

Verlagerung von Arbeitsplätzen

*Entwicklungschancen und
Menschenwürde*

Sozialethische Überlegungen

*Eine Studie der Sachverständigengruppe
„Weltwirtschaft und Sozialethik“*

*Herausgegeben von der
Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe
für weltkirchliche Aufgaben
der Deutschen Bischofskonferenz*

Verlagerung von Arbeitsplätzen. Entwicklungschancen und Menschenwürde

Sozialethische Überlegungen

Herausgegeben von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Bonn, März 2008

ISBN 978-3-940137-10-4 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Zu beziehen beim Bereich Weltkirche und Migration der
Deutschen Bischofskonferenz, Kaiserstraße 161, 53113 Bonn
Tel. 0228/103-288, Fax 0228/103-335, E-Mail: p.kostka@dbk.de
Internet: dbk.de/Schriften/wiss_ag/broschueren/index.html

Inhalt

1.	Einleitung.....	8
2.	Offshoring im Kontext internationaler Arbeitsteilung.....	13
2.1	Wandel der internationalen Arbeitsteilung.....	14
2.2	Offshoring von Unternehmen aus Industrieländern in Entwicklungsländer.....	17
2.3	Offshoring von Unternehmen aus Industrieländern in Transformationsländer.....	21
3.	Wirkungen des Offshoring auf die Erwerbssysteme der beteiligten Länder.....	24
3.1	Wirkungen in den Entwicklungsländern.....	24
3.1.1	Beschäftigungswirkungen.....	24
3.1.2	Wirkungen auf die Qualität der Erwerbsarbeit.....	26
3.1.3	Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung.....	30
3.2	Wirkungen in den Transformationsländern.....	32
3.2.1	Beschäftigungswirkungen.....	32
3.2.2	Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung.....	34
3.3	Wirkungen in den Industrieländern.....	35
3.3.1	Positive und negative Effekte.....	35
3.3.2	Größenordnung des Phänomens.....	38
3.3.3	Gesamtwirkung.....	40
4.	Ethische Kriterien für eine entwicklungsförderliche Gestaltung des Offshoring.....	41
4.1	Menschenrechte und die ihnen entsprechenden Pflichten.....	41

4.2	Menschenwürdige, gerechte und gute Arbeit.....	45
4.2.1	Menschenwürdige Arbeit	46
4.2.2	Gerechte und gute Arbeit	50
4.3	Entwicklungsförderliche Offshore-Aktivitäten.....	51
5.	Handlungsperspektiven für eine entwicklungsförderliche Gestaltung des Offshoring	55
5.1	Regierungen der Entwicklungs- und Transformationsländer.....	56
5.2	Regierungen der Industrieländer	58
5.3	Transnationale Unternehmen	59
5.4	Gewerkschaften und Betriebsräte.....	63
5.5	Zivilgesellschaftliche Organisationen	64
5.6	Internationale Organisationen	66
5.7	Ein internationales Abkommen zur Regelung von Offshoring- Aktivitäten.....	69
6.	Folgerungen für die deutsche Debatte.....	72

Kurzinformationen zu dem
Herausgeber und den Autoren der Studie

Der Herausgeber

Die **Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben** wird von der Kommission Weltkirche (X) der Deutschen Bischofskonferenz berufen. In der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe sind Professoren verschiedener Fachrichtungen versammelt. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe besteht in der wissenschaftlichen Behandlung von Fragen aus dem Bereich der weltkirchlichen Verantwortung der Kirche in Deutschland.

Die Autoren der Studie

Die **Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“** ist eine Fachgruppe der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz. Sie wurde 1989 berufen, um Institutionen der katholischen Kirche in Fragen der weltwirtschaftlichen Entwicklung zu beraten. Von der Zielsetzung wie von der personellen Zusammensetzung her ist eine Verbindung von ökonomischem und sozialem Sachverstand angestrebt.

Mitglieder der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“:

1. Prof. Dr. Bernhard **Emunds** (Projektleiter), Professor für Christliche Gesellschaftsethik und Sozialphilosophie an der Philosophisch-theologischen Hochschule Sankt Georgen, Leiter des Nell-Breuning-Instituts, Frankfurt/Main

2. Prof. Dr. Egon **Görgens**, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth
3. Dr. Hildegard **Hagemann**, Geschäftsstelle der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Bonn
4. Prof. em. Dr. Hans-Rimbert **Hemmer**, Professor em. für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung an der Universität Gießen
5. Prof. Dr. Stephan **Klasen**, Professor für Volkswirtschaftstheorie und Entwicklungsökonomik, Leiter des Ibero-Amerika-Instituts der Universität Göttingen
6. Prof. Dr. Gerhard **Kruip** (Vorsitzender), Professor für Christliche Anthropologie und Sozialethik an der Universität Mainz, Direktor des Forschungsinstituts für Philosophie, Hannover
7. Prof. Dr. Johannes **Müller** SJ, Professor für Sozialwissenschaft und Entwicklungspolitik an der Hochschule für Philosophie, Leiter des Instituts für Gesellschaftspolitik, München
8. Dr. Klaus **Piepel**, Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Aachen
9. Prof. Dr. Richard **Reichel**, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, an der Universität Erlangen-Nürnberg
10. Prof. DDr. Johannes **Wallacher**, Professor für Sozialwissenschaften und Wirtschaftsethik an der Hochschule für Philosophie, München
11. Prof. Dr. Joachim **Wiemeyer**, Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Ruhruniversität Bochum

Kooptierte Mitglieder:

1. Prof. Dr. Ulrich **Jürgens**, Leiter der Forschungsgruppe „Wissen, Produktionssysteme und Arbeit“ beim Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

2. Prof. Dr. Hartmut **Lehmann**, Ph.D., Institut für Wirtschafts- und Agrarwissenschaften der Universität Bologna, Programmdirektor für Arbeitsmärkte in Transformations- und Schwellenländern am Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn
3. Prof. Dr. Eva **Senghaas-Knobloch**, Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec) der Universität Bremen
4. Dr. Jürgen **Wiemann**, Deputy Director, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Wissenschaftlicher Mitarbeiter:

Betriebswirt (BA), Dipl.-Theol. Markus **Demele**, Nell-Breuning-Institut, Frankfurt/Main

1. Einleitung

Die Volkswirtschaften der Industrieländer sind seit etwa zwei Jahrzehnten von einer Zunahme der Unsicherheiten gekennzeichnet. Neben Veränderungen in den Produktionsmethoden und auf den Finanzmärkten spielt dabei die wachsende internationale Verflechtung der Waren- und Dienstleistungsmärkte eine zentrale Rolle. Da im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung die Unternehmen jeweils in die Gütermärkte anderer Länder vorstoßen, steigt die Konkurrenz zwischen ihnen. Gute Marktpositionen, die sich Unternehmen erarbeiten, werden schneller und radikaler als früher in Frage gestellt. Beinahe ständig müssen zahllose kleinere und mittlere, aber zunehmend auch einige größere Unternehmen um ihren Fortbestand kämpfen. Vielfach können sie einen Bankrott nur durch harte Einschnitte wie die Schließung oder den Verkauf ganzer Unternehmensteile abwenden.

Der Anstieg der Unsicherheit und die rhetorische Dramatisierung dieser Entwicklungen in den öffentlichen Globalisierungs- und Standortdebatten lösen bei vielen Bürgerinnen und Bürgern in den Industrieländern Befürchtungen und Ängste aus. Existenziell werden solche Ängste vor allem dann, wenn die eigenen Arbeitsplätze oder die von Freunden, Verwandten und Bekannten gefährdet sind oder scheinen. Auch in Deutschland bestimmt die Furcht vor dem Verlust des eigenen Arbeitsplatzes und dem sozialen Abstieg zunehmend das gesellschaftliche Leben. Mögen die deutschen Unternehmen auf den internationalen Gütermärkten vergleichsweise erfolgreich sein, die strukturell bedingte Massenarbeitslosigkeit („Sockelarbeitslosigkeit“) ist über Jahrzehnte gestiegen. Das Risiko, arbeitslos zu werden und dann keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mehr zu finden, verunsichert viele Beschäftigte sehr. Schließlich führt Arbeitslosigkeit nach den sozialpolitischen Kürzungen der letzten Jahre schneller als früher zu Lebensumständen, die im Vergleich zu den Möglichkeiten der Bevölkerungsmehrheit als Armut zu kennzeichnen sind.

Seit einigen Jahren steht die Internationalisierung der unternehmerischen Wertschöpfung im Mittelpunkt der Globalisierungsdebatten in den Industrieländern: Die Unternehmensleitungen teilen die Prozesse

der Produktion bzw. Dienstleistung in Teilschritte auf und verlegen diese über alle nationalstaatlichen Grenzen hinweg jeweils an die Standorte, die ihnen zumeist aus Kostengründen am günstigsten erscheinen. Das „Offshoring“, so lautet der Fachausdruck für diese grenzüberschreitende Verlagerung einzelner Produktions- oder Dienstleistungselemente und der damit verbundenen Arbeitsplätze, spielt in den wirtschaftspolitischen Debatten der Industrieländer eine herausragende Rolle. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei vor allem die Verlagerungen von Arbeitsplätzen aus den Industrieländern in Entwicklungs- und Transformationsländer, z. B. aus den USA nach Mittelamerika und Asien oder aus Deutschland nach Mittel- und Osteuropa.

Das Offshoring, das ein Unternehmen aus einem Industrieland in einem Entwicklungs- oder Transformationsland betreibt, bedeutet daher nicht nur, dass in dem betreffenden Land des Nordens (erst einmal) Arbeitsplätze verloren gehen, sondern zugleich auch, dass in einem Land des Südens oder Ostens neue Arbeitsplätze entstehen. Damit kommt das Beschäftigungsproblem in diesen Volkswirtschaften ins Spiel. Dieses geht in der Mehrzahl der Länder weit über die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit hinaus. Menschen aus den ärmeren Bevölkerungsschichten können es sich hier nämlich gar nicht leisten, nicht erwerbstätig zu sein. In Ermangelung eines hinreichend funktionsfähigen Netzes der sozialen Sicherung versuchen viele Familien, die in keinem Unternehmen Beschäftigung finden, mit einer kleinen, häufig stark am Eigenbedarf ausgerichteten Landwirtschaft oder mit einem Kleingewerbe zu überleben. Schätzungen zufolge müssen weltweit etwa 1,4 Milliarden Erwerbstätige (fast) täglich ums nackte Überleben kämpfen, die meisten von ihnen in den Entwicklungsländern und in den ärmeren Transformationsländern. Teils informell erwerbstätig, teils formal abhängig beschäftigt, leben diese und ihre Familien in absoluter Armut.

Durch das Ausmaß des Elends in vielen Entwicklungs- und manchen Transformationsländern wird die Not der Menschen, die in den Industrieländern, z. B. bei uns in Deutschland, arbeitslos werden, nur prekäre Beschäftigungsverhältnisse finden oder als Arme in einem reichen Land zurechtkommen müssen, nicht geringer. Das eine sollte gegen das andere nicht aufgerechnet werden. Zugleich ist bei vielen Debatten in Deutschland und in einigen anderen Industrieländern, bei denen über die

Verlagerungen von Arbeitsplätzen in ärmere Länder hitzig diskutiert wird, eine Blickverengung festzustellen: Sie blenden die Wirkungen der Verlagerungen in den jeweiligen Zielländern weitgehend aus. Zu einer ethisch gut begründeten Einschätzung der Offshoring-Aktivitäten kann aber nur kommen, wer auch diese Fernwirkungen des Phänomens einbezieht. Die Analysen und Reflexionen der vorliegenden Studie sind als Einladung zu verstehen, die eigene Sichtweise der grenzüberschreitenden Arbeitsplatzverlagerungen um diese Perspektive zu ergänzen.

Die in dieser Studie dargestellte christlich-sozialethische Sicht des Offshoring-Phänomens ist von der Tradition der katholischen Sozialverkündigung geprägt. Seit der Enzyklika „Rerum Novarum“, die Papst Leo XIII. 1891 veröffentlichte, ging es in vielen sozialethischen Stellungnahmen der Päpste und der gesamtkirchlichen Bischofsversammlungen um Erwerbsarbeit. Bei ihren arbeitsethischen Reflexionen stand den Päpsten und Bischöfen die abhängige Beschäftigung vor Augen, die sich in den Industrieländern mit dem starken Wachstum des industriellen Sektors als Normalform der Erwerbstätigkeit durchgesetzt hatte. Da der Arbeitnehmer zur Sicherung seines Lebensunterhalts auf die Arbeitsstelle angewiesen ist und sich in seiner Arbeitszeit dem Direktionsrecht des Arbeitgebers unterstellt, ist für abhängige Beschäftigung eine grundlegende Asymmetrie kennzeichnend. Deshalb bleibt bei diesen Arbeitsverhältnissen immer die Gefahr präsent, dass die Arbeitnehmer *ausschließlich* als Mittel zum Zweck, etwa zum Erreichen hochgesteckter Gewinnziele, behandelt und nicht auch in ihrer Menschenwürde, m. a. W. als Träger grundlegender Rechte, respektiert werden. Die Warnung vor der Gefahr, dass die Arbeitenden im Produktionsprozess wie eine Ware bzw. bloß als Werkzeug behandelt werden, durchzieht wie ein roter Faden die Sozialverkündigung der Päpste, Konzilien und Bischofssynoden.

Gegen Formen der Erwerbsarbeit, bei denen Menschen entwürdigt werden, setzt die katholische Sozialverkündigung das Prinzip des „Vorrangs der Arbeit vor dem Kapital“: Anders als beim Kapital (oder bei der Natur) bringen sich beim „Produktionsfaktor“ Arbeit die Menschen selbst in den Produktionsprozess ein. In einem Unternehmen darf deshalb Arbeit nicht bloß als Mittel zum Erreichen von Gewinn- oder anderen Unternehmenszielen eingesetzt und nicht ausschließlich als Produktions-

oder Kostenfaktor betrachtet werden. Weil die Arbeitenden Personen sind, die eine Würde haben, ist es ethisch streng verboten, Menschen unter menschenunwürdigen Bedingungen für sich arbeiten zu lassen. Weil sie Personen sind, die über sich selbst bestimmen, sollen sich die Arbeitenden an den unternehmensinternen Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beteiligen können. Und weil sie Personen sind, die sich in ihrer Arbeit selbst auszudrücken suchen, ist die Wertschöpfung nach Möglichkeit so zu organisieren, dass sich die Arbeitenden mit ihrer ganzen Person einbringen und insofern in ihrer Arbeit ihre Persönlichkeit entfalten können. Im bestehenden Wirtschaftssystem können Arbeitsplätze nur dann entstehen und erhalten bleiben, wenn mit ihrer Hilfe Gewinne erwirtschaftet werden können. Trotzdem muss in der Perspektive der katholischen Sozialverkündigung der Einsatz von Kapital dem Wohl der Menschen dienen, die im Unternehmen miteinander kooperieren.

Für die Analysen und Reflexionen der vorliegenden Studie beinhaltet das Prinzip „Vorrang der Arbeit vor dem Kapital“ eine entscheidende Richtungsangabe: Grundlegende Veränderungen der Strategien und Organisationsformen der Unternehmen, wie im vorliegenden Fall die Zunahme des Offshoring, sind in erster Linie auf die Frage hin zu untersuchen, wie sie sich auf die Lebens- und Arbeitsperspektiven der Erwerbstätigen – sowie der auf Erwerbsarbeit angewiesenen Arbeitslosen – auswirken. Dazu gehören vor allem die Fragen: Schaffen sie mehr Erwerbsarbeit? Machen sie es wahrscheinlicher, dass die Arbeitenden unter menschenwürdigen Bedingungen erwerbstätig sein können? Wie verändern sie die Aussichten, die Arbeitsverhältnisse so zu gestalten, dass sie den vitalen Bedürfnissen und Erwartungen der Erwerbstätigen entsprechen?

Das weltweite Phänomen des Offshoring besteht aus Teilphänomenen, die man anhand der Herkunftsregionen der Transnationalen Unternehmen (TNU), die Offshoring betreiben, und der Zielregionen dieser Aktivitäten unterscheiden kann. Die wichtigsten Akteure sind TNU, deren Stammsitz in einem Industrieland liegt. In der letzten Zeit betreiben aber auch immer mehr Unternehmen aus Schwellen- oder Transformationsländern Offshoring. Dabei geht es überwiegend darum, kostengünstige Betriebsstätten in ärmeren Entwicklungs- oder Transformationsländern

zu nutzen. Trotz einiger spektakulärer Fälle ist insgesamt von einem geringen Offshore-Engagement dieser Unternehmen in den Industrieländern auszugehen. Bei den Offshoring-Aktivitäten der TNU aus den Industrieländern überwiegen bei weitem die Verlagerungen von Teilschritten der Wertschöpfung in andere Industrieländer. Gegenstand der hier vorgelegten Studie sind jedoch ausschließlich die Offshoring-Aktivitäten von Unternehmen aus den Industrieländern in den Entwicklungs- und Transformationsländern. Auch wenn der Umfang dieser Aktivitäten insgesamt geringer ist, sind mit ihnen besondere ethische Fragen verbunden, die auf den großen Unterschied im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau zwischen der Herkunfts- und der Zielregion des Offshoring zurückgehen.

Dieser Einschränkung des Themas, aber auch der Begriffsbildung im Folgenden liegt eine Einteilung der Länder in drei Gruppen zu Grunde. Zu den *Industrieländern* werden alle Staaten gezählt, die beim Fall des Eisernen Vorhangs bereits Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) waren. Bei der Gruppe der *Transformationsländer* stehen die Staaten Mittel- und Osteuropas im Vordergrund. Zu dieser Ländergruppe gehören die Staaten Südosteuropas, die früher Mitglieder des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) waren, aber auch Russland, die anderen Länder der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) und die Mongolei. Letztere werden in dieser Studie als ärmere Transformationsländer bezeichnet. Alle übrigen Länder (einschließlich China und Vietnam, die man auch zu den Transformationsländern zählen kann) werden hier *Entwicklungsländer* genannt. Unter ihnen spielt die Gruppe der Schwellenländer (z. B. Brasilien, Argentinien, Indien, China, Südkorea und Thailand) aufgrund ihrer stärkeren Integration in die Weltwirtschaft eine besonders wichtige Rolle. Demgegenüber sind die ärmsten Entwicklungsländer, deren Bevölkerung zu großen Teilen von extremer Armut betroffen ist, vielfach kaum in die Weltwirtschaft integriert.

Im nächsten Kapitel werden die Größenordnung des Phänomens und seine Bedeutung für die Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung beschrieben (Kapitel 2). Anschließend werden die Wirkungen dieser Aktivitäten auf die Beschäftigung und auf die Qualität der Erwerbsarbeit in den beteiligten Ländern untersucht (Kapitel 3). Im weiteren Ver-

lauf der Argumentation werden dann ethische Kriterien für eine gerechte Gestaltung dieser grenzüberschreitenden Unternehmensstrategien dargestellt (Kapitel 4) und Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen die verschiedenen Akteure einen Beitrag dazu leisten sollen, dass künftig mehr Offshoring-Aktivitäten der TNU aus Industrieländern in Entwicklungs- und Transformationsländern diesen Kriterien entsprechen (Kapitel 5). Die Studie schließt mit Bemerkungen zu der in der deutschen Öffentlichkeit geführten Debatte über Arbeitsplatzverlagerungen (Kapitel 6).

2. Offshoring im Kontext internationaler Arbeitsteilung

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Weltwirtschaft grundlegend gewandelt. Keine Gesellschaft ist heute mehr in der Lage, im nationalen Alleingang den eigenen Wohlstand zu sichern oder kontinuierlich zu mehren. Ein erheblicher Teil der Wertschöpfung findet in Unternehmen statt, die über den Preis und die Qualität der Güter mit Unternehmen in anderen, vielfach weit entfernten Ländern konkurrieren müssen. Wie sich diese Intensivierung des internationalen Handels auf die Menschen in den verschiedenen Weltregionen auswirkt, wird kontrovers diskutiert.

In der klassischen Handelstheorie wird die Zunahme des internationalen Wettbewerbs als eine für alle Beteiligten vorteilhafte Ausdehnung der Arbeitsteilung begriffen. Arbeitsteilung bedeutet, dass sich die beteiligten Akteure jeweils auf die Produktion bestimmter Waren, auf die Erbringung spezifischer Dienstleistungen oder auf einzelne Teilschritte dieser Wertschöpfung spezialisieren und dann untereinander die jeweiligen Ergebnisse ihrer Arbeit tauschen. Dabei ist es für alle Beteiligten von Vorteil, wenn sich jeder auf die Güter bzw. Teilleistungen spezialisiert, bei denen er gegenüber allen anderen einen Kosten- oder Qualitätsvorteil hat (bzw. bei denen sein allgemeiner Produktivitätsrückstand weniger stark zu Buche schlägt). Lässt man einmal den Anstieg einiger Kostengrößen wie z. B. der Transportkosten unberücksichtigt, so werden insgesamt die Vorteile der Arbeitsteilung umso größer sein, je mehr Akteure in sie eingebunden sind. Da sich mit der Zunahme des internationalen Wettbewerbs die Arbeitsteilung über die nationalstaatlichen

Grenzen hinweg ausdehnt, wird erwartet, dass in der Folge viele Güter zu geringeren Preisen bereitgestellt werden können. Letztlich bedeutet dies, dass die privaten Haushalte mehr Güter konsumieren können.

In dieser Sicht kommt allerdings die zentrale Rolle von Größenvorteilen in unterschiedlichen ökonomischen Zusammenhängen nicht zur Sprache. Solche Größenvorteile gibt es zum einen innerhalb eines Unternehmens. Durch Massenproduktion kann ein großes Unternehmen die durchschnittlichen Stückpreise der von ihm hergestellten Produkte senken. Zum anderen gibt es Größenvorteile auch durch die Konzentration einer Branche innerhalb eines Landes oder einer Region. Die Kosten für die Bereitstellung der Güter dieser Branchen sinken dann, weil die Unternehmen von den kürzeren Wegen ihrer gemeinsamen Zulieferer, einem auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Arbeitsmarkt oder einem informellen Austausch des „Know-hows“ profitieren. Das Musterbeispiel für ein solches „Cluster“ ist das Silicon Valley, in dem einige der wichtigsten Informations- und Kommunikations-Unternehmen der USA angesiedelt sind. Die einzelnen Unternehmen profitieren von dem regionsspezifischen Größenvorteil der gemeinsamen Präsenz vor Ort und tragen zugleich zum Erhalt dieses Vorteils für die anderen bei. Solche Größenvorteile bedeuten, dass hoch entwickelte reiche Regionen bzw. Länder eine gute Ausgangsposition haben, um noch mehr unternehmerische Wertschöpfung anzuziehen und folglich noch reicher zu werden. Weniger entwickelte ärmere Länder hingegen haben in Branchen, in denen Massenproduktion vorteilhaft ist, deutlich geringere Chancen, aus eigener Kraft einen neuen Industriezweig zu etablieren. Die Zunahme des internationalen Wettbewerbs führt unter diesen Umständen dazu, dass sich die bereits bestehenden Entwicklungsunterschiede noch weiter verschärfen.

2.1 Wandel der internationalen Arbeitsteilung

Seit den 1990er Jahren sind nicht nur die Volumina des internationalen Handels erheblich gestiegen. Vielmehr haben sich auch die geographischen Strukturen des Handels deutlich verändert. Zwar ist der Großteil des Welthandels nach wie vor ein Handel zwischen Unternehmen aus

den Industrieländern. Zugleich aber bemühen sich heute die Regierungen Mittel- und Osteuropas anders als zu Zeiten des Ostblocks sehr um eine weitgehende Integration ihrer Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft. War der Nord-Süd-Handel früher durch eine klare Aufteilung zwischen den Entwicklungsländern als Rohstofflieferanten und den Industrieländern als Lieferanten industrieller Fertigprodukte gekennzeichnet, so gibt es heute eine ganze Reihe von Entwicklungsländern, denen es gelungen ist, die Herstellung grenzüberschreitend gehandelter Produkte, die Bereitstellung international nachgefragter Dienstleistungen oder zumindest Teilschritte dieser Wertschöpfung ins Land zu holen.

Dieser Wandel ist die Konsequenz verschiedener Veränderungsprozesse. Durch die zügige Entwicklung des modernen Telekommunikations- und Transportwesens verloren Entfernungen in der Weltwirtschaft an Bedeutung. Nach dem Scheitern von weltmarktfernen Entwicklungsstrategien setzte sich bei den Regierungen der Entwicklungs- und Transformationsländer – teilweise unter dem Einfluss von Weltbank und IWF – eine Wirtschaftspolitik durch, die gezielt auf die Ansiedlung von exportorientierten Unternehmen auf dem eigenen Territorium setzt.

Zum Strukturwandel der Weltwirtschaft gehört außerdem, dass neben dem Handel mit Rohstoffen und Fertigprodukten zunehmend ein grenzüberschreitender Austausch einzelner Produktions- und Dienstleistungselemente stattfindet. Viele Unternehmen teilen heute die Wertschöpfungsketten ihrer Güter in zahlreiche Schritte auf und siedeln diese jeweils in jenen Ländern an, von denen sie sich besondere Vorteile in Bezug auf Kosten oder Qualität versprechen. Zu dieser neuen Form der internationalen Arbeitsteilung kommt es teils durch Kooperationsbeziehungen dieser Unternehmen mit eigenständigen Zuliefer- oder Dienstleistungsunternehmen in anderen Ländern, teils durch Ausländische Direktinvestitionen. Zu diesen Ausländischen Direktinvestitionen zählen der Auf- und Ausbau von Betriebsstätten im Ausland und der Erwerb von ausländischen Unternehmensbeteiligungen, bei dem der Käufer einen bestimmenden Einfluss auf das auswärtige Unternehmen gewinnt oder ausbaut. Allerdings sind diese Direktinvestitionen nicht alle als Beiträge zu der neuen internationalen Arbeitsteilung zu verstehen. Ein Teil von ihnen dient nämlich nicht der Verlagerung von Produktions-

oder Dienstleistungselementen, sondern ausschließlich der Sicherung von Rohstoffquellen oder der Markterschließung im Zielland.

Seit einigen Jahren werden die skizzierten Aktivitäten, mit denen die Unternehmen Teile ihrer Wertschöpfungskette in andere Volkswirtschaften verlagern, mit dem Neologismus Offshoring bezeichnet, der sich von dem Begriff „offshore“ für grenzüberschreitend (eigentlich: „vor der Küste liegend“) ableitet. Eine Unterform des Offshoring ist das Nearshoring, bei dem ein TNU Teilschritte der Wertschöpfung in Unternehmen oder Betriebsstätten bzw. Büros ins benachbarte Ausland verlagert. Trotz der klaren Begriffsbildung fällt die empirische Beschreibung der Offshoring-Phänomene schwer. Das liegt vor allem an zwei Problemen. *Erstens* wird bei der statistischen Erfassung von Ausländischen Direktinvestitionen selten zwischen der Verlagerung von Produktions- und Dienstleistungselementen einerseits und den auf Rohstoffförderung oder Markterschließung ausgerichteten Investitionen andererseits unterschieden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich eine markterschließende Direktinvestition nicht selten als erster Schritt eines TNU in ein neues Land erweist, dem bei Erfolg dann weitere Auslagerungen von Produktionsschritten und Teildienstleistungen folgen. *Zweitens* werden die Offshoring-Aktivitäten auf der Grundlage von Kooperationsbeziehungen mit *eigenständigen* Unternehmen im Ausland zumeist gar nicht erfasst. Trotz dieser Hindernisse sind – zumeist auf der Grundlage von gut belegten Entwicklungen bei den Ausländischen Direktinvestitionen – Aussagen über grundlegende Trends bei den Offshoring-Aktivitäten möglich.

In Bezug auf die sektorale Zuordnung der Offshoring-Aktivitäten kann z. B. konstatiert werden, dass es weltweit einen Trend hin zum Dienstleistungssektor, insbesondere zu Finanzdienstleistungen und Diensten in Handelsunternehmen, gibt. Ähnlich wie beim Warenhandel deutlich zwischen dem Handel von Fertigprodukten und dem zum Offshoring gezählten Austausch einzelner Produktionsschritte zu unterscheiden ist, so ist auch bei den Dienstleistungen darauf zu achten, dass nicht jeder grenzüberschreitende Handel dem Offshoring zugerechnet werden darf. Entscheidend für das Dienstleistungs-Offshoring ist, dass Leistungserstellung und -verwendung in verschiedenen Ländern statt finden.

M. a .W., für die Leistungserbringung reist weder der Leistungsbezieher zum Dienstleister noch umgekehrt.

Betrachtet man die transnationale Expansion von Unternehmen mittels Ausländischer Direktinvestitionen im globalen Maßstab, dann handelt es sich dabei primär um Fusionen und Übernahmen („mergers & acquisitions“), in deutlich geringerem Umfang um Neugründungen im Ausland („greenfield investments“). Nicht selten versuchen Unternehmen, mit einer Übernahme im Zielland Fuß zu fassen, dem dann später Neugründungen vor Ort folgen. Obgleich das Bild der TNU in der Öffentlichkeit weithin von den Aktivitäten weniger großer Konzerne bestimmt ist, stellen kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zahlenmäßig das weit-aus größte Kontingent Transnationaler Unternehmen. Die transnationalen KMU investieren vorzugsweise in benachbarte Länder und setzen bei diesem Nearshoring vor allem auf zwischenbetriebliche Kooperationen und auf Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) mit ihren auswärtigen Partnern.

2.2 Offshoring von Unternehmen aus Industrieländern in Entwicklungsländer

Die Gesamtgruppe der Entwicklungsländer konnte in den letzten Jahren ihren Anteil als Zielländer an den Ausländischen Direktinvestitionen deutlich erhöhen. Bei den *neu getätigten* Direktinvestitionen erreichte die Ländergruppe 2005 immerhin einen Anteil von 35 %. Beim *Gesamtbestand* der Ausländischen Direktinvestitionen weltweit lag der Anteil der Entwicklungsländer als Zielländer im gleichen Jahr bei 26 %. Die Rohstoffe, Industriewaren und Dienstleistungen, die von Tochterfirmen der TNU in den Entwicklungsländern gefördert, produziert oder bereitgestellt und dann an Externe verkauft wurden, hatten im Jahr 2005 einen Wert von ca. 1.900 Milliarden US-Dollar. Im gleichen Jahr beschäftigten die TNU in Tochterfirmen, die sie in diesen Ländern besaßen, rund sechs Millionen Menschen. Auch bei den Offshoring-Aktivitäten dürfte die Gesamtgruppe der Entwicklungsländer ihren Anteil in den letzten Jahren erhöht haben. Zwei besonders prominente Beispiele für Entwicklungsländer, denen es gelungen ist, in großem Um-

fang Offshoring-Aktivitäten ins Land zu holen, sind China und Indien; sie werden häufig als „Werkbank“ bzw. „Office der Welt“ bezeichnet.

Trotz großer Unterschiede zwischen den Weltwirtschaftsregionen und den einzelnen Volkswirtschaften lassen sich bezüglich der Verlagerung von Produktions- und Dienstleistungselementen in die Entwicklungsländer zwei Gemeinsamkeiten benennen. *Erstens* handelt es sich bei den Ausländischen Direktinvestitionen, die in Entwicklungsländer fließen, überwiegend um Neugründungen von Unternehmen, so dass – anders als bei den Direktinvestitionen in Industrieländern – häufig neue Kapazitäten aufgebaut werden. Sofern diese Neugründungen weder der Förderung von Rohstoffen noch allein der Erschließung neuer Märkte dienen, sind sie Teil des Offshoring. *Zweitens* spielt beim Offshoring in Entwicklungsländer der Dienstleistungssektor eine große Rolle. Schon heute werden Patienten-Daten aus den Industrieländern auf den karibischen Inseln ausgewertet, die Pflege von E-Learning-Plattformen wird an Tochter- bzw. Partnerfirmen in Südafrika vergeben, telefonische Kundenbetreuung sowie standardisierte Rechts- und Geschäftsberatungen werden in Indien eingekauft und Logistikdienstleistungen lässt man von den Philippinen aus koordinieren. Die Geschwindigkeit und die niedrigen Kosten des interkontinentalen Datenaustauschs lassen vermuten, dass sich dieser Trend in Zukunft fortsetzen wird. Dabei gibt der personalintensive Dienstleistungssektor den Entwicklungsländern die Chance, ihren Wettbewerbsvorteil niedriger Lohnkosten voll auszuspielen. Für Entwicklungsländer, die in der Industrieproduktion kaum oder gar nicht wettbewerbsfähig werden, könnte im Ausbau von Dienstleistungen sogar eine neue Chance liegen, die Konzentration ihrer Exporte auf den Rohstoffsektor zu überwinden und eine für das interne Wachstum der Volkswirtschaft günstigere Integration in die Weltwirtschaft zu erreichen.

Den Entwicklungsländern gelang es in höchst unterschiedlichem Maße, Teilschritte der Produktion und Dienstleistung, die von den TNU aus den Industrieländern ausgelagert wurden, ins Land zu holen. Als grobe Richtschnur für die Einschätzung der Unterschiede mag gelten, dass die Wertschöpfung in den Unternehmen, die Töchter oder Offshoring-Partner der TNU sind, in jenen Ländern (pro Kopf der Bevölkerung gerechnet) besonders hoch ist, in denen die Märkte dynamisch wachsen.

Positive Auswirkungen auf den Umfang der Offshoring-Aktivitäten haben außerdem die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitnehmer, niedrige Lohnkosten sowie geringe Transportkosten durch die geographische Nähe zu mindestens einem Industrieland. Von großer Bedeutung ist auch die sprachliche Kompetenz der Bevölkerung in dem Entwicklungsland. Gerade im kundennahen Dienstleistungsbereich (z. B. Call-Centern) profitieren Länder, in denen viele Arbeitnehmer Englisch oder die Sprache eines anderen Industrielands beherrschen. Auch wenn es prominente Gegenbeispiele (wie z. B. China) gibt, ist zudem festzustellen, dass die Attraktivität eines Standorts durch einen verlässlichen Schutz der wirtschaftlichen Rechte, allen voran der Verfügungsrechte der Eigentümer, steigt.

Mehr als die Hälfte aller Ausländischen Direktinvestitionen, die in Entwicklungsländer fließen, werden derzeit von der Großregion Süd-, Südost- und Ost-Asien angezogen. Allein zwei Drittel dieser Summe flossen in den letzten Jahren nach China (einschließlich Hongkong). Dabei fällt auf, dass der größte Teil der Ausländischen Direktinvestitionen von Investoren stammt, die in der Region selbst beheimatet sind. Bei den Direktinvestitionen, die nach Süd-, Südost- und Ostasien fließen, geht es neben dem Auf- und Ausbau von Dienstleistungsunternehmen, insbesondere in der Telekommunikation und der Finanzwirtschaft, in großem Umfang auch um High-Tech-Firmen in den Bereichen Fahrzeugtechnik und Elektronik.

Trotz erheblicher Zuwächse in den letzten Jahren machen die Bestände der Ausländischen Direktinvestitionen im Nahen und Mittleren Osten, insbesondere in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Saudi-Arabien, Türkei, Bahrain und Jordanien nicht einmal zwei Prozent der weltweiten Direktinvestitionsbestände aus. Hier flossen die Direktinvestitionen vor allem in die Bereiche Energiegewinnung, Transportwesen und Telekommunikation.

Auch in Lateinamerika nahmen die Ausländischen Direktinvestitionen in den letzten Jahren zu. Ihr Bestand erreichte im Jahr 2005 einen Anteil von knapp 5 % der weltweiten Direktinvestitionsbestände. Bei der Steigerung der Direktinvestitionen dürften u. a. die ansehnlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts von Ländern wie Argentinien und Chile

eine wichtige Rolle gespielt haben. Nur ein geringer Teil der Kapitalzuflüsse geht hier in den Dienstleistungssektor. Von besonderer Bedeutung ist seit längerem das Nearshoring US-amerikanischer Unternehmen, z. B. der Bekleidungs- und der Schuhindustrie in Mexiko.

Die Bestände der Ausländischen Direktinvestitionen in Afrika machten 2005 knapp drei Prozent aller Ausländischen Direktinvestitionen weltweit aus. Dabei konnten die zehn größten Zielländer (Südafrika, Ägypten, Nigeria, Marokko, Sudan, Äquatorialguinea, Demokratische Republik Kongo, Algerien, Tunesien, Tschad) 86 % aller Direktinvestitionen in Afrika an sich ziehen. In 34 afrikanische Länder flossen dagegen Jahr für Jahr jeweils weniger als 100 Mio. US-Dollar Direktinvestitionen. Hinzu kommt, dass bei den Direktinvestitionen der Rohstoffsektor, insbesondere die Ölförderung und der Abbau von Edelmetallen dominieren. Diese Aktivitäten, in denen sich die problematische Konzentration der Exportwirtschaft dieser Länder auf den Primärsektor widerspiegelt, zählen gerade nicht zum Offshoring.

Immerhin nehmen in den letzten Jahren auch die Direktinvestitionen in den Dienstleistungssektor, vor allem in die Finanzwirtschaft, Afrikas zu. Problematisch bleibt dagegen die Beteiligung ausländischer Investoren an der afrikanischen Industrie. Haupthindernisse sind die schlechte Infrastruktur sowie die politische Instabilität einiger afrikanischer Regionen. Länder, in denen bei Bürgerkriegen und vergleichbaren Auseinandersetzungen Produktionsstätten zerstört wurden, tun sich natürlich schwer, Investoren für eine Beteiligung an ihrem Produzierenden Gewerbe zu gewinnen. Bis Anfang des laufenden Jahrzehnts war es einigen afrikanischen Staaten gelungen, Offshoring-Aktivitäten der Bekleidungsindustrie ins Land zu holen. Ende 2004 lief dann aber das WTO-Welttextilabkommen (Multi Fibre Arrangement – MFA) aus, so dass die auf dieser Grundlage festgelegten Handelsquoten, die Chinas Exportmöglichkeiten lange Zeit eingeschränkt hatten, entfielen. Seitdem sanken die Ausländischen Direktinvestitionen in die afrikanische Bekleidungsindustrie um 30 %. Allerdings engagieren sich seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt Investoren aus asiatischen Schwellenländern in Afrika. Dabei bauen z. B. Indien und Malaysia neue Unternehmen im produzierenden Gewerbe auf. Der Schwerpunkt des stark expandieren-

den Engagements der Chinesen in Afrika ist dagegen der Rohstoffsektor.

2.3 Offshoring von Unternehmen aus Industrieländern in Transformationsländer

Seit dem Ende des Ostblocks haben sich die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen West- und Mittel- bzw. Osteuropa schnell entwickelt. Trotz der genannten Probleme der statistischen Erfassung von Offshoring-Aktivitäten können einige Trends benannt werden.

Auch aufgrund der Sprachkenntnisse der Arbeitnehmer in Osteuropa liegt – in Bezug auf die Dienstleistungen – die Stärke dieses Wirtschaftsraums gerade in Tätigkeiten der betriebsinternen Abwicklung (Back Office) und zunehmend in komplexeren Geschäftsprozessen (Business Process Offshoring). Intensiviert haben sich aber auch die Offshoring-Aktivitäten von Unternehmen aus den alten EU-Mitgliedsstaaten im verarbeitenden Gewerbe Mittel- und Osteuropas. Für deutsche Unternehmen ist dies mit Abstand die wichtigste Zielbranche der Ausländischen Direktinvestitionen. Der Bestand der deutschen Direktinvestitionen allein in dieser Branche hatte bereits im Jahr 2004 den Wert von 20 Milliarden Euro überschritten.

Die neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union treiben ihren wirtschaftlichen Strukturwandel weiter voran und werben mit Erfolg um Ausländische Direktinvestitionen sowie um die Kooperation auswärtiger mit heimischen Unternehmen. Auch wenn die Entwicklungen länderspezifisch sehr verschieden sind, lassen sich doch Trends erkennen. Viele Länder haben den Handel liberalisiert und schließen ihre Märkte dem europäischen Binnenmarkt an. Privatisierungs- und Modernisierungsprogramme schaffen für westeuropäische Firmen insgesamt ein investitionsfreundliches Klima. Für viele mittel- und osteuropäische Unternehmen ist die Kooperation mit westeuropäischen Firmen die einzige Möglichkeit, zumindest indirekt an einem Markt zu partizipieren, den sie aus eigener Kraft nicht erschließen könnten.

Abgesehen von der Erschließung neuer Märkte sind die Länder Mittel- und Osteuropas für Unternehmen aus den alten EU-Mitgliedsstaaten vor allem aus Kostengründen als Zielregionen von Offshoring-Strategien attraktiv. Durch die Verlagerung einzelner Produktions- oder Dienstleistungselemente wollen sie Lohnkosten sparen. Diesem Lohnkostenvorteil steht allerdings nicht nur eine geringere Arbeitsproduktivität in den Zielländern gegenüber. Einzubeziehen sind vielmehr auch die besonderen Kosten eines jeden Auslandsengagements wie Infrastrukturkosten, Transaktionskosten für Dolmetscher, Anwälte und Reisen, sowie Kosten, die auf kulturelle Unterschiede in der Arbeitsweise zurückgehen. Aufgrund der kulturellen und geographischen Nähe sind die zuletzt genannten Kosten aus Sicht vieler westeuropäischer Unternehmen in Ost- und Mitteleuropa deutlich geringer als in anderen Zielländern. Dieses Plus begünstigt vor allem das Engagement deutscher TNU in Mittel- und Osteuropa. Hinzu kommt der Vorteil, dass in einigen Transformationsländern Deutschkenntnisse sehr verbreitet sind. Da sich durch die Übernahme des EU-Regelwerkes die Rechtssicherheit für auswärtige Investoren und Kooperationspartner erhöht, ist davon auszugehen, dass auch in den kommenden Jahren das Engagement westeuropäischer Firmen in diesen Ländern hoch sein wird.

Unternehmen, die sich allein wegen des Lohnkostenvorteils zu Offshoring-Aktivitäten in Mittel- und Osteuropa entscheiden, übersehen jedoch nicht selten die Risiken einer Verlagerung von Fertigungsschritten und Teildienstleistungen. Auch wenn die Rückverlagerungen von Mittel- und Ost- nach Westeuropa längst nicht das Ausmaß der Offshoring-Aktivitäten westeuropäischer TNU gen Osten erreicht haben, veranlassen Probleme bei der Fertigungsqualität, mangelnde Flexibilität und vor allem unterschätzte Koordinations- und Kommunikationskosten nicht wenige Unternehmen nach einigen Jahren dazu, ihr Auslandsengagement zu beenden. Als Erbe der Planwirtschaft wird das zu wenig qualitätsorientierte und kaum kundenzentrierte mittlere Management beklagt. Die Bürokratiekosten, etwa für Visa, sind aus Sicht vieler Unternehmen zu hoch. Zwar konnten fast alle mittel- und osteuropäischen Staaten in den letzten Jahren die Korruption im öffentlichen Sektor zurückdrängen, jedoch ist Korruption nach Einschätzung von Managern in Rumänien, Polen und Bulgarien noch immer besonders weit verbreitet. Technolo-

gieintensive Unternehmen entscheiden sich in der Regel gegen Investitions- und Kooperationsvorhaben, wenn sie einen mangelnden Schutz von Eigentumsrechten oder unerwünschte Technologietransfers befürchten. Bei Rechtsstreitigkeiten ausländischer Unternehmen mit Partnern vor Ort gibt es in einigen Ländern eine klare Tendenz der Gerichte, eher zugunsten der inländischen Beteiligten Recht zu sprechen.

So gibt es durchaus Faktoren, die gegen eine Fortsetzung des starken Wachstums von Offshoring-Aktivitäten westeuropäischer Firmen in Mittel- und Osteuropa sprechen. Besonders starke Abhängigkeiten der Partnerunternehmen in Mittel- und Osteuropa von westeuropäischen Kooperationspartnern haben einige Regierungen in diesen Ländern zur Einführung gesetzlicher Regelungen veranlasst, die Mehrheitsbeteiligungen ausländischer Investoren an inländischen Unternehmen verhindern oder erschweren sollen. Zudem gingen mit der stabilen Tendenz einer realen (d. h. durch Inflationsdifferenzen bedingten) Aufwertung der mittel- und osteuropäischen Währungen gegenüber dem Euro deutliche Preiserhöhungen der mittel- und osteuropäischen Tochter- bzw. Partnerunternehmen auf den Weltmärkten einher. Auch unabhängig vom Wechselkurs beginnt der Lohnkostenvorteil zu schwinden. Denn in manchen Transformationsländern übersteigen die Lohnzuwächse das an sich sehr hohe Wachstum der Arbeitsproduktivität. So haben sich die Löhne z. B. in Polen, Tschechien und Ungarn in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt. Deshalb gibt es Branchen wie z. B. die Textilindustrie, in denen mitteleuropäische Unternehmen Teile ihrer Produktion bereits an Sub-Unternehmer verlagert haben, die weiter gen Osten, etwa in der Ukraine oder in Moldawien angesiedelt sind. In der Konkurrenz der Offshoring-Zielländer behaupten sich die Staaten Mittel- und Osteuropas, wenn es um maßgeschneiderte Produkte geht, die schnell und flexibel geliefert werden müssen. Für zeit-unkritische Produkte und lange Produktzyklen ist hingegen China mittlerweile der günstigere Anbieter.

In Deutschland waren die Offshoring-Aktivitäten deutscher Unternehmen in Mittel- und Osteuropa und die damit verbundenen Arbeitsplatzverlagerungen seit Mitte der 1990er Jahre immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten. Tatsächlich stellen die deutschen Investitionen den größten Teil aller Ausländischen Direktinvestitionen in dieser Regi-

on dar. Besonders kleine und mittlere Unternehmen beteiligen sich an diesem Nearshoring. Dabei entfallen allein auf Tschechien, Ungarn und Polen rund 80 % des gesamten deutschen Investitionsvolumens in den zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten. In den letzten zwanzig Jahren ist das Interesse der deutschen Unternehmen an Investitionen in diesen Ländern insgesamt sehr stark gestiegen. Betrachtet man den Wert aller Direktinvestitionen, die deutsche Unternehmen im Ausland halten, dann bilden zwar nach wie vor die alten EU-Staaten und die USA die wichtigste Zielregionen, während Mittel- und Osteuropa 2004 nur auf 6 % der gesamten deutschen Direktinvestitionsbestände kam. Was aber die neu getätigten Direktinvestitionen angeht, so wird der Anteil der zehn neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union für das Jahr 2006 auf etwa 40 % geschätzt. Damit liegt diese Zielregion noch vor den alten EU-Mitgliedsstaaten und China.

3. Wirkungen des Offshoring auf die Erwerbssysteme der beteiligten Länder

Nach einer ersten Bestandsaufnahme des Offshoring-Phänomens wird nun nach den Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Zahl der Arbeitsplätze und auf die Qualität der Erwerbsarbeit in den beteiligten Ländern gefragt.

3.1 Wirkungen in den Entwicklungsländern

3.1.1 Beschäftigungswirkungen

Auch wenn es für die Wirkungen von Offshoring-Aktivitäten auf die Zielländer bisher wenige empirische Untersuchungen gibt, wird im Allgemeinen angenommen, dass die positiven die negativen Beschäftigungseffekte überwiegen. Sieht man einmal von den noch zu erörternden Negativbeispielen, den Betriebsstätten mit menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen, ab, dann ist diese positive Wirkung beim *direkten* Einfluss der Offshoring-Aktivitäten auf die Beschäftigungsverhältnisse des Ziellandes offensichtlich: Durch das Engagement auswärtiger Un-

ternehmen entstehen neue reguläre Arbeitsplätze, bei denen das Lohnniveau häufig höher ist als bei einheimischen Unternehmen, die ausschließlich für die Binnenwirtschaft produzieren. Insofern das Offshoring die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in reichere Länder bremst, ist dies auch dauerhaft ein wichtiger Entwicklungsbeitrag, schließlich spielt diese Gruppe für die langfristige Produktivitätsentwicklung des Landes eine wichtige Rolle.

Von entscheidender Bedeutung dafür, dass die Offshoring-Aktivitäten nicht nur kleinen Teilgruppen der Erwerbstätigen zugute kommen, sondern sich auf den gesamten Arbeitsmarkt des Ziellandes positiv auswirken können, sind die *indirekten* Beschäftigungswirkungen, also die Wirkungen des Offshoring auf die Zahl der Arbeitsplätze in anderen Unternehmen. Wenn die Einbindung der Tochter- und Partnerunternehmen der TNU in die Kreisläufe der Volkswirtschaft nicht gelingt, werden nur Wohlstands- und Wachstumsinseln etabliert – eine Entwicklung, wie sie derzeit manche Ökonomen für Indien, China und Mexiko befürchten. Die Gefahr, dass das Wachstum regional oder sektoral beschränkt bleibt, ist umso größer, je geringer die Leistungsfähigkeit möglicher heimischer Lieferanten ist. Durchschnittlich dürften daher in Schwellenländern (sowie in Transformationsländern) die Wachstumseffekte des Offshoring aus den Industrieländern höher sein als in Entwicklungsländern mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen. Viele Tochter- und Partnerfirmen der TNU arbeiten mit heimischen *Sublieferanten* (sub-contractors) zusammen. An diese geben sie zumeist besonders einfache, wenig anspruchsvolle Fertigungsschritte weiter, die sehr personalintensiv sind und nur eine geringe Qualifikation erfordern. Zu den indirekten Beschäftigungswirkungen des Offshoring im Zielland gehören außerdem die Einflüsse der Offshoring-Tochter- und Partnerunternehmen auf die anderen Branchen der Volkswirtschaft. Für deren Einschätzung ist die Beantwortung zweier Fragen entscheidend: In welchem Umfang kommt es zu einem Wissens- und Technologietransfer? Und: Sind bei den Veränderungen, die in anderen Branchen angestoßen wurden, die positiven Effekte auf die Zahl der Arbeitsplätze stärker als die negativen oder umgekehrt? Erstens ist festzustellen, dass die Offshoring-Aktivitäten im Allgemeinen nur dann Produktivitätssteigerungen in anderen Branchen anregen können, wenn dort das Technologie-

und Qualifikationsniveau nicht zu niedrig ist. Zweitens ist zu klären, wie sich die mit dem Wissens- und Technologietransfer einhergehenden Produktivitätssteigerungen in anderen Branchen insgesamt auf die Zahl der dort Beschäftigten auswirken. Positive Effekte sind z. B. dann zu erwarten, wenn diese Branchen nun international wettbewerbsfähig werden bzw. ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können. Zu einem Abbau der Arbeitsplätze kommt es jedoch in den Fällen, in denen es den Unternehmen nicht gelingt, den Absatz ihrer Güter noch stärker zu steigern als ihre Produktivität. Insofern sind die Befürchtungen vieler Menschen in den Entwicklungsländern verständlich, die durch Offshoring angestoßenen Rationalisierungsprozesse in anderen Branchen könnten zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führen. Allerdings ist dieser negative Beschäftigungseffekt Teil eines Strukturwandels, ohne den ein kräftiges Wirtschaftswachstum und eine effektive Armutsbekämpfung auf die Dauer nicht möglich sind.

3.1.2 Wirkungen auf die Qualität der Erwerbsarbeit

Die TNU aus den Industrieländern achten bei der Auswahl der Entwicklungsländer, in denen sie Tochterunternehmen aufbauen bzw. kaufen oder Partner suchen, auch auf die Höhe der Löhne. So zeigen empirische Untersuchungen der Direktinvestitionen, die in Entwicklungs- und Transformationsländer fließen: Haben zwei ähnliche Volkswirtschaften in etwa den gleichen Entwicklungsstand erreicht, dann wird im Allgemeinen diejenige von ihnen mehr Direktinvestitionen erhalten, in der das Lohnniveau niedriger ist. Trotzdem widersprechen die meisten empirischen Studien deutlich der These, die TNU würden die Entwicklungs- und Transformationsländer bei Löhnen und Sozialstandards in einen Unterbietungswettlauf („race to the bottom“) zwingen.

In Bezug auf die Lohnhöhe zeigen einige empirische Studien *erstens*, dass durchschnittlich die TNU in den Entwicklungsländern in ihren Tochterfirmen etwas höhere *Löhne* zahlen als die heimischen Unternehmen. Ein Teil dieser Differenz zum volkswirtschaftlichen Durchschnittswert, der sich auf den verschiedenen Qualifikationsstufen der Arbeit nachweisen lässt, kann dadurch erklärt werden, dass die TNU bestimmte Typen von Tochterfirmen aufbauen bzw. kaufen. Ihr Enga-

gement ist z. B. konzentriert auf besonders produktive Branchen und auf städtische Regionen, in denen auch heimische Unternehmen höhere Löhne zahlen. Aber selbst dann, wenn man diese und ähnliche Faktoren berücksichtigt, weisen die meisten empirischen Studien einen Lohnbonus der TNU aus. Andere Studien enthalten allerdings Hinweise darauf, dass TNU in den Entwicklungsländern vor allem effizient produzierende Unternehmen mit vergleichsweise hohen Mitarbeitergehältern kaufen und dass die Arbeitsentgelte nach der Übernahme im Durchschnitt *sinken*. Demnach gäbe es einen solchen Lohnbonus bei vielen TNU also doch nicht. Dort, wo der Bonus nachweisbar ist, fällt er bei den höheren Arbeitsentgelten größer aus als bei den niedrigen. Letzteres spricht dafür, dass es den Vorständen der meisten TNU bzw. ihrer Tochterfirmen vorrangig darum geht, gute Mitarbeiter zu motivieren und an sich zu binden. Im Vergleich zu einheimischen Firmen fällt es den TNU nämlich zum einen schwerer, die Motivation und Leistungsfähigkeit von Arbeitssuchenden einzuschätzen. Zum anderen haben sie aufgrund ihres höheren technologischen Standards vergleichsweise viel in die betriebspezifische Qualifikation ihrer Arbeitnehmer investiert. Damit die aus diesem Grund überdurchschnittlichen Such- und Qualifikationskosten nicht zu oft anfallen, lohnt es sich für sie, gute Mitarbeiter durch höhere Arbeitsentgelte im Unternehmen zu halten.

Zweitens gibt es nicht wenige TNU, die sich auf der Suche nach Möglichkeiten, die Produktionskosten zu senken, beim Offshoring nicht um *Arbeitnehmerrechte* scheren und bewusst nach Produktionsstandorten suchen, an denen Sozial- und Umweltstandards kaum gelten bzw. von der zuständigen Regierung kaum durchgesetzt werden. Die hohe Attraktivität Chinas als „verlängerter Werkbank“ großer TNU hat offenbar auch mit dem geringen Niveau des Arbeitnehmerschutzes zu tun. Trotzdem kann man nicht behaupten, die Gesamtheit der TNU würde bei ihren Direktinvestitionen Länder bevorzugen, in denen die Arbeitnehmerrechte schlecht geschützt werden. Im Gegenteil, die Mehrheit der vorliegenden empirischen Studien kommt zu dem Ergebnis, dass von den Entwicklungs- und Transformationsländern – trotz prominenter Ausnahmen – eher solche Länder relativ hohe Direktinvestitionen anziehen können, die nicht nur die bürgerlichen Schutz- und politischen Beteiligungsrechte achten, sondern auch den Anteil der Kinderarbeit

gering halten, freie Gewerkschaften zulassen und ihnen das Streikrecht sowie das Recht auf kollektive Verhandlungen mit den Arbeitgebern über Löhne und Arbeitsbedingungen einräumen. Offenbar hoffen die Manager vieler Unternehmen, dass sie in einem geordneten sozialen und politischen Umfeld, in dem die Rechte auch der Arbeitnehmer geklärt und im Konfliktfall durchgesetzt werden, eher in der Lage sein werden, ihre Geschäfte reibungslos abzuwickeln.

Die hier ausgewerteten Studien berechnen Durchschnittswerte und geben wichtige Trends für das Gros der TNU wieder. Dabei ergibt sich eine vergleichsweise positive Sicht auf die Folgen ihrer Direktinvestitionen für die Beschäftigten in Entwicklungsländern, die allerdings nicht den Blick dafür verstellen sollte, dass es auch viele TNU gibt, die sich anders verhalten. Wie die zahlreichen authentischen Berichte über sog. Sweatshops zeigen, suchen viele TNU dadurch Kostenvorteile zu erzielen, dass sie Fertigungsschritte in Betriebe auslagern, in denen auf zweifelhafte Weise gewirtschaftet wird. Nicht selten lassen die Tochter- oder Partnerunternehmen in den Entwicklungsländern Arbeiterinnen und Arbeiter, z. T. auch Kinder unter Bedingungen arbeiten, die unfallträchtig sind oder mittel- und langfristige ihre Gesundheit ruinieren.

Extrem schlechte Arbeitsbedingungen werden immer wieder bei Sublieferanten aufgedeckt. Dabei fällt auf, dass manche Offshoring betreibende Unternehmen und ihre Töchter- bzw. Partnerfirmen in den Entwicklungsländern ihre Sublieferanten oftmals wechseln. Auf diese Weise wird es nahezu unmöglich zu kontrollieren, ob gegen Arbeitsstandards verstoßen wird, deren Einhaltung die TNU oder ihre Abnehmer (z. B. große Handelsketten) in werbewirksamen Selbstverpflichtungen versprochen haben. Auch die Sublieferanten selbst wechseln häufig ihre Mitarbeiter, um mit jungen unerfahrenen Angestellten das Risiko des Widerstandes gegen schlechte Arbeitsbedingungen zu minimieren. Oftmals werden ausländische Mitarbeiter angeworben, die über ihre Rechte als Arbeitnehmer nicht hinreichend informiert sind. Die meisten von ihnen arbeiten ohne Kündigungsfristen und leben in permanenter Unsicherheit und Abhängigkeit. Schriftliche Arbeitsverträge fehlen, Löhne werden unregelmäßig, verspätet oder unvollständig gezahlt. Selbst bei den Lieferanten und Sublieferanten bekannter Markenhersteller werden immer wieder Fälle bekannt, in denen grundlegende Arbeitnehmerrechte

eklatant verletzt werden oder Arbeiterinnen und Arbeiter unter extrem gesundheitsschädlichen Bedingungen arbeiten müssen. Die Studien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und andere Quellen berichten von Sweatshops mit Arbeitszeiten von über 15 Stunden täglich, mit regelmäßiger Wochenendarbeit oder mit vermeidbaren Extrembelastungen durch Zeitdruck bzw. Hitze und Lärm am Arbeitsplatz. Prominente Beispiele kommen aus der Bekleidungs- und Elektroindustrie.

Besonders problematisch sind die so genannten Exportproduktionszonen. Dabei handelt es sich um Gebiete, in denen die dort ansässigen Unternehmen bzw. Betriebsstätten offiziell durch die Regierung des Entwicklungslandes von einem Teil der sonst im Land geltenden Vorschriften ausgenommen werden. Meist weist die Regierung eines Entwicklungslandes ein Gebiet in der Nähe eines Hafens oder einer Großstadt als Exportproduktionszone aus, stattet dieses mit einer vergleichsweise guten Infrastruktur aus, gewährt Zoll- und Steuererleichterungen und hebt zahlreiche Arbeitnehmerrechte auf. Das gilt in besonderem Maße für das Koalitionsrecht, also das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sich zur Vertretung ihrer gemeinsamen Interessen zusammen zu schließen und insbesondere Gewerkschaften zu bilden.

Exportproduktionszonen haben sich in den letzten 30 Jahren schnell ausgebreitet. Im Jahr 2002 arbeiteten nach Schätzungen der ILO 13 Millionen Menschen in solchen Zonen. Besonders bekannt sind die „maquiladoras“ oder „maquilas“ genannten Exportproduktionszonen in Mittelamerika, vor allem in Mexiko. Seit Mitte der 1960er Jahren wurden immer mehr steuer- und zollfreie Zonen ausgewiesen, mit deren Hilfe das Wachstum in wirtschaftlich unterentwickelten Regionen beschleunigt werden sollte. Mithilfe der maquiladoras betreiben US-amerikanische Unternehmen Nearshoring; dabei liefern sie die zu verarbeitenden Einzelteile und reimportieren anschließend die in den Maquiladoras überwiegend von Frauen hergestellten Halbfertigwaren.

In mehreren Ländern haben sich die Exportproduktionszonen als Motoren des Wirtschaftswachstums in ihrer Region erwiesen. In einigen asiatischen Ländern und auf Madagaskar trugen sie zur Stärkung der heimischen Exportwirtschaft bei. Allerdings waren zugleich auch die mit den Exportproduktionszonen verbundenen ökologischen Kosten und vor

allem die von den Arbeitnehmern und ihren Familien zu tragenden sozialen Kosten sehr hoch. Es gibt Exportproduktionszonen, in denen die Arbeiterinnen und Arbeiter weder schlechter bezahlt werden, noch weniger Rechte haben als in den Unternehmen, die in der gleichen Volkswirtschaft, aber außerhalb der Zone angesiedelt sind. Beim Gros der Exportproduktionszonen ist aber zumindest das Koalitionsrecht der Arbeitnehmer eingeschränkt. Tatsächlich geben fast alle Manager von Unternehmen, die in Exportproduktionszonen Offshoring betreiben, bei Befragungen an, dass für ihre Standortwahl die arbeitsrechtlichen Ausnahmeregelungen ein entscheidender Faktor gewesen seien. Offenbar halten diese Unternehmensvorstände die Exportproduktionszonen für attraktive Investitionsstandorte, die ihnen – bei Sicherung der eigenen Verfügungsrechte – durch Außerkraftsetzen von Arbeitnehmerrechten besondere Möglichkeiten bieten, Produktionskosten zu sparen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Belege dafür, dass in Exportproduktionszonen besonders niedrige Löhne bezahlt, Minimalstandards des Arbeitsschutzes missachtet und die Rechte der Arbeiterinnen und Arbeiter eklatant verletzt werden. Viele Frauen müssen in 60 Wochenstunden unter gesundheitsschädlichen Bedingungen immer wieder eintönige Fertigungsschritte wiederholen. Manche sind sogar physischer Gewalt und sexueller Belästigung ausgeliefert.

3.1.3 Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung

Trotz der skizzierten Einschränkungen ist für die Mehrheit der Offshore-Aktivitäten von TNU aus den Industrieländern davon auszugehen, dass sie sich positiv auf die Erwerbssysteme der Zielländer in der südlichen Hemisphäre auswirken. Oft tragen sie zum Aufbau wettbewerbsfähiger Exportsektoren und damit zu Wachstum und Beschäftigung bei. Mehrheitlich respektieren die Töchter der TNU die Arbeitsgesetze des Landes und bieten bessere Arbeitsbedingungen als der Durchschnitt der heimischen Arbeitgeber.

Allerdings sollte man sich davor hüten, zu große entwicklungspolitische Hoffnungen in den Ausbau der Offshore-Aktivitäten zu setzen. In vielen Ländern sind die von den TNU beachteten Arbeitsgesetze bezüglich sozialer Sicherung und Mindestlohnvorgabe höchst defizitär. Entspre-

chend ist durch die Einhaltung der nationalen Gesetze allein noch nicht sichergestellt, dass sich die Offshore-Aktivitäten wirklich langfristig positiv auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes auswirken. Oft bleiben die Produktionsstätten und Dienstleistungszentren der TNU und ihrer heimischen Partnerfirmen „einsame Inseln“, von denen die gering entwickelte Ökonomie des Ziellandes kaum profitiert. Als Zielländer des Offshoring kommen nur Entwicklungsländer mit einem vergleichsweise hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand in Frage. Es gilt eben nicht nur, dass Offshoring im Zielland produktivitätssteigernd wirkt, sondern auch, dass die Bemühungen Transnationaler Unternehmen, Offshoring-Partner zu finden oder Tochterformen zu gründen bzw. zu kaufen, vor allem auf solche Volkswirtschaften zielen, die bereits ein höheres Produktivitätsniveau erreicht haben. Und schließlich sind die positiven Beschäftigungswirkungen weithin auf vergleichsweise kleine Segmente der formellen Arbeitsmärkte beschränkt. Diejenigen, die in der informellen Wirtschaft tätig sind, in vielen Entwicklungsländern ist dies die Bevölkerungsmehrheit, profitieren nur selten *direkt* von den Offshoring-Aktivitäten der auswärtigen Unternehmen. Direkte positive Effekte auf ihre Lebensumstände sind nur dann möglich, wenn die Offshoring-Partner bzw. -Töchter der TNU vor Ort einzelne Arbeitsaufträge zu fairen Bedingungen an informell Erwerbstätige, z. B. an Heimarbeiterinnen, weitergeben. Da informelle Erwerbsarbeit durch gesetzliche Mindeststandards kaum reguliert werden kann, sind solche fairen Bedingungen aber selten. Die große Mehrheit derjenigen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, kann allenfalls *indirekt* und auf mittlere oder lange Sicht von den Offshoring-Aktivitäten profitieren. Dazu kommt es, wenn das Offshoring dazu beiträgt, dass in der Volkswirtschaft insgesamt ein dynamisches Wirtschaftswachstum in Gang kommt, welches den Wechsel vieler informell Erwerbstätiger in die formelle Wirtschaft ermöglicht und das Einkommen breiter Bevölkerungskreise nachhaltig steigert.

3.2 Wirkungen in den Transformationsländern

3.2.1 Beschäftigungswirkungen

Der Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaft und der Übergang zur Marktwirtschaft machten Anpassungsprozesse unumgänglich, die sich auf die Arbeitsmärkte aller Transformationsländer erheblich auswirkten und in den Lebensumständen der Beschäftigten und ihrer Familien tiefe Spuren hinterließen. Der Zusammenbruch des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe war für die Unternehmen in diesen Staaten mit einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach ihren Produkten verbunden. Dabei reagierten die beschäftigungspolitischen Akteure in jenen Staaten Mittel- und Osteuropas, die im Jahr 2004 Mitglieder der Europäischen Union wurden, völlig anders auf diesen „Nachfragechock“ als die Verantwortlichen in den GUS-Staaten. Bis heute weichen die Entwicklungspfade dieser beiden Ländergruppen stark voneinander ab.

Die Unternehmen in den *heutigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU* beantworteten den Einbruch der Nachfrage mit einer Verringerung ihrer Produktion und mit umfangreichen Entlassungen. Die dabei entstehende Massenarbeitslosigkeit war eine Folge der strukturellen Verzerrungen aus der Zeit der zentralen Planwirtschaft und eines Strukturwandels, bei dem der überdimensionierte industrielle Sektor schneller schrumpfte als der bis dahin unterentwickelte Dienstleistungssektor wachsen konnte. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kam es dann zu einer wirtschaftlichen Entwicklung, bei der das Volkseinkommen wuchs, nicht aber die Beschäftigung. Mit diesem Wachstum ohne Beschäftigungszunahme („jobless growth“) war ein rascher Anstieg der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität und der Reallöhne verbunden, der allerdings den Zugang der älteren oder weniger qualifizierten Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt weiter erschwerte. Dieses dynamische Wirtschaftswachstum war ein wichtiger Faktor dafür, dass die heutigen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländer seit dem Zusammenbruch des Ostblocks in großem Umfang Offshoring-Aktivitäten von TNU aus den Industrieländern anziehen konnten. Unterstützt wurde diese Anziehungskraft für auswärtige Unternehmen durch

ein vergleichsweise hohes Niveau der Arbeitnehmer-Qualifikationen, eine recht gut ausgebaute Infrastruktur und die ordnungspolitischen Reformen, welche die Regierungen dieser Länder mit dem Ziel des EU-Beitritts energisch vorantrieben. Die umfangreichen Offshoring-Aktivitäten trugen dann ihrerseits in erheblichem Umfang zum Wachstum des Bruttoinlandsproduktes und zur Beschäftigung in diesen Ländern bei.

Anders als in den EU-Beitrittsländern kam es in den Staaten der GUS nach dem Zusammenbruch des RGW nicht zu einem dramatischen Einbruch der Beschäftigung, wohl aber des Bruttosozialprodukts und der Industrieproduktion. Die Anpassung an den massiven Rückgang der Nachfrage erfolgte in den Arbeitsmärkten *Russlands und der Ukraine*, deren Entwicklung vergleichsweise gut statistisch erfasst ist, vor allem über den Lohn. Während man die Zunahme der Arbeitslosigkeit in Grenzen zu halten suchte und Millionen von Arbeitnehmern in Betrieben mit einer nur geringen Wertschöpfung weiterbeschäftigte, brach der durchschnittliche Reallohn ein. Nach offiziellen Angaben sank dessen Niveau z. B. in Russland bis 1998 auf ca. 35 Prozent des Reallohns, der vor Beginn der Reformen durchschnittlich ausgezahlt worden war. Möglich war ein derart massiver Lohnverfall, der Millionen Arbeitnehmer und ihre Familien in existenzbedrohende Armut stürzte, weil es keine effektive soziale Absicherung gegen Arbeitslosigkeit und Erwerbsunfähigkeit gab, die dann die Funktion einer Mindestlohngrenze übernommen hätte. Die weit verbreitete Armut und die mit ihr verbundene Polarisierung der Einkommen erschwerten wirtschaftspolitische Reformen. Der notwendige Strukturwandel der Wirtschaft kam erst Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre in Gang. Da zugleich auch die Korruption weit verbreitet blieb und es auswärtigen Investoren nur sehr schwer möglich war, die Einhaltung von Verträgen juristisch durchzusetzen, waren bis vor wenigen Jahren die Rahmenbedingungen für Offshoring-Aktivitäten in Russland und in der Ukraine sehr schlecht. Entsprechend gering fiel deshalb lange Zeit der Beitrag dieser Aktivitäten zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung in diesen Ländern aus. Zwar konnten die GUS-Staaten in den letzten Jahren etwas mehr von den Offshoring-Strategien der TNU profitieren; dabei gelang es ihnen, Arbeitsplätze ins Land zu holen, welche die Unternehmen direkt

aus den Industrieländern oder in einer zweiten Stufe der Verlagerung aus den – mittlerweile weniger kostengünstigen – EU-Beitrittsländern abzogen. Im Vergleich zu diesen sind sie aber nach wie vor für auswärtige Unternehmen als Produktions- und Dienstleistungsstandort sehr viel weniger attraktiv.

3.2.2 Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung

Der Gesamteffekt der Verlagerung von Produktions- und Dienstleistungselementen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Transformationsländer ist – deutlicher noch als im Fall der Entwicklungsländer – als positiv einzuschätzen. Die westlichen Unternehmen stellen mit ihrem Kapital sowie dem technologischen und unternehmerischen Know-how Produktionsfaktoren zur Verfügung, welche diese Volkswirtschaften (noch) nicht in ausreichendem Maße selber hervorbringen können. Insgesamt kann man deshalb mit einem eindeutig positiven Beitrag der Offshoring-Aktivitäten zur Beschäftigung in den Transformationsländern rechnen. Das gilt in besonderem Maße für die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten. Hier sind nicht nur die Offshoring-Aktivitäten der TNU aus Westeuropa besonders umfangreich. Vielmehr ist auch – im Vergleich zu den meisten Entwicklungsländern und den weiter östlich gelegenen Transformationsökonomien – das Qualifikationsniveau der Beschäftigten sehr hoch und die Infrastruktur sehr gut. Deshalb können die heimischen Unternehmen hier in großem Umfang nicht nur von Lieferaufträgen der TNU-Töchter und -Partner profitieren, sondern auch von dem Wissens- und Technologietransfer, der mit Offshoring verbunden ist. Obwohl in den letzten Jahren die Zuwachsraten für die Verlagerung von Arbeitsplätzen in diese Länder gesunken sind, kann man davon ausgehen, dass sich der positive Einfluss auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird.

Auch der Einfluss der TNU-Töchter und Partnerunternehmen auf die Qualität der Arbeit in den Transformationsländern ist insgesamt als positiv einzuschätzen. Durchschnittlich bieten sie höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen als die heimischen Unternehmen. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied in Russland und in der Ukraine, da dort bis heute viele der angestammten Unternehmen gegenüber ihren Be-

schäftigten vertragsbrüchig werden und ihnen oft nur schlechte Arbeitsbedingungen bieten. Zugleich führt die Nachfrage der Tochter- und Partnerunternehmen der TNU nach hoch qualifizierten Mitarbeitern – die vor allem in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern der EU festzustellen ist – längerfristig zu einem steigenden Angebot an gut ausgebildeten Fach- und Hochschulabsolventen. Eine solche Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten kommt dann auch der lokalen Wirtschaft zugute.

Außerdem ist die Gefahr, dass mächtige TNU den nationalen Regierungen einschneidende Konzessionen abringen und damit den möglichen positiven Entwicklungsbeitrag von Offshoring-Aktivitäten unterlaufen, in den Transformationsländern sehr viel geringer als in den meisten Entwicklungsländern. Russland und die Ukraine verfolgen grundsätzlich den Kurs, der Macht auswärtiger Konzernen vorzubeugen. Und die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer sind aufgrund ihrer Einbindung in die EU-weiten Prozesse der rechtlichen Harmonisierung und der politischen Koordination besser als viele Schwellenländer in der Lage, sich der politischen Beeinflussungsversuche durch TNU zu entziehen.

Getrübt wird die positive Einschätzung der Offshoring-Aktivitäten in Transformationsländern dadurch, dass es auch in diesen Staaten vor allem die wirtschaftlich entwickelteren und die dynamisch wachsenden Regionen sind, die von Arbeitsplatzverlagerungen profitieren. Auch unter dem Einfluss einer Standortpolitik, die vor allem Wachstumszentren etablieren möchte, trägt das Offshoring in vielen Ländern dazu bei, dass sich in Mittel- und Osteuropa prosperierende städtische Zentren einerseits und strukturschwache Regionen mit einer verfestigten Massenarbeitslosigkeit andererseits wirtschaftlich auseinander entwickeln.

3.3 Wirkungen in den Industrieländern

3.3.1 Positive und negative Effekte

In den Industrieländern wird seit einigen Jahren heftig über die Auswirkungen des Offshoring auf die eigenen Volkswirtschaften gestritten. Von der gängigen Wirtschaftstheorie her ist prinzipiell davon auszuge-

hen, dass es ähnlich wie beim Handel mit Fertigprodukten auch beim grenzüberschreitenden Austausch von Teilschritten der Wertschöpfung einen Kostensenkungseffekt gibt, von dem auch die Stammländer der TNU profitieren.

Grundsätzlich sind Konstellationen möglich, in denen das Offshoring mittelfristig diesen Handelsvorteil für das Stammland der TNU wieder zunichte macht oder doch zumindest erheblich reduziert. Das ist z. B. dann der Fall, wenn der ausgelagerte Beitrag zur Wertschöpfungskette (z. B. die Abwicklung von Kontobuchungen) im Zielland Lernprozesse anstößt (z. B. Entwicklung besserer Software) und diese die Produktivität auch in solchen Branchen steigern, in denen das Land bisher Güter aus dem betreffenden Industrieland importiert hat. Diese Produktivitätssteigerung im Zielland des Offshoring führt dann dazu, dass das Stammland der TNU weniger Güter in dieses Zielland exportieren kann und der Handel zwischen den beiden Ländern wieder zurückgeht. Konstellationen wie diese dürften allerdings selten sein. In den meisten Fällen führt das Offshoring zu einer dauerhaften Ausdehnung der Handelsaktivitäten zwischen den beteiligten Ländern und damit auch zu einer Kostensenkung für die Güter, in deren Bereitstellung nun auch Teilschritte integriert wurden, die in Tochter- oder Partnerunternehmen im Ausland angesiedelt sind.

Mit dieser Kostensenkung ist ein ganzes Bündel an Wirkungen auf das jeweilige Stammland der TNU verbunden. Die Kostensenkung lässt *erstens* im Normalfall den Verkaufspreis des Endprodukts (bzw. der mit seiner Hilfe bereitgestellten Güter) sinken. Letztlich profitieren davon die Konsumenten dieser Volkswirtschaft. Aufgrund geringerer Konsumgüterpreise können sie mit ihrem Einkommen mehr Güter erwerben. Die Kostensenkung wird *zweitens* für die gut positionierten Insider der TNU, also für die Gesamtgruppe ihrer Eigenkapitalgeber, Manager und Mitglieder der Stammebelegschaft, vorteilhaft sein: Zum einen können sie (bzw. Teilgruppen von ihnen) jenen Teil der eingesparten Kosten, der nicht in Form geringerer Verkaufspreise an die Kunden weitergegeben wird, in Steigerungen des eigenen Einkommens verwandeln. Zum anderen erhöht die Preissenkung die Wettbewerbsfähigkeit dieser heimischen Unternehmen gegenüber auswärtigen Konkurrenten. Die damit

steigenden Verkaufserlöse schlagen sich wiederum in höheren Einkommen der einflussreichen Insidergruppen der TNU nieder.

Diesen Wirkungen stehen negative Effekte für jene Arbeitnehmergruppen in den Industrieländern gegenüber, deren Arbeitsplätze ins Ausland verlagert werden oder von einer solchen Verlagerung bedroht sind. Nun war in den letzten Jahren vor allem die Gruppe der (vergleichsweise) gering Qualifizierten von sinkenden Einkommen, Arbeitslosigkeit und/oder ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen betroffen. Viele Ökonomen nehmen an, dass dafür die Offshoring-Aktivitäten heimischer Unternehmen, die Arbeitsplätze in Transformations- und Entwicklungsländer verlagern, eine wichtige Ursache waren. Allerdings gibt es für den ausgeprägten Negativtrend bei den Geringqualifizierten auch andere Gründe, in denen es nicht selten um rein binnenwirtschaftliche Entwicklungen geht. Technologische Veränderungen führen z. B. dazu, dass die Arbeitskraft der gering qualifizierten Arbeitnehmer in den Produktionsprozessen vieler Waren nicht mehr benötigt werden. Eine andere Erklärungskette lautet: In Zeiten anhaltender Massenarbeitslosigkeit verschärfen sich die Selektionsprozesse auf den Arbeitsmärkten. Selbst bei der Vergabe von Arbeitsplätzen mit einfachem Tätigkeitsprofil konkurrieren Geringqualifizierte mit Arbeitnehmern, die eine – häufig branchenfremde – höhere Qualifikation vorweisen können. Da formale Qualifikationen von vielen Arbeitgebern als Indiz gedeutet werden, dass die Bewerber über das nötige Durchhaltevermögen oder über ausreichende soziale Kompetenzen verfügen, haben die geringer qualifizierten Arbeitssuchenden häufig das Nachsehen. Sie bleiben nicht selten lange arbeitslos und haben allenfalls dann eine Chance, wieder erwerbstätig zu werden, wenn sie sich mit empfindlichen Einbußen beim Einkommen und bei der sozialen Sicherheit abfinden.

Da es für die negative Arbeitsmarktentwicklung bei den Geringqualifizierten verschiedene Gründe gibt, stellt sich die Frage, wie groß der Einfluss des Offshoring von Industrie- in Entwicklungs- und Transformationsländer auf diese Entwicklung ist. Auch für eine Antwort auf diese Frage ist die Einschätzung, von welcher Größenordnung die hier thematisierten Arbeitsplatzverlagerungen sind, von entscheidender Bedeutung.

3.3.2 Größenordnung des Phänomens

Alle Schätzungen, *wie viele* Arbeitsplätze offshoring-bedingt aus einem Industrieland in Entwicklungs- oder Transformationsländer verlagert werden, sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Auf der Grundlage der vorhandenen wirtschaftsstatistischen Daten sind empirische Studien zu der Frage, wie viele Arbeitsplätze in den Betrieben und Büros eines Industrielands abgebaut werden, weil die Unternehmen des Landes Produktions- und Dienstleistungselemente in *eigenständige* Partnerunternehmen in anderen Ländern auslagern, nicht möglich. Daten liegen jeweils nur zu den auswärtigen *Tochterunternehmen* vor; m. a. W., auch hier können nur die Ausländischen Direktinvestitionen untersucht werden.

Um die Anzahl der durch Ausländische Direktinvestitionen verlorenen Arbeitsplätze richtig schätzen zu können, ist die Einsicht entscheidend, dass bei weitem nicht jedem Arbeitsplatz, der in einem ausländischen Tochterunternehmen entsteht, auch ein Arbeitsplatz entspricht, den das auswärts investierende Unternehmen in seinem Stammland abbaut. Vielmehr sind von der Gesamtzahl der Arbeitsplätze in ausländischen Tochterfirmen mehrere Größen abzuziehen. So dürfen z. B. die Arbeitsplätze jener Tochterunternehmen nicht mitgerechnet werden, die das investierende Unternehmen aufgebaut oder gekauft hat, um für die eigenen Produkte neue Märkte zu erschließen oder um im Zielland der Direktinvestition ein Gut anzubieten, das man nur kundennah bereitstellen kann. Zu diesen sog. nicht handelbaren Gütern, in deren Bereitstellung Unternehmen grenzüberschreitend investieren, gehören z. B. Dienstleistungen der Energiewirtschaft oder der Telekommunikation, aber auch einige Nahrungsmittel. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Produktivität in den Tochterunternehmen, die in Transformations- oder Entwicklungsländern angesiedelt sind, durchweg geringer ist als in dem Industrieland, aus dem das investierende Unternehmen stammt. Aufgrund der genannten Faktoren steht mehreren Arbeitsplätzen, die in einem Offshoring-Zielland neu entstanden sind, häufig nur ein Arbeitsplatz gegenüber, der in dem Stammland des TNU verloren gegangen ist.

Was das Offshoring deutscher Unternehmen betrifft, so spielen faktisch und in der öffentlichen Diskussion Arbeitsplatzverlagerungen nach Mit-

tel- und Osteuropa die wichtigste Rolle. Einer neueren Studie zufolge gab es 2004, als zehn Staaten dieser Region der EU beitraten, bei Tochterunternehmen deutscher Firmen in diesen Ländern über 750.000 Beschäftigte. Die Zahl der Arbeitsplätze, die aufgrund dieser Direktinvestitionen in den deutschen Betriebsstätten und Büros der Unternehmen verloren gegangen sind, ist jedoch viel geringer. Abzuziehen sind wie oben beschrieben die Beschäftigten, die auf solche Ausländischen Direktinvestitionen zurückgehen, mit denen neue Märkte erschlossen werden oder die kundennahe Bereitstellung nicht handelbarer Güter ermöglicht wird. Zu berücksichtigen sind außerdem die Produktivitätsunterschiede und einige kleinere, hier nicht dargestellte Faktoren. Insgesamt kommt man dann auf etwa 130.000 Arbeitsplätze, die in den Jahren 1990 bis 2004 von deutschen TNU aus dem Inland in die zehn mittel- und osteuropäischen Länder verlagert wurden. Folgt man dieser Studie, dann waren von den ca. 27 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland nicht einmal 0,5 % von Arbeitsplatzverlagerungen in diese Länder betroffen.

Im internationalen Vergleich der Länder, deren Unternehmen Offshoring betreiben, liegen die USA mit großem Abstand an der Spitze. Im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit steht in den Vereinigten Staaten die Verlagerung von IT-Arbeitsplätzen vor allem in asiatische Schwellenländer wie Indien oder die Philippinen. Der Umstand, dass in vielen Nationen ein großer Teil der Bevölkerung Englisch beherrscht, hat es US-amerikanischen Firmen erleichtert, schon vor Jahren Call Center oder Back Office-Tätigkeiten in Länder mit einem niedrigeren Lohnniveau zu verlegen. Mittlerweile folgen immer komplexere Produktionsprozesse und Dienstleistungen. Einer Studie zufolge soll die US-Wirtschaft auf diese Weise zwischen 1,2 und 1,6 Millionen IT-Arbeitsplätze an Schwellenländer verloren haben. Außerdem rechnet man mit etwa einer halben Million Arbeitsplätze im Bereich einfacher Tätigkeiten, die seit 1999 durch Offshoring verloren gegangen sein sollen. Von den beiden Bewegungen der Arbeitsplatzverlagerung zusammen war etwas mehr als 1 % der zivilen Erwerbspersonen in den USA betroffen.

3.3.3 Gesamtwirkung

Allerdings dürfen die skizzierten Verluste in Deutschland und den USA, wie sie ähnlich auch für andere Industrienationen zu erwarten sind, nicht einfach mit dem Gesamteffekt verwechselt werden, den das (über Direktinvestitionen vermittelte) Offshoring auf die Beschäftigung in den betreffenden Industrieländern hat. Vielmehr muss auch der oben bereits erwähnte Effekt beachtet werden, dass die günstiger im Ausland eingekauften Fertigungsschritte und Teildienstleistungen die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen stärken. Wie stark sich dieser Vorteil auf die Beschäftigung in den Stammländern der Unternehmen, die sich des Offshoring bedienen, auswirkt, ist umstritten. Letztlich muss deshalb offen bleiben, ob die Beschäftigungswirkung des Offshoring nicht auch in den Industrieländern positiv ist. So ist es keineswegs ausgeschlossen, dass die in den wirtschaftspolitischen Debatten der Industrieländer heiß diskutierten Verlagerungen – etwa von Fertigungsschritten aus Deutschland nach Mittel- und Osteuropa, oder von IT-Dienstleistungen aus den USA nach Indien – insgesamt nicht zu einer Reduktion, sondern zu einem Erhalt oder sogar Ausbau der Beschäftigung in den betreffenden Industrieländern führen werden.

Neben den positiven und negativen Effekten auf die Zahl der Arbeitsplätze ist davon auszugehen, dass sich das Offshoring – insbesondere die Drohung mit ihm – auch auf die Arbeitsbedingungen in den Industrieländern auswirkt. Die Option, Arbeitsplätze ins Ausland zu verlagern, stärkt offensichtlich die Position der Unternehmensführungen in ihren Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern der bereits bestehenden Büros und Betriebsstätten ganz erheblich. Letztere sehen sich durch die Offshoring-Pläne der Vorstände immer wieder vor die Wahl zwischen zwei Übeln gestellt: zwischen dem Übel des Verlustes vieler Arbeitsplätze und dem Übel, Verschlechterungen bei den Arbeitsbedingungen, insbesondere Lohnkürzungen und Arbeitszeitverlängerungen hinzunehmen. Selbst dann, wenn ein Industrieland vermutlich bisher kaum Arbeitsplätze durch Verlagerungen in Entwicklungs- oder Transformationsländern verloren hat, bedeutet dies also nicht, dass das Offshoring-Phänomen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieses Industrielandes nicht stark beeinflusst hätte.

4. Ethische Kriterien für eine entwicklungs-förderliche Gestaltung des Offshoring

Bei der ethischen Reflexion internationaler Strukturen und Prozesse geht es nicht nur um deren Folgen für die Bevölkerung eines Landes oder einer Ländergruppe. Einzubeziehen sind vielmehr die Wirkungen der Phänomene auf alle davon betroffenen Menschen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Frage, wie grundlegend bei den verschiedenen Gruppen von Betroffenen die tangierten Interessen sind. Um hier zu einer Gewichtung kommen zu können, werden im Folgenden zuerst die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte und die ihnen entsprechenden Verpflichtungen herausgestellt. Mit Blick auf die in dieser Studie untersuchten Arbeitsplatzverlagerungen wird dann ein Teil dieser Grundrechte in dem Konzept „menschenwürdige Arbeit“ gebündelt, dem die Normen „gerechter Arbeit“ und die Zielvorstellungen „guter Arbeit“ zur Seite gestellt werden. Schließlich wird nach der Gewichtung der verschiedenen von Offshoring berührten Interessen gefragt und das für die gerechtigkeitsethische Reflexion der Weltwirtschaft hilfreiche Kriterium der Entwicklungsförderlichkeit vorgestellt.

4.1 Menschenrechte und die ihnen entsprechenden Pflichten

Im Kontext des Christentums und einer Philosophie, die dem Erbe der Aufklärung verpflichtet ist, gilt es als Kern der Ethik, dass sich die Menschen wechselseitig als Personen mit gleicher Würde anerkennen, die sich „jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel“ (Immanuel Kant) zu behandeln haben. Die moralischen Ansprüche, die allen Menschen aufgrund ihrer Menschenwürde zukommen, werden in den Menschenrechten ausbuchstabiert. Diese umfassen:

- *Abwehrrechte*, welche die grundlegende Freiheit des einzelnen vor staatlichen Übergriffen und vor Beeinträchtigungen durch Mitmenschen schützen sollen,

- *politische Mitwirkungsrechte*, welche allen Bürgerinnen und Bürger die gleichberechtigte Beteiligung an den Prozessen der gesellschaftlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung garantieren,
- *sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Anspruchsrechte*, mit denen eine faire Teilhabe an den wichtigsten Handlungsbereichen der Gesellschaft und ein – dem Entwicklungsniveau und den kulturellen Vorstellungen der Gesellschaft entsprechendes – Mindestniveau an Entfaltungschancen gesichert werden soll.

Unter den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten spielt das Recht auf Leben eine zentrale Rolle. Dieses schließt das Recht ein, nicht unter einem gesundheitsgefährdenden Mangel an Ernährung, Kleidung, Unterkunft oder medizinischer Versorgung leiden, kurz: nicht in extremer Armut leben zu müssen. Neben dieses Recht auf die Güter, die zum physischen Existenzerhalt notwendig sind, treten vor allem solche Grundrechte, die allen erwachsenen Bürgerinnen und Bürgern eine faire Teilhabe an der Gesellschaft garantieren. So verschieden die einzelnen Länder und Ländergruppen auch sein mögen, letztlich setzt eine gleichberechtigte Beteiligung an der Gesellschaft für die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger jedes dieser Länder eine Erwerbstätigkeit voraus.

Eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft erfordert nämlich, dass die Einzelnen bzw. ihre Haushalte über Einkommensquellen verfügen, mit denen sie ihren Lebensunterhalt sichern können. In allen Ländern besitzt nur eine Minderheit der Bürgerinnen und Bürger, meist nur eine verschwindend kleine Minderheit von ihnen, ein Vermögen, das ihnen dauerhaft den Lebensunterhalt garantiert. Sozialstaatliche Transfers, die ein Leben ohne extreme Armut garantieren würden, gibt es in den ärmeren Entwicklungs- und Transformationsländern im Allgemeinen nicht. Als Einkommensquelle, die für eine Beteiligung an der Gesellschaft unerlässlich (wenn auch nicht hinreichend) ist, kommt in diesen Ländern deshalb nur die Erwerbsarbeit (einschließlich der subsistenzwirtschaftlichen Arbeit) in Frage. Auch in den Industrieländern verschaffen sich fast alle Bürgerinnen und Bürger durch Erwerbsarbeit diejenigen Ressourcen, die sie – dem Wohlstandsniveau des Landes

entsprechend – für ein menschenwürdiges Leben und für eine Beteiligung an den Prozessen der politischen Meinungsbildung benötigen. Aber selbst in einem Industrieland, in dem es ein in diesem Sinne ausreichendes, von Erwerbsarbeit unabhängiges Grundeinkommen gäbe, bliebe die gleichberechtigte gesellschaftliche Beteiligung der meisten Bürgerinnen und Bürger daran gebunden, dass sie (bzw. ihre jeweiligen Partner) Erwerbsarbeit haben oder zumindest früher einmal hatten. Die Industrieländer sind nämlich nach wie vor als Arbeitsgesellschaften organisiert. Das bedeutet, dass nicht nur das regelmäßige Einkommen und die soziale Absicherung eng an eine Erwerbstätigkeit gebunden sind, sondern dieses zumeist auch eine zentrale Rolle spielt für die soziale Anerkennung, die Selbstachtung und die persönlichen Entfaltungschancen der Männer und Frauen. Gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft setzt deshalb aktuell und in absehbarer Zukunft auch in den Industrieländern den Zugang zu einer regulären Erwerbsarbeit voraus. Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden: Trotz erheblicher Unterschiede in der Konkretisierung und bei der Begründung gibt es ein moralisches Recht auf Zugang zur Erwerbsarbeit.

Den Abwehrrechten entspricht eine Verpflichtung *aller* Menschen, Handlungen zu unterlassen, mit denen diese Rechte tangiert werden könnten. Schwieriger ist die *Zuweisung konkreter Pflichten* bei den politischen Beteiligungs- sowie bei den meisten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechten. Immerhin kann man festhalten, dass die Garantie dieser Menschenrechte den Aufbau und den Erhalt komplexer politischer und wirtschaftlicher Institutionen erfordert. Derart aufwändige Aufgaben können nur politische Gemeinwesen schultern, die erstens über genügend Ressourcen verfügen und deren Mitglieder sich zweitens ausreichend stark verbunden wissen. Trotz der Globalisierung erfüllen auch heute noch ausschließlich staatlich organisierte Gesellschaften beide Bedingungen. So nehmen zwar auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte prinzipiell alle Menschen in die Pflicht, aus pragmatischen Gründen aber jeweils zuerst die Bürgerinnen und Bürger, die in einer Gesellschaft zusammen leben, sowie deren Regierung. Schließlich sind im Allgemeinen die Bürgerinnen und Bürger eines Landes am besten in der Lage, jene Institutionen aufzubauen und

zu erhalten, durch die diese Menschenrechte in der eigenen Gesellschaft für alle verwirklicht werden.

Das bedeutet allerdings nicht, dass die politischen Beteiligungs- sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte für Menschen, die in anderen Ländern leben, keine Pflichten begründen könnten. Am Beispiel eines Entwicklungslandes, in dem das Recht auf die dem physischen Existenzminimum entsprechenden Mittel nicht für alle Bürgerinnen und Bürger verwirklicht ist, kann dies verdeutlicht werden. Eine Mitverantwortung für die Verwirklichung dieses Rechts trifft die Regierungen der Industrieländer, und damit letztlich ihre Wähler, z. B. dann, wenn das Entwicklungsland nicht über ausreichend Ressourcen verfügt oder wenn es in seiner politischen Entwicklung noch so weit von demokratischen Mindeststandards entfernt ist, dass die Regierung des Landes bei ihren politischen Entscheidungen die existenziellen Nöte der meisten Bürgerinnen und Bürger nicht berücksichtigt. In diesem Fall sind die Regierungen der Industrieländer z. B. dazu verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit die demokratische und wirtschaftliche Entwicklung in diesem Land zu unterstützen.

Allerdings ist davon auszugehen, dass die ärmeren Entwicklungsländer auch schon vor bzw. neben solchen entwicklungspolitischen Bemühungen unter erheblichen äußeren Einflüssen stehen. Nicht selten sind sie massiven Interventionen nationaler Regierungen der Industrieländer, internationaler Organisationen oder multinationaler Konzerne ausgesetzt. Außerdem sind sie in eine Vielzahl internationaler Institutionen eingebettet, deren Strukturen die politische und wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern massiv beeinflussen. Die massive produktmengenbezogene Förderung der Agrarwirtschaft in den Industrieländern führt z. B. dazu, dass in vielen Entwicklungsländern die heimischen Märkte mit landwirtschaftlichen Produkten aus den Industrieländern überschwemmt werden und sich die Agrarwirtschaft vor Ort nicht entwickeln kann. Die Strukturen der globalen Institutionen wie auch die Politik der internationalen Institutionen werden weithin von den Regierungen der Industrieländer bestimmt. Zugleich haben die meisten großen multinationalen Konzerne, die in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle spielen, ihren Stammsitz in den Ländern des Nordens. Auch

deshalb kommt den Akteuren in den Industrieländern eine bedeutsame Mitverantwortung dafür zu, dass in den Entwicklungsländern das Recht auf die Güter, die für das physische Existenzminimum notwendig sind, allgemein verwirklicht werden kann. Dabei gehören nicht nur die Mitglieder der Regierungen und der Konzernvorstände zu den mitverantwortlichen Akteuren, sondern die Bürgerinnen und Bürger der Industrieländer überhaupt. Als Wähler der Regierungen, als Konsumenten der von den Konzernen bereitgestellten Güter sowie ggf. als Kapitalgeber oder Mitarbeiter dieser Unternehmen haben sie prinzipiell einen gewissen Einfluss auf politische Entscheidungen und wirtschaftliche Strategien. Zu einer relevanten Größe wird dieser Einfluss vor allem dann, wenn sich die Bürgerinnen und Bürger in Parteien, Verbänden oder zivilgesellschaftlichen Initiativen zusammenschließen und ihr Handeln koordinieren.

4.2 Menschenwürdige, gerechte und gute Arbeit

Zu den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten gehören auch Rechte, die sich auf die Qualität der Erwerbsarbeit beziehen. Diese Rechte der Arbeitenden werden im Folgenden als Elemente der moralischen Forderung nach *menschenwürdiger* Arbeit vorgestellt. Im Anschluss daran wird deutlich gemacht, dass es neben diesen universalen moralischen Ansprüchen der menschenwürdigen Arbeit auch andere legitime ethische Ansprüche an die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen gibt: zum einen Mindeststandards der *gerechten* Arbeit, die jeweils in einer bestimmten Gesellschaft alle Arbeitgeber in die Pflicht nehmen, in anderen Gesellschaften aber möglicherweise nicht gelten, zum anderen Zielvorstellungen einer *guten*, d. h. den grundlegenden Bedürfnissen der Arbeitenden und ihrer Familien entsprechenden Arbeit. Mithilfe dieser Normen und Zielvorstellungen für die Qualität der Erwerbsarbeit kann das normative Prinzip „Vorrang der Arbeit vor dem Kapital“, das in der katholischen Sozialverkündigung fest verankert ist, konkretisiert und entfaltet werden.

4.2.1 Menschenwürdige Arbeit

Mit „mensenwürdige Arbeit“ wird im Deutschen der Begriff „decent work“ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) übersetzt. Dabei steht das Konzept „*Decent Work Worldwide*“ für ein umfassendes Programm der ILO, allen Menschen den Zugang zu einer einträglichen Arbeit in Freiheit, Würde und Sicherheit zu erschließen. Von zentraler Bedeutung sind dabei vier umfassende Zielkomplexe: die Förderung der Rechte bei der Arbeit, die Mehrung produktiver Arbeit, die Verbesserung des Sozialschutzes und die Einleitung bzw. der Ausbau des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungen. Geht es bei dem ILO-Konzept „Decent Work Worldwide“ also um Ziele und Strategien, dient der Begriff „mensenwürdige Arbeit“ in dieser Studie als Ausdruck für eine Gruppe von menschenrechtlich begründeten Mindestnormen, für die über alle kulturellen Unterschiede hinweg Geltung beansprucht wird. M. a. W., in allen Ländern sind die Bürgerinnen und Bürger, ihre Regierungen, die heimischen und die auswärtigen Unternehmen sowie die Regierungen anderer Länder und die multilateralen Organisationen, welche die Entwicklung in dem Land beeinflussen, gehalten, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür einzusetzen, dass die Arbeitsverhältnisse diesen Mindestnormen entsprechen. Dabei geht es – in der Begrifflichkeit der ILO ausgedrückt – vor allem um Rechte bei der Arbeit.

Bei den Bemühungen, arbeitsbezogene Sozialstandards universal durchzusetzen, spielen die *ILO-Kernarbeitsnormen* eine zentrale Rolle. Diese umfassen das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit, das Verbot von Zwangsarbeit, die Vereinigungsfreiheit einschließlich des Rechts auf kollektive Tarifverhandlungen sowie das Verbot, Erwerbstätige beim Arbeitsentgelt oder in anderer Form am Arbeitsplatz zu diskriminieren. Die Kernarbeitsnormen enthalten keine Mindeststandards für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die Arbeitszeit und die Vergütung, sondern sind als notwendige Rahmenbedingungen zu verstehen, um einen wirksamen materialen Schutz in diesen Bereichen zu befördern. Für die Beantwortung der ethischen Frage, ob eine Erwerbstätigkeit die Würde des Arbeitenden verletzt, sind die genannten Aspekte aber zentral.

Um konkrete Handlungsempfehlungen formulieren zu können, muss die Frage beantwortet werden, wer aufgrund eines menschenrechtlich begründeten Mindeststandards wozu verpflichtet werden kann. Wenn man die Frage nach den Verpflichtungen für die Arbeitgeber stellt, dann ist vor allem der Unterschied zu beachten, ob ein menschenrechtlich begründeter Mindeststandard von ihnen eine Unterlassung einfordert oder ihnen ggf. positive Handlungspflichten auferlegt.

Unterlassungspflichten: In Anlehnung an verschiedene ILO-Übereinkommen, mit deren Ratifizierung sich die Staaten völkervertragsrechtlich binden, können die folgenden fünf Mindeststandards formuliert werden. Die Arbeitgeber dürfen keine Arbeitsplätze anbieten, die eine oder mehrere dieser Normen verletzen:

- *Keine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit:* Die Erwerbstätigen im Unternehmen dürfen nicht daran gehindert werden, eine kollektive Interessenvertretung aufzubauen.
- *Keine Zwangsarbeit:* Niemand darf zur Arbeit gezwungen werden, wie dies nicht selten z. B. durch Entführung, (Androhung von) Gewalt oder Entzug von Ausweispapieren geschieht. Ausgeschlossen sind auch alle Formen der Schuldknechtschaft.
- *Keine Diskriminierung:* Am Arbeitsplatz darf niemand aufgrund seines Geschlechts, seiner sexuellen Orientierung, seiner Rasse oder Hautfarbe, seiner religiösen oder politischen Überzeugung, seiner nationalen Identität oder sozialen Herkunft diskriminiert werden. Das Diskriminierungsverbot bezieht sich u. a. auf den Zugang zu Arbeit und Ausbildung, das Entgelt, die Arbeitszeiten sowie die Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten.
- *Kein Hungerlohn:* Das Arbeitsentgelt für Vollzeit-Erwerbstätige darf nicht so niedrig sein, dass sie sich (ggf. nach Abzug von Steuern und Abgaben) nicht alle Güter kaufen können, deren sie zur dauerhaften Sicherung ihrer physischen Existenz bedürfen.
- *Keine Gesundheitsgefährdung:* Die Erwerbsarbeit darf weder kurzfristig (z. B. durch Unfallgefahr) noch mittel- oder langfristig die Gesundheit des Erwerbstätigen gefährden. Dieses Verbot gilt

nicht nur für die Erwerbsarbeit von Kindern, sondern – wie in gesonderten ILO-Übereinkommen verankert – auch für die von Männern und Frauen. Moralisch verboten ist jede Form der Erwerbsarbeit, bei der z. B. die Arbeitsräume (Licht, Luft, Feuchtigkeit etc.), die Maschinen, das Werkzeug oder das Material die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer erheblich beeinträchtigen. Auch die Arbeitszeit darf nicht so geregelt sein, dass sie die Gesundheit der Erwerbstätigen auf Dauer untergräbt.

Nicht alle, die in ihrem Betrieb andere (mit-)arbeiten lassen, werden von den genannten Unterlassungsnormen in der gleichen Weise in die Pflicht genommen. So gibt es in den Entwicklungs- und einigen Transformationsländern zahlreiche Gewerbetreibende, die selbst in der Nähe des physischen Existenzminimums leben oder unter krankmachenden Bedingungen arbeiten. Auch dann, wenn andere, z. B. Familienangehörige oder Freunde, in ihrem Gewerbe mitarbeiten, handelt es sich bei ihnen nicht um Arbeitgeber, die aus freiem Entschluss einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellen, auf dem sie jemanden unter den von ihnen festgelegten Bedingungen für sich arbeiten lassen. Anders als bei den Eignern von Kapitalgesellschaften oder den Eigentümern von Personengesellschaften, die nicht in einer existentiellen Notsituation leben, sind bei solchen, selbst am Rande des physischen Existenzminimums wirtschaftenden Kleingewerbetreibenden die genannten Unterlassungspflichten teilweise zu relativieren. Insofern sie ihrerseits nur ein für die physische Existenzsicherung unzureichendes Einkommen erzielen, kann man sie nämlich einerseits nicht ethisch dazu verpflichten, ihren Mitarbeitern erheblich bessere Arbeitseinkommen zu bieten. Schließlich kann niemand zu etwas verpflichtet werden, das seine Möglichkeiten übersteigt. Andererseits würde aber auch die Verpflichtung, unter solchen Umständen auf die Mitarbeit anderer gänzlich zu verzichten, keinen Sinn machen; durch ein Befolgen dieses Verbots würde sich nämlich die Situation derer, die bisher in dem Kleingewerbe mitarbeiteten, in gravierendem Maße weiter verschlechtern. Allerdings sind die verschiedenen Unterlassungspflichten nicht alle zu relativieren. Der oben skizzierte Ausschluss von Zwangsarbeit z. B. gilt auch für diese Gewerbetreibenden ohne Einschränkungen.

Handlungspflichten: Über die zuerst skizzierten Unterlassungsgebote hinaus unterstehen Arbeitgeber auch menschenrechtlich begründeten Handlungsgeboten, denen sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten entsprechen sollen. Gemeinsam mit den eigenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, der jeweiligen Regierung und anderen Akteuren haben sie so zur sozio-ökonomischen und politischen Entwicklung des Landes beizutragen, dass die Verwirklichung einer Sozialordnung wahrscheinlicher wird, in der die folgenden Standards menschenwürdiger Arbeit für alle garantiert sind:

- *Gewährleistung von Interessenvertretungen der Erwerbstätigen:* Die Vereinigungsfreiheit ist auch staatlich zu garantieren. Die Entstehung kollektiver Interessenvertretungen für die Arbeitnehmer der formellen Wirtschaft (freie Gewerkschaften), aber auch für die informell Erwerbstätigen (Selbsthilfe-Organisationen) ist zu fördern. Existieren freie Gewerkschaften, so haben die Arbeitgeber – ggf. über ihre Vereinigungen – mit diesen die Arbeitsbedingungen und das Arbeitsentgelt auszuhandeln. Über die kollektive Interessenvertretung sind den Arbeitnehmern Möglichkeiten der Mitsprache im Unternehmen zu erschließen.
- *Beendigung ausbeuterischer Kinderarbeit:* Kinderarbeit, die gesundheitsgefährdend ist, körperliche oder psychische Überforderung bedeutet oder die seelische und soziale Entwicklung des Kindes behindert, ist zu bekämpfen. Sinnvolle Mittel sind die Reduktion der existenzbedrohenden Armut durch ausreichende Arbeitseinkommen der Eltern, die Bereitstellung unentgeltlicher Schulen für die elementare Bildung und die Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht sowie die Inspektion der Betriebe.
- *Gleichstellung:* Die Gleichstellung der Geschlechter und von gesellschaftlichen Minderheiten im Erwerbsleben ist aktiv zu fördern. Entsprechend der Geschlechtergerechtigkeit ist darauf zu achten, dass sich wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auf die verschiedenen Lebensumstände von Männern und Frauen sehr unterschiedlich auswirken können.

- *Mindesteinkommen:* Standards einer adäquaten Entlohnung, aufgrund derer alle Vollzeit-Erwerbstätigen und ihre Familie über die für das physische Existenzminimum notwendigen Mittel verfügen, müssen beschlossen werden. Wirtschaftliche und politische Verhältnisse, die für ihre allgemeine Beachtung förderlich sind, sollen herbeigeführt werden. Zur Sicherung der physischen Existenzgrundlage der Angehörigen sollten, wo dies möglich und notwendig ist, ergänzende staatliche Transfers der Familienförderung eingeführt werden. Wenn mehrere erwachsene Familienangehörigen zur Erwerbsarbeit in der Lage sind und eine Erwerbstätigkeit beider Eltern kulturell nicht unüblich ist, können diese verschiedenen Einkommensquellen bei der Bestimmung des durchzusetzenden Entlohnungsstandards berücksichtigt werden.
- *Ausreichender Gesundheitsschutz für alle Erwerbstätigen:* Entsprechende Gesetze über Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit sind zu beschließen und durchzusetzen. Den Kleingewerbetreibenden, die bisher am Rande des physischen Existenzminimums wirtschaften, sind wirtschaftliche Möglichkeiten zu erschließen, dass alle an dem Gewerbe Beteiligten ohne Gesundheitsgefährdung arbeiten können.

4.2.2 Gerechte und gute Arbeit

Steht der Begriff „menschenwürdige Arbeit“ für die menschenrechtlich begründeten Mindeststandards an Erwerbsarbeit, die in *allen* Kulturen und Gesellschaften eingehalten bzw. verwirklicht werden sollen, so kann man den Begriff „gerechte Arbeit“ auf ethische Mindeststandards beziehen, die in den Arbeitsverhältnissen *einer bestimmten* Gesellschaft eingehalten bzw. verwirklicht werden sollen. In solchen sozialen Rechten spiegelt sich nämlich nicht nur das Wohlstandsniveau der Gesellschaft wider; vielmehr kommen in ihnen auch die Vorstellungen von einer guten Gesellschaftsordnung zum Ausdruck, die von den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes – zumindest mehrheitlich – geteilt werden. Aber obwohl diese Mindeststandards in vielen Fällen gesellschafts- oder kulturspezifisch sind und folglich für sie keine universale Geltung beansprucht werden kann, sind sie für *alle* in *dieser* Gesellschaft ver-

bindlich. Sie gelten jeweils für *alle* Arbeitgeber, die in dieser Volkswirtschaft Arbeitsplätze anbieten. Ein Beispiel für solche kulturspezifischen, in der jeweiligen Gesellschaft aber verpflichtenden Rechte sind die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten großer deutscher Kapitalgesellschaften, die von den meisten Bürgerinnen und Bürgern der Bundesrepublik als ethisch legitim anerkannt werden.

Je nach Stand ihres politischen und rechtlichen Systems gelingt es den Gesellschaften, einen mehr oder minder großen Teil dieser ethischen Ansprüche in gesetzlichen Normen zu konkretisieren und diese dann in der Volkswirtschaft durchzusetzen. Zumindest bei Ländern mit einem funktionsfähigen Rechtsstaat kann man deshalb bei dem Konzept „gerechte Arbeit“ an die grundlegenden Normvorstellungen denken, die das Arbeits- und Sozialrecht dieser Gesellschaft prägen.

Wenn es um die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen geht, muss sich die Ethik aber nicht auf die Bestimmung und Begründung von universalen und gesellschaftsspezifischen Mindeststandards beschränken. Vielmehr können auch Aussagen darüber getroffen werden, wie die Arbeitsverhältnisse in einem Unternehmen weiterzuentwickeln sind, wenn es die Minimalanforderungen der gerechten Arbeit bereits erfüllt. Von besonderer Bedeutung ist der Auftrag, die Arbeitsverhältnisse so zu gestalten, dass sie den vitalen Bedürfnissen und Wünschen der Mitarbeiter und ihrer Angehörigen entsprechen. Über die Mindeststandards der gerechten Arbeit hinaus geht es hier z. B. um eine weniger einseitige Beanspruchung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und um Chancen der Persönlichkeitsentfaltung, aber z. B. auch um familien- und partnerfreundliche Arbeitszeiten oder Möglichkeiten der Erwerbsunterbrechung. Entsprechende Zielsetzungen kann man unter dem Begriff „gute Arbeit“ zusammenfassen.

4.3 Entwicklungsförderliche Offshore-Aktivitäten

In den Gerechtigkeitsreflexionen der christlichen Sozialethik und vieler philosophischer Ethiken spielen die Auswirkungen der Institutionen auf die Überlebens-, Entfaltungs- und Beteiligungschancen der Armen eine

zentrale Rolle. In der Gegenwart sind auch fast alle Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländer, in denen die meisten absolut Armen leben, auf vielfältige Weise in die Weltwirtschaft integriert. Insofern liegt es nahe, nicht nur jeweils die binnenwirtschaftlichen Strukturen, sondern auch die Institutionen der Weltwirtschaft bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Lebenschancen der Menschen, die in der Nähe des physischen Existenzminimums leben, zu untersuchen. Vor allem sind sie darauf hin zu prüfen, ob sie einen positiven Beitrag dazu leisten, dass deren Recht auf die Güter, die für die physische Existenz notwendig sind, verwirklicht werden kann.

Nun sind aber die Armen selbst nur in den wenigsten Fällen direkt an den weltwirtschaftlichen Transaktionen beteiligt. In den Blick kommen sie nur, wenn man berücksichtigt, dass sie von diesen Transaktionen indirekt betroffen sind. Schließlich sind die Armen teilweise selber (potentielle) Beschäftigte, Lieferanten oder Kunden jener Unternehmen und Finanzinstitute, die an den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen teilnehmen, und sie sind Bürgerinnen und Bürger eines Staates, dessen Regierung oder Zentralbank sich am internationalen Wirtschaftsverkehr beteiligt. Darüber hinaus werden die Lebensumstände der Armen aber auch tangiert, wenn sich internationale Wirtschaftstransaktionen kumulativ auf ihre Volkswirtschaft auswirken.

Bei der gerechtigkeithethischen Reflexion weltwirtschaftlicher Strukturen geht es also vor allem um die indirekten Wirkungen internationaler Wirtschaftstransaktionen auf die Lebenschancen der Armen. Als entscheidender Maßstab für eine solche Reflexion kann das Kriterium der Entwicklungsförderlichkeit formuliert werden. Dem gemäß werden Strukturen der Weltwirtschaft als entwicklungsförderlich bezeichnet, wenn sie einen möglichst großen positiven Beitrag dazu leisten, dass in den Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern, die in die Weltwirtschaft integriert sind, Wachstumsprozesse zustande kommen, durch welche die Einkommen und Lebensumstände breiter Bevölkerungskreise dauerhaft und beträchtlich verbessert werden. Nur ein solcher dauerhafter und breiter Wachstumsprozess ermöglicht es, dass für viele Menschen in diesen Ländern, die bisher absolut arm waren, das Recht auf die für das physische Existenzminimum benötigten Güter dauerhaft gesichert wird. Dabei ist davon auszugehen, dass der Wachs-

tumsprozess nur dann breite Bevölkerungskreise erfassen kann, wenn er beschäftigungsintensiv ist. Damit die Vorteile der Beschäftigten wirklich von Dauer sind, müssen die neu entstehenden Arbeitsplätze menschenwürdig sein. Insbesondere ist sicher zu stellen, dass die Gesundheit der Erwerbstätigen weder durch schlechte Arbeitsbedingungen noch durch Hungerlöhne untergraben wird.

Das Gerechtigkeitskriterium der Entwicklungsförderlichkeit kann auch auf die Offshoring-Aktivitäten der TNU in den Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern bezogen werden. Diese werden folglich dann als entwicklungsförderlich bezeichnet, wenn sie zwei Bedingungen erfüllen: Erstens sollen sie in diesen Zielländern einen relativ starken positiven Beschäftigungseffekt haben und insofern zu einem Wirtschaftswachstum beitragen, das breite Bevölkerungsschichten erfasst. Und zweitens sollen die neu entstehenden Arbeitsplätze den ethischen Ansprüchen einer menschenwürdigen und gerechten Arbeit entsprechen.

Bei der ethischen Bewertung der Auswirkung des Offshoring auf die *beteiligten* Volkswirtschaften sind theoretisch vier Konstellationen möglich:

- (1) Die Verlagerung von Produktions- oder Dienstleistungselementen wirkt sich auf das Zielland des Offshoring im Süden oder im Osten *und* auf das Ursprungsland des TNU im Norden positiv aus. Neben die zusätzliche Beschäftigung im Zielland treten unter Umständen ja nicht nur die Vorteile der Konsumenten in den Industrieländern, welche die Produkte jetzt günstiger kaufen können, sondern auch die gesicherten Beschäftigungsperspektiven der weiter beschäftigten Arbeitnehmer im TNU-Stamm-land. Bei der ethischen Bewertung einer solchen Win-Win-Konstellation zwischen den beteiligten Volkswirtschaften sind Gerechtigkeits-erwägungen vor allem für die innergesellschaftliche Verteilung der Vorteile und Lasten und weniger für das wirtschaftliche Verhältnis zwischen den Volkswirtschaften relevant.
- (2) Das Gerechtigkeitskriterium „Entwicklungsförderlichkeit“ wird auch in jenen Fällen nicht benötigt, in denen die negativen Auswirkungen des Offshoring in beiden Ländern, im Ziel- *und* im Ur-

sprungsland, einschneidender sind als die Vorteile. In diesen Fällen ergibt sich aus Effizienzüberlegungen, dass das Offshoring ethisch nicht als vorzugswürdig bezeichnet werden kann.

- (3) In den Fällen, in denen nur die TNU-Stammländer im Norden einen Gesamtvorteil von den Verlagerungen haben, die Zielländer im Süden und Osten dagegen primär Nachteile hinzunehmen hätten, würde das Kriterium der Entwicklungsförderlichkeit ein Nein zu diesen Formen des Offshoring ethisch begründen. Zu einer solchen Ablehnung käme man vor allem dann, wenn die meist indirekten Wirkungen des Offshoring auf die absolut Armen, die in den Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern leben, überwiegend als negativ eingeschätzt würden.
- (4) Eine klare Priorität markiert das Gerechtigkeitskriterium der Entwicklungsförderlichkeit schließlich auch in den Fällen, in denen die Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern und insbesondere die dort lebenden absolut Armen stärkere Vor- als Nachteile haben und gleichzeitig in den Industrieländern die Nachteile überwiegen: Eine erhebliche Verbesserung der Überlebenschancen der extrem Armen in den Entwicklungs- und Transformationsländern durch Offshoring hat aus dieser Perspektive ein höheres Gewicht als die Wohlfahrtsverluste in den Industrieländern, die durch Verhinderung der Offshoring-Aktivitäten vermieden werden könnten. Als gerecht kann eine solche Konstellation allerdings nur dann bezeichnet werden, wenn die folgenden drei Bedingungen erfüllt sind: Erstens trägt das Offshoring in den Zielländern zu einem Wachstum bei, das breite Bevölkerungskreise erfasst und damit auch die Lebensbedingungen der Menschen verbessert, die in der Nähe des physischen Existenzminimums leben. Zweitens ist die in dem Entwicklungs- oder Transformationsland entstehende Beschäftigung als menschenwürdige und gerechte Arbeit einzuschätzen. Und drittens werden die von Entlassungen betroffenen Arbeitnehmer in den Industrieländern fair entschädigt; sie werden ausreichend sozial abgesichert, können an sinnvollen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen und haben realistische Aussichten auf neue Arbeitsplätze.

5. Handlungsperspektiven für eine entwicklungs-förderliche Gestaltung des Offshoring

Die Verlagerung von Produktions- und Dienstleistungselementen aus Industrie- in Entwicklungs- und Transformationsländer ist ein Phänomen mit mehreren bedeutsamen Teilaspekten, die alle nach einer politischen Gestaltung verlangen. Zwei besonders wichtige Aspekte seien kurz erwähnt: Erstens bedarf es in den Industrieländern sozial- und beschäftigungspolitischer Instrumente, die den Bürgerinnen und Bürgern, die aufgrund solcher Offshoring-Aktivitäten ihres Arbeitgebers den Arbeitsplatz verloren haben, soziale Sicherheit geben und ihnen gute Chancen eröffnen, eine neue Arbeitsstelle zu finden (vgl. Kapitel 6). Zweitens ergibt sich politischer Handlungsbedarf auch aus der Tatsache, dass die Offshoring-Aktivitäten der TNU weitgehend auf solche Transformations- und Entwicklungsländer konzentriert sind, die ohnehin schon recht dynamisch wachsen. Unter Umständen wirkt sich dieses Offshoring negativ auf ärmere Entwicklungsländer, z. B. in Afrika, aus, denen es nicht oder kaum gelingt, auswärtige Unternehmen für Direktinvestitionen oder Offshoring-Kooperationen ins Land zu holen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Verlagerung von Teilschritten der Wertschöpfung durch die TNU die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern stärkt, mit denen sie auf den internationalen Gütermärkten konkurrieren (bzw. konkurrieren könnten). Jenen ärmeren Entwicklungsländern, die kaum Offshoring-Aktivitäten anziehen, fällt es dann noch schwerer, wettbewerbsfähige Exportsektoren zu erhalten (bzw. neu aufzubauen). Sie bleiben auf die Rolle globaler Rohstofflieferanten festgelegt. Das ist eine Form der Integration in die Weltwirtschaft, die für interne Wachstumsprozesse und damit für eine dauerhafte, breit angelegte Reduktion der extremen Armut im eigenen Land wenig vorteilhaft ist. Um solche Nachteile ärmerer Entwicklungsländer zu kompensieren und um sie langfristig in die Lage zu versetzen, selber Zielländer von Arbeitsplatzverlagerungen zu werden, bedarf es u. a. einer Intensivierung der Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Ländern. Vor allem die Regierungen der Industrieländer und die von ihnen stark beeinflussten internationalen Organisationen sollten sich verstärkt darum bemühen, den weltwirtschaftlich kaum integrierten ärmeren Entwicklungsländern zu hel-

fen, einen solchen Zugang zur Weltwirtschaft zu finden, der ihre interne wirtschaftliche Entwicklung dauerhaft fördert.

Bei den folgenden Überlegungen zu sinnvollen Handlungsperspektiven bleiben diese beiden Felder einer politischen Gestaltung der Offshoring-Aktivitäten und ihrer Folgen unberücksichtigt. In diesem Kapitel geht es nämlich ausschließlich um die Wirkungen der Arbeitsplatzverlagerungen auf die Zielländer im Süden und im Osten: Wie können die Aktivitäten der TNU so gestaltet werden, dass sie entwicklungsförderlich sind, m. a. W. dass sie sich möglichst positiv auf die langfristige wirtschaftliche Entwicklung der Zielländer, vor allem auf die Lebenschancen der dort lebenden Armen auswirken? Die verschiedenen Akteure können in unterschiedlichem Maße zur Verwirklichung der in Kapitel 4 formulierten Zielvorstellungen beitragen.

5.1 Regierungen der Entwicklungs- und Transformationsländer

Für die Durchsetzung von Rechten bei der Arbeit sowie die entsprechende Kontrolle der Unternehmen sind zuerst die Regierungen der jeweiligen Länder zuständig. Insofern sind, wenn es um die sozialen Rechte der Arbeitnehmer in den Entwicklungs- und Transformationsländern geht, die Regierungen dieser Länder die ersten Adressaten politischer Forderungen. Sie stehen in der Pflicht, rechtsverbindliche Mindeststandards für die Erwerbsarbeit, im Sozialbereich insgesamt und beim Umweltschutz einzuführen sowie diese in den Produktionsstätten und Büros des Landes durchzusetzen. Ziel ihrer Politik muss es sein, allen Gruppen von Arbeitnehmern – unter Wahrung der Wettbewerbsvorteile gegenüber den Industriestaaten – zu ermöglichen, dauerhaft von wirtschaftlichen Wachstumsprozessen zu profitieren.

Allerdings haben solche Steuerungserwartungen an die Regierungen der Entwicklungs- und Transformationsländer den entscheidenden Nachteil, dass nicht wenige von ihnen derart komplexe Aufgaben gar nicht bewältigen können. Je ärmer ein Land ist, desto schwächer sind meist seine staatlichen Ordnungsstrukturen ausgeprägt. Vielfach sehen sich die Regierungen von Entwicklungs- und Transformationsländern einem schar-

fen Wettbewerb um möglichst attraktive Standortbedingungen für Offshoring-Aktivitäten ausgesetzt. Häufig stehen sie den Forderungen der TNU machtlos gegenüber und versuchen, sie durch massive Steuererleichterungen und andere für den Staatshaushalt teure Investitionsanreize ins Land zu holen bzw. im Land zu halten. Manche Regierung sieht sich sogar unter Druck gesetzt, ihre Arbeits- und Sozialstandards sowie Umweltschutzaufgaben niedrig zu halten, um arbeitsintensive Fertigungsstätten anziehen zu können.

Prinzipiell sind die Bemühungen von Entwicklungsländern, ein investitionsfreundliches Klima zu schaffen, um Ziel von Produktions- und Dienstleistungsverlagerungen aus den Industrienationen zu werden, natürlich legitim. Standortnachteile wie hohe Bürokratiekosten, politische Instabilität, schlechte Infrastruktur und Korruption dürften jedoch stärker ins Gewicht fallen als der geringe Kostenvorteil, den eine Regierung den auswärtigen Unternehmen vielleicht dadurch verschaffen kann, dass sie es ihnen auch noch ermöglicht, ihre Arbeiterinnen und Arbeiter unter menschenunwürdigen Bedingungen produzieren zu lassen. In einigen internationalen Vergleichsstudien hat sich die Rechtsstaatlichkeit, zu der eben auch die wirksame Garantie der Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer zählt, als ein Standortvorteil erwiesen, der für viele ausländische Investoren bedeutsamer ist als die Kostenersparnis durch niedrige Sozial- und Umweltschutzstandards.

Eine besondere politische Herausforderung stellen die Exportproduktionszonen dar. Eine vordringliche Aufgabe für die Regierungen besteht darin, die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer auch in diesen Sonderzonen zu gewährleisten. Die Arbeit der Gewerkschaften darf nicht zugunsten einer kurzsichtigen Standortpolitik eingeschränkt werden. Bei Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen haben die nationalen Entwicklungsagenturen – allerdings auch Weltbank und UNIDO – Subventionen und Investitionsförderungen einzustellen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen müssen dafür sorgen, dass die in den Sonderzonen produzierenden Unternehmen auch an den ökologischen Kosten ihrer Produktion beteiligt werden und zumindest durch Zahlung ausreichender Löhne und die Bereitstellung menschenwürdiger Arbeitsplätze einen Beitrag zur sozialen Entwicklung des Landes leisten. Aber selbst dann bleibt die Legitimität von Exportproduktionszonen fragwürdig. Dienen diese doch

ausschließlich dazu, auswärtigen Unternehmen, die sich dort ansiedeln, Wettbewerbsvorteile gegenüber den heimischen Unternehmen zu verschaffen, und widersprechen damit dem wichtigen Ziel einer Chancengleichheit zwischen allen Unternehmen, die in einem Land wirtschaften.

Um einem wechselseitigen Unterbietungswettlauf bei Sozial- und Umweltstandards entgegen zu wirken, bedarf es der entschlossenen Kooperation der beteiligten Regierungen. Schon auf regionaler Ebene könnten jeweils die Regierungen einer bestimmten Gruppe von Entwicklungsländern, etwa einer Wirtschaftsgemeinschaft benachbarter Staaten, untereinander verbindliche Mindeststandards vereinbaren und diese dann in ihr nationales Arbeits- und Sozialrecht umsetzen.

5.2 Regierungen der Industrieländer

Im Vergleich zu den Regierungen der meisten Entwicklungs- und Transformationsländer verfügen die Regierungen der Industrieländer im Allgemeinen nicht nur über mehr Ressourcen, sondern auch über die besseren legislativen und administrativen Fähigkeiten zur effektiven Regulierung von Unternehmen. Wenn die Regierungen dieser Länder ihre Vorgehensweise aufeinander abstimmen, dann sind sie die politischen Akteure mit dem größten Einflusspotential auf die TNU. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Regierungen der Industrieländer ihre Verantwortung nicht nur für die Arbeitsplätze in ihrem eigenen Land, sondern eben auch für die Arbeitsbedingungen in jenen Produktionsstätten und Büros wahrnehmen, welche die Unternehmen des Landes in anderen Ländern, vor allem in Ländern des Ostens und des Südens nutzen. Für die bei ihnen beheimateten Unternehmen, die einen Teil ihrer Arbeitsplätze in Entwicklungs- oder Transformationsländer verlagern, können sie Rahmenbedingungen festlegen, die es wahrscheinlicher machen, dass sich diese Offshoring-Aktivitäten in den Zielländern entwicklungsförderlich auswirken. Sie können z. B. verbindliche Regelungen erlassen, mit denen die bei ihnen heimischen Unternehmen darauf verpflichtet werden, auch in den Betriebsstätten und Büros, die zu ihren auswärtigen Töchtern oder Partnern gehören, keine menschenunwürdige Arbeitsplätze zu dulden.

Leider nutzen die Industrieländer-Regierungen ihre umfangreichen Handlungsmöglichkeiten kaum; ihr Engagement für menschenwürdige Arbeitsbedingungen in den Betriebsstätten und Büros, welche die bei ihnen beheimateten TNU in den Ländern des Südens und des Ostens nutzen, ist bis heute nur sehr gering. In Zukunft sollten die Regierungen z. B. die Instrumente ihrer Außenwirtschaftsförderung so weiter entwickeln, dass nur solche Unternehmen in den Genuss der Förderung kommen, die sich an soziale und ökologische Mindeststandards halten. Außerdem muss das Beschaffungswesen der öffentlichen Hand umgestaltet werden, damit Aufträge nur an Unternehmen gehen, die nachweislich die wichtigsten sozialen Standards, insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen, beachten. Während im Beschaffungswesen deutscher Kommunen Auflagen zur Einhaltung ökologischer Kriterien bekannt sind, finden sich nur vereinzelt soziale Kriterien. Beschaffungsvorschriften, die einer Bevorzugung von ökologisch und sozial verträglich wirtschaftenden Unternehmen im Wege stehen, sind zu ändern. Auf europäischer Ebene ist es entsprechend dringlich, die EU-Vergabekoordinierungsrichtlinie anzupassen.

5.3 Transnationale Unternehmen

Den staatlichen Regierungen (und den internationalen Organisationen) kommt die Aufgabe zu, verbindliche Regeln zu beschließen und durchzusetzen, die dafür sorgen, dass weltweit die menschenrechtlichen Mindestansprüche menschenwürdiger Arbeit rechtlich gelten. Dennoch liegt die Verantwortung für die Qualität der Arbeitsplätze und damit auch für die Einhaltung dieser Mindeststandards zuerst bei den (Entscheidungs-) Unternehmen selbst, die Menschen auf diesen Arbeitsplätzen für ihre Gewinnziele arbeiten lassen. Die Forderung, in den Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu schaffen, richtet sich also zuerst an die in diesen Ländern heimischen Unternehmen sowie an die dort aktiven TNU. Die transnationalen Konzerne dürfen weder über Tochter- noch über Partnerunternehmen vor Ort Arbeitsplätze anbieten, welche die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefährden oder bei denen der ausgezahlte Lohn so niedrig ist, dass diese ihre physische Existenz nicht

dauerhaft sichern können. Außerdem sollen sie weder Gewerkschaften bekämpfen, noch jemanden zur Arbeit zwingen, noch Beschäftigte diskriminieren.

Da die TNU – trotz des internationalen Wettbewerbs – über genügend Ressourcen verfügen, haben sie neben diesen Unterlassungspflichten auch positive Handlungspflichten: Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sollen sie zu einer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Ziellandes ihrer Produktions- und Dienstleistungsverlagerungen beitragen, durch den ein ausreichender Gesundheitsschutz für alle Erwerbstätigen erreicht, Kinderarbeit überwunden, dauerhaft existenzsichernde Mindestlohnregelungen etabliert sowie wirksame Interessenvertretungen der Erwerbstätigen aufgebaut werden können. Angesichts der Steuerungsschwäche vieler Entwicklungsländer-Regierungen und der Probleme der Industrieländer-Regierungen, sich auf gemeinsame Regelungen für unternehmerische Aktivitäten zu einigen und diese koordiniert durchzusetzen, kommt den transnational tätigen Konzernen eine wichtige ordnungspolitische Mitverantwortung zu. Nicht nur mit ihren wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern auch mit ihrer faktisch vorhandenen politischen Macht haben sie einen erheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung der Gesellschaften, in denen sie produzieren oder Dienstleistungen bereitstellen lassen. Diesem Einfluss entspricht eine Verantwortung, der die TNU nur durch langfristiges Engagement in den Offshoring-Zielländern entsprechen können. Rein kurzfristige Offshoring-Aktivitäten, bei denen ein Unternehmen jeweils nur die aktuell in einem Land vorhandenen Kostenvorteile nutzt und weiterzieht, sobald ein anderes Land günstigere Konditionen zu bieten scheint, wirken sich kaum positiv und nicht selten sogar negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung des Ziellandes aus. Langfristige Bindungen an die Standorte erleichtern es einem Unternehmen dagegen, der gesellschaftlichen Verantwortung, die es durch seine Leistungserstellung vor Ort übernimmt, auch gerecht zu werden.

Natürlich sind mit der Beachtung der Unterlassungs- und Handlungspflichten Kosten verbunden. Angesichts des enormen Kostenvorteils, den die Arbeitsplatzverlagerungen in Entwicklungs- und ärmere Transformationsländer bieten, fällt dieser Kostennachteil jedoch kaum ins Gewicht. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht müssen die Manager außer-

dem den höheren Kosten auch das geringere Risiko eines Image- bzw. Markenschadens gegenüber stellen. Wie groß der Schaden sein kann, wenn menschenunwürdige Arbeitsbedingungen in ausländischen Tochter- oder Partnerunternehmen aufgedeckt werden, verdeutlichen die Einbußen einiger Hersteller aufgrund der Anti-Sweat-Shop-Kampagnen. Für TNU kann sich also die „Investition“ in eine menschenwürdige und gerechte Ausgestaltung der Arbeitsplätze in Tochter- oder Partnerunternehmen (oder deren Lieferanten) in Ländern des Südens oder des Ostens durchaus auszahlen.

In den letzten Jahren sucht eine wachsende Zahl von Unternehmen jene „Verantwortungslücke“ zu schließen, die zwischen den völkerrechtlich verbindlichen Mindeststandards menschenwürdiger Arbeit einerseits und der realen Arbeitswelt in vielen Betrieben und Büros der Entwicklungs- und Transformationsländer andererseits klafft. Zu nennen sind hier vor allem die zahlreichen Selbstverpflichtungen (Codes of Conduct), in denen einzelne Konzerne oder jeweils die Unternehmen einer ganzen Branche ihr Verständnis gesellschaftlicher Verantwortung (CSR – Corporate Social Responsibility, vgl. auch Corporate Citizenship) schriftlich fixieren und die Einhaltung bestimmter Sozial- und Umweltstandards versprechen. Dabei unterscheiden sich die verschiedenen Kodizes z. T. erheblich hinsichtlich Reichweite und Verbindlichkeit der Regelungen. Besonders verbreitet sind die „Codes of Conduct“ in jenen Branchen, die in den letzten Jahren aufgrund besonders schlechter Arbeitsbedingungen in die Schlagzeilen geraten waren – allen voran in der Textil- und Bekleidungsindustrie. Die vornehmlichen Themen der Kodices sind Arbeitsbedingungen, nachhaltige Ressourcennutzung und Verbraucherschutz. Der Global Compact der Vereinten Nationen, auf dessen Prinzipien sich seit dem Jahr 2000 über 3.000 Unternehmen verschiedener Branchen und Herkunftsländer verpflichtet haben, nimmt neben diesen Themen auch die Korruptionsbekämpfung ins Visier. Für 2009 plant die Internationale Organisation für Normung (ISO) die Einführung eines internationalen Standards für Corporate Social Responsibility (ISO 26000), an dessen Erarbeitung sich derzeit Regierungen, Unternehmen, NGOs (Non Governmental Organizations) und andere Interessengruppen beteiligen. Auch wenn die Tendenz der Unternehmen, freiwillige Selbstverpflichtungen einzugehen, ungebro-

chen ist, muss betont werden, dass solche Kodizes („soft law“) entweder zur Konkretisierung rechtlich verbindlicher Regelungen („hard law“) oder als vorübergehender Notbehelf für noch nicht beschlossene oder durchgesetzte gesetzliche Normen taugen, diese aber nicht dauerhaft ersetzen können. Der Hinweis auf die zunehmende Bedeutung von „Codes of Conducts“, mit dem die Europäische Kommission im Jahr 2002 ihren Verzicht auf rechtsverbindliche Bestimmungen zu begründen suchte, erscheint insofern nur als Vorwand für eine zu kritisierende Untätigkeit.

Die branchenbezogenen und firmeninternen Kodices werden nur dann zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Zielländern der Verlagerungen führen, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind: Die Regeln der Kodices dürfen die Bestimmungen der Kernarbeitsnormen nicht unterbieten. Hat das Zielland bereits weitergehende Arbeitsstandards gesetzlich festgelegt, müssen diese eingehalten werden. Die Selbstverpflichtung muss die gesamte Produktpalette berücksichtigen und sollte auch eine Geltung für die gesamte Liefer- und Dienstleistungskette des Unternehmens anzielen. Um Sublieferanten und Heimarbeiterinnen in den Schutz des „Code of Conduct“ einbeziehen zu können, sollten die Unternehmen häufige Wechsel von Lieferanten und Sublieferanten meiden und stattdessen versuchen, dauerhafte Lieferbeziehungen aufzubauen. Langfristige Beziehungen zu den Lieferanten sind nicht nur aus betriebswirtschaftlichen Gründen sinnvoll, sondern ermöglichen es auch, mit den Lieferanten und Sublieferanten an der Umsetzung einer Selbstverpflichtung zu arbeiten. Sie sind insofern eine wichtige Voraussetzung dafür, einen Verhaltenskodex zumindest in weiten Teilen der eigenen Wertschöpfungskette durchzusetzen. Weiterhin müssen die Einkaufs- bzw. Lieferbeziehungen fair gestaltet werden (Preise, Fristen), damit die nachgelagerten Betriebsstätten und Büros in den Entwicklungs- und Transformationsländern überhaupt in der Lage sind, Arbeitsplätze anzubieten, die den Anforderungen einer menschenwürdigen und gerechten Arbeit entsprechen.

Damit ein „Code of Conduct“ zu einem wirksamen Instrument zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen werden kann, ist es entscheidend, dass eine unabhängige, glaubwürdige und handlungsfähige Institution mit dem Monitoring beauftragt wird. Unternehmensinterne Monitoring-

Systeme haben sich bisher fast durchweg als unzureichend erwiesen, um die Einhaltung der Kodexregeln zu überwachen und notwendige Veränderungsprozesse im Unternehmen anzustoßen. Aber auch die Wirksamkeit externer Monitoring-Institutionen ist in vielen Fällen entweder durch eine finanzielle Abhängigkeit von der Unternehmensleitung oder durch die selektive Weitergabe unternehmensinterner Informationen eingeschränkt.

5.4 Gewerkschaften und Betriebsräte

In der Belegschaft international operierender Konzerne kann es zu Spannungen kommen, wenn an den verschiedenen Fertigungsstandorten stark divergierende Arbeits- und Sozialstandards gelten. Langfristig ist insofern von einem Harmonisierungsprozess auszugehen, bei dem sich konzernweit die Sozialleistungen den Standards der Industrieländer allmählich annähern. Um solche Prozesse gestalten zu können, sollten die Gewerkschaften in deutschen Unternehmen verstärkt die Errichtung globaler Konzernbetriebsräte vorantreiben. Mit deren Hilfe sind sie eher in der Lage, auf Strategien der Konzernvorstände zu reagieren, mit denen diese versuchen, die verschiedenen Unternehmensstandorte gegeneinander auszuspielen und in einen wechselseitigen Unterbietungswettlauf zu zwingen. Die Erfahrungen mit den Europäischen Betriebsräten verweisen auf die Notwendigkeit, die Hindernisse und die Chancen transnationaler Dialogprozesse, in denen die Arbeitnehmervertreter verschiedener Länder lernen, Entwicklungen des Konzerns nicht nur durch die eigene „nationale Brille“ zu betrachten.

Für die Erfolgsaussichten (und die moralische Legitimität) der gewerkschaftlichen Versuche, die Unternehmensentwicklung zu beeinflussen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass sich die Arbeitnehmervertreter der verschiedenen Standorte nicht von der Konzernspitze gegeneinander ausspielen lassen. Stattdessen sollten sie sich auf gemeinsame Strategien einigen, mit denen sie gemeinsame Ziele verfolgen. Bei Interessensdivergenzen sollten sie gemeinsam ein Zielspektrum definieren und dabei die unterschiedlichen Interessen ausgewogen berücksichtigen. Selbstverständlich müssen die Arbeitnehmervertreter aus den Industrie-

ländern auch die partikularen Interessen der Beschäftigten ihrer Länder vertreten. Wenn es aber unter den Beschäftigten ihres TNU auch solche gibt, die in einem Entwicklungs- oder armen Transformationsland in der Nähe des physischen Existenzminimums leben, dann sollten sie bei der Festlegung ihrer eigenen Ziele und Strategien deren besondere – aus ethischer Sicht vorrangigen – Interessen immer mit im Blick haben. In ähnlicher Weise sollten Gewerkschaftsvertreter in den Entwicklungsländern die Interessen der informell Erwerbstätigen mit im Blick haben, sofern diese in die Wertschöpfungsketten ihres Unternehmens eingebunden sind.

In den 1990er Jahren wurde durch internationale Gewerkschaftsverbände eine Initiative für Internationale Rahmenvereinbarungen gestartet. Darin handeln TNU und die internationalen branchenspezifischen Gewerkschaftszusammenschlüsse (Global Union Federations, GUF) Übereinkommen zur Etablierung eines formalen, globalen und dauerhaften sozialen Dialogs aus. Die Vereinbarungen garantieren den Gewerkschaften die Überwachung vereinbarter Mindestnormen innerhalb des Konzerns. Der Einbezug der Zulieferer wird in einigen Internationalen Rahmenvereinbarungen als Ziel angesprochen, steht aber noch aus. Bisher gibt es weltweit nur 55 Internationale Rahmenvereinbarungen. Um eine Evaluation der ersten Rahmenvereinbarungen vorantreiben und eine effektive Kontrolle durchführen zu können, müssen die internationalen gewerkschaftlichen Verbände gestärkt werden. Das ist nur möglich, wenn die nationalen Mitgliedsgewerkschaften der supranationalen Ebene hinreichend Mittel zu Verfügung stellen, damit diese den Konzernleitungen als kompetente und verhandlungsmächtige Gesprächspartner gegenüber treten kann.

5.5 Zivilgesellschaftliche Organisationen

Solange es vor allem freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen und nur wenige Möglichkeiten gibt, in Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern die Einhaltung von Sozialstandards rechtlich einzuklagen, kommt den zivilgesellschaftlichen Akteuren eine besonders wichtige Rolle zu. Durch ihre – teilweise in Kampagnen gebündelte

– Öffentlichkeitsarbeit üben sie einen Druck auf die TNU aus, der für Fortschritte in Richtung entwicklungsförderliche Offshoring-Aktivitäten unerlässlich ist. Oftmals sind solche Organisationen neben kritischen Medien die einzigen, welche die Einhaltung grundlegender Sozialstandards überprüfen. „Naming and shaming“-Aktionen haben in der Vergangenheit große Wirkung gezeigt und z. B. in der Bekleidungs- und Sportartikelindustrie die Erarbeitung branchenbezogener Verhaltenskodizes überhaupt erst angestoßen. Wenn die Unternehmensvorstände durch eine massive öffentliche Kritik erst einmal alarmiert sind, dann können die NGOs zumeist mit weniger konfrontativen Strategien ihre Chance erhöhen, die Unternehmenspolitik nachhaltig zu beeinflussen.

Die Bereitschaft, sich auf den Dialog mit offenen Unternehmensvorständen einzulassen, hat bspw. der Kampagne für Saubere Kleidung (Clean Clothes Campaign: CCC) neue Erfolge ermöglicht. In diesem Sammelbecken arbeiten Gewerkschaften und NGOs, Verbraucherorganisationen, kirchliche Gruppen, Medien und Frauenrechtsorganisationen zusammen, um weltweit bessere Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie zu erreichen. Der Dialog mit Kommunen und Unternehmen ist ebenso Bestandteil der Kampagne, wie der Aufbau einer Drohkulisse für Firmen, die fortwährend Arbeitnehmerrechte missachten. Diese müssen mit breit angelegten Medienkampagnen und der Offenlegung ihrer Produktionsbedingungen rechnen.

Eine wichtige Rolle spielen NGOs und andere Interessenverbände auch bei der Entwicklung von Siegeln und Modell-Verhaltenskodizes. Sie können an Zertifizierungsverfahren zur Vergabe von Prüfsiegeln, die soziale Mindeststandards in Unternehmen garantieren, mitwirken und die Einhaltung der Standards kontrollieren. Eine Reihe solcher Gütesiegel sind bereits entstanden. Bei der Fertigung handgeknüpfter Teppiche hat sich das Rugmark-Siegel durchgesetzt. Für die Produktion von Blumen entstand das Siegel des Flower Label Programms. Derzeit besteht allerdings die Gefahr, dass Konsumenten über die Vielzahl der bereits existierenden Siegel die Orientierung verlieren und nicht mehr erkennen können, welche Siegel welchen Standards entsprechen.

NGOs in den Entwicklungs- und Transformationsländern können Missstände aufdecken und gemeinsam mit den Akteuren in den Industrie-

staaten Veränderungen einfordern. Aus Sicht eines Unternehmens kann die Glaubwürdigkeit einer von ihm finanzierten Monitoringinstitution dadurch erhöht werden, dass solche NGOs vor Ort für eine Mitwirkung im Kontrollprozess gewonnen werden. Dabei ist jedoch entscheidend, dass die finanzielle Unabhängigkeit der Organisationen gewahrt bleibt.

5.6 Internationale Organisationen

Aufgrund der Durchsetzungsschwäche vieler Regierungen ärmerer Länder und aufgrund der unzureichenden Bereitschaft der Industrieländer-Regierungen, sich ernsthaft um eine koordinierte Regulierung von TNU zu bemühen, fehlt es bisher an effektiv bindenden Regeln für die von den transnationalen Konzernen und ihren Partnerunternehmen angebotenen Arbeitsplätze. Durch Selbstverpflichtungen der Unternehmen, Rahmenvereinbarungen zwischen Konzernvorständen und Gewerkschaften sowie die Öffentlichkeitsarbeit von NGOs kann diese Lücke nicht geschlossen werden. Bereits heute ist die Arbeit der internationalen Organisationen deshalb ein wichtiger weiterer Beitrag zur entwicklungsförderlichen Gestaltung von Offshoring-Aktivitäten. Teils stellen die Organisationen wichtige Instrumente für die internationale Koordination von Regierungsaktivitäten dar, teils treiben sie selbständig die Agenda einer sozialrechtlichen Regulierung von Unternehmensaktivitäten voran. Wenn die Organisationen ihre Bemühungen um eine koordinierte Vorgehensweise der staatlichen Regierungen intensivieren und sich auch untereinander stärker um eine Kohärenz der eigenen Aktivitäten bemühen, wird ihre Bedeutung in diesem Politikfeld in der Zukunft noch weiter steigen.

Die vier Bereiche international anerkannter Kernarbeitsnormen, die im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in acht Kernarbeitsübereinkommen kodifiziert sind (vgl. Abschnitt 4.2) bezeichnen ein menschenrechtliches Mindestmaß an Arbeitnehmerrechten. Für die 180 Mitgliedstaaten der ILO sind die Prinzipien und Rechte allein durch ihre Mitgliedschaft in der ILO bindend; sie haben auch ohne Ratifizierung der ILO-Kernübereinkommen den Status von verpflichtenden Menschenrechten. In der im Jahr 2006 aktualisierten „Dreigliedrigen

Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ geht die ILO über diese Grundrechte hinaus und verpflichtet die TNU u. a. auf eine nachhaltige Beschäftigungsförderung und gesunde Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern. Gerade auch für die Betriebsstätten und Büros in wirtschaftlich schwachen Ländern werden von den Konzernen Sicherheit am Arbeitsplatz, gerechte Löhne und gerechte Arbeitsbedingungen eingefordert. Die ILO ist jedoch kaum mit Sanktionsmöglichkeiten gegen Länder und Unternehmen ausgestattet, in denen die Kernarbeitsnormen oder andere Sozialstandards missachtet werden. Trotzdem ist die ILO mit ihrer Agenda der menschenwürdigen Arbeit die entscheidende Institution zur Formulierung und Durchsetzung von Arbeitsrechten auf internationaler Ebene. Als Vorzug erweist sich dabei auch ihre dreigliedrige Organisationsstruktur, in der die einzelnen Mitgliedsländer nicht nur über Vertreter der Regierungen, sondern auch der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zusammenarbeiten. Um wirksam internationale Arbeits- und Sozialstandards durchsetzen zu können, sollte die ILO mit einer effektiven Sanktionsmacht gegenüber regelwidrig agierenden Staaten und Unternehmen ausgestattet werden. Sinnvoll wäre vor allem eine Arbeitsgerichtsbarkeit, die Bußgelder verhängen kann.

Die Vereinten Nationen verabschiedeten 1966 den „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (Sozialpakt). Der Pakt fordert u. a. das Recht auf Arbeit und Ausbildung, den Anspruch auf günstige Arbeitsbedingungen und einen gerechten Lohn, der zur Sicherung eines angemessenen Lebensunterhaltes dient. Sichere Arbeitsbedingungen, Urlaubs- und Pausenzeiten werden ebenso festgeschrieben wie das Recht der Arbeitnehmer auf soziale Sicherheit. Die Rechte der Arbeitnehmer fasste auch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen im Jahr 2003 in den „UN-Normen für die Verantwortung transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte“ zusammen. Der Aufspaltung der unternehmerischen Wertschöpfung durch das Offshoring suchte man dadurch Rechnung zu tragen, dass man den Verantwortungsbe- reich der Unternehmen für die Beachtung der Rechte bei der Arbeit gegenüber dem Sozialpakt ausweitete. TNU haben demnach nicht mehr nur in ihren eigenen Betriebsstätten und Büros und in denen ihrer Toch-

terfirmen dafür Sorge zu tragen, dass menschenwürdige Arbeitsbedingungen herrschen, sondern auch bei sämtlichen Lizenznehmern, Lieferanten und Sublieferanten, also bei jedem Glied der Wertschöpfungskette. Angesichts des Umfangs der damit formulierten menschenrechtlichen Ansprüche an transnational tätige Konzerne überrascht es nicht, dass die Umsetzung dieser UN-Normen noch sehr viel problematischer ist als die der ILO-Normen. Solange die internationalen Vereinbarungen aber nicht in nationalstaatliches Recht überführt werden, sind Arbeitnehmerorganisationen und NGOs nicht in der Lage, rechtlich gegen Übertretungen der TNU und ihrer Partnerunternehmen vorzugehen.

Im Unterschied zu anderen internationalen Akteuren der Weltwirtschaftspolitik hat die OECD mit der Aufstellung und Überarbeitung der „OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen“ erste ernsthafte Schritte unternommen, bei ihren Bemühungen, die internationale Arbeitsteilung zu gestalten, auch arbeits- und sozialrechtliche Zielsetzungen zu verfolgen. Die Leitsätze in der im Jahr 2000 revidierten Fassung stellen den umfangreichsten Kodex von Regeln für das Wirtschaften von Unternehmen dar, auf den sich bisher staatliche Regierungen verständigen konnten. Die hier vereinbarten freiwilligen Prinzipien und Standards beziehen sich nicht nur auf Rechte bei der Arbeit, sondern auch auf Menschenrechte allgemein, Umweltbelange, Bekämpfung von Korruption, Verbraucherinteressen und vieles andere mehr. Zwar bieten auch die OECD-Leitsätze keine rechtliche Handhabe, aber im Unterschied zu den bisher genannten internationalen Regelwerken gibt es für sie immerhin Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen. Nationale Kontaktstellen in den OECD-Ländern dienen als Appellationsinstanzen, an die sich Interessengruppen wenden können, um Verstöße gegen die Leitsätze zu melden. Zum Abschluss der dadurch in Gang gesetzten Untersuchungen bemühen sich die Kontaktstellen darum, mit den gemeldeten Unternehmen gemeinsam eine Abschlusserklärung zu erarbeiten, in der Wege zur Beseitigung der Missstände benannt werden. Leider ist der Wille der Industrieländerregierungen, die Leitsätze wirklich durchzusetzen und zu diesem Zweck die Nationalen Kontaktstellen mit effektiven Sanktionsmöglichkeiten auszustatten, bisher wenig ausgeprägt. Deshalb bleibt die Wirkung dieses zumindest in Ansätzen verwirklichten Monitoringsystems bisher sehr gering. Wirksam können die

bereits zur Verfügung stehenden Mechanismen vor allem werden, wenn sie durch „naming and shaming“-Aktivitäten von NGOs ergänzt werden, in denen diese der Öffentlichkeit die Versäumnisse der Unternehmen bekannt machen.

Trotz der massiven Defizite stellen die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen diejenige internationale Vereinbarung dar, mit der sich die Regierungen der Industrieländer bisher am deutlichsten zu ihrer Verantwortung bekannt haben, für die Arbeitsplätze der TNU in den Entwicklungs- und östlichen Transformationsländern soziale (und ökologische) Standards durchzusetzen. Insofern ist es sinnvoll, die damit verbundenen Institutionen zu stärken. Die Öffentlichkeitsarbeit für die OECD-Leitsätze und die Arbeit der nationalen Kontaktstellen ist zu intensivieren, damit die verschiedenen Gruppen derer, die von Unternehmensaktivitäten betroffen sind (bzw. sein können), um die Inhalte der Leitsätze wissen. In Deutschland sollte die Kontaktstelle strukturell aufgewertet und nicht mehr nur dem Wirtschaftsministerium zugeordnet, sondern interministeriell, durch Bindung an die Ressorts Arbeit, Umwelt, Auswärtiges und Wirtschaftliche Zusammenarbeit, verankert werden. Beschwerdeverfahren gegen deutsche Unternehmen im Ausland sind dadurch zu erleichtern, dass NGOs und Gewerkschaften in den Offshoring-Zielländern die Möglichkeit gegeben wird, Missstände auch an die deutschen Botschaften vor Ort zu melden. Schließlich sollte die Bundesregierung Unternehmen, die sich nicht an die Leitsätze halten, von der Außenwirtschaftsförderung ausschließen und ihnen z. B. Investitionsgarantien oder Hermes-Bürgschaften verweigern.

5.7 Ein internationales Abkommen zur Regelung von Offshoring-Aktivitäten

Trotz zahlreicher Aktivitäten verschiedener Akteure ist es in den letzten Jahren nur in geringem Umfang gelungen, schlechte Arbeitsbedingungen und die Missachtung von Arbeitnehmerrechten in den Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern zurückzudrängen. Insgesamt trägt das Engagement multinationaler Unternehmen in diesen Ländern nur wenig zu Wachstumsprozessen bei, durch die das Ein-

kommen breiter Bevölkerungskreise gehoben würde und damit Armut nachhaltig bekämpft werden könnte. Offenbar erreicht man wesentliche Fortschritte mit Blick auf diese Zielsetzung einer entwicklungsförderlichen Gestaltung von Offshoring-Aktivitäten ebenso wenig durch unverbindliche Selbstverpflichtungen der Unternehmen wie durch die lückenhaften gesetzlichen Vorschriften der zumeist schwachen Regierungen vor Ort.

Dauerhafte Fortschritte in diese Richtung sind insofern für die Mehrheit der Entwicklungsländer und für viele Transformationsländer erst zu erwarten, wenn sich die Regierungen der Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer ernsthaft darum bemühen, durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen völkerrechtlich verbindliche Sozialstandards durchzusetzen. Um die Aktivitäten der transnationalen Konzerne in den Ländern des Südens und des Ostens rechtsverbindlich regeln und um ihre Möglichkeiten, staatliche Regierungen gegeneinander auszuspielen, beschneiden zu können, bedarf es deshalb eines verbindlichen multilateralen Regelwerks. Ziel eines entsprechenden internationalen Abkommens wäre es, weltweit menschenrechtlichen Mindeststandards in Bezug auf die Qualität der Arbeit in den Betrieben und Büros der TNU und ihrer Partnerunternehmen durchzusetzen.

Mit diesem multilateralen Abkommen sollten Mindeststandards wie die ILO-Kernarbeitsnormen in allen Unterzeichnerstaaten justiziabel werden. Jede Regierung wäre dazu verpflichtet, die Einhaltung dieser Mindeststandards nicht nur in den Betriebsstätten und Büros durchzusetzen, die sich auf ihrem Territorium befinden, sondern auch in den auswärtigen Wertschöpfungsprozessen jener TNU, die auf ihrem Territorium beheimatet sind. Das Abkommen müsste daher auch Regelungen beinhalten, in denen festgelegt wird, wie die Regierungen sich untereinander über Regelverstöße informieren, wann welche Regierung rechtliche Schritte gegen ein regelwidrig agierendes TNU einleiten muss und wie die Regierungen der TNU-Stammländer mit den Zielländern der Offshoring-Aktivitäten zusammenarbeiten sollen. Auf der Grundlage eindeutiger Regeln kann den Unternehmen auch Rechtssicherheit garantiert werden. So müsste z. B. sichergestellt werden, dass mit der Begründung, Sozialdumping zu verhindern, keines der beteiligten Länder ein Unternehmen von seinen heimischen Märkten ausschließen kann, wenn

dieses in seinen eigenen Betriebsstätten und Büros die in dem Abkommen festgelegten arbeitsrechtlichen Mindeststandards einhält und zugleich bei seinen Lieferanten und Sublieferanten für eine regelkonforme Leistungserstellung sorgt.

Bei der Einführung eines solchen multilateralen Offshore-Abkommens wäre auch ein internationaler Gerichtshof einzurichten, an dem sowohl Staaten als auch Transnationale Unternehmen, die gegen die Bestimmungen des Abkommens verstoßen, verklagt sowie ggf. verurteilt und mit Sanktionen belegt werden können. Zu diesem Zweck müssten über Staaten hinaus auch zivilgesellschaftliche Akteure, internationale Organisationen und Unternehmen als Parteien vor Gericht zugelassen werden.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre fanden im Rahmen der OECD Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI) statt. Ziel der Verhandlungen war ein Abkommen zur Liberalisierung der internationalen Investitionsströme. Vor allem der Einfluss der nationalstaatlichen Regierungen der Länder, in denen die TNU investieren, sollte auf ein Minimum beschränkt werden. Da das MAI-Projekt einseitig auf den Abbau aller staatlichen Einflüsse ausgerichtet war, bedeutet sein Scheitern nicht, dass Bemühungen um ein multilaterales Abkommen zur sozialverträglichen Gestaltung von Offshoring-Aktivitäten von vorneherein aussichtslos wären. Im Vergleich zu Bemühungen, die WTO-Regeln durch Sozialstandards weiter zu entwickeln, hätte das hier vorgeschlagene Abkommen den Vorteil, dass die darin zu regulierenden wirtschaftlichen Transaktionen weniger umfangreich wären. In dem Abkommen würde es nicht um den ganzen Güterhandel gehen, sondern nur um das Offshoring der TNU und damit um die grenzüberschreitenden Aktivitäten solcher Akteure, die bei einem koordinierten Vorgehen von den Regierungen der Industrieländer relativ gut zur Verantwortung gezogen werden können. Trotz dieser Einschränkung der zu regelnden Materie mag der Vorschlag eines multilateralen Offshore-Abkommens manchem Teilnehmer an den aktuellen politischen Diskussionen als gewagt erscheinen. Dieses wäre jedoch für die Arbeitnehmer in den Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern sowie zumindest indirekt für diejenigen, die dort in absoluter Armut leben, derart vorteilhaft, dass man dieses Ziel angesichts der wachsenden Einsicht in die

Bedeutung internationaler Regelwerke und Institutionen nicht aus den Augen verlieren sollte.

6. Folgerungen für die deutsche Debatte

Die Verlagerung von Arbeitsplätzen durch heimische Unternehmen in das mittel- und osteuropäische Ausland ist in Deutschland immer wieder Gegenstand heftiger Debatten. Nicht selten entsteht dabei der Eindruck, die Bundesrepublik befinde sich in einem umfassenden Deindustrialisierungsprozess. Manche scheinen zu glauben, dass es in Deutschland schon bald nur noch Konzernzentralen geben werde, in denen die im Ausland produzierten – und vielfach auch dort schon entwickelten – Waren bloß durch die Vergabe des eigenen gut etablierten Markennamens „veredelt“ würden. Die in dieser Studie vorgetragenen Überlegungen begründen die folgende Positionsbestimmung.

Von entscheidender Bedeutung ist es, eindeutig zu unterscheiden zwischen der Größenordnung der tatsächlichen Arbeitsverlagerungen und der Bedeutung, die der Verlagerungsoption der Unternehmensvorstände für die Entwicklung der Arbeitsverhältnisse in deutschen Unternehmen zukommt. In dieser Studie ging es vor allem um die Analyse und die ethische Reflexion der tatsächlichen Verlagerungen: Auch wenn die Ergebnisse empirischer Studien zu einem derart komplexen Phänomen immer mit einer gehörigen Portion Vorsicht rezipiert werden müssen, gibt es in den vorliegenden Untersuchungen keine Anhaltspunkte dafür, dass der tatsächliche Arbeitsplatzverlust durch Offshoring in Deutschland bereits Ausmaße angenommen hätte, die für die wirtschaftliche Zukunft des Landes bedrohlich wären. Das in den aufgeregten Debatten vorherrschende Negativszenario dürfte insofern eher auf Einzelfälle zurückgehen, von denen (fast) jeder in seinem Umfeld schon einmal gehört hat und die teilweise in den Medien stark emotionalisiert präsent waren. Im Unterschied dazu ist bei einer nüchternen Betrachtung der bisher veröffentlichten Studien hervorzuheben, dass es nach wie vor eine offene Frage ist, ob es in Deutschland aufgrund der Offshoring-Strategien der hiesigen Unternehmen nicht sogar mehr statt weniger Arbeitsplätze gibt. Den bisher offenbar vergleichsweise geringen Ver-

lusten, die mit der Verlagerung von Produktions- und Dienstleistungselementen ins Ausland unmittelbar verbunden sind, müssen ja die Arbeitsplätze gegenübergestellt werden, die in deutschen Unternehmen erhalten oder zusätzlich geschaffen wurden, weil diese ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit durch den konsequenten Einbezug von Betriebsstätten und Dienstleistungszentren im Ausland sichern und verbessern konnten.

Nimmt man zu der letztlich offenen Arbeitsplatzbilanz den Vorteil hinzu, den die Verbraucher haben, weil sie aufgrund des Offshorings einige Güter günstiger erwerben können, dann wird deutlich, dass die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Länder mit einem geringeren Lohnniveau für die deutsche Volkswirtschaft keineswegs eine tiefe Krise bedeutet. Es handelt sich dabei vielmehr um ein – heute nicht unwichtiges – Teilphänomen der sich intensivierenden internationalen Arbeitsteilung, die den Strukturwandel der deutschen Wirtschaft vorantreibt. Ob sich die Vor- und Nachteile, die für die deutsche Volkswirtschaft mit diesem beschleunigten Strukturwandel verbunden sind, eher zu einem positiven oder eher zu einem negativen Gesamteffekt addieren, bleibt offen. Würde bei der Gesamtwirkung tatsächlich das Negative überwiegen, dann wäre der Nachteil insgesamt keinesfalls als dramatisch einzuschätzen.

Sollte sich in Zukunft eine Konstellation ergeben, in der für die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik die Nachteile der Arbeitsplatzverlagerungen in Länder des Ostens und des Südens bedeutsamer sind als die Vorteile, dann müsste in einer ethischen Reflexion dieser Wohlfahrtsverlust in Deutschland gegen den Gesamtvorteil abgewogen werden, den die Menschen in anderen Ländern wahrscheinlich von diesem Offshoring haben. Bei dieser Abwägung ist zu beachten, dass die Überlebensinteressen der Menschen, die in den Entwicklungs- und in ärmeren Transformationsländern in der Nähe des physischen Existenzminimums leben, bei einer ethischen Bewertung dieses internationalen Phänomens stärker ins Gewicht fallen als die – an sich völlig berechtigten – persönlichen Entfaltungs- und gesellschaftlichen Beteiligungsinteressen der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes. M. a. W., aus ethischer Perspektive hätte im Fall konkurrierender Ziele die Reduktion der absoluten Armut in den Entwicklungsländern Vorrang gegenüber einer Wohlstandsmehrung in Deutschland. Außerdem ist einzubeziehen, dass

die wohlhabende Bundesrepublik mit ihren leistungsfähigen staatlichen Institutionen vergleichsweise gut in der Lage ist, den durch das Offshoring beschleunigten Strukturwandel zu steuern und sozial abzufedern.

Eine ethisch begründete Akzeptanz von Arbeitsplatzverlagerungen aus Deutschland in Entwicklungs- und arme Transformationsländer setzt allerdings voraus, dass die im Zielland neu entstehenden Arbeitsplätze menschenwürdig und gerecht sind und dass sich die Offshoring-Aktivitäten dort nachhaltig positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes auswirken. Der Anspruch *menschenwürdiger* Arbeit bedeutet vor allem, dass die Tochter- und Partnerfirmen der transnationalen Unternehmen vor Ort die Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer nicht einschränken und niemanden (z. B. durch Androhung von Gewalt) zur Arbeit zwingen oder am Arbeitsplatz diskriminieren dürfen, dass der Lohn, den sie für eine Vollzeittätigkeit zahlen, zumindest für den physischen Existenzertalt ausreichen muss und dass die Arbeitsbedingungen in den Betriebsstätten oder Büros nicht gesundheitsgefährdend sein dürfen. Dem Anspruch *gerechter* Arbeit können die neu entstehenden Arbeitsplätze nur genügen, wenn sie darüber hinaus dem vor Ort geltenden Arbeits- und Sozialrecht ohne Einschränkungen entsprechen. *Nachhaltig positiv* wirken sich die Offshoring-Aktivitäten auf die wirtschaftliche Entwicklung des Ziellandes aus, wenn in den ausgelagerten Teilen der Wertschöpfungsketten ausschließlich menschenwürdige und gerechte Arbeit entsteht und wenn sie zudem ein Wirtschaftswachstum fördern, das dauerhaft breite Einkommensschichten erfasst und damit – zumindest indirekt – der Armutsbekämpfung dient (Kriterium der Entwicklungsförderlichkeit). Um solche Offshoring-Aktivitäten zu fördern, sollten sich die Regierungen der meisten Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländer auf abgestimmte Maßnahmen zur Durchsetzung rechtlich einklagbarer Mindestnormen für die Qualität von Erwerbsarbeit (u. a. die ILO-Kernarbeitsnormen) einigen. Mit Blick auf dieses Ziel wird in der vorliegenden Studie ein multilaterales Abkommen über die Gestaltung von Offshore-Aktivitäten vorgeschlagen.

Für die ethische Beurteilung von Offshoring-Aktivitäten deutscher Unternehmen in Entwicklungs- und Transformationsländern ist neben den genannten Anforderungen ihrer entwicklungsförderlichen Ausgestaltung im Zielland auch der wirtschafts- und sozialpolitische Kontext in

Deutschland relevant. Für die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik, die aufgrund des Offshoring ihren Arbeitsplatz verlieren, muss es eine gute soziale Absicherung geben. Außerdem müssen sie – z. B. nach geeigneten Qualifizierungsmaßnahmen – realistische Aussichten haben, wieder einen regulären Arbeitsplatz zu finden. Dies ist nicht nur aus ethischer Sicht geboten, sondern auch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass unter den Bürgerinnen und Bürgern die Akzeptanz einer weitgehenden Integration der Bundesrepublik in die Weltwirtschaft dauerhaft erhalten bleibt.

Bei den Argumenten, die bisher in diesem Abschlusskapitel resümiert wurden, ging es ausschließlich um die *tatsächlichen* Arbeitsplatzverlagerungen, deren Gesamteffekt auf die Arbeitsplätze in der Bundesrepublik eher als gering eingeschätzt wurde. Entsprechend der zu Beginn des Kapitels eingeführten Unterscheidung gibt es aber auch Einflüsse des Offshoring auf die Entwicklung der Erwerbsarbeit in Deutschland, die auf die *Ankündigung* von Offshoring-Plänen durch die Unternehmensvorstände zurückgehen. Das kommt sehr viel häufiger vor als die tatsächliche Verlagerung von Arbeitsplätzen. Offenbar gelingt es den Vertretern der Beschäftigten oftmals, das Offshoring-Vorhaben durch Zugeständnisse abzuwehren. Nicht selten jedoch scheinen die Vorstände mit Verlagerungsplänen zu drohen, deren Umsetzung sie eigentlich nicht ernsthaft verfolgen wollen. Solche Ankündigungen lassen viele Beschäftigte in deutschen Unternehmen um ihren Arbeitsplatz bangen. Gerade nach den Sozialreformen der letzten Jahre befürchten sie, schnell in ein Leben in Armut abzurutschen. Die Möglichkeiten des Managements, mit einer Verlagerung von Produktions- und Dienstleistungselementen zu drohen, und die Verunsicherung der Beschäftigten durch solche Drohungen haben die Machtverhältnisse in deutschen Unternehmen erheblich zugunsten der Arbeitgeber und zuungunsten der Arbeitnehmervertreter verändert. Nun mag man es aus ethischer Sicht für verwerflich halten, wenn das Management mit Arbeitsplatzverlagerungen droht, die sich faktisch gar nicht „rechnen“ würden. Das ändert aber nichts daran, dass dies immer wieder geschieht und vielfach auch Wirkung zeigt. Sinnvoller dürfte daher der Hinweis sein, dass den gewerkschaftlichen Interessenvertretungen unter den Bedingungen der heutigen internationalen Arbeitsteilung im Vergleich zu den 1960er und

70er Jahren nicht weniger, sondern mehr Bedeutung zukommt. In Konflikten, in denen über Arbeitsplatzverlagerungen verhandelt wird, ist es besonders wichtig, dass die Arbeitnehmervertreter einen guten Zugang zu den betriebswirtschaftlichen Daten erhalten, die in diesem Zusammenhang bedeutsam sind. Außerdem sollte ihnen die Möglichkeit gegeben werden, gemeinsam mit eigenen Experten (z. B. mit Ökonomen, die auf die möglichen Offshoring-Zielländer spezialisiert sind) an den Beratungen über die geplante Verlagerung und mögliche Alternativen teilzunehmen. Zum Beispiel durch das Einhalten von Verschwiegenheitspflichten haben sie dabei natürlich auch das Wohl des Unternehmens insgesamt im Auge zu behalten. Beteiligt man die Arbeitnehmervertreter in dieser Weise, dann wird sie das Management kaum noch mit übertrieben pessimistischen Analysen und Prognosen hinters Licht führen können.

Die Kirchen in der Bundesrepublik sollten sich gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen dafür einsetzen, dass in der Öffentlichkeit eine ernsthafte ethische und politische Debatte über die Wirkungen der Offshoring-Aktivitäten deutscher Unternehmen geführt wird, bei der auch die Überlebensinteressen der Armen in den Entwicklungs- und in den ärmeren Transformationsländern zur Sprache kommen. Für kirchliche Beiträge zu diesen Debatten kann der in der katholischen Sozialverkündigung betonte „Vorrang der Arbeit vor dem Kapital“ ein wichtiger Wegweiser sein. Er verpflichtet darauf, wirtschaftliche Veränderungsprozesse vor allem danach zu bewerten, wie sie sich auf die erwerbstätigen und Erwerb suchenden Frauen und Männer sowie auf ihre Familien auswirken. Wer aus dieser Perspektive die Verlagerung von Arbeitsplätzen aus den Ländern des Nordens in Länder des Südens oder des Ostens ethisch beleuchten möchte, wird deshalb in den Blick nehmen müssen, dass die Beschäftigten in den Industrieländern durch Drohungen mit Arbeitsplatzverlagerungen massiv verunsichert werden. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Überlebenschancen von absolut Armen in den Entwicklungs- und ärmeren Transformationsländern steigen können, wenn durch das Offshoring ein Wachstumsprozess beschleunigt wird, der breite Bevölkerungsschichten erreicht.

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Broschüren

- Armut und Bevölkerungsentwicklung in der Dritten Welt (1990; auch in englisch, französisch und spanisch); Autoren: Franz Böckle/Hans-Rimbert Hemmer/Herbert Kötter
- Gutes Geld für alle. Sozialethische Überlegungen zur Geldwertstabilität (1991; auch in spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer
- Christen und Muslime vor der Herausforderung der Menschenrechte (1992; auch in englisch und französisch); Autoren: Johannes Schwartländer/Heiner Bielefeldt
- Von der Dependenz zur Interdependenz. Anstöße und Grenzen der Dependenztheorie (1994; auch in englisch und französisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer
- Wirtschaft: global und ökologisch. Überlegungen zu Ressourcenschonung und Umwelterhaltung (1994; auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer

- Mut zur Strukturanpassung bei uns - Hilfe für die Entwicklungsländer (1995; auch in englisch); Studie der Sachverständigen­gruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger
- Handeln in der Weltgesellschaft: Christliche Dritte-Welt-Gruppen (1995); Autoren: Karl Gabriel/Sabine Keller/Franz Nuscherler/Monika Treber
- Soziale Sicherungssysteme als Elemente der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern (1997; auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigen­gruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Stabilität und soziale Gerechtigkeit. Zur Einführung des EURO (1999); Studie der Sachverständigen­gruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Die vielen Gesichter der Globalisierung. Perspektiven einer menschengerechten Weltordnung (1999, auch in englisch, französisch und spanisch); Studie der Sachverständigen­gruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik und der kirchlichen Werke Adveniat, Caritas international, Misereor, missio Aachen, missio München und Renovabis.
- Das soziale Kapital. Ein Baustein im Kampf gegen Armut von Gesellschaften. (2000, auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigen­gruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Globale Finanzen und menschliche Entwicklung (2001, auch in englisch); Studie der Sachverständigen­gruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Engagement für Osteuropa – Praxis und Motivation christlicher Solidaritätsgruppen (2002); Autoren: Karl Gabriel, Christel Gärtner, Maria-Theresia Münch, Peter Schönhöffer

- Partnerschaft mit den Armen – Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (2004, auch in englisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit (2005); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Welthandel im Dienst der Armen (2006; auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Verlagerung von Arbeitsplätzen. Entwicklungschancen und Menschenwürde – Sozialethische Überlegungen (2008; auch in englisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.

Die Broschüren sind zu beziehen beim
 Bereich Weltkirche und Migration im
 Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz,
 Kaiserstraße 161, 53113 Bonn,
 Tel. 0228/103-288, Fax. 0228/103-335.
 Internet: www.dbk.de/Schriften

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Buchreihe "Forum Weltkirche: Entwicklung und Frieden", Matthias-Grünwald-Verlag Mainz

- Bd. 1: Peter Hünemann/Juan Carlos Scannone (Hg.): Lateinamerika und die katholische Soziallehre. Ein lateinamerikanisch-deutsches Dialogprogramm (1993)
Teil 1: Wissenschaft, kulturelle Praxis, Evangelisierung. Methodische Reflexionen zur Katholischen Soziallehre
Teil 2: Armut. Herausforderung für Wirtschafts- und Sozialordnung
Teil 3: Demokratie. Menschenrechte und politische Ordnung
- Bd. 2: Johannes Schwatländer: Freiheit der Religion. Christentum und Islam unter dem Anspruch der Menschenrechte (1993)
- Bd. 3: Thomas Hoppe (Hg.): Auf dem Weg zu einer Europäischen Friedensordnung. Perspektiven und Probleme nach dem Ende des Kalten Krieges (1994)
- Bd. 4: Joachim E. Tschiersch/Herbert Kötter/Frithjof Kuhnen: Kirchen und ländliche Entwicklung. Einwirkungen auf die Rahmenbedingungen der Entwicklungszusammenarbeit - Möglichkeiten und Grenzen (1995)

- Bd. 5: Franz Nuscheler, Karl Gabriel, Monika Treber, Sabine Keller: Christliche Dritte-Welt-Gruppen. Praxis und Selbstverständnis (1996)
- Bd. 6: Jürgen Schwarz (Hg.): Die katholische Kirche und das neue Europa. Dokumente 1980 - 1995 (2 Bände) (1996)
- Bd. 7: Ludwig Bertsch, Hermann Janssen, Marco Moerschbacher (Hg.): Alternativen zur traditionellen Pfarrstruktur. Die Communio-Ekklesiologie und ihre Rezeption in Afrika, Ozeanien und Europa (1997)
- Bd. 8: Thania Paffenholz: Konflikttransformation durch Vermittlung. Theoretische und praktische Erkenntnisse aus dem Friedensprozeß in Mosambik 1976-1995 (1998)
- Bd. 9: Thomas Hoppe (Hg.): Friedensethik und internationale Politik. Problemanalysen, Lösungsansätze, Handlungsperspektiven (2000)
- Bd.10: Jean-Pierre Bastian – Ulrich Fanger – Ingrid Wehr – Nikolaus Werz: Religiöser Wandel in Costa Rica – Eine sozialwissenschaftliche Interpretation (2000)
- Bd. 11: Karl Gabriel – Christel Gärtner – Maria-Theresia Münch – Peter Schönhöffer: Solidarität mit Osteuropa – Praxis und Selbstverständnis christlicher Mittel- und Osteuropagruppen
 Teil I: Theoretische Vorüberlegungen und Befragungsergebnisse
 Teil II: Motive christlichen Solidaritätshandelns (2002)

Bezug nur über den Buchhandel

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Reihe „Projekte“

- 1 Yves Bizeul: Christliche Sekten und religiöse Bewegungen in der südlichen Hemisphäre. Eine Literaturstudie (1995)
- 2 Thomas Bremer (Hrsg.): Religion und Nation im Krieg auf dem Balkan. Beiträge des Treffens deutscher, kroatischer und serbischer Wissenschaftler vom 05. bis 09. April 1995 in Freising (1996) *vergriffen*
- 3 Gero Erdmann: Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente (1996)
- 4 Martin Diehl: Rückkehrbereitschaft von Stipendiaten aus Entwicklungsländern. Eine Evaluierung von Förderprogrammen des Katholischen Akademischen Ausländer-Dienstes (KAAD) (1997)
- 5 Günther Freundl/Petra Frank-Herrmann (Eds.): Reproductive Behaviour in Circumstances of Extreme Poverty (1997)
- 6 Karl Gabriel/Monika Treber (Hrsg.): Christliche Dritte-Welt-Gruppen: Herausforderung für die kirchliche Pastoral und Sozialethik (1998)
- 7 Gero Erdmann: Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit (1999) *vergriffen*

- 8 Thomas Hoppe (Hg.): Menschenrechte - Menschenpflichten. Beiträge eines gemeinsamen Symposiums der Deutschen Kommission Justitia et Pax und der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben vom 7. bis 8. Dezember 1998 in Köln (1999)
- 9 Antonella Invernizzi (Hg.): Straßenkinder in Afrika, Asien und Osteuropa – Eine kommentierte Bibliographie (2000, mehrsprachig).
- 10 Arnold Riedmann: Das Recht der Armen – Die Rechtshilfearbeit der katholischen Hilfswerke (2001)
- 11 Annette Krauß/Birgit Joußen/Koenraad Verhagen: Finanzsystementwicklung – Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen (2001)
- 12 Thomas Bremer (Hg.): Religija, društvo i politika. Kontroverzna tumačenja i približavanja (Religion, Gesellschaft und Politik. Kontroverse Deutungen und Annäherungen) (2002)
- 13 Sandra Casado Antón (Hg.): Selbst-finanzierung der Kirche in Lateinamerika: Die Fälle Chile und Ecuador (2003)
- 14 Ralf Krüger: Wachstums- und Verteilungswirkungen ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern (2004)
- 15 Karoline Dietrich: Interreligiöse Entwicklungszusammenarbeit – Eine Bestandsaufnahme bei den Kirchlichen Hilfswerken und Literaturstudie (2005)
- 16 Mattias Kiefer: Kirchliche Stellungnahmen aus Partnerkirchen zum Thema Globalisierung – Kommentierte Bibliographie mit ausgewählten Analysen (2005)

- 17 Johannes Müller/Michael Reder (Hg.): Interreligiöse Solidarität im Einsatz für die Armen – Beiträge einer Fachkonferenz zur Interreligiösen Entwicklungszusammenarbeit der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz am 27./28. März 2006 in Mainz (2007)

Die Broschüren sind zu beziehen beim
Bereich Weltkirche und Migration im
Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz,
Kaiserstraße 161, 53113 Bonn,
Tel. 0228/103-288, Fax. 0228/103-335.
Internet: www.dbk.de/Schriften