

Dietrich Barth

Perspektiven des internationalen Dienstleistungshandels

Friedrich Ebert Stiftung

Inhaltsverzeichnis

Einführung	7
Teil I: Die Welt auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft	13
1. Die Tertiarisierung der Wirtschaft in Deutschland	13
2. Die Tertiarisierung in der Weltwirtschaft	15
3. Die Ursachen des Strukturwandels	19
Teil II: Der internationale Dienstleistungshandel	21
1. Definition und Erscheinungsformen des internationalen Dienstleistungshandels ..	21
2. Das statistische Problem.....	22
3. Entwicklungstrends des internationalen Dienstleistungshandels.....	24
4. Die Bestimmungsgründe des internationalen Dienstleistungshandels.....	30
5. Regulatorische Handelshemmnisse.....	34
Teil III:	
Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für Deutschland	38
1. Die Internationalisierung der deutschen Dienstleistungswirtschaft	38
2. Struktur und Ergebnisse des deutschen Dienstleistungshandels.....	40
3. Regionale Schwerpunkte des deutschen Dienstleistungshandels	41
4. Dienstleistungshandel und Beschäftigung	43
5. Die deutsche „Dienstleistungslücke“	46
Teil IV: Die Bedeutung der Auslandsinvestitionen	49
Teil V: Die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels ..	53
1. Der wirtschaftstheoretische Hintergrund	53
2. Die Entwicklung des Liberalisierungsgedankens	53
2.1 Die Liberalisierungskodizes der OECD.....	53
2.2 Der freie Dienstleistungsverkehr im europäischen Binnenmarkt	54
2.3 Andere internationale Liberalisierungsabkommen	57

Teil VI:	
Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS).....	59
1. Die Vorgeschichte.....	59
2. Das GATS und sein Liberalisierungskonzept.....	59
2.1 Der Geltungsbereich des GATS.....	60
2.2 Die allgemeinen Verpflichtungen und Regeln.....	61
2.2.1 Die Meistbegünstigungspflicht.....	61
2.2.2 Die Transparenz der Regeln.....	62
2.2.3 Die progressive Liberalisierung.....	62
2.2.4 Die nationale Dienstleistungsregulierung.....	62
2.2.5 Wettbewerbsregeln.....	63
2.2.6 Notstandsmaßnahmen.....	63
2.2.7 Zahlungen und Übertragungen.....	64
2.2.8 Regierungskäufe.....	64
2.2.9 Subventionen.....	64
2.2.10 Allgemeine Ausnahmen.....	65
2.3 Die spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen.....	65
2.4 Die zunehmende Beteiligung der Entwicklungsländer am Dienstleistungshandel.....	66
2.5 Institutionelle Regeln und Streitschlichtung.....	67
2.6 Das GATS und die Investitionen.....	67
2.7 Sektorspezifische Regeln und Nachverhandlungen.....	67
Teil VII: Die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen.....	69
1. Die Bankdienstleistungen.....	69
1.1 Der internationale Handel mit Bankdienstleistungen.....	70
1.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse.....	72
1.3 Die Sonderregeln des GATS für Finanzdienstleistungen.....	72
1.4 Die WTO-Verhandlungen.....	73
1.5 Ausblick.....	74
2. Die Versicherungsdienstleistungen.....	74
2.1 Der internationale Handel mit Versicherungsdienstleistungen.....	75
2.2 Die WTO-Verhandlungen.....	76
2.3 Ausblick.....	76

Teil VIII:	
Die Liberalisierung der Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen	77
1. Die Telekommunikationsdienstleistungen	81
1.1 Der internationale Handel mit Telekommunikationsdienstleistungen.....	81
1.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse	82
1.3 Die Sonderregeln des GATS für Telekommunikationsdienstleistungen.....	84
1.4 Die WTO-Verhandlungen	84
2. Die Informationsdienstleistungen	87
2.1 Der internationale Handel mit Informationsdienstleistungen.....	87
2.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse	87
2.3 Die WTO-Verhandlungen	88
2.4 Ausblick	88
Teil IX: Die Liberalisierung der audiovisuellen Dienstleistungen.....	91
1. Der internationale Handel mit audiovisuellen Dienstleistungen	91
2. Die GATS-Verhandlungen	93
3. Ausblick.....	93
Teil X: Die Liberalisierung der Transportdienstleistungen	95
1. Die Seeverkehrsdienstleistungen	96
1.1 Der internationale Handel mit Seeverkehrsdienstleistungen.....	96
1.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse	98
1.3 Die WTO-Verhandlungen	99
1.4 Ausblick	100
2. Die Luftverkehrsdienstleistungen	101
2.1 Der internationale Handel mit Luftverkehrsdienstleistungen	102
2.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse	102
2.3 Die GATS-Verhandlungen.....	103
2.4 Ausblick	104
3. Der Landverkehr.....	104
Teil XI: Die Liberalisierung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen	106
1. Der internationale Handel mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen	107

2. Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse	111
3. Die GATS-Verhandlungen	112
4. Ausblick.....	113
Teil XII: Der Tourismus.....	114
1. Der internationale Tourismus.....	114
2. Handelshemmnisse und GATS-Verhandlungen	116
3. Ausblick.....	117
Teil XIII:	
Der grenzüberschreitende Personenverkehr von Dienstleistungsanbietern.....	118
Teil XIV: Die Ergebnisse der GATS-Liberalisierung	120
Teil XV:	
Optionen und Strategien zur Förderung des deutschen Dienstleistungshandels.....	122
1. Die wirtschaftliche Ausgangslage	122
2. Optionen und Strategien für Politik und Wirtschaft	124
2.1 Die „Dienstleistungsmentalität“	124
2.2 Die Flexibilität des Arbeitsmarktes	125
2.3 Entlastung bei Lohn- und Lohnzusatzkosten, Steuern und Abgaben	125
2.4 Deregulierung und Privatisierung	126
2.5 Die Rolle des Bildungssystems	127
2.6 Initiativen zur Existenzgründung	129
2.7 Spezielle Maßnahmen zur Förderung des Dienstleistungshandels	130
Teil XVI: Die Zukunft des internationalen Dienstleistungshandels	131
1. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	131
2. Die Spitzensektoren des internationalen Dienstleistungshandels	133
3. Mögliche Szenarien der künftigen Entwicklung.....	135
Zusammenfassung und Ausblick.....	138
Literaturverzeichnis.....	144

Einführung

Die öffentliche und politische Diskussion findet zunehmendes Interesse an der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft und an ihren internationalen Dimensionen. Dienstleistungen erleben seit vielen Jahren einen fundamentalen Bedeutungswandel. Der Moralphilosoph und „Vater der Nationalökonomie“ Adam Smith betrachtete sie in seinem 1776 veröffentlichten Hauptwerk „Vom Wohlstand der Nationen“ als volkswirtschaftlich unproduktiv. Arbeit sei nur dann produktiv, wenn sie ein lager- und tauschfähiges physisches Produkt erzeuge. Dies sei aber bei den Dienstleistungen nicht der Fall, weil die geleistete Arbeit im selben Moment untergehe, in dem sie geleistet werde und kein dauerhaftes, gegen Geld austauschbares Gut erzeuge. Inzwischen haben Wirtschaftstheorie und Praxis diese These längst widerlegt. So prophezeite Jean Fourastié in seinem 1947 erschienenen Buch „Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts“ als Folge des technisch-wirtschaftlichen Fortschritts einen dauerhaften Rückgang der Land- und Forstwirtschaft und des verarbeitenden Gewerbes und das Entstehen einer „tertiären Zivilisation“ mit ständig zunehmendem Gewicht des Dienstleistungssektors für die gesamtwirtschaftliche Produktion, Wertschöpfung und Beschäftigung.

Wie sieht die tatsächliche Entwicklung aus? Die wirtschaftliche und soziale Bedeutung der Dienstleistungen nimmt ständig zu. Ihr Anteil an der Weltproduktion liegt inzwischen bei über 65 Prozent. Auch die deutsche Wirtschaft befindet sich spätestens seit der Rezessionsphase Mitte der siebziger Jahre in einem tiefgreifenden und permanenten Strukturwandel zum tertiären Sektor. Dieser Sektor hat im „Drei-Sektoren-Modell“ der Volkswirtschaft heute das größte Gewicht. In Deutschland sind heute noch 34,6 Prozent der Erwerbstätigen mit der Herstellung eines Produktes, 62,6 Prozent dagegen mit dem Angebot einer Dienstleistung beschäftigt. Im Jahre 1950 hatte der Anteil der Erwerbstätigen im tertiären Sektor noch bei einem Drittel gelegen.

Viele vergleichen diesen Strukturwandel mit der industriellen Revolution des neunzehnten Jahrhunderts. Sie sehen in der Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft die große Hoffnung für die Überwindung der Arbeitslosigkeit und darüber hinaus sogar den Weg zu einer sozial gerechteren und friedlicheren „postindustriellen Gesellschaft“. In diesem Zusammenhang wird häufig festgestellt, daß Deutschland im Vergleich mit anderen hochentwickelten Ländern Nachholbedarf habe. Die These von der deutschen „Dienstleistungslücke“ veranlaßt viele Ökonomen und Politiker, die Ausfüllung dieser „Lücke“ und entsprechende wirtschaftliche oder politische Strategien dafür zu fordern.

Ein zweiter bestimmender Faktor für unsere wirtschaftliche Entwicklung ist die Globalisierung der Wirtschaft und die Einbindung Deutschlands in den Welthandel. Deutschland ist stärker in die Weltwirtschaft integriert als jedes andere Land. Es ist nach den USA die zweitgrößte Handelsnation der Welt. 1996 exportierte Deutschland Waren und Dienstleistungen im Wert von 915 Milliarden DM. Jeder fünfte Arbeitsplatz hängt vom Außenhandel ab. Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland nehmen ständig zu. Die Globalisie-

rung der Produktion, der Investitionen und des Handels wirkt sich auf Deutschland besonders intensiv aus.

Die handelspolitische Landschaft hat sich entscheidend verändert. An erster Stelle steht die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes mit der bevorstehenden Einführung einer gemeinsamen Währung. Sie eröffnet gerade auch für die Dienstleistungswirtschaft große neue Märkte und bringt ihr Handelserleichterungen. Andererseits verschärft sie aber auch den internationalen Wettbewerb und erhöht den Anpassungsdruck im wirtschaftlichen Strukturwandel. Dazu kommt die fortschreitende Liberalisierung des Welthandels als Ergebnis der GATT-Uruguay-Runde von 1986 bis 1993, unterstützt durch die Gründung der neuen Welthandelsorganisation mit ihrer inzwischen auf 131 Länder gewachsenen Mitgliederzahl. Erhebliche Strukturveränderungen und neue Marktchancen auf Dienstleistungsmärkten ergeben sich schließlich aus dem Zusammenbruch des Sowjetblocks und der deutschen Wiedervereinigung, gefolgt von der schrittweisen Transformation der zentralen Verwaltungswirtschaften zu marktwirtschaftlichen Systemen. Weitere Verbesserungen der handelspolitischen Rahmenbedingungen entstanden durch die seit vielen Jahren stattfindende Liberalisierung der Finanzmärkte und der Investitionen in den Industrieländern und in vielen Entwicklungsländern.

Alle diese Entwicklungen brachten ein ungeahntes Wachstum des Welthandels mit sich. In den letzten vierzig Jahren wuchs der Welthandel um das fünfzehnfache und erreichte 1996 über 6,3 Billionen US-Dollar. Während derselben Periode nahm die Weltproduktion „nur“ um das sechsfache zu. Dabei beschleunigte sich das Handelswachstum besonders in der letzten Dekade. So stiegen die Weltwarenexporte von 1985 bis 1990 um durchschnittlich 5,8 Prozent und von 1990 bis 1995 um durchschnittlich 6 Prozent pro Jahr, während die Weltproduktion während derselben Perioden nur um 3,0 bzw. 1,0 Prozent wuchs.

In diesem Rahmen entwickelte sich auch der internationale Handel mit Dienstleistungen außerordentlich dynamisch. Sein Wachstum übertrifft seit vielen Jahren das des Warenhandels. Der Dienstleistungshandel hat dadurch mit grenzüberschreitenden Exporten von 1,2 Billionen US-Dollar im Jahre 1996 einen Anteil von fast einem Fünftel des gesamten Welthandels erreicht.

Deutschland gehört seit Jahren zu den größten Dienstleistungsexporteurern der Welt. Im Gegensatz zu seiner starken Stellung im Warenhandel – hier stand es mit den USA in den letzten Jahren meist an erster oder zweiter Stelle der „Weltrangliste“ – wirkt die deutsche Position im Dienstleistungshandel jedoch relativ schwach. Hat Deutschland im internationalen Handel eine strukturelle und eventuell durch politische Maßnahmen korrigierbare „Dienstleistungslücke“, und erfordert sie wirtschaftliche oder politische Strategien zur Verbesserung der Situation? Kann das in USA eingetretene „Beschäftigungswunder“ im Dienstleistungsbereich als Vorbild für Deutschland dienen?

Der internationale Dienstleistungshandel kam aufgrund seiner ständig zunehmenden Bedeutung schon gegen Ende der Tokyo-Runde des GATT auf die Agenda der Handelspolitik. Vor allem die USA forderten im Interesse ihrer expandierenden Dienstleistungswirtschaft die Aufnahme multilateraler Verhandlungen zur Öffnung der Dienstleistungsmärkte.

te. Die Entwicklungsländer lehnten dies aus Furcht vor negativen entwicklungspolitischen Auswirkungen überwiegend ab. Erst in der 1986 begonnenen GATT-Uruguay-Runde multilateraler Handelsverhandlungen wurde der Dienstleistungshandel zu einem zentralen Verhandlungsthema. Im Laufe der Verhandlungen erkannten die Industrieländer allerdings, daß sie selbst Schwierigkeiten mit einer weitgehenden Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte haben würden. Sie revidierten deshalb ihre zunächst sehr ehrgeizigen Vorstellungen. Daraufhin setzten vor allem die Entwicklungsländer ein so flexibles Liberalisierungskonzept durch, daß sie ihre Verpflichtungen den jeweiligen wirtschaftlichen Möglichkeiten und Entwicklungsinteressen anpassen können.

Als Ergebnis brachte die Uruguay-Runde das „Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen“ (GATS) hervor. Es schafft, ähnlich wie das 1948 entstandene GATT für den Welthandel, erstmalig multilaterale Rahmenregeln für den Handel mit Dienstleistungen und für internationale Investitionen in diesem Sektor. Daneben brachte es eine Serie erster spezifischer Liberalisierungsverpflichtungen der WTO-Länder. Schließlich bietet es den Rahmen für die weitere progressive Liberalisierung des Dienstleistungshandels.

Was wurde damit erreicht, und welche Probleme und Chancen bestehen für die weitere weltweite Liberalisierung? Die vorliegende Untersuchung ruft in ihrem ersten Teil – auf der Basis vorhandener Ergebnisse der Strukturforschung – den weltweiten Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft in Erinnerung. Hier wird die Bedeutung der Dienstleistungen für Produktion und Beschäftigung wichtiger Länder erörtert. Der zweite Teil analysiert die Entwicklung und die sektoralen und geographischen Strukturen des internationalen Dienstleistungshandels, seine Bestimmungsfaktoren und die in der staatlichen Regulierung liegenden Hemmnisse für den internationalen Handel.

Im dritten Teil wird die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für Deutschland untersucht. Wie weit ist die deutsche Dienstleistungswirtschaft in den internationalen Handel integriert, welches sind ihre Handelspartner, und wie wirkt sich der Handel auf die Beschäftigung in Deutschland aus? Ein zentrales Thema ist auch hier die Frage, ob der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich eine „Lücke“ oder einen „Aufholbedarf“ aufweist, und welche Konsequenzen ggf. zu ziehen sind.

Statistisch gesehen zeigt Deutschland im Vergleich mit anderen großen Exportländern und mit seiner starken Position im Güterexport einen gewissen Rückstand im Dienstleistungsexport. Die Export- und Weltmarktanteile der deutschen Dienstleistungswirtschaft liegen relativ niedrig, und die Dienstleistungsbilanz weist chronische Defizite aus. Bei genauerer Analyse zeigt sich allerdings, daß nicht generell von einer strukturellen „Dienstleistungslücke“ oder von einer allgemeinen Wettbewerbsschwäche der deutschen Dienstleistungswirtschaft gesprochen werden kann. Die statistisch feststellbaren „Lücken“ beruhen auf einer Vielzahl länderspezifischer Unterschiede, struktureller Wettbewerbsvorteile, traditioneller Handelsspezialisierung, technischer Vorsprünge, nationaler Präferenzen oder Mentalitäten sowie auf unterschiedlichen institutionellen, regulatorischen, steuerlichen und Arbeitsmarktbedingungen. Alle diese Wettbewerbsfaktoren kann man nicht ohne weiteres

durch politische Vorgaben und Maßnahmen aneinander angleichen. Dennoch gibt es in vielen großen Sektoren beachtliche und bisher unausgenutzte Potentiale für Wachstum und Beschäftigung, die die deutsche Dienstleistungswirtschaft aktiv nutzen sollte.

Im vierten Teil wird besonderes Augenmerk auf die ausländischen Direktinvestitionen gerichtet. Sie spielen eine entscheidende Rolle für den internationalen Dienstleistungshandel.

Sodann werden die seit vielen Jahren laufenden Aktivitäten zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels mit ihren Schwerpunkten in der OECD, im europäischen Binnenmarkt und im multilateralen Rahmen der Welthandelsorganisation untersucht. Im Mittelpunkt steht dabei das neue „Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)“.

Der Dienstleistungssektor setzt sich aus einer Vielzahl außerordentlich heterogener Teilsektoren zusammen. Sie haben unterschiedliche Märkte, staatliche Regulierungen und branchenspezifische Marktzugangsbarrieren, und sie nehmen in sehr unterschiedlichem Ausmaß am Welthandel teil. Deshalb werden der Stand, die Potentiale und Entwicklungsperspektiven sowie die internationale Liberalisierung in den zentralen Sektoren Finanzdienstleistungen (Banken und Versicherungen), Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen, audiovisuelle, Transport- (See-, Luft- und Landverkehr) und unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie der Tourismus näher untersucht. Dabei werden die handelspolitischen Interessen und Strategien der wichtigsten internationalen Akteure sowie der Anbieter und Verbraucher von Dienstleistungen, die mit der Liberalisierung verbundenen Herausforderungen an Politik und Wirtschaft und die Bedeutung der verschiedenen Sektoren für Deutschland dargestellt.

Teil XIII analysiert sodann die wirtschaftlich und politisch besonders schwierigen Fragen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungsanbietern und die Erfordernisse und Grenzen der Dienstleistungsliberalisierung im Gegensatz zu einer – international nicht konsensfähigen – weltweiten Öffnung der Arbeitsmärkte für ausländische Arbeitnehmer.

Teil XIV beschreibt die bisher erreichten Liberalisierungsergebnisse des GATS. Teil XV untersucht die möglichen Optionen und Strategien der deutschen Dienstleistungswirtschaft und der Politik zur Nutzung der im internationalen Dienstleistungshandel liegenden Wachstums- und Beschäftigungspotentiale. Dabei wird gezeigt, daß das Wachstum des Dienstleistungshandels im Zuge der Globalisierung und des normalen Strukturwandels aller modernen Volkswirtschaften liegt. Wirtschaft und Politik sollten nicht versuchen, diese Entwicklung zu bremsen. Sie sollten sie vielmehr aktiv nutzen, um den „Dienstleistungsstandort“ Deutschland weiter zu entwickeln, um die komparativen Vorteile der deutschen Dienstleistungswirtschaft im internationalen Wettbewerb zu nutzen und um an der Entwicklung zukunftssträchtiger Weltmärkte teilzunehmen. Dabei ist wichtig, daß die Expansion des deutschen Dienstleistungshandels keine Abkehr von der Industrie und vom erfolgreichen deutschen Güterexport bedeutet. Dienstleistungen und Industrie wachsen vielmehr auch im Welthandel immer stärker zusammen und werden zunehmend voneinander abhängig. Das durch die Liberalisierung stimulierte Wachstum der internationalen Han-

delsströme fördert das Wachstum der Produktion und der Beschäftigung in allen Bereichen der Volkswirtschaft.

Die Analyse der mögliche Handlungsoptionen und Strategien zeigt, daß die Entwicklung des Dienstleistungshandels grundsätzlich von denselben gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt wie Güterproduktion und Güterhandel. Daneben ist eine stärkere Außenhandelsorientierung vieler Dienstleistungssektoren erforderlich. Schließlich verfügt aber auch der Staat über eine Reihe spezifischer Instrumente zur Stärkung des deutschen Dienstleistungshandels.

Der abschließende Teil XVI untersucht sodann die Perspektiven für die Zukunft des internationalen Dienstleistungshandels und des deutschen Beitrags hierzu. Dabei werden zunächst die gegenwärtig durchaus positiven weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erörtert. Sodann folgt eine Analyse der Dienstleistungssektoren, die vermutlich an der Spitze der weiteren Expansion des Dienstleistungshandels liegen werden. Auf dieser Basis werden in Form von Szenarien mögliche Entwicklungslinien des deutschen Dienstleistungsexports dargestellt.

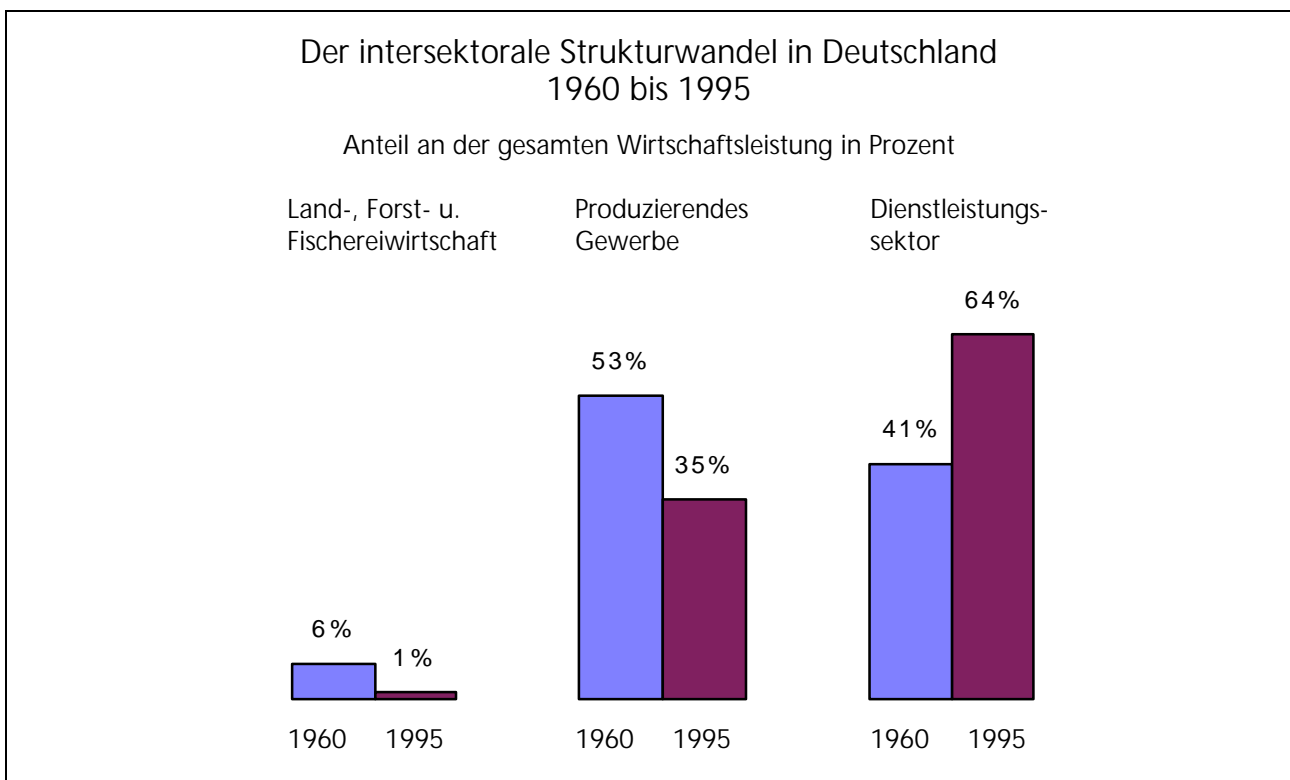
Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung werden am Ende zusammengefaßt und mit einem Ausblick abgeschlossen.

Teil I: Die Welt auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft

1. Die Tertiarisierung der Wirtschaft in Deutschland

Deutschland befindet sich – wie die meisten hochentwickelten Länder – in einem langfristigen und tiefgreifenden Prozeß der Tertiarisierung der Volkswirtschaft (Klodt u.a., 1997). Dieser Strukturwandel ist durch eine zunehmende Verlagerung von Produktion und Beschäftigung in den tertiären Sektor gekennzeichnet, umfaßt andererseits aber auch eine Steigerung des Wertschöpfungsanteils von Dienstleistungen außerhalb des tertiären Sektors. Der gesamtwirtschaftliche Tertiarisierungsprozeß ist auch die Grundlage für die Entwicklung des internationalen Dienstleistungshandels. Er sei deshalb als Ausgangspunkt kurz in Erinnerung gerufen (Bild 1):

Bild 1:



Quelle: Statistisches Bundesamt; 1960 früheres Bundesgebiet, 1995 Gesamtdeutschland

- Der Anteil des produzierenden Gewerbes an der gesamten Wirtschaftsleistung sank von 53 Prozent im Jahre 1960 auf 35 Prozent im Jahre 1995.
- Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft und der Fischerei verringerte sich im selben Zeitraum von 6 auf 1 Prozent.
- Demgegenüber erhöhte sich der Anteil des Dienstleistungssektors (Handel, Verkehr, Dienstleistungsunternehmen, Staat, private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbscharakter) an der gesamten Wirtschaftsleistung von 41 Prozent im Jahre 1960

auf 64 Prozent im Jahre 1995. Seit 1994 übertrifft die Bruttowertschöpfung der Dienstleistungsunternehmen diejenige des produzierenden Gewerbes.

Auch der Arbeitsmarkt reflektiert den Strukturwandel:

- 1950 arbeiteten in der Land- und Forstwirtschaft nebst Fischerei (im früheren Bundesgebiet) noch 23,3 Prozent aller Erwerbstätigen. Heute sind es (in Gesamtdeutschland) nur noch 2,8 Prozent.
- Das produzierende Gewerbe konnte seinen Anteil an der Gesamtbeschäftigung von 43 Prozent im Jahre 1950 bis Anfang der siebziger Jahre noch auf 49 Prozent (1970) steigern, baut seitdem aber Arbeitsplätze ab. Heute arbeiten 34,6 Prozent der Beschäftigten im sekundären Sektor.
- Dagegen zeigt sich bei den Dienstleistungen ein kontinuierlicher Aufwärtstrend. Von 33,6 Prozent im Jahre 1950 stieg ihr Beschäftigungsanteil auf heute 62,6 Prozent.
- Dabei trug der Dienstleistungssektor überproportional zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei. Während die Gesamtzahl der Arbeitsplätze (Erwerbstätige) in den alten Bundesländern 1996 (28,2 Mio.) um 8,2 Millionen größer war als 1950 (20,0 Mio.), war sie im primären Sektor um 3,7 Millionen kleiner und im sekundären Sektor um 3,3 Millionen größer als 1950. Dagegen lag die Zahl der Arbeitsplätze im tertiären Sektor 1996 um 14,9 Millionen über der des Jahres 1950 (1950: 6,7 Mio.; 1996: 21,6 Mio.). Neun von zehn Unternehmensgründungen finden im Dienstleistungsbereich statt.

Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft manifestiert sich aber nicht nur in der wachsenden Bedeutung des tertiären Sektors. Er zeigt sich darüber hinaus in der ständig zunehmenden Bedeutung der Dienstleistungstätigkeiten und -funktionen innerhalb des Industriebereichs. Immer mehr Beschäftigte üben auch in der Industrie Dienstleistungstätigkeiten aus, z.B. in der Forschung und Entwicklung, in Werbung, Kundenberatung, Projektplanung, im Marketing und Kundendienst, in der Reparatur und Ausbildung sowie im internen Management und kaufmännischen Funktionen. Heute üben mehr als 80 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Dienstleistungstätigkeiten aus. Legt man diese funktionale, berufsbezogene Betrachtung zugrunde, so erscheint die Tertiarisierung in Deutschland sehr viel weiter fortgeschritten als allgemein angenommen wird, weil die industrieinterne Tertiarisierung in der amtlichen Erwerbstätigenstatistik nicht ausgewiesen wird (Hummel, 1995: 49ff.). Demnach ist die „Dienstleistungslücke“ zwischen Deutschland und den USA viel weniger ausgeprägt als es nach der sektoral gegliederten Erwerbstätigenstatistik den Anschein hat (Klodt u.a., 1997: 51ff.; 168ff.).

Auch in den neuen Bundesländern haben die Dienstleistungen seit der deutschen Wiedervereinigung zur Modernisierung der überalterten Wirtschaftsstrukturen beigetragen. Hier hatte der tertiäre Sektor schon im Jahre 1993 die höchsten Anteile an der Bruttowertschöpfung (58%) und den Erwerbstätigen (62%). Dies ist allerdings weitgehend dem Zusammenbruch großer Teile des Industriesektors zuzuschreiben.

2. Die Tertiarisierung in der Weltwirtschaft

Auch in den anderen hochentwickelten Ländern der Welt und in den meisten Entwicklungsländern findet seit den sechziger Jahren ein säkularer Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft statt (UNCTAD/Weltbank 1994: 1). Internationale Vergleiche zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des tertiären Sektors sind zwar wegen unterschiedlicher Organisationsstrukturen und statistischer Abgrenzungen, wegen verschiedener Preisbasisjahre der Wertschöpfung etc. problematisch (OECD 1996 a: 5; Klodt u.a., 1997: 9ff.). Dennoch ermöglichen sie grundsätzliche Rückschlüsse auf Trends und Geschwindigkeit des Strukturwandels (Tabelle 1):

Tabelle 1:

Produktion und Beschäftigung im tertiären Sektor ¹ in ausgewählten OECD-Ländern (Anteile am Bruttoinlandsprodukt bzw. Gesamtbeschäftigten in Prozent)				
Land	Reale Bruttowertschöpfung		Erwerbstätige	
	1970	1994 ²	1970	1994 ²
USA	59,8	69,3	62,8	73,7
Japan	54,4	63,1	44,5	58,3
Deutschland ³	46,6	61,5	42,6	61,1
Frankreich	53,5	61,1	48,8	69,7
Italien	50,5	53,6	42,9	63,0

1 Die Definition umfaßt den privaten und öffentlichen Dienstleistungssektor
2 bzw. letztverfügbares Jahr
3 1970 früheres Bundesgebiet, 1994 Gesamtdeutschland

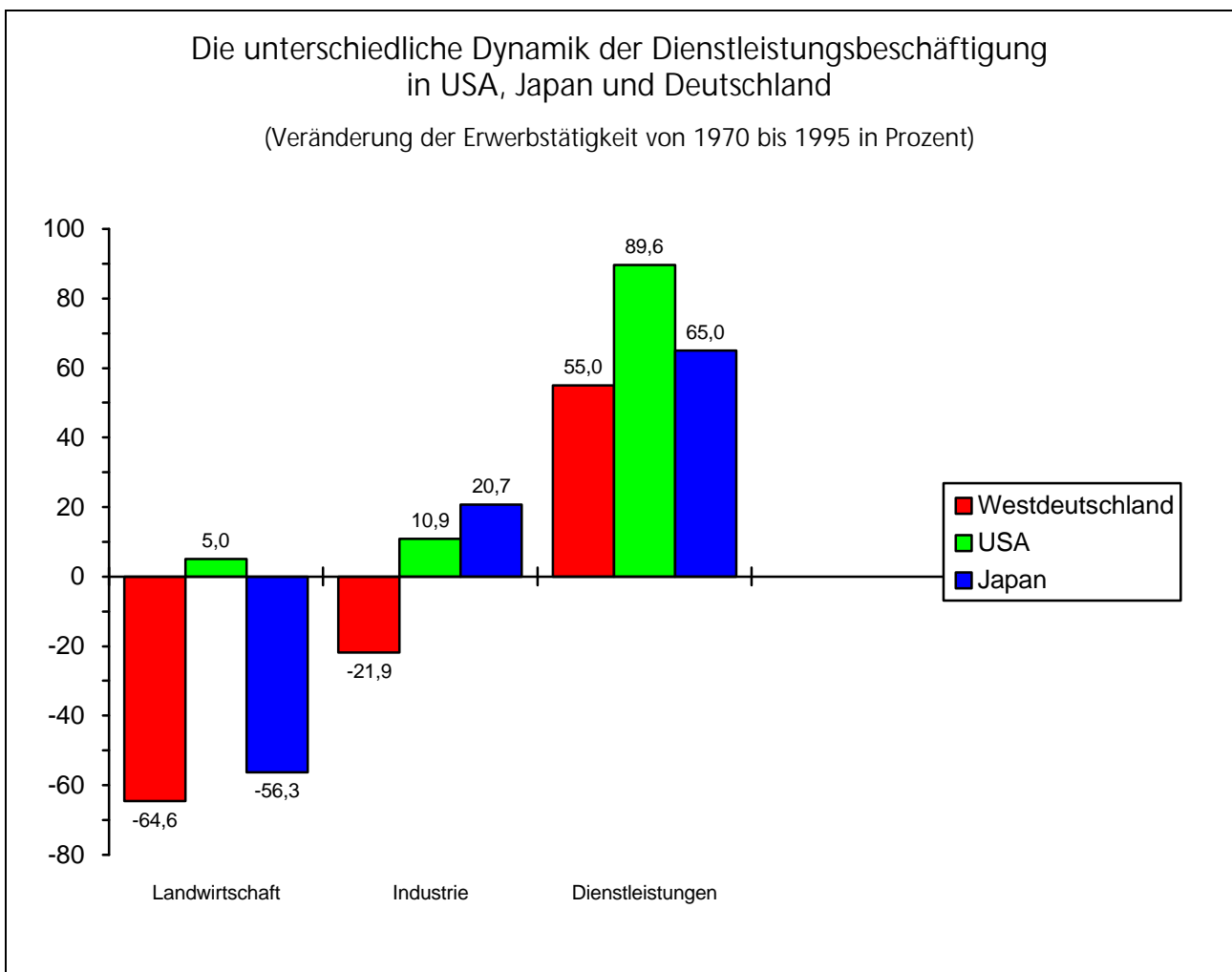
Quelle OECD, 1996, *Services Statistics on Value Added and Employment*

Der internationale Vergleich zeigt den Bedeutungsanstieg des Dienstleistungssektors für Produktion und Beschäftigung. Er ist auch in allen anderen OECD-Ländern festzustellen. Der Dienstleistungssektor stellt im OECD-Raum über zwei Drittel aller Arbeitsplätze (OECD, 1994: 5). Der Strukturwandel verläuft jedoch von Land zu Land und sektoral sehr unterschiedlich und zeigt verschiedene Grade der Dynamik. Dies wird in den nachfolgenden Sektorabschnitten näher untersucht werden (vgl. auch DIW 1997: 273ff.).

Am weitesten fortgeschritten ist der Tertiarisierungsprozeß in den USA, wo der Dienstleistungssektor schon 1994 einen Anteil von 69 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Produktion und knapp drei Vierteln der Beschäftigung stellte. In den USA arbeiten etwa 90 Millionen Beschäftigte im Dienstleistungsbereich und nur noch etwa 18 Millionen im verarbeitenden Gewerbe. Besonderes Interesse verdient das amerikanische „Beschäftigungswunder“ der jüngsten Vergangenheit. Im Laufe der ersten Amtsperiode von Präsident Clinton

(Januar 1993 bis Dezember 1996) wuchs die amerikanische Beschäftigung um 8,5 Millionen. Da die Zahl der Industriebeschäftigten in diesem Zeitraum konstant blieb und die Beschäftigung in der Landwirtschaft um 2,5 Millionen zurückging, bedeutet dies, daß in der ersten Amtsperiode Clintons etwa 11 Millionen zusätzliche Dienstleistungsarbeitsplätze geschaffen wurden. Als Folge davon sank die amerikanische Arbeitslosenquote deutlich unter 6 Prozent, während sie in Deutschland weiter anstieg. Die Beschäftigung im Dienstleistungssektor hat zwar auch in Deutschland stark zugenommen. Seit 1970 wuchs sie im früheren Bundesgebiet um 6,1 Millionen Erwerbstätige, d.h. um 55 Prozent. Andere Länder waren jedoch erfolgreicher. So stieg die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich der USA im selben Zeitraum um 43 Millionen (+90%) und in Japan um 15 Millionen (+65%) (Bild 2):

Bild 2:



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft

Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt, OECD, IW – Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Häufig begegnet man dem Einwand, die neugeschaffenen Dienstleistungsarbeitsplätze in USA seien minderwertige und schlechtbezahlte „Hamburger flipping jobs“. Dieses Vorur-

teil ist jedoch inzwischen widerlegt. Nach einer kürzlich veröffentlichten Studie des Council of Economic Advisors erzielen zwei Drittel der neu Beschäftigten ein Einkommen über dem Medianlohn, d.h. dem mittleren Wert, der genauso häufig über- wie unterschritten wird. Zumeist handelt es sich auch nicht um Teilzeit-, sondern um Vollzeitarbeitsplätze, die zum großen Teil von Frauen besetzt werden (Bräuninger, 1996: 5). Dieser Beschäftigungstrend soll sich auch in Zukunft fortsetzen. Das US Bureau of Labor Statistics prognostiziert eine Zunahme der amerikanischen Arbeitsplätze im Zeitraum 1992 bis 2005 um fast 27 auf 147,5 Millionen. Dieser Beschäftigungsaufbau soll sich fast ausschließlich im Dienstleistungsbereich vollziehen.

Der Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft zeigt sich auch in den meisten Entwicklungsländern (Tabelle 2).

Tabelle 2:

Produktion und Beschäftigung im tertiären Sektor in ausgewählten Entwicklungsländern (Anteile am Bruttoinlandsprodukt in Prozent)				
Land	Bruttowertschöpfung		Erwerbstätige	
	1970	1995	1980	1990
Argentinien	47	63	36	56
Singapur	68	64	61	64
Ägypten	42	59	34	38
Türkei	43	53	25	29
Korea, Rep.	46	50	37	47
Brasilien	49	49	42	54
Indonesien	36	41	30	31
Indien	33	41	17	20
China VR	28	31	12	13

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1995 Tab. 3, Weltentwicklungsbericht 1996 Tab. 4, 12, World Development Indicators 1997 Tab. 4.2

In vielen Entwicklungsländern ist heute schon mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen mit der Produktion von Dienstleistungen beschäftigt.

An dieser Stelle sei schließlich auch ein Blick auf die ehemals sozialistischen Volkswirtschaften geworfen. Sie folgten bis 1990 anderen Entwicklungslinien als die marktwirtschaftlich orientierten Länder. Ihre Politik wurde jahrzehntelang durch eine deutliche „Anti-Dienstleistungshaltung“ geprägt. Dies hatte zunächst den ideologischen Grund, daß Dienstleistungen schon von Karl Marx als „unproduktiv“ angesehen wurden. Dementspre-

chend wies die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der sozialistischen Länder Dienstleistungen nicht als Produktion, sondern als Verbrauch von Nationaleinkommen aus. Die bestehenden Einschränkungen des privaten Eigentums und der unternehmerischen Betätigungsfreiheit verhinderten die Entwicklung entscheidender Dienstleistungsbereiche (OECD, 1991; UNCTAD/Weltbank, 1994: 5). Es ist jedoch zu erwarten, daß auch diese Länder mit fortschreitenden marktwirtschaftlichen Reformen, Liberalisierung und Marktöffnung einen deutlichen Aufschwung ihrer Dienstleistungswirtschaft erleben und damit auch wachsende Marktchancen für deutsche Unternehmen bieten werden.

Allgemein wird erwartet, daß der Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft sich fortsetzen wird, wenngleich mit verringerter Geschwindigkeit und mit Grenzen, die vor allem durch die weiterhin zu deckende Nachfrage nach landwirtschaftlicher und industrieller Produktion bestimmt werden. So schätzt eine Prognos-Studie aus dem Jahre 1997 für die hochentwickelten Länder im nächsten Jahrzehnt einen fast gleichbleibenden oder nur noch leicht steigenden Dienstleistungsanteil an der gesamtwirtschaftlichen Produktion voraus (Tabelle 3):

Tabelle 3:

Perspektiven des Strukturwandels zur Dienstleistungsgesellschaft (Dienstleistungsanteil am Bruttoinlandsprodukt in Prozent)		
	1995	2005
USA	71,3	71,9
EU	61,7	61,8
Frankreich	64,5	65,1
Vereinigtes Königreich	59,9	59,3
Italien	63,1	62,7
Deutschland	60,7	61,3
Japan	62,8	62,9
Alle Industrieländer	65,1	65,9

Quelle: Prognos '97, *Industrial Countries 1995–2000–2005*, Tab. 176, 178, 368, 370

Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungspotentiale werden dagegen zumindest in einzelnen Bereichen höher eingeschätzt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit erwartet bei den „sekundären Dienstleistungstätigkeiten“, d.h. den qualifizierteren Tätigkeiten in Forschung und Entwicklung, im Management, in der Beratung und Informationsvermittlung, von 1993 bis zum Jahre 2010 im früheren Bundesgebiet einen Zuwachs von etwa 1,2 Millionen Arbeitsplätzen. Dagegen erwartet es für die „primären“ Dienstleistungstätigkeiten, d.h. für einfachere Bürotätigkeiten, Handeln, Verkaufen etc., einen Rückgang um fast 90 000 Arbeitsplätze (Jagoda in Mangold, 1997: 126).

3. Die Ursachen des Strukturwandels

Der Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft bestimmt auch die Entwicklung des internationalen Handels mit Dienstleistungen.

Nach neuesten Ergebnissen der Strukturforschung (Klodt u.a., 1997: 17ff.) läßt sich der Strukturwandel durch das Zusammenwirken zweier Faktoren, nämlich des „Produktivitäts-Bias“ und des „Nachfrage-Bias“ erklären. Der „Produktivitäts-Bias“ beschreibt die empirisch belegte Tatsache, daß der industrielle Sektor im allgemeinen einen Produktivitätsvorsprung vor dem Dienstleistungssektor hat. Er kann damit den Anteil von Industriegütern am Sozialprodukt konstant halten und gleichzeitig seinen Beschäftigungsanteil reduzieren. Diese Entwicklung zeigen die meisten OECD-Länder.

Die westdeutsche Wirtschaft zeigt allerdings im Unterschied zu fast allen anderen Ländern eine auffällige Besonderheit. Seit Ende der siebziger Jahre erzielte der Dienstleistungssektor hier etwa gleich große, teilweise sogar höhere Produktivitätsfortschritte als der industrielle Sektor (Hummel u.a., 1995: 31; Klodt u.a., 1997: 36). Dies gilt vor allem für Dienstleistungsbranchen, die durch die Fortschritte in der modernen Informations- und Kommunikationstechnik große Innovationspotentiale haben, z.B. Banken, Versicherungen, Verkehrsunternehmen, Tourismus sowie die Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen selbst.

Der zweite Bestimmungsfaktor des Strukturwandels, der „Nachfrage-Bias“, ist die schon von Fourastié vorausgesagte wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen im Zuge des wirtschaftlichen und technischen Fortschritts. Dieser Nachfrageanstieg beruht zum Teil auf einer vermehrten Dienstleistungsnachfrage privater Haushalte, ausgelöst durch Einkommensverbesserungen, zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und veränderte Nachfragestrukturen. Stärker als die private Nachfrage wirkt sich jedoch die wachsende Nachfrage des primären und sekundären Sektors sowie des tertiären Sektors selbst nach Dienstleistungen als Vorleistungs-Input für die eigene Produktion aus. Hierfür gibt es im wesentlichen zwei Erklärungshypothesen (Klodt u.a., 1997: 47ff.):

- Nach der „Externalisierungshypothese“ gehen die Industrieunternehmen aus organisatorischen, betriebswirtschaftlichen, steuerlichen oder anderen Gründen vermehrt dazu über, bisher selbst erstellte Dienstleistungen von außen zu beziehen (Haß 1995: 29). Das Stichwort hierfür ist „Outsourcing“.
- Nach der „Innovationshypothese“ zwingt die zunehmend differenzierte Nachfrage die Industrie dazu, vermehrt Dienstleistungen als Vorprodukte einzusetzen, um im Qualitäts- und Preiswettbewerb mithalten zu können.

Oft begegnet man der Befürchtung, die Tertiarisierung bringe per Saldo keine zusätzlichen Arbeitsplätze, weil neue Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich letztlich nur durch den Wegfall entsprechender Arbeitsplätze im Industriesektor erkaufte würden und weil technischer Fortschritt nur vom industriellen Sektor ausgehe. Diese pessimistische Betrachtung wird jedoch durch die empirische Analyse widerlegt. Diese zeigt, daß weniger die Endnachfrage der privaten Haushalte, sondern vor allem die Vorleistungsnachfrage der Unter-

nehmen die stärksten Impulse für die Anteilsgewinne des Dienstleistungssektors auslöste. Diese sind in Deutschland nur zu rund einem Drittel vom „Outsourcing“ ausgelöst worden, während zwei Drittel der Anteilsgewinne auf die erhöhte Dienstleistungsintensität der Produktion in der gesamten Volkswirtschaft zurückzuführen sind; dies entspricht der „Innovationshypothese“.

Als Ergebnis dieser Entwicklung werden der Industrie- und der Dienstleistungssektor immer stärker miteinander verflochten (IW 1996: 36ff.). Die traditionellen Abgrenzungen der Sektoren verwischen sich. Dabei haben sich die Gewichte in der Zusammenarbeit beider Sektoren stark verschoben. 1978 trugen die Vorleistungsverflechtungen nur 2 Prozent zur gemeinsam erwirtschafteten Wertschöpfung bei; 1996 machten sie schon mehr als ein Fünftel aus (BMWi/IW, 1997: 23; Klodt u.a., 1997: 41ff.).

Ebenso wie die Industrie einen immer größeren Bedarf an produktionsorientierten Dienstleistungen hat, braucht die Dienstleistungswirtschaft umgekehrt den industriellen Absatzmarkt. Die wechselseitige Abhängigkeit der Industrie und des Dienstleistungssektors wird damit immer größer. Was sind die Gründe? Industriegüter lassen sich heute ohne Service nicht mehr verkaufen. Hersteller von Investitionsgütern wie Anlagen- und Maschinenbauer müssen zusätzlich zu ihrem Produkt komplette Problemlösungen anbieten. Dies erfordert Innovation und Einstellung auf die individuellen Bedürfnisse des Kunden („Customizing“). Industrieprodukte enthalten immer höhere Anteile an Dienstleistungen. So macht die im Maschinenbau mitzuliefernde Software oft schon ein Drittel des Gesamtpreises aus. Autohersteller bieten Fahrzeuge serienmäßig mit einem Service-Paket an, so daß dem Käufer keine zusätzlichen Kosten für Wartung, Inspektion oder Verschleißreparaturen entstehen. Industrieanlagen werden schlüsselfertig geliefert, von der Planung über die Finanzierung und den Bau bis zum Betrieb im Rahmen von „Betreibermodellen“.

Der Prozeß der Tertiarisierung bedeutet somit nicht, daß industrielle Produkte durch Dienstleistungen verdrängt werden. „Vielmehr geht es um die Herausbildung neuer Produktionsstrukturen in allen Bereichen der Wirtschaft, die vor allem durch den verstärkten Einsatz intelligenter Vorleistungen als Input-Faktoren geprägt werden“ (Klodt u.a., 1997: 212).

Dies wirft auch ein anderes Licht auf das Phänomen der „De-Industrialisierung“. Die Industrie gibt zwar statistisch betrachtet Produktions- und Beschäftigungsanteile an die Dienstleistungswirtschaft ab. Angesichts der zunehmenden Verflechtungen und der damit verbundenen Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit beider Sektoren ist dies jedoch keine negative Entwicklung, sondern die natürliche Konsequenz der industriellen Dynamik aller entwickelten Volkswirtschaften.

Ein gesamtwirtschaftlicher Vorzug der Dienstleistungen liegt schließlich auch darin, daß sie im Vergleich zur Warenproduktion weniger abhängig von Konjunkturzyklen und unstetigen Investitionsentwicklungen sind (OECD, 1994: 161; Döpke 1995). Aus diesen Gründen sieht auch die deutsche Industrie nach der fortgeschrittenen Liberalisierung des Warenhandels ein großes Liberalisierungspotential im Bereich der Dienstleistungen und unterstützt die entsprechenden Bemühungen (BDI, 1997).

Teil II: Der internationale Dienstleistungshandel

1. Definition und Erscheinungsformen des internationalen Dienstleistungshandels

Was bedeutet der Begriff „internationaler Dienstleistungshandel“? Schon die Definition der Dienstleistung ist in der Literatur umstritten. Entsprechend intensiv wurde in der ersten Hälfte der Uruguay-Runde über Begriff und Abgrenzung des internationalen Dienstleistungshandels gestritten.

Grundsätzlich herrscht Einvernehmen über eine Reihe von Charakteristika der Dienstleistungen. Zunächst geht man allgemein davon aus, daß Dienstleistungen im Gegensatz zu Waren physisch nicht greifbar seien. Diese Eigenschaft wird durch die pragmatische Beschreibung des Economist illustriert, nach der eine Dienstleistung „alles das ist, was man verkaufen kann, was einem aber nicht auf die Füße fallen kann“ (UNCTAD/ Weltbank, 1994: 1). Darüber hinaus gelten Dienstleistungen üblicherweise als unsichtbar, nicht lagerfähig und nicht transportabel. Sie werden meistens gleichzeitig erzeugt und verbraucht. Waren sind dagegen physisch greifbar, sichtbar und lagerfähig und erfordern kein direktes Zusammenwirken von Erzeuger und Verbraucher. Diese pragmatischen Beschreibungen reichen jedoch nicht aus, um den vielen Besonderheiten der verschiedenen Dienstleistungssektoren zu genügen und eine allgemeingültige Definition zu liefern. So sind einige Dienstleistungen durchaus verkörpert, greifbar, lager- und transportfähig, z.B. Filme, Softwareprogramme, Musikwerke auf Tonträgern oder Konstruktionszeichnungen. Manche sind sichtbar, z.B. Filme und Fernsehsendungen, oder sie erfordern kein unmittelbares Zusammenwirken von Erzeuger und Verbraucher, z.B. die per Telekommunikation erbrachten Dienstleistungen von Banken, Versicherungen oder Tourismusunternehmen. Die technische Entwicklung der Kommunikations- und Informationsdienste bringt überdies ständige Veränderungen dieser Situation.

Nach der häufig zitierten Definition von Hill (zit. bei Klodt u.a. 1997: 5) „a service may be defined as a change in the condition of a person, or of a good belonging to some economic unit, which is brought about as the result of the activity of some other economic unit with the prior agreement of the former person or economic unit“. Auch diese Definition trifft allerdings nicht alle denkbaren Fälle.

Zusätzliche Schwierigkeiten entstehen aus den verschiedenen Erscheinungsformen des internationalen Dienstleistungshandels. Dieser geschieht zunächst – ähnlich wie der Warenhandel – durch einfache grenzüberschreitende Erbringung aus dem Inland ins Ausland, z.B. per Post oder Telekommunikation. Die zweite Form ist die Erbringung durch einen Dienstleistungsanbieter im Ausland an einen inländischen Verbraucher, z.B. im Tourismus. Die dritte und wichtigste Erscheinungsform des Dienstleistungshandels ist die Erbringung durch „kommerzielle Präsenz“, d.h. durch Niederlassung inländischer Dienstleistungsunternehmen im Ausland. Die vierte Erbringungsform ist schließlich die Erbringung mittels grenzüberschreitender Personenbewegungen inländischer Dienstleistungsanbieter in das Ausland. Diese Erbringungsformen brachten in den GATS-Verhandlungen große Schwie-

rigkeiten mit sich. Insbesondere war strittig, ob und wie weit das geplante Übereinkommen ausländische Direktinvestitionen und internationale Personenbewegungen liberalisieren sollte.

Für die Zwecke dieser Untersuchung ist eine abstrakte Definition und Unterscheidung zwischen Waren und Dienstleistungen nicht entscheidend. Es wird eine pragmatische und umfassende Definition verwendet, die sämtliche kommerziell „handelbaren“ Dienstleistungen in allen Erscheinungsformen des Handels umfaßt. Das ist auch die Konzeption des GATS.

2. Das statistische Problem

Der internationale Dienstleistungshandel wird statistisch nur sehr unvollkommen erfaßt. Das liegt in erster Linie daran, daß die Dienstleistungen im Gegensatz zu Waren an der Grenze grundsätzlich nicht registriert werden. Detaillierte Daten über Exporte und Importe nach Partnerländern sind selten. Die einzige in fast allen Ländern verfügbare Datenquelle für den internationalen Handel mit Dienstleistungen ist bisher die Zahlungsbilanz, die vom Internationalen Währungsfonds und anderen internationalen Organisationen publiziert wird. Sie weist jedoch im Hinblick auf die politische Zielsetzung eine Reihe von Mängeln auf:

- Die Handelsbilanz weist nur den Wert des Dienstleistungshandels aus. Die bei den Dienstleistungsströmen und -salden festgestellten Veränderungen sind auf das Volumen des Dienstleistungsverkehrs, auf die Marktpreise und auf die Wechselkurse zurückzuführen. Die Preis- und Wechselkursschwankungen sind oft beträchtlich und erschweren die Analyse der wertmäßigen Ströme. Beim Vergleich der Zeitreihen einzelner Länder muß daher beachtet werden, daß die obengenannten Variablen Auswirkungen auf die Trends der statistisch ausgewiesenen Handelsströme haben (Eurostat, 1997: 13).
- Trotz weltweit verbindlicher Vorgaben – der Internationale Währungsfonds stellt in seinem Balance of Payments Manual die Regeln für die Erstellung von Zahlungsbilanzen auf – variieren Definitionen und Abgrenzungen von Dienstleistungen zwischen den Ländern bzw. Institutionen.
- In der Zahlungsbilanz gibt es Positionen, in denen Waren und Dienstleistungen miteinander vermischt sind. Dazu gehört traditionell der Reiseverkehr, der auch Warenkäufe von Touristen im Zusammenhang mit Auslandsreisen enthält.
- Bis vor kurzem wiesen wichtige Handelspartner wie die früheren sozialistischen Länder keinerlei Dienstleistungsdaten aus, weil sie in ihren Nationaleinkommensberechnungen den „nichtproduzierenden Bereich“ nicht als Wertschöpfung ansahen (Material Product System). Auch die DDR besaß keine Zahlungsbilanz im Sinne der IWF-Definition.
- Daten über den Dienstleistungshandel werden in einer Reihe von Ländern, darunter auch in Deutschland, auf der Basis von Zahlungsmeldungen der Wirtschaft erfaßt. Ge-

nerell sind dabei Bruttoströme zu melden; in Einzelfällen kann es auch zur Meldung von Salden kommen. Durch Zahlungsmeldungen nicht abzudeckende Transaktionen werden durch Schätzungen ermittelt. Dagegen fehlen Statistiken über Volumen und Qualität der ausgetauschten Dienstleistungen, so daß der Einfluß von Mengenumsatz, Qualitätsverbesserungen und Inflation auf die wertmäßige Entwicklung des Dienstleistungshandels nicht ermittelt werden kann.

- Darüber hinaus weist die Zahlungsbilanz jene Dienstleistungen nicht aus, die als Komponenten des Warenhandels ausgetauscht werden. Im Zuge der fortschreitenden Tertiärisierung der Produktion werden deshalb wachsende Anteile in Waren „inkorporierter“ Dienstleistungen statistisch dem Warenhandel zugerechnet.
- Die Zahlungsbilanz ist aus ihrer Definition heraus nur auf den grenzüberschreitenden Handel ausgerichtet. Damit erstreckt sie sich nicht auf die durch „kommerzielle Präsenz“, d.h. durch Unternehmensniederlassungen im Ausland erbrachten Dienstleistungen. Bisher verfügen nur die USA über brauchbare Informationen für diese wichtigste Form des Dienstleistungshandels. Einige andere, darunter die EU, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich, werden in absehbarer Zeit erste Anhaltspunkte in Form von Angaben über Umsatz und Beschäftigte dieser Unternehmen liefern können.

Die Statistiken weisen deshalb den internationalen Dienstleistungshandel sehr viel niedriger aus als er tatsächlich ist (WTO, 1996 Bd. II: 167). Nach Schätzungen des WTO-Sekretariats erreicht z.B. der durch kommerzielle Präsenz im Ausland erbrachte Dienstleistungshandel etwa dasselbe Volumen wie der – bisher allein erfaßte – grenzüberschreitende Dienstleistungshandel.

Seit Beginn der Uruguay-Runde laufen intensive Bemühungen zur Verbesserung der statistischen Situation. Eurostat, IWF, OECD, Vereinte Nationen, Weltbank und WTO arbeiten gemeinsam daran. In der fünften Auflage des Balance of Payments Manuals des IWF aus dem Jahr 1993 war eine klare Trennung von Waren, Dienstleistungen und Faktoreinkommen ein wesentliches Revisions-element. Vor allen Dingen wurde die bisherige Dienstleistungsbilanz in eine Bilanz der Dienstleistungen (im engeren Sinne) und der Erwerbs- und Vermögenseinkommen aufgeteilt. Dies beseitigt die bis dahin bestehenden Verzerrungen der Statistik des Dienstleistungshandels durch Vermögenserträge und Arbeitseinkommen. In seinen Publikationen hat der IWF Ergebnisse für alte Jahre neu berechnet. Eurostat und die OECD haben eine gemeinsame Klassifikation des internationalen Handels mit Dienstleistungen erarbeitet, die in ihren Aggregaten vom Internationalen Währungsfonds in das Balance of Payments Manual übernommen worden ist. Damit ist ein erster Schritt in Richtung auf eine weltweit standardisierte Datenerhebung zumindest einiger wichtiger Dienstleistungsarten getan. Eurostat schließt darüber hinaus bilaterale Abkommen mit den Mitgliedsländern, die den Weg für die Erhebung einer größeren Zahl von Einzelpositionen und deren harmonisierte Definition festlegen. Die Deutsche Bundesbank (1995b) hat im März 1995 die Darstellung ihrer Zahlungsbilanz dem neuen internationalen Konzept angepaßt. Zudem gehört Deutschland, gemessen an der OECD/Eurostat-Klassifikation, zu den Ländern mit einem relativ umfassenden Dienstleistungskatalog.

Alle diese Neuerungen haben allerdings in den letzten Jahren auch dazu geführt, daß die publizierten statistischen Reihen wiederholt revidiert wurden, wobei Brüche in den Reihen nicht immer vermieden werden konnten. Das erschwert die Analyse und den internationalen Vergleich. Unterschiedliche Publikationstermine verschiedener Institutionen mit unterschiedlichen Revisionsständen kommen hinzu. Nach den erheblichen Umstrukturierungen der letzten Jahre kann man jedoch von einer Konsolidierung in den kommenden Jahren ausgehen.

Die weiterhin bestehenden statistischen Lücken könnten Schwierigkeiten für künftige Liberalisierungsverhandlungen oder für eventuelle WTO-Streitschlichtungsverfahren mit sich bringen, wo es auf eine genaue Bewertung der im Streit befindlichen Handelsströme ankommt. Andererseits stoßen alle Bemühungen um Verbesserungen der Statistik auf wirtschaftliche und politische Grenzen, weil sie detaillierte Befragungen der beteiligten Wirtschaftskreise erfordern und damit den berechtigten Bestrebungen nach Entlastung der Wirtschaft von statistischen und administrativen Aufgaben zuwiderlaufen können.

Im folgenden wird zur Analyse des deutschen Dienstleistungshandels in erster Linie die Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank verwendet. Für internationale Vergleiche werden grundsätzlich die Zahlungsbilanzstatistiken des Internationalen Währungsfonds und die Statistik der WTO zugrundegelegt, für die Sektoruntersuchungen darüber hinaus auch Statistiken aus anderen Quellen

3. Entwicklungstrends des internationalen Dienstleistungshandels

Dienstleistungen gewinnen im Welthandel ständig zunehmende Bedeutung. Viele Dienstleistungen, die man früher nicht für „handelbar“ hielt, sind inzwischen aufgrund der wirtschaftlich-technischen Entwicklung, besonders in der Informations- und Kommunikationstechnik, selbst zum Gegenstand des internationalen Handels geworden. Darüber hinaus werden Dienstleistungen im Zuge der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung und der Tertiarisierung von Warenproduktion und -handel immer mehr zum Bindeglied des gesamten Welthandels.

Der Handel mit Dienstleistungen ist seit Beginn der achtziger Jahre der wachstumsstärkste Bereich des Welthandels geworden. Allein die grenzüberschreitend – d.h. ohne Auslandsniederlassung oder grenzüberschreitenden Personenverkehr – exportierten Dienstleistungen wuchsen nominal zwischen 1985 und 1995 um jahresdurchschnittlich fast 12 Prozent (konstante Preisdaten sind nicht verfügbar). Dieses Wachstum übertraf sogar das starke Wachstum des Warenhandels, der in diesem Zeitraum um jahresdurchschnittlich 11 Prozent zunahm (Tabelle 4):

Tabelle 4:

Entwicklung des Waren- und Dienstleistungsexports 1985–1995 der bedeutendsten Exporteure (Mrd. US-\$ in jeweiligen Preisen)							
		1985	1990	1995	Durchschnitts- wachstum p.a. (%)	Marktanteil (%) 1985	Marktanteil (%) 1995
Warenexport	Welt	1.950	3.437	5.033	10,9	100	100
	EU (15) ¹	709	1.507	2.028	11,1	36,4	40,3
	USA	219	394	584	10,3	11,2	11,6
	Deutschland ²	184	421	509	10,7	9,4	10,1
	Japan	177	288	443	9,6	9,1	8,8
	Frankreich	102	217	286	10,9	5,2	5,7
	VK	101	185	242	9,1	5,2	4,8
	Dienstleistungs- export	Welt	381	793	1.168	11,9	100
EU (15) ¹		171	379	520	11,8	44,9	44,5
USA		63	137	188	11,6	17,3	16,1
Deutschland ²		23	49	69	11,6	6,0	5,9
Japan		21	41	64	11,8	5,5	5,5
Frankreich		35	75	95	10,5	9,2	8,1
VK		29	54	66	8,6	7,6	5,7
Anteil der Dienstleistungen am Gesamtexport (%)		Welt	16,3	18,7	18,8		
	EU (15) ¹	19,4	20,1	20,4			
	USA	22,3	25,8	24,3			
	Deutschland ²	11,1	10,4	11,9			
	Japan	10,6	12,5	12,6			
	Frankreich	25,5	24,0	24,9			
	VK	22,3	22,6	21,4			
	1 einschließlich EU-interner Transaktionen						
2 bis 1989 früheres Bundesgebiet, ab 1990 Gesamtdeutschland							

Quelle: WTO Annual Report 1996 Bd. II Tab. A3, A5

1995 erreichte der internationale Dienstleistungsexport einen Wert von 1168 und 1996 etwa 1200 Milliarden US-\$. Damit stieg der Anteil der Dienstleistungen am Gesamtexport der Welt innerhalb der letzten zehn Jahre von 16,3 auf etwa 19 Prozent.

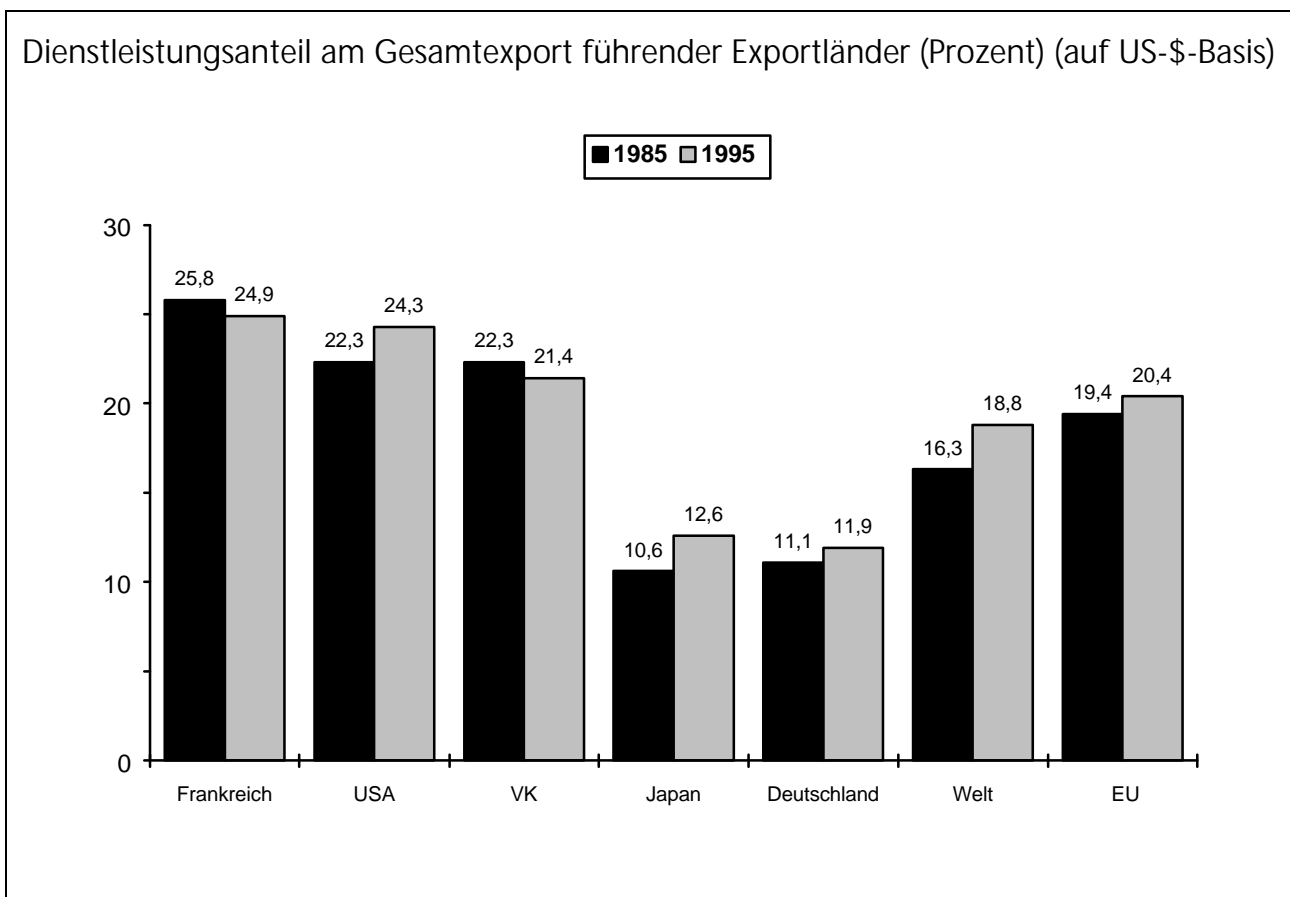
Dabei war das Wachstum der Welt-Dienstleistungsexporte gerade in jüngster Zeit besonders hoch (1994 +9 Prozent, 1995 +13 Prozent). Teilweise beruht dies allerdings auf der

„Aufwertung“ der in US-Dollar ausgewiesenen Exportzahlen durch den Anstieg des Dollarkurses gegenüber anderen Währungen.

Unbeschadet der eindrucksvollen Dynamik des internationalen Dienstleistungshandels ist festzuhalten, daß der Dienstleistungshandel mit seinem Anteil von etwa 19 Prozent des Welthandels weit niedriger liegt als der Dienstleistungsanteil an der Weltproduktion (ca. 65 Prozent). Der Dienstleistungssektor ist somit insgesamt weit weniger durch Außenhandel internationalisiert als die Industrie (Härtel u.a., 1995: 24), wobei einzelne Branchen und „global players“ Ausnahmen bilden. Dies ist das Ergebnis vieler struktureller, institutioneller und regulatorischer Faktoren und Handelsbarrieren. Viele dieser Barrieren werden jedoch durch die technische Entwicklung sowie durch die internationale Liberalisierung fortlaufend beseitigt. Dies läßt im Zusammenwirken mit der Dynamik des Tertiarisierungsprozesses auch eine weitere Expansion der Dienstleistungen im Außenhandel erwarten.

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland auch mit dem Dienstleistungsanteil an seinen Gesamtexporten statistisch unter dem Durchschnitt der Welt und der EU. Dieser Abstand hat sich in der letzten Dekade sogar vergrößert (Bild 3):

Bild 3:

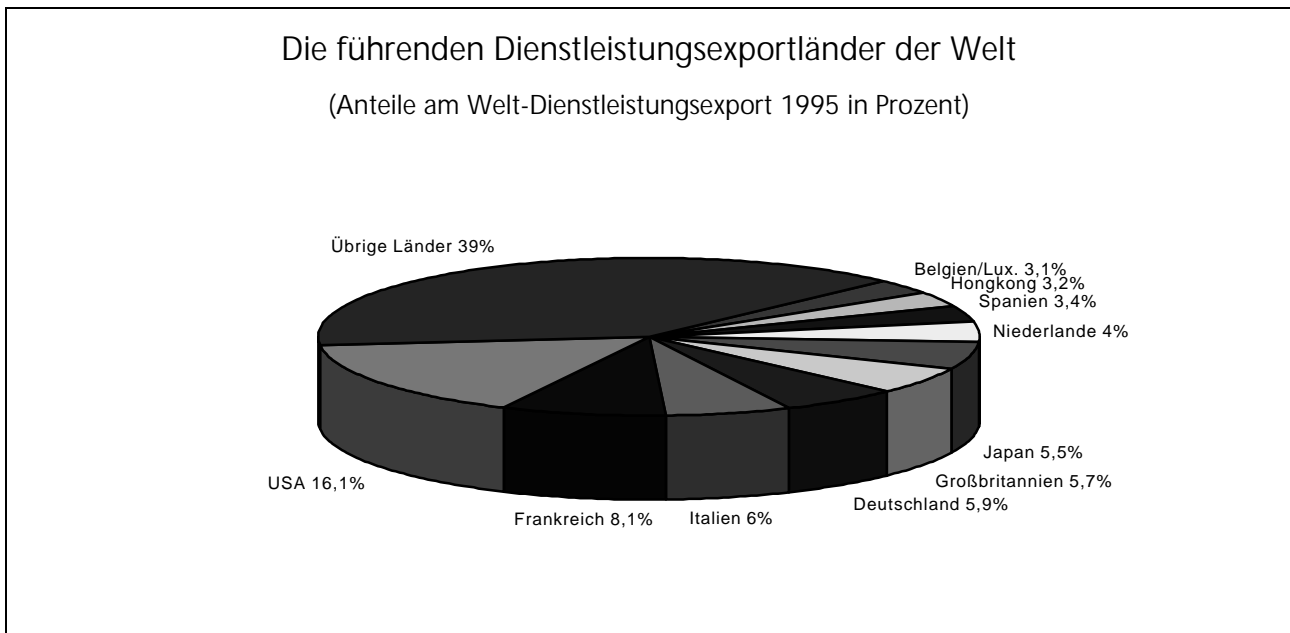


Quelle: WTO, Annual Report 1996 Bd. II Tab. A3, A5

Der Dienstleistungsanteil am deutschen Gesamtexport liegt damit in der Größenordnung der entsprechenden Anteile von Japan, Kanada, Irland oder einiger Schwellenländer.

Der Welt-Dienstleistungsmarkt wird von den hochentwickelten Ländern und einigen asiatischen Schwellenländern beherrscht (Bild 4):

Bild 4:



Quelle: WTO 1996 Bd. II: Tab. A5

Die EU allein bestreitet – einschließlich des EU-internen Handels – etwa 45 Prozent des Weltdienstleistungshandels. Jedoch liegen die USA, der größte Exporteur (Marktanteil 1995 16,1%) und Importeur (11,2%), weit vor allen anderen Ländern. Dagegen lag Deutschland mit Dienstleistungsexporten von 68,8 Milliarden US-\$ und einem Weltexportanteil von nur 5,9 Prozent 1995 an vierter Stelle hinter USA, Frankreich und Italien.

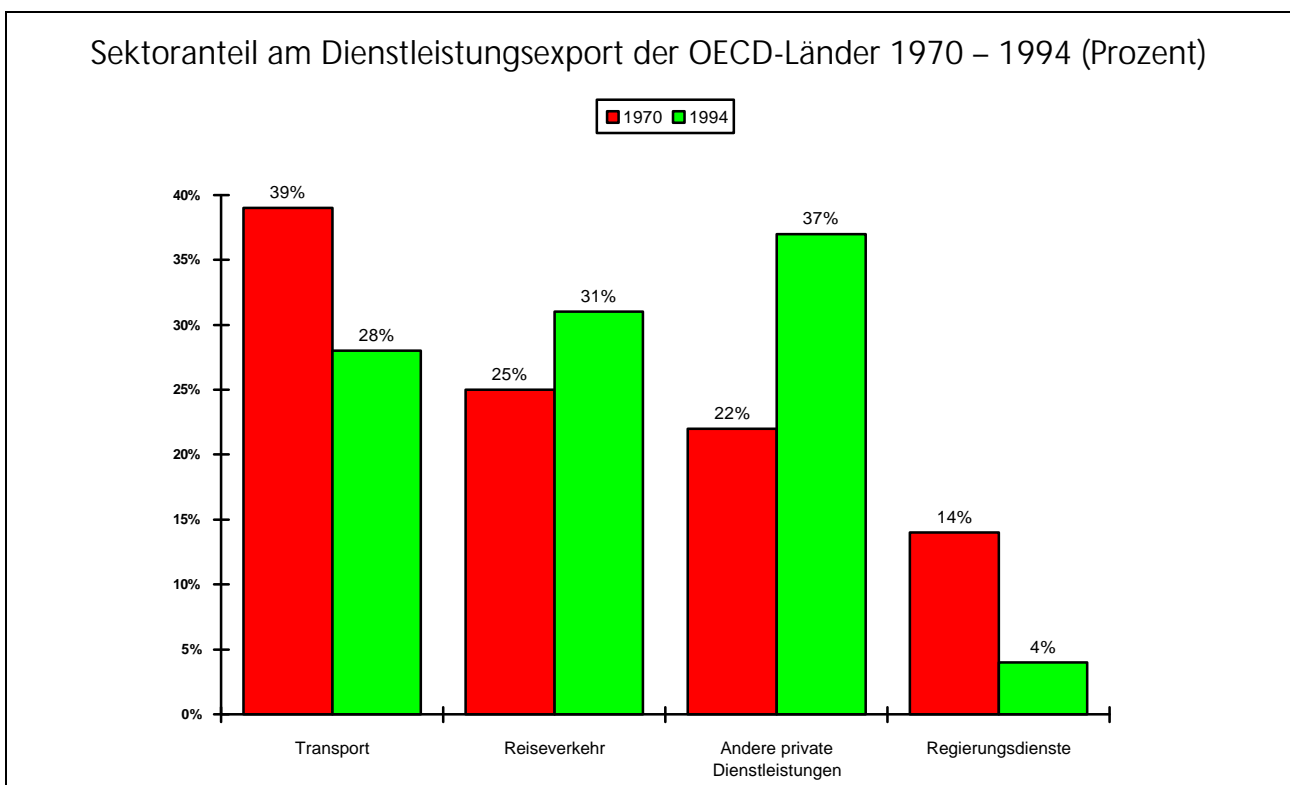
Die Vorrangstellung der hochentwickelten Länder bedeutet allerdings nicht, daß die Entwicklungsländer im Dienstleistungshandel keine Rolle spielen. 15 der 40 führenden Dienstleistungsexporteure der Welt sind Entwicklungsländer. Sie vereinigen auf sich einen Anteil von ca. 16 Prozent der Weltdienstleistungsexporte und 18 Prozent der Importe. Viele Entwicklungsländer sind sogar relativ stark auf Dienstleistungsexporte spezialisiert. Analysen auf Basis des „revealed comparative advantage“ einzelner Länder zeigen, daß gerade kleine Entwicklungsländer überdurchschnittliche Exportintensitäten für Tourismus-, Transport- und andere Dienstleistungen aufweisen. Die relative Bedeutung der Tourismus-Einnahmen lag für diese Länder schon 1980 doppelt so hoch wie im Weltdurchschnitt (Hoekman, Braga, 1996: 7; UNCTAD/Weltbank, 1994: 13).

Der statistische Rückstand des deutschen Dienstleistungsexports gegenüber anderen Ländern wird noch deutlicher, wenn man den deutschen Anteil am Weltdienstleistungsexport mit seinem Anteil am Güterexport (1995 10,4%) vergleicht. Im Güterexport liegt

Deutschland meist an zweiter, häufig auch an erster Rangstelle im Wettbewerb mit den USA, während es im Dienstleistungsexport regelmäßig eine Reihe von Konkurrenten vor sich hat.

Die sektorale Entwicklung des internationalen Dienstleistungshandels ist statistisch bisher nur in groben Umrissen erfaßt. Bild 5 zeigt für die OECD-Länder die Entwicklung der wichtigsten Bereiche des Dienstleistungsexports, nämlich der Transportdienstleistungen, des internationalen Reiseverkehrs und der „anderen privaten Dienstleistungen“ im Zeitraum 1970 bis 1994.

Bild 5:



Quelle: OECD, 1996, *Services Statistics on international transactions*

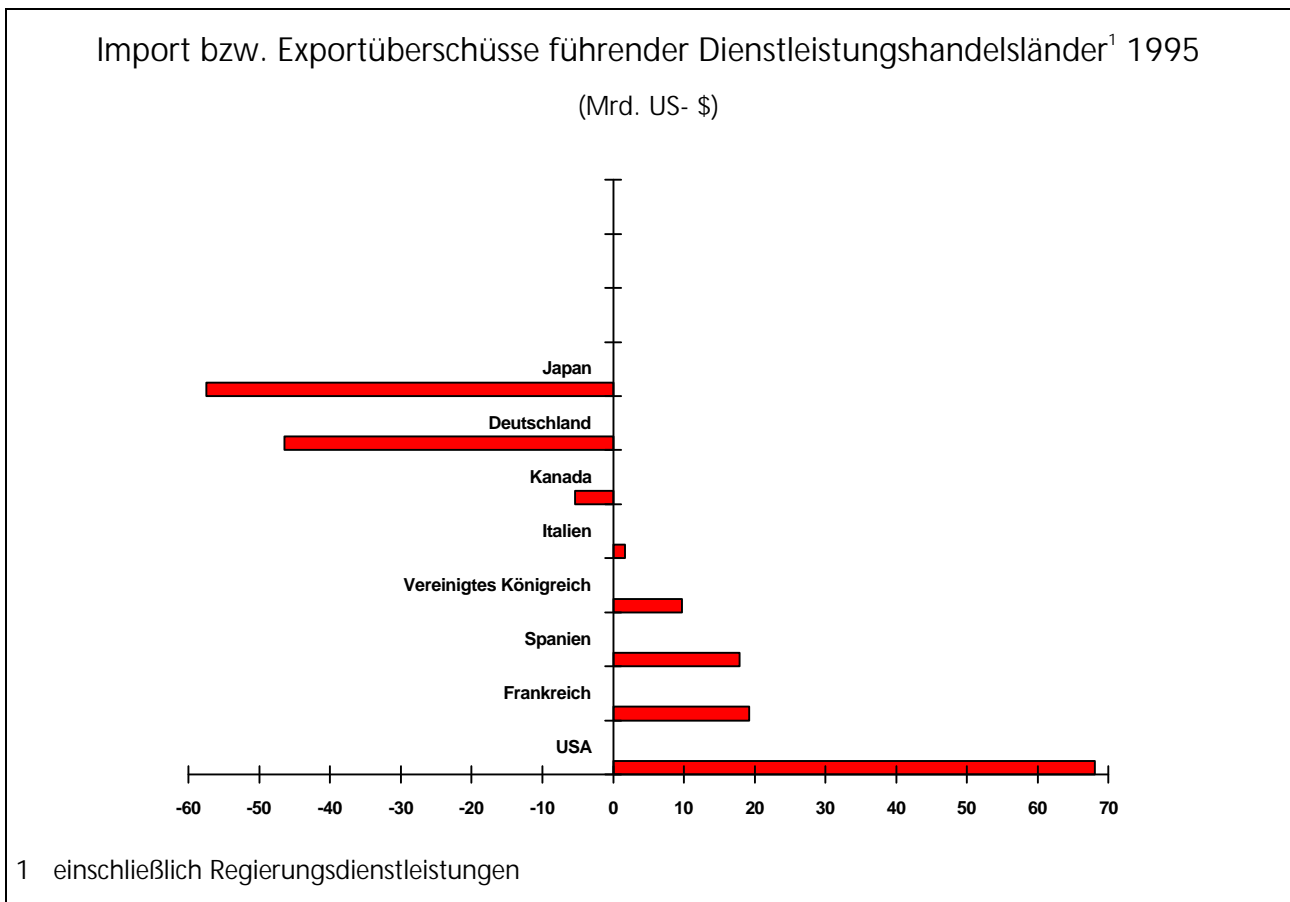
Dabei zeigen sich erhebliche Strukturverschiebungen innerhalb des Dienstleistungsexports. Der Anteil des Reiseverkehrs ist in den letzten 25 Jahren um 6 Prozentpunkte gestiegen, während der Anteil des Transports von 39 auf 28 Prozent und auch der Anteil der exportierten „Regierungsdienste“ stark zurückgingen. Die stärkste Veränderung erlebte aber die Gruppe „Andere private Dienstleistungen“, deren Exportanteil von 22 Prozent im Jahre 1970 auf 37 Prozent im Jahre 1994 zunahm. Dieser Sammelsektor umfaßt die Wachstumsbereiche Telekommunikations- und Informations-, Bau-, Ingenieur- und Finanzdienstleistungen sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Er ist weltweit zum dynamischsten Dienstleistungsbereich geworden.

Deutschland war im Jahre 1994 mit einem Marktanteil von 6,3 Prozent fünftgrößter Exporteur und Importeur von Transportdienstleistungen der Welt nach USA (16,1%), Japan

(7,5%), Frankreich (6,4%), und den Niederlanden (6,4%). Im internationalen Reiseverkehr lag es mit einem Weltexportanteil von 3,3 Prozent an siebter Rangstelle hinter USA (20,5%) und anderen. Bei den „Anderen gewerblichen Dienstleistungen“ rangierte Deutschland mit einem Marktanteil von 6,2 Prozent an sechster Stelle hinter USA (15,3%), Frankreich (10,9%), Japan (7,7%) und dem Vereinigten Königreich (6,9%) (WTO, 1996 Bd. II Tab. IV 61 – 63). Die Handelsentwicklung in den wichtigsten Dienstleistungssektoren wird später im einzelnen untersucht werden.

Ein internationaler Vergleich der Zahlungsbilanzergebnisse des Dienstleistungshandels zeigt folgendes Bild:

Bild 6:



Quelle: IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 1996, Bd. 1

Auch in dieser Hinsicht liegt Deutschland hinter den meisten anderen hochentwickelten Ländern zurück. So erzielte die Gesamtheit der OECD-Länder schon seit 1970 einen durchweg positiven Saldo im Dienstleistungshandel, der überdies stetig zunimmt. In den USA wuchs der Überschuß im Zeitraum 1988 bis 1995 von 12,6 auf 68,1, in Frankreich von 10,7 auf 19,2 und in Spanien von 13,7 auf 17,9 Milliarden US-Dollar. Dagegen erhöhte sich das deutsche Defizit in diesem Zeitraum von 13 auf 46,5 Milliarden US-Dollar. Es wird nur noch von Japan übertroffen, das – ebenso wie Deutschland – besonders im Reiseverkehr wachsende Defizite aufweist.

4. Die Bestimmungsgründe des internationalen Dienstleistungshandels

Die starke Expansion des internationalen Dienstleistungshandels wird, ebenso wie der Strukturwandel im Inland, durch den weltweiten Trend zur Tertiarisierung der Wirtschaft bestimmt. Die Verbesserungen des Dienstleistungsangebots und die wachsende Nachfrage veranlassen viele Anbieter, neue Märkte auch im Ausland zu erschließen. Welches sind die Faktoren, die die Position eines Landes und seiner Anbieter im internationalen Dienstleistungshandel bestimmen? Im Rahmen dieser Untersuchung können nicht alle Theorien über die Internationalisierung von Unternehmen und ihre Anwendbarkeit auf die Dienstleistungswirtschaft diskutiert werden (vgl. Mößlang, 1995). Im folgenden seien jedoch die wichtigsten Aspekte dargestellt:

Es ist inzwischen allgemein anerkannt, daß das ursprünglich für den Warenhandel entwickelte Konzept des „Komparativen Vorteils“ grundsätzlich auch für den internationalen Dienstleistungshandel gilt. Diese von den schwedischen Wirtschaftswissenschaftlern Heckscher und Ohlin entwickelte Theorie besagt, daß ein Land im internationalen Handel Wettbewerbsvorteile bei solchen Waren oder Dienstleistungen hat, die einen relativ hohen Einsatz von Produktionsfaktoren erfordern, welche in dem betreffenden Land relativ reichlich und deshalb kostengünstig vorhanden sind. Umgekehrt wird ein Land Wettbewerbsnachteile bei solchen Waren oder Dienstleistungen haben, die einen hohen Einsatz von relativ knappen und deshalb teuren Produktionsfaktoren erfordern. Ein kapitalstarkes Land mit hohen Löhnen sollte deshalb normalerweise Waren und Dienstleistungen exportieren, die hohen Kapitaleinsatz erfordern. Umgekehrt sollte es Waren und Dienstleistungen importieren, die einen relativ hohen Einsatz kostengünstiger Arbeitskräfte erfordern.

Diese Theorie, die später von Leontief und anderen fortentwickelt wurde, vermag zwar nicht alle Entwicklungen des internationalen Dienstleistungshandels zu erklären und vorherzusagen. Dennoch ist sie als grundsätzliches Erklärungsmodell brauchbar (UNCTAD-Weltbank, 1994: 27 m.w. Nachw.; OECD, 1994: 94; Mößlang, 1995: 248).

Die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Dienstleistungshandel wird zunächst durch strukturelle Faktoren bestimmt, die – ebenso wie im Warenbereich – von Land zu Land verschieden sind. Der Rückstand des Dienstleistungshandels gegenüber dem Warenhandel wird denn auch im allgemeinen darauf zurückgeführt, daß Dienstleistungsmärkte aufgrund struktureller Zutrittsschranken begrenzter sind als die Warenmärkte (Härtel u.a., 1995: 28).

Zu den strukturellen Wettbewerbsfaktoren gehört in erster Linie die Ausstattung eines Landes mit natürlichen und menschlichen Ressourcen („Humankapital“), wie z.B. die klimatischen oder landschaftsbedingten Vorzüge der beliebten Reiseländer für den Tourismus, die Größe und Bevölkerungszahl der Absatzmärkte und die räumliche Nähe dazu, das Ausbildungsniveau, die berufliche Qualifikation und die Motivation („Dienstleistungsmentalität“) der Anbieter etc. So konnten z.B. die Niederlande als Transitland im See- und Luftverkehr für große Teile Europas einen sehr starken Transportsektor aufbauen. Die Hälfte aller Einfuhren der EU geht über die Niederlande.

Ein wichtiger Wettbewerbsvorteil im internationalen Dienstleistungshandel ist auch die natürliche Beherrschung der maßgeblichen Weltsprachen. Sie erklärt teilweise den amerikanischen Wettbewerbsvorsprung im Softwarebereich oder im Internet, wo 80 Prozent der Informationen in englischer Sprache verbreitet werden.

In technik- und kapitalintensiven Dienstleistungsbereichen wie Transport und Kommunikation spielt auch die Ausstattung mit der notwendigen technischen Infrastruktur und mit finanziellen Ressourcen eine wichtige Rolle. Einige dieser Faktoren sind „naturegegeben“ und vom Staat kaum beeinflussbar, andere können durch geeignete Politik oder Unternehmensstrategien verändert werden. Letzteres gilt z.B. für die Anpassung der Ausbildungs- und Berufsbildungspolitik an die Erfordernisse des internationalen Dienstleistungshandels.

Auf der Angebotsseite hängt der Marktzugang für ausländische Dienstleistungsanbieter vor allem von den praktischen Möglichkeiten und den Kosten für die Überwindung der räumlichen Entfernung zwischen Anbietern und Kunden ab. Dienstleistungen, die einen unmittelbaren Kontakt zwischen Anbieter und Verbraucher voraussetzen, stoßen im internationalen Verkehr oft auf strukturelle Marktzugangsschranken. Das gilt z.B. für persönliche oder „verbrauchernahe“ Dienstleistungen im Einzelhandel, für den Nahverkehr oder für lokal erbrachte Bau- oder Handwerksdienstleistungen. Sie galten nach den klassischen Vorstellungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs oft als überhaupt nicht „handelbar“ (tradable). Nach den heute allgemein akzeptierten, sehr viel weiter gehenden Vorstellungen des Dienstleistungshandels sind aber diese Dienstleistungen nicht mehr vom internationalen Handelsverkehr ausgeschlossen, weil ihre Anbieter sie durch Niederlassung im Ausland oder mittels grenzüberschreitenden Personenverkehrs erbringen können. Diese Formen des Dienstleistungshandels verursachen allerdings praktische Mobilitätsprobleme und -kosten, die den Handel erschweren oder gar unmöglich machen können. Die Schwierigkeiten sind je nach Art der betreffenden Dienstleistung und der jeweiligen Marktbedingungen sehr unterschiedlich und verändern sich im Zuge der technisch-wirtschaftlichen Entwicklung. Moderne Kommunikations-, Informations- und Transporttechniken haben den praktischen Aufwand und die Kosten für den Ankauf von Dienstleistungen räumlich entfernter Anbieter oft erheblich reduziert (Tabelle 5):

Tabelle 5:

Kostensenkungen im Luftverkehr, Telekommunikation und Computernutzung (in 1990-US-Dollar, soweit nicht anders angegeben)			
Jahr	Durchschnittlicher Luftverkehrspreis pro Passagiermeile	Preis eine Dreimi-nutengespräch New York – London	US-Department of Commerce Computer-Preis-Deflator (1990 = 1,0)
1930	0,68	244,65	
1940	0,46	188,51	
1950	0,30	53,20	
1960	0,24	45,86	125,000
1970	0,16	31,58	19,474
1980	0,10	4,80	3,620
1990	0,11	3,32	1,000

Quelle: Herring, Litan, zit. in IMF World Economic Outlook, 1997: 46

Dies hat wiederum die geographischen Räume und die Zeithorizonte erweitert, innerhalb deren Dienstleistungen ge- und verkauft werden. Das zeigt sich an der Expansion großer regionaler, nationaler oder internationaler Unternehmen, die Finanzdienstleistungen, Luftverkehrs-, Telekommunikations-, Hotel-, Fast Food- oder Autovermietungsdienste anbieten. Finanzdienstleistungen und Wertpapierhandel, die früher auf die Öffnungszeiten der nationalen Börsen beschränkt waren, werden heute 24 Stunden pro Tag rund um die Welt erbracht. Ein anderes bekanntes Beispiel sind die Datenverarbeitungs- und Software-Dienstleistungen, die in Indien für Industrie- und Dienstleistungsunternehmen aus aller Welt erbracht werden.

Der Bezug ausländischer Dienstleistungen ist ferner dann sinnvoll, wenn diese sich auf internationale Transaktionen beziehen. Beispiele hierfür sind die Exportfinanzierung, die Transport- und Rückversicherung, die Errichtung eines Kommunikationszentrums für eine weltweit operierende Unternehmensgruppe etc.

Ein weiterer Grund für die Internationalisierung des Dienstleistungsverkehrs ist die Nutzung wirtschaftlicher Verbund- und Größenvorteile.

Verbundvorteile („economies of scope“) für Unternehmen resultieren aus der Chance, durch Ausbreitung über viele internationale Märkte Wettbewerbsvorteile gegenüber nationaler Konkurrenz zu nutzen. Dahinter steht meistens eine Markterweiterungsstrategie durch Schaffung eines internationalen Filialnetzes. Die Vorteile liegen besonders im weltweiten Informations-, Daten- und Marketingverbund, in der Bindung international mobiler Kunden an das Unternehmen und in der Senkung von Investitions- und Betriebskosten.

Beispiele sind die weltweite Präsenz der „big six“ Wirtschaftsprüfungsunternehmen, die Niederlassungsnetze von Kreditkartenorganisationen wie American Express – einem der Hauptinitiatoren der internationalen Dienstleistungsliberalisierung –, internationale Banken, Hotelketten oder Autovermietungen sowie die internationalen Streckennetze und zentralen Platzreservierungssysteme der Luftverkehrsgesellschaften (Möblang, 1995: 227ff.). Derartige Verbundvorteile gibt es allerdings nicht für alle Dienstleistungsbranchen, z.B. nicht für die ortsgebundenen Handwerksunternehmen, den Nahverkehr und viele freiberufliche Dienstleistungen mit regionalem Wirkungskreis und kleinen Unternehmensstrukturen.

Größenvorteile („economies of scale“) können sich zunächst auf Ebene der am Welthandel beteiligten Länder ergeben. Wenn Länder sich auf bestimmte Produkte spezialisieren und miteinander Handel treiben, können sie Größenvorteile in der Produktion nutzen. Dies ist einer der Gründe, warum kleine Länder sich oft stärker im Außenhandel betätigen als Länder mit großen Wirtschaftsräumen. Sie überwinden damit die Schwierigkeiten kleiner Absatzmärkte.

„Economies of Scale“ spielen aber vor allem auf Ebene der Dienstleistungsunternehmen eine Rolle, die allerdings sehr umstritten ist. Neuere Entwicklungen, vor allem die ansteigende Kapitalintensität vieler Dienstleistungsbranchen, z.B. im Bereich Telekommunikations- und Informationsdienste, im Transportsektor oder anderen Sektoren mit Maschineneinsatz, sprechen dafür, daß auch Dienstleistungsunternehmen zunehmend Größenvorteile der Produktion realisieren können (Möblang, 1995: 224). Die Tendenz zu internationalen Unternehmenszusammenschlüssen, Kooperationen und strategischen Allianzen im Luftverkehr und in der Telekommunikation illustriert diese Entwicklung. Ein anderes Beispiel ist die Versicherungswirtschaft, die sich zunehmend internationalisiert, nicht zuletzt, weil ein wachsender Bestand an Versicherungsverträgen den internen Risikoausgleich und die Kalkulation erleichtert.

Viele Dienstleistungsunternehmen sind auch stark von den Markterfahrungen abhängig, die sie bei der Entwicklung eines ausländischen Marktes erwerben. Oft hängt die internationale Wettbewerbsfähigkeit weniger von der naturgegebenen Ressourcenausstattung ab, sondern eher von der Chance, sich als erster auf einem neuen Markt zu etablieren und dort die nötige Erfahrung und Unternehmensgröße zu entwickeln. Dies erklärt z.B. die Bemühungen großer Versicherungsunternehmen wie der Allianz um frühzeitigen Marktzugang in Osteuropa oder China. Auffällig ist auch das enorme Interesse der amerikanischen Telekommunikationsindustrie an der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte, die im Februar 1997 in der WTO beschlossen wurde. Die amerikanische Industrie und die Regierung erklärten eindeutig ihre Absicht, diese Märkte so schnell wie möglich für die USA zu besetzen.

Im Bereich der persönlichen, freiberuflichen oder verbrauchernahen Dienstleistungen galt das Potential zur Nutzung unternehmerischer Größenvorteile bisher als begrenzt. Das beruhte auf der Überlegung, daß in personalintensiven Dienstleistungszweigen eine Mechanisierung und Standardisierung der Produktion auf technische Grenzen stößt und dem

Kundenwunsch nach individueller Bedienung widerspricht. Aber auch hier ändern sich die Marktbedingungen. Fortschritte in der Kommunikations-, Informations- und Verkehrstechnik haben die Mobilitätskosten gesenkt und neue Chancen zur Automatisierung und Standardisierung der Produktion eröffnet. Selbst in solchen Dienstleistungssektoren, die ein besonders enges Vertrauensverhältnis zwischen Anbieter und Kunden voraussetzen und die bisher durch kleine Unternehmensgrößen gekennzeichnet waren, entwickeln sich im internationalen Verkehr größere Strukturen. Kennzeichnend dafür ist die wachsende Zahl großer internationaler Wirtschaftsprüfungs- und Rechtsanwaltsfirmen, die offenbar einem zunehmenden Bedarf ihrer Klientel nach Spezialisierung und Know-how im globalen Handels- und Investitionsverkehr entsprechen (UNCTAD, 1993).

„Externe“ Größenvorteile entstehen schließlich, wenn unternehmensinterne Produktionserfahrungen sich – z.B. durch „Outsourcing“ – über einen ganzen Wirtschaftsbereich verbreiten oder wenn produktionsbezogene Dienstleistungen als Input für verschiedene industrielle Nutzer angeboten werden, wie z.B. durch die Computer-Industrie im „Silicon Valley“.

Auf der Nachfrageseite wirken vor allem regionalspezifische Bedürfnisse und Konsumgewohnheiten als strukturelle Hemmnisse für die Globalisierung von Märkten. Dazu gehören die historisch und kulturell geprägten Verbrauchervorstellungen, besonders die Sprachunterschiede. Ein Beispiel hierfür ist die Abneigung amerikanischer Film- und Fernsehzuschauer gegen synchronisierte ausländische Filme oder umgekehrt die von der Europäischen Union versuchte Abschottung des europäischen Marktes gegen ausländische Filme und Fernsehprogramme. Marktzugangshindernisse dieser Art sind besonders schwer zu überwinden, weil sie Änderungen von Verbraucherpräferenzen und Anpassungen von Angebot und Nachfrage erfordern, die nur langfristig erreichbar sind.

Neben den strukturellen Marktzugangsbedingungen bestimmen die relativen Wettbewerbsvor- und -nachteile der Dienstleistungsanbieter und ihrer Produkte wie Preis, Qualität, Zuverlässigkeit, Kundenorientierung, Spezialisierung etc. die Position eines Landes im internationalen Dienstleistungshandel. Insoweit gibt es keine grundsätzlichen Unterschiede zum Warenhandel.

5. Regulatorische Handelshemmnisse

Neben den oben dargestellten strukturellen sowie branchen- und unternehmensspezifischen Wettbewerbsfaktoren beeinflussen vor allem die regulatorischen Rahmenbedingungen jedes Landes den internationalen Dienstleistungshandel. Im Unterschied zum produzierenden Gewerbe ist die Dienstleistungswirtschaft in den meisten Sektoren staatlich reguliert. Dabei zeigen übrigens viele Entwicklungsländer noch einen „Regulierungsrückstand“ gegenüber den hochentwickelten Ländern, der den Zugang zu ihren Märkten wenigstens formal relativ leicht erscheinen läßt.

Die Regulierung der Dienstleistungsmärkte dient einer Vielzahl politischer Zielsetzungen. So sind eventuell bestehende Beschränkungen des Kaufs ausländischer Währungen zur

Bezahlung importierter Dienstleistungen normalerweise Teil eines allgemeinen Systems von Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zur Behebung von Zahlungsbilanzproblemen. Beschränkungen der Einreise und des Aufenthalts ausländischen Dienstleistungspersonals gehören zu den übergreifenden Maßnahmen der Einwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik jedes Landes. Andere Dienstleistungsregelungen dienen dem Schutz der öffentlichen Sicherheit, z.B. im Luft- und Straßenverkehr, dem Verbraucherschutz, z.B. durch die Banken- und Versicherungsaufsicht, der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte, der Gesundheits- oder der Rechtspflege durch Qualifikations- und Zulassungserfordernisse freier Berufe. Darüber hinaus verfolgt die Regulierung teilweise kulturpolitische Ziele, z.B. durch Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Filme.

Staatliche Regelungen haben nur selten ausschließlich den protektionistischen Zweck, den internationalen Dienstleistungshandel zu beschränken. Meistens sind sie jedoch nur dann praktikabel, wenn der Staat alle einschlägigen Transaktionen umfassend kontrolliert, gleichgültig, ob sie nur den nationalen Markt oder auch den internationalen Handel betreffen. Handelspolitische und andere Ziele der staatlichen Regulierung sind deshalb meistens eng miteinander verwoben. Dies erschwert die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, denn diese greift, anders als beim Warenverkehr, fast immer in zentrale und sensible Bereiche der Innenpolitik und der staatlichen Souveränität ein. Die nationale Regulierung der Dienstleistungsmärkte ist deshalb eine der Hauptursachen für den Rückstand des internationalen Dienstleistungshandels gegenüber dem Warenhandel.

Ein Hemmnis für den Dienstleistungshandel ist jede staatliche Maßnahme, die den Verkauf im Ausland erzeugter Dienstleistungen behindert. Derartige Maßnahmen betreffen entweder den Marktzugang ausländischer Wettbewerber, oder sie diskriminieren diese gegenüber inländischen Anbietern, verletzen also das Prinzip der Inländerbehandlung. Oft finden sich beide Effekte kombiniert.

Die Handelshemmnisse reichen vom schlichten Verbot der Erbringung bestimmter Dienstleistungen durch ausländische Anbieter über mengenmäßige Beschränkungen, z.B. Quoten, Beschränkungen des internationalen Informationsaustausches, zusätzliche Kosten für importierte Dienstleistungen bis zu administrativen Erschwernissen aller Art (Möbblang, 1995: 97ff.).

Schranken für den internationalen Dienstleistungshandel finden sich normalerweise dort, wo der Staat die Transaktionen effektiv kontrollieren kann. Anders als bei den Waren geschieht dies bei Dienstleistungen meist nicht an der Grenze, sondern an den jeweiligen „Schnittstellen“ zwischen Anbieter und Verbraucher. Handelsschranken bestehen deshalb typischerweise beim Kauf von Devisen zur Bezahlung importierter Dienstleistungen, bei der grenzüberschreitenden Bewegung von Personen, Informationen, Waren und Geld, dem Dienstleistungsverkauf im Inland durch einen ausländischen Anbieter oder bei der Beschäftigung ausländischen Dienstleistungspersonals im Importland.

Die Art der Handelshemmnisse und ihre praktischen Auswirkungen auf den Dienstleistungshandel sind je nach Sektor und Land sehr unterschiedlich. Zur Vorbereitung der Dienstleistungsverhandlungen in der GATT-Uruguay-Runde wurden, besonders in USA

und Europa, systematische Untersuchungen durchgeführt, die eine fast unüberschaubare Vielfalt von Handelshemmnissen zutage brachten. Die für Europa wichtigste Untersuchung war die von Peat, Marwick und Mitchell (1986), aber auch für Deutschland gab es empirische Untersuchungen (Scientific Consulting, 1989; Petersen u.a., 1993: 149).

Am intensivsten wirken die Handelsschranken, die den Marktzugang für ausländische Anbieter ganz oder teilweise verhindern. Hierzu gehört z.B. die Verweigerung von Verkehrsrechten für ausländische Fluggesellschaften auf inländischen Strecken, das – damit vergleichbare – Verbot der inländischen Küstenschifffahrt (Kabotage), das Verbot der Niederlassung ausländischer Unternehmen, öffentliche Monopole, z.B. im Telekommunikationssektor etc. Derartig radikale Marktzugangsbeschränkungen gibt es in fast allen Ländern. So verbieten die meisten EU-Länder einschließlich Deutschlands die Kabotage durch Schiffsverkehrsunternehmen aus Drittländern; die EU-interne Kabotage ist dagegen grundsätzlich zugelassen. Die bekannte EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ hält die Fernsehanstalten der EU-Länder dazu an, mindestens 50 Prozent der Sendezeit für „europäische Werke“ zu reservieren. Die Telekommunikationsmonopole der meisten EU-Länder, die ausländischen Wettbewerbern bisher den Marktzugang verwehren, werden erst ab 1.1.1998 beseitigt. Die USA gewähren nur solchen Telekommunikationsunternehmen eine Funklizenz, die sich zu mindestens 80 Prozent in amerikanischem Besitz befinden. Auch Frankreich und Portugal beschränken ausländische Kapitalbeteiligungen an ihren Telekommunikationsunternehmen.

Neben solchen radikalen Handelsbeschränkungen gibt es eine Unzahl weiterer Beschränkungen des Marktzugangs für ausländische Wettbewerber oder Behinderungen ihres Betriebs. Dazu gehören z.B. Produktions-, Bezugs- und Beschäftigungsaufgaben („local content“) für ausländische Unternehmensniederlassungen, schwerfällige, intransparente und diskriminierende Genehmigungsverfahren, Erschwerungen des Zugangs zu Finanzmärkten etc. Starke Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten ausländischer Anbieter entstehen auch durch die Subventionierung einheimischer Unternehmen und durch diskriminierende Vergabe öffentlicher Aufträge. Weitere gravierende Handelshemmnisse sind diskriminierende Steuern oder Abgaben und Beschäftigungsbeschränkungen für ausländisches Dienstleistungspersonal, z.B. durch Verweigerung von Visa und Arbeitserlaubnissen oder Nichtanerkennung ausländischer Zulassungen, Diplome und Qualifikationsnachweise.

Die tatsächliche Feststellung, die Bewertung und der Abbau dieser Handelshemmnisse in multilateralen Liberalisierungsverhandlungen werden dadurch erschwert, daß sie in ihrer praktischen Anwendung oft nicht transparent und vorhersehbar sind. Einige sind ausdrücklich in gesetzlichen Vorschriften vorgesehen, die aber unterschiedlich streng gehandhabt werden. Häufig sind Ausnahmen möglich, die den Genehmigungsbehörden weitreichende Ermessensspielräume bieten. Dabei gibt es zahlreiche Möglichkeiten zur Abwehr oder Diskriminierung „unerwünschter“ ausländischer Wettbewerber. Andere Handelshemmnisse beruhen nur auf intransparenten verwaltungsinternen Richtlinien oder auf der „althergebrachten“ Praxis.

Auch aus diesen Gründen ist es bisher nicht gelungen, die Auswirkungen der bestehenden Handelshemmnisse oder ihrer Beseitigung auf den internationalen Dienstleistungshandel quantitativ zu bewerten. Die OECD hat kürzlich eine Untersuchung hierüber eingeleitet, die allerdings schon aufgrund der unzureichenden Daten über Volumen, Preise, Herkunft und Destination der international gehandelten Dienstleistungen auf große Schwierigkeiten stößt. Die OECD versucht, sogenannte „Zolläquivalente“ zur Bewertung protektionistischer Maßnahmen im Dienstleistungshandel zu entwickeln und in Fallstudien für einzelne Sektoren zu testen.

Die internationalen Bemühungen zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels haben zur Aufgabe, die regulatorischen und institutionellen Handelshemmnisse zu identifizieren und schrittweise abzubauen. Dies geschieht auf verschiedenen internationalen Ebenen und in verschiedenen Dienstleistungssektoren. Diese Entwicklung wird in den Teilen V bis XIII untersucht werden.

Teil III: Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für Deutschland

1. Die Internationalisierung der deutschen Dienstleistungswirtschaft

Der deutsche Außenhandel mit Dienstleistungen fällt schon seit den siebziger Jahren dadurch auf, daß die Dienstleistungen ein relativ geringes Gewicht im Vergleich zum Warenhandel haben. Darüber hinaus weist die deutsche Dienstleistungsbilanz im Vergleich zu den meisten anderen „Industrieländern“ regelmäßig hohe Defizite aus (Petersen u.a. 1983: 102; ders. 1993: 104). Der deutsche Dienstleistungshandel hat sich zwar dynamisch entwickelt. Die – grenzüberschreitenden – Dienstleistungsexporte wuchsen von 85,1 Milliarden DM im Jahre 1986 auf 127,4 Milliarden DM im Jahre 1996. Im selben Zeitraum nahmen die Importe von 98,4 auf 192,7 Milliarden DM zu. Der Dienstleistungsanteil am deutschen Gesamtexport blieb aber über diese Periode mit etwa 14 Prozent konstant (Tabelle 6):

Tabelle 6:

Deutscher Außenhandel mit Waren und Dienstleistungen 1986 – 1996								
	Ausfuhr			Einfuhr			Saldo	
	1986 Mio. DM	1996 Mio. DM	1996 %	1986 Mio. DM	1996 Mio. DM	1996 %	1986 Mio. DM	1996 Mio. DM
Waren und Dienstleistungen	611.425	911.702	100	512.113	878.444	100	99.311	33.259
Waren	526.363	784.331	86,0	413.744	685.744	78,1	112.619	98.588
Dienstleistungen	85.062	127.371	14,0	98.369	192.700	21,9	-13.308	-65.329
davon: (Dienstl. = 100%)								
Reiseverkehr	16.559	26.438	20,8	42.043	76.477	39,7	-25.484	-50.039
Transportleistungen	19.406	29.738	23,3	21.748	37.124	19,3	-2.342	-7.386
Transithandel	5.457	10.491	8,2	688	2.450	1,3	4.768	8.041
Versicherungen	1.068	4.849	3,8	1.082	3.619	1,9	-14	1.230
Finanzdienstleistungen	1.212	4.086	3,2	227	1.320	0,7	985	2.767
Übrige Dienstleistungen	41.360	51.769	40,6	32.581	71.710	37,2	8.779	-19.941
Patente, Lizenzen	1.984	5.014	3,9	4.159	8.827	4,6	-2.174	-3.813
Forschung, Entwicklung	2.390	4.719	3,7	1.482	5.206	2,7	908	-486
Ingenieur- & Techn. DL	1.680	3.700	2,9	1.123	4.483	2,3	557	-782
EDV-Leistungen	188	2.398	1,9	245	2.755	1,4	-58	-358
Bau, Montage, Reparatur	7.328	7.138	5,6	4.197	6.605	3,4	3.131	533
Regiekosten	1.256	2.736	2,1	1.955	5.132	2,7	-699	-2.396
Sonstige DL	25.943	25.872	20,3	18.343	36.580	19,0	7.599	-10.707
Kaufmännische DL	581	3.032	2,4	1.184	5.108	2,7	-603	-2.077
Werbe-, Messe-DL	882	1.934	1,5	2.216	5.053	2,6	-1.435	-3.119
Post- und Kurier-DL	1.826	3.047	2,4	2.186	4.051	2,1	-360	-1.004
Filmgeschäft	77	190	0,1	526	3.829	2,8	-448	-3.639
Sonst. Selbst. DL	241	771	0,6	995	2.948	1,5	-755	-2.177
Regierungsleistungen	18.229	9.125	7,2	1.956	2.643	1,4	16.273	6.481
Verschiedene DL	4.107	7.774	6,1	9.280	12.947	6,7	-5.172	-5.713

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanz nach Regionen, Stat. Sonderveröffentlichung Nr. 11., Aug. 1997 Tab. I 4; „Übrige DL“: Zahlungsbilanzstatistik 1997, Stat. Beiheft zum Monatsbericht 3, August 1997, Tab. I 4a.

Deutschland weicht damit vom durchschnittlichen Trend der Welt, der EU und anderer großer Exportländer wie USA und Japan ab, wo der Dienstleistungsanteil am Gesamtexport zugenommen hat (s.o. Bild 3).

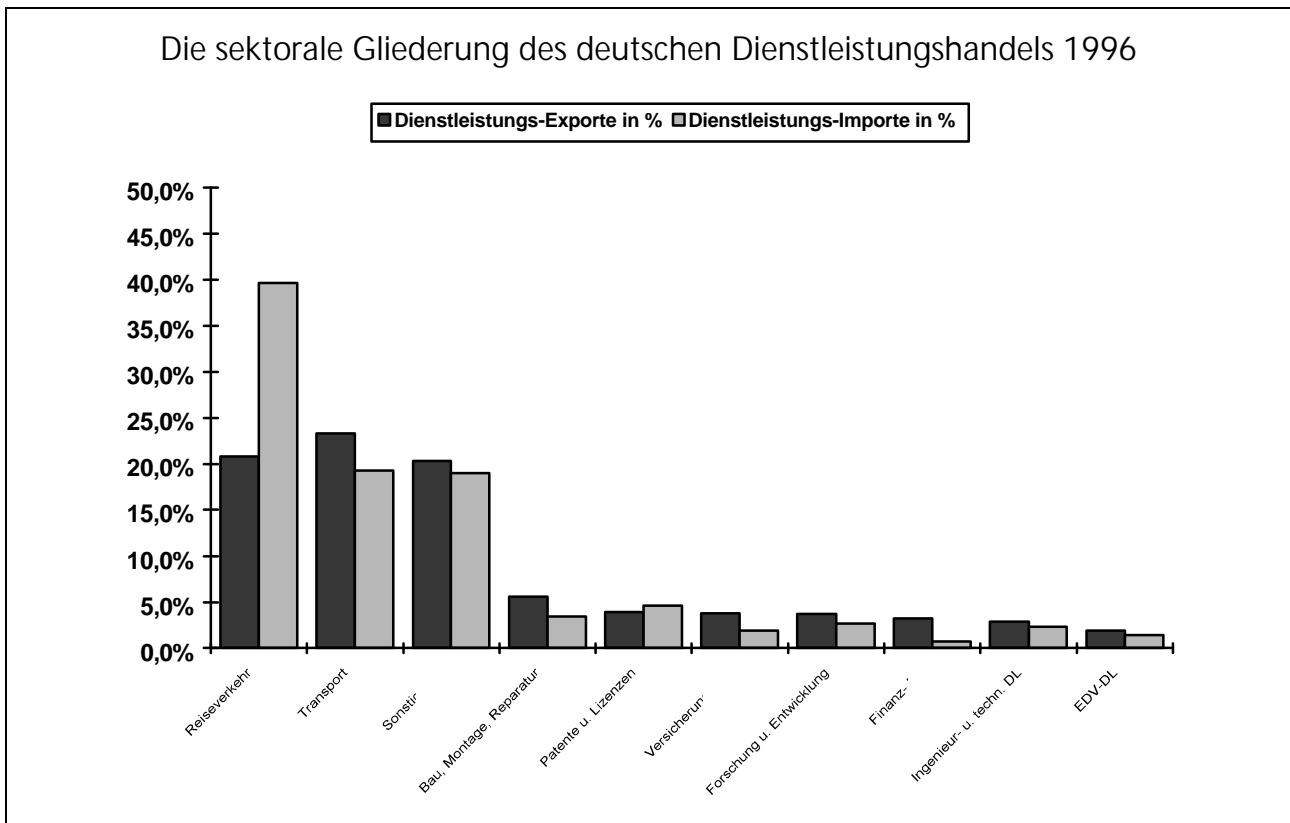
Betrachtet man das Wachstum des deutschen Waren- und Dienstleistungsexports in dieser Dekade, so zeigen beide Sektoren eine auffallende Parallelität. Abweichend vom internationalen Trend des schnelleren Dienstleistungswachstums sind die deutschen Dienstleistungsexporte im Zeitraum 1986 bis 1996 – auf DM-Basis – mit 4,1 Prozent p.a. nur unwesentlich schneller gewachsen als die Warenexporte (4,07% p.a.). Dies läßt allerdings nicht unbedingt auf eine Wettbewerbsschwäche der deutschen Dienstleistungswirtschaft schließen. Die Zahlungsbilanzstatistik weist nur die eigenständig über die Grenze hinweg erbrachten Dienstleistungen aus, nicht aber die durch Unternehmensniederlassungen im Ausland erbrachten und die im Warenexport inkorporierten Dienstleistungen. „Vor diesem Hintergrund erweist sich die nach der Zahlungsbilanzstatistik relativ geringe Bedeutung der deutschen Dienstleistungsausfuhr nicht nur als Reflex besonders kräftiger deutscher Warenexporte. Diese enthalten vielmehr selbst wichtige Dienstleistungskomponenten, deren Bedeutung ständig zunimmt“ (Petersen u.a., 1993: 129). Der Anteil der Dienstleistungen an den Vorleistungslieferungen für den primären und sekundären Sektor stieg von 34 Prozent im Jahre 1980 auf 49 Prozent im Jahre 1996 (IW, 1996: 42). Er dürfte deshalb auch im Warenexport entsprechend zugenommen haben und zu dessen Dynamik beitragen.

Die internationale Wettbewerbsposition der deutschen Dienstleistungswirtschaft ist mehrfach untersucht worden. Petersen u.a. (1993: 125) haben auf Basis der außenwirtschaftlichen Verflechtungen und der statistisch festgestellten komparativen Vorteile der verschiedenen Dienstleistungssparten festgestellt, daß der Sektor Schifffahrt und Häfen vergleichsweise am stärksten exportorientiert und international am wettbewerbsfähigsten ist. Alle anderen Sektoren folgen erst mit weitem Abstand. Auch die Leistungen der anderen Verkehrssektoren (Luft- und Straßenverkehr, Eisenbahn, Binnenschifffahrt), der Wissenschaft, Kultur und Verlage sowie des Großhandels sind besonders exportstark. Härtel u.a. (1995: 28) kommen auf Basis der Außenhandelsintensitäten verschiedener Sektoren zu fast demselben Ergebnis. Sie stellten fest, daß „nur jene Dienstleistungsbranchen in ähnlichem Ausmaß wie das verarbeitende Gewerbe Außenhandel treiben, deren Aufgabe es ist, räumliche Entfernungen zu überbrücken“. Dies sind auch die Branchen, die den Außenhandel mit Waren vollziehen, nämlich der Großhandel, die Seeschifffahrt und der Straßen- und Luftverkehr. Die übrigen Dienstleistungszweige sind dagegen hauptsächlich auf dem nationalen Markt tätig und werden dort auch nur in bescheidenem Umfang durch ausländisches Angebot bedrängt. Am stärksten sind die Kreditinstitute und die Verlage durch Handel internationalisiert. Weitere Tendenzen zur Internationalisierung lassen sich mittlerweile auf der Unternehmensebene feststellen, z.B. in den Bereichen Telekommunikation, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Werbung und Marktforschung. Ein Beispiel ist die debis AG, deren Umsatz schon zur Hälfte im Ausland erzielt wird, davon allein 10 Prozent in den wachstumsträchtigen Märkten Asiens (Mangold in Bullinger, 1997: 119).

2. Struktur und Ergebnisse des deutschen Dienstleistungshandels

Betrachtet man die sektorale Gliederung des deutschen Dienstleistungshandels (Bild 7), so zeigt sich – ebenso wie im internationalen Vergleich – das große Gewicht der Transportleistungen und des Reiseverkehrs. Alle anderen Dienstleistungssektoren haben erheblich kleinere Anteile.

Bild 7:



Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanz nach Regionen August 1997, Tab. I 4

Die deutsche Dienstleistungsbilanz wird seit jeher von unterschiedlichen und zum Teil gegenläufigen sektoralen Entwicklungen gekennzeichnet (Deutsche Bundesbank, 1990: 13; 1995a: 51). Insbesondere die rapide Passivierung der Dienstleistungsbilanz – ein Anstieg des Defizits von 13,3 Milliarden DM im Jahre 1986 auf 65,3 Milliarden DM im Jahre 1996 – beruht auf sehr unterschiedlichen Ergebnisbeiträgen der verschiedenen Sektoren (vgl. Tabelle 6).

Das weitaus größte Gewicht hat der Reiseverkehr, auf den 1996 etwa 77 Prozent des Gesamtdefizits der Dienstleistungsbilanz entfielen. Der nach dem Reiseverkehr nächstgrößte Dienstleistungssektor ist der Bereich Transportdienstleistungen. Sie sind wirtschaftlich eng mit dem internationalen Warenhandel verknüpft. Die Versicherungsdienstleistungen (d.h. die in den Prämienzahlungen enthaltenen Dienstleistungskomponenten) und die Bank- und anderen Finanzdienstleistungen zeigten in den letzten 10 Jahren eine beachtliche Dynamik und haben stark an Gewicht gewonnen.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die „technischen Dienstleistungen“ aller Art, d.h. der Patent- und Lizenzverkehr mit dem Ausland, die grenzüberschreitenden Zahlungen für Forschung und Entwicklung sowie für Ingenieur- und Datenverarbeitungsleistungen. In allen diesen Bereichen weist die deutsche Dienstleistungsbilanz schon seit Mitte der achtziger Jahre beachtliche Defizite auf, die sich, längerfristig betrachtet, deutlich ausgeweitet haben. Diese Sektoren werden später genauer untersucht werden.

Im Sektor Bauleistungen und Montagen zeigten die deutschen Ausfuhren nach dem starken Rückgang der Bauaufträge aus OPEC-Ländern aufgrund des Ölpreiserückgangs 1985/86 ein relativ stabiles Niveau von 5 – 7 Milliarden DM pro Jahr. Gleichzeitig stiegen aber die Ausgaben deutscher Baufirmen für den Einsatz lokaler Subunternehmen im Ausland, vermutlich teilweise auf Druck der Importländer. Die traditionellen Zahlungsbilanzüberschüsse im Auslandsbaugeschäft sind von 1986 bis 1996 von 3 Milliarden DM auf 533 Millionen DM geschrumpft.

Von den übrigen in der Zahlungsbilanzstatistik ausgewiesenen Dienstleistungssektoren ist die Sammelposition „Sonstige Dienstleistungen“ mit Ausfuhren von insgesamt 26 Milliarden DM und Einfuhren von fast 37 Milliarden DM (1996) wichtig. Sie umfaßt eine Reihe dynamischer und wachstumsstarker Sektoren wie die Telekommunikation, Post- und Kurierdienste, unternehmensbezogene und freiberufliche Dienstleistungen, das internationale Filmgeschäft etc.

Neben diesen sektoralen Einflüssen haben allerdings auch andere Faktoren die Passivierung der deutschen Dienstleistungsbilanz beeinflußt. Dazu gehört vor allem der starke Rückgang der Einnahmen aus dem Verkauf von Waren und Dienstleistungen an die in Deutschland stationierten ausländischen Streitkräfte. Sie stellten früher traditionell einen hohen Aktivposten in der deutschen Dienstleistungsbilanz dar. Die davon bestimmten Einnahmen aus „Regierungsleistungen“ sind durch die Reduzierung der ausländischen Truppenpräsenz von ihrem Höchststand 19,4 Milliarden DM im Jahre 1990 auf 9,1 Milliarden DM (1996) zurückgegangen. Dadurch sank der entsprechende Zahlungsbilanzüberschuß von 16,3 auf 6,5 Milliarden DM.

Die außerordentlich starke Passivierung der deutschen Dienstleistungsbilanz seit 1990 beruht also zum größten Teil auf der Zunahme des Auslandsreiseverkehrs und auf dem Rückgang der Einnahmen aus Regierungsleistungen.

3. Regionale Schwerpunkte des deutschen Dienstleistungshandels

Die deutschen Dienstleistungsexporte gehen schon seit einigen Jahren etwa zur Hälfte in die EU-Länder und zur anderen Hälfte in Drittländer (Tabelle 7):

Tabelle 7:

Regionale Schwerpunkte des deutschen Dienstleistungshandels 1996				
	Exporte		Importe	
	Mio. DM	Anteil in %	Mio. DM	Anteil in %
Alle Länder	127.371	100	192.700	100
darunter:				
EU-Länder	64.445	50,6	107.348	55,7
Andere europ. Länder	10.605	8,3	20.100	10,4
Äußereurop. Industrieländer	26.354	20,7	27.480	14,3
darunter:				
USA	20.289	15,9	22.040	11,4
Japan	4.103	3,2	2.822	1,5
Reformländer	7.665	6,0	12.487	6,5
darunter:				
Mittel- u. osteurop. Reformländer	6.497	5,1	9.905	5,1
Entwicklungsländer (einschl. OPEC)	17.896	14,1	24.814	12,9

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanz nach Regionen, Statistische Sonderveröffentlichung 11, August 1997, Tab. I.4

Der EU-interne Handel, der noch in den achtziger Jahren eine geringere Rolle spielte als der Drittlandshandel, hat erheblich an Gewicht gewonnen. Der Anteil der EU am deutschen Dienstleistungsexport entwickelt sich somit entsprechend dem Trend im Warenexport, von dem 1996 57 Prozent in die EU-Länder gingen (Tabelle 8):

Tabelle 8:

Die zunehmende Bedeutung der EU für den deutschen Dienstleistungsexport (auf ECU-Basis)					
	1985		1994		Veränderung 85/95 % p.a.
	Mio. ECU	Anteil %	Mio. ECU	Anteil %	
Welt	43.097	100	52.985	100	2,32
Intra EU 12	14.299	33,2	22.143	41,8	4,98
Extra EU 12	28.798	66,8	30.330	57,2	0,58
Intra EU 15	–	–	26.175	49,4	–
Extra EU 15	–	–	26.296	49,6	–

Quelle: Eurostat, Internationaler Dienstleistungsverkehr 1985 – 1994, Ausgabe 1996, Tab. 8.1 – 8.5; Angaben für EU 15 sind erst ab 1992 verfügbar.

Diese Entwicklung wurde stark durch die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und die Erweiterung der EU auf die „starken“ Dienstleistungsexportländer Finnland, Österreich und Schweden vorangetrieben (vgl. dazu Teil V 2.2).

Weitere große Märkte für deutsche Dienstleistungsexporte sind die außereuropäischen Industrieländer mit einem Exportanteil von 20,7 Prozent, darunter die USA mit 15,9 Prozent und Japan mit 3,2 Prozent sowie die Entwicklungsländer mit einem Anteil von 14,1 Prozent. Dagegen nehmen die Reformländer bisher nur einen kleinen Teil (6%) der deutschen Dienstleistungsexporte ab, darunter 5,1 Prozent die mittel- und osteuropäischen Reformländer) einschließlich Rußlands. Diese Länder zeigten aber in den letzten drei Jahren die größte Dynamik als Abnehmer, ebenso die Entwicklungsländer. Das ist ein Zeichen für die Entwicklungsfähigkeit dieser Märkte.

Die deutschen Dienstleistungsimporte stammen, ähnlich wie die Warenimporte, zu fast 56 Prozent aus den EU-Ländern. Weitere wichtige Bezugsquellen sind die außereuropäischen Industrieländer (14,3%), darunter vor allem die USA (11,4%), sowie die Entwicklungsländer mit einem Importanteil von immerhin 13 Prozent. Auch bei den deutschen Importen ist die Dynamik der mittel- und osteuropäischen Reformländer und Rußlands mit einer 44-prozentigen Zunahme ihrer Lieferungen nach Deutschland im Zeitraum 1993 bis 96 – wenn auch bei niedrigem Ausgangsniveau – beachtlich. Aber auch die Entwicklungsländer zeigten im Vergleich zur EU eine stärkere Wachstumsdynamik.

4. Dienstleistungshandel und Beschäftigung

Die Auswirkungen der gesamtwirtschaftlichen Tertiarisierung auf die Beschäftigung sind vielfach beschrieben und analysiert worden (OECD, 1994 I: 2ff.; Hummel u.a., 1995: 56; Klodt u.a., 1997: 204ff.). Dabei wurden allerdings die spezifischen Auswirkungen des internationalen Dienstleistungshandels bisher kaum systematisch untersucht. Hier spielte sicher das überwiegende Interesse am Warenhandel, aber auch die unzureichende Datenlage eine Rolle.

Grundsätzlich beeinflussen Veränderungen der Handelsintensität oder Marktoffenheit eines Landes die Nachfrage nach Arbeit, mit möglichen Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitsplätze, die Qualifikationsprofile der Beschäftigten und auf die relative Lohnhöhe. Insgesamt zeigt die Erfahrung, daß eine Zunahme der Handelsintensität eines Landes grundsätzlich höhere Realeinkommen, Wachstum und Beschäftigung schafft (OECD, 1994 I: 100). Dies ist auch das Hauptmotiv aller internationalen Liberalisierungsbestrebungen, vor allem der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde. Darüber hinaus darf man nicht die mindestens ebenso wichtigen Wohlfahrtseffekte von preisgünstigen Importen für die Verbraucher vernachlässigen. Die gesamtwirtschaftlichen Aspekte des internationalen Dienstleistungshandels werden in Teil XV näher beleuchtet.

Viele im Warenhandel gewonnene Erkenntnisse sind auch für den internationalen Dienstleistungshandel von Bedeutung:

Der Dienstleistungshandel zeigt in der Zahlungsbilanz, ebenso wie der Warenhandel, seit Jahren eine starke Zunahme des „intra-sektoralen“ Handels („intra-industrial trade“), d.h. der gleichzeitigen Ein- und Ausfuhr gleichartiger oder ähnlicher Dienstleistungen. Ein großer

– und vermutlich zunehmender – Teil dieses Handels dürfte unternehmensinterner Handel sein, d.h. aus Transaktionen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen bestehen (UNCTAD, 1996a: 103ff.). Diese firmeninternen Transaktionen werden bisher nur in USA und Japan statistisch erfaßt. Sie spielen auch in Deutschland eine beachtliche Rolle, z.B. im Sektor Patente, Lizenzen und technisch-wissenschaftliche Dienstleistungen.

Die internationale Arbeitsmarkt- und Handelsforschung zeigt, daß der intrasektorale Handel im allgemeinen nur geringe Auswirkungen auf die Beschäftigung in den beteiligten Ländern hat. Die eventuell durch Importe verdrängten Arbeitskräfte können meistens relativ leicht Beschäftigung im selben Sektor finden. Dies setzt allerdings voraus, daß der Arbeitsmarkt und die Löhne flexibel auf Veränderungen der Wettbewerbsfaktoren reagieren.

Der intersektorale Handel, d.h. die gleichzeitige Ein- und Ausfuhr von Dienstleistungen verschiedener Art, ist dagegen rückläufig. In diesem Fall können die Beschäftigungswirkungen des Außenhandels größer sein, weil hier ganze Sektoren einen gleichzeitigen Rückgang der Nachfrage nach bestimmten Ressourcen, besonders nach niedrig qualifizierter Arbeit, erleiden können (OECD, 1994 I: 98, 108, 109).

Für Deutschland hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mehrmals die Auswirkungen des Dienstleistungsexports auf die Beschäftigung untersucht (Petersen u.a. 1983: 128; 1993: 107). Grundlage dafür war die Input-Output-Analyse, die die Lieferverflechtungen zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren untersucht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Dienstleistungen auf mehrfache Weise in der Ausfuhr enthalten sind. Am offenkundigsten sind die direkten Exporte des Dienstleistungssektors. Daneben sind aber auch die Vorleistungen der Dienstleistungsunternehmen an die Exporteure im Warenssektor zu berücksichtigen, und schließlich auch die Dienstleistungen, die das verarbeitende Gewerbe „sektorfremd“ in eigener Regie erstellt. Letztere verlieren allerdings aufgrund des zunehmenden Trends zum „Outsourcing“ an Bedeutung.

Nach der Analyse des DIW waren 1989 rund 2,3 Millionen Erwerbstätige im Dienstleistungssektor direkt oder indirekt für die Ausfuhr beschäftigt. Davon beschäftigte der direkte Dienstleistungsexport rund 1 Millionen Erwerbstätige. Dagegen hatte der Beitrag des Dienstleistungssektors zur Warenausfuhr, d.h. der „indirekte“ Dienstleistungsexport, mit 1,25 Millionen Erwerbstätigen deutlich höhere Beschäftigungswirkungen (Petersen, 1993: 115).

Von 1986 bis 1996 nahmen die in der Zahlungsbilanz ausgewiesenen deutschen Dienstleistungsexporte – auf DM-Basis – um insgesamt 50 Prozent und die Warenexporte um 49 Prozent zu. Gleichzeitig verstärkte sich die wechselseitige Verflechtung der Industrie- und der Dienstleistungsproduktion. Der Dienstleistungsgehalt der Industrieprodukte nahm zu. Auch bei den Vorleistungen besteht ein deutlicher Trend zur Tertiarisierung. Aber auch der

intersektorale Vorleistungsbezug der Dienstleistungsunternehmen selbst – z.B. der Banken und Versicherungen – nahm zu.

Alle diese Entwicklungen lassen vermuten, daß die positiven Beschäftigungseffekte der direkten und indirekten Dienstleistungsausfuhr in der letzten Dekade weiter zugenommen haben. Die Beschäftigungseffekte des internationalen Handels können sich allerdings in einzelnen Sektoren durch Fortschritte in der Arbeitsproduktivität und entsprechende Reduzierung des Arbeitskräftebedarfs vermindern. Dies gilt z.B. für die Bereiche Transport-, Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen und für etliche Sektoren, die sie einsetzen. Hierauf wird in den nachfolgenden Sektorabschnitten näher eingegangen (vgl. auch IW, 1997: 24).

Die Beschäftigungswirkungen der internationalen Direktinvestitionen werden in Teil IV behandelt.

Eventuelle Negativeffekte von Dienstleistungseinfuhren auf die Beschäftigung konkurrierender Dienstleistungserzeuger in Deutschland dürften schon aufgrund des zunehmenden Trends zum intrasektoralen Handel relativ gering sein. Der Dienstleistungsimport wird aber vor allem deshalb geringe Auswirkungen auf die deutsche Beschäftigung haben, weil er gesamtwirtschaftlich ein relativ geringes Gewicht hat. So betrug der Anteil der kommerziellen deutschen Dienstleistungseinfuhren am Bruttoinlandsprodukt 1995 in jeweiligen Preisen 5,3 Prozent, im Gegensatz zum sehr viel höheren BIP-Anteil der Wareneinfuhr (19,2%).

Neben diesen Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau beeinflußt der internationale Dienstleistungshandel die Nachfrage nach unterschiedlichen Qualifikationsprofilen des „Humankapitals“. Der technische Fortschritt und die internationale Arbeitsteilung führen in den hochentwickelten Ländern ganz allgemein, besonders aber im Dienstleistungsbe- reich, zu einem Rückgang der Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften und zu erhöhter Nachfrage nach höher Qualifizierten (Klodt u.a., 1997: 178ff.). Dies führt zu einer Kombination niedrigerer relativer Löhne und höherer relativer Arbeitslosigkeit für die weniger Qualifizierten (IMF, 1997: 45). Diese Entwicklung zeigt sich schon seit den siebziger Jahren sehr deutlich in den USA, wo die Einkommensunterschiede zwischen den besser und den weniger qualifizierten Arbeitskräften stark zugenommen haben. In anderen Ländern mit rigideren Arbeitsmarktstrukturen wie Deutschland, Frankreich und Italien führte die Entwicklung weniger zu Lohnanpassungen, sondern zu höherer Arbeitslosigkeit der weniger qualifizierten Arbeitskräfte.

Insgesamt sind jedoch die Beziehungen zwischen Dienstleistungshandel und Beschäftigung generell positiv (OECD, 1994 I: 100ff.). Politik, Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten deshalb alle Möglichkeiten zur beruflichen Qualifikation nutzen, um den wachsenden Anforderungen des internationalen Dienstleistungshandels zu genügen.

Welche Chancen bestehen, um mit den noch offenen Wachstumspotentialen des Dienstleistungssektors unsere Beschäftigungsprobleme zu lösen? Deutschland hat gerade in der jüngsten Vergangenheit begonnen, seinen statistisch festgestellten „Rückstand“ bei der

Produktion und Beschäftigung im Dienstleistungssektor und im internationalen Handel aufzuholen (Klodt u.a., 1997: 16). Trotzdem hat sich die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation weiter verschlechtert. Das liegt im wesentlichen daran, daß gleichzeitig mit der Expansion des Dienstleistungssektors der Beschäftigungsabbau im produzierenden Gewerbe weiterging. Insofern unterscheidet sich Deutschland deutlich von den USA. Dort konnte das produzierende Gewerbe seine Beschäftigung annähernd konstant halten, so daß die Expansion der Dienstleistungen insgesamt eine Beschäftigungszunahme ergab (s.o. Bild 2). Im internationalen Vergleich leidet der deutsche Arbeitsmarkt also nicht so sehr an einem unzureichenden Grad der Tertiarisierung, sondern an anderen Problemen. Dazu gehören vor allem die Verlagerung der Arbeitsnachfrage weg von gering qualifizierten Erwerbstätigen, die geringe intersektorale Mobilität der Erwerbstätigen und die unzureichende Lohndifferenzierung (Klodt u.a., 1997: 217ff.; Schimmelpfennig, 1997).

Insgesamt wird deshalb die Auswirkung des deutschen Dienstleistungshandels nicht alle Beschäftigungsprobleme lösen können. Deutschland als großer Industriestandort und Hochlohnland muß auch in der Produktion von Konsum- und Investitionsgütern weiter an der Spitze liegen, wenn es sein Wohlstandsniveau halten will. Um dieses Ziel zu erreichen, muß es darüber hinaus aber auch alle Wachstums- und Beschäftigungschancen im Dienstleistungssektor nutzen (Jagoda in Mangold, 1997: 124).

5. Die deutsche „Dienstleistungslücke“

Der internationale Vergleich des sektoralen Strukturwandels (Tabelle 1) zeigt, daß Deutschland mit seinem Dienstleistungsanteil an der gesamtwirtschaftlichen Produktion und Beschäftigung hinter anderen hochentwickelten Ländern, vor allem den USA, zurückliegt. Die deutsche Dienstleistungswirtschaft konnte zwar in den letzten zehn Jahren höhere Anteilsgewinne als in anderen OECD-Ländern verzeichnen und ist dabei, einen Teil ihres „Rückstandes“ aufzuholen. Nichtsdestoweniger zeigt Deutschland aber immer noch statistische „Dienstleistungslücken“ gegenüber anderen Ländern.

Die Strukturforschung diskutiert seit langer Zeit die Frage, ob der relativ niedrige Dienstleistungsanteil der deutschen Wirtschaft die Existenz eines echten strukturellen Nachholbedarfs signalisiert, wie groß die deutsche „Dienstleistungslücke“ tatsächlich ist, welche Ursachen sie hat und welchen politischen Handlungsbedarf sie eventuell auslöst. Dabei interessiert Ökonomen und Politiker verständlicherweise am meisten, wie weit die „Dienstleistungslücke“ Potentiale für Wachstum und Beschäftigung bietet, die geeignet sind, die Arbeitslosigkeit zu überwinden und ob etwa das „Beschäftigungswunder“ im amerikanischen Dienstleistungssektor auf Deutschland übertragen werden kann.

Zu diesen Fragestellungen des binnenwirtschaftlichen Strukturwandels sei auf die einschlägige Literatur hingewiesen. Alle einschlägigen Untersuchungen kommen jedoch unbeschadet unterschiedlicher Auffassungen über Ausmaß und Ursachen der deutschen „Dienstleistungslücke“ zu dem Ergebnis, daß „die Grenzen der Tertiarisierung noch längst nicht erreicht sind“ und daß der Strukturwandel zum tertiären Sektor sich in Deutschland fortsetzen wird (Klodt u.a., 1997: 4; Haß, 1995: 20). Es gibt beachtliche Potentiale für

Wachstum und Beschäftigung im Dienstleistungsbereich, die durch geeignete wirtschaftliche und politische Strategien erschlossen werden können (Hummel u.a., 1995: 54; Bräuninger, 1996).

Zu den außenwirtschaftlichen Aspekten dieser Frage wurde in Teil I.3 dargelegt, daß Deutschland auch im internationalen Dienstleistungshandel gegenüber anderen hochentwickelten Ländern deutliche „Lücken“ aufweist. Dies zeigt sich an allen maßgebenden Parametern, angefangen von der relativ geringen Außenhandelsverflechtung der deutschen Dienstleistungswirtschaft über die – im Vergleich zum Warenhandel – schwache Exportleistung und den niedrigen Marktanteil im internationalen Dienstleistungsexport bis zum chronischen Defizit der Dienstleistungsbilanz.

Es fragt sich, ob dieser – zunächst nur statistische – Rückstand des deutschen Dienstleistungshandels eine allgemeine Wettbewerbschwäche signalisiert. Diese Frage drängt sich um so mehr auf, als Deutschland im Warenexport offenbar erfolgreicher ist als im Dienstleistungsexport und als es über gute Voraussetzungen – von der modernen Produktionsinfrastruktur über die Kapitalausstattung bis zum gut ausgebildeten „Humankapital“ – für einen wettbewerbsfähigen Export verfügt.

Zunächst zwingen schon die statistischen Unsicherheiten zu vorsichtiger Interpretation. Ein Beispiel hierfür ist die kürzlich veröffentlichte Kontroverse darüber, ob Deutschland überhaupt eine „Dienstleistungslücke“ hat oder nicht (Haisken-De New u.a., 1996; Bräuninger, 1996; Klodt u.a., 1997: 169ff.). Dabei zeigte sich, daß schon die unterschiedlichen statistischen Abgrenzungen und Meßmethoden in Deutschland und USA zu unterschiedlichen Bewertungen der deutschen „Dienstleistungslücke“ und dementsprechend auch zu verschiedenen Schlußfolgerungen über einen eventuellen politischen „Nachholbedarf“ führen können.

Die unterschiedlichen Export- und Importbedingungen eines Landes haben eine ganze Reihe von Ursachen, die teilweise „naturegegeben“ oder „strukturell“, teilweise aber auch durch geeignete Maßnahmen beeinflussbar sind. Die Wettbewerbsbedingungen sind dabei von Sektor zu Sektor sehr verschieden. Schon deshalb verbieten sich verallgemeinernde und pauschale Handlungsvorschläge. Die Heterogenität des „Dienstleistungssektors“ erfordert vielmehr eine genaue Analyse der sektoralen Verhältnisse.

Besondere Vorsicht ist bei der Interpretation des Defizits der deutschen Dienstleistungsbilanz angebracht. Das Defizit stammt ganz überwiegend aus der Reiseverkehrsbilanz. Es beruht entscheidend auf den klimatischen und natürlichen Wettbewerbsvorteilen der beliebten Reisezielländer und entspricht damit genau den Grundsätzen des komparativen Vorteils und der internationalen Arbeitsteilung. Es gibt aber für sich allein kein Indiz für eine generelle Wettbewerbschwäche Deutschlands im internationalen Dienstleistungshandel (Härtel u.a., 1995: 23).

Eine andere Beurteilung ist bei dem zunehmenden Handelsdefizit im Bereich Patente, Lizenzen, Ingenieur- und technische sowie EDV – Dienstleistungen angebracht. Dieses Defizit ist beunruhigend, weil Deutschland als „Land der Ingenieure“ in diesen Sektoren früher

stets Überschüsse erzielt hatte und weil der Handel mit technischen Dienstleistungen zu den expansivsten Bereichen des Welthandels gehört (Bräuninger 1996: 6). Aber auch hier ist eine genauere Ursachenanalyse nötig. Die defizitäre Entwicklung beruht zu einem guten Teil auf betriebswirtschaftlichen, organisatorischen oder steuerlichen Erwägungen internationaler Unternehmensgruppen. Darüber hinaus sind gerade technische Dienstleistungen in hohem Maße in der Ausfuhr technisch anspruchsvoller Güter enthalten. Deshalb ist es schwer festzustellen, ob überhaupt ein Marktversagen vorliegt, das den Staat oder die Wirtschaft zur Abhilfe veranlassen könnte und – wenn ja –, welche Maßnahmen geeignet wären, um den gewünschten Zweck zu erreichen.

Schließlich ist das Defizit der Dienstleistungsbilanz gesamtwirtschaftlich kein Grund zur Besorgnis oder gar für staatliche Eingriffe irgendeiner Art. Solange Deutschland im Warenverkehr hohe Exportüberschüsse erzielt, wie es seit vielen Jahren – mit stark zunehmender Tendenz – der Fall ist, ist das Defizit im Dienstleistungshandel eher ein willkommenes Korrektiv.

Alle diese Probleme sind bei der Bewertung der deutschen „Dienstleistungslücke“ und ihrer Konsequenzen zu berücksichtigen. Insgesamt ergibt sich aber der Schluß, daß die deutsche Dienstleistungswirtschaft noch beachtliche Potentiale zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihrer Exportleistungen hat (Petersen u.a. 1993: 184; Mangold 1997: 13). Diese Möglichkeiten sollen in der Analyse einzelner Sektoren weiter untersucht werden.

Teil IV: Die Bedeutung der Auslandsinvestitionen

Internationale Direktinvestitionen sind zum Motor der Globalisierung geworden. Die Entwicklung globaler Informations- und Kommunikationsnetze, der internationale Datenverkehr, der weltweite Trend zur Deregulierung, Privatisierung und Marktöffnung geben immer neue Anstöße für diese Entwicklung. Infolgedessen wuchsen die ausländischen Direktinvestitionen stärker als die Weltproduktion und der Welthandel. Ihr Bestand wuchs von 500 Milliarden US-\$ im Jahre 1980 auf 3 Billionen US-\$ im Jahre 1996. Die Umsätze der etwa 270.000 Auslandsniederlassungen von ca. 39.000 multinationalen Unternehmen übersteigen inzwischen den Wert des Welthandels mit Waren und Dienstleistungen. Der unternehmensinterne Handel der multinationalen Unternehmen wird auf über ein Drittel des Welthandels geschätzt (WTO, 1996: Bd. I 44ff.; UNCTAD, 1996a: 3). In vielen Entwicklungsländern bringen ausländische Direktinvestitionen einen höheren Kapitalzufluß als die Entwicklungshilfe. Nur noch wenige Entwicklungsländer bestreiten die wirtschaftlichen Vorteile von Auslandsinvestitionen für ihre Entwicklung.

Die hochentwickelten Länder sind die größten Investoren. 1995 investierten sie 270 Milliarden US-\$ (plus 42% gegenüber 1994) und empfangen Investitionen von 203 Milliarden US-\$ (plus 53%). Etwa zwei Drittel des weltweiten Investitionsvolumens gingen von den fünf führenden Herkunftsländern USA, Vereinigtes Königreich, Deutschland, Japan und Frankreich aus. Sie sind auch die größten Empfängerländer. Seit Ende der achtziger Jahre sind aber auch Entwicklungsländer wichtige Empfänger geworden. Ihr Anteil an den zufließenden Auslandsinvestitionen stieg im Zeitraum 1988 bis 1995 von 21 auf 32 Prozent.

Dieselbe Dynamik zeigen auch die deutschen Auslandsinvestitionen. Der Bestand der von deutschen Unternehmen im Ausland gehaltenen unmittelbaren und mittelbaren Direktinvestitionen hat sich von 1984 bis 1995 mehr als verdoppelt. Ende 1995 betrug er 362 Milliarden DM.

Die dynamische Entwicklung der deutschen Auslandsinvestitionen ist vor allem auf die Expansion des Dienstleistungsbereichs zurückzuführen. Die Branchenverteilung der deutschen Investoren zeigt seit vielen Jahren eine deutliche Verschiebung zugunsten des Dienstleistungssektors. Während 1984 knapp ein Drittel des deutschen Direktinvestitionsbestandes im Besitz von Dienstleistungsunternehmen waren, halten diese heute schon mehr als die Hälfte des Bestandes. Dagegen reduzierte sich der Anteil des verarbeitenden Gewerbes von 70 auf 44 Prozent. Der Grund hierfür liegt vor allem in wachsenden Auslandsinvestitionen von Beteiligungsgesellschaften, die zum Dienstleistungssektor zählen, wengleich sie ihrerseits zum großen Teil industriellen Investoren gehören, sowie in den Auslandsinvestitionen deutscher Banken und Versicherungen. Andere Branchen des Dienstleistungssektors treten dagegen noch nicht stark als Investoren in Erscheinung.

Auch bei Betrachtung der Zielbranchen deutscher Auslandsinvestitionen zeigt sich eine deutliche Verschiebung zugunsten von Dienstleistungsunternehmen. Während 1984 der Anteil von Dienstleistungsunternehmen am Bestand deutscher Auslandsinvestitionen bei

47 Prozent lag, betrug er 1995 schon über 59 Prozent. Damit ist der Dienstleistungssektor auch der größte Anlagesektor deutscher Auslandsinvestitionen geworden.

Tabelle 9 zeigt die Struktur der deutschen Auslandsinvestitionen im Dienstleistungssektor nach Herkunfts- und Zielbranchen:

Tabelle 9:

Unmittelbare und mittelbare deutsche Direktinvestitionen im Ausland im Dienstleistungssektor (Bestandswerte 1995 nach Branchen)				
	Herkunftsbranche		Zielbranche	
	Mio. DM	Anteil %	Mio. DM	Anteil %
Beteiligungsgesellschaften	113.193	58,4	21.354	9,6
Kredit- und Finanzinstitute	43.492	22,4	93.197	41,8
Versicherungsunternehmen	14.652	7,6	21.481	9,6
Handel und Reparatur	12.422	6,4	60.387	27,1
Verkehr und Nachrichtenübermittlung (Telekommunikation)	3.815	2,0	2.952	1,3
Dienstleistungen für Unternehmen	3.280	1,7	4.720	2,1
Sonstige Dienstleistungen	2.979	1,5	19.084	8,6
Zusammen	193.833	100	223.175	100

Quelle: Deutsche Bundesbank, Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Statistische Sonderveröffentlichung 10, Mai 1997, Tab. I 2b

Handelsunternehmen, Banken, Versicherungsunternehmen und Beteiligungsgesellschaften stellen zusammen fast 90 Prozent der Investitionsobjekte, während andere Dienstleistungssektoren als Zielbranchen noch keine große Rolle spielen.

Ein Vergleich der Herkunfts- und Zielbranchen zeigt jedoch eine deutliche Diskrepanz: 223,2 Milliarden DM deutscher Direktinvestitionen sind in ausländischen Dienstleistungsunternehmen angelegt, während nur 194 Milliarden DM aus dem deutschen Dienstleistungssektor stammen. Daraus läßt sich schließen, daß als Investoren neben deutschen Dienstleistungsunternehmen auch Unternehmen des produzierenden Gewerbes „branchenfremd“ in ausländische Dienstleistungsunternehmen investieren, um ihre Markt- und Kundennähe zu verbessern und sich auf die neuen Anforderungen der „Problemlösungsmärkte“ einzustellen (Krämer in Mangold, 1997: 210).

Die Regionalstruktur der deutschen Auslandsinvestitionen im Dienstleistungsbereich ist nur für die Handelsunternehmen, Kredit- und Finanzinstitute, Versicherungsunternehmen und Beteiligungsgesellschaften bekannt. 92 Prozent dieser Investitionen sind in die hochent-

wickelten Länder geflossen, davon 69 Prozent in die Europäische Union, 14 Prozent in die USA und 2 Prozent nach Japan. Die Entwicklungsländer haben einen Anteil von 6,5 Prozent und die Reformländer 1,3 Prozent.

Was sind die Ursachen? Anders als im Warenbereich hat ein Dienstleistungsanbieter praktisch kaum die Möglichkeit, einen ausländischen Markt schrittweise durch Exporte zu erschließen. Für viele Dienstleistungsbranchen ist eine Niederlassung im Ausland unabdingbare und erste Voraussetzung für die Markterschließung. Banken, Versicherungen, Einzelhandel oder Anbieter unternehmensnaher Dienstleistungen sind auf den unmittelbaren Kontakt zu ihren Kunden angewiesen. Für sie ist die Dienstleistungserbringung durch „kommerzielle Präsenz“ im Ausland oft die einzig praktikable Form des Dienstleistungsexports. So zeigen amerikanische Statistiken, daß die „indirekten“ Dienstleistungsexporte zwischen der EU und den USA über ausländische Unternehmensniederlassungen doppelt so hoch sind wie der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel zwischen den beiden Regionen (UNCTAD, 1996a: 89). Die entscheidende Bedeutung der „kommerziellen Präsenz“ wurde in der Uruguay-Runde durch entsprechende Regelungen im GATS ausdrücklich anerkannt.

Die Auslandsniederlassungen der Dienstleistungsunternehmen stehen wegen des notwendigen engen Kontaktes zum Kunden meist nicht in einer Konkurrenzbeziehung zur Muttergesellschaft. Deshalb hat die Einrichtung von Auslandsniederlassungen der Dienstleistungswirtschaft meist nur geringe Auswirkungen auf den direkten Export und die Beschäftigung der Muttergesellschaft.

Andere Gründe für Auslandsinvestitionen von Dienstleistungsunternehmen liegen im Trend zur unternehmensinternen Arbeitsteilung global tätiger Unternehmen und zum „Outsourcing“ von Vorleistungen. Beispiele sind die Herstellung von Software in Indien, die Datenverarbeitung für Luftverkehrsunternehmen in der Karibik oder die Bearbeitung von Versicherungsfällen amerikanischer Versicherer in Irland.

Ein weiterer entscheidender Grund für die Expansion der internationalen Dienstleistungsinvestitionen ist die Liberalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte und die zunehmende Liberalisierung und Deregulierung auch der Investitionsregelungen in großen Märkten. Für Deutschland ist in erster Linie der europäische Binnenmarkt maßgeblich. Seine Vollendung führte zu einem starken Anstieg der deutschen Investitionen im Banken- und Versicherungssektor und einem Zustrom von Investitionen aus Drittländern nach Deutschland, vor allem aus USA. Aber auch viele andere Länder beseitigten Investitionsbeschränkungen und gewährleisteten Investitionsschutz und ein besseres Funktionieren des Marktes. Allein im Jahre 1995 gingen 106 von 112 Änderungen der Investitionsgesetzgebung in 64 Ländern in Richtung einer Liberalisierung und Förderung ausländischer Direktinvestitionen. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern verbreitet sich die Erkenntnis, daß ausländische Direktinvestitionen nicht nur Kapital, sondern auch technisches und unternehmerisches Know-how und andere Vorteile wie den Zugang zu ausländischen Vertriebsnetzen bringen können.

Auch die internationalen Handelsregeln berücksichtigen die zunehmende Verflechtung des Handels mit ausländischen Direktinvestitionen. Heute gibt es bereits etwa 1300 bilaterale Investitionsschutzabkommen, während es Anfang der neunziger Jahre nur etwa 600 waren. Das wichtigste Motiv hierfür war das Bestreben der Entwicklungsländer, ausländische Investitionen anzuziehen. Daneben gibt es multilaterale Übereinkommen über spezifische Aspekte von Auslandsinvestitionen, z.B. die MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) und das Internationale Zentrum zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) mit jeweils etwa 130 Teilnehmerländern.

Im europäischen Binnenmarkt sind die Investitionen voll liberalisiert. Auch eine Reihe von WTO-Übereinkommen, besonders das GATS, das Übereinkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (TRIMS) und das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) regeln Investitionsfragen. In der OECD wird seit 1995 über ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI) verhandelt, das mit hohen Liberalisierungs- und Schutzstandards bis 1998 abgeschlossen werden soll.

Welche Auswirkungen haben die ausländischen Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor auf die Beschäftigung im In- und Ausland? Nach der Statistik der Deutschen Bundesbank (1997b: Tab. I 2 b) beschäftigten die von deutschen Investoren im Ausland betriebenen Dienstleistungsunternehmen im Jahre 1995 insgesamt etwa 780.000 Personen, wovon etwa 500.000 auf Handelsunternehmen und 94.000 auf Kreditinstitute und Versicherungen entfielen. Die sektorale Zuordnung ist dabei allerdings unsicher. Man kann davon ausgehen, daß nur ein kleiner Teil dieses Personals, nämlich die Unternehmensleitung und wenige qualifizierte Mitarbeiter mit speziellen Kenntnissen und Qualifikationen, aus Deutschland kommen. Der weitaus größte Teil des Personals dürfte aus dem Gastland stammen. Dies liegt im allgemeinen im Interesse des Dienstleistungsunternehmens an einer mit dem Gastland vertrauten Belegschaft. Es ergibt sich aber auch aus den weltweit praktizierten Beschränkungen der Ausländerbeschäftigung.

Aus denselben Gründen werden die in Deutschland tätigen Dienstleistungsunternehmen ausländischer Investoren überwiegend deutsche Mitarbeiter beschäftigen. Nach der Bundesbankstatistik (1997b: Tab. II 2 b) waren es 1995 etwa 518.000 Beschäftigte. Damit leisten ausländische Dienstleistungsunternehmen in Deutschland einen beachtlichen Beschäftigungsbeitrag.

Für die Zukunft kann aufgrund des fortschreitenden Strukturwandels und der Dynamik der Dienstleistungen erwartet werden, daß deren Gewicht im Rahmen der deutschen Auslandsinvestitionen weiter zunehmen wird. Direktinvestitionen werden neben dem Handel als wirksame Instrumente zur Erschließung ausländischer Märkte genutzt werden. Dafür bieten nicht nur die hochentwickelten Länder, sondern auch die Reformländer Mittel- und Osteuropas und China sowie viele Entwicklungs- und Schwellenländer große Entwicklungspotentiale (UNCTAD, 1996a: XXIV; Krämer in Mangold, 1997: 212).

Teil V: Die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels

1. Der wirtschaftstheoretische Hintergrund

Die positiven Erfahrungen aus der Liberalisierung des Handels im europäischen Binnenmarkt und im GATT haben bewiesen, daß die Teilnahme eines Landes am Welthandel in der Regel Wachstum und Beschäftigung fördert. Handelsbeschränkungen können zwar zugunsten eines geschützten Sektors wirken, verursachen aber gesamtwirtschaftliche Kosten für die Verbraucher und andere Wirtschaftszweige. Handelsliberalisierung ermöglicht dagegen jedem Land, sich entsprechend seinen komparativen Vorteilen zu spezialisieren. Die Liberalisierung verbessert die Mobilität der Produktionsfaktoren und stärkt den Qualitäts- und Preiswettbewerb. Dies ermöglicht die Nutzung unternehmerischer Größenvorteile in erweiterten Märkten und schafft Anreize zur Verbesserung der Produktivität und zur Innovation. Die Verbraucher erhalten Zugang zu besseren und billigeren Produkten und Dienstleistungen. Bisher geschützte Sektoren müssen sich dem zunehmenden internationalen Wettbewerb anpassen. Der Netto-Wohlfahrtseffekt der Handelsliberalisierung ist in der Regel positiv (UNCTAD/Weltbank, 1994: 27). Diese Erfahrungen sind seit langem ausführlich dokumentiert (vgl. z.B. Giersch 1987; OECD, 1994: 101). Sie waren auch entscheidende Motive für die Vollendung des europäischen Binnenmarktes.

2. Die Entwicklung des Liberalisierungsgedankens

Die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels begann wesentlich später als die Liberalisierung des Warenhandels und des Kapitalverkehrs, die schon mit der Gründung der Bretton Woods-Institutionen und des GATT kurz nach dem zweiten Weltkrieg eingeleitet worden war.

2.1 Die Liberalisierungskodizes der OECD

Ein erster Schritt zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs waren die 1961 beschlossenen OECD-Kodizes zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der laufenden unsichtbaren Transaktionen (OECD, 1995a). Sie verpflichteten die Mitgliedstaaten der OECD zur Liberalisierung des gesamten Spektrums internationaler Kapitalbewegungen und zum schrittweisen Abbau aller Beschränkungen für bestimmte „unsichtbare Transaktionen“. Bis Ende 1992 hatten fast alle Mitgliedstaaten ihre Kapitalverkehrskontrollen abgeschafft. Die Liberalisierungslisten für den Dienstleistungsverkehr wurden erweitert, und die Zahl der nationalen Vorbehalte wurde erheblich verringert. Bei der letzten Überprüfung im Jahre 1992 wurden insbesondere neue Liberalisierungsverpflichtungen für Finanzdienstleistungen übernommen.

Sicherlich kann man nicht alle seit der Einführung der OECD-Kodizes erreichten Liberalisierungsfortschritte diesem Vertragswerk zuschreiben, zumal es keinen rechtlichen Durchset-

zungsmechanismus enthält. Es stellt jedoch den ersten internationalen Rahmen zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels und für die Ausweitung der Liberalisierungsmaßnahmen auf alle Mitgliedstaaten dar.

Die OECD wirkt auch heute weiter als Vorreiter der internationalen Handelsliberalisierung. Insbesondere verhandeln ihre Mitgliedstaaten untereinander über ein internationales Investitionsübereinkommen, das aber auch anderen Ländern offenstehen soll. Ferner arbeitet die OECD an einer umfassenden Initiative zur Regulierungsreform und zur weiteren Marktöffnung.

2.2 Der freie Dienstleistungsverkehr im europäischen Binnenmarkt

Für Europa und Deutschland ist die Deregulierung und Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs im europäischen Binnenmarkt ein entscheidendes Anliegen. Schon der Vertrag von Rom 1957 statuierte die bekannten vier Freiheiten, nämlich den freien Verkehr von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Artikel 52 des Vertrages sieht die Niederlassungsfreiheit und Artikel 59 die Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs bis zum Ende der Übergangszeit 1969 vor.

Die Fortschritte bei der Erreichung der Dienstleistungsfreiheit waren allerdings bis Mitte der achtziger Jahre begrenzt. Viele rechtliche und verwaltungstechnische Hemmnisse blieben bestehen, die die Erbringung von Dienstleistungen und die praktische Ausübung des Niederlassungsrechts in der Gemeinschaft erschwerten. Sie beruhten auf unterschiedlichen nationalen Vorschriften für die Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten, z.B. der Banken, Versicherungen, des Verkehrsgewerbes und der freien Berufe. Auch Maßnahmen allgemeiner Art wie Beschränkungen des Kapitalverkehrs, unterschiedliche Steuern, Normen und die diskriminierende Vergabe öffentlicher Aufträge behinderten den freien Dienstleistungsverkehr. Dadurch wurde die europäische Dienstleistungswirtschaft vor dem internationalen Wettbewerb abgeschirmt, mit schädlichen Folgen für ihre Effizienz, den optimalen Ressourceneinsatz und die Wettbewerbsfähigkeit.

Bis Mitte der achtziger Jahre versuchte die Gemeinschaft, diese Probleme durch Harmonisierung der nationalen Vorschriften und durch Schaffung gemeinschaftlicher Regeln und Standards zu überwinden. Mit dem Weißbuch von 1985 zur Vollendung des Binnenmarktes und mit der darauf basierenden „Einheitlichen Europäischen Akte“ von 1987 beschloß die Gemeinschaft, den europäischen Binnenmarkt bis Ende 1992 zu vollenden und dabei auch alle Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft zu beseitigen. Von den 282 Gesetzgebungsvorschlägen des Weißbuchs betrafen etwa 50 den Dienstleistungsverkehr. Sie zielten auf die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse für den Dienstleistungsverkehr der Banken, Versicherungen und Wertpapiergeschäfte, für den Land-, See- und Luftverkehr sowie für neue Technologien und Dienste (Rundfunk, Fernsehen, Informationsdienste und Telekommunikation).

Das Binnenmarktprogramm für den Dienstleistungsverkehr konnte zwar nicht vollständig bis Ende 1992 abgeschlossen werden. Die meisten Maßnahmen des Weißbuchs 1985 wa-

ren aber bis 1993/94 auf Gemeinschaftsebene durchgeführt. Entscheidende Fortschritte wurden vor allem im Sektor Finanzdienstleistungen erreicht. Die Zweite Bankenrechtskoordinierungsrichtlinie vom 15.12.1989 und ergänzende Vorschriften über die Zulassungsbedingungen für Banken, Eigenmittelanforderungen und Bankenaufsicht sichern die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit für Banken in der Gemeinschaft. Wesentliche Elemente sind die Einführung des „Europapasses“, d.h. die Anerkennung der Zulassung einer Bank in ihrem Herkunftsland durch alle Mitgliedstaaten, und die Anerkennung des Herkunftsprinzips bei der Bankenaufsicht. Ebenso wurde die grenzüberschreitende Tätigkeit der Versicherungsunternehmen erleichtert. Die zweite und dritte „Koordinationsrichtlinie Schaden“ von 1988 bzw. 1992 erlauben den grenzüberschreitenden Versicherungsverkehr in der Schadenversicherung ohne Niederlassung im Ausland. Die Richtlinie über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste von 1990 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Aufhebung ausschließlicher oder besonderer Rechte der Fernmeldeorganisationen bei der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen mit Ausnahme des Telefondienstes. Diese und eine Reihe weiterer grundlegender Richtlinien führen zur vollständigen Liberalisierung der Gemeinschaftsmärkte für Telekommunikationsdienste und für die Infrastruktur ab 1998. Auch der Binnenmarkt für Verkehrsleistungen im Land-, See- und Luftverkehr ist weitestgehend verwirklicht.

Damit hat die Gemeinschaft die grundlegenden Voraussetzungen für die Liberalisierung des freien Dienstleistungsverkehrs geschaffen. Besonders wichtig ist darüber hinaus, zumal für die Finanzdienstleistungen, daß aufgrund der Richtlinie 88/361/EWG zur vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs alle Kapitalverkehrskontrollen innerhalb der Gemeinschaft aufgehoben sind.

Trotz aller dieser Fortschritte ist der Binnenmarkt für Dienstleistungen allerdings auch heute noch nicht ganz vollendet. Der EU-Rat hat noch einige horizontal wirkende Gesetzgebungsvorschläge des Weißbuchs 1985 zu verwirklichen, die auch Dienstleistungsunternehmen betreffen, vor allem im Bereich des Gesellschaftsrechts, der Unternehmensbesteuerung, der Mehrwertsteuer und des freien Personenverkehrs. Größere Rückstände bestehen aber bei der Umsetzung der Binnenmarktvorschriften in das Recht der Mitgliedstaaten. So waren im September 1996 nur die Binnenmarktvorschriften für den Transportbereich voll in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt. Für die Banken war dies dagegen erst zu 90 Prozent, für die Versicherungen zu 88 Prozent und für neue Technologien und Dienste (Rundfunk, Fernsehen, Kommunikations- und Informationsdienste) zu 85 Prozent geschehen.

Darüber hinaus hat sich das Binnenmarktprogramm inzwischen teilweise als unzureichend erwiesen, den Dienstleistungshandel voll zu liberalisieren. Auch neue Handelshemmnisse sind aufgetaucht. Viele Vorschriften zum Schutz des Gemeinwohls behindern weiterhin den freien Dienstleistungsverkehr, besonders bei den unternehmensbezogenen, den Informations- und Kommunikationsdienstleistungen.

Wie hat sich die Vollendung des Binnenmarktes auf den innergemeinschaftlichen Dienstleistungshandel ausgewirkt?

Die Europäische Kommission hat aufgrund ökonomischer Untersuchungen und Unternehmensbefragungen festgestellt, daß der durch den Binnenmarkt insgesamt ausgelöste Einkommenszuwachs von 1,1 bis 1,5 Prozent auch die Nachfrage nach Dienstleistungen in der Gemeinschaft gesteigert hat. Manche europäischen Dienstleistungszweige sind von einem radikalen Wandel erfaßt. Der Wettbewerb nahm bedeutend zu, z.B. in der Telekommunikation, bei den Geschäftsbanken und im Luftverkehr. In einigen dieser Bereiche führte dies zu beachtlichen Preissenkungen (EU-Kommission, 1996b: 130). Die Aufhebung von Kapitalbeschränkungen im Straßengüterverkehr und im Luftverkehr ermöglichte es den Unternehmen, ihre Verkehrsnetze zu erweitern und ihre Anlagen besser zu nutzen. Im Straßengüterverkehr führte die Abschaffung der Quoten und die stufenweise Einführung der Kabotage zu einer Ersparnis von 3 – 4 Prozent der Kosten. Im Luftverkehr brachte die Liberalisierung größere Flexibilität der Luftlinien bei der Anpassung ihrer Kapazitäten (Sitzplätze und Flugfrequenzen) an die Nachfrage und bei der Preisgestaltung. Als Folge waren billigere Tarife und eine 20-prozentige Zunahme des Flugverkehrs zu beobachten (EU-Kommission, 1996b: 26).

Umgekehrt stellt die Kommission fest, daß z.B. aufgrund der verzögerten Umsetzung der Binnenverkehrsvorschriften für Ingenieurdienstleistungen die Drittlandsexporte dieser Branche der Gemeinschaft zehnmal größer sind als die entsprechenden Exporte innerhalb der Gemeinschaft (EU-Kommission, 1996a: 7).

Die Vollendung des Binnenmarktes findet auch darin ihren Niederschlag, daß der interne Dienstleistungshandel der Gemeinschaft seit 1985 stärker zugenommen hat als ihr Außenhandel mit Dienstleistungen (s.o. Teil III 3). Der Anteil der innergemeinschaftlichen Dienstleistungsexporte der Gemeinschaft an ihrem gesamten Dienstleistungsexport stieg von 41 Prozent im Jahre 1985 auf 50 Prozent im Jahre 1994. Der entsprechende Anteil der innergemeinschaftlichen Dienstleistungsimporte stieg von 46,8 auf 51,4 Prozent (Tabelle 10):

Tabelle 10:

Anteil des innergemeinschaftlichen Dienstleistungshandels am gesamten Dienstleistungshandel der EU 12 ¹ 1985 – 1994			
	Jahr	Intra-EU-Exporte (Anteil am Gesamlexport in %)	Intra-EU-Importe (Anteil am Gesamtimport in %)
EU	1985	41,0	46,8
	1994	49,9	51,4
Deutschland ²	1985	33,2	42,4
	1994	41,8	45,7
Frankreich	1985	39,2	43,1
	1994	49,0	48,2
Italien	1985	53,0	49,6
	1994	52,3	55,0
Niederlande	1985	52,9	51,4
	1994	54,5	55,3
VK	1985	23,3	41,1
	1994	30,3	43,8
1 Angaben für EU 15 sind erst ab 1992 verfügbar			
2 1985: früheres Bundesgebiet, 1994: Gesamtdeutschland			

Quelle: Eurostat, *Internationaler Dienstleistungsverkehr 1985 – 1994, Ausgabe 1996*

Insgesamt schätzt die EU-Kommission, daß in der Gemeinschaft als unmittelbare Folge des Binnenmarktprogramms bis zu 900.000 Arbeitsplätze, die meisten davon im Dienstleistungsbereich, geschaffen wurden (EU-Kommission, 1996a: 5).

Die Vollendung des Binnenmarktes führte außerdem zu einem starken Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen in der Gemeinschaft, besonders aus USA. Dies illustriert die wirtschaftliche Anziehungskraft des Binnenmarktes. Der größte Teil der ausländischen Investitionen – von 1984 bis 1993 zusammen 63 Prozent – zielt auf den Dienstleistungssektor der Gemeinschaft. Dies bestätigt die zunehmende Bedeutung der Dienstleistungen und die besondere Funktion der Direktinvestition als Mittel zur Markterschließung.

Ausländische Telekommunikationsunternehmen haben sich in der Gemeinschaft niedergelassen, eine Entwicklung, die noch vor wenigen Jahren nicht vorstellbar gewesen wäre. Europäische Luftverkehrsunternehmen wie British Airways, Lufthansa und KLM nutzten das Recht zur Niederlassung in anderen EU-Ländern und erweiterten ihre Netze in der Gemeinschaft. Im Bankenbereich hat sich die Zahl ausländischer Bankniederlassungen von 1993 bis 1996 um 58 Prozent erhöht (EU-Kommission, 1996b: 26).

Neben der Vollendung des europäischen Binnenmarktes erschließen auch der EU-Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden, die Öffnung der Märkte in Mittel- und Osteuropa

sowie die Europaabkommen der Gemeinschaft mit Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und mit der Tschechischen und Slowakischen Republik neue Märkte für den deutschen Dienstleistungshandel. Die Europaabkommen verpflichten die Gemeinschaft und die Partnerländer wechselseitig zur Marktöffnung, u.a. für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr. Allerdings tritt die Liberalisierung nicht unmittelbar in Kraft, sondern die Vertragsparteien haben sich nur verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um schrittweise den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zuzulassen. Eine derartige Regelung ist jedoch bisher nicht erfolgt. Nicht anders steht es mit den Verpflichtungen über die Zulassung von Arbeitnehmern. Dagegen gewähren die Abkommen schon von ihrem Inkrafttreten an Niederlassungsfreiheit für Unternehmen und deren Schlüsselpersonal.

Ein weiterer entscheidender Fortschritt wird auch für die Dienstleistungswirtschaft in der Einführung der europäischen Währung ab 1999 liegen. Alle finanziellen Transaktionen werden in Euro fakturiert werden. Die einheitliche Währung beseitigt Wechselkursrisiken zwischen den EU-Ländern und senkt die Transaktionskosten. Es bestehen Aussichten auf größere wirtschaftliche und finanzielle Stabilität, abgesichert durch eine unabhängige Zentralbank. Der europäische Wirtschaftsraum wird von seiner Größe her mit dem amerikanischen vergleichbar werden (IMF, 1997: 7; OECD, 1997a: 27).

2.3 Andere internationale Liberalisierungsabkommen

Neben diesen für Europa wichtigsten Liberalisierungsentscheidungen gibt es weltweit eine Vielzahl bilateraler oder plurilateraler Handels- und Investitionsabkommen, die auch den Dienstleistungshandel betreffen. Als wichtige Beispiele seien die Europäische Freihandelszone EFTA (1960) und das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA (1992) genannt. Dazu kommt eine ständig wachsende Zahl von Regionalabkommen. Diese Entwicklung bereitet inzwischen wegen der möglicherweise damit verbundenen Aushöhlung des offenen, multilateralen Handelssystems der WTO handelspolitische Sorgen.

Teil VI: Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)

1. Die Vorgeschichte

Geza Feketekuty schildert in seinem 1988 erschienenen grundlegenden Buch „International Trade in Services“ (191, 295) die Geschichte der von den USA eingeleiteten „Kampagne“ zur multilateralen Liberalisierung des Welthandels, von der erstmaligen Einbeziehung von Dienstleistungsaspekten in einzelne Übereinkommen der Tokyo-Runde über die Informationskampagne der amerikanischen Dienstleistungswirtschaft unter Führung der American Express Company bis zu den ausführlichen Studien der OECD-Länder. Die Kampagne reflektiert das wachsende Interesse, besonders der USA, an der Öffnung der Weltmärkte für Dienstleistungen. Der internationale Dienstleistungshandel war „big business“ geworden, und viele der darin tätigen Unternehmen gehören zu den größten der Welt.

Zunächst herrschte große Skepsis, ob überhaupt Chancen bestanden, die regulatorischen und teilweise protektionistischen Handelshemmnisse abzubauen. Die anfangs sehr negativen Reaktionen der Entwicklungsländer bestätigen diese Skepsis. Trotzdem gelang es den hochentwickelten Ländern auf der Konferenz der GATT- Minister in Punta del Este (Uruguay) im September 1996, die Einbeziehung des internationalen Dienstleistungshandels – ebenso wie des Schutzes geistiger Eigentumsrechte – in die Uruguay-Runde multilateraler Handelsverhandlungen durchzusetzen.

Die Entwicklungsländer unter Führung von Indien, Brasilien und Ägypten leisteten zunächst weiter Widerstand gegen jeden Verhandlungsfortschritt. Parallel zur Uruguay-Runde leiteten aber viele Entwicklungsländer schon autonome Programme zur Handels- und Investitionsliberalisierung ein, die auch den Dienstleistungshandel umfaßten (UNCTAD/Weltbank, 1994: 20). Dies führte zu einer Trendwende in der Uruguay-Runde. Dabei half es, daß auch die entwickelten Länder immer mehr die Schwierigkeiten einer weitgehenden Liberalisierung erkannten und deshalb ebenfalls Interesse an einem flexiblen Liberalisierungssystem entwickelten. Dies kam wiederum den Entwicklungsländern entgegen.

Nach langen und außerordentlich schwierigen Verhandlungen unterzeichneten die Handelsminister der mehr als 100 GATT-Länder am 15. April 1994 in Marrakesch die Schlußakte der Uruguay-Runde. Eines der wichtigsten Verhandlungsergebnisse war das „Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen“ (General Agreement on Trade in Services – GATS). Das GATS ist integrierender Bestandteil des ebenfalls in der Uruguay-Runde entstandenen Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO). Alle Mitgliedstaaten der WTO – am 31. August 1997 waren es 131 – sind auch Mitglieder des GATS. Das gesamte Vertragswerk ist am 1. Januar 1995 in Kraft getreten.

2. Das GATS und sein Liberalisierungskonzept

Das GATS ist das erste multilaterale und rechtlich durchsetzbare Übereinkommen über Handel und Investitionen im Dienstleistungsbereich. Gleichzeitig bietet es den Rahmen für

künftige, regelmäßig stattfindende Verhandlungen über den weiteren Abbau von Handelshemmnissen (Barth, 1997a).

2.1 Der Geltungsbereich des GATS

Das GATS enthält keine Definition des Dienstleistungsbegriffs, da hierüber keine Einigung erzielt werden konnte. Dies bereitet jedoch keine größeren Schwierigkeiten. Auch das GATT kennt keine Definition des Warenbegriffes. Das GATS erfaßt aufgrund seines Prinzips des „globalen Deckungsbereichs“ alle kommerziell „handelbaren“ Dienstleistungen. Kein Dienstleistungssektor ist a priori ausgeschlossen. Die einzige sektorale Ausnahme betrifft die Luftverkehrsrechte („hard rights“), die aufgrund des Luftverkehrsanhangs zum GATS nicht unter das Übereinkommen fallen. Auch Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, sind von der Liberalisierung ausgenommen.

Im Sinne einer pragmatischen Lösung der Definitionsfrage hat das WTO-Sekretariat eine Liste der vom GATS erfaßten Dienstleistungssektoren aufgestellt. Sie ist zwar weder verbindlich noch abschließend, wird aber von den meisten WTO-Ländern angewandt. Die Liste umfaßt 11 große Dienstleistungssektoren, die wiederum in zahlreiche Subsektoren untergliedert sind:

- freiberufliche und gewerbliche Dienstleistungen
- Kommunikationsdienstleistungen
- Bau- und andere Ingenieurdienstleistungen
- Vertriebsdienstleistungen (Handel)
- Erziehungsdienstleistungen
- Umweltdienstleistungen
- Finanzdienstleistungen
- Gesundheits- und soziale Dienstleistungen
- Tourismus
- Unterhaltungs-, kulturelle und Sport-Dienstleistungen
- Verkehrsdienstleistungen.

Das GATS erfaßt alle vier Erbringungsformen des Dienstleistungshandels, d.h. die einfache grenzüberschreitende Erbringung (z.B. per Post oder Telekommunikation), die Erbringung im Inland gegenüber einem ausländischen Verbraucher (z.B. im Tourismus), die Erbringung durch eine geschäftliche Niederlassung im Ausland (sog. „commercial presence“) sowie die Erbringung mittels grenzüberschreitender Personenbewegungen von Dienstleistungsanbietern. Damit geht das GATS weit über den klassischen Handelsbegriff hinaus. Nur so kann es den Erfordernissen des modernen Dienstleistungshandels gerecht werden.

Auch der sachliche Geltungsbereich des GATS geht sehr weit. Es erfaßt alle den Dienstleistungshandel beeinflussende Maßnahmen der WTO-Mitglieder, von Gesetzen über Sekundärrecht und Verwaltungsrichtlinien bis zu Verwaltungsmaßnahmen aller Art. Die Ver-

pflichtungen des GATS gelten – ebenso wie das GATT- für alle staatlichen Ebenen, d.h. für die zentralen, die regionalen und die lokalen Behörden der Mitgliedstaaten.

2.2 Die allgemeinen Verpflichtungen und Regeln

Das GATS unterscheidet zwischen Verpflichtungen, die unmittelbar aus dem Übereinkommen resultieren und für alle WTO-Mitglieder gelten und den „spezifischen“ Liberalisierungsverpflichtungen, die nur dann und soweit gelten, wie ein Mitgliedstaat sie für sich akzeptiert hat. Dieses komplizierte Konzept ist das Ergebnis von Kompromissen zwischen weitgehenden Liberalisierungsbestrebungen einerseits und dem Wunsch der WTO-Länder andererseits, den Umfang ihrer Verpflichtungen unter Kontrolle zu behalten und sich einen Kernbereich souveräner Gestaltungsmöglichkeiten vorzubehalten.

2.2.1 Die Meistbegünstigungspflicht

Die wichtigste zentrale Verpflichtung ist die in Artikel II des GATS festgelegte Meistbegünstigungspflicht. Sie verbietet den Mitgliedstaaten jede Diskriminierung ausländischer Dienstleistungen oder Dienstleistungsanbieter untereinander. Positiv ausgedrückt verpflichtet sie die WTO-Mitglieder, jeden Handelsvorteil, den sie irgendeinem anderen Land – sogar einem Nichtmitglied – gewähren, automatisch und bedingungslos allen anderen Mitgliedstaaten zu gewähren. Die Meistbegünstigung führt also zur weltweiten Verbreitung dieser Handelsvorteile. Sie hat sich im GATT-System seit 50 Jahren als „Motor“ der multilateralen Handelsliberalisierung bewährt.

Die Meistbegünstigungspflicht gilt für alle WTO-Länder, und zwar für alle Sektoren, gleichgültig, ob die betreffenden Länder spezifische Liberalisierungsverpflichtungen übernommen haben oder nicht. Es überrascht nicht, daß eine so weitreichende Verpflichtung nur mit Ausnahmen akzeptiert wurde. So enthält das GATS eine Reihe allgemeiner Meistbegünstigungsausnahmen, z.B. für Präferenzen beim Handel in Grenzregionen, für Abkommen zur wirtschaftlichen Integration, für die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationsnormen und -kriterien, für Regierungskäufe sowie für die allgemeinen Ausnahmeschriften des Übereinkommens (z.B. zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung). Die Meistbegünstigungsausnahme zugunsten wirtschaftlicher Integrations- und Freihandelszonen – sie beruht auf dem Vorbild des Artikels XXIV GATT 1947 – ist besonders wichtig für die EU. Sie stellt sicher, daß Mitgliedstaaten derartiger regionaler Zusammenschlüsse unter bestimmten Voraussetzungen ihre intern gewährten Handelsvorteile nicht im Wege der Meistbegünstigung auf Drittstaaten erstrecken müssen.

Abgesehen von diesen allgemeinen Meistbegünstigungsausnahmen erlaubte das GATS bis zu seinem Inkrafttreten die Anmeldung länderspezifischer Meistbegünstigungsausnahmen. Sie sind grundsätzlich nur für die Dauer von höchstens 10 Jahren zulässig und werden zwecks progressiven Abbaus alle 5 Jahre überprüft. Sehr viele WTO-Länder – und zwar besonders die entwickelten Länder – haben Meistbegünstigungsausnahmen angemeldet. Dazu zählen vor allem die EU und ihre Mitgliedstaaten, deren Ausnahmen überdies fast alle zeitlich unbegrenzt sind. Meistbegünstigungsausnahmen gibt es vorwiegend für die

sensiblen Sektoren Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, audiovisuelle Dienstleistungen und Seeverkehr sowie für den Erbringungsmodus grenzüberschreitender Personenverkehr. Die betreffenden Mitgliedstaaten behalten sich damit die Möglichkeit zur Diskriminierung zwischen verschiedenen ausländischen Dienstleistungsanbietern vor. Beispiele dafür sind einseitige Handelssanktionen zur Erzwingung der Marktöffnung, bilaterale Präferenzabkommen und sektorale Reziprozitätsregelungen, z.B. im Banken- und Telekommunikationssektor. Immerhin zeigte die Meistbegünstigungspflicht auch in der EU schon praktische Wirkungen. So verzichtete die EU auf eine Reihe sektoraler Reziprozitätsvorbehalte. Aus diesem Grund war Deutschland verpflichtet, bei der Umsetzung der Verhandlungsergebnisse in nationales Recht die früher geltenden Gegenseitigkeitsvoraussetzungen für die Zulassung ausländischer Rechtsanwälte und Wirtschaftsprüfer abzuschaffen.

2.2.2 Die Transparenz der Regeln

Für die Exporteure von Dienstleistungen ist die Transparenz der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen im ausländische Markt eine wichtige Geschäftsvoraussetzung, besonders angesichts der Regulierungsdichte vieler Dienstleistungssektoren. Das GATS enthält deshalb eine zentrale Verpflichtung der WTO-Mitglieder, alle für den Dienstleistungshandel relevanten „Maßnahmen“ zu veröffentlichen. Diese Verpflichtung war bisher durchaus nicht für alle Länder selbstverständlich.

2.2.3 Die progressive Liberalisierung

Die WTO-Mitglieder sind verpflichtet, an den regelmäßig alle 5 Jahre stattfindenden Verhandlungsrunden der WTO teilzunehmen, mit dem Ziel, ein zunehmend höheres Niveau der Liberalisierung zu erreichen. Die nächste Liberalisierungsrunde wird im Jahre 2000 beginnen. Dieser Verhandlungsprozeß zielt zwar nicht auf eine strenge sektor- oder maßnahmenbezogene „Reziprozität“ ab. Sie widerspräche dem Prinzip der Meistbegünstigung. Er soll aber „die Interessen aller Beteiligten auf der Grundlage des gemeinsamen Nutzens fördern und ein insgesamt ausgeglichenes Verhältnis von Rechten und Pflichten gewährleisten.“ An dieser Stelle manifestiert sich am klarsten das Liberalisierungskonzept des GATS, das keine automatischen, direkt aus dem Übereinkommen resultierenden Liberalisierungsverpflichtungen schafft, sondern auf dem gegenseitigen Austausch wirtschaftlich gleichwertiger Konzessionen der Mitglieder beruht.

Alle Mitgliedstaaten der WTO sind verpflichtet, eine Liste spezifischer Liberalisierungsverpflichtungen vorzulegen. Sie wird Bestandteil des völkerrechtlichen Vertragswerkes und wird auf der Basis der Meistbegünstigung multilateralisiert. Diese Listen können allerdings inhaltlich sehr unterschiedliche Verpflichtungen enthalten.

2.2.4 Die nationale Dienstleistungsregulierung

Das GATS bestätigt ausdrücklich das Recht der Mitgliedstaaten, die Erbringung von Dienstleistungen zu regulieren und dabei die Zielsetzungen ihrer nationalen Politik zu ver-

folgen. Die grundsätzliche Anerkennung nationaler Souveränitätsrechte wird allerdings im Hinblick auf das Liberalisierungsziel qualifiziert und eingeschränkt. Die Mitgliedstaaten müssen den ausländischen Dienstleistungsanbietern angemessene Verwaltungs- und Rechtsweggarantien gewähren. Die nationale Regulierung muß inhaltlichen Kriterien wie Objektivität, unparteiische Anwendung und Verhältnismäßigkeit der Mittel entsprechen. Vor allem aber dürfen etwaige Genehmigungserfordernisse nicht die eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen zunichte machen oder untergraben. Innerstaatliche Regelungen, die diesen Erfordernissen nicht entsprechen, müssen angepaßt werden. Allerdings werden in der Praxis die Grenzlinien zwischen legitimer staatlicher Regulierung und Verletzung der GATS-Verpflichtungen oft schwer zu ziehen sein. Deshalb sieht das GATS die Errichtung spezieller WTO-Organe vor, die multilaterale Disziplinen zur Abgrenzung entwickeln sollen. Die erste Arbeitsgruppe dieser Art ist bereits für den Sektor „Professional Services“, besonders für die freien Berufe, eingesetzt worden.

Die Praxis wird erweisen müssen, wie der Grundkonflikt des GATS zwischen internationaler Liberalisierung und der Aufrechterhaltung zentraler nationaler Souveränitätsansprüche im Einzelfall gelöst werden kann.

2.2.5 Wettbewerbsregeln

In vielen Ländern bestehen Dienstleistungsmonopole, die den internationalen Handel behindern. In der Uruguay-Runde gelang es nicht, multilaterale Regeln hierfür zu vereinbaren. Die Mitgliedstaaten müssen aber zumindest sicherstellen, daß ihre Monopolanbieter nicht gegen die Meistbegünstigungspflicht und gegen spezifische Liberalisierungsverpflichtungen verstoßen. Andere private Wettbewerbsbeschränkungen fallen nicht unter das GATS. Das Übereinkommen stellt jedoch fest, daß solche Praktiken handelsbeschränkend wirken können und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Information und Konsultation mit dem Ziel, diese Praktiken abzustellen. Die Entwicklung weitergehender multilateraler Wettbewerbsregeln ist Gegenstand der in der OECD laufenden und auch in der WTO begonnenen Arbeiten zur Schaffung einer internationalen Wettbewerbsordnung.

2.2.6 Notstandsmaßnahmen

Das GATS schreibt – vor allem auf Wunsch der Entwicklungsländer – weitere multilaterale Verhandlungen über die Frage der „Notstandsmaßnahmen“ vor. Sie sollen entsprechend dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung geführt und bis Ende 1997 abgeschlossen werden. Diese Verhandlungen haben im Juli 1995 begonnen. Sie werfen eine Vielzahl grundsätzlicher und praktischer Anwendungsfragen auf. Die erste Frage ist, ob überhaupt „Notstandsmaßnahmen“ erforderlich sind. Hieran bestehen ernste Zweifel, weil das GATS schon ein ganze Reihe von Notstandsmaßnahmen ermöglicht, z.B. allgemeine Ausnahmen und zeitlich begrenzte Ausnahmen – „waivers“. Das Bedürfnis nach Eröffnung eventueller Notstandsmaßnahmen ist weiter dadurch eingeschränkt, daß das GATS-System seinen Mitgliedern – insbesondere auch den Entwicklungsländern – schon durch seinen Liberali-

sierungsmechanismus große Flexibilität bei der Übernahme von Liberalisierungsverpflichtungen gewährt.

2.2.7 Zahlungen und Übertragungen

Das Recht der WTO-Länder, den internationalen Zahlungs- und Kapitalverkehr zu kontrollieren, war ein wichtiges Verhandlungsthema. Die hochentwickelten Länder strebten dabei eine Liberalisierung der Kapitalverkehrsbeschränkungen seitens der Entwicklungsländer an. Das GATS verbietet den WTO-Ländern grundsätzlich „Beschränkungen internationaler Übertragungen und Zahlungen im Rahmen laufender Geschäfte, die mit ihren spezifischen Verpflichtungen zusammenhängen.“ Ausnahmen sind nur im Fall „schwerwiegender Zahlungsbilanzstörungen oder externer Zahlungsschwierigkeiten“ zulässig. Sie müssen mit dem Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds vereinbar sein.

2.2.8 Regierungskäufe

Im GATS gelang noch keine multilaterale Liberalisierung der Regierungskäufe von Dienstleistungen, obwohl diese teilweise eine wichtige Rolle spielen, z.B. im Bausektor. Die Vorschriften über die Meistbegünstigung, den Marktzugang und die Inländerbehandlung finden ausdrücklich keine Anwendung auf öffentliche Aufträge. Hierüber finden jedoch weitere multilaterale Verhandlungen statt, die bis Ende 1997 abgeschlossen werden sollen. An der Einhaltung dieses Termins bestehen jedoch Zweifel.

Dennoch enthält das WTO-System bereits Liberalisierungsverpflichtungen für öffentliche Dienstleistungsaufträge. Das Übereinkommen über öffentliches Beschaffungswesen ist eine

– parallel zur Uruguay-Runde ausgehandelte – Neufassung des Regierungskauf-Kodex der Tokyo-Runde. Seine zentralen Regeln sind die Inländerbehandlung und die Nichtdiskriminierung. Das Übereinkommen ist jedoch als „plurilaterales“ Übereinkommen nur für seine 23 Signatare, darunter die EU und ihre Mitgliedstaaten, Japan und die USA, verbindlich. Es erstreckt seine Wettbewerbsregeln über öffentliche Beschaffungen von Waren hinaus erstmals auf öffentliche Beschaffungen von Dienstleistungen, und zwar auf zentraler und sub-zentraler Verwaltungsebene. Die Anhänge 4 und 5 definieren in Form einer Positivliste die erfaßten Dienstleistungen einschließlich der Bauleistungen. Ausnahmen gelten für öffentliche Auftraggeber in bestimmten Sektoren, z.B. die Telekommunikation, Verkehr, Elektrizitäts- und Wasserversorgung.

2.2.9 Subventionen

Subventionen an die Dienstleistungswirtschaft unterliegen als staatliche „Maßnahmen“ grundsätzlich den allgemeinen Verpflichtungen des GATS, vor allem der Meistbegünstigung. Sie können auch Gegenstand spezieller Liberalisierungsverpflichtungen oder -beschränkungen sein. Dementsprechend enthält eine Reihe nationaler Verpflichtungslisten, u.a. die der EU, Vorbehalte zur Gewährung von Subventionen ausschließlich an ihre

eigenen Dienstleistungsunternehmen oder für Forschungs- und Entwicklungssubventionen.

Es gelang in der Uruguay-Runde nicht, multilaterale Subventionsdisziplinen für Dienstleistungen zu entwickeln, wie sie das GATT und sein Subventionsübereinkommen für den Warenhandel enthalten. Das GATS erkennt jedoch ausdrücklich an, daß Subventionen zu Verzerrungen im Dienstleistungshandel führen können. Die Vorschrift verpflichtet die WTO-Länder, zur Vermeidung derartiger Handelsverzerrungen Verhandlungen zur Ausarbeitung der erforderlichen multilateralen Disziplinen aufzunehmen. Dabei soll auch über die „Zweckmäßigkeit von Ausgleichsverfahren“ verhandelt werden. Diese Verhandlungen haben im März 1996 begonnen, bisher aber noch keine Ergebnisse gebracht.

2.2.10 Allgemeine Ausnahmen

Ebenso wie das GATT enthält das GATS eine Reihe allgemeiner Ausnahmen von seinen Verpflichtungen, z.B. zum Schutz der öffentlichen Ordnung, des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, zur Einhaltung bestimmter Gesetze und zur Wahrung wesentlicher Sicherheitsinteressen. Auf Wunsch der USA wurde ferner eine Regelung eingeführt, die ausländerdiskriminierende Steuermaßnahmen erlaubt, wenn nur dadurch eine „gerechte oder wirksame“ Direktbesteuerung erreicht werden kann.

Eine allgemeine kulturpolitische Ausnahme, wie sie vor allem Frankreich gefordert hatte, wurde dagegen nicht eingeführt.

2.3 Die spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen

Abgesehen von den unmittelbar aus dem GATS resultierenden und für alle WTO-Länder verbindlichen Verpflichtungen gehen alle anderen GATS-Verpflichtungen nur so weit, wie ein Mitgliedstaat sie für sich aushandelt. Das GATS-System regelt die Eingehung länderspezifischer Liberalisierungsverpflichtungen zur Gewährung von Marktzugang (Art. XVI) und Inländerbehandlung (Art. XVII), die in regelmäßig stattfindenden Liberalisierungsrunden ausgehandelt werden.

Jeder WTO-Mitgliedstaat bestimmt im Rahmen seiner Liste spezifischer Verpflichtungen („schedule of specific commitments“) zunächst die Dienstleistungssektoren, für die er Liberalisierungsverpflichtungen übernehmen will. Für die Zahl und Art der aufzunehmenden Sektoren gibt es keinen verbindlichen Mindeststandard. Die Industrieländer haben in ihren Verpflichtungslisten fast alle wichtigen Sektoren abgedeckt, während viele Entwicklungsländer aufgrund der ihnen eingeräumten Flexibilität nur ein Minimum an Sektoren liberalisiert haben. Darüber hinaus kann jedes WTO-Land seine sektoralen Liberalisierungsverpflichtungen durch individuelle Beschränkungen und Bedingungen weiter einschränken. Man spricht deshalb von einem „hybriden“ Liberalisierungskonzept, das eine länderspezifische „Positivliste“ der liberalisierten Dienstleistungssektoren mit einer „Negativliste“ von Liberalisierungsausnahmen verbindet.

Die Verpflichtungen zur Gewährung von Marktzugang erfassen alle quantitativen Handelsbeschränkungen, gleichgültig, ob sie diskriminierend wirken oder nicht. Artikel XVI Absatz 2 GATS enthält keine Definition des Marktzugangs, aber eine abschließende Liste der grundsätzlich verbotenen Maßnahmen, nämlich Beschränkungen der Zahl zulässiger Dienstleistungsanbieter (in Form von Quoten, Monopolen oder wirtschaftlicher Bedarfssprüfung), Beschränkungen des Gesamtwertes oder der Zahl zulässiger Dienstleistungsgeschäfte, Beschränkungen der Gesamtzahl zugelassener natürlicher Personen in einem bestimmten Dienstleistungssektor sowie Beschränkungen der zulässigen Rechtsform ausländischer Unternehmensniederlassungen oder ausländischer Kapitalbeteiligungen.

Spezifische Verpflichtungen zur Gewährung der Inländerbehandlung betreffen alle qualitativen Handelsbeschränkungen, die zwischen in- und ausländischen Dienstleistungen und Anbietern diskriminieren. Ein Mitgliedstaat muß, soweit er diese Verpflichtung übernimmt, ausländischen Dienstleistungen und Anbietern nicht nur formal, sondern auch materiell eine gleichwertige Behandlung wie seinen eigenen Anbietern gewähren. Dies bedeutet eine Behandlung, die rechtlich und tatsächlich gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet.

2.4 Die zunehmende Beteiligung der Entwicklungsländer am Dienstleistungshandel

Das Verhandlungsmandat von Punta del Este schrieb vor, daß die Dienstleistungsverhandlungen auch die Entwicklung der Entwicklungsländer fördern müßten. Diese erhoben in der Anlaufphase der Verhandlungen erhebliche Bedenken gegen die Zulassung ausländischer Unternehmensniederlassungen. Umgekehrt stellten sie weitreichende Gegenforderungen zur Öffnung der Arbeitsmärkte der Industrieländer für ausländische Arbeitnehmer. Im weiteren Verlauf der Verhandlungen setzte sich aber bei den meisten Entwicklungsländern die Erkenntnis durch, daß die Liberalisierung auch ihren Interessen dienen kann. Die Mitwirkung der Entwicklungsländer wurde vor allem dadurch erreicht, daß alle WTO-Länder, besonders aber die Entwicklungsländer, ihre Liberalisierungsverpflichtungen flexibel aushandeln und begrenzen können. Dabei schützt der multilaterale Rahmen der WTO gerade die Entwicklungsländer vor Pressionen stärkerer Handelspartner, wie sie in den letzten Jahren zunehmend praktiziert worden waren.

Das GATS enthält – anders als Teil IV des GATT 1947 – kein spezielles Kapitel über „special and differential treatment“ der Entwicklungsländer. Es enthält vielmehr durchgängig Bestimmungen über die zunehmende Beteiligung der Entwicklungsländer am internationalen Dienstleistungshandel. Dazu gehört die Aushandlung von Verpflichtungen der WTO-Länder für den Zugang der Entwicklungsländer zu Technologien, zu Informations- und Vertriebsnetzen sowie über den Marktzugang in Sektoren mit besonderem Exportinteresse für die Entwicklungsländer. Das GATS ermöglicht es den Entwicklungsländern, bei der Aushandlung der spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen ihre Entwicklungsprioritäten zu verfolgen und weniger Sektoren oder Erbringungsarten als die entwickelten Länder zu liberalisieren. Dabei sind die Schwierigkeiten der am wenigsten entwickelten Länder be-

sonders zu berücksichtigen. Daneben sieht das GATS technische Hilfe für Entwicklungsländer vor. Das WTO-Sekretariat gewährt sie bereits in großem Umfang, zusätzlich zu der von den Mitgliedsländern gewährten bilateralen Hilfe.

1996 befanden sich unter den dreißig führenden Exportländern von Dienstleistungen schon zehn Entwicklungsländer, u.a. Hongkong, China, Korea, Singapur, Taipei, Mexico und Malaysia. Ihre wichtigsten Exporte liegen in den Bereichen Tourismus, Transport und unternehmensbezogene Dienstleistungen.

2.5 Institutionelle Regeln und Streitschlichtung

Teil V des GATS enthält die üblichen institutionellen Regelungen über die Errichtung des GATS-Rats und sektoraler Unterausschüsse sowie über Konsultationen und die Streitschlichtung. Er verweist auf das integrierte Streitschlichtungssystem der WTO, das die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten sicherstellt. Dabei ist wichtig, daß einseitige Handelssanktionen eines Landes zur Erzwingung der Marktöffnung künftig den multilateralen Disziplinen der WTO unterliegen. Dies schränkt die völkerrechtliche Zulässigkeit solcher Maßnahmen erheblich ein. Ein weiterer Aspekt der Streitschlichtungsregeln für den Dienstleistungshandel ist die – nur als ultima ratio vorgesehene – Möglichkeit sektorübergreifender Vergeltungsmaßnahmen („cross sector retaliation“). Falls ein Mitgliedstaat sich nach einem für ihn negativ ausgegangenen Streitschlichtungsverfahren immer noch weigert, seine GATS-Verpflichtungen zu erfüllen, kann der in seinen Rechten verletzte Mitgliedstaat ermächtigt werden, gegenüber dem vertragsuntreuen Mitglied Handelskonzessionen zurückzunehmen, notfalls sogar in einem anderen als dem unmittelbar betroffenen Sektor, z.B. auch im Warenhandel. Dieser Mechanismus hat sich als sehr wirksam erwiesen.

2.6 Das GATS und die Investitionen

In Kapitel IV wurde die Bedeutung der Auslandsinvestitionen für den Dienstleistungshandel dargelegt. Das GATS bringt erstmalig multilaterale und rechtlich verbindliche Liberalisierungsverpflichtungen für Auslandsinvestitionen mit sich. Es definiert die kommerzielle Präsenz als „jede Art geschäftlicher oder beruflicher Niederlassung durch – unter anderem – die Errichtung, den Erwerb oder die Fortführung einer juristischen Person oder die Entwicklung oder Fortführung einer Zweigstelle oder einer Repräsentanz im Hoheitsgebiet eines Mitglieds zum Zweck der Erbringung einer Dienstleistung“. Diese Definition umfaßt alle Vorgänge vor und nach der Niederlassung sowie bestehende und neue Investitionen.

Die größte Zahl der bisher eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen, einschließlich derjenigen der Entwicklungsländer, bezieht sich auf die kommerzielle Präsenz ausländischer Dienstleistungsunternehmen. Diese Verpflichtungen gewinnen noch dadurch an Gewicht, daß sie mit Verpflichtungen zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungsanbietern verbunden sind.

Zum Investitionsschutz enthält das GATS allerdings nur relativ schwache Vorschriften. Verpflichtungen hinsichtlich internationaler Zahlungen und Übertragungen sind nicht verbindlich. Das GATS enthält auch keine Bestimmungen über Enteignungen und Entschädigungen. Falls derartige Vorgänge andere GATS-Rechte eines Mitgliedstaates verletzen, können sie jedoch im Streitschlichtungsverfahren verfolgt werden.

2.7 Sektorspezifische Regeln und Nachverhandlungen

Das GATS enthält eine Reihe sektorspezifischer Anhänge über den grenzüberschreitenden Personenverkehr von Dienstleistungsanbietern, über Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Luftverkehr.

In Marrakesch wurde beschlossen, die Liberalisierungsverhandlungen über den grenzüberschreitenden Personenverkehr, Finanzdienstleistungen, Seeverkehr und Basis-Telekommunikationsdienstleistungen fortzusetzen. Hierüber wird in den sektorspezifischen Kapiteln berichtet werden.

Teil VII: Die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen

Die internationalen Finanzmärkte und der Handel mit Finanzdienstleistungen zeigten in der letzten Dekade ein außerordentlich starkes Wachstum. Internationale Schuldtitel, Wertpapiere und derivative Finanzinstrumente haben gewaltige Dimensionen erreicht. So wuchs der Nettobestand an internationalen Bankkrediten von rund 180 Milliarden US-\$ im Jahre 1986 auf über 300 Milliarden US-\$ im Jahre 1995. Der Nettoabsatz internationaler Anleihen und Euronotes stieg im selben Zeitraum von rund 170 Milliarden US-\$ auf den historischen Höchststand von 313 Milliarden US-\$. Noch viel umfangreicher ist das Geschäft mit derivativen Finanzinstrumenten wie Futures, Optionen und Swaps. Börsengehandelte und außerbörsliche Instrumente dieser Art erreichten 1995 ein Volumen von 27.175 Milliarden US-\$, d.h. ein Vielfaches des Welthandels (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 1996: 154ff.).

Noch stärker als die Nominalbeträge wachsen die Umsätze. So stiegen die weltweiten Tagesumsätze an Devisen von 590 Milliarden US-\$ im Jahre 1989 auf tagesdurchschnittlich 1190 Milliarden US-\$ im Jahre 1995. Zum Vergleich sei erwähnt, daß die in den Zentralbanken der Industrieländer liegenden Devisenreserven 653,7 Milliarden US-\$ betragen (BIZ, 1996: 106, 116). Der Weltexport an Waren und Dienstleistungen des Jahres 1995 in Höhe von 6060 Milliarden US-\$ impliziert einen durchschnittlichen Tagesumsatz von 23 Milliarden US-\$. Das entspricht jedoch nur etwa 2 Prozent des Tagesumsatzes an Devisen.

Dieser Entwicklung der Finanzmärkte entsprechend spielten die Finanzdienstleistungen auch in der Uruguay-Runde eine zentrale Rolle. Besondere Schwierigkeiten ergaben sich aus dem engen Zusammenhang der Finanzdienstleistungen mit der Geld-, Finanz- und Währungspolitik. Hier gab es nicht nur Interessenkonflikte auf der Ebene der Privatwirtschaft, sondern auch zwischen den für die Handelspolitik und den für die Geld- und Währungspolitik zuständigen Stellen sowie den Zentralbanken einiger Länder.

In der Uruguay-Runde wurde über alle Finanzdienstleistungen gemeinsam verhandelt. Im folgenden sollen aber die Banken und Versicherungen unbeschadet ihrer Gemeinsamkeiten getrennt untersucht werden. Schließlich bieten sie verschiedene Produkte an und sind von ihren Märkten und ihrer institutionellen Strukturen her immer noch unterschiedlich zu betrachten, wenngleich sich ihre Aktivitäten zunehmend überschneiden.

1. Die Bankdienstleistungen

Die Banken erleben seit vielen Jahren einen tiefgreifenden Strukturwandel. Er wird durch eine Kombination wirtschaftlicher, politischer und technischer Entwicklungen hervorgerufen. Neue Wettbewerber – „non-and-near-banks“ wie Versicherungsunternehmen, Investment- oder Pensionsfonds – erscheinen auf traditionellen Geschäftsfeldern der Banken, und neue Kundenanforderungen entwickeln sich. Auch Industrieunternehmen betätigen sich zunehmend im Finanzdienstleistungsgeschäft. So gehören z.B. General Motors, Ford, Exxon, und IBM schon zu den größten Finanzdienstleistungsanbietern der USA. Klas-

sische Strukturen und Regeln verändern sich in Richtung stärker marktorientierter Systeme. Die Liberalisierung ermöglicht die Erschließung neuer Märkte und die Nutzung von Größenvorteilen, die im Bankgeschäft eine erhebliche Rolle spielen. Die Einführung der Informations- und Kommunikationstechnik verändert auch im Bankensektor den Produktionsprozeß und fördert die internationale „Handelbarkeit“ der Finanzdienstleistungen. Sie ermöglicht die Einführung neuer derivativer Finanzprodukte. Gleichzeitig verschärft sich der nationale und internationale Wettbewerb, und internationale Fusionen und Kooperationen nehmen zu (Rehm, 1997: 233ff.).

Nicht jede internationale Zahlungsbewegung ist per se eine Finanzdienstleistung. Sie ist jedoch immer dann damit verbunden, wenn eine Bank oder ein anderer Anbieter im Zusammenhang damit Finanzmanagementleistungen erbringt. Es ist sinnvoll, die eigentlichen Bank- und andere Finanzdienstleistungen gedanklich von den Finanzmärkten zu unterscheiden, d.h. von den Faktormärkten, auf denen Geldkapital in die von den Anlegern gewünschten Formen transformiert und zu den Investoren gelenkt wird (Härtel u.a., 1995: 46). Nach der Abgrenzung der deutschen Zahlungsbilanzstatistik werden die eigentlichen „Finanzdienstleistungen“ im wesentlichen auf Basis der Einnahmen und Ausgaben von Bankprovisionen erfaßt. Dagegen werden die Vermögenseinkommen in Form von Dividenden oder Zinseinnahmen in der Zahlungsbilanz gesondert ausgewiesen.

Die Bank- und anderen Finanzdienstleistungen werden international unterschiedlich definiert. Nach der Definition der GATS-Anlage zu Finanzdienstleistungen zählen dazu vor allem die Annahme von Spar- und sonstigen rückzahlbaren Kundeneinlagen, die Ausreichung von Krediten, Zahlungs- und Überweisungsdienstleistungen einschließlich Kredit- und Scheckkarten, Reiseschecks und Bankwechsel, Geschäfte für eigene und für Kundenrechnung mit Geldmarkttiteln, Devisen, derivativen Instrumenten, Wertpapieren, Beteiligung an Wertpapieremissionen, Vermögensverwaltung sowie Beratung und Vermittlung von Vermögensanlagen.

1.1 Der internationale Handel mit Bankdienstleistungen

Der internationale Handel mit Bank- und anderen Finanzdienstleistungen wird statistisch unter der Kategorie „Finanzdienstleistungen“ erfaßt. Dieser Sektor umfaßt alle Arten von Bank- und Wertpapierdienstleistungen, nicht aber die Versicherungen. Betrachtet man nur die Dienstleistungsaspekte der internationalen Finanztransaktionen, so scheint der Finanzdienstleistungshandel ein relativ geringes Volumen zu haben. Sein Gesamtumfang wird bisher weder vom IWF noch von der WTO ausgewiesen, weil Statistiken für viele Länder fehlen oder nicht vergleichbar sind. Das relativ geringe Volumen der Finanzdienstleistungen in der Zahlungsbilanz erklärt sich dadurch, daß nach der letzten Revision der IWF-Zahlungsbilanz-Systematik die Kapitalerträge nicht mehr, wie früher, als Dienstleistungstransaktionen, sondern zusammen mit den übrigen Erwerbs- und Vermögenseinkommen in einer eigenen Teilbilanz ausgewiesen werden. Die danach relativ niedrig ausgewiesenen Zahlen des Finanzdienstleistungshandels dürfen jedoch nicht über die gesamtwirtschaftlich und handelspolitisch überragende Bedeutung dieses Sektors hinwegtäuschen.

Regional spielt sich der Finanzdienstleistungshandel im wesentlichen zwischen den hochentwickelten Ländern ab. Nach der IWF-Statistik war weltgrößter Exporteur von Bank- und Finanzdienstleistungen im Jahre 1995 Frankreich, gefolgt von USA und der Schweiz. Deutschland lag nach dieser Statistik in der internationalen Reihenfolge an sechster Stelle (Tabelle 11):

Tabelle 11:

Die führenden Exporteure und Importeure von Bank- und Finanzdienstleistungen (ohne Versicherungen) 1995 (in Milliarden US-\$)			
	Export	Import	Saldo
Frankreich	9,87	9,36	0,51
USA	6,10	1,71	4,39
Schweiz	5,63		
Vereinigtes Königreich	5,26		
Belgien/Luxemburg	4,87	3,22	1,65
Italien	2,64	4,44	-1,80
Deutschland	2,42	0,55	1,87
Japan	0,30	0,46	-0,16

Quelle: IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 1996

Ein etwas vollständigeres Bild des wirtschaftlichen Gewichts der Bank- und Finanzdienstleistungen ergibt sich bei Betrachtung der internationalen Direktinvestitionen im Finanzdienstleistungssektor. Das internationale Bankgeschäft wird zunehmend über Auslandsniederlassungen betrieben, um neue Märkte zu erschließen, Größenvorteile zu nutzen oder auch um regulatorische Hindernisse für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr zu überwinden. So vervierfachte sich in den letzten zehn Jahren das Volumen der internationalen Fusionen und Unternehmensbeteiligungen im Bankenbereich (UNCTAD, 1996a: 15; 283).

Der deutsche Handel mit Bank- und Finanzdienstleistungen – gemessen an den Bankprovisionen – zeigt starke Dynamik. Die Exporte stiegen von 1,2 Milliarden DM im Jahre 1986 auf 4,1 Milliarden im Jahre 1996. Die Importe wuchsen im selben Zeitraum von 227 Millionen auf 1,3 Milliarden DM. Über die letzte Dekade war der Handelssaldo fast durchweg positiv und stieg auf 2,8 Milliarden DM im Jahre 1996.

Besonders die Entwicklung der deutschen Direktinvestitionen in ausländische Banken, Kapitalanlagegesellschaften und Finanzierungsinstitutionen illustriert die Bedeutung der Bank- und Finanzdienstleistungen. Sie erreichten 1995 einen Bestand von 114,6 Milliarden

DM, d.h. 30 Prozent des Gesamtbestandes aller deutschen Direktinvestitionen im Ausland. Damit hat der Internationalisierungsgrad der deutschen Banken sich schon sehr beachtlich entwickelt, wenngleich unternehmensbezogene Daten dazu nur sehr lückenhaft verfügbar sind. Dabei spielen einzelne Institute eine besonders herausgehobene Rolle (Möblang, 1995: 52ff.).

Umgekehrt gab es 1995 in Deutschland 185 Auslandsbanken, d.h. Tochtergesellschaften, die zu über 50 Prozent in Auslandsbesitz sind, sowie Zweigniederlassungen ausländischer Institute. Gemessen an der Bilanzsumme entfällt auf sie allerdings nur ein relativ geringer Marktanteil (1993 ca. 6%). In den Spezialbereichen Unternehmensverkauf und Zusammenschlüsse („M & A“), Emission von DM-Auslandsanleihen sowie im Devisen- und Derivatehandel dürfte ihr Anteil jedoch höher liegen (Rehm, 1997: 236).

1.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse

Die Märkte für Bank- und andere Finanzdienstleistungen unterliegen weltweit einem dichten Netz staatlicher Regelungen, die vor allem das reibungslose Funktionieren der Finanzmärkte und den Schutz der Verbraucher sicherstellen sollen. Der internationale Zahlungsverkehr und die Finanzmärkte sind heute weitgehend liberalisiert, besonders in der EU. Dennoch bringt die staatliche Regulierung in vielen Ländern immer noch gravierende Hemmnisse für den internationalen Dienstleistungshandel. Sie behindern die grenzüberschreitende Tätigkeit und die Niederlassung von Banken im Ausland, z.B. durch Beschränkungen der Niederlassung, wirtschaftliche Bedarfsprüfung, Beschränkungen der Investitions- und Beteiligungsmöglichkeiten, staatliche Monopole etc. Daneben gibt es vielfältige Diskriminierungen und Einschränkungen der Geschäftstüchtigkeit zugelassener ausländischer Banken, z.B. Beschränkungen des Devisen- und Kapitalverkehrs, des Direktkundengeschäfts, des Börsenhandels und der Refinanzierung. Häufig wird auch der Zugang für ausländisches Personal behindert.

1.3 Die Sonderregelungen des GATS für Finanzdienstleistungen

Die GATS-Anlage zu Finanzdienstleistungen enthält Definitionen und einige Verpflichtungen für diesen Sektor. Zunächst nimmt sie die Aktivitäten der Zentralbanken im Bereich der Geld- und Währungspolitik von der Liberalisierung aus. Ferner erlaubt sie den Mitgliedstaaten Maßnahmen des Aufsichtsrechts, z.B. zum Schutz der Investoren und Sparer und der Integrität und Stabilität des Finanzsystems. Sie dürfen diese Maßnahmen allerdings nicht dazu benutzen, ihre Liberalisierungsverpflichtungen zu umgehen. Inhaltlich zielt das GATS auf Verpflichtungen zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Finanzinformationen und Datenverarbeitung, das Recht zur Errichtung oder Erweiterung einer Niederlassung sowie zur vorübergehenden Einreise von Personal. Die Verpflichtungen zur Inländerbehandlung umfassen den Zugang zu staatlichen Zahlungs- und Clearingsystemen sowie Refinanzierungsmöglichkeiten. Im Rahmen der institutionellen Vorkehrungen wird in der WTO ein Finanzdienstlei-

stungsausschuß eingerichtet, der die Anwendung des Abkommens überwachen und eventuell notwendige Maßnahmen vorschlagen soll.

Die Streitschlichtungsregeln der WTO stellen sicher, daß eine – als ultima ratio eines Streit-schlichtungsverfahrens u.U. zulässige – sektorübergreifende Rücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen den Finanzdienstleistungssektor nicht unzumutbar belastet. Hierzu dienen eine Reihe von Einschränkungen für die Zulässigkeit sektorübergreifender Sanktionen sowie Vorschriften über die notwendige Qualifikation der Mitglieder von Streitschlichtungsorganen und über das Zusammenwirken des Finanzdienstleistungsausschusses mit diesen Organen.

1.4 Die WTO-Verhandlungen

Am Ende der Uruguay-Runde im Dezember 1993 entschieden die USA, daß die Liberalisierungsangebote Japans, Koreas und anderer asiatischer Länder im Finanzdienstleistungsbereich keine ausreichende Basis für den Abschluß der Verhandlungen boten. Die USA befürchteten, den „free riders“ Marktzugang gewähren zu müssen, ohne ihrerseits gleichwertigen Zugang zu den Märkten dieser Länder zu erhalten. Sie kamen damit letzten Endes auf die im Finanzdienstleistungsbereich seit langem praktizierte „Reziprozität“ als Voraussetzung der Marktöffnung zurück, die dem GATS-Prinzip der Meistbegünstigung widerspricht. Um einen Abbruch der Verhandlungen zu vermeiden, vereinbarten die Handelsminister der WTO-Länder auf der Abschlußkonferenz in Marrakesch im April 1994, die Liberalisierungsverhandlungen über Finanzdienstleistungen bis zum 30. Juni 1995 fortzusetzen. Dabei war das Ziel, die vorliegenden Liberalisierungsverpflichtungen auf Basis der Meistbegünstigung zu verbessern. Die Entwicklungsländer brachten diese Verhandlungen in einen engen Zusammenhang mit den ebenfalls fortgeführten Verhandlungen über den grenzüberschreitenden Personenverkehr von Dienstleistungsanbietern.

Im Laufe der Verhandlungen verbesserten 32 WTO-Länder, darunter die EU, ihre Liberalisierungsangebote für Finanzdienstleistungen. Die USA erklärten jedoch überraschend am letzten Tag vor Ablauf der Verhandlungsfrist, sie könnten sich weder zur Öffnung des amerikanischen Marktes noch zur Inländerbehandlung für neue Marktteilnehmer und für neue Aktivitäten ausländischer Finanzinstitute verpflichten. Gleichzeitig legten sie eine breite Meistbegünstigungsausnahme für alle neuen Dienstleistungsaktivitäten ein. Dabei erklärten sie allerdings, sie würden als „normale Praxis“ wie bisher vollen Zugang zu ihren Finanzdienstleistungsmärkten gewähren, und sie beabsichtigten keine neuen Beschränkungen für ausländische Finanzinstitute, die schon auf dem amerikanischen Markt tätig seien. Um trotz dieser Absage der USA ein multilaterales Übereinkommen zu erreichen und die jahrelang ausgehandelten Liberalisierungsverpflichtungen zu bewahren, schlug die EU vor, daß alle Teilnehmer bis Dezember 1997 ihre Liberalisierungsangebote auf Meistbegünstigungsbasis aufrechterhalten. Dies wurde Ende Juli 1995 im „Zweiten Protokoll zum GATS“ so beschlossen. Von den 32 Mitgliedstaaten, die ihre Angebote verbessert hatten, akzeptierten 29, darunter die EU, das entsprechende „Zweite GATS-Protokoll“. Damit enthielten Ende 1996 76 Verpflichtungslisten für insgesamt 90 Länder Liberalisie-

rungsverpflichtungen für Finanzdienstleistungen. Das sind mehr Verpflichtungen als in jedem anderen Dienstleistungssektor mit Ausnahme des Tourismus (vgl. Barth/Putscher, 1994; Barth, 1995; Kampf, 1996).

Im Frühjahr 1997 nahm die WTO erneut Verhandlungen zur Verbesserung der im Juli 1995 vorliegenden Liberalisierungsergebnisse aufgenommen. Sie erbrachten bis September 1997 19 verbesserte Liberalisierungsangebote, darunter von der EU, USA, Japan und Kanada. Das amerikanische Angebot verzichtet auf die im „Interim-Abkommen“ vom Juli 1995 enthaltenen Beschränkungen, vor allem auf die Meistbegünstigungsausnahme und die Liberalisierungsbeschränkung auf die in USA schon bestehenden Finanzdienstleistungsaktivitäten. Auch die anderen Liberalisierungsangebote werden allgemein recht positiv beurteilt. EU und USA werden sich auf dieser Basis bemühen, möglichst viele Länder, besonders in Asien, zur Verbesserung ihrer Angebote zu bewegen und die Verhandlungen in diesem zentralen Dienstleistungsbereich bis Mitte Dezember 1997 erfolgreich abzuschließen.

1.5 Ausblick

Die Globalisierung der Wirtschaft, die Zunahme der Auslandsinvestitionen sowie die zentrale Rolle der Finanzdienstleistungen lassen erwarten, daß der Banken- und Finanzdienstleistungssektor sich weiter stark internationalisieren und an der Spitze der weiteren Dienstleistungsexpansionen stehen wird. Der Ausgang der WTO-Verhandlungen wird sich entscheidend hierauf auswirken. Die deutschen Banken werden bestrebt sein, an dieser Entwicklung teilzunehmen. Sie haben komparative Vorteile in ihrem qualifizierten Humankapital, in einem ausreichend großen Inlandsmarkt, dem hohen Maß an Rechtssicherheit, einer effizienten Bankenaufsicht und einem hohen Sparaufkommen. Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, daß die weitreichende Deregulierung und das hohe Innovationstempo im Bankenbereich einen starken Druck zu grundlegender Rationalisierung auslösen. Vor allem die erwartete Zunahme elektronischer Bankdienstleistungen könnte weitreichende Auswirkungen auf die Struktur und Beschäftigung des Bankensektors haben. Die Banken sehen sich ganz neuen Kategorien potentieller Wettbewerber gegenüber, wie etwa den Software-Anbietern und Netzwerkbetreibern, und der Wettbewerbsdruck auf die herkömmlichen Filialnetze wird sich verstärken. Vermutlich wird die Zahl der Banken und Bankfilialen zurückgehen, die Beschäftigung wird zumindest mittelfristig sinken, und die Qualifikation der Mitarbeiter wird verbessert werden müssen (BIZ: 92ff.; Handelsblatt vom 22.05.1997). Wichtige Strukturveränderungen werden sich auch durch die europäische Wirtschafts- und Währungsunion und die Einführung der einheitlichen europäischen Währung ergeben. Insbesondere wird allgemein mit einer starken Konzentrationsbewegung gerechnet.

2. Die Versicherungsdienstleistungen

Auch die Versicherungsmärkte erleben einen starken Strukturwandel. Wachsende Handelsströme und Auslandsinvestitionen steigern die Nachfrage nach Versicherungen. Die Liberalisierung und Deregulierung, besonders in Europa, ermöglicht die Expansion in neue

Märkte und die Nutzung von Größenvorteilen, die in der Versicherungswirtschaft entscheidend sind. Dies fördert wiederum die Konzentration kleinerer Unternehmen, die internationale Verflechtung und die Niederlassung im Ausland. Bisher ist die Versicherungswirtschaft allerdings, mit Ausnahme der seit jeher international tätigen Rückversicherung und der Transportversicherung, im allgemeinen noch keine weltweit agierende Branche. Sie folgt vielmehr überwiegend dem Grundsatz „all business is local“. Nach einer Faustregel werden meistens nur zwei bis drei Prozent des direkten Prämienvolumens international gehandelt, und nochmals rund 7 Prozent erfolgen durch Auslandsinvestitionen (Eisen, 1997: 187; 218). Dies beruht teilweise auf dem besonderen Bedürfnis der Versicherungswirtschaft nach Kundennähe, teilweise auf den Schwierigkeiten unterschiedlicher Rechts- und Aufsichtssysteme. Die Verhältnisse ändern sich jedoch mit zunehmender Liberalisierung und Harmonisierung der Aufsichtssysteme. Dies wird an den wachsenden grenzüberschreitenden Unternehmensbeteiligungen im europäischen Binnenmarkt erkennbar.

2.1 Der internationale Handel mit Versicherungsdienstleistungen

1995 betragen die weltweiten Prämieinnahmen in den verschiedenen Versicherungsmärkten – im In- und Ausland – etwa 2000 Milliarden US-\$. Über 90 Prozent des Umsatzes entfielen auf die hochentwickelten Länder. Sie haben damit einen stark überproportionalen Anteil, gemessen an der Bevölkerung, an der ihr Anteil 15 Prozent beträgt, aber auch gemessen am Bruttoinlandsprodukt (75%). Dabei war Deutschland mit einem Anteil von über fünf Prozent nach den USA und Japan der drittgrößte Versicherungsmarkt der Welt (Barth/Huppenbauer, 1995: 1628; Sigma, 1997). Der internationale Handel mit Versicherungsdienstleistungen wird von denselben Ländern beherrscht wie der Handel mit anderen Finanzdienstleistungen. Nach der IWF-Zahlungsbilanzstatistik war Deutschland 1995 größter Exporteur der Welt, gefolgt von Frankreich und dem Vereinigten Königreich (Tabelle 12):

Tabelle 12:

Die führenden Exporteure und Importeure von Versicherungsdienstleistungen 1995			
(in Milliarden US- $\text{\$}$)			
	Export	Import	Saldo
Deutschland	8,67	8,84	-0,17
Frankreich	7,50	7,02	0,48
Vereinigtes Königreich	2,89	0,80	2,09
Belgien/Luxemburg	2,23	1,88	0,35
USA	1,39	4,47	-3,08
Italien	1,39	0,86	0,53
Schweiz	1,31	0,17	1,14

Quelle: IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 1996

Das Volumen des grenzüberschreitenden Versicherungsgeschäfts ist weltweit nicht groß. Das liegt daran, daß das Erstversicherungsgeschäft typischerweise in dem Land abgeschlossen wird, in dem sich das Risiko befindet. Darüber hinaus wird der Versicherungsverkehr in der Zahlungsbilanzstatistik anhand der in den Prämienzahlungen enthaltenen Dienstleistungskomponenten erfaßt, nicht dagegen auf der Basis der Nettoprämien und Versicherungsleistungen, die beide sehr viel höhere Volumen haben.

Dagegen gewinnt die Niederlassung deutscher Versicherungsunternehmen im Ausland immer mehr an Bedeutung (Möblang, 1995: 62ff.). Sie ist gerade in der Versicherungswirtschaft keine Alternative zum Außenhandel, sondern notwendige Voraussetzung dafür. Der Schwerpunkt der Auslandstätigkeit deutscher Versicherungsunternehmen liegt in Europa, gefolgt von Nordamerika. Ein markantes Beispiel war die Übernahme des drittgrößten amerikanischen Rückversicherers American Re Corp. durch die Münchner Rückversicherung AG – den weltgrößten Rückversicherer – für 3,3 Milliarden US-\$ im Jahre 1996. Von allen Versicherungsbranchen ist der Rückversicherungsmarkt am stärksten internationalisiert. Im Gegensatz zu den Erstversicherungsmärkten dominiert bei der Rückversicherung der grenzüberschreitende Handel gegenüber dem durch Auslandsniederlassungen erwirtschafteten Prämienaufkommen.

2.2 Die WTO-Verhandlungen

Die Versicherungen sind gemeinsam mit den Banken Gegenstand der im Frühjahr 1997 wieder aufgenommenen Liberalisierungsverhandlungen der WTO. Es liegen bereits wichtige Liberalisierungsangebote vieler Länder auf dem Tisch, aber die EU bemüht sich gemeinsam mit den USA um weitere Verbesserungen.

2.3 Ausblick

Es kann erwartet werden, daß auch die deutsche Versicherungswirtschaft auf die neuen Marktchancen im Ausland aktiv reagieren wird und daß sowohl das grenzüberschreitende Versicherungsgeschäft wie auch die Investitionen in ausländische Versicherungsunternehmen weiter zunehmen werden. Entscheidende Motive dafür sind der Wunsch, dem Firmenkunden an dessen Auslandsstandorte zu folgen und am Wachstum ausländischer Märkte zu partizipieren. Diese Entwicklungen werden sich nach den Erfahrungen aus dem europäischen Binnenmarkt noch verstärken, wenn es gelingt, die Finanzdienstleistungsverhandlungen der WTO erfolgreich abzuschließen.

Was die Beschäftigungswirkungen dieses Produktionswachstums angeht, so ist im Versicherungsgeschäft, ebenso wie bei den Banken, durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik mit starken Verbesserungen der Arbeitsproduktivität und mit entsprechend verlangsamtem Personalaufbau zu rechnen.

Teil VIII: Die Liberalisierung der Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen

Ein entscheidender Antriebsfaktor für die Entwicklung der Dienstleistungsgesellschaft ist die rapide Expansion der Informations- und Telekommunikationsdienstleistungen. Unsere Gesellschaft entwickelt sich zur „Informationsgesellschaft“ (Tauss u.a., 1996). Das Zusammenwachsen von Telekommunikation und Computertechnik, Unterhaltungselektronik und audiovisuellen Medien läßt völlig neue Beschäftigungsstrukturen und Arbeitsformen entstehen. Telearbeit überwindet die räumliche Distanz zwischen Wohnen und Arbeit und bietet Chancen für flexible und mehr Beschäftigung (BMW/BMA 1996). Globale Informationsnetze – am bekanntesten das Internet – und elektronischer Handel erleichtern die Geschäftsabwicklung und bieten Produzenten und Verbrauchern neue Möglichkeiten zur Ausweitung ihrer Aktivitäten. Die Grenzen zwischen Industrie und Dienstleistungen verwischen sich weiter. Die mit Informationsinhalten, ihrer Übermittlung und Verarbeitung befaßten Branchen entwickeln sich zu einem neuen, großen Wirtschaftsbereich, der „Informationswirtschaft“. Information wird zu einer strategischen Ressource von ähnlich großer Bedeutung wie Grund und Boden, Arbeit und Kapital.

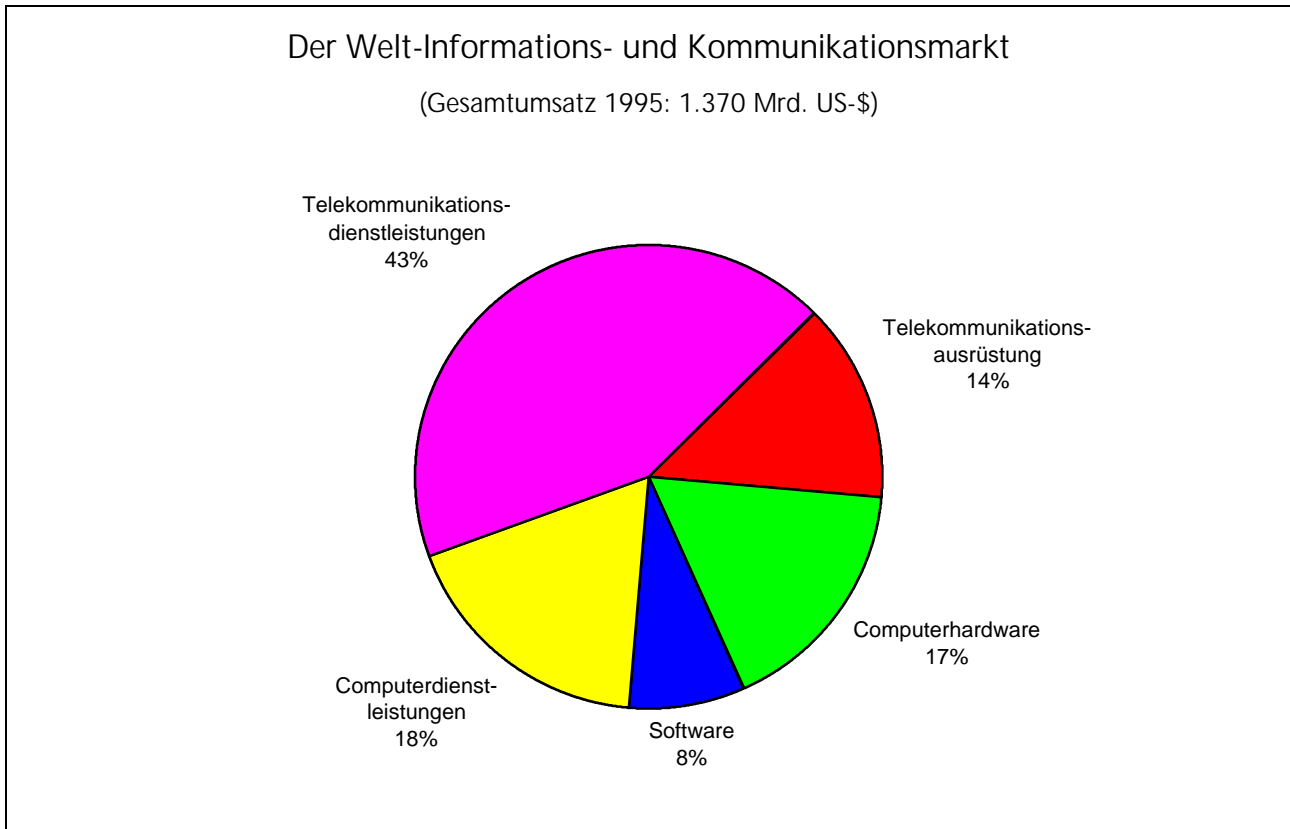
Die Informationswirtschaft mit ihren Geräten, Ausrüstungen und Dienstleistungen in den Bereichen Telekommunikation, Multimedia, Online-Dienste, Computer-Hardware und -Software, Unterhaltungselektronik und Distribution ist schon heute neben dem Tourismus der größte Wirtschaftszweig der Welt. Es wird erwartet, daß die Fortschritte der Informationstechnik weitere Innovationen und einen starken und lang andauernden Wachstumsschub auslösen werden (BMW/BMA, 1996: 16ff.). Man spricht deshalb bereits vom „Vier-Sektoren-Modell“ der Volkswirtschaft. Die Informationswirtschaft im weitesten Sinne beschäftigt heute etwa die Hälfte aller Erwerbstätigen. Sie könnte ihren Beschäftigungsanteil bis zum Jahre 2010 auf 55 Prozent steigern, während die Anteile der übrigen Dienstleistungswirtschaft und der Industrie sich bei jeweils etwa 20 Prozent stabilisieren könnten. Das „Viersektorenmodell“ ist ein interessanter analytischer Ansatz, weil es versucht, die zunehmenden sektorübergreifenden Zusammenhänge des industriellen und des Dienstleistungssektors zu erfassen. Allerdings wirft es, genau wie das Fourastié'sche Dreisektorenmodell, auch viele Fragen auf und gibt letztendlich keine absolute Gewißheit darüber, wie der Strukturwandel tatsächlich verlaufen wird.

An die Vision der Informationsgesellschaft knüpfen sich auch Erwartungen auf Wachstum und Beschäftigung in anderen Wirtschaftssektoren. Die Anwendung leistungsfähiger Informations- und Kommunikationsmedien wird es der Industrie, darunter auch mittleren und kleinen Unternehmen, ermöglichen, ihre Produktions- und Managementsysteme zu verbessern, Produkt und Prozeßinnovationen einzuführen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern (BMW/BMA, 1996: 85ff.). Moderne Informations- und Kommunikationstechnik verbessert auch die nationale und internationale „Handelbarkeit“ von Dienstleistungen, soweit sie durch elektronische Medien gespeichert und transportiert werden können. Das gilt z.B. für Finanzdienstleistungen, die Softwareproduktion und den elektronischen Handel, für unternehmensbezogene Dienstleistungen wie Rechtsberatung,

Wirtschaftsprüfung, Ingenieurleistungen, für die Touristik und für die Auslagerung der Datenverarbeitungsaufgaben von Luftverkehrs- und Versicherungsunternehmen. Auch für private Anwendungen wie Telebanking, Teleshopping oder „Pay TV“ wird ein kräftiges Wachstum erwartet. Allerdings sind die Marktprognosen sehr unterschiedlich.

Die Internationale Fernmeldeunion (ITU) schätzt den Weltumsatz der Informations- und Kommunikationswirtschaft auf insgesamt 1.370 Milliarden US-\$ (Bild 8).

Bild 8:



Quelle: International Telecommunication Union 1997, *World Telecommunication Development Report 1996/97*, Genf, S. 3

Der Weltumsatz mit Telekommunikationsdienstleistungen betrug 1996 670 Milliarden US-\$. Er lag damit etwa dreieinhalb mal so hoch wie die Ausrüstungsumsätze. Der Umsatz an Telekommunikationsdienstleistungen wuchs im Zeitraum 1990 bis 1995 real um jährlich 7 Prozent, während das Bruttoinlandsprodukt weltweit nur um jährlich 3,5 Prozent zunahm.

Der Welt-Dienstleistungsumsatz entfällt zu 29,7 Prozent auf die USA, zu 28,3 Prozent auf die EU und zu 15,6 Prozent auf Japan. Deutschland ist mit einem Anteil von 8 Prozent nach den USA und Japan der drittgrößte Telekommunikationsmarkt der Welt (Tabelle 13):

Tabelle 13:

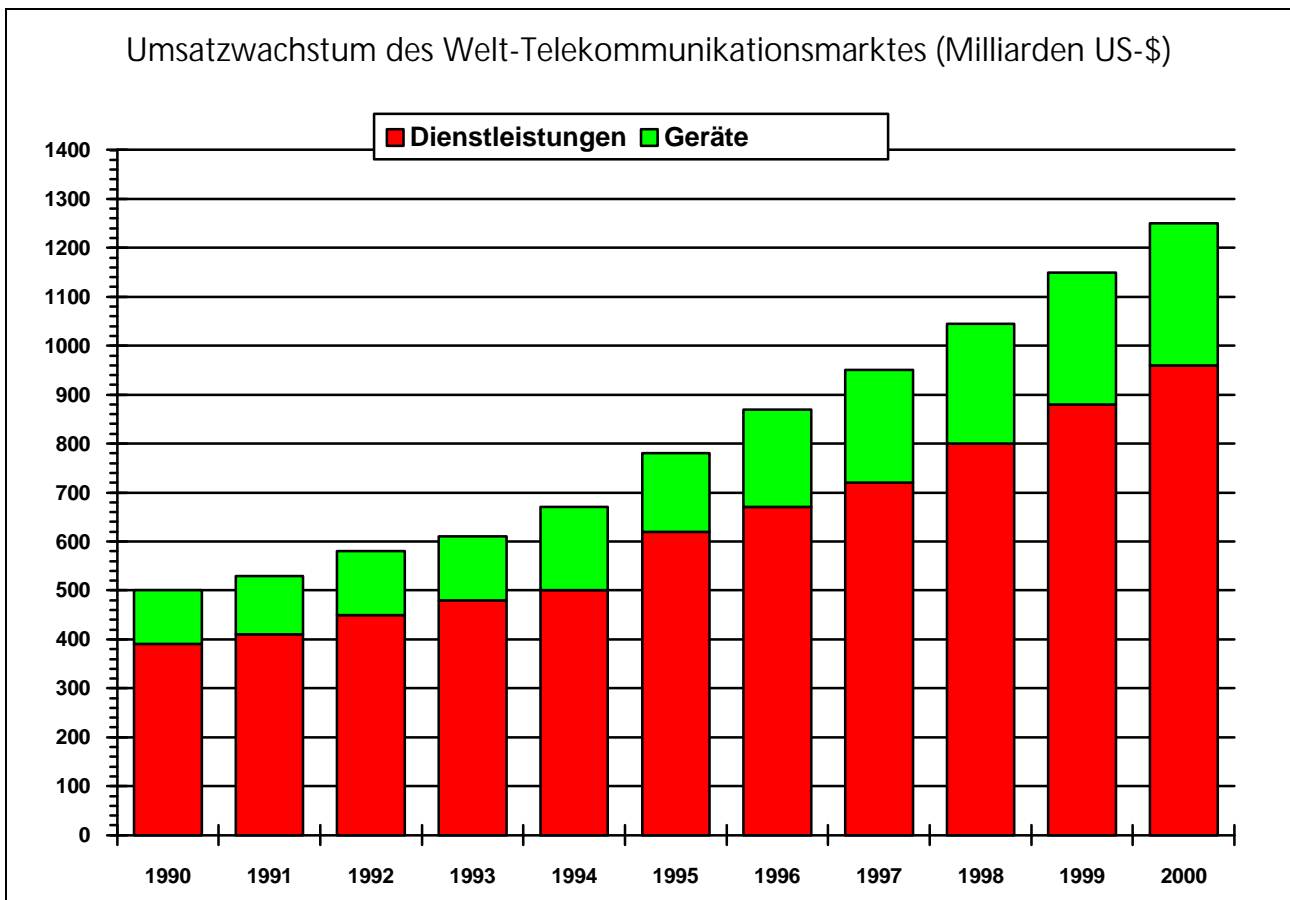
Die 10 größten Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen (Gesamtumsatz 1995)		
	Mio. US-\$	% des Weltmarkts
USA	178.758	29,7
EU	170.166	28,3
davon Deutschland	48.036	8,0
Japan	93.855	15,6
Australien	11.403	1,9
Kanada	10.689	1,8
Schweiz	8.889	1,5
Korea	8.728	1,5
Brasilien	8.622	1,4
Mexico	6.509	1,1
Argentinien	6.009	1,0

Quelle: ITU World Telecommunication Indicators Database, ITU 1997 Tab. 14

Diese Zahlen umfassen den Gesamtmarkt, d.h. den inländischen und den internationalen Telefonverkehr. Sie sind deshalb – besonders im Falle der USA – durch den großen Inlandsmarkt geprägt.

Allgemein wird ein weiteres starkes Wachstum der Telekommunikationsdienstleistungen erwartet (OECD, 1997b: 18; 97; Bild 9):

Bild 9:



Quelle: ITU World Telecommunication Development Report, 1997: I und Tabelle 29

Entscheidende Faktoren für diese Entwicklung sind der technisch-wirtschaftliche Fortschritt, die sprunghafte Steigerung der Netzkapazitäten, die weltweit fortschreitende Liberalisierung und Privatisierung der bisher überwiegend als Staatsmonopol organisierten Telekommunikationsunternehmen und die damit einhergehende Marktöffnung. Dazu kommt die zunehmende Internationalisierung der großen Anbieter wie AT & T, MCI, Sprint, British Telecom, Cable and Wireless und Global One (joint venture der Deutschen Telekom, France Télécom und Sprint). Dabei ist die Telekommunikation in doppelter Hinsicht wichtig, nämlich als eigenständiger Ausrüstungs- und Dienstleistungsmarkt sowie als Kommunikationsmedium und Infrastruktur für die Erbringung anderer Dienstleistungen und für den Warenhandel.

Die deutsche Informationswirtschaft im weitesten Sinn beschäftigte 1994 insgesamt 1,4 Millionen Menschen. Zu den Beschäftigungswirkungen des allgemein erwarteten Produktionswachstums gibt es unterschiedliche Prognosen. Positive Beschäftigungseffekte werden durch die gleichzeitig eintretenden Rationalisierungseffekte des Einsatzes moderner Informations- und Kommunikationstechniken reduziert, so daß zeitweise sogar ein Beschäftigungsabbau eintreten kann. So ging die Beschäftigtenzahl des Telekommunikationssektors in Deutschland von 234.000 im Jahre 1993 auf 227.000 im Jahre 1995 zurück.

Die Deutsche Telekom hat einen weiteren Stellenabbau angekündigt. Studien der OECD und der ITU zeigen indessen, daß viele Länder mit Infrastrukturwettbewerb, z.B. Finnland, Japan, Schweden und USA, einen Beschäftigungszuwachs erleben, und zwar oft in den wettbewerbsintensivsten Bereichen. Neue Wettbewerber schaffen zusätzliche Arbeitsplätze. Ein Beispiel ist das enorme Wachstum des Mobilfunks in Deutschland. Hier stieg die Zahl der Beschäftigten nach der Liberalisierung von 1600 im Jahre 1990 auf heute mehr als 30.000 (BMWi/BMA, 1996: 25). Monopolländer verlieren dagegen weiter Arbeitsplätze (OECD, 1997b: 149; ITU, 1997: 117ff.).

Welche „Beschäftigungsbilanz“ die Informationsgesellschaft am Ende haben wird, kann heute nicht zuverlässig vorhergesagt werden. Nach einer Studie von Prognos/DIW können bis zum Jahre 2010 in Deutschland 180.000 Arbeitsplätze im Medien- und Kommunikationssektor entstehen. Eine Untersuchung von A.D. Little schätzt zwischen 1995 und 2010 153.000 neue Arbeitsplätze in Telekommunikation, Informationstechnik, Medien und Elektronik voraus. Ein optimistischeres Szenario zeichnet dagegen eine Studie des METIER-Konsortiums für die Europäische Union. Danach brächte eine beschleunigte Ausbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechniken bis 2010 in der EU rund 6 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze. Rein rechnerisch ergäbe sich daraus für Deutschland ein Beschäftigungspotential von 1,5 Millionen (IFO, 1997: 5).

Entscheidende Einflußfaktoren – deren Entwicklung man nicht zuverlässig vorhersehen kann – sind die Diffusionsgeschwindigkeit der neuen Techniken, ihre Infrastruktur- und Preisentwicklung, die Schaffung klarer Rahmenbedingungen für Investoren, die Entwicklung international kompatibler Normen und eine verbesserte „Medienkompetenz“ der Benutzer. Eine besonders wichtige Rolle wird auch die weitere Internationalisierung der Informationswirtschaft spielen. Die Beschäftigungswirkungen der internationalen Entwicklung können allerdings noch weniger vorhergesagt werden als die Entwicklung im binnenwirtschaftlichen Bereich.

Im folgenden Abschnitt wird der internationale Markt der Telekommunikationsdienstleistungen untersucht werden.

1. Die Telekommunikationsdienstleistungen

1.1 Der internationale Handel mit Telekommunikationsdienstleistungen

Der internationale Handel mit Telekommunikationsdienstleistungen spielt sich in verschiedenen Formen ab, z.B. durch grenzüberschreitende Telefongespräche, elektronische Post oder durch „kommerzielle Präsenz“ ausländischer Telekommunikationsunternehmen mittels Erwerb oder Beteiligung an nationalen carriers, joint ventures und globaler Allianzen. Zunehmende Bedeutung gewinnt auch der Verbrauch im Ausland mittels „call back services“ oder Mobilfunk (ITU, 1997: 29ff.).

Der grenzüberschreitende Telefonverkehr ist bei weitem die wichtigste und lukrativste Form des internationalen Handels im Telekommunikationsbereich. Internationale Telefongespräche haben von weniger als 4 Milliarden Minuten im Jahre 1975 auf über 60 Milliar-

den Minuten im Jahre 1995 zugenommen, d.h. mit einer Wachstumsrate von jährlich 14 Prozent. 1995 erreichte der internationale Telefonverkehr Gebühreneinnahmen von 53 Milliarden US-\$ (ITU 1997: 2; 31). Diese Einnahmen werden aufgrund des internationalen Verrechnungssystems („accounting rate system“) zwischen den am internationalen Telefonverkehr beteiligten Telefonbetreibern aufgeteilt, die damit die wechselseitige Abwicklung ihres internationalen Telefonverkehrs bezahlen. Die Aufteilung erfolgt meist im Verhältnis 50 zu 50. Die in der Zahlungsbilanz erscheinenden internationalen Zahlungen für die Abwicklung des internationalen Telefonverkehrs, die sog. „settlement payments“, betragen 1995 weltweit etwa 28 Milliarden US-\$ (ITU, 1997: 31). Das durch bilaterale internationale Abkommen festgelegte System der festen „accounting rates“ wird allerdings zunehmend durch wettbewerbsbestimmte Abrechnungsverfahren abgelöst.

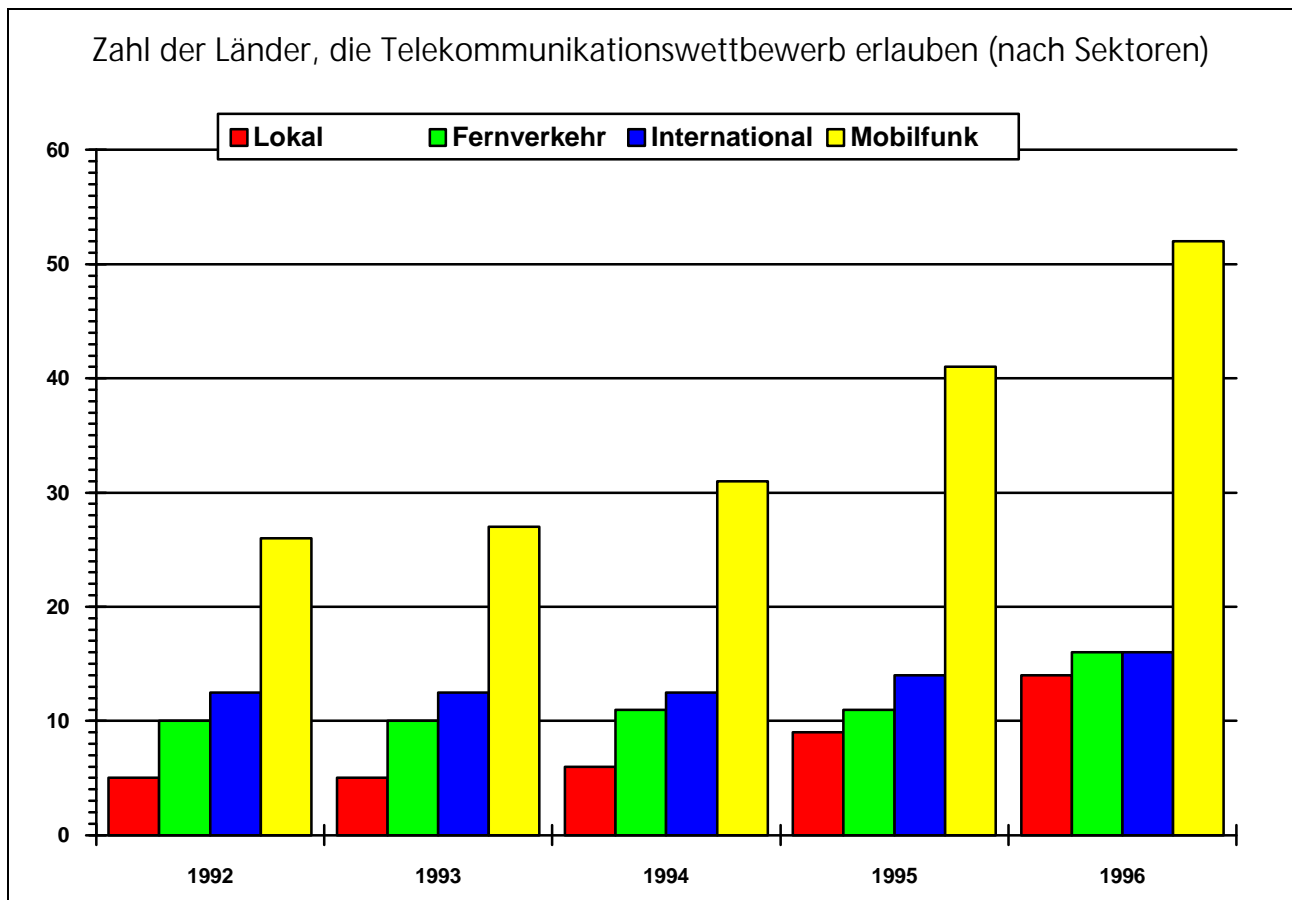
Am internationalen Telefonverkehr – gemessen in „settlement payments – hat die EU den größten Anteil (35,2%), gefolgt von USA (25,3%), Kanada, der Schweiz, Hongkong und Japan (2,7%). Die an den WTO-Verhandlungen beteiligten Entwicklungsländer haben durchweg sehr viel kleinere Anteile, spielen aber trotzdem eine wichtige Rolle. Korea, Brasilien, Mexiko, Argentinien und Hongkong gehören zu den 10 größten Telekommunikationsmärkten der Welt. Viele Entwicklungsländer zeigen – von einer niedrigen Ausgangsbasis aus – sehr hohe Zuwachsraten.

Neben dem grenzüberschreitenden Handel spielen ausländische Direktinvestitionen eine zunehmende Rolle für die Entwicklung der internationalen Kommunikationsmärkte (ITU, 1997: 32, 45ff.). Zwischen 1984 und 1986 haben 43 Länder, darunter auch Deutschland, ihre staatlichen Telekommunikationsunternehmen ganz oder teilweise privatisiert. In den meisten Fällen wurden ausländische Investoren daran beteiligt. Viele neue Telekommunikationsunternehmen entstanden durch ausländische Investitionen, vor allem im Mobilfunkbereich. Eine andere, zunehmende Form privater Investitionen sind die sogenannten „build-transfer arrangements“, bei denen der Investor das Telekommunikationsnetz aufbaut oder instandsetzt, für begrenzte Zeit betreibt und es dann an den nationalen – meist staatseigenen – Betreiber zurückgibt.

1.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse

Die meisten Telekommunikationsmärkte der Welt waren bis Anfang der achtziger Jahre durch staatliche Monopole und strenge Marktregulierung gekennzeichnet, die einen internationalen Wettbewerb praktisch ausschlossen. Der internationale Telefonverkehr wurde bilateral durch die staatlichen Monopolbetriebe im Rahmen der ITU geregelt. Die letzte Dekade brachte jedoch grundlegende Liberalisierungen, Abschaffung der Monopole und Privatisierungen. Es entstand eine neue Art multinationaler, weltweit agierender Telekommunikationsunternehmen. Auch die Europäische Union wird bis 1998 ihre Telekommunikationsmonopole abschaffen und ihre Märkte liberalisieren. In der internationalen Telekommunikation wird das System bilateraler Handelsbeziehungen zwischen Staatsmonopolen durch internationalen Wettbewerb abgelöst (Bild 10):

Bild 10:



Quelle: ITU 1997: 11; 120

Trotz der fortgeschrittenen Liberalisierung bleiben immer noch viele Hindernisse für den internationalen Handel mit Telekommunikationsdienstleistungen bestehen. Viele Länder beschränken die Möglichkeit ausländischer Kapitalbeteiligungen an Telekommunikationsunternehmen. Sogar die USA beschränken die Erteilung von Funklizenzen auf Unternehmen, die zu mindestens 80 Prozent in amerikanischem Besitz liegen. Auch in Frankreich und Portugal gibt es noch Investitionsbeschränkungen für Ausländer. In vielen Ländern stehen zumindest einzelne Marktsegmente weiter unter Monopolkontrolle. Viele Regierungen fürchten immer noch, die Kontrolle über einen „strategischen“ Sektor wie die Telekommunikation aufzugeben, ihre Telekommunikationswirtschaft einem übermächtigen internationalen Wettbewerb auszusetzen, Monopoleinnahmen zu verlieren oder wichtige Versorgungsaufgaben (Universaldienst) zu vernachlässigen. Indessen setzt sich aber auch bei vielen Entwicklungsländern die Erkenntnis durch, daß schon die technische Entwicklung der Kommunikation, z.B. der Satelliten- und Mobilfunktechnik, eine staatliche Marktkontrolle zunehmend unmöglich macht. Die Aufrechterhaltung staatlicher Monopole erweist sich immer mehr als gesamtwirtschaftlich ineffizient und teuer für die Verbraucher.

1.3 Die Sonderregeln des GATS für Telekommunikationsdienstleistungen

Das GATS enthält auch für die Telekommunikation eine Reihe spezifischer Regeln. Die GATS-Anlage zur Telekommunikation unterstreicht die doppelte Rolle der Telekommunikationsdienste als eigenständiger Wirtschaftssektor und als Kommunikationsmedium für andere wirtschaftliche Tätigkeiten. Ihre Regeln gelten für alle Maßnahmen eines Mitgliedstaates, die den Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten und deren Nutzung betreffen. Dagegen gelten sie nicht für Maßnahmen, welche die Übertragung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen betreffen.

Die Regelung soll sicherstellen, daß jeder Dienstleistungsanbieter sowohl innerhalb der Grenzen eines Mitgliedstaates wie auch grenzüberschreitend Zugang zu Telekommunikationsnetzen und -diensten sowie zu deren Nutzung zu angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen erhält. Dies umfaßt den Anschluß von Geräten und von Privatleitungen. Die freie Übertragung von Informationen muß gestattet werden. Dazu gehören auch die unternehmensinterne Kommunikation und der Zugang zu Datenbanken. Im Rahmen der Transparenzpflicht müssen Informationen über Tarife, technische Schnittstellen, Normen sowie Bedingungen für den Anschluß von Geräten und für die Lizenzierung öffentlich zugänglich gemacht werden.

Daneben definiert die Anlage die Maßnahmen, die ein Mitgliedstaat zum Schutz der Sicherheit und Vertraulichkeit von Informationen ergreifen darf, sowie die zulässigen Bedingungen für den Zugang zu Netzen und Diensten, z.B. Universaldienstverpflichtungen, Vorschriften über technische Sicherheit, Zusammenschaltung etc. Entwicklungsländer können Bedingungen für den Marktzugang stellen, die zur Stärkung ihrer Infrastruktur und ihrer Beteiligung am internationalen Handel mit Kommunikationsdienstleistungen erforderlich sind.

Insgesamt sichert die GATS-Anlage zur Telekommunikation das Gleichgewicht zwischen dem Bedürfnis des Telekommunikationsbenutzers nach fairen Zugangsregeln und den Notwendigkeiten der Regulierungsbehörden und der öffentlichen Telekommunikationsanbieter zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Systems und zur Erfüllung übergeordneter politischer Zielsetzungen.

1.4 Die WTO-Verhandlungen

Am Ende der Uruguay-Runde im Jahre 1993 hatten 60 WTO-Länder spezifische Liberalisierungsverpflichtungen für Telekommunikationsdienstleistungen verschiedener Art übernommen. Davon betrafen jedoch nur 8 den Sektor „Basis-Telekommunikation“, der in der GATS-Anlage zur Telekommunikation als „öffentliche Telekommunikationstransportnetze und -dienstleistungen“ definiert ist. Die übrigen Verpflichtungen betrafen nur sogenannte Mehrwertdienste.

Für den wirtschaftlich und politisch wichtigsten Telekommunikationsbereich der Telefonnetze und -dienste, die etwa 80 Prozent des Gesamtumsatzes aller Telekommunikationsdienstleistungen ausmachen, konnten 1993 keine Verpflichtungen vereinbart werden, weil

die USA ankündigten, die Basis-Telekommunikationsdienste von der Meistbegünstigung auszuschließen. Ähnlich wie im Finanzdienstleistungsbereich befürchteten sie, sonst anderen WTO-Ländern als Trittbrettfahrern („free riders“) Zugang zum amerikanischen Markt gewähren zu müssen, ohne ihrerseits entsprechenden Marktzugang in diesen Ländern zu erhalten. Deshalb wurde auf der Abschlußkonferenz der Uruguay-Runde in Marrakesch die Fortsetzung der Telekommunikationsverhandlungen – ebenso wie der Verhandlungen über Finanzdienstleistungen, Seeverkehr und grenzüberschreitenden Personenverkehr – beschlossen. Die Verhandlungen konnten jedoch auch zum vereinbarten Termin 30. April 1996 nicht abgeschlossen werden, weil die USA die vorliegenden Liberalisierungsangebote immer noch nicht als ausreichend ansahen. Deshalb wurde eine weitere Verlängerung der Verhandlungen bis 15. Februar 1997 vereinbart.

Diese Verhandlungen wurden am 15. Februar 1997 erfolgreich abgeschlossen (Barth, 1997b). 70 Länder, darunter die USA, die Europäischen Gemeinschaften und ihre Mitgliedstaaten, alle anderen OECD-Länder und viele Entwicklungsländer verpflichteten sich zur multilateralen Marktöffnung und Inländerbehandlung für „Basis-Telekommunikationsdienstleistungen“. Dabei wurde die Definition dieses Begriffes angesichts nationaler Meinungsverschiedenheiten offengelassen. Die Verhandlungsergebnisse sollen bis zum 30. November 1997 ratifiziert werden und am 1. Januar 1998 in Kraft treten. Die Länderlisten mit spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen werden im „Vierten Protokoll zum GATS“ zusammengefaßt und werden damit völkerrechtlich verbindlicher Bestandteil des WTO-Vertragswerkes. Sie werden aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips allen WTO-Ländern zugute kommen.

Die eingegangenen Verpflichtungen umfassen – in länderweise unterschiedlicher Qualität – drei wesentliche Elemente, nämlich Marktzugang, Investitionen und regulatorische Prinzipien zur Sicherung des Wettbewerbs. Die Marktzugangsverpflichtungen betreffen die Erbringung und Nutzung aller Arten von Basis-Telekommunikationsdiensten, d.h. den internationalen und inländischen Orts- und Fernverkehr, Sprachtelefondienste, unternehmensinterne Netze, Datenübertragung, Telex, Telegraf, Telefax, Rufdienste, persönliche Kommunikationsdienste etc. Dagegen umfaßt die Liberalisierung nicht die Übertragung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen.

Die Liberalisierungsverpflichtungen betreffen alle Arten von Übertragungstechniken von Festnetzen einschließlich Seekabeln über terrestrischen ortsfesten und mobilen Funk bis zum Satellitenbetrieb. Sie bieten ausländischen Unternehmen Zugang zur Nutzung bestehender oder zur Errichtung eigener Netze („facility based operations“) und ermöglichen den Weiterverkauf bestehender Netzkapazitäten („resale“).

56 Länder mit zusammen 97 Prozent des Weltumsatzes öffnen ihren Markt für ausländische Investitionen. Dies war das schwierigste Verhandlungsthema. 65 Länder haben regulatorische Prinzipien zur Sicherung des Wettbewerbs angenommen. Diese Regeln verpflichten sie insbesondere zur Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden und zur Zusammenschaltung mit bestehenden Telekommunikationsnetzen zu angemessenen Prei-

sen. Sie sollen die Quersubventionierung und andere wettbewerbswidrige Praktiken verhindern und bieten Transparenz der Regulierung und der Lizenzierungspraxis.

Die Liberalisierungsverpflichtungen sind allerdings aufgrund des flexiblen GATS-Mechanismus von Land zu Land unterschiedlich und führen noch nicht in allen Ländern und Sektoren zu vollständiger Marktöffnung. Teilweise bestehen noch beachtliche Vorbehalte und Beschränkungen.

Die Verpflichtungen der drei größten Marktteilnehmer, der USA, der EU und Japans, die zusammen fast 75 Prozent des Weltumsatzes bestreiten, umfassen im wesentlichen folgendes: Die EU und ihre Mitgliedstaaten gewähren ab 1998 Marktzugang und Inländerbehandlung für alle Telekommunikationsdienstleistungen und Übertragungstechniken. Die EU garantiert allen WTO-Ländern ihren im Binnenmarkt ab 01.01.1998 geltenden Liberalisierungsstand, d.h. die Abschaffung der öffentlichen Monopole und die Öffnung ihrer Telekommunikationsmärkte. Die Verpflichtungsliste der EU enthält allerdings noch einige länderspezifische Beschränkungen des Marktzugangs in Form zeitlicher Verschiebungen der Marktöffnung in Spanien (Dezember 1998), Irland und Portugal (2000) und Griechenland (2003) sowie Kapitalbeteiligungsbeschränkungen in Frankreich und Portugal. Auch die EU verpflichtet sich zur Einhaltung der regulatorischen Wettbewerbsprinzipien.

Die USA gewähren ab 1998 grundsätzlich freien Marktzugang und uneingeschränkte Inländerbehandlung für alle Telekommunikationsdienstleistungen und alle Arten von Übertragungstechniken. Die einzigen Subsektoren, für die sie keine Verpflichtungen übernehmen, sind die „one-way satellite transmissions of Direct to Home (DTH) and Direct Broadcast Satellite (DBS) television services and of digital audio services“. Für diese Subsektoren – d.h. neuartige interaktive Fernseh- und Rundfunkdienste – legten die USA überdies in letzter Minute eine Meistbegünstigungsausnahme ein. Sie versicherten jedoch, daß diese Ausnahmen eng begrenzt seien und keine negativen Konsequenzen für die EU hätten.

Die USA lassen für den Telekommunikationssektor grundsätzlich auch ausländische Investoren zu, behalten sich hierfür jedoch Ausnahmen vor. Direkte Beteiligungen an einem amerikanischen Telekommunikationsunternehmen sind ausgeschlossen für ausländische Regierungen oder deren Repräsentanten sowie für ausländische Staatsbürger und Unternehmen, die nicht nach amerikanischem Recht organisiert sind. Außerdem beschränken die USA die Erteilung von Funklizenzen auf Unternehmen, die mindestens zu 80 Prozent in amerikanischem Besitz liegen. Dafür bieten sie aber die Möglichkeit 100-prozentiger indirekter Beteiligungen an solchen Unternehmen über eine Holding an. Im Satellitenbereich behält das amerikanische Unternehmen COMSAT ausschließliche Rechte für die Verbindung zu Satelliten von Intelsat und Inmarsat. Auch die USA haben regulatorische Wettbewerbsregeln übernommen.

Im Hinblick auf die bisher restriktive und teilweise diskriminierende Zulassungspraxis der Federal Communications Commission (FCC) ist wichtig, daß die amerikanische Verpflichtungsliste keinerlei Gegenseitigkeitsvorbehalte für die Lizenzierung ausländischer Unternehmen wie den bisher praktizierten „Effective Competitive Opportunities (ECO)-Test“ oder sein Pendant im Satellitenbereich, den „DISCO-Test“, enthält. Die FCC hat jedoch

nach Abschluß der WTO-Verhandlungen neue Verwaltungsvorschriften angekündigt, die statt dessen einen „public interest-test“ vorsehen. Die EU bezweifelt dessen Vereinbarkeit mit den neuen WTO-Verpflichtungen der USA.

Japan verpflichtet sich ebenfalls grundsätzlich zur Gewährung von Marktzugang und Inländerbehandlung ab 1998 und zur Einhaltung der regulatorischen Wettbewerbsprinzipien. Es beschränkt jedoch ausländische Beteiligungen an seinen Telekommunikationsunternehmen NTT und KDD – zwei der weltgrößten Anbieter – auf 20 Prozent. Allerdings hebt Japan alle anderen Kapitalbeteiligungsbeschränkungen auf.

Auch Kanada und Mexiko liberalisieren ihre Märkte, wenngleich beide die amerikanische Forderung nach Zulassung ausländischer Mehrheitsbeteiligungen ablehnen. Mexiko hob seine Beschränkung für ausländische Kapitalbeteiligungen nur auf 49 Prozent und Kanada auf 46,7 Prozent an, und setzten sich damit amerikanischer Kritik aus. Einige lateinamerikanische Länder verpflichten sich zu weitreichender Liberalisierung innerhalb der nächsten Jahre. Osteuropäische Länder werden ihre Märkte im Zeitraum 2000 (Tschechische Republik) bis 2005 (Bulgarien) liberalisieren. Die asiatischen Länder haben im allgemeinen weniger gute Angebote gemacht, mit positiven Ausnahmen von Singapur, den Philippinen und Hongkong. Die meisten planen aber eine stärkere Liberalisierung. Einige Länder wie Malaysia und Indien erlauben z. Z. schon höhere ausländische Investitionen als sie in der WTO zugesagt haben.

2. Die Informationsdienstleistungen

2.1 Der internationale Handel mit Informationsdienstleistungen

Im allgemeinen unterscheidet man von den „Basis-Telekommunikationsdiensten“, d.h. der reinen Weiterleitung von Sprache und Signalen, die sogenannten Mehrwertdienste. Dazu zählen alle Leistungen, die über den reinen Datentransport hinausgehen, also zusätzliche Leistungen des Diensteanbieters enthalten. Beispiele sind Datenbank- und -verarbeitungsdienste, Onlinedienste, Electronic Commerce etc. Die Unterscheidung zwischen „Basis-Telekommunikation und „Mehrwertdiensten“ bereitet allerdings Abgrenzungsschwierigkeiten. Es gibt angesichts der schnellen Entwicklung neuer Dienste und ihrer Kombinationen keine international akzeptierte Definition. Überdies wird der Begriff der „Mehrwertdienste“ zunehmend durch den Begriff „Multimedia“ verdrängt, der die Integration von Sprach-, Bild- und Datenkommunikation in neuen elektronischen und telekommunikationsbasierten Diensten umschreibt. Die EU hatte schon am Ende der Uruguay-Runde Liberalisierungsverpflichtungen für „Mehrwertdienste, elektronische Post sowie Online-Informations- und Datendienste“ übernommen, ebenso einige andere WTO-Länder.

Der internationale Handel mit Informationsdienstleistungen wird statistisch noch nicht detailliert erfaßt. Die deutsche Zahlungsbilanzstatistik weist für 1996 Exporte von „EDV-Dienstleistungen“ in Höhe von 2,4 Milliarden DM und Importe von 2,8 Milliarden DM aus.

Der EDV-Handel ist seit 1986 stark gewachsen, wobei die Bilanz fast durchgängig ein Defizit auswies.

2.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erbringung neuer Informationsdienstleistungen und damit auch für deren internationalen Handel sind in den meisten Ländern erst in der Entwicklung begriffen. In Deutschland regelt das am 1. August 1997 in Kraft getretene „Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste“, das sog. „Multimedia-Gesetz“, die Rahmenbedingungen für die Nutzung neuer Informations- und Kommunikationsdienste. Kernpunkte für den internationalen Handel sind die Regeln zur Vermeidung wettbewerbswidrigen Verhaltens marktbeherrschender Unternehmen und zur Erhaltung eines möglichst ungehinderten Marktzugangs für Wettbewerber. Ein wichtiges Thema der internationalen Diskussion ist auch die Abgrenzung der neuen Informations- und Kommunikationsdienste vom Rundfunk.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen verschiedener Länder enthalten Hindernisse für den Marktzugang ausländischer Anbieter, z.B. „local content“-Vorschriften für die Einfuhr bestimmter Systemtechnologien oder Exportbeschränkungen für hochwertige Kryptographie-Software, die erforderlich ist, um z.B. Bankdienstleistungen über das Internet abwickeln zu können. Derartige Probleme erfordern angesichts ihrer internationalen Dimensionen auch international abgestimmte Lösungen. Eine von der Bundesregierung und der Europäischen Kommission im Juli 1997 in Bonn veranstaltete internationale Ministerkonferenz über die Nutzung globaler Informationsnetze beurteilte deren Entwicklung äußerst positiv und erörterte Mittel und Wege der internationalen Zusammenarbeit, um die noch bestehenden praktischen Schwierigkeiten einer stärkeren Nutzung zu überwinden.

2.3 Die WTO-Verhandlungen

Die Verhandlungen der Uruguay-Runde hatten schon 1993 eine Reihe von Liberalisierungsverpflichtungen für den internationalen Handel mit modernen Informationsdienstleistungen außerhalb der „Basis-Telekommunikation“ gebracht. Ebenso wie die EU hatten sich z.B. die USA und Japan zur Gewährung vom Marktzugang und Inländerbehandlung für „Mehrwertdienste“ einschließlich elektronischer Post, Online – Informations- und Datendiensten, elektronischen Datenaustauschs, Fax u.a. verpflichtet. Dieser Verpflichtungsrahmen wurde durch das Verhandlungsergebnis vom Februar 1997 erweitert.

2.4 Ausblick

Das in Genf verabschiedete Paket von Liberalisierungsverpflichtungen zur Öffnung der Telekommunikationsmärkte in mehr als der Hälfte der WTO-Länder ist das wichtigste bisher erreichte Liberalisierungsergebnis im Rahmen des GATS. Es gewährleistet volle Meistbegünstigung für alle WTO-Länder. Es gibt neue Entwicklungsimpulse für einen der Schlüsselsektoren moderner Volkswirtschaften und ergänzt zugleich perfekt das von der WTO-

Ministerkonferenz in Singapur im Dezember 1996 beschlossene Internationale Übereinkommen über Informationstechnologien (ITA). Im Rahmen des ITA haben 40 Länder vereinbart, die Zölle für informationstechnische Produkte wie Computer, Telekommunikationsausrüstungen, passive Bauelemente und Halbleiter bis zur Jahrhundertwende abzuschaffen. Das ITA deckt ein weltweites Handelsvolumen von fast 600 Milliarden US-\$ ab. In beiden Übereinkommen haben die wichtigsten Marktteilnehmer – die „kritische Masse“ beträgt jeweils etwa 90 Prozent – weitgehende Liberalisierungsschritte beschlossen, die allen WTO-Mitgliedern zugute kommen werden. Dabei ist auch der hohe Grad aktiver Beteiligung und guter Liberalisierungsangebote vieler Entwicklungsländer bemerkenswert. Offenbar sehen sie darin größere Vorteile als in einer Fortsetzung der protektionistischen Abschottungspolitik der Vergangenheit. Sie erkennen die in der Marktöffnung liegenden Chancen für die Entwicklung ihrer Infrastruktur und die dafür notwendigen ausländischen Investitionen. Das entspricht auch den praktischen Erfahrungen der Länder, die Wettbewerb im Telekommunikationssektor eingeführt haben. Diese Länder haben effektiv ein höheres Wachstum ihrer Telekommunikationsmärkte erreicht als die Länder, die ihre Monopole beibehalten haben (ITU, 1997: 4, 107, 117ff.).

Eine quantitative Bewertung der eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen und ihrer Auswirkungen auf Handel und Beschäftigung ist allerdings kaum möglich, obwohl es nach dem Genfer Abschluß manche Aussagen dazu gab. So prognostizierte das Institute for International Economics in Washington eine Senkung der Telefonrechnungen weltweit um 1000 Milliarden US-\$ in den nächsten 10 Jahren. Die amerikanische Handelsbeauftragte Charlene Barshefsky sagte eine Verdoppelung bis Verdreifachung der Telekommunikationssumsätze in den nächsten 10 Jahren, eine Kostensenkung um 80 Prozent für internationale Telefongespräche und eine Million neuer Arbeitsplätze in der amerikanischen Informationswirtschaft voraus. Derartige Prognosen sind indessen mit Unsicherheiten behaftet.

Eine qualitative Bewertung der Ergebnisse zeigt jedoch gewichtige Vorteile für die Telekommunikations- und Informationswirtschaft, für die Verbraucher, für die WTO und das offene, multilaterale Handelssystem:

Die in vielen Ländern begonnene Liberalisierung und Öffnung der Telekommunikationsmärkte erhält jetzt eine multilaterale Dimension. Das wird weitere Liberalisierungsimpulse auslösen. Die von 70 Ländern übernommenen Verpflichtungen binden die Marktzugangsbedingungen auf dem angebotenen Niveau. Spätere Verschlechterungen wären völkerrechtlich unzulässig. Man kann zwar nicht erwarten, daß dadurch alle bürokratischen Marktzugangshindernisse für ausländische Telekommunikations- und Informationsunternehmen mit einem Schlag beseitigt sein werden. Auch die praktische Umsetzung der Liberalisierungsverpflichtungen in nationales Recht wird in manchen Ländern noch Zeit brauchen. Der Abschluß bringt aber entscheidende Verbesserungen der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Rahmenbedingungen, was gerade für die investitionsintensiven Telekommunikationsdienste wichtig ist.

Für die Informationswirtschaft wird das Verhandlungsergebnis die Modernisierung der öffentlichen und privaten Netze fördern und die Investitionen und – vorbehaltlich der zu er-

wartenden Rationalisierungseffekte – auch die Beschäftigung steigern. Sie wird die Reform der Regulierung vorantreiben und den Unternehmen neue Marktchancen in vielen Ländern eröffnen. Das wird auch deutschen Telekommunikations- und Informationsunternehmen die Möglichkeit bieten, sich zu „global players“ zu entwickeln. Die wachsende Nachfrage nach Telekommunikationsdiensten wird wiederum die Nachfrage nach Ausrüstungen stärken. Deshalb hat auch die informationstechnische Industrie Europas, Nordamerikas und Japans die WTO-Verhandlungen unterstützt.

Das wettbewerbsbeschränkende und preistreibende System der bilateral vereinbarten „accounting rates“ wird zunehmend durch die neu hinzutretenden Anbieter verdrängt werden. Die Telefongebühren werden dadurch in Richtung der effektiven Produktionskosten gesenkt werden. Private und industrielle Verbraucher können aufgrund des zunehmenden internationalen Wettbewerbs Senkungen der Telekommunikationskosten und Verbesserungen der Qualität und Auswahl an Dienstleistungen erwarten (ITU, 1997: 10). Die im GATS-Rahmen vereinbarten „regulatorischen Prinzipien“ zur Sicherung des Wettbewerbs sollen sicherstellen, daß neu hinzutretende Anbieter effektiven Marktzugang erhalten und daß keine neuen Oligopole entstehen.

Der Genfer Abschluß ist schließlich auch ein großer Erfolg für die Welthandelsorganisation. Er bestätigt die Funktionsfähigkeit des GATS und unterstützt den Fortgang des Liberalisierungsprozesses für den internationalen Dienstleistungshandel. Der Abschluß der Telekommunikationsverhandlungen wird deshalb weltweit als großer wirtschaftlicher und handelspolitischer Erfolg bewertet.

Teil IX: Die Liberalisierung der audiovisuellen Dienstleistungen

1. Der internationale Handel mit audiovisuellen Dienstleistungen

Der internationale Handel mit audiovisuellen Dienstleistungen umfaßt alle Dienstleistungen, die in der Form von Bild- oder Tonprogrammen erbracht werden, d.h. die Herstellung, den Verleih und Vertrieb von Kino-, Fernseh- und Videofilmen, die Filmtheater, die Hörfunk- und Fernsehanstalten und die Herstellung ihrer Programme. Multimedia-Produktion und –Dienstleistungen zählen dagegen nicht zu diesem Sektor.

Das wirtschaftliche Interesse am Handel mit audiovisuellen Dienstleistungen wurde vor allem durch den Aufstieg des kommerziellen Fernsehens in Europa seit Beginn der achtziger Jahre geweckt. Beginnend mit einigen Gerichtsentscheidungen in Italien wurden die staatlichen Fernsehmonopole in fast allen Ländern Europas immer weiter aufgelockert, kommerzielle Sendelizenzen wurden erteilt, und Sendeeinrichtungen wurden ganz oder teilweise privatisiert.

Von 1980 bis 1995 stieg die Zahl der Fernsehkanäle in den europäischen OECD-Ländern von 62 auf 244 und in Deutschland von 10 auf 29. Wichtigste Ursache hierfür war die Zunahme der privaten Kanäle. Ab 1990 erhöhte der Zuwachs des Satellitenfernsehens und der Kabelkanäle das Angebot weiter. So hatte Deutschland im Jahre 1995 schon 32 Satellitenkanäle und 30 Kabelkanäle (OECD, 1997b: 72). Gleichzeitig machte die Technik rapide Fortschritte zu höheren Übertragungskapazitäten und -netzen und zu neuen Programmtechniken und -optionen, z.B. Video on Demand, Pay-TV, Satellitenübertragung oder Transaktionsdienstleistungen wie home-shopping oder home-banking bis zum digitalen Fernsehen. Parallel dazu wuchs die Ausstattung der Haushalte mit Fernsehgeräten, Kabelanschlüssen und Videogeräten, wenngleich sie noch weit unter dem Niveau der USA und Japans liegt.

Im audiovisuellen Sektor entwickeln sich Verbindungen zwischen dem „Unterhaltungsmarkt“ von Film und Fernsehen mit den Märkten der Informationsgesellschaft, die wiederum das große Interesse aller Länder erklären, eine möglichst starke Position in diesem Zukunftsbereich der Dienstleistungswirtschaft zu bewahren.

Der Welthandel mit Filmen, Fernsehprogrammen und Videoproduktionen wird von den USA beherrscht, die einen Marktanteil von etwa 40 Prozent – einschließlich des US-Marktes – haben. Der größte Verbrauchermarkt der Welt ist indessen die EU. Hier erreichte der Gesamtumsatz der audiovisuellen Medien schon 1994 ein Volumen von etwa 23 Milliarden US-\$, und er läßt eine Verdoppelung bis zum Jahre 2000 erwarten.

Die Entwicklung in der EU ist durch eine starke Zunahme der Nachfrage und eine sehr viel langsamere Zunahme der eigenen Produktion audiovisueller Werke gekennzeichnet. Der europäische Markt ist deshalb zunehmend von der amerikanischen Produktion abhängig. Das Handelsdefizit der EU gegenüber den USA aus dem Import von Kino- und Fernsehfilmen wuchs von 1,8 Milliarden ECU im Jahre 1988 auf 3,2 Milliarden ECU im Jahre 1994. Durchschnittlich importieren die Länder der EU zwei Drittel der von ihnen im Unterhal-

tungsbereich ausgestrahlten Sendungen. Der Marktanteil importierter Werke stieg von 56 Prozent im Jahre 1985 auf 76 Prozent im Jahre 1994. Umgekehrt ist der audiovisuelle Sektor von großem strategischem Interesse für die amerikanische Handelspolitik. Er ist nach der Luft- und Raumfahrtindustrie und der Landwirtschaft einer der größten Überschußsektoren der amerikanischen Handelsbilanz.

Der innergemeinschaftliche Handel mit audiovisuellen Werken ist im Vergleich mit den Importen der EU aus den USA unbedeutend. Allerdings stehen einige EU-Mitgliedstaaten, z.B. Frankreich und Spanien, dem Import europäischer Filme aufgeschlossener gegenüber als andere (EU-Kommission, 1997: 27–1).

Tabelle 14 zeigt die führenden Handelsländer der Welt im Filmbereich, wobei die internationalen Statistiken sehr unvollkommen sind und verschiedene Abgrenzungen des audiovisuellen Sektors zugrunde legen. So enthalten die Zahlen für die USA und Japan nur den Filmverleih.

Tabelle 14:

Die führenden Exporteure und Importeure von Kino- und Fernsehfilmen 1994 (in Millionen US-\$)			
	Export	Import	Saldo
USA	2.584	100	2.484
Vereinigtes Königreich	1.315	920	395
Frankreich	503	914	-411
Italien	259	634	-375
Kanada	195	358	-163
Deutschland	151	1.760	-1.609
Japan	...	476	-476

Quelle: OECD, 1996: *Services Statistics on International Transactions 1970–1994*

Diese Statistik illustriert die führende Rolle der USA im internationalen Filmmarkt – bei sehr geringen eigenen Importen –, die hohe Importabhängigkeit und die sehr geringe Exporttätigkeit fast aller anderen hochentwickelten Länder, besonders auch Deutschlands.

Der deutsche internationale Handel im Filmbereich zeigt in der Dekade 1987 bis 1996 einen Anstieg der deutschen Filmexporte von 87 auf 190 Millionen DM, womit der Filmexport einen Anteil von 0,14 Prozent am gesamten deutschen Dienstleistungsexport erreichte. Etwas stärker fällt die deutsche Filmeinfuhr ins Gewicht. Sie stieg von 522 Millionen DM im Jahre 1987 auf 3,8 Milliarden DM, d.h. 2,1 Prozent aller Dienstleistungsimporte. Dementsprechend erhöhte sich das deutsche Defizit im internationalen Filmhandel von 434 Millionen DM (1987) auf 3,6 Milliarden DM 1996.

2. Die GATS-Verhandlungen

In den Dienstleistungsverhandlungen der Uruguay-Runde drängten die USA stark auf Marktöffnung in Europa. Das umstrittenste Thema waren dabei die Vorführquoten der EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1989, nach der die Fernsehveranstalter der EU gehalten sind, „soweit praktikabel“ mindestens 50 Prozent ihrer Sendezeit für „europäische Werke“ zu reservieren.

Die EU, unter hohem politischem Druck Frankreichs und Belgiens, forderte eine kulturelle Ausnahmeklausel („exception culturelle“) im GATS, um ihre kulturellen Besonderheiten zu schützen, aber auch um ihre Filmindustrie vor dem amerikanischen Wettbewerb abzusichern. Nach heftigen Auseinandersetzungen gelang es der EU und den USA nicht, sich über Sonderregeln im GATS oder über spezifische Liberalisierungsverpflichtungen zu einigen. Die EU meldete deshalb für den audiovisuellen Sektor umfassende Meistbegünstigungsausnahmen an und übernahm keinerlei Liberalisierungsverpflichtungen. Umgekehrt konnte sie allerdings auch nicht die gewünschte „Kulturklausel“ durchsetzen. Dies bedeutet, daß der audiovisuelle Sektor – anders als nach der Uruguay-Runde von interessierter Seite behauptet wurde – durchaus unter die allgemeinen Regeln des GATS fällt. Die EU ist aber nicht zur Gewährung der Meistbegünstigung verpflichtet und hat auch keine Verpflichtungen zur Gewährung von Marktzugang und Inländerbehandlung. Ferner darf sie ihre Filmförderung fortsetzen. Damit ist auch sichergestellt, daß die deutschen Bundesländer als Rundfunkgesetzgeber ihren politischen Gestaltungsspielraum für die Rundfunkordnung behalten.

Diesen „Erfolg“ erzielte die EU allerdings nicht ohne politische und wirtschaftliche Kosten, denn sie mußte deswegen Liberalisierungswünsche in anderen Verhandlungsbereichen aufgeben, die anderenfalls erfüllbar gewesen wären.

3. Ausblick

Trotz der Auswirkungen der Rezession vergangener Jahre bleiben die Aussichten für den Sektor audiovisuelle Dienstleistungen sehr positiv (OECD, 1997b: 93ff.). Nach Schätzungen der EU-Kommission wird eine Zunahme der Fernsehkanäle von 117 im Jahre 1993 auf 500 im Jahre 2000 erwartet. Damit wäre ein Anwachsen der Sendestunden von 650.000 auf 3,25 Millionen verbunden. Nach denselben Schätzungen verdienten in der EU 1993 mindestens 1,8 Millionen Beschäftigte ihren Lebensunterhalt im audiovisuellen Softwarebereich (Programmproduktion und Vertrieb). Diese Zahl könnte sich bis zum Jahre 2000 mehr als verdoppeln. In der deutschen Rundfunklandschaft schlagen sich diese sehr positiven Erwartungen bisher allerdings kaum nieder. Der öffentliche und private Rundfunk ist in Deutschland mit einer Wertschöpfung von 5,7 Milliarden DM und 39.300 Beschäftigten (1995) – gesamtwirtschaftlich betrachtet – ein relativ kleiner Wirtschaftszweig (DIW, 1997b: 264). Im privaten Rundfunkbereich wird zwar ein anhaltender, aber nicht rascher Anstieg der Beschäftigtenzahl erwartet. Dagegen wird sich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Beschäftigungsabbau voraussichtlich fortsetzen (IFO, 1997: 33; DIW, 1997b: 272).

Im internationalen Filmgeschäft wird die EU sich auf einen heftigen Wettbewerb um ihren eigenen Markt und um den Weltmarkt einrichten müssen. Sie muß sich stärker bemühen, international marktfähige Filme zu produzieren.

In der Uruguay-Runde öffneten relativ wenige Länder ihre audiovisuellen Märkte. Die handelspolitische Diskussion hierüber wird weitergehen. Die restriktive Haltung der EU hat sich leicht entspannt, weil der Europäische Rat es in den 1997 abgeschlossenen internen Verhandlungen zur Revision der Fernsehrichtlinie von 1989 – entgegen den Forderungen des Europäischen Parlaments und Frankreichs – abgelehnt hat, die Quotenregelung zugunsten „europäischer Werke“ rechtlich verbindlich zu machen und auf neue audiovisuelle Dienstleistungen zu erweitern. Deutschland und das Vereinigte Königreich hatten verlangt, die Quotenregelung ganz abzuschaffen, und auch viele andere EU-Länder hielten sie nicht mehr für zeitgemäß. Das ergibt sich nicht nur aus handelspolitischen Erwägungen, sondern schon aus der technischen Entwicklung, die die Verbraucher schon bald in die Lage versetzen wird, nach ihrer Wahl und ohne staatliche Kontrolle Filme und Fernsehprogramme aus aller Welt abzurufen.

Teil X: Die Liberalisierung der Transportdienstleistungen

Die Transportdienstleistungen – See- und Küstenschifffahrt, Luftverkehr, Straßenverkehr, Eisenbahn und Binnenschifffahrt – sind ebenso wie die Telekommunikation ein Schlüssel-sektor moderner Volkswirtschaften. Im internationalen Dienstleistungshandel ist der Transportsektor nächst dem Tourismus der größte Sektor. Der Güterverkehr hängt eng mit dem Warenhandel zusammen. Der internationale Personenverkehr ist wiederum eng mit dem zunehmenden Geschäftsreiseverkehr und dem Tourismus verknüpft.

Für viele Länder hat die Verkehrswirtschaft strategische Bedeutung, z.B. für die nationale Versorgungssicherheit oder im Zusammenhang mit industrie- und regionalpolitischen Zielvorstellungen. Besonders deutlich wird dies z.B. an den Zusammenhängen zwischen Schifffahrts- und Schiffbaupolitik in Japan und Südkorea. Die strategische Bedeutung der Verkehrswirtschaft bringt es mit sich, daß die Verkehrsmärkte in den meisten Ländern einer starken Regulierung und staatlichen Monopolstrukturen, Subventionen und Wettbewerbseingriffen unterliegen.

Auch die Verkehrsmärkte erleben aufgrund der Entwicklung neuer Transporttechniken, der Verbesserungen der Infrastruktur sowie der Globalisierung und Liberalisierung der Märkte einen starken Strukturwandel. Besonders die Vollendung des europäischen Binnenmarktes hat durch den Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen und die Ausweitung des innergemeinschaftlichen Handels zu größerer Nachfrage nach Gütertransportleistungen geführt. Tabelle 15 zeigt die führenden Exporteure und Importeure der Welt von Transportdienstleistungen.

Tabelle 15:

Die führenden Exporteure und Importeure von Transportdienstleistungen 1995			
(in Milliarden US-\$)			
	Export	Import	Saldo
Welt	216,7	240,4	-23,7
USA	46,6	43,5	3,1
Japan	22,4	36,0	-13,6
Frankreich	20,5	21,3	-0,8
Niederlande	19,6	14,2	5,4
Deutschland	19,3	26,1	-6,8
Vereinigtes Königreich	17,0	17,2	-0,2
Italien	14,9	23,3	-8,4
Belgien/Luxemburg	9,7	7,5	2,2
Dänemark	7,7	7,3	0,4

Quelle: IMF Balance of Payments Yearbook 1996

Ausweislich der IWF-Zahlungsbilanz nimmt Deutschland auch im Transportsektor als fünftgrößter Exporteur mit 8,9 Prozent der Weltexporte und als drittgrößter Importeur mit 10,9 Prozent der Importe eine Position ein, die seiner sonstigen Bedeutung im Welthandel nicht voll entspricht.

Der Transportsektor ist in Deutschland mit Exporten von 29,7 Milliarden DM (1996) und einem Anteil von 23,3 Prozent am gesamten deutschen Dienstleistungsexport der größte Exportsektor. Der Handelssaldo des deutschen Transportsektors war nach der – von der IWF – Systematik abweichenden – deutschen Statistik in der letzten Dekade stets negativ (1996: –7,4 Mrd. DM).

1. Die Seeverkehrsdienstleistungen

Der Seeverkehrssektor ist ein wichtiger Wirtschaftsbereich für sich selbst, für den Warenexport der EU und für den Transport zwischen Drittstaaten. Die EU ist Ausgangs- oder Zielgebiet für fast 25 Prozent des Welthandels. 90 Prozent des Außenhandels der Gemeinschaft werden auf dem Seewege abgewickelt. Die Bedeutung der Seeverkehrswirtschaft geht aber weit über den EU-Außenhandel hinaus. Im Jahre 1994 belief sich der innergemeinschaftliche Seeverkehr zwischen den damals 12 Mitgliedstaaten auf 217 Millionen Tonnen. Weitere 224 Millionen Tonnen entfielen auf den Schiffsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern. Etwa drei Viertel des Weltseeverkehrs entfallen auf Massengüter wie Öl, Flüssiggas, Kohle, Erze, Chemikalien und Getreide. Das restliche Viertel entfällt auf Stückgüter.

Der Weltseeverkehr zeigt entsprechend dem Wachstum der Produktion und des Handels in der letzten Dekade ebenfalls ein kontinuierliches Wachstum. 1996 erreichte er ein neues Rekordvolumen von 4,79 Milliarden Tonnen bzw. 38.049 Milliarden Tonnenkilometern. Die Welthandelsflotte wuchs ebenfalls stetig auf 739,7 Millionen tdw im Jahre 1996 (UNCTAD, 1996b).

In der Vergangenheit – besonders Ende der sechziger bis Anfang der achtziger Jahre – haben allerdings viele Staaten im Bemühen um höhere Frachtanteile protektionistische Maßnahmen wie Ladungslenkung und Ladungsreservierung zugunsten ihrer eigenen Flotte ergriffen oder wettbewerbsverzerrende Beihilfen gewährt. Häufig werden subventionierte Warenlieferungen, z.B. im Rahmen der Entwicklungshilfe, oder „strategische Güter“ für Schiffe unter nationaler Flagge reserviert. Darüber hinaus subventionieren viele Länder ihre Seeschifffahrt indirekt über Beihilfen an die Schiffbauindustrie. Diese Marktverzerrungen haben sich allerdings in den letzten Jahren verlangsamt. Der scharfe internationale Wettbewerb und die hohen Kostenbelastungen der europäischen Seeverkehrswirtschaft haben dazu geführt, daß die in der Gemeinschaft registrierte Handelsflotte in den letzten fünfzehn Jahren erheblich geschrumpft ist.

1.1 Der internationale Handel mit Seeverkehrsdienstleistungen

Auch in Deutschland ist die Seeverkehrsflotte und ihre Beschäftigung seit vielen Jahren ständig zurückgegangen. Hauptgrund dafür ist die zunehmende Ausflagging deutscher Schiffe. Sie beruht vor allem auf den im internationalen Vergleich sehr hohen Lohn- und Lohnnebenkosten, der Steuerbelastung, kostenaufwendigen Bau-, Betriebs- und Umweltvorschriften etc. Deutschland hat deshalb heute nur noch verhältnismäßig kleine Anteile an den Weltflottenkapazitäten. Unter den führenden Flaggenstaaten liegt es mit einem Anteil von 1,2 Prozent der Welthandelstonnage an 23. Stelle. Bei den Containerschiffsflotten liegt es mit einem Weltflottenanteil von 9 Prozent an zweiter Stelle nach Panama. Dagegen liegt Deutschland bei den Bulkcarrier- und Tankschiffahrtsflotten auf sehr viel niedrigeren Rangstellen. Wichtiger Grund für diese Entwicklung sind die technisch-wirtschaftlichen Unterschiede beim Einsatz dieser Schiffstypen. Beim Containertransport sind große technische und logistische Schwierigkeiten zu bewältigen, was entsprechende Infrastrukturen erfordert und dort, wo sie vorhanden sind, wiederum zu Wettbewerbsvorteilen führt. Während die Welttonnage ständig zunimmt, ist die Tonnage der unter deutscher Flagge fahrenden Schiffe von 7,3 Millionen tdw im Jahre 1987 auf 6,7 Millionen tdw im Jahre 1996 zurückgegangen. Das Bordpersonal auf Schiffen unter deutscher Flagge betrug Ende 1996 nur noch 14.173 Personen, darunter über ein Drittel Ausländer (VDR, 1997).

Betrachtet man die großen Seeverkehrsländer auf Basis ihrer Seeverkehrseinnahmen und -ausgaben, so zeigt sich folgendes Bild (Tabelle 16):

Tabelle 16:

Die führenden Exporteure und Importeure von Seetransportleistungen (Fracht) 1995 (in Milliarden US-\$)			
	Export	Import	Saldo
Italien	9,9	10,9	-1,0
Japan	9,4	10,3	-0,9
USA	5,2	11,2	-6,0
Deutschland	5,1	5,0	0,1
Niederlande	4,8	8,0	-3,2
Belgien/Luxemburg	4,1	3,3	0,8
Vereinigtes Königreich	3,6	3,3	0,3
Frankreich	2,2	3,5	-1,3

Quelle: IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 1996

Dabei handelt es sich um die Frachteinnahmen bzw. -ausgaben gebietsansässiger – d.h. unter der jeweiligen Flagge registrierter – Seeverkehrsunternehmen. Deutschland war auf dieser Basis im Jahre 1995 viertgrößter Exporteur und fünftgrößter Importeur von Seetransportleistungen der Welt. Allerdings wirkt auch hier ein Faktor auf die Zahlungsbilanz ein, der statistisch nicht erfaßt ist. Ein guter Teil der Frachteinnahmen geht nämlich an die unter einer „flag of convenience“ registrierten Reedereien. Letzten Endes fließen die Erträge aber den ausländischen Muttergesellschaften dieser Reedereien, darunter auch vielen deutschen Unternehmen zu.

1.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse

Die Seeschifffahrt ist ihrer Natur nach international orientiert. Der größte Teil des Seeverkehrs, nämlich der Massengüterverkehr, ist relativ offen für den internationalen Wettbewerb und frei von Handelshemmnissen. Dagegen unterliegt der Stückgutverkehr auf spezifischen Routen und nach regelmäßigen Fahrplänen, der sog. „Linienverkehr“, wettbewerbsverzerrenden Mengen- und Preisabsprachen staatlich sanktionierter Linienkonferenzen und Konsortien sowie zahlreichen staatlichen Interventionen. Die Küstenschifffahrt innerhalb nationaler Grenzen, d.h. zwischen zwei Punkten innerhalb eines Landes, wird nach den Kabotageregeln fast aller Länder für einheimische Schifffahrtsunternehmen vorbehalten. Innerhalb der EU ist die Kabotage zwar grundsätzlich freigegeben. Für viele Mittelmeerregionen und die französischen Überseedepartements gilt das Kabotageverbot aber weiter.

Ein weiterer institutioneller Einflußfaktor ist der 1983 auf Betreiben der Entwicklungsländer eingeführte UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences (Liner Code). In der Praxis führte seine Anwendung dazu, daß zwei durch eine Schifffahrtsroute verbundene Länder je 40 Prozent der zwischen ihnen transportierten Fracht zugunsten ihrer nationalen Flotte reservierten. Danach verbleiben nur 20 Prozent der Fracht für die Schifffahrtsunternehmen dritter Länder, die sog. „cross-traders“. Diese Marktaufteilungsregeln haben allerdings aufgrund der Expansion und der Strukturveränderungen der Seeverkehrsmärkte, durch markt- und wettbewerbsöffnende Eingriffe der internationalen Finanzierungsinstitutionen und das bessere Funktionieren des Marktmechanismus weitgehend ihre Wirkung verloren. Zur Zeit der Einführung des Kodex im Jahre 1974 wurden 85 bis 90 Prozent der Ladung von in Konferenzen zusammengeschlossenen Reedereien befördert. Heute ist es weniger als die Hälfte. Die für 1996 vorgesehene Revisionskonferenz des Liner Code kam nicht zustande. An die Stelle der Linienkonferenzen treten zunehmend sog. Konsortien der Reedereien, die Kooperationen hinsichtlich der Verteilung der Ladung auf mehrere Reedereien, der Routenbedienung, der Abfahrten etc. ermöglichen, allerdings keine Absprachen über Frachtraten mit sich bringen.

Die 1986 mit vier grundlegenden Verordnungen, dem sog. „Brüsseler Paket“, eingeleitete gemeinsame Schifffahrtspolitik der EU und die weitere Liberalisierung der Seeschifffahrt im europäischen Binnenmarkt förderten den innergemeinschaftlichen Wettbewerb und die Position der europäischen Schifffahrt im internationalen Seeverkehr. Insbesondere wurde

die Seeschifffahrt innerhalb der Gemeinschaft stufenweise liberalisiert, und die innergemeinschaftliche Kabotage wurde grundsätzlich erlaubt. Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes trägt aber vor allem durch die Expansion des inner- und außereuropäischen Handelsverkehrs zum Wachstum des Seeverkehrs bei.

1.3 Die WTO-Verhandlungen

In den Dienstleistungsverhandlungen der Uruguay-Runde war der Seeverkehr das zentrale verkehrspolitische Verhandlungsthema. Inhaltliche Spezialregeln wurden jedoch für diesen Sektor nicht vereinbart.

Am Ende der Verhandlungen hatten 32 Länder Liberalisierungsverpflichtungen für den Seeverkehr übernommen; fünf weitere folgten später. Auch hier weigerten sich jedoch die USA, Verpflichtungen auf Meistbegünstigungsbasis einzugehen. Deshalb wurde auf der Ministerkonferenz in Marrakesch beschlossen, auch diese Liberalisierungsverhandlungen fortzusetzen, und zwar bis Juni 1996. Die Verhandlungen zielten auf den Abschluß von Liberalisierungsverpflichtungen der wichtigsten Seeverkehrs- und Verladländer für den Zugang zu den „drei Säulen“ des Seeverkehrs. Die erste „Säule“ umfaßt den internationalen Transport von Fracht und Passagieren („blue water shipping“). Sie zielt auf die Abschaffung von Maßnahmen zur Ladungsteilung und Ladungsreservierung. Die zweite „Säule“ umfaßt die Möglichkeit zur Erbringung von Hilfsdiensten des Seeverkehrs, z.B. Güter- und Zollabfertigung, Verladung, Lagerung, Containerstationen, Agenturen etc. Diese „Säule“ soll vor allem die Verbindung des Seeverkehrs mit den anschließenden multimodalen Dienstleistungen ermöglichen. Die dritte „Säule“ betrifft die Nutzung von Hafendiensten aller Art (Lotsendienste, Treibstoffversorgung, Abfallbeseitigung, Reparaturen etc.) zu angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen.

In den Verhandlungen wurden zunächst 24 Liberalisierungsangebote vorgelegt, darunter von der EU und Japan, aber nicht von USA. Die USA erklärten, die Zahl und Qualität der Angebote erreiche nicht die notwendige „kritische Masse“, um auch nur die Vorlage eines amerikanischen Angebotes zu rechtfertigen. Hintergrund hierfür war der Widerstand der amerikanischen Seeverkehrswirtschaft und der Gewerkschaften gegen jegliche multilaterale Liberalisierungsverpflichtung im Seeverkehr und gegen die damit verbundene Auflockerung des „Jones Act“, der die Kabotage zwischen allen amerikanischen Häfen – von der Ostküste über die Karibik und den Panamakanal zur Westküste einschließlich Hawaii und Guam bis Alaska – für Schiffe unter amerikanischer Flagge reserviert. Über die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile dieser Politik bestehen in den USA gravierende Meinungsunterschiede innerhalb der Verladerschaft, zwischen den Reedereien, innerhalb der Regierung und im Kongreß.

Allerdings zeigte sich auch die EU sehr inflexibel, indem sie unter dem Einfluß starker und einseitiger dänischer und griechischer Schifffahrtsinteressen an ihrer unerfüllbaren Maximalforderung nach umfassenden Liberalisierungsverpflichtungen im internationalen Seeverkehr festhielt und damit auch die durchaus erreichbaren Verbesserungen unter den beiden anderen „Säulen“ unmöglich machte. Auch die deutsche Seeverkehrsschifffahrt

zeigte sich skeptisch hinsichtlich der Erfolgsaussichten einer multilateralen Liberalisierung des Seeverkehrs. Sie meinte, von USA könne ohnehin keine Marktöffnung erwartet werden, wobei allerdings unklar war, wie weit sie davon ggf. Gebrauch machen würde. Darüber hinaus erschien sie mit den gegenwärtigen Zugangsbedingungen in den für sie wichtigen Märkten recht zufrieden und versprach sich offenbar von einem multilateralen Regelwerk auf Regierungsebene keine entscheidenden Vorteile.

In dieser Situation zogen die meisten Länder außer Island und Norwegen ihre Liberalisierungsangebote wieder zurück. Ende Juni 1996 wurde beschlossen, die Seeverkehrsverhandlungen zu suspendieren und in der nächsten turnusmäßigen Runde der Liberalisierungsverhandlungen, d.h. nicht später als im Jahre 2000, wieder aufzunehmen. Dabei wurde die Meistbegünstigungsverpflichtung bis zum Abschluß der nächsten Verhandlungsrunde suspendiert. Es wurde vereinbart, daß die Verhandlungen auf der Grundlage der vorliegenden oder verbesserter Liberalisierungsangebote geführt werden. Außerdem wurde eine „Friedensklausel“ vereinbart, nach der kein Land Maßnahmen zur Verbesserung seiner Verhandlungsposition im Seeverkehr ergreifen darf, es sei denn als Antwort auf derartige Maßnahmen anderer Länder.

1.4 Ausblick

Die Bundesregierung hat im Juli 1997 ein Konzept zur Förderung der Seeschifffahrt in Deutschland beschlossen. Es sieht die Option einer Tonnagesteuer für Seeschiffahrtsunternehmen, d.h. eine pauschalierte Gewinnermittlung für Schifffahrtseinkünfte auf Basis der Tonnage eines Schiffes, sowie einen 40prozentigen Einbehalt der Lohnsteuer für die auf deutschen Schiffen beschäftigten Seeleute vor. Diese Steuererleichterungen waren allerdings Bestandteil des 1997 gescheiterten Steuerreformgesetzes. Daneben sieht das Konzept eine Flexibilisierung der Regeln für die Schiffsbesetzung, eine Reduzierung der Sozialaufwendungen für ausländische Seeleute und eine Vereinfachung des technischen Regelwerks vor.

Für den Weltseeverkehr wird ein weiteres starkes Wachstum erwartet. Das WTO-Sekretariat beziffert es mit 3 Prozent pro Jahr, die UNCTAD (1996b: 8) sogar mit jährlich 4,1 Prozent für die nächste Dekade. Dabei muß allerdings weiter mit verschärftem internationalem Wettbewerb gerechnet werden.

Die EU bemüht sich um einen freien Seeverkehrsmarkt ohne staatliche Wettbewerbsverzerrungen. Dabei sieht die EU-Kommission als Hauptinstrument zur Erreichung dieses Ziels die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO an. Es wäre allerdings falsch, bis zur Wiederaufnahme der Seeverkehrsverhandlungen im Jahre 2000 die weitere Entwicklung auf den Weltmärkten einfach abzuwarten und davon auszugehen, daß der Status quo der gegenwärtigen Marktverhältnisse unverändert erhalten bleibt. Es muß vielmehr damit gerechnet werden, daß die USA und andere Seeverkehrsländer, vor allem aus Asien, aggressiv vorgehen werden, um sich größere Anteile der Seeverkehrsmärkte zu sichern, ohne eine multilaterale Regelung abzuwarten. Die geographischen Gewichte im Weltseeverkehr werden sich voraussichtlich weiter verschieben. Es wird erwartet, daß dabei der

ost- und südostasiatische Raum im Vordergrund stehen wird. Bestehende Verkehrsströme werden sich voraussichtlich verdichten, wie auf den „trunk routes“ mit den USA und Europa. An ihre Stelle werden im Handel mit Entwicklungsländern vermutlich mehr und mehr Schwellenländer treten (Böhme, 1997). Angesichts dieser Gewichtsverlagerungen des Weltseeverkehrs sollte die EU sehr bald damit beginnen, ihre Marktöffnungsinteressen in wichtigen Ländern zu definieren und ihre taktischen Positionen vorzubereiten. Das ist um so dringlicher, als die schiffahrtspolitischen Interessen der EU-Mitgliedstaaten divergieren und es der Gemeinschaft schwer fällt, ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht im internationalen Rahmen zur Geltung zu bringen.

2. Die Luftverkehrsdienstleistungen

Der internationale Luftverkehr ist ein großer und stark wachsender Wirtschaftszweig. Das Wachstum der Wirtschaft und des Handels, zunehmende Einkommen und Freizeit sind auf der Nachfrageseite entscheidende Faktoren, unterstützt durch den technischen Fortschritt und rückläufige Flugtarife auf der Angebotsseite. Internationale Luftverkehrsunternehmen erbringen heute eine Verkehrsleistung von über 1350 Billionen Passagierkilometern und mehr als 100 Billionen Fracht-Tonnen-Kilometer pro Jahr. Der Luftfrachtumsatz erreicht damit mehr als ein Drittel des Werts der Weltwarenxporte. Der Passagierverkehr ist seit 1960 um jährlich 10 Prozent gestiegen. Ohne den Luftverkehr hätte der größte Dienstleistungssektor, der Tourismus, nicht sein heutiges Niveau erreicht.

Der Luftverkehr ist einer der entscheidenden Antriebsfaktoren für die Globalisierung der Wirtschaft. Umgekehrt ist die Globalisierung eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Expansion des Luftverkehrs.

Dabei steht der Luftverkehr vor einer Reihe von Herausforderungen. Neue Märkte entstehen, und die Erfordernisse bestehender Märkte verändern sich. Die Luftverkehrspolitik verändert sich in Richtung einer allmählichen Liberalisierung, und die Struktur der Luftverkehrsunternehmen wandelt sich. Eine Vielzahl internationaler Fusionen und Beteiligungen, strategischer Allianzen und Kooperationen entwickelt sich (OECD 1997c: 7, 25, 39ff.). Viele Luftverkehrsunternehmen internationalisieren ihren Betrieb durch Outsourcing von Aufgaben wie Datenverarbeitung, Flugscheinreservierung und betrieblichem Rechnungswesen oder durch die Vergabe von Reparatur- und Wartungsarbeiten an ausländische Anbieter. Gleichzeitig trägt der Luftverkehr zu den globalen Strukturveränderungen in Produktion, Vertrieb und Investitionen bei. Es wird geschätzt, daß bis zu 40 Prozent des Flugpassagieraufkommens auf Geschäftsreisen entfällt und daß Geschäftsreisende bis zur Hälfte des Luftverkehrsumsatzes bringen.

Der zweite, noch wichtigere Wachstumsfaktor ist der internationale Tourismus. Er ist einer der am schnellsten wachsenden Wirtschaftsbereiche der Welt. Während der letzten zwei Dekaden haben touristische Flugreisen um jährlich 5 Prozent zugenommen, und die Tourismusumsätze sind sogar um 15 Prozent pro Jahr gestiegen. Diese Entwicklung beruht wiederum vor allem auf der allgemeinen Zunahme der verfügbaren Einkommen und auf der zunehmenden Freizeit (OECD, 1997c: 34).

Im Zuge des wachsenden Welthandels wächst auch der Luftfrachtverkehr rapide. Dazu kommt die zunehmende internationale Arbeitsteilung, die Verlagerung von Industriestandorten und neue Produktionsmethoden wie „just in time“ und „lean production“. Sie führen zu wachsender Produktion hochwertiger und geringvolumiger Transportgüter und zunehmender Luftfrachtnachfrage. Allerdings hat der internationale Frachtverkehr immer noch einen relativ kleinen Anteil am gesamten Luftverkehr, nämlich 25 Prozent des gesamten Transportvolumens und 11 Prozent des Gesamtumsatzes (OECD 1997c: 41).

2.1 Der internationale Handel mit Luftverkehrsdienstleistungen

Der Flugverkehr ist überwiegend eine internationale Branche. Das zeigt sich an dem ständig zunehmenden Gewicht des internationalen Passagierverkehrs. Tabelle 17 zeigt die führenden Exporteure und Importeure.

Tabelle 17:

Die führenden Exporteure und Importeure von Luftverkehrsdienstleistungen (Passagierverkehr) 1995 (in Milliarden US-\$)			
	Export	Import	Saldo
USA	18,3	14,0	4,3
Vereinigtes Königreich	5,9	4,9	1,0
Deutschland	5,8	5,9	-0,1
Niederlande	4,7	2,1	2,6
Frankreich	3,1	4,1	-1,0
Italien	1,9	3,1	-1,2
Japan	1,6	10,2	-8,6

Quelle: IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 1996

Nach dieser Statistik war Deutschland im Jahr 1995 nach USA und dem Vereinigten Königreich – am Umsatz gemessen – der drittgrößte Exporteur und nach USA und Japan auch der drittgrößte Importeur von Luftverkehrsdienstleistungen der Welt. Der deutsche Export von Luftverkehrsdienstleistungen (1996: Luftfracht 2,6 Mrd. DM, Passagiere 9 Mrd. DM) hat einen Anteil von 11,2 Prozent am gesamten Dienstleistungsexport. Der Handelssaldo war in der letzten Dekade bei der Luftfracht stets positiv (1996: 2,3 Mrd. DM) und im Passagierverkehr durchweg etwa ausgeglichen.

2.2 Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse

Die Luftverkehrsmärkte gehören zu den am stärksten regulierten Dienstleistungsmärkten. Die Wettbewerbsbedingungen werden nicht nur durch allgemeine Regelungen, z.B. für Verkehrssicherheit und Umweltschutz, sondern auch durch intensive wirtschaftliche Regulierung bestimmt.

Grundlage der wirtschaftlichen Regulierung sind die bilateralen Luftverkehrsabkommen auf der Basis der Chicago-Konvention von 1944. Sie regeln im allgemeinen, welche Luftverkehrsunternehmen die betreffende Route befliegen, die von jedem Unternehmen angebotene Kapazität und die danach noch für Drittlandsunternehmen verbleibende Kapazität. Dieses bilaterale Vertragssystem wurde und wird zunehmend liberalisiert. Von erheblichem Einfluß hierauf sind regionale Entwicklungen wie die Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Binnenmarkt, die Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an das Gemeinschaftssystem, ähnliche Entwicklungen in Südamerika (Mercosur) sowie die von den USA eingeleitete „Open Skies“-Initiative. So bietet eine Reihe neuerer Luftverkehrsabkommen der USA, Kanadas, des Vereinigten Königreichs und der Niederlande schon einen relativ offenen Marktzugang ohne Kapazitätskontrollen. Vor allem die EU hat seit 1993 ihren Luftverkehrsmarkt liberalisiert und diesen Prozeß mit der Freigabe der Kabotage ab 1. April 1997 abgeschlossen. Besonders hat British Airways diese Liberalisierung genutzt. Sie hat über Beteiligungs- und Partnergesellschaften sowohl in Frankreich als auch in Deutschland Inlandflugverkehre aufgenommen. Weitere Ergebnisse der Liberalisierung im europäischen Luftverkehr sind ein verschärfter Preiswettbewerb und achtzig Neugründungen von Fluggesellschaften, von denen schon sechzig nicht mehr am Markt vertreten sind.

Weltweit wird die Liberalisierung des Luftverkehrs aber voraussichtlich noch viel Zeit brauchen, und das System der bilateralen Verkehrsbeziehungen wird noch lange weiter bestehen (OECD, 1997c: 17; 73ff.).

Unter handelspolitischen Aspekten ist entscheidend, daß bilaterale Luftverkehrsabkommen naturgemäß zwischen den daran beteiligten und den nicht beteiligten ausländischen Anbietern diskriminieren. Sie sind deshalb von der Meistbegünstigungspflicht des GATS ausgenommen. Gelegentlich wird Klage geführt, daß die bilateralen Abkommen nicht ausreichen, um Diskriminierungen ausländischer Luftverkehrsunternehmen, z.B. hinsichtlich des Zugangs zur Flughafen-Infrastruktur, der Zuteilung von Landeplätzen und -zeiten („slot allocation“), der Lande- und Parkgebühren, der Passagier- und Frachtabfertigung und der Möglichkeiten zum Vertrieb internationaler Dienste zu verhindern. In der EU sind diese Fragen teilweise schon gemeinschaftsrechtlich geregelt.

Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen können sich auch aus den teilweise erheblichen Subventionen an „national carriers“, aus Vorzugsregeln für den Konkursfall oder aus Beschränkungen ausländischer Kapitalbeteiligungen an Luftverkehrsunternehmen ergeben. In Europa liegen die meisten Unternehmen – außer British Airways, KLM und Lufthansa (Bundesanteil z. Zt. 35,68 Prozent mit der Absicht vollständiger Privatisierung) – noch überwiegend in staatlicher Hand.

2.3 Die GATS-Verhandlungen

Die Dienstleistungsverhandlungen der Uruguay-Runde berührten den Luftverkehr nur am Rande, weil keine Regierung bereit war, die überkommene bilaterale Struktur der Luftverkehrsbeziehungen aufzugeben und in ein multilaterales System auf Basis der Meistbegünstigung zu überführen. Der GATS-Anhang zum Luftverkehr nimmt deshalb die eigentlichen Luftverkehrsrechte, die sog. „hard rights“, und die unmittelbar damit verbundenen Dienstleistungen bis auf weiteres vom Geltungsbereich des GATS aus. Dies ist übrigens die einzige sektorspezifische Ausnahme. Sie betrifft Landrechte, Routen, Kapazitäten, Tarife und Eigentumsregelungen für Luftverkehrsunternehmen. Die GATS-Regeln finden daher vorläufig nur auf bestimmte sog. „soft rights“, nämlich auf Flugzeugreparatur und -wartung, Vertrieb und Marketing sowie auf elektronische Platzreservierungssysteme Anwendung.

Diese Regelung wird alle fünf Jahre überprüft werden, mit dem Ziel, allmählich die volle Anwendung der GATS – Regeln auf den Luftverkehr zu erreichen.

Viele Länder und auch die EU übernahmen in der Uruguay-Runde Liberalisierungsverpflichtungen für die Hilfsdienste des Luftverkehrs. Dabei legte die EU allerdings für die elektronischen Platzreservierungssysteme einen Gegenseitigkeitsvorbehalt ein, weil sie keine befriedigenden Verpflichtungen anderer Länder erreichen konnte. Insgesamt wurde aber in diesem Sektor ein besseres Ergebnis erzielt als im Seeverkehr, wo sogar für die Hilfsdienste keine Verpflichtungen ausgehandelt werden konnten.

2.4 Ausblick

Es wird allgemein erwartet, daß Globalisierung, wachsender Welthandel und zunehmende Einkommen zu einem weiteren starken Wachstum des Flugverkehrs führen werden. Hierzu werden das weitere Wachstum der Luftfracht und des Geschäftsreiseverkehrs, vor allem aber der internationale Tourismus beitragen. So prognostiziert die Welttourismusorganisation eine Verdopplung der touristischen Flugreisen zwischen 1990 und 2010. Alle Prognosen über die künftige Entwicklung des internationalen Flugverkehrs unterliegen allerdings erheblichen Unsicherheiten, vor allem hinsichtlich des Wachstums von Weltproduktion und Handel, der verfügbaren Einkommen, der Flugverkehrsnachfrage, der technischen Entwicklung und der Reform der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen (OECD, 1997c: 34, 42, 48). Erheblich wird sich auch auswirken, ob und wie die schon heute voll ausgelastete Infrastruktur einiger Flughäfen ausgebaut werden kann und ob die mit dem Ziel der Effizienzverbesserung eingeleitete Reorganisation der europäischen Flugsicherung die gewünschten Ergebnisse bringt. Immerhin kommt aber ein Reihe repräsentativer Prognosen zu weitgehendem Einvernehmen, daß der Weltpassagierverkehr von 1990 bis 2000 um jährlich 5 Prozent und von 2000 bis 2010 um jährlich 4,3 bis 5,7 Prozent wachsen kann. Der internationale Luftfrachtverkehr soll nach einer Prognose der ICAO von 1992 bis 2003 um jährlich 7 Prozent wachsen (OECD, 1997c: 52, 54).

Über den Fortgang der Liberalisierung auf bilateraler und multilateraler Ebene kann angesichts der unterschiedlichen Auffassungen der WTO-Länder nichts konkretes vorhergesagt werden.

3. Der Landverkehr

Der Landverkehr im weitesten Sinne – d.h. der Straßenverkehr, die Eisenbahn und die Binnenschifffahrt – wurden durch die Dienstleistungsverhandlungen der Uruguay-Runde kaum berührt. Die Liberalisierung von Passagier- und Gütertransporten auf der Straße ist grundsätzlich nur für benachbarte Länder von Interesse. Sie wird deshalb meistens bilateral oder regional geregelt, insbesondere im Rahmen des europäischen Binnenmarktes.

Deutschland exportierte 1995 LKW- und Binnenschifffahrtsdienste im Wert von 4,3 Milliarden DM und importierte entsprechende Dienstleistungen im Wert von 7,8 Milliarden DM. Der Handelssaldo war in der letzten Dekade durchweg negativ, mit zunehmender Tendenz des Defizits.

In der Uruguay-Runde bevorzugten die meisten Länder, darunter auch die EU, weiterhin das System bilateraler Verkehrsbeziehungen. Sie legten deshalb Meistbegünstigungsvorbehalte für bestehende bilaterale und regionale Landverkehrsabkommen ein. Dagegen wurde die Niederlassung ausländischer Landverkehrsunternehmen stärker liberalisiert.

Aus denselben Gründen bestand auch wenig Interesse an Marktöffnungsverhandlungen für den Eisenbahnverkehr, weil er eng mit der Infrastruktur der beteiligten Länder verknüpft ist und überwiegend durch öffentliche Monopolunternehmen erbracht wird.

Eine Verbindung zwischen Land- und Seeverkehr entstand durch die im Seeverkehrskontext geführten Verhandlungen zur Liberalisierung des multimodalen Verkehrs, d.h. der an den Seeverkehr anschließenden Verkehrsdienstleistungen zur Bedienung des Endverbrauchers aus einer Hand. Dabei geht es vor allem um die ungehinderte Nutzung des Straßen- und Schienenverkehrs oder von Speditionsdiensten durch die Seeverlader. Auch dieses Thema wurde jedoch im Rahmen der bis 2000 suspendierten Seeverkehrsverhandlungen auf später vertagt.

Teil XI: Die Liberalisierung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen

Die industrienahen oder unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind unter Wachstums- und Beschäftigungsaspekten ein besonders dynamischer Sektor. Sie gewinnen im Zuge der Tertiarisierung der Industrie und des wachsenden Dienstleistungsanteils an den Vorleistungen der Industrieproduktion zunehmende Bedeutung (Feketekuty 1988: 46ff.; Noyelle in OECD, 1996c: 20ff.). Gleichzeitig sind sie ein Ausdruck des Zusammenwachsens von sekundärem und tertiärem Sektor.

Es gibt weder in der Theorie noch in der staatlichen Regulierung oder der amtlichen Statistik eine allgemein akzeptierte Definition der unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Entsprechend vielfältig sind die Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen; man spricht von produktionsorientierten, marktorientierten oder industriellen Dienstleistungen bzw. von „business“ oder „professional services“. Ein Teil dieser Dienstleistungen fällt nach den Kategorien des deutschen Berufsrechts in die Gruppe der freiberuflichen Dienstleistungen, die besonders durch intensive Regulierung gekennzeichnet sind. Die meisten unternehmensbezogenen Dienstleistungen erfordern spezielle Ausbildungen und hohe berufliche Qualifikationen.

Für die weitere Untersuchung seien in Form einer „Positivliste“ die wichtigsten unternehmensbezogenen Dienstleistungen genannt, die im internationalen Handel eine Rolle spielen. Die Liste ist allerdings nicht vollständig und kann aufgrund der schnellen wirtschaftlich-technischen Entwicklung Änderungen und Ergänzungen erfahren (Tabelle 18):

Tabelle 18:

Unternehmensbezogene Dienstleistungen	
Immobilienvermietung und -verwaltung	Wartung, Reparatur, Inspektion
Rechts- und Unternehmensberatung	Lagerstättenforschung, Exploration
Vermögensberatung	Montage
Architekten- und Ingenieurdienstleistungen	Entsorgung
Softwareherstellung	Lagerhaltung
Forschung, Entwicklung	Leasing
Konstruktion	Werbung
Design	Bewachung
Marktforschung	Übersetzung
Schulung, Fortbildung	Personalvermittlung
Rechnungswesen	Ausstellungs- und Messewesen

Quelle: Haß 1995: 9

Neben einer großen Zahl relativ kleiner und überwiegend national orientierter Unternehmen existiert in vielen Branchen eine Reihe von großen, international tätigen Unternehmen. Das gilt besonders für die Wirtschaftsprüfung, die Unternehmensberatung, die Werbung und Marktforschung. Aber auch im Bereich der Rechtsberatung gibt es einige amerikanische und britische „Großunternehmen“, die man als multinationale Dienstleistungsunternehmen bezeichnen kann (Mößlang, 1995: 68ff.).

Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die Zahlungsbilanzstatistik erfassen die unternehmensbezogenen Dienstleistungen unter der wenig aussagefähigen Sammelkategorie „Übrige Dienstleistungen“. Die statistischen Mängel und Lücken sind gerade in diesem Sektor besonders groß.

Auf diesen Dienstleistungsbereich entfielen 1970 in Deutschland etwa 1,17 Millionen Erwerbstätige, was einem Anteil von 4,4 Prozent aller Erwerbstätigen entsprach. 1996 waren mit über 3 Millionen Personen schon 13,4 Prozent der Arbeitnehmer in den alten Bundesländern in diesen Branchen beschäftigt. Damit ist die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Wirtschaftszweig größer als in der Zusammenfassung von Maschinenbau, Elektroindustrie und Automobilindustrie. Dieser Dienstleistungsbereich zeigt im Vergleich mit anderen Wirtschaftsbereichen die höchste Beschäftigungsdynamik (Haß, 1995: 24).

Die größten Branchen innerhalb der Gruppe sind die Unternehmensberatung, die Rechts- und Wirtschaftsberatung (Beteiligungsgesellschaften, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung, Rechtsberatung, Marktforschung), die Architektur- und Ingenieurbüros und zusätzlich die Kredit- und Finanzierungsinstitute (Krämer in Mangold, 1997: 183).

1. Der internationale Handel mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen

Der internationale Handel in diesem Bereich hat sich im Zuge der Globalisierung außerordentlich schnell entwickelt. Tabelle 19 zeigt die führenden Exporteure und Importeure der Welt, wobei allerdings die internationale Vergleichbarkeit der Angaben wegen der sehr unterschiedlichen nationalen Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen besonders eingeschränkt ist.

Tabelle 19:

Die führenden Exporteure und Importeure von unternehmensbezogenen Dienstleistungen 1995 (in Milliarden US-\$)				
	Export	Import	Saldo	Exportzuwachs 1988–95 in % p.a.
USA	30,6	17,7	12,9	6,5
Japan	24,5	32,0	-7,5	8,3
Frankreich	24,2	17,9	6,3	3,6
Deutschland	21,4	26,7	-5,3	13,4
Vereinigtes Königreich	14,4	7,2	7,2	5,9
Italien	13,9	16,7	-2,8	10,8
Niederlande	13,1	11,5	1,6	13,9
Belgien/Luxemburg	10,7	9,6	1,1	5,1
Kanada	9,3	12,9	-3,6	7,0
Korea	7,7	6,8	0,9	25,8
Schweiz	6,7	3,1	3,6	8,2
Spanien	4,2	5,7	-1,5	7,6

(Handel und kaufmännische Dienstleistungen, Leasing, verschiedene unternehmensbezogene freiberufliche und technische Dienstleistungen. Der Deckungsbereich ist von Land zu Land sehr unterschiedlich.)

Quelle: IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 1996, Kategorie „Other business services“

Deutschland war 1995 nach USA, Japan und Frankreich viertgrößter Exporteur und zweitgrößter Importeur der Welt für unternehmensbezogene Dienstleistungen. Während die meisten Länder – besonders die USA und das Vereinigte Königreich – hohe Handelsüberschüsse erzielten, war die deutsche Handelsbilanz in diesem Sektor – ebenso wie in Japan – negativ. Nach Analysen der OECD ist dieser Wettbewerbsvorsprung anderer Länder nicht auf das Entwicklungsniveau, die Ausbildungsstandards oder andere komparative Vorteile, sondern vielmehr auf die internationale Ausrichtung der Unternehmen, historische Beziehungen und auf die staatliche Regulierung zurückzuführen.

Interessanter als der „statische“ Positionsvergleich der Exportländer ist die außerordentlich dynamische Steigerung der Exporte in der letzten Dekade. Dabei zeigt Deutschland eine höhere Zuwachsrate als die meisten anderen Länder, scheint also in diesem Dienstlei-

stungsbereich seinen „Rückstand“ aufzuholen. Interessant ist auch das Auftreten Koreas, das sich offenbar zu einem starken Wettbewerber auf dem Weltmarkt entwickelt.

Die Rolle der deutschen Anbieter „unternehmensbezogener Dienstleistungen“ im internationalen Handel erscheint relativ gering. Betrachtet man diesen Bereich im Rahmen der deutschen Zahlungsbilanzstatistik, so zeigt sich folgendes Bild (Tabelle 20):

Tabelle 20:

Der deutsche Außenhandel mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen (1996) in Millionen DM					
	Export	Import	Saldo	Anteil am gesamten Dienstleistungsexport in %	Exportzuwachs 1987-96 in % p.a.
Patente und Lizenzen	5.014	8.827	-3.813	3,9	10,3
Forschung und Entwicklung	4.719	5.206	-486	3,7	6,4
Ingenieur- und sonstige technische Dienstleistungen	3.700	4.483	-782	2,9	7,7
EDV-Dienstleistungen	2.398	2.756	-358	1,9	29,3
Bauleistungen, Montagen, Ausbesserungen	7.138	6.605	533	5,6	2,0
Regiekosten (Zahlungen zwischen verbundenen Unternehmen)	2.736	5.132	-2.396	2,1	5,2
Kaufmännische Dienstleistungen	3.032	5.108	-2.077	2,4	19,3
Werbe- und Messekosten	1.934	5.053	-3.119	1,5	8,2
Post- und Kurierdienste	3.047	4.051	-1.004	2,4	5,8
Sonstige selbständige Tätigkeiten	771	2.984	-2.177	0,6	11,9

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik August 1997, Tab. I 4a

Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die „technischen Dienstleistungen“, d.h. der Patent- und Lizenzverkehr mit dem Ausland, die grenzüberschreitenden Zahlungen für Forschung und Entwicklung sowie für Ingenieur- und Datenverarbeitungsleistungen. In allen diesen Bereichen weist die deutsche Dienstleistungsbilanz beachtliche Defizite auf, die sich, längerfristig betrachtet, deutlich ausgeweitet haben. So stiegen die Importe technischer Dienstleistungen in der vergangenen Dekade um fast das Dreifache, von 7,8 Milliarden DM im Jahre 1987 auf 21,3 Milliarden DM im Jahre 1996. Gleichzeitig stiegen die Einnahmen aus dem Export technischer Dienstleistungen um das 2,3fache auf 15,8 Milliarden DM. Damit konnten die technischen Dienstleistungen in dieser Dekade ihren Anteil

am grenzüberschreitenden Export aller Dienstleistungen von 8,4 Prozent auf 12,4 Prozent erhöhen, ein Beweis für die große Dynamik dieses Sektors.

Das Handelsdefizit aller technischen Dienstleistungen zusammen ist von 842 Millionen DM im Jahre 1987 auf 5,4 Milliarden DM 1996 gestiegen. Es zeigt zunehmende Tendenz. Nach einer Untersuchung der Deutschen Bundesbank (1996a: 63) beruht die Dynamik des Handels mit technischen Dienstleistungen in Deutschland auf verschiedenen Faktoren. Auf der Angebotsseite wirkt sich das hohe Tempo der Entwicklung neuer Techniken und Verfahren aus. Gleichzeitig verstärkt sich die Nachfrage im Zusammenhang mit Rationalisierungsbestrebungen der Industrie. Darüber hinaus wird der internationale Handel mit technischen Dienstleistungen durch die internationale Unternehmensverflechtung beeinflusst. Sie ist in der Regel mit verstärkter technischer Zusammenarbeit, Rationalisierung und mit zunehmendem grenzüberschreitendem Austausch technischen Wissens verbunden. Viele internationale Transaktionen finden zwischen verbundenen Unternehmen statt, wobei sie von betriebswirtschaftlichen, gewinn- oder steuerlichen Überlegungen bestimmt sein können. So können Forschungs- und Entwicklungszahlungen schlichte Finanzbeiträge der Muttergesellschaft an ausländische Unternehmensniederlassungen oder echte Entgelte für importierte Forschungsleistungen sein. Dies sind zwei völlig unterschiedliche Tatbestände, die sich nach der Zahlungsbilanzstatistik nicht differenzieren lassen und erneut die Schwierigkeit einer Ursachenanalyse des Dienstleistungshandels illustrieren.

Das wachsende Handelsdefizit im Bereich der technischen Dienstleistungen zwingt deshalb nicht unbedingt zu dem Schluß, Deutschland sei im internationalen Wettbewerb um den technischen Fortschritt zurückgefallen (Härtel u.a., 1995: 28). Die Daten des grenzüberschreitenden Handels mit Patenten und Lizenzen lassen nicht erkennen, inwieweit und warum in einzelnen Ländern Patente und Lizenzen produziert, genutzt und verkauft werden. Positive Handelssalden, wie sie traditionell von USA und dem Vereinigten Königreich erzielt werden, sind allein noch kein Beweis für das Vorhandensein fortgeschrittener Techniken in diesen Ländern. Auf der anderen Seite können Länder wie Deutschland und Japan, die traditionell mehr technische Nutzungsrechte ein- als ausführen, damit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produktion und damit ihrer Warenexporte stärken. Die hohe Exportleistung der deutschen Industrie weist darauf hin, daß das Handelsdefizit bei den technischen Dienstleistungen den Leistungsstandard der Exportwirtschaft nicht beeinträchtigt. Dafür spricht auch die 1996 verzeichnete Rekordzunahme der deutschen Patentanmeldungen, die den Vorjahreswert um 21 Prozent übertrafen. Direkte Vergleiche internationaler Patentstatistiken, aus denen oft auf ein deutsches „Forschungsdefizit“ geschlossen wird, können zu Fehlschlüssen führen, weil deutsche Unternehmen zunehmend im Ausland forschen und ihre Patentanmeldungen zum Teil als Auslandsanmeldungen registriert werden.

Der Handel mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen findet nicht nur in der Form der grenzüberschreitenden Erbringung statt. Aufgrund des meistens notwendigen Kontakts zwischen Anbieter und Kunden findet ein erheblicher Handelsverkehr auch in der Form grenzüberschreitender Personenbewegungen der Anbieter statt. Dieser Handelsverkehr wird statistisch nicht erfaßt. Schließlich spielen auch ausländische Niederlassungen großer

Dienstleistungsunternehmen eine zunehmende Rolle. Die Motivation liegt auch hier in unternehmerischen Größenvorteilen, in den Möglichkeiten neuer Informations- und Kommunikationstechniken, in der Begleitung der industriellen Klientel bei ihren Auslandsaktivitäten und in dem Bestreben, Dienstleistungen aus einer Hand anzubieten. Beispiele für diese Entwicklung sind die weltweit expandierenden internationalen Wirtschaftsprüfungs- und Beratungs-, Werbe- und Rechtsberatungsunternehmen (OECD, 1996c: 8; 24; UNCTAD, 1993).

2. Rahmenbedingungen und institutionelle Handelshemmnisse

Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen unterliegen unterschiedlichen staatlichen und berufsständischen Rahmenbedingungen. Eine Reihe dieser Branchen kennt keine detaillierte sektorspezifische Regulierung, z.B. die Immobilienwirtschaft, die Unternehmens- und Vermögensberatung, die Marktforschung oder die Werbung. Ihre Möglichkeiten zur Teilnahme am Welthandel hängen überwiegend von den allgemeinen Rahmenbedingungen des Exportmarktes, z.B. für die Einreise und Tätigkeit ausländischer Dienstleistungsanbieter oder für Auslandsinvestitionen, ab. Andere Branchen, vor allem die freiberuflichen, unterliegen dagegen in vielen Fällen einer Regulierung des Marktzugangs und der Berufsausübung. Dies gilt z.B. für die Rechtsberatung, die Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung, die Architekten, die Arbeitnehmerüberlassung und die Personalvermittlung. Die Regulierung bezweckt im Kern, die Qualität und Zuverlässigkeit der freiberuflichen Dienstleistungen und die Eigenverantwortung und fachliche Unabhängigkeit der Anbieter zu sichern, sowie die Verbraucher zu schützen. Darüber hinaus soll die Regulierung die Erfüllung der oft mit der freiberuflichen Tätigkeit verbundenen öffentlichen Aufgaben gewährleisten, z.B. die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege, die öffentliche Gebäudesicherheit etc. Dazu kommen meist noch berufsethische Bindungen im Interesse der Verbraucher.

Die Regulierung dient damit legitimen politischen Interessen. Gleichzeitig erschwert sie aber – ob gewollt oder nicht – den Marktzugang für ausländische Anbieter der regulierten Dienstleistungen. Diese Hemmnisse betreffen den grenzüberschreitenden Handel, die Dienstleistungserbringung durch eigenes Personal und die Niederlassung im Ausland. Handelshemmnisse entstehen sowohl durch staatliche Maßnahmen wie durch private, berufsständische Organisationen und Kammern. Gravierende Hemmnisse sind z.B. Vorschriften über die Niederlassung und Residenzpflicht und Staatsangehörigkeitserfordernisse – die es in Deutschland kaum noch gibt –, Beschränkungen der Unternehmerniederlassung, das Fehlen praktikabler Qualifikations- und Zulassungsmöglichkeiten für ausländische Anbieter, diskriminierende Vorschriften über öffentliche Beschaffungen sowie wettbewerbsverzerrende Subventionen und staatliche Hilfen. Die OECD hat umfangreiche Inventare dieser Hemmnisse für den internationalen Handel mit Wirtschaftsprüfer-, Rechtsberatungs-, Ingenieur- und Architektenleistungen in allen OECD-Ländern erstellt (OECD, 1996c: 10, 55, 225ff.).

Die EU hat seit 1964 mehr als 60 Richtlinien zur Liberalisierung der freiberuflichen Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft erlassen. In der ersten Phase wurde eine umfassende Harmonisierung der Ausbildungsvorschriften angestrebt. Dieser Ansatz erwies sich je-

doch als zu schwierig. Die nächste Liberalisierungsetappe ermöglichte die wechselseitige Anerkennung beruflicher Erfahrungen und Diplome für einzelne Sektoren. Zwei grundlegende Richtlinien von 1988 und 1992 brachten dann einen horizontalen, sektorübergreifenden Liberalisierungsansatz für die Anerkennung von Hochschuldiplomen und der Berufsausbildung der Mitgliedstaaten. Dieses System gewährleistet eine Art halbautomatischer Anerkennung der Berufsausbildung eines Freiberuflers aus einem anderen EU-Land, wenn die regulierte Tätigkeit dieselbe ist, die er in seinem eigenen Mitgliedstaat ausübt. Wenn dies nicht der Fall ist, kann der ausländische Bewerber im Gastgeberland entweder eine Zusatzausbildung oder einen Eignungstest absolvieren. Diese Regelung gilt u.a. für Wirtschaftsprüfer und Ingenieure. Für Rechtsanwälte wurde im Mai 1997 eine Richtlinie beschlossen, die es ihnen erleichtern soll, ihre Tätigkeit in einem anderen EU-Staat als dem auszuüben, in dem sie ihre Qualifikation erworben haben.

Alle diese Liberalisierungsbemühungen haben jedoch den innereuropäischen Handel mit freiberuflichen Dienstleistungen praktisch noch nicht entscheidend belebt. Offensichtlich wird dies nach wie vor durch restriktive Regulierungen, durch die Praxis der Zulassungsbehörden und berufsständischen Organisationen sowie durch strukturelle Marktzugangshindernisse erschwert. Auch in Deutschland bestehen noch Markt- und Berufszugangsregeln, die die Dienstleister oft fachlich und regional in ihren Tätigkeiten einschränken und ihnen das Erreichen einer kritischen Unternehmensgröße im Hinblick auf internationale Wettbewerbsfähigkeit erschweren. Die Regulierungsdichte ist in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch. In vielen freiberuflichen Sektoren gibt es Ausbildungs- und Zulassungsvorschriften, Monopole und Gebührenordnungen, die den Wettbewerb beschränken. Es kann deshalb kaum überraschen, daß die deutschen Anbieter freiberuflicher Dienstleistungen, mit Ausnahme der Ingenieur- und technischen Dienste, im internationalen Handel bisher eine kleinere Rolle spielen als die Freiberufler anderer Länder. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und sektoral sehr unterschiedlich. Viele Freiberufler, z.B. Rechtsanwälte, Steuerberater und Architekten sind überwiegend mittelständisch organisiert und schon von ihrer Betriebsgröße her nicht für den internationalen Wettbewerb gerüstet. Das neue Partnerschaftsgesellschaftsgesetz versucht mit seinen Möglichkeiten zur interprofessionellen Zusammenarbeit hier neue Strukturen zu schaffen. Häufig fehlt im freiberuflichen Sektor auch – trotz vieler Klagen über wachsende Überkapazitäten im Inland – das Interesse, im Ausland tätig zu werden. Dies kontrastiert mit der offensiven Geschäftspolitik z.B. amerikanischer, britischer und niederländischer Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwalts- und Consultingfirmen, die seit jeher international ausgerichtet sind und die Chancen der zunehmenden internationalen Marktöffnung aktiv nutzen.

3. Die GATS-Verhandlungen

Die Uruguay-Runde brachte für die unternehmensbezogenen Dienstleistungen beachtliche Liberalisierungsfortschritte. Am Ende der Verhandlungen übernahmen 65 Länder Verpflichtungen z.B. für die Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Architektendienste, medizinische Dienstleistungen, Computerdienste, Forschung und Entwicklung, Immobiliendienste, Werbung, Marktforschung und Unternehmensberatung. Inzwischen haben viele weitere Länder mit ihrem Beitritt zur WTO solche Verpflichtungen übernommen.

Die Ministerkonferenz in Marrakesch setzte darüber hinaus eine WTO-Arbeitsgruppe ein, die multilaterale Regeln entwickeln soll um sicherzustellen, daß staatliche Qualifikationsanforderungen und -verfahren, technische Normen und Zulassungsvoraussetzungen für freie Berufe keine unnötigen Hemmnisse für den internationalen Dienstleistungshandel darstellen. Diese Arbeiten konzentrieren sich zunächst auf den Sektor Wirtschaftsprüfung. Hier wurde bereits eine Empfehlung über den Inhalt bilateraler Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen der Wirtschaftsprüfer verabschiedet. Bis Ende 1997 soll die Arbeitsgruppe darüber hinaus multilaterale Regeln entwickeln, die sicherstellen, daß nationale Qualifikationsanforderungen auf objektiven und transparenten Kriterien beruhen und nicht belastender als notwendig sind, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten. Dabei bleibt das grundsätzliche Recht der WTO-Länder zur Regulierung ihrer Dienstleistungsmärkte gewährt. Das Ziel des GATS ist nicht die völlige Deregulierung des Berufsrechts, sondern die schrittweise Abschaffung unnötiger Beschränkungen für den internationalen Dienstleistungshandel.

4. Ausblick

Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen zeigen eine außerordentlich große Umsatz- und Beschäftigungsdynamik. Sie lassen auch für die Zukunft ein starkes Wachstum erwarten (Haß, 1995: 24; 34). Nach jüngsten Vorausschätzungen (vgl. Krämer in Mangold, 1997: 187ff.) könnte das Wachstum der „sonstigen Dienstleistungen“, d.h. der unternehmensbezogenen und der persönlichen Dienstleistungen, bis zur Jahrtausendwende bei real ca. 4 Prozent pro Jahr liegen. Für den Zeitraum 2000 bis 2010 wird sogar mit einer weiteren Wachstumsbeschleunigung von real 4,5 Prozent pro Jahr gerechnet. Dabei haben die unternehmensbezogenen Dienstleistungen bessere Aussichten als die persönlichen. Im gesamten Sektor der „sonstigen Dienstleistungen“ soll von 1996 bis 2010 eine durchschnittliche Erhöhung des Personalbestandes von rund 116.000 pro Jahr möglich sein. Dies würde bedeuten, daß im Jahre 2010 1,7 Millionen mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in diesem Sektor beschäftigt sein werden als 1996, d.h. etwa fünfmal so viele wie heute im Maschinenbau als größtem Industriezweig in Deutschland (Krämer, 1997: 189).

Die besten Entwicklungschancen haben nach diesen Vorausschätzungen die Sektoren Unternehmensberatung, Datenverarbeitung, Personalvermittlung, Vermögensberatung, Immobilien und Architekten. Ähnliche Vorausschätzungen hat die amerikanische Arbeitsverwaltung für die „Jobs der Zukunft“ gegeben. Danach werden die unternehmensnahen und hochqualifizierten Dienste, besonders im Informations- und Kommunikationsbereich, neben den persönlichen Dienstleistungen, als besonders expansiv angesehen (BMW, IW, 1997: 16). Auch für den internationalen Handel mit unternehmensbezogenen Dienstleistungen wird man deshalb mit einem hohen Wachstum rechnen können. Deutschland hat hier beachtliche Wettbewerbsvorteile und kann weitere Exportpotentiale entwickeln. Diese Exporte führen erfahrungsgemäß wiederum zum Verkauf von Anlagen und Ausrüstungsgütern, Finanzierungs- und Transportdienstleistungen, die oft ein Mehrfaches des vorangehenden Dienstleistungsexports erreichen.

Teil XII: Der Tourismus

Der Tourismus leistet einen wichtigen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt – in Deutschland 6 Prozent – und zur Beschäftigung. Er beschäftigt rund 2,4 Millionen Menschen, d.h. 7 Prozent aller Erwerbstätigen. Der Umsatz in Deutschland beträgt etwa 200 Milliarden DM. Auch sein Beitrag zum Welthandel ist enorm. Die Tourismusexporte hatten 1995 einen Anteil von 31 Prozent der Welt-Dienstleistungsexporte.

Der Fremdenverkehrssektor ist durch stetiges Wachstum aufgrund steigender Einkommen und zunehmender Freizeit sowie durch zunehmenden internationalen Wettbewerb zwischen den Reiseländern gekennzeichnet. Seit einigen Jahren erfordert er eine stärkere Beachtung der ökologischen und soziokulturellen Folgen des Fremdenverkehrs. Das Fremdenverkehrsgewerbe ist eng mit einer breiten Palette anderer Wirtschaftsbereiche verknüpft. Dazu gehören die Transportdienstleistungen, besonders der Passagierflugverkehr, das Hotel- und Gaststättengewerbe, der Sport, die Unterhaltungsbranche, die Reiseveranstalter und Reisebüros. Moderne Techniken finden zunehmend auch Eingang in diese Branche, z.B. in Gestalt der elektronischen Reservierungssysteme oder „Global Distribution Systems“.

Im internationalen Vergleich ist Europa mit einem Weltmarktanteil von etwa 40 Prozent der Touristenreisen die wichtigste Zielregion, aber der Wettbewerbsdruck aus dem ostasiatischen Raum nimmt zu (EU Kommission, 1997: 22–1ff.).

Auch in Deutschland ist der Tourismus trotz der schwieriger gewordenen Wirtschafts- und Einkommenssituation eine ausgesprochene Wachstumsbranche. Besonders erfreulich ist die Entwicklung in den neuen Bundesländern. Hier werden seit 1990 hohe Steigerungsraten bei den Übernachtungen verzeichnet, und es konnten 340.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die Nachfrage der Deutschen nach Auslandsreisen ist trotz der wachsenden Sparzwänge ungebrochen.

1. Der internationale Tourismus

Gemessen an der Zahl internationaler Touristenankünfte in Europa lag Deutschland im Jahre 1996 mit 15,1 Millionen Ankünften und einem Marktanteil von 4,3 Prozent an neunter Rangstelle hinter Frankreich (61,5 Mio., Anteil 17,7%), Spanien (41,2 Mio., 11,9%), Italien (35,5 Mio., Anteil 10,2%) und anderen bevorzugten Reiseländern.

Tabelle 21 zeigt die führenden Exporteure und Importeure der Welt im Tourismus:

Tabelle 21:

Die führenden Exporteure und Importeure im Tourismus (1995)			
(in Milliarden US-\$)			
	Export	Import	Saldo
USA	69,8	46,9	22,9
Frankreich	27,6	16,4	11,2
Italien	27,4	12,7	14,7
Spanien	25,5	4,5	21,0
Vereinigtes Königreich	18,8	24,6	-5,8
Deutschland	16,3	50,8	-34,5
Österreich	13,1	10,6	2,5
Schweiz	9,5	7,7	1,8
China	8,7	3,7	5,0
Singapur	8,3	5,1	3,2
Kanada	8,0	10,2	-2,2
Niederlande	6,6	11,7	-5,1
Japan	3,2	36,7	-33,5

Quelle: IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 1996

Die USA behaupten seit langem bei den Tourismuseinnahmen den Platz an der Weltspitze, gefolgt von Frankreich, Italien, Spanien, dem Vereinigten Königreich und Deutschland an sechster Rangstelle. Bei den Importen von Tourismusdienstleistungen liegt Deutschland als „Reiseweltmeister“ mit Ausgaben von 50,8 Milliarden US-\$ an der Spitze, gefolgt von USA und Japan. Die Zahl der 1994 nach Europa eingereisten amerikanischen Touristen wird auf 13 Millionen geschätzt. Ihre Hauptziele sind das Vereinigte Königreich, Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien. Japaner unternahmen 1994 14 Millionen Auslandsreisen, von denen 46 Prozent in andere asiatische Länder führten. Schätzungen gehen davon aus, daß japanische Touristen bei Auslandsreisen im Durchschnitt viermal mehr als die Europäer und doppelt so viel wie Amerikaner ausgeben. 1994 besuchten 1,7 Millionen Japaner Europa.

Obwohl sich die Zahl der Fernreisen europäischer Touristen in den letzten 10 Jahren fast verdoppelte, wird der Markt weiterhin von den innergemeinschaftlichen Touristenströmen beherrscht.

In Deutschland ist der Reiseverkehr gemeinsam mit dem Transportbereich der größte Sektor des internationalen Dienstleistungshandels. 1996 hatte er einen Anteil von 20,8 Prozent aller deutschen Dienstleistungsexporte und 39,7 Prozent der Dienstleistungsimporte.

Der Tourismussektor hat in Deutschland seit jeher aufgrund der natürlichen Wettbewerbsvorteile der klassischen Reisezielländer ein hohes „strukturelles“ Defizit. Dieses Defizit stieg nach der deutschen Wiedervereinigung sprunghaft an. Wichtigster Grund hierfür war die zusätzliche Nachfrage aus den neuen Bundesländern nach Auslandsreisen. Die Reiseverkehrsausgaben stiegen von 42 Milliarden DM im Jahre 1986 auf 76,5 Milliarden DM im Jahre 1996, d.h. um insgesamt 82 Prozent, während die Einnahmen aus Deutschlandreisen von Ausländern im selben Zeitraum nur um 60 Prozent zunahmen. Dadurch wuchs das Defizit im Reiseverkehr von 1986 bis 1996 um insgesamt 96 Prozent auf 50 Milliarden DM. Ein weiterer Grund für diese Entwicklung war die Abschwächung des Preisauftriebs in wichtigen Reiseländern und die Zunahme der Kaufkraft der deutschen Reisenden durch die nominale Aufwertung der D-Mark seit 1992 (Deutsche Bundesbank, 1995a: 51; 1996b: Tab. I 4b). Allerdings hat sich der Anstieg des Reiseverkehrsdefizits seit 1994 verlangsamt, wahrscheinlich aufgrund einer gewissen Sättigung der Nachfrage aus den neuen Bundesländern und wegen der zunehmenden Unsicherheiten der Einkommensentwicklung.

2.2 Handelshemmnisse und GATS-Verhandlungen

Das Fremdenverkehrsgewerbe wird aufgrund seiner Verknüpfungen mit anderen Wirtschaftsbereichen durch viele staatliche Regelungen berührt, von denen allerdings nur wenige direkt auf diesen Sektor ausgerichtet sind. Hierzu zählen die Regelungen der Ein- und Ausreise und des Aufenthalts ausländischer Touristen, Währungs- und Steuervorschriften, Umwelt- und Verbraucherschutzregeln. Darüber hinaus ist das Fremdenverkehrsgewerbe aufgrund seines arbeitsintensiven Charakters sowohl Objekt arbeits- und sozialrechtlicher Vorschriften, z.B. von Beschränkungen der Ausländerbeschäftigung, wie auch Ansatzpunkt für beschäftigungspolitische Initiativen.

Der internationale Touristenverkehr wird jedoch im Gegensatz zu den meisten anderen, stärker regulierten Dienstleistungen kaum nennenswert durch spezifische Handelshemmnisse beeinträchtigt. Kaum ein Land beschränkt noch die Einreise ausländischer Touristen oder die Devisenausgaben seiner Bürger im Ausland. Alle Länder sind grundsätzlich an den Deviseneinnahmen aus dem internationalen Tourismusgeschäft interessiert. Bürokratische Einreiseformalitäten oder überhöhte Kosten und Gebühren, z.B. Visa- oder Flughafenengebühren oder staatlich vorgeschriebene Hotelpreisaufschläge für ausländische Touristen schädigen in erster Linie die eigene Fremdenverkehrswirtschaft des betreffenden Landes. Für andere Länder sind sie deshalb kaum jemals gravierende Handelshemmnisse. Fast alle WTO-Länder, Industrie- und Entwicklungsländer haben deshalb in der Uruguay-Runde Liberalisierungsverpflichtungen für den Tourismussektor übernommen. Einige Länder beschränkten dabei die Möglichkeiten der Niederlassung oder der Kapitalbeteiligung ausländischer Unternehmen oder deren Zugang zu elektronischen Reservierungssystemen. Auch

die EU hat hierzu einen Meistbegünstigungsvorbehalt eingelegt. Viele Länder, z.B. Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, reservieren das Fremdenführergewerbe für Einheimische, was schon zu Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof geführt hat. Im allgemeinen sind die Marktzugangsbedingungen im internationalen Tourismus jedoch sehr liberal.

3. Ausblick

Der internationale Fremdenverkehr wird nach allen verfügbaren Vorausschätzungen weiterhin stark wachsen (EU-Kommission, 1997: 22–9). Nach einer neuen Studie „Tourismus 2020 Vision“ der Welt-Tourismus-Organisation vom März 1997 könnte die Zahl der internationalen Touristeneinkünfte weltweit von 592 Millionen im Jahre 1996 auf 702 Millionen im Jahre 2000, auf über 1 Milliarde im Jahre 2010 und 1,6 Milliarden im Jahre 2020 steigen (World Tourism Organisation, Pressemeldung vom 09.03.1997).

Der World Travel and Tourism Council hat kürzlich vorausgeschätzt, daß die Zahl der Arbeitsplätze im Welttourismus von 261 Millionen im Jahr 1996 bis zum Jahre 2006 um 47 Prozent auf 383 Millionen steigen könnte. Bei den Umsätzen wird sogar eine Verdoppelung von 423 Milliarden US-\$ im Jahre 1996 auf 846 Milliarden US-\$ im Jahre 2006 vorausgeschätzt. Damit gilt der Tourismus als Wachstumsbranche Nummer Eins der Welt.

Die deutsche Fremdenverkehrswirtschaft ist auf gutem Wege, an dieser Entwicklung teilzunehmen. Sie bemüht sich, durch mehr Präsenz auf den Weltmärkten, durch innovatives Marketing und Verbesserungen der Dienstleistungsqualität mehr ausländische Touristen nach Deutschland zu holen. Deutschland hat hierfür mit seiner kulturellen Vielfalt, seinem Anteil am weltweiten Geschäftsreiseverkehr, seiner Spezialisierung auf Messe-, Kongreß- und Veranstaltungsreisen und mit seiner hervorragenden Infrastruktur sehr gute Voraussetzungen. Das bietet auch die Chance, mit relativ niedrigem Investitionsaufwand – wie er im Tourismus üblich ist – viele neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Teil XIII: Der grenzüberschreitende Personenverkehr von Dienstleistungsanbietern

Viele Dienstleistungen können nur persönlich durch den Anbieter oder sein Personal erbracht werden. Falls der Anbieter sich nicht permanent im Ausland niederlassen kann oder will, muß er die Möglichkeit haben, selbst seinen Kunden im Ausland zu besuchen oder sein Personal vorübergehend dorthin zu entsenden. Deshalb sieht das GATS die Erbringungsform der „grenzüberschreitenden Bewegung natürlicher Personen“ und die Einhaltung entsprechender Liberalisierungsverpflichtungen vor.

Im europäischen Binnenmarkt ist der grenzüberschreitende Personenverkehr von Dienstleistungsanbietern nach Artikel 59ff. EGV seit langem liberalisiert, wenngleich es immer wieder Schwierigkeiten damit gibt. Die Auseinandersetzung um das deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz ist ein Beispiel dafür.

In der Uruguay-Runde stieß der Gedanke, ausländisches Dienstleistungspersonal – wenn auch nur vorübergehend – im Inland tätig werden zu lassen, angesichts der zunehmenden internationalen Migrationsbewegungen und wachsender Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern auf innenpolitische, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Widerstände. Alle Länder praktizieren Einreise-, Aufenthalts- und Beschäftigungseinschränkungen für Ausländer, die auch den grenzüberschreitenden Verkehr von Dienstleistungsanbietern erschweren. Widerstreitende Interessen an der Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels einerseits und am Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes vor unerwünschten ausländischen Wettbewerbern erwiesen sich als eins der schwierigsten Themen der Uruguay-Runde. Die hochentwickelten Länder, darunter auch die EU, waren daran interessiert, Erleichterungen für die Zulassung ihres Schlüsselpersonals und qualifizierter Dienstleistungsspezialisten in Verbindung mit Auslandsniederlassungen ihrer Dienstleistungsunternehmen sowie für Geschäftsreisende zu erreichen. Die Entwicklungsländer forderten dagegen eine Öffnung der Arbeitsmärkte der entwickelten Länder für „qualifiziertes und unqualifiziertes Personal“ aller Art, z.B. für Bauarbeiter (Korea) oder Software-Spezialisten (Indien). Diese Forderungen lehnten die entwickelten Länder ab, da sie weit über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels hinausgingen.

Als Ergebnis der sehr schwierigen Verhandlungen regelt das GATS nur den vorübergehenden Aufenthalt natürlicher Personen, die im Ausland Dienstleistungen erbringen. Dagegen regelt es ausdrücklich nicht die Fragen der Staatsbürgerschaft, des Aufenthalts oder der Beschäftigung von Ausländern, die Zugang zum Arbeitsmarkt suchen. Die hierzu verabschiedete GATS-Anlage erkennt das souveräne Recht jedes Landes an, alle diese Fragen nach seinen Vorstellungen zu regeln. Allerdings dürfen diese Regelungen nicht die spezifischen Liberalisierungsverpflichtungen des betreffenden Landes zunichte machen.

In der Schlußphase der Uruguay-Runde erklärten sich die USA bereit, ihre schon bestehende Erlaubnis der Einreise von jährlich 65.000 qualifizierten Dienstleistungsanbietern verbindlich festzuschreiben. Die EU verzichtete auf die Bedarfsprüfung für unternehmensintern versetztes Personal ausländischer Unternehmen in leitender Stellung sowie für Spezia-

listen und Geschäftsreisende. Da diese Verpflichtungen den Entwicklungsländern nicht ausreichten, wurde auf der Ministerkonferenz in Marrakesch beschlossen, die Liberalisierungsverhandlungen auch für diesen Bereich fortzusetzen. Dabei verknüpften einige Entwicklungsländer diese Verhandlungen politisch mit den parallel laufenden Finanzdienstleistungsverhandlungen, um ihre Forderungen gegen die entwickelten Länder durchzusetzen. Die Verhandlungen wurden gleichzeitig mit dem vorläufigen Abschluß der Finanzdienstleistungsverhandlungen im Juli 1995 abgeschlossen. Dabei erweiterten sechs WTO-Mitglieder, nämlich Australien, die EU, Indien, Kanada, Norwegen und die Schweiz, ihre beim Abschluß der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen. Im Ergebnis haben fast alle WTO-Länder horizontale, d.h. für alle Dienstleistungssektoren geltende Liberalisierungsverpflichtungen, im allgemeinen für drei Kategorien von Dienstleistungspersonal, übernommen:

- Geschäftlich reisende Dienstleistungsanbieter dürfen vorübergehend – normalerweise für 90 Tage – einreisen und internationale Geschäfte anbahnen. Sie dürfen aber in dem betreffenden Land weder öffentlich verkaufen noch gegen Entgelt selbst Dienstleistungen erbringen.
- Unternehmensintern versetztes Personal („intra-corporate transferees“), d.h. Angestellte eines Dienstleistungsunternehmens, die zu einer Auslandsniederlassung dieses Unternehmens versetzt werden, dürfen sich dort für längere Zeit – normalerweise 2 bis 5 Jahre – aufhalten. Dies gilt für leitendes Personal und Spezialisten.
- Qualifiziertes ausländisches Dienstleistungspersonal darf einreisen und sich vorübergehend in einem anderen Land aufhalten, um dort zeitlich begrenzte Dienstleistungsaufgaben zu erfüllen, ohne mit einer ausländischen Unternehmensniederlassung verbunden zu sein („vertragliche Dienstleistungsanbieter“).

Die EU übernahm im Juli 1995 zusätzliche Verpflichtungen für eine auf drei Monate begrenzte Zulassung „vertraglicher“ Dienstleistungsanbieter. Dabei sind die Verpflichtungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten uneinheitlich. Deutschland übernahm solche Verpflichtungen für die Sektoren Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Werbung, Management-Beratung, technische Tests und Analysen, Baustellenuntersuchung und -vermessung, Reisebüros und Reiseleitung. Die jeweiligen berufsrechtlichen Liberalisierungsverpflichtungen für diese Sektoren wurden nicht erweitert. Die Liberalisierungsverpflichtungen zum grenzüberschreitenden Personenverkehr von Dienstleistungsanbietern sind auf diese Weise von Land zu Land unterschiedlich und außerordentlich unübersichtlich.

Die allgemeinen GATS-Vorbehalte hinsichtlich des nationalen Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsmarktrechts blieben bestehen.

In der nächsten Liberalisierungsrunde ab 2000 werden die Entwicklungsländer voraussichtlich weitergehende Verpflichtungen in diesem Bereich fordern. Sie sind am Marktzugang in arbeitsintensiven Sektoren interessiert und sehen in der Entsendung ihres Dienstleistungspersonals ihren wichtigsten komparativen Vorteil gegenüber den entwickelten Ländern. Sie betrachten dies als – teilweises – Substitut für eine längerfristige Einwanderung (Bimal Ghosh, 1997).

Teil XIV: Die Ergebnisse der GATS-Liberalisierung

Das GATS ist als neues multilaterales Regelwerk für den internationalen Dienstleistungshandel ein bahnbrechender Erfolg. Sehr viel bescheidener sind jedoch seine bisherigen Liberalisierungseffekte. Bisher gibt es nur wenige systematische Untersuchungen über den wirtschaftlichen Wert der vorliegenden länder- und sektorspezifischen Liberalisierungsverpflichtungen und ihre Handelseffekte. Eine solche Bewertung ist außerordentlich schwierig. Anders als im Warenhandel, wo man den Wert der Handelskonzessionen eines Landes auf der Basis der bekannten Handelsströme und der vereinbarten Zollsenkungen leicht ermitteln kann, gibt es im Dienstleistungshandel bisher kein Äquivalent für Zollsätze. Die Liberalisierungsverpflichtungen betreffen vielmehr innerstaatliche Regulierungen, deren Handelseffekte kaum quantifiziert werden können. Eine Bewertung der Liberalisierungslisten würde einen quantitativen Maßstab voraussetzen, um für jedes Land und jeden Sektor den Liberalisierungsstand vor und nach Abschluß der Verhandlungen festzustellen und von Land zu Land zu vergleichen. Dies scheitert schon an den unzureichenden statistischen Grundlagen. Darüber hinaus gibt es noch keine praktisch verwertbaren Erkenntnisse über die Handelsauswirkungen der Liberalisierungsverpflichtungen und der aufrechterhaltenen Handelsbeschränkungen und über die relative Bedeutung der vier Erbringungsarten. Die Bewertung wird noch dadurch erschwert, daß die Verpflichtungen von Land zu Land unterschiedlich sind und das Gesamtergebnis dadurch sehr heterogen und unübersichtlich ist. Dazu kommt, daß viele Länder ihre Liberalisierungsverpflichtungen erst noch in ihr nationales Recht umsetzen müssen, ehe sie sich praktisch auswirken können.

Internationale Untersuchungen über Tarifizierungs- und Bewertungsmöglichkeiten sind in der OECD und in der Wissenschaft angelaufen, stehen aber noch am Anfang (Hoekman 1995; Brown u.a., 1995).

Eine erste Analyse des GATT-Sekretariats über die Ergebnisse der Uruguay-Runde (GATT, 1994: 39ff.) versuchte eine „annäherungsweise“ Bewertung der vorliegenden Liberalisierungsverpflichtungen von 106 Mitgliedstaaten. Sie ging jedoch nicht auf das Handelsgewicht der Verpflichtungen und auf deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte ein.

Eine weitergehende Analyse stellte Hoekman (1995) auf. Danach ist der sektorale Dekkungsbereich der Liberalisierungsverpflichtungen bei weitem noch nicht universell. Die hochentwickelten WTO-Länder übernahmen – unter Berücksichtigung der Sektorbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt und ihres Anteils an der Weltproduktion – Verpflichtungen für nur 50 Prozent ihrer Dienstleistungssektoren (Hoekman, 1995: 19). Die wenigsten Verpflichtungen wurden in den sensiblen Sektoren Land-, See und Luftverkehr, Postdienste, Forschung und Entwicklung, Erziehung, Gesundheit und soziale Dienste übernommen. Dagegen sind die unternehmensbezogenen Dienstleistungen (business services), Computer- und Baudienstleistungen relativ häufig einbezogen. Die Entwicklungsländer und die osteuropäischen Reformstaaten übernahmen nur Verpflichtungen für 11 Prozent der Dienstleistungssektoren, einige Entwicklungsländer sogar nur für einen einzigen Sektor.

Der am häufigsten liberalisierte Sektor ist der Tourismus, dessen Potential an Deviseneinnahmen und einheimischer Beschäftigung für viele Entwicklungsländer wichtig ist.

Die am häufigsten liberalisierte Erbringungsart ist die kommerzielle Präsenz ausländischer Dienstleistungsunternehmen im Inland. Dies reflektiert den Wunsch vieler Entwicklungsländer, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen. Damit ist das GATS effektiv zu einem multilateralen Instrument der Investitionsliberalisierung geworden. Dagegen haben viele Länder den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel nur in geringem Umfang liberalisiert, offenbar um ausländische Wettbewerber nicht unkontrolliert ins Inland hereinzulassen. Fast alle Länder haben dagegen horizontale, für alle Dienstleistungssektoren geltende Verpflichtungen hinsichtlich des grenzüberschreitenden Personenverkehrs von Dienstleistungsanbietern übernommen. Sie gehen allerdings aufgrund vieler Beschränkungen nicht sehr weit. Die meisten Verpflichtungen enthalten Vorbehalte und Beschränkungen. Nach Hoekmans Berechnungen enthalten die Verpflichtungslisten der hochentwickelten Länder nur für 28 Prozent aller Sektoren keine Beschränkungen. Für die Entwicklungsländer liegt dieser Anteil bei nur 6,5 Prozent. Die meisten Verpflichtungen bringen darüber hinaus keine Aufhebung bestehender Handelsbeschränkungen („rollback“), sondern nur eine völkerrechtliche Bindung des jeweiligen Liberalisierungsstandes („standstill“). Ebenso negativ ist zu vermerken, daß viele WTO-Länder – vor allem die hochentwickelten – Ausnahmen von der Meistbegünstigung eingelegt haben. Es bleibt somit noch sehr viel zu tun, um die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels voranzubringen.

Inzwischen sind etwa 30 weitere Länder, sämtlich Entwicklungsländer, der WTO beigetreten. Entscheidende Fortschritte für den GATS-Prozeß brachte der erfolgreiche Abschluß der Telekommunikationsverhandlungen im Februar 1997. Allerdings sind seine Handelsauswirkungen ebenfalls noch nicht genau absehbar, weil die neuen Liberalisierungsverpflichtungen von den beteiligten Ländern noch ratifiziert und umgesetzt werden müssen und erst ab 1998 in Kraft treten sollen.

Teil XV: Optionen und Strategien zur Förderung des deutschen Dienstleistungshandels

1. Die wirtschaftliche Ausgangslage

Deutschland hat im internationalen Dienstleistungshandel noch ungenutzte Potentiale zur Steigerung seiner Exporte und Importe. Welche gesamtwirtschaftlichen Interessen sprechen dafür, diese Potentiale offensiv zu nutzen?

Die Expansion des Dienstleistungshandels liegt im Zuge des Strukturwandels zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft. Dieser wird sich aufgrund der weltweiten Entwicklung von Angebot und Nachfrage fortsetzen. Dabei wird es vor allem um die Frage gehen, ob Deutschland sich rechtzeitig und flexibel diesen Veränderungen des Marktes anpaßt und davon profitiert, oder ob es die darin liegenden Chancen für mehr Wachstum und Beschäftigung verpaßt und in seiner Position auf den Weltmärkten zurückfällt.

Ein Ausgleich der chronisch defizitären deutschen Dienstleistungsbilanz ist nicht das vorrangliche wirtschaftspolitische Ziel. Das Dienstleistungsdefizit leistet vielmehr einen willkommenen Beitrag zum Ausgleich des Exportüberschusses im deutschen Warenhandel. Entscheidende Gesichtspunkte für die Expansion des Dienstleistungshandels sind vielmehr die durch wachsende Aus- und Einfuhren ausgelösten Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Der internationale Handel ist kein Nullsummenspiel. Höhere Exporte schaffen im Exportland zusätzliches Einkommen, während die erhöhte Importnachfrage bei den Lieferländern positive Einkommenseffekte auslöst. Über Multiplikatoreffekte gehen von diesen Einkommenssteigerungen weitere Nachfrageimpulse in allen beteiligten Ländern aus.

Die Beseitigung von Handelsschranken führt grundsätzlich zu einer Ausweitung der Austauschbeziehungen zwischen den Handel betreibenden Nationen, womit immer eine Wachstums- und Einkommenssteigerung einhergeht. Dies gilt für den Handel mit Waren genauso wie für den Handel mit Dienstleistungen.

Vielfach wird argumentiert, daß verstärkte Importe heimische Anbieter vom Markt verdrängen könnten. Es ist richtig, daß der durch Liberalisierung ausgelöste Importdruck die inländischen, bislang geschützten Produzenten zwingt, sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen. Genau das ist aber mit der Handelsliberalisierung beabsichtigt. Im Ergebnis wird sich nämlich die Angebotspalette erweitern, die darüber hinaus wegen des verstärkten Preiswettbewerbs zu günstigeren Konditionen nachgefragt werden kann. Im übrigen ist zu bedenken, daß die Dienstleistungswirtschaft im Trend überdurchschnittlich expandiert, so daß der durch Liberalisierung erhöhte Wettbewerbsdruck abgefedert wird.

Positive Wachstums- und Beschäftigungswirkungen entstehen in der unmittelbar im Import tätigen Wirtschaft, z.B. im Handel oder im Tourismus. Die im Auslandsreiseverkehr tätigen Reiseveranstalter und Hotelunternehmen sowie die damit verbundenen Verkehrsunternehmen betreiben nämlich den Import touristischer Dienstleistungen durch deutsche Auslandstouristen. Sie sind sehr beschäftigungsintensiv.

Darüber hinaus können sich Dienstleistungsimporte auch mittelbar sehr positiv auswirken. So verbessern Importe von unternehmensnahen Dienstleistungen im Zuge des „global sourcing“ die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Beschäftigung der Industrien, die sie als Input für ihre Produktion einsetzen.

Ein weiterer Gesichtspunkt für die Expansion des Dienstleistungshandels ist die Tatsache, daß Deutschland als Exportland und Hochlohnland darauf angewiesen ist, in den zukunfts-trächtigen Spitzensektoren der Weltwirtschaft (dazu s. Teil XVI 2) präsent zu sein und an der Spitze des Fortschritts zu gehen. Die exportabhängige deutsche Wirtschaft kann im internationalen Wettbewerb nur mithalten, wenn sie ihre komparativen Vorteile – Beherrschung von Hochtechnologien, Innovation, Qualität, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit – weiterentwickelt und offensiv nutzt. Dies wird angesichts der zunehmenden Leistungsfähigkeit vieler internationaler Wettbewerber mit erheblich niedrigeren Produktionskosten immer wichtiger. Wer versuchen wollte, die Marktentwicklung etwa durch einen neuen Handelsprotektionismus aufzuhalten oder gar zurückzudrehen, würde damit schwere internationale Handelskonflikte auslösen. Darüber hinaus würde Deutschland im internationalen Wettbewerb zurückfallen, statt auf den Zukunftsmärkten dabei zu sein.

Die Expansion des internationalen Dienstleistungshandels bedeutet keine Abwendung von der Industrie und von dem sehr erfolgreichen deutschen Warenexport. Es geht nicht darum, daß Dienstleistungsexporte Warenexporte verdrängen und deren Arbeitsplätze übernehmen sollen. Es geht auch nicht darum, normative wirtschaftspolitische Vorgaben für den Strukturwandel aufzustellen. Die Marktentwicklung führt schon aufgrund von Angebot und Nachfrage dazu, daß Industrie und Dienstleistungssektor immer stärker zusammenwachsen und voneinander abhängig werden. Nur das intelligente Zusammenwirken beider Sektoren kann die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft dauerhaft verbessern und die Zukunftsfähigkeit des Standortes Deutschland sichern (BMWi/IW, 1997: 3; Klodt u.a., 1997: 54ff.).

Das Wachstum des Dienstleistungshandels wird durch die weltweit fortschreitende Liberalisierung unterstützt. Brown u.a. (1996) haben die Wachstumseffekte einer hypothetischen 25-prozentigen Liberalisierung des Dienstleistungshandels auf die Ein- und Ausfuhr in fünf wichtigen Dienstleistungssektoren u.a. für Europa vorausgeschätzt (Tabelle 22).

Tabelle 22:

Auswirkungen einer 25%igen Liberalisierung des Dienstleistungshandels für Europa (EU, CH und N)					
(Veränderung in Prozent)					
	Bau-DL	Großhandel	Transport	Finanz-DL	Persönl. DL
Export	3,8	6,7	37,4	0,1	0,4
Import	7,4	6,7	38,4	0,0	0,3

Quelle: Brown, Deardoff, Stern, 1996

Dies illustriert die großen Wachstums- und Beschäftigungspotentiale der Dienstleistungsliberalisierung für die Produktion und den Welthandel.

In der Diskussion über die Zukunft des Welthandels muß man schließlich auch von der oft betriebenen „Nabelschau“ der alleinigen Betrachtung deutscher oder europäischer Marktverhältnisse und Interessen Abschied nehmen. Die Zentren der Weltwirtschaft, die bisher in der „Triade“ Europa, Nordamerika und Japan lagen, verschieben sich. Der Anteil Asiens an der Weltwirtschaft ist von 6 Prozent im Jahre 1960 auf heute über ein Viertel gewachsen. Indien und China werden voraussichtlich in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts etwa 40 Prozent der Weltbevölkerung stellen. Schon diese Zahl illustriert das ungeheure Ausmaß der Gewichtsverlagerung. Sie bedeutet, daß etwa alle drei bis vier Jahre eine Bevölkerung in der Größenordnung derjenigen von Deutschland dazukommt.

2. Optionen und Strategien für Politik und Wirtschaft

Zur Erschließung der im Dienstleistungshandel liegenden Wachstums- und Beschäftigungschancen gibt es kein Patentrezept. Die Heterogenität der Dienstleistungswirtschaft, die unterschiedliche Handelbarkeit der Dienstleistungen, die verschiedenen Marktstrukturen und Regulierungen sowie die Zersplitterung der zuständigen Regierungsbehörden machen einen einheitlichen Gesamtansatz fast unmöglich. Wie bei jedem Strukturwandel müssen die staatlichen Rahmenbedingungen und das Marktverhalten der Anbieter, Verbraucher und der Beschäftigten angepaßt und verändert werden.

2.1 Die „Dienstleistungsmentalität“

Vielfach wird beklagt, die „Dienstleistungsmentalität“ sei in Deutschland unterentwickelt, der Arbeitsplatz im Servicebereich gelte als unattraktiv, und Deutschland sei eine „Dienstleistungswüste“. Dabei geht es nicht nur um die viel zitierten Mängel des „Dienstes am Kunden“, z.B. im Einzelhandel oder im Gastgewerbe, sondern es geht um die „Kundenorientierung“ der gewerblichen Dienstleistungsunternehmen, die im Englischen prägnanter als „customizing“ bezeichnet wird. Systematische Befragungen von gewerblichen Dienstleistungsverbrauchern zeigen, daß die Orientierung vieler Dienstleistungsanbieter am Kundennutzen zu wünschen übrig läßt (vgl. Dornach in FAZ-Beilage „Deutsche Wirtschaft“ vom 10.6.1997, B8). Zwar haben viele Unternehmungen hier schon Fortschritte gemacht, aber viele andere haben das noch vor sich. Auch die Verbraucher können durch ihre Reaktionen dazu beitragen, daß Verhalten und Einstellungen der Anbieter sich ändern.

Eine stärkere Orientierung am Kundennutzen, wird in vielen Dienstleistungsbereichen in Zukunft nicht nur förderlich, sondern geradezu existenznotwendig werden. In vielen Bereichen wandelt sich der Markt für Produkte und Dienstleistungen von einem Anbieter- zu einem Käufermarkt. Die Anbieter müssen mit originellen und intelligenten Service-Angeboten auf die immer differenzierteren Kundenanforderungen eingehen. Dies gilt besonders im wachsenden Markt der Informationsdienstleistungen, wo die Wertschöpfung gerade in der Erfüllung spezifischer Kundenwünsche liegt (Bullinger, 1997: 34ff.).

Zur mangelnden deutschen „Dienstleistungsmentalität“ gehört auch die nach wie vor bestehende Konzentration des politischen und öffentlichen Interesses auf die gewerbliche Produktion. Politik, Öffentlichkeit, Forschung und Bildung und nicht zuletzt die Statistik sind trotz des fortgeschrittenen Strukturwandels immer noch auf die Güterproduktion fixiert. Die Zukunft erfordert aber eine ganzheitliche Betrachtung von Produktion, Dienstleistungen und Information.

Die deutsche Dienstleistungswirtschaft zeigt vielfach noch eine unzureichende internationale Orientierung. So sind bisher nur wenige große deutsche Dienstleistungsunternehmen in den USA vertreten und begeben sich damit großer Verdienst- und Lernchancen (Hilleke, Simon, FAZ-Beilage „Deutsche Wirtschaft“ vom 10.6.1997, B4). Im Wachstumsbereich unternehmensbezogene Dienstleistungen haben sich bisher nur wenige deutsche Unternehmen im Ausland niedergelassen. Die freien Berufe – mit Ausnahme der exportintensiven Ingenieurberufe – sind noch überwiegend auf den deutschen Markt konzentriert. Sie unterscheiden sich darin stark von ihren amerikanischen, britischen und niederländischen Wettbewerbern, die seit jeher auch auf internationalen Märkten tätig sind. Auch deutsche Telekommunikations- und Informationsunternehmen sind bisher relativ schwach auf dem Weltmarkt vertreten. Hier macht sich der zehnjährige Rückstand in der Liberalisierung gegenüber den USA und dem Vereinigten Königreich bemerkbar.

2.2 Die Flexibilität des Arbeitsmarktes

Die Dynamik der wirtschaftlich-technischen Entwicklung erfordert flexible Reaktionen der Dienstleistungswirtschaft, ihrer Arbeitnehmer und des Staates. Dies setzt flexible Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsverhältnisse voraus. Die Dienstleistungsgesellschaft wird alle Formen der Arbeit verändern. Der zunehmende Wettbewerb wird auch an die Arbeitnehmer neue Anforderungen stellen. Sie werden voraussichtlich häufiger den Arbeitsplatz wechseln und ihr Wissen erneuern müssen (Stichwort: „lifelong learning“). Arbeitszeit und Arbeitsort werden immer stärker vom Auftrag des Kunden und von der Auftragslage des Unternehmens bestimmt. Höhere Flexibilität wird erforderlich, um saisonale oder auftragsbedingte Nachfrage nach massivem, punktuellen Arbeitseinsatz z.B. im Tourismus, im Verkehrsbereich oder im Gaststättengewerbe zu bewältigen oder um permanent nachgefragte Dienste, z.B. in der Telekommunikation, rund um die Uhr anbieten zu können. Hier sind die geltenden Arbeitszeitregelungen oft noch nicht eingerichtet. Flexible Arbeitsformen wie Zeitarbeit, befristete Arbeitsverträge oder Arbeit auf Abruf werden – auch aufgrund des schon erweiterten gesetzlichen Rahmens – zunehmen (Mangold, 1997). Hier können die Niederlande als Vorbild dienen, wo Zeitarbeit schon sehr viel weiter verbreitet ist als in Deutschland.

2.3 Entlastung bei Lohn- und Lohnzusatzkosten, Steuern und Abgaben

Sehr viele Dienstleistungsunternehmen produzieren vergleichsweise lohnintensiv, so daß die Lohn- und Lohnzusatzkosten besonderes Gewicht für ihre Wettbewerbsfähigkeit haben. Auch in dieser Hinsicht steht die Weltwirtschaft vor einem gewaltigen Umbruch. Weltweit treten neue Arbeitskräfte auf, die zu einem Bruchteil der in Deutschland üblichen

Lohnkosten produzieren. Während noch bis vor kurzem mehr als die Hälfte des globalen Arbeitskräftepotentials durch Planwirtschaft und Protektionismus von den internationalen Märkten abgeschnitten war, drängen heute aufgrund der Transformation in Mittel- und Osteuropa und durch die zunehmende außenwirtschaftliche Öffnung Indiens und Chinas außerordentlich bevölkerungsreiche Regionen auf die Weltmärkte. Im Jahr 2000 werden voraussichtlich etwa 90 Prozent aller Erwerbstätigen in Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen arbeiten, die in die Weltwirtschaft integriert sind. 1990 waren es erst 50 Prozent. Daraus ergibt sich ein wachsender Wettbewerbsdruck auf Hochlohnstandorte wie Deutschland, und zwar im Waren- wie auch im Dienstleistungshandel.

Deutschland hat überdies im internationalen Vergleich besonders hohe Lohnzusatzkosten. Deshalb haben Wirtschaft, Gewerkschaften und Bundesregierung im Jahre 1996 als gemeinsames Ziel beschlossen, bis zum Jahre 2000 die Sozialversicherungsbeiträge von 41% (1996) auf unter 40% zurückzuführen. Tatsächlich geht die Entwicklung aber inzwischen in Richtung eines weiteren Anstiegs dieser Kosten.

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Dienstleistungshandel gehört auch eine Auflockerung der Lohntarifstruktur und eine stärkere Lohnspreizung (Bundesministerium für Wirtschaft, 1997: 72; Klodt u.a., 1997: 196ff.). Der Abstand zwischen den unteren Lohngruppen und den – wie ein Mindestlohn wirkenden – Sozialhilfesätzen darf nicht zu gering sein, damit ein wirtschaftlicher Anreiz bleibt, auch einen Arbeitsplatz mit geringeren Anforderungen und entsprechend niedrigerer Bezahlung anzunehmen (vgl. Deutsche Bundesbank, 1996c). Auch für diese Art von Beschäftigung bestehen große Potentiale in der Dienstleistungswirtschaft, z.B. im Einzelhandel oder im Gaststättengewerbe.

Eine entscheidende Rolle für die Dienstleistungswirtschaft spielt schließlich die Finanz- und Steuerpolitik. Sie sollte durch eine – gesamtwirtschaftlich ohnehin unabdingbare – deutliche Senkung der Abgabenquote die Rahmenbedingungen auch für die Dienstleistungswirtschaft und ihren Außenhandel stärken. Das Scheitern der Steuerreform im Jahre 1997 ist auch hierfür ein schlechtes Omen.

2.4 Deregulierung und Privatisierung

Viele internationale Handelskonflikte der letzten Jahre entstanden durch Handelsstörungen aufgrund der staatlichen Regulierung. Die internationale Handelspolitik befaßt sich deshalb immer stärker mit der innerstaatlichen Gesetzgebung der Handelspartner. Damit ist auch die nationale Deregulierung ein zentrales Anliegen der Handelsliberalisierung geworden (IWF, 1997: 83).

Der internationale Dienstleistungshandel als einer der am stärksten regulierten Wirtschaftsbereiche ist hieran besonders interessiert. Ein gutes Beispiel für wachstumsfördernde Politik bieten auch hierbei die USA. Dort sind die Dienstleistungsmärkte meist weniger reguliert als in Europa. Nicht zuletzt deswegen ist die Produktivität z.B. der Telekommunikationsdienstleistungen dort gut zweimal so hoch wie in Deutschland. Eine im März 1997 veröffentlichte Studie des McKinsey Global Institute (Washington) nannte als größte Hin-

dernisse für Produktivität und Wachstum, besonders in Deutschland, wettbewerbsbeschränkende und überholte Regulierungen u.a. in den Bereichen Software, Telekommunikation, Bau, Banken und Einzelhandel. Deutschland produziere pro Kopf der Bevölkerung (im früheren Bundesgebiet) etwa 30 Prozent weniger Güter und Dienstleistungen und habe eine um 20 Prozent niedrigere Arbeitsproduktivität sowie eine um 15 Prozent geringere Beschäftigung pro Kopf als die USA.

Auch in Deutschland – wo die Unternehmen mit Bürokratiekosten von jährlich etwa 58 Milliarden DM belastet sind – wurden in letzter Zeit wichtige Schritte zur Deregulierung der Dienstleistungswirtschaft getan. Dazu gehören die Liberalisierung und Privatisierung des Telekommunikationsmarktes, das „Multimediasgesetz“ für den Einsatz und die Nutzung der neuen Kommunikations- und Informationsdienste, die eingeleitete Liberalisierung der Postdienstleistungen und der Abbau einiger überflüssiger Restriktionen in der Handwerksordnung. Diese positive Entwicklung muß intensiviert und fortgesetzt werden.

Auch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben kann wichtige Beiträge zur Entwicklung einer international wettbewerbsfähigen Dienstleistungswirtschaft leisten (BMW, 1997a: 68). Der Bund hat bereits große Teile seines wirtschaftlichen Beteiligungsbesitzes privatisiert und wird diese Politik fortsetzen. Erhebliche Privatisierungspotentiale bestehen aber noch bei Ländern und Kommunen, die sehr viele Dienstleistungen, z.B. im Umweltschutz und Arbeitsschutz, in der Materialprüfung, im Vermessungswesen, im Bau- und Verkehrswesen, in der Ver- und Entsorgung und im Energiebereich, in öffentlicher Regie erbringen. Große Privatisierungspotentiale bestehen auch im Bereich der öffentlichen Kreditinstitute, deren Tätigkeit inzwischen fast die Hälfte des gesamten Marktvolumens ausmacht.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Dienstleistungswirtschaft ist der Abbau handelsverzerrender Subventionen. Nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft gingen von 318 Milliarden DM Gesamtbeihilfen im Jahre 1994 rund 185 Milliarden DM an die Dienstleistungswirtschaft (Boss, Rosenschon, 1997). Das GATS anerkennt ausdrücklich, daß Subventionen den internationalen Dienstleistungshandel behindern und verzerren können. Die Mitgliedstaaten haben sich deshalb verpflichtet, multilaterale Subventionsdisziplinen zu entwickeln, wie sie für den Warenhandel schon lange bestehen. Die bisherigen Vorarbeiten der WTO zu diesem Thema erweisen sich allerdings – wie jede Subventionsdiskussion – als außerordentlich zähflüssig.

2.5 Die Rolle des Bildungssystems

Information und Wissen nehmen auf allen Gebieten exponentiell zu. An jedem Arbeitstag erscheinen weltweit 20.000 wissenschaftliche Veröffentlichungen. Alle fünf Jahre verdoppelt sich unser Wissen. Ausbildung, Qualifikation und individuelle Fortbildung („lebenslanges Lernen“) gewinnen deshalb immer höhere Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung. Das US Bureau of Labor Statistics hat festgestellt, daß in den USA der Hauptgrund für Einkommensunterschiede das Bildungsniveau ist. Jedes Ausbildungsjahr, das nach der zwölfjährigen Schulzeit absolviert wird, erhöht dort das Lebenseinkommen um 6 bis 12 Prozent (Reich in Mangold, 1997: 57).

In der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft wird Qualifikation und Wissen – das „Humankapital“ – ein entscheidender Produktions- und Wettbewerbsfaktor (OECD, 1994: I, 94ff.; Klodt u.a., 1997, 72, 76ff.). Innovationsorientierte und wissensintensive Wirtschaftsbereiche haben im internationalen Wettbewerb die besten Chancen. Fast alle zukunftsträchtigen Dienstleistungsberufe erfordern eine Ausbildung, die über die bisher in Deutschland übliche Schul- und Berufsausbildung hinausgeht. Das gilt z.B. für Telekommunikations- und Computerspezialisten, Software-Programmierer, technisches Verkaufs- und Servicepersonal und Multimediaberufe (Stichwort „Medienkompetenz“). In diesen Bereichen herrscht in Deutschland teilweise schon Mangel an qualifiziertem Personal (Eichhorst in Mangold, 1997, 149). Auch Banken, Versicherungen und die Anbieter unternehmensbezogener Dienstleistungen beschäftigen überdurchschnittlich viele Hochqualifizierte. Der internationale Dienstleistungshandel erfordert darüber hinaus besondere Qualifikationen hinsichtlich der Wissensintensität, der Internationalität, der Sprachkenntnisse, der Selbständigkeit, Flexibilität und Kreativität der Anbieter und ihrer Mitarbeiter.

Deutschland hat u.a. aufgrund des dualen Systems der Berufsausbildung ein hohes Ausbildungsniveau. Das Bildungssystem muß jedoch den Erfordernissen der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft angepaßt werden. Dies ist eine der zentralen Aufgaben der Bildungs- und Hochschulreform (vgl. im einzelnen Klodt u.a., 1997: 122ff.). Die Entwicklung neuer Berufsausbildungsprofile ist im Gang, muß aber gerade für die neuen Beschäftigungsfelder im Dienstleistungsbereich beschleunigt werden.

Auch die Hochschulen haben eine Schlüsselrolle. Die deutsche Grundlagenforschung genießt zwar weltweit großes Ansehen. Oft mangelt es aber an Praxisnähe und an der Umsetzung in marktfähige Produkte. Hier könnte der Dienstleistungssektor als Anwendungsbereich stärker in den Vordergrund treten.

Interdisziplinäre, praxis- und kundenorientierte Lehrangebote, z.B. für Informatik und neue Medien, sind erforderlich. Beispiele aus den USA, Kanada und Japan zeigen derartige neue Studiemöglichkeiten. Darüber hinaus sollten die Beziehungen zwischen Hochschulen und Wirtschaft vertieft und durchlässiger gestaltet werden. Die deutsche Maschinen- und Anlagenbauindustrie, die zu 60 Prozent vom Export abhängt, hat kürzlich gemeinsam mit der Elektroindustrie Empfehlungen zur Internationalisierung der deutschen Ingenieurausbildung herausgegeben. Sie zielen darauf ab, die weltweit anerkannten Vorzüge des deutschen Ingenieurstudiums mit den Erfordernissen des globalen Bildungsmarktes zu verzahnen. Die Verbände fördern gemeinsam mit interessierten Hochschulen die Einrichtung eines neuen Studienganges „Global Engineering“, der fachübergreifende Studieninhalte wie Informatik, Fremdsprachen und interkulturelle Kompetenz vermittelt und einen international attraktiven Master- oder Bachelor-Abschluß anbietet. Gleichzeitig bemüht man sich, die deutschen Hochschulen wieder attraktiver für ausländische Studenten zu machen. Dies ist wichtig, um Gesprächspartner im Ausland zu gewinnen, die Deutschland kennen und als Wegbereiter im internationalen Wettbewerb helfen können. Deutschland ist als Studienstandort für Ausländer stark zurückgefallen. „Bildungsausländer“ machen nur noch 4 Prozent aller Studenten in Deutschland aus. In Belgien sind es dagegen 8, in Frankreich über 10 und in Österreich fast 12 Prozent. Umgekehrt ist die Zahl von 40.000 aus-

landswilligen deutschen Studenten im Vergleich zu den insgesamt 1,84 Millionen Studierenden und Deutschlands Rolle als Exportland viel zu niedrig.

Das Bundesbildungsministerium fördert die Einrichtung internationaler Studiengänge. Die Kultus- und Bildungsminister der Länder, die Hochschulrektoren und die Wirtschaftsminister der Länder haben im Jahre 1997 Grundsatzbeschlüsse zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Studienstandorts Deutschland verabschiedet und den Regierungschefs zur Beschlußfassung vorgelegt. Auch die EU hat entsprechende Initiativen eingeleitet (EU-Kommission, 1996c).

Unabhängig von diesen begrüßenswerten Initiativen werden die deutschen Hochschulen unter stärkeren internationalen Wettbewerbsdruck geraten. In vielen amerikanischen und auch in einigen deutschen Hochschulen laufen schon Vorbereitungen, um Vorlesungen im Internet anzubieten. Immer mehr Hoch- und Fachhochschulen bieten kompakte, strikt praxisorientierte General-Management-Lehrgänge mit einem MBA-Abschluß an. Die Globalisierung erfaßt auch den Hochschulbereich.

2.6 Initiativen zur Existenzgründung

Jede Existenzgründung in Deutschland schafft im Durchschnitt vier Arbeitsplätze. Kein anderer Wirtschaftsbereich bietet so viele Möglichkeiten, sich selbständig zu machen wie der Dienstleistungssektor. Neun von zehn Existenzgründungen finden dort statt (Bundeswirtschaftsminister Dr. Rexrodt, FAZ-Beilage „Deutsche Wirtschaft“ vom 10.6.1997, B9). Dienstleistungsunternehmen benötigen oft nur relativ wenig Eigenkapital. Allerdings sind sie in der Gründungsphase oft auch stärker konkursgefährdet als produzierende Unternehmen. Die Beschaffung von Eigen- und Fremdkapital ist für neue Dienstleistungsunternehmen schwierig. Oft fehlt ihnen der Zugang zum Markt für Risikokapital. Meist können sie kaum Kreditsicherheiten bieten und auf etablierte Produkte und Marktbeziehungen hinweisen. Auch zur Lösung dieses Problems bedarf es eines Mentalitätswandels. Neue Dienstleistungsideen und Investitionen in Humankapital müssen – bei einem guten Unternehmenskonzept – genauso kreditwürdig werden wie Sachinvestitionen. In diesem Zusammenhang wird oft die geringe Risikobereitschaft deutscher Unternehmer und Banken beklagt (Diebold in Mangold, 1997: 143). Dagegen ist der Erfolg von „Silicon Valley“ ein eindrucksvolles Beispiel für die amerikanische Dynamik. Hier entstanden innerhalb von zwei Jahren viele neue kleine Dienstleistungsunternehmen mit 18.000 Arbeitsplätzen, vor allem in den Bereichen Software und Multimedia.

Die Bundesregierung bemüht sich durch das im Frühjahr 1997 vorgelegte Dritte Finanzmarktförderungsgesetz und andere Maßnahmen um Erleichterungen des Zugangs von Unternehmensgründern zu Wagniskapital. Der Bundeswirtschaftsminister kündigte im Rahmen seines Aktionsprogramms „Dienstleistungswirtschaft 2000“ im August 1997 die Auflegung eines „KfW-ERP-Innovationsfonds“ an, aus dem Unternehmen zinsgünstige Mittel aus dem ERP-Beteiligungsprogramm für innovative Vorhaben, besonders auch im Dienstleistungs- und Softwarebereich, bekommen können.

Langfristig muß allerdings der Markt aus sich heraus gute Gründungsideen finanzieren. Im übrigen wird der Umfang der Existenzgründungen weniger von neuen Förderprogrammen

als von einer nachhaltigen Senkung der Steuern, Kosten und Sozialabgaben abhängen. Dabei spielen die Spitzensteuersätze eine wichtige Rolle. Der Staat sollte sich nicht nur am Erfolg, sondern auch am Risiko neuer Existenzgründungen beteiligen.

2.7 Spezielle Maßnahmen zur Förderung des Dienstleistungshandels

Die oben genannten Handlungsoptionen und Strategien gelten nicht nur für die binnenwirtschaftliche Entwicklung der Dienstleistungswirtschaft, sondern genauso für die Entwicklung des deutschen Dienstleistungshandels (BMW, 1997b). Erste und entscheidende Voraussetzung für den Erfolg deutscher Dienstleistungen auf dem Weltmarkt ist ihre Wettbewerbsfähigkeit. Hierfür steht die Eigeninitiative der Unternehmen im Mittelpunkt. Zur Unterstützung gibt es jedoch staatliche Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, darunter auch eine Reihe speziell auf den internationalen Dienstleistungshandel ausgerichteter Maßnahmen. Sie sollen die Rahmenbedingungen für die deutschen Exportunternehmen verbessern und ihnen bei der Erschließung der Auslandsmärkte helfen. Diese Maßnahmen zielen in erster Linie auf die Entwicklung der direkten Dienstleistungsexporte.

Hierzu hat das Bundeswirtschaftsministerium im Rahmen seines „Aktionsprogramms Dienstleistungen 2000“ vom August 1997 beschlossen, das bestehende und bewährte Instrumentarium zur Förderung der Außenwirtschaft, das traditionell überwiegend produktions- und investitionsorientiert ist, stärker auf die Dienstleistungswirtschaft auszurichten. Dabei geht es um die Förderung von Auslandsmessen, die künftig auch für spezielle Dienstleistungsmessen sowie für Tagungen und Kongresse im Rahmen traditioneller Messen verfügbar sein wird. Die Beratungskompetenz der Auslandshandelskammern und die Tätigkeit der deutschen Industrie- und Handelszentren im Ausland wird gezielt zur Förderung von Dienstleistungsexporten ausgebaut, z.B. für Ingenieurleistungen, Umwelttechnik, Planung und Datenverarbeitung. Die Bundesstelle für Außenhandelsinformation wird sich verstärkt auf das Exportpotential der Dienstleistungswirtschaft konzentrieren und Kooperationswünsche der Dienstleister unterstützen. Die in der Ost-West-Kooperation besonders erfahrenden Institutionen sind beauftragt, Kooperationsmöglichkeiten für deutsche Dienstleistungsunternehmen, besonders im Bereich der technischen Dienstleistungen, in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas zu entwickeln. Hier haben deutsche Anbieter Wettbewerbsvorteile, vor allem gegenüber der einheimischen Konkurrenz. Schließlich soll die Exportförderung für die neuen Bundesländer gezielt auf Dienstleistungen erweitert werden.

Alle diese Maßnahmen werden besonders kleineren und mittleren Dienstleistungsunternehmen zugute kommen, deren finanzielle und personelle Ressourcen begrenzt sind und die im Vergleich mit Großunternehmen größere Schwierigkeiten haben, im Weltmarkt Fuß zu fassen.

Ein zentrales Element der Politik zur Stärkung des deutschen Dienstleistungshandels ist schließlich die konsequente Unterstützung der weiteren Liberalisierung des Handels und der ausländischen Direktinvestitionen im Rahmen des europäischen Binnenmarktes, der Welthandelsorganisation, der OECD und in bilateralen Abkommen, besonders auf EU-Ebene.

Teil XVI: Die Zukunft des internationalen Dienstleistungshandels

1. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die wirtschaftlichen Wachstumsaussichten für die OECD-Länder sind die günstigsten seit einer Dekade (OECD, 1997a: 5). Auch die Entwicklungsländer und die im Übergang zur Marktwirtschaft stehenden Transitionsländer haben gute Wachstumsaussichten. Die „Fünf Großen“ – Brasilien, China, Indien, Indonesien und Rußland – entwickeln sich zu „Major Players“ in Weltwirtschaft und Welthandel. Die klassischen „Industrieländer“ und die neuen Akteure verstärken die internationale Arbeitsteilung. Dies fördert die wirtschaftliche Entwicklung und den Handel. Dieser Prozeß wird durch die Liberalisierung des Welthandels weiter vorangetrieben. Das GATT-Sekretariat hat als Ergebnis der Uruguay-Runde bis zum Jahre 2005 – je nach den zugrundegelegten Annahmen – einen Zuwachs der Welt-Warenexporte zwischen 9 und 24 Prozent und eine jährliche Zunahme der Weltproduktion zwischen 110 und 315 Milliarden US-\$ im Vergleich zu einem Szenario ohne Liberalisierung geschätzt (GATT, 1994: 27ff.). Auch die jüngsten Vorausschätzungen und Szenarien für die Entwicklung des Welthandels vermitteln ein optimistisches Spektrum (Tabelle 23).

Tabelle 23:

Vorausschätzungen zum Wachstum des Welthandels in konstanten Preisen auf US-Dollar-Basis, soweit nicht anders angegeben – Jährliche Veränderungsraten in Prozent							
Untersuchung	Basis/Region	1996	1997	1998	1999	2000	2001 und später
OECD Economic Outlook 1997, S. A12	OECD-Export (Waren und DL)	5,9	8,9	7,6			
	Deutschland, Export	4,9	8,4	7,5			
WTO Focus No. 18/1997	Weltwarenexport	4,0	4,0				
	Weltdienstleistungsexport (in jeweiligen Preisen)	5,0					
Jahreswirtschaftsbericht 1997, S. 130	Deutschland, Export	4,6	6,5				
IMF World Economic Outlook 1997, S. 2, 169, 205	Welthandelsvolumen	5,6	7,3	6,8	Vierjahresdurchschnitt 1990–2002: 6,7% p.a.		
	Export (advanced economies)	5,0	6,9	6,7	Vierjahresdurchschnitt 1999–2002: 6,5% p.a.		
	Weltdienstleistungsexport (in jeweiligen Preisen)	5,0	0,7	6,4			
Prognos World Report '97, S. 20	Weltexport	1995–2000: 5,7% p.a., 2000–2005: 5,3% p.a.					
	EU-Export	1995–2000: 4,7% p.a., 2000–2005: 4,6% p.a.					
OECD Towards a New Global Age, Draft Analytical Report 1997, S. 85ff.	Welthandel nominal, High Growth Scenario	1995–2020 Wachstum von 30% auf 45% des Welt-BIP					
	Weltdienstleistungsexport, High Growth Scenario	Index 1992 = 100, 2020: 363, = 4,7% p.a. real					
	Welthandel nominal, Low Growth Scenario	1995–2020 Wachstum von 30% auf 37% des Welt-BIP					

In diesem Umfeld sind auch die Aussichten für eine weitere Expansion des internationalen Dienstleistungshandels positiv einzuschätzen. Er ist schon seit vielen Jahren – allerdings von einem vergleichsweise niedrigen Niveau ausgehend – der wachstumsstärkste Sektor des Welthandels. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen (OECD, 1997d: 16, 78). Der Strukturwandel zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft geht weiter. In künftigen Aufschwungphasen werden Arbeitsplätze voraussichtlich eher im tertiären Bereich als in der Industrie entstehen. Die Exportintensität der Dienstleistungswirtschaft liegt weltweit unter der der Güterproduktion und hat Spielräume zur Weiterentwicklung. Das gilt auch für Deutschland, das im Vergleich mit anderen hochentwickelten Ländern teilweise größere Potentiale zur Steigerung seines Dienstleistungshandels hat. Der technische Fortschritt, weiter sinkende Transport- und Telekommunikationskosten, verbesserte innerstaatliche und internationale Rahmenbedingungen sowie neue, globale Unternehmensstrategien, wachsende Einkommen und größere Mobilität der Verbraucher werden das Angebot und die Nachfrage nach Dienstleistungen steigern.

Auch für die internationalen Direktinvestitionen wird parallel ein weiteres deutliches Wachstum erwartet. Nach einer Umfrage der UNCTAD planen 72 Prozent der 100 größten transnationalen Unternehmen für die nächsten fünf Jahre eine Steigerung ihrer internationalen Direktinvestitionen. Der größte Teil davon wird – wie bisher – aus den hochentwickelten Ländern stammen und auch in solche fließen. Die nordamerikanischen Investoren betrachten Europa als wichtigste Investitionsregion, während umgekehrt die europäischen Investoren ihre Präsenz vor allem in den USA stärken wollen. Für japanische Unternehmen ist dagegen der asiatisch-pazifische Raum die bevorzugte Investitionsregion. Aber auch die Entwicklungsländer werden zunehmend ausländische Direktinvestitionen erhalten und planen selbst ebenfalls Auslandsinvestitionen (UNCTAD, 1996a: 36). Entsprechend dem bisherigen Trend kann man erwarten, daß bei der weltweiten Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen der Anteil der Dienstleistungswirtschaft weiter wachsen wird.

Das bisherige rasche Wachstum des internationalen Dienstleistungshandels geschah – abgesehen vom europäischen Binnenmarkt und anderen regionalen Integrations- und Freihandelszonen – im wesentlichen ohne umfassende Liberalisierung der staatlichen Marktregulierung. Der ab 1995 wirksam werdende multilaterale Liberalisierungsprozeß im Rahmen der WTO wird weitere Wachstumsimpulse auslösen. Sie werden durch Liberalisierungsvereinbarungen wie das Ergebnis der Telekommunikationsverhandlungen vom Februar 1997 und den für Ende 1997 erwarteten Abschluß der Finanzdienstleistungsverhandlungen ergänzt und verstärkt.

Die praktischen Auswirkungen auf den internationalen Handel werden von der strikten Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen sowie davon abhängen, wie die Wirtschaft die verbesserten Rahmenbedingungen und die weltweite Marktöffnung nutzt. Bei aller positiven Einschränkung der Entwicklungsaussichten für den Dienstleistungshandel wird die Dienstleistungswirtschaft allerdings sowohl auf dem Weltmarkt wie auch im Inland mit einem verschärften Wettbewerb, mit aggressiveren Methoden der Markterschließung und vielleicht auch mit neuen Handelskonflikten rechnen müssen. So wird z.B. die amerikanische Telekommunikationswirtschaft alles daran setzen, die internationalen Telekommu-

kations- und Informationsmärkte so schnell wie möglich zu besetzen und dazu notfalls auch das bilaterale handelspolitische Instrumentarium der USA benutzen.

2. Die Spitzensektoren des internationalen Dienstleistungshandels

Die Entwicklungsaussichten des internationalen Dienstleistungshandels sind von Land zu Land und sektoral sehr unterschiedlich. Die verschiedenen Bereiche – soweit sie bisher statistisch erfaßt werden – zeigen schon in der Vergangenheit unterschiedliche Grade der Dynamik (Tabelle 24).

Tabelle 24:

Die Wachstumsdynamik der bedeutendsten Dienstleistungsexporteure 1985–1995						
in jeweiligen Preisen auf Dollar-Basis						
jährliche Veränderung in %						
	Welt	USA	Frankreich	Deutschland	Vereinigtes Königreich	Japan
Gesamtexport DL	11,9	11,5	10,6	11,7	8,5	12,0
Transport (88/95)	8,8	9,4	7,1	8,0	5,7	5,8
Seefracht	–	4,8	4,3	9,2	2,2	–
Luftverkehr (Passagiere)	–	10,9	10,2	9,6	8,1	–
Luftfracht	–	14,1	10,7	3,9	3,5	–
Tourismus (88/95)	10,6	11,0	10,5	7,6	8,0	1,6
Sonstige Dienstleistungen (88/95)	10,2	9,5	8,4	8,8	5,0	11,3
Telekommunikation	–	5,2	16,2	8,0	3,5	–
Bau	–	–	12,0	8,8	–	–
Versicherung	–	4,2	13,5	17,3	–2,0	2,6
Finanzdienstleistungen	–	6,9	26,1	18,2	2,3	–
Computer-/Information	–	–	43,3	28,9	–	–
Honorare/Lizenzenn.	–	12,1	8,0	11,8	12,5	20,4
And. untern.-bezogene DL	–	6,5	3,6	13,4	5,9	8,3
Persönl./Kulturelle DL	–	–	21,0	15,0	8,5	–

Quelle: WTO Annual Report 1996 Bd. II Tab. 75, IMF Balance of Payments Statistics Bd. 47, 1996, eigene Berechnungen

Die unterschiedliche Dynamik erklärt sich durch strukturelle und sonstige Wettbewerbsfaktoren wie geographische Lage und Klima für den Tourismus, Spezialisierung im Welthandel, technische Vorsprünge etc. (vgl. Teil II.4).

Es ist darauf hinzuweisen, daß diese Daten aufgrund der bekannten statistischen Probleme für den internationalen Vergleich nur begrenzte Schlußfolgerungen erlauben. Besondere Vorsicht ist hinsichtlich der Wachstumsraten des Dienstleistungshandels geboten. Die in den internationalen Statistiken in US-Dollar ausgewiesenen Daten sind durch Veränderungen des Dollar-Wechselkurses beeinflußt und können die „reale“ Entwicklung stark verzeichnen. So variieren die vom IWF in seiner Zahlungsbilanzstatistik für Deutschland angewandten Wechselkurse für den Zeitraum 1985 bis 1995 zwischen 2,94 und 1,43 DM gegen US-\$. Die nach der deutschen Zahlungsbilanz – auf DM-Basis ermittelte – Wachstumsrate des deutschen Dienstleistungsexports für denselben Zeitraum ist aufgrund der Aufwertung der DM gegenüber dem US-Dollar um den Faktor 4,3 niedriger als nach der – auf Dollar-Basis gerechneten – IWF-Statistik. Umgekehrt führte die neuerdings eingetretene Aufwertung des Dollars gegenüber anderen Währungen im Jahre 1996 dazu, daß das von der WTO ermittelte Handelsvolumen für dieses Jahr wertmäßig viel niedriger ausfiel als man zu Beginn des Jahres erwartet hatte.

Unbeschadet dieser statistischen Schwierigkeiten zeigt sich jedoch in Verbindung mit den oben diskutierten sektoralen Marktuntersuchungen eine Reihe von Dienstleistungsbereichen, die als besonders dynamisch und entwicklungsträchtig gelten (vgl. auch Klodt u.a., 1997: 173ff.).

Der Bereich mit der voraussichtlich größten Wachstums- und Beschäftigungsdynamik, besonders für Deutschland, ist die Gruppe der unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Dieser Wirtschaftszweig konnte – einschließlich der ebenfalls unternehmensnah tätigen Banken und Versicherungen – in Deutschland die Zahl seiner sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 1976 um fast 85 Prozent steigern und hat so mehr als 1,2 Millionen Arbeitsplätze geschaffen. Dieser Gesamtbereich hat mit rd. 2,6 Millionen Arbeitnehmern heute fast die Größenordnung des Maschinenbaus und der Elektroindustrie erreicht. Für die unternehmensbezogenen Dienstleistungen wird auch weiter mit einem hohen Produktionswachstum gerechnet, wobei allerdings der Banken- und Versicherungsbereich vor einer starken Rationalisierung steht (Krämer in Mangold, 1997: 187ff.). Auch im internationalen Handel werden den unternehmensbezogenen Dienstleistungen große Entwicklungspotentiale zugeschrieben.

Hohes Wachstum wird ferner für die Telekommunikations-, Informations- und Multimedia-dienste sowie für die Software- und Datenverarbeitungsdienste erwartet (Fels in Mangold, 1997: 47ff.; Krämer in Bullinger, 1997: 20ff.).

Der Softwaremarkt wird immer wichtiger. Weltweit ist er von 1990 bis 1996 um jährlich 17 Prozent gewachsen. Er erreichte nach Angaben des McKinsey Global Institute schon 1994 ein Volumen von 200 Milliarden US-\$. Das entspricht fast der Hälfte des gesamten Computermarktes der Welt. Das amerikanische Beispiel zeigt, welche Produktions- und Beschäftigungschancen in diesem Sektor liegen. Die amerikanische Wirtschaft verwendet fast doppelt soviel Computer-Software pro Kopf der Bevölkerung (340 US-\$) wie Deutschland (173 US-\$). Dementsprechend haben die USA im Softwarebereich 50 Prozent mehr – überwiegend hochqualifizierte – Beschäftigte pro Kopf der Bevölkerung als Deutschland. Deutschland hat hier sicher ein beachtliches Wachstumspotential (BMW/iW, 1997: 14, 16, 34).

Auch viele andere moderne Dienstleistungen stammen aus den USA und wurden erst sehr viel später in Deutschland eingeführt. Bekannte Beispiele sind die modernen Finanzinstrumente Leasing und Franchising oder die Paketdienste. Gute Wachstumsaussichten bestehen ferner für den Luftverkehr und den Tourismus. Die Aussichten in den übrigen Verkehrssektoren werden von gegenläufigen Tendenzen bestimmt. Einerseits führt die wirtschaftliche Belebung zu steigendem Bedarf an Verkehrsleistungen. Das Marktpotential für logistische Dienstleistungen ist angesichts veränderter Produktionsstrukturen („just in time“) und zunehmenden „Outsourcings“ erheblich. Andererseits bremst der Vormarsch moderner Kommunikationstechniken die Nachfrage nach Personenverkehr. Das wachsende Umweltbewußtsein und entsprechende politische Maßnahmen könnten den Nachfragezuwachs bei den Verkehrsleistungen verlangsamen.

Unter binnenwirtschaftlichen Aspekten werden auch den persönlichen Gesundheits- und Pflegediensten sowie den haushalts- und freizeitbezogenen Diensten gute Wachstums- und Beschäftigungsaussichten zugeschrieben (BMWi/IW, 1997: 16). Gegenläufige Tendenzen entstehen allerdings aufgrund der zunehmenden Sparzwänge der öffentlichen Leistungsträger. Diese Dienstleistungsbereiche spielen jedoch im internationalen Dienstleistungshandel bisher nur eine sehr untergeordnete Rolle, weil sie überwiegend von staatlichen oder sozialen Trägern finanziert und erbracht werden und für ausländische Wettbewerber mangels marktorientierter Betätigungsmöglichkeiten bisher kaum von Interesse sind. Das bedeutet jedoch nicht, daß in diesen Bereichen der internationale Handel auch für die Zukunft gering bleiben muß. Gegenbeispiele sind der erfolgreiche Export von Bildungs- und Erziehungsdienstleistungen der USA und des Vereinigten Königreichs an ausländische Schüler und Studenten oder der Export medizinischer Dienstleistungen verschiedener Länder. Das deutsche Gesundheitswesen könnte aufgrund seiner guten Qualität und Infrastruktur mehr ausländische Patienten anziehen, müßte dazu allerdings mehr marktorientierte und wettbewerbliche Strukturen entwickeln. Auch die deutschen Hochschulen bemühen sich, wie oben dargestellt, darum, ihre frühere Anziehungskraft für ausländische Studenten wiederzugewinnen und damit den „Dienstleistungsexport“ zu steigern. Andere Länder, z.B. die USA, sind hier aufgrund ihrer traditionellen Wettbewerbserfahrungen wesentlich erfolgreicher als Deutschland, wo diese Dienstleistungssektoren überwiegend staatlich organisiert und bisher nicht auf internationalen Wettbewerb eingerichtet sind.

3. Mögliche Szenarien der künftigen Entwicklung

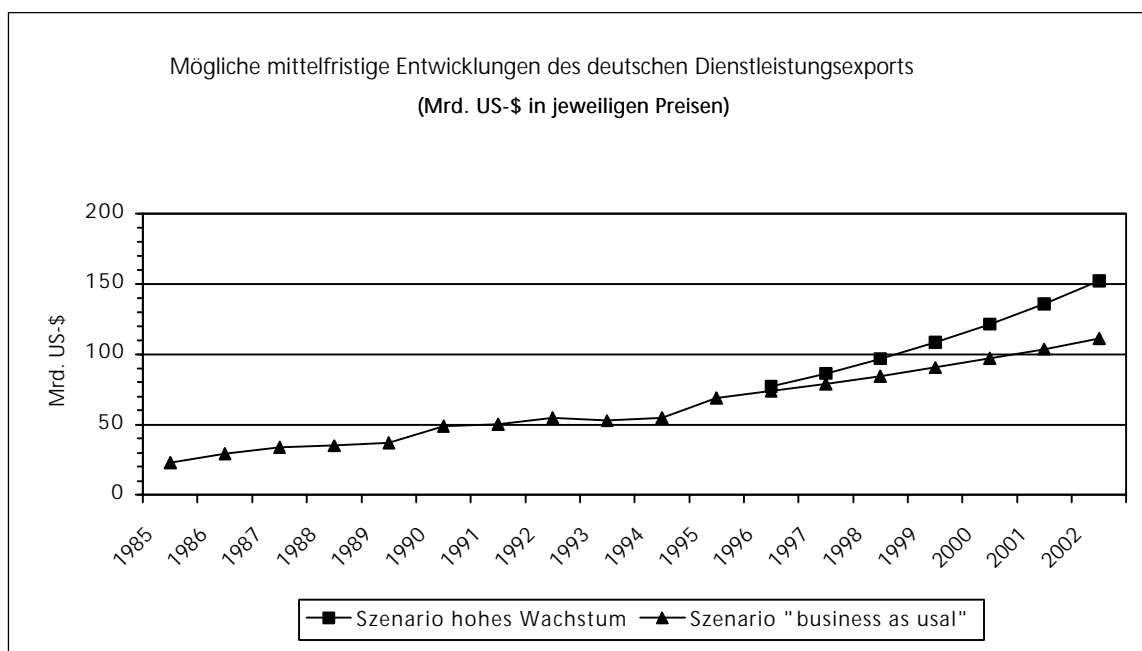
Vorausschätzungen der Entwicklung des Welthandels sind mit großen Schwierigkeiten und Unsicherheiten belastet (GATT, 1994: 27ff.). Schon kurzfristige Prognosen können sich als falsch erweisen. So hat die OECD im Dezember 1995 für 1996 ein Wachstum des Welthandels um real 8,2 Prozent vorhergesehen, reduzierte diese Vorschau aber schon im Dezember 1996 auf 6,1 Prozent und konstatierte später effektiv nur eine Zunahme um 4 Prozent (WTO, Press Release 71 vom 4.4.1997). Für den internationalen Dienstleistungshandel sind die Prognose-schwierigkeiten noch größer als für den Warenhandel. Schon die historischen Daten, die als Basis der Prognose dienen, sind aufgrund der bekannten statistischen Probleme mit erheblichen Unsicherheiten belastet. Die in Tabelle 23 zusammengefaßten Vorausschätzungen für den Welthandel enthalten deshalb nur sehr wenige spezifische Aussagen zum Dienstleistungshandel. Die meisten Prognosemodelle berücksichtigen ihn gar nicht.

Prognoseunsicherheiten betreffen grundlegende Einflußfaktoren wie das Wirtschaftswachstum, die Marktpreise und die Wechselkurse sowie den Fortgang des sektoralen Strukturwandels. Weitere Unsicherheiten bestehen hinsichtlich der technisch-wirtschaftlichen Veränderungen auf der Angebotsseite, z.B. der Einführung neuer Telekommunikations- und Informationstechniken oder des Verkehrspotentials neuer Großraumflugzeuge. Internationale Direktinvestitionen können Verlagerungen der Handelsströme nach sich ziehen. Fortschritte oder Rückschritte bei der innerstaatlichen Deregulierung und der internationalen Liberalisierung und bei anderen Rahmenbedingungen des Dienstleistungshandels sind nicht vorhersehbar.

Grundlegende Prognoseschwierigkeiten bestehen auch auf sektoraler Ebene. Böhlke-Preissler (in Mangold, 1997: 242) führen z.B. dazu aus: „Über die Zukunft der Kommerzialisierung des Internets kann mit einer einfachen Extrapolation von Trends seriös nichts vorhergesagt werden. Die gegenwärtige Situation ist nur ungenau erfaßbar; die Zukunft bietet eine unüberschaubare Vielfalt von Entwicklungsmöglichkeiten, die von schwer faßbaren Faktoren beeinflußt werden.“ Die Vorausschätzungen über das Volumen des im Internet abgewickelten elektronischen Handels im Jahre 2000 variieren zwischen 5 und 300 Milliarden US-\$. Fast alle anderen Dienstleistungssektoren haben ähnliche Prognoseschwierigkeiten (z.B. für den Luftverkehr: OECD, 1997c: 39ff.).

Im folgenden (Bild 11) soll versucht werden, in zwei Szenarien die möglichen mittelfristigen Entwicklungen des internationalen Dienstleistungshandels zu illustrieren. Dies sind jedoch ausdrücklich keine Prognosen. Der tatsächliche Verlauf wird von der Entwicklung einer Vielzahl wirtschaftlicher und politischer Faktoren abhängen.

Bild 11:



Quelle: WTO-Statistik des Dienstleistungsexports 1985–95, WTO Annual Report 1996 Bd. II Tab. A5, eigene Modellrechnung

Das Szenario „business as usual“ beruht auf der Annahme, daß der bisherige Trend des deutschen Dienstleistungshandels sich fortsetzt. Das bedeutet, daß sich das im Rahmen der WTO-Statistik ermittelte Wachstum des deutschen Dienstleistungsexports von 7,1 Prozent im Zeitraum 1990 bis 1995 (auf Dollar-Basis in jeweiligen Preisen) bis zum Jahre 2002 fortsetzt. Dabei wird eine Konstanz der Wechselkurse unterstellt. Dieses Szenario erscheint durchaus erreichbar. Der historische Wachstumstrend, der sich in der zweiten Hälfte der Dekade 1985 bis 1995 verlangsamt hatte, wird nur mit der niedrigeren Rate der zweiten Hälfte dieser Dekade (6,6%) extrapoliert. Dies lehnt sich wiederum an die Vorausschätzung des IWF World Economic Outlook 1997 (S. 169/205) an, der für die Gesamtexporte von Waren und Dienstleistungen der „advanced economies“ bis 2002 ein jährliches Wachstum (in jeweiligen Preisen) von fast 7 Prozent vorausschätzt. Dabei kann angenommen werden, daß der Dienstleistungshandel – wie bisher – schneller wachsen wird als der Warenhandel.

Beim Szenario „business as usual“ wird ferner angenommen, daß die in Deutschland, in der EU und der WTO schon durchgeführten und geplanten Liberalisierungsmaßnahmen planmäßig fortgesetzt werden. Es handelt sich somit keineswegs um ein „worst case scenario“. Sollte die Liberalisierung sich verlangsamen oder gar rückwärts entwickeln oder sollte ein neuer Protektionismus um sich greifen, so würde sich der Dienstleistungsexport vermutlich schlechter als in diesem Szenario entwickeln. Dasselbe gilt erst recht für den Fall unvorhersehbarer wirtschaftlicher oder politischer Störungen der weltwirtschaftlichen Produktion und der Handelsentwicklung.

Das Szenario „hohes Wachstum“ beruht dagegen auf der Annahme, daß Gesamtwirtschaft und Welthandel sich nach den oberen Varianten der in Tabelle 23 dargestellten Vorausschätzungen entwickeln, daß die Liberalisierung des Dienstleistungshandels schnelle Fortschritte macht und daß die innerstaatlichen Rahmenbedingungen entsprechend den in Teil XV dargestellten Strategien zügig verbessert werden. Dieses Szenario unterstellt, daß es Deutschland gelingt, ein Wachstum seines Dienstleistungsexports zu erreichen, wie es Deutschland (11,6%), die EU (11,8% p.a.) und Japan (12% p.a.) im Durchschnitt der Dekade 1985 bis 1995 (nominal auf Dollar-Basis) erreicht hatten. Es liegt insofern relativ hoch, zumal das Exportwachstum sich effektiv in der zweiten Hälfte dieser Dekade verlangsamt hatte. Andererseits hat Deutschland Chancen, im Zuge der weltweiten Belebung von Produktion und Handel, besonders in den „Spitzensektoren“ seine Exporte zu steigern. Das beste Beispiel hierfür liefert Japan, das z.B. in letzter Zeit im Export „anderer Dienstleistungen“ große Steigerungen erreichte (1988 bis 1995: +11,3% p.a.) und hier seinen Weltmarktanteil von 5,1 auf 7,7 Prozent steigern konnte. Gute Erfolge in diesem Bereich erzielten auch Belgien, Italien, die Niederlande und Österreich (WTO, 1996 Bd. II: Tab. IV, 63). Dagegen zeigte der deutsche Export in diesem Wachstumsbereich bisher unterdurchschnittliche Zuwächse und einen Rückgang des Marktanteils von 7,6 auf 6,2 Prozent. Eine Handelsentwicklung, wie sie im Szenario „hohes Wachstum“ unterstellt ist, würde deshalb eine Trendumkehr in diesem zukunftssträchtigen Dienstleistungsbereich, Erfolge im Export auch anderer Sektoren und einen starken weiteren Liberalisierungsprozeß erfordern.

Zusammenfassung und Ausblick

Der Dienstleistungssektor ist heute der größte Sektor in bezug auf Wertschöpfung und Beschäftigung und gleichzeitig der am schnellsten wachsende Sektor der hochentwickelten Volkswirtschaften. Der Anteil der Dienstleistungen am Weltsozialprodukt stieg von 1970 bis 1997 um fast ein Fünftel auf 65 Prozent. Bis zu drei Viertel der Beschäftigung entfallen weltweit auf Dienstleistungen. Sie gelten deshalb als der „Beschäftigungsmotor“ moderner Volkswirtschaften. Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Information, Transport und unternehmensbezogene Dienstleistungen sind große, hochproduktive Wirtschaftsbereiche, die einheimische und internationale Märkte gleichermaßen bedienen. Sie bringen Wachstum, Beschäftigung und Innovation.

Das zunehmende Gewicht der Dienstleistungen bedroht aber nicht die Industrie. Beide Sektoren wachsen im Zuge wachsender intersektoraler Zusammenarbeit immer stärker zusammen und werden wechselseitig immer abhängiger voneinander. Dienstleistungen werden zunehmend zu entscheidenden Inputs für die industrielle Produktion und bestimmen mehr und mehr auch über deren Wettbewerbsfähigkeit. Der Export bloßer Waren entwickelt sich zum Export kompletter Problemlösungen, bei denen der Wert des Dienstleistungsanteils oft schon den Warenanteil übertrifft. Die klassischen Grenzlinien zwischen dem Waren- und dem Dienstleistungssektor verwischen sich. Für Deutschland als leistungsfähiger Anbieter einer breiten Palette von Industriegütern und als Hochlohnland ist ein produktiver Industriesektor auch in Zukunft unverzichtbar, nicht zuletzt als Basis für die weitere Entwicklung des Dienstleistungssektors.

Auch in Deutschland stieg der Anteil der Dienstleistungen an der gesamten Wirtschaftsleistung von 41 Prozent im Jahre 1960 auf 64 Prozent im Jahre 1995. Der Beschäftigungsanteil der Dienstleistungen wuchs von 34 Prozent im Jahre 1950 auf heute 63 Prozent. Seit 1970 nahm die Beschäftigung in diesem Sektor (im früheren Bundesgebiet) um 6,1 Millionen Erwerbstätige zu, was einen Zuwachs um 55 Prozent bedeutet. Davon entfielen 4 Millionen Beschäftigte auf private Dienstleistungsunternehmen, 1,2 Millionen auf die öffentliche Hand und 0,9 Millionen auf private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck. Der Dienstleistungsbereich war der einzige Wirtschaftsbereich, der in den letzten 25 Jahren zusätzliche Arbeitsplätze schaffen konnte. Er trägt auch in den neuen Bundesländern erheblich zur Modernisierung der Wirtschaft und zur Beschäftigung bei.

Dem in Deutschland erzielten Beschäftigungszuwachs des Dienstleistungssektors um 6,1 Millionen Beschäftigte bzw. 55 Prozent steht allerdings in den USA ein Zuwachs um 43 Millionen Beschäftigte oder 90 Prozent und in Japan von 15 Millionen Beschäftigten oder 65 Prozent gegenüber.

Angesichts dieser Wachstumsdynamik richten sich große Hoffnungen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit auf den Dienstleistungssektor.

Der gesamtwirtschaftliche Strukturwandel hat seit langer Zeit auch den internationalen Dienstleistungshandel erfaßt. Allein der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel

macht heute mit Exporten von 1.200 Milliarden US-Dollar ein Fünftel des gesamten Welt-handels aus. Er gewinnt noch wesentlich größere Dimensionen, wenn man die Dienstlei-stungen einbezieht, die über die „kommerzielle Präsenz“, d.h. über Niederlassungen aus-ländischer Dienstleistungsunternehmen erbracht werden. Ein weiterer, zunehmend wichti-ger Faktor sind die im internationalen Warenhandel inkorporierten Dienstleistungen.

Unbeschadet dieses starken Wachstums ist festzustellen, daß der Dienstleistungsanteil am Welthandel mit 19 Prozent weit niedriger liegt als der Dienstleistungsanteil an der Welt-produktion (65 Prozent). Der Dienstleistungssektor ist somit bisher weit weniger durch Außenhandel internationalisiert als die Industrie. Dies ist die Folge grundlegender Struktu-runterschiede sowie institutioneller und regulatorischer Handelsbarrieren.

Deutschland verdreifachte innerhalb der zwei Jahrzehnte von 1976 bis 1996 seine kom-merziellen Dienstleistungsexporte auf 127 Milliarden DM. Gleichzeitig steigerte es seine Dienstleistungsimporte um fast das Dreieinhalbfache auf 193 Milliarden DM. Der Dienst-leistungsanteil am deutschen Gesamtexport liegt bei 12 Prozent, verglichen mit durch-schnittlich 20,4 Prozent in der Europäischen Union, 24,3 Prozent in den USA und 12,6 Prozent in Japan. In der Rangfolge der großen Dienstleistungsexportländer der Welt liegt Deutschland meist an dritter oder vierter Stelle hinter den USA, Frankreich und dem Verei-nigten Königreich. Es hat damit im Dienstleistungshandel eine deutlich schwächere Positi-on als im Warenexport. Darüber hinaus ist der Saldo des deutschen Dienstleistungshandels seit Jahrzehnten negativ, und das Defizit – 1996 65 Milliarden DM – zeigt steigende Ten-denz. Der weitaus größte Teil des Defizits stammt aus dem Reiseverkehr der Deutschen als „Reiseweltmeister“. Aber auch fast alle anderen Dienstleistungssektoren – mit Ausnahme der Finanzdienstleistungen und Versicherungen – zeigen eine negative Handelsbilanz. Damit steht Deutschland auch hier in deutlichem Kontrast zu anderen Ländern wie den USA, dem Vereinigten Königreich, Spanien und Frankreich, die hohe Überschüsse aus dem internationalen Dienstleistungshandel erzielen.

Viele Beobachter schließen hieraus, daß Deutschland beim gesamtwirtschaftlichen Struk-turwandel und im internationalen Handel eine „Dienstleistungslücke“ aufweise. Diese Lücke brauche man nur durch geeignete Strategien zu schließen, um das Beschäftigungs-problem zu lösen. Diese These ist jedoch mit Vorsicht zu behandeln. Der statistisch fest-stellbare „Rückstand“ des deutschen Dienstleistungshandels gegenüber anderen Ländern verringert sich erheblich, wenn man in Rechnung stellt, daß ein beachtlicher und wach-sender Dienstleistungsexport über die Auslandsniederlassungen deutscher Unternehmen erfolgt. Diese Form des Handels – die weit über das klassische Konzept des einfachen, grenzüberschreitenden Handels hinausgeht – wird immer wichtiger, z.B. im Banken- und Versicherungsbereich. Der Dienstleistungssektor ist heute bei weitem der größte Zielsektor deutscher Auslandsinvestitionen.

Der Rückstand des deutschen Dienstleistungsexports relativiert sich weiter durch den stän-dig wachsenden Anteil von Dienstleistungen, die im Warenexport inkorporiert sind und statistisch dem Warenexport zugerechnet werden. Die Vorleistungen für die Industriepro-

duktion und damit auch für den Warenexport zeigen eine deutliche Tendenz zur Tertiärisierung.

Die zunehmende Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels führte schon frühzeitig zu Bemühungen um seine Liberalisierung. Am erfolgreichsten war damit der europäische Binnenmarkt, wo der gemeinschaftsinterne Dienstleistungshandel nach einem langjährigen, mühsamen Prozeß heute weitestgehend liberalisiert ist. Ein weiterer entscheidender Schritt zur multilateralen Liberalisierung geschah mit der Annahme des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) in den Welt handelsverhandlungen der Uruguay-Runde. Das GATS ist das erste multilaterale Regelwerk für den Dienstleistungshandel und für internationale Investitionen im Dienstleistungssektor. Gleichzeitig bietet es den Rahmen für den weiteren schrittweisen Abbau der vielfältigen institutionellen und regulatorischen Hemmnisse, die bisher die volle Entfaltung des internationalen Dienstleistungshandels behindern.

Das GATS hat seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1995 schon beachtliche Liberalisierungsergebnisse erzielt, insbesondere mit dem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen zur Liberalisierung der Basis-Telekommunikationsdienstleistungen im Februar 1997. Trotzdem steht der multilaterale Liberalisierungsprozeß noch sehr am Anfang, und es bleibt viel zu tun, um die Liberalisierung ähnlich weit voranzubringen, wie es dem GATT im Warenhandel gelungen ist. Eine weitere entscheidende Etappe wird der für Ende 1997 geplante Abschluß der Liberalisierungsverhandlungen im Finanzdienstleistungsbereich sein. Die nächste allgemeine Runde von Dienstleistungsverhandlungen wird im Jahr 2000 beginnen.

Der aufgrund statistischer „benchmarking“-Vergleiche mit anderen Ländern festgestellte Rückstand des deutschen Dienstleistungshandels gegenüber anderen Ländern kann für sich allein keine normativen Vorgaben rechtfertigen, durch politische Maßnahmen etwa ähnliche Strukturen oder Marktanteile im deutschen Dienstleistungshandel herbeizuführen. Dieser Rückstand führt vielmehr zu der Frage, welche Ursachen der unterschiedlichen Entwicklung zugrunde liegen, und ob es in Deutschland oder auf dem Weltmarkt etwa strukturelle, institutionelle, regulatorische, rechtliche, tarifvertragliche, steuerliche oder sonstige Hemmnisse gibt, die den Rückstand erklären und evtl. durch geeignete Strategien überwunden werden können. Diese Fragen müssen angesichts der Heterogenität der Dienstleistungen sektorspezifisch untersucht werden. Dabei zeigt sich, daß Deutschland schon aufgrund des allgemein erwarteten Wachstums des internationalen Dienstleistungshandels erhebliche Potentiale zur Steigerung seines Außenhandels besitzt. Diese Erkenntnis ist von größerem Interesse als die Diskussion einer mehr oder weniger großen „Dienstleistungslücke“, weil sie nicht statisch und rückwärts gerichtet ist, sondern die Dynamik und die Wachstumschancen der künftigen Entwicklung in den Mittelpunkt stellt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht spricht alles dafür, diese Entwicklungspotentiale aktiv zu nutzen. Exporte und Importe schaffen Einkommen, Wachstum und Beschäftigung in allen beteiligten Ländern.

Der Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft wird sich fortsetzen, wenn auch möglicherweise mit etwas verlangsamter Tendenz. Die gesamtwirtschaftlichen und handelspoli-

tischen Voraussetzungen für ein weiteres Wachstum des internationalen Dienstleistungshandels sind so günstig wie nie zuvor. Die Exportintensität der Dienstleistungswirtschaft liegt immer noch weit unter der des verarbeitenden Gewerbes und hat große Spielräume zur Weiterentwicklung. Das Angebot moderner Dienstleistungen wächst und verbessert sich. Das gilt insbesondere für die modernen Telekommunikations- und Informationsdienste, die zunehmend auch als Medien für die Erbringung anderer Dienstleistungen dienen. Die im Zuge der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Belebung steigenden Einkommen, das zunehmende „Outsourcing“ von Dienstleistungen aus der Industrie und die kürzeren Produkt- und Innovationszyklen steigern die Nachfrage nach Dienstleistungen. Ein weiterer starker Nachfrageschub kommt schließlich aus der Globalisierung der Produktion und der Absatzmärkte. Die internationale Arbeitsteilung und neue Produktionsmethoden wie „just in time“ und „lean production“ erfordern mehr und bessere Transport- und Kommunikationsdienstleistungen. Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels im multilateralen Rahmen, im europäischen Binnenmarkt und anderen Regionen sowie auf bilateraler Ebene verstärkt diese Entwicklung.

Zentrale und zukunftssträchtige Sektoren zur Steigerung des deutschen Dienstleistungshandels sind vor allem die Telekommunikations- und Informationsdienste, der Wachstumsbereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen wie Ingenieur- und Architektenleistungen, Forschung und Entwicklung, Planung, Beratung, Werbung, Software-Entwicklung, Export- und Projektfinanzierung, Transport und Logistik, besonders im Luftverkehr sowie der Tourismus. Alle diese Bereiche haben gute Wachstumschancen, und Deutschland hat hier überall beachtliche komparative Vorteile. Dazu gehört der hohe Stand der technischen Entwicklung und des Know-how der klassischen deutschen Ingenieurdomäne in Verbindung mit einer leistungsfähigen Industriebasis. Dazu gehören die Innovationsfähigkeit, hohe Standards an Qualität und Zuverlässigkeit und die Befähigung zur Entwicklung komplexer Problemlösungen. Dazu kommen die Qualität der Berufsausbildung im dualen System, gut entwickelte und stabile Finanzmärkte, eine hervorragende Infrastruktur und eine zuverlässige Rechtsordnung.

Die weitere Entwicklung des deutschen Dienstleistungshandels hängt in erster Linie von der Initiative und der Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleistungswirtschaft ab. Sie erfordert eine Verbesserung der „Dienstleistungsmentalität“ und der internationalen Marktorientierung in manchen exportfähigen Sektoren. Auf der Importseite bestehen weitere Möglichkeiten zum „Outsourcing“ und zum Bezug qualifizierter Dienstleistungen als Input für die gewerbliche Produktion.

Daneben werden die staatlichen und tariflichen Rahmenbedingungen im In- und Ausland und der Erfolg der weiteren Deregulierung und Liberalisierung die Entwicklung des Dienstleistungshandels beeinflussen.

Wichtig für die Nutzung der Wachstumspotentiale sind vor allem die weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Tarifregelungen für die Dienstleistungswirtschaft, die Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung, um neuen Dienstleistungsunternehmen den Start zu erleichtern, die Deregulierung der sektorspezifischen Marktzugangshemmnisse,

verbesserte Finanzierungsbedingungen für die Existenzgründung und die Anpassung des Berufsbildungs- und Hochschulsystems an die Erfordernisse der internationalen Dienstleistungsmärkte. Die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung müssen an die Bedürfnisse des Dienstleistungshandels angepaßt und leichter zugänglich gemacht werden. Zum Ausbau der deutschen Position gehört schließlich auch die konsequente Fortsetzung der Liberalisierung des Dienstleistungshandels im Rahmen der Welthandelsorganisation, des europäischen Binnenmarktes, der OECD und auf bilateraler Ebene. Alle diese Maßnahmen stehen auf dem Programm der Bundesregierung, zuletzt auch im „Aktionsprogramm Dienstleistungswirtschaft 2000“ des Bundeswirtschaftsministeriums. Gerade die großen, gesamtwirtschaftlich relevanten Reformen warten jedoch noch auf ihre politische Umsetzung. Neben der Politik haben aber auch die Dienstleistungsunternehmen und die Sozialpartner eine hohe Verantwortung für die Verbesserung der Rahmenbedingungen.

Die Entwicklung des Dienstleistungshandels wird die Arbeitswelt verändern. Die Dienstleistungswirtschaft und besonders der Außenhandel erfordern mehr Flexibilität und höhere berufliche Qualifikationen. Neue Berufsbilder werden entstehen, überholte Berufsbilder und einfachere Tätigkeiten werden an Bedeutung verlieren.

Ein wachsender Dienstleistungshandel wird auch einen beachtlichen Beitrag zur Beschäftigung leisten. Als Anhaltspunkt für die möglichen Größenordnungen können die 2,3 Millionen Erwerbstätigen dienen, die 1989 direkt oder indirekt für den Dienstleistungsexport tätig waren. Diese Zahl dürfte durch das inzwischen eingetretene Wachstum des grenzüberschreitenden Dienstleistungsexports (4,5 Prozent p.a.) und der Auslandsinvestitionen im Dienstleistungsbereich gestiegen sein, allerdings nicht unbedingt im selben Ausmaß. Gleichzeitig sind nämlich Rationalisierungseffekte eingetreten, die das Beschäftigungswachstum in manchen Sektoren bremsen oder sogar zeitweise zum Abbau von Arbeitsplätzen führen, z.B. in der Telekommunikations- oder in den „klassischen“ Dienstleistungssektoren Handel und Transport.

Es wäre eine Illusion zu glauben, daß der Dienstleistungshandel allein die Beschäftigungsverluste ausgleichen könnte, die im produzierenden Gewerbe in Deutschland eingetreten sind. Er hat zwar beachtliche Wachstumspotentiale, die man – je nach der Entwicklung der wirtschaftlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen – mittelfristig zwischen 7 und 11 Prozent pro Jahr (auf Dollar-Basis in jeweiligen Preisen) einschätzen kann. Diese werden aber selbst bei positiver Entwicklung kaum ausreichen, um für sich allein den notwendigen Beschäftigungszuwachs zu schaffen. Dies stößt außerdem wegen der unzureichenden intersektoralen Mobilität und der unterschiedlichen Qualifikationsprofile der Arbeitssuchenden und der Dienstleistungswirtschaft auf große Schwierigkeiten. „Allein mit dem Export von Blaupausen kann das Bruttosozialprodukt nicht erarbeitet werden“ (Jagoda in Mangold, 1997: 124).

Andererseits muß Deutschland alle im Ausbau des internationalen Dienstleistungshandels liegenden Wachstums- und Beschäftigungschancen aktiv nutzen. Die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs, des Handels und der Investitionen, mobile Techniken, mobiles Wissen und Informationen zwingen alle Staaten in einen Wettbewerb der Stand-

orte. Der internationale Wettbewerb wird gerade im stark regulierten Dienstleistungshandel immer mehr zu einem Wettbewerb der nationalen Steuer-, Arbeitsmarkt- und Regulierungssysteme. Je defensiver sich ein Land verhält, desto weniger wird es am Wachstum moderner Dienstleistungsmärkte teilnehmen und desto ungünstiger wird sich auch seine Beschäftigungslage entwickeln. Falls wir z.B. die Infrastrukturen für die modernen Informations- und Kommunikationsdienste nicht rechtzeitig entwickeln, besteht die Gefahr, daß die damit verbundenen Arbeitsplätze nicht in Deutschland, sondern in anderen Ländern entstehen. Die Anbieter wenden sich anderen, leichter zugänglichen Märkten zu und schaffen dort Einkommen, Beschäftigung und Steuereinnahmen.

Demgegenüber werden Wachstum und Beschäftigung um so höher ausfallen, je offensiver die Wirtschaft und die Politik auf die Herausforderungen der Globalisierung und des internationalen Dienstleistungshandels reagieren. Der Erfolg des Wirtschaftsstandorts Deutschland wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, hochqualifizierte Industrieprodukte und komplementäre Dienstleistungen intelligent zu verknüpfen und damit im Weltmarkt wettbewerbsfähig zu bleiben. Auf diesem Wege kann Deutschland durchaus auch die Erfahrungen der USA und anderer erfolgreicher Dienstleistungsexportländer nutzen, ohne schematisch deren Verhältnisse zu übertragen. Viele neue und zukunftssträchtige Dienstleistungen, z.B. moderne Informationsdienstleistungen, Computer und Software, Internet, Satellitenkommunikation, moderne Finanzdienstleistungen und Logistiksysteme wurden in den USA entwickelt und haben die Weltmärkte erobert. Die USA haben nicht versucht, die Globalisierung und den Strukturwandel aufzuhalten, sondern sie setzen sich an die Spitze der Entwicklung. Der Dienstleistungssektor und die Gesamtwirtschaft profitieren von Innovation, einer hoch entwickelten Dienstleistungsmentalität, Privatinitiative, Deregulierung, Lohndifferenzierung und niedrigen Steuersätzen. Dabei entstanden im Dienstleistungssektor überwiegend hochwertige und gut bezahlte Arbeitsplätze, aber auch viele Arbeitsplätze für weniger qualifizierte Beschäftigte.

Wenn es Deutschland gelingt, eine Kursänderung in diese Richtung zu schaffen, werden die Dienstleistungen und der internationale Handel in diesem Bereich auch hier einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der Wirtschaft, zur Erhaltung des Arbeitsmarktes und zum Nutzen aller Verbraucher erbringen können.

Literaturverzeichnis

- Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (1994). Bundesgesetzblatt II 1994: 1643ff.
- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), (1996). 66. Jahresbericht 1.4.1995 – 31.3.1996. Basel.
- Barth, D. (1994). Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS). Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1994: 455ff.
- (1995). Liberalisierung bei Finanzdienstleistungen. Die Bank 1995: 632ff.
 - (1997a). Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS). In Jahrbuch zur Außenwirtschaftspolitik 1995/96: 89ff. Münster.
 - (1997b). Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen in der Welthandelsorganisation. Archiv für Post und Telekommunikation 2/97: 112ff.
- Barth, D. und N. Putscher (1994). Liberalisierung der Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATT. Die Bank 1994: 132ff.
- Barth, D. und J. Huppenbauer (1995). Die Liberalisierung der Versicherungsmärkte in der Welthandelsorganisation. Versicherungswirtschaft 1995: 1550 und 1628ff.
- Bell, D. (1979). The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting.
- Bimal, Ghosh. (1997). Gains from Global Linkages, Trade in Services and Movement of Persons. Genf.
- Böhme, H. (1997). Weltseeverkehr, Kieler Diskussionsbeiträge 299/300, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Boss, A. und Rosenschon, A. (1997). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland – Bestandsaufnahme und Bewertung, Kieler Arbeitspapier Nr. 793, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Bräuninger, D. (1996). Gibt es keine Dienstleistungslücke in Deutschland? Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen Nr. 24/1996. Frankfurt a.M.
- Brown, D.K., Deardorff, A.V., Fox, A.K., Stern, R.M. (1995). Computational Analysis of Goods and Services Liberalization in the Uruguay Round. World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Countries. Washington D.C.
- Bullinger, H.-J. (Hrsg.). (1997). Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert: Gestaltung des Wandels und Aufbruch in die Zukunft. Stuttgart.
- Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi). (1997a). Jahreswirtschaftsbericht 1997. Bonn.
- (1997b). Aktionsprogramm Dienstleistungswirtschaft 2000. Bonn.

- (1997c). Informationsgesellschaft in Deutschland, Daten und Fakten im internationalen Vergleich. Dokumentation Nr. 428. Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA). (1996). Info 2000, Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Bericht der Bundesregierung. Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Institut der deutschen Wirtschaft (IW). (1997). Deutschland in der globalen Dienstleistungsgesellschaft. Köln.

Bundesverband der Deutschen Industrie. (1997). BDI-Leitlinien zur Handelspolitik. Köln.

Cecchini, P. (1988). Europa '92: Die Vorteile des Binnenmarktes. Baden-Baden.

Deutsche Bundesbank. (1990). Der Dienstleistungsverkehr der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland. Monatsbericht 4/1990: 13ff.

- (1995a). Neuere Entwicklungen im Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland. Monatsbericht 1/1995: 51ff.
- (1995b). Änderungen in der Systematik der Zahlungsbilanz. Monatsbericht 3/1995: 33ff.
- (1996a). Technologische Dienstleistungen in der Zahlungsbilanz im längerfristigen Vergleich. Monatsbericht 2/1996: 63ff.
- (1996b). Zahlungsbilanzstatistik Dezember 1996, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 3/1996.
- (1996c). Fiskalische Hemmnisse bei der Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im unteren Lohnsegment. Monatsbericht 2/1996: 61ff.
- (1997a). Zahlungsbilanzstatistik August 1997, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 3/1997.
- (1997b). Kapitalverflechtung mit dem Ausland, Statistische Sonderveröffentlichung Nr. 10, Mai 1997.
- (1997c). Zahlungsbilanz nach Regionen, Statistische Sonderveröffentlichung Nr. 11, August 1997.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). (1997a). Dienstleistungsdynamik in der Europäischen Union uneinheitlich. DIW-Wochenbericht 16/97: 273ff. Berlin.

- (1997b). Produktions- und Beschäftigungszuwachs bei privaten Anbietern in der deutschen Rundfunkwirtschaft. DIW-Wochenbericht 16/97: 264ff. Berlin.

Döpke, J. (1995). Konjunkturzyklen im Dienstleistungssektor. Die Weltwirtschaft (3): 311–324.

Eisen, R. (1997). Die Versicherung als Dienstleistung in der internationalen Wirtschaft. In Jahrbuch zur Außenwirtschaftspolitik 1995/96: 185ff. Münster.

- Europäische Kommission (Hrsg.). (1995). GATS, Allgemeines Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr, Ein Leitfaden für die Wirtschaft. Brüssel.
- (1996a). Mit Dienstleistungen Arbeitsplätze schaffen. Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat. Dok. CSE (96) 6 endg. vom 21.11.1996. Brüssel.
 - (1996b). Economic Evaluation of the Internal Market. European Economy Nr. 4/1996.
 - (1996c). Grünbuch Allgemeine und Berufliche Bildung und Forschung. Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität. Brüssel.
 - (1997). Panorama der EU-Industrie 97. Eine ausführliche Übersicht der Situation und der Perspektiven für die Industrie- und Dienstleistungssektoren in der Europäischen Union. Brüssel/Luxemburg.
- EUROSTAT. (1997). Internationaler Dienstleistungsverkehr 1985 bis 1995, Ausgabe 1996. Luxemburg.
- Feketekuty, G. (1988). International Trade in Services, an Overview and Blueprint for Negotiations. Washington.
- Fourastié, J. (1954/1969): Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts. Köln.
- Fuchs, R. (1995). Ausländerbeschäftigung: dargestellt unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Subunternehmen in der Bauwirtschaft. Stuttgart.
- GATT. (1994). The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Market Access for Goods and Services, Overview of the Results. Genf.
- Giersch, H. (1987). Free Trade in the World Economy. Tübingen.
- Härtel, H.H. u.a. (1995). Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft. Ergänzungsband Branchenstudien zur Globalisierung, HWWA, Institut für Wirtschaftsforschung. Hamburg.
- Haisken-De New, J.P. und Frick, J.R. (1996). Keine Dienstleistungslücke in Deutschland. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 14/96: 221–226. Berlin.
- Haß, H.-J. (1995). Industriennahe Dienstleistungen, Ökonomische Bedeutung und politische Herausforderung. Köln.
- Hauser, H., Schanz, K.U. (1995). Das neue GATT, Die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde. München, Wien.
- Hoekman, B. (1995). Tentative First Steps: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services. Centre for Economic Policy Research. London.
- Hoekman, B., Primo Braga, C.A. (1996). Trade in Services, The GATS and Asia, Asia Pacific Economic Review, Vol. 2 (1): 5–20.
- Hofmann, H., Saul, C. (1996). Qualitative und quantitative Auswirkungen der Informationsgesellschaft auf die Beschäftigung, IFO Institut für Wirtschaftsforschung. München.

- Hummel, M. u.a. (1995). Strukturbericht 1995. München.
- IFO Institut für Wirtschaftsforschung. (1997). Beschäftigungspotentiale elektronischer Medien. IFO-Schnelldienst 3/1997. München.
- International Monetary Fund (IMF), verschiedene Jahrgänge. Balance of Payments Statistics Yearbook. Washington D.C.
- (1997). World Economic Outlook. Washington D.C.
- International Telecommunication Union (ITU). (1997). World Telecommunication Development Report 1996/97. Genf.
- IW (Institut der deutschen Wirtschaft). (1996). Komplementäres Beziehungsgeflecht zwischen Industrie und Dienstleistungen. IW-Trends Nr. 4/1996: 36ff.
- Kampf, R. (1996). Ein beachtlicher (Teil-)Erfolg: Finanzdienstleistungen als integraler Bestandteil des GATS. In GATT 94 – Die Welthandelsorganisation, Hrsg. Europa-Institut Zürich und Europa-Institut der Universität Basel. Baden-Baden.
- Klodt, H. u.a. (1997). Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft. Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- Mangold, K. (Hrsg.). (1997). Die Zukunft der Dienstleistung. Frankfurt a.M.
- Mößlang, A. (1995). Internationalisierung von Dienstleistungsunternehmen: Empirische Relevanz, Systematisierung, Gestaltung. Wiesbaden.
- Müller, G. (1997). Dienstleistungen in Ostdeutschland: Weitgehende Angleichung an westdeutsche Strukturen. Wirtschaft im Wandel Nr. 5/1997: 16ff., Institut für Wirtschaftsforschung. Halle.
- OECD. (1991). Services in Central and Eastern European Countries. Paris.
- (1994). The OECD Jobs Study: Facts, Analyses, Strategies. Paris.
 - (1995a). Einführung in die OECD-Kodizes der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der laufenden unsichtbaren Transaktionen. Paris.
 - (1995b). Tourism Policy and International Tourism in OECD Countries 1992–1993, Special Feature „Tourism and Employment“ . Paris.
 - (1996a). Services Statistics on Value Added and Employment. Paris.
 - (1996b). Services Statistics on International Transactions 1970–1994. Paris.
 - (1996c). International Trade in Professional Services. Paris.
 - (1997a). Economic Outlook 1997. Paris.
 - (1997b). Communications Outlook 1997. Paris.
 - (1997c). The Future of International Air Transport Policy. Paris.

- (1997d). Towards a New Global Age, Challenges and Opportunities, Policy Report and Draft Analytical Report. Paris.
- Peat, Marwick, Mitchell & Co. (1996). A Typology of Barriers to Trade in Services, o.O.
- Petersen, H.J. u.a. (1983). Die internationale Verflechtung des Dienstleistungssektors. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- (1993). Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Strukturforchung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- Prognos. (1997). Prognos World Report '97, Industrial Countries 1995–2000–2005. Basel.
- Rehm, H. (1997). Die Banken im internationalen Dienstleistungsverkehr. In Jahrbuch zur Außenwirtschaftspolitik 1995/96: 225ff. Münster.
- Sauvé, P. (1996). Services and the International Contestability of Markets. Transnational Corporations Nr. 1/96: 37ff.
- Schimmelpfennig, A. (1997). Beschäftigungsentwicklung und sektorale Lohnstruktur in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Die Weltwirtschaft 2/1997.
- Scientific Consulting Dr. Schulte-Hillen (BDU). (1989). Hindernisse für den EG-externen Handel mit Dienstleistungen der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft. Köln.
- Siebert, H. (1997). Labour Market Rigidities and Unemployment in Europe. Kiel Working Paper Nr. 787, Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- Sigma Nr. 4/97, Hrsg. Schweizerische Rückversicherungsgesellschaft (1997). Weltversicherungsmarkt. Zürich.
- SPD-Bundestagsfraktion. (1996). Antrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor. Bundestagsdrucksache 13/5353 vom 25.6.1996. Bonn.
- Tauss, J. (Hrsg.). (1996). Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Baden-Baden.
- UNCTAD. (1993). Management Consulting. A Survey of the Industry and its largest Firms. New York.
- (1994a). Supporting Papers to the Trade and Development Report 1994. Genf.
 - (1994b). The Tradability of Banking Services, Impact and Implications. Genf.
 - (1996a). World Investment Report 1996. New York und Genf.
 - (1996b). Review of Maritime Transport. New York und Genf.
- UNCTAD und Weltbank. (1994). Liberalizing International Transactions in Services. A Handbook. New York und Genf.
- Verband Deutscher Reeder. (1996). Daten der deutschen Seeschifffahrt. Hamburg.

Weltbank. (1996). Weltentwicklungsbericht 1996. Washington D.C.

– (1997). World Development Indicators. Washington D.C.

World Trade Organisation (WTO – Welthandelsorganisation). (1996). Annual Report 1996, 2 Bände. Genf.