuropäischen Staaten und der Türkei (vgl. European Commission 2001a: 39) vermochten die Praxis der untertariflichen Bezahlung nicht zu unterbinden. Hinzu kommt das Problem illegaler Beschäftigung. Während die Zahl statistisch erfasster Bauarbeiter in der Bundesrepublik auf knapp unter eine Million gesunken ist, arbeiten nach Schätzungen der IG B.A.U. mittlerweile 300.000 Illegale auf deutschen Baustellen (IG B.A.U. 2001).

Während die GATS-Regelungen für Dienstleistungserbringer aus Nicht-EU-Staaten relevant sind und per se nicht den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Staatsangehörigkeit oder den Daueraufenthalt betreffen, geht mit der EU-Osterweiterung eine zukünftige Öffnung der gemeinschaftlichen Arbeitsmärkte einher. Allerdings sind dafür Übergangsfristen von bis zu sieben Jahren vorgesehen. Von diesen Fristen sind sowohl die Freizügigkeit als auch die Dienstleistungserbringung durch Arbeitskräfte der Beitrittsländer betroffen. Die wesentlichen Beschränkungen sind:

- Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird zunächst um 2 Jahre ausgesetzt und kann auf Antrag um zunächst drei Jahre sowie weitere 2 Jahre verlängert werden, sodass eine Gesamtübergangsfrist von bis zu sieben Jahren möglich ist.
- Bei der Entsendung von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern sind für Deutschland und Österreich ebenfalls eine maximal siebenjährige Übergangsfrist möglich. Während dieser Frist kann auf Antrag die Entsendung in bestimmten Branchen ausgesetzt werden. Deutschland hat Übergangsfristen für die Entsendung in den Bereichen Bauwirtschaft, Innenausstattung und industrielle Reinigung beantragt.
- Das Recht, sich als Selbstständiger in der EU niederzulassen oder Unternehmen zu gründen, ist jetzt schon für Bürger der Beitrittsländer aufgrund der Europaabkommen gesichert (Brücker/Weise 2001).

Zwar werden nach Angaben des DIW in den empirischen Studien über die Arbeitsmarkteffekte der Migration »keine oder nur geringe Effekte der Zuwanderung für die Beschäftigung und die Löhne von einheimischen Arbeitskräften ausgewiesen« (ebd.: 6). Zugleich wird aber eingeräumt, dass die Untersuchungsergebnisse stark davon abhängen, wie die Interdependenz zwischen Migration einerseits und Löhnen und Beschäftigung andererseits gemessen werde. Ferner bedarf die Abschätzung wanderungsbedingter Arbeitsmarkteffekte einer sektor- und qualifika-

tonsbezogenen Betrachtung. So wird auch für ausländische Arbeitskräfte das Hauptbeschäftigungsreservoir in den geringqualifizierten Dienstleistungstätigkeiten gesehen, sodass hier eine fortdauernde Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Ausländergruppen wie auch zwischen diesen und einheimischen Arbeitskräften zu erwarten ist (Baethge et al. 1999: 41f). In den 90er Jahren ist zwar die Ausländerbeschäftigung im Dienstleistungsbereich bei allen Tätigkeitsniveaus angestiegen, prozentual fiel die Zunahme bei den niederqualifizierten Berufen jedoch höher aus. In vielen Bereichen hat es zudem eine Substituierung deutscher durch ausländische Arbeitskräfte gegeben, so bei den VerkäuferInnen. Dabei ist zugleich ein Strukturwandel hin zu den Nichtfachkräften und geringfügiger Beschäftigung zu verzeichnen. Die Zunahme geringfügiger Beschäftigung wird als möglicher Grund für den Beschäftigungsabbau sozialversicherungspflichtig beschäftigter Deutscher angesehen. Der mit der zunehmenden Dienstleistungsbeschäftigung einhergehende Trend zu befristeten Arbeitsverhältnissen wirft daher für die ausländischen Beschäftigten in besonderem Maße die Frage nach der sozialen Sicherung auf (ebd.).

KERNFORDERUNGEN INTERESSIERTER PARTEIEN

Bundesrepublik/EU, USA, Entwicklungsländer

Mit der Einigung auf eine neue Welthandelsrunde bei der WTO-Ministerkonferenz in Katar treten auch die Dienstleistungsverhandlungen in eine intensivere Phase ein. Bis zum 30. Juni 2002 müssen konkrete Marktzugangsforderungen (requests) der WTO übermittelt werden, die Liberalisierungsangebote (offers) sollen bis 31. März 2003 folgen. Der avisierte Endpunkt der Verhandlungen fällt mit dem Ende der neuen Welthandelsrunde zusammen, welches für den 1.1.1995 angestrebt wird (WTO 2001b). Im Vorfeld der ersten Bestandsaufnahme für die neue GATS-Verhandlungsrunde unterbreiteten die EU, die USA und einige andere Staaten Vorschläge, die eine grundlegende Änderung des GATS-Liberalisierungskonzeptes bezweckten. Der »bottom-up«-Ansatz, der in Form der Länderlisten nur sektorale Liberalisierungen erlaubt, sollte teilweise überwunden werden, um zu umfassenderen Verpflichtungen zu kommen. Stattdessen wurden für den Verhandlungsmodus u. a. ein Negativlisten-Ansatz, die Anwendung sektorübergreifender horizontaler Formeln oder die Liberalisierung größerer Cluster nahe verwandter Sektoren vorgeschlagen. Entwicklungsländer optierten jedoch mehrheitlich für die Beibehaltung der jetzigen flexiblen Struk-

tur des GATS, die ihnen eine stärker an nationalen Bedürfnissen orientierte selektive Marktöffnung erlaubt. In den Verhandlungsrichtlinien, auf die sich die Unterhändler im März 2001 einigten, wird der schon beim Zustandekommen des GATS praktizierte »request-offer«-Ansatz allerdings nur als der hauptsächliche Verhandlungsmodus beschrieben, d. h. andere Techniken sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen (WTO Reporter 2001). Für die Bestandsaufnahme im März legte die EU allgemeine Verhandlungsvorschläge für die Freien Berufe, für unternehmensbezogene Dienstleistungen, Telekommunikation, Baudienstleistungen, Vertrieb, Umweltdienstleistungen, Finanzdienstleistungen, Tourismus und Verkehr vor.

Auf EU-Seite führt die Europäische Kommission die Verhandlungen und stimmt sich mit den EU-Mitgliedsstaaten im so genannten 133er-Ausschuss ab. Diese informelle Bezeichnung geht auf den Artikel 133 des EG-Vertrags über die Grundsätze der Gemeinsamen Handelspolitik zurück. Die Bundesregierung nennt insbesondere vier Ziele für die GATS-Verhandlungen:

- ausgewogene und insgesamt höhere Liberalisierungsverpflichtungen aller WTO-Mitglieder, vor allem in den Schlüsselbereichen (z. B. Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Handel),
- Ausweitung von Liberalisierungszusagen in der für die deutsche Dienstleistungswirtschaft besonders wichtigen Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz),
- Klärung offener Fragen und Herstellung verstärkter Rechtssicherheit beim elektronischen Handel
- und verstärkte Beteiligung der Entwicklungsländer am weltweiten Dienstleistungshandel (Bundesregierung 2001).

Ferner verweist die Bundesregierung darauf, dass die GATS-Erbringungsart 3, kommerzielle Präsenz, nur einen Teilbereich des Investitionsschutzes umfasst und daher ein umfassendes multilaterales Abkommen angestrebt werde, das auch Regelungen zum Enteignungsschutz, zu Entschädigungen und zum Gewinntransfer umfassen solle. Ob und in welchem Umfang die Bundesregierung weitere Verpflichtungen bei modus 4, grenzüberschreitender Personenverkehr, übernehmen werde, sei erst in der Phase der Marktzugangsverhandlungen übersehbar. Befürchtungen, die Leistungen der Daseinsvorsorge könnten unter Liberalisierungsdruck gesetzt werden, hält die Bundesregierung für »im Wesentlichen unbegründet« (ebd.). Allerdings wird eingeräumt, dass diese Dienste sehr wohl zum Regelungsumfang des GATS gehören, sofern parallel privatisierte Dienste am Markt angeboten werden. Inwieweit für Dienste der Daseinsvorsorge Liberalisierungsver-

pflichtungen übernommen werden, bleibe jedoch der souveränen Entscheidung jedes WTO-Mitglieds überlassen.⁷

Die schwerpunktmäßigen Interessen der USA bei den GATS-Verhandlungen sind gegenwärtig nicht sehr deutlich. Ebenso wie die EU übermittelten sie eine Reihe sektoraler Verhandlungsvorschläge für die erste Bestandsaufnahme der Verhandlungen (USTR 2000). Anders als die EU jedoch, die für einen umfassenden, sämtliche Sektoren einschließenden Verhandlungsansatz eintritt, legen die USA stärkeres Gewicht auf einige wenige Bereiche. So wird auf eine verstärkte Teilnahme weiterer Länder an den plurilateralen Abkommen über Basistelekommunikation und Finanzdienstleistungen gedrungen. Besondere Interessen liegen traditionell bei den audiovisuellen Dienstleistungen. Ferner wurde verstärktes Interesse an der Liberalisierung von Energiedienstleistungen signalisiert. Einen weiteren Schwerpunkt legen die USA auf den elektronischen Handel, der zwar kein eigener GATS-Sektor ist, jedoch für die grenzüberschreitende Erbringung von Diensten von zunehmender Bedeutung ist (Esserman 1999).

Die Positionen der Entwicklungsländer reichen von Befürwortern einer weiteren Dienstleistungsliberalisierung über eher verhaltene Zustimmung bis zu offener Ablehnung weiterer Verpflichtungen. Zumeist bringen sie aber sowohl Interessen an einer dienstleistungsinduzierten Diversifizierung ihrer Exportpalette als auch nach dem Schutz ihrer noch nicht wettbewerbsfähigen Sektoren zum Ausdruck. Insofern plädieren viele Entwicklungsländer für eine Beibehaltung der gegenwärtigen flexiblen Struktur des GATS. Kritik üben sie vor allem an den Beschränkungen grenzüberschreitender Arbeitskräftebewegungen. Ferner wird moniert, dass im GATS – anders als im GATT – keine Sonderbehandlung armer Länder (»special and differential treatment«) vorgesehen ist. Daneben fordern Entwicklungsländer eine verbindliche Regelung über die zeitlich befristete Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen bei Notständen (Mashayekhi 2000).

LOBBYVERBÄNDE DER INDUSTRIE

Industrieverbände nehmen traditionell starken Einfluss auf Handelsverhandlungen. Das Lobbying für ein multilaterales Dienstleistungsabkommen begann in den USA schon zu Beginn der 80er Jahre, als die in der Coalition of Services Industries

7 Weitere sektorspezifische EU-Forderungen finden sich im Kapitel 3 im Abschnitt »Exemplarische Abschätzung weiterer Liberalisierungen einzelner GATS-Sektoren«.

(CSI) zusammengeschlossenen Konzerne das Thema auf die Agenda der Uruguay-Runde bringen konnten. Daneben werden der US-Handelsbeauftragte und das US-Wirtschaftsministerium durch so genannte Industrial Sector Advisory Committees (ISAs) beraten. Während der vergangenen Welthandelsrunde ließ sich die Europäische Kommission durch den European Roundtable of Industrialists (ERT) und den europäischen Arbeitgeberverband UNICE beraten. Erst Anfang 1999 wurde speziell für den Zweck der Neuverhandlung des GATS das European Services Forum (ESF) gegründet. Wie Dietrich Barth, Sachverständiger der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission, schreibt, ist das European Services Forum »eine privatwirtschaftliche Organisation der Dienstleistungswirtschaft, die eng mit der EU-Kommission zusammenarbeitet, um die offensiven und eventuelle defensive Handelsinteressen der Gemeinschaft zu definieren und die Kommission zu beraten« (Barth 2000: 290). Auf die japanische Verhandlungsstrategie zum GATS versucht das Japan Services Network Einfluss zu nehmen.

Auffällig ist die weitgehende Übereinstimmung der Forderungen US-amerikanischer und europäischer Industrievertreter, die sich zudem im Rahmen des Transatlantic Business Dialogue – TABD – unmittelbar miteinander koordinieren können. Kernforderungen umfassen u. a. (vgl. CSI 2000, ESF 1999, UNICE 2000):

- Erweiterung des Umfangs von Verpflichtungen in allen Dienstleistungssektoren und allen Erbringungsarten,
- vollständige Niederlassungsfreiheit im Ausland sowie Gewährung von Mehrheitsbesitz und Inländerbehandlung,
- Entwicklung wettbewerbsfördernder Prinzipien für die innerstaatliche Regulierung als Fokus der GATS-Verhandlungen,
- Erleichterungen für den elektronischen Handel,
- Freiheit für die konzerninterne Mobilität von Schlüsselpersonal, aber auch für die Vertragserbringung ohne Auslandsniederlassung,
- Sicherheitsklauseln für Notstände sollen mit eng definierten Auflagen sowie beschleunigten Streitschlichtungsmöglichkeiten versehen werden,
- das staatliche Beschaffungswesen soll durch multilaterale WTO-Regeln für ausländische Anbieter geöffnet werden,
- Untersuchung über das Ausmaß von Subventionen im Dienstleistungsbereich und Abschätzung eines möglichen GATS-Regelungsbedarfs.

GEWERKSCHAFTEN

Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften betont in seiner Erklärung zur Agenda der 4. WTO-Ministerkonferenz im November 2001 in Katar besonders die Bedeutung öffentlicher Dienste. Der IBFG fordert im Einzelnen (IBFG 2001):

- Im Rahmen der GATS-Verhandlungen müsse klargestellt werden, dass Länder das Recht behalten, öffentliche Dienste (z. B. Bildung, Gesundheit, Wasser und Post) sowie sozial nützliche Dienstleistungsbereiche vom GATS-Regelungsumfang auszunehmen und dies auch auf subnationaler Ebene.
- Es bedürfe eines ausdrücklichen Verweises auf Sozial- und Umwelthanliegen, um diesbezügliche staatliche Auflagen für öffentliche Dienste nicht zu untergraben.
- Die Mitgliedsstaaten müssen das Recht haben, die Rolle des öffentlichen Sektors in ihren Dienstleistungssektoren auszuweiten, ohne mit einem WTO-Streit-schlichtungsverfahren rechnen zu müssen, wie es gegenwärtig der Fall wäre.
- Der GATS Artikel 1.3 (b) bedürfe einer klärenden Definition, um Dienste, die in staatlicher Hoheit erbracht werden, vor Liberalisierung zu schützen.
- Beim befristeten Arbeitseinsatz im Ausland (mode 4) müssen alle beteiligten Parteien den Schutz vor jeglicher Form von Diskriminierung, die internationalen Kernarbeitsnormen, die innerstaatlichen Arbeitsgesetze und geltende Tarifverträge respektieren.

Auch Internationale Berufssekretariate wie Education International (EI) und Public Services International (PSI) befassen sich kritisch mit den Risiken der GATS-Liberalisierungen. EI und PSI beschreiben mögliche Auswirkungen für ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften im Gesundheitssektor und im Bildungswesen. Als wichtige Probleme identifizieren sie die mangelnde öffentliche Kontrolle über die Handelsverhandlungen und eine fehlende öffentliche Verständigung darüber, welche Sektoren in welchem Ausmaß überhaupt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt werden sollen. Ferner wird die uneindeutige GATS-Bestimmung über »hoheitliche« Aufgaben kritisiert (EI/PSI 1999 und 2000). Die Dienstleistungsinternationale UNI verweist insbesondere auf die Notwendigkeit gewerkschaftlicher Konsultationen auf WTO-, EU- und nationaler Ebene. Auf der WTO-Ebene identifiziert UNI prinzipiell zwei Wege des gewerkschaftlichen Zugangs zu den Verhandlungen, zum einen als Teil der Gemeinschaft von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), zum anderen indirekt über internationale Regierungsorganisationen (IGOs) wie die ILO oder die Universal Post Union (UPU). Allerdings bedürfte es hierfür des Beobachterstatus von ILO und UPU bei der WTO (UNI 2000). Daneben begleitet UNI die

sektorspezifischen GATS-Verhandlungen zum Groß- und Einzelhandel (UNI 2000a) sowie zu Post- und Kurierdiensten (UNI 2000b).

Auf europäischer Ebene hat der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) eine ad hoc-Gruppe zu den GATS 2000-Verhandlungen eingerichtet, die u. a. Gespräche mit der EU-Kommission führt. Der Europäische Gewerkschaftsbund versucht aber auch auf die Binnenmarktpolitik zu Leistungen der Daseinsvorsorge Einfluss zu nehmen und hat dazu Ende 1998 eine Europäische Charta über öffentliche Dienste vorgestellt und gefordert, dass diese als Protokoll zur Interpretation des Artikels 16 (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) in den EG-Vertrag aufgenommen wird (ETUC 1998; ETUC et al. 2001).

Schließlich lässt sich auch in der Bundesrepublik eine zunehmende Sensibilisierung für die GATS-Verhandlungen feststellen und zwar sowohl von Seiten des DGB als auch von Einzelgewerkschaften wie Ver.di, IG B.A.U. oder GEW. Der DGB unterstützt dabei sowohl die multilateralen Verhandlungen im Rahmen des GATS als auch den umfassenden Verhandlungsansatz der EU-Kommission. Jedoch sollen u. a. folgende Ordnungsprinzipien bei der Dienstleistungsliberalisierung beachtet werden (DGB 2001):

- Eine weitere schrittweise Liberalisierung von Telekommunikations- und Postdiensten kann nur bei Berücksichtigung des Universaldienstprinzips befürwortet werden. Das Universaldienstprinzip soll auf den elektronischen Handel ausgeweitet werden.
- Bei den Transportdienstleistungen soll es zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialstandards kommen.
- Kritisch wird die Privatisierung in der Abfall- und Wasserwirtschaft beurteilt, da diese vielfach zu einem Unterlaufen von Arbeitsschutz- und Umweltstandards geführt haben. Einer Liberalisierung des Wassermarktes wird eine Absage erteilt, solange der Gewässerschutz nicht mit marktwirtschaftlichen Interessen kompatibel ist.
- Solange es keine öffentliche Diskussion über die Ziele der GATS-Liberalisierung im Bildungssektor gegeben habe, soll dieser Bereich aus den Dienstleistungsverhandlungen herausgenommen werden.
- Bei Gesundheitsdienstleistungen muss der Vorbehalt der nationalen Regelungskompetenz bestehen bleiben, der allgemeine, freie und im Wesentlichen kostengünstige Zugang darf nicht eingeschränkt werden. Nationale Standards, Qualifizierungs- und Lizenzierungsaufgaben dürfen nicht automatisch als Handelshemmnisse gelten.

- Marktöffnungen beim öffentlichen Beschaffungswesen seitens der EU sollen an die Einhaltung dreier ILO Konventionen (94, 95, 98) gekoppelt werden, ein diese Kriterien einhaltendes zukünftiges europäisches Vergaberecht kann ein Maßstab für das entsprechende WTO-Abkommen sein.
- Die Niederlassungsfreiheit soll an die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen geknüpft werden, ferner sollen die WTO-Mitglieder weiter die Möglichkeit haben, die Identität der Besitzer von Niederlassungen sowie die Qualifikationen der Mitarbeiter festzustellen.
- Die Marktöffnung für grenzüberschreitende Personenbewegungen soll ebenfalls an die Einhaltung der Kernarbeitsnormen durch die Entsendefirmen gekoppelt werden. Ferner soll die europäische Entsenderichtlinie auf das GATS übertragen werden, die Funktionsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme im Herkunfts- und Arbeitsland muss gewährleistet sein und entsandte ArbeitnehmerInnen sollen Arbeitsrechte im Einsatzland in Anspruch nehmen können, ohne Sanktionen zu erleiden.

SZENARIO ZUKÜNFTIGER AUSWIRKUNGEN DER GATS-LIBERALISIERUNG AUF DER NATIONALEN EBENE

Die Frage, welche sich für die deutsche Situation stellt, ist, inwieweit die zukünftige GATS-Liberalisierung auf die nationale Regulierungsebene durchgreifen kann, insbesondere vor dem Hintergrund der in einigen Sektoren schon recht weit vorgeschrittenen europäischen Binnenmarktliberalisierung.

Das GATS eröffnet Exporteuren außerhalb der EU die Möglichkeit, auf Zugänge zum europäischen Markt zu dringen. Dabei müssen die Binnenmarktprivilegien nicht generell auf Anbieter aus Drittländern ausgeweitet werden, dieses regelt der GATS-Artikel V über wirtschaftliche Integrationsabkommen. Wie zuvor beschrieben, bestehen aber schon jetzt vielfältige Liberalisierungsverpflichtungen seitens der EU, die im Zuge der weiteren GATS-Verhandlung sukzessive ausgeweitet werden können. Dabei können Bereiche durch Drittstaaten herausgefordert werden, die im Europäischen Binnenmarkt noch nicht oder nur zum Teil liberalisiert sind. Das Beispiel der audiovisuellen Dienstleistungen verdeutlicht dies. Während der GATS-Verhandlungen in der Uruguay-Runde kritisierten die USA vehement die Mindestquoten europäischer Länder für heimische Medienprodukte. Die EU übernahm damals keine Verpflichtungen, was z. B. die Filmförderung oder die Länderkompetenzen bei der Rundfunkgesetzgebung in der Bundesrepublik absichert. Das Beispiel verdeutlicht überdies, dass ein be-

sonderer Druck auf die nationale Ebene von denjenigen Drittlandsanbietern ausgeht, die wettbewerbsfähiger sind als europäische Anbieter (siehe auch die sehr wettbewerbsfähigen US-amerikanischen Expresskurierdienste).

Die über das GATS mögliche Marktöffnung für Bildungsdienstleistungen kann ebenfalls unabhängig von Binnenmarktbestimmungen erfolgen. In der EU sind Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln nicht auf staatliche Bildungssysteme anwendbar, solange mit der Erbringung der Bildungsdienstleistungen kein wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird (Europäische Kommission 2000: 13). Das heißt aber nicht, dass es den EU-Mitgliedern nicht möglich ist, verstärkt private Anbieter, z. B. der Erwachsenenbildung oder der beruflichen Weiterqualifizierung, aus Drittstaaten auf den Markt zu lassen. Derartige Marköffnungsangebote könnten sehr wohl durch die Bundesrepublik über die EU-Kommission in die GATS-Verhandlungen eingebracht werden.

Die multilaterale Ebene des GATS kann des Weiteren durch nationale Akteure strategisch eingesetzt werden, um nationale Regelungen herauszufordern. Die Forderungen deutscher, europäischer, US-amerikanischer und japanischer Dienstleistungskonzerne zu grenzüberschreitenden Personenbewegungen gleichen sich weitgehend. Deutsche Dienstleistungsunternehmen können daher gemeinsam mit internationalen Lobbynetzwerken nationale Auflagen zum grenzüberschreitenden Personenverkehr herausfordern. Dabei können sie sich sämtlicher Regulierungsebenen bedienen: der bilateralen oder transatlantischen Ebene (z. B. durch das Lobbying für gegenseitige Anerkennungsabkommen), der regionalen Ebene des Europäischen Binnenmarkts (z. B. durch das Eintreten für eine Ausweitung der Freizügigkeit auf Beitritts- und andere assoziierte Länder) sowie der multilateralen Ebene des GATS. Auf allen diesen Ebenen ist die Dienstleistungsindustrie mit spezifischen Verbandsstrukturen präsent. Zudem kann ein auf der nationalen und der EU-Ebene nicht lösbarer Interessenkonflikt, z. B. regierungsseitige Wünsche zur Lockerung bestehender Arbeitsnormen, durch das Eingehen entsprechender Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen des GATS »gelöst« werden.

Das GATS und die Dienstleistungsliberalisierung innerhalb der EU können insofern als sich ergänzende Liberalisierungsebenen verstanden werden. So können Lücken bei der Binnenmarktliberalisierung, d. h. Bereiche mit stärkerer staatlicher Regulierung, über den Weg der GATS-Verhandlungen unter Druck geraten. Etwaige nationale Forderungen nach Rücknahme von Liberalisierungen (und seien diese auch nur zeitlich befristet) können zukünftig durch Verweis auf GATS-Verpflichtungen abgewiesen werden. Eine wesentliche Funktion dieses Abkommens wird daher auch darin gesehen, Liberalisierungsfortschritte, die auf bilateraler oder regionaler Ebene erzielt wur-

den, zu multilateralisieren und festzuschreiben. Eine Wiedergewinnung staatlicher Regelungskompetenzen ist nach einmal erfolgter Festschreibung im Prinzip nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Das GATS-Konzept der fortschreitenden Liberalisierung sieht eine sukzessive Ausweitung von Marktöffnungsverpflichtungen vor.

Wie das European Services Forum im Zusammenhang mit der Liberalisierung der grenzüberschreitenden Personenbewegungen feststellte, könnten entsprechende GATS-Regelungen wechselseitige Überprüfungsprozesse zwischen den WTO-Mitgliedern vorschreiben »and thereby reduce the scope for politically charged debates on a domestic level« (ESF 2000). Tatsächlich liegt eine wesentliche Gefahr der GATS-Bestimmungen darin, wechselseitigen »peer pressure« zu stimulieren und darüber innenpolitische Handlungsspielräume zu begrenzen. Ein wichtiger Mechanismus ist in diesem Zusammenhang die GATS-Anforderung der Transparenz über innerstaatliche Regelungen. Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung wurde mit den Länderlisten spezifischer Verpflichtungen geschaffen, denn diese legen das jeweilige nationale Außenhandelsregime – wenn auch nur im Ansatz – offen. Des Weiteren handelt es sich bei den Länderlisten um völkerrechtlich verbindliche »standstill«-Verpflichtungen. Wird das Außenhandelsregime z. B. durch Gesetzesnovellierungen restriktiver ausgestaltet, liegt ein Verstoß gegen bindendes Völkerrecht vor (Koehler 1999: 236). Hinzu kommen die Notifizierungsanforderungen des GATS, die dazu führen können, dass neue nationale Regelungen bis hin zu Gesetzesvorhaben schon im Entwurfsstadium mit interessierten WTO-Mitgliedern diskutiert werden müssten.

Zweifelhaft ist, ob Restriktionen für die nationale Regulierungsebene durch spezifische Schutzmechanismen verhindert werden können. Ob beispielsweise die auch von Gewerkschaften geforderte Schutzklausel bei Markt- oder Arbeitsmarktstörungen, welche die zeitlich befristete Aussetzung von Verpflichtungen ermöglichen soll, im Konfliktfall angewendet würde, hängt von verschiedenen Bedingungen ab. Zum einen müsste der innenpolitische Problemdruck durch die Marktstörungen hoch genug sein. Zum anderen verlangt die nationale Anwendung einer solchen Schutzklausel das Einvernehmen mit den übrigen EU-Staaten. Für die EU-Mitgliedsstaaten kommt als besonderes Problem hinzu, dass sich die sehr hohe Binnenmarktliberalisierung mancher Sektoren in den GATS-Verhandlungen als zusätzliches Risiko erweisen kann. Wenn die Kommission mit Verweis auf eigene Liberalisierungsfortschritte entsprechend hohe Forderungen an Drittstaaten stellt, werden diese gleichermaßen weitreichende Begehrlichkeiten gegenüber der EU formulieren, was bei entsprechenden Zugeständnissen den Wettbewerbsdruck auch in bisher geschützten Bereichen erhöhen kann.

Ferner stellt das GATS einen Verhandlungsrahmen dar, der nicht nur multilaterale Verpflichtungen zum Ziel hat, sondern gerade auch bi- und plurilaterale Abkommen ermöglicht. Die plurilateralen Abkommen zu Basistelekkommunikation und Finanzdienstleistungen wurden vor allem von wettbewerbsstarken Ländern wie den EU-Mitgliedern vorangetrieben. Die EU-Kommission propagiert daher auch diesen Ansatz und es gibt immer wieder Vorschläge für weitere plurilaterale Abkommen unter dem GATS. Die bisherigen »plurilaterals« sind zudem in erstaunlich kurzer Zeit von zum Teil 1-2 Jahren zustande gekommen.

Für die nationale Regelungskompetenz innerhalb der EU kommt erschwerend hinzu, dass die Europäische Kommission beständig mit den Mitgliedsstaaten darum ringt, ihre Kompetenzen zu erweitern. Zwar ist die europäische Außenhandelspolitik bereits vergemeinschaftet, jedoch gibt es noch einige wenige nationale Mitbestimmungsmöglichkeiten. Bei der Regierungskonferenz im Dezember 2000 in Nizza wurde der Artikel 133 EG-Vertrag neu gefasst. Demnach beschließt der Ministerrat über die Annahme von Handelsabkommen grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, d.h. einzelne Mitglieder haben keine Vetomöglichkeit. Dies gilt auch für Handelsabkommen, die Dienstleistungen oder geistigen Eigentumsschutz betreffen. Grundsätzlich fallen diese Entscheidungen auch nicht in die sogenannte gemischte Zuständigkeit, d.h. es ist keine zusätzliche nationale Ratifizierung vorgesehen. Der Ministerrat kann allerdings keine Abkommen schließen, die Harmonisierungen in Bereichen nach sich zögen, in denen die Kommission über keine Zuständigkeit verfügt. Abweichend von diesen Bestimmungen aber fallen »Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten« (Vertrag von Nizza, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001 C 80, S. 16). Abkommen, die alle übrigen Dienstleistungssektoren betreffen, werden ausschließlich vom Ministerrat angenommen. Ein einmal ausgehandeltes Abkommen auf dieser Ebene noch zu Fall zu bringen, ist aufgrund der qualifizierten Mehrheitsentscheidung für ein einzelnes Mitglied nicht mehr möglich.

Für die Beurteilung potenzieller Auswirkungen des GATS auf die nationale Regulierung sollte folglich berücksichtigt werden, dass es sich um ein Rahmenwerk für weitere Verhandlungen handelt. Daher ist der Prozesscharakter dieses Abkommens besonders zu betonen. Daneben ist die Dienstleistungsliberalisierung im Kontext des GATS eingebettet in weitere Liberalisierungsebenen, die untereinander verschiedene Wechselwirkungen entfalten können.

4. FORSCHUNGSFRAGEN

Die empirische Forschung zu den Auswirkungen der Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs steckt noch in den Anfängen. Dabei fehlt es sowohl an Abschätzungen der Folgen weitergehender GATS-Liberalisierungen als auch an Erkenntnissen über die schon erfolgten Liberalisierungen einiger Dienstleistungssektoren im Europäischen Binnenmarkt. Erste, allerdings begrenzte Erkenntnisse gibt es lediglich für die Sektoren Telekommunikation, Luftverkehr und Energie. Vor allem mangelt es an Erkenntnissen über die Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Qualifikationsanforderungen, die Arbeitsbedingungen, die Löhne und die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Aber auch Veränderungen bei der Qualität und der Verfügbarkeit von Dienstleistungen sind noch kaum untersucht worden. In den Bereichen, wo erste Untersuchungen vorliegen, richtete sich der Fokus vornehmlich auf preisliche Wirkungen.

Insofern besteht einerseits Forschungsbedarf hinsichtlich der potenziellen Folgen weiterer multilateraler Liberalisierungen auf der Ebene des WTO-Dienstleistungsabkommens. Eine solche Folgenabschätzung bedarf andererseits einer Aufarbeitung bereits erfolgter Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse im Europäischen Binnenmarkt unter besonderer Berücksichtigung der Veränderungen für die Beschäftigten in der Bundesrepublik.

Da es kaum möglich ist, qualitative Aussagen über den Dienstleistungsbereich in seiner Gesamtheit zu treffen, erscheinen insbesondere gründlichere sektorale Untersuchungen erforderlich. Dabei sollte unterschieden werden zwischen denjenigen Sektoren, die schon in gewissem Maße liberalisiert worden sind, und anderen Sektoren, die noch einer stärkeren staatlichen Regulierung unterworfen sind. Zu letzteren zählen u. a. Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen. In diesem Zusammenhang erscheint eine Abschätzung möglicher Restriktionen für die Erbringung so genannter »Leistungen der Daseinsvorsorge« bzw. Dienstleistungen, die mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen versehen sind, besonders dringlich.

Weiteres Augenmerk verdienen diejenigen Branchen, denen in der Bundesrepublik besondere Entwicklungs- und Exportchancen attestiert werden, wie der breite Bereich unternehmensbezogener Dienstleistungen. Hier ist allerdings auch nach dem Realitätsgehalt allzu optimistischer Prognosen über die zukünftigen Beschäftigungswirkungen zu fragen.

Als Querschnittsfragestellungen für alle Dienstleistungssektoren drängen sich neben den quantitativen Beschäftigungswirkungen damit einhergehende poten-

zielle Rationalisierungseffekte auf. Ferner ist nach den mit dem steigenden Internationalisierungsgrad der Dienstleistungswirtschaft einhergehenden Veränderungen bei den Qualifikationsanforderungen zu fragen. Dazu gehört auch eine Untersuchung der zukünftigen Beschäftigungsaussichten Niedrigqualifizierter. Des Weiteren drängt sich Forschungsbedarf bezüglich der Frage auf, inwieweit die Liberalisierung die Zunahme flexibilisierter Erwerbsstrukturen, wie Teilzeitarbeit, geringfügige oder befristete Beschäftigung, begünstigt. Damit hängt ferner die Frage nach der sozialen Absicherung prekär beschäftigter Dienstleistungserbringer zusammen, was ein besonderes Problem für ausländische Arbeitskräfte ist.

Daneben ist zu fragen, wie in den jeweiligen Sektoren durch den Marktzutritt neuer Dienstleistungsanbieter die Chancen gewerkschaftlicher Interessenvertretung tangiert sind. In welchen Bereichen nimmt der Druck auf gewerkschaftlich organisierte Arbeitskräfte zu? Wo entstehen andererseits aber auch neue Möglichkeiten für die Organisation der Beschäftigten?

Da mit dem GATS auch Rahmenrichtlinien für nationale Qualifikationserfordernisse, technische Normen und Zulassungsverfahren entwickelt werden sollen, ergibt sich Forschungsbedarf hinsichtlich der Folgen derartiger internationaler Harmonisierungsbemühungen. Kommt es beispielsweise, wie vielfach befürchtet, zu einer Absenkung nationaler Qualifikationsanforderungen infolge einer internationalen Harmonisierung? Dies zu beantworten erfordert eine Auswertung bisheriger Erfahrungen mit internationalen Harmonisierungen im Bereich der Berufsqualifikationen. Dazu gehört auch eine Bestandsaufnahme und kritische Analyse der zwischenstaatlichen gegenseitigen Anerkennungsabkommen.

Die Folgen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungserbringern bedarf ebenfalls einer gründlichen Untersuchung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der im Rahmen des GATS erfolgenden Marktöffnung für den befristeten Arbeitseinsatz und der z. B. im Zuge der EU-Osterweiterung gewährten Freizügigkeit. Für eine Abschätzung der Wirkungen auf Beschäftigung, Löhne und Arbeitsstandards bedarf es einer sektor- und qualifikationsbezogenen Betrachtung, wobei sowohl komplementäre als auch substitutive Effekte der befristeten Arbeitsmigration zu berücksichtigen sind. Beim mode 4 bedarf es ebenfalls einer Abschätzung der möglichen Folgen für geringer qualifizierte inländische Arbeitskräfte. Ferner sind sowohl die Effekte des »brain gain« seitens der Zielländer als auch die mitunter problematischen Folgen des »brain drain« in den Herkunftsländern zu berücksichtigen.

Weiterer Forschungsbedarf richtet sich auf die Wechselwirkungen zwischen nationaler, europäischer und multilateraler Regulierungsebene. Die Analyse derarti-

ger Wirkungen kann sinnvoll aber erst anhand der Untersuchung einzelner Dienstleistungssektoren erfolgen. Dazu bedürfen auch die unterschiedlichen Möglichkeiten der diversen Stakeholder, Entscheidungsprozesse auf den jeweiligen Regulierungsebenen zu beeinflussen, einer eingehenderen Betrachtung. Vor allem erscheint ein Vergleich der Einflussmöglichkeiten von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften in diesen Arenen geboten, um daran anknüpfend Ansätze einer Stärkung gewerkschaftlicher Interessenwahrnehmung und -durchsetzung entwickeln zu können.

VORSCHLAG ZUR VORGEHENSWEISE BEI DER ABSCHÄTZUNG DER BESCHÄFTIGUNGSFOLGEN:

Folgende Vorgehensweise erscheint vor dem Hintergrund der bisherigen ökonomietheoretischen Überlegungen und Ausführungen zum GATS-Prozedere für künftige Forschung erfolgversprechend zu sein:

- I. Branchenmäßige Ermittlung der Liberalisierungsschritte im Rahmen des GATS, die über das EU-Binnenmarktprogramm und die Assoziierungsabkommen hinausgehen.
- II. Ausdifferenzierung des unter I. ermittelten zusätzlichen Maßes an Liberalisierung nach Vereinbarungen,
 1. die allein die Zahl der begünstigten Länder erhöhen;
 2. die die EU-Länder zu weitergehenden Liberalisierungsschritten verpflichten, und zwar differenziert nach den Erbringungsarten, wobei die folgenden besonders relevant erscheinen:
 - a. Mode 3 (kommerzielle Präsenz) im Zusammenhang mit dem Prinzip der Inländerbehandlung (betrifft insbesondere den Bereich der öffentlichen Daseinsfürsorge);
 - b. Mode 4 (Präsenz natürlicher Personen).
- III. Analyse der Auswirkungen differenziert nach II. in folgenden Schritten
 1. Im Falle von II.1. erhöht sich die Zahl der begünstigten Länder und somit unter Umständen die Zahl der Konkurrenten auf dem eigenen Markt, aber auch auf Drittmärkten. Entsprechend ist die Konkurrenzposition gegenüber diesen neuen Ländern zu ermitteln:
 - a. Bisherige Konkurrenzfähigkeit gemessen an Weltmarktanteilen, differenziert nach F&E-Gehalt.

- b. Dynamische Potenziale der Konkurrenzfähigkeit gemäß dem »Diamant« von M. Porter (1990), insbesondere hinsichtlich First Mover Advantages.
 - c. Differenzierung der Standortvorteile entlang der jeweiligen Wertschöpfungskette mit Fokus auf Head-Quarter-Funktionen, um den Anteil der Wertschöpfungskette zu ermessen, der im Land bleibt.
2. Im Falle von II.2.a stellen sich folgende Fragen, die u. a. mittels vergleichender Fallstudien bearbeitet werden können:
- a. Auf welcher Basis konkurrieren die neuen, privaten Anbieter: Know-how, Rosinenpicken, Löhne, Aufbau grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten zur Ausnutzung von Lohndifferenzen etc.?
 - b. Wie reagieren die etablierten Anbieter: Rationalisierungen, Auslagerungen, Geschäftsfelderweiterungen etc.?
 - c. Entstehen durch Spezialisierung und Kommerzialisierung neue Märkte mit leistungsfähigen Anbietern, die grenzüberschreitend tätig werden können, und wie erfolgreich können heimische Anbieter auf diesen Märkten sein?
3. Im Falle von II.2.b wären die Auswirkungen erleichterter Bedingungen für die Arbeitsmobilität natürlicher Personen mit Qualifikationen unterhalb des »Schlüssel«-niveaus zu untersuchen:
- a. Substitutive Prozesse der Ersetzung inländischer durch ausländische Arbeitskräfte gegenüber
 - b. komplementären Prozessen im Falle von Arbeitskräfte-Engpässen, die der Entfaltung des Absatz- und damit des Beschäftigungspotenzials der einzelnen Unternehmen eingeschränkt haben, und
 - c. demographischen Notwendigkeiten zur Erhaltung des Sozialversicherungssystems bei Rückgang der einheimischen Bevölkerung (signifikant ab 2020) und des allgemeinen Wirtschaftswachstums.
- IV. Analyse der gesamtwirtschaftlichen Rückkoppelungen, die allerdings, um handhabbar zu bleiben, auf die Abnehmer oder Lieferanten der jeweiligen Branche beschränkt bleiben müsste.
- V. Diese Analyse hinsichtlich der Beschäftigungseffekte müsste insbesondere im Falle von II.2 um eine Untersuchung anhand der Dimensionen ‚Qualität der Dienstleistungen‘, ‚gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten‘ und ‚gesellschaftlicher Ausgleich‘ ergänzt werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Adlung, Rudolf, 2001: Health-Care Systems and the WTO: No Grounds for Panic, Genf.
- Akerlof, George A., 1970: The Market for »Lemons«. Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 488-500.
- Alchian, Armen A., und Harold Demsetz, 1973: The Property Rights Paradigm, in: The Journal of Economic History, Vol. XXXIII, 16-27.
- Asher, Bernard, and Obie Wichard, 1991: Developing a Data System for International Sales of Services: Progress, Problems and Prospects, in: P. Hooper and J. Richardson (ed.) International Economic Transactions: Issues in Measurement and Empirical Research, Chicago, Chicago University Press, 203-234.
- Baethge, Martin, et al. 1999: Dienstleistungen als Chance: Entwicklungspfade für die Beschäftigung, Abschlussbericht der PEM 13 - Kurzfassung - im Rahmen der BMBF-Initiative »Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert«, Göttingen, Soziologisches Forschungsinstitut an der Georg-August-Universität Göttingen.
- Bailey, Elizabeth E., 1981: Contestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy, in: American Economic Review, Vol. 71, No. 2, May, 178-183.
- Bailey, Elizabeth E., 1982: Foreword, in: Baumol, W.J., John C. Panzar, and Robert D. Willig, 1982: Contestable Markets and The Theory of Industry Structure, New York, Harcourt Brace Jovanovich, xiii-xxii.
- Bailey, Elizabeth E., and John C. Panzar, 1981: The Contestability of Airline Markets during the Transition to Deregulation, in: Journal of Law and Contemporary Problems, Vol. 44, Winter, 125-145.
- Banamex, 1993: Review of the Economic Situation in Mexico, LXIX (810).
- Barth, D., 2000: Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels, in: ZEuS, Zeitschrift für europarechtliche Studien, Heft 3, S. 273-293.
- Barth, Dietrich, 1998: Perspektiven des internationalen Dienstleistungshandels, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Bator, Francis M., 1958: The Anatomy of Market Failure, in: Quarterly Journal of Economics, vol. 72, pp. 351-379.

- Baumol, William J., and Robert D. Willig, 1981: Fixed Cost, Sunk Cost, Entry Barriers and Sustainability of Monopoly, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol.95, August, 405-431.
- Baumol, William J./ John C. Panzar / Robert D. Willig, 1982: *Contestable Markets and The Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Belgische Präsidentschaft, 2001: Programm des Wirtschaftsministers im Rahmen des belgischen Vorsitzes. www.eu2001.be, Brüssel.
- Bhagwati, Jagdish N. (Hg.) , 1987: *International Trade*. 2. Aufl., Cambridge, MA, S.127f.
- Bhagwati, Jagdish N., 1995: *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*. AEI special studies in policy reform. Washington, D.C.: AEI Press.
- Blecker, Robert A., 1996: *The Political Economy of the North American Free Trade Agreement*, in: derselbe (Hg.): *U.S. Trade Policy and Global Growth* (Economic Policy Institute, Armonck, N.Y.: M.E. Sharpe): 136-176.
- Borchert, Manfred, 1994: *Strategische Handelspolitik – alter Wein in neuen Schläuchen?*, in: *RWI-Mitteilungen*, 45(3) , S.205-220, hier S.220.
- Boss, Alfred / Claus-Friedrich Laaser / Klaus-Werner Schatz et al., 1996: *Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse*, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Boycko, Maxim / R. Shleifer / and R. Vishny, 1996: *A Theory of Privatisation*, in: *The Economic Journal*, 106, 309-319.
- Breyer, Stephen, 1982: *Regulation and Its Reform*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Brown, Drusilla K., 1992: *The Impact of a North American Free Trade Area: Applied General Equilibrium Models*, in: Nora Lustig, Barry Bosworth u. Robert Z. Lawrence (Hg): *North American Free Trade: Assessing the Impact* (Washington, D.C.: Brookings): 26-57.
- Brücker, Herbert und Christian Weise, 2001: *EU-Osterweiterung: Abschottung oder regulierte Öffnung? Zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit*, DIW Wochenbericht, 31/01, Berlin.
- Bundesregierung 2001: *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU*. Deutscher Bundestag, 18. Juli, Drucksache 14/6702.
- Campbell, Bruce, 1993: *Moving in the Wrong Direction: Globalization, the North American Free Trade Agreement, and Sustainable Development*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Card, David E., 1996: *Deregulation and Labor Earnings in the Airline Industry*, Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Chang, Philip / Karsenty, Guy / Mattoo, Aaditya / Richter, Jürgen, 1999: GATS, the Modes of Supply and Statistics on Trade in Services, in: *Journal of World Trade*, 33(3), 93-115.
- Cheung, S.N.S., 1970: The Structure of a Contract and the Theory of a Non-Exclusive Resource, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 13, 49-70.
- Coase, R.H., 1960: The Problems of Social Costs, in: *Journal of Land and Economics*, pp. 1-44.
- Crandall, Robert W., 1992: Comment, in: Nora Lustig, Barry Bosworth u. Robert Z. Lawrence (Hg.): *North American Free Trade: Assessing the Impact* (Washington, D.C.: Brookings): 133-135.
- Crandall, Robert W., and Jerry A. Hausman, 2000: Competition in U.S. Telecommunications Services: Effects of the 1996 Legislation, in: Sam Peltzman and Clifford Winston (eds.) *Deregulation of Network Industries. What's Next?*, Washington, D.C., AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 73-112.
- CSI, 2000: Coalition of Service Industries Response to Federal Register Notice of March 28, 2000. Washington, DC.
- Cypher, James M., 1993: The Ideology of Economic Science in the Selling of NAFTA: The Political Economy of Elite Decision-Making, in: *Review of Radical Political Economics*, 25(4): 146-164.
- Deardorff, Alan V. 1985 »Comparative Advantage and International Trade and Investment in Services,« in Robert M. Stern, (ed.), *Trade and Investment in Services: Canada/US Perspectives*, Toronto: Ontario Economic Council, 39-71.
- Deardorff, Alan V., 1999: International Provision of Trade Services, Trade, and Fragmentation, The University of Michigan, Paper prepared for a World Bank Project, WTO 2000.
- Demsetz, Harold, 1964: The Exchange and Enforcement of Property Rights, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 7, 11-26.
- Demsetz, Harold, 1968: Why Regulate Utilities, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, 55-65.
- Demsetz, Harold, 1969: Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 12, 1-22.
- Dessewffy, Eva, 1999: WTO 2000 World Trade Round. GATS – The Services Sector, Position Paper of the Austrian Federal Chamber of Labour, Juni, Wien.
- Deutsche Bundesbank, 1997: Europäische Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Mai, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank, 2000: Die Rolle Deutschlands im internationalen Dienstleistungsverkehr, in: *Deutsche Bundesbank Monatsbericht Juli*, 47-58.

- Deutsche Bundesbank, 2001: Zahlungsbilanz nach Regionen, Statistische Sonderveröffentlichung 11, Juli, Frankfurt a. Main.
- Deutsche Bundesbank, 2001a: Zahlungsbilanzstatistik, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 3, Juli 2001, Frankfurt a. Main.
- Deutsche Bundesbank, 2001b: Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Statistische Sonderveröffentlichung 10, Mai, Frankfurt a. Main.
- DGB, 2001: »Die Welthandelsliberalisierung der Dienstleistungen darf die Bedürfnisse der Menschen nicht vergessen«. DGB-Anforderungen an das GATS-Abkommen, Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin.
- Dick, Eugen, 1973: Untersuchungen einiger Grundprobleme der Wohlfahrtsökonomik, Tübingen, Mohr.
- Dieter, Heribert, 1998: Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Marburg, Metropolis.
- Dieter, Heribert, 1999: Die globalen Währungs- und Finanzmärkte nach der Asienkrise: Reformbedarf und politische Hemmnisse, in: INEF Report, Heft 41.
- EG – Europäische Gemeinschaften, 1999: *Europäische Union. Textsammlung*, Band I, Teil I, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- EI/PSI, 1999: The WTO and the Millennium Round. What is at stake for Public Education? Common Concerns for workers in education and the public sector, Education International/Public Services International, Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex.
- EI/PSI, 2000: Great Expectations. The Future of Trade in Services, Education International/Public Services International, Brüssel, Ferney-Voltaire Cedex.
- Endres, Alfred, 1977: Die Coase-Kontroverse, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Nr. 133, 637-651.
- ESF, 1999: Declaration of the European Service Industries towards the Millennium Round, European Services Forum, 25. Oktober, Brüssel.
- ESF, 2000: The Temporary Movement of Key Business Personnel: Second Position Paper, European Services Forum, 24. Oktober, Brüssel.
- Esserman, Susan, 1999: Approaching the New Round: American Goals in Services Trade, Senate Finance Subcommittee on Trade, 21. Oktober, Washington, D.C.
- ETUC, 1998: ETUC Charter on Public Services, Dezember, Brüssel.
- ETUC, FGTB, CSC, 2001: Memorandum from the ETUC, FGTB and CSC to the Belgian EU Presidency, Brüssel.
- Europäische Kommission 2000: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilung der Kommission, KOM(2000)580, 20. September, Brüssel.

- Europäische Kommission, 2000a: Eine Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor. KOM(2000)888, 29. Dezember, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2001b: *Mitteilung der Kommission. Leistungen der Dienstvorsorge in Europa*, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2001/C 17/04), 19.01.2001. URL: http://europa.eu.int/comm/competition/oj_extracts/2001_c_017_01_19_0004_0023_de.pdf (Download: 04.12.2001)
- Europäische Kommission, Generaldirektion I, Auswärtige Beziehungen (Hg.), 1998: GATS 2000: Handelspolitik, Beziehungen zu Nordamerika, zum Fernen Osten sowie zu Australien und Neuseeland, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäischer Rat 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16. Juni, Göteborg.
- European Commission, 2000: Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries. Strategy Paper, Directorate General Enlargement, 8. November, Brüssel
- European Commission, 2001a: The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement. Information Note, März, Brüssel.
- European Commission, 2001b: EC Regional Trade Agreements, DG Trade, 6. August, Brüssel.
- European Commission, 2001c: Review of the Internal Market Strategy, 11. April, Brüssel, COM(2001)198 final.
- Feketekuty, Geza, 1988: International trade in services: an overview and blueprint for negotiations. The American Enterprise Institute trade in services series. Cambridge, MA: Ballinger Publ.
- Fetzer, Martin-Ulrich, 1992: Ordnungspolitische Probleme einer Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs. Das Beispiel der Banken und Versicherungen in der EG, VVF.
- Fisher, Donald, 1993: Fundamental Development of the Social Sciences: Rockefeller Philanthropy and the United States Social Science Research Council. Ann Arbor.
- Francois, Joseph F., and Clinton R Shiells, 1994b: AGE Models of North American Free Trade, in: dieselben (Hg.): Modeling Trade Policy. Applied General Equilibrium Assessments of North American Free Trade (Cambridge: Cambridge University Press): 3-46.
- French, John D., and Cowie, Jefferson, 1994: U.S. Labor and NAFTA: From Retreat to Near Victory, in: John D. French, Jefferson Cowie u. Scott Littlehale: Labor and NAFTA: A Briefing Book, prepared for the Conference on »Labor, Free

- Trade, and Economic Integration in the Americas« Duke University (25.-27. August 1994): 55-119.
- Friedlaender, Ann F., and Richard Spady, 1981: Freight Transportation Regulation, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Fritsch, Michael / Thomas Wein / Hans-Jürgen Ewers, 1999: Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 3., völlig überarb. und erw. Aufl., München: Vahlen.
- Fujita, Masahisa / Paul Krugman / Anthony J. Venables, 2000: The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade, 2. print., Cambridge, Mass. [et al.]: MIT Press.
- GATS (1994): General Agreement on Trade in Services. In: GATT (1994)
- GATT (1994): Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations, Marrakesch
- Goldberg, Victor P., 1976: Regulation and Administered Contracts, in: Bell Journal of Economics, Autumn, Vol. 7, No. 2, 426-448.
- Göll, Edgar, 1994: Vom Aufschrei zum erleichterten Seufzen? Handelspolitische Entscheidungsprozesse und Akteurstrategien im US-Kongreß während der zweiten Administration Reagans (1985-88). Frankfurt: Peter Lang.
- Gomes, Leonard, 1990: Neoclassical International Economics: An Historical Survey. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, S.136.
- Gorman, William J., 1955: The Intransitivity of Certain Criteria Used in Welfare Economics, Oxford, Oxford Economic Papers, 7, 25-35.
- Gornig, Martin, und Eberhard von Einem, 2000: Charakteristika einer dienstleistungsorientierten Exportbasis, in: Hans-Jörg Bullinger und Frank Stille (Hrsg.) Dienstleistungsheadquarter Deutschland, Wiesbaden, Gabler, 49-73.
- Gotthold, Jürgen, 1981: Neuere Entwicklungen der Wettbewerbstheorie, Kritische Bemerkungen zur neo-neoliberalen Theorie der Wettbewerbspolitik, in: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, Bd. 145, 286-340.
- Haberler, Gottfried, 1990: Strategic Trade Policy and the New International Economics: A Critical Analysis, in: Ronald W. Jones u. Anne O. Krueger, (Hg.): The Political Economy of International Trade: Essays in Honor of Robert E. Baldwin (Cambridge, MA: B. Black-well): 25-30.
- Hansen, Alvin Harvey, 1942: After the War: Full Employment. Washington, D.C.: G.P.O.
- Harris, Seymour Edwin (Hg.), 1948: Foreign Economic Policy for the United States. Cambridge: Harvard University Press.
- Herman, Edward S., 1981: Corporate Control, Corporate Power, Cambridge, Cambridge University Press.

- Hicks, John R., 1939: The Foundations of Welfare Economics, in: *Economic Journal*, 49, pp. 696-712.
- Hindley, Brian, and Alasdair Smith, 1984: Comparative Advantage and Trade in Services, in: *The World Economy*, Vol. 7 , pp. 369-389.
- Hochuli, M. (2000): *Die WTO zu wessen Diensten?*, Erklärung von Bern, 18. Mai, Zürich.
- Hoppmann, Erich, 1978: *Das Konzept des wirksamen Preiswettbewerbss*, Tübingen.
- Hufbauer, Gary Clyde, and Jeffrey Schott, 1992: *North American Free Trade*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary, and Tony Warren, 1999: *The Globalization of Services. What Has Happened? What Are the Implications?*, Washington, D.C. manuscript.
- Huffschnid, Jörg, 1999: *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*. Hamburg: VSA.
- IBFG, 2001: *Erklärung des IBFG zur Agenda für die 4. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO)*, Internationaler Bund Freier Gewerkschaften, Brüssel.
- IG B.A.U., 2001: »Es herrschen mafiose Zustände«. *Illegale Beschäftigung am Bau*, *Der Grundstein*, Juni 2001, S. 12-14.
- Institut der deutschen Wirtschaft, 2000: *Internationalisierung von Dienstleistungen*, Dokumentation, in: *IW-Trends*, 1-2000, 61-73.
- Jänicke, Martin, 1986: *Staatsversagen: Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*, München, Pieper.
- Joskow, Paul L., 2000: *Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector*, in: Sam Peltzman and Clifford Winston (eds.) *Deregulation of Network Industries. What's Next?*, Washington, D.C., AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 113-188.
- Kahn, Alfred E., 1970/1971: *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, 2. vol., New York, John Wiley.
- Kaldor, Nicholas, 1939: *Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*, in: *Economic Journal*, Vol. 49, 549-552.
- Kalirajan, Kaleeswaran / Greg MCGuire / Duc Nguyen-Hong / Michael Schuele, 1999: *The Price Impact of Restrictions on Banking Services*, in: *Identifying the Roadblocks to International Services Business*, in: Christopher Findlay and Tony Warren, Sydney, Routledge.
- Kantzenbach, Erhard , and Konstanze Kinne, 1997: *Nationale Zusammenschlußkontrolle und internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen*, in: Jörn Kruse , Kurt Stockmann, Lothar Vollmer (Hrsg.): *Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellordnungen*. Festschrift

- für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 67-83.
- Kapp, K. William, 1950: *The Social Costs of Private Enterprise*, Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Kehoe, Timothy J., 1992: Comment, in: Nora Lustig, Barry Bosworth, u. Robert Z. Lawrence (Hg.) *North American Free Trade: Assessing the Impact* (Washington, Brookings): 58-63.
- Keppler, Horst, 1988: Internationaler Austausch von Dienstleistungen – zur theoretischen Erklärung und politischen Regelung, in: *Dienstleistungen im Strukturwandel*, Beihefte zur Konjunkturpolitik Nr. 35, Berlin, S. 179-200.
- Kirzner, Israel, 1973: *Competition and Entrepreneurship*, Chicago.
- Klobes, Frank, 2002: Digitale Revolution und Unternehmensstrategien, in: Stefan Beck, Gülay Caglar, Christoph Scherrer et al., *Nach der New Economy: Perspektiven der deutschen Wirtschaft*, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot, i.E.
- Koehler, Matthias, 1999: *Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS): Rahmenregelung zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs unter besonderer Berücksichtigung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungsanbietern*, Berlin.
- Kösters, Rudolf, 1979: *Die Regulierung externer Effekte*, Tübingen, Mohr.
- Kolderie, Ted, 1990: The two Concepts of Privatization, in: Dennis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich (Ed.) *Privatization and Deregulation in Global Perspective*, London Pinter Publishers, 24-34.
- Krämer, Hagen, 2000: Erfolgsfaktoren für globale Dienstleistungsunternehmen. Daten, Fakten und Perspektiven, in: Klaus Mangold: *Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte*, Frankfurt/Wiesbaden, 205-236.
- Krancke, Jan, 1998: Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Die Konturen des GATS, in: *die Weltwirtschaft* (4) 404-420.
- Krueger, Anne O., 1992b: Interview, in: Arnold C Harberger, Anne O. Krueger, James W. Fox and Sebastian Edwards, *Interface between Economic Techniques and Economic Policy*, in: *Contemporary Policy Issues*, X(July) 1-15.
- Krugman, Paul (Hg.), 1986: *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge, MA.
- Krugman, Paul, 1994a: Competitiveness: A Dangerous Obsession, in: *Foreign Affairs* 73 (2).
- Krugman, Paul, 1994b: Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?, in: *Harvard Business Review*, 72(4), S. 113ff.

- Külp, Bernhard unter Mitarbeit von Eckhard Knappe, Ulrich Roppel, Rudolf Wolters, 1975: Wohlfahrtsökonomik I. Die Wohlfahrtskriterien, Tübingen.
- Külp, Bernhard, 1981: Wohlfahrtsökonomik I: Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, 469-486.
- Külp, Bernhard / N. Berthold / E. Knappe / U. Roppel / T. Rüdell / R. Wolters, 1984: Sektorale Wirtschaftspolitik, Berlin, Springer.
- Kurz, Rudi, 1985: Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 32, Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe.
- Kuttner, Robert, 1991: The End of Laissez-faire. National Purpose and the Global Economy after the Cold War. New York.
- Lagemann, Ellen Condliffe, 1989: The Politics of Knowledge. The Carnegie Corporation, Philanthropy, and Public Policy. Middletown, Conn.
- Lahmann, Herbert, and Eva Vega Gordaliza, 2001: Zunehmende Dynamik im Handel Deutschlands mit der EWU, in: DIW-Wochenbericht 6/01, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Lang, Sabine, Margit Mayer und Christoph Scherrer (Hg.) Jobwunder USA – Modell für Deutschland?, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Lee, Thea, and Mark Weisbrod, 1993: The Political Economy of NAFTA: Economics, Ideology, and the Media, Economic Policy Institute, Washington, D.C.: unveröff. Manuskript.
- Leipold, Helmut, 1985: Ordnungspolitische Implikationen der Transaktionskostenökonomie, in: Ordo, Bd. 36, 31-49.
- Lerner, Abba, 1944: The Economic of Control. Principles of Welfare Economics, New York, Macmillan.
- Lichtblau, Karl, 2000: Internationalisierung der Dienstleistungen. Ein grafisches Portrait, in: Klaus Mangold: Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte, Frankfurt/Wiesbaden, 237-289.
- Lipsey, Richard G., and Kelvin Lancaster, 1956/57: The General Theory of Second Best, in: Review of Economic Studies, Cambridge, Vol.24, 225-226.
- Liste der spezifischen Verpflichtungen – deutsche Übersetzung der European Communities and their Member States. Schedules of Specific Commitments, World Trade Organisation, 15. April, GATS/SC/31, Genf, 1994.
- Little, I.M.D., 1957: A Critique of Welfare Economics, E. Afl., Oxford.
- Llewellyn, David T., 1992: »The performance of banks in the UK and Scandinavia: a case study in competition and deregulation«, Quarterly Review, No. 3.
- Machlup, F., 1942: Competition, Pliopoly, and Profit, in: *Economica*, 9.

- Mangold, Klaus, 2000: Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte, Frankfurt/Wiesbaden.
- Marshall, Alfred, 1930: Principles of Economics, London, Macmillan.
- Mashayekhi, Mina (2000): GATS 2000 Negotiations. Options for Developing Countries, South Centre, Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), Working Papers 9, Genf (Dezember).
- Mattoo, Aaditya, 1998: Financial Services and the WTO: Liberalizing in the Developing and Transition Economies, paper presented at the Measuring Impediments to Trade in Services Workshop, Canberra, Productivity Commission.
- McDowell, Stephen, 1994: Policy Research Institutions and Liberalized International Services Exchange, in: Stephen Brooks u. Alain-G. Gagnon (Hg.): The Political Influence of Ideas. Policy Communities and the Social Sciences (Westport, CT: Praeger): 107-134.
- McGuire, Greg, 1998: Australia's Restrictions on Trade in Financial Services, Staff Research Paper. Canberra, Productivity Commission.
- Monti, Mario, 1997: Der Binnenmarkt und das Europa von morgen – Ein Bericht der Europäischen Kommission, Luxemburg.
- Morales, Isidro, 1997: The Mexican Crisis and the Weakness of the NAFTA Consensus. in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 550: 130(23).
- Morrison, Steven A., and Clifford Winston, 2000: The Remaining Role of Government Policy in the Deregulated Airline Industry, in: Sam Peltzman and Clifford Winston (eds.) Deregulation of Network Industries. What's Next?, Washington, D.C., AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 1-40.
- Mosebach, Kai, 2002: Demographischer Druck auf den Wohlfahrtsstaat?, in: Stefan Beck, Gülay Caglar, Christoph Scherrer et al., Nach der New Economy: Perspektiven der deutschen Wirtschaft, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot, i.E.
- Müller, Jürgen, und Ingo Voglesang, 1979: Staatliche Regulierung, Baden-Baden, Nomos.
- Musgrave, Richard A., 1969: Finanztheorie, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Naschold, Frieder, 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Frieder Naschold und Marga Pröhl (Hg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 363-410.
- OECD, 1999: Regulatory Reform in the United States, Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris.

- OECD, 2000: *The Service Economy. STI – Science, Technology, Industry. Business and Industry Policy Forum Series*, Paris.
- OECD, 2000a: *Strengthening Regulatory Transparency: Insights for the GATS from the Regulatory Reform Country Reviews*, Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(99)43/FINAL, Paris.
- OTA-United States, Congress, Office of Technology Assessment, 1992: *US – Mexico Trade: Pulling Together or Pulling Apart*, ITE-545, Washington, D.C., GPO.
- Pareto, Vilfredo, 1927: *Manuel d'économie politique*, Paris, Giard.
- Peltzman, Sam, 1976: *Toward a More General Theory of Regulation*, in *Journal of Law and Economics* 19(August) 211-240.
- Phillips, Almarin, 1975: *Introduction*, in: Almarin Phillips, (ed.), *Promoting Competition in Regulated Markets*, Washington D.C.
- Pigou, Arthur Cecil, 1920 (1962): *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.
- Pommerehne, Werner W./Schneider, Friedrich/Gilbert, Guy/Frey, Bruno S., 1984: *Concordia Discors: Or: What Do Economists Think?*, in: *Theory and Decision*, 16(3), S.251-308.
- Pommerehne, Werner, und Bruno Frey, 1979: *Ökonomische Theorie der Politik*, Berlin, Springer.
- Porter, Michael E., 1990: *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- Posner, Richard A., 1969: *Natural Monopoly and Its Regulation*, in: *Stanford Law Review*, Vol.21, February, 548-643.
- Posner, Richard A., 1971: *Taxation by Regulation*, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, 22-50.
- Price, David/Allyson M. Pollock/Jean Shaoul 1999: *How the World Trade Organisation is Shaping Domestic Policies in Health Care*, in: *The Lancet*, Jg. 354, 27. November, S. 1889-1891.
- Püttner, Günter, 1985: *Die öffentlichen Unternehmen*, Stuttgart, Boorberg.
- Ralph, Eric, and Judith A. Ludwig, 1997: *Competition and Telephone Penetration: An International Statistical Comparison*, paper presented to the Telecommunication Research Center, Alexandria, Va., Sept. 27-29.
- Reder, M.W., 1947: *Studies in the Theory of Welfare Economics*, New York, Columbia University Press.
- Röpke, Jochen, 1980: *Zur Stabilität und Evolution marktwirtschaftlicher Systeme aus klassischer Sicht*, in: Streißler, Erich und Christian Watrin, *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnung*, Tübingen, JCB Mohr, S. 124-154.

- Ros, Jaime, 1992: Comment, in: Nora Lustig, Barry Bosworth u. Robert Z. Lawrence (Hg.): North American Free Trade: Assessing the Impact (Washington, D.C.: Brookings): 135-140.
- Samuelson, Paul A., 1950: The Evaluation of Real National Income, Oxford, Oxford Economic Papers, 2, 1-24.
- Samuelson, Paul A., 1954: The Pure Theory of Public Expenditures, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4, Nov., 387-389.
- Samuelson, Paul A., 1955: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 37, No. 4, Nov., 350-356.
- Sauvé, Pierre, and Christopher Wilkie, 1999: Exploring Approaches to Investment Liberalization in the GATS, 13. Juli, Washington.
- Schäffle, Albert, 1867: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, Tübingen.
- Scherrer, Christoph, 1998: Die wissenschaftliche Diskussion, in: Scherrer/ Grevén/ Frank (1998), 34-111.
- Scherrer, Christoph, 1999: Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA. Berlin, edition Sigma.
- Schlieper, Ulrich, 1980: Externe Effekte, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, 524-530.
- Schlieper, Ulrich, 1981: Wohlfahrtsökonomik II: Theorie des Zweitbesten, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, 486-493.
- Schmidtchen, D., 1979: Ausbeutung aufgrund einer Wettbewerbsbeschränkung durch Zustand?, Kritische Analyse der theoretischen Grundlagen einer freiheitsgefährdenden Wettbewerbspolitik, in: Ordo, Bd. 30, 273ff.
- Schott, Jeffrey J., 1988: United States-Canada Free Trade: An Evaluation of the Agreement, Policy Analyses in International Economics, 24, Washington, Institute for International Economics.
- Schultz, Siegfried und Christian Weise, 2000: Deutschlands Position im globalen Dienstleistungswettbewerb, in: Hans-Jörg Bullinger und Frank Stille (Hrsg.) Dienstleistungshauptquartier Deutschland, Wiesbaden, Gabler, 23-48.
- Schultz, Siegfried und Christian Weise, 2000: Deutschlands Position im globalen Dienstleistungswettbewerb, in: Hans-Jörg Bullinger und Frank Stille (Hrsg.) Dienstleistungshauptquartier Deutschland, Wiesbaden, Gabler, 23-48.
- Scitovsky, Tibor, 1941: A Note on Welfare Propositions in Economic, in: Review of Economic Studies, 9, 77-88.

- Scott, Robert E., 2001: NAFTA's Hidden Costs Trade agreement results in job losses, growing inequality, and wage suppression for the United States, EPI Briefing Paper, April, Washington D.C. Economic Policy Institute.
- Seckler, David, 1975: Thorsten Veblen and the Institutionalists, London, Macmillan.
- Sexton, Sarah, 2001: Trading Health Care Away? GATS, Public Services and Privatisation, The Cornerhouse, Briefing 23, Sturminster Newton.
- Skowronek, Stephan, 1982: Building A New American State.
- Smith, Adam, 1963: the Works of Adam Smith. With an Account of his Life and Writings by Douglass Stewart, Reprint of the ed. 1811-1812, Vol. 1-5, Aalen, Zeller.
- Sohmen, Egon, 1976: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen, Mohr.
- Soltwedel, Rüdiger, et al, 1986: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel.
- Stanford, Jim, 1993: Continental Economic Integration: Modeling the Impact on Labor, in: Annals of the American Academy of Political and Social Sciences 526 (March): 92-110.
- Stille, Frank 2000: Entwicklungslinien einer Wettbewerb starken Dienstleistungswirtschaft, in: Hans-Jörg Bullinger und Frank Stille (Hrsg.) Dienstleistungshauptquartier Deutschland, Wiesbaden, Gabler, 1-22.
- Streißler, Erich, 1980: Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnung, in: Erich Streißler und Christian Watrin, (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnung, Tübingen, JCB Mohr, 38-69.
- Trebing, Harry M., 1976: The Chicago School versus Public Utility Regulation, in: Journal of Economic Issues, March, Vol. 10, No. 1, 97-126.
- UNCTAD, 2001: World Investment Report 2000. Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development, New York/Genf.
- UNI 2000: Briefing Paper on the WTO's General Agreement on Trade in Services (GATS), Union Network International, Nyon.
- UNI 2000a: The impact of GATS 2000 on retail and wholesale trade. Background document, Union Network International, 30. August, Nyon.
- UNI 2000b: Changes in the Postal Industry – Multinationals, Technology, new Trends, Union Network International, 3. Mai, Nyon.
- UNICE, 2000: UNICE Strategy on WTO Service Negotiations (GATS 2000), Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, 24. November, Brüssel.
- USTR, 2000: WTO Services – U.S. Negotiating Proposals. Factsheet, United States Trade Representative, Washington.

- Vander Stichele, Myriam, 1998: TNCs und internationale Handelspolitik. Die Lobbyarbeit des transnationalen Kapitals, WEED Sonderdienst Nr. 4/98, Bonn.
- Vernon, Raymond, 1966: International Investment and International Trade in the Product Cycle, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 80, S. 190-207.
- Viscusi, W. Kip, John M. Vernon, Joseph E. Harrington, Jr., 2000: Economics of regulation and antitrust, 3rd ed., Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Vogel, Steven, 1996: Freer markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries, Ithaca, Cornell University Press.
- Vollmer, Lothar, 1997: Die Sondermärkte im Spannungsfeld von nationalen und europäischen Regulierungs- und Deregulierungsaktivitäten, in: Jörn Kruse, Kurt Stockmann, Lothar Vollmer (Hrsg.): *Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellordnungen*, Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 289-303.
- Waghorne, Mike, 2000: Health services for trade, Public Services International, 18. April, Ferney-Voltaire Cedex.
- Wagner, Adolf, 1883: Finanzwissenschaft, Leipzig.
- Warren, Tony, and Christopher Findlay, 2000: Measuring Impediments to Trade in Services, in: Pierre Sauvé and Robert M. Stern (ed.), GATS 2000. New Directions in Services for Trade Liberalization, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Weber, Peter J. 2001: Technisierung und Marktorientierung von Bildung in Europa, erscheint in: Ingrid Lohmann, and Rainer Rilling (Hrsg.): *Die verkaufte Bildung. Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Erziehung und Wissenschaft*. Berlin 2001, Dietz Verlag.
- Wegmann, Winfried, 2001: Regulierte Marktöffnung in der Telekommunikation: Die Steuerungsinstrumente des Telekommunikationsgesetzes (TKG) im Lichte »regulierter Selbstregulierung« Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges.
- Weise, Christian, S. Bach, H. Link, U. Möbius, B. Seidel, W. Seufert und H. Trabold, 1998: Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen – Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission, Berlin, DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 175.
- Wicksell, Knut, 1934: Lectures on Political Economy, New York, Macmillan.
- Wicksteed, P.H., 1914: The Scope and Method of Political Economy in the Light of the »Marginal« Theory of Value and Distribution, in: Economic Journal, XXIV.
- Williamson, Oliver E., 1975: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York, The Free Press.

- Williamson, Oliver E., 1976: Franchise Bidding for Natural Monopoly – in General and with Respect to CATV, in: *Bell Journal of Economics*, Spring, Vol.7, No.1, 73-104.
- Williamson, Oliver E., 1985: *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.
- Woerz, Claudia, 1994: *Die Deregulierung der US-amerikanischen Sparkassen*, Baden Baden, Nomos.
- Woerz, Claudia, 1996: *Deregulierungsfolgen im Luftverkehr*, Heidelberg, R.V.Decker's Verlag.
- Wolf, Charles Jr., 1979: A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis, in: *Journal for law and Economics*, XXII, 107-139.
- WTO 2001b: GATS – Facts and Fiction. Genf.
- WTO Reporter, 2000: WTO Members Outline Plans for Accelerating Services Talks, 30. Mai, Washington, D.C.
- WTO Reporter, 2001: WTO Members Clinch Agreement on Guidelines for Services Talks, 29. März, Washington.
- WTO, 1994: European Communities and their Member States. Schedules of Specific Commitments, World Trade Organisation, 15. April, GATS/SC/31, Genf.
- WTO, 1996: Subsidies and Trade in Services. Note by the Secretariat, S/WPGR/W9, Genf.
- WTO, 1998 Economic Effects of Services Liberalization: Overview Of Empirical Studies, Council for Trade in Services, Background Note by the Secretariat Addendum, Geneva.
- WTO, 1998a: Presence of Natural Persons (Mode 4). Background Note by the Secretariat, 8. Dezember, S/C/W/75, Genf.
- WTO, 1998b: Health and Social Services. Background Note by the Secretariat. 18. September, S/C/W/50, Genf.
- WTO, 1998c: Education Services. Background Note by the Secretariat, 13. September, S/C/W/49, Genf.
- WTO, 2000: Annual Report 2000, Genf.
- WTO, 2000a: International Trade Statistics, Genf.
- WTO, 2000b: Business Services (Other than professional services). Proposal from the EC and their Member States, Dezember, S/CSS/W/34, Genf.
- WTO, 2000c: Professional Services. Proposal from the EC and their Member States, Dezember, S/CSS/W/33, Genf.
- WTO, 2000d: Express Delivery Services. Communication from the United States. Dezember, S/CSS/W/26, Genf.

- WTO, 2000e: Audiovisual and Related Services. Communication from the United States, Dezember, S/CSS/W/21, Genf.
- WTO, 2000f: Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services (GATS). Communication from India. 24. November, S/CSS/W/12, Genf.
- WTO, 2000g: Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training. Communication from the United States, 18. Dezember, S/CSS/W/23, Genf.
- WTO, 2001: Assessment of Trade in Services: the Participation of Developing Countries. Communication from Argentina, 29. Januar, S/CSS/W/44, Genf.
- WTO, 2001a: GATS 2000: Temporary Movement of Service Suppliers. Communication from the European Union and their Member States, 14. März, S/CSS/W/45, Genf.
- WTO, 2001b: Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001. WT/Min(01)DEC/1, Doha.
- WWF 2000: Preliminary Assessment of the Environmental and Social Effects of Liberalisation in Tourism Services. DRAFT 20.11.2000, WWF International, Gland.
- Yarrow, Georg, 1986: Privatization in Theory and Practice, in: *Economic Policy*, 2, April, 324-77.
- Yoffie, David B., and Sigrid Bergenstein, 1985: Creating Political Advantage: The Rise of the Corporate Political Entrepreneur, in: *California Management Review*, 18(1): 124-139.
- Zimmermann, Klaus F., 2000: Dienstleistungen als Motor für Wachstum und Beschäftigung, in: Klaus Mangold: *Dienstleistungen im Zeitalter globaler Märkte*, Frankfurt/Wiesbaden, 69-85.
- Zoellick, Robert, 1992: The North American FTA: The New World Order Takes Shape in the Western Hemisphere, in: *U.S. Department of State Dispatch*, 3(15): 290.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern.

Beratung und Schulung

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu den Themen »Wirtschaftswandel und Beschäftigung im Globalisierungsprozess«, »Soziale Polarisierungen, kollektive Sicherung und Individualisierung« und »Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik«.

Das WSI-Tarifarchiv dokumentiert das Tarifgeschehen umfassend und wertet es aus.

Forschungsförderung

Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat.

Die Forschungsergebnisse werden in der Regel nicht nur publiziert, sondern auf Veranstaltungen zur Diskussion gestellt und zur Weiterqualifizierung von Mitbestimmungsakteuren genutzt.

Studienförderung

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen.

Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen, mit PR- und Pressearbeit. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 -225
www.boeckler.de

Hans **Böckler**
Stiftung ■■■

In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
1	<i>Gertrud Kühnlein</i> Neue Typen betrieblicher Weiterbildung	18,50	13001	3-928204-73-4
2	<i>Stefan Kühn</i> Komplementärer Regionalismus	28,00	13002	3-928204-64-5
3	<i>Karl-Hermann Böker, Peter Wedde</i> Telearbeit praktisch	13,00	13003	3-928204-75-0
4	<i>Peter Ittermann</i> Gestaltung betrieblicher Arbeitsorganisation	16,00	13004	3-928204-76-9
5	<i>Lothar Kamp</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Gruppenarbeit	12,00	13005	3-928204-77-7
6	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Flexible Arbeitszeit	13,00	13006	3-928204-78-5
7	<i>Siegfried Leitretter</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Betrieblicher Umweltschutz	13,00	13007	3-928204-79-3
8	<i>Winfried Heidemann</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Beschäftigungssicherung	12,00	13008	3-928204-80-7
9	<i>Wolfhard Kohte</i> Die Stärkung der Partizipation der Beschäftigten im betrieblichen Arbeitsschutz	18,00	13009	3-928204-81-5
10	<i>Karin Schulze Buschhoff</i> Teilzeitarbeit im europäischen Vergleich	25,00	13010	3-928204-82-3
11	<i>Hans Gerhard Mendius, Stefanie Weimer</i> Beschäftigungschance Umwelt	28,00	13011	3-928204-83-1
12	<i>Helene Mayerhofer</i> Betriebswirtschaftliche Effekte der Fusion von Großunternehmen	10,00	13012	3-928204-85-5
13	<i>Winfried Heidemann</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Betriebliche Weiterbildung	14,00	13013	3-928204-86-6

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
14	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Leistungs- und erfolgsorientiertes Entgelt	16,00	13014	3-928204-97-4
15	<i>Christina Klenner</i> Mehr Beschäftigung durch Überstunden- abbau und flexible Arbeitszeitmodelle	12,00	13015	3-928204-88-2
16	<i>Annette Henninger</i> Ins Netz geholt: Zeit, Geld, Informationen – alles, was die Wissenschaftlerin braucht!?	28,00	13016	3-928204-89-0
17	<i>Wolfgang Joußen, Leo Jansen, Manfred Körber</i> Informierte Region. Regionale Entwicklungsperspektiven in der Informationsgesellschaft	19,00	13017	3-928204-90-4
18	<i>Dietmar Köster</i> Gewerkschaftlich ausgerichtete Seniorenbildungsarbeit in der Praxis	20,00	13018	3-928204-91-2
19	<i>Michael Kürschner, Helmut Teppich</i> Windows NT: Handbuch für Betriebsräte	28,00	13019	3-928204-92-0
20	<i>Roland Köstler</i> Rechtsleitfaden für Aufsichtsrats- mitglieder nach dem Mitbestimmungs- gesetz '76	14,00	13020	3-928204-84-X
22	<i>Lutz Mez, Annette Piening, Klaus Traube</i> Was kann Deutschland hinsichtlich eines forcierten Ausbaus der Kraft-Wärme-Kopplung von anderen Ländern lernen?	20,00	13022	3-928204-93-9
23	<i>Karin Tondorf, Gertraude Krell</i> »An den Führungskräften führt kein Weg vorbei!«	16,00	13023	3-928204-94-7
25	<i>Christina Klenner (Hrsg.)</i> Kürzere und flexiblere Arbeitszeiten – neue Wege zu mehr Beschäftigung	14,00	13025	3-928204-96-3
26	<i>Svenja Pfahl (Hrsg.)</i> Moderne Arbeitszeiten für qualifizierte Angestellte?	18,00	13026	3-928204-97-1

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
27	<i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> Im Netz der Wissenschaft? Frauen und Macht im Wissenschaftsbetrieb	22,00	13027	3-928204-98-X
28	<i>Erika Mezger (Hrsg.)</i> Zukunft der Alterssicherung	16,00	13028	3-928204-99-8
29	<i>Hans-Erich Müller, Annette Martin</i> Beschäftigten statt entlassen	20,00	13029	3-935145-00-4
30	<i>Werner Maschewsky</i> Psychisch gestört oder arbeitsbedingt krank?	20,00	13030	3-928204-95-5
31	<i>Lothar Kamp</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Telearbeit	16,00	13031	3-935145-01-2
32	<i>Dorit Sing, Ernst Kistler</i> Neue Chancen für Frauen?	20,00	13032	3-935145-02-0
33	<i>Stefan Eitenmüller, Konrad Eckerle</i> Umfinanzierung der Alterssicherung	28,00	13033	3-935145-03-9
34	<i>Reinhard Schüssler, Oliver Lang, Hermann Buslei</i> Wohlstandsverteilung in Deutschland 1978 – 1993	32,00	13034	3-935145-04-7
36	<i>Christina Klenner (Hrsg.)</i> Arbeitszeitgestaltung und Chancengleichheit für Frauen	16,00	13036	3-935145-07-1
37	<i>Susanne Gesa Müller, Matthias Müller</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Outsourcing	16,00	13037	3-935145-08-X
38	<i>Petra Wassermann, Andrea Hofmann</i> Vorhandene Kräfte bündeln	25,00	13038	3-935145-09-8
39	<i>Wolfgang Rudolph, Wolfram Wassermann</i> Das Modell »Ansprechpartner«	25,00	13039	3-935145-10-1
40	<i>Winfried Heidemann, Angela Paul-Kohlhoff, Susanne Felger</i> Berufliche Kompetenzen und Qualifikationen Vocational Skills and Qualifications	16,00	13040	3-935145-11-X
41	<i>Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.)</i> Beschäftigung – Arbeitsbedingungen – Unternehmensorganisation	16,00	13041	3-935145-12-8

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
42	<i>Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.)</i> Employment, working conditions and company organisation	16,00	13042	3-935145-13-6
43	<i>Beate Beermann / Christina Klenner</i> Olympiareife Mannschaften gesucht?	20,00	13043	3-935145-15-2
44	<i>Diether Döring / Hermann Henrich</i> Konzeptionelle Überlegungen zu einem Tarifrentenmodell	20,00	13044	3-935145-16-0
45	<i>Winfried Heidemann</i> <i>Unter Mitarbeit von: Lothar Kamp, Hartmut Klein-Schneider, Siegfried Leittretter, Mathias Müller, Susanne Gesa Müller</i> Weiterentwicklung von Mitbestimmung im Spiegel betrieblicher Vereinbarungen	16,00	13045	3-935145-17-9
46	<i>Volker Eichener, Sabine Schaaf, Frank Schulte, Jörg Weingarten</i> Erfolgsfaktoren für Biotechnologie-Regionen	35,00	13046	3-935145-18-7
47	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> Betriebs- und Dienstvereinbarungen Personalplanung	16,00	13047	3-935145-19-5
48	<i>Boy Lütjhe</i> Arbeitnehmerinteressen in einem transnationalen IT-Unternehmen	20,00	13048	3-935145-120-9
49	<i>Marianne Giesert / Jürgen Tempel</i> Gesunde Unternehmen – arbeitsfähige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	20,00	13049	3-935145-21-7
50	<i>Peter Kalkowski / Matthias Helmer / Otfried Mickler</i> Telekommunikation im Aufbruch	20,00	13050	3-935145-22-5
51	<i>Dunja M. Mohr</i> Lost in Space: Die eigene wissen- schaftliche Verortung in und außerhalb von Institutionen	28,00	13051	3-935145-23-3
53	<i>Wolfhard Kohte</i> Störfallrecht und Betriebsverfassung	20,00	13053	3-935145-25-X

Nr.	Autor/Titel	DM	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
54	<i>Manfred Deiß / Eckhard Heidling</i> Interessenvertretung und Expertenwissen	26,00	13054	3-935145-28-4

**Bestellungen
bitte unter
Angabe der
Bestell-Nr. an:**



Am Kreuzberg 4
40489 Düsseldorf
Telefax: 02 11 / 408 00 80
E-Mail: lavista@setzkasten.de