

Band 10

Norbert Schultes

**Deutsche
Außenwirtschaftsförderung**

Ökonomische Analyse unter
Berücksichtigung der Aktivitäten
und Programme in Japan

WVF

**WIRTSCHAFT
& RAUM**

Norbert Schultes

**Deutsche
Außenwirtschaftsförderung**

Ökonomische Analyse unter
Berücksichtigung der Aktivitäten
und Programme in Japan

VVF

WIRTSCHAFT & RAUM

Herausgeber:
Prof. Dr. H.-D. Haas
Universität München

Band 10

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schultes, Norbert:

Deutsche Außenwirtschaftsförderung : Ökonomische Analyse unter Berücksichtigung der Aktivitäten und Programme in Japan / Norbert Schultes. – München: VVF, 2002
(Wirtschaft & Raum; Bd. 10)
Zugl.: München, Univ., Diss., 2002
ISBN 3-89481-452-7

© 2003 by VVF-Verlag, Landshuter Allee, 80637 München
Tel.: 0 89/280 90 95 Fax: 089/280 95 28,
e-mail: info@vvh-verlag.de, www.vvh-verlag.de

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die der Übersetzung, des Nachdruckes und der Vervielfältigung des Buches, oder Teilen daraus, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren), auch nicht für Zwecke der Unterrichtsgestaltung, reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Gesamtherstellung: digitalreprint gmb, 83075 Bad Feilnbach. Printed in Germany.

Meinen Eltern

Angesichts der immer stärker werdenden Internationalisierung der Wirtschaft und zunehmend knapper werdender Haushaltsmittel stellt sich die Frage, inwieweit die bisherige deutsche Außenwirtschaftsförderung noch zeitgemäß und effizient ist. Dabei ist auch zu klären, ob es im Zeitalter einer an marktwirtschaftlich Prinzipien orientierten Globalisierung überhaupt noch einer öffentlich organisierten Außenwirtschaftsförderung bedarf. Bei der Beantwortung dieser Frage ist der als besonders schwierig geltende japanische Markt, dem sich die vorliegende Dissertation widmet, ein wichtiger Testfall.

Systematisch analysiert der Verfasser die Organisationsstruktur und die Akteure der deutschen Außenwirtschaftsförderung. Dabei stellt er vor allem die Auslandshandelskammern als zentrales Element heraus. Die Untersuchung macht deutlich, dass Außenwirtschaftsförderung politikgebunden ist; Konzeption, Motive und Handlungsstrukturen der Förderung leiten sich aus den Interessen der Akteure des politischen Systems ab. Reformen des Fördersystems sind anscheinend nur möglich, wenn sie bei den Anreizstrukturen der Akteure ansetzen. Möglichkeiten zur Neuausrichtung der Außenwirtschaftsförderung sieht der Autor deshalb vor allem in einer stärkeren Steuerung des Gesamtsystems durch Preisanreize. Er erwartet davon eine bessere Orientierung der Akteure an den Bedürfnissen der Unternehmen.

Unternehmen, die am Markteintritt im Ausland interessiert sind, können aus der Untersuchung wichtige Hinweise beziehen. Dies gilt im besonderen für den japanischen Markt.

München, im Februar 2003

Der Herausgeber

Bei der vorliegenden Publikation handelt es sich um die überarbeitete und aktualisierte Fassung meiner Dissertation, die ich im Herbst 2001 an der Fakultät für Betriebswirtschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München eingereicht habe.

Die Fertigstellung der Arbeit konnte nur dank zahlreicher Unterstützung gelingen. Mein besonderer Dank gilt zuerst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Franz Waldenberger, der mir nicht nur wichtige konzeptionelle Anregungen auf den Weg gab, sondern mich auch stets konstruktiv durch das Promotionsverfahren begleitete. Herzlich danke ich auch Herrn Prof. Hans-Dieter Haas, der das Korreferat übernahm und mir freundlicherweise anbot, die Arbeit in seine Buchreihe aufzunehmen.

Wichtige Hinweise zur Struktur und zum Inhalt der Arbeit erhielt ich von Herrn Dr. Detlef Rehn, Korrespondent der Bundesagentur für Außenwirtschaft in Tokyo, und Herrn Dr. Hanns-Günther Hilpert, Stiftung Wissenschaft und Politik. Für eine kritische Durchsicht der Arbeit danke ich Herrn Ministerialrat Reinhard Krause, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, und Herrn Lutz-Bodo Müller-Seip, Deutscher Industrie- und Handelskammertag.

Die wesentlichen Gedankenanstöße für meine Arbeit erhielt ich während meiner langjährigen Tätigkeit für die Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan. In diesem Kontext danke ich meinen Kolleginnen und Kollegen und insbesondere dem Geschäftsführer, Herrn Manfred Dransfeld, für viele anregende Gespräche zur Praxis der deutschen Außenwirtschaftsförderung. Meinem Bruder Helmut Schultes danke ich für umfangreiche Korrekturarbeiten.

Mein abschließender Dank richtet sich an meine Familie und insbesondere meine Frau, Dr. Yumi Dohi, die durch stetige Ermutigung und vielseitige Hilfe zum Gelingen dieser Arbeit wesentlich beigetragen hat.

Berlin, im Dezember 2002

Norbert Schultes

Vorwort des Herausgebers	vii
Vorwort	ix
Inhaltsverzeichnis	xi
Verzeichnis der Abkürzungen	xvi
Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Synopsen	xviii
1 PROBLEMSTELLUNG UND EINFÜHRUNG IN DIE AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG	1
1.1 Anlass und Ziel der Untersuchung	1
1.2 Untersuchungsfeld	4
1.3 Stand der Literatur	7
1.4 Untersuchungsmethode	10
1.5 Weiterer Aufbau der Arbeit	11
2 INSTITUTIONENÖKONOMISCHE INTERPRETATION DER AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG	13
2.1 Wirtschaftstheoretische Begründung von Außenwirtschaftsförderung	15
2.2 Anwendung der Grundgedanken der Institutionenökonomik auf die Außenwirtschaftsförderung	19
2.3 Elemente eines institutionenökonomischen Modells der Außenwirtschaftsförderung	24
2.3.1 Die Akteure und ihre Zielfunktionen.....	24
2.3.1.1 Der Staat als Akteur in der Außenwirtschaftsförderung.....	25

2.3.1.2	Mitgliedschaftliche Akteure in der Außenwirtschaftsförderung.....	30
2.3.1.3	Unternehmen als Akteure in der Außenwirtschaftsförderung.....	32
2.3.2	Handlungs- und Koordinationsmechanismen.....	32
2.3.2.1	Vertragsbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung.....	33
2.3.2.2	Institutionelle Entscheidungsformen im System der Außenwirtschaftsförderung.....	36
2.4	Möglichkeitsformen alternativer Modelle der Außenwirtschaftsförderung.....	38
3	DAS INSTITUTIONELLE ARRANGEMENT DER DEUTSCHEN AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG.....	44
3.1	Institutionelle Rahmenbedingungen.....	44
3.1.1	Historische Entwicklung.....	44
3.1.2	Politischer Kontext.....	51
3.1.3	Ziele und Instrumente.....	55
3.1.4	Politischer Wettbewerb.....	70
3.2	Handlungs- und Anreizstrukturen.....	74
3.2.1	Staatlich-politische Akteure.....	74
3.2.1.1	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA).....	77
3.2.1.2	Auswärtiges Amt (AA).....	88

3.2.1.3	Bundesagentur für Außenwirtschaft (BfAI).....	98
3.2.1.4	Die Bundesländer.....	106
3.2.1.5	Die Europäische Kommission.....	112
3.2.1.6	Vertragsbeziehungen auf der staatlich-politischen Ebene.....	114
3.2.2	Mitgliedschaftlich-politische Akteure.....	115
3.2.2.1	Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).....	119
3.2.2.2	Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK).....	122
3.2.2.3	Ausstellungs- und Messeausschuss der Deutschen Wirtschaft (AUMA).....	125
3.2.2.4	Auslandshandelskammern (AHK).....	128
3.2.2.5	Vertragsbeziehungen auf der mitgliedschaftlich-politischen Ebene.....	141
3.2.3	Vertragsbeziehungen zwischen der staatlich-politischen und der mitgliedschaftlich-politischen Ebene.....	143
3.2.3.1	Zuteilung von staatlichen Ressourcen.....	146
3.2.3.2	Koordinationsstrukturen im Inland.....	148
3.2.3.3	Koordination auf den Auslandsmärkten.....	154
3.3	Ergebnisse.....	160
4	DAS INSTITUTIONELLE GEFÜGE DER DEUTSCHEN AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN JAPAN.....	164
4.1	Allgemeine Strukturen des japanischen Marktes.....	164

4.2 Entwicklung, Umfang und Struktur der deutschen Wirtschaftsbeziehungen mit Japan	168
4.3 Das wirtschaftspolitische Umfeld	173
4.3.1 Agenda für die deutsch-japanische Partnerschaft.....	173
4.3.2 Asien-Konzept und Asien-Pazifik-Ausschuß.....	176
4.3.3 Japan-Initiative der deutschen Wirtschaft.....	182
4.4 Akteure, ihre Verfügungsrechte, Ressourcen und Vertragsbeziehungen	187
4.4.1 Deutsche Botschaft in Tokyo.....	188
4.4.2 Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (DIHKJ).....	193
4.4.3 Die BfAI in Japan.....	204
4.4.4 Repräsentationsbüros der Bundesländer	206
4.4.5 Repräsentanzen von weiteren wirtschaftsbezogenen Einrichtungen.....	208
4.4.6 Auslandsmesseförderung in Japan.....	210
4.4.7 Deutsches Industrie- und Handelszentrum in Yokohama	213
4.4.8 Die europäische Komponente	214
4.4.9 Koordinationsverfahren.....	222
4.5 Ergebnisse	225

5	MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN INSTITUTIONELLEN WANDELS IN DER AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG	227
5.1	Grundvoraussetzungen institutionellen Wandels	227
5.2	Institutionenökonomische Beurteilung der Reformvorschläge	234
5.2.1	Ansatzpunkte bei den Akteuren in Deutschland	234
5.2.1.1	Zentraler Informationspool	236
5.2.1.2	Zentrale Außenwirtschaftsagentur	239
5.2.1.3	Steuerung durch ein Außenwirtschaftskomitee	242
5.2.1.4	Neudefinition der föderalen Aufgabenverteilung	243
5.2.2	Ansatzpunkte bei den Akteuren auf den Auslandsmärkten	245
5.3	Eine Alternative: Reform der Anreizstrukturen	252
6	ZUSAMMENFASSUNG	260
	Literaturverzeichnis	263

Verzeichnis der Abkürzungen

AA	=	Auswärtiges Amt
AHK	=	Auslandshandelskammer(n)
AUMA	=	Ausstellungs- und Messeausschuss der Deutschen Wirtschaft
BAFA	=	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BdB	=	Bundesverband deutscher Banken
BDI	=	Bundesverband der Deutschen Industrie
BfAI	=	Bundesagentur für Außenwirtschaft
BGA	=	Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels
BMBF	=	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BML	=	Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung
BMVEL	=	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	=	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMWA	=	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMU	=	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZ	=	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DIHK	=	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIHKJ	=	Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan
DIHT	=	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIHZ	=	Deutsche Industrie- und Handelszentren
EBC	=	European Business Community
EU	=	Europäische Union
FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GG	=	Grundgesetz
GmbH	=	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GUS	=	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IHK	=	Industrie- und Handelskammer(n)
IMA	=	Interministerieller Ausschuss

JETRO	=	Japan External Trade Organization
METI	=	Ministry of Economy, Trade & Industry
MITI	=	Ministry of International Trade & Industry
OAV	=	Ostasiatischer Verein
OECD	=	Organisation for Economic Cooperation and Development (dt.: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
VDMA	=	Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau
WTO	=	World Trade Organization (dt.: Welthandelsorganisation)

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Synopsen

Abbildungen

Abb. 1:	Begriffliche Strukturierung der Außenwirtschaftsförderung.....	5
Abb. 2:	Institutionenökonomische Struktur der Außenwirtschaftsförderung.....	43
Abb. 3.1:	Organisationsstruktur des BMWA im Bereich Außenwirtschaftsförderung.....	79
Abb. 3.2:	Organisationsstruktur des AA im Bereich Außenwirtschaftsförderung.....	91
Abb. 5:	Bedeutung des Preismechanismus als Steuerungsinstrument.....	255

Tabellen

Tab. 3.1:	Überblick zum Bundeshaushalt für Außenwirtschaftsförderung.....	84
Tab. 3.2:	Dienstleistungen der AHK im öffentlichen Auftrag.....	158
Tab. 4.1:	Maßnahmen der Japan-Initiative.....	184
Tab. 4.2:	Arbeitsbereiche der DIHKJ-Abteilungen.....	198
Tab. 4.3:	Auslandsmesseförderprogramm in Japan im Jahr 2001.....	210
Tab. 4.4:	Handelsstruktur der EU mit Japan im Jahr 2001.....	215
Tab. 4.5:	Förderbranchen im <i>Gateway to Japan</i> III-Programm.....	218

Synopsen

Synopse BMWA.....	88
Synopse AA.....	97
Synopse BfAI.....	106
Synopse Bundesländer.....	112
Synopse Europäische Kommission.....	113
Synopse BDI.....	122
Synopse DIHK.....	124
Synopse AUMA.....	127
Synopse AHK.....	141

1 PROBLEMSTELLUNG UND EINFÜHRUNG IN DIE AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

1.1 Anlass und Ziel der Untersuchung

Das System der deutschen Außenwirtschaftsförderung steht seit längerer Zeit auf dem Prüfstand. Sowohl in den verantwortlichen Regierungsstellen, den relevanten Wirtschaftsverbänden, als auch in der Presse wird seit Mitte der 90er Jahre intensiv diskutiert, ob es in seiner Form und Ausgestaltung noch den gestellten Herausforderungen gerecht wird. Diese Diskussion findet sich mit Bezug auf deren jeweilige nationale Außenwirtschaftsförderungssysteme interessanterweise nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Industrieländern.¹

Die Kritik kommt aus unterschiedlichen Richtungen. Erstens wird auf die mit der Globalisierung verbundenen veränderten Wirtschaftsbeziehungen hingewiesen, die für die Unternehmen ein Umfeld erhöhter internationaler Wettbewerbsintensität bedeuten.² In diesem Kontext wird gefragt, ob die Außenwirtschaftsförderung in ihrer konzeptionellen und inhaltlichen Ausrichtung auf diese Situation vorbereitet ist.

Einen weiteren Anstoß erhält die Diskussion durch die enger werdenden finanziellen Spielräume der öffentlichen Haushalte. Daraus leitet sich die allgemeine Forderung ab, die vorhandenen, begrenzten Mittel so effizient wie möglich zu verwenden. Es wird deshalb gefragt, ob die für die Außenwirtschaftsförderung

¹ Siehe dazu Artikelserie im *Handelsblatt*: zur britischen Außenwirtschaftsförderung am 20./21.11. 1998; zur japanischen Außenwirtschaftsförderung am 23.11.1998; zur italienischen Außenwirtschaftsförderung am 05.01.1999.

² So auch Habuda u.a. (1998), S. 87.

aufgewandten Mittel in Konkurrenz zu anderen Politikfeldern und in ihrem konkreten Einsatz ihrer bestmöglichen Verwendung zukommen.

Schließlich stellt sich drittens auf einer ordnungspolitischen Ebene die Grundsatzfrage, ob es im Rahmen der zunehmenden weltweiten marktwirtschaftlichen Organisation ökonomischer Systeme³ noch einer öffentlich organisierten Außenwirtschaftsförderung bedarf. In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, ob Außenwirtschaftsförderung nicht einen Förderwettbewerb zwischen den Staaten erzeugt, der weltwirtschaftlich betrachtet, letztlich sogar wohlfahrtsmindernd ist.⁴ Die Alternative bestände darin, dass sich der Staat weitgehend aus der Außenwirtschaftsförderung zurückzieht und dieses Aufgabenfeld dem Markt überlässt.

Politisch-ökonomische Systeme können nur dann zielgerichtet verbessert werden, wenn deren wesentliche Elemente und Strukturen identifiziert und in ihren Wirkungen verstanden werden. Um Ansatzpunkte für eine Verbesserung des gegenwärtigen Systems der Außenwirtschaftsförderung zu finden, ist deshalb zu untersuchen, wie und warum es in einer bestimmten Weise funktioniert.

Vor diesem Hintergrund gilt es, die zentralen Akteure der Außenwirtschaftsförderung herauszukristallisieren, deren wesentliche Handlungsmotive und -beziehungen sowie Entscheidungsregeln zu beschreiben und zu erklären. Von diesen Ergebnissen werden Grundlagen für die Entwicklung von Reformvorschlägen zur Außenwirtschaftsförderung erwartet.

Die Untersuchung beschränkt sich grundsätzlich auf die internen Beziehungsstrukturen der Akteure der Außenwirtschaftsförderung. Die externen Beziehungen zu den Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen werden in dieser Arbeit weitgehend als Datum betrachtet. Die Unternehmen werden aber insofern in den Untersuchungsrahmen mit aufgenommen, als geprüft wird, ob und inwieweit

³ Siehe dazu *The Economist* (1997b).

⁴ ifo-Institut (1998), S. 26.

die Anreizstrukturen der Akteure sich an der Nachfrage nach Außenwirtschaftsförderung orientieren.

Japan als Zielmarkt

Eine Beschreibung und Erklärung der Außenwirtschaftsförderung ohne auf die Aktivitäten und Programme auf bestimmten Auslandsmärkten zu fokussieren, bliebe inhaltsleer. Als mögliche Vorgehensweisen bieten sich ein mehrere Märkte vergleichender Ansatz oder die vertiefte Analyse eines ausgewählten Marktes an. In der vorliegenden Arbeit wird letzterem der Vorzug gegeben, da sie einen detaillierten Einblick in die Thematik erlaubt. Zudem können aus der Analyse eines Marktes Hinweise und Schlussfolgerungen zur Untersuchung weiterer Märkte in konzeptioneller und analytischer Hinsicht abgeleitet werden.

Konkret wird die deutsche Außenwirtschaftsförderung in Japan untersucht. Das Land bietet sich als Untersuchungsfeld aus mehreren Gründen an: erstens auf Grund seiner Bedeutung als zweitgrößte Wirtschaftsnation der Welt und zweitens, weil alle relevanten Träger der deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan vertreten sind. Diese Tatsache stellt zwar im Rahmen der weltweiten Aktivitäten der deutschen Außenwirtschaftsförderung eher eine Ausnahme dar, ermöglicht aber eine umfassende Betrachtung des Zusammenspiels möglichst vieler Akteure. Sie bedeutet zugleich, dass Japan im Fokus der deutschen Außenwirtschaftsförderung steht. Hinzu tritt, dass Japan als ein Markt gilt, in dem es für Unternehmen besonderer Anstrengungen bedarf, um erfolgreich zu sein.

Die im Kontext der Fallstudie generierten Ergebnisse sind in ihrer Gültigkeit grundsätzlich auf den Auslandsmarkt Japan beschränkt. Dabei werden allerdings Strukturen analysiert, die generell die deutsche Außenwirtschaftsförderung kennzeichnen. Es wird deshalb erwartet, dass aus den Ergebnissen zumindest Rückschlüsse auf die Beurteilung des Gesamtsystems der deutschen Außenwirtschaftsförderung abgeleitet werden können.

1.2 Untersuchungsfeld

Außenwirtschaftsförderung wird allgemein als die staatliche Förderung der wirtschaftlichen Tätigkeit von Unternehmen im Ausland definiert.⁵ Ihr primäres Ziel ist es, der heimischen Wirtschaft den Zugang zu den Auslandsmärkten zu erleichtern und somit zur Steigerung der Wohlfahrt der eigenen Volkswirtschaft beizutragen. Außenwirtschaftsförderung ist damit abzugrenzen von Maßnahmen der Handelsbeschränkung. Beide Aufgabenfelder stellen allerdings Eingriffe in den Markt dar und unterscheiden sich damit von außenwirtschaftspolitischen Aktivitäten, die sich mit den allgemeinen Rahmenbedingungen des Handels beschäftigen.

Neben Außenwirtschaftsförderung findet sich in der deutschsprachigen Literatur häufig der Begriff der Exportförderung.⁶ Trotz der ähnlichen Verwendung von Außenwirtschaftsförderung und Exportförderung sind beide Begriffe inhaltlich zu unterscheiden. Der Begriff der Exportförderung ist weniger umfassend, da er expressis verbis Maßnahmen der Importförderung, die von der Außenwirtschaftsförderung grundsätzlich miterfasst werden, ausschließt. In der wirtschaftspolitischen Realität ist dieser Unterschied jedoch nur von geringer Bedeutung, da sich Außenwirtschaftsförderung in der Regel nicht der Importförderung widmet. Eine bekannte Ausnahme ist die japanische Außenwirtschaftsförderungspolitik, die sich gerade eine Umorientierung von der Export- zur Importförderung als politisches Ziel gesetzt hat.⁷

⁵ Habuda u.a. (1998), S. 3; Schultz u.a. (1991), S. 9. Die in der deutschen Literatur daneben verwendeten engen Definitionen zur Außenwirtschaftsförderung sind relativ zahlreich, so dass auf eine Nennung im Einzelnen verzichtet wird. Ein Überblick findet sich bei Engelhard (1992), S. 21ff. und Epp (1992), S. 10ff.

⁶ So zum Beispiel bei Gabler (1988), S. 1697f.; ebenso häufig findet sich in der englischsprachigen Literatur, zum Beispiel bei Seringhaus und Rosson (1990), als Pendant der Begriff ‚export promotion‘, aber auch eine Begriffsvielfalt, die von ‚trade promotion‘ bis hin zu ‚trade assistance‘ reicht; siehe dazu Cavusgil und Czinkota (1990).

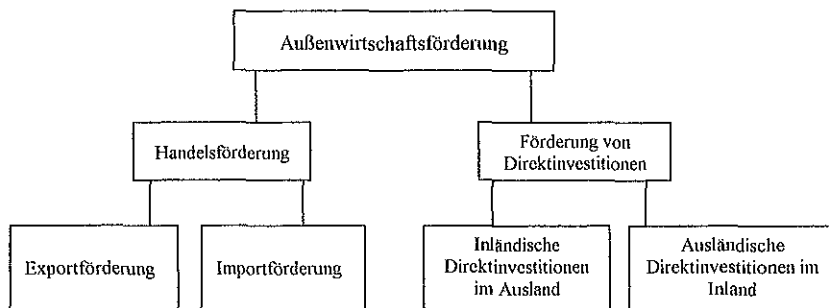
⁷ Siehe dazu *Handelsblatt* vom 23.11.1998 und Göseke (1997). Ob sich die japanische Außenwirtschaftsförderung tatsächlich auf die Importförderung konzentriert, gilt trotz der entsprechenden Beteuerungen der offiziellen japanischen Stellen als offen.

Außenwirtschaftsförderung umfasst auch mehr als nur Handelsförderung. Die Förderung von Direktinvestitionen - sowohl in der Form inländischer Direktinvestitionen im Ausland als auch ausländischer Direktinvestitionen im Inland - kann auch Gegenstand der Außenwirtschaftsförderung sein. Sie äußert sich in der zweiten Variante im Instrument der Standortwerbung und berührt damit die regionale Wirtschaftsförderung. Da den Akteuren in der Außenwirtschaftsförderung häufig auch die Aufgabe der Standortwerbung obliegt, wird dieser Bereich zumeist miteingefasst.

Insgesamt konzentrieren sich die überwiegenden Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung auf die Exportförderung. Aus Gründen der begrifflichen Klarheit wird in dieser Arbeit jedoch der Begriff Außenwirtschaftsförderung verwendet.

Die begriffliche Strukturierung verdeutlicht folgendes Schema:

Abb. 1: Begriffliche Strukturierung der Außenwirtschaftsförderung



Die Programme zur Außenwirtschaftsförderung versuchen in erster Linie auf Seiten der Unternehmen Exporthemmnisse abzubauen. Diese Hemmnisse ergeben sich daraus, dass insbesondere noch nicht exportierende Unternehmen befürchten, dass Exportaktivitäten zu zeitaufwendig, teuer, riskant und weniger profitabel als Geschäfte auf dem Heimatmarkt sind. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen verfügen darüber hinaus nicht über die finanziellen und personellen Ressourcen,

um die notwendigen Marktinformationen zu beschaffen und die für ein Auslandsengagement erforderliche Langfristigkeit zu gewährleisten.⁸ Auf Grund geringerer Skaleneffekte haben sie besondere Probleme, die mit dem Außenhandel verbundenen hohen Kosten zu überwinden.⁹ Sie sind deshalb vorrangige Zielgruppe der Außenwirtschaftsförderung.¹⁰

Die zur Überwindung der Exporthemmnisse entwickelten Instrumente der Außenwirtschaftsförderung sind sehr umfangreich.¹¹ Die Untersuchung konzentriert sich auf drei Kategorien:¹²

- **Marktinformation:** Dazu gehört vor allem die Vermittlung von Kenntnissen über die Bedingungen und Strukturen eines ausländischen Marktes.
- **Marktberatung:** Beratungen unterscheiden sich von Informationen dadurch, dass sie auf die spezifischen Bedürfnisse der Unternehmen abstellen. Sie setzen Grundkenntnisse über die Unternehmen und deren Produkte voraus.
- **Messeförderung:** Dies umfasst die Präsentation bei Messen und Ausstellungen einschließlich der damit verbundenen Informationsbeschaffung über Märkte und Konkurrenten, die Kontakthanbahnung und das Erschließen von Distributionskanälen.

Nicht eingegangen wird auf die unterschiedlichen Einrichtungen und Programme zur Exportfinanzierung, da sie für das Geschäft deutscher Unternehmen in Japan faktisch keine Rolle spielen.¹³

⁸ Siehe dazu insbesondere Seringhaus und Rosson (1990), S. 16f.

⁹ Siehe dazu Habuda u.a. (1998), S. 13 und Cichy (1996), S. 360.

¹⁰ Elvey (1990), S. 139f. auf der Grundlage eines Ländervergleichs von Japan, Südkorea, Singapur, Kanada, Frankreich, (West-) Deutschland, Italien und Vereinigtes Königreich; auch BDI (1998a), S. 6.

¹¹ Siehe dazu Cavusgil und Czikota (1990), S. xiii; vgl. Elvey (1990), S. 139f. und Gabler (1988), S. 1698.

¹² Siehe dazu Habuda u.a. (1998), S. 59.

¹³ Eine Auflistung der Instrumente der Bundesregierung in diesem Bereich findet sich in Kapitel 3.1.3. Nach Angaben bei BMWi (1999e) gehen nur ca. ein Prozent der durch staatliche Garantien gedeckten Exporte in die Industrieländer. Direkte Exportsubventionen sind nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) weitgehend verboten.

Nach einer vergleichenden Länderstudie des ifo-Instituts ist Außenwirtschaftsförderung in allen Industrieländern unbestrittener und wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftspolitik.¹⁴ Während bei der Zielgruppe und den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung im internationalen Vergleich weitgehende Übereinstimmung besteht, finden sich Unterschiede am ehesten in deren organisatorischer Ausgestaltung.¹⁵ Dazu gehört vor allem die Zahl und Art der Fördereinrichtungen, die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Fördereinrichtungen sowie der Grad der Koordinierung ihrer Aktivitäten und Programme.¹⁶

1.3 Stand der Literatur

Es sind bereits zahlreiche Arbeiten erschienen, die sich sowohl mit der deutschen Außenwirtschaftsförderung beschäftigen als auch internationale Vergleiche anstellen. Obschon etwas veraltet, ist das Sammelwerk von Cavusgil und Czinkota im Bereich der vergleichenden Studien wohl am bekanntesten. In dieser Studie werden die Maßnahmen zur Exportförderung in mehreren Staaten untersucht.¹⁷

Schultz u.a. veröffentlichten 1991 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi) eine vergleichende Untersuchung zur Außenwirtschaftsförderung Frankreichs, Großbritanniens, Japans und der USA.¹⁸

Zum deutschen System liegen mehrere relativ aktuelle Studien vor. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) legte im April 1996 eine Studie vor, die Ergebnisse und Empfehlungen auf der Basis einer Ende 1995 durchgeführten Um-

¹⁴ ifo-Institut (1998), S. 13.

¹⁵ Vgl. Elvey (1990), S. 140.

¹⁶ Siehe dazu Habuda u.a. (1998), S. 41; ifo-Institut (1998), S. 13.

¹⁷ Cavusgil und Czinkota (1990).

¹⁸ Schultz u.a. (1991).

frage bei 681 Unternehmen enthält.¹⁹ Im Auftrag des BMWi veröffentlichte Prognos ebenfalls 1996 einen Bericht zu den Kooperationschancen mittelständischer Unternehmen im Auslandsgeschäft. Die Untersuchung stützte sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse einer schriftlichen Unternehmensbefragung und vertiefter mündlicher Fachgespräche mit ausgewählten Unternehmen sowie Vertretern einzelner Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung.²⁰

Zwei Jahre später stellte das ifo-Institut im Auftrag des BMWi eine Studie unter dem Titel „Neue Ansätze und Instrumente der Außenwirtschaftsförderung in ausgewählten Industrieländern“ vor. In dieser Studie werden die Systeme der USA, Kanadas, Japans, Frankreichs, Großbritanniens und Österreichs miteinander verglichen. Die Untersuchung erstreckt sich auf die Bereiche Informationsvermittlung, Beratungsleistungen, Messewesen und Auslandsmarketing, Finanzierung von Exporten, Förderung von Direktinvestitionen und Unternehmenskooperationen im Ausland, politische Flankierung und Lobbying, Imagemarketing sowie sonstige außenwirtschaftliche Instrumente. Des Weiteren wurden die Gesamtkonzeptionen der Förderung, die Organisation der Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen und die aktuellen Reformentwicklungen untersucht. Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme und dem Vergleich der unterschiedlichen Systeme werden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der deutschen Außenwirtschaftsförderung abgeleitet.²¹

Schließlich präsentierte der BDI im September 1998 eine Studie unter dem Titel „Benchmarking Außenwirtschaftsförderung: Vergleich der deutschen Außenwirtschaftsförderung mit wichtigen Wettbewerbsländern“. Untersucht wurden – wie in der ifo-Studie – die Länder Frankreich, Großbritannien, Japan, Kanada, Österreich und die USA sowie zusätzlich Italien und die Niederlande. Grundlage

¹⁹ BDI (1996).

²⁰ Prognos (1996).

²¹ Habuda u.a. (1998); siehe auch Pressenotiz zu dieser Studie bei *Handelsblatt* vom 15.06.1999.

der Erhebung waren offizielle Materialien der jeweiligen Länder sowie eine Befragung der dortigen deutschen Auslandshandelskammern (AHK). Im Gegensatz zur ifo-Studie war das Ziel, nicht nur die einzelnen Instrumente zu untersuchen, sondern das gesamte System der Außenwirtschaftsförderung auf den Prüfstand zu stellen.²²

Zu erwähnen ist ferner die Arbeit von Göseke zur Japan External Trade Organization (JETRO), der zentralen Einrichtung im japanischen System der Außenwirtschaftsförderung. In einem Teil der Arbeit findet sich auch ein Vergleich mit der deutschen Außenwirtschaftsförderung.²³ Daneben liegen ausführliche Untersuchungen zur Außenwirtschaftsförderung der deutschen Bundesländer vor. So präsentiert Ehrenfeld in seiner Arbeit eine systematische Darstellung der Maßnahmen und Instrumente in den einzelnen Ländern.²⁴ In einer ifo-Studie untersucht Eli die Außenwirtschaftsförderung des Freistaates Sachsen.²⁵

Einhelliger Ergebniskonsens der verschiedenen Arbeiten ist, dass die grundsätzliche Notwendigkeit von Außenwirtschaftsförderung nicht bestritten wird.²⁶ Gleichzeitig zieht sich wie ein roter Faden durch die Studien, dass die Effizienz der Außenwirtschaftsförderung verbesserungswürdig sei. Diese Kritik lässt sich im Wesentlichen in folgenden Punkten zusammenfassen:

- eine zu große Vielfalt der Einrichtungen und Organisationen;
- eine mangelnde Abstimmung der Aktivitäten und Maßnahmen sowohl auf der horizontalen, d.h. beim Bund, als auch der vertikalen Ebene, d.h. zwischen Bund und Ländern;
- eine unzureichende Berücksichtigung der Bedürfnisse der Unternehmen.

²² BDI (1998a). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie findet sich bei *Handelsblatt* vom 03.11.1998.

²³ Göseke (1997).

²⁴ Ehrenfeld (1997).

²⁵ ifo-Institut (1997).

²⁶ ifo-Institut (1998), S. 13.

Während über die Defizite weitgehend Einigkeit besteht, sind Unterschiede zu beobachten, wenn es um die konkreten Reformvorschläge geht. So stellen alle Studien in den Vordergrund, dass die Koordination zwischen den beteiligten Trägern der Außenwirtschaftsförderung verbessert werden müsse. Auf welchem Weg dies aber zu erreichen sei, bleibt weitgehend umstritten.²⁷

Insgesamt liegt umfangreiches empirisches Material zu Programmen und Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung vor. Trotzdem ist der bisherige Stand der Literatur unbefriedigend. Insbesondere die gutachterlichen Arbeiten sind geprägt durch einen hohen deskriptiven, aber geringen explanatorischen Gehalt.²⁸ Daneben konzentrieren sich die bisherigen Studien im Wesentlichen auf die Effizienz des Instrumentariums und dessen Bedeutung für die Auslandstätigkeit von Unternehmen. Handlungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb des Systems der Außenwirtschaftsförderung werden dagegen vernachlässigt.

1.4 Untersuchungsmethode

Empirische Untersuchungen zu politisch-ökonomischen Handlungsfeldern leiden häufig unter Operationalisierungs- und Messproblemen. Dies soll jedoch nicht davon abhalten, die theoretischen Erkenntnisse der Arbeit, soweit möglich, empirisch zu untermauern.

²⁷ Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Reformvorschlägen erfolgt in Kapitel 5.2.

²⁸ Habuda u.a. (1998), S. 4ff. weisen darauf hin, dass weder Aussagen zur Theorie noch zur Praxis der Außenwirtschaftsförderung in volkswirtschaftlichen Lehrbüchern der Außenhandelstheorie und Außenhandelspolitik zu finden sind. Sie führen dies auf ein Vorherrschen des neoklassischen Modells in der Außenhandelstheorie zurück, das für eine Behandlung von Außenwirtschaftsförderung keinen Raum lässt. Siehe auch Schmidt-Trenz (1990), S. 35.

Der empirische Teil der Untersuchung stützt sich auf qualitative Methoden der Sozialforschung. Dazu gehört erstens die Analyse von einschlägigen Dokumenten der Regierungsstellen und der Wirtschaftsverbände. Ergänzend wurden zur Ermittlung des Finanz- und Personalvolumens der Außenwirtschaftsförderung die relevanten Haushalts- und Stellenpläne analysiert.²⁹ Zweitens wurde auf die einschlägige Presseberichterstattung, insbesondere im Handelsblatt und in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), seit 1995 zurückgegriffen.

Schließlich war der Verfasser dieser Arbeit selbst in leitender Funktion in einer Einrichtung der deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan tätig. Die spezifischen Kenntnisse und Erfahrungen aus dieser Tätigkeit sind in die Untersuchung eingeflossen, ohne dass sie im Einzelnen belegt werden können.

Auf eine quantitative Wirkungsuntersuchung der Außenwirtschaftsförderung wird in dieser Untersuchung verzichtet. Die Entscheidung wird erleichtert durch die Erkenntnis in der Literatur, dass eine zuverlässige Messung der Effizienz von Außenwirtschaftsförderung kaum möglich ist.³⁰

1.5 Weiterer Aufbau der Arbeit

Theoretische Grundlage der Arbeit ist die Institutionenökonomik. Nach der allgemeinen wirtschaftstheoretischen Begründung von Außenwirtschaftsförderung werden im folgenden Kapitel 2 zur institutionenökonomischen Interpretation der

²⁹ Methodisch ist bei der Auswertung von Dokumenten zu berücksichtigen, dass im Prozess der Formulierung von Dokumenteninhalten bereits interne Entscheidungsprozesse stattgefunden haben. Insofern stellen Dokumente zumeist eher das Ergebnis als den Prozess einer Entscheidungsfindung dar.

³⁰ Zur Problematik der quantitativen Messung von Außenwirtschaftsförderung siehe Schultz u.a. (1991), S. 11 und 63; Elvey (1990), S. 140ff. und ifo-Institut (1998), S. 26 zu möglichen Messkennziffern siehe Elvey (1990), S. 140ff. und Seringhaus und Rosson (1991), S. 13ff.

Außenwirtschaftsförderung die wesentlichen Bausteine dieses theoretischen Konzeptes skizziert. Auf der Grundlage der Herausarbeitung von institutionenökonomischen Handlungselementen werden anschließend Möglichkeitsformen alternativer Modelle der Außenwirtschaftsförderung diskutiert.

Im folgenden Kapitel 3 werden die institutionellen Strukturen des Systems der deutschen Außenwirtschaftsförderung detailliert beschrieben und in den politischen Gesamtkontext eingeordnet. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den Handlungs- und Anreizstrukturen der Akteure. Ziel des Kapitels 4 ist die ausführliche Beschreibung und Analyse der deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan. Es werden die Ressourcen und Arbeitsschwerpunkte der einzelnen Akteure vorgestellt. Zu Beginn des Kapitels wird kurz auf die Grundzüge des japanischen Marktes und das Engagement der deutschen Wirtschaft in Japan eingegangen.

Eine der wesentlichen Motivationen für die Arbeit liegt in dem Erkenntnisinteresse, inwieweit Reformansätze zur Außenwirtschaftsförderung notwendig und möglich sind. Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel 5 die Möglichkeiten und Grenzen institutionellen Wandels in der Außenwirtschaftsförderung beschrieben. Dazu erfolgt eine Vorstellung der wichtigsten Reformvorschläge und deren Bewertung aus institutionenökonomischer Sicht. Ein eigener Vorschlag zur Verbesserung der Außenwirtschaftsförderung schließt das Kapitel ab.

In Kapitel 6 werden die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst.

2 INSTITUTIONENÖKONOMISCHE INTERPRETATION DER AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Außenwirtschaftsförderung ist in ihrer konzeptionellen und praktischen Ausgestaltung – unabhängig von der Frage nach ihrem Träger – Ergebnis staatlichen Handelns. Der Staat richtet sich mit seinen Aktivitäten und Programmen primär an private Unternehmen, deren wirtschaftliches Engagement im Ausland gefördert werden soll.³¹ Ein erfolgreiches Tätigwerden der Unternehmen auf Auslandsmärkten soll dazu dienen, positive gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtseffekte zu erzielen. Insofern spiegelt sich in dem Aufgabenfeld der Außenwirtschaftsförderung eine gegenseitige Verknüpfung von Staat, Markt und privaten Unternehmen wieder.

Bei dieser Konstellation ist für die Untersuchung ein theoretischer Ansatz erforderlich, dessen Forschungsdesign so angelegt ist, dass diese drei Handlungsfelder fokussiert werden. Zudem ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Überlegungen zur Reform der Außenwirtschaftsförderung sich auf institutionelle Fragen konzentrieren. Die Institutionenökonomik genügt beiden Anforderungen.

In einer relativ weiten Abgrenzung ist die Institutionenökonomik ein Forschungsgebiet, das sich „mit der systematischen Analyse der Wirkungen (positiv) und des Designs (normativ) von handlungskanalierenden Institutionen menschlichen Verhaltens“ beschäftigt.³² Bekannt geworden sind im Rahmen dieser relativ neuen Theorierichtung³³ vor allem zwei Anwendungsgebiete: die Beiträge zu einer

³¹ Neben der Unterstützung der heimischen Unternehmen im Ausland kann Außenwirtschaftsförderung auch die Stimulierung der Nachfrage ausländischer Unternehmen nach heimischen Produkten beinhalten. Siehe dazu auch das Kapitel 1.2.

³² Erlei u.a. (1999), S. 42.

³³ Wegner und Wieland (1998), S. 8 weisen darauf hin, dass der Forschungsstand gegenwärtig weniger durch theoretische Integration als vielmehr durch ‚work in progress‘ gekennzeichnet ist.

Theorie der Unternehmung, die mit dem Namen Oliver E. Williamson³⁴ verbunden sind und die Erklärung historischer Entwicklungsprozesse, deren führender Vertreter Douglass C. North³⁵ ist.

Die Institutionenökonomik gehört dogmentheoretisch zur Neuen Politischen Ökonomie, für deren Ansätze die Anwendung der ökonomischen Denkweise und Methodik auf politische und gesellschaftliche Phänomene kennzeichnend ist.³⁶ Entsprechend umfasst das Forschungsprogramm die Verhaltensweisen von Akteuren auf Märkten und im politischen Sektor.³⁷

Bei der empirischen Analyse politisch-ökonomischer Untersuchungsfelder befindet sich die Institutionenökonomik noch weitgehend in einem Entwicklungsstadium. Erste, wenn auch noch sehr rudimentäre, allgemeine Anknüpfungspunkte zwischen der Außenwirtschaftsförderung und der Institutionenökonomik wurden in einer Studie des ifo-Instituts herausgearbeitet. Dabei beschränkte sich deren Anwendung jedoch auf die Begründung von Außenwirtschaftsförderung.³⁸ Ferner ist nennenswert der Versuch von Schmidt-Trenz, mit Hilfe der Institutionenökonomik Außenhandel zu erklären.³⁹ Eine institutionenökonomische Untersuchung des Systems der Außenwirtschaftsförderung ist bisher noch nicht erfolgt.

³⁴ Hauptwerk: Williamson (1985); deutsche Übersetzung (1990).

³⁵ Hauptwerk: North (1990).

³⁶ Die wohl nachhaltigste Wirkung unter den verschiedenen politisch-ökonomischen Ansätzen hat der sogenannte ‚Public-Choice-Ansatz‘ hinterlassen. Im deutschen Sprachraum finden sich auch die Bezeichnungen ‚Neue politische Ökonomie‘ und ‚Ökonomische Theorie der Politik‘. Einen Überblick zur Public-Choice-Literatur bietet Mueller (1997a); Kirsch (1997), S. IX, hält für das wirtschaftstheoretische Instrumentarium den Begriff ‚Ökonomische Theorie der Politik‘ und für das Phänomen der Politik die Bezeichnung ‚Neue Politische Ökonomie‘ für angemessen. Während die Anwendung dieses Ansatzes auf politische Prozesse vor allem mit dem Namen Downs (1968) verbunden ist, wandte ihn Becker (1976); deutsche Übersetzung (1982), insbesondere auf gesellschaftliche Fragestellungen an. Zur Anwendung der ökonomischen Theorie der Politik auf Fragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen siehe Frey (1985).

³⁷ Erlei u.a. (1999), S. VI, 42.

³⁸ Habuda u.a. (1998).

³⁹ Schmidt-Trenz (1990).

2.1 Wirtschaftstheoretische Begründung von Außenwirtschaftsförderung

Im einführenden Kapitel wurde darauf hingewiesen, dass Außenwirtschaftsförderung zwar in allen Industrieländern als Bestandteil der Wirtschaftspolitik weitgehend unumstritten ist, aber auch die Frage gestellt wird, ob es im Rahmen der zunehmenden weltweiten marktwirtschaftlichen Organisation ökonomischer Systeme noch einer staatlich organisierten Außenwirtschaftsförderung bedarf.

Welche wirtschaftlichen Aktivitäten durch den privaten und welche durch den staatlichen Sektor erfolgen sollen, gilt als eine der zentralen Grundfragen der Wirtschaftspolitik. Sie wird in der Wirtschaftstheorie damit beantwortet, dass ein Eingriff des Staates in die Marktprozesse nur dann gerechtfertigt ist, wenn ein Marktversagen vorliegt. Indikator für Marktversagen ist, wenn durch den Markt alleine nur ein suboptimales Ergebnis erreicht werden kann.⁴⁰

Wirtschaftstheoretische Überlegungen zur Begründung von Außenwirtschaftsförderung gehen davon aus, dass die Unternehmen bei geschäftlichen Aktivitäten auf einem Auslandsmarkt auf Grund dessen besonderer Bedingungen mit höheren Transaktionskosten als auf dem Heimatmarkt konfrontiert sind.⁴¹ Diese gehen zurück auf die räumliche Distanz zu den Auslandsmärkten, unterschiedliche Wäh-

⁴⁰ Als Gründe für diese Situation werden im Wesentlichen in der Literatur genannt: externe Effekte, Informationsmängel, Unteilbarkeiten und natürliche Monopole sowie Anpassungsmängel. Für einen Überblick siehe Fritsch u.a. (1996), S. 1f. Sie verwenden den Begriff Informationsmängel statt unvollkommener Information, zur Begründung siehe dort (S. 211ff.).

⁴¹ Der Transaktionskostenansatz wurde von Coase (1937) für wirtschaftliche Austauschbeziehungen entwickelt, der selbst im Übrigen den Begriff der Transaktionskosten noch nicht verwandte, und insbesondere von Williamson (1985) und North (1990a) im Rahmen der Institutionenökonomik fortgeführt. Siehe auch Arrow (1969), der als erster den Begriff Transaktionskosten benutzte und sie einfach als die Kosten der Betreibung eines Wirtschaftssystems bezeichnete; so bei Williamson, (1985), S. 18; Richter (1994), S. 5; Erlei u.a. (1999), S. 42. Zu den Problemen der Operationalisierung und Messung von Transaktionskosten siehe Waldenberger (1996), S. 52; Williamson (1985), S. 22; Richter und Furubotn (1999), S. 47ff.; Furubotn und Richter (1991), S. 11.

rungen, kulturelle, geschäftliche und sprachliche Unterschiede, spezifische Außenhandelsrisiken sowie die staatliche Protektion der Märkte gegen ausländische Konkurrenz.⁴²

In dieser Situation ergibt sich für die Unternehmen ein relativ hoher Aufwand zur Überwindung der im Wesentlichen durch Informationsmängel bedingten Transaktionskosten. Sie stehen damit vor der Frage, ob die erforderliche Informationsbeschaffung über den Auslandsmarkt aus Opportunitätskostenüberlegungen heraus zu rechtfertigen ist.⁴³ Es besteht dabei die Tendenz, dass die Unternehmen entweder die Bedeutung von Auslandsmarktinformationen falsch einschätzen oder die mit der Informationssuche verbundenen hohen Kosten vermeiden wollen.⁴⁴

Die Unternehmen werden deshalb eine nur suboptimale Informationssuche betreiben. Diese führt wiederum zu einem suboptimalen Marktengagement, da die unternehmerischen Chancen auf den ausländischen Märkten nur unzureichend eingeschätzt werden.

Ein Tätigwerden des Staates als *information provider* könnte dazu beitragen, den Unternehmen geeignete Instrumente zur Überwindung der durch Informationsmängel bedingten Transaktionskosten bereitzustellen.⁴⁵ Die Beschaffung und Vermittlung von Informationen über Auslandsmärkte gilt deshalb als eine der zentralen Funktionen der Außenwirtschaftsförderung.

Dabei weisen Habuda u.a. allerdings darauf hin, dass nicht alle durch den Außenhandel bedingten Transaktionskosten Maßnahmen der Außenwirtschaftsförde-

⁴² Eine detaillierte Aufstellung findet sich bei Habuda u.a. (1998), S. 9f. Allerdings lassen sich nach Habuda u.a. (1998), S. 12 weder die Intensität noch die konkrete und differenzierte Ausgestaltung der Außenwirtschaftsförderung aus dem Transaktionskostenansatz ableiten.

⁴³ Vgl. March (1994), S. 25.

⁴⁴ Zu unterschiedlichen Formen von Informationsmängeln siehe Fritsch u.a. (1996), S. 211; Itoh u.a. (1988), S. 240f. mit einem Schwerpunkt bei der Funktion der Informationsübertragung als Instrument der staatlichen Industriepolitik.

⁴⁵ Siehe auch Habuda u.a. (1998), S. 5; siehe auch Kirsch (1997), S. 312, mit dem allgemeinen Grundsatz, wonach der Staat in den Fällen tätig werden sollte, in denen erstens die Kosten einer Markttransaktion höher liegen und zweitens bestimmte Transaktionen ohne den Staat nicht zustande kommen.

rung rechtfertigen. Vielmehr lässt sich ein staatlicher Eingriff nur bei den Kosten begründen, die auf Außenhandelsbarrieren beruhen, und nicht jenen, die auf die Faktorverteilung im Raum zurückgehen.⁴⁶ Schmidt-Trenz geht noch einen Schritt weiter und begrenzt die zu kompensierenden Transaktionskosten auf die Informationsdefizite, die auf Unterschiede in den Märkten zurückgehen.⁴⁷

Der Staat könnte durch die Bereitstellung von entsprechenden Informationen einen Beitrag zur Verminderung der Kosten der Informationsbeschaffung leisten. Er kann aber nicht die gesamte Informationssuche übernehmen, da die Unternehmen neben einem allgemeinen über einen relativ individuellen Informationsbedarf verfügen.⁴⁸ Es würde die staatlichen Ressourcen übersteigen, für jedes einzelne Unternehmen die entsprechende Informationsrecherche zu betreiben.

Hinzu käme, dass mit spezifischen kostenlos bereitgestellten Informationsangeboten die Gefahr von Fehlallokationen verbunden wäre. Daneben ist zu beachten, dass bei relativ konkreten, geschäftsbezogenen Informationen ein Informationsvorsprung gegenüber anderen Unternehmern entstehen kann, die möglicherweise Wettbewerber sind. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollten die öffentlichen Informationen deshalb einen eher allgemeinen Charakter haben.

⁴⁶ Habuda u. a. (1998), S. 10.

⁴⁷ Schmidt-Trenz (1990), S. 74f.

⁴⁸ Siehe in diesem Zusammenhang auch die Unterscheidung zwischen Information und Beratung im Hinblick auf deren Charakter als öffentliches Gut bei ifo-Institut (1998), S. 19f. Danach stellen Beratungen - anders als Informationen - bereits von vornherein auf die spezifischen Bedürfnisse von einzelnen Unternehmen ab. Dies hat zum Ergebnis, dass Dritte aus Beratungen nur begrenzten Nutzen ziehen können, der individuelle Nutzen der Beratungsleistung unterschiedlich verteilt ist und der Nutzwert von Beratungen durch die Unternehmen besser bewertet werden kann. Es fallen demnach zwar allgemeine Informationen, nicht aber Beratungen in den Kanon der öffentlichen Güter. Die Bereitstellung von individuellen Beratungsleistungen durch den Staat wird deshalb konsequenterweise abgelehnt, gleichwohl aber aus mittelstandspolitischen Erwägungen heraus für notwendig erachtet. Konkrete Exportberatung, wie zum Beispiel Marktpotentialanalysen, Markterschließungsstudien und Intensivberatung hinsichtlich außereuropäischer Märkte, sollte dagegen bestenfalls durch Zuwendungen gefördert werden. Vgl. auch die Prognos-Studie in: Prognos (1996), S. 3, wonach Außenwirtschaftsförderung allgemein ordnungspolitisch bedenklich ist, aber aus mittelstandspolitischen Erwägungen gerechtfertigt sein kann, da ein strukturell bedingter Nachteilsausgleich erfolgt. In der Praxis sind die Übergänge zwischen Information und Beratung jedoch fließend. Je spezifischer eine Information ist, desto stärker ähnelt sie in ihrem Gutscharakter einer Beratungsleistung.

Eine Abweichung von der Regel der allgemeinen Informationsversorgung ließe sich rechtfertigen, wenn bei der Inanspruchnahme einzelner Leistungen der Außenwirtschaftsförderung ein Entgelt erhoben würde.⁴⁹ Dies setzt allerdings voraus, dass es möglich ist, konkrete unternehmensbezogene Dienstleistungen der Exklusivität zu unterlegen. Schwierig ist dies bei Informationseinrichtungen, die ihre Dienstleistungen der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich machen.⁵⁰

Ein – wenn auch nur begrenzter – Nutzen entsteht bereits durch das pauschale Tätigwerden dieser Einrichtungen. So kann eine allgemeine Information zu den Potentialen eines Auslandsmarktes durchaus dazu dienen, Hemmschwellen eines geschäftlichen Engagements abzubauen. Eine Einschränkung des Nutzerkreises derartiger Informationen wäre kaum möglich. Hinzu kommt, dass durch neue Medien wie das Internet grundsätzlich ein wesentlich freierer Informationszugang besteht.

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass sich ein Tätigwerden des Staates auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung in einem begrenzten Rahmen durch das Vorhandensein von Informationsmängeln wirtschaftstheoretisch begründen lässt. Eine staatliche Informationsgrundversorgung würde zu sinkenden Durchschnittskosten und dadurch einer steigenden Informationsnachfrage führen. Im Ergebnis könnte eine bessere Kenntnis über die Auslandsmärkte erreicht werden.

Die Rechtfertigung eines staatlichen Eingriffs in das Marktgeschehen bedeutet jedoch noch nicht zwingend, dass erstens der Staat handeln und zweitens die in Frage stehenden Güter und Dienstleistungen auch selbst bereitstellen muss. Stiglitz bringt dies auf den Nenner:

⁴⁹ Siehe in diesem Kontext allerdings ein von Habuda u.a. (1998), S. 47 festgestelltes und aus Informationsasymmetrien resultierendes Bewertungsparadoxon: eine angebotene Information kann erst dann im Hinblick auf eine Aktivität bewertet werden, wenn sie bekannt ist. Ist die Information jedoch einmal offen gelegt, besteht kein Anreiz mehr, für ihren Erwerb eine Gegenleistung zu entrichten.

⁵⁰ Siehe dazu die Nicht-Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips als konstituierendes Element des Begriffs ‚Öffentliche Güter‘ für viele bei Fritsch u.a. (1996), S. 281f.

„... that there is a market failure, even if it calls for some form of government intervention, does not necessarily call for government *production*.“⁵¹

Ob der Staat im Bereich der Außenwirtschaftsförderung handeln soll, und wenn ja, ob er diese Aufgabe selbst übernimmt oder privaten Wirtschaftssubjekten überträgt, ist letztlich eine Frage, die mit den beschriebenen wirtschaftstheoretischen Kategorien nicht beantwortet werden kann.

Für die weitere Untersuchung kommt es darauf aber auch nicht an. Die Existenz eines staatlichen geschaffenen Systems der Außenwirtschaftsförderung ist als Datum zu sehen. In den Mittelpunkt rückt stattdessen, dass die Bereitstellung von Außenwirtschaftsförderung durch den Staat mit Kosten verbunden ist. Es ist demnach zu fragen, inwieweit unterschiedliche Ausgestaltungen der Außenwirtschaftsförderung die Funktionsweise und Effizienz des Systems beeinflussen.

2.2 Anwendung der Grundgedanken der Institutionenökonomik auf die Außenwirtschaftsförderung

Die Grundfrage dieser Untersuchung lautet, inwieweit unterschiedliche Formen institutioneller Arrangements in der Außenwirtschaftsförderung das Verhalten der beteiligten Akteure beeinflussen. Dabei geht es auf einer beschreibenden und erklärenden Ebene um die Analyse der bestehenden Strukturen und auf einer empfehlenden Ebene um die Ableitung von Erkenntnissen zu den Grenzen und Möglichkeiten eines institutionellen Wandels im System der Außenwirtschaftsförderung.

Innerhalb des Systems der Außenwirtschaftsförderung besteht die Funktion von Institutionen darin, dessen wesentliche Entscheidungs- und Koordinationssys-

⁵¹ Stiglitz (1989), S. 40, Kursivsetzung im Original.

teme zu bestimmen. Sie lassen sich in allgemeiner Form nach Ostrom definieren als:

„... the sets of working rules that are used to determine who is eligible to make decisions in some arena, what actions are allowed or constrained, what aggregation rules will be used, what procedures must be followed, what information must or must not be provided, and what payoffs will be assigned to individuals dependent on their actions.“⁵²

Institutionen sind damit die Spielregeln zur Gestaltung der Handlungs- und Anreizstrukturen von Austauschprozessen im System der Außenwirtschaftsförderung.⁵³ In ihrer Wirkung beschränken sie einerseits das individuelle Handeln der Akteure. Andererseits helfen sie, Handlungs- und Entscheidungsprozesse zu strukturieren, somit Unsicherheit zu reduzieren und letztlich für das individuelle Handeln im Gesamtsystem der Außenwirtschaftsförderung ein stabiles Umfeld zu schaffen.⁵⁴

In seinen grundlegenden Annahmen über das Verhalten der individuellen Akteure bedient sich die Institutionenökonomik unter Fortschreibung der neoklassischen Wirtschaftstheorie des methodologischen Individualismus. Danach steht das Individuum im Mittelpunkt der Analyse. Die Akteure in der Außenwirtschaftsförderung, wie zum Beispiel der Staat und die Wirtschaftsverbände, werden damit letztlich an den Entscheidungen der dort tätigen Individuen gemessen. Den Indivi-

⁵² Ostrom (1990), S. 51, eine deutsche Übersetzung dieser Definition findet sich bei Richter und Furubotn (1999), S. 7.

⁵³ Vgl. North (1990a), S. 4. In der deutschen Übersetzung North (1992), S. 3, zitiert bei Erlei u.a. (1999), S. VII, heißt es: „Institutionen sind die Spielregeln einer Gesellschaft oder, förmlicher ausgedrückt, die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion. Dementsprechend gestalten sie die Anreize im zwischenmenschlichen Tausch, sei dieser politischer, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Art.“ Siehe auch Erlei u.a. (1999), S. 23 mit dem Verweis auf die ähnliche Definition von Schotter (1986), S. 117: „Institutions are seen as a set of rules that constrain individual behavior and define the social outcomes that result from individual action.“

⁵⁴ Vgl. North (1990a), S. 3ff. Neben dem Regelungsgehalt von Institutionen stellt Richter (1994), S. 2 den Normencharakter von Institutionen heraus. Ihre normative Funktion liegt darin, das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern. Pejovich (1995), S. 30 betont die Erweiterung der Bestimmbarkeit menschlichen Verhaltens durch Institutionen.

duen wird unterstellt, dass sie in ihren Wahlhandlungen primär ihren eigenen Nutzen maximieren und nicht von einem allgemeinen Gemeinwohl bestimmt werden. Die individuelle Nutzenfunktion der Akteure wird somit zum Maßstab der Analyse des Handelns.⁵⁵

Die beiden restriktiven neoklassischen Annahmen, perfekte Rationalität der handelnden Individuen und symmetrische Informationsverteilung, werden von der Institutionenökonomik als realitätsfern aufgegeben.⁵⁶ Stattdessen werden mit ‚eingeschränkter Rationalität‘ und ‚Opportunismus‘ zwei neue Verhaltensannahmen eingeführt.⁵⁷

Der Begriff der ‚eingeschränkten Rationalität‘ wurde bereits vor mehreren Dekaden erstmals von Simon im Zusammenhang mit den kognitiven Grenzen der Entscheidungsfähigkeit von Individuen in Verbindung gebracht.⁵⁸ Nach Simon ist das Individuum nicht fähig, sich stets für eine optimale Lösung zu entscheiden.⁵⁹ Stattdessen ist es bei seinen Entscheidungen routine- oder regelgesteuert und begnügt sich mit zufriedenstellenden (‚satisficing‘) Ergebnissen.⁶⁰ Ostrom fasst die Konsequenzen dieser Verhaltensannahme für wissenschaftliche Arbeiten wie folgt zusammen:

„As an institutionalist studying empirical phenomena, I presume that individuals try to solve problems as effectively as they can. That assumption imposes a discipline on me. Instead of presuming that some individuals are incompetent, evil, or irrational, and others are omniscient, I presume that individuals have very similar limited capabilities to reason and figure out the structure of complex environments.“⁶¹

⁵⁵ Siehe Frey und Kirchgässner (1994), S. 6; Kirsch (1997), S. 4.

⁵⁶ Siehe dazu North (1990b), S. 357.

⁵⁷ Williamson (1985), S. xii. Der englische Originaltext verwendet die Begriffe ‚bounded rationality‘ und ‚opportunism‘, die in Anlehnung an Richter und Furubotn (1999), S. 4f. ins Deutsche übertragen wurden.

⁵⁸ Simon (1947); Moe (1984), S. 743f.

⁵⁹ Simon beschreibt diese Situation mit den Worten: „intendedly rational, but only limitedly so“, zitiert bei Erlei u.a. (1999), S. 178.

⁶⁰ So bei Erlei u.a. (1999), S. 9.

⁶¹ Ostrom (1990), S. 25.

Eine institutionenökonomische Erweiterung ergibt sich insofern, als das Individuum aus einem Opportunitätskostenkalkül heraus darauf verzichtet, seine jeweilige Entscheidungssituation vollständig zu erfassen.⁶² Vor diesem theoretischen Hintergrund werden die Regeln und Normen im System der Außenwirtschaftsförderung als Möglichkeit der Akteure gesehen, die Kosten des eigenen Handelns zu reduzieren.

Die zweite Verhaltensannahme, ‚Opportunismus‘, beschreibt nach Williamson ein Verhalten, wonach die Individuen versuchen, im eigenen Interesse ihre Präferenzen zu verbergen, Informationen und Daten zu verfälschen und so den eigenen Nutzen zu maximieren.⁶³ Insofern ist bei den Handlungen und Entscheidungen der einzelnen Akteure der Außenwirtschaftsförderung deren jeweilige Interessen- und Motivlage zu berücksichtigen. Zugleich sind aus einer normativen Perspektive Elemente in das System der Außenwirtschaftsförderung einzubauen, die ‚opportunistisches‘ Verhalten verhindern oder zumindest erschweren.

Außenwirtschaftsförderung ist als ein politisch-ökonomisches System mit dynamischen Austauschprozessen verbunden. Um diese Prozesse abzubilden, wird auf die an anderer Stelle entwickelten Konzepte der Transaktionskosten, Verfügungsrechte und Vertragsbeziehungen zurückgegriffen.⁶⁴

Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei, dass sich aus dem institutionellen Arrangement der Außenwirtschaftsförderung die Verfügungsrechte der einzelnen

⁶² Siehe auch March (1994), S. 8ff.

⁶³ Williamson (1985), S. 47f.

⁶⁴ Erlei u.a. (1999), S. 42ff., S. 319 betrachten den Transaktionskosten- und den Prinzipal-Agent-Ansatz als die beiden wesentlichen Instrumente der Institutionenökonomik bei der Analyse von Institutionen im Markt. Die Untersuchung von Institutionen im politischen Sektor soll dagegen mit Hilfe der Theorie der Verfassungsökonomie und des Public-Choice-Ansatzes, insbesondere den ökonomischen Theorien der Demokratie, Bürokratie und Interessengruppen erfolgen. Über beiden Bereichen steht sodann als Oberbegriff die Institutionenökonomik. Dieser Klassifizierung wird nicht gefolgt. Stattdessen werden Transaktionskosten, Verfügungsrechte und Vertragsbeziehungen als analytische Elemente gesehen, die helfen, institutionelle Arrangements sowohl im marktlichen als auch im politischen Sektor zu erklären. Andere Autoren, wie zum Beispiel Richter und Furubott (1999), S. 342, empfehlen, den Public-Choice-Ansatz und die Institutionenökonomik miteinander zu verknüpfen.

Akteure ergeben. Verfügungsrechte umfassen nach Richter:

„das Recht, physische Güter oder geistige Leistungen zu gebrauchen und Nutzen aus ihnen zu ziehen sowie das Recht, von anderen Personen ein bestimmtes Verhalten zu fordern.“⁶⁵

Sie werden im Kontext der Außenwirtschaftsförderung vor allem in der Form des Zugangs zur Nutzung von Finanz- und Personalressourcen definiert. Diese ermöglichen den Akteuren wiederum einen Handlungs- und Entscheidungsspielraum.

Bei der angenommenen Begrenztheit der Ressourcen in der Außenwirtschaftsförderung werden sich diejenigen, die Verfügungsrechte haben, für deren effizienten Einsatz verwenden. Mit der Zuteilung von Verfügungsrechten wird somit ein wirtschaftlicher Anreiz gesetzt, die Ressourcen ihrer besten Verwendung zuzuführen. Je eindeutiger die Verfügungsrechte zugeteilt sind, desto effizienter erfolgt der Ressourceneinsatz.

Zur Realisierung ihrer Aktivitäten in der Außenwirtschaftsförderung werden die Akteure versuchen, ihre eigenen Verfügungsrechte zu maximieren.⁶⁶ Je besser ihre Ressourcenausstattung, desto größere Möglichkeiten haben sie, in der Außenwirtschaftsförderung ihre eigenen Ziele umzusetzen. Sie werden deshalb im Rahmen der Institutionen der Außenwirtschaftsförderung miteinander in vertraglich geregelte Austauschprozesse treten. Ob und in welchem Umfang die einzelnen Akteure Vertragsbeziehungen miteinander eingehen, wird davon abhängen, inwieweit sie dadurch eine Verbesserung der eigenen Verfügungsrechte erreichen können.

⁶⁵ Richter und Furubotn (1999), S. 5. Daneben Eggertsson (1996), S. 7; Erlei u.a. (1999), S. 267 und S. 272; der in der englischsprachigen Literatur verwandte Begriff der ‚Property Rights‘, wird in der deutschsprachigen Literatur überwiegend als Verfügungs- oder Eigentumsrechte übersetzt. Kirsch (1997), S. 345 spricht von Handlungsrechten; siehe auch March (1994), S. 148ff. aus Sicht der Entscheidungstheorie.

⁶⁶ Insofern lässt sich das für Individuen geltende Handlungsprinzip der Nutzenmaximierung analog zur Annahme des methodologischen Individualismus auch auf das Gesamtverhalten von Organisationen und deren Beziehungen zueinander übertragen.

2.3 Elemente eines institutionenökonomischen Modells der Außenwirtschaftsförderung

2.3.1 Die Akteure und ihre Zielfunktionen

Außenwirtschaftsförderung wird primär sichtbar über die auf diesem Feld tätigen Organisationen. Sie sind diejenigen, über die sich individuelles Handeln manifestiert. Organisationen werden verstanden als Gruppen von individuellen Akteuren, die durch ein gemeinsames Ziel, das sich aus dem Zweck ihrer Organisation ergibt, miteinander verbunden sind. Die konkrete Organisationsform beeinflusst die Anreize und damit das Verhalten der dort tätigen Akteure.⁶⁷

Als gemeinsames konstituierendes Merkmal ist Außenwirtschaftsförderung Bestandteil der Zielstruktur. Ihr konkreter Stellenwert ergibt sich aus den Bedingungen und Strukturen der jeweiligen Organisation. Das Verhalten der Akteure in den Organisationen wird darüber hinaus beeinflusst durch die jeweilige Organisationskultur. Darunter wird die dauerhafte, standardisierte Form des Denkens der Individuen in einer Organisation über deren zentrale Ziele, Aufgaben und Verhaltensweisen verstanden.⁶⁸

Dabei ergibt sich aus der Organisationskultur eine sich gegenseitig verstärkende Erwartung der Akteure über ihr Verhalten in den jeweiligen Organisationen.⁶⁹ Einen wichtigen Aspekt bildet dabei die berufsständische Orientierung, die in die Herausbildung einer Organisationskultur einfließt und das Verhalten der dort Tätig-

⁶⁷ Zum Organisationsbegriff siehe North (1990a), S. 5; Frey und Kirchgässner (1994), S. 7 und 27; Richter und Furubotn (1999), S. 292f.; Frey (1990), zitiert bei Weck-Hannemann (1992), S. 39f. Beispiele für Organisationen sind politische Einrichtungen wie Parteien, Parlamente und Behörden, wirtschaftliche Einrichtungen wie Unternehmen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände sowie soziale Einrichtungen wie Vereine und Kirchen.

⁶⁸ Wilson (1989), S. 90ff.

⁶⁹ Richter und Furubotn (1999), S. 518.

gen beeinflusst.⁷⁰ Vor diesem Hintergrund ist bei den einzelnen Akteuren der Außenwirtschaftsförderung zu beobachten, in welchem Maße deren Verhalten von berufsständischen Gesichtspunkten geprägt ist.

Das gemeinsame Verfolgen des Organisationsziels im Rahmen der gegebenen Organisationskulturen schließt nicht aus, dass die individuellen Ziele der Akteure im Binnenverhältnis einer Organisation voneinander abweichen können. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sie durch ein gemeinsames zielorientiertes Handeln und das Eingehen von Vertragsbeziehungen mit anderen Akteuren ihre jeweiligen individuellen Ziele am ehesten erreichen können. Daraus entsteht im System der Außenwirtschaftsförderung ein Netzwerk von unterschiedlichen Vertragsbeziehungen.

2.3.1.1 Der Staat als Akteur in der Außenwirtschaftsförderung

Institutionenökonomisch lässt sich der Staat definieren als ein Netzwerk von Vertragsbeziehungen zwischen den Bürgern und deren Repräsentanten mit dem Ziel der Optimierung der allgemeinen Wohlfahrt durch geeignete Zuteilung und Verwaltung politischer Verfügungsrechte unter Anwendung von Zwang.⁷¹ Außenwirtschaftsförderung stellt in diesem Kontext einen Wohlfahrtsbeitrag des Staates dar.

Der Vertrag zwischen Bürgern und Politikern als deren Repräsentanten ist dabei durch eine Prinzipal-Agent-Beziehung charakterisiert, in der der Bürger als Prinzipal dem Politiker als seinem Agenten Wählerstimmen zur Umsetzung von politischen Zielen erbringt. Die Maximierung der auf sie entfallenden Wählerstimmen ermöglicht es den Politikern, die Regierung zu bilden und ihre eigenen politischen Vorstellungen zu realisieren. Für die Politiker ergibt sich daraus ein

⁷⁰ Wilson (1989), S. 156 weist darauf hin, dass die Akteure in staatlichen Organisationen vor allem ihre berufsständischen Standards und Erfahrungen in ihre Tätigkeit mit einbringen. Vgl. auch Horn (1995), S. 11 mit Bezug auf Bürokraten, wonach das Anreizsystem in einer Organisation auch den dort tätigen Personentyp beeinflusst.

⁷¹ Richter und Furubotn (1999), S. 301.

Anreiz, sich auf die politischen Themen zu konzentrieren, die ihnen eine möglichst hohe Wählerzahl einbringen.

Die politische Bedeutung der Außenwirtschaftsförderung hängt insofern davon ab, ob sie eine prominente Rolle in den Kriterien der Wahlentscheidung der Bürger einnimmt. Dies wird wiederum davon beeinflusst, inwieweit Außenwirtschaftsförderung die Wohlfahrt des Wählers berührt.⁷²

Als zentrales Kennzeichen staatlicher Organisationen gilt die Möglichkeit der Ausübung von Zwang. Anders als Unternehmen kann der Staat als oberste Autorität seine eigenen Gesetze beschließen.⁷³ In der Außenwirtschaftsförderung spielt das Kriterium des Zwangs jedoch nur eine eingeschränkte Rolle. Es handelt sich vielmehr um ein staatliches Leistungsangebot, das von den Unternehmen entweder akzeptiert oder abgelehnt werden kann.

Hinzu kommt, dass die staatlichen Akteure der Außenwirtschaftsförderung in der Regel nicht über die Möglichkeit verfügen, mit Hilfe von Zwangsmitteln ihren eigenen Handlungsspielraum zu bestimmen.

Insofern müssen in der Außenwirtschaftsförderung andere Aspekte hinzutreten, die eine eigene Kategorie staatlicher Organisationsform begründen. Dazu bietet sich an, auf die sogenannte Transaktionskostenpolitik zurückzugreifen, bei der die Überlegungen der Transaktionskostenökonomie zur Erklärung des Entstehens und Verhaltens von Unternehmen⁷⁴ auf politische Strukturen und Organisationen angewandt werden.⁷⁵

⁷² Siehe dazu näher unter Kapitel 3.1.4.

⁷³ Siehe dazu Richter und Furubotn (1999), S. 453.

⁷⁴ Beim Transaktionskostenansatz stand ursprünglich die Frage im Vordergrund, warum Unternehmen entstehen und nicht alle Tauschprozesse über den Markt stattfinden. Coase (1937) beobachtete, dass der Austauschprozess über den Preismechanismus mit Transaktionskosten verbunden ist. Ein Unternehmen wird danach gegründet, wenn die Transaktionskosten des Austauschprozesses über den Markt höher liegen als die Transaktionskosten in einem Unternehmen. Siehe dazu Moe (1984), S. 742f.; Richter und Furubotn (1999), S. 358; Erlei u.a. (1999), S.42.

⁷⁵ Im Englischen ist die Rede von ‚Transaction-Cost Politics‘ und ‚Transaction-Cost Economics‘; siehe dazu North (1990b); Dixit (1996); ähnlich auch Richter und Furubotn

Transaktionskostenbezogene Untersuchungen liegen bereits zu einzelnen Bereichen politischer Themenfelder vor: Weingast untersucht den parlamentarischen Prozess,⁷⁶ Tirole die interne Organisation der Regierung⁷⁷ und Horn⁷⁸ die Beziehung zwischen Bürokraten und Parlamentariern. Beiträge zu nicht-staatlichen politischen Organisationen liegen von Schneiberg/Hollingsworth⁷⁹ zu Wirtschaftsverbänden und Bennett⁸⁰ zur Arbeit von britischen Industrie- und Handelskammern vor. In diesen Studien werden neben dem Aspekt des Zwanges spezifische Charakteristika staatlicher Organisationen herausgearbeitet.

Danach gelten die Ziele einer staatlichen Organisation als vielschichtig und nicht eindeutig bestimmbar.⁸¹ So obliegt in der Tat zwar allen beteiligten Akteuren als gemeinsames Ziel die Förderung der Außenwirtschaft, dessen Konkretisierung ist allerdings schwierig. Während sich die Ziele eines Unternehmens an erfolgsorientierten Kenngrößen wie Gewinn und Umsatz festmachen lassen, fehlt es an derartigen Indikatoren in der Außenwirtschaftsförderung. Ob die unterschiedlichen Aktivitäten und Programme der Zielerreichung dienen, ist deshalb nur indirekt feststellbar. Hinzu kommt, dass staatliche Organisationen durch mehrere Vertragsparteien und Multiprinzipalität gekennzeichnet sind.⁸² Ein wichtiger Aspekt ist dabei, dass im Falle von Multiprinzipalität bei einer externen Betrachtung die Ergebnisse einer einzigen Prinzipal-Agent-Beziehung ineffizient erscheinen mö-

(1999), S. 453ff., in dem sie neben Markt- und Unternehmenstransaktionen politische Transaktionen in ihre Analyse mit einbeziehen.

⁷⁶ Weingast (1991).

⁷⁷ Tirole (1994).

⁷⁸ Horn (1995).

⁷⁹ Schneiberg und Hollingsworth (1990), S. 321 untersuchen, ob der Transaktionskostenansatz einen Beitrag zur Erklärung von Wirtschaftsverbänden („trade associations“) leisten kann, wobei sie im Ergebnis feststellen, dass mit ihm nur Teilbereiche erklärt werden können.

⁸⁰ Bennett (1996) kommt, anders als Schneiberg und Hollingsworth (1990), zu dem weitaus positiveren Ergebnis, dass mit einem umfassenden Verständnis von Transaktionskosten durchaus die Arbeit der Kammern erklärt werden kann.

⁸¹ Siehe dazu ausführlich Tirole (1994), S. 3ff.; Wilson (1989), S. 349; Dixit (1996), S. 48f.; siehe auch March (1994), S. 20 wonach „decision maker“ versuchen, Ziele möglichst zu vereinfachen.

⁸² Siehe dazu Tirole (1994), S. 3ff.; Dixit (1996), S. 48f.; Wilson (1989), S. 156.

gen, aber aus einer Gesamtsicht des Agenten, der mehrere Prinzipale bedienen muss, durchaus akzeptabel sein können.⁸³ Bei der Vielzahl der auf diesem Feld involvierten Akteure ist für die Außenwirtschaftsförderung ebenfalls von einer ausgeprägten Multiprinzipalität auszugehen.

Ferner ist der Vertrag in der staatlichen Organisation nur ein Versprechen und – wegen der Vagheit der Vertragsbedingungen – nicht die Zusicherung für die Bereitstellung bestimmter politischer Leistungen.⁸⁴ Deren Erfüllung ist deshalb nur in geringerem Maße als privatwirtschaftliche Verträge einforderbar.⁸⁵ Dieser Aspekt ist in der Außenwirtschaftsförderung vor allem bei der Programmdauer von einzelnen Aktivitäten und Maßnahmen relevant. So besteht keine Gewähr, dass diese über den einmal festgelegten Zeitraum hinaus fortgeschrieben werden. Bei den konkreten Leistungen der Außenwirtschaftsförderung innerhalb laufender Programme ist dagegen davon auszugehen, dass diese auch tatsächlich erfüllt werden.

Schließlich sind die Vertragsbeziehungen durch ausgeprägte Informationsasymmetrien und hohe Komplexität gekennzeichnet.⁸⁶ Demnach bestände die Gefahr, dass die Programme zur Außenwirtschaftsförderung eher aus der Perspektive der Akteure des Außenwirtschaftsförderungssystems konzipiert werden und sich nur unzureichend an den Bedürfnissen der Unternehmen orientieren.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die Vertragsbeziehungen der staatlichen Organisationen in der Außenwirtschaftsförderung unvollständiger sind. Kontroll- und Anreizsysteme können nur zu einem geringeren Grad eingesetzt werden. Die Vertragsbeziehungen sind viel stärker auf eher grobe Instrumente wie Handlungsverpflichtungen und Handlungsbeschränkungen angewiesen.⁸⁷

In den bisherigen Ausführungen war allgemein die Rede von staatlichen Organisationen. Es ist allerdings ergänzend noch zwischen zentralen und dezentralen

⁸³ Dixit (1996), S. 61.

⁸⁴ Siehe dazu Horn (1995), S. 16ff. und Weingast (1991), S. 261f.

⁸⁵ Dixit (1996), S. 48f.

⁸⁶ Siehe dazu Dixit (1996), S. 55.

⁸⁷ Siehe dazu Dixit (1996), S. 48ff.

staatlichen Strukturen zu unterscheiden.⁸⁸ Dezentral bedeutet, dass eine vertikale Aufgabenverteilung zwischen der zentralen Organisationsebene und einzelnen regionalen Einheiten eines Staates besteht. Eine Sonderform bilden föderalistische Strukturen, bei denen die vertikale Ebene über weitgehend autonome Kompetenzen verfügt, die sich nicht aus der zentralen Ebene ableiten.

Die dezentralen Akteure lassen sich als staatliche Organisationsformen mit einer zweidimensionalen Zielstruktur charakterisieren: Zum einen obliegt ihnen die politische Gestaltung ihrer jeweiligen regionalen Einheit. Dies bedeutet, dass sie über eigenständige Kompetenzen und Ressourcen in der Außenwirtschaftsförderung verfügen. Ihre Vertragsbeziehungen entsprechen insoweit grundsätzlich denen der zentralen, nationalen Ebene.

Darüber hinaus werden die dezentralen Akteure versuchen, ihre spezifischen Interessen in die Entscheidungsbildung zur Außenwirtschaftsförderung auf zentraler Ebene einzubringen. Insofern können sie im allgemeinen Sinne als eine Form der dezentralen Interessengruppe charakterisiert werden. Für die weitere Diskussion bietet sich vor diesem Hintergrund an, zwischen zentral- und dezentralstaatlichen Organisationsformen zu unterscheiden.

⁸⁸ Die Institutionenökonomik hat sich bisher mit föderalistischen Fragestellungen kaum beschäftigt. Eine der wenigen Ausnahmen ist Weingast (1995), S. 1-31, der dem föderalen System in der Sicherung von ökonomischen Freiheiten gegenüber staatlicher Entscheidungsmacht eine wichtige Rolle zuweist. Eine ausführliche Diskussion zur normativen vertikalen Aufgabenverteilung in einem Staatswesen erfolgt mit Hilfe der ökonomischen Methodik in der relativ gut entwickelten ökonomischen Theorie des Föderalismus, bei der sich inhaltliche, wenn auch nicht begriffliche, Ähnlichkeiten mit der Institutionenökonomik zeigen. Für einen Überblick siehe auch Erlei u.a. (1999), S. 371ff., die die ökonomische Theorie des Föderalismus sogar als Teilgebiet der Neuen Institutionenökonomik betrachten. Da sich diese Untersuchung an dem positiven Aufbau des Staatswesens orientiert, soll auf die Beschäftigung mit den normativen Ansätzen verzichtet werden. Nähere Abhandlungen finden sich neben Erlei u.a. (1999) insbesondere bei Frey und Kirchgässner (1994), S. 56ff.; Blankart (1998), S. 523ff.

2.3.1.2 Mitgliedschaftliche Akteure in der Außenwirtschaftsförderung

Mit der Kategorie der staatlichen Organisation kann zwar bereits ein wesentlicher Teil der Akteure im System der Außenwirtschaftsförderung erfasst werden, es bleiben aber relevante Organisationen im nicht-staatlichen Bereich außen vor.

In der Institutionenökonomik haben einige Autoren versucht, diesen ‚dritten Sektor‘ zwischen Staat und Unternehmen näher zu bestimmen. Sie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass die Gemeinsamkeiten mit den staatlichen Organisationen darin liegen, dass sie in ihrer Zielsetzung nicht gewinnorientiert sind⁸⁹ und ähnliche interne Entscheidungsregeln aufweisen.⁹⁰ Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die nicht-staatlichen Organisationen mitgliedschaftlich strukturiert sind.⁹¹

Bei einer Mitgliedschaft stellt sich die Frage, warum und unter welchen Bedingungen die Individuen diese Organisationen bilden. Antworten auf diese Frage geben insbesondere die Arbeiten von Olson zur ökonomischen Theorie der Interessengruppen. Deren grundlegende Erkenntnis lautet, dass die von Gruppen erbrachten Leistungen unter der Annahme der Nutzenmaximierung dem free-rider-Prinzip unterliegen. Gruppen sind deshalb nur unter bestimmten Bedingungen stabil.⁹²

⁸⁹ Erlei u.a. (1999), S. 100 verwenden den Begriff der Gemeinnützigkeit. Da der Begriff der gemeinnützigen Organisation relativ eng ist, mit gemeinnützig bereits eine positive Wertung des Organisationsziels zum Ausdruck gebracht wird und der Begriff selbst eher mit spendenfinanzierten Organisationen assoziiert wird, scheint er weniger brauchbar zu sein. Pejovich (1995), S. 137f. unterscheidet zwischen privaten und nicht-privaten Verfügungsrechten. Bei nicht-privaten Verfügungsrechten sieht er nicht-gewinnorientierte Unternehmen und den Staat als die beiden Ausprägungen an. Nicht-gewinnorientierte Unternehmen sind durch zwei Hauptcharakteristika ihrer Verfügungsrechte geprägt: die Vermögenswerte sind nicht übertragbar und die Überschusserträge sind für das eigene Organisationsziel zu verwenden.

⁹⁰ Miller (1993), S. 769f.

⁹¹ Vgl. Miller (1993), S. 770.

⁹² Olson (1965). Ein Überblick findet sich bei Erlei u.a. (1999), S. 346ff. und Frey und Kirchgässner (1994), S. 202f.; zur Bedeutung der Gruppengröße für die Güterbereitstellung siehe auch Kirsch (1997), S. 151ff., S. 160ff. und S. 172ff.; siehe auch die Theorie der exklusiven, nicht-rivalisierenden Klubgüter bei Blankart (1998), S. 58 und das Einfäh-

1. Es muss sich um eine kleine Gruppe von Nutznießern handeln. In kleinen Gruppen kann auf die anderen Gruppenmitglieder ein merklicher Einfluss ausgeübt werden, so dass diese sich ebenfalls zu einer Mitgliedschaft entschließen.
2. Es muss sich um eine privilegierte Gruppe handeln. Dies sind Gruppen mit einem starken Mitglied, das zahlungskräftig ist und an dem bereitzustellenden Kollektivgut besonders interessiert ist. Unter diesen Voraussetzungen kann es zu einer Bereitstellung von Gruppenleistungen kommen, auch wenn die übrigen Gruppenmitglieder die Freerider-Position einnehmen. Diese Gruppen sind in der Regel nur dann stabil, wenn sie sich aus wenigen Mitgliedern zusammensetzen.
3. Die Gruppe bietet in der Form eines positiven selektiven Anreizes ein privates Gut an, das ausschließlich den Gruppenmitgliedern zugute kommt. Voraussetzung für diesen Mechanismus ist allerdings, dass es auf dem Markt kein vergleichbares Gut gibt, das günstiger angeboten wird als das mit der Gruppenmitgliedschaft verbundene Anreizgut.
4. Es besteht ein Beitrittszwang. Über das Instrument des Zwangs, das in der Regel staatlichen Organisationen vorbehalten ist, verfügen die mitgliedschaftlich organisierten Akteure, wenn der Staat ihnen die Ausübung einer hoheitlichen Aufgabe übertragen hat.⁹³

Für den Bestand von mittelgroßen und großen mitgliedschaftlichen Organisationen in der Außenwirtschaftsförderung ist somit entscheidend, dass den Mitgliedern durch spezifische Informations- und Beratungsleistungen positive selektive Anreize geboten werden oder negative selektive Anreize in der Form von Zwangszusammenschlüssen bestehen.

rungskapitel zu Stiglitz (1989), S. 3 mit Literaturhinweisen auf Oakland (1987), S. 485-535; Cornes und Sandler (1986); Starrett (1988).

⁹³ Typisch ist dafür die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die sich zumeist bei Berufskammern findet; siehe auch Erlei u.a. (1999), S. 101 und Kirsch (1997), S. 163.

2.3.1.3 Unternehmen als Akteure in der Außenwirtschaftsförderung

Unternehmen wurden bisher nur als Nachfrager von Außenwirtschaftsförderung betrachtet. Grundsätzlich könnte der Staat privaten Unternehmen auch das Angebot von Außenwirtschaftsförderung übertragen.

Anders als die staatlichen und mitgliedschaftlichen organisierten Akteure haben private Unternehmen primär gewinnorientierte erwerbswirtschaftliche Ziele.⁹⁴ Für die Verhaltensweisen der Unternehmen kommt es deshalb darauf an, dass sich ihr Engagement auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung erwerbswirtschaftlich begründen lässt. Die Anreize für die Unternehmen ergeben sich dabei aus dem Umfang, in dem ihre Leistungen entgolten werden.⁹⁵

2.3.2 Handlungs- und Koordinationsmechanismen

Mit den bisherigen Überlegungen konnte identifiziert werden, wer die Entscheidungen im System der Außenwirtschaftsförderung trifft, aber noch nicht, nach welchen institutionellen Regeln und Normen dies erfolgt. Dabei dienen die Regeln und Normen den Akteuren als Orientierungsmaßstab bei der Koordinierung ihrer Handlungen, wobei deren Verhalten von den jeweiligen Anreizmechanismen beeinflusst wird.

Es sind zwei grundsätzliche Handlungsebenen der Koordination zwischen den Akteuren zu unterscheiden: die Beziehungen des Systems der Außenwirtschaftsförderung mit den Unternehmen als Nachfragern von Leistungen der Außenwirt-

⁹⁴ Siehe dazu die institutionenökonomische Definition bei Richter und Furubotn (1999), S. 292ff.; Erlei u.a. (1999), S. 70ff unter Bezug auf Alchian und Demsetz (1972).

⁹⁵ Auf die internen Handlungs- und Anreizstrukturen der Unternehmen soll nicht näher eingegangen werden. Siehe dazu Erlei u.a. (1999), S. 66 unter Bezug auf Coase (1937); Richter und Furubotn (1999), S. 295 und S. 357. Zu den mit der internen Tätigkeit von Unternehmen verbundenen Transaktionskosten siehe Richter und Furubotn (1999), S. 53.

schaftsförderung und die Beziehungen innerhalb des Systems der Außenwirtschaftsförderung. Die Koordination zwischen den einzelnen Akteuren ergibt sich dabei aus der institutionellen Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen.

2.3.2.1 Vertragsbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung

Aus Sicht der Unternehmen begründet ein potentiell oder effektives Engagement auf einem Auslandsmarkt ein Interesse an Leistungen der Außenwirtschaftsförderung.⁹⁶ Bei der Inanspruchnahme dieser Leistungen entsteht eine vertragliche Beziehung zwischen den Anbietern und Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung.

Diese Vertragsbeziehung, die nicht nur im rechtlichen Sinne zu verstehen ist, kann mit dem im Rahmen der Institutionenökonomie entwickelten Prinzipal-Agent-Ansatz beschrieben werden.⁹⁷ Danach beauftragt das Unternehmen als Prinzipal ausgewählte Akteure der Außenwirtschaftsförderung als dessen Agenten mit bestimmten Aktivitäten auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung, da es diese aus bestimmten Gründen nicht selbst wahrnehmen kann oder nicht selbst wahrnehmen will. Unter der Prämisse der Nutzenmaximierung werden sich die Akteure der Außenwirtschaftsförderung für die Leistungen entscheiden, die ihrer eigenen

⁹⁶ Die Unternehmen selbst werden als organisatorische Einheit betrachtet. Auf die internen Vertragsbeziehungen käme es nur an, wenn die Entscheidungsfindung von Unternehmen im Zuge eines Auslandsengagements und deren Beeinflussung durch Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung untersucht würde. Dieser Aspekt bleibt in der vorliegenden Arbeit jedoch außen vor. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die Vertragsbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern auf dem Auslandsmarkt. Dieser Aspekt wäre von Bedeutung, wenn das Auslandsengagement von Unternehmen im Mittelpunkt der Betrachtung stände. Zur institutionenökonomischen Definition von Markt siehe bei Richter und Furubotn (1999), S. 292ff.

⁹⁷ Richter und Furubotn (1999), S. 161ff. nennen neben dem Prinzipal-Agent-Ansatz mit der Theorie impliziter Verträge und der Theorie relationaler Verträge zwei weitere Konzepte, die sich mit vertragstheoretischen Fragen auseinandersetzen. Diese Konzepte sollen aber aus Gründen der Vereinfachung hier nicht weiter verfolgt werden, da sie weit über die Funktion dieses Kapitels als Grundlegung eines theoretischen Fundaments für eine empirische Untersuchung hinausgehen würden. Beispiele für Prinzipal-Agent-Beziehungen finden sich bei Erlei u.a. (1999), S. 75.

Wohlfahrt dienen. Da davon auszugehen ist, dass die Interessen von Prinzipal und Agent nicht vollständig deckungsgleich sind, entsteht daraus zwischen beiden ein Interessenkonflikt.

In diesem vertraglichen Austauschprozess kommt es deshalb mit Blick auf die Qualität der bereitgestellten Informations- und Beratungsleistungen darauf an, welche Anreize den Akteuren der Außenwirtschaftsförderung geboten werden. So besteht die Gefahr, dass die Außenwirtschaftsförderungsakteure nach Vertragsabschluß wegen fehlender oder mangelnder Anreize die von Williamson herausgestellten ‚opportunistischen‘ Verhaltensweisen annehmen und ihren eigenen Aufwand bei der Beschaffung und Bereitstellung von Außenwirtschaftsförderungsleistungen möglichst gering halten (sog. ‚moral risks‘).⁹⁸

Dies gilt insbesondere, wenn die Unternehmen wegen der bestehenden asymmetrischen Informationsverteilung nur das Resultat, nicht aber die Aktionen der Außenwirtschaftsförderungsakteure beobachten können. Um zu gewährleisten, dass die Akteure die Interessen der Unternehmen beachten, sind Regelungen in die Vertragsverhältnisse einzubauen, die es erlauben die Handlungen der Akteure zu überwachen und zu kontrollieren.⁹⁹

Für die Unternehmen ist die Inanspruchnahme von Leistungen der Außenwirtschaftsförderung mit unterschiedlichen Transaktionskosten verbunden. Insbesondere entstehen Such- und Informationskosten durch die Ermittlung geeigneter Leistungen. Darüber hinaus fallen Entscheidungskosten an, wenn eine Auswahl unter mehreren Leistungsangeboten zu treffen ist. Je größer die Zahl der Einrich-

⁹⁸ Siehe Moe (1984), S. 754f.; Erlei u.a. (1999), S. 112ff. Vergleiche dazu auch die unter ‚adverse selection‘ bekannte Situation, wenn der Agent vor Vertragsabschluß die Interessen des Prinzipalen wegen dessen mangelnder Informationsgrundlage über bestimmte Eigenschaften des Agenten oder des Vertragsgegenstandes nur unzureichend gewährleistet.

⁹⁹ Williamson (1985), S. 32; Richter (1994), S. 16ff. Auf das Problem der unsicheren Vertragsverhältnisse wird in dieser Arbeit nicht eingegangen. Bedeutung erlangen diese Vertragskonzeptionen insbesondere bei spezifischen Investitionen in einen Vertrag, die nach Vertragsauflösung nicht wieder zurückgeholt werden können (sogenannte ‚sunk costs‘). Wenn die Investitionskosten beider Vertragsparteien ungleichgewichtig sind, führt dies dazu, dass die Partei mit den höheren Transaktionskosten in dem Vertragsverhältnis festgehalten bleibt.

tungen und Programme auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung, umso höher werden diese Kosten sein. Die Unternehmen haben deshalb ein Interesse an einer entweder geringen Zahl entsprechender Einrichtungen oder zumindest koordinierenden Vertragspartnern.

Dagegen sind Verhandlungs-, Überwachungs- und Durchsetzungskosten von geringerer Relevanz, da die Leistungen von in der Regel öffentlichen Einrichtungen angeboten werden. Das Entgelt für diese Leistungen obliegt deshalb zumeist keinem Verhandlungsspielraum und ist als festes Datum gegeben. Zugleich ist davon auszugehen, dass die angebotenen Leistungen, wenn auch nicht immer in der gewünschten Form, so doch tatsächlich realisiert werden.

Neben den Unternehmen entstehen auch für die Akteure des Systems der Außenwirtschaftsförderung Transaktionskosten. Diese sind unterschiedlicher Art: Sie beinhalten die allgemeinen Kosten der Gesamteinrichtung des Systems, wozu Personal- und Sachaufwendungen zu zählen sind, aber auch die Kosten der Konzeption von Programmen sowie die systeminternen Kommunikations- und Entscheidungskosten.¹⁰⁰

Beide Akteursgruppen haben insofern ein Interesse, in ihren Vertragsbeziehungen die beschriebenen Transaktionskosten möglichst gering zu halten. Auf einer normativen Ebene ist deshalb insgesamt für das System der Außenwirtschaftsförderung die institutionelle Lösung zu präferieren, die eine möglichst genaue Zuweisung von Verfügungsrechten erlaubt und die Transaktionskosten möglichst gering hält.¹⁰¹

¹⁰⁰ Siehe Richter und Furubotn (1999), S. 54 mit Ausführungen zu den allgemeinen Transaktionskosten eines Staatswesens.

¹⁰¹ Vgl. auch Williamson (1985), S. xii; ähnlich Kasper und Streit (1998), S. 30.

2.3.2.2 Institutionelle Entscheidungsformen im System der Außenwirtschaftsförderung

Neben der allgemeinen Struktur der Beziehungen zu den Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung stellt sich die Frage nach den Handlungs- und Koordinationsmechanismen, mit denen die Mittel der Außenwirtschaftsförderung verteilt werden. Dabei lassen sich als die wichtigsten Varianten der Preismechanismus, demokratische Wahlen und Abstimmungen, hierarchisch-administrative oder andere autoritäre Verfahren sowie Verhandlungen unterscheiden.¹⁰²

Preismechanismus

Die Anwendung des Preismechanismus bedeutet, dass Angebot und Nachfrage der Außenwirtschaftsförderung über Marktpreise gesteuert werden. Der Preis bildet in diesem Mechanismus den entscheidenden Anreiz für das Verhalten der Akteure der Außenwirtschaftsförderung. Je höher der Preis, desto größer die Bereitschaft Außenwirtschaftsförderung bereitzustellen.

Der wesentliche Vorteil des Preises liegt in seiner Signal- und Anreizwirkung. Ohne dass es einer zentralen Stelle bedarf, vermittelt der Preis die für Angebot und Nachfrage von Außenwirtschaftsförderung entscheidenden Informationen und sorgt für eine effiziente Allokation der Ressourcen.¹⁰³ Die Nachteile des Preismechanismus liegen darin, dass er unter bestimmten Bedingungen nicht optimal oder gar nicht funktioniert.¹⁰⁴

Bei der Anwendung des Preismechanismus ist zu beachten, dass diesem neben der beschriebenen Lenkungs- auch eine Einnahmenerzielungswirkung zukommt. Während mit der ersteren die nachfrageorientierte und damit effizientere Steuerung

¹⁰² Weitere mögliche Entscheidungssysteme sind zum Beispiel Tradition und Zufall. Siehe auch Frey (1990), zitiert bei Weck-Hannemann (1992), S. 39f.

¹⁰³ Ausführlich dazu und den eher gesellschaftspolitischen Vorteilen des Preissystems, wie zum Beispiel hoher Freiheitsgrad, siehe Frey und Kirchgässner (1994), S. 87ff.

¹⁰⁴ Die im Zusammenhang mit dieser Arbeit relevanten Bedingungen sind insbesondere die bereits vorne diskutierte Situation von Informationsmängeln. Zu weiteren Nachteilen des Preismechanismus siehe Frey und Kirchgässner (1994), S. 89ff.

des Angebotes an Außenwirtschaftsförderung verbunden wird, dient die letztere dem Generieren von zusätzlichen Haushaltsmitteln über die Kostenpflichtigkeit von Leistungen der Außenwirtschaftsförderung.

Hierarchisch-administratives Handeln

Hierarchisch-administratives Handeln ist die Entscheidung durch die Leitung einer Organisation, wobei sich die Entscheidungskriterien aus deren Zielen ergeben. Die Legitimation der Leitung zur Entscheidungsfindung lässt sich aus deren Position, die ihr eine bestimmte Verantwortlichkeit zuschreibt, ableiten. Ihr obliegt es, Einzelentscheidungen im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung daraufhin zu überprüfen, ob sie mit dem Organisationsziel und den daraus deduzierten nachgeordneten Zielen übereinstimmen.

In diesem Prozess der Entscheidungsfindung kann auch der Preis als Kriterium herangezogen werden. Er spielt dabei eine Rolle als Bewertungsmaßstab, beispielsweise bei der Auswahl zwischen verschiedenen möglichen Angeboten der Außenwirtschaftsförderung, nicht jedoch als unmittelbares Entscheidungskriterium. In diesem Verfahren werden Handlungsalternativen mit ihren Kosten bewertet, wobei grundsätzlich der kostengünstigsten Alternative der Vorzug gegeben wird. Dieser Entscheidungsweg ist aber nicht zwingend, da zum Beispiel wirtschaftspolitische Erwägungen, die sich aus der Zielstruktur ableiten lassen, dafür sprechen können, eine andere als die kostengünstigste Entscheidungsalternative zu wählen.

Demokratische Wahlen und Abstimmungen

Demokratische Wahlen und Abstimmungen spielen vor allem in zwei Bereichen eine Rolle: sie dienen erstens der politischen Legitimation von Außenwirtschaftsförderung, da die Bereitstellung von öffentlichen Haushaltsmitteln im politischen Prozess durch die entsprechenden Haushaltsentscheidungen des Parlaments bestimmt wird. Zweitens erfolgt die personelle Besetzung von Funktionen in mitgliedschaftlich strukturierten Organisationen nach demokratischen Prinzi-

prien.¹⁰⁵ Daneben wären Wahlen und Abstimmungen grundsätzlich auch möglich als Entscheidungsregel zur Verteilung von Leistungen der Außenwirtschaftsförderung an die Unternehmen oder als internes Verteilungsprinzip im System der Außenwirtschaftsförderung.

Verhandlungen

Als vierte Alternative bietet sich schließlich die Entscheidung auf dem Verhandlungswege an. Sie findet in der Regel zwischen gleichgewichtigen Akteuren statt. Kennzeichen dieses Verfahrens ist, dass die beteiligten Akteure in der Außenwirtschaftsförderung ihre jeweiligen Einflusskanäle nutzen. Der Verhandlungserfolg wird davon abhängen, wie sie Einfluss organisieren und welche Ressourcen ihnen dabei zur Verfügung stehen. Dabei wird es für die Verhandlungspartner darauf ankommen, ob sich durch Austauschprozesse die eigenen Verfügungsrechte und Ressourcen verbessern lassen.

2.4 Möglichkeitsformen alternativer Modelle der Außenwirtschaftsförderung

Auf der Basis der bisherigen Überlegungen können Organisationsformen, Entscheidungsverfahren und Organisationskulturen als die konstituierenden Handlungselemente eines institutionenökonomischen Modells der Außenwirtschaftsförderung gesehen werden.¹⁰⁶ Dabei wird der Organisationskultur allerdings eine nur nachrangige Bedeutung in der Beeinflussung der Handlungs- und Anreizstrukturen

¹⁰⁵ Zu den Anforderungen der Wirtschaftstheorie an die Ausgestaltung von Wahl- und Abstimmungsverfahren siehe Frey und Kirchgässner (1994), S. 142ff. und die dort genannte weiterführende Literatur.

¹⁰⁶ Siehe dazu allgemein Pejovich (1995), S. 31; Erlei u.a. (1999), S. 25 und Frey (1990), wiedergegeben bei Weck-Hannemann (1992), S. 39f. sowie Frey und Kirchgässner (1994), S. 7.

der Außenwirtschaftsförderungsakteure beigemessen. Es soll deshalb auf deren Einbindung in die Diskussion von Möglichkeitsformen alternativer Modelle der Außenwirtschaftsförderung verzichtet werden.

Bei Organisationsformen und Entscheidungsverfahren, den aus institutionenökonomischer Sicht zentralen Handlungsparametern zur Gestaltung eines Außenwirtschaftsförderungssystems, konnten jeweils verschiedene Ausprägungen identifiziert werden. Dies sind auf der Ebene der Organisationsformen zentral-, dezentralstaatliche und mitgliedschaftliche Akteure sowie Unternehmen.¹⁰⁷ Bei den Entscheidungsverfahren sind der Preismechanismus, hierarchisch-administratives Handeln, demokratische Wahlen und Abstimmungen sowie Verhandlungen relevant.

Durch die kombinatorische Verknüpfung der einzelnen institutionellen Elemente lassen sich verschiedene Modelle der Außenwirtschaftsförderung konzipieren. Bei der Modellierung von unterschiedlichen Möglichkeitsformen ist allerdings zu berücksichtigen, dass zwischen Organisationsformen und Entscheidungsverfahren ein enger Zusammenhang besteht. Wenn die Bereitstellung von Leistungen über den Markt erfolgt, entscheiden die dort agierenden Individuen anhand von Preissignalen. Entscheidungen innerhalb von staatlichen Organisationen und Unternehmen sind mit hierarchisch-administrativen Verfahren verbunden. Staatliche Entscheidungen legitimieren sich darüber hinaus über Wahlen.¹⁰⁸ Kennzeichen von mitgliedschaftlichen Organisationen ist neben den im internen vorherrschenden hierarchisch-administrativen Verfahren häufig die Entscheidung durch Verhandlungen.

Insgesamt gehen Veränderungen in der Organisationsform deshalb in der Regel mit einer Veränderung des Entscheidungsverfahrens einher. Trotz dieses unmittel-

¹⁰⁷ Siehe Richter und Furubotn (1999), S. 287ff. sowie Erlei u.a. (1999), wonach der Markt, Unternehmen und der Staat als die drei Grundtypen von Organisationsformen in der Institutionenökonomik angesehen werden.

¹⁰⁸ Siehe dazu Moe (1984), S. 739, der hierarchisch-administrative Verfahren als zentral für das Verständnis der öffentlichen Verwaltung ansieht.

baren Zusammenhangs sollte zwischen beiden Handlungsparametern analytisch unterschieden werden. Denn nur bei einer Differenzierung ist es möglich, in der Außenwirtschaftsförderung bestimmte Organisationsformen mit anderen als den oben vorgegebenen Entscheidungsverfahren zu kombinieren. An die jeweiligen Modelle ist konkret die Frage zu stellen, wie erstens der Bedarf für Außenwirtschaftsförderung ermittelt und zweitens die bereitgestellten Mittel zwischen den beteiligten Akteuren verteilt werden. Ob und in welchem Umfang Mittel für die Außenwirtschaftsförderung aufgebracht werden, wird grundsätzlich über den der systeminternen Verteilung vorgeschalteten externen politischen Prozess entschieden.

Die beiden Extrempositionen im Möglichkeitskatalog der Modelle werden einerseits gebildet von einem System mit einer zentral-staatlichen Organisationsform und einem hierarchisch-administrativen Entscheidungsverfahren. Der Staat würde auf Grund bürokratischer Regelungen entscheiden, welche außenwirtschaftsbezogenen Aktivitäten förderwürdig wären. Die Zuständigkeit für die Außenwirtschaftsförderung läge bei einer zentral organisierten Agentur der Regierung. Diese Agentur würde in Übereinstimmung mit den Zielen der Regierung den Bedarf für Außenwirtschaftsförderung ermitteln und die vorhandenen Mittel zuteilen. Sie würde sich dabei qualitativer Zielstrukturen bedienen.

Die Transaktionskosten für die Unternehmen wären in einem derartigen Modell der Außenwirtschaftsförderung relativ gering. Such-, Verhandlungs- und Vertragsabschlußkosten würden kaum entstehen. Es gäbe einen einzigen, quasi allzuständigen Ansprechpartner. Allerdings bestände für die Akteure des Systems auch kaum ein Anreiz, sich effizient zu verhalten. Die einzelnen Verfügungsrechte lägen zentral beim Staat oder würden zumindest durch ihn festgelegt.

Die andere Extremsituation stellte ein Modell dar, das von der Organisationsform des Marktes und dem Preismechanismus als Entscheidungsverfahren dominiert würde. In dieser Möglichkeitsform würde die gesamte Außenwirtschaftsförderung weitgehend dem Markt überlassen. Die Rolle des Staates wäre darauf be-

schränkt, die allgemeinen Rahmenbedingungen für einen derartigen Markt zu schaffen und nur ein Minimum an eigenen Mitteln für die Außenwirtschaftsförderung bereitzustellen.

Anders als im staatswirtschaftlich geprägten Modell ist bei dieser marktwirtschaftlichen Lösung davon auszugehen, dass die Akteure zur Erweiterung ihrer Verfügungsrechte umfangreiche Vertragsbeziehungen miteinander eingehen. Da es sich um private Verfügungsrechte handelt, bestehen ausreichende Anreize, sich für eine möglichst effiziente Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen einzusetzen. Allerdings ergeben sich für die Nachfrager von Außenwirtschaftsförderung höhere Transaktionskosten in der Suche und Auswahl von geeigneten Leistungsangeboten. Die zentrale Frage wird dabei sein, ob überhaupt ein ausreichender Markt für Außenwirtschaftsförderung zustandekommt. Dies ist davon abhängig, ob sich private Akteure finden, die ein Angebot an Außenwirtschaftsförderung unterbreiten, das auf eine entsprechende Nachfrage trifft.

Die vorgestellten Extrem-Modelle dienen erstens als Referenzrahmen für die folgende Untersuchung des deutschen Systems der Außenwirtschaftsförderung. Zweitens erlauben sie einen analytischen Zugang zu alternativen Modellen, die Gegenstand möglicher Reformvorschläge sein können. Zwischen den beiden Extremmodellen ständen grundsätzlich durch die anderweitige Verknüpfung der Organisationsformen mit den beschriebenen Entscheidungsverfahren noch weitere Varianten zur Auswahl.

So könnte darüber nachgedacht werden, in das Gesamtsystem der Außenwirtschaftsförderung eine Modellkonkurrenz einzubauen. Dies wäre gegeben, wenn zum Beispiel unterschiedliche Organisationsformen um die gleichen Mittel konkurrieren würden. Eine Mittelzuweisung würde in diesem Modell an diejenigen Akteure erfolgen, die auf Grund ihres institutionellen Arrangements am stärksten die Interessen der Unternehmen als Nachfrager von Außenwirtschaftsförderung berücksichtigen.

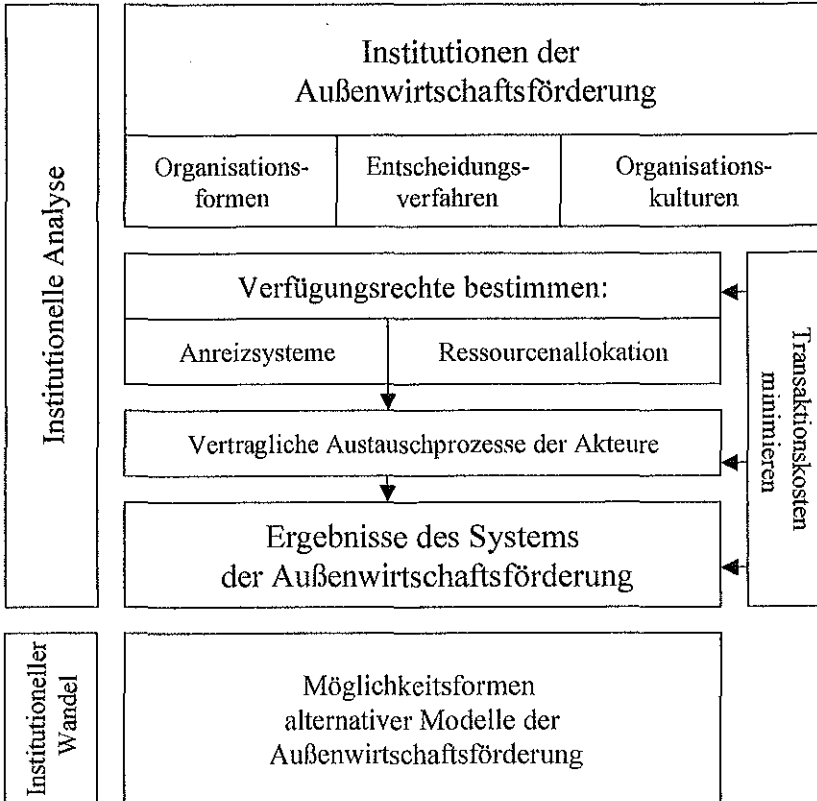
Konkret wäre vorstellbar, dass den Unternehmen Gutscheine für Außenwirtschaftsförderung gegeben werden. Diese könnten sie bei zertifizierten Beratern für Außenwirtschaftsförderung einlösen. Im Ergebnis ergäbe sich damit ein gesteuerter Markt für Außenwirtschaftsförderungsleistungen.

Es soll an dieser Stelle darauf verzichtet werden, näher auf derartige Modelle der Außenwirtschaftsförderung einzugehen. Stattdessen soll auf der Grundlage der bisherigen Überlegungen zu Organisationsformen und Entscheidungsverfahren in den nachfolgenden Kapiteln eine Einordnung der bestehenden und vorgeschlagenen Systeme der Außenwirtschaftsstruktur vorgenommen werden.

Bei der Bewertung dieser Systeme ist zusammenfassend zu berücksichtigen, dass sich die Anreizstrukturen der Akteure aus dem in der Außenwirtschaftsförderung vorherrschenden institutionellen Arrangement erschließen. Aus den Anreizstrukturen können wiederum Schlussfolgerungen über das Verhalten der Akteure gezogen werden. Die Ergebnisse des Gesamtsystems der Außenwirtschaftsförderung ergeben sich sodann aus den Vertragsbeziehungen der beteiligten Akteure. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht diese institutionellen Strukturen auf einer abstrakten Ebene:¹⁰⁹

¹⁰⁹ Eigene Darstellung, basierend auf der Literatur zur Institutionenökonomik, insbesondere North (1993), S. 359; Pejovich (1995), S. ix.

Abb. 2: Institutionenökonomische Struktur der Außenwirtschaftsförderung



3 DAS INSTITUTIONELLE ARRANGEMENT DER DEUTSCHEN AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Das institutionelle Arrangement der deutschen Außenwirtschaftsförderung ist gekennzeichnet durch eine Zielstruktur, die sich aus den Anforderungen an die Außenwirtschaftsförderung und deren historischen und politischen Kontext ergibt. Handlungs- und Anreizsysteme der einzelnen Akteure sowie Vertragsstrukturen, die eine Vielzahl von Akteuren miteinander verbinden, sind die weiteren prägenden Elemente.

3.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

3.1.1 Historische Entwicklung

Institutionen sind stets auch in ihrem historischen Kontext zu sehen.¹¹⁰ Daher soll nachfolgend ein kurzer Abriss der geschichtlichen Entwicklung der Außenwirtschaftsförderung in Deutschland gegeben werden.

Außenwirtschaftsförderung ist in Deutschland kein neues Politikfeld. Sie weist bereits eine mehr als hundertjährige Tradition auf. Vor 1900 beschäftigte sich das Kaiserliche Konsulatswesen als einzige staatliche Einrichtung mit der Förderung der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Primäre Aufgabe der Konsuln war es, über die Handelsverhältnisse in ihren jeweiligen Gastländern zu berichten und über

¹¹⁰ Siehe dazu Alston (1996), S. 25.

die Einhaltung der mit dem Deutschen Reich abgeschlossenen Handels-, Schifffahrts- und Freundschaftsverträge zu wachen.¹¹¹

Bemerkenswert ist dabei, dass bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts Kritik an der Wirtschaftferne der eher juristisch ausgebildeten deutschen Berufskonsuln im Vergleich zu den meist volkswirtschaftlich vorgebildeten Beamten in Belgien, Frankreich und USA geübt wurde. So heißt es in einem Bericht aus dem Jahre 1918 illustrativ:

„Betritt man ... das Vorzimmer deutscher Konsulate, so ist man als Deutscher oft geradezu entsetzt durch ihren bildlichen Schmuck. ... Der Tisch ist mit Katalogen deutscher Herkunft bedeckt, die gelegentlich ein erstaunliches Alter aufweisen und für Firmen werben, die vielfach seit langen Jahren ihre Bezeichnung verändert haben oder erloschen sind.“¹¹²

Die Einsicht in die im Vergleich mit den Nachbarländern unzureichende deutsche Außenwirtschaftsförderung führte zu Forderungen nach einer Verbesserung der Inlands- als auch der Auslandsaktivitäten. Im Inland richteten sich die Vorschläge auf die Einrichtung einer zentralen Auskunftsstelle für den deutschen Außenhandel, die aber während der Zeit des Deutschen Kaiserreichs nicht mehr verwirklicht wurde.¹¹³ Im Ausland gewannen die Initiativen zur Gründung von AHK an Bedeutung. Vorreiter dieser Entwicklung waren die europäischen Länder Großbritannien, Belgien, Österreich-Ungarn, Frankreich und Italien, die bereits Ende des 19. Jahrhunderts über ein dichtes Netz von AHK verfügten. In diesen Kammern fanden sich die Kaufleute des jeweiligen Landes an wichtigen Handelsplätzen im Ausland zusammen, um ein Selbsthilfenetz zu schaffen und die heimische Wirtschaft mit Informationen über das Gastland zu versorgen.¹¹⁴ Die weltweit erste AHK wurde 1867 von britischen Kaufleuten in Yokohama gegründet.¹¹⁵

¹¹¹ Wiesemann (1999), S. 14.

¹¹² Geschäftsführungsmitglied der Deutsche Überseedienst GmbH, zitiert bei Wiesemann (1999), S. 14.

¹¹³ Wiesemann (1999), S. 15.

¹¹⁴ Wiesemann (1999), S. 17.

¹¹⁵ Wiesemann (1999), S. 17.

Die maßgebliche Initiative zur Gründung von deutschen AHK ging 1888 von der Handelskammer Mannheim aus. Sie regte ein Netz von AHK an, das das bestehende Konsulatssystem ergänzen und finanziell durch das Reich gefördert werden sollte. Zur ersten deutschen AHK kam es wegen unterschiedlicher politischer Bedenken erst 1894 in Brüssel, die sich jedoch bereits 10 Jahre später auf Grund finanzieller Probleme wieder auflöste. Um die Jahrhundertwende bestand vor allem heftiger politischer Streit um die Frage, ob es neben dem Konsulnsystem zusätzlicher staatlich geförderter AHK bedarf. Probleme gab es daneben mit den Hansestädten, da diese über die Niederlassungen ihrer Handelshäuser bereits über ausgezeichnete Verbindungen im Ausland verfügten.¹¹⁶ Insofern bestand dort einerseits nicht die Notwendigkeit zu zusätzlichen staatlich geförderten Außenwirtschaftseinrichtungen und andererseits befürchtete man eine Konkurrenz für die Handelshäuser.

Ein eindeutiges Bekenntnis zur Notwendigkeit von AHK wurde erst 1918 gegen Ende des Krieges in einer gemeinsamen Schlusserklärung von Reichsbehörden, Deutschem Handelstag und Wirtschaftsverbänden zum Ausdruck gebracht. Als Impulsgeber trat dabei das im Oktober 1917 neu geschaffene Reichswirtschaftsamt auf, das die wirtschaftspolitischen Aufgaben vom Reichsamt des Innern übernommen hatte.¹¹⁷

Mit dem Ende des Ersten Weltkrieges und dem Beginn der Weimarer Republik wurden die Konturen der deutschen Außenwirtschaftsförderung klarer gezogen. Am 1. April 1919 erfolgte die Gründung der bereits seit längerer Zeit geforderten zentralen Außenhandelsstelle, die in der Verantwortung des Auswärtigen Amtes (AA) stand. Die Außenhandelsstelle finanzierte sich aus privaten Quellen und der Übermittlung von Börsenkursen. Sie unterhielt sechs Zweigstellen in den mit dem Außenhandel besonders verbundenen Großstädten Bremen, Hamburg, Leipzig, München, Nürnberg und Stuttgart. Dem Verwaltungsrat gehörten Repräsentanten

¹¹⁶ Wiesemann (1999), S. 18ff.

¹¹⁷ Die wesentlichen Elemente dieser Erklärung finden sich bei Wiesemann (1999), S. 45.

der Wirtschaft an. Das im März 1919 aus dem Reichswirtschaftsamt entstandene Reichswirtschaftsministerium entsandte einen Kommissar.¹¹⁸

In den zwanziger Jahren erfolgte eine stetige Umorganisation der Zweigstellen für Außenhandel, die u.a. zu einer gemeinsamen Verantwortung von AA und Reichswirtschaftsministerium führte, wobei es jedoch zu ständigen Koordinationsproblemen in der Arbeit beider Ministerien kam. Daneben richtete das Reichswirtschaftsministerium nach 1924 neunzehn regionale Reichsnachrichtenstellen für Außenhandel ein, die als Selbstverwaltungskörperschaften von den Industrie- und Handelskammern (IHK) betrieben wurden. Letztlich bestanden somit längere Zeit mehrere Einrichtungen parallel nebeneinander.¹¹⁹

Ende der zwanziger Jahre setzten sich die Bestrebungen zu einer einheitlichen Einrichtung durch. 1927 wurde die Zentralstelle für den wirtschaftlichen Auslandsnachrichtendienst (ZWA) geschaffen, die zwei Jahre später zur Zentralstelle für Außenhandel (ZFA) umstrukturiert wurde. Die Einrichtung wurde paritätisch von Beamten des Wirtschafts- und des Außenministeriums geleitet. Die bereits bestehenden Außenhandelsstellen mit ihrer Anbindung an die IHK wurden reformiert.¹²⁰

Die Zeit des Nationalsozialismus bedeutete für die deutsche Außenwirtschaftsförderung nicht nur eine Phase der Zwangs- und später Kriegswirtschaft, sondern auch der nationalsozialistischen Gleichschaltung. Die ZFA wurde in Reichsstelle für Außenhandel umbenannt. Die AHK wurden zunehmend von der Auslandsorganisation der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP) majorisiert und schließlich in vielen Fällen von deren Repräsentanten im Ausland geleitet.¹²¹

Nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte die Außenwirtschaftsförderung sehr bald wieder an die ehemaligen Strukturen an. Von einer Belebung der Exportwirtschaft wurden vor allem positive Effekte für einen schnellen Wiederaufbau der danieder-

¹¹⁸ Epp (1992), S. 351; Wiesemann (1999), S. 49.

¹¹⁹ Epp (1992), S. 351ff.; Wiesemann (1999), S. 49.

¹²⁰ Epp (1992), S. 353; Wiesemann (1999), S. 59.

¹²¹ Wiesemann (1999), S. 77ff.

liegenden deutschen Wirtschaft erwartet.¹²² Ende 1946 nahm die Deutsch-Italienische Handelskammer als erste AHK nach dem Krieg ihre Arbeit wieder auf. In den Folgejahren etablierten sich zunehmend mehr Wirtschaftsvereinigungen und Kammern im Ausland. Auf der übergeordneten Ebene übernahm der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) wiederum die Funktion der Dachorganisation, die er bereits vor dem Krieg innehatte.¹²³ Als Nachfolgeorganisation der ehemaligen Zentralstelle für Außenhandel wurde 1951 die Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfAI) gegründet.¹²⁴

Die AHK stützten sich in den ersten Nachkriegsjahren als freie privatwirtschaftliche Einrichtungen ausschließlich auf Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Honoraren. Anfang der 50er Jahre gewährte das neu geschaffene BMWi in Form von Anschubfinanzierungen erstmals öffentliche Zuwendungen. Die staatliche Finanzierung erfolgte in Reaktion auf die finanziellen Nöte einzelner Kammern, aber auch in der Erkenntnis, dass sie zunehmend öffentliche Aufgaben wahrnahmen. Die Abwicklung erfolgte nicht direkt über die AHK, sondern wie bis heute über den DIHK als Zuwendungsempfänger.¹²⁵

Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre stellten die Kammern weitergehende Forderungen nach staatlicher finanzieller Unterstützung. Sie begründeten dies mit dem Hinweis, dass sich zwei Drittel ihres Arbeitsaufwands an Nichtmitglieder richte. Diese Arbeit sei Teil der Außenwirtschaftsförderung und deshalb durch den Staat finanziell zu unterstützen. Nachdem die Bundesregierung sich diesen Forderungen ursprünglich reserviert gegenüberstellte, einigten sich Bundesregierung und DIHT 1962 darauf, statt der bisherigen Start- und Nothilfe zukünftig eine allgemeine Unterstützungsleistung zu leisten. Allerdings wurde seitens der Bundesregierung die Bedingung gestellt, dass die AHK zwei Drittel ihrer Ausgaben aus eigenen Mitteln decken sollten. Die Neuregelung bedeutete zugleich, dass der

¹²² Engelhard (1992), S. 20.

¹²³ Wiesemann (1999), S. 123ff.

¹²⁴ Wiesemann (1999), S. 151.

¹²⁵ Wiesemann (1999), S. 139ff.

staatliche Zuschuss in der Summe zunahm: er stieg von DM 200.000 im Jahr 1953 bis auf DM 1,6 Mio. im Jahr 1965.¹²⁶

In dieser Zeit engagierte sich der DIHT zunehmend als Dachorganisation der AHK. Er qualifizierte die Mitarbeiter, regelte die Altersversorgung der AHK-Geschäftsführer und stellte Informationsmaterial zur Verfügung.¹²⁷

Neben der Rolle der AHK in der Außenwirtschaftsförderung entspann sich um die Frage, inwieweit sich der diplomatische Dienst in der Außenwirtschaftsförderung engagieren soll, eine fortwährende Auseinandersetzung. Eine besonders intensive Diskussion fand in den 60er Jahren statt, als aus den Reihen der Wirtschaft zunehmend Forderungen nach einer stärkeren Orientierung des diplomatischen Dienstes an Wirtschaftsfragen erhoben wurden. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass konkurrierende Länder, wie zum Beispiel Frankreich, eine aktivere, staatliche Außenwirtschaftspolitik betrieben. Die Parallele zu der Diskussion aus der Anfangszeit des Jahrhunderts ist dabei offenkundig.

Die politische Debatte mündete im Herbst 1968 in die Gründung einer Kommission zur Reform des Auswärtigen Dienstes unter Leitung des ehemaligen Botschafters in London, Staatssekretär Hans von Herwarth. Ergebnis der Kommissionsarbeit war vor allem die Festlegung einer Arbeitsteilung zwischen den sogenannten drei Säulen der deutschen Außenwirtschaftsförderung: den amtlichen Vertretungen, der BfAI und den AHK. In dem Abschlußbericht der sogenannten Herwarth-Kommission von März 1971 heißt es zur Aufgabenverteilung:

- die amtlichen Vertretungen sind zuständig für die Beratung der Bundesorgane in außenwirtschaftspolitischen Fragen;
- die BfAI ist zuständig für die Unterrichtung der gesamten deutschen Wirtschaft unter dem Aspekt der Unternehmenspraxis und
- die AHK sind meist individuell tätig für Unternehmen beider Länder sowie Behörden und Wirtschaftsorganisationen vorwiegend der Partnerländer. Der

¹²⁶ Wiesemann (1999), S. 141f., 153.

¹²⁷ Wiesemann (1999), S. 142.

Schwerpunkt sollte auf dem Sektor des kommerziellen und legislativen Auskunftsdienstes liegen.¹²⁸

Mit Blick auf die Rolle der AHK bezeichnet der Bericht diese als die

„wichtigsten nichtamtlichen Einrichtungen zur Vertretung deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland. Sie wahren nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder, sondern sind darüber hinaus im Interesse der gesamten Wirtschaft, sowohl der deutschen als auch der des Partnerlandes, tätig. Als privatrechtlichen Vereinen des Gastlandes steht ihnen ein hohes Maß an Autonomie zu, das respektiert werden muß.“¹²⁹

Ergänzend sei vermerkt, dass der Vorschlag der Kommission, einen Generalvertrag zwischen BMWi und DIHT unter Beteiligung des AA und des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) über die Finanzierung des AHK-Systems zu schließen, nicht zustande kam.¹³⁰

Die mangelnde Berücksichtigung von wirtschaftspolitischen Fragen in der Arbeit der diplomatischen Vertretungen wurde in den 80er und 90er Jahren erneut aufgegriffen. Ergebnis war der Runderlass des AA vom 13. Mai 1983 zur Förderung der außenwirtschaftlichen Interessen deutscher Unternehmen durch die Auslandsvertretungen. In diesem Erlass wurde festgehalten, dass der Förderung der deutschen Wirtschaftsinteressen der gleiche Rang wie den übrigen Aufgaben zukommt.¹³¹ Dies wurde auch in das am 1. Januar 1991 in Kraft getretene Gesetz über den Auswärtigen Dienst aufgenommen, das bereits 1985 vom damaligen Außenminister gefordert wurde.¹³²

Insgesamt lässt sich eine weitgehende institutionelle Kontinuität feststellen. Die Spuren des gegenwärtigen Systems der deutschen Außenwirtschaftsförderung

¹²⁸ So wiedergegeben bei Wiesemann (1999), S. 151.

¹²⁹ Herwarth-Kommission, so zitiert bei Wiesemann (1999), S. 153.

¹³⁰ Wiesemann (1999), S. 153.

¹³¹ Engelhard (1992), S. 33.

¹³² Diese beiden Beispiele finden sich bei Schumann (1994), S. 157 mit Hinweis auf „Langfristige Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“, in: Öffentliche Anhörung, Stenographisches Protokoll, 11. Wahlperiode, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft, Protokoll Nr. 77, Auswärtiger Ausschuss, Protokoll Nr. 71, - beide identisch -, 18. Juni 1990.

können bis in die Kaiserzeit zurückverfolgt werden. Es besteht in Grundzügen unverändert seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

Ebenso sind die Streitfragen über die Jahrzehnte weitgehend gleich geblieben. Dies sind zusammenfassend die mangelnde Wirtschaftsorientierung des diplomatischen Dienstes, die unzureichende Definition der Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung, der Umfang der Finanzierung der AHK durch öffentliche Mittel und damit verbunden die Frage nach deren Positionsbestimmung zwischen privater Mitgliederorganisation einerseits und öffentlicher Einrichtung andererseits; schließlich die mehr innerorganisatorischen Fragen nach der Einbindung der AHK in das Netzwerk der IHK und des DIHT sowie die Zuweisung der ministeriellen Verantwortung für Außenwirtschaftsförderung an Wirtschafts- oder Außenministerium.

Im Vordergrund stehen damit Organisationsformen und Verfügungsrechte der einzelnen Akteure. Zwar fanden zu diesen Punkten in den vergangenen Jahrzehnten in Teilbereichen Reformen mit dem Ziel der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen statt, die institutionelle Grundstruktur blieb jedoch weitgehend erhalten.

3.1.2 Politischer Kontext

Das System der Außenwirtschaftsförderung ist eingebettet in allgemeine wirtschaftspolitische Grundsätze und staatliche Organisationsprinzipien.

Ordnungspolitisch begründete Beschränkungen

Kennzeichen der deutschen Wirtschaftspolitik ist deren ordnungspolitische Ausrichtung. Dies beinhaltet den weitgehenden Verzicht auf direkte staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen, soweit sie nicht durch das Vorliegen von Marktversagen

begründet sind. Der Staat soll sich in seinem wirtschaftspolitischen Handeln auf die Schaffung von positiven Rahmenbedingungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beschränken. Diese Orientierung an marktwirtschaftlichen Grundsätzen lässt sich auch auf die Außenwirtschaftsförderung übertragen. Aus ihr können zwei Handlungsprinzipien abgeleitet werden:

1. Eine gezielte, insbesondere finanzielle Unterstützung von einzelnen Unternehmen auf Auslandsmärkten ist abzulehnen, da dies zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber nicht geförderten Unternehmen führen würde.
2. Der Umfang der für Zwecke der Außenwirtschaftsförderung einzusetzenden öffentlichen Haushaltsmittel sollte eher gering sein, um Fehlallokationen zu vermeiden. Diese könnten entstehen, wenn Unternehmen geschäftliche Auslandsengagements eingehen, die sie ohne staatliche Unterstützung nicht vornehmen würden. So ist beim Volumen und der Intensität der Förderung zu beachten, dass Eigenverantwortung und Eigeninitiative der Unternehmen nicht geschwächt werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr allokativer Verzerrungen, wenn die Förderung über die besonderen Kosten des Außenhandels oder größenbedingten Nachteile des Mittelstandes hinausgeht. Die Folge könnte sein, dass Unternehmen die Risiken eines Auslandsengagements falsch einschätzen oder Mitnahmeeffekte entstehen.¹³³

Diese normativen Grundsätze haben sich in der konkreten Ausgestaltung der Außenwirtschaftsförderung niedergeschlagen. So bildet die gezielte Förderung einzelner Unternehmen eher die Ausnahme.¹³⁴ Daneben kommen die vorliegenden Länderstudien zu dem Ergebnis, dass Deutschland im internationalen Vergleich

¹³³ Siehe dazu auch ifo-Institut (1998), S. 27.

¹³⁴ Elvey (1990), S. 138 nennt als Beispiel, dass für die deutschen Exporteure keine speziellen Steuervergünstigungen zur Verfügung stehen. Die Exportkreditversicherungen zur Risikoabsicherung, konkret die Hermes-Versicherung, stellen keinen ordnungspolitischen Verstoß dar, da sie sich auf politische Risiken in den Auslandsmärkten und nicht auf Risiken in den Unternehmen selbst beziehen.

trotz einer stark exportorientierten Wirtschaft in der Tat relativ geringe Mittel für die Außenwirtschaftsförderung aufwendet.¹³⁵

Präferenz für privatwirtschaftliche Organisationsformen

Die postulierte Präferenz für privatwirtschaftliche Organisationsformen kann auf historische, kulturelle als auch ordnungspolitische Gründe zurückgeführt werden. Danach sollen wirtschaftliche Aufgaben soweit möglich von privaten Wirtschaftssubjekten und nur soweit nötig von staatlichen Einrichtungen erfüllt werden. Eine für die deutsche Wirtschaftsverfassung spezifische Organisationsform ist in diesem Kontext die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an private Wirtschaftssubjekte, die diese im Auftrag des Staates erfüllen.¹³⁶

Entsprechend sollten die Aufgaben der Außenwirtschaftsförderung weitgehend von privaten Trägern wahrgenommen werden. Erwartet wird davon eine höhere Effizienz und stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Unternehmen.¹³⁷ Tatsächlich wird im internationalen Vergleich eine starke privatwirtschaftliche Komponente der deutschen Außenwirtschaftsförderung festgestellt. So resümieren die Autoren der ifo-Studie, dass das deutsche System überwiegend privatwirt-

¹³⁵ So stellt Elvey (1990), S. 137ff. in ihrer vergleichenden Länderstudie fest, dass Deutschland nur eine sehr geringe Exportförderungsintensität (Anteil der Exportförderungsausgaben am Gesamtexport) aufweist. Ähnlich die Bundesregierung in: Deutscher Bundestag (1998a), S. 8, wonach Deutschland im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenzländern die geringste Exportförderungsintensität hat. Göseke (1997), S. 165 kommt auf der Basis eines Vergleichs mit dem japanischen System zu dem Ergebnis, dass das deutsche System der Außenwirtschaftsförderung in Relation zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt zwar kostspieliger, in absoluten Zahlen und in Relation zu den Exporten jedoch günstiger ist.

¹³⁶ In der Rechtswissenschaft spricht man von der Rechtsform des beliehenden Unternehmers. Beispiele für diese in verschiedenen Bereichen zu findende Organisationsform sind die Übertragung von Prüf- und Zertifizierungsaufgaben auf die Technischen Überwachungsvereine und die Inmigrationsüberwachung in privaten Haushalten durch Bezirksschornsteinfegermeister.

¹³⁷ Siehe dazu BMWi (1998a) und *Handelsblatt* vom 15.06.1998; aber auch gemeinsamer Entschließungsantrag von CDU/CSU-, FDP- und SPD-Fraktion vom 28.02.1996 in: AA (1996b), wonach die privatwirtschaftliche Organisationsform bei Reformen der Außenwirtschaftsförderung erhalten bleiben soll.

schaftlich organisiert ist.¹³⁸ Elvey kommt in ihrer Länderstudie sogar zu der Schlussfolgerung, dass Deutschland als einziges Land in einem hohen Maße Exportförderung über den privaten Sektor betreibt.¹³⁹

Föderale Aufgabenverteilung

Die föderale Aufgabenverteilung ergibt sich aus der allgemeinen Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland. Danach verfügen die Bundesländer über eine weitgehende politische Souveränität, aus der sie einen Anspruch auf eigene Aktivitäten und Programme zur Außenwirtschaftsförderung ableiten.¹⁴⁰

Verfassungsrechtliche Beschränkungen dieser Souveränität ergeben sich nur insofern als nach dem Grundgesetz die Zuständigkeit für die Außenhandelspolitik bei der Bundesebene liegt. So bestimmt Artikel 73 Nr. 5 Grundgesetz (GG), dass der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schifffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes hält.¹⁴¹ Weite Bereiche dieser Kompetenzen sind inzwischen allerdings an die Europäische Union (EU) übertragen worden.

Verbindliche verfassungsrechtliche Regelungen zur Außenwirtschaftsförderung bestehen nicht. Gegenüber den zahlreichen Aktivitäten der Bundesländer auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung sind bisher auch noch keine verfassungsrechtlichen Bedenken bekannt geworden. Dies könnte neben mangelnder verfassungspolitischer Bedeutung auch darauf zurückgeführt werden, dass die Bundesländer sich bei ihren außenwirtschaftlichen Aktivitäten ursprünglich auf die Standortwerbung konzentrierten und erst in jüngerer Zeit ihren Aktionskreis um den üblichen Aufgabenkatalog der Außenwirtschaftsförderung erweitert haben.

¹³⁸ ifo-Institut (1998), S. 25.

¹³⁹ Elvey (1990), S. 137f.

¹⁴⁰ Einen Überblick über die Außenwirtschaftsförderung der Bundesländer bieten Ehrenfeld (1997) und ifo-Institut (1997).

¹⁴¹ Grundgesetz (2000).

Insgesamt verfügen die Bundesländer durch die föderale Struktur Deutschlands und der fehlenden verfassungsrechtlichen Beschränkung der Außenwirtschaftsförderung auf die Bundesebene in diesem Feld über einen weitgehend eigenständigen Aktionsspielraum.

3.1.3 Ziele und Instrumente

Die historische Kontinuität der deutschen Außenwirtschaftsförderung reflektiert sich in deren Zielen und Instrumenten. So heißt es in einer Stellungnahme des BMWi:

„Die Ziele und Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung haben sich bewährt und stehen in ihrer Grundstruktur nicht zur Disposition. Zugleich sind die Ziele und Instrumente in ihrer konkreten Ausgestaltung entsprechend den Bedürfnissen weltwirtschaftlicher Veränderungen, insbesondere der Markt- und Wettbewerbsbedingungen, ständig zu überprüfen und anzupassen.“¹⁴²

Damit wird einerseits ein Anpassungsbedarf an veränderte Rahmenbedingungen konzediert, andererseits am institutionellen Grundgefüge der Außenwirtschaftsförderung festgehalten.

In ihrer allgemeinen Form werden die Ziele von der Bundesregierung definiert als Stärkung der Anpassungs- und Innovationskraft der deutschen Wirtschaft sowie Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.¹⁴³ Konkret bedeutet dies:

- Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für deutsche Unternehmen auf Auslandsmärkten und Verbesserung des Zugangs zu diesen Märkten;
- Hilfestellung für kleine und mittlere Unternehmen beim Zugang und der Er-

¹⁴² BMWi (1996).

¹⁴³ Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion aus dem Jahr 1995 in: Deutscher Bundestag (1995), S. 1.

- schließung von Auslandsmärkten,¹⁴⁴ einschließlich befristeter Sonderförderung für die Unternehmen aus den neuen Bundesländern;
- politische Flankierung deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland, insbesondere gegenüber Regierungen, bei denen Entscheidungen über die Vergabe von großen Infrastrukturprojekten aus industrie-, technologie- oder aus sonstigen politischen Gründen vorgeprägt werden;
 - Setzung von Förderschwerpunkten in dynamischen Wachstumsregionen durch flexiblen Einsatz der Instrumente.¹⁴⁵

Zur Umsetzung dieser Zielstruktur stehen der Außenwirtschaftsförderung folgende Instrumente zur Verfügung:¹⁴⁶

1. Drei-Säulen-Konzept

Wichtigstes Element der deutschen Außenwirtschaftsförderung ist das sogenannte Drei-Säulen-Konzept, das die Bereitstellung einer außenwirtschaftlichen Informations- und Beratungsinfrastruktur beinhaltet. Der Begriff geht auf die drei zentralen Einrichtungen der deutschen Außenwirtschaftsförderung auf den Auslandsmärkten zurück: die Auslandsvertretungen, d.h. Botschaften und Konsulate, die AHK und die BfAI.¹⁴⁷

Der Grundgedanke des Drei-Säulen-Konzeptes ist, dass die Dreiteilung der deutschen Außenwirtschaftsförderung die Bildung von Arbeitsschwerpunkten und somit flexible Reaktionen auf die jeweilige Aufgabenstellung erlaubt. Das AHK-Netz soll den Unternehmen eine breite Palette moderner Dienstleistungen anbieten,

¹⁴⁴ Siehe dazu auch Deutscher Bundestag (1995), S. 17 mit einer Begründung der Bundesregierung zur besonderen Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.

¹⁴⁵ BMWi (1996), so auch wiedergegeben bei Habuda u.a. (1998), S. 15; ifo-Institut (1997), S. 90; ähnlich bereits Deutscher Bundestag (1995). Als Wachstumsregionen gelten der asiatisch-pazifische Raum, Osteuropa und Lateinamerika; so zum Beispiel bei BDI (1996), S. 5 und BDI (1998a). Neuere Forderungen gehen dahin, den westeuropäischen gegenüber den Überseemärkten aus Gründen der Mittelstandsförderung stärkere Priorität einzuräumen. So zum Beispiel der DIHK-Präsident in *Handelsblatt* vom 31.07.2001.

¹⁴⁶ BMWi (1996), S. 3.

¹⁴⁷ Auf die Akteure des Drei-Säulen-Konzeptes wird in Kapitel 3.2 näher eingegangen.

die BfAI aktuelle marktspezifische Informationen liefern und die Auslandsvertretungen als Mittler im wirtschaftspolitischen Dialog der Regierungen die Interessen deutscher Unternehmen im Gastland flankieren.¹⁴⁸

Die drei Säulen sollen grundsätzlich alle auf den wichtigsten Exportmärkten vertreten sein. In den Ländern, wo AHK und BfAI nicht vertreten sind, werden deren Aufgaben durch die Auslandsvertretungen wahrgenommen.¹⁴⁹

2. Auslandsmesseförderung

Das zweite zentrale Element bildet die Auslandsmesseförderung. Anders als bei den drei Säulen der Außenwirtschaftsförderung finden die Aktivitäten zwar in den jeweiligen Gastländern statt, werden aber nicht von einer dort fest ansässigen Organisation umgesetzt. Ziel der Auslandsmesseförderung ist die Präsentation, die Informationsbeschaffung über Märkte und Konkurrenten, die Kontaktanbahnung und das Erschließen von Distributionskanälen.¹⁵⁰

Auslandsmessebeteiligungen gelten als das wichtigste Marketinginstrument im Export.¹⁵¹ Drei Fünftel der deutschen Industrieunternehmen beteiligen sich regelmäßig an Messen und Ausstellungen und zwei Drittel davon stellen im Ausland aus.¹⁵² Ca. 19 Prozent der Exporte können direkt auf Beteiligungen deutscher Unternehmen an Messen zurückgeführt werden.¹⁵³ Nach einer Umfrage des Emnid-Instituts unter Messeausstellern gaben jeweils etwa zwei Drittel der befragten Unternehmen an, dass die Messeförderung für ihre Teilnahme entscheidend gewe-

¹⁴⁸ Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion in: Deutscher Bundestag (1998a), S. 7.

¹⁴⁹ AA und BMWi (1997).

¹⁵⁰ ifo-Institut (1998), S. 20.

¹⁵¹ Nach einer wissenschaftlichen Studie im Auftrag des BMWi bei Deutscher Bundestag (1995), S. 20.

¹⁵² AA und BMWi (1997).

¹⁵³ BMWi (1996), S. 5; nach AA und BMWi (1997) sowie BMWi (2001e) machen die auf Auslandsmessen akquirierten Aufträge und die aus Messebeteiligungen resultierenden Folgegeschäfte rund 25 Prozent der Exportumsätze der messebeteiligten Unternehmen aus.

sen sei und der Beteiligung an Messen im Ausland künftig generell eine noch größere Bedeutung zukommen wird.¹⁵⁴

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut der Universität zu Köln stellte in einer Untersuchung fest, dass das Messebudget im Jahr 1999 in Höhe von rund DM 70 Mio. zu Steuerwirkungen von DM 335 Mio., von denen rund DM 150 Mio. auf den Bund entfielen, geführt habe. Mit dem Fördervolumen seien rund DM 7 Mrd. Exportumsatz und über 20.000 Arbeitsplätze gesichert worden. Insofern kommt man zu dem Ergebnis, dass sich die Auslandsmesseförderung selbst finanziert.¹⁵⁵

Inhaltlich kommt der Beteiligung an Messen vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen zur Erschließung neuer Auslandsmärkte eine entscheidende Rolle zu.¹⁵⁶ Entsprechend zielt die Auslandsmesseförderung primär auf diesen Unternehmenskreis.¹⁵⁷ Tatsächlich gehören 85 Prozent der Firmen, die die Messeförderung in Anspruch nehmen, mit bis zu 500 Beschäftigten zum Kreis der kleinen und mittleren Unternehmen. Über 55 Prozent sind sogar kleinere Firmen mit bis zu 100 Mitarbeitern.¹⁵⁸

Die Förderung erfolgt in der Regel durch sogenannte amtlich geförderte Messen, bei denen die beteiligten Unternehmen in einem Gemeinschaftsstand räumlich zusammengefasst sind, wodurch eine möglichst geschlossene Präsentation von Erzeugnissen aus Deutschland erreicht werden soll. Die Teilnahme steht allen deutschen Unternehmen sowie solchen, die deutsche Produkte ausstellen, offen. Größe, Herkunft, Branchen- und Verbandszugehörigkeit spielen keine Rolle.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Die Ergebnisse der im Auftrag des Ausstellungs- und Messeausschusses der Deutschen Wirtschaft (AUMA) durchgeführten Umfrage finden sich bei BMWi (2001e), S. 7; *Auslandskurier* vom Juni 1999, S. 38f.

¹⁵⁵ AUMA (2001b). Siehe zur Vorgängerstudie Deutscher Bundestag (2001); *Auslandskurier* vom Juni 1999, S. 39; BMWi (1999b), *Handelsblatt* vom 12.01.1999; BMWi (2001e).

¹⁵⁶ ifo-Institut (1998), S. 20.

¹⁵⁷ BMWi (2001e).

¹⁵⁸ BMWi (1999b).

¹⁵⁹ *Handelsblatt* vom 12.01.1999.

Mit der Förderung werden vor allem die Standkosten der Messebeteiligung für ein einzelnes Unternehmen reduziert. Ein wichtiger Faktor bei den Gemeinschaftsausstellungen ist darüber hinaus, dass den Unternehmen ein großer Teil der Organisationsarbeit abgenommen und zumeist eine günstige Standplatzierung ermöglicht wird. Hinzu kommt der Werbeeffekt durch das gemeinsame Dach und Logo ‚Made in Germany‘.¹⁶⁰

Der Fördersatz für die jeweilige Messebeteiligung bewegt sich in Abhängigkeit von der wirtschaftspolitischen Bedeutung der Region, der Branche, dem Messeplatz und der Anzahl der bis dato geförderten Beteiligungen zwischen 50 und 80 Prozent der direkten Messekosten, das sind insbesondere Standmiete und Standbau. Nach Informationen des BMWi liegt der staatliche Finanzierungsanteil insgesamt bei weniger als 40 Prozent, da das Unternehmen Transportkosten für seine Exponate, Akquisitionskosten vor Ort sowie Reise- und Unterbringungskosten für das Messepersonal selbst finanzieren muss.¹⁶¹

Die Festlegung der konkreten Förderhöhe erfolgt in individueller Absprache mit den Branchenverbänden. Bei diesen Beratungen wird in der Regel ein Kompromiss zwischen den Interessen der Wirtschaft nach maximaler Förderung und den Interessen des Bundes nach begrenztem Einsatz von Haushaltsmitteln gefunden. Die Fördermodalitäten werden dabei laufend auf ihre Wirksamkeit überprüft.¹⁶²

Nach Angaben des zuständigen Referatsleiters für die Messeförderung im BMWi lautet das Prinzip: Risikominimierung, aber nicht völlige Risikovermeidung. Eine nennenswerte Eigenbeteiligung der Unternehmen an den direkten Messekosten muss demnach sichergestellt bleiben. Auf diese Weise sollen Mitnahmeeffekte vermieden werden. Die Förderung soll den Einstieg in einen neuen Markt

¹⁶⁰ BMWi (2001e); *Auslandskurier* vom Juni 1999, S. 39.

¹⁶¹ *Auslandskurier* vom Juni 1999, S. 39.

¹⁶² Deutscher Bundestag (1995), S. 31.

erleichtern und nicht zur Dauereinrichtung werden. Aus diesem Grund endet die Förderung nach einer viermaligen Teilnahme an ein und derselben Messe.¹⁶³

Die Zahl der geförderten Messen liegt je nach Etatlage zwischen 190 und 210 Veranstaltungen.¹⁶⁴ Nach Auffassung des BMWi eignet sich die Auslandsmesseförderung besonders, um flexibel auf regionale Wachstumsmärkte zu reagieren.¹⁶⁵ Es entspricht somit der politischen Zielsetzung, die Förderschwerpunkte auf die Wachstumsmärkte in Asien, Ost- und Mitteleuropa sowie Lateinamerika zu legen.¹⁶⁶ Die Angaben zu den Förderprogrammen zeigen, dass die regionale Verteilung in den letzten Jahren relativ stabil geblieben ist.¹⁶⁷ Nach dem Förderprogramm für 2001 lag Asien mit knapp der Hälfte der offiziellen deutschen Messebeteiligungen weit vorne, gefolgt von Osteuropa und Nordamerika mit jeweils rund 15 Prozent Anteil.¹⁶⁸

Eine wichtige Rolle spielen in der Auslandsmesseförderung auch die umfassenden und repräsentativen Konsumgüter-, Industrie- und Technologieausstellungen (Technogerma) sowie die Beteiligung an den Weltausstellungen (EXPO's). Technogermas fanden 1994 in Mexiko und im März 1999 in Indonesien statt.¹⁶⁹ Eine Konsumgüterausstellung (Konsugerma) wurde bisher erst einmal und zwar 1998 in Shanghai durchgeführt. Eine weitere Ausstellung war für 2002 in Tokyo geplant, ist aber zwischenzeitlich auf unbestimmte Zeit verschoben worden.¹⁷⁰

3. Exportfinanzierung

Das dritte zentrale Instrument der deutschen Außenwirtschaftsförderung bildet die staatliche Flankierung unternehmerischer Finanzierungs- und Investitionsentschei-

¹⁶³ *Auslandskurier* vom Juni 1999, S. 38f.

¹⁶⁴ BMWi (2001e).

¹⁶⁵ BMWi (1996), S. 5.

¹⁶⁶ BMWi (2001e); siehe auch Betonung dieser Wachstumsmärkte durch den BDI bei BDI (1996) und BDI (1998a); Deutscher Bundestag (1995), S. 20.

¹⁶⁷ Deutscher Bundestag (1995), S. 31.

¹⁶⁸ Deutscher Bundestag (2001), S. 7.

¹⁶⁹ BMWi (1999b); Deutscher Bundestag (1995), S. 20.

¹⁷⁰ AUMA (2001a), S. 49; siehe auch *Handelsblatt* vom 31.07.2001.

dungen im Außenwirtschaftsverkehr durch die Exportkreditversicherung (Hermes), die Kapitalanlagegarantien sowie die bilateralen Investitionsschutzverträge, die langfristig durch ein multilaterales Investitionsabkommen im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Welthandelsorganisation (WTO) ersetzt werden sollen.¹⁷¹

4. Deutsche Industrie- und Handelszentren (DIHZ)

Die Deutschen Industrie- und Handelszentren (DIHZ) sind ein relativ neues Instrument. Es handelt sich um von in der Regel öffentlich-rechtlichen Landesbanken betriebene Zentren, sogenannte ‚Deutsche Häuser‘, in denen mittelständischen deutschen Unternehmen zu günstigen Konditionen Geschäfts- und Bürofläche angeboten wird. Idealerweise sollen diese Büroräume mit Beratungsstellen verknüpft sein. Die DIHZ wurden vor allem auf Initiative der Bundesländer und deren Landesbanken geschaffen.

DIHZ bestehen in Shanghai, Singapur, Yokohama, Moskau, Jakarta, Beijing und Mexiko.¹⁷² Die Zentren beherbergen neben Unternehmen auch häufig Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung, wie zum Beispiel die jeweiligen Delegiertenbüros der deutschen Wirtschaft in Moskau und Singapur.¹⁷³

An der Gestaltung der DIHZ sind mehrere Akteure beteiligt. Den Wirtschaftsverbänden und IHK obliegt es, den Bedarf zu ermitteln, die Interessen der Unternehmen bei der Konzeptionierung zu vertreten und das Angebot bei potentiellen Nutzern bekannt zu machen. Die Projektträger, bisher vor allem die Landesbanken, sind zuständig für die Planung, Errichtung, Finanzierung und den Betrieb. Einzelne Bundesländer traten bisher als staatliche Gewährträger auf. Das Bundesministeri-

¹⁷¹ Die Instrumente zur Exportfinanzierung werden in dieser Arbeit nicht behandelt.

¹⁷² Allgemeine Informationen zu den DIHZ finden sich bei www.gennancentre.com, der gemeinsamen Homepage der DIHZ, unter www.bfai.de und www.bmwi.de; siehe auch *FAZ* vom 23.01.2001b.

¹⁷³ Siehe *FAZ* vom 06.03.1997; Deutscher Bundestag (1995), S. 21.

um für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)¹⁷⁴ begleitet die DIHZ politisch und unterstützt die räumliche Integration der Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung in die Zentren.

Um den DIHZ im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung einen offiziellen Rahmen zu geben, wurden ein formelles Anerkennungsverfahren eingeführt und ein Koordinierungsausschuss DIHZ als Steuerungsgremium gebildet, in dem Bund, Länder und Wirtschaft hochrangig vertreten sind. Der gemeinsame Vorsitz des Ausschusses liegt bei einem Vertreter der Wirtschaft und dem baden-württembergischen Wirtschaftsminister als Vertreter der Bundesländer. Die Geschäftsführung des Koordinierungsausschusses wird gebildet von einem Vertreter der IHK Rhein-Neckar, dem Leiter der Außenwirtschaftsabteilung des Verbandes deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), dem BMWA-Referatsleiter für Außenwirtschaftsförderung und einem Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Baden-Württemberg. Die starke Orientierung auf Baden-Württemberg lässt sich darauf zurückführen, dass die bestehenden Einrichtungen im Wesentlichen aus diesem Bundesland heraus initiiert worden sind.

Das Anforderungsprofil an die DIHZ sieht im Einzelnen wie folgt aus:

- Sie müssen vorrangig auf die Bedürfnisse mittelständischer Unternehmen aus ganz Deutschland eingerichtet sein.
- In einer Stadt darf es lediglich ein DIHZ geben; gleichwohl können in einem Land durchaus mehrere Einrichtungen dieser Art bestehen.
- Sie sollen privatwirtschaftlich organisiert, kostendeckend arbeiten und durch die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung begleitet werden.
- Die Fördermaßnahmen für die in den Zentren ansässigen Unternehmen müssen transparent und – unabhängig vom Bundesland – weitgehend einheitlich sein.

¹⁷⁴ Zur Bezeichnung Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) siehe weiter unten Kapitel 3.2.1.1, Fußnote 214.

- Die Beratungs- und Förderleistungen ergänzen die Tätigkeit bereits bestehender Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung (AHK und Delegiertenbüros, Wirtschaftsabteilungen der Botschaften und Generalkonsulate sowie Korrespondenten der BfAI); sie sind untereinander abzustimmen.
- Die Konzeption muss den Gegebenheiten am jeweiligen Standort flexibel angepasst werden.
- Sie werden durch eine einheitliche Bezeichnung sowie ein einheitliches Logo ausgewiesen.¹⁷⁵

DIHZ sind als multifunktionale Gebäude konzipiert und weisen - bei flexibler Anpassung an lokale Bedingungen – in der Regel folgende Grundelemente auf:

- Büro-, Schulungs- und Konferenzräume;
- Ausstellungs-, Montage-/Produktions- und Lagerflächen;
- Anmietbarkeit kleiner und großer Einheiten;
- kostengünstige, längerfristig kalkulierbare Mieten;
- umfassendes Beratungs- und Service-Angebot;
- Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit;
- Begegnungsstätte für bilaterale Wirtschaftskontakte.

Die DIHZ werden politisch jedoch nicht mit den drei Säulen der Außenwirtschaftsförderung gleichgesetzt. So heißt es in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Parlamentsanfrage der SPD-Bundestagsfraktion:

„Da die ‚Deutschen Häuser‘ eine integrierende Funktion hinsichtlich verschiedener Träger der Außenwirtschaftsförderung vor Ort wahrnehmen sollen, eignen sie sich nicht als eigenständige ‚vierte Säule‘ im Gesamtkonzept der Außenwirtschaftsförderung.“¹⁷⁶

¹⁷⁵ Das Anforderungsprofil an die DIHZ findet sich bei www.bfai.de und ifo-Institut (1997), S. 94f.

¹⁷⁶ Deutscher Bundestag (2000), S. 4.

5. Sonderprogramme

a) Informations- und Kontaktveranstaltungen

Das BMWA unterstützt insbesondere mittelständische Unternehmen auf ihrem Weg in ausländische Märkte durch ein eigenes Programm für Informations- und Kontaktveranstaltungen bzw. Unternehmertreffen im In- und Ausland. Ziel der speziell auf die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen ausgerichteten Veranstaltungen ist es, den Einstieg in neue geschäftliche Beziehungen zu Unternehmen anderer Länder durch fachkundige Begleitung zu erleichtern und eine Vielzahl von Kontaktgesprächen zu ermöglichen.¹⁷⁷

Mit der Orientierung auf den Auf- und Ausbau industrieller Kooperations- und Handelsbeziehungen, die Sondierung von Investitionsmöglichkeiten und die Anbahnung von Joint Ventures in für die jeweilige Region bedeutsamen Branchen werden mit diesen Veranstaltungen Ansatzpunkte für Geschäftsbeziehungen geboten und damit der Prozess der Integration der kleinen und mittleren Unternehmen in die internationale Arbeitsteilung gefördert.¹⁷⁸

Für 2002 waren 39 Veranstaltungen im Ausland und rund 7 in Deutschland als Unternehmertreffen und Kooperationsbörsen geplant. Regionale Schwerpunkte der Unternehmerdelegationsreisen waren Mittel- und Südosteuropa sowie die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und China. Mit der organisatorischen Umsetzung des Programms ist die BfAI betraut.¹⁷⁹

b) Vermarktungshilfeprogramm für ostdeutsche Unternehmen

Das seit 1995 bestehende Vermarktungshilfeprogramm zielt darauf ab, ostdeutsche Unternehmen auf ausgewählten Zielmärkten mit potenziellen Vertriebs-, Kooperations- und Absatzpartnern in Kontakt zu bringen. Es werden dazu Auslandsmärkte

¹⁷⁷ BMWi (1999b).

¹⁷⁸ BMWi (1999b).

¹⁷⁹ BMWi (2002b); siehe auch BMWi (2000a); BMWi (1999b).

ausgewählt, die einerseits über ein besonderes Nachfragepotenzial verfügen und für die andererseits die ostdeutschen Unternehmen ein wettbewerbsfähiges Angebot aufweisen. Die Projekte werden nach öffentlicher Ausschreibung durch das BMWA von AHK oder privaten Beratungsunternehmen durchgeführt. Regionale Schwerpunkte sind Westeuropa, mittel- und osteuropäische Länder sowie Nordamerika. Für das Jahr 2002 waren insgesamt 46 Einzelprojekte vorgesehen.¹⁸⁰

c) Politische Flankierung von Unternehmenskontakten

Das BMWA flankiert die Aktivitäten von Unternehmen in schwierigen Märkten durch regelmäßige Regierungskonsultationen. In den jeweiligen Gesprächen wird insbesondere die Bedeutung günstiger Rahmenbedingungen im jeweiligen Partnerland für erfolgreiche Handels-, Investitions- und Kooperationsbeziehungen herausgestellt.¹⁸¹

Mit mehreren Ländern, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, im asiatisch-pazifischen Raum, in Lateinamerika und mit arabischen Staaten bestehen Kooperationsräte, Gemischte Wirtschaftskommissionen oder Arbeitskreise. In den Gremien sind Regierung und Unternehmen gleichberechtigt vertreten. Die Gremien zielen darauf ab, praktische Fragen der Geschäftsanbahnung und des Marktzugangs zu lösen.¹⁸²

Zur politischen Flankierung von Auslandsprojekten wurde im August 2001 im damaligen BMWi eine neue Anlauf- und Koordinierungsstelle eingerichtet. Seitens der deutschen Wirtschaft können gegenüber dieser Stelle Projekte benannt werden, bei denen sie die politische Unterstützung durch die Bundesregierung wünscht.¹⁸³

¹⁸⁰ BMWi (2002a); siehe zu diesem Programm auch BMWi (2001d); BMWi (1999b); ifo-Institut (1997), S. 100 f.; BMWi (1996), S. 8; sowie weitere Informationen unter www.gepa.de.

¹⁸¹ BMWi (1999b).

¹⁸² BMWi (1999b).

¹⁸³ BMWi (2001f); *FAZ* vom 24.08.2001; *Handelsblatt* vom 23.08.2001.

d) Projektstudienfonds Außenwirtschaft

Mit dem im Jahr 2002 neu geschaffenen Programm „Projektstudienfonds Außenwirtschaft“ fördert das BMWA Auslandsprojekte insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen in der Vorbereitungsphase. Es können vor allem Machbarkeitsstudien finanziert werden. Der Vorteil wird darin gesehen, dass durch die Förderung auch kleine und mittlere Unternehmen trotz der in der Frühphase hohen wirtschaftlichen Risiken chancenreiche Auslandsprojekte angehen können.¹⁸⁴

6. Standortwerbung

In der Vergangenheit herrschte allgemeiner Konsens, dass Standortwerbung eher in den Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik fällt und insofern eine exklusive Zuständigkeit der Länder gegeben ist. Vor diesem Hintergrund waren kaum Aktivitäten der Bundesebene zu beobachten.

Seit Ende der 90er Jahre, insbesondere angestoßen durch die deutsche Wiedervereinigung, hat diese Zurückhaltung des Bundes jedoch an Bedeutung verloren. So wies das BMWi darauf hin, dass Standort- und Investorenwerbung ein wichtiger Teil der Außenwirtschaftsförderung sei und in seiner Federführung läge.¹⁸⁵ Inzwischen bestehen zwei über die Grenzen eines Bundeslandes hinweg tätige Agenturen:

a) New German Länder Industrial Investment Council (IIC) GmbH

Vor dem Hintergrund der besonderen Wirtschaftsprobleme der neuen Bundesländer wurde 1997 in Berlin die ‚New German Länder Industrial Investment Council (IIC) GmbH‘ gegründet. Ihre Aufgabe besteht darin, gezielt Investoren für die neuen Bundesländer im Ausland zu akquirieren. Der Arbeitsauftrag der vom Bund und den neuen Bundesländern getragenen Gesellschaft reichte ursprünglich bis

¹⁸⁴ Zu den Einzelheiten siehe BMWi (2002e).

¹⁸⁵ BMWi (1999b), S. 1. In dieser Position wird es im Übrigen von den Wirtschaftsverbänden unterstützt; siehe *Handelsblatt* vom 18.06.1998 und *Süddeutsche Zeitung* vom 18.06.1998 mit einer Stellungnahme des damaligen DIET-Präsidenten.

zum Jahre 2001. Diese Frist wurde im Frühjahr 2000 über Ende 2001 hinaus um drei weitere Jahre verlängert.¹⁸⁶ Die IIC finanziert sich mit DM 50 Mio. aus dem ehemaligen DDR-Parteienvermögen. Die Gesellschaftsanteile liegen zu 70 Prozent bei den neuen Bundesländern und zu 30 Prozent beim Bund. Die Mitarbeiterzahl beträgt mehr als 30, wobei neben dem Standort in Berlin noch Repräsentanten in New York, San Francisco, London und Tokyo tätig sind.¹⁸⁷

Die konkrete Aufgabe besteht darin, ausländische Unternehmen sowohl bei der Standortanalyse als auch bei der Umsetzung ihrer Investitionsentscheidungen zu unterstützen. Dazu analysiert ein Team von Experten aus den wichtigsten Industriezweigen für den Investor Einkaufsmärkte, Zulieferstrukturen und Kostenfragen, entwickelt Finanzierungskonzepte oder sucht geeignete Partner für eine Kooperation oder Beteiligung. Die Arbeit erfolgt kostenfrei.¹⁸⁸ Nach einer Leistungsbilanz aus dem Jahre 2001 hat das IIC nach eigenen Angaben seit 1997 65 Ansiedlungsentscheidungen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von DM 4,2 Mrd., die gut 14.000 neue Arbeitsplätze schaffen werden, ausgelöst.¹⁸⁹

b) Büro des Beauftragten für Auslandsinvestitionen in Deutschland

Die Gründung des Büros des Beauftragten für Auslandsinvestitionen in Deutschland geht zurück auf die allgemeine Kritik an einer mangelnden bundesweiten Strategie der Standortwerbung im Ausland und eines fehlenden Ansprechpartners für ausländische Investoren.¹⁹⁰ Vor diesem Hintergrund verständigte sich der Wirt-

¹⁸⁶ Entscheidung des IIC-Aufsichtsrates, in: *Wirtschaftswoche* vom 27.04.2000.

¹⁸⁷ *Handelsblatt* vom 10.06.1997; *Handelsblatt* vom 23.12.1997; *Handelsblatt* vom 14./15.01.2000 jeweils mit Überblicksartikeln zu der Arbeit der Gesellschaft sowie die Homepage www.iic.de.

¹⁸⁸ BMWi (2000d).

¹⁸⁹ *Handelsblatt* vom 28.05.2001; siehe auch *Handelsblatt* vom 14./15.01.2000 und *FAZ* vom 02.01.1999 zu früheren Leistungsbilanzen.

¹⁹⁰ Siehe gemeinsame Konferenz der Wirtschaftsförderungsgesellschaften aller 16 Bundesländer, des BMWi und des IIC in: *FAZ* vom 05.06.1997, bei der ein gemeinsames Konzept zur Verbesserung des internationalen Standortmarketings vorgeschlagen wurde; siehe auch *FAZ* vom 20.10.1998 über eine Konferenz von internationalen Wirtschaftsförderern in London; zu den erstmaligen Forderungen von SPD-Wirtschaftspolitikern im Jahr 1997

schaftsausschuss des Bundestages parteiübergreifend Anfang des Jahres 1998 darauf, eine „herausragende Persönlichkeit der Wirtschaft mit internationalem Standing“ für diese Aufgabe zu gewinnen. Mit diesem Amt wurde der ehemalige Vorstandssprecher und jetzige Aufsichtsratsvorsitzende der Deutschen Bank, Hilmar Kopper, betraut.¹⁹¹ Obwohl ursprünglich nicht vorgesehen, entwickelte sich das Team um den Standortbeauftragten letztlich zu einer eigenständigen Agentur.¹⁹²

Nach eigenen Angaben ist das Büro für ausländische Unternehmen, die an Investitionen in Deutschland interessiert sind, der erste Ansprechpartner. Es hilft mit Informationen über den Wirtschaftsstandort Deutschland, wie zum Beispiel rechtlicher Rahmenbedingungen, steuerlicher Regelungen, Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen sowie Fördermaßnahmen. Bei konkreten Investitionsvorhaben werden seitens des Büros wichtige Daten und Fakten der jeweiligen Branche zur Verfügung gestellt, Kontakte zu den Wirtschaftsfördereinrichtungen der Länder und anderen relevanten Einrichtungen sowie ggf. Gespräche mit potenziellen Partnerfirmen in Deutschland arrangiert. Das Büro verfügt neben dem Beauftragten über zehn weitere Mitarbeiter sowie jeweils einem Repräsentanten in den amerikanischen Städten New York, Chicago und Palo Alto.¹⁹³

Konzeption und Struktur der Standortwerbung auf Bundesebene befinden sich insgesamt noch sehr in Bewegung. Es verfestigt sich dabei vor allem der Trend,

nach einer Standortagentur für Gesamtdeutschland siehe *FAZ* vom 05.06.1997 und *FAZ* vom 04.10.1997 sowie *Die Zeit* vom 08.01.1998. Zur unterstützenden Position von DIHT und den AHK, die ergänzend forderten, die Investitionswerbung im Ausland bei den AHK zu bündeln, siehe *Handelsblatt* vom 17.02.1998, *Süddeutsche Zeitung* vom 18.06.1998, *FAZ* vom 18.06.1998 und *Wirtschaft in Ostwürttemberg* (1999), S. 26.

¹⁹¹ BMWi (1999b); *FAZ* vom 19.06.1998; Büro des Beauftragten für Auslandsinvestitionen in Deutschland (2000a).

¹⁹² Siehe zu den Einzelheiten *Handelsblatt* vom 05.02.1998, 11.05.1998 und 24.06.1998. Dem Repräsentanten sollten für seine Aufgabe im BMWi ursprünglich drei bis vier Mitarbeiter und Haushaltsmittel in Höhe von DM 3 Mio. zur Verfügung gestellt werden. Die zeitweilig parallel bestehende Vorläufereinrichtung, das im Zusammenhang mit der deutschen Einheit innerhalb des BMWi eingerichtete ‚Zentrum für Auslandsinvestitionen in Deutschland‘, wurde Anfang 2000 aufgelöst und in das Büro integriert.

¹⁹³ Büro des Beauftragten für Auslandsinvestitionen in Deutschland (2000a); BMWi (2001c) sowie Informationen aus dem BMWA.

dass der Bund und die Bundesländer bei der Standortwerbung gemeinsam agieren wollen. So forderten die Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Länder bei einem Treffen mit dem Beauftragten der Bundesregierung im Frühjahr 2000 eine einheitliche Werbung für den Standort Deutschland. Sie betonten dabei, dass dem Bundesbeauftragten die Imagewerbung und das Marketing für den Standort Deutschland überlassen bleiben sollte, sie selbst aber die Akquisition von Investitionen betreiben wollen.¹⁹⁴ Daneben bleibt vor allem abzuwarten, ob weiterhin zwei Einrichtungen zur Standortwerbung beibehalten werden. Es spricht einiges dafür, mittelfristig nur noch eine Einrichtung zur Standortwerbung mit Zuständigkeit für die gesamte Bundesebene fortzuführen.¹⁹⁵ Überlegungen, das IIC mit dem Büro des Beauftragten für Auslandsinvestitionen zusammenzulegen, sind aber vorerst zurückgestellt worden. Während eine derartige Lösung vom BMWi favorisiert wurde, will die Mehrheit der Wirtschaftsminister der neuen Bundesländer an der Eigenständigkeit dieser Einrichtung festhalten.¹⁹⁶

Neuere Pläne des BMWi gehen dahin, ein Konzept für eine künftige Gesellschaft des Bundes zur Werbung für den Investitionsstandort Deutschland zu erstellen. Widerstand gegen diese Idee besteht bei den Bundesländern, die eine Gefahr für ihre eigenen Aktivitäten sehen.¹⁹⁷ Da davon auszugehen ist, dass die Bundesländer und deren Wirtschaftsförderungsgesellschaften ihre eigenen Kompetenzen nicht aufgeben, wird es entscheidend darauf ankommen, inwieweit deren Interessen bei einer zukünftigen gemeinsamen Einrichtung berücksichtigt werden.

¹⁹⁴ *Handelsblatt* vom 28.03.2000.

¹⁹⁵ Entsprechend auch BDI (1998a), S. 29f.

¹⁹⁶ *Handelsblatt* vom 14./15.01.2000; *Handelsblatt* vom 19.04.2000.

¹⁹⁷ Siehe *Handelsblatt* vom 13.08.2001.

3.1.4 Politischer Wettbewerb

Für die weiteren Überlegungen ist von Bedeutung, welche Rolle Außenwirtschaftsförderung im politischen Wettbewerb spielt.¹⁹⁸ Zur Untersuchung dieser Frage werden folgende Grundsatzdokumente als Indikator herangezogen:

- die Koalitionsvereinbarungen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90 / Die Grünen vom 20. Oktober 1998 und vom 16. Oktober 2002;
- die Regierungserklärungen von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 10. November 1998 und vom 29. Oktober 2002;
- die Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller, anlässlich der Debatte zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 12. November 1998 sowie die Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, anlässlich der Aussprache zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 30. Oktober 2002.

In der Koalitionsvereinbarung von 1998 wird auf Fragen der Außenwirtschaftsförderung nur im Zusammenhang mit Entwicklungspolitik eingegangen. Im Kapitel Entwicklungspolitik heißt es:

„Die neue Bundesregierung wird eine Reform der Außenwirtschaftsförderung, insbesondere der Gewährung von Exportbürgschaften (Hermes) nach ökologischen, sozialen und entwicklungsverträglichen Gesichtspunkten in die Wege leiten.“¹⁹⁹

Etwas ausführlicher wird in der Koalitionsvereinbarung von 2002 zum Ausdruck gebracht, dass die Erschließung neuer Auslandsmärkte zusätzliche Exportmöglichkeiten und Chancen für neue Arbeitsplätze in Deutschland schafft. Einer aktiven Außenwirtschaftspolitik werde deshalb gerade für kleine und mittlere Unterneh-

¹⁹⁸ Siehe dazu die Betrachtungen zur Rolle des Staates in der Außenwirtschaftsförderung in Kapitel 2.3.

¹⁹⁹ SPD (1998), S. 69.

men besondere Priorität beigemessen und eine Außenwirtschaftsoffensive solle gestartet werden. Auf der instrumentellen Ebene bleiben die Ausführungen allerdings allgemein:

„Dabei wollen wir insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen durch den konsequenten Einsatz und die Weiterentwicklung der Instrumente der Außenwirtschaftsförderung bei ihrem Engagement auf den Auslandsmärkten stärken.“²⁰⁰

In den auf die Koalitionsvereinbarungen folgenden jeweiligen Regierungserklärungen des Bundeskanzlers von 1998 und 2002 spielt Außenwirtschaftsförderung dagegen keine Rolle. In der Regierungserklärung von 1998 heißt es nur: „Uns ist weltweit an guter Zusammenarbeit gelegen, auch unsere Außenwirtschaftsbeziehungen sollen dem Frieden und der Demokratisierung dienen.“²⁰¹ Ein Thema ist die Außenwirtschaftsförderung dagegen in den Reden der jeweiligen Bundeswirtschaftsminister. In dem Redebeitrag von Minister Müller heißt es 1998:

„Die Außenwirtschaftsabteilung des BMWi wird sich auch künftig dafür einsetzen, dass die Märkte weltweit offen bleiben. Und das BMWi wird die Außenwirtschaftsförderung weiter modernisieren. Die effiziente Hilfestellung für deutsche Unternehmen auf allen Märkten ist unverzichtbarer Teil der Wirtschaftspolitik.“²⁰²

Und weiter zum Thema Einbindung der deutschen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung:

„Darum werde ich in der Außenwirtschaftspolitik und der Handelspolitik auf eine neue umfassende multilaterale Verhandlungsrunde unter dem Dach der WTO hinwirken. Und die Werbung für unser Land als Ziel ausländischer Direktinvestitionen muss verstärkt werden.“²⁰³

²⁰⁰ SPD (2002), S. 16.

²⁰¹ Bundesregierung (1998), S. 22. Die Regierungserklärung von 2002 findet sich unter Presse- und Informationsamt (2002).

²⁰² BMWi (1998a), S. 4.

²⁰³ BMWi (1998a), S. 6.

Minister Clement setzt 2002 in seiner Rede den Akzent stärker auf die Unterstützung mittelständischer Unternehmen:

„Auch die Außenwirtschaftsförderung werden wir insbesondere zugunsten des Mittelstandes, der kleinen und mittleren Unternehmen, nutzen. Das Auslandsgeschäft wird auch für den Mittelstand in Deutschland immer wichtiger... Um dem Mittelstand die Nutzung seiner Chancen im Globalisierungsprozess und im erweiterten europäischen Binnenmarkt zu erleichtern, werden wir Instrumente der Außenwirtschaftsförderung noch stärker auf den Mittelstand ausrichten.“²⁰⁴

Im Einzelnen genannt werden dann allerdings nur die bekannten Instrumente der Außenwirtschaftsförderung wie u.a. Auslandsmesseförderung, Auslandshandelskammern und Hermes-Exportbürgschaften.²⁰⁵

Die Untersuchung der politischen Grundsatzdokumente zeigt, dass Außenwirtschaftsförderung kaum eine politische Rolle spielt und wenn sie thematisiert wird, der politische Aussagewert selbst im Vergleich zu anderen Politikbereichen relativ vage bleibt.

Der geringe politische Stellenwert der Außenwirtschaftsförderung kann darauf zurückgeführt werden, dass über deren Notwendigkeit und Ausgestaltung sowie Verbesserungsmöglichkeiten unter den politischen Akteuren grundsätzlich allgemeiner Konsens besteht. Dies zeigt sich auch daran, dass die oben zitierte Erklärung des Bundeswirtschaftsministers von 1998 zur Außenwirtschaftsförderung nicht nur im Grundsatz, sondern sogar fast im Wortlaut der Position der vorherigen Kohl-Regierung entspricht. In der Antwort der CDU/FDP-geführten Bundesregierung auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion im Jahre 1995 hieß es bereits:

„Die Bundesregierung wird in enger Abstimmung mit der Wirtschaft dafür sorgen, dass den deutschen Unternehmen auch in Zukunft ein modernes und im internationalen Vergleich besonders leistungsfähiges Instrumentarium der Außenwirtschaftsförderung zur Verfügung steht.“²⁰⁶

²⁰⁴ Deutscher Bundestag (2002), S. 15.

²⁰⁵ Deutscher Bundestag (2002), S. 15.

²⁰⁶ Deutscher Bundestag (1995), S. 1.

Die gemeinsame Position der politischen Akteure kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Regierungs- und Oppositionsfraktionen CDU/CSU, FDP und SPD am 28.02.1996 über die Parteigrenzen hinweg gegenüber der Bundesregierung einen gemeinsamen Entschließungsantrag zur Verbesserung der Außenwirtschaftsförderung formulierten.²⁰⁷

Auch in anderen Regierungsdokumenten zeigt sich deutlich die Kontinuität in der Programmatik der Außenwirtschaftsförderung. So heißt es in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion im Jahr 2000:

„Es bleibt vorrangiges Ziel der Außenwirtschaftsförderung, die Wettbewerbsposition vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen auf den Weltmärkten zu stärken ... bilden die außenwirtschaftliche Information und Beratung durch das Netz der deutschen AHK, der Bundesstelle für Außenhandelsinformation (bfai), der deutschen Auslandsvertretungen sowie die Auslandsmesseförderung auch weiterhin Schwerpunkte der Außenwirtschaftsförderung des Bundes.“²⁰⁸

Und weiter mit Blick auf die Instrumente:

„Die Außenwirtschaftsförderung des Bundes ist in ihrem Kern privatwirtschaftlich ausgerichtet. Hierbei bilden die deutschen Auslandshandelskammern (AHK) das Kernstück der Außenwirtschaftsförderung.“²⁰⁹

Dies entspricht inhaltlich der Position der Kohl-Regierung zur Außenwirtschaftsförderung. Der parteipolitische Grundkonsens zur Außenwirtschaftsförderung findet ferner darin seinen Ausdruck, dass im Bundestag Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung bis auf die Diskussion zur Hermes-Exportkreditversicherung über alle Parteigrenzen hinweg Zustimmung finden.²¹⁰

²⁰⁷ AA (1996a) und AA (1996b).

²⁰⁸ Deutscher Bundestag (2000), S. 2.

²⁰⁹ Deutscher Bundestag (2000), S. 2.

²¹⁰ Auf die politischen Differenzen bei der Hermes-Finanzierung soll hier nicht näher eingegangen werden. Allgemein geht es darum, ob und in welchem Umfang ökologische und soziale Kriterien bei der Bewertung von Investitionsprojekten berücksichtigt und damit Grundlage der Finanzierungsvergabe sein sollen.

Der hohe Konsens unter den politischen Akteuren über die Zielsetzung und Konzeption der Außenwirtschaftsförderung bedeutet allerdings auch, dass sie im politischen Wettbewerb kaum eine Rolle spielt.

3.2 Handlungs- und Anreizstrukturen

Nach der allgemeinen politischen Einordnung der Außenwirtschaftsförderung sollen nun die Handlungs- und Anreizstrukturen der einzelnen Akteure beschrieben werden. Dabei bietet es sich an, entlang der im vorigen Kapitel entwickelten Kategorien von Organisationsformen zwischen staatlich-politischen und mitgliedschaftlich-politischen Akteuren zu unterscheiden. Mit der begrifflichen Kombination von staatlich und mitgliedschaftlich einerseits sowie politisch andererseits wird zum Ausdruck gebracht, dass zwischen beiden Gruppen zwar Unterschiede in der Organisationsform bestehen, sie aber gleichermaßen auf dem politisch bestimmten Feld der Außenwirtschaftsförderung agieren.

Die Untersuchung der einzelnen Akteure orientiert sich an den herausgearbeiteten Kategorien eines institutionellen Arrangements. Dies sind das Organisationsziel, die Organisationsform, das Entscheidungsverfahren und die Organisationskultur sowie die Verfügungsrechte und die Vertragsbeziehungen.

3.2.1 Staatlich-politische Akteure

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass es sich bei der Außenwirtschaftsförderung um ein ausgesprochen instrumentell-technisch geprägtes Politikfeld handelt. Die unmittelbaren Auswirkungen auf den Bürger sind beschränkt. Grundsätz-

liche, konkurrierende politische Konzeptionen kommen kaum vor. Außenwirtschaftsförderung entzieht sich damit als nicht wahlbeeinflussendes Thema weitgehend dem politischen Wettbewerb.²¹¹

Für die Politik ergeben sich deshalb nur begrenzte Profilierungsmöglichkeiten. Sie beschränkt sich im Wesentlichen darauf, die Verwaltung mit den notwendigen Ressourcen zur Umsetzung der Außenwirtschaftsförderung, wie Finanzen, Personal und politische Unterstützung, auszustatten. Dies äußert sich insbesondere in der Beschlussfassung über den Haushalt für die Außenwirtschaftsförderung. Aus diesen Entscheidungen leitet die Politik aber in der Regel keinen eigenen Gestaltungswillen ab.²¹²

Die inhaltliche Konzeption und Umsetzung der Außenwirtschaftsförderung überlässt sie stattdessen weitgehend den fachlich zuständigen Beamten in der Ministerialverwaltung. Diese verfügen dadurch über einen erheblichen diskretionären Handlungs- und Entscheidungsspielraum und können die politische Agenda der Außenwirtschaftsförderung weitgehend selbst bestimmen. Auf die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung kommt es deshalb in der Außenwirtschaftsförderung – anders als in anderen Politikfeldern – weniger an.

Zentrale administrative Einheiten zur Gestaltung und Umsetzung politischer Entscheidungen sind die jeweiligen Ministerien, wobei nach dem Organisationsprinzip der Regierung jede politische Aufgabe mindestens einem Ministerium zugeordnet ist. Die Festlegung der Geschäftsbereiche erfolgt nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung im Wesentlichen durch den Bundeskanzler. Danach ist das BMWA für Fragen der Außenwirtschaftsförderung federführend zustän-

²¹¹ Siehe auch Kreile (1978), S. 195, der bereits vor längerer Zeit feststellte, dass politische Parteien, das Parlament und Gewerkschaften in der Außenwirtschaftspolitik keine Rolle spielen und insofern sich der politische Entscheidungsprozess von dem in anderen Politikfeldern unterscheidet.

²¹² Dies schließt nicht aus, dass Politiker über Initiativen in der Außenwirtschaftsförderung versuchen, sich als betont wirtschaftsfreundlich zu profilieren.

dig.²¹³ Es ist damit innerhalb der politischen Verwaltung der zentrale Akteur in der Außenwirtschaftsförderung.

Neben dem BMWA sind weitere Ministerien an der Entscheidungsfindung in der Außenwirtschaftsförderung beteiligt. Dazu gehört in erster Linie das AA, auf das später näher eingegangen wird. Zu berücksichtigen ist daneben das BMF, bei dem die Zuständigkeit für den Bundeshaushalt und damit die Zuweisung öffentlicher Haushaltsmittel liegt.

Eine weitere Rolle spielt ferner das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen seiner Zuständigkeit für Entwicklungsländer. Dies zeigt sich auch anhand der Koalitionsvereinbarung von 1998, in der Außenwirtschaftsförderung mit Blick auf die Hermes-Exportkreditversicherung als ein Instrumentarium der Entwicklungshilfe gesehen wird. Da sich diese Arbeit in ihrem auslandsmarktbezogenen Teil auf das Industrieland Japan beschränkt und das Hermes-Instrumentarium dort keine Relevanz hat, kann auf eine weitergehende Diskussion der Rolle des BMZ verzichtet werden.

Von geringer Bedeutung scheint schließlich trotz seiner herausgehobenen Position als Koordinator der Regierungspolitik das Bundeskanzleramt zu sein. Die Koalitionsvereinbarungen und die Regierungserklärungen von 1998 und 2002 haben gezeigt, dass Außenwirtschaftsförderung ein primär fachpolitisches Thema und weniger von allgemeiner politischer Relevanz ist. Da das Kanzleramt nur bei zwischen den Ministerien strittigen Fragen oder bei Themen von besonderer politischer Bedeutung involviert ist, spielt es nur in Ausnahmefällen eine Rolle.

²¹³ Siehe auch BMWi (1999b), S. 1.

3.2.1.1 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)

Organisationsziel

Übergeordnetes Ziel des BMWA als dem für Wirtschaftspolitik zuständigen Ministerium ist die Schaffung von positiven Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln.²¹⁴ Es wird sich deshalb für die Erleichterung des Engagements deutscher Unternehmen auf ausländischen Märkten einsetzen. Außenwirtschaftsförderung hat insofern eine instrumentelle Funktion bei der Erfüllung des Organisationsziels.

Organisationsform

Die inhaltliche Umsetzung der Aufgaben in den Ministerien erfolgt in Referaten. Zuständig für die Außenwirtschaftsförderung ist innerhalb des BMWA das Referat VA2 mit der Aufgabenbezeichnung ‚Außenwirtschaftsförderung (insbesondere AHK, BfAI), Standortwerbung‘. Das Referat ist in der Abteilung V angesiedelt, die für Außenwirtschaftspolitik zuständig ist.

Die insgesamt zwölf Fach-Abteilungen des Ministeriums bilden die unter den Staatssekretären angesiedelte Hierarchieebene und stehen in der Regel unter der Leitung von Ministerialdirektoren.²¹⁵ Zwischen der Abteilung und dem Referat besteht als weitere Hierarchieebene im Regelfall unter der Leitung eines Ministerialdirigenten die Unterabteilung, deren Funktion in der Koordinierung der in den einzelnen Referaten zu bearbeitenden Fachthemen liegt.

Das Referat VA2 ist in der Unterabteilung ‚VA – Außenwirtschaftspolitik, Handelspolitik, Standortwerbung‘ angesiedelt. Hervorzuheben ist im Kontext dieser

²¹⁴ BMWi (2000g). Im Rahmen einer Organisationsreform der Bundesministerien zu Beginn der ersten Schröder-Regierung von 1998 bis 2002 wurde das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) in Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) umbenannt. Am 22. Oktober 2002 erfolgte zu Beginn der zweiten Schröder-Regierung durch einen Organisationserlass des Bundeskanzlers eine Zusammenlegung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) mit Teilen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) zum Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA).

²¹⁵ Hinzu kommt eine direkt dem Minister unterstehende Leitungs- und Planungsabteilung.

Arbeit daneben das Referat VE5 ‚Internationale / Nationale Messepolitik‘ mit der Zuständigkeit für die Förderung von Auslandsmessen. Das Referat ist Teil der Unterabteilung VE mit dem Aufgabenbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit; Entwicklungspolitik; Messepolitik. Die Behandlung von Fragen der Außenwirtschaftsfinanzierung erfolgt in der Unterabteilung VC. Das im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung entscheidende Referat ist VC2 mit den Aufgabenbereichen Exportfinanzierung und Exportkreditversicherung. Die Abbildung 3.1 auf der nachfolgenden Seite skizziert die beschriebene Struktur.²¹⁶

Die beiden Referate VA2 und VE5, die neben dem Leiter aus jeweils bis zu neun Mitarbeitern bestehen, sind auch für den Haushalt der Außenwirtschaftsförderung zuständig. Während die Verantwortung für die allgemeinen Mittel zur Außenwirtschaftsförderung einschließlich der Zuwendungen an die AHK und die Fachaufsicht über den BfAI-Etat im Wesentlichen beim Referat VA2 liegen, verwaltet das Referat VE5 den Auslandsmesseetat.

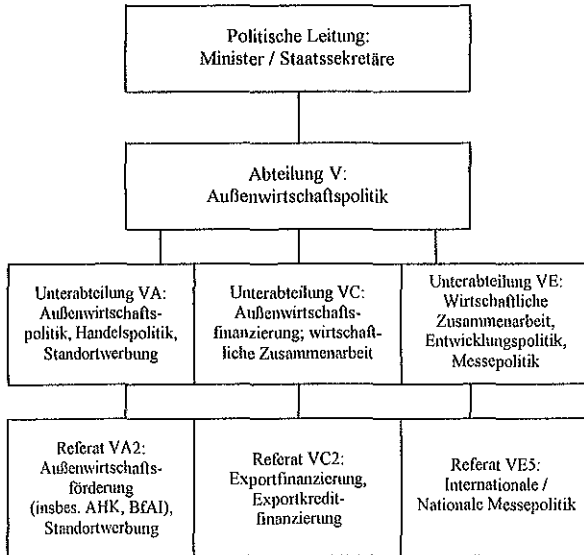
Die Aufgabe der Referate liegt in der fachlichen, jährlichen Ermittlung des Haushaltsbedarfs, der Mittelzuweisung an die Zuwendungsempfänger und der Kontrolle, dass die Haushaltsmittel sach- und zweckgemäß verwendet werden.

Entscheidungsverfahren

Die Entscheidungsfindung innerhalb des BMWA ist hierarchisch-administrativ geprägt. Während Routineangelegenheiten innerhalb der Referate durch deren Leiter entschieden werden, obliegen Vorgänge mit sogenannter politischer Dimension dem hierarchischen Instanzenzug. Dies bedeutet konkret, dass durch den Referatsleiter Entscheidungsvorlagen vorbereitet werden, die nach Abstimmung mit anderen betroffenen Referaten innerhalb des Ministeriums oder auch anderen Ministerien je nach Bedeutung der zu treffenden Entscheidung dem Leiter der

²¹⁶ Auf die Abbildung der für die Außenwirtschaftsförderung weniger relevanten Unterabteilung VB sowie die weiteren Referate der Abteilung wird aus Gründen der Vereinfachung verzichtet.

Abb. 3.1: *Organisationsstruktur des BMWA im Bereich Außenwirtschaftsförderung*



Unterabteilung, dem Abteilungsleiter und sodann dem Staatssekretär und gegebenenfalls dem Minister zur abschließenden Beschlussfassung vorgelegt werden. Ein eindeutiges Kriterium, ob ein Vorgang auf den Instanzenweg geschickt oder auf der sogenannten Arbeitsebene, zum Beispiel durch den Referatsleiter, entschieden wird, besteht nicht. Letztlich obliegt es dem Geschick und der Erfahrung des Referatsleiters die politische Bedeutung eines Themas einzuordnen.

Entscheidungsbedarf zur Außenwirtschaftsförderung, der über Routineentscheidungen hinausgeht, entsteht innerhalb des Ministeriums in der Regel, wenn sich aus bestimmten Gründen die Entscheidungsgrundlagen ändern. Beispiele dafür können sein, dass die Mittel der Außenwirtschaftsförderung aus haushaltspo-

litischen Gründen zurückgefahren werden müssen, dass bestimmte Auslandsmärkte in der Öffentlichkeit an Bedeutung gewonnen haben oder dass es öffentliche Kritik an einzelnen Aktivitäten und Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung gibt. Insoweit haben Entscheidungen überwiegend einen responsiven Charakter.

Zur Vorbereitung seiner Entscheidungen bedient sich das BMWA unterschiedlicher Quellen. An erster Stelle stehen regelmäßige formalisierte Konsultationsprozesse mit den Wirtschaftsverbänden. Bei Entscheidungen von grundsätzlicher konzeptioneller Art vergeben die Ministerien darüber hinaus Gutachtaufträge. Die in dieser Arbeit zitierten Studien des ifo- und des Prognos-Instituts sind dafür typische Beispiele. Die Auftragsvergabe erfolgt in der Regel an renommierte Forschungsinstitute. Die Entscheidung über die Notwendigkeit der Einholung eines Gutachtens liegt dabei nicht ausschließlich beim Fachreferat, sondern erfolgt vielmehr im Rahmen eines ministeriumsinternen Abstimmungsprozesses.

Wichtigster Entscheidungsprozeß ist die jährliche Festlegung der Haushaltsmittel für die Außenwirtschaftsförderung. Die Beschlussfassung über die jeweiligen Haushaltsansätze erfolgt im Wege der üblichen Haushaltsentscheidungen. Danach ermittelt das BMWA nach vorheriger Abstimmung mit den betroffenen Fachreferaten und dem ministeriumseigenen Haushaltsreferat unter Berücksichtigung politischer und fachlicher Kriterien den Mittelbedarf für die Außenwirtschaftsförderung. Innerhalb des Ministeriums ergibt sich dabei eine Verwendungskonkurrenz der Außenwirtschaftsförderung mit anderen Politikfeldern der Wirtschaftspolitik, aus der wiederum ein Verteilungswettbewerb zwischen den einzelnen jeweils fachlich zuständigen Beamten entsteht.

Die Steuerung und Lösung dieser Zielkonflikte erfolgt durch die innerhalb des Ministeriums für den Gesamthaushalt verantwortlichen Akteure. Deren Interesse besteht darin, den Mittelforderungen aus den Fachbereichen mit Hinweis auf den Gesamtausgleich des Haushaltes entgegenzuwirken. Inwieweit sich die Außenwirtschaftsförderung bei diesen Ressourcenverteilungsprozessen behauptet, hängt letztlich von deren relativer zeitbezogener politischer Relevanz ab.

Organisationskultur

Bei den Mitarbeitern in den Referaten handelt es sich zumeist um ökonomisch oder juristisch ausgebildete Referenten bzw. auf Verwaltungsfachhochschulen ausgebildete Sachbearbeiter. Eine spezifische Vorbildung für ihr jeweiliges Aufgabengebiet haben sie üblicherweise nicht. Hierin drückt sich das im BMWA personalpolitisch vorherrschende Generalistenprinzip aus. Danach wird von den Mitarbeitern erwartet, dass sie im Laufe ihrer Karriere die Aufgabenfelder wechseln.

Diese Personalstruktur ist mit einer Organisationskultur verknüpft, die im Wesentlichen unter zwei Aspekten zu sehen ist. Erstens unterliegt sie den Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung. Typisch dafür ist eine Orientierung der Arbeits- und Denkweise an den Kategorien von Zuständigkeit und Kompetenzen, die zum Beispiel in dem expliziten Anspruch des BMWA auf die Federführung in der Steuerung der Außenwirtschaftsförderung ihren Ausdruck findet. Zweitens unterscheiden sich Ministerien von anderen öffentlichen Verwaltungseinrichtungen dadurch, dass ihr Handeln unter dem Primat der Politik steht. Entscheidungen werden deshalb stets auf ihre politischen Konsequenzen hin geprüft.

Die innerorganisatorische Bedeutung von Themen und Entscheidungen nimmt deshalb mit deren politischer Dimension zu.

Verfügungsrechte

Das Verhalten der individuellen Akteure innerhalb des Ministeriums ist davon geprägt, durch eine Aufgabenerfüllung im Rahmen der fachlichen Zielvorgaben der Außenwirtschaftsförderung die eigene Karriereperspektive zu verbessern. Die Anreize, die sie dabei aus der eigenen Karriereentwicklung ableiten, können unterschiedlicher Art sein.²¹⁷ Generell kommt es darauf an, durch eine Stärkung der

²¹⁷ Siehe dazu Blankart (1998), S. 467ff. und Kirsch (1997), S. 312ff., wonach die Anreize der Verwaltung insbesondere in der Steigerung des eigenen Einkommens und den Beförderungsmöglichkeiten liegen; Frey und Kirchgässner (1994), S. 181ff. mit Hinweisen auf indirekte Einkommensgüter wie beispielsweise Dienstwagen, Dienstreisen und Büroausstattung; Tirole (1994), S. 7 stellt heraus, dass die Anreize weniger im monetären Bereich

Verfügungsrechte des BMWA die eigenen Möglichkeiten der Zielerfüllung zu verbessern. Die Verfügungsrechte ergeben sich primär aus der allgemeinen Federführung für die Außenwirtschaftsförderung und den sich daraus ableitenden Zuständigkeitsregeln. Das BMWA erhebt deshalb einen eindeutigen Anspruch auf die Federführung und die Koordinationsfunktion in der Außenwirtschaftsförderung.²¹⁸

So heißt es in einer Presseerklärung des BMWi:

„Das BMWi wird seine Koordinierungsrolle und Leitlinienfunktion in der Außenwirtschaftspolitik stärken. ... Dies bedeutet auch die Straffung und effizientere Bündelung der verschiedenen Institutionen und Akteure der Außenwirtschaftsförderung.“²¹⁹

Die Zuständigkeiten sind im Einzelnen:

- konzeptionelle Gestaltung und politische Steuerung,
- Verwaltung der Haushalts- und Personalressourcen sowie
- Koordinierung der Aktivitäten und Programme.

Konzeptionelle Gestaltung und politische Steuerung

Der Arbeitsschwerpunkt des BMWA in der Außenwirtschaftsförderung liegt in der politischen Planung und Steuerung. Dies schließt die Verantwortung für einzelne Programme mit ein. Die praktische Umsetzung der Programme, soweit sie im staatlichen Bereich erfolgt, wird in der Außenwirtschaftsförderung – wie auch in anderen Politikbereichen – zumeist sogenannten nachgeordneten Behörden über-

als vielmehr in der Erfüllung von Karriereerwartungen liegen; Wilson (1989), S. 157f. benennt als nicht-monetäre Belohnungen ein Gefühl von erfülltem Pflichtbewusstsein, Status, der auf individuelle Anerkennung und persönliche Macht zurückzuführen ist, sowie berufsständische Anerkennung; Wintrobe (1997), S. 431 weist darauf hin, dass neben den primär einkommensorientierten Anreizen auch Aspekte wie Prestige, allgemeine Macht und Einfluss auf die Politikformulierung von Bedeutung sein können; Niskanen, der als Begründer der ökonomischen Theorie der Bürokratie gilt, kommt zu dem Ergebnis, dass die Verwaltung in erster Linie ihr eigenes Budget maximiert [Hauptwerk: Niskanen (1971)]; so bei Frey und Kirchgässner (1994), S. 181; für einen Überblick über Inhalte und Kritik der Niskanen-Studie siehe Blankart (1998), S. 470ff.

²¹⁸ BMWi (1999b).

²¹⁹ *Handelsblatt* vom 17.06.1998.

tragen. Diese Behörden sind für den Bereich der Außenwirtschaftsinformation die BfAI und für die administrative Bearbeitung der Auslandsmesseförderung²²⁰ das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

Bei der weitgehenden Stabilität der Struktur der deutschen Außenwirtschaftsförderung während der letzten Jahrzehnte bestand für das Ministerium wenig Veranlassung zu konzeptionellen Arbeiten. Der faktische Handlungsspielraum des Ministeriums blieb deshalb im Wesentlichen auf die politische Steuerung der gegebenen Strukturen beschränkt.

Verwaltung der Haushalts- und Personalressourcen

Die politische Steuerung der Außenwirtschaftsförderung erfolgt über unterschiedliche Instrumente. Im Vordergrund steht vor allem die Zuweisung von öffentlichen Haushaltsmitteln. Weitere Instrumente sind die Entscheidung über Stellenpläne und Personalbesetzungen. Die für Zwecke der Außenwirtschaftsförderung im Bundeshaushalt bereitgestellten öffentlichen Mittel setzen sich im Wesentlichen aus drei Positionen zusammen:

- die Auslandsmesseförderung,
- die Projektförderung der AHK und
- der Haushalt der BfAI.

Insgesamt sind die Aufwendungen für die Außenwirtschaftsförderung über die letzten Jahre hinweg in ihrer Summe, aber auch in ihrer Verteilung zwischen den einzelnen Verwendungen relativ stabil geblieben.²²¹ Ein Überblick zu den Ansätzen des Haushalts 2002 findet sich in der nachfolgenden Tabelle:

²²⁰ Agrarwirtschaftliche Messen werden vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) politisch verantwortet.

²²¹ Siehe ältere Angaben bei BMWi (2001d) und Deutscher Bundestag (2000).

Tab. 3.1: Überblick zum Bundeshaushalt für Außenwirtschaftsförderung²²²

<i>Haushaltstitel / Haushaltsjahr (Beträge jeweils in Mio. €)¹</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Titel 532 81: Kosten der Beteiligung des Bundes an Auslandsmessen und -ausstellungen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft	33,5	27,0	27,0	30,0
Titel 687 82: Pflege der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland ²	34,0	32,0	32,0	32,0
Kap. 0906: BfAI	20,5	20,5	20,5	20,5
Titel 686 02: Absatzförderung ostdeutscher Produkte – Vermarktungshilfeprogramm neue Bundesländer	1,5	1,5	1,5	1,5
Titel 686 83: Standortwerbung Deutschland (Maßnahmen der Darstellung des Wirtschaftsstandortes Deutschland im Ausland)	2,0	2,0	2,0	2,0
Titel 687 81: Beiträge an internationale Organisationen mit Sitz im Ausland	21,0	21,0	21,0	21,0
Gesamtsumme	220,1	203,5	203,5	209,4

1) Angaben für den Bundeshaushalt 2002 und den Finanzplan für die Jahre 2003 bis 2005

2) Diese Summe umfasst im Wesentlichen die Projektförderung für die AHK, Delegierten der Deutschen Wirtschaft und Repräsentanzen.

Nicht erfasst sind auf Grund haushaltstechnischer Messprobleme die Ausgaben für die Auslandsvertretungen, die allerdings auch nicht in der Kompetenz des BMWA liegen. Zwar ergeben sich die Sach- und Personalausgaben der Auslandsvertretungen im Bundeshaushalt über den Etat des AA, es wird aber keine Differenzierung nach den einzelnen Arbeitsbereichen der Vertretungen vorgenommen.²²³ Eine korrekte Quantifizierung würde jedoch voraussetzen, dass nur die

²²² Informationen aus dem BMWi mit Stand vom 23.08.2002. Informationen zum Regierungsentwurf des Haushalts 2003 finden sich bei BMWi (2002d).

²²³ Siehe allerdings die Angabe bei *Handelsblatt* vom 31.01.1997a und *FAZ* vom 31.01.1997, wonach die Personalaufwendungen für das AHK-Netz im Jahr 1996 mit DM 27 Mio. nur ein Sechstel der für die Wirtschaftsabteilungen der Botschaften betragen würde.

Ausgaben berücksichtigt werden, die für Zwecke der Außenwirtschaftsförderung eingesetzt werden.

Über den Haushalt werden auch die Personalressourcen festgelegt. Im Vordergrund steht dabei der Stellenplan der BfAI.²²⁴

Erwähnenswert ist daneben die befristete, in der Regel drei bis fünf Jahre dauernde, Entsendung von BMWA-Mitarbeitern an ausgewählte Botschaften und AHK. Die Auswahl der jeweiligen Standorte ist flexibel und soll sich an der strategischen und ökonomischen Bedeutung der einzelnen Auslandsmärkte orientieren. Die Entscheidung über die Einsatzorte erfolgt bei den Botschaften in Abstimmung mit dem AA und bei den AHK mit dem DIHK. Während der Tätigkeit unterstehen die Mitarbeiter direkt den jeweiligen Einrichtungen. Deren Gesamtzahl liegt bei den Botschaften bei rund zehn und bei den AHK in der Regel zwischen sechs und zehn BMWA-Mitarbeitern.²²⁵

Ziel dieser personalpolitischen Maßnahme ist seitens des BMWA die stärkere Verknüpfung mit der Arbeit der Botschaften und der AHK sowie die Leistung eines zusätzlichen Beitrags zur Außenwirtschaftsförderung.²²⁶ Eine systematische Nutzung des Mitarbeiterereinsatzes, durch zum Beispiel eine gezielte inhaltliche Rückkoppelung mit dem BMWA oder eine Netzwerkbildung zu den zum Einzugsbereich des BMWA gehörenden Korrespondenten der BfAI findet aber nicht statt. Diese Verhaltensweise kann damit erklärt werden, dass das BMWA auf Grund der damit verbundenen hohen Informations- und Kommunikationskosten auf eine konsequente Umsetzung des Netzwerkgedankens verzichtet. Faktisch ist die Ent-

²²⁴ Siehe dazu Kapitel 3.2.1.3.

²²⁵ Die Angaben zu der Verwendung von BMWA-Mitarbeitern bei einer AHK sind innerhalb des Bundeshaushaltsplans der sogenannten Lehrstellenübersicht des BMWA-Stellenplans entnommen. Die Entsendung ist sowohl für Mitarbeiter des höheren als auch des gehobenen Dienstes, sprich Referenten und Sachbearbeiter, vorgesehen. Im Jahr 2002 waren insgesamt neun Mitarbeiter des BMWA bei AHK tätig; jeweils vier aus dem höheren und fünf aus dem gehobenen Dienst. Die einzelnen Standorte sind Tokyo, Washington (Repräsentanz der deutschen Wirtschaft), Sao Paulo, Dubai und Moskau (unbesetzt) im höheren sowie Dublin, Sydney, Los Angeles, Toronto und Houston im gehobenen Dienst.

²²⁶ BMWi (1996), S. 5; FAZ vom 18.01.1996.

sendung zu Botschaften und AHK eher als Möglichkeit einzuordnen, den Mitarbeitern eine Tätigkeit im Ausland anzubieten.

Bei den Verfügungsrechten des BMWA im Bereich der Haushalts- und Personalressourcen ist zu berücksichtigen, dass letztlich das BMF mit seiner Zuständigkeit für den Bundeshaushalt darüber entscheidet, in welchem Umfang der Außenwirtschaftsförderung auf Bundesebene personelle und finanzielle Ressourcen zufließen. Konzeptionelle Überlegungen zur Außenwirtschaftsförderung spielen dabei für das BMF nur unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten eine Rolle. Der Position des BMF versucht das BMWA auf dem Verhandlungswege dadurch entgegenzuwirken, dass es auf die politische Notwendigkeit und Bedeutung der Außenwirtschaftsförderung hinweist.

Die Aufstellung des Haushalts- und Stellenplanentwurfs der Regierung erfolgt nach einer abschließenden Beratung mit dem BMF. Dieser Entwurf wird den parlamentarischen Gremien zur weiteren Beratung überstellt. Beim Etat für die Außenwirtschaftsförderung ist neben dem Haushaltsausschuss der Wirtschaftsausschuss des Bundestages fachlich zuständig. Im Beratungsprozess wird sich der Haushaltsausschuss qua Funktion tendenziell für die Veranschlagung geringerer Haushaltsansätze als im Entwurf aussprechen. Eine inhaltliche Diskussion der einzelnen Ansätze erfolgt durch den Wirtschaftsausschuss.

Wesentliche Änderungen des Haushaltsentwurfs sind von diesen parlamentarischen Beratungen allerdings in der Regel nicht zu erwarten. In der Praxis werden die Haushaltsansätze der Vorjahre weitgehend fortgeschrieben. Von größerer Bedeutung ist vor allem, wenn über die für die Außenwirtschaftsförderung zur Verfügung stehenden Mittel aus übergeordneten finanzpolitischen Gründen wegen ‚leerer öffentlicher Kassen‘ allgemeine Haushaltssperren verhängt oder bei einem unabwendbarem Überbedarf der Zuwendungsempfänger Nachtragshaushalte erforderlich werden. Nach der Genehmigung des Haushalts durch das Parlament erfolgt die Zuweisung der Mittel an die Zuwendungsempfänger der einzelnen

Haushaltstitel. Dies sind die BfAI, der DIHK für die Projektförderung der AHK und der AUMA für die Auslandsmesseförderung.

Koordinierung der Aktivitäten und Programme

Die Außenwirtschaftsförderung ist charakterisiert durch eine Vielzahl unterschiedlicher Einrichtungen und Organisationen. Um deren Aktivitäten miteinander abzustimmen, wurden verschiedene Koordinationsgremien geschaffen. Als dem für Fragen der Außenwirtschaftsförderung federführenden Ministerium liegt die Verantwortung für diese Gremien beim BMWA.²²⁷ Dies umfasst im Einzelnen vor allem die Festlegung der Tagesordnung, die Leitung der Sitzungen, die Protokollführung sowie die Gewährleistung der Regelmäßigkeit der Sitzungen.

Vertragsbeziehungen

Aus der Verfügungsrechtsstruktur und dem Entscheidungsverfahren ergeben sich für das BMWA primäre Vertragsbeziehungen zur BfAI, den AHK und dem AUMA, denen es öffentliche Haushalts- und Personalmittel zuweist. In diesen Prinzipal-Agent-Beziehungen obliegt es dem BMWA, durch die Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen für eine effiziente Verwendung der eingesetzten Mittel zu sorgen.

Die Vertragssicherung erfolgt über eine während des Jahres gegenüber den Zuwendungsempfängern ausgeübte Haushaltskontrolle. Sie hat einen stark begleitenden Charakter, da nicht-routinemäßige Ausgabeentscheidungen der Zuwendungsempfänger in Abstimmung mit dem BMWA getroffen werden. Auf diese Weise wird bereits im Vorfeld sichergestellt, dass die Verwendung der Mittel den Kriterien der Sach- und Zweckmäßigkeit entspricht. Auf der ministeriellen Ebene steht in den Vertragsbeziehungen mit dem BMF die Sicherung von allgemeinen

²²⁷ BMWi (1999b), S. 1. Dies sind vor allem der Interministerielle Ausschuss (IMA) für Außenwirtschaft, der Bund-Länder-Ausschuss Außenwirtschaft und der Bund-Länder-Ausschuss Auslandsmessen, die in Kapitel 3.2.3.2 näher beschrieben werden.

Haushalts- und Personalmitteln für Zwecke der Außenwirtschaftsförderung im Vordergrund. In den Beziehungen mit dem AA sind dagegen die Konzeption, Steuerung und Koordinierung der Außenwirtschaftsförderung die vorrangigen Themen.

Zu den Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen unterhält das BMWA keine unmittelbaren Vertragsbeziehungen. Die Programmumsetzung erfolgt im Wesentlichen durch die nachgeordneten Behörden und die AHK. Das BMWA erhält deshalb keine direkten Nachfragesignale von den Unternehmen. Aus Sicht des BMWA würden direkte Austauschprozesse mit den Unternehmen auch nicht zu einer Verbesserung der eigenen Ressourcenausstattung führen.

Synopse BMWA

Organisationsziel	Schaffung von positiven Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln
Organisationsform	zentralstaatlich
Entscheidungsverfahren	intern: hierarchisch-administrativ; extern: Verhandlungen
Organisationskultur	politische Verwaltung
wesentliche Verfügungsrechte	politische Federführung für Außenwirtschaftsförderung; Verwaltung der Haushalts- und Personalressourcen; Koordinationsfunktion; nachgeordnete Behörden
zentrale Vertragsbeziehungen	BMF; AA; Prinzipal-Agent-Beziehung zu den Zuwendungsempfängern BFAI, BAFA und DIHK bzw. AHK
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	keine unmittelbaren Vertragsbeziehungen

3.2.1.2 Auswärtiges Amt (AA)

Organisationsziel

Organisationsziel des AA ist die Schaffung guter auswärtigen Beziehungen Deutschlands. Klassisches Aufgabenfeld ist dabei vor allem die Sicherheitspolitik.

Zu den selbst definierten außenpolitischen Zielen gehört auch die Außenwirtschaftsförderung. So heißt es konkret: „Für den gesamten Auswärtigen Dienst ist die Förderung der deutschen Wirtschaftsinteressen im Ausland ein zentrales Anliegen.“²²⁸

Innerhalb der Zielstruktur des AA hat die Außenwirtschaftsförderung in den letzten Jahren an Stellenwert gewonnen. Zurückgeführt werden kann dies darauf, dass die klassischen Aufgaben der Diplomatie an Bedeutung verloren haben und außenwirtschaftliche Fragen auf Grund einer zunehmenden Verflechtung und Konkurrenz auf den Weltmärkten verstärkt das Weltgeschehen bestimmen.²²⁹

Die außenwirtschaftliche Orientierung des AA zeigt sich auch in einem Falblatt zur Außenwirtschaftsförderung, das gemeinsam mit dem BMWi herausgegeben wurde. Darin wird darauf hingewiesen, dass das AA in den vergangenen Jahren die personellen und technischen Voraussetzungen für eine wirksame Förderung der deutschen Wirtschaftsinteressen im Ausland weiter verbessert habe.²³⁰

Konkret wird betont, dass die Zahl der im Wirtschaftsbereich tätigen Mitarbeiter seit Beginn der achtziger Jahre erheblich erhöht worden sei. Unter Einbeziehung der Gebiete Entwicklungshilfe, Wissenschaft, Landwirtschaft und Finanzen sei die Hälfte aller Angehörigen des höheren Dienstes im Ausland mit wirtschaftlichen Fragen befasst. Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter auf dem Wirtschaftssektor weiter ausgebaut wird, Fortbildungsseminare für Wirtschaftsreferenten der Auslandsvertretungen auf den praxisnahen Erfahrungsaustausch mit der Wirtschaft ausgerichtet seien und ein Personalaustausch zwischen der Wirtschaft und dem AA stattfände.²³¹ Zur stärkeren au-

²²⁸ Deutscher Bundestag (1995), S. 18.

²²⁹ Katzenstein (1978), S. 22 bereits vor mehr als 20 Jahren auf der Grundlage einer Untersuchung der Außenwirtschaftspolitik in sechs Industrieländern sowie aktueller zu diesem Thema: *Die Zeit* vom 09.07.1998 und vom 07.09.2000; ähnlich auch Schumann (1994), S. 146f.

²³⁰ AA und BMWi (1997).

²³¹ AA und BMWi (1997); ähnlich bei Deutscher Bundestag (1995), S. 18. Siehe auch die bei Göseke (1997), S. 163, zitierte Aussage des von 1992 bis 1998 amtierenden Bundesaußenministers Klaus Kinkel vom 15. Januar 1996 wonach 50 Prozent der Aufgaben des AA

ßenwirtschaftlichen Orientierung gehöre auch, dass außenpolitische Reisen häufig in Begleitung von Unternehmensdelegationen erfolgen. So heißt es:

„Der Außenminister beteiligt an seinen Auslandsreisen häufig deutsche Unternehmer, um ihnen einen verbesserten Zugang zu Regierungs- und Wirtschaftskreisen des Gastlandes zu ermöglichen und so ihre Interessen wirkungsvoll zu unterstützen.“²³²

Die politische Bedeutung, die diesem Aspekt zugewiesen wird, zeigt sich auch an der Kritik des ehemaligen Außenministers Kinkel an seinem Amtsnachfolger, wonach „Fischer auf seinen Auslandsreisen nie einen Vertreter der deutschen Wirtschaft mitgenommen habe.“²³³ Inzwischen hat sich allerdings auch Außenminister Fischer der Praxis angeschlossen, Auslandsreisen mit begleitenden Unternehmensdelegationen zu verknüpfen.²³⁴

Organisationsform

Die allgemeine Organisationsstruktur des AA ähnelte bis im Frühjahr 2001 im Wesentlichen der des BMWA. Es bestand ein dreistufiger Fachebenenaufbau, über dem als politische Leitung Minister und Staatssekretäre angeordnet waren. Nach einer Organisationsreform wurde die bisherige Ebene der Unterabteilungen abgeschafft. Die Unterabteilungsleiter selbst wurden stattdessen entweder zu stellvertretenden Abteilungsleitern oder Beauftragten ihrer jeweiligen Abteilung für besondere Angelegenheiten ernannt. Im Ergebnis ergibt sich damit ein nur noch zweistufiger Fachebenenaufbau.²³⁵

Außenwirtschaftsförderung seien. Göseke hält die Zahl jedoch für relativ hoch gegriffen; die gleiche Zahlenangabe findet sich bei *Die Zeit* vom 09.07.1998.

²³² Dresdner Bank (1996)-1, S. 19.

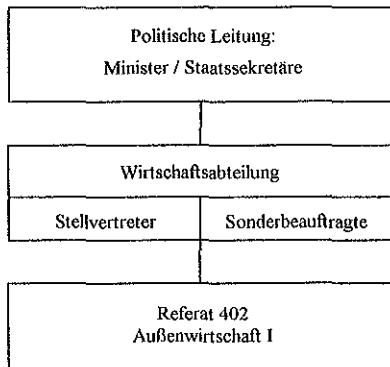
²³³ *FAZ* vom 31.01.2000.

²³⁴ So zum Beispiel anlässlich der Reise von Außenminister Fischer im November 2000 nach Japan. Siehe auch *Handelsblatt* vom 27.10.1999, wonach Außenminister Fischer zwar einen Vorrang der Menschenrechtspolitik reklamiert, aber zugleich deutlich macht, dass die Außenwirtschaftsförderung zukünftig auch bei ihm wieder an Bedeutung gewinnen wird.

²³⁵ Siehe dazu *FAZ* vom 16.03.2001 und Homepage des AA: www.auswaertiges-amt.de. Zu den Organisationsreformen im AA siehe auch *FAZ* vom 04.08.2001.

Im AA liegt die Verantwortung für allgemeine Fragen der Außenwirtschaftsförderung bei dem Referat 402, das unter der Bezeichnung ‚Außenwirtschaft I‘ firmiert. Das Referat selbst ist in der Wirtschaftsabteilung des AA angesiedelt. Die folgende Grafik macht die Organisationsstruktur deutlich:

Abb. 3.2: Organisationsstruktur des AA im Bereich Außenwirtschaftsförderung



Die Funktion des Fachreferates 402 liegt – anders als die des BMWA-Referats VA2 – nicht in einer originären Zuständigkeit für die Außenwirtschaftsförderung, sondern es dient vielmehr der allgemeinen Koordinierung und als Ansprechpartner für außenwirtschaftliche Fragen im AA. Diese etwas diffizil erscheinende Unterscheidung ist wichtig vor dem Hintergrund, dass die Federführung für die Außenwirtschaftsförderung beim BMWA liegt.

Entscheidungsverfahren

Innerhalb des AA werden die Entscheidungen im Wesentlichen ähnlich wie im BMWA nach den dort beschriebenen hierarchisch-administrativen Regeln getroffen. Allerdings hat sich der Instanzenzug durch die Abschaffung der Unterabtei-

lungen verkürzt. Hinzu kommt, dass im Rahmen der Organisationsreform es nun für Referatsleiter auch möglich ist, sich direkt an den jeweiligen Staatssekretär zu wenden.²³⁶

Organisationskultur

Im AA gilt wie im BMWA das Generalistenprinzip. Danach wechseln die Mitarbeiter zwischen verschiedenen Aufgabenfeldern wie zum Beispiel Wirtschafts- und Kulturpolitik. Verstärkt wird dieser Effekt im AA noch dadurch, dass die Diplomaten im regelmäßigen Turnus an unterschiedlichen Auslandsvertretungen tätig sind. Dieses Personalprinzip hat zur Konsequenz, dass für die einzelnen Mitarbeiter nur geringe Anreize bestehen, sich als Kenner eines Auslandsmarktes zu profilieren.

Daneben unterscheidet sich das AA in einem wichtigen Punkt von anderen Ministerien. Kennzeichen des diplomatischen Dienstes ist eine gemeinsame Attaché-Ausbildung. Geprägt durch diese einheitliche Ausbildung, die beim höheren diplomatischen Dienst nach juristischen, ökonomischen oder geisteswissenschaftlichen Studien folgt, erlangen die Diplomaten eine ausgeprägte berufsständische Orientierung. Dazu tragen auch die lange Tradition des diplomatischen Dienstes und dessen besondere Merkmale, wie zum Beispiel Diplomatenstatus und spezifische Berufsbezeichnungen, bei. Die Diplomaten haben dadurch einen stärkeren Binnenbezug und in den internen Beziehungen geringere Kommunikationskosten als andere Ministerialbeamte.

Verfügungsrechte

Die Verfügungsrechte des AA ergeben sich aus der allgemeinen Mitverantwortung für die Konzeption und Umsetzung der deutschen Außenwirtschaftsbeziehungen. Es ist an allen grundsätzlichen Entscheidungen zur Außenwirtschaftsförderung

²³⁶ Siehe dazu *FAZ* vom 04.08.2001.

beteiligt. Ein zentrales Verfügungsrecht bilden vor allem die diplomatischen Vertretungen im Ausland: 150 Botschaften und 68 Generalkonsulate.²³⁷

Die Auslandsvertretungen sind formal nachgeordnete Behörden des AA. Allgemeine Aufgabe der Auslandsvertretungen ist die Wahrnehmung deutscher Interessen insbesondere im Kontakt zu staatlichen Stellen im Gastland. Das Serviceangebot im Rahmen ihrer außenwirtschaftlichen Funktion umfasst:

- die Anliegen deutscher Unternehmen im Ausland politisch zu unterstützen und gegenüber den Entscheidungsträgern des Gastlandes zu vertreten, insbesondere hinsichtlich der Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen so wie beim Abbau von Diskriminierungen und Markthindernissen;
- die Bereitstellung verlässlicher Informationen über die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Geschäftsbedingungen und -kulturen im Gastland;
- die Benennung von Gesprächspartnern in der Gastregierung, in öffentlichen Einrichtungen, Verbänden und in der Wirtschaft;
- die Beratung bei Geschäftsabschlüssen, der Suche nach Geschäftspartnern und dem Aufbau von Gemeinschaftsunternehmen;
- die Beratung deutscher Unternehmen bei der Durchsetzung ihrer Rechte auf Grund internationaler Abkommen oder bilateraler Verträge.²³⁸

Dabei ist für die Verfügungsrechte des AA von Bedeutung, dass die Auslandsvertretungen als offizielle Einrichtungen der Regierung eine faktische Allzuständigkeit auf dem jeweiligen Auslandsmarkt haben.²³⁹ Ihre diplomatische Rolle vermittelt den Mitarbeitern darüber hinaus einen besonderen Status. Sie gewinnen dadurch unabhängig von der Zuweisung konkreter Aufgaben auch in der Außenwirtschaftsförderung eine umfassende Zuständigkeit. Daraus ergibt sich zum Beispiel,

²³⁷ Die Zahlenangaben entstammen AA und BMWi (1997); BMWi (1999b).

²³⁸ Deutscher Bundestag (1995), S. 18; ähnlich Dresdner Bank (1996)-1, S. 20; AA und BMWi (1997); BMWi (1999b); ifo-Institut (1997), S. 91f.

²³⁹ Siehe dazu auch die Regelung, wonach in den Märkten, wo es weder AHK noch BfAI-Korrespondenten gibt, die Botschaften diese Aufgaben mitübernehmen.

dass Informationsnachfragen von Unternehmen häufig direkt an die Auslandsvertretungen gerichtet werden.

Vertragsbeziehungen

Vertragsbeziehungen zwischen AA und Auslandsvertretungen

Für das AA stehen die Vertragsbeziehungen zu den Auslandsvertretungen im Vordergrund. In diesen Prinzipal-Agent-Beziehungen erwartet das AA, dass in den Auslandsvertretungen die Ziele der Außenpolitik umgesetzt werden. Da diese schon alleine durch die Präsenz vor Ort besser über die örtlichen Verhältnisse eines Auslandsmarktes informiert sind, ist das AA mit einer asymmetrischen Informationsverteilung konfrontiert.

Für das AA kommt es deshalb darauf an, die Anreizstrukturen für die Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen so zu gestalten, dass die eigenen Interessen gewahrt werden. Dazu stehen ihm in der Form von Haushalts- und Personalzuweisungen Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Da die Zuweisungen jedoch weitgehend anhand von standardisierten Bedarfskennziffern erfolgen, können sie nur eingeschränkt als Kontrollinstrumente eingesetzt werden.

Eine größere Rolle spielen dagegen die individuellen Anreizstrukturen der Diplomaten vor Ort. Da die pekuniäre Entlohnung der Mitarbeiter der Auslandsvertretungen relativ starr ist, ergibt sich der Leistungsanreiz vor allem aus der Möglichkeit auf eine höhere Stelle innerhalb der Hierarchie des AA befördert zu werden. Entscheidungen über Beförderungen werden in der Regel im AA und nicht in den Auslandsvertretungen getroffen. Daraus ergibt sich für die Diplomaten der Anreiz, ihre Handlungen und Entscheidungen davon abhängig zu machen, inwieweit sie durch diese ihren Stellenwert im AA verbessern können.

Hinzu kommt – anders als zwischen dem BMWA und dessen nachgeordneten Behörden – eine starke Vernetzung zwischen AA und Auslandsvertretungen. Dazu gehören ein permanenter und unmittelbarer Informations- und Kommunikations-

kanal sowie der regelmäßige Personalaustausch. Die Akteure verstehen sich deshalb insgesamt als ein Teil des Gesamtsystems AA. Der zeitlich befristete Aufenthalt der Diplomaten an den Auslandsvertretungen führt darüber hinaus dazu, dass sie ihre Loyalitäten primär über das AA und nicht über die jeweiligen Auslandsvertretungen herausbilden. Ferner kommt als identitätsstiftende berufsständische Orientierung die gemeinsame diplomatische Ausbildung hinzu. Dies erlaubt zugleich, die Transaktionskosten in den beidseitigen Kommunikations- und Entscheidungswegen relativ gering zu halten.

Vertragsbeziehungen zwischen AA und BMWA

Mit der Zunahme des Stellenwertes der Außenwirtschaftsförderung innerhalb der Außenpolitik nimmt zugleich der Mitgestaltungswille des AA zu. Es ergibt sich somit zwischen BMWA und AA ein Wettbewerbsverhältnis, in dem beide Seiten versuchen, ihre eigenen Interessen zu realisieren. In welcher Weise ihnen dies gelingt, hängt von ihren jeweiligen Verfügungsrechten ab.

Ein wesentlicher Handlungsparameter ist dabei das Zeigen von fachlicher Kompetenz. Ein Konflikt entsteht, wenn dies in Widerspruch zur formalen Kompetenz geschieht. Exemplarisch spiegelte sich dies in einem Mitte der 90er Jahre ausgetragenen Kompetenzkonflikt wider. Da dieser Fall einen guten Eindruck von den Handlungsmechanismen vermittelt, soll er kurz beschrieben werden.

Am 31. August 1995 gab das AA eine Presseerklärung heraus, wonach es am 1. September 1995 eine Koordinierungsstelle für die weltweite Förderung des deutschen Außenhandels sowie von Auslandsinvestitionen und Industriekooperationen deutscher Firmen mit ihren Partnern im Ausland eröffnen werde. Die Stelle solle allen deutschen Unternehmen als zentrale Anlaufstelle, Berater und Koordinator für deren außenwirtschaftliche Anliegen zur Verfügung stehen. Erwartet wurde dadurch eine noch effizientere Koordinierung der Außenwirtschaftsförderung durch die Zentrale des AA und das weltweite Netz der Auslandsvertretungen. Verknüpft wurde diese Begründung mit dem Hinweis, dass Außenhandelsförde-

rung bei der Bedeutung außenwirtschaftlicher Themen für die deutsche Volkswirtschaft seit langem zu einer Hauptaufgabe des AA geworden sei.²⁴⁰

Auf diese Nachrichten reagierte das BMWi bereits am gleichen Tag, in dem es das AA auf die eigene federführende Zuständigkeit und Sachkompetenz für Fragen der Außenwirtschaftsförderung hinwies. Daneben erging am folgenden Tag eine Presseerklärung des Bundeswirtschaftsministers, in dem dieser erklärte, dass die Außenwirtschaftsförderung Kernstück seiner Politik sei und entgegen anderslautenden Aussagen des AA die Koordinierung der Außenwirtschaftspolitik gemäß der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung – und auch faktisch – beim BMWi läge.²⁴¹

Zur Konfliktschlichtung wurde eine gemeinsame Presseerklärung von BMWi und AA herausgegeben, in der beide Minister betonten, dass sie ihren Kompetenzstreit ausgeräumt haben. Inhaltlich wurde festgehalten, dass das AA die Federführung des BMWi für Fragen der Außenwirtschaftsförderung eindeutig anerkennt. Bezüglich der neu eingerichteten Stelle wurde darauf hingewiesen, dass diese nur für die Koordinierung zwischen dem AA und den deutschen Auslandsvertretungen verantwortlich sei.²⁴² Die Stelle selbst entspricht dem innerhalb des AA für die Außenwirtschaftsförderung zuständigen Referat 402.

Insofern fand sich eine Kompromisslösung, wonach die Federführung des BMWi in Fragen der Außenwirtschaftsförderung nicht berührt und zugleich die neue Arbeitseinheit im AA fortbestehen konnte. Obwohl damit im konkreten Einzelfall eine Lösung gefunden war, zeigt sich in der Praxis, dass der Kompetenzkonflikt beider Ministerien faktisch weiter fortbesteht. So wird seitens des AA

²⁴⁰ AA (1995). Vorausgegangen war der Pressemeldung des AA eine Nachricht in den *NfA-Mitteilungen* vom 29.08.1995. Die Pressemitteilung fand daneben ihren Niederschlag in kurzen Nachrichten einzelner Medien wie zum Beispiel *Handelsblatt* vom 01.09.1995a und 1995b; *FAZ* vom 01.09.1995.

²⁴¹ BMWi (1995).

²⁴² Gemeinsame Presseerklärung in: BMWi und AA (1995); Pressemeldungen finden sich in: *Süddeutsche Zeitung* vom 02./03.09.1995; *Bonner General-Anzeiger* vom 02./03.09.1995; *FAZ* vom 02./03.09.1995.

weiterhin implizit vermittelt, dass es als zentraler Ansprechpartner für Fragen der Außenwirtschaftsförderung dient.²⁴³

Vertragsbeziehungen zu den Unternehmen

Ähnlich dem BMWA hat das AA selbst keine unmittelbaren Vertragsbeziehungen zu den Unternehmen. Etwas anders gestaltet sich die Situation bei den Auslandsvertretungen. Sie stehen als Ansprechpartner sowohl für die Unternehmen, die sich auf einem Auslandsmarkt geschäftlich engagieren wollen, als auch für diejenigen, die bereits vor Ort tätig sind, zur Verfügung. Diese Vertragsbeziehungen gehen letztlich aber nur begrenzt auf Handlungsanreize der Auslandsvertretungen zurück. Zwar kann eine Orientierung an den Bedürfnissen der Unternehmen zur Erzielung positiver Arbeitsergebnisse führen, die Ressourcenausstattung der Auslandsvertretungen bleibt davon aber weitgehend unberührt.

Synopse AA

Organisationsziel	Schaffung guter auswärtiger Beziehungen Deutschlands
Organisationsform	zentralstaatlich
Entscheidungsverfahren	intern: hierarchisch-administrativ; extern: Verhandlungen
Organisationskultur	diplomatischer Dienst
wesentliche Verfügungsrechte	Mitgestaltungsrechte an der Außenwirtschaftsförderung; Auslandsvertretungen
zentrale Vertragsbeziehungen	BMW A; Auslandsvertretungen
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	keine unmittelbaren Vertragsbeziehungen, aber Auslandsvertretungen mit Vertragsbeziehungen auf Grund der Präsenz vor Ort

²⁴³ Siehe dazu zum Beispiel die Äußerung des Asienbeauftragten des AA in: *Asia Bridge* vom 05.01.2001, S. 12, wonach Mittelständler zur konkreten Berücksichtigung ihrer Interessen in der Außenwirtschaftsförderung ihre Anliegen im Auswärtigen Amt vorbringen sollten.

3.2.1.3 Bundesagentur für Außenwirtschaft (BfAI)

Organisationsziel

Die am 1. März 1951 errichtete BfAI ist die einzige staatliche Einrichtung auf Bundesebene, die sich ausschließlich mit Fragen der Außenwirtschaftsförderung befasst.²⁴⁴ Nach der offiziellen Aufgabenbeschreibung obliegt es ihr

„... die Außenwirtschaft durch Informationen über außenwirtschaftliche Tatbestände und Vorgänge zu fördern. Zu diesem Zweck hat sie die notwendigen Unterlagen im In- und Ausland zu beschaffen und den mit Außenwirtschaftsfragen befassten deutschen amtlichen Stellen und der deutschen Wirtschaft zur Verfügung zu stellen.“²⁴⁵

Aus dieser Zielbestimmung wird deutlich, dass sowohl staatliche Einrichtungen als auch die Unternehmen Abnehmer der BfAI-Informationen sein sollen. Die Aktivitäten der BfAI leiten sich aus ihrer Funktion in der Beschaffung, Systematisierung und Dokumentation von außenhandelsrelevanten Informationen ab. Zu diesem Zweck verfügt sie über ein umfassendes Angebot von Branchen- und Marktanalysen, Kontaktanschriften, Wirtschaftsdaten, Projekt-, Rechts- und Zollinformationen sowie geschäftspraktischen Tipps. Sie bietet mehr als 3.000 Publikationen mit Länderreports, Broschüren über eine Messebeteiligung oder zur Handelsvertreter-suche an. Das gesamte Angebot kann monatlich aktualisiert durch Bezug der CD-ROM zur Außenwirtschaft sowie im Internet genutzt werden.²⁴⁶ Nach eigenen Angaben gibt die BfAI jährlich ca. 1.000 neue Broschüren heraus, die detailliert über die aktuellsten Entwicklungen im Ausland berichten.²⁴⁷ Bei ihrer Recherche stützt sie sich vor allem auf Zollstatistiken, Wirtschaftsdatenbanken und das Internet.

Kernaufgabe ist nicht mehr – wie ursprünglich – die allgemeine Wirtschaftsbe-richterstattung, sondern die bedarfsorientierte Vermittlung geschäftsrelevanter,

²⁴⁴ Zu den historischen Vorläufern der BfAI siehe Kapitel 3.1.1.

²⁴⁵ Vorbemerkung in Deutscher Bundestag (1998b).

²⁴⁶ AA und BMWi (1997); BMWi (1999b).

²⁴⁷ BfAI (2001).

markt- und produktspezifischer Informationen an IHK, Wirtschaftsverbände, öffentliche Stellen, aber auch an die individuellen Unternehmen direkt. Dadurch will man den Bedürfnissen insbesondere der mittelständischen Wirtschaft besser gerecht werden.²⁴⁸

Am 23. August 2001 erfolgte anlässlich des 50-jährigen Jubiläums die Umbenennung von Bundesstelle für Außenhandelsinformation in Bundesagentur für Außenwirtschaft. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die BfAI *das* Informationszentrum für die Wirtschaft in Außenwirtschaftsfragen werden soll. Inwieweit die Namensänderung darüber hinaus zukünftig auch zur Zuweisung neuer Aufgaben führt, bleibt offen.²⁴⁹

Organisationsform

Die BfAI ist eine obere Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMWa. Ihr organisatorischer Aufbau entspricht grundsätzlich dem einer Behörde. Um das damit verbundene bürokratische Image abzulegen, bezeichnet sie sich seit Ende der 90er Jahre als ‚Servicestelle des Bundeswirtschaftsministeriums‘.

Besonderes Kennzeichen der BfAI ist ein weltweites Netz von Auslandskorrespondenten.²⁵⁰ Als Arbeitgeber der Korrespondenten fungiert formal die innerhalb der BfAI bestehende Gesellschaft für Außenhandelsinformationen mbH (GfAI). Mit dieser autonomen Organisationseinheit ist es administrativ-technisch möglich, den personalrechtlichen Status der Korrespondenten unabhängig von den Beschränkungen der BfAI als Behörde zu gestalten. Die drei Geschäftsführer der

²⁴⁸ Deutscher Bundestag (1995), S. 22; BMWi (1996), S. 7; *Handelsblatt* vom 06.11.1998; BfAI (1999), S. 2; Deutscher Bundestag (2000), S. 7f.; *FAZ* vom 15.11.1999; siehe auch Pressemeldung zur Frühjahrstagung 1999 des Bund-Länder-Ausschusses bei BMWi (1999c), wonach die Bundesländer sich für eine stärkere Individualisierung der Informationsbereitstellung durch die BfAI aussprechen.

²⁴⁹ Siehe dazu Rede des Bundeswirtschaftsministers aus Anlass des Jubiläums der BfAI in BMWi (2001g).

²⁵⁰ Die BfAI spricht auch von Berichterstattem oder Marktbeobachtern.

Gesellschaft sind in Personalunion Abteilungsleiter der BfAI mit der Zuständigkeit für weitere Fachaufgaben in der BfAI-Zentrale.²⁵¹

Entscheidungsverfahren

Das Entscheidungsverfahren innerhalb der BfAI ist im Prinzip von der Art der Informationsleistung abhängig. Grundlage der täglichen Berichterstattung durch die Korrespondenten ist ein Themenraster mit 40 verschiedenen Branchen, das sich an den Importstatistiken des jeweiligen Auslandsmarktes und dessen ökonomischer Bedeutung sowie den Exportanteilen deutscher Unternehmen orientiert. Innerhalb des Themenrasters haben die Korrespondenten die Entscheidungsfreiheit, in welchem Umfang und welcher Intensität sie bestimmte Themen bearbeiten.

Bei den Marktberichten, von denen sie in der Regel mehrere pro Jahr erstellen, gehen die Themenvorschläge von den Korrespondenten selbst oder den Wirtschaftsverbänden in Deutschland aus.²⁵² Nach einer Prüfung durch die BfAI-Zentrale und einer Rücksprache mit den Wirtschaftsverbänden über die Abnahme von Mindestexemplaren ergeht ein entsprechender Auftrag an die Korrespondenten.²⁵³ Hinzu kommen spezifische Publikationen zum Beispiel zu Geschäftstipps, Werbung und Marketing sowie eine halbjährliche Konjunkturberichterstattung zum jeweiligen Auslandsmarkt. Dieses Rahmenprogramm wird durch die BfAI-Zentrale festgelegt.²⁵⁴

Bei der Entscheidung über ihr Informationsangebot spielt für die BfAI eine Rolle, dass sie nach einer Auflage von BMWi und BMF gehalten ist, mit ihren

²⁵¹ Nach einem Bericht in BfAI (2000), S. 2 hat das BMWi im Jahr 2000 ein externes Organisationsgutachten in Auftrag gegeben. Danach wird Reformbedarf in der organisatorischen Struktur und in der Ergänzung des Angebots gesehen. Die ebenfalls vorgeschlagene Namensänderung ist, siehe oben, zwischenzeitlich realisiert worden. Die Umsetzung der weiteren Vorschläge befindet sich gegenwärtig in der Diskussion.

²⁵² Es handelt sich um ausführliche Branchenberichte, die unter dem Titel ‚Markt in Kürze‘ herausgegeben werden.

²⁵³ So die Informationen seitens der BfAI.

²⁵⁴ So die Informationen seitens der BfAI.

Dienstleistungen einen Selbstfinanzierungsanteil von 20 Prozent zu erreichen.²⁵⁵ Ein Blick in den BfAI-Haushalt zeigt allerdings, dass sie von dieser Zielmarke noch weit entfernt ist. So wurden für das Etatjahr 1999 DM 2,5 Mio. Eigeneinnahmen veranschlagt.²⁵⁶ Auf den Gesamtetat bezogen, ergibt sich damit eine Eigenfinanzierungsquote von 6,1 Prozent. 10 Prozent können erreicht werden, wenn die Eigeneinnahmen auf die sächlichen Verwaltungsausgaben in Höhe von DM 25,5 Mio. bezogen werden.²⁵⁷

Zur allgemeinen Steuerung und Einbindung der weiteren Akteure der Außenwirtschaftsförderung ist der BfAI ein Verwaltungsrat zugeordnet, in dem neben den zuständigen Ministerien mehrheitlich die Wirtschaftsverbände vertreten sind. Die Beteiligung der Wirtschaftsverbände dient dem Ziel, das Angebot der BfAI kunden- und bedarfsgerecht zu gestalten.²⁵⁸ Die politische Dimension von Entscheidungsvorgängen spielt anders als im BMWA und im AA keine Rolle.

Organisationskultur

Bei der Organisationskultur der BfAI ist zu unterscheiden zwischen der Zentrale und den Korrespondenten. Für das Personal der Zentrale, das sich neben Verwaltungskräften bei den leitenden Funktionen aus Juristen und Ökonomen zusammensetzt, ist das organisationskulturelle Umfeld einer öffentlichen Verwaltung prägend. Dagegen sehen sich die zumeist als Ökonomen ausgebildeten Korrespondenten vom Selbstverständnis her, obwohl für eine Behörde arbeitend, als Wirtschaftsjournalisten. Daneben weisen sie eine stärkere Beziehung zu ihren jeweiligen Einsatzorten auf, da sie in der Regel über spezifische Sprach- und Länderkenntnisse verfügen, an denen sich auch der Ersteinsatz auf den einzelnen Auslandsmärkten orientiert.

²⁵⁵ FAZ vom 06.12.2000. Nach Angaben der BfAI lag die vorgegebene Eigenfinanzierungsquote ursprünglich bei 10 Prozent.

²⁵⁶ 1998 war der Betrag ähnlich hoch.

²⁵⁷ Eigene Berechnungen auf der Grundlage des Bundeshaushaltsplans 1999; siehe Deutscher Bundestag (1998b).

²⁵⁸ Siehe dazu BMWi (1996), S. 6 und 9.

Verfügungsrechte

Die Verfügungsrechte der BfAI ergeben sich im Wesentlichen aus den Haushalts- und Personalmitteln, die ihr über den Bundeshaushalt bereitgestellt werden. Zur Erledigung ihrer Aufgaben standen der BfAI im Jahr 2002 ein öffentlicher Etat von rund € 20,5 Mio. und ca. 160 Mitarbeiter im Inland zur Verfügung.²⁵⁹ Die öffentlichen Haushaltsmittel werden ergänzt durch Eigeneinnahmen der BfAI. Dazu gehören u.a. der Vertrieb gedruckter Marktanalysen, der CD-ROM-Datenbank und die entgeltpflichtige regelmäßige Belieferung der IHK sowie der AHK mit Wirtschaftsinformationen.²⁶⁰

Wichtigstes Verfügungsrecht der BfAI ist das weltweite Netz von 44 Auslandskorrespondenten. Die Korrespondenten sind im jeweiligen Gastland akkreditiert und werden in der Regel nach den Grundsätzen des Auswärtigen Dienstes vergütet. Die Verweildauer an einem Standort liegt mit grundsätzlich sechs bis acht Jahren über der von Diplomaten. Zu den Auslandskorrespondenten sind noch etwa 40 als sogenannte Ortskräfte beschäftigte Assistenten zu zählen.²⁶¹ In der Regel wird pro Land ein Korrespondent eingesetzt.²⁶² Mit rund 42 Prozent der Personal- und Sachaufwendungen bilden die Korrespondenten innerhalb des BfAI-Etats den größten Einzelposten.²⁶³

Aufgabe der Korrespondenten ist die standortnahe mittel- bis langfristige Wirtschaftsberichterstattung. Zielgruppe sind vor allem die Unternehmen, die noch nicht auf dem jeweiligen Auslandsmarkt tätig sind. Im Mittelpunkt der Arbeit steht

²⁵⁹ So die Angaben des BMWA für den Etat der BfAI. Die Angaben zu den Mitarbeiterzahlen entstammen BfAI (2001). Ältere Angaben zu den Mitarbeiterzahlen finden sich bei Deutscher Bundestag (1998b); BfAI (1999), S. 2 und *FAZ* vom 15.11.1999.

²⁶⁰ Siehe dazu *FAZ* vom 06.12.2000.

²⁶¹ Zahl der Korrespondenten nach Angaben der BfAI vom November 2002. Siehe auch Pressemitteilung der BfAI in BfAI (2001) sowie BfAI (1999), S. 2 und *FAZ* vom 15.11.1999.

²⁶² Abweichungen können sich dadurch ergeben, dass ein Korrespondent für mehr als ein Land tätig ist oder in einem Land mehr als ein Korrespondent arbeitet.

²⁶³ Die Summe lag in den letzten Jahren bei rund € 8,7 Mio.; siehe Deutscher Bundestag (1998b). Die Korrespondenten werden innerhalb des BfAI-Haushaltes formal über einen sogenannten Sachkostenansatz abgerechnet und deshalb nicht über den Stellenplan des Bundeshaushaltes erfasst.

deshalb die regelmäßige Branchenberichterstattung. Die Funktion der Korrespondenten konzentriert sich auf die Erstellung und Lieferung von Texten. Die technische Aufbereitung und die Vermarktung der Broschüren obliegen der BfAI-Zentrale.

Vertragsbeziehungen

Die wesentlichen Vertragsbeziehungen sind einerseits die zwischen der BfAI-Zentrale und den Korrespondenten und andererseits die zwischen der BfAI und dem BMWA.

Vertragsbeziehung zwischen BfAI-Zentrale und Korrespondenten

In der Prinzipal-Agent-Beziehung mit der BfAI-Zentrale ist es Aufgabe der Korrespondenten, den auf einen spezifischen Auslandsmarkt hin bestimmten Informationsbedarf zu befriedigen. Zur Gestaltung ihrer Aufgabe sind die Verfügungsrechte der Korrespondenten relativ eingeschränkt. Entscheidungen über Personal- und Finanzfragen werden in der Zentrale getroffen. Da die Vergütung für die Korrespondenten weitgehend ähnlich ist und Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der BfAI kaum gegeben sind, bestehen so gut wie keine individuellen Leistungsanreize. Die Kontrollfunktion der Zentrale erfolgt dadurch, dass die Korrespondenten verpflichtet sind, ein bestimmtes Informationskontingent zu erarbeiten.

Anders als zwischen dem AA und den Auslandsvertretungen findet zwischen der BfAI-Zentrale und den Korrespondenten ein Personalaustausch relativ selten statt. Die gemeinsame organisatorische Verknüpfung ist deshalb wesentlich geringer ausgeprägt. Hinzu tritt die berufsständische Orientierung der Korrespondenten als Journalisten, die sie in ihrem organisationskulturellen Verständnis von den Mitarbeitern der BfAI-Zentrale unterscheidet.

Vertragsbeziehung zwischen BfAI und BMWA

Als nachgeordnete Behörde steht die BfAI in einem Prinzipal-Agent-Verhältnis zum BMWA. Dem Ministerium obliegt die Entscheidungshoheit bei grundsätzlichen Fragen, wie zum Beispiel der Organisationsform, aber auch der Festlegung der Eigenfinanzierungsquote. Es bestimmt auch im Wesentlichen den Sach- und Personalhaushalt der BfAI.

Aus der Perspektive des BMWA ist die Vertragsbeziehung zur BfAI in dessen Gesamthandlungsgefüge aber eher schwach ausgeprägt. Dies liegt darin begründet, dass Außenwirtschaftsförderung nur von begrenzter allgemeinpoltischer Bedeutung ist und deshalb nur eingeschränkte Aufmerksamkeit erfährt.

Hinzu kommt, dass zwischen dem BMWA und der BfAI kein institutionalisierter Personalaustausch stattfindet. Zwar kommt der Direktor der BfAI aus dem BMWA,²⁶⁴ Versetzungen zwischen beiden Behörden erfolgen darüber hinaus allerdings vielmehr auf Grund individueller Interessen der jeweiligen Mitarbeiter bzw. in den vergangenen Jahren in besonderem Maße in Verbindung mit dem Umzug der Regierung von Bonn nach Berlin.²⁶⁵

Insofern können auch keine organisationskulturellen Mechanismen wirken, wonach man sich als zu einer gemeinsamen Einrichtung gehörend versteht. Diese Beobachtungen gelten in besonderer Form für die Beziehung zu den Korrespondenten, die auf Grund ihrer spezifischen organisatorischen und personellen Einbindung in die BfAI, aber auch auf Grund ihres Selbstverständnisses als Journalisten eine noch größere Vertragsdistanz mit dem BMWA aufweisen.

²⁶⁴ Dies entspricht der üblichen Praxis, wonach die Leiter der politisch relevanten nachgeordneten Behörden aus dem BMWA selbst kommen; so auch bei Bundeskartellamt und BAFA.

²⁶⁵ Da sich die Zentrale der BfAI in Köln befindet, konnten Mitarbeiter beider Behörden durch einen Arbeitsplatzwechsel wohnortnah weiterbeschäftigt werden.

Vertragsbeziehung zu den Unternehmen

Anders als BMWA und AA weist die BfAI eine unmittelbarere Vertragsbeziehung zu den Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen auf. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass sie den Unternehmen konkrete Leistungen anbietet, während die Ministerien mehr an der allgemeinen Konzeption der Außenwirtschaftsförderung beteiligt sind. Hinzu kommt der für das Entscheidungsverfahren wichtige Aspekt, dass sich die BfAI zu einem bestimmten Anteil über den Vertrieb ihrer Dienstleistungen finanzieren soll.

Da allerdings die Finanzierung überwiegend aus öffentlichen Mitteln erfolgt, sind die Anreize für die BfAI, sich in ihrem Angebot an der Nachfrage der Unternehmen zu orientieren, relativ begrenzt. Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Nachfrage im Wesentlichen durch die Wirtschaftsverbände bestimmt wird. Allerdings zeigt sich ein zunehmender Trend, Leistungen unmittelbar einzelnen Unternehmen anzubieten.

Im Gegensatz zu den Diplomaten in den Auslandsvertretungen sind die Korrespondenten keine direkten Ansprechpartner der Unternehmen. Dies liegt neben deren begrenzter personeller Kapazität vor allem darin, dass das von den Korrespondenten erarbeitete Informationsmaterial zuerst an die BfAI-Zentrale geht und dort weiterverarbeitet wird. Ein direkter Informationsaustausch findet im Prinzip nur in Form der Informationsrecherche der Korrespondenten, nicht aber durch Informationsanfragen von Unternehmen statt. Die Beziehungen zu den Unternehmen spielen deshalb im Rahmen der individuellen Leistungsanreize der Korrespondenten kaum eine Rolle.

Synopse BfAI

Organisationsziel	Bereitstellung von Außenwirtschaftsinformationen
Organisationsform	zentralstaatlich
Entscheidungsverfahren	intern: hierarchisch-administrativ; extern: Verhandlungen; partiell Preismechanismus
Organisationskultur	öffentliche Verwaltung; Wirtschaftsjournalismus
wesentliche Verfügungsrechte	Korrespondenten
zentrale Vertragsbeziehungen	Korrespondenten; BMWA
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	Vertragsbeziehungen der BfAI-Zentrale vorrangig mit Wirtschaftsverbänden, teilweise direkt mit Unternehmen; Vertragsbeziehungen der Korrespondenten zu den Unternehmen im Rahmen der Informationsrecherche

3.2.1.4 Die Bundesländer

Organisationsziel

Die Organisationsziele der Bundesländer²⁶⁶ unterscheiden sich – von der regional-spezifischen Ausrichtung abgesehen – grundsätzlich nicht von denen der Bundesebene. So postuliert zum Beispiel Sachsen als Ziel „die Wettbewerbsfähigkeit sächsischer Produkte auf den internationalen Absatzmärkten zu stärken und ihren Bekanntheitsgrad zu erhöhen.“²⁶⁷ Für Bayern heißt es: „Die Außenwirtschaftspolitik soll Bayern eine führende Position beim Export sichern.“²⁶⁸

Eine Identität zwischen Bundes- und Länderebene besteht auch hinsichtlich der ordnungspolitischen Grundsätze der Außenwirtschaftsförderung. Danach gilt es, das Auslandsengagement der Unternehmen zu erleichtern, aber nicht direkt in deren Marktentscheidungen einzugreifen. So betont Sachsen, dass die Unterneh-

²⁶⁶ Auf die Aktivitäten einzelner kommunaler Einheiten, wie Städte und Regionen, auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung wird nicht eingegangen.

²⁶⁷ ifo-Institut (1997), S. 39.

²⁶⁸ STMWVT (1999).

men ihre Position auf den Auslandsmärkten durch Eigeninitiative in erster Linie selbst erarbeiten sollen.²⁶⁹ Bayern spricht von einer „Hilfe zur Selbsthilfe“.²⁷⁰

Der Arbeitsschwerpunkt der Bundesländer liegt vor allem in der Standortwerbung und Ansiedlung ausländischer Investoren. Die Konzentration auf dieses nicht zum eigentlichen Kern der Außenwirtschaftsförderung gehörende Arbeitsfeld geht auf die besondere Verantwortung der Bundesländer für die eigene regionale Wirtschaftsförderung zurück. Nach Selbsteinschätzung der Bundesländer wird dieses Arbeitsfeld auch in Zukunft das wichtigste Thema sein.²⁷¹

Auf dem allgemeinen Feld der Außenwirtschaftsförderung finden sich beim überwiegenden Teil der Bundesländer folgende Aufgabenfelder wieder:

- Außenwirtschaftsberatung
- Außenwirtschaftsfinanzierung
- Auslandsmesseförderung²⁷²
- Repräsentationsbüros in den Auslandsmärkten
- Firmenpools
- Kooperationsbörsen
- Unternehmensdelegationsreisen.²⁷³

Unter den verschiedenen Aktivitäten sind die Beteiligung an Auslandsmessen, die Organisation von Delegationsreisen und eigene Wirtschaftsförderungsgesellschaften zur Förderung der Ansiedlung ausländischer Investoren diejenigen, die von allen 16 Bundesländern eingesetzt werden. Gemessen an der Häufigkeit folgen Firmenpools, außenwirtschaftliche Informationsveranstaltungen, Außenwirtschaftsberatungen und Auslandsrepräsentanzen.²⁷⁴

²⁶⁹ ifo-Institut (1997), S. 40.

²⁷⁰ ifo-Institut (1997), S. 72.

²⁷¹ Ehrenfeld (1997), S. 103; siehe auch *Handelsblatt* vom 10./11.10.1997 mit einer Zusammenfassung der Ehrenfeld-Studie.

²⁷² Nach Angaben von AUMA (2001a) haben die Bundesländer im Jahr 2000 insgesamt 192 Gemeinschaftsausstellungen realisiert.

²⁷³ Schultz u.a. (1991), S. 168; Ehrenfeld (1997); ifo-Institut (1997) mit Angaben für Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen.

²⁷⁴ Ehrenfeld (1997), S. 92.

Insgesamt ähneln die Aktivitäten und Programme der Bundesländer grundsätzlich denen auf Bundesebene. Vor diesem Hintergrund werden die Bundesländer teilweise neben Auslandsvertretungen, AHK und BfAI als ‚vierte Säule‘ der Außenwirtschaftsförderung gesehen.²⁷⁵ Im Unterschied zur Bundesebene konzentrieren sich die Bundesländer jedoch stärker auf die unternehmensbezogene Beratung und sind weniger in der Grundförderung von Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung engagiert. Primäre Zielgruppe sind – wie auf Bundesebene – kleine und mittlere Unternehmen.²⁷⁶

Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen fokussieren die Bundesländer häufig auf außenwirtschaftliche Schwerpunktregionen.²⁷⁷ Nach der Untersuchung von Ehrenfeld werden zukünftige Schwerpunktregionen Asien und dort insbesondere China, dann Japan, Mittel- und Osteuropa sowie die USA und Kanada sein.²⁷⁸ In der Summe entsprechen diese Schwerpunktregionen allerdings weitgehend denen, die auch auf Bundesebene als prioritär angesehen werden.

Organisationsform

Die Zuständigkeit für die politische Konzeption und Steuerung sowie die Administration der Haushaltsmittel zur Außenwirtschaftsförderung liegt in den Bundesländern bei den jeweiligen Landeswirtschaftsministerien. Vergleichbar dem BMWA finden sich dort zumeist spezifische Fachreferate für Außenwirtschafts- und Auslandsmesseförderung.

Zur operativen Umsetzung ihrer Außenwirtschaftsförderung bedienen sich die Bundesländer in der Regel zweier Einrichtungsformen: Erstens Wirtschaftsförde-

²⁷⁵ Siehe dazu Cichy (1996), S. 362.

²⁷⁶ Schultz u.a. (1991), S. 169; Ehrenfeld (1997), S. 10; ifo-Institut (1997) auf S. 39 zur Außenwirtschaftsförderung Sachsens und S. 72 zu der Bayerns; STMWVT (1999).

²⁷⁷ Siehe ifo-Institut zu den Schwerpunkten des Landes Sachsens; Außenwirtschaftskonzept des Landes Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 1997 mit der Schwerpunktregion Südostasien; nach STMWVT (1999) sind es für Bayern Fernost, Mittel- und Osteuropa sowie Lateinamerika.

²⁷⁸ Ehrenfeld (1997), S. 113.

rungsgesellschaften, die zumeist in der Form der GmbH organisiert sind, wobei das jeweilige Land als Gesellschafter fungiert.²⁷⁹ Zum Zuständigkeitsbereich gehört dabei häufig nicht nur die Außenwirtschaftsförderung, sondern der gesamte Bereich der Wirtschaftsförderung, das heißt vor allem auch die regionale Standortwerbung und Unternehmensansiedlung.²⁸⁰ Die Präferenz für die Organisationsform der privatrechtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaft liegt vor allem in deren größerer Flexibilität gegenüber einer behördlichen Struktur begründet. Die Gesellschaften finanzieren sich über öffentliche Haushaltsmittel.

Auf ausgewählten Auslandsmärkten bedienen sich die Bundesländer zweitens eigenständiger Repräsentationsbüros, die zumeist organisatorisch an die jeweiligen Wirtschaftsförderungsgesellschaften angebunden sind. Grundsätzlich nimmt die weltweite Zahl der Repräsentationsbüros je Bundesland mit dessen Größe zu. Eine besondere Häufung von Vertretungen findet sich bei der EU in Brüssel. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass dort in vielen Bereichen politische Entscheidungen mit unmittelbarer Wirkung für die Bundesländer getroffen werden. Der Personalumfang der Repräsentationsbüros hängt vor allem von der Größe des Bundeslandes und der Bedeutung des jeweiligen Auslandsstandortes ab. Die personelle Besetzung erfolgt in der Regel mit Ortskräften aus den jeweiligen Gastländern.

Entscheidungsverfahren

Die Entscheidungsfindung in den Länderwirtschaftsministerien ähnelt dem hierarchisch-administrativen Verfahren im BMWa und AA. Etwas anders stellt sich auf

²⁷⁹ In Thüringen werden die Gesellschaftsanteile nach ifo-Institut (1997), S. 85 zu je einem Viertel durch die drei IHK des Landes und den thüringischen Wirtschaftsverband gehalten.

²⁸⁰ Siehe ifo-Institut (1997), S. 44ff. zum Land Sachsen, S. 76f. für Bayern, S. 78 für Baden-Württemberg und S. 85 für Thüringen; Bayern hat für die Aufgaben der Außenwirtschaftsförderung mit Bayern International-Bayerische Gesellschaft für Internationale Wirtschaftsbeziehungen mbH eine eigenständige Gesellschaft gegründet; S/TMWVt (1999).

Grund deren privatrechtlicher Struktur die Situation bei den Wirtschaftsförderungsgesellschaften dar. Da diese nicht den ministeriellen Handlungsprinzipien unterliegen und im Vergleich zu den Ministerien eine wesentlich geringere Organisationsgröße aufweisen, sind sie in ihren Entscheidungsmöglichkeiten flexibler und weniger hierarchisch. Ähnliches gilt für die Büros der Bundesländer auf den jeweiligen Auslandsmärkten.

Organisationskultur

Die Organisationskultur der Akteure in den Länderwirtschaftsministerien entspricht denen einer politischen Verwaltung und damit im Wesentlichen der im BMWA. Obwohl die Wirtschaftsförderungsgesellschaften privatrechtlich organisiert sind und mit eher kaufmännisch ausgebildetem Personal arbeiten, führt deren allgemeine Steuerung durch die Ministerien und die weitgehend honorarfreie Arbeit dazu, dass die Organisationskultur tendenziell eher der in der öffentlichen Verwaltung ähnelt.

Verfügungsrechte

Auf Grund der föderalen Struktur Deutschlands verfügen die Bundesländer über weitgehend autonome finanzielle und personelle Ressourcen. Die Finanzierung der Außenwirtschaftsförderung erfolgt über die jeweiligen öffentlichen Haushalte der Länder.²⁸¹ Die Personalstruktur in den fachlich zuständigen Länderwirtschaftsministerien entspricht – wenn von der geringeren Personalstärke und den stärker administrativen Arbeitsinhalten abgesehen wird – der auf der Bundesebene.²⁸²

²⁸¹ Nach der Untersuchung von Ehrenfeld (1997), S. 13, lag das Gesamtbudget der Bundesländer für Außenwirtschaftsförderung im Jahr 1997 bei rund DM 99,7 Mio. In Nordrhein-Westfalen waren für 1999 im Haushaltsentwurf laut *Handelsblatt* vom 21.09.1998b insgesamt DM 7,5 Mio. vorgesehen. Damit wurden unter anderem Delegationsreisen, Broschüren und Messen finanziert. Hinzu kommen weitere Programme mit einem Volumen von DM 5 Mio. und Teile des DM 24 Mio.-Etats der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung.

²⁸² Nach der Erhebung von Ehrenfeld (1997), S. 14 waren bei den Bundesländern 141 Vollzeitkräfte und 4 Teilzeitkräfte in der Außenwirtschaftsförderung beschäftigt. Die Personalaufwendungen betragen 1996 und 1997 nach einer groben Hochrechnung jeweils rund

Für die konkrete Umsetzung der Außenwirtschaftsförderungsprogramme bilden die Wirtschaftsförderungsgesellschaften und die Repräsentationsbüros auf den Auslandsmärkten die wesentlichen Verfügungsrechte der Bundesländer.

Vertragsbeziehungen

Die zentrale interne Vertragsbeziehung in der Außenwirtschaftsförderung der Bundesländer ist die zwischen den Länderwirtschaftsministerien und den jeweiligen Wirtschaftsförderungsgesellschaften. In diesen Prinzipal-Agent-Beziehungen obliegt es den Wirtschaftsförderungsgesellschaften, die von den Ministerien festgelegten politischen Ziele in operative Aktivitäten und Maßnahmen zu übertragen.

Um ‚opportunistisches‘ Verhalten zu vermeiden, üben die Ministerien über die Zuweisung von Haushalts- und Personalressourcen eine weitgehende Kontrolle aus. Sie sind darüber hinaus zumeist in den Aufsichtsgremien der privatrechtlichen Gesellschaften vertreten.

Die Repräsentationsbüros der Bundesländer auf den Auslandsmärkten sind wiederum Agenten der Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Die Kontrolle erfolgt auch in dieser Vertragsbeziehung durch die Zuweisung von Haushalts- und Personalressourcen.

Bei den externen Vertragsbeziehungen spielt für die Bundesländer die Bundesebene eine wichtige Rolle. Obwohl die Bundesländer über einen weitgehend eigenen Handlungsspielraum verfügen, sind sie dennoch auf Grund deren federführender Rolle und größeren Ressourcen auf den Auslandsmärkten auf eine Koordination mit der zentralstaatlichen Ebene angewiesen.

Die Beziehungen zu den Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen unterscheiden sich grundsätzlich nicht von denen der zentralstaatlichen Ebene. Allerdings ergibt sich auf Grund des regionalen Bezugs in den Bundeslän-

DM 21,5 Mio. Diese Zahl scheint sich jedoch auf Mitarbeiter in den jeweiligen Ministerien, d.h. ohne die Wirtschaftsförderungsgesellschaften, zu beziehen. Da letztlich bei den Wirtschaftsförderungsgesellschaften der operative Arbeitsschwerpunkt der Außenwirtschaftsförderung liegt, wäre diese Berechnung unzureichend.

dern eine engere Beziehung. Insofern kann erwartet werden, dass dort eher auf den konkreten Bedarf der Unternehmen abgestellt wird.

Synopse Bundesländer

Organisationsziel	bundeslandbezogene allgemeine Außenwirtschaftsförderung
Organisationsform	dezentralstaatlich
Entscheidungsverfahren	intern: hierarchisch-administrativ; extern: Verhandlungen
Organisationskultur	politische und öffentliche Verwaltung
wesentliche Verfügungsrechte	Wirtschaftsförderungsgesellschaften; Repräsentanzen auf Auslandsmärkten
zentrale Vertragsbeziehungen	Wirtschaftsförderungsgesellschaften; Repräsentanzen auf Auslandsmärkten; Bundesebene
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	größere Nähe als bei Bundesebene auf Grund regionalen Bezugs und durch Wirtschaftsförderungsgesellschaften

3.2.1.5 Die Europäische Kommission

Mit der Europäischen Kommission besteht ein supranationaler staatlich-politischer Akteur, der neben den einzelnen EU-Mitgliedstaaten mit einem eigenen Programm zur Außenwirtschaftsförderung aufwartet. Vorrangige Ziele sind die Verbesserung des Images der europäischen Wirtschaft und die Hilfestellung für Unternehmen beim Ausbau ihrer Exportmärkte außerhalb der EU.²⁸³

Das Programm konzentriert sich vor allem auf die Exportförderung und beinhaltet im Wesentlichen allgemeine Elemente der Außenwirtschaftsförderung wie Information und Beratung sowie Messen und Ausstellungen. Regionale Förderungsschwerpunkte sind sogenannte schwierige Märkte mit hohem potentiellen Wachstums-

²⁸³ ifo-Institut (1997), S. 102.

tum. Das sind nach Einschätzung der EU-Kommission vor allem Ost- und Südostasien sowie der Mittlere Osten.²⁸⁴

Die Zuständigkeit für die Außenwirtschaftsförderung liegt innerhalb der Europäischen Kommission bei der Generaldirektion I, die für auswärtige Beziehungen ist. Die Entscheidung über Konzeption und Inhalte der Programme erfolgt gemäß der EU-Verträge in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten. Für die konkrete Umsetzung sind zumeist die Ständigen Vertretungen der EU-Kommission auf den jeweiligen Auslandsmärkten verantwortlich.

Die EU-Kommission bildet im Prinzip einen weiteren Akteur, der in das System der vertraglichen Austauschbeziehungen tritt. Anders als die Bundesebene gegenüber den Bundesländern besitzt die Europäische Kommission keine koordinierende Funktion. Die Programme werden weitgehend autonom konzipiert und realisiert, wobei die üblichen Abstimmungen über die europäischen Entscheidungsgremien, wie zum Beispiel den Ministerrat, erfolgen.

Synopse Europäische Kommission

Organisationsziel	europabezogene allgemeine Außenwirtschaftsförderung
Organisationsform	supranational
Entscheidungsverfahren	intern: hierarchisch-administrativ; extern: Verhandlungen
Organisationskultur	politische Verwaltung
wesentliche Verfügungsrechte	ständige Vertretungen auf Auslandsmärkten
zentrale Vertragsbeziehungen	EU-Mitgliedstaaten; ständige Vertretungen auf Auslandsmärkten
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	keine unmittelbaren Vertragsbeziehungen zu den Unternehmen, aber ständige Vertretungen mit direkten Vertragsbeziehungen auf Grund der Präsenz vor Ort

²⁸⁴ ifo-Institut (1997), S. 102.

3.2.1.6 Vertragsbeziehungen auf der staatlich-politische Ebene

Bei einer Gesamtbetrachtung der Vertragsbeziehungen auf der staatlich-politischen Ebene sind die der zentralstaatlichen Akteure untereinander sowie die zwischen den zentral- und den dezentralstaatlichen Akteuren zu unterscheiden.

Vertragsbeziehungen zwischen den zentralstaatlichen Akteuren

Die Untersuchung zeigte, dass das BMWA in der konzeptionellen Gestaltung der Außenwirtschaftsförderung über die wesentlichen Ressourcen verfügt. Auf den Auslandsmärkten hat jedoch das AA auf Grund seiner Verfügungsrechte gegenüber den Auslandsvertretungen ein strukturelles Übergewicht. Die Korrespondenten der BfAI bilden dagegen für das BMWA wegen der größeren vertraglichen Distanz nur ein relativ eingeschränktes Verfügungsrecht.

Dem BMF kommt die Funktion zu, über die globale Zuweisung von Haushalts- und Personalressourcen die Umsetzung der Außenwirtschaftsförderung zu gewährleisten. Es ist aber an deren konkreter Gestaltung nur mittelbar beteiligt. Unter den zentralstaatlichen Akteuren spielen die Handlungsbeziehungen zwischen dem BMWA und dem AA die entscheidende Rolle.

Der Kompetenzkonflikt zwischen BMWA und AA zeigte, dass Kompetenzfragen nicht nur formalistischer Natur, sondern vielmehr für die beteiligten Akteure mit der Sicherung von konkreten Verfügungsrechten verbunden sind. Sie sind deshalb wichtige Gegenstände des politischen Wettbewerbs und damit der gegenseitigen Vertragsbeziehungen. Daneben zeigte der Kompetenzkonflikt, dass die Zuteilung der Verfügungsrechte für die staatlich-politischen Akteure vorrangige Bedeutung gegenüber der Frage hat, welche Kompetenzlösung für die Außenwirtschaftsförderung an sich vorteilhaft wäre. Zugleich ist er ein Beispiel dafür, wie der politische Paradigmenwechsel in der Außenpolitik innerstaatliche Kompetenzprobleme induziert, die zu Reibungsverlusten in der Problembewältigung führen.

Vertragsbeziehungen zwischen den zentral- und den dezentralstaatlichen Akteuren

Es konnte gezeigt werden, dass die Bundesländer als dezentralstaatliche Akteure relativ autonome Verfügungsrechte aufweisen. Da sich die Haushalts-, Personal- und Organisationsressourcen der Bundesländer grundsätzlich nicht von denen der Bundesebene unterscheiden, ergibt sich eine Vertragsbeziehung, in der für beide Vertragspartner nur ein begrenzter Anreiz zum Ressourcenaustausch besteht. Bund und Länder agieren deshalb im Bereich der Außenwirtschaftsförderung relativ unabhängig voneinander. Dies führt zu Konkurrenzverhalten und birgt die Gefahr von Doppelförderungen in sich.

Der Bundesebene kommt zwar auf Grund der ihr zugewiesenen Koordinationsrolle die Aufgabe zu, die Aktivitäten und Programme miteinander abzustimmen, letztlich fehlen ihr aber die Verfügungsrechte, um diese Aufgabe gegen die Interessen der Bundesländer umzusetzen. Die Bereitschaft der Bundesländer auf eigene Aktivitäten zugunsten der Bundesebene zu verzichten wird deshalb nur dann gegeben sein, wenn dies aus eigenen Notwendigkeiten heraus erfolgt. Dies könnte eine geringere Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln, aber auch die Erkenntnis sein, dass bundesweit angelegte Aktivitäten der Außenwirtschaftsförderung größere Erfolgchancen haben.

3.2.2 Mitgliedschaftlich-politische Akteure

Die zentralen mitgliedschaftlich-politischen Organisationen auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung sind der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK)²⁸⁵ als die

²⁸⁵ Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) hat sich ab 01.07.2001 in Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) umbenannt. Damit soll die Verbindung zu den IHK auch im Namen zum Ausdruck gebracht werden.

beiden Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft.²⁸⁶ Von Bedeutung ist daneben für den spezifischen Bereich der Auslandsmesseförderung der Ausstellungs- und Messeausschuss der Deutschen Wirtschaft (AUMA).

Bei den größeren Branchenfachverbänden mit stark exportorientierten Unternehmen, wie zum Beispiel dem Verband der deutschen Automobilindustrie (VDA), dem Verband der Maschinen- und Anlagenindustrie (VDMA) und dem Zentralverband der elektrotechnischen Industrie (ZVEI), erfolgt die außenwirtschaftspolitische Willensbildung vor allem über den BDI. Die Branchenverbände sind damit zwar wichtige Faktoren im internen Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozess des BDI, treten aber nur eingeschränkt als eigenständige Akteure im Gesamtkonzert der Außenwirtschaftsförderung auf. Insofern kann auf eine nähere Diskussion dieser Verbände verzichtet werden.²⁸⁷

Darüber hinaus spielt mit Bezug auf den Auslandsmarkt Japan der Ostasiatische Verein e.V. (OAV) eine wichtige Rolle. Der bereits im Jahr 1900 gegründete Verein ist der branchenübergreifende Wirtschaftsverband für die Geschäftsbeziehungen zwischen Deutschland und den Ländern des asiatisch-pazifischen Raums. Hauptaufgabe ist in erster Linie die Förderung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, aber auch die konkrete Unterstützung von Unternehmen, die Geschäftsbeziehungen nach Asien unterhalten oder aufbauen wollen. Der Verein bietet dazu einen Kontakt-, Meinungs- und Informationsaustausch an. Insgesamt gehören dem OAV 900 Mitglieder, davon 600 korporative Unternehmen aus Handel, Industrie, Banken und Dienstleistungen, an. Die AHK und Delegierten der Deutschen Wirtschaft sind zugleich Repräsentanten des OAV vor Ort in der asiatisch-pazifischen Region.²⁸⁸

²⁸⁶ Die beiden weiteren Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), aber auch die Gewerkschaften, können auf Grund ihres geringen außenwirtschaftlichen Profils in dieser Untersuchung vernachlässigt werden.

²⁸⁷ Der Vollständigkeit sei darauf hingewiesen, dass sowohl VDMA als auch VDA in Japan mit eigenen Repräsentanzen vertreten sind.

²⁸⁸ OAV o.D.

Mitgliedschaftlich organisierte Sondereinrichtungen

Für bestimmte Bereiche der Außenwirtschaftsförderung bestehen auf Bundesebene Sondereinrichtungen.²⁸⁹ Diese Einrichtungen sind bundesweite Zusammenschlüsse in einzelnen Wirtschaftsbranchen. Sie sind auf Grund ihrer allgemeinen wirtschaftspolitischen Bedeutung staatlich anerkannt und erhalten teilweise staatliche Zuwendungen. Zum allgemeinen Verständnis des Systems der deutschen Außenwirtschaftsförderung spielen sie eine nur eingeschränkte Rolle. Der Vollständigkeit halber werden sie kurz vorgestellt, ohne im Einzelnen auf deren Aktivitäten und Programme sowie Organisationsformen und Entscheidungsverfahren einzugehen.

1. Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA)

Im Bereich der Agrarprodukte ist die zentrale Einrichtung zur Außenwirtschaftsförderung die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA).²⁹⁰ Sie wurde 1969 auf Grund eines Bundesgesetzes gegründet. Sie ist eine Organisation der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft und wird von dieser auf gesetzlicher Grundlage finanziert. Als offizielle Marketingorganisation hat sie den gesetzlichen Auftrag, den Absatz deutscher Agrarprodukte und daraus hergestellter Lebensmittel und Getränke im In- und Ausland zu fördern. Sie verfolgt keine eigenen kommerziellen Interessen, sondern die Exportinteressen der einzelnen Branchen der deutschen Agrarwirtschaft. Im Ausland verfügt die CMA über zehn Außenstellen. Diese stehen exportorientierten Unternehmen für Marktinformationen, Kontaktvermittlung und Exportmarketingberatung zur Verfügung.²⁹¹

²⁸⁹ Neben den nachfolgend beschriebenen Sondereinrichtungen wird häufig auch den staatlichen Auslandskultureinrichtungen, wie zum Beispiel dem Goethe-Institut, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), der Deutschen Welle sowie den wissenschaftlichen Auslandsinstituten eine Rolle in der Außenwirtschaftsförderung zugewiesen. Auf eine nähere Beschreibung dieser Einrichtungen soll allerdings verzichtet werden.

²⁹⁰ Einzelheiten finden sich auf der CMA-Homepage: www.cma.de.

²⁹¹ Habuda u.a. (1998), S. 31; ifo-Institut (1997), S. 96f.

2. Deutscher Weinfonds (DWF)

Innerhalb der Agrar- und Lebensmittelprodukte besteht mit dem Deutschen Weinfonds (DWF) für den Absatz des deutschen Weins im Ausland eine eigene Einrichtung.²⁹² Der Weinfonds finanziert sich als öffentlich-rechtliche Anstalt über Beiträge von allen Weinerzeugern und Vermarktern. Für die konkrete Umsetzung seiner Aufgabe bedient er sich des Deutschen Weininstituts, das als privatrechtliche GmbH organisiert ist. Dem Weininstitut obliegt es, durch Marketingmaßnahmen den Absatz, den Bekanntheitsgrad und das Ansehen des deutschen Weins im Ausland zu fördern. Dazu arbeitet es mit Agenturen und anderen Partnern in verschiedenen Ländern zusammen, führt Veranstaltungen durch, beteiligt sich an Messen, betreibt Marktforschung, produziert Informationsmaterial und kümmert sich um juristische Belange wie den Schutz deutscher Herkunftsbezeichnungen.

3. Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT)

Für die Tourismusförderung im Ausland ist die seit mehr als 50 Jahren bestehende Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT) zuständig. Sie hat die Aufgabe, im Auftrag der Bundesregierung weltweit für das Tourismusangebot Deutschlands zu werben. Die internationale Vermarktung reicht von der Marketingentwicklung über die Bündelung und Optimierung aller Marketingaktivitäten bis hin zum flächendeckenden Vertrieb in Wachstumsmärkten.²⁹³ Die Finanzierung erfolgt zu rund 80 Prozent aus dem Bundeshaushalt. Die ministerielle Aufsicht liegt beim BMWA. Mitglieder, der als Verein organisierten DZT, sind im Wesentlichen die Unternehmen und Organisationen der deutschen Tourismuswirtschaft. Zur Durchführung ihrer Aufgaben bedient sie sich eines umfassenden Netzes von insgesamt

²⁹² Siehe dazu die Homepage des Deutschen Weininstituts www.deutscheweine.de.

²⁹³ Nähere Informationen unter www.deutschland-tourismus.de.

27 Auslandsvertretungen und Vertriebsagenturen.²⁹⁴ In einigen Standorten dienen die AHK in Form von Vertriebsagenturen als Repräsentanzen der DZT.

3.2.2.1 Bundesverband der deutschen Industrie (BDI)

Organisationsziel

Das Organisationsziel des BDI ergibt sich aus dessen Funktion als Dachorganisation von 35 industriellen Branchenverbänden.²⁹⁵ Als Spitzenverband der deutschen Industrie vertritt er deren wirtschaftspolitische Interessen gegenüber Parlament und Regierung, den politischen Parteien, Gewerkschaften und anderen wichtigen gesellschaftlichen Gruppen. Dabei versteht er sich als Dienstleister seiner Mitgliedsverbände und der in ihnen zusammengeschlossenen Unternehmen. Nach eigenen Angaben ist er ihr Sprachrohr und unterstützt sie in dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie im internationalen Wettbewerb um Standorte und Arbeitsplätze zu sichern.²⁹⁶

Organisationsform

Für die Außenwirtschaftsförderung sind innerhalb der hauptamtlichen Geschäftsführung des BDI die beiden Abteilungen ‚Außenwirtschaftspolitik‘ und ‚Internationale Märkte‘ verantwortlich. Die Zuständigkeit der ‚Abteilung Außenwirtschaftspolitik‘ liegt vor allem bei Grundsatzfragen und BDI-intern in der Geschäftsführung des Arbeitskreises Außenwirtschaft. Die Abteilung ‚Internationale Märkte‘ hat ihren Arbeitsschwerpunkt bei den konkreten Auslandsmärkten. Sie ist zustän-

²⁹⁴ Siehe dazu die Angaben auf der Homepage www.deutschland-tourismus.de. Nach dem Jahresbericht bei DZT (1999) standen ihr 1998 insgesamt DM 48,7 Mio. zur Verfügung. Ende 1998 beschäftigte die DZT 156 Mitarbeiter, davon 77 in der Hauptverwaltung in Frankfurt/Main und 79 in den Auslandsvertretungen.

²⁹⁵ BDI (2000b).

²⁹⁶ BDI (2000b); die Positionen des BDI zur Außenwirtschaftsförderung lassen sich anhand der im Einführungskapitel genannten beiden Studien zur Außenwirtschaftsförderung BDI (1996) und BDI (1998a) erkennen.

dig für die Geschäftsführung des Asien-Pazifik-Ausschusses und der Japan-Initiative²⁹⁷ sowie den Arbeitskreis Messen und Ausstellungen.²⁹⁸

Entscheidungsverfahren

Über die genannten Arbeitskreise werden die Mitglieder des BDI und damit mittelbar die Unternehmen in die Meinungs- und Entscheidungsbildung des BDI eingebunden. Die dort getroffenen Entscheidungen sind für die hauptamtliche Geschäftsführung des BDI maßgeblich. Die Entscheidungsfindung erfolgt durch gegenseitige Abstimmung zwischen den Repräsentanten der einzelnen Fachmitgliedsverbände des BDI. Dabei kommt faktisch den größeren Verbänden ein besonderes Gewicht zu.

Organisationskultur

Die Organisationskultur des BDI entspricht der eines mitgliederschaftlich geprägten Verbandes, für den die Zusammenarbeit zwischen einer hauptamtlichen Geschäftsführung und ehrenamtlichen Mitgliedern prägend ist. Dabei können sich organisationskulturell bedingte Differenzen daraus ergeben, dass die Mitglieder als Repräsentanten von Unternehmen eher erwerbswirtschaftliche und die Geschäftsführung eher politische Kriterien in die Verbandsarbeit einbringen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht die Unternehmen selbst, sondern die Branchenfachverbände Mitglieder des BDI sind. In den Entscheidungsgremien werden deshalb häufig hauptamtliche Mitarbeiter der Fachverbände vertreten sein. Organisationskulturelle Unterschiede zwischen dem ehren- und hauptamtlichen Element sind deshalb letztlich weniger stark ausgeprägt.

²⁹⁷ Siehe dazu ausführlich in Kapitel 4.3.3.

²⁹⁸ So die Informationen laut der BDI-Homepage: www.bdi-online.de. Zu den Arbeitskreisen ‚Außenwirtschaft‘ und ‚Messen und Ausstellungen‘ siehe auch Kapitel 3.2.3.2.

Verfügungsrechte

Die Verfügungsrechte des BDI ergeben sich daraus, dass er mittelbar 80.000 bis 100.000 Unternehmen repräsentiert und sein Organisationsgrad bei etwa 90 Prozent liegt.²⁹⁹ Daraus leitet er einen Anspruch ab, die Gesamtinteressen der deutschen Wirtschaft zu vertreten. Die Finanzierung seiner Tätigkeit erfolgt über die Beiträge der Mitglieder. Im Ausland verfügt der BDI über vier Repräsentanzen: ein Büro bei der EU in Brüssel sowie jeweils eine Repräsentanz in Washington, London und Tokyo. Die Repräsentanz in Tokyo ist allerdings keine eigenständige Einrichtung, sondern der Geschäftsführer der dortigen AHK übt das Amt des BDI-Repräsentanten in Personalunion aus. Die Auslandsbüros dienen primär der allgemeinen Interessenvertretung und weniger der konkreten Außenwirtschaftsförderung.

Vertragsbeziehungen

Zur Umsetzung seines Organisationsziels sind für den BDI zwei Vertragspartner von Relevanz. Erstens kommt es für die Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Funktion darauf an, dass die Wirtschaftsverbände eine einheitliche Haltung vertreten. Dem BDI wird deshalb grundsätzlich daran gelegen sein, mit den anderen Wirtschaftsverbänden und dabei insbesondere mit dem DIHK als weiterem Spitzenverband eine gemeinsame Position zu finden. Zweitens wird er versuchen, die einheitliche Position der deutschen Wirtschaft in die Beziehungen zu den staatlich-politischen Akteuren einzubringen.

²⁹⁹ Frey und Kirchgässner (1994), S. 205.

Synopse BDI

Organisationsziel	Gesamtinteressenvertretung der deutschen Wirtschaft
Organisationsform	mitgliedschaftlich-politisch
Entscheidungsverfahren	hierarchisch-administrativ innerhalb der hauptamtlichen Geschäftsführung; Verhandlungen in ehrenamtlichen Gremien
Organisationskultur	Wirtschaftsverband
wesentliche Verfügungsrechte	Interessenvertretung der deutschen Industrie; Auslandsrepräsentanzen
zentrale Vertragsbeziehungen	staatlich-politische Akteure; DIHK
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	Unternehmen als Fachverbandsmitglieder mittelbar an der Entscheidungsfindung beteiligt

3.2.2.2 Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

Organisationsziel

Das Organisationsziel des DIHK ergibt sich aus dessen dreidimensionaler Funktion. Er ist Dachorganisation der regionalen IHK und der AHK sowie wirtschaftspolitischer Interessenverband.

Organisationsform

Der DIHK ist als Verein organisiert. Mitglieder sind die 82 regionalen IHK, die, anders als der DIHK, öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Prinzip der Pflichtmitgliedschaft sind. Als Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft übernehmen sie für ihre Mitglieder in der Außenwirtschaftsförderung folgende Aufgaben:

- Auskunftsdienst über Handelsverträge und internationale handelspolitische Abkommen, Außenwirtschaftsregelungen und Verfahrensfragen sowie rechtliche und finanzielle Aspekte des Außenwirtschaftsverkehrs;
- Informations- und Beratungsdienst über Publikationen, Organisation von Seminaren und Außenwirtschaftssprechtagen;

- Anbahnung von Geschäftsbeziehungen, insbesondere durch Nachweise in- und ausländischer Bezugsquellen, Nachweis konkreter Warennachfragen und internationaler Ausschreibungen sowie Auskunftserteilung über ausländische Unternehmen;
- Bescheinigungsdienst für die Ausstellung von Ursprungszeugnissen, Beglaubigung von anderen Warenbegleitpapieren und sonstigen Bescheinigungen.³⁰⁰

Für die Umsetzung dieser Aufgaben steht der DIHK den regionalen IHK als Koordinator und Vermittler zur Verfügung. Die AHK sind ebenfalls – allerdings auf assoziierter Basis – Mitglieder des DIHK.³⁰¹ Innerhalb des DIHK ist ein spezieller Fachbereich AHK für Fragen der Außenwirtschaftsförderung zuständig. Ihm obliegt die personelle, finanzielle und organisatorische Koordination der Arbeit der einzelnen AHK.

Entscheidungsverfahren

Das Entscheidungsverfahren im DIHK ähnelt im Prinzip dem im BDI. Wesentlich ist vor allem, dass die hauptamtliche Geschäftsführung die ehrenamtlichen Mitglieder in die Entscheidungsfindung einbindet. Während beim BDI die ehrenamtlichen Mitglieder sich aus den Fachverbänden rekrutieren, sind es beim DIHK die Repräsentanten der regionalen IHK.

Organisationskultur

Die Organisationskultur entspricht weitgehend der im BDI. Ein Unterschied ergibt sich jedoch insofern, als der BDI stärker von der Großindustrie bestimmt wird, während der DIHK sich eher als ein Sprachrohr der mittelständischen Wirtschaft versteht.

³⁰⁰ So aufgeführt bei Engelhard (1992), S. 29f.

³⁰¹ Siehe dazu *Japan Markt* vom November 1996, S. 6.

Verfügungsrechte

Das entscheidende Verfügungsrecht ergibt sich für den DIHK aus seiner Funktion als Dachorganisation der AHK und den daraus abgeleiteten Ressourcen. Dazu gehören vor allem die finanzielle, personelle und organisatorische Unterstützung der AHK, auf die später im Detail eingegangen wird.

Vertragsbeziehung

Für den DIHK gilt gleichermaßen wie für den BDI, eine gemeinsame Position der Wirtschaftsverbände zu erarbeiten. Ebenso kommt es für ihn darauf an, die eigenen Interessen gegenüber den staatlich-politischen Akteuren zu vertreten. Die wesentliche Vertragsbeziehung ist allerdings die zu den AHK.

Synopse DIHK

Organisationsziel	Gesamtinteressenvertretung der deutschen Wirtschaft
Organisationsform	mitgliedschaftlich-politisch
Entscheidungsverfahren	hierarchisch-administrativ innerhalb der hauptamtlichen Geschäftsführung; Verhandlungen in ehrenamtlichen Gremien
Organisationskultur	Wirtschaftsverband
wesentliche Verfügungsrechte	Interessenvertretung der deutschen Wirtschaft; Dachorganisation der AHK
zentrale Vertragsbeziehungen	AHK; staatlich-politische Akteure; BDI
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	Unternehmen als IHK-Mitglieder mittelbar an der Entscheidungsfindung beteiligt

3.2.2.3 Ausstellungs- und Messeausschuss der Deutschen Wirtschaft (AUMA)

Organisationsziel

Ziel des 1907 gegründeten Ausstellungs- und Messeausschusses der Deutschen Wirtschaft (AUMA) ist die Interessenvertretung der Messewirtschaft auf nationaler und internationaler Ebene gegenüber Parlament, Ministerien, Behörden und anderen Organisationen.³⁰²

Organisationsform

Mitglieder des AUMA sind:

- die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft,
- die messeinteressierten Fachverbände der ausstellenden und einkaufenden Wirtschaft sowie des Messebaus und
- die deutschen Messe- und Ausstellungsveranstalter sowie die Durchführungsgesellschaften für Auslandsmessebeteiligungen.³⁰³

Für den Bereich der Auslandsmesseförderung besteht innerhalb des Verbandes ein eigenständiger Geschäftsbereich.³⁰⁴

Entscheidungsverfahren

Wesentliche Aufgabe des AUMA im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung ist in Zusammenarbeit mit dem BMWA und dem BMVEL die jährliche Erarbeitung eines Vorschlags, an welchen Messen und Ausstellungen des jeweils folgenden Jahres amtliche Beteiligungen vorgesehen sein sollen. Die Entscheidung liegt innerhalb des AUMA beim Arbeitskreis für Auslandsmessebeteiligungen, in dem die Verbände und Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft sowie die zuständigen Bundesbehörden, wie zum Beispiel das BMWA, das BMVEL, das AA

³⁰² So die Homepage des Verbandes www.auma.de.

³⁰³ Siehe dazu die Homepage des Verbandes unter www.auma.de.

³⁰⁴ Siehe dazu die Homepage des Verbandes unter www.auma.de.

sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, vertreten sind.³⁰⁵ Die Erstellung der Vorschlagsliste erfolgt unter Berücksichtigung der Interessen der Verbandsmitglieder und der Förderprioritäten.³⁰⁶

Verfügungsrechte

Zur Umsetzung seiner Aufgaben hat der AUMA rund 30 Beschäftigte.³⁰⁷ Das entscheidende Verfügungsrecht des Verbandes in der Außenwirtschaftsförderung ergibt sich daraus, dass ihm von der Bundesregierung weitgehend die Umsetzung der Auslandsmesseförderung übertragen wurde. Dies umfasst die Auswahl der zu fördernden Auslandsmessen, den sogenannten amtlichen Messen, und die Organisation der Gemeinschaftsstände auf den amtlichen Messen vor Ort.

Die Organisation sowie die technische und finanzielle Abwicklung der offiziellen Beteiligungen vor Ort werden Durchführungsgesellschaften übertragen. Diese wiederum sind häufig Tochterunternehmen oder Projekteinheiten der deutschen Messegesellschaften. Die jeweilige Durchführungsgesellschaft ist für die Aussteller aus Deutschland in allen organisatorischen Fragen der Ansprechpartner.³⁰⁸ Ihr obliegt auch die Organisation des jeweiligen Gemeinschaftsstandes vor Ort.³⁰⁹ Während der Messe ist sie durch eigenes Personal vertreten. Hinzu kommt in der Regel jeweils ein Vertreter des zuständigen Wirtschaftsverbandes. Dieser sogenannte Informant, häufig der Außenwirtschaftsreferent des Fachverbandes, soll nicht nur die Interessen seines Verbandes, sondern auch die des BMWA als des Zuschussgebers vertreten.

³⁰⁵ *Handelsblatt* vom 12.01.1999.

³⁰⁶ AA und BMWi (1997); *Auslandskurier* vom Juni 1999, S. 38.

³⁰⁷ Siehe dazu die Homepage des Verbandes unter www.auma.de.

³⁰⁸ *Handelsblatt* vom 12.01.1999.

³⁰⁹ Im Vergleich dazu liegt bei anderen Industrieländern die Zuständigkeit für die Ausrichtung der Gemeinschaftsbeteiligungen in der Regel bei den jeweiligen nationalen Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung vor Ort, so dass sich eine unmittelbare Vertragsbeziehung zu den Messeausstellern ergibt.

Organisationskultur

Die Organisationskultur des AUMA entspricht der eines mitgliedschaftlich organisierten Wirtschaftsverbandes. Der Unterschied zu BDI und DIHK besteht darin, dass neben diesen beiden und weiteren Fachverbänden die Messeunternehmen selbst direkt Mitglied sind.

Vertragsbeziehungen

Die entscheidenden Vertragsbeziehungen für den AUMA sind die zu den Mitgliedern und zum BMWA, das ihm die entsprechenden Ressourcen zur Umsetzung der Auslandsmesseförderung bereitstellt. Kontrollfunktionen gegenüber dem AUMA kann das BMWA insbesondere durch die Beteiligung an den Entscheidungsgremien des Verbandes ausüben.

Synopse AUMA

Organisationsziel	Interessenvertretung der deutschen Messewirtschaft
Organisationsform	mitgliedschaftlich-politisch
Entscheidungsverfahren	hierarchisch-administrativ innerhalb der hauptamtlichen Geschäftsführung; Verhandlungen in ehrenamtlichen Gremien
Organisationskultur	Wirtschaftsverband
wesentliches Verfügungsrecht	Umsetzung der staatlichen Auslandsmesseförderung
zentrale Vertragsbeziehungen	Verbandsmitglieder; BMWA
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	Unternehmen als Verbandsmitglieder an der Entscheidungsfindung beteiligt

3.2.2.4 Auslandshandelskammern (AHK)

Die AHK werden als zentrales Element der deutschen Außenwirtschaftsförderung bezeichnet.³¹⁰ Vor diesem Hintergrund soll auf sie nachfolgend ausführlicher als auf die anderen Akteure der deutschen Außenwirtschaftsförderung eingegangen werden.

Organisationsziel

Kennzeichnend für die AHK sind die drei Dimensionen des Organisationsziels, die sich aus deren drei Auftraggebern ergeben. Dies sind die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder, die bilaterale Wirtschaftsförderung im öffentlichen Auftrag der Bundesregierung und die Dienstleistungen für Unternehmen.³¹¹ Mit dem öffentlichen Auftrag ist verbunden, dass sich die AHK für die Förderung der deutschen Außenwirtschaftsbeziehungen mit dem jeweiligen Gastland einsetzen.³¹² Sie übernehmen damit eine Aufgabe, die in anderen Ländern von staatlichen Stellen, wie zum Beispiel Handelsmissionen, wahrgenommen wird.

Hauptzielgruppe der AHK sind in Einklang mit der allgemeinen Zielbestimmung der Außenwirtschaftsförderung kleine und mittlere Unternehmen.³¹³ Zu den konkreten Aufgaben gehören insbesondere die Markt- und Investitionsberatung, die Vermittlung und Organisation von Geschäftskontakten, die Bereitstellung von Wirtschaftsinformationen, die Repräsentanz von Messgesellschaften, Bundesländern und sonstigen Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung sowie die Berufs- und Weiterbildung.³¹⁴

³¹⁰ Deutscher Bundestag (1998a), S. 7.

³¹¹ DIHT (1996), S. 7.

³¹² BMWi (1999b), S. 2; DIHT (1996), S. 8.

³¹³ BMWi (1999b), S. 2.

³¹⁴ DIHT (1996), S. 11; *Japan Markt* vom November 1996, S. 5; Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 87.

Besondere Herausforderungen für das AHK-Netz, das nach eigenen Angaben 95 Prozent der Länder abdeckt, mit denen Deutschland außenwirtschaftliche Beziehungen unterhält,³¹⁵ bildeten in den 90er Jahren die Schaffung des europäischen Binnenmarktes und die deutsche Wiedervereinigung, bei denen gezielt kleinen und mittleren Unternehmen geholfen wurde. Dazu gehörte erstens die Einsetzung von Binnenmarktbeauftragten an ausgewählten europäischen Kammern und zweitens die Durchführung von speziellen Unterstützungsmaßnahmen zugunsten des Exports von Produkten aus den neuen Bundesländern, wie zum Beispiel das vom BMWi konzipierte Absatzförderprogramm, sowie die Einsetzung von ‚Beauftragten für die neuen Bundesländer‘ an ausgewählten AHK in Europa.³¹⁶ Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre sind thematische Schwerpunkte die Erschließung neuer Wachstumsmärkte und der gezielte Einsatz von Umwelt- und Technologieberatern, den beiden Bereichen, in denen Deutschland auf dem Weltmarkt komparative Wettbewerbsvorteile besitzt. Sogenannte Umwelt-Area-Manager werben seit 1996 in einzelnen Regionen gezielt für deutsche Umwelttechnologie und unterstützen überwiegend mittelständische Hersteller bei ihren Absatzbemühungen.³¹⁷ Technologieberater werden seit 1999 eingesetzt. Ihre Aufgabe ist es, deutsche und ausländische Unternehmen über die mögliche Zusammenarbeit bei Forschungskooperationsvorhaben und bei Projekten im Bereich Technologietransfer sowie Forschung und Entwicklung zu beraten.³¹⁸

Für die weitere Entwicklung des AHK-Systems stehen die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen und der regionale Ausbau im Vordergrund.³¹⁹ Schwerpunkte sind dabei insbesondere die Einführung von Kostenrechnung und

³¹⁵ *Japan Markt* vom November 1996, S. 4.

³¹⁶ BMWi (1996), S. 6.

³¹⁷ Laut BMWi (1999b) waren diese Experten 1999 an elf AHK im asiatisch-pazifischen Raum, in Lateinamerika und in Osteuropa tätig; siehe auch Bericht der *FAZ* vom 14.06.1996.

³¹⁸ Sie waren 1999 nach BMWi (1999b) an acht AHK in Europa, Lateinamerika und Asien tätig.

³¹⁹ BMWi (1996), S. 5; ähnlich bereits Deutscher Bundestag (1995), S. 19.

Controlling; die Auswahl des Führungsnachwuchs über wirtschaftsübliche Assessment Center sowie Zertifizierung der Kerndienstleistungen und Qualitätsmanagement. Diese Maßnahmen sind in vielen AHK bereits weitgehend eingeführt, sollen aber weiter forciert werden. Dabei dienen diese nicht nur der Professionalisierung der Arbeit, sondern auch der Standardisierung und größeren Vergleichbarkeit der AHK.³²⁰

Der weitere Ausbau des Kammernetzes erfolgt schwerpunktmäßig in den Regionen Asien, Lateinamerika sowie Mittel- und Osteuropa. Konkret wurde im Mai 1999 ein Büro in Dubai (Vereinigte Arabische Emirate) eröffnet,³²¹ Anfang 2000 folgte ein Delegiertenbüro in Kroatien und 2001 ein Büro in Belgrad. Zu den Perspektiven der AHK-Arbeit gehört auch, dass die Dienstleistungen nicht mehr nur bilateral, sondern im Verbund mit anderen deutschen AHK auch auf Drittmärkten angeboten werden sollen.³²² Dahinter steht nicht nur das Ziel neue Märkte zu erschließen, sondern auch das Netzwerk der AHK untereinander enger zu knüpfen. Seit dem Jahr 2002 werden schließlich verstärkt Überlegungen angestellt, das weltweite Netz der AHK stärker regional zu gliedern und Regionalbüros einzurichten.³²³

Organisationsform

Bei den AHK lassen sich im Wesentlichen drei Organisationsarten unterscheiden: Dies sind in insgesamt 80 Ländern 52 AHK im eigentlichen Sinne, 21 Delegiertenbüros und 10 Repräsentanzen. Hinzu kommen 27 Zweig- und Außenstellen sowie

³²⁰ *Handelsblatt* vom 14./15.06.1996; auch *FAZ* vom 21.09.1995 mit einem Bericht über eine gemeinsame Konferenz von 35 Hauptgeschäftsführern regionaler IHK und 22 Geschäftsführern der AHK im Spätsommer 1995 in Madrid, die dem Professionalisierungsprozess einen wichtigen Anstoß gegeben hat. Siehe daneben *FAZ* vom 28.11.2000 mit einem Bericht zur Zertifizierung der Kammerdienstleistungen. Nach Informationen aus dem DIHK sind seit dem Jahr 2000 alle AHK und Delegiertenbüros iso-zertifiziert.

³²¹ AA und BMWi (1997), S. 1.

³²² DIHT (1996), S. 6.

³²³ So die Informationen aus dem BMWi und dem DIHK.

sechs zentralamerikanische Regionalkammern.³²⁴ Mit diesen Organisationsarten sind jeweils unterschiedliche Strukturen verbunden, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird.

AHK im eigentlichen Sinne

Die AHK im eigentlichen Sinne³²⁵ sind in der Regel mitgliedschaftlich organisierte, privatrechtliche Vereine nach jeweiligem Recht des Gastlandes.³²⁶ Sie besitzen einen bilateralen Charakter, da auch Unternehmen des Gastlandes Mitglied sein und in den Gremien mitwirken können.³²⁷

Die AHK haben weltweit insgesamt rund 40.000 Mitglieder, davon zwei Drittel im Ausland und ein Drittel mit Sitz in Deutschland.³²⁸ Bei 52 AHK ergibt sich eine durchschnittliche Mitgliederzahl von 769. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die deutschen Großunternehmen bei mehreren AHK Mitglied sind. Eine konsolidierte Gesamtmitgliederzahl fiel deshalb geringer aus.

Delegiertenbüros

Die Idee zur Gründung von Delegiertenbüros entstand Mitte der 70er Jahre. Das erste Büro wurde 1979 in Saudi-Arabien eröffnet.³²⁹ Delegiertenbüros werden vom DIHK nach unterschiedlichen Kriterien gegründet: Zunächst in solchen Ländern, von denen der DIHK in Abstimmung mit der deutschen Wirtschaft und der Bundesregierung annimmt, dass das Wirtschaftspotential und das Interesse von Unternehmen aus beiden Ländern später dazu ausreichen wird, eine AHK zu gründen. Jüngste Beispiele sind die Umwandlung der Delegiertenbüros in der Türkei und in

³²⁴ Angaben des DIHK mit Stand 2001. Ältere Daten finden sich bei ifo-Institut (1997), S. 93; BMWi (1999b) sowie Göseke (1997), S. 161.

³²⁵ Für die weitere Betrachtung ist diese Organisationsart entscheidend.

³²⁶ Siehe DIHT (1996), S. 7; Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 85.

³²⁷ DIHT (1996); Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 84; Deutscher Bundestag (1995), S. 19.

³²⁸ AA und BMWi (1997), S. 1; DIHT (1996), S. 5.

³²⁹ Wiesemann (1999), S. 159.

Polen zu AHK. Weiterhin in solchen Ländern, in denen zwar die Märkte für die deutsche Wirtschaft interessant sind, aus juristischen oder politischen Gründen der jeweiligen Länder, wie zum Beispiel in Hong Kong und Saudi-Arabien, die Gründung einer AHK aber nicht möglich ist.

Delegiertenbüros entsprechen in ihrer Personal- und Sachausstattung sowie ihren Dienstleistungen weitgehend den AHK. Ihnen fehlt allerdings die mitgliederschaftliche Struktur. Teilweise wird dies durch mitunter sehr eng an die Büros angebundene deutsche Wirtschaftsvereinigungen kompensiert.³³⁰

Repräsentanzen

Repräsentanzen sind als weitere Organisationsart 1992 eingeführt worden. Sie werden dort geschaffen, wo aus organisatorischen und / oder finanziellen Gründen AHK bzw. Delegiertenbüros der Deutschen Wirtschaft nicht errichtet werden können. Ihre Funktion ist es, möglichst viele Länder, insbesondere in der ehemaligen Sowjetunion, im Baltikum, in Asien, in Nahost und auf dem Balkan, in das Informations- und Beratungssystem einzubeziehen. Aus Kostengründen wird dort mit lokalen Kräften gearbeitet. Auf Dauer soll das Leistungsangebot den AHK entsprechen.³³¹

Entscheidungsverfahren

Entscheidungen, die das Verhältnis zum DIHK betreffen, werden überwiegend auf dem Verhandlungswege herbeigeführt. In den Gremien der AHK, insbesondere innerhalb des Vorstands wird durch Abstimmungen und Wahlen entschieden. Darüber hinaus spielt der Preismechanismus insofern eine Rolle, als die AHK Dienstleister auf dem Markt für Außenwirtschaftsförderung sind.

³³⁰ DIHT (1996), S. 8; Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 84.

³³¹ BMWi (1996), S. 5; DIHT (1996), S. 8; Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 85.

Welches Gewicht den einzelnen Entscheidungsverfahren innerhalb der AHK beizumessen ist, kann abstrakt kaum bestimmt werden. Es hängt letztlich vom Beziehungsgeflecht der einzelnen Kammern ab. Es sollte aber festgehalten werden, dass der Preismechanismus im Vergleich zu den anderen Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung eine relativ größere Rolle spielt.

Organisationskultur

Für die Organisationskultur der AHK ist von Interesse, dass beim beruflichen Hintergrund der leitenden Mitarbeiter im Prinzip zwei Gruppen unterschieden werden können. Die erste Gruppe umfasst diejenigen, die ihre berufliche Laufbahn im sogenannten Kammernetz begonnen haben und während ihrer weiteren Laufbahn bereits beim DIHK, einer IHK oder einer anderen AHK tätig waren. Die zweite Gruppe bilden sogenannte Seiteneinsteiger in die AHK-Laufbahn, die zu meist besondere Fachkenntnisse eines Auslandsmarktes aufweisen.

Während bei der ersten Gruppe die organisationskulturelle Identifikation in starkem Maße durch das Kammer-Netzwerk geprägt ist, werden die Akteure in der zweiten Gruppe sich eher als Länderexperten verstehen. Entsprechend unterschiedlich sind die beruflichen Netzwerke strukturiert.

Verfügungsrechte

Auf Grund der verschiedenen Auftraggeber einer AHK gestaltet sich die Verfügungsrechtsstruktur relativ komplex.

Die grundsätzliche Entscheidung, ob an einem bestimmten Ort eine AHK, ein Delegiertenbüro oder eine Repräsentanz eingerichtet werden soll, ist in enger Abstimmung mit dem BMWA Angelegenheit des DIHK. Für ihre Tätigkeit benötigen die AHK auch dessen offizielle Anerkennung. Diese wird in Abstimmung mit den

Fachverbänden der Wirtschaft und dem BMWA erteilt. Sie setzt einen bestimmten Leistungsstandard voraus.³³²

Für die im öffentlichen Auftrag wahrgenommenen Aufgaben erhält das AHK-Netz öffentliche Haushaltsmittel. Der DIHK ist gegenüber dem BMWA für deren sachgerechte Verwendung verantwortlich. Er hat deshalb gegenüber den AHK haushaltsrechtliche Prüfungs- und Kontrollbefugnisse. Nach eigenen Angaben beschränkt er sich jedoch insgesamt „auf eine beratende und vermittelnde Funktion, da er in die Organisation und Geschäftsführung der sich autonom und unabhängig verwaltenden Kammern nicht eingreifen kann und auch nicht eingreifen will.“³³³ Zu den Etats der AHK trägt der DIHK selbst in der Regel nicht bei. Er hat allerdings finanzielle Ressourcen, um bei schwerwiegenden Budgetproblemen einzelne AHK zu unterstützen.

Neben öffentlichen Haushaltsmitteln finanzieren sich die AHK durch Mitgliedsbeiträge und Honorare für Dienstleistungen.³³⁴ Die AHK sollen zwar nicht erwerbswirtschaftlich tätig sein, aber durch ein breites Dienstleistungsangebot eine größtmögliche Kostendeckung aus eigener Kraft erreichen. Für die Einnahmeorientierung der AHK gilt der Grundsatz, dass je konkreter und umfangreicher die Dienstleistung zugunsten eines einzelnen Unternehmens erbracht wird, umso stärker soll diese Leistung in Rechnung gestellt werden.³³⁵ Eine eindeutige Bestimmung, welche Leistungen einer AHK entgeltlich sein sollen, besteht nicht.³³⁶ Da den AHK Mitgliedsbeiträge und Honorare direkt zufließen, haben sie bei diesen Einnahmen zwar einerseits größere Verfügungsrechte, aber da andererseits BMWA und DIHK unabhängig von der jeweiligen Einnahmeart eine allgemeine

³³² DIHT (1996), S. 7.

³³³ *Japan Markt* vom November 1996, S. 7.

³³⁴ Ein Überblick zur absoluten und prozentualen Verteilung des AHK-Budgets findet sich bei Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 85 für das Budget 1994 und bei Wiesemann (1999), S. 158 für das Budget 1995.

³³⁵ DIHT (1996), S. 8; Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 84.

³³⁶ Eine Liste des BMWi zu den Aufgabenbereichen, die honorarpflichtig sein sollen, findet sich bei BMWi (1999b).

Kontrollfunktion gegenüber den Gesamthaushalten ausüben, sind die Verfügungsrechte insgesamt eingeschränkt.

Bei den Eigeneinnahmen der AHK ist eine Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem DIHT aus Mitte der 90er Jahre zu berücksichtigen, wonach der Anteil der öffentlichen Zuwendungen des Bundes auf insgesamt 25 Prozent begrenzt werden sollte. Ziel dieser Regelung ist einerseits die Leistungsanreize der AHK zu verbessern, effizient zu arbeiten, und andererseits Einsparmöglichkeiten im Bundeshaushalt zu realisieren.³³⁷ Seitens des DIHK wird allerdings bezweifelt, ob die Begrenzung des staatlichen Finanzierungsanteil in dieser Größenordnung wirtschaftspolitisch vertretbar ist. So wird darauf hingewiesen, dass bei einer derart geringen öffentlichen Finanzierung Mitgliedsbeiträge und Honorare aus Dienstleistungen den öffentlichen Auftrag subventionieren, während diese Aufgabe in anderen Ländern von den Auslandsvertretungen übernommen würde.³³⁸

Die Personalstärke in den AHK, Delegiertenbüros und Repräsentanzen reicht von fünf bis 75 Mitarbeitern und liegt im Durchschnitt bei 21 Mitarbeitern pro Einrichtung,³³⁹ wobei AHK in der Regel über mehr Mitarbeiter als die Delegiertenbüros und Repräsentanzen verfügen.

Die Verfügungsrechte im Personalbereich sind unterschiedlich verteilt. Die wichtigste Personalentscheidung ist die Berufung des hauptamtlichen Geschäftsführers. Sie ist im Auftrag der Mitglieder das zentrale personelle Verfügungsrecht des Kammervorstandes. Die Entscheidung erfolgt allerdings auf Empfehlung und Vorschlag des DIHK.³⁴⁰ Der Geschäftsführer und die weiteren leitenden Mitarbeiter der AHK haben häufig auch Verträge mit dem DIHK.³⁴¹ Die Leiter der Dele-

³³⁷ BMWi (1996), S. 6; *FAZ* vom 18.01.1996; Wiesemann (1999), S. 158; siehe auch Deutscher Bundestag (1998a), S. 7f. In die Berechnung werden Delegiertenbüros und Repräsentanzen nicht einbezogen. Nach Angaben aus dem DIHK wurde der Eigenfinanzierungsanteil von 75 Prozent im Jahr 1999 erreicht.

³³⁸ So der DIHK-Präsident in *Handelsblatt* vom 31.07.2001.

³³⁹ So die Informationen aus dem BMWi.

³⁴⁰ DIHT (1996), S. 14f.

³⁴¹ Sie erwerben dadurch den Status einer sogenannten Entsandtkraft und den damit verbundenen Zugang zu einem privilegierten Entlohnungssystem.

giertenbüros und Repräsentanzen werden direkt vom DIHK bestellt.³⁴² Unterhalb der Leitungsebene der Kammer liegen die Verfügungsrechte der Personaleinstellung weitgehend beim Kammergeschäftsführer. Die weiteren Mitarbeiter sind als sogenannte Ortskräfte zumeist direkt bei den jeweiligen AHK beschäftigt.³⁴³

Der Geschäftsführer ist im Rahmen der Satzung für die Führung der Geschäfte der AHK verantwortlich. Da er für die öffentlichen Haushaltsmittel rechenschaftspflichtig ist, hat er *ex officio* Sitz und Stimme im Kammervorstand. Im Außenverhältnis ist er vor allem für die Kontakte zu wichtigen Einrichtungen im Gastland und in Deutschland verantwortlich. Er vertritt die Kammer nach außen und schließt für sie Verträge ab.³⁴⁴ Im organisatorischen Bereich haben die AHK weitgehend eigenständige Kompetenzen. Es obliegt jeder AHK, die optimalen landesspezifischen Abteilungsstrukturen aufzubauen. Häufig anzutreffen ist eine Auffächerung in die Bereiche Marketing, Messen, Wirtschaft oder Handel, Publikation und Presse, Recht, Finanzen und Mitgliederservice.³⁴⁵

Der DIHK unterstützt die AHK bei der Produktentwicklung und der Einführung von modernen Managementkonzepten.³⁴⁶ Er leistet damit einerseits praktische Hilfestellung, andererseits hilft die Umsetzung dieser Instrumente bei der besseren Steuerung der AHK und unterstützt damit zugleich eine Reduzierung der Transaktionskosten in den Vertragsbeziehungen mit den AHK. Der DIHK übernimmt auch Aufgaben in der Fort- und Weiterbildung der AHK-Mitarbeiter. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang der sogenannte Ausbildungsring, eine Traineeausbildung innerhalb des Kammernetzes für junge Hochschulabsolventen, und der Personalförderungspool für die Heranbildung von Führungsnachwuchskräften. Beide Einrichtungen sollen neben der allgemeinen Qualifizierung dazu

³⁴² DIHT (1996), S. 17.

³⁴³ DIHT (1996), S. 18.

³⁴⁴ DIHT (1996), S. 17ff.

³⁴⁵ So Angaben des DIHT in: *Japan Markt* vom November 1996, S. 5.

³⁴⁶ Siehe dazu *Japan Markt* vom November (1996), S. 6f.

beitragen, innerhalb des Kammersystems bessere Netzwerkstrukturen herauszubilden.³⁴⁷

Die Mitglieder der AHK lassen ihre Interessen durch einen aus ihrer Mitte gewählten ehrenamtlichen Vorstand und Präsidenten vertreten.³⁴⁸ Aufgabe des Vorstandes und – vor allem des Präsidenten – ist es, die Arbeit der AHK gemäß den satzungsgemäßen Zielen zu fördern und zu kontrollieren. Seine Rolle wird mit dem eines Aufsichtsrates in deutschen Aktiengesellschaften verglichen. Er ist das zentrale Gremium für Strategie und Zielsetzung der AHK.³⁴⁹ Vorstand und Geschäftsführung obliegt es, gemeinsam die grundsätzliche Politik der AHK zu vereinbaren und diese nach außen zu vertreten.

Vertragsbeziehungen

Die internen Vertragsbeziehungen einer AHK sind durch ihre beiden Prinzipale, die Mitglieder und den DIHK geprägt. Die formelle Festlegung dieser Beziehungen erfolgt über die Satzung der AHK.³⁵⁰

Die Mitglieder tragen über ihre Beitragsleistungen wesentlich zu den Einnahmen bei und sind über den Vorstand direkt an der Entscheidungsfindung innerhalb der Kammer beteiligt. Hinzu kommt, dass sie auf Grund ihrer geschäftlichen Tätigkeit vor Ort über ein umfangreiches Netzwerk und Know-how verfügen, das durch die AHK intensiv genutzt werden kann. Dies wird als entscheidender Wettbewerbsvorteil gegenüber staatlich organisierten Systemen der Außenwirtschaftsförderung gesehen.³⁵¹

³⁴⁷ DIHT (1998).

³⁴⁸ DIHT (1996), S. 5.

³⁴⁹ DIHT (1996), S. 15.

³⁵⁰ Zur allgemeinen Bedeutung der Satzung bei freiwillig strukturierten Mitgliederorganisationen, insbesondere zur Aufnahme und Rolle der Mitglieder sowie zu Sanktionsmöglichkeiten; siehe Miller (1993), S. 770.

³⁵¹ So Bundesregierung und DIHT in: Deutscher Bundestag (1995), S. 19; DIHT (1996), S. 5; ferner Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 83.

Aus Sicht der Mitglieder kommt es in erster Linie darauf an, dass ihnen in der Form von spezifischen, exklusiven Informations- und Beratungsleistungen positive selektive Anreize geboten werden, die mindestens die Aufwendungen für den Mitgliedsbeitrag ausgleichen.³⁵² Der Anreiz für die AHK, diese Dienstleistungen anzubieten, entsteht daraus, durch einen guten Mitgliederservice eine möglichst hohe Mitgliederzahl und Beitragssumme zu erreichen.³⁵³ In welchem Umfang die Geschäftsführung der Kammer sich an diesen grundlegenden Anreizstrukturen orientiert, hängt davon ab, wie stark die eigene Position von den Mitgliedern abhängig und wie groß der eigene diskretionäre Entscheidungsspielraum ist.³⁵⁴

Damit sich in der Vertragsbeziehung zu den Mitgliedern die Geschäftsführung nicht von den Interessen der Mitglieder löst und einseitig nach der Erfüllung organisationsinterner Ziele strebt,³⁵⁵ werden die Mitglieder versuchen, Kontrollmechanismen einzubauen, um ‚opportunistische‘ Verhaltensweisen zu vermeiden. Das wichtigste Instrument ist die Entscheidung über die Einstellung des Geschäftsführers.³⁵⁶ Dieses Recht wird allerdings eingeschränkt durch die Beteiligung des DIHK. Hinzu kommt, dass die Kandidaten zumeist aus dem Kreis des AHK-Netztes kommen und der Geschäftsführer seine aus den engen Beziehungen zum

³⁵² Siehe dazu allgemein Daumann (1999), S. 77 zu den Interessen von Verbandsmitgliedern und Bennett 1996, S. 655f. unter Bezug auf regionale IHK in Großbritannien.

³⁵³ Nach Daumann (1999), S. 88 bedeutet dies, dass eher die Interessen der beitragsstarken Mitglieder berücksichtigt werden und diese damit einen stärkeren Einfluss ausüben können.

³⁵⁴ Siehe dazu Daumann (1999), S. 78f., wonach vor allem der Erhalt der eigenen Position und der damit verbundenen materiellen Vergünstigungen sowie der Ausbau der Organisationsbürokratie und des eigenen Kompetenzbereiches zu den Interessen der hauptamtlichen Geschäftsführung gehören.

³⁵⁵ Coleman diskutiert diesen Aspekt unter dem Stichwort ‚Verselbständigung korporativer Macht‘; so bei Kirsch (1997), S. 289f. mit dem Literaturhinweis auf S. 305 zu Coleman (1971) und Coleman (1979).

³⁵⁶ Nach Daumann (1999), S. 58, ist die Abwahl der Geschäftsführung in Verbänden das einschneidendste Instrument der Mitglieder. Dabei gilt: je größer z.B. die Möglichkeit der Mitglieder zur Abwahl, desto ausgeprägter ist deren Organisationsmacht gegenüber der Geschäftsführung.

DIHK resultierenden Informationsasymmetrien nutzen kann, um ein Gegengewicht zu den Mitgliedern zu bilden.³⁵⁷

Die Vertragsbeziehungen mit dem DIHK sind für die AHK von zentraler Bedeutung. Als ‚Systemzentrale‘ stellt er den AHK Haushaltsmittel, Personal und organisatorisches Know-how bereit. Dabei besteht sein Interesse darin, dass die AHK auf den jeweiligen Auslandsmärkten in enger Rückkoppelung mit ihm erfolgreich tätig sind und sich letztlich ein Netzwerk zwischen ihm und den AHK unter Einbindung der IHK herausbildet.³⁵⁸ Zugleich übernimmt der DIHK für die AHK die Funktion eines Interessenvertreters in Deutschland. Aus diesem Verständnis heraus setzt er sich für eine Führungsrolle der AHK unter den Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung auf den jeweiligen Auslandsmärkten und für die Zuweisung von neuen Aufgaben an die AHK ein.³⁵⁹

In den Beziehungen zum BMWA ist von entscheidender Bedeutung, dass dieses gemeinsam mit dem DIHK über die von den einzelnen AHK vorgelegten Wirtschaftspläne verhandelt. Dagegen übt das BMWA bei den Personalressourcen nur eine sehr allgemeine Kontrolle aus.

Eine weitere zentrale Vertragsbeziehung für die AHK ist schließlich die zu den Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen, wobei diese Gruppe zwar nicht deckungsgleich, aber eine hohe Kongruenz mit dem Kreis der Mitglieder aufweist. In dieser Beziehung kommt es für die Unternehmen darauf an, qualifizierte Informationen und Beratungen zu einem günstigen Preis zu erhalten. Der Anreiz für die AHK dieses Interesse zu befriedigen, ergibt sich aus der Möglichkeit Eigeneinnahmen zu erzielen. Dabei besteht für die AHK ein Problem darin, dass sie Aufträge nur eingeschränkt nach dem Kriterium des möglichen Ertrags

³⁵⁷ Siehe dazu auch Daumann (1999), S. 77.

³⁵⁸ Siehe auch *Japan Markt* vom November 1996, S. 6.

³⁵⁹ Siehe dazu *Japan Markt* vom November 1996, S. 4. Nach dem damaligen DIHT-Präsident Stühl soll das AHK-Netz noch intensiver genutzt werden.

erfüllen können, da sie parallel ihren öffentlichen Auftrag und die Interessen ihrer Mitglieder berücksichtigen müssen.

Aber auch zwischen dem öffentlichen Auftrag und der Interessenvertretung der Mitglieder bestehen Zielkonflikte. Während das Ziel des ersteren u.a. darin liegt, möglichst vielen Unternehmen die Vorzüge eines Auslandsmarktes zu vermitteln, könnten sich dadurch für die Mitglieder der AHK, die bereits auf dem entsprechenden Auslandsmarkt tätig sind, potentielle Konkurrenten entwickeln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Differenzierung der konkreten Aufgaben nach den drei Organisationszielen Mitgliederinteressenvertretung, Dienstleistungen für Unternehmen und öffentlicher Auftrag in der Praxis kaum möglich ist. So stellt zum Beispiel jede Dienstleistung, die die Kammer erbringt, prinzipiell auch einen Beitrag zur Außenwirtschaftsförderung dar. Dass dieses Spannungsverhältnis nicht gelöst ist, zeigt sich auch daran, dass beim DIHK einerseits die Rede von den gleichberechtigten Aufgabenbereichen ist, andererseits es aber heißt:

„Auslandshandelskammern sind Organe der privaten Wirtschaft, sollen deren Interessen dienen und effizient arbeiten. Die Übernahme von Aufgaben im öffentlichen Interesse und die damit verbundenen finanziellen Zuwendungen dürfen die Effizienz nicht einschränken.“³⁶⁰

Insgesamt besteht somit für die AHK eine relativ komplexe Vertragsstruktur, die vor allem auf die unterschiedlichen Auftraggeber und die damit verbundene ausgeprägte Multiprinzipalität zurückzuführen ist.

³⁶⁰ DIHT (1996), S. 20.

Synopse AHK

Organisationsziel	Mitgliederinteressenvertretung; bilaterale Wirtschaftsförderung im öffentlichen Auftrag; Dienstleistungen für Unternehmen
Organisationsform	mitgliedschaftlich-politisch
Entscheidungsverfahren	intern: hierarchisch-administrativ; extern: Verhandlungen
Organisationskultur	Verein
wesentliche Verfügungsrechte	Finanz- und Personalressourcen sowie Präsenz vor Ort
zentrale Vertragsbeziehungen	DIHK; BMWA; Mitglieder; Unternehmen
Vertragsbeziehungen zu Unternehmen als Nachfragern von Außenwirtschaftsförderung	Unternehmen als AHK-Mitglieder an der Entscheidungsfindung beteiligt

3.2.2.5 Vertragsbeziehungen auf der mitgliedschaftlich-politischen Ebene

Die Wirtschaftsverbände, insbesondere BDI und DIHK als die beiden zentralen mitgliedschaftlich-politischen Akteure, sind durch das gemeinsame Handlungsziel verbunden, die Interessen ihrer Mitglieder auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung gegenüber den staatlich-politischen Akteuren zu vertreten.³⁶¹

Die Notwendigkeit zur Bildung gemeinsamer Positionen schließt jedoch nicht aus, dass die Verbände trotz grundsätzlich gemeinsamer Interessen bei bestimmten Themen unterschiedliche Auffassungen haben und in der Frage der politischen Meinungsführerschaft in der Außenwirtschaftsförderung ein Konkurrenzverhältnis besteht.³⁶²

³⁶¹ Nach der Theorie der Verbände ist die Organisationsstärke von Verbänden abhängig von Faktoren wie der Zahl der Mitglieder, der Straffheit der eigenen Organisation, der Fähigkeit Nicht-Mitglieder zu organisieren, dem Zugang zu den Massenmedien sowie der Finanzkraft und Marktmacht. Je ausgeprägter diese Faktoren sind, umso mehr Verfügungsrechte haben sie, um ihren Einfluss geltend zu machen; siehe dazu Frey und Kirchgässner (1994), S. 209.

³⁶² So tritt der BDI zum Beispiel nach *Handelsblatt* vom 23.08.2001 eher für eine Konzentration der Außenwirtschaftsförderung auf die Zukunftsmärkte in Übersee ein, während der

Hinzu treten unterschiedliche Verfügungsrechtsstrukturen. So hat der DIHK als deren ‚Systemzentrale‘ eine enge Anbindung an die AHK. Insofern korreliert seine Position im Gesamtkonzert der Außenwirtschaftsförderung mit dem Umfang seines Einflusses auf das Netzwerk der AHK. Er hat demnach ein besonderes Interesse daran, seine Verfügungsrechte gegenüber den AHK zu sichern und durch deren Stärkung zugleich seiner eigenen Rolle mehr Gewicht zu verleihen.

Dagegen beschränken sich die Ressourcen des BDI auf die Beeinflussung der wirtschaftspolitischen Meinung im Rahmen der Koordinierungsgremien der Außenwirtschaftsförderung in Deutschland. Konkrete Gestaltungsinstrumente, die sich auf die Aktivitäten auf den Auslandsmärkten auswirken, hat er bis auf wenige Repräsentanzen im Ausland kaum. Sein Interesse besteht deshalb darin, Einfluss auf die operative Gestaltung der Außenwirtschaftsförderung zu.

In einer gewissen Weise gibt es eine Parallele zu den Vertragsstrukturen auf der staatlich-politischen Ebene. Während BMWA und BDI die stärkeren konzeptionellen Verfügungsrechte besitzen, haben AA und DIHK über ihre jeweiligen ‚Vertretungen vor Ort‘, sprich Auslandsvertretungen und AHK, größere Möglichkeiten, die Arbeit der Außenwirtschaftsförderung auf den jeweiligen Auslandsmärkten zu gestalten.

Darüber hinaus ist für das Verständnis der internen Struktur der mitgliedschaftlich-politischen Akteure von Bedeutung, dass die Mitglieder sich zur Vermeidung von Transaktionskosten selbst nur eingeschränkt an der Außenwirtschaftsförderung beteiligen. Sie übertragen diese Aufgabe den hauptamtlichen Geschäftsführungen ihrer jeweiligen Organisationen.

Diese sind im Gegenzug gehalten, ihren Mitgliedern exklusive Informations- und Beratungsleistungen zu außenwirtschaftlichen Fragen bereitzustellen. In der Einflussnahme auf die Gestaltung der Außenwirtschaftsförderung präferieren die Wirtschaftsverbände deshalb die Leistungen, die den eigenen Mitgliedern dienen.

DIHK im Interesse mittelständischer Unternehmen anmahnt, nicht die EU-Staaten zu vergessen.

Es besteht daneben aber auch ein Eigeninteresse der hauptamtlichen Repräsentanten der Wirtschaftsverbände an einem möglichst hohen diskretionären Entscheidungsspielraum und in der Teilhabe an der politischen Meinungsbildung. Die Aufgabe der ehrenamtlichen Gremien liegt darin, Kontrollmechanismen zur Wahrung ihrer Interessen einzubauen.

3.2.3 Vertragsbeziehungen zwischen der staatlich-politischen und der mitgliedschaftlich-politischen Ebene

Die Akteure der staatlich-politischen und der mitgliedschaftlich-politischen Ebene sind in der Außenwirtschaftsförderung eng miteinander verzahnt. So liegen mit der Übertragung des öffentlichen Auftrags der Außenwirtschaftsförderung an die AHK und der Organisation der Auslandsmesseförderung durch den AUMA zentrale Bereiche der deutschen Außenwirtschaftsförderung in der Verantwortung der mitgliedschaftlich-politischen Akteure.³⁶³ Anders als in anderen Politikfeldern müssen diese sich dadurch den Zugang zu politischen Entscheidungen nicht erst erarbeiten und einen Austauschprozess mit der politischen Verwaltung institutionalisieren.³⁶⁴ Sie sind stattdessen selbst Beteiligte. In ihrem Ziel der Außenwirtschaftsförderung sind beide Akteursgruppen sozusagen ‚natürliche‘ Vertragspartner. Das gemeinsame Bestreben besteht darin, die anstehenden Aufgaben unter

³⁶³ Die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private findet sich im Übrigen auch im Bereich der in dieser Arbeit nicht näher behandelten Exportgarantien und Exportbürgschaften. So obliegt die Entscheidung über die Vergabe von Hermesdeckungen einem Interministeriellen Ausschuss unter Vorsitz des BMWA. Mit der Abwicklung der konkreten Kreditdeckungen sind jedoch eine private Versicherungsgesellschaft, die Hermes Kreditversicherungs-AG und eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die PWC Deutsche Revision, als Mandatäre des Bundes bestellt. Siehe dazu auch BMWi (1999e), S. 3.

³⁶⁴ Siehe dazu Weck-Hannemann (1992), S. 79; siehe Daumann (1999), S. 98ff. ausführlich zur Rolle von Interessenverbänden und den Austauschprozessen mit Politik und Verwaltung.

Wahrung ihrer eigenen Interessen mit möglichst geringen Transaktionskosten umzusetzen.³⁶⁵

In die Vertragsbeziehungen mit den staatlich-politischen Akteuren bringen die Akteure der mitgliedschaftlich-politischen Ebene Informationen darüber ein, welche Unterstützungsleistungen die Unternehmen benötigen und welche Auslandsmärkte als besonders förderwürdig gelten. Die Wirtschaftsverbände verfügen in diesen Punkten grundsätzlich über bessere Informationen als die Ministerien, da sie auf Grund ihrer mitgliedschaftlichen Struktur in direktem Kontakt zu den Unternehmen stehen und diese ihre Erfahrungen auf den Auslandsmärkten in die Verbandsarbeit einfließen lassen.³⁶⁶

Mit der Nutzbarmachung des Informationsvorsprungs der Wirtschaftsverbände bei der Konzipierung und Umsetzung der Außenwirtschaftsförderung können die staatlich-politischen Akteure ihre eigenen Suchkosten reduzieren. Daneben leisten die Verbände einen Beitrag zur Reduzierung von Transaktionskosten, in dem sie Zielkonflikte ihrer Mitglieder über zum Beispiel mögliche Schwerpunkte der Außenwirtschaftsförderung bereits intrakollektiv und interkollektiv lösen. Sie tragen damit zur Entlastung der Meinungs- und Entscheidungsfindung der staatlich-politischen Akteure bei.³⁶⁷ Für die staatlich-politischen Akteure bedeutet die Übertragung von Aufgaben der Außenwirtschaftsförderung an die mitgliedschaftlich-politischen Akteure daneben ein Element der finanziellen Ressourcenentlastung. So heißt es in einem Bericht des BMWi:

³⁶⁵ Siehe dazu auch Kirsch (1997), S. 320, der darauf hinweist, dass bei diesen Konstellationen staatliche Verwaltungen zu Sachwaltern von Interessen der Wirtschaftsverbände im Prozess der politischen Entscheidungsfindung werden.

³⁶⁶ Siehe dazu die Ergebnisse der Literatur u.a. bei Frey und Kirchgässner (1994), S. 209 und mit einer Aufzählung der verschiedenen Einflusskanäle auf S. 215f., wonach der Informationsvorsprung der Wirtschaftsverbände gegenüber Politik und Verwaltung neben Marktmacht und finanziellen Mitteln als die wesentliche Ressource in der Einflussnahme auf die wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung gilt.

³⁶⁷ Siehe dazu Kirsch (1997), S. 292f.; aber auch die grundsätzliche Kritik, wonach die Kosten der intra- und innerverbandlichen Lösung auf nicht-organisierbare Interessen Dritter abgewälzt werden und sich daraus nach Olson (1965) sklerose Entwicklungen einer Volkswirtschaft ergeben.

„Die aktive Beteiligung der Wirtschaft an den Institutionen der deutschen Außenwirtschaftsförderung (...) trägt nicht nur zu hoher Effizienz der Instrumente bei, sondern schafft auch im internationalen Vergleich ein für den Bundeshaushalt kostengünstiges System.“³⁶⁸

Haushaltseinsparungen entstehen allerdings nicht unmittelbar durch die Beteiligung der Wirtschaft an der Entscheidungsfindung, sondern erst dann, wenn Kosten auf die Wirtschaft übertragen werden können. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn die mitgliedschaftlich-politischen Akteure über ihren Mitgliedsbeitrag einen Teil der Aufwendungen der Außenwirtschaftsförderung mitfinanzieren.

Die Handlungsbeziehungen zwischen der staatlich-politischen und der mitgliedschaftlich-politischen Ebene werden schließlich dadurch erleichtert, dass Ministerial- und Verbandsbürokratie über vergleichbare interne Handlungs- und Anreizstrukturen verfügen und damit einen leichteren organisationskulturellen Zugang zueinander haben.³⁶⁹

Einschränkungen dieser allgemeinen Vertragsstruktur bestehen in zweifacher Hinsicht. Erstens ist zu berücksichtigen, dass die staatlich-politischen Akteure in Einzelentscheidungen außenpolitischen oder allgemeinen wirtschaftspolitischen Erwägungen den Vorrang einräumen. Sie tragen damit ihren politischen Prinzipalen Rechnung.

Zweitens ist auf Seiten der mitgliedschaftlich-politischen Akteure zu beachten, dass diese einen aggregierten Willen der Wirtschaftsverbände repräsentieren. Wirtschaftsbranchen, die zum Beispiel auf Grund ihrer eigenen begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen auf der Verbandsebene eher schwächer organisiert

³⁶⁸ BMWi (1996), S. 9; *FAZ* vom 18.01.1996; siehe auch Deutscher Bundestag (1998a), S. 8. Siehe dazu auch die Fußnote weiter oben mit Hinweis auf *Handelsblatt* vom 31.01.1997a und *FAZ* vom 31.01.1997, wonach die Personalaufwendungen für die AHK auf Grund deren schlanker Organisation und dem überwiegenden Einsatz kostengünstigerer Ortskräfte weniger als ein Sechstel der Mittel für die Wirtschaftsabteilungen der Botschaften betragen würden.

³⁶⁹ Nach Kirsch (1997), S. 312ff. ist die Gestaltung dieser Austauschbeziehungen theoretisch noch wenig erforscht. So betont er (S. 320), dass die politische Ökonomie zu diesem Themenfeld bisher noch mehr Fragen stellt, als dass sie Antworten gibt.

sind, können ihre spezifischen Wünsche an die Außenwirtschaftsförderung nur eingeschränkt artikulieren.

Bei der weiteren Untersuchung der Vertragsbeziehungen zwischen der staatlich-politischen und der mitgliedschaftlich-politischen Ebene bedürfen insbesondere drei Vertragselemente einer näheren Betrachtung:

- die Zuteilung von staatlichen Ressourcen,
- die Koordinationsstrukturen im Inland und
- die Koordination auf den Auslandsmärkten.

3.2.3.1 Zuteilung von staatlichen Ressourcen

Eine der zentralen Vertragsbeziehungen zwischen der staatlich-politischen und der mitgliedschaftlich-politischen Ebene ist die zwischen dem BMWA als dem für die zentralstaatliche Zuteilung von Finanz- und Personalressourcen verantwortlichen Akteur und den jeweiligen Zuwendungsempfängern. Dies sind vor allem der DIHK und nachgeordnet die AHK sowie der AUMA für den Bereich der Auslandsmesseförderung.

Durch die Zuweisung von Ressourcen entsteht eine Prinzipal-Agent-Beziehung, in der es dem BMWA obliegt, das Vertragsverhältnis so auszugestalten, dass die Zuwendungsempfänger seine Interessen wahren und nicht die asymmetrische Informationsverteilung dazu nutzen, ihre eigenen Ziele zu verwirklichen.³⁷⁰

Das BMWA achtet deshalb darauf, dass die von ihm zugewiesenen Mittel sachgerecht verwendet werden. Zur Absicherung seiner Verfügungsrechte und um ‚opportunistisches‘ Verhalten zu vermeiden, bedient es sich einer allgemeinen

³⁷⁰ Die in der Literatur zur Beziehung zwischen Politik und Verwaltung erarbeiteten theoretischen Zusammenhänge über die Sicherung von Verfügungsrechten in Prinzipal-Agent-Beziehungen können entsprechend auf die Beziehung zwischen Verwaltung und Zuwendungsempfängern übertragen werden; siehe dazu Frey und Kirchgässner (1994), S. 181ff. und die Strategieempfehlungen von Wilson (1989), S. 188ff.; aber auch Horn (1995), S. 19ff.

Haushalts- und Rechnungskontrolle. Es verzichtet dagegen auf eine darüber hinausgehende Steuerung von Personal- und Organisationsentscheidungen, da dies die eigenen Steuerungskapazitäten überfordern und zu zusätzlichen Transaktionskosten führen würde.³⁷¹

Im Übrigen ginge bei einer zu engen Fassung des Handlungsspielraums für die Zuwendungsempfänger die Fähigkeit verloren, auf vorab nicht bestimmbar bzw. definierte Situationen zu reagieren. Insofern haben die Akteure im BMWA ein Interesse an einem Mittelweg zwischen einer umfassenden, aber transaktionskostenintensiven und einer pauschalen, transaktionskostengünstigen Kontrolle.

Für das BMWA bedeutet die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Zuwendungsempfänger eine Stärkung der eigenen Ressourcen in der Gestaltung der Außenwirtschaftsförderung. Es wird sich deshalb dafür einsetzen, dass diesen grundsätzlich weitere Kompetenzen zugewiesen werden. So besteht zum Beispiel beim BMWA eine Präferenz, neue Aufgaben im Inland der BfAI und im Ausland den AHK zu übertragen.³⁷² Im Gegenzug sieht zum Beispiel der DIHK das BMWA auf der staatlich-politischen Ebene als Sachwalter seiner Interessen. Er tritt deshalb für die Stärkung der Bundesebene gegenüber den Bundesländern ein, warnt vor einer Aufgabenverlagerung an die europäische Ebene und befürwortet auf der Bundesebene eine größere Rolle des BMWA.³⁷³ Insofern ergibt sich eine Interessenkoalition zwischen BMWA und Zuwendungsempfängern in der Sicherung zusätzlicher Verfügungsrechte.

³⁷¹ Nach Untersuchungen von Moe versuchen die politischen Akteure, die Autonomie der Verwaltung durch formale Erfordernisse, wie zum Beispiel Standards, Regeln und Fristen, einzuschränken. Sie vermeiden damit eine umfassende Kontrolle, die für sie selbst wiederum mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden wäre. So bei Richter (1999), S. 461 unter Bezug auf Moe (1999), S. 228; Erlei u.a. (1999), S. 268.

³⁷² *Handelsblatt* vom 17.06.1998. Ein Beispiel für die Übertragung von Aufgaben an die AHK ist die Vermarktung des Wirtschaftsstandortes Deutschland im Ausland. Siehe auch die Bemerkung des ehemaligen BMWi-Staatssekretär Schomerus, wonach das BMWi die AHK als seine Vertretungen im Ausland betrachtet.

³⁷³ Siehe beispielhaft Aussagen des damaligen DIHT-Präsidenten in *Handelsblatt* vom 14./15.06.1996 und vom 18.06.1999; siehe auch die AHK im Rahmen einer Resolution der Regionalkonferenz Asien-Australien-Afrika aus dem Frühjahr 1999 in: AHK (1999).

3.2.3.2 Koordinationsstrukturen im Inland

Unter den beteiligten Akteuren der Außenwirtschaftsförderung besteht allgemeiner Konsens, dass bei der Vielzahl der Organisationen eine wirksame Koordination zum effizienten und effektiven Einsatz der unterschiedlichen Aktivitäten erforderlich ist. So heißt es in einer Stellungnahme der Bundesregierung:

„Die Koordination der verschiedenen außenwirtschaftlichen Aktivitäten des Bundes, der Länder und der Organisationen der Wirtschaft ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung.“³⁷⁴

Konkret sind vor allem folgende Koordinationsbeziehungen zu unterscheiden:

- zwischen den Bundesressorts,
- zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern,
- zwischen den staatlichen Stellen und den Wirtschaftsverbänden sowie
- zwischen deutschen und europäischen Stellen im Rahmen der EU.³⁷⁵

Die Koordination erfolgt im Wesentlichen durch das Instrument der gegenseitigen Information. Der Informationsaustausch kann auf zwei Wegen erfolgen: erstens durch die direkte, individuelle Unterrichtung der jeweils anderen Akteure über die aktuellen Aktivitäten und Programme und zweitens durch die Schaffung von mehr oder weniger formalisierten Foren und Gremien.

Die zweite Variante dient in stärkerem Maße der Behebung von Kommunikationsdefiziten. Durch die Formalisierung des Informationsaustausches wird der Handlungsdruck auf die Beteiligten erhöht, sich auch tatsächlich über ihre Aktivitäten und Programme auszutauschen. Vor diesem Hintergrund bestehen in der Außenwirtschaftsförderung verschiedene standardisierte Koordinationsformen.

³⁷⁴ Deutscher Bundestag (1995), S. 22; siehe Forderungen nach einer Verbesserung der Koordination durch den damaligen Präsidenten des DIHT in: *Japan Markt* vom November 1996, S. 4.

³⁷⁵ Vgl. auch BMWi (1996), S. 3.

Interministerieller Ausschuss Außenwirtschaft

Interministerielle Ausschüsse (IMA) sind ein feststehendes Instrumentarium zur Koordination zwischen den Bundesministerien. Neben den Vertretern der relevanten Ministerien werden als weitere Mitglieder in der Regel die Bundesländer und Vertreter der Wirtschaft in die Arbeit eingebunden. IMA werden zumeist dann eingerichtet, wenn ein politischer ‚Issue‘ die Arbeitsgebiete mehrerer Ministerien berührt und es einer regelmäßigen gegenseitigen Abstimmung bedarf. Sie bestehen auf unterschiedlichen Feldern der Politik.³⁷⁶

Der ‚Interministerielle Ausschuss Außenwirtschaft‘ wurde im Dezember 1995 mit dem Ziel geschaffen, die mangelnde Abstimmung der Außenwirtschaftsförderung auf horizontaler Ebene, d.h. zwischen den Bundesministerien, zu verbessern. Er geht insbesondere zurück auf ein gemeinsames Gespräch der mit Fragen der Außenwirtschaftsförderung befassten Bundesminister mit Vertretern der Wirtschaft und einem Vertreter der Bundesländer.³⁷⁷

Der IMA Außenwirtschaft ist auf Abteilungsleiterebene angesiedelt. Dies entspricht der Bewertung der Außenwirtschaftsförderung als wichtiges Thema, dem aber die politische Dimension fehlt, um eine Bearbeitung auf der Staatssekretärs-ebene zu begründen.³⁷⁸ Teilnehmer des Ausschusses sind neben dem federführenden BMWA, das AA, das BMZ, das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Vertreter von Bundesländern sowie die Wirtschaftsverbände BDI

³⁷⁶ Siehe auch BMWi (1999e) zu dem in der Außenwirtschaftsförderung wichtigen IMA für Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften, der unter Federführung des BMWA u.a. mit AA und BMZ über die Vergabe der sogenannten Hermesdeckungen entscheidet.

³⁷⁷ Siehe dazu *Handelsblatt* vom 10./11.11.1995.

³⁷⁸ Die Bedeutung eines politischen Themas reflektiert sich in der hierarchischen Ebene, auf der die Koordination zwischen den Ministerien stattfindet. Unterste Einheit ist die sogenannte Facharbeitsebene. Vertreten sind dort zumeist die zuständigen Referatsleiter oder die Referenten der jeweiligen Ministerien. Auf dieser Ebene werden eher technische, vorbereitende Fragen behandelt. Themen mit größeren politischen Implikationen werden auf der Abteilungsleiterebene und Fragen von grundsätzlicher politischer Bedeutung auf Staatssekretärs- oder Ministerebene diskutiert. Strittige Punkte werden jeweils der nächsthöheren Ebene zur Entscheidung vorgelegt.

und DIHK.³⁷⁹ Die regelmäßigen Sitzungen dienen dem Austausch von Informationen über Aktivitäten und Programme in der Außenwirtschaftsförderung. Der Vorteil liegt darin, dass alle wichtigen Akteure grundsätzliche Fragen diskutieren und sich gegenseitig informieren können.³⁸⁰

Bund-Länder-Ausschuss Außenwirtschaft

Ziel des Bund-Länder-Ausschusses Außenwirtschaft ist die vertikale Koordination der Außenwirtschaftsförderung zwischen der Bundesebene und den Bundesländern auf der Arbeitsebene. Bund-Länder-Ausschüsse finden sich – vergleichbar den interministeriellen Ausschüssen – auf unterschiedlichen Politikfeldern. Sie setzen sich aus den Repräsentanten der zuständigen Bundesministerien und der Länderregierungen zusammen.

Im Bund-Länder-Ausschuss Außenwirtschaft, der unter Leitung des BMWA steht, sind weitere Mitglieder auf Bundesebene das AA und das BMZ sowie die Wirtschaftsverbände BDI und DIHK. Die Tagungen finden zweimal jährlich, jeweils im Frühjahr und Herbst, statt. Der Ausschuss berichtet in regelmäßigen Abständen der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder und bereitet Beschlussvorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern vor. Grundlegende Prinzipien und Kriterien der praktischen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wurden erstmals in einem Beschluss von 1985 niedergelegt. Weitere Leitlinien der Zusammenarbeit sind in den Folgejahren beschlossen worden. Zum Beispiel findet ein systematischer Informationsaustausch über Delegationsreisen, die jährlichen Auslandsmesseprogramme sowie über andere Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung statt.³⁸¹

Beispiele für die konzeptionelle Arbeit des Ausschusses sind der im November 1996 vorgelegte Berichtsentwurf mit „Empfehlungen für die koordinierten Maß-

³⁷⁹ ifo-Institut (1998), S. 16; BDI (1998a), S. 12. Nach Informationen aus dem BMWA ist das BMU seit 1999 in dem Ausschuss vertreten.

³⁸⁰ So der BDI in: BDI (1998a), S. 12 als einer der beteiligten Akteure.

³⁸¹ Deutscher Bundestag (1996), S. 23.

nahmen von Bund und Ländern zur Förderung mittelständischer Unternehmen in der Außenwirtschaft³⁸² und die bei der 191. Tagung im Frühjahr 1999 von einer Arbeitsgruppe entwickelten zwölf Thesen zur institutionellen Weiterentwicklung der Außenwirtschaftsförderung in Deutschland.³⁸³

Bund-Länder-Ausschuss Auslandsmessen

Ein eigener Bund-Länder-Ausschuss besteht für den Bereich der Auslandsmesseförderung. Die Zusammensetzung ähnelt in der Struktur dem Bund-Länder-Ausschuss Außenwirtschaft. Die Leitung liegt wiederum beim BMWa. Die Bedeutung dieses Ausschusses ergibt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Vermeidung der Doppelförderung von Messebeteiligungen deutscher Unternehmen durch Bund und Länder.³⁸⁴ Der Ausschuss hat sich 1997 auf die Organisation gemeinsamer Informationsstände von Bund und Bundesländern bzw. mehreren Bundesländern bei Auslandsmessebeteiligungen verständigt und sich um eine Abstimmung der Förderatbestände sowie eine Annäherung der Förderkonditionen für Messen, Symposien und Kooperationsbörsen im Ausland bemüht.³⁸⁵

Neben den beschriebenen finden sich weitere zusätzliche Koordinationsgremien sowohl auf der horizontalen als auch der vertikalen staatlich-politischen Ebene.³⁸⁶ Da diese Koordinationsformen Teilbereiche der Außenwirtschaftsförderung behandeln und die Arbeitsprinzipien sich nicht wesentlich von den dargestellten Gremien unterscheiden, kann auf eine nähere Beschreibung verzichtet werden.

Arbeitskreis Außenwirtschaft

Das zentrale Gremium zur Koordination der Außenwirtschaftsförderung auf der mitgliedschaftlich-politischen Ebene ist der beim BDI angesiedelte Arbeitskreis

³⁸² Habuda u.a. (1998), S. 39.

³⁸³ BMWi (1999).

³⁸⁴ Deutscher Bundestag (1995), S. 31.

³⁸⁵ Habuda u.a. (1998), S. 39.

³⁸⁶ BMWi (1995), S. 2; ifo-Institut (1997), S. 44.

Außenwirtschaft. Seine Funktion besteht darin, die außenwirtschaftlichen Positionen unter den Mitgliedsverbänden des BDI abzustimmen. Mitglieder sind im Wesentlichen die für Außenwirtschaft in den Fachverbänden zuständigen hauptamtlichen Mitarbeiter. Der Arbeitskreis tagt üblicherweise zweimal jährlich. Repräsentanten der staatlich-politischen Ebene werden bei Bedarf zu den Sitzungen hinzugezogen. Die Leitung des Arbeitskreises liegt beim für Außenwirtschaft zuständigen Geschäftsführer des VDMA.³⁸⁷

Für den Bereich der Auslandsmesseförderung besteht beim BDI ein eigener Arbeitskreis Messen und Ausstellungen, der in Struktur und Arbeitsweise mit dem Arbeitskreis Außenwirtschaft vergleichbar ist.

Arbeitskreis Auslandshandelskammern

Die Koordination der Arbeit der AHK erfolgt durch den beim DIHK angesiedelten Arbeitskreis Auslandshandelskammern. Mitglieder des Arbeitskreises sind Vertreter des DIHK, der AHK und weiterer Wirtschaftsverbände. Repräsentanten der staatlich-politischen Akteure werden wiederum bei Bedarf zu den Sitzungen hinzugezogen. Seit dem Jahr 2002 zeichnet sich die Tendenz ab, im Rahmen des Arbeitskreises eine stärkere Zusammenarbeit zwischen dem DIHK und den Industrieverbänden anzustreben. In diesem Kontext ist auch die Übertragung des Vorsitzes in dem Arbeitskreis an den BDI-Hauptgeschäftsführer zu sehen.³⁸⁸

Außenwirtschaftsbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit

Aufgabe des Außenwirtschaftsbeirats ist die Beratung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit in allen für die Außenwirtschaft relevanten Fragen. Mitglieder sind renommierte Unternehmerpersönlichkeiten aus den verschiedensten Branchen. Die derzeit 31 Mitglieder werden ehrenamtlich und befristet für jeweils drei Jahre vom Minister berufen. Die Sitzungen finden zweimal jährlich im Frühjahr

³⁸⁷ Informationen aus dem BDI.

³⁸⁸ So Informationen aus dem BMWA und dem DIHK.

und Herbst statt.³⁸⁹ Nach den Pressemitteilungen des BMWa über die Tagungen in den Jahren 1999 bis 2002 zu urteilen, werden in diesem Beirat aktuelle außenwirtschaftliche Fragen diskutiert. Der Beirat fungiert jedoch nicht als direktes Koordinierungsinstrument der Außenwirtschaftsförderung.³⁹⁰

Koordination mit der EU

Kaum institutionalisiert ist bisher die Koordination mit der EU, obwohl deren Aktivitäten und Programme in der Außenwirtschaftsförderung an Bedeutung zunehmen. Für die deutschen staatlich-politischen Akteure kommt es vor allem darauf an, dass die in der Europapolitik geltenden Grundsätze der Komplementarität und der Subsidiarität zur Vermeidung von Doppelförderungen und Konkurrenzsituationen beachtet werden.³⁹¹ Diese Position wird von den mitgliederschaftlich-politischen Akteuren geteilt, wobei als praktisches Argument der Wunsch der deutschen Unternehmen angeführt wird, im Ausland in ihrer Muttersprache betreut zu werden. Zur Koordinierung werden gemeinsame Gremien der für Außenwirtschaftsförderung zuständigen Stellen in der EU und den Mitgliedstaaten empfohlen, die eng mit der Wirtschaft zusammenarbeiten sollen.³⁹²

Daneben entwickeln sich erste Ansätze für eine Zusammenarbeit der Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung in den EU-Mitgliedstaaten. Diese haben sich zu einer Wirtschaftsvereinigung nach europäischem Recht zusammenge-

³⁸⁹ BMWa (1999d); die Satzung des Außenwirtschaftsbeirats findet sich bei BMWa (2000h). Der Vorsitz liegt bei Heinrich Weiss, dem Vorstandsvorsitzenden der Schloemann-Siemag AG.

³⁹⁰ BMWa (1999a); BMWa (1999d); BMWa (2000b); BMWa (2000i); BMWa (2001b); BMWa (2002c).

³⁹¹ Deutscher Bundestag (1995), S. 33; siehe dazu auch Bericht des BMWa bei BMWa (1996), S. 9, wonach dieses in Abstimmung mit der deutschen Wirtschaft entsprechende Gespräche mit der Europäischen Kommission aufgenommen hat.

³⁹² Siehe dazu Stellungnahme des DIHT anlässlich eines handelspolitischen Strategiepapiers der Kommission zur Öffnung von Drittmärkten aus dem Frühjahr 1996 in: *Handelsblatt* vom 10.06.1996.

geschlossen und verstehen sich als Dialogpartner der EU-Kommission bei der Durchführung von Exportfördermaßnahmen.³⁹³

Ergebnis

Die Arbeit der Akteure in den Koordinationsgremien geht über einen allgemeinen Informationsaustausch kaum hinaus. Begründen lässt sich dies damit, dass dadurch Transaktionskosten vermieden werden können, die bei der Schaffung von engeren Koordinationsstrukturen entstehen würden. So wären bei gemeinsamen Aktivitäten Entscheidungen über die einzubringenden finanziellen Mittel, über die Frage der Organisationsform und den Personalumfang zu treffen. Dagegen kann mit der Beschränkung auf den allgemeinen Austausch von Informationen dem externen Handlungsdruck nach verstärkter Koordination der einzelnen Akteure mit relativ geringen Transaktionskosten Rechnung getragen werden.

3.2.3.3 Koordination auf den Auslandsmärkten

Neben der Programmabstimmung in Deutschland bedarf es auch einer Koordination zwischen den einzelnen Aktivitäten der Akteure der Außenwirtschaftsförderung auf den Auslandsmärkten. Im Vordergrund stehen dabei vor allem die Beziehungen zwischen den jeweiligen Botschaften und AHK, den vom Ressourcenumfang her wichtigsten Akteuren vor Ort. Die BfAI als drittes Element des Drei-Säulen-Konzeptes ist bereits auf Grund ihres geringeren Personalumfanges vor Ort in die ‚Juniorrolle‘ gedrängt.

Die Aufgabenverteilung zwischen Botschaften und AHK ist auf den ersten Blick eindeutig definiert. So besteht eine Vereinbarung zwischen dem DIHK, dem BMWA und dem AA, wonach bei Bestehen einer AHK Anfragen von Unternehmen, die bei den Botschaften eingehen, an die AHK weitergegeben werden sollen.

³⁹³ Siehe dazu BMWi (1996), S. 9.

Ziel dieser Vereinbarung ist die Reduzierung von Transaktionskosten durch kleinere Wirtschafts- und Handelsabteilungen bei den Botschaften und deren Konzentration auf die politische Unterstützung von Unternehmensinteressen.³⁹⁴ Ein Erlass des AA aus dem Jahre 1996 präzisiert darüber hinaus, dass bei schriftlichen Anfragen von Unternehmen mit einem begründenden Hinweis in der Abgabennachricht grundsätzlich an die AHK weiterverwiesen werden sollte. Bei mündlichen Anfragen gelte hingegen die Regelung, dass die Auslandsvertretung aus Gründen der Effizienz zu allen auftretenden Fragen Stellung nehmen kann.³⁹⁵

Trotz dieser grundsätzlichen Vereinbarungen bestehen Probleme in der Aufgabenabgrenzung. Dies findet seinen Niederschlag in unterschiedlichen offiziellen Stellungnahmen und Erlassen der Regierung mit dem Ziel einer Herbeiführung einvernehmlicher Regelungen und somit einer bestmöglichen Arbeitsteilung, Aufgabenabgrenzung und Kooperation.³⁹⁶ So hat das AA Mitte der 90er Jahre in Abstimmung mit dem DIHT zwei Runderlasse zur detaillierten Regelung der Beziehungen zwischen Botschaften und AHK erlassen.³⁹⁷ Da diese Regelungen einen guten Blick auf den Inhalt der Vertragsstruktur werfen, sollen sie ausführlich dargestellt werden.

Der erstere der beiden Erlasse regelt die Kooperation aller Träger der Außenwirtschaftsförderung im Ausland. Er knüpft an das gemeinsame Gespräch der mit außenwirtschaftlichen Fragen befassten damaligen Bundesminister mit Repräsentanten der Wirtschaft sowie einem Vertreter der Bundesländer Ende 1995 und einen Entschließungsantrag der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD im Jahr 1996 an, in denen Koordinationsdefizite in der Außenwirtschaftsförderung festgestellt wurden.³⁹⁸ In diesem Erlass ergeht vom AA an die Auslandsvertretungen die Aufforderung,

³⁹⁴ DIHT (1996), S. 9; Deutsche Handelskammer in Österreich (1995), S. 85.

³⁹⁵ AA (1996b), S. 5.

³⁹⁶ AA (1996b).

³⁹⁷ AA (1996a), AA (1996b).

³⁹⁸ Siehe AA (1996a).

„die Voraussetzungen für eine noch engere Zusammenarbeit aller im jeweiligen Gastland vertretenen Organisationen, die für die Außenwirtschaftsförderung von Bedeutung sein können, zu schaffen.“³⁹⁹

Die daraus abgeleiteten Empfehlungen bleiben jedoch recht vage. So heißt es, dass nicht nur enge Kontakte mit den Trägern der Außenwirtschaftsförderung zu halten sind, sondern auch eine Vernetzung mit auf anderen Gebieten tätigen deutschen Organisationen sicherzustellen ist. Weiter wird Bezug auf die zum Zwecke der Koordination durchzuführenden ‚Jour Fixe‘ genommen, zu denen die nicht direkt auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung tätigen Einrichtungen von Fall zu Fall hinzugezogen werden sollen.⁴⁰⁰

Konkreter ist der zweite Runderlass des AA, in dem spezifische Aufgaben zwischen Auslandsvertretungen und AHK festgelegt werden. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die AHK auf Grund ihrer privatrechtlichen Organisationsform und fehlenden diplomatischen Status auf die Unterstützung der Auslandsvertretungen bei der Erfüllung von Aufgaben im Rahmen deren öffentlichen Auftrags angewiesen sind. Sie sollen diese deshalb durch folgende Punkte unterstützen:

- Bei der Gründung und Registrierung von Büros sowie der Akkreditierung des entsandten Personals sollte gegenüber staatlichen Stellen des Gastlandes deutlich gemacht werden, dass die AHK auch im Auftrag der Bundesregierung handeln und Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt erhalten; ggf. seien bilaterale Regierungsvereinbarungen abzuschließen.
- Bei der Vorbereitung und Durchführung wirtschaftlich bedeutender Einzelbesuche und Delegationsreisen sollten die AHK-Geschäftsführer – wann immer möglich – beteiligt und bei wirtschaftsbezogenen Gesprächen als Mitglieder der Wirtschaftsdelegation einbezogen werden.

³⁹⁹ AA (1996a); siehe auch Deutscher Bundestag (1995), S. 8 und 18; nach Auffassung der Bundesregierung soll sich die Koordinationsrolle der Auslandsvertretungen vor Ort auch auf die Büros der Bundesländer beziehen.

⁴⁰⁰ AA (1996a).

- Um den AHK, wo nötig, die Arbeit zu erleichtern, sollte unter Berücksichtigung der bestehenden Vorschriften die generelle Mitbenutzung des amtlichen Kurierweges ermöglicht werden.⁴⁰¹

Während sich die genannten Punkte auf die besonderen Möglichkeiten der Auslandsvertretungen im diplomatischen Bereich beziehen, nennt der Erlass darüber hinaus generelle Aspekte, die die allgemeine Aufgabenverteilung festlegen:

- eine weltweit möglichst einheitliche Aufgabenverteilung zwischen AHK und Auslandsvertretungen, die den Leistungsprofilen beider Einrichtungen Rechnung trägt; Dienstleistungen, die die AHK im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags erbringen, sollen im Interesse einer klaren und für den Benutzer transparenten Aufgabenteilung von den Auslandsvertretungen grundsätzlich nicht zusätzlich angeboten werden;
- Abschluss von besonderen Vereinbarungen zwischen Auslandsvertretung und AHK zur Anpassung an generell oder in Teilbereichen abweichende örtliche Verhältnisse; über derartige Vereinbarungen sind AA und DIHT zu unterrichten; sie sollten praxisnah und zielgruppenkonform sein sowie den Eigenarten beider Einrichtungen hinreichend Rechnung tragen;
- die Möglichkeit zu ad hoc Absprachen zwischen AHK und Auslandsvertretung;
- Prüfung durch die Auslandsvertretungen, ob die AHK in das Vorprüfungsverfahren bei der Erteilung von Sichtvermerken an ausländische Geschäftsleute einbezogen werden können.⁴⁰²

In dem entsprechenden Erlass des AA werden auch die durch die AHK im öffentlichen Auftrag zu erbringenden Dienstleistungen näher spezifiziert. Dabei wird konzidiert, dass abhängig von Landesrecht und Ausbauzustand der AHK Abweichungen möglich sind. Daneben sollen Auslandsvertretungen bei den Nutzern des

⁴⁰¹ AA (1996b), S. 2.

⁴⁰² AA (1996b), S. 3.

deutschen Außenwirtschaftsförderungssystem um Verständnis dafür werben, dass die AHK für manche Dienstleistungen eine Rechnung stellen müsse.⁴⁰³

Im Einzelnen werden folgende Dienstleistungen genannt:

Tab. 3.2: Dienstleistungen der AHK im öffentlichen Auftrag

1. Auskunftsdienste	<ul style="list-style-type: none"> - Nachweis in- und ausländischer Bezugsquellen - Adressennachweis nicht-staatlicher Einrichtungen - Adressennachweis staatlicher Einrichtungen (keine ausschließliche Aufgabe) - Vermittlung von Dolmetschern und Übersetzern (keine ausschließliche Aufgabe).
2. Juristische Dienste	<ul style="list-style-type: none"> - Beratung und Information über Stand und Entwicklung von Außenwirtschaftsvorschriften des In- und Auslandes unter Einschluss von EU-Verfahrensfragen - allgemeines Wirtschaftsrecht (u.a. Steuer-, Patent-, Lizenz-, Arbeits- und Sozialrecht sowie das sonstige Wirtschaftsrecht); soweit die Auslandsvertretung über besondere Referenten für spezielle Bereiche (z.B. Arbeit und Soziales, Rechts- und Konsularwesen, Landwirtschaft, Forstwirtschaft) verfügt, ist insoweit eine besondere Vereinbarung angezeigt.
3. Wirtschafts-information	<ul style="list-style-type: none"> - Unterrichtung bzw. Beratung bei Projekten in den Bereichen Umwelt, Technologietransfer und Technische Zusammenarbeit, an denen die AHK direkt beteiligt ist oder soweit sie diesbezüglich ein ausdrückliches Mandat hat (keine ausschließliche Aufgabe) - allgemeine Informationen zu den Marktbedingungen und zur Konjunktorentwicklung - Beratung in wirtschaftspolitischen Fragen und zur Entwicklungs-, Forschungs- und Technologiepolitik in wechselseitiger Absprache mit der Auslandsvertretung.
4. Unterstützung bei der Geschäftsanbahnung	<ul style="list-style-type: none"> - Vermittlung von Firmenvetretern, Lizenz- und Leasingnehmern, Joint-Venture-Partnern usw. - Betreuung von Gruppen- und Einzelunternehmerbesuchen im Gastland - Beteiligung an Gemeinschaftsausstellungen und an Gemeinschaftsständen bei Messebeteiligungen im Gastland im Benehmen mit der Durchführungsgesellschaft und ggf. auch der Auslandsvertretung - Informationen über Ausschreibungsverfahren (keine aus-

⁴⁰³ AA (1996b), S. 3ff.

	<p>schließliche Aufgabe) in wechselseitiger, frühestmöglicher Abstimmung mit der Auslandsvertretung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informationen über Projekte deutscher Entwicklungshilfe bzw. EU-finanzierter Programme in Abstimmung mit der Auslandsvertretung.
5. Administrative Dienste	<ul style="list-style-type: none"> - Auskünfte über Lebenshaltungskosten gegenüber Unternehmen - Bescheinigungen zur Beteiligung an ausländischen Ausschreibungen - Beglaubigungen von Handelsrechnungen und sonstigen Warenbegleitpapieren.
6. Interessenvertretung	<ul style="list-style-type: none"> - Vermittlung von Gesprächspartnern bei nicht-staatlichen und deutschen Stellen im Gastland - Vermittlung von Rechtsbeiständen (keine ausschließliche Aufgabe); Vorschläge zur Verbesserung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf der Grundlage wechselseitiger Abstimmung mit den Auslandsvertretungen.
7. Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> - eigenverantwortliche Herausgabe von Kammerzeitschriften und anderen Publikationen (die AHK darf hierdurch allerdings nicht generelle politische Interessen der Bundesregierung im Gastland schädigen) - Seminare und Vortragsveranstaltungen zu außenwirtschaftlichen Themen (keine ausschließliche Zuständigkeit) - Kammersprechstage (keine ausschließliche Zuständigkeit) - Maßnahmen zur Einführung des dualen Berufsbildungssystems (keine ausschließliche Zuständigkeit).

Insgesamt legen diese ausführlichen Erlasse die Schlussfolgerung nahe, dass die Aufgabenverteilung relativ klar geregelt ist.⁴⁰⁴ Tatsächlich zeigt die stetig wiederkehrende Kritik an der mangelnden Koordination der Außenwirtschaftsförderung auf den Auslandsmärkten, dass es weiterhin Probleme in der praktischen Umsetzung der bestehenden Regeln gibt. Dazu scheint auch zu gehören, dass die beteiligten Akteure über den definierten Rahmen hinausgehen und ihren eigenen Zuständigkeitsbereich eher weit fassen.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Allerdings stellt sich bei diesem umfassenden aus dem öffentlichen Auftrag abgeleiteten Arbeitsfeld der AHK die Frage, wo noch Raum für deren nicht-öffentlichen Auftrag bleibt.

⁴⁰⁵ Siehe dazu Interview mit dem Asienbeauftragten des AA in: *Asia Bridge* vom 05.01.2001, wonach die deutschen Auslandsvertretungen interessierten Mittelständlern als Berater und

Die Verfügungsrechte der beiden Akteure sind damit zwar eindeutig bestimmt, gleichzeitig bestehen allerdings hinreichende Anreize, die eigenen Verfügungsrechte auszubauen und damit die Umsetzung eigener Organisationsziele zu erleichtern. Bei dieser Situation besteht die Gefahr, dass die Ressourcen in einem Wettbewerb um Zuständigkeiten gebunden werden, ohne dass damit ein Zusatznutzen für die Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen verbunden ist.

3.3 Ergebnisse

Mit Hilfe der Institutionenökonomik konnten die wesentlichen Handlungs- und Anreizstrukturen der Akteure der Außenwirtschaftsförderung identifiziert werden.

Die Verfügungsrechte sind durch die Zuweisung von formalen Zuständigkeiten – bei insgesamt nur wenigen Kompetenzüberschneidungen – relativ klar strukturiert. Es ist weitgehend definiert, wer was mit welchen Mitteln entscheiden kann. Dies ist ein typisches Kennzeichen staatlich organisierter Systeme und gilt insofern auch für die Außenwirtschaftsförderung. Innerhalb der gegebenen Strukturen stehen die Akteure allerdings in einem internen Kompetenzwettbewerb um den Ausbau ihrer Verfügungsrechte.

Das interne System der Außenwirtschaftsförderung ist vor allem geprägt durch die Vertragsbeziehungen zwischen den staatlich-politischen und den mitgliederschaflich-politischen Akteuren. Obwohl beide Gruppen unterschiedlichen politischen Ebenen angehören, führen die in der Außenwirtschaftsförderung bestehenden Handlungsstrukturen nicht nur zu engen Vertragsbeziehungen, sondern auch zur partiellen Interessenidentität.

¹ ‚Türöffner‘ zur Verfügung stehen. Obwohl die Aufgabenverteilung definiert ist, heißt es in dem Interview, dass diese, dort wo es eine Auslandshandelskammer gibt, abgesprochen wird.

Die Anreizstrukturen der einzelnen Akteure vor Ort sind vorrangig durch die Beziehungen mit ihren jeweiligen Zentralen in Deutschland geprägt. Von dort erhalten sie zur Umsetzung ihrer Aufgaben im Wesentlichen ihre jeweiligen Finanz-, Personal- und Organisationsressourcen. Sie haben selbst nur eingeschränkte Verfügungsrechte. Die Koordination vor Ort bleibt wegen unzureichender Anreize auf einen allgemeinen Informationsaustausch beschränkt.

Da in der Außenwirtschaftsförderung – wie auf anderen wirtschaftlichen Feldern – Knappheiten bestehen, erfolgt eine spezifische, verfahrensgesteuerte Zuteilung der einzelnen Leistungen. Grundsätzlich sind zwei Zuteilungsprozesse zu unterscheiden: erstens die Aufteilung der Ressourcen der Außenwirtschaftsförderung an die einzelnen Akteure und zweitens deren Bereitstellung an die Unternehmen. Bei diesen Verteilungsprozessen spielen die Verfügungsrechte der Akteure eine zentrale Rolle. Je umfangreicher die Summe der Verfügungsrechte über die zu verteilenden Mittel, desto größer sind die eigenen Einflussmöglichkeiten.

Bei den institutionellen Entscheidungsverfahren kommen jeweils mehrere Formen zum Tragen. Die interne Entscheidung über die Ressourcenzuteilung erfolgt bei den einzelnen Akteuren durch hierarchisch-administrative Verfahren. Dies gilt für die staatlich-politischen, aber im Wesentlichen auch für die mitgliederschaftlich-politischen Akteure. Die Beziehungen der Akteure miteinander sind dagegen überwiegend durch Austauschbeziehungen geprägt, bei denen Entscheidungen auf dem Verhandlungswege getroffen werden. Stehen die Akteure in einem Unterordnungsverhältnis zueinander, sei es allgemeiner Art oder durch die Zuweisung von Ressourcen begründet, finden sich häufig Prinzipal-Agent-Beziehungen mit asymmetrischen Informationsverteilungen. Die Instrumente der Prinzipale zur Vermeidung von ‚opportunistischem‘ Verhalten der Akteure beschränken sich in der Regel auf die allgemeine Haushaltskontrolle bei den Zuwendungen.

Der Preismechanismus spielt als Entscheidungsverfahren nur eine relativ geringe Rolle. Dies geht darauf zurück, dass die Finanzierung der Arbeit der Außenwirtschaftsförderungsakteure weitgehend über die Zuweisung von öffentlichen

Mitteln erfolgt. Die Erzielung von unmittelbaren Einnahmen durch ein Dienstleistungsangebot an die Unternehmen ist vom Umfang her relativ begrenzt.

Die Motive für Veränderungen bei Organisationsformen und Entscheidungsverfahren liegen eher in der Verbesserung der internen Steuerungsinstrumente und der Einsparung öffentlicher Ressourcen als der stärkeren Orientierung an den Interessen der Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen. So dient die Wahl der privatrechtlichen Organisationsform bei einzelnen Einrichtungen vor allem der flexibleren Aufgabenerledigung und weniger der einer besseren Nachfrageorientierung. Die Tendenz, dem Preismechanismus in einzelnen Einrichtungen ein stärkeres Gewicht einzuräumen, scheint vorrangig davon geprägt zu sein, öffentliche Haushaltsmittel einzusparen.

Das institutionelle Element der Organisationskultur in der Form einer spezifischen berufsständischen Orientierung fand sich in erster Linie beim AA. Abgeschwächt finden sich Ansätze einer berufsständischen Orientierung auch in der journalistischen Ausrichtung der BfAI-Korrespondenten.

Die Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen sind in dieses institutionelle Gefüge nur unzureichend einbezogen. Direkte Vertragsbeziehungen zwischen ihnen und den Außenwirtschaftsförderungsakteuren bestehen nur wenige. Die Unternehmen können daneben ihre Interessen in den Entscheidungsprozess im Prinzip nur über ihre jeweiligen mitgliedschaftlich organisierten Branchenverbände einbringen. Dort werden sie aber nur in gebündelter, aggregierter Form wirksam. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die zentralen mitgliedschaftlichen Akteure nicht die Branchenverbände selbst, sondern deren Dachverbände sind. Damit erhöht sich die vertragliche Distanz zu den Unternehmen.

Solange die Ressourcen der Außenwirtschaftsförderungsakteure nach den internen Regeln des Systems zugeteilt werden, bestehen für diese nur geringe Anreize, in ihre Handlungsparameter die Interessen der Unternehmen aufzunehmen. Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht unbeschränkt. Nimmt die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage der Außenwirtschaftsförderung einen Umfang an,

der die allgemeine Zielerreichung beeinträchtigt, sind auf Grund des damit verbundenen externen Handlungsdrucks Veränderungen auf der Angebotsseite zu erwarten. Diese Beobachtungen können in folgenden Thesen zusammengefasst werden:

1. Außenwirtschaftsförderung ist politikgebunden. Sie ist kein autonomes System, sondern formell und inhaltlich eine abhängige Variable der Strukturen des politischen Systems.
2. Konzeption, Motive und Handlungsstrukturen der Außenwirtschaftsförderung leiten sich aus den Interessen der Akteure des politischen Systems ab.
3. Obwohl in den allgemeinpolitischen Grundsätzen die privatwirtschaftliche Struktur der Außenwirtschaftsförderung in den Vordergrund gestellt wird, funktioniert sie faktisch auf der Grundlage von staatlich-politischen und mitgliederschaftlich-politischen Organisationsformen und hierarchisch-administrativen Entscheidungsverfahren.
4. Diese institutionelle Grundstruktur hat Konsequenzen für das Verhalten der Außenwirtschaftsförderungsakteure, die Orientierung auf individuelle Auslandsmärkte und mögliche Reformansätze:
 - a) Im Vordergrund der Anreizstruktur der Akteure steht die Befriedigung ihrer aus dem politischen System abgeleiteten Interessen. Es gibt dagegen für sie nur unzureichende Anreize, sich an den Bedürfnissen der systemexternen Unternehmen zu orientieren.
 - b) Das Angebot an Außenwirtschaftsförderung wird unabhängig von den Anforderungen einzelner Auslandsmärkte konzipiert.
 - c) Reformen des Systems der Außenwirtschaftsförderung sind nur möglich, wenn sie bei den Anreizstrukturen der Akteure ansetzen.

4 DAS INSTITUTIONELLE GEFÜGE DER DEUTSCHEN AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN JAPAN

In den bisherigen Erörterungen wurde von den konkreten Auslandsmärkten abstrahiert. Die Untersuchung weicht nun davon ab und konzentriert sich auf Japan als einem Zielmarkt der deutschen Außenwirtschaftsförderung.

Bevor die einzelnen Aktivitäten und Programme der deutschen Außenwirtschaftsförderung diskutiert werden, gilt es, die allgemeinen Strukturen des Marktes, die Grundzüge der deutschen Außenwirtschaftspolitik sowie Umfang und Struktur der deutschen Wirtschaftsbeziehungen mit Japan kurz zu skizzieren.

4.1 Allgemeine Strukturen des japanischen Marktes

Bei einer Beschreibung des japanischen Marktes sind vor allem zwei Merkmale zu berücksichtigen. Erstens ist Japan eine hochentwickelte Volkswirtschaft und zweitens die einzige Volkswirtschaft auf diesem Leistungsniveau, die in einem anderen gesellschaftlichen und kulturellen Kontext als die vergleichbaren Märkte in Nordamerika und Europa angesiedelt ist.

Inwieweit die damit verbundenen Wertemuster die wirtschaftliche Entwicklung und Struktur Japans beeinflussen, ist Gegenstand von zahlreichen Studien und Untersuchungen der modernen Japan-Forschung.⁴⁰⁶ Es würde über den Rahmen

⁴⁰⁶ Für einen ersten Überblick und weiterführende Literatur siehe DIJ (1998).

dieser Arbeit hinausgehen, dazu einen eigenen Beitrag zu leisten. Diese Untersuchung beschränkt sich deshalb auf die Beschreibung der im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung relevanten Aspekte.

Mit einem Bruttoinlandsprodukt von US-\$ 4.141,2 Mrd. im Jahr 2001 ist Japan die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt. Deutschland liegt bei US-\$ 1.847,6 Mrd. und ist damit der ‚Juniorpartner‘ in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf befindet sich Japan mit US-\$ 32.500 weltweit ebenfalls in der Spitzengruppe. Der deutsche Vergleichswert liegt bei US-\$ 22.400.⁴⁰⁷

Schon alleine die Größe der japanischen Volkswirtschaft, die der addierten wirtschaftlichen Leistung von Deutschland, Frankreich und Großbritannien entspricht, kombiniert mit der hohen Kaufkraft der japanischen Bevölkerung macht Japan zu einem attraktiven Markt. Auf Grund seiner Größe bildet er auch für ‚Nischenanbieter‘ ein interessantes Absatzpotential. Hinzu kommen relativ geringe politische und wirtschaftliche Risiken.

Die Bedeutung des japanischen Marktes geht aber über das reine Absatzpotential hinaus. Japan ist Leitmarkt für technologische Innovationen sowie Test- und Referenzmarkt neuer Produkte. Deutschen Unternehmen bietet sich damit in Japan die Möglichkeit, neueste Marktentwicklungen zu beobachten und von ihren japanischen Konkurrenten zu lernen.⁴⁰⁸

Schließlich ist die überragende Bedeutung der japanischen Wirtschaft in Asien zu berücksichtigen. So hält Japan einen Anteil von rund 61 Prozent am gesamten asiatischen Bruttoinlandsprodukt.⁴⁰⁹ Das Land verfügt dadurch über eine strategische Position in der asiatisch-pazifischen Region.⁴¹⁰ Dazu gehören auch geschäfts-

⁴⁰⁷ DIHKJ (2002).

⁴⁰⁸ Siehe dazu auch Schwarz (1999), S. 82.

⁴⁰⁹ Angaben der World Bank (2002) für das Jahr 2000.

⁴¹⁰ Siehe dazu auch Schwarz (1999), S. 82.

praktische Elemente, wie die weitgehende Orientierung der asiatischen Volkswirtschaften an japanischen Industrienormen, den Japan Industrial Standards (JIS).

Der Markt selbst ist geprägt durch eine hohe Dynamik und starke Konkurrenzintensität. Der Wettbewerb orientiert sich im Vergleich zu Deutschland stärker an Marken, Qualität und Service als am Preis. Erfolgreiche Produkte zeichnen sich vor allem durch folgende Merkmale aus:

- Einzigartigkeit und Unverwechselbarkeit;
- hoher Qualitätsstandard verbunden mit umfassendem After Sales Service;
- hoher technologischer Anspruch mit praktischem Zusatznutzen;
- kompakte und leichte Bauweise sowie einfache Bedienbarkeit;
- Aktualität und Renommee im Hinblick auf Mode- und Lifestylereizs.⁴¹¹

Die typischen Marktbearbeitungsprobleme der vor Ort tätigen ausländischen Unternehmen ergeben sich zumeist aus den spezifischen Charakteristika des Marktes und dem allgemein hohen Kostenniveau. Markteintrittshürden in der Form von strukturellen tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen spielen dagegen keine wesentliche Rolle. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Japan im internationalen Vergleich sowohl beim Marktanteil ausländischer Produkte als auch beim Umfang des intra-industriellen Handels relativ geringe Quoten aufweist.⁴¹²

Bei der Größe des japanischen Binnenmarktes müsste dieser auch in viel stärkerem Maße Direktinvestitionen anziehen. Tatsächlich liegen die Werte im Vergleich zu anderen Industrieländern jedoch relativ niedrig. Dies kann sowohl auf die schwierigen Investitionsbedingungen als auch die Einstellungen der ausländischen Unternehmen gegenüber dem japanischen Markt zurückgeführt werden.⁴¹³

⁴¹¹ Schwarz (1999), S. 83 auf der Basis entsprechender Literaturauswertung.

⁴¹² Lincoln (1999), S. 17ff.

⁴¹³ Lincoln (1999), S. 76ff.; Schwarz (1999), S. 115f.

Die Probleme für die ausländischen Unternehmen sind im Einzelnen:⁴¹⁴

- hohe Standortkosten, insbesondere bedingt durch Immobilien-, Arbeits- und Transportkosten, die erheblich über denen in Deutschland liegen, und somit eine ständige Präsenz vor Ort gerade für kleine und mittlere Unternehmen erschweren;
- schwieriger Marktzugang durch relativ komplexe Geschäftsstrukturen;
- administrative Hürden auf Grund langwieriger Zulassungs- und Genehmigungsverfahren, Unbestimmtheit von Rechtsvorschriften, zu großem Ermessensspielraum der Verwaltung sowie übersteigerte Pflichten zur Vorlage von Berichten, Dokumenten und Unterlagen sowie eine Unübersichtlichkeit der Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;
- Anpassungsschwierigkeiten an die japanische Geschäftsmentalität und Geschäftspraktiken, Unterschiede in Konsumgewohnheiten, andere Wohnstandards und extrem hohe Ansprüche japanischer Konsumenten an Qualität, Design und Service;
- Probleme in der Rekrutierung insbesondere von technisch ausgebildetem Fachpersonal.

⁴¹⁴ Zusammengestellt anhand von Informationen der DIHKJ und einer Studie von Schwarz (1999), S. 86, dort S. 99 mit einem Überblick zu den Wettbewerbsvor- und -nachteilen mittelständischer Unternehmen im Japan-Geschäft und einer Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) im Auftrag der Stiftung Industrieforschung bei deutschen Unternehmen mit Japanaktivitäten, wiedergegeben in *Handelsblatt* vom 16.08.1999; siehe auch ifo-Institut (1997), S. 122 mit einem Planungsmuster zur Erschließung des japanischen Marktes.

4.2 Entwicklung, Umfang und Struktur der deutschen Wirtschaftsbeziehungen mit Japan

Entwicklung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen

Die ersten wirtschaftlichen Kontakte deutscher Kaufleute mit Japan entwickelten sich bereits im 17. Jahrhundert im Rahmen der zu dieser Zeit den internationalen Handel in der Region dominierenden Dutch East India Company. Erste offizielle Vereinbarungen entstanden 1861 durch ein Handelsabkommen zwischen Japan und Preußen. In die gleiche Zeit fiel auch die Gründung deutscher Handelshäuser in Japan. Der Gütertausch war vor allem davon geprägt, dass Deutschland Walzstahl, Chemikalien und Gewebe exportierte und aus Japan Fisch- und Pfefferminzöl sowie Fischmehl und Fette importierte.⁴¹⁵ Nach der Meiji-Restauration in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte sich Japan von einem Agrar- zu einem Industrieland. Damit verbunden veränderte sich die japanische Exportstruktur: Rohstoffe wurden zunehmend von Halbindustriegütern abgelöst. Es folgte eine erste japanische Exportoffensive in den 20er Jahren, währenddessen allerdings weiterhin ein Handelsbilanzüberschuss Deutschlands bestand. In dieser Zeit begannen auch die großen japanischen Handelshäuser, wie zum Beispiel Mitsui und Mitsubishi, mit dem Aufbau der ersten Niederlassungen in Deutschland. Einen politischen Rahmen erhielten die zunehmenden Handelsströme durch das 1927 zwischen Japan und Deutschland abgeschlossene Handelsabkommen.

Die 30er und 40er Jahre waren geprägt durch Kriegsvorbereitungen und die anschließende Kriegswirtschaft. Nach dem Zweiten Weltkrieg konzentrierten sich Japan und Deutschland auf den Wiederaufbau ihrer Wirtschaft. 1951 erfolgte eine Erneuerung des Handelsabkommens von 1927, dem sich weitere Abkommen angeschlossen. Bis Mitte der 60er Jahre wies Deutschland mit Japan weiterhin einen Handelsbilanzüberschuss aus. Parallel mit dem danach erfolgenden Durchbruch

⁴¹⁵ DIHKJ (1987), S. 19f.

der japanischen Volkswirtschaft zur Weltspitze veränderte sich die bilaterale Handelsbilanz zu einer bis heute andauernden Phase japanischer Überschüsse.

Wirtschaftspolitisch ist in diesem Zusammenhang von Interesse, dass 1970 die Zuständigkeit für Fragen der Handelspolitik auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, den früheren Vorläufer der EU verlagert wurde. Die EU und ihre Vorgängerorganisationen traten damit als Akteure auf die handelspolitische Bühne. Entsprechend finden seitdem handelspolitische Verhandlungen und Abkommen mit Japan nur noch auf europäischer Ebene statt. Die europäischen Mitgliedstaaten sind in ihrer Funktion darauf beschränkt, ihre nationale Position in den europäischen Entscheidungsprozess einzubringen.

Die 80er und 90er Jahre waren geprägt von Handelsdisputen, die ihre Ursache in zunehmenden japanischen Handelsbilanzüberschüssen hatten. Protektionismusvorwürfe und Dumping-Beschwerden bestimmten das Bild. Lösungsansätze bestanden in Abkommen zur freiwilligen Selbstbeschränkung der japanischen Industrie. So wurde zum Beispiel im Bereich der Automobilindustrie ein bis 1999 geltendes Abkommen geschlossen, wonach der Marktanteil japanischer Autos in der EU 16 Prozent nicht überschreiten dürfe.

Von Mitte bis Ende der 80er Jahre kam es zu einem erheblichen Anstieg japanischer Investitionen in Europa. Mit der Gründung von eigenen Produktionsstätten in Europa versuchten japanische Unternehmen sich im Hinblick auf den kommenden europäischen Binnenmarkt zu positionieren. Diese Entwicklung lief parallel mit einer enormen binnenwirtschaftlich bedingten Sachwertinflation in der japanischen Volkswirtschaft. Beide Aspekte trugen zu einer bis dahin nicht gekannten weltweiten Aufmerksamkeit gegenüber dem japanischen Wirtschaftspotential bei. Die sogenannte ‚Bubble Economy‘ aus der ersten Hälfte der 90er Jahre mündete schließlich in eine seit dieser Zeit anhaltende Wachstumsschwäche der japanischen Volkswirtschaft. Verbunden damit verlor Japan weitgehend seine weltweite ökonomische Vorbildfunktion.

In den europäisch-japanischen Handelsbeziehungen bestehen zu Beginn des 21. Jahrhunderts kaum noch größere Konflikte. Zwar gibt es weiterhin verschiedene Punkte, in denen die EU eine stärkere Liberalisierung und Deregulierung des japanischen Marktes fordert, dies beschränkt sich aber letztlich auf spezifische Branchen und Detailfragen. Strukturelle Handelskonflikte gibt es nicht.⁴¹⁶

Handel und Direktinvestitionen

Japan ist für Deutschland mit einem Exportvolumen von € 13,1 Mrd. im Jahre 2001 innerhalb der asiatisch-pazifischen Region der bedeutendste Markt. An den deutschen Gesamtausfuhren beträgt der Anteil Japans allerdings nur 2,1 Prozent, womit es unter den deutschen Exportmärkten nur an 12. Stelle liegt. Deutschland importierte aus Japan im Jahr 2001 Güter im Wert von € 22,6 Mrd. In Bezug zu den Gesamteinfuhren Deutschlands liegt der japanische Anteil bei 4,2 Prozent. Dies bedeutet den 7. Rang unter den deutschen Importländern.⁴¹⁷ Unter den japanischen Importländern nimmt Deutschland mit einem Anteil von 3,6 Prozent den 7. Rang ein. Bei den japanischen Exportmärkten liegt Deutschland mit einem Anteil von 3,9 Prozent auf dem 6. Rang. Eindeutig dominierend in den japanischen Handelsbeziehungen sind die USA, die jeweils einen Anteil von 18,1 Prozent an den japanischen Importen bzw. 30,0 Prozent an den japanischen Exporten halten.⁴¹⁸

Die Struktur des deutschen Exportsegments nach Japan ist im Prinzip durch drei Säulen geprägt. Dominierend ist die Kraftfahrzeugbranche, die rund ein Drittel des deutschen Exports nach Japan ausmacht, gefolgt von der Chemie- und Pharmaindustrie mit einem Anteil von gut 20 sowie Maschinenbau und Elektronik mit jeweils zwischen 10 und 15 Prozent. Relativ gering vertreten sind mit rund 6

⁴¹⁶ Siehe dazu EBC (2000b).

⁴¹⁷ DIHKJ (2002).

⁴¹⁸ DIHKJ (2002). Für eine weitergehende Betrachtung des deutsch-japanischen Handels siehe Pascha (2002).

Prozent deutsche Konsumgüter.⁴¹⁹ Diese grob skizzierte Struktur des deutschen Exports nach Japan ist im Prinzip relativ stabil.

Die Zahlen zeigen, dass die Handelsbilanz zwischen Deutschland und Japan insgesamt unausgewogen ist. Im Jahr 2001 wies Deutschland gegenüber Japan ein Handelsbilanzdefizit in Höhe von rund € 9,5 Mrd. aus.⁴²⁰ Die Dienstleistungsbilanz mit Japan ist dagegen aufgrund der hohen Reiseausgaben japanischer Touristen in Deutschland positiv.

Der Bestand deutscher Direktinvestitionen lag im Jahr 2000 bei rund € 8,5 Mrd. Dagegen verzeichneten japanische Direktinvestitionen in Deutschland einen Wert von € 8,6 Mrd.⁴²¹ Einen wesentlichen Schub erhielten die japanischen Investitionen in Deutschland im Zuge der Vorbereitung auf den europäischen Binnenmarkt insbesondere Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre. Die deutschen Investitionen in Japan nahmen vor allem seit Ende der 90er Jahre zu.⁴²²

Deutsche Unternehmen auf dem japanischen Markt

In Japan sind rund 520 deutsche Unternehmen mit Niederlassungen, Zweigstellen oder Repräsentationsbüros vertreten.⁴²³ Mit über 70 Prozent überwiegen Unternehmen der Investitionsgüterindustrie, während die Konsumgüterhersteller kaum repräsentiert sind. Dominierend sind parallel zu den Exportanteilen die Automomo-

⁴¹⁹ DIHKJ (2002). Zur relativen Stärke der einzelnen deutschen Exportbranchen siehe Pascha (2002).

⁴²⁰ DIHKJ (2002).

⁴²¹ DIHKJ (2002).

⁴²² Eine Übersicht zu den deutsch-japanischen Wirtschaftsbeziehungen von 1962 bis 2002 findet sich in *Japan Markt* vom Juni 2002c, S. 28ff.

⁴²³ Die Zahl entstammt der Publikation DIHKJ (1999b). Sie ist die einzige umfassende Bestandsaufnahme der deutschen Geschäftstätigkeit in Japan. Erfasst werden Unternehmen mit einer deutschen Minderheitsbeteiligung ab 20 Prozent. Nach einer empirischen Untersuchung von Schwarz (1999), S. 141, besteht die Struktur der deutschen Unternehmen, die generell im Japangeschäft tätig sind, zu zwei Drittel aus Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten; die überwiegende Mehrheit der Unternehmen stammt aus dem verarbeitenden Gewerbe mit Branchenschwerpunkten im Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau, der Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik sowie im Leder-, Textil- und Bekleidungsgewerbe; zwei Drittel der Unternehmen sind im reinen Außenhandel tätig. Jedes fünfte Unternehmen ist mit einer Direktinvestitionsform in Japan präsent.

bilhersteller, die Chemie- und Pharmaunternehmen sowie zahlreiche Unternehmen der Elektronik- und Maschinenbauindustrie. Darüber hinaus sind vor allem Unternehmen aus der Bank- und Versicherungsbranche mit eigenen Niederlassungen vertreten. Die Größe der Unternehmen variiert relativ stark. Die Großunternehmen aus der Kraftfahrzeug-, Chemie- und Pharma- sowie Elektronikindustrie sind am personalstärksten. Der überwiegende Teil der Unternehmen konzentriert sich auf die Geschäftsaktivitäten Vertrieb, Marketing und Service. Es gibt kaum produzierende Unternehmen.⁴²⁴

Trotz der seit Mitte der 90er Jahre andauernden Krise der japanischen Wirtschaft zeigen Umfragen unter den vor Ort vor Ort tätigen deutschen Unternehmen, dass diese die zukünftigen Geschäftsperspektiven eher optimistisch sehen. So wollen die meisten deutschen Unternehmen ihr Engagement in Japan eher ausweiten als reduzieren.⁴²⁵ Allerdings entspricht das Engagement der deutschen Wirtschaft in Japan trotz der insgesamt positiven Einschätzung des Marktes durch die vor Ort tätigen Unternehmen in keiner Weise dem strategischen Stellenwert des Landes. Als Gründe gelten die besonderen Eintrittsbarrieren des japanischen Marktes und als spezifisches Problem der deutschen Wirtschaft wird deren mittelständische Struktur genannt, die ein Auslandsengagement aus den bereits genannten Gründen erschweren würde.⁴²⁶

⁴²⁴ DIHKJ (1999b).

⁴²⁵ Siehe dazu für das Jahr 2001 die Konjunkturumfrage der DIHKJ in *Japan Markt* vom Juni 2002a und etwas älter das Ergebnis einer 1999 durchgeführten Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft; in: *Handelsblatt* vom 16.08.1999.

⁴²⁶ Dazu Schwarz (1999), S. 21.

4.3 Das wirtschaftspolitische Umfeld

4.3.1 Agenda für die deutsch-japanische Partnerschaft

Politische Grundlage der deutsch-japanischen Beziehungen ist die ‚Agenda für die deutsch-japanische Partnerschaft‘, die am 24. Oktober 1997 von den Außenministern beider Länder in Tokyo beschlossen wurde.⁴²⁷ Ihre letztmalige Aktualisierung erfolgte anlässlich des Besuchs von Außenminister Fischer am 30. Oktober 2000.⁴²⁸ Die Agenda umfasst ein breites Themenspektrum von Friedens- und Sicherheitspolitik über Weltwirtschaftsfragen bis zur Kultur- und Wissenschaftspolitik. Bei den wirtschaftlichen Fragen steht die Zusammenarbeit zur Stärkung des Weltwirtschaftssystems im Vordergrund, womit vor allem der Ausbau der Zusammenarbeit im Rahmen der WTO und der OECD gemeint ist.⁴²⁹

In dem Kapitel zu den Wirtschaftsbeziehungen bekennen sich beide Seiten zu einer weiteren Intensivierung der Zusammenarbeit. Danach sollen zwischen den für Handel, Wirtschaft und Finanzen zuständigen Stellen innerhalb der Regierungen Deutschlands und Japans regelmäßig Treffen durchgeführt werden, die das gegenseitige Verständnis sowie die Zusammenarbeit der beiden Regierungen in diesen Bereichen fördern.⁴³⁰

Interessant ist, dass im Kapitel zu den Wirtschaftsbeziehungen auch der föderalen Komponente der deutschen Wirtschaftsförderungspolitik Beachtung geschenkt wird. So heißt es:

„Die Bundesregierung ermutigt den Dialog zwischen den Bundesländern, die eine zentrale Rolle bei der Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten spielen, und der japanischen Regierung sowie dem privaten Sektor in Japan. Sie unterstützt den

⁴²⁷ Deutsche Botschaft Tokyo (1997).

⁴²⁸ Deutsche Botschaft Tokyo (2000d).

⁴²⁹ Deutsche Botschaft Tokyo (1997), S. 4f.

⁴³⁰ Deutsche Botschaft Tokyo (1997), S. 4.

Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den neuen Bundesländern und Japan. Beide Regierungen begrüßen die Fördermaßnahmen der Bundesregierung für ausländische Investitionen in den neuen Bundesländern, die in stärkerem Maße von potentiellen japanischen Investoren in Anspruch genommen werden könnten.⁴³¹

Dass dieser föderale Aspekt in ein Dokument zur Gestaltung der internationalen Beziehungen einfließt, zeigt dessen Bedeutung für die Ausgestaltung der deutschen Wirtschaftsbeziehungen.

Im Anhang der Agenda werden sodann die gegenwärtig unterhaltenen Konsultationen und Gesprächsforen zwischen Deutschland und Japan aufgeführt.

Dies sind für den Bereich Wirtschaft:

- regelmäßiger Informations- und Meinungsaustausch zwischen dem BMWi und dem Ministerium für internationalen Handel und Industrie (MITI)⁴³²
- Austausch von Beamten des BMWi und des MITI
- Treffen von Wirtschaftsexperten
- Konsultationen zwischen den zuständigen Finanzbehörden und -ministerien
- regelmäßige Konsultationen über Post und Telekommunikation
- Konsultationen zwischen den zuständigen Behörden über Luftfahrt
- Informations- und Meinungsaustausch zwischen dem BML und dem Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei
- regelmäßige Deutsch-Japanische Konsultationen über die Förderung des Tourismus.⁴³³

Für den Nichtregierungssektor werden folgende Gremien genannt:

- Deutsch-Japanisches Dialogforum
- Deutsch-Japanischer Kooperationsrat für Hochtechnologie und Umwelttechnik

⁴³¹ Deutsche Botschaft Tokyo (1997), S. 4f.

⁴³² Im Rahmen der seit Januar 2001 geltenden Kabinettsreform wurde das Ministry of International Trade & Industry (MITI) in englischer Schreibweise in Ministry of Economy, Trade & Industry (METI) umbenannt.

⁴³³ Deutsche Botschaft Tokyo (1997), S. 9.

- Europäisch-Japanisch-Amerikanische Trilaterale Kommission
- Deutsch-Japanische Dialoggruppen.⁴³⁴

Bei der Überarbeitung der Agenda im Herbst 2000 wurden die Inhalte im Wesentlichen fortgeschrieben. Unterschiede ergaben sich im Grunde in drei Punkten, die seit der Verabschiedung der Agenda im Jahre 1997 neu auf die wirtschaftspolitische Tagesordnung gekommen sind: Erstens wird das am 1. Februar 2000 inkraftgetretene deutsch-japanische Sozialversicherungsabkommen begrüßt; zweitens wird die ‚Japan-Initiative der deutschen Wirtschaft‘ unterstützt und drittens soll eine enge Zusammenarbeit erfolgen, um die im Jahr 2000 bei der Weltausstellung in Hannover gewonnenen deutschen Erfahrungen für die in 2005 geplante Weltausstellung in Aichi nutzbar zu machen.⁴³⁵

Im Ergebnis steht der Informations- und Meinungsaustausch in unterschiedlichen Konsultationsgremien im Vordergrund der Zusammenarbeit. Ein aus Sicht der Außenwirtschaftsförderung regelmäßig wiederkehrendes Thema in den deutsch-japanischen Beziehungen ist die vielfach beklagte mangelnde Präsenz deutscher Unternehmen auf dem japanischen Markt. Obwohl der japanische Markt insgesamt als offen gilt, werden seitens der deutschen Seite im Detail noch Marktzugangsprobleme gesehen.⁴³⁶

Insgesamt ist allgemeines Kennzeichen der deutsch-japanischen Beziehungen, dass sie relativ problemlos sind.⁴³⁷ Einer der wesentlichen Gründe liegt darin, dass der konfliktbehaftete Bereich der Handelsbeziehungen nicht mehr in der nationalen deutschen Zuständigkeit liegt und stattdessen von der Europäischen Kommission verantwortet wird. Die gegenseitigen Beziehungen sind aber auch deshalb relativ problemfrei, weil sie in der jeweiligen Agenda von Politik und Wirtschaft nur nachrangige Bedeutung haben.

⁴³⁴ Deutsche Botschaft Tokyo (1997), S. 10.

⁴³⁵ Deutsche Botschaft Tokyo (2000b).

⁴³⁶ Siehe BMWi (1999c).

⁴³⁷ Siehe auch *FAZ* vom 30.10.2000 anlässlich des Besuchs von Außenminister Fischer in Japan.

4.3.2 Asien-Konzept und Asien-Pazifik-Ausschuß

Während es sich bei der deutsch-japanischen Agenda um eine gemeinsame Positionsbestimmung zwischen Deutschland und Japan handelt, richtet sich das Asien-Konzept an die deutschen Akteure.

Deutschland war gegen Ende der 80er Jahre weitgehend mit der Wiedervereinigung, dem Ende der kommunistischen Systeme in Osteuropa und der europäischen Einigung beschäftigt. Anfang der 90er Jahre verbreitete sich deshalb in der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft die Erkenntnis, dass man zuwenig auf die Entwicklungen in der asiatisch-pazifischen Region vorbereitet sei.

Der asiatisch-pazifische Raum galt als die dynamischste Wachstumsregion und weltweit prägten Diskussionen über die hohen Wachstumsraten in der Region die öffentliche Meinung. Politik und Wirtschaft wurden sich bewusst, dass mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Asien lebt, asiatische Unternehmen sich technologisch weltweit Führungspositionen erkämpften und Asien auf den globalen Finanzmärkten eine führende Rolle spielte. Neben diesen stark wirtschaftlich geprägten Punkten nahm die Erkenntnis über die politische Bedeutung der Mächte Japan, China und Indien zu.⁴³⁸

Die Bundesregierung reagierte darauf und stellte in Grundsatzreden des Bundeskanzlers und des Außenministers auf die Notwendigkeit einer stärkeren Fokussierung der Außen- und Außenwirtschaftspolitik auf die asiatisch-pazifische Region ab.⁴³⁹ Vor diesem Hintergrund wurde im Oktober 1993 das sogenannte Asien-Konzept der Bundesregierung vorgelegt. Darin heißt es zu Beginn:

„Die Region Asien/Pazifik wird im 21. Jahrhundert herausragende Zukunftschancen haben. Dem müssen Politik und Wirtschaft Rechnung tragen. Eine aktive Asien-

⁴³⁸ AA (1994).

⁴³⁹ AA (1994).

Pazifik-Politik dient unseren aktuellen politischen und wirtschaftlichen Interessen. Sie ist auch Zukunftssicherung für Deutschland. Sie ist unerlässlicher Bestandteil einer globalen Politik der Friedenssicherung.⁴⁴⁰

Die Chancen für Deutschland in der asiatisch-pazifischen Region sind dabei nach Einschätzung des Asien-Konzeptes vor allem wirtschaftlicher Natur. So heißt es im Einzelnen:

„Die Entwicklung Asiens und des pazifischen Raums bietet unserer Wirtschaft heute und für die Zukunft große, bislang jedoch noch unzureichend genutzte Chancen. Sie ist auch eine gewaltige Herausforderung an die Innovationsfähigkeit unserer Unternehmen und an unsere Wirtschaftspolitik.“⁴⁴¹

Etwas konkreter heißt es dazu, dass die deutsche Wirtschaft im Vergleich zu Japan und den USA und gemessen an ihrer Präsenz in anderen Teilen der Welt in der Region Asien/Pazifik unterrepräsentiert ist. Sie muss daher, unterstützt von der Außenwirtschaftspolitik, ihre auch in dieser Region anerkannten Stärken zur Geltung kommen lassen und ihre Stellung in der Region festigen. Diese Stärken sind:

- breite Produktpalette und Kompetenz zu umfassenden Problemlösungen,
- technisch führende Positionen in bestimmten Produktbereichen,
- Bereitschaft zu Technologietransfer und Ausbildung,
- Zuverlässigkeit.⁴⁴²

Neben der Analyse der Bedeutung der asiatisch-pazifischen Region für Deutschland und die deutsche Wirtschaft nennt das Asien-Konzept auch konkrete Instrumente im Bereich der Außenwirtschaftsförderung. So heißt es:

„Das bestehende Instrumentarium und das Angebot an Informationen und konkreten Hilfestellungen für den deutschen Unternehmer, der sich in Asien/Pazifik engagieren will, hat sich in den zurückliegenden Jahren verbessert und vergrößert. Der Ausbau des Auslandshandelskammernetzes und der Auslandsmesseförderung werden in der asiatischen Region besondere Priorität genießen.“⁴⁴³

⁴⁴⁰ AA (1994), S. 19.

⁴⁴¹ AA (1994), S. 19.

⁴⁴² AA (1994), S. 22.

⁴⁴³ AA (1994), S. 24.

Konkret wurde vorgeschlagen:

- Ausbau und verstärkte Aktivitäten des AHK-Netzes durch die Erweiterung der DIHKJ, Ausdehnung auf weitere Länder der Region, insbesondere China und Vietnam sowie verstärkte überregionale Zusammenarbeit in der Region. Dabei wurde mit Blick auf den forcierten Ausbau der AHK, der von der Wirtschaft empfohlenen Einrichtung besonderer Technologie- und Kooperationszentren und ‚Deutscher Häuser‘ sowie der Durchführung von Technologie-Symposien durch die AHK betont, dass dies eine deutliche Aufstockung des Beitrags der Wirtschaft voraussetze.
- Für die Wirtschaftsdienste der Botschaften und Generalkonsulate wurde darauf hingewiesen, dass diese in den asiatisch-pazifischen Ländern in den vergangenen Jahren bereits ausgebaut worden seien.
- Eine weitere Forderung war die Entwicklung der in der Region tagenden Asien-Pazifik-Konferenzen⁴⁴⁴ zu einem wirksamen Instrument der Abstimmung unter den beteiligten Ressorts und Organisationen. Dazu gehören die AHK, die Auslandsvertretungen, BMWi, AA, BML, BMZ, BfAI und die Wirtschaftsverbände.
- Die erfolgte Gründung des Asien-Pazifik-Ausschusses der deutschen Wirtschaft wurde von der Bundesregierung begrüßt. Er sollte konkrete Initiativen der Privatwirtschaft in Richtung Asien koordinieren und fördern.⁴⁴⁵
- Für die Auslandsmesseförderung wurde konstatiert, dass die asiatisch-pazifische Region bereits seit mehr als einem Jahrzehnt ein Schwerpunkt der Förderpolitik sei.
- Neben außenwirtschaftlichen Beratungen, Exportkreditversicherung und Investitionsförderung fand auch das Thema der Koordination der Außenwirtschaftsförderung mit der föderalen Ebene Erwähnung. Danach wurde in An-

⁴⁴⁴ Siehe dazu Resolutionen der Asien-Pazifik-Konferenzen in Beijing (1998), Kuala Lumpur (2000) und Tokyo (2002).

⁴⁴⁵ Siehe dazu weiter unten.

betrachtet der ausgeprägten Außenwirtschaftsförderung der deutschen Bundesländer in der asiatisch-pazifischen Region die verstärkte Abstimmung des BMWi mit den Ländern im Bund-Länder-Ausschuss Außenwirtschaft und in der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder für nützlich und notwendig erachtet.⁴⁴⁶

Insgesamt hat das Asien-Konzept der Bundesregierung zwar zu einer nachhaltigen Beschäftigung mit der asiatisch-pazifischen Region geführt, das System der deutschen Außenwirtschaftsförderung wurde aber trotz der beschriebenen Bedeutung der Region und deren spezifischer Bedingungen im Prinzip nur fortgeschrieben. Es fehlte an substantiell neuen Aktivitäten und Maßnahmen. Institutionenökonomisch betrachtet, war mit dem Asien-Konzept letztlich keine Veränderung der bestehenden Verfügungsrechts- und Vertragsstrukturen verbunden.

Im Frühjahr 2002 wurde das Asien-Konzept von 1993 durch drei Regionalkonzepte für die Regionen Südasiens, Südostasiens und Ostasiens abgelöst. Darin wird betont, dass die Vorstellungen eines asiatischen 21. Jahrhunderts den politischen Entwicklungen nicht standhalten. Stattdessen wird eher eine Globalisierung der politischen und wirtschaftlichen Chancen als eine wechselnde Dominanz einzelner Weltregionen gesehen.⁴⁴⁷ Im wirtschaftlichen Bereich wird das große Wachstumspotenzial der ostasiatischen Region betont. Zur Durchdringung der Märkte bedürfe es einer effektiven Infrastruktur der deutschen Außenwirtschaftsförderung. Mit Blick auf den japanischen Markt werden von der Japan-Initiative der deutschen Wirtschaft dynamisierende Wirkungen erwartet. Als wichtig wird auch die Standortwerbung in Zusammenarbeit mit den Bundesländern erachtet.⁴⁴⁸ Insgesamt bleibt das neue Konzept aber im Bereich der Außenwirtschaftsförderung in seiner Konkretheit hinter den Aussagen des Asien-Konzepts von 1993 zurück.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ AA (1994), S. 25f.

⁴⁴⁷ AA (2002), S. 1. Siehe auch Asienkonzept 2002 des BMBF unter BMBF (2002).

⁴⁴⁸ AA (2002), S. 8. Zur Japan-Initiative siehe weiter unten.

⁴⁴⁹ Siehe auch Bericht in der *FAZ* vom 28.06.2002, wonach das Asienkonzept von 2002 gegenüber aus dem Jahre 1993 nur wenig Neues enthält.

Asien-Pazifik-Ausschuß

Im Zuge der Erarbeitung des Asien-Konzeptes von 1993 bildete sich auch ein sogenannter Asien-Pazifik-Ausschuß (APA) mit der Zielsetzung:

- deutsche Unternehmen zu einem stärkeren Engagement in der asiatisch-pazifischen Region zu bewegen und gleichzeitig
- die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für ein solches Engagement sowohl in Deutschland als auch in den asiatisch-pazifischen Ländern zu verbessern.⁴⁵⁰

Die Arbeit des APA ist deshalb darauf ausgerichtet, der Bundesregierung und den Landesregierungen sowie den Wirtschaftsverbänden Schwerpunkte der Asienarbeit zu verdeutlichen. Gleichzeitig soll der Ausschuss nach eigenen Angaben dazu beitragen, bestehende Aktivitäten zu bündeln und strategisch auszurichten. Dabei versteht er seine Aufgabe darin, sowohl Aufmerksamkeit für die Region in Deutschland zu erzeugen als auch das Interesse an Deutschland in der asiatisch-pazifischen Region zu erhöhen.⁴⁵¹

Die Ansätze des APA zur Erreichung seiner Ziele lassen sich in sechs Punkten zusammenfassen:

- Information und Kommunikation: Schaffung von Transparenz über die Aktivitäten von Bundes- und Länderministerien, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Instituten, Kammern und Wirtschaftsverbänden; Anregung von neuen Aktivitäten sowie die Analyse und Vermittlung von Informationen und Publikationen über die asiatisch-pazifische Region.
- Politische Flankierung: Aktive Politikberatung der Bundesregierung zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere Unterstützung bei wichtigen Projekten (Auftragsvergabe, Investitionen, Joint Ventures, Tech-

⁴⁵⁰ Eine Beschreibung des APA findet sich unter der Homepage des Ostasiatischen Vereins www.oav.de.

⁴⁵¹ Nach www.oav.de/noframes/apa/apa.html.

nologietransfer); zielgerichtete Zusammenarbeit von Außen-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik.

- Weiterentwicklung des außenwirtschaftlichen Instrumentariums: Ausbau und Weiterentwicklung der Außenwirtschaftsförderung im asiatisch-pazifischen Raum mit dem Ziel, auch mittelständischen Unternehmen ein Engagement zu ermöglichen und das Zusammengehen mit ausländischen Partnern zu fördern. Als wichtigste Instrumente werden genannt: das Netz der AHK und Delegierten der Region, die Auslandsmesseförderung in den asiatisch-pazifischen Ländern und die Entwicklung neuer Formen der Außenwirtschaftsförderung, wie zum Beispiel die Förderung ‚Deutscher Häuser‘.
- Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen stärken: Entwicklung geeigneter Initiativen, mit denen die Wettbewerbs- und Risikofähigkeit deutscher Unternehmen bei ihrem Engagement im asiatisch-pazifischen Raum gefördert werden kann. Dazu werden vordringlich gezählt die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Standorts Deutschland und die Risikoabsicherung. Gleichzeitig gelte es, insbesondere mittelständische Unternehmen im asiatisch-pazifischen Raum bei ihrem Engagement zu unterstützen.
- Verbesserung der Marktzugangsbedingungen: Erfassung von administrativen und legislativen Behinderungen für deutsche Unternehmen in den Ländern des asiatisch-pazifischen Raums und Gründung einer Evidenzstelle für die Verbesserung des Marktzugangs in den asiatisch-pazifischen Ländern.
- Aus- und Weiterbildung: Verstärkte Anstrengungen zum ‚Gewinnen‘ junger Deutscher für Asien und junger Asiaten für Deutschland im Rahmen von praxisnahen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Unternehmen sollen zu einer langfristigen Personalpolitik ermutigt werden.⁴⁵²

Trägerorganisationen des APA sind die Gründer BDI, DIHK und OAV. 1999 kamen noch der Bundesverband der Banken (BdB) und der Bundesverband des

⁴⁵² Nach www.oav.de/noframes/apa/apa.html.

Deutschen Groß- und Außenhandels e.V. (BGA) hinzu. Der ehrenamtliche Vorsitz liegt bei Heinrich von Pierer, dem Vorstandsvorsitzenden der Siemens AG. Die Geschäftsführung nimmt weitgehend der BDI wahr.

Der APA konzentriert sich im Rahmen der selbst gesetzten Ziele auf die Koordination der unterschiedlichen Aktivitäten in der Region. Organisatorisch erfolgt diese Arbeit über Lenkungsreise zu bestimmten Themen und Ländern. Mitglieder dieser Gremien sind Repräsentanten deutscher Unternehmen, wobei die Organisation dieser Gremienarbeit im Wesentlichen von Referenten des BDI übernommen wird.

4.3.3 Japan-Initiative der deutschen Wirtschaft

Die Japan-Initiative der deutschen Wirtschaft geht darauf zurück, dass zwar durch das Asien-Konzept von 1993 die Aufmerksamkeit für die asiatisch-pazifische Region zugenommen hat, aber Japan als der mit Abstand wichtigste Markt der Region nur unzureichend berücksichtigt wurde.

Bereits im Januar 1994 hatte ein Thesenpapier der DIHKJ diesen Umstand bemängelt.⁴⁵³ Es folgte im Dezember 1995 ein Beschluss des APA, eine Japan-Initiative zu starten. Auf einer gemeinsamen Japan-Reise des damaligen Bundeswirtschaftsministers Rexrodt, dem damaligen BDI-Präsidenten Henkel und einer APA-Delegation im Februar 1996 ist sie dann mit dem Ziel angekündigt worden, Japan verstärkt in das Bewusstsein vor allem der mittelständischen Unternehmen in Deutschland zu rücken.⁴⁵⁴

⁴⁵³ DIHKJ (1994).

⁴⁵⁴ APA (1996); siehe dazu auch die entsprechende Presseberichterstattung: u.a. *Handelsblatt* vom 20.02.1996; *FAZ* vom 20.02.1996; kurz vor Verkündung der Japan-Initiative *Handelsblatt* vom 09.07.1996 und danach *Handelsblatt* vom 24.10.1996.

Den Vorsitz der Japan-Initiative hat der damalige BDI-Präsident übernommen. Sie wird getragen von den Trägern des APA, den Wirtschaftsverbänden BDI, DIHK, OAV, BdB und BGA, in Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Japanischen Kooperationsrat für Hochtechnologie und Umwelttechnik (DJR), dem Deutsch-Japanischen Dialogforum, dem Deutsch-Japanischen Wirtschaftskreis (DJW) und der DIHKJ. Darüber hinaus ist eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Ressorts der Bundesregierung, der Bundesländer, der EU-Kommission sowie den Ansprechpartnern der japanischen Regierung und Wirtschaft vorgesehen.⁴⁵⁵ Die Geschäftsführung liegt beim BDI.

Die Japan-Initiative wird begründet mit der weltwirtschaftlichen Bedeutung Japans und dessen dominierender ökonomischer Rolle in Asien, dem hohen Niveau seiner Volkswirtschaft sowie dem strukturellen Handelsbilanzdefizit Deutschlands, dass das große noch ungenutzte Potential Japans für die deutsche Wirtschaft zeigen würde.⁴⁵⁶

Vor diesem Hintergrund ist die Steigerung der deutschen Exporte nach Japan das Ziel der Japan-Initiative. Dazu wird folgende Strategie vorgeschlagen:

- Bewusstseinsbildung deutscher Unternehmen für die Chancen des japanischen Marktes;
- Steigerung von Akzeptanz und Wertschätzung deutscher Produkte und Leistungen auf dem anspruchsvollen japanischen Markt;
- verbesserte Nutzung der Möglichkeiten technologischer Zusammenarbeit – auch bei Kooperationen auf Drittmärkten;
- Verdeutlichung der Bedeutung Japans als Kompetenzstandort in Asien;
- Stärkung der Aufgeschlossenheit in deutschen Unternehmen für einen zielgerechten Einsatz von Japan-Fachleuten;
- Beseitigung der restlichen Handelshemmnisse.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ APA (1996).

⁴⁵⁶ APA (1996), S. 2.

⁴⁵⁷ APA (1996), S. 3.

Zielgruppe der Japan-Initiative ist die deutsche Wirtschaft, wobei der Schwerpunkt auf dem Mittelstand liegt, da dieser erhebliche Probleme habe, in Japan Fuß zu fassen.⁴⁵⁸ Insofern unterscheidet sich die Japan-Initiative nicht von der allgemeinen Ausrichtung der Außenwirtschaftsförderung. Sie wendet sich aber auch an Großunternehmen, da diese nach Einschätzung der Japan-Initiative häufig Wegbereiter für mittelständische Unternehmen sind, und schließlich an die gesamte deutsche Öffentlichkeit.⁴⁵⁹ Mit der Japan-Initiative ist keine neue Organisation verbunden. Sie soll vielmehr die bestehenden Japan-Aktivitäten bündeln und beinhaltet als konkrete Maßnahmen:⁴⁶⁰

Tab. 4.1: Maßnahmen der Japan-Initiative

1.	eine gezielte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu den Chancen in Japan, um die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Japan stärker in das Bewusstsein der deutschen Öffentlichkeit zu bringen.
2.	die Veranstaltung von Japan-Wirtschaftstagen in verschiedenen deutschen Städten, um die Chancen des japanischen Marktes deutschen und insbesondere mittelständischen Unternehmen zu vermitteln. Dabei sollen erfolgreiche Beispiele deutscher Unternehmen in Japan vermittelt, über Marktchancen, Marktzugangsbedingungen und Vertriebswege informiert sowie Kontakte mittelständischer Exporteure mit in Japan ansässigen deutschen und auf Import orientierte japanische Handelshäuser hergestellt werden. Daneben sollen Informationen über den japanischen Markt insbesondere durch die BfAI bereitgestellt werden.
3.	den Abbau noch bestehender Handelsschranken, wozu folgende Stichpunkte genannt werden: <ul style="list-style-type: none"> - Anerkennung internationaler Normen und Zertifikate - Abbau noch bestehender Zölle, - Abbau von Investitionshemmnissen, - konkrete Sicherung des Patentschutzes, - Sicherung vergleichbarer Wettbewerbspraktiken und Anti-Trust-Bestimmungen, - Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse.

⁴⁵⁸ APA (1996), S. 3.

⁴⁵⁹ APA (1996), S. 3.

⁴⁶⁰ APA (1996), S. 4f.

4.	<p>den Ausbau des außenwirtschaftlichen Instrumentariums und im einzelnen die:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausweitung der Auslandsmessebeteiligungen in Japan und finanzielle Unterstützung von Erstausstellern, - Planung spezifischer Leistungsschauen, - Intensivierung der deutsch-japanischen Drittland-Kooperationen über die jeweiligen staatlichen Exportkreditversicherungssysteme der Entwicklungshilfe, - Feasibility Study über ein Deutsches Industrie- und Handelszentrum in Japan, - Ausweitung des Leistungsangebotes der DIHKJ durch den zeitweisen Einsatz von Branchen- und Produktspezialisten; die Beratung und Begleitung mittelständischer Unternehmen bei Technologie- und Know-how-Verträgen mit japanischen Partnern – auch auf Drittmärkten – sowie die Einrichtung einer Stelle zur Begutachtung und Übersetzung von zum Beispiel japanischen Ausschreibungen, rechtlichen und technischen Normen; ferner das Angebot von TÜV-Seminaren, um Vorzertifizierungen in Deutschland für Exporte vorzustellen.
5.	<p>die Werbung für den gezielten Einsatz von Japan-Fachleuten gegenüber den Unternehmensleitungen in Deutschland, wobei die Aus- und Weiterbildung dieser Experten weiter verbessert werden soll. Im einzelnen sind vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung der Zahl der Japanstipendien, - Einsatz von Japan-Know-how als Bestandteil der systematischen Personalpolitik, - Werbung bei japanischen Unternehmen in Japan für die Bereitstellung von mehr Praktikantenplätzen, - Dialog mit der Rektorenkonferenz und Hochschulen zur stärkeren Berücksichtigung wirtschaftlicher Zusammenhänge in den Japan-Studiengängen, - Jungmanageraustausch.
6.	<p>die Vermittlung der Bedeutung Japans als Kompetenzstandort und Partner in Asien durch die:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beobachtung des Auf- und Ausbaus japanischer Produktionsstätten und Joint Ventures; - Beobachtung der Verbreitung japanischer Normen und Standards im asiatisch-pazifischen Raum.
7.	<p>die Herausstellung der Rolle der Handelshäuser als Produktanbieter und Kenner des japanischen Marktes auf Wirtschaftstagen, Partnerbörsen und Messen etc., wobei die exportorientierten deutschen Handelshäuser und die importorientierten japanischen Handelshäuser als Partner zusammengebracht werden sollen.</p>

Neue Aktivitäten waren vor allem die Japan-Wirtschaftstage, die von Herbst 1996 bis Ende 1997 in sieben verschiedenen deutschen Städten stattfanden. Die Organisation dieser Veranstaltungen lag beim OAV. Die Finanzierung erfolgte

durch das BMWi.⁴⁶¹ Ergänzend wurde im Sommer 1997 in Frankfurt ein Symposium mit dem Titel ‚Konsumgütermarkt Japan – Chancen für deutsche Unternehmen‘ veranstaltet. Ein weiteres zentrales Element der Japan-Initiative war die Durchführung einer Mittelstandsdelegationsreise im Februar 1998 unter Leitung des BDI-Präsidenten und des OAV-Präsidenten, deren jeweilige Verbände für die Vorbereitung in Deutschland zuständig waren, während der Deutschen Botschaft und der DIHKJ die Umsetzung der Reise in Japan oblag. Ziel der Reise war es, 22 Unternehmen mit konkreten Interessen an Japan den Markteintritt zu erleichtern und gezielte Kontakte zu vermitteln.⁴⁶²

Die anschließenden Aktivitäten der Japan-Initiative beschränkten sich im Prinzip auf die Veranstaltung von Informationsseminaren, wie zum Beispiel in Zusammenarbeit des BDI mit drei Branchenverbänden, ein eintägiges Seminar zum Thema ‚Deutsche Haushaltsprodukte erfolgreich in Japan‘⁴⁶³ und ein Japan-Forum im Sommer 2000, das sich an Unternehmensvertreter aus den Bereichen Medizin- und Rehathechnik, Umweltechnik, Maschinenbau und Automobilzulieferer richtete. Das Ziel, die nächste Konsumgüterausstellung der deutschen Wirtschaft, die *Konguserma*, im Jahre 2002 nach Japan zu holen, ist inzwischen auf unbestimmte Zeit verschoben worden.⁴⁶⁴ Zukünftige Aktivitäten im Rahmen der Japan-Initiative sollen die Identifizierung von Branchen mit besonderem Marktpotenzial für deutsche Unternehmen und internationale Kooperationen mit dem japanischen Mittelstand sein.⁴⁶⁵

In der Essenz ergibt sich eine Parallelität zum Asien-Konzept. Die Stärke beider Papiere liegt in der Bestandsaufnahme und der Analyse der Probleme. Die Aktivitäten, die daraus abgeleitet wurden, blieben aber weitgehend im Rahmen des bestehenden Instrumentariums der Außenwirtschaftsförderung. Erklärbar ist dies

⁴⁶¹ BMWi (1997), S. 12.

⁴⁶² BDI (1998c).

⁴⁶³ BDI (2000b).

⁴⁶⁴ AUMA (2001a); siehe auch *Handelsblatt* vom 31.07.2001 und vom 05.09.2002.

⁴⁶⁵ *Japan Markt* vom August 2002, S. 30.

letztlich damit, dass Veränderungen der gegebenen Strukturen eine Neuverteilung der Verfügungsrechte mit sich gebracht hätten und dies kaum im Konsens der Beteiligten möglich gewesen wäre.

4.4 Akteure, ihre Verfügungsrechte, Ressourcen und Vertragsbeziehungen

Nach der Beschreibung des allgemeinen Umfelds der deutsch-japanischen Wirtschaftsbeziehungen soll nun auf die Arbeit der einzelnen Akteure eingegangen werden. Nicht behandelt werden die japanischen Einrichtungen, die mit ihren Leistungen auch deutschen Unternehmen, die sich auf dem japanischen Markt engagieren, zur Verfügung stehen. An erster Stelle ist dabei die JETRO als zentrale Einrichtung der japanischen Außenwirtschaftsförderung zu nennen. Von Bedeutung sind daneben vor allem die Development Bank of Japan (DBJ) für die zinsgünstige Kreditbeschaffung sowie die Japan Regional Development Corporation (JRDC) und die Foreign Investment Corporation (FIND) für die Standortwahl.⁴⁶⁶ Eines der zentralen Ergebnisse des vorherigen Kapitels war die Beobachtung, dass für die Außenwirtschaftsförderungsakteure vor Ort die Vertragsbeziehungen mit ihren jeweiligen Zentralen dominant sind. Vor diesem Hintergrund gilt es insbesondere zu untersuchen, wie sich dies bei den Akteuren auf dem japanischen Markt gestaltet.

⁴⁶⁶ Informationen zu den einzelnen Organisationen finden sich auf den jeweiligen Homepages www.jetro.go.jp; www.dbj.go.jp; www.region.go.jp; www.fid.com. Für einen Überblick zur Tätigkeit der JETRO siehe insbesondere die bereits oben erwähnte Studie von Göseke (1997).

4.4.1 Deutsche Botschaft in Tokyo

Die Deutsche Botschaft in Tokyo ist die amtliche Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Japan.⁴⁶⁷ Im weltweiten hierarchischen Gesamtgefüge der politischen Bedeutung der deutschen Botschaften kann die Botschaft in Tokyo auf der zweiten Ebene angesiedelt werden. Höherrangige Botschaften als die in Tokyo sind u.a. die in Washington, Moskau, London und Paris.⁴⁶⁸

Insgesamt verfügt die Botschaft über rund 80 Mitarbeiter. Das Personal kann in grundsätzlich zwei Gruppen gegliedert werden: 50 entsandte Diplomaten und 30 lokal angestellte, in der Regel japanische Mitarbeiter. Das diplomatische Personal lässt sich nach den vier Laufbahnen höhere, gehobene, mittlere und einfache Beamten gliedern. Der klassischen Diplomaten­tätigkeit entsprechen dabei vor allem die höhere und die gehobene Laufbahn. Die mittlere und einfache Beamten­ebene ist zumeist im Innen- und Konsulardienst tätig.

Eine Veränderung der durch das AA pauschal zugewiesenen Personal- und Haushaltsressourcen durch die Botschaft vor Ort ist kaum möglich. Der Botschaf­ter hat jedoch auf informellen Weg die Möglichkeit, Einfluss auf die Auswahl der Diplomaten zu nehmen. So kann er Wünsche nach bestimmten Mitarbeitern äußern. Dies ist aber beschränkt auf die Mitarbeiter im AA, die für eine Verwendung an der Botschaft in Tokyo laufbahngemäß in Frage kommen. Im Haushaltsbereich sind die Bestimmungen weniger starr, so dass Haushaltspositionen innerhalb der Botschaft verändert werden können.⁴⁶⁹ Aktivitäten im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung werden über den Gesamtetat der Botschaft finanziert. Ein eigen-

⁴⁶⁷ Als Problem der Untersuchung stellte sich dar, dass über die Aktivitäten der Botschaft sowie ihre Finanz- und Personalstruktur bis auf die Homepage kaum öffentlich zugängliche Daten verfügbar sind.

⁴⁶⁸ Als Indikator dient die Besoldungsgruppe des Botschafters. Der Botschafter in Tokyo ist in der Besoldungsstufe 9 eingeordnet. Dies entspricht der Ebene eines Abteilungsleiters in einem Ministerium. Die auf der ersten Ebene angesiedelten Botschaften werden häufig von vorherigen Staatssekretären geleitet.

⁴⁶⁹ So Informationen aus der Botschaft.

ständiger Haushalt für Fragen der Außenwirtschaftsförderung besteht nicht. Die Botschaft berechnet mit Ausnahme der Erhebung von Gebühren im Konsularbereich oder bei der Vermietung von Räumlichkeiten für ihre Dienstleistungen kein Honorar.

Innerhalb der Botschaft liegt die Zuständigkeit für die Außenwirtschaftsförderung bei der Wirtschaftsabteilung. Sie ist neben der Konsularabteilung der größte Arbeitsbereich. In ihr sind vier Stellen für den höheren Dienst vorhanden, von denen der Leiter der Wirtschaftsabteilung und dessen Stellvertreter aus dem AA kommen. Die beiden übrigen Diplomaten sind eine Entsandtkraft aus dem BMWA und der sogenannte Industrieattaché der Botschaft.⁴⁷⁰

Der stellvertretende Leiter der Wirtschaftsabteilung hat Berührungspunkte zur Außenwirtschaftsförderung vor allem über seine Zuständigkeit für die Aktivitäten der Bundesländer in Japan und damit verbunden den ‚Arbeitskreis Investieren in Deutschland‘.⁴⁷¹ Der aus dem BMWA entsandte Mitarbeiter ist insbesondere für die Bereiche Energie, Verkehr und Tourismus verantwortlich. Der Industrieattaché wird im Rahmen eines Personalaustauschprogramms zwischen dem AA und dem BDI von einem deutschen Großunternehmen in die Botschaft entsandt. Aufgabenschwerpunkt ist die Kontaktpflege zu den deutschen Unternehmen in Japan. Daneben gibt es noch eine Sachbearbeiter-Stelle im gehobenen diplomatischen Dienst, bei der weitere allgemeine wirtschaftspolitische Angelegenheiten bearbeitet werden. Schließlich sind in der Wirtschaftsabteilung drei japanische Mitarbeiter beschäftigt, die überwiegend mit Dolmetscher- und Übersetzungsarbeiten sowie der Vereinbarung von Kontakten zu japanischen Stellen betraut sind.

Neben dem Kernbereich gehören zur Wirtschaftsabteilung auch jeweils die Referate Wissenschaft, Landwirtschaft und Finanzen. Während das Wissenschaftsreferat mit einem Referatsleiter und einem Referenten besetzt ist, bestehen die übrigen

⁴⁷⁰ Siehe dazu Kapitel 3.2.1.1, wonach BMWA-Mitarbeiter an ausgewählten Botschaften tätig sind.

⁴⁷¹ Siehe zu diesem Arbeitskreis Kapitel 4.4.9.

gen Arbeitsgebiete nur aus jeweils einem in der Regel dienst erfahrenen Referenten. Diese Mitarbeiter kommen häufig aus den Fachministerien, sind aber organisatorisch im Wege der Abordnung an das AA direkt der Botschaft unterstellt.

Zu den Aufgaben der Wirtschaftsabteilung gehören nach Angaben der Homepage der Botschaft:

- ständige Berichterstattung über die gesamtwirtschaftliche Situation des Gastlandes;
- Dialog mit Ministerien, Behörden und Verbänden;
- Betreuung von Delegationen aus Politik und Wirtschaft;
- konkrete Hilfestellung für deutsche Firmen, sofern auf politischer Ebene sinnvoll und nötig, in Abstimmung mit der DIHKJ;
- politischer Dialog mit den Partnern in der EU und Japan zum Abbau von Handelshemmnissen und der Schaffung von mehr Transparenz im Marktzugang.⁴⁷²

Einen quantitativ erheblichen Teil der Arbeit der Wirtschaftsabteilung beansprucht die Betreuung von Delegationsreisen aus Deutschland. Diese Arbeit ist in Japan besonders umfangreich, da aufgrund der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung des Landes relativ viele Delegationsreisen stattfinden. An der Spitze derartiger Delegationen stehen typischerweise Bundes- oder Länderminister und führende Politiker sowie Spitzenbeamte und Unternehmensführer. Der Wirtschaftsabteilung obliegt es, für die Teilnehmer ein besucherspezifisches Programm zu erstellen. Sie bedient sich bei politischen Terminen insbesondere ihrer Verbindungen zum japanischen Außenministerium oder bei Bedarf auch anderer Ministerien. Die Besuchstermine beschränken sich in der Regel nicht nur auf politische Kontakte, sondern enthalten häufig auch allgemeine Programmpunkte, wie zum Beispiel Unternehmensbesuche und Vortragsveranstaltungen.⁴⁷³

⁴⁷² Deutsche Botschaft Tokyo (2001).

⁴⁷³ In Japan stellt eine besondere Belastung dar, dass Besuchstermine besonders minutiös vorbereitet werden müssen. Als Problem erweist sich bei Delegationsreisen auch das aus-

Generalkonsulat Osaka und Honorarkonsulate

Neben der Deutschen Botschaft in Tokyo wird Deutschland in Japan durch das Generalkonsulat in Osaka und Honorarkonsulate in Sapporo, Nagoya und Fukuoka sowie seit Mitte 2001 in Sendai, Hiroshima und Naha repräsentiert.⁴⁷⁴

Im Generalkonsulat in Osaka sind insgesamt 9 entsandte und 10 lokale Mitarbeiter tätig. Das Aufgabenspektrum umfasst die Arbeitsfelder Wirtschaft, Rechts- und Konsularwesen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Kultur und Verwaltung. Die Zuständigkeit des Generalkonsulats erstreckt sich auf den sogenannten Amtsbezirk Westjapan. Es arbeitet dabei weitgehend autonom und ist nicht direkt der Botschaft in Tokyo unterstellt. Im Bereich Wirtschaft lassen sich die Aufgaben nach Angaben des Generalkonsulats in folgende Bereiche untergliedern:

- die Beobachtung und Analyse der Wirtschaft, des Handels und der Finanzpolitik, die einen wesentlichen Teil der Arbeit ausmacht;
- die Pflege von Kontakten zu regionalen und lokalen japanischen Einrichtungen im Kansai und im gesamten Raum Westjapan, wie dem japanischen Wirtschaftsverband in Westjapan (Kankeiren), den Industrie- und Handelskammern, den Wirtschaftsabteilungen bei Präfekturen und Stadtverwaltungen, zu Außenstellen der Ministerien, aber auch direkte Kontakte zur japanischen Industrie;
- Handelsförderung und Wirtschaftswerbung einschließlich der Unterstützung und Hilfestellung für Firmen im Einzelfall, die Wahrnehmung von Messen und Ausstellungen und die Vorbereitung, Teilnahme und Beobachtung bei Wirtschaftstagungen;

geprägtes deutsches föderales Element, das im zentralstaatlich organisierten Japan nur schwer vermittelbar ist. So erwarten die deutschen Länderminister häufig vom entsprechenden japanischen Ressortminister empfangen zu werden, der dazu aber aus Protokollgründen nur eingeschränkt bereit ist. Schließlich ist es bei einem Bundeswirtschaftsminister und 16 Länderwirtschaftsministern schon allein aus quantitativen Gründen für den japanischen Wirtschaftsminister kaum möglich stets als Gesprächspartner zur Verfügung zu stehen.

⁴⁷⁴ Siehe *Japan Markt* vom Juni 2001, S. 20.

- die Betreuung von offiziellen Wirtschaftsdelegationen im Zusammenhang mit Reisen von Bundesministern und Landesregierungen sowie
- die Abstimmung mit den Wirtschaftsreferaten der Generalkonsulate anderer EU-Staaten in Osaka.⁴⁷⁵

Die Honorarkonsulate nehmen überwiegend Aufgaben im Bereich des Konsularwesens wahr. Dazu gehört vor allem die Beglaubigung von Dokumenten. Die Funktion des Honorarkonsuls wird von Japanern wahrgenommen, die häufig Chefs von japanischen Unternehmen sind. Die gegenwärtigen Honorarkonsuln kommen zumeist aus der Energiewirtschaft. Sie üben ihre Aufgaben innerhalb ihres Unternehmens aus, wobei sie für die Konsularangelegenheiten in der Regel auf eine feste Mitarbeiterin zurückgreifen können.

Ergebnis

Die Informationen zur Deutschen Botschaft zeigen, dass deren wesentliche Haushalts- und Personalressourcen durch das AA bestimmt werden. Die Leitung der Botschaft hat nur wenige eigene Instrumente, um auf diese Parameter Einfluss zu nehmen. Der Botschaft ist deshalb an einer positiven Gestaltung der Vertragsbeziehungen mit dem AA gelegen. Dagegen bestehen nur relativ geringe Anreize, enge Handlungsbeziehungen zu den anderen Akteuren der Außenwirtschaftsförderung auf dem japanischen Markt und den Dienstleistungen nachfragenden Unternehmen aufzunehmen. Positive Ergebnisse bei der Unterstützung deutscher Unternehmen auf dem japanischen Markt würden zwar zu einem Imagegewinn führen, hätten aber auf die Ressourcen der Botschaft keinen nachhaltigen Einfluss.

Hinzu kommt, dass die Botschaft über die Qualität ihres Leistungsangebotes kaum nachfragegesteuerte Informationen erhält. Die begrenzten personellen Ressourcen der Botschaft in der Außenwirtschaftsförderung deuten schließlich darauf hin, dass sie in deren praktischer Gestaltung keine wesentliche Rolle übernehmen

⁴⁷⁵ Deutsches Generalkonsulat Osaka (2001).

kann. Insofern beschränkt sie sich – anders als von den Unternehmen häufig erwartet – eher auf die politische Gestaltung der deutschen Außenwirtschaftsförderung vor Ort.

4.4.2 Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (DIHKJ)

Allgemeines

Nach ihrer Satzung hat die DIHKJ⁴⁷⁶ den Zweck, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan zu fördern, die Mitgliedsfirmen zu betreuen, eine Berufsausbildung nach deutschem Modell im Rahmen ihrer Möglichkeiten durchzuführen und gesamtwirtschaftliche Belange wahrzunehmen.⁴⁷⁷ Dies entspricht inhaltlich den Kernaufgaben einer AHK.

Für die offizielle Rolle der DIHKJ und insbesondere ihre Wirkung nach Deutschland ist von Bedeutung, dass sie eine vom DIHK anerkannte AHK ist.⁴⁷⁸ Sie ist zugleich Repräsentant des OAV in Japan und ihr Geschäftsführer in Personalunion Repräsentant des BDI in Japan.

⁴⁷⁶ Im Gegensatz zur Botschaft liegen über die DIHKJ ausreichend Materialien vor, die einen Einblick in deren Tätigkeit gewähren. Dazu gehören vor allem der jährlich erscheinende Jahresbericht, dessen Ausgaben von 1990 bis 2001 ausgewertet wurden, und das monatlich erscheinende deutschsprachige Kammermagazin „Japan Markt“, in dem regelmäßig über die Aktivitäten der DIHKJ berichtet wird. Daneben stützen sich die nachfolgenden Informationen auf die Homepage und die Satzung der Kammer. Zur Chronologie der DIHKJ von 1962 bis 1987 siehe DIHKJ (1987). Zur Geschichte der DIHKJ siehe auch *Japan Markt* vom Juni 2002b.

⁴⁷⁷ § 3 Zweck und Aufgaben, DIHKJ (1999a), S. 5. Siehe inhaltlich ähnlich, aber im Wortlaut an die DIHK-Regelung angelehnt, die Homepage der DIHKJ. Die DIHKJ betrieb bis 1992 eine eigene Berufsschule, die auf Grund zu geringer Nachfrage eingestellt wurde.

⁴⁷⁸ § 1 der Satzung DIHKJ (1999a), S. 5.

Historische Entwicklung

Obwohl in ihrer jetzigen Form erst 1962 gegründet, weist die DIHKJ unter Einbezug ihrer Vorgängerorganisationen tatsächlich eine wesentlich längere Geschichte auf. Bereits 1901 wurde neben zwei fast zeitgleich in China entstehenden Vereinigungen die Deutsche Vereinigung in Yokohama und Tokyo gegründet. Unterstützt wurden sie vom 1900 in Hamburg gegründeten OAV. Mit dem Beginn des 1. Weltkriegs, in dem Japan dem Deutschen Reich den Krieg erklärte, stellte die Deutsche Vereinigung ihre Tätigkeit wieder ein.⁴⁷⁹

1924 wurde die Deutsche Handelskammer Kobe-Osaka gegründet, die 1936 mit der zwei Jahre später gegründeten Deutschen Handelskammer Tokio-Yokohama zur Deutschen Handelskammer Japan fusionierte. Die Kammer in Kobe-Osaka wurde zur Zweigstelle der Kammer in Tokyo. Die Vertretung der Interessen der asiatischen Kammern in Deutschland oblag dem OAV.⁴⁸⁰ Mit der Kriegszeit beendete die Kammer ihre Arbeit. Erste Überlegungen zur Neugründung einer deutschen Kammer nach dem Zweiten Weltkrieg wurden Mitte der 50er Jahre angestellt. Die offizielle Gründung erfolgte jedoch erst am 1. März 1962.

Mitgliedschaftliches Element

Oberstes Organ der DIHKJ ist die jährlich stattfindende Mitgliederversammlung. Sie hat jedoch letztlich einen formellen, teilweise sogar zeremoniellen Charakter.⁴⁸¹ Die grundsätzliche Gestaltung der Geschäftspolitik der DIHKJ obliegt dem von den Mitgliedern dazu beauftragten Kammervorstand.⁴⁸² Innerhalb des Vorstandes kommt dem Präsidenten eine herausgehobene Funktion zu. Ihm obliegt die Leitung der Mitgliederversammlung und der Vorstandssitzungen sowie die Vertre-

⁴⁷⁹ Wiesemann (1999), S. 33.

⁴⁸⁰ Wiesemann (1999), S. 55, 98, 171.

⁴⁸¹ Ergebnis der Auswertung der Berichterstattung über die Mitgliederversammlungen in der Kammerzeitschrift.

⁴⁸² Zur Funktion des Vorstandes im Einzelnen siehe § 16ff. der DIHKJ-Satzung in: DIHKJ (1999a), S. 13.

tung der DIHKJ nach außen.⁴⁸³ Kontrollinstrumente der Mitgliederversammlung gegenüber dem Vorstand sind dessen Berichtspflicht und die Wahl der Vorstandsmitglieder.⁴⁸⁴

Die DIHKJ unterscheidet grundsätzlich zwischen ordentlichen und assoziierten Mitgliedern.⁴⁸⁵ Der Unterschied zwischen beiden Kategorien besteht im aktiven und passiven Wahlrecht der ordentlichen Mitglieder. Sie haben in der Mitgliederversammlung ein Stimmrecht, können in den Vorstand der DIHKJ gewählt werden und dadurch auf die Meinungs- und Entscheidungsbildung in der DIHKJ direkten Einfluss nehmen.⁴⁸⁶ Mehr als die Hälfte der Mitglieder sind ‚assozierte Mitglieder‘. Ihr Kennzeichen ist, dass sie zwar Zutritt zu den Leistungen der DIHKJ erhalten wollen, aber auf die mit einer ordentlichen Mitgliedschaft verbundenen Vorteile der Einflussnahme auf die Entscheidungsbildung innerhalb der DIHKJ zugunsten eines niedrigeren Mitgliedsbeitrages verzichten. Die assoziierten Mitglieder können jedoch indirekt durch ein ‚Voting per Feet‘ Einfluss nehmen, d.h. durch die Kündigung der Mitgliedschaft, wenn sie mit den angebotenen Dienstleistungen nicht mehr zufrieden sind.

Die ordentliche Mitgliedschaft war bis 1999 auf deutsche Unternehmen beschränkt, so dass die DIHKJ über lange Zeit die einzige nicht bilaterale Kammer im gesamten AHK-Netz war.⁴⁸⁷ Der Veränderung dieses Organisationsprinzips ging ein langwieriger Diskussionsprozess über mehrere Jahrzehnte voraus. Während BMWi und DIHT schon bald nach Neugründung der DIHKJ für eine bilaterale Mitgliedschaft eintraten, befürchteten die Handelshäuser vor allem die Konkurrenz japanischer Handelsunternehmen. Bemerkenswert sind dabei die Parallelen zu der Diskussion zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als die hanseatischen Handelshäu-

⁴⁸³ § 14, 18 und 21 der Satzung, DIHKJ (1999a), S. 11, 15 und 17.

⁴⁸⁴ § 11 und 12 der DIHKJ-Satzung, DIHKJ (1999a), S. 10.

⁴⁸⁵ Drei Einzelpersonen sind Ehrenmitglieder der DIHKJ.

⁴⁸⁶ Siehe dazu das Mitgliederverzeichnis unter DIHKJ (2000b) sowie § 6 Arten der Mitgliedschaft und § 15 Stimm- und Wahlrecht der Satzung, DIHKJ (1999a), S. 7 und 12.

⁴⁸⁷ Wiesemann (1999), S. 145f.

ser die AHK als Konkurrenz sahen.⁴⁸⁸ Letztlich hat für die Satzungsänderung den Ausschlag gegeben, dass sich die Unternehmen selbst zunehmend internationalisieren und es auf die nationale Herkunft eines Unternehmens immer weniger ankommt.

Nach einer Umfrage der DIHKJ im Sommer 1999 ist der wichtigste Grund für die Mitgliedschaft die Nutzung des Kontaktnetzes. Weitere Gründe sind mit jeweils knapp der Hälfte der Nennungen die Informationsbeschaffung bei öffentlichen Stellen, Veranstaltungen und spezifische Dienstleistungen. Ein Fünftel der Befragten nannte das Lobbying. Die Erhebung von Honoraren für die Gewährung von Dienstleistungen wird akzeptiert, wenn sie nicht unverhältnismäßig ist. Die Mitglieder erwarten allerdings mit der Zahlung des Mitgliedsbeitrages eine Grundversorgung an Leistungen.⁴⁸⁹

Personal und Organisation

Die Personalstärke der DIHKJ lag im Jahr 2002 bei 26 festangestellten Mitarbeitern.⁴⁹⁰ Hinzu kommt eine größere Zahl von Teilzeitkräften, Rechtsreferendaren und Praktikanten. Den Status einer Entsandkraft hat nur der hauptamtliche Geschäftsführer.⁴⁹¹ Der Anteil der Entsandkräfte an der Gesamtmitarbeiterzahl ist damit im Vergleich zur Botschaft relativ gering. Die Differenz geht inhaltlich darauf zurück, dass die DIHKJ in wesentlich stärkerem Maße operative Aufgaben wahrnimmt, für die – vor allem mit Blick auf die japanischen Sprachkenntnisse – japanische und im Land ansässige deutsche Mitarbeiter erforderlich sind.

⁴⁸⁸ Siehe dazu das Kapitel 3.1.1.

⁴⁸⁹ Siehe dazu *Japan Markt* vom Oktober 1999; siehe auch Bennett (1996), S. 656, der anhand einer Untersuchung der regionalen IHK in Großbritannien zu dem Ergebnis kam, dass für die Mitglieder die Dienstleistungen und weniger die Partizipation an der Entscheidungsbildung im Vordergrund steht.

⁴⁹⁰ Nach einer Auswertung der Organisationspläne in den Jahresberichten der DIHKJ von 1990 bis 2001 bewegte sich die Mitarbeiterzahl in dieser Zeit zwischen 25 und 30.

⁴⁹¹ Bis September 2002 wurde die Stelle des stellvertretenden Geschäftsführers und Leiters der Abteilung Mitgliederservice von einer Entsandkraft aus dem BMWA besetzt. Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 3.2.1.1, wonach rund 10 Stellen im gesamten AHK-Netz durch entsandte Mitarbeiter des BMWA besetzt werden.

Die hauptamtliche Leitung der DIHKJ liegt bei deren Geschäftsführer, der durch den Vorstand eingestellt wird. Die Auswahl erfolgt allerdings aus einer Vorschlagsliste des DIHK. Dem Geschäftsführer selbst obliegen unter Mitwirkung des Vorstandes die Bestellung des stellvertretenden Geschäftsführers sowie die Einstellung der leitenden und der weiteren Mitarbeiter. Bei wichtigen Personalentscheidungen stimmt er sich jedoch mit dem DIHK ab.⁴⁹²

In der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur ist die DIHKJ autonom. Die Organisationshoheit liegt weitgehend beim Geschäftsführer. Unterhalb der Geschäftsführung gliedert sich die DIHKJ in die drei Abteilungen ‚Institut für Marktberatung‘, ‚Recht und Steuern‘, ‚Mitgliederservice‘ sowie die Repräsentanz der Messe Berlin.⁴⁹³ Der Aufgabenkatalog in Tabelle 4.2 auf der nachfolgenden Seite zeigt, dass eine klare Zuordnung zwischen den drei Kernaufgaben einer AHK und den einzelnen Organisationseinheiten in der DIHKJ nicht gegeben ist. So ist zum Beispiel dem Aufgabenbereich ‚öffentlicher Auftrag‘ keine spezifische Abteilung zugeordnet. In der Praxis gestaltet sich dieser Aufgabenbereich jedoch besonders umfangreich, da Japan als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt in besonderem Maße Gegenstand wirtschaftspolitischer Initiativen, aber auch Ziel zahlreicher Delegationsreisen aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft ist.

Finanzierung

Für ihre Aufgaben steht der DIHKJ ein Etat von rund € 3,5 Mio. zur Verfügung. Die Einnahmen generiert sie aus den Zahlungen ihrer drei Auftraggeber, den Mitgliedern, dem BMWA und den Unternehmen.⁴⁹⁴

Die Höhe der einzelnen Mitgliedsbeiträge richtet sich nach der Form der Mitgliedschaft und der Größe des Unternehmens. Ordentliche Mitglieder zahlen einen Jahresbeitrag von ¥ 200.000, der sich in Abhängigkeit von Mitarbeiterzahl und

⁴⁹² Siehe dazu § 22 der Satzung, DIHKJ (1999a), S. 17f.

⁴⁹³ Neben der Hauptstelle in Tokyo verfügte die DIHKJ bis zum April 2000 über eine Zweigstelle in Osaka, die aus finanziellen Gründen geschlossen wurde.

⁴⁹⁴ Informationen der DIHKJ.

Tab. 4.2: Arbeitsbereiche der DIHKJ-Abteilungen

Abteilungen	Arbeitsbereiche
Institut für Marktberatung	<ul style="list-style-type: none"> - Selektion und Vermittlung von Geschäftspartnern - Recherche, Beschaffung und Auswertung von Marktinformationen - Hilfe bei der Schaffung von Kundenkontakten durch Adressen- und Aussendungsservice - Messeservice - Virtuelle Messe
Recht und Steuern	<ul style="list-style-type: none"> - Vermittlung in rechtlichen Auseinandersetzungen - Beschaffung von juristischem Informationsmaterial - Nachweis von lizenzierten Spezialisten, beispielsweise Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer - Hilfestellung bei der Bewältigung von Marktzugangsproblemen - Publikationen und Veranstaltungsreihen - Abwicklung der Umsatzsteuernrückvergütung (MWS) - Stellenbörse
Mitgliederservice	<ul style="list-style-type: none"> - Einbindung in das Netzwerk der Mitgliedsunternehmen - Veranstaltungsreihen, wie z.B. ‚Mitglieder laden ein‘ und ‚Treffpunkt Kammer‘ - Kammerarbeitskreise - Seminarangebote - Herausgabe des Monatsmagazins ‚Japan Markt‘ (in deutscher Sprache) und des monatlichen Online-Magazins ‚Deutscher Markt WEB‘ (in japanischer Sprache) - Publikationen - Volkswirtschaftliche Informationen
Messen	<ul style="list-style-type: none"> - Offizielle Vertretung der Messe Berlin - Informationsdienst über alle anderen deutschen Messen - Durchführung von offiziellen Messebeteiligungen in Japan

Umsatzgröße bei den in Japan ansässigen Unternehmen um einen Zuschlag zwischen ¥ 100.000 und 230.000 erhöht. Assoziierte Mitglieder leisten einen Jahresbeitrag in Höhe von ¥ 135.000.⁴⁹⁵

⁴⁹⁵ Ehrenmitglieder sind von der Beitragszahlung befreit.

Beachtenswert ist, dass zwar die großen Unternehmen einen doppelt so hohen Beitrag wie die mittelständischen Unternehmen zahlen, Fluktuationen in der Mitgliedschaft aber insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen zu verzeichnen sind. Als Kündigungsgrund wird zumeist die nicht erforderliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen der DIHKJ genannt.⁴⁹⁶ Dies deutet darauf hin, dass in dieser Unternehmenskategorie ein direkter Kosten-Nutzen-Vergleich zwischen der eigenen Beitragsleistung und der Notwendigkeit der Inanspruchnahme von spezifischen Dienstleistungen vorgenommen wird. Dagegen sehen die Großunternehmen eine Mitgliedschaft eher unter dem Aspekt der Pflege von ‚Corporate Relations‘ und der allgemeinen Netzwerkfunktion der DIHKJ. Bei diesen ‚weichen‘ Faktoren ist eine konkrete Nutzenbewertung wesentlich schwieriger. Die Bereitschaft zu Beitragsleistungen ist deshalb entsprechend höher.

Den öffentlichen Zuschuss erhält die DIHKJ auf der Basis von jährlichen Verhandlungen mit dem DIHK über die Höhe des zu bewilligenden Betrages. Die Entscheidung über die Summe der jeweiligen Zuwendungen liegt allerdings letztlich beim BMWA. Eine besondere finanzielle Situation der DIHKJ ergibt sich daraus, dass der öffentliche Zuschuss mit einem Anteil von rund der Hälfte des Gesamtetats im Vergleich zu anderen AHK relativ hoch ist. Als Grund werden vor allem die hohen Standortkosten in Tokyo genannt.⁴⁹⁷

Die dritte wesentliche Einnahmequelle der DIHKJ besteht in den Honoraren, die sie für ihre Dienstleistungen erhält. Auftraggeber können sowohl Mitglieder als auch Nicht-Mitglieder sein, wobei Mitglieder auf das Honorar einen Rabatt von 30 Prozent erhalten. Damit soll ein zusätzlicher Anreiz für eine Mitgliedschaft geboten werden.

Im Bereich der Dienstleistungen agiert die DIHKJ grundsätzlich wie ein Unternehmen am Markt. Der entscheidende Unterschied zu einem privatwirtschaftli-

⁴⁹⁶ Informationen der DIHKJ.

⁴⁹⁷ In Studien zu den Standortkosten der Metropolen der Welt belegt Tokyo stets den ersten Platz.

chen Unternehmen besteht jedoch darin, dass es für die DIHKJ auf Grund ihres öffentlichen Auftrages nicht möglich ist, für ihre Dienstleistungen Marktpreise in Rechnung zu stellen. Stattdessen wird von ihr die Festsetzung ‚politischer‘ Preise erwartet. Andererseits hat die DIHKJ gegenüber privaten Anbietern Wettbewerbsvorteile, die sich aus ihrer offiziellen Funktion ergeben. Diese ermöglicht ihr einen unmittelbaren Zugang zum Netzwerk der deutsch-japanischen Beziehungen und induziert bei Kunden ein höheres Vertrauen in die eigene Leistungsfähigkeit.⁴⁹⁸

Ein weiteres Hemmnis gegenüber marktgerechtem Verhalten besteht darin, dass ein wesentlicher Teil der Nachfrage aus dem öffentlichen Bereich kommt. Dazu gehören zum Beispiel die Umsetzung der unterschiedlichen unternehmensbezogenen Förderprogramme der Bundesregierung und der Bundesländer. Da diese staatlichen Einrichtungen die DIHKJ unter dem Blickwinkel des öffentlichen Auftrages sehen, erwarten sie Honorare, die unterhalb der Marktpreise liegen.

Ein Zielkonflikt mit dem öffentlichen Auftrag entsteht, wenn sich die Honorarerhebung als prohibitiv erweist, d.h. wenn die Unternehmen auf Grund der damit verbundenen Kosten auf die Inanspruchnahme der Leistungen verzichten. So kommt Schwarz zu dem Ergebnis, dass bei den im Japangeschäft tätigen Unternehmen der Bekanntheitsgrad der DIHKJ mit 84 Prozent relativ hoch liegt, andererseits aber nur ein Viertel dieser Unternehmen die Dienstleistungen auch tatsächlich in Anspruch nimmt. Dagegen würden die Leistungen der JETRO aufgrund der Honorarfreiheit in Relation zu deren Bekanntheitsgrad stärker in Anspruch genommen.⁴⁹⁹

Für die DIHKJ ergibt sich bei diesem Umfeld das Dilemma, einerseits gehalten zu sein, den Eigenfinanzierungsanteil ihrer Arbeit zu erhöhen, aber andererseits in der Möglichkeit einer marktgerechten Preisbildung beschränkt zu sein. Dieses

⁴⁹⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Bennett (1996), S. 657ff. in einer Studie zu den britischen IHK.

⁴⁹⁹ Schwarz (1999), S. 303ff.

Dilemma verschärft sich, wenn ein direkter Zielkonflikt zwischen der Einnahmenorientierung und dem öffentlichen Auftrag der DIHKJ entsteht. Er kann dann entstehen, wenn die DIHKJ mit der Umsetzung von Projekten betraut wird, denen eine hohe politische Bedeutung zukommt und die deshalb nicht fakturiert werden können. Ein Beispiel dafür ist der Besuch der Mittelstandsdelegation im Rahmen der Japan-Initiative der Deutschen Wirtschaft im Februar 1998. Für diese Reise wurden seitens der DIHKJ umfangreiche Unternehmenskontakte hergestellt. Obwohl damit ein erheblicher Zeit- und Personalaufwand verbunden war, verzichtete die DIHKJ auf Grund der besonderen Bedeutung dieser Delegationsreise im Rahmen der Japan-Initiative darauf, diese Leistungen in Rechnung zu stellen.⁵⁰⁰ Unter dem Gesichtspunkt der Opportunitätskosten waren damit für die DIHKJ erhebliche Einnahmehausfälle verbunden.

Zielgruppe der mittelständischen Unternehmen

Vor dem Hintergrund der mittelständischen Unternehmen als besonderer Zielgruppe der Außenwirtschaftsförderung stellt sich die Frage, welche Rolle ihnen in der Arbeit der DIHKJ zukommt.

Dazu gilt es erstens einen Blick auf den Teilnehmerkreis bei Veranstaltungen der Kammer zu werfen. Dabei zeigt sich, dass dieser von einer überproportional hohen Zahl von Mitarbeitern aus Groß- und den Beratungsunternehmen, wie zum Beispiel Rechtsanwälte und Wirtschaftsprüfer, dominiert wird. Mitarbeiter mittelständischer Unternehmen sind dagegen nur unterproportional vertreten.⁵⁰¹ Ein vergleichbares Phänomen findet sich zweitens bei einer Analyse der Zusammensetzung des Vorstandes. Er wird bestimmt von Vertretern der deutschen Großunternehmen, während sich Repräsentanten mittelständischer Unternehmer dagegen

⁵⁰⁰ Siehe dazu den Jahresbericht 1998 bei DIHKJ (1990-2000).

⁵⁰¹ Informationen der DIHKJ.

kaum unter den Vorstandsmitgliedern finden, obwohl aus dieser Gruppe der größte Teil der Mitglieder stammt.⁵⁰²

Als Erklärung kann dafür zum einen herangezogen werden, dass die Repräsentanten der Großunternehmen auf Grund eines größeren Personalstands und der damit verbundenen größeren Zahl von deutschen Entsandtkräften im Vergleich zu den kleinen und mittleren Unternehmen über ein größeres Zeitbudget verfügen. Zum anderen spielt bei Großunternehmen die ehrenamtliche Arbeit im Gesamtkontext von ‚corporate relations‘ eine größere Rolle. Es besteht deshalb in den Unternehmensleitungen eine höhere Bereitschaft, den eigenen Mitarbeitern das Engagement in mitgliedschaftlichen Einrichtungen zu ermöglichen.

Dagegen können die mittelständischen Unternehmen auf Grund ihrer begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen nur eingeschränkt an den Leistungsangeboten und der Entscheidungsfindung der DIHKJ teilhaben.

Ergebnis

Die DIHKJ ist auf Grund ihrer personellen und organisatorischen Ressourcen der zentrale Akteur der operativen deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan.

Auf den ersten Blick scheint ihre Vertragsstruktur durch ihre mitgliedschaftliche Organisationsform geprägt zu sein. Die Mitglieder bestimmen, repräsentiert durch einen ehrenamtlichen Präsidenten und Vorstand, die Grundlinien der Kammerarbeit. Zur Erledigung der täglichen Geschäfte bedienen sie sich einer hauptamtlichen Geschäftsführung. Es ergibt sich damit eine Prinzipal-Agent-Beziehung, in der es dem Vorstand als Repräsentant der Mitglieder obliegt, deren Interessen zu wahren.⁵⁰³ Tatsächlich übernehmen aber auch der DIHK – und mittelbar das BWA – sowie die Unternehmen als Kunden Prinzipalfunktionen.

⁵⁰² Auf der Grundlage der Jahresberichte der DIHKJ von 1990 bis 2001 wurde eine Auswertung nach der Branche und Beitragshöhe der Unternehmen der Vorstandsmitglieder vorgenommen.

⁵⁰³ Grundsätzlich besteht auch eine Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen den Mitgliedern und dem Vorstand, in der die Mitglieder erwarten, dass der Vorstand ihre Interessen

Zentraler Agent der unterschiedlichen Prinzipale ist der hauptamtliche Geschäftsführer. Innerhalb des gegebenen komplexen Vertragsgefüges liegt dessen Vorteil darin, die eigenen Verfügungsrechte gegenüber den Prinzipalen mit dem Hinweis auf die Einschränkung ihrer Möglichkeiten durch den jeweils anderen Prinzipalen zu sichern. Daneben ist zu beachten, dass für seine berufliche Laufbahn der DIHK eine wichtige Rolle spielt. In der Tendenz wird er deshalb den Vertragsbeziehungen zum DIHK den Vorrang einräumen.

Die Multiprinzipalität bringt auch eine konfliktbehaftete Multidimensionalität der Ziele in der Mitgliederinteressenvertretung, dem öffentlichen Auftrag und der Vorgabe der weitgehenden Eigenfinanzierung mit sich. Während die DIHKJ nach dem öffentlichen Auftrag deutschen Unternehmen ein Engagement auf dem japanischen Markt ermöglichen soll, haben die bereits in Japan ansässigen deutschen Mitgliedsunternehmen daran nur ein eingeschränktes Interesse. Darüber hinaus unterliegt die allgemeine politische Aufgabe der DIHKJ dem Prinzip der Nicht-Exklusivität. So kämen zum Beispiel erfolgreich durchgesetzte Handelsderegulierungen gegenüber der japanischen Regierung auch Nicht-Mitgliedern zu gute.

Stattdessen erwarten die Mitglieder, dass ihnen für ihre Mitgliedschaft in Form von spezifischen Dienstleistungen positive selektive Anreize geboten werden. Bei dieser Erwartungshaltung der Mitglieder ergeben sich für die DIHKJ Anreize, zur Sicherung der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen ein exklusives mitgliederbezogenes Angebot zu unterbreiten.

Allerdings finanziert sich die DIHKJ überwiegend durch öffentliche Mittel, so dass sich ebenso die Notwendigkeit für ein regelmäßiges Lobbying im DIHK und im BMWA ergibt. Dies wird umso erfolgreicher sein, desto stärker sie den öffentlichen Auftrag bedient. Da diese Aktivitäten nicht notwendigerweise mit der Bereitstellung von mitgliederbezogenen Dienstleistungen korrespondieren, kann sich für die DIHKJ eine Aufgabenkonkurrenz ergeben. Bei der gegebenen Finanzie-

wahrt. Auf diese Vertragsbeziehung kommt es aber im Zusammenhang dieser Untersuchung weniger an.

rungsstruktur gehen die Anreize für die DIHKJ tendenziell dahin, den öffentlichen Aufgaben Vorrang einzuräumen.

Unter den Prinzipalen der DIHKJ spielen die Beziehungen zu den Unternehmen als Kunden aufgrund ihres relativ geringen Anteils am Gesamtbudget die geringste Rolle. Die Dienstleistungen sind zwar der Bereich, in dem am ehesten Marktmechanismen zur Anwendung kommen, deren Anreizwirkung auf das Verhalten der Akteure innerhalb der DIHKJ ist aber eher begrenzt.

4.4.3 Die BfAI in Japan

Die BfAI ist in Japan seit Februar 2001 durch einen Korrespondenten vertreten. In den vier Jahren davor gab es eine weitere Stelle, deren Schaffung auf das Asien-Konzept der Bundesregierung und die Japan-Initiative der Deutschen Wirtschaft zurückging. Mit der zusätzlichen Stelle sollte dem Bedürfnis Rechnung getragen werden, die Informationen über die Chancen und Potentiale des japanischen Marktes zu verbessern. Aus Kostengründen und da der japanische Markt nicht die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllte, ist die zweite Stelle wieder abgebaut worden.⁵⁰⁴

In seiner Arbeit wird der Korrespondent von einer als Ortskraft beschäftigten Assistentin unterstützt. Deren Aufgabe liegt in der Pressebeobachtung, Datenrecherche und Kontaktaufnahme zu japanischen Organisationen und Einrichtungen. Der Korrespondent befindet sich in einer Bürogemeinschaft mit der DIHKJ.

Die Bedingungen und Inhalte der Arbeit des Korrespondenten in Japan unterscheiden sich grundsätzlich nicht von denen an anderen Standorten. Er recherchiert anhand von Wirtschaftsstatistiken, Gesprächen mit Unternehmens- und Verbandsvertretern sowie durch Besuche bei Messen und Ausstellungen. In Japan ist er als

⁵⁰⁴ Eine Besetzung mit zwei Korrespondenten hatte es allerdings schon mal in früheren Jahren gegeben.

Auslandskorrespondent akkreditiert und wird innerhalb der deutschen ‚Community‘ primär als Journalist gesehen.

Die Haupttätigkeit besteht in dem Erstellen von Branchenberichten im Rahmen des branchenbezogenen Themenrasters, wobei ihm selbst ein Gestaltungsspielraum bei der Auswahl der Themen bleibt. Inhalte sind die Analyse von Marktstrukturen, Produktanforderungen und -bestimmungen sowie Erfolgchancen bei bestimmten Produktsegmenten. Hinzu kommen die den Umfang einer Broschüre annehmenden ‚Märkte in Kürze‘ zum Beispiel zum Thema Kraftfahrzeug-Elektronik. Daneben werden aber auch allgemeine geschäftspraktische Themen wie ‚Messeförderung in Japan‘ und ‚Geschäftstipps für den japanischen Markt‘ bearbeitet und in Broschürenform herausgegeben. Im Rahmen der Japan-Initiative wurde die Broschüre ‚Chancen im japanischen Konsumgütermarkt‘ erstellt.

Ergebnis

Die dominierende Vertragsbeziehung für den Korrespondenten in Japan besteht zur BfAI-Zentrale. Dieser obliegt die Entscheidung über die Personal- und Finanzausstattung sowie die Festlegung der Aufgabenschwerpunkte.

Der Korrespondent ist in das Netzwerk der deutschen Einrichtungen zur Außenwirtschaftsförderung eingebunden. Die Vertragsbeziehungen zu den deutschen Unternehmen leiten sich in erster Linie aus den Notwendigkeiten der Recherchearbeit ab. Eine darüber hinaus gehende direkte Informationsarbeit für die deutschen Unternehmen oder Organisationen in Japan besteht grundsätzlich nicht. Allerdings berichtet der Korrespondent in der Zeitschrift der DIHKJ regelmäßig über die Chancen auf dem japanischen Markt.

Allgemein ist der Korrespondent – auch aus Gründen der eigenen Reputation – gehalten, sich in seiner Informationsarbeit an den Bedürfnissen der Unternehmen zu orientieren. Die Anreizstrukturen für ein derartiges Verhalten sind jedoch relativ gering. Hinzu kommt, dass er nur eingeschränkte Signale über den zu deckenden Informationsbedarf erhält.

4.4.4 Repräsentationsbüros der Bundesländer

Die Mehrzahl der Bundesländer sind in Japan mit einer eigenen Repräsentanz vertreten. Nicht vertreten sind die Länder Sachsen-Anhalt, Thüringen, das Saarland und Schleswig-Holstein. Berlin und Baden-Württemberg befinden sich in einer Übergangsphase nach Beendigung der Geschäftsbeziehung mit dem bisherigen Repräsentanten.⁵⁰⁵ Das größte Büro hat Nordrhein-Westfalen mit fünf Mitarbeitern in der Rechtsform einer japanischen Aktiengesellschaft und als Tochter der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf. Bei den übrigen Büros erfolgt die Repräsentanz zumeist entweder durch selbständige Berater oder abgeordnete Mitarbeiter von japanischen Banken. Die Leitung der Repräsentanzen liegt mit Ausnahme des Büros von Nordrhein-Westfalen in den Händen von Japanern, die während ihrer Karriere längere Zeit – zumeist für eine japanische Großbank oder ein Generalhandelshaus – in Deutschland tätig waren. Die Repräsentationstätigkeit steht häufig am Ende der beruflichen Laufbahn.

In der 90er Jahren hat sich bei den Büros insgesamt eine Aufgabenverlagerung vollzogen. Während sie ursprünglich zur Standort- und Ansiedlungswerbung eingerichtet wurden, dienen sie inzwischen stärker der Exportförderung.⁵⁰⁶ Zu den Aktivitäten gehört auch, dass unterhalb der Bundesländerebene regionale Kooperationen mit vergleichbaren Einrichtungen in Japan angestrebt werden. So besteht beispielsweise eine Kooperation der Region Mülheim-Essen-Oberhausen, organisiert u.a. von der regionalen IHK in Deutschland und den Wirtschaftsfördereinrichtungen der jeweiligen Städte, mit der Präfektur Nagasaki.⁵⁰⁷

Wesentliche Aufgaben der Büros sind vor allem die Vorbereitung und Begleitung von politischen und Unternehmensdelegationen aus ihren jeweiligen Bundesländern. Diese Tätigkeit ist vergleichbar den Botschaften, wobei ein stärkerer

⁵⁰⁵ Stand Mitte 2002.

⁵⁰⁶ Siehe dazu beispielhaft bei ifo-Institut (1997), S. 46 zum Bundesland Sachsen.

⁵⁰⁷ Wirtschaft und Kammer (1997).

Akzent auf bundesländerspezifische Gesichtspunkte gelegt wird. Häufig werden diese Delegationsreisen verknüpft mit Seminaren zur Standortwerbung und Geschäftsanbahnung zwischen Unternehmen des Bundeslandes und potentiellen Geschäftspartnern in Japan. Hinzu kommt die Einzelberatung und Information von japanischen Unternehmen über das jeweilige Bundesland. Schließlich gehören zum Aufgabenkanon allgemeine Öffentlichkeitsarbeit und die Kontaktpflege zu relevanten Stellen in der japanischen Regierung und Wirtschaft.

Die Bereitstellung der einzelnen Dienstleistungen an Unternehmen aus den jeweiligen Bundesländern, aber auch die Information über das Bundesland in Japan erfolgt in der Regel kostenlos.

Ergebnis

Die Ressourcenausstattung der Bundesländerbüros wird weitgehend durch deren Zentralen, die Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Deutschland, bestimmt. Von dort erhalten sie die für ihre Arbeit notwendigen Finanzmittel. Die eigenen Verfügungsrechte sind relativ eingeschränkt. Im Bereich der Standort- und Investorenwerbung sind die Nachfrager der Dienstleistungen überwiegend japanische Unternehmen. Deutsche Unternehmen spielen dann eine Rolle als Nachfrager, wenn sie an Delegationsreisen des jeweiligen Bundeslandes nach Japan teilnehmen. Die Vertragsbeziehungen zu den Unternehmen in Deutschland werden in der Regel über die eigenen Zentralen hergestellt. Insgesamt bestehen keine besonderen Anreize, Vertragsbeziehungen zu den Unternehmen zu unterhalten.

4.4.5 Repräsentanzen von weiteren wirtschaftsbezogenen Einrichtungen

Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA)

Aufgabe der Repräsentanz der CMA in Tokyo ist die Unterstützung von deutschen Unternehmen im Bereich von Agrarprodukten, insbesondere Lebensmittel und Getränke, auf dem japanischen Markt. Dazu gehört die Beratung, aber auch die Suche nach geeigneten Geschäftspartnern. Darüber hinaus obliegt es der CMA, durch Messen und Ausstellungen deutsche Produkte in Japan zu bewerben. Die wichtigste Einzelaktivität ist die Durchführung des deutschen Gemeinschaftsstandes im Rahmen der in Tokyo stattfindenden ‚Foodex‘, der größten Messe für Lebensmittel und Getränke in Japan. Neben Japan ist das Büro auch für Fernost allgemein zuständig. Die CMA beschäftigt neben dem deutschen Repräsentanten einen japanischen Referenten sowie eine Sekretärin. Die Finanzierung erfolgt aus dem Gesamtetat der CMA. Die Dienstleistungen werden kostenlos angeboten.

Deutscher Weinfonds (DWF)

Der Deutsche Weinfonds war in Japan über mehrere Jahre hinweg durch Fremdentagenturen vertreten. Da sich dieses Konzept nicht bewährte, ist er seit April 2000 mit einer eigenen Repräsentanz vor Ort tätig. Die neue Vertretung befindet sich in Bürogemeinschaft mit der DIHKJ und arbeitet mit insgesamt drei japanischen Mitarbeitern. Die Aufgabe besteht darin, durch PR- und Marketing-Aktivitäten zur Absatz- und Imageförderung des deutschen Weins in Japan beizutragen.

Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT)

Aufgabe der DZT ist das Marketing für den Tourismus-Standort Deutschland. Die Repräsentanz in Tokyo ist mit ihren sechs Mitarbeitern unter deutscher Leitung neben Japan auch für Korea zuständig. Sie wird zu rund 80 Prozent aus öffentli-

chen Mitteln finanziert. Zu den Aktivitäten gehören die Beteiligung an Tourismusmessen, die Organisation von Workshops und Seminaren, die Veranstaltung von Informationsreisen nach Deutschland für Multiplikatoren aus der japanischen Reisebranche sowie Tourismus-Werbung für Reiseziele in Deutschland, die sich an die japanische Öffentlichkeit wendet.⁵⁰⁸

Industrial Investment Council (IIC) GmbH

Für das IIC sind in Japan drei voneinander unabhängig agierende Consultants tätig. Dies geht darauf zurück, dass die IIC-Geschäftsbereiche Automobilindustrie, Informationstechnologie und Life Sciences sich dazu entschlossen haben, jeweils durch Experten aus der eigenen Branche vertreten zu sein. Bei den Repräsentanten handelt es sich um japanische Consultants, die diese Aufgabe als Nebentätigkeit wahrnehmen. Im Vordergrund steht vor allem die logistische Unterstützung bei Besuchsreisen oder Seminarveranstaltungen der IIC-Zentrale in Japan.⁵⁰⁹

Repräsentanzen von Wirtschaftsverbänden

In Japan sind der Verband der deutschen Automobilindustrie (VDA) und der Verband der deutschen Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA) durch eigene Büros vertreten. In beiden Fällen erfolgt die Repräsentanz durch einen vor Ort tätigen Consultant.⁵¹⁰

Ergebnis

Für die Repräsentanzen der CMA, des Deutschen Weinfonds, der DZT sowie des IIC und der Wirtschaftsverbände in Japan stehen die Vertragsbeziehungen mit den Zentralen im Vordergrund, die weitgehend deren Personal- und Finanzausstattung als auch die Arbeitsschwerpunkte festlegen. In Japan sind die Repräsentanzen

⁵⁰⁸ Siehe dazu auch DZT (1999), S. 38.

⁵⁰⁹ So die Informationen der DIHKJ.

⁵¹⁰ Inwieweit darüber hinaus noch weitere Verbände in Japan mit Repräsentanzen vertreten sind, ist nicht bekannt. Einem Artikel der *FAZ* vom 24.11.1998 konnte entnommen werden, dass die deutsche Filmwirtschaft in Tokyo ein eigenes Büro unterhält.

integraler Bestandteil des deutschen Netzwerkes. Aus den Beziehungen zu den Unternehmen erhalten die Büros keine eindeutigen Preis- und Nachfragesignale, da die Bereitstellung der Dienstleistungen kostenlos erfolgt.

4.4.6 Auslandsmesseförderung in Japan

Rund 10 bis 15 Messen und Ausstellungen in Japan werden jährlich im Rahmen der Auslandsmesseförderung der Bundesregierung unterstützt. Dies bildet zwar nur einen Bruchteil aller in Japan durchgeführten Veranstaltungen, Japan ist damit aber einer der wichtigsten Standorte der deutschen Auslandsmesseförderung.

Struktur und Umfang des Förderprogramms sind in der Zeitschiene relativ stabil. Veränderungen innerhalb des Programms erfolgen in der Regel, wenn eine bestehende Messe aufgegeben wird, sich ihr Konzept verändert, eine neue Messe angeboten wird oder seitens der deutschen Aussteller kein Bedarf mehr besteht. Letzteres zeigt sich u.a. dann, wenn die erforderliche Mindestteilnehmerzahl von 10 Ausstellern nicht zustandekommt. Das Branchenspektrum ist relativ weit gefasst und reicht von Halbleitern über Schmuck bis hin zu Nutzfahrzeugen. Für das Jahr 2001 standen folgende Messen im Förderprogramm:⁵¹¹

Tab. 4.3: Auslandsmesseförderprogramm in Japan im Jahr 2001

<ul style="list-style-type: none">- <i>Health Care</i>- <i>Tokyo Motor Show</i>- <i>Semicon Japan</i>- <i>International Fashion Fair</i>- <i>IJT - International Jewellery Tokyo</i>- <i>IFFT - Internationale Möbelmesse</i>	<ul style="list-style-type: none">- <i>AMBIENTE ASIA / Interior Lifestyle</i>- <i>Heimtextil Japan</i>- <i>ISOT Stationery & Office Products</i>- <i>Musical Instruments Fair</i>- <i>ISF - Import Shoes & Goods Fair</i> <i>(zweimal pro Jahr)</i>
--	---

⁵¹¹ Auskunft des AUMA vom 01.02.2001.

Die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan ist relativ begrenzt. Die Mitwirkung der Deutschen Botschaft besteht im Prinzip darin, dass je nach Bedeutung der Messe der Botschafter, der Leiter der Wirtschaftsabteilung oder dessen Mitarbeiter ihr einen Besuch abstatten. Daneben veranstaltet sie häufig für die deutschen Aussteller auf deren Wunsch in der Botschaftsresidenz einen Empfang.

Die DIHKJ bietet neben dem ebenfalls üblichen Messebesuch den Ausstellern auch konkrete Dienstleistungen an. Letztlich ist dies jedoch auf die Fälle beschränkt, in denen die Veranstalter der deutschen Gemeinschaftsausstellung bereits im Vorfeld ein gemeinsames Projekt verabreden. Für die Lösung von geschäftlichen Problemen, die während der Messe entstehen, fehlt häufig die nötige Vorbereitungszeit.

Der Korrespondent der BfAI wiederum nutzt die Besuche bei den Messen zur Recherchearbeit. Darüber hinaus werden in den jeweiligen Begleitheften der Gemeinschaftsausstellungen Botschaft, DIHKJ und BfAI als die örtlichen Ansprechpartner genannt.

Messebegleitprogramm

Eine Ergänzung zum Messeprogramm bildete ein 1997 durchgeführtes Pilotprojekt.⁵¹² Hintergrund dieses Projektes war der politische Wille nach einer gezielten Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung von Auslandsmessen. Dieses Messebegleitprogramm wurde bei der ‚Internationalen Frankfurter Messe Asia‘ in Tokyo den deutschen Ausstellern angeboten.⁵¹³

Mit der Durchführung des Pilotprojektes beauftragte das BMWi die DIHKJ, die dazu ein spezifisches Messebegleitprogramm für die 71 beteiligten kleinen und

⁵¹² Siehe BMWi (1997b).

⁵¹³ Siehe BMWi (1997b). Ein ergänzendes Projekt wurde im Rahmen der SEMICON, einer Fachmesse für Halbleitertechnik in Tokyo, im gleichen Jahr durchgeführt.

mittleren Unternehmen entwickelte. Für Werbezwecke wurden für jeden Aussteller Informationsblätter mit Angaben zum Firmenhintergrund, zur Produktpalette, zum Umsatz sowie zur Export- bzw. Messeerfahrung erstellt. Diese Informationsblätter wurden in Form eines Kataloges an japanische Großhändler, Importeure, Kaufhäuser und Einzelhändler mit dem Ziel versandt, Kundenkontakte zu akquirieren.⁵¹⁴ Während der Messe wurden die Gemeinschaftsaussteller sowohl fachlich als auch mit Dolmetscherleistungen betreut. Im Anschluss an die Messe wurde den Ausstellern Hilfe bei der Auswertung der Messekontakte, die Bereitstellung von allgemeinen Firmeninformationen, Unterstützung bei der Angebotserstellung und Vertragsgestaltung, Übersetzungsleistungen sowie externe Datenbankauskünfte angeboten.

Insgesamt wurde das Messebegleitprogramm von Ausstellern und BMWi als sehr positiv bewertet. Für die DIHKJ ergab sich dadurch eine gute Möglichkeit, Synergieeffekte zwischen ihrer eigentlichen Beratungstätigkeit und einem Messeprojekt, die im üblichen Programm nur eingeschränkt erreichbar sind, zu erzielen. Trotz des Erfolgs des Pilotprojektes fehlten in den Folgejahren jedoch die Haushaltsmittel, um derartige Messebegleitmaßnahmen in das Standardprogramm der Auslandsmesseförderung aufzunehmen. Zugleich ist zu vermuten, dass für derartige Einzelprojekte im Rahmen der bestehenden Entscheidungsmechanismen nur wenig Spielraum bleibt.

Ergebnis

Die Entscheidung über das Auslandsmesseprogramm in Japan wird bei den zuständigen Stellen in Deutschland getroffen. Eine Einbindung der Akteure der deutschen Außenwirtschaftsförderung vor Ort in den Entscheidungsprozeß und die Organisation der einzelnen Messen in Japan findet nicht statt. Die gegenseitigen Vertragsbeziehungen sind deshalb relativ gering ausgeprägt.

⁵¹⁴ Siehe BMWi (1997b).

4.4.7 Deutsches Industrie- und Handelszentrum in Yokohama

Das Deutsche Industrie- und Handelszentrum in Yokohama gilt als erste derartige Einrichtung. Es unterscheidet sich aber von den späteren Gründungen in zwei wesentlichen Punkten: Erstens ist das Zentrum privat finanziert worden und zweitens ist die Bürofläche ausschließlich durch Unternehmen belegt. Die für die DIHZ gewünschte räumliche Einbindung von Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung besteht nicht.

Das Zentrum wurde auf Initiative des damaligen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Lothar Späth, 1987 eröffnet. Es liegt in einem Gewerbepark in Yokohama. Die Finanzierung erfolgte über einen Immobilienfonds, der in einer eigenständigen Gesellschaft, der JG Japan GmbH, verwaltet wird, die wiederum zur Deutsche Grundbesitz Management GmbH mit Sitz in Deutschland gehört, dem für den Immobilienbereich zuständigen Tochterunternehmen der Deutschen Bank. Der Anlegerkreis setzt sich im Wesentlichen aus Privatkunden der Deutschen Bank zusammen. Die Deutsche Grundbesitz Management GmbH ist für das Management und die Vermietung zuständig.⁵¹⁵

Zielgruppe des Zentrums sind vor allem mittelständische Unternehmen, die von dort aus ihre Japan-Aktivitäten ausbauen können. Besonderes Charakteristikum ist das Gebäudekonzept. Es erlaubt die Kombination von multifunktionalen Flächen für Kleinproduktion, Forschungslabors, Lagerflächen, Präsentations- und Ausstellungsflächen sowie Gemeinschaftseinrichtungen. Insgesamt stehen rund 20.000 Quadratmeter Mietfläche auf fünf Etagen zur Verfügung. Flächen können je nach individuellem Bedarf bereits ab 100 Quadratmeter angemietet werden.⁵¹⁶

Mieter sind überwiegend deutsche Unternehmen, von denen noch 70 Prozent aus der Gründungszeit dabei sind. Das Zentrum zählt 24 Mieter und liegt im

⁵¹⁵ *Auslandskurier* (2000), S. 18ff.

⁵¹⁶ *Auslandskurier* (2000), S. 19.

Durchschnitt bei einer Auslastung von 92 Prozent, im Jahr 2000 sogar bei 98 Prozent. Die Monatsmiete beträgt durchschnittlich ¥ 3.000 pro Quadratmeter.⁵¹⁷ Zu den vertretenen Branchen gehören beispielsweise Werkzeugmaschinen, High-Tech-Produkte, pharmazeutische und medizinisch-technische Instrumente sowie Komponenten für die Automobilindustrie.

Dass Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung, wie zum Beispiel die DIHKJ nicht zu den Mietern gehören, ist auf die Lage und das Raumkonzept zurückzuführen. In Japan ist es für Serviceeinrichtungen notwendig, in zentraler Lage von Tokyo angesiedelt zu sein. Diese Anforderung erfüllt das DIHZ nicht. Daneben ist das Gebäudekonzept im Wesentlichen auf gewerbliche Unternehmen ausgerichtet.

Ergebnis

Im Kontext der anderen Einrichtungen der deutschen Außenwirtschaftsförderung bildet das DIHZ damit eher eine Ausnahme. Letztlich handelt es sich um ein kommerziell orientiertes Immobiliengeschäft. Die bei den anderen Einrichtungen beschriebenen Verfügungsrechts- und Vertragsstrukturen kommen deshalb nicht zum Tragen.

4.4.8 Die europäische Komponente

Die EU hat seit Anfang der 90er Jahre gegenüber Japan verstärkt eine eigenständige Politik entwickelt. Formale Grundlage der europäisch-japanischen Beziehungen ist die 1991 in Den Haag unterzeichnete ‚Gemeinsame Erklärung zwischen Japan und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedsstaaten‘. Diese Erklärung

⁵¹⁷ *Auslandskurier* (2000), S. 20.

benennt die Prinzipien und Inhalte der gemeinsamen Zusammenarbeit. Besondere Bedeutung erhält sie dadurch, dass die Beziehungen erstmals auf eine breitere Basis gestellt und neben den wirtschaftlichen auch die politischen Dimensionen betont werden. Die Beziehungen zwischen der EU und Japan sind vor allem in den drei Bereichen politischer Dialog, Zusammenarbeit in Wirtschaft und Handel sowie Kooperation bei gemeinsamen und globalen Herausforderungen verankert.⁵¹⁸

Im Jahr 2001 exportierte die EU Güter im Wert von ¥ 5.412 Mrd. nach Japan. Mit einem Anteil von 12,8 Prozent war sie damit nach den USA mit 18,1 und China mit 16,6 Prozent der drittgrößte Exporteur. Im Gegenzug importierte die EU aus Japan im Werte von ¥ 7.810 Mrd. Mit einem Anteil von 15,9 Prozent ist sie damit für Japan nach den USA mit 30,0 Prozent der zweitwichtigste Markt.⁵¹⁹ Im Einzelnen ergibt sich für das Jahr 2001 folgende branchenbezogene Handelsstruktur.⁵²⁰

Tab. 4.4: Handelsstruktur der EU mit Japan im Jahr 2001

<i>Exporte</i>	<i>Anteil in Prozent</i>	<i>Importe</i>	<i>Anteil in Prozent</i>
Motor Vehicles	10,9	Machinery and Mechanical Appliances	26,1
Food Stuff	10,0	Electrical Machinery	24,2
Organic Chemicals	7,8	Transport Equipment	20,3
Medical Products	7,0	Optical, Photographic, Precisions Instruments	6,6
Textile	4,8	Organic Chemicals	3,1
Office Machinery	4,3	Others	19,6
Scientific and Optical Equipments	4,0		
Metals	3,4		
Others	48,3		

⁵¹⁸ Europäische Kommission (1999b).

⁵¹⁹ DIHKJ (2002).

⁵²⁰ Japan Tariff Association (2001).

Seit 1974 ist die Europäische Kommission in Japan mit einer Vertretung präsent, die von ihrer Aufgabenstellung und Struktur einer Botschaft entspricht. Daneben wurde 1987 als gemeinsame Initiative des japanischen MITI und der Europäischen Kommission das EU-Japan-Centre for Industrial Cooperation in Tokyo gegründet. 1996 folgte die Gründung einer parallelen, jedoch kleineren Einrichtung in Brüssel. Die Aufgabe des Zentrums liegt vor allem in der Fort- und Weiterbildung junger Führungskräfte in den europäisch-japanischen Geschäftsbeziehungen.

Die EU sieht insbesondere im Hinblick auf die Handelsbeziehungen noch ein Potenzial zur Ausweitung der Beziehungen. Sie setzt sich deshalb ein für die weitere Deregulierung und Beseitigung von strukturellen Hemmnissen in der japanischen Wirtschaft, der Förderung der industriellen Zusammenarbeit und der Exportförderung.⁵²¹ Daran orientieren sich die einzelnen Förderprogramme.

Das Exportförderprogramm der EU in Japan

Das seit 1979 bestehende Exportförderprogramm der EU – ‚Exprom: Export promotion programme to Japan‘ – soll europäischen Unternehmen durch konkrete Hilfen den Einstieg in den japanischen Markt erleichtern. Die Notwendigkeit des Programms wird damit begründet, dass ein Einstieg in den japanischen Markt wegen der hohen Eintrittskosten sowie der spezifischen Geschäfts- und Konsumtenkultur eine besondere Herausforderung darstellt, wegen der Bedeutung des Marktes aber auch lohnenswert ist. Die europäischen Unternehmen sollen deshalb zu einem Engagement auf dem japanischen Markt ermutigt werden. Darüber hinaus wird betont, dass es komplementär zu den Exportförderprogrammen der EU-Mitgliedstaaten zu verstehen ist.⁵²²

⁵²¹ Europäische Kommission (1999b); Europäische Kommission o.J.

⁵²² Europäische Kommission (1999b).

Das Exprom-Programm besteht aus den drei Säulen *Gateway to Japan*, dem *Executive Training Programme* (ETP) und Exprom Ad-hoc Aktivitäten.⁵²³ Das Budget liegt bei jährlich schätzungsweise rund € 13 Mio.⁵²⁴

Gateway to Japan

Das *Gateway*-Programm richtet sich an mittelständische europäische Unternehmen mit dem Ziel für diese Import- und Vertriebsagenturen sowie Geschäftspartner zu finden. Zu dem Programm gehören Einführungsseminare in den japanischen Markt, Unternehmensdelegationen nach Japan, Messen und Ausstellungen sowie Marktstudien für die beteiligten Unternehmen in ausgewählten Branchen.⁵²⁵

Unter dem Namen ‚Export to Japan‘ wurde von 1990 bis 1993 ein erstes Programm aufgelegt, das auf die fünf Branchen Lebensmittel und Getränke, Sportwaren, Möbel, Schmuck sowie Mess- und analytische Instrumente ausgerichtet war. Die zweite Kampagne lief unter dem Namen *Gateway to Japan* von 1994 bis 1996. Sie setzte auf die direkte Förderung von Unternehmen, zielte auf besonders vielversprechende Branchen und im Gegensatz zum Vorläuferprogramm stärker auf Investitionsgüter. Dazu wurden neun konkrete Branchen ausgewählt.⁵²⁶ Von 1997 bis Ende 2000 lief das Programm *Gateway to Japan II* mit zehn geförderten Branchen.⁵²⁷ Rund 1.250 europäische Unternehmen wurden insgesamt durch die beiden

⁵²³ Europäische Kommission (1999b); siehe auch Homepage der Europäischen Kommission unter <http://europa.eu.int> sowie *Handelsblatt* vom 18.05.1999 und vom 01.07.1999.

⁵²⁴ Genaue Zahlen konnten seitens der Vertretung der Europäischen Kommission in Japan nicht genannt werden.

⁵²⁵ Europäische Kommission (1999b).

⁵²⁶ Dies waren Machine Tools, Medical Equipment, Material Handling Equipment, Furniture, Waste Management Technologies, Packaging Machinery, Building & Construction Materials, Building & Construction Equipment and Marine Equipment, in: Europäische Kommission o.J.

⁵²⁷ Europäische Kommission (1999b). Konkret wurden folgende Branchen gefördert: Medical Equipment, Material Handling Equipment, Waste Management Technologies, Marine Equipment, Construction Materials, Packaging Machinery, Food, Drinks, Information Technologies, Outdoor Life & Entertainment Equipment.

Gateway-Programme nach Japan gebracht.⁵²⁸ Ein drittes Programm ist für den Zeitraum von 2002 bis 2005 vorgesehen.⁵²⁹

Tab. 4.5: Förderbranchen im Gateway to Japan III-Programm

- Health Care	- Information and Communication Technologies
- Environmental Technologies (including Biotech)	- Outdoor Lifestyle
- Construction Materials	- Interior Lifestyle
- Food and Drink	- Young Fashion Designers

Die Koordination des Programms erfolgt durch die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit Eurochambres, der Vereinigung der Europäischen Industrie- und Handelskammern in Brüssel. In jedem einzelnen Mitgliedstaat fungiert ein Repräsentant der jeweiligen nationalen IHK als Koordinator. Die DIHKJ ist insofern in das Programm eingebunden, als sie für die deutschen Unternehmen als sogenannter *Service Provider* vor Ort tätig ist.

Executive Training Programme (ETP)

Das seit 1979 laufende ETP-Programm beruht auf der Erkenntnis, dass der Zugang zu ausländischen Märkten durch Kenntnisse der Sprache und Geschäftskultur des Gastlandes wesentlich erleichtert wird. Es richtet sich an junge Führungskräfte in Unternehmen, die nach Japan exportieren wollen. Das Jahresbudget für dieses Programm liegt bei schätzungsweise jährlich € 5 bis 6 Mio.⁵³⁰

Das Programm sieht einen 18-monatigen Aufenthalt mit einem einjährigen Sprachstudium und einem sechsmonatigen Unternehmenspraktikum vor. Es soll

⁵²⁸ Europäische Kommission (2001).

⁵²⁹ Siehe dazu Homepage der Vertretung der Europäischen Kommission in Japan unter <http://jpn.cec.eu.int> vom 19.08.2002.

⁵³⁰ Genaue Zahlen konnten seitens der Vertretung der Europäischen Kommission in Japan nicht genannt werden.

dazu dienen, einen Kreis von Führungskräften aufzubauen, die aus erster Hand über Kenntnisse der japanischen Sprache und des japanischen Marktes verfügen. Inzwischen sind bereits zahlreiche Absolventen als Manager europäischer Unternehmen in Japan tätig.⁵³¹

Ad-hoc Aktivitäten

Ziel dieses Programmansatzes ist die Förderung von speziellen Produkten und Branchensektoren, die nicht direkt unter das Gateway-Programm fallen. Die Ressourcen sind jedoch begrenzt. Vorgesehen ist eine Mitfinanzierung von bis zu 50 Prozent.⁵³² Konkret dient der Etatansatz der finanziellen und logistischen Unterstützung von Unternehmerdelegationen nach Japan, der Beteiligung von europäischen Unternehmen an japanischen Messen und Ausstellungen, Marktstudien, Seminaren und andere Aktivitäten. Mit den Mitteln werden auch projektbezogene Aktivitäten der European Business Community (EBC) in Tokyo unterstützt.

European Business Community (EBC)

Die europäische Wirtschaft ist in Japan in Form der EBC zusammengeschlossen. Sie wurde 1972 von den nationalen europäischen IHK in Japan gegründet, um eine gemeinsame Position der europäischen Wirtschaft zur Handelspolitik und zum Marktzugang zu repräsentieren. Ziel ist es, allen europäischen Geschäftsinteressen zu dienen und die nationalen Kammern in ihrer Arbeit zu unterstützen, stärken und ergänzen, aber auf keinen Fall deren nationale Interessen zu ersetzen.⁵³³ Daraus geht die Absicht des EBC hervor, nicht gegen die nationalen Kammern zu agieren.

Mitglieder des EBC sind die nationalen europäischen Industrie- und Handelskammern der EU-Mitgliedstaaten in Japan. Kammern aus europäischen Ländern,

⁵³¹ Ein ehemaliger ETP-Teilnehmer und jetziger Leiter einer deutschen Niederlassung in Japan beklagt allerdings in: *Japan Markt* vom Februar 2001, dass das Programm noch viel zu wenig in Anspruch genommen wird.

⁵³² Europäische Kommission (1999b).

⁵³³ EBC (2000a).

die nicht der EU angehören, können bei Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder ebenfalls aufgenommen werden.⁵³⁴ Nach eigenen Angaben repräsentiert die EBC 3.000 europäische Unternehmen und Einzelpersonen in Japan, die Mitglieder einer nationalen europäischen Kammer sind. 365 Unternehmen beteiligen sich an der Arbeit der 27 Branchenausschüsse.⁵³⁵

Entscheidendes Organ der EBC ist der Council, den die nationalen Präsidenten und die Mitglieder des Executive Operating Board (EOB) bilden, wobei der EOB sich wiederum aus dem EBC-Vorsitzenden und weiteren Vize-Vorsitzenden zusammensetzt. Die Besetzung des Leitungsgremiums mit den nationalen Kammerpräsidenten unterstreicht, das die EBC sich als eine aus den nationalen europäischen Kammern abgeleitete Organisation versteht. Wichtige weitere Organisationsseinheit neben dem EOB sind die Branchenausschüsse.⁵³⁶

Zu den Aufgaben des EBC Council gehören insbesondere:

- die Unterstützung und Förderung von Handel und Wirtschaft;
- die Sammlung, Aufarbeitung und Verbreitung von statistischen und anderen relevanten Informationen;
- die Zusammenarbeit mit der japanischen Regierung, ihren Ministerien und Behörden, der Europäischen Kommission, der Vertretung in Japan, den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und deren Einrichtungen sowie alle die Verbände, Vereinigungen und Unternehmen, die die Aufgaben der EBC unterstützen.⁵³⁷

Die Hauptaufgabe der EBC liegt vor allem darin, handelspolitische Interessen der europäischen Unternehmen in Japan zu vertreten. Ein wichtiges Instrument ist dabei das jährlich erscheinende sogenannte Weißbuch, das im Jahr 2001 unter dem Titel „Supporting the Reform Process. The EBC Report on the Japanese Business

⁵³⁴ EBC (2000a).

⁵³⁵ EBC (2000b). Siehe auch die Homepage des EBC unter www.ebc-jp.com.

⁵³⁶ EBC (2000a).

⁵³⁷ EBC (2000a).

Environment“ veröffentlicht wurde.⁵³⁸ In dieser Publikation werden in 27 verschiedenen Schlüsselsektoren Hemmnisse für Handel und Investitionen europäischer Unternehmen auf dem japanischen Markt identifiziert. Stichworte sind zum Beispiel restriktive und zeitaufwendige Produktzulassungsverfahren, mangelnde Transparenz von Verwaltungsregeln, fehlende Internationalisierung von Standards sowie inkonsistente Bilanzierungsregeln.⁵³⁹ Die Finanzierung der EBC erfolgt überwiegend über die nationalen europäischen Kammern und Beiträge der Ausschussmitglieder. Der Etat liegt bei ¥ 35 Mio. jährlich, von denen rund zwei Drittel nach einem bestimmten Schlüssel auf der Grundlage der Zahl der ordentlichen Mitglieder von den nationalen Kammern und ein Drittel über Beiträge der Ausschussmitglieder finanziert wird. Zur Unterstützung der Arbeit der EBC besteht ein hauptamtliches Sekretariat mit zwei Mitarbeitern.⁵⁴⁰

Ergebnis

Die Aktivitäten der EU in der Außenwirtschaftsförderung in Japan finden weitgehend unabhängig von denen der Mitgliedstaaten statt. Die Ressourcenausstattung erfolgt durch die Zentrale in Brüssel. Dorthin bestehen auch die wichtigsten Vertragsbeziehungen. Die Beziehungen zu den Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen ähneln denen bei den Aktivitäten der deutschen Außenwirtschaftsförderung.

Eine stärkere Verknüpfung zwischen der europäischen und der einzelstaatlichen Ebene gibt es bei der EBC. Dies geht darauf zurück, dass deren Aktivitäten sich aus den Verfügungsrechten der nationalen europäischen Kammern in Japan ableiten. Insofern ergibt sich bereits eine strukturell bedingte engere Beziehung.

⁵³⁸ EBC (2001); siehe auch EBC (2000b).

⁵³⁹ EBC (2001); siehe auch EBC (2000b) und den Bericht über die Presseerklärung der EBC-Vorsitzenden zu der entsprechenden Publikation im *Handelsblatt* vom 17.04.2000.

⁵⁴⁰ So die Informationen aus dem EBC.

4.4.9 Koordinationsverfahren

Zur Koordination der unterschiedlichen Aktivitäten und Programme der deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan besteht anders als bei den Akteuren im Inland kein strukturiertes Verfahren. Diese Funktion obliegt vielmehr informellen Gremien und Besprechungen sowie einem thematisch begrenzten Arbeitskreis.

Jour Fixe

Das einzige Forum, zu dem sich die Akteure der deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan regelmäßig treffen, ist der sogenannte ‚Jour Fixe‘. Der Anstoß zur Gründung dieses Gremiums geht auf die entsprechende Empfehlung in einem Erlass des AA zurück.⁵⁴¹ Teilnehmer sind der Leiter der Wirtschaftsabteilung der deutschen Botschaft und ggf. weitere Mitarbeiter seiner Abteilung, der Geschäftsführer der DIHKJ, der Korrespondent der BfAI, Repräsentanten der Deutschen Bundesbank, der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung (GMD), der CMA sowie Mitarbeiter der Wirtschaftsabteilung des Deutschen Instituts für Japanstudien (DIJ).⁵⁴² Die Treffen finden formlos und ohne Tagesordnung statt. Sie sind inhaltlich auf einen allgemeinen Informationsaustausch über aktuell anstehende Themen beschränkt. Unter den Teilnehmern dominieren die Botschaft und die DIHKJ, die in der Regel auch die Moderatorenrolle übernehmen.

Arbeitskreis Investieren in Deutschland

Als relativ neues Koordinierungsgremium besteht seit 1998 der ‚Arbeitskreis Investieren in Deutschland‘. Dieser Arbeitskreis wurde mit dem Ziel geschaffen, eine

⁵⁴¹ Siehe AA (1996a) und Kapitel 3.2.3.3.

⁵⁴² Nähere Informationen zum DIJ finden sich auf dessen Homepage www.dijtokyo.org. Es leistet insbesondere im Rahmen seiner Grundlagenforschung über die japanische Wirtschaft einen Beitrag zur deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan.

bessere Abstimmung zwischen den Aktivitäten der Botschaft und der DIHKJ einerseits und den Bundesländern andererseits insbesondere im Hinblick auf die Standort- und Investorenwerbung zu erreichen.

Mitglieder des Arbeitskreises sind die Deutsche Botschaft und die DIHKJ sowie die Repräsentanten der Bundesländer und des IIC in Japan. Die Leitung des Arbeitskreises liegt gemeinsam bei der Botschaft und der DIHKJ sowie jeweils alternierend bei einem Repräsentanten der Bundesländer. Der Arbeitskreis trifft sich in der Regel quartalsweise abwechselnd in der Botschaft oder in der DIHKJ. Im Gegensatz zum Jour Fixe erfolgen die Treffen in formeller Form und auf der Grundlage einer Tagesordnung.

Die Inhalte beschränken sich weitgehend auf einen allgemeinen Informationsaustausch. Dazu berichten in einer Art Round-Table-Gespräch Botschaft, DIHKJ und die Bundesländer über relevante Aktivitäten in ihrem Bereich. Ein wichtiger Punkt bildet dabei die gegenseitige Information über anstehende hochrangige Delegationsreisen aus dem Bund und aus den Bundesländern. Ursprüngliche Absicht des Arbeitskreises war es dabei u.a. die Reisen miteinander zu koordinieren, so dass die Delegationen in Japan nicht zu zeitnah miteinander stattfinden und damit an Wirkung verlieren. Nach Beobachtungen aus dem Arbeitskreis scheint sich dieses Ziel aber nicht realisieren zu lassen, da die Reisen aus den Bundesländern zumeist nach deren eigenen spezifischen Gesichtspunkten geplant werden. Anfängliche Pläne gemeinsam eine Broschüre zur Werbung für den Investitionsstandort Deutschland in japanischer Sprache zu erstellen, sind zurückgestellt worden.

Informelle Treffen

Für den gegenseitigen Informations- und Kommunikationsaustausch nehmen daneben die unterschiedlichen informellen Gespräche am Rande von Empfängen, Seminaren und Vortragsveranstaltungen der deutschen ‚Community‘ in Japan eine wichtige Rolle ein. Sie bringen mit sich, dass die Akteure der deutschen Außen-

wirtschaftsförderung in Japan sich regelmäßig treffen, persönlich kennen und dadurch relativ unkompliziert informelle Absprachen treffen können.

Zusammenarbeit zwischen Botschaft und DIHKJ

Die gegenseitige inhaltliche Abstimmung zwischen Botschaft und DIHKJ findet vor allem im Zusammenhang mit hochrangigen politischen Delegationsreisen aus Deutschland statt. Bei der Organisation dieser Reisen unterstützt die DIHKJ die Botschaft bei wirtschaftsbezogenen Veranstaltungen, in dem sie auf ihr Mitglieder-Netzwerk zurückgreift. Eine inhaltliche Zusammenarbeit erfolgt darüber hinaus, wenn wirtschaftspolitische Themen auf der deutsch-japanischen Tagesordnung stehen. Ein Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit bei der Vorbereitung des deutsch-japanischen Sozialversicherungsabkommens. Die Erarbeitung von gemeinsamen Stellungnahmen, Positionspapieren etc. zum japanischen Markt bleibt dagegen eher die Ausnahme.

Zusammenarbeit zwischen der DIHKJ und dem BfAI-Korrespondenten

Eine relativ intensive Zusammenarbeit besteht zwischen der DIHKJ und dem BfAI-Korrespondenten durch insbesondere die Verwendung der Branchen- und Marktberichte des BfAI-Korrespondenten im *Japan Markt*, dem deutschsprachigen Monatsmagazin der DIHKJ. Durchschnittlich werden pro Monat drei bis vier Beiträge des BfAI-Korrespondenten – und gelegentlich der BfAI-Zentrale – veröffentlicht. Innerhalb des Magazins nehmen diese Beiträge einen zentralen Platz ein. Daneben werden die BfAI-Informationen von der DIHKJ für den Bereich der Geschäftskontaktarbeit benutzt. Erleichtert wird die Zusammenarbeit durch die Bürogemeinschaft, die einen ständigen Informationsaustausch erlaubt.

Koordination mit der europäischen Ebene

Eine spezifische standardisierte Koordination mit der europäischen Ebene besteht für den Bereich der Außenwirtschaftsförderung nicht. Gegenseitige Abstimmungen

finden in den jeweiligen europäischen Gremien statt. Dazu gehört ein regelmäßiger Austausch zwischen den für Wirtschaft zuständigen Mitarbeitern der europäischen Botschaften. Bei den Kammern findet die Zusammenarbeit im Rahmen der EBC-Gremien statt. Diese Foren sind aber im Prinzip, soweit nicht die Entscheidungsfindung direkt in den europäischen Gremien betroffen ist, auf einen allgemeinen Informationsaustausch beschränkt. Ferner führen die europäischen Kammern gelegentlich gemeinsame Veranstaltungen durch.

4.5 Ergebnisse

Insgesamt ist die deutsche Außenwirtschaftsförderung in Japan mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren vertreten. Dabei kristallisierten sich die Deutsche Botschaft und die DIHKJ als die beiden zentralen Akteure heraus.⁵⁴³ Das Schwergewicht der operativen Außenwirtschaftsförderung liegt dabei schon alleine aufgrund der fachlichen und personellen Ressourcen bei der DIHKJ.

Es zeigte sich, dass für die Akteure die Vertragsbeziehungen zu ihren jeweiligen Zentralen im Vordergrund stehen. Von dort erhalten sie ihre Ressourcen zugewiesen. Sie selbst haben nur relativ eingeschränkte Verfügungsrechte. Für die Akteure in Japan kommt es deshalb zur Sicherung ihrer jeweiligen Ressourcen darauf an, sich an den Interessen ihrer Zentralen auszurichten.

Für eine standardisierte, formalisierte Koordinierung der Aktivitäten und Programme in Japan lassen diese Handlungsstrukturen kaum Raum. Austauschbeziehungen der Akteure untereinander können nur einen geringen Beitrag zur Verbesserung der eigenen Ressourcen leisten. Daraus ergibt sich, dass nur geringe Anrei-

⁵⁴³ Siehe auch Interview mit dem Wirtschaftsgesandten der Botschaft im *Japan Markt* vom März 2000, S. 36, wonach dieser herausstellt, dass der DIHKJ-Geschäftsführer sein erster Verbündeter ist.

ze bestehen, die Zusammenarbeit über die Form des allgemeinen Informationsaustausches hinaus zu intensivieren.

Eine spezifische Ausrichtung der Aktivitäten und Programme der Außenwirtschaftsförderung auf den japanischen Markt ist kaum gegeben. Im Ergebnis bestätigen sich damit die im vorigen Kapitel herausgearbeiteten Thesen.

5 MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN INSTITUTIONELLEN WANDELS IN DER AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

5.1 Grundvoraussetzungen institutionellen Wandels

Die Untersuchung von Reformvorschlägen setzt grundsätzlich eine andere Vorgehensweise als die bei der Betrachtung eines gegebenen Systems voraus. In den Vordergrund rückt die Frage, unter welchen Bedingungen und in welcher Form Änderungen von bestehenden Organisationsformen und Entscheidungsverfahren als Grundelemente institutioneller Systeme möglich sind.

Die Institutionenökonomik hat sich dieser Fragestellung unter dem Stichwort des institutionellen Wandels angenommen. Danach verändert sich ein institutionelles Gefüge nur dann, wenn exogene Einflüsse wirksam werden, die die gegebenen Handlungsstrukturen wesentlich beeinträchtigen.⁵⁴⁴

Da, von revolutionären Umbrüchen abgesehen, diejenigen, die im bisherigen System tätig sind, ihr eigenes Handeln in Frage stellen und zugleich die Veränderungen umsetzen müssen, sind exogene Einflüsse für Veränderungen alleine nicht hinreichend.⁵⁴⁵ Es muss für die Akteure vielmehr ein Anreiz gegeben sein, auf die exogenen Einflüsse zu reagieren und damit das Organisationen innewohnende Beharrungsvermögen zu überwinden. Dieser Anreiz besteht, wenn die Kosten der

⁵⁴⁴ Siehe dazu auch Bernholz und Breyer (1994), S. 271f., wonach ein politisch-ökonomisches System ständig mit neuen Problemen konfrontiert wird, die auf unterschiedliche Ursachen, wie Änderung der Umwelt, des Wissens, der Technologie, der Bevölkerung und der Ziele der Mitglieder zurückgeführt werden können. Die entscheidende Frage ist dabei, wie das System auf die Fragen, die an es gestellt werden, reagiert.

⁵⁴⁵ Siehe dazu Wilson (1989), S. 55, wonach die Schaffung von neuen Regierungsagenturen in der Regel auf den bisherigen Agenturen aufbaut und das dort tätige Personal absorbiert.

Beibehaltung des Systems größer sind als die Kosten der Veränderung.⁵⁴⁶ Exogene Einflüsse und die Bereitschaft zur Veränderung bei den Akteuren können damit als die für institutionellen Wandel notwendigen Bedingungen angesehen werden.

Exogene Einflüsse auf das System der Außenwirtschaftsförderung

Die für die Veränderung eines Systems notwendigen exogenen Einflüsse können bei der Außenwirtschaftsförderung in zweifacher Form beobachtet werden:

1. Globalisierung

Eines der zentralen Themen der wirtschaftspolitischen Diskussion ist die Auswirkung der Globalisierung, des Zusammenrückens der weltweiten Güter- und Kapitalmärkte, auf die nationalen Volkswirtschaften. Mit diesem Prozess ist eine verschärfte internationale Konkurrenz zwischen den Unternehmen verbunden, die im Wesentlichen auf vier Faktoren zurückgeht:

- flexible Kapitalmärkte sowie moderne Kommunikations- und Transportmittel haben dazu geführt, dass internationale Geschäfte mehr und mehr auf globalen Märkten stattfinden;
- die Unternehmen sind angesichts des Kostendrucks gezwungen, die internationale Arbeitsteilung optimal zu nutzen, d.h. für alle Unternehmensaktivitäten – von der Forschung über die Produktion bis hin zum Vertrieb – müssen weltweit die günstigsten Standorte gefunden werden;
- durch die Industrialisierung früherer Entwicklungsländer – vor allem in Asien, Lateinamerika und Osteuropa – sind neue Anbieter auf die Weltmärkte gekommen, die den internationalen Wettbewerb verschärfen; gleichzeitig eröffnen sich in diesen Ländern riesige Marktpotenziale;

⁵⁴⁶ Siehe dazu Wilson (1989), S. 69, wonach ein innerer Widerstand gegenüber organisatorischem Wandel darin besteht, dass Organisationen generell und öffentliche Organisationen in besonderem Maße risikoaversiv sind. Er erklärt dies damit, dass es gerade die Aufgabe von Organisationen ist, Unsicherheit und Risiken zu reduzieren.

- in diesem verschärften Wettbewerb gehen immer mehr Regierungen dazu über, ihre Unternehmen durch politische Interventionen im Auslandsge-
schäft zu unterstützen, um Marktanteile zu sichern.⁵⁴⁷

Um die Chancen der deutschen Unternehmen in diesem globalen Wettbewerb zu verbessern, soll die Außenwirtschaftsförderung diesen in erster Linie bessere Wettbewerbschancen ermöglichen.⁵⁴⁸ Dabei wird darauf hingewiesen, dass die deutsche Volkswirtschaft auf Grund ihrer hohen Abhängigkeit von Export und Auslandsinvestitionen in verstärkter Form auf diese Unterstützung angewiesen ist.⁵⁴⁹

Hinzu tritt auf einer anderen Ebene die Frage, ob die Form der Informationsbereitstellung in der Außenwirtschaftsförderung noch den Anforderungen der Unternehmen entspricht. So heißt es in einer Kleinen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion:

„Der Einsatz Neuer Medien erleichtert die Informationsbeschaffung, aber auch den Informationsvertrieb und schafft eine Plattform für den direkten Dialog zwischen Anbietern und Kunden. Die Bereitstellung und Vermittlung aktueller Außenwirtschaftsinformationen und damit verbundener praxisorientierter Dienstleistungen werden somit zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor, auch auf internationaler Ebene.“⁵⁵⁰

Diesen Aufgabenstellungen kann die Außenwirtschaftsförderung nur dann gerecht werden, wenn sie selbst in ihrer Ausgestaltung und ihren Instrumenten den Anforderungen des globalen Wettbewerbs genügt. Daraus entsteht für das System der Außenwirtschaftsförderung die Notwendigkeit, sich neu zu positionieren. Dies kann die Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen, das Setzen anderer Aufgabenschwerpunkte oder eine effizientere Organisation bedeuten.

⁵⁴⁷ Siehe dazu AA und BMWi (1997); BDI (1996), S. 1; Seringhaus und Rosson (1991), S. 6. Zu einer kritischen Einschätzung der Globalisierungsdiskussion siehe *The Economist* (1997b).

⁵⁴⁸ Siehe dazu BDI (1998a), Vorwort und S. 5; BDI (1996).

⁵⁴⁹ BDI (1998a), S. 59.

⁵⁵⁰ Deutscher Bundestag (2000), S. 1.

2. Budgetrestriktionen

Der zweite, eher instrumentelle exogene Einfluss auf die Außenwirtschaftsförderung ergibt sich aus den Ressourcen der Außenwirtschaftsförderung, vor allem den öffentlichen Haushaltsmitteln. Diese Mittel unterliegen nicht nur in quantitativer Sicht einem Sparzwang, sondern auch in qualitativer Sicht der Notwendigkeit, sich in ihrer Verwendungseffizienz überprüfen zu lassen. Unter den Bedingungen eines konstanten Aufgabenumfanges impliziert eine Reduzierung der öffentlichen Mittel für die Außenwirtschaftsförderung die Prüfung, ob die vorhandenen Mittel effizienter und effektiver eingesetzt oder ob unter Aufgabe der oben genannten Bedingung das bisherige Aufgabenspektrum in seinem bisherigen Umfang noch wahrgenommen werden kann.

Im Vergleich zu den exogenen Einflüssen durch die Globalisierung kommt letztlich den Budgetrestriktionen das größere Gewicht zu. Denn wenn Ressourcen nur noch eingeschränkt vorhanden sind, um die Aufgaben in der bisherigen Form zu erfüllen, ergibt sich bereits ein notwendiger Zwang zur Überprüfung der eigenen Aktivitäten.

Globalisierung und Budgetrestriktionen werden auch von den Akteuren der Außenwirtschaftsförderung als wesentliche externe Einflussfaktoren gesehen. So macht der BDI in seinen beiden Studien von 1996 und 1998 deutlich, dass das grundsätzlich bewährte System der deutschen Außenwirtschaftsförderung sich auf den verschärften internationalen Wettbewerb und zunehmende finanzielle Restriktionen der öffentlichen Haushalte einstellen muss.⁵⁵¹

Die Wirtschaftsverbände befinden sich dabei allerdings in einem Dilemma zwischen einerseits der Einsicht in die zunehmenden Engpässe öffentlicher Haushalte und ihren ordnungspolitischen Prinzipien, staatliche Aufgabenfinanzierung zu begrenzen, sowie andererseits dem spezifischen Verbandsinteresse, ihren Mitgliedsunternehmen zusätzliche Mittel für die Außenwirtschaftsförderung zu be-

⁵⁵¹ BDI (1996), S. 2; BDI (1998a), S. 6; siehe auch EBM (1998), S. 14.

schaffen. Um diesem Dilemma zu entgehen, stellen sie zwar in unterschiedlicher Form Förderungen nach einer Verbesserung der Ausstattung der Außenwirtschaftsförderung, blenden aber die Frage der Finanzierung weitgehend aus.

Einen anderen Ansatz verfolgt die Bundesregierung. Sie erkennt die Notwendigkeit der inhaltlichen Überprüfung der Außenwirtschaftsförderung, besteht aber zugleich darauf, dass Veränderungen im Rahmen der gegebenen Haushaltsmittel erfolgen. In einer Stellungnahme heißt es:

„ ... für die Bundesregierung (steht) die Frage zusätzlicher Haushaltsmittel nicht im Vordergrund. Sie sieht allerdings die Notwendigkeit, die bestehenden außenwirtschaftlich relevanten Haushaltstitel insgesamt ständig darauf hin zu überprüfen, inwieweit die Schwerpunkte angesichts der dynamischen Entwicklung der Weltwirtschaft neu gesetzt werden müssen.“⁵⁵²

Eine andere Möglichkeit bestände angesichts der Haushaltsrestriktionen für die Regierung grundsätzlich darin, bisher von staatlich-politischen Akteuren wahrgenommene Förderaufgaben auf mitgliedschaftlich-politische Akteure zu übertragen. Ein konkreter Handlungsbedarf wird dafür allerdings seitens der Bundesregierung nicht gesehen.⁵⁵³

Maßstab institutionellen Wandels

Die bisherigen Überlegungen beziehen sich auf die allgemeinen Rahmenbedingungen institutionellen Wandels. Es fehlt aber bisher an einem Maßstab, anhand dessen Reformvorschläge inhaltlich bewertet werden können. Dieser Maßstab wird von der Institutionenökonomik in der Form bereitgestellt, dass jenes institutionelle System die höchste Effizienz aufweist, bei der die Transaktionskosten am geringsten sind. Die Transaktionskosten können wiederum dann gering gehalten werden, wenn die Verfügungsrechte eindeutig definiert sind. Daneben sind die Vertragsbeziehungen zwischen den Akteuren so zu gestalten, dass die sich aus asymmetri-

⁵⁵² Deutscher Bundestag (1995), S. 43.

⁵⁵³ Deutscher Bundestag (2000), S. 3.

schen Informationsverteilungen ergebenden Steuerungs- und Überwachungskosten durch eine entsprechende Anreizzuteilung für die Akteure möglichst gering gehalten werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Institutionen häufig geschaffen werden, um den Interessen derjenigen zu dienen, die mit ihrer Verhandlungsmacht neue Regeln schaffen können.⁵⁵⁴ Insofern unterliegt auch die Veränderung von bestehenden oder die Schaffung von neuen Institutionen den Prinzipien der individuellen Nutzenmaximierung und Verhandlungsstärke.

Implikationen aus der bisherigen Analyse

Die Implikationen, die sich im Sinne eines institutionellen Wandels des Systems der deutschen Außenwirtschaftsförderung aus den bisherigen Überlegungen ergeben, knüpfen vorrangig an der Zieldefinition von möglichen Reformansätzen an.

Dazu gehören erstens eine stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Unternehmen. Zu diesem Zweck wären die Handlungs- und Anreizstrukturen so zu gestalten, dass es für die Akteure der Außenwirtschaftsförderung von Nutzen ist, direkte Vertragsbeziehungen mit den Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen einzugehen.

Zweitens bedarf es einer besseren Koordination der Akteure der Außenwirtschaftsförderung untereinander. Diese würde sich allerdings mittelbar bereits aus dem obigen Ansatz ergeben. Wenn die Verbesserung der Koordination der Akteure untereinander dazu führt, dass sie den Unternehmen bessere, bedarfsgerechtere Leistungen anbieten können, ergibt sich ein impliziter Anreiz zu entsprechenden Handlungen.

Die Beschreibung der Entwicklung der Außenwirtschaftsförderung hat eine historische Konstanz in der Konzeption und in der Kritik der Außenwirtschaftsförderung gezeigt. Insofern ist zu vermuten, dass Veränderungen des institutionellen

⁵⁵⁴ North (1993), S. 361.

Arrangements nur mit großen Anstrengungen möglich sind.⁵⁵⁵ Die Grenzerträge des institutionellen Wandels müssen deshalb mindestens den Grenzkosten der institutionellen Veränderung entsprechen.

Eine wichtige Voraussetzung für institutionellen Wandel ist bereits dadurch gegeben, dass alle beteiligten Akteure nach Möglichkeiten der Verbesserung des bestehenden Systems der Außenwirtschaftsförderung suchen. Ein entscheidender Aspekt wird allerdings sein, inwieweit es gelingt, durch einen institutionellen Wandel die Transaktionskosten des Systems der Außenwirtschaftsförderung zu reduzieren.

Reduzierungen der Transaktionskosten würden sich bei einer ressourcenorientierten Betrachtung ergeben, wenn durch Veränderungen des Systems der Außenwirtschaftsförderung Sach- und Personalausgaben eingespart werden können. Die Aufgabenverlagerung von den staatlich-politischen zu den mitgliedschaftlich-politischen Akteuren, wie zum Beispiel die Erledigung von Aufgaben im öffentlichen Auftrag durch die AHK, bedeutet dagegen an sich nur eine interne Verschiebung der Ressourcenverwendung.

Eine tatsächliche Reduzierung der Transaktionskosten wäre dagegen gegeben, wenn durch die Aufgabenverlagerung die bestehenden Aufgaben mit insgesamt geringeren Ressourcen erledigt werden können. Dies wäre der Fall, wenn die mitgliedschaftlich-politischen Akteure grundsätzlich effizienter handeln. Neben dieser ressourcenorientierten Betrachtung sollten Transaktionskosten aber auch im Sinne von Informations-, Kommunikations- und Koordinierungskosten verstanden werden. Einfachere Informations- und Kommunikationskanäle sowie klarere Koordinationsstrukturen würden ebenfalls zu geringeren Transaktionskosten beitragen.

⁵⁵⁵ Siehe dazu die Überlegungen von North (1990) über die Pfadabhängigkeit institutioneller Wahlmöglichkeiten. Danach begrenzen historische Entwicklungen die Möglichkeiten institutionellen Wandels.

5.2 Institutionenökonomische Beurteilung der Reformvorschläge

Im Rahmen der im einleitenden Kapitel diskutierten Kritik am bestehenden System der Außenwirtschaftsförderung sind von den Wirtschaftsverbänden und den Forschungsinstituten zahlreiche Verbesserungsvorschläge eingebracht worden. Der umfangreiche Katalog von Maßnahmen zur Reform der Außenwirtschaftsförderung lässt sich im Prinzip anhand der Kernaspekte Verbesserung der allgemeinen Koordination der Akteure in Deutschland und auf den Auslandsmärkten gliedern.

5.2.1 Ansatzpunkte bei den Akteuren in Deutschland

Ein besonderes Problem der deutschen Außenwirtschaftsförderung wird in der Vielzahl der Einrichtungen gesehen. Die Prognos-Studie spricht in diesem Zusammenhang von einer „Atomisierung des Kräftepotentials“.⁵⁵⁶ Danach fehle ein schlüssiges Gesamtkonzept, in das sämtliche Träger der Außenwirtschaftsförderung auf Bundes- und Länderebene sowie der Wirtschaft integriert sind. So gebe es kein funktional-arbeitsteilig organisiertes Netzwerk: Sowohl die horizontale Abstimmung zwischen den Bundesministerien als auch die vertikale Abstimmung zwischen Bund und Ländern sei unzureichend. Dies führe wiederum zu mangelnder Transparenz und Bekanntheit der verschiedenen Förderprogramme.⁵⁵⁷ Insbe-

⁵⁵⁶ Prognos (1996), S. 6.

⁵⁵⁷ ifo-Institut (1998), S. 16 zusammenfassend zu Prognos (1996); ähnlich BDI (1996); Habuda u.a. (1998), S. 31ff.; EBM (1998), S. 15; BDI (1998a); siehe auch die Untersuchung von Lesch u.a. (1990), S. 34 zur Exportförderung der zehn größten industriell geprägten amerikanischen Bundesstaaten mit dem Ergebnis: „Overall, it appears that state agencies charged with the task of promoting exports from their state pay very little attention to tailoring export promotion programs to varying exporter needs. The states currently use a

sondere mittelständische Unternehmen als die eigentliche Zielgruppe der Außenwirtschaftsförderung scheinen mit diesem Problem konfrontiert zu sein. Sie sind einerseits in geringerem Maße als die Großunternehmen über die Fördermaßnahmen der Außenwirtschaftsförderung informiert und verfügen andererseits nicht über die personellen und sachlichen Ressourcen, um die Angebote in dem gleichen Umfang wie die Großunternehmen zu nutzen.⁵⁵⁸

Allen Stellungnahmen und Untersuchungen zur Außenwirtschaftsförderung, einschließlich derer der Akteure selbst, ist deshalb – bei grundsätzlicher Akzeptanz des bestehenden Systems – die Forderung nach einer Verbesserung der allgemeinen Koordination zwischen den beteiligten Akteuren gemein.⁵⁵⁹ Da mit der Forderung allein jedoch noch keine Veränderung der Verfügungsrechte verbunden ist, bleiben die Konsequenzen für die einzelnen Akteure relativ begrenzt und der einhellige Konsens wird erklärbar.

Konkrete Ansatzpunkte für Reformen werden vor allem gesehen in der inhaltlichen Abstimmung und Bündelung der einzelnen Aktivitäten sowie einer engeren

universal approach to export promotion instead of perhaps more effective *segmented* approach. In fact, a major shortcoming of export promotion programs both at the federal and state levels is the lack of information about *what* services are needed and by *whom*." Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt eine Untersuchung der Londoner Handelskammer im Jahre 1986 zu britischen Unternehmen, die die britischen Exporteinrichtungen in Afrika bewerteten, in: Wheeler (1990), S. 113.

⁵⁵⁸ So zeigte die Studie des BDI (1996), S. 5, 11, dass die Einrichtungen des ‚Drei-Säulen-Konzeptes‘ stärker von Großunternehmen als von kleinen und mittleren Unternehmen genutzt werden. Ebenso steigt der Bekanntheitsgrad der Fördereinrichtungen mit der Größe der nachfragenden Unternehmen; BDI (1998a) und dazu die Pressenotiz in der FAZ vom 06.11.1998; ebenso EBM (1998), S. 15.

⁵⁵⁹ ifo-Institut (1998); Prognos (1996), S. 3 hält das Instrumentarium insgesamt für bedarfsgerecht. Probleme werden vielmehr in dessen spezifischer Ausgestaltung gesehen; siehe auch BDI (1998a), (1996) wonach über ein kontinuierliches Benchmarking mit wichtigen Konkurrenzländern eine Erfolgskontrolle des Außenwirtschaftsförderungssystems erfolgen sollte. Nach Auffassung der Bundesregierung in: Deutscher Bundestag (1998a), S. 7 hat sich insbesondere das Drei-Säulen-Konzept der Außenwirtschaftsförderung bewährt; zur Position des BMWi siehe bei *Handelsblatt* vom 14./15.12.1996; zu offiziellen Forderungen der politischen Akteure nach einer besseren Koordination siehe auch Große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion im Jahre 1995 an die Bundesregierung in: Deutscher Bundestag (1995), S. 2 und gemeinsamer Entschließungsantrag von CDU/CSU-, FDP- und SPD-Fraktion am 28.02.1999, in: AA (1996a).

Zusammenarbeit sowohl zwischen als auch auf den jeweiligen föderalen Ebenen durch die bessere Verknüpfung bestehender und die Schaffung neuer Organisationsformen. Die Vorschläge reichen im Einzelnen von einem gemeinsamen Informationspool bis zur Schaffung einer zentralen Außenwirtschaftsagentur.⁵⁶⁰

5.2.1.1 Zentraler Informationspool

Die Aufgabe eines zentralen Informationspools läge darin, über das gesamte Angebot an Fördermaßnahmen von Bund, Ländern sowie gegebenenfalls der Europäischen Kommission zu informieren. Die Bedeutung einer derartigen zentralen Anlaufstelle ergibt sich bereits daraus, dass praktisch jeder Schritt zur Auslandsmarkterschließung im Inland beginnt. Die Unternehmen suchen Rat und Unterstützung schon vor der Entscheidung für ein Engagement in einem bestimmten ausländischen Markt. Empfohlen wurde der Informationspool vom Prognos-Institut und vom ifo-Institut.⁵⁶¹ Unterstützung fand er beim BDI, der sich davon eine größere Transparenz der Fördermaßnahmen erhofft.⁵⁶²

Als Bestandteil des Informationspools sollte ein Call-Center errichtet werden, das hilfeschuchenden Unternehmen aus dem In- und Ausland auch außerhalb der üblichen Geschäftszeiten zur Verfügung steht. Dieses Center sollte nicht selbst Informationen bereitstellen, sondern nur darüber Auskunft geben, wo die benötigten Außenwirtschaftsinformationen in Deutschland oder im Ausland, wie zum Beispiel Publikationen, Datenbanken und Einrichtungen, zu finden sind und wo Informationen kundenspezifisch aufbereitet werden können. Erwartet wurde davon eine bessere Markttransparenz bei gleichzeitiger Wahrung der Wettbewerbsneutralität.⁵⁶³

⁵⁶⁰ ifo-Institut (1998), S. 16ff.; Prognos (1996), S. 12f.; BDI (1996), BDI (1998a).

⁵⁶¹ ifo-Institut (1998), S. 16ff.; *Handelsblatt* vom 14./15.12.1996.

⁵⁶² Siehe dazu BDI (1996), S. 4; BDI (1998a).

⁵⁶³ ifo-Institut (1998), S. 16ff.

Organisatorisch sollte der Informationspool nach Auffassung des ifo-Instituts als ein von Bund und Ländern getragenes Gemeinschaftsunternehmen an die BfAI angebunden werden.⁵⁶⁴ Das ifo-Institut empfahl, die Informationen ins Internet zu geben und – anders als die jetzige Regelung der BfAI – dort kostenlos für jeden Nutzer zugänglich zu machen. Diese Vorgehensweise wird mit der Charakterisierung von allgemeinen Außenwirtschaftsinformationen als öffentliches Gut begründet. Insofern könne vom allgemeinen Grundsatz der effizienzfördernden Gebührenerhebung abgesehen werden. Die BfAI könnte dadurch auch ihre Reputation als *Provider* von Außenwirtschaftsinformationen verbessern und ihren Bekanntheitsgrad bei exportorientierten kleinen und mittleren Unternehmen erhöhen.⁵⁶⁵

Kennzeichen eines zentralen Informationspools aller relevanten Akteure in der Außenwirtschaftsförderung wäre, dass er an den bestehenden Strukturen anknüpft. Durch eine gemeinsame Trägerschaft fände in der Summe keine wesentliche Veränderung der gegebenen Verfügungsrechte statt. Die Bereitschaft zur Beteiligung an einer derartigen Einrichtung wäre deshalb relativ hoch. So ist erklärlich, dass insbesondere das BMWi positiv auf den Vorschlag reagierte.⁵⁶⁶ Da es weitgehende Verfügungsrechte über die BfAI hat, würde die dortige Bündelung von Kompetenzen der Außenwirtschaftsförderung zugleich die eigenen Steuerungsmöglichkeiten verbessern.

Auch aus Sicht der Transaktionskosten spricht auf den ersten Blick einiges für diese Lösung. Falls sich die Personal- und Finanzausstattung aus den bestehenden Einrichtungen bestreiten ließe, könnten die mit der Schaffung einer neuen Einrichtung verbundenen Aufbaukosten gering gehalten werden. Schließlich bliebe die Aufgabe auf die Informationsvermittlung beschränkt, während die kostenintensive Informationssammlung und –aufbereitung sowie Einzelberatung weiterhin bei den etablierten Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung läge.

⁵⁶⁴ ifo-Institut (1998), S. 17; Prognos (1996), S. 9.

⁵⁶⁵ ifo-Institut (1998), S. 19.

⁵⁶⁶ *Handelsblatt* vom 14./15.12.1996.

Eine Gemeinschaftseinrichtung setzt allerdings eine hinreichend eindeutige Definition der Verfügungsrechte der beteiligten Akteure voraus, da ansonsten Ineffizienzen entstehen. Dazu gehört vor allem die Festlegung der Steuerungskompetenzen zwischen den einzelnen Akteuren. Eine unklare Situation in diesem Bereich könnte zu höheren Transaktionskosten in den Handlungs- und Entscheidungsstrukturen führen. Erforderlich ist auch, dass in bestimmten Maßen bestehende Verfügungsrechte und Ressourcen an den Informationspool abgegeben werden. Ansonsten bestände die Gefahr, dass die Schaffung einer zusätzlichen Einrichtung nur zu einer weiteren Komplexität der Außenwirtschaftsförderung beiträgt.

Die Idee einer zentralen Informationsstelle fand ihre Realisierung in dem im Jahr 2000 unter Initiative des BMWi und unter dem Begriff ‚Service-Verbund Außenwirtschaft‘ gestarteten Projekt zur Schaffung eines Internet-Portals, in dem erstmals alle Aktivitäten der in Deutschland an der Außenwirtschaftsförderung beteiligten Einrichtungen und Organisationen gebündelt werden.⁵⁶⁷

Inzwischen steht dieses Informationsportal unter dem Namen iXPOS im Internet zur Verfügung. Das Portal wird von der BfAI verantwortet und beinhaltet Informationen zu den beteiligten Akteuren, Fakten und Termine sowie Serviceleistungen.⁵⁶⁸ Zu diesem neuen Informationsangebot bemerkte der Bundeswirtschaftsminister in einer Presseerklärung:

„Durch die Einführung von iXPOS bieten wir den Unternehmen jetzt einen gemeinschaftlichen Zugangsweg zu den vielfältigen Möglichkeiten der Außenwirtschaftsförderung. So sehr ich den durch ein föderales System entstehenden Wettbewerb verschiedener Organisationen begrüße, so sehr bin ich hier gegen Übertreibungen. Ich freue mich, dass wir durch die Schaffung eines Serviceverbunds einen kooperativen Ansatz zur Lösung dieser Probleme gefunden haben, den wir weiter verfolgen müssen.“⁵⁶⁹

⁵⁶⁷ *Handelsblatt* vom 05.10.2000; *FAZ* vom 06.12.2000.

⁵⁶⁸ Siehe dazu die entsprechende Homepage www.ixpos.de.

⁵⁶⁹ BMWi (2001a).

Dieses Projekt konnte gelingen, da die bestehenden Internet-Angebote der Außenwirtschaftsförderungsakteure in einem Portal gebündelt wurden, ohne die einzelnen Inhalte zu beeinträchtigen. Für die Unternehmen hat das Internet-Portal den Vorteil, dass die Transaktionskosten der Suche nach relevanten Außenwirtschaftsinformationen reduziert werden.⁵⁷⁰

5.2.1.2 Zentrale Außenwirtschaftsagentur

Eine Alternative zum Informationspool stellt eine zentrale Außenwirtschaftsagentur dar. Die Funktion einer derartigen Agentur läge in der Bündelung und Steuerung der Aktivitäten und Programme der Außenwirtschaftsförderung.

Dazu schlug der BDI vor, die BfAI mit anderen Instrumenten der Marktinformation und der Absatzförderung sowie dem vorgeschlagenen Informationspool organisatorisch zu verknüpfen. Darüber hinaus sollte die operative Verantwortung für die Agentur in die Hände der Wirtschaftsverbände gelegt und damit verbunden die BfAI privatisiert werden.⁵⁷¹

Die Agentur ginge damit weit über die Aufgabe einer Clearingstelle der bestehenden Einrichtungen hinaus. Sie würde somit zur Außenwirtschaftszentrale der deutschen Wirtschaft. Erwartet wird davon vor allem ein größerer Einfluss der Wirtschaft auf die operative Steuerung der Außenwirtschaftsförderung und deren stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Unternehmen.⁵⁷² Die politische Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Mittel sollte – vergleichbar einem Auf-

⁵⁷⁰ Eine vergleichbare Funktion kommt auch der Förderdatenbank des BMWa zu. Siehe dazu unter www.bmwi.de.

⁵⁷¹ BDI (1998a), S. 13ff.; siehe auch Pressemitteilung in der *FAZ* vom 06.11.1998. Inzwischen scheint das Konzept einer zentralen Agentur vom BDI nicht mehr aktiv verfolgt zu werden. Auf den alternativen Vorschlag des BDI, die operative Verantwortung für die Außenwirtschaftsförderung beim BMWi anzusiedeln, braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Tatsächlich liegt dort bereits die politische Steuerungskompetenz, wenn auch nicht in ihrer operativen Form. Die Wahrnehmung von operativen Aufgaben ist für Ministerien eher wesensfremd.

⁵⁷² Siehe BDI (1998a) und Geschäftsbericht des EBM Wirtschaftsverband Eisen, Blech und Metall verarbeitende Industrie e. V., in: EBM (1998), S. 15.

sichtsrat – einem hochrangig besetzten politischen Gremium übertragen werden. Diesem Gremium obläge es auch, in regelmäßigen Abständen das Gesamtkonzept der Außenwirtschaftsförderung und die Förderschwerpunkte zu koordinieren.⁵⁷³

Die Gründung einer zentralen Agentur wäre mit wesentlich größeren Implikationen als eine gemeinsame Informationsstelle verbunden, da sie in einem starken Maße zu einer Neuverteilung und Zentralisierung der Verfügungsrechte führen würde. Daraus ergäbe sich der Vorteil, dass es zwischen den einzelnen Akteuren nicht mehr intensiver Verhandlungen über die Festlegung von Förderschwerpunkten und insbesondere der Zuteilung von Finanz- und Personalressourcen bedürfte. Die Zentralität einer Agentur würde zu einer Verbesserung des Koordinationsproblems führen und dadurch eine Reduzierung von Informations- und Kommunikationskosten ermöglichen. Für die Unternehmen würden sich Vorteile in geringeren Suchkosten ergeben. Es bestände allerdings auch die Gefahr, dass mit der Zentralisierung ein Verlust an Vielfalt, Zielgenauigkeit, Effizienz und Flexibilität einhergeht.⁵⁷⁴

Die Zuweisung der Verantwortung an mitgliedschaftlich-politische Akteure könnte zwar eine stärkere Nähe zu den Unternehmen mit sich bringen, letztlich hinge dies aber von der Ausgestaltung der Anreizstrukturen und des Entscheidungsverfahrens ab. Eine veränderte Organisationsform an sich würde noch nicht dazu führen, dass die Interessen der einzelnen Unternehmen besser berücksichtigt werden.

Die mit der Schaffung einer zentralen Außenwirtschaftsagentur verbundene erhebliche Veränderung der Verfügungsrechtsstruktur lässt vermuten, dass eine derartige Einrichtung weit weniger konsensfähig wäre als ein Informationspool. So ist die Forderung des BDI auch vor dem Hintergrund zu verstehen, dass er selbst nur begrenzte operative Verfügungsrechte in der Außenwirtschaftsförderung hat.

⁵⁷³ BDI (1998a), S. 16.

⁵⁷⁴ ifo-Institut (1998), S. 17.

Negativ äußerten sich konsequenterweise das BMWi und der DIHT, die in dem gegenwärtigen System über die wesentlichen Steuerungsressourcen verfügen und diese in einer neuen Agentur mit anderen teilen müssten. So hielt das BMWi unabhängig von deren Organisationsform die Einrichtung einer zentralen Einrichtung zur Außenwirtschaftsförderung für nicht nötig.⁵⁷⁵ Abgelehnt wurde darüber hinaus eine Privatisierung der BfAI, da der kostendeckende Verkauf von BfAI-Produkten für nicht möglich gehalten wird. Stattdessen präferierte das BMWi eine Beschränkung auf die Vernetzung der Informationen in der Form des beschriebenen Serviceverbands.⁵⁷⁶

Ebenso eindeutig wie das BMWi wendete sich der DIHT stellvertretend für die AHK gegen eine neue Agentur:

„Nichts halten die Auslandshandelskammern – übrigens gemeinsam mit Bundesregierung und Bundesländern – von vereinzelt Stimmen aus der Wirtschaft, zur Steuerung der AHKn eine zentralistische Organisation zu schaffen, an die die AHKn dann weisungsmäßig angebunden sein würden.“⁵⁷⁷

In diesem Zusammenhang betonte der DIHT, dass die dezentrale und bilaterale Struktur der AHK es am besten erlaubt, den Bedürfnissen der Unternehmen je nach den Notwendigkeiten der einzelnen Märkte zu entsprechen. Dazu gehöre auch die Mitgliederstruktur, die Basisnähe und Praxisorientierung mit sich bringt.⁵⁷⁸ Dem wäre allerdings entgegenzuhalten, dass erstens bei einer zentralen Steuerungseinheit in Deutschland die bilaterale mitgliedschaftliche Struktur der jeweiligen AHK durchaus beibehalten werden könnte. Zweitens zeigte die Untersuchung, dass die eigenen Bestrebungen des DIHK dahin gehen, die Leistungen der AHK weltweit zu standardisieren und damit von der individuellen auf den jeweiligen Auslandsmarkt abgestimmten Lösung abzugehen.

⁵⁷⁵ Deutscher Bundestag (1995), S. 43; siehe auch BMWi (1996), S. 9; FAZ vom 18.01.1996.

⁵⁷⁶ Deutscher Bundestag (2000), S. 6f.

⁵⁷⁷ Stellungnahme des damaligen DIHT-Präsidenten, in: *Wirtschaft Ostwürttemberg* (1999a), S. 6.

⁵⁷⁸ *Wirtschaft Ostwürttemberg* (1999a), S. 6.

Daneben ist zu vermuten, dass aus Sicht des DIHK eine zentrale Lösung vorstellbar wäre, wenn dessen Funktionen in der Außenwirtschaftsförderung unter seiner Steuerung in der Form einer Außenwirtschaftsförderungs-GmbH gebündelt würden. So könnten die Vorteile einer zentralen Agentur erzielt werden, ohne zugleich auf bestehende Verfügungsrechte zu verzichten.

Abschließend bleibt abzuwarten, ob im Wege der Namensänderung zur ‚Bundesagentur für Außenwirtschaft‘ auf die BfAI zusätzliche Aufgaben zukommen, die letztlich dazu führen, dass diese sich zur zentralen Agentur auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung entwickelt.

5.2.1.3 Steuerung durch ein Außenwirtschaftskomitee

Zur Verbesserung der politischen Koordinierung der Außenwirtschaftsförderung forderte der BDI die Einrichtung eines hochrangig von Politik und Wirtschaft besetzten Ausschusses, der den bisherigen IMA Außenwirtschaft ersetzen soll. Unter Federführung des BMWi sollten die bereits jetzt im IMA Außenwirtschaft vertretenen Ressorts und die Bundesländer eingebunden werden.⁵⁷⁹

Aufgabe dieses Gremiums sollte es sein, eine Gesamtstrategie für die Außenwirtschaftsförderung zu formulieren, Leitlinien für die Arbeit der verschiedenen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung vorzugeben und die Schwerpunktsetzung der verschiedenen Instrumente zu überprüfen. Daneben obläge ihm, Vorschläge für die Verwendung der in der Außenwirtschaftsförderung eingesetzten öffentlichen Haushaltsmittel zu unterbreiten.

Die Konsequenz dieses Vorschlages wäre, dass die politischen Verfügungsrechte zur Gestaltung der Außenwirtschaftsförderung von den staatlich-politischen auf

⁵⁷⁹ BDI (1998a), S. 12; siehe dazu auch Prognos-Institut in: Prognos (1996), S. 13, das eine Verknüpfung des staatlich-politischen ‚IMA Außenwirtschaft‘ und des mitgliedschaftlich-politischen ‚Asien-Pazifik-Ausschuss‘ durch ein koordinierendes Gremium empfiehlt; *Handelsblatt* vom 14./15.12.1996. Inzwischen wird die Idee vom BDI allerdings nicht mehr weiter verfolgt.

ein gemeinsames Gremium mit den mitgliedschaftlich-politischen Akteuren verlagert würden.

Das BMWi und die Bundesländer lehnten ein derartiges Außenwirtschaftskomitee ab. Stattdessen sehen sie den IMA Außenwirtschaft als das entscheidende Instrumentarium für eine verbesserte Koordination.⁵⁸⁰ Sie verwiesen darauf, dass BDI und DIHK als die Spitzenverbände der Wirtschaft bereits jetzt in den entscheidenden politischen Steuerungsgremien, wie zum Beispiel dem IMA Außenwirtschaft und dem Bund-Länder-Ausschuss Außenwirtschaft, vertreten sind und die Möglichkeit haben, ihre inhaltlichen Vorstellungen einzubringen.

Abgelehnt wurde vom BMWi auch die Forderung des BDI, den IMA Außenwirtschaft auf Staatssekretärsbene anzuheben. Der BDI erhoffte sich davon eine größere politische Durchschlagskraft.⁵⁸¹ Aus Sicht des BMWi wird die Einschaltung der Staatssekretärsbene jedoch nur in Einzelfällen für notwendig und sinnvoll gehalten. Die konkrete Koordinierungsarbeit sollte wie bisher auf Arbeitsebene, d.h. in diesem Fall Abteilungsleiterebene, erfolgen.

5.2.1.4 Neudefinition der föderalen Aufgabenverteilung

Das grundsätzliche Engagement der Bundesländer auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsförderung wird kaum in Frage gestellt, sondern vielmehr als Ergänzung zu den Bundesprogrammen verstanden.⁵⁸² Es wird insbesondere mit der größeren Nähe der kleinen und mittleren Unternehmen zu den Landeseinrichtungen begründet. Landesprogramme würden deshalb eher in Anspruch genommen, so dass zusätzliche Aktivitäten des Landes neben denen des Bundes nur die Zahl derjenigen Unternehmen erhöhen würden, die die Chancen von Auslandsmärkten nutzen.

⁵⁸⁰ Siehe Frühjahrstagung 1999 des Bund-Länder-Ausschusses bei BMWi (1999c).

⁵⁸¹ BDI (1998a), S. 12.

⁵⁸² Siehe Schultz u.a. (1991), S. 168ff., wonach das Engagement der Bundesländer zwar zwischen den beiden Polen Verschwendung von öffentlichen Mitteln und Subsidiaritätsprinzip diskutiert wird, aber letztlich akzeptabel ist.

Ferner sei die Beratungstätigkeit unproblematisch, da letztlich auf bundesweit vorhandene Informationsquellen verwiesen wird und der finanzielle Aufwand der Größe der jeweiligen Bundesländer angemessen sei.⁵⁸³ Die Kritik richtet sich dagegen vor allem gegen die Aktivitäten bei den Bundesländern, die weder mit der Bundesebene noch untereinander ausreichend abgestimmt sind.⁵⁸⁴ Auch die Akteure in den Bundesländern konzedieren, dass die Aktivitäten und Maßnahmen stärker miteinander koordiniert werden müssten.⁵⁸⁵

Die allgemeinen Reformvorschläge reichen von einer verbesserten Abstimmung bei einzelnen Programmen und Maßnahmen bis hin zu einer Neudefinition der föderalen Aufgabenverteilung.⁵⁸⁶ So wird seitens der Wissenschaft und der Wirtschaftsverbände empfohlen, dass die Bundesländer sich auf Maßnahmen in ihrem eigenen Land, insbesondere zur Standortwerbung, konzentrieren und die Auslandsaktivitäten in den jeweiligen Märkten einschließlich der Standort- und Imagewerbung sowie der Auslandsrepräsentanzen der Bundesebene oder den AHK überlassen.⁵⁸⁷

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Bundesländer bereit sind, ihre Verfügungsrechte in Teilbereichen der Außenwirtschaftsförderung aufzugeben. Um Transaktionskosten zu reduzieren, wäre es zwar sinnvoll, zur Vermeidung von Doppelförderungen zwischen beiden Ebenen eine klare Aufgabentrennung vorzu-

⁵⁸³ Schultz u.a. (1991), S. 172 ff.; siehe auch ifo-Institut (1997) zur Außenwirtschaftsförderung des Landes Sachsen.

⁵⁸⁴ Prognos (1996), S. 12f.; BDI (1996), S. 16; BDI (1998a); zur Kritik des BDI an der mangelnden Abstimmung zwischen den Förderprogrammen von Bund und Ländern siehe auch *FAZ* vom 06.11.1998 sowie die Kritik des DIHT in der *FAZ* vom 14.06.1996, wonach der Bund und die Bundesländer die gleichen Auslandsmessen fördern.

⁵⁸⁵ Siehe dazu ifo-Institut (1997), S. 113ff. mit einer Untersuchung der Außenwirtschaftsförderung des Landes Sachsen; BDI (1996), S. 5, 14ff.; Cichy (1996), S. 362; ifo-Institut (1998), S. 20f.; Prognos (1996), S. 6ff.

⁵⁸⁶ Habuda u.a. (1998), S. 31ff., die eine enge Koordination zwischen Bund und Bundesländern für notwendig erachten, um Parallelförderungen zu vermeiden.

⁵⁸⁷ Siehe dazu Prognos (1996), S. 12f.; *Handelsblatt* vom 14./15.12.1996; Position der IHK des Landes Sachsen in: ifo-Institut (1997), S. 51ff.; BDI (1998), S. 19; BDI-Arbeitskreis zur Außenwirtschaftsförderung bei EBM (1998), S. 15; *Handelsblatt* vom 18.06.1998; *Süddeutsche Zeitung* vom 18.06.1998.

nehmen, solange die Bundesländer jedoch über ausreichende eigene Ressourcen verfügen, bestehen für diese dazu nur geringe Anreize. Neuere Entwicklungen deuten zumindest darauf hin, dass die Bundesländer in ihren Aktivitäten und Programmen eine stärkere Rückkoppelung mit der Bundesebene, anderen Bundesländern und vor allem der Wirtschaft anstreben.⁵⁸⁸ Dahinter scheinen in der Tat Haushaltsengpässe und die Erkenntnis von Ineffizienzen einer zu sehr bundeslandorientierten Außenwirtschaftsförderung zu stehen.

5.2.2 Ansatzpunkte bei den Akteuren auf den Auslandsmärkten

Über den notwendigen Umfang der Verbesserung der Koordination auf den Auslandsmärkten bestehen unter den beteiligten Akteuren unterschiedliche Auffassungen. So vertritt die Bundesregierung die Position, dass sich die Zusammenarbeit von Auslandsvertretungen, AHK und BfAL-Korrespondenten auf den Auslandsmärkten grundsätzlich bewährt habe. Es gäbe ein umfangreiches zwischen den Beteiligten abgestimmtes Regelwerk, das auf eine möglichst enge Koordinierung und Kooperation abzielt.⁵⁸⁹

Zugleich seien allerdings die Akteure aufgerufen, „ihre Zusammenarbeit insbesondere ‚vor Ort‘ fortlaufend darauf zu überprüfen, ob und inwieweit durch stärkere Koordination eine qualitativ weiter verbesserte an den Bedürfnissen der

⁵⁸⁸ NRW will die Aktivitäten auf schwierigen Auslandsmärkten eher zurückfahren, den dort tätigen AHK überlassen und stattdessen wichtige, naheliegende Märkte in den Vordergrund stellen. Siehe dazu *Handelsblatt* vom 21.09.1998b. In Thüringen findet eine enge Zusammenarbeit zwischen der Landesregierung und der Wirtschaft dadurch statt, dass die landesweite Thüringer Außenwirtschaftsförderungsgesellschaft von den drei IHK des Landes sowie dem Verband der Thüringer Wirtschaft getragen und vom Landeswirtschaftsministerium mit konkreten Projekten und Aufgaben betraut wird. Siehe dazu näher unter www.taf-thueringen.de.

⁵⁸⁹ Deutscher Bundestag (2000), S. 4.

Kunden ausgerichtete Zusammenarbeit erreicht werden kann.⁵⁹⁰ Implizit wird damit an der Grundstruktur des bisherigen Systems der Außenwirtschaftsförderung festgehalten. Dagegen traten DIHT und BDI in unterschiedlicher Form für organisatorische Veränderungen bei den Akteuren der Außenwirtschaftsförderung auf den Auslandsmärkten ein.⁵⁹¹

Integration der BfAI-Korrespondenten in die AHK

Der DIHT schlug vor, mit den AHK für die praktische Außenwirtschaftsförderung und den Auslandsvertretungen für die politische Flankierung künftig im Ausland nur noch zwei Einrichtungen vorzusehen. Zu diesem Zweck sollen die BfAI-Korrespondenten nicht nur räumlich, sondern auch organisatorisch in die AHK integriert werden, wobei das fachliche Weisungsrecht, zum Beispiel die Festlegung der Themenschwerpunkte der Korrespondentenarbeit, bei der BfAI verbleiben könnte. Unterstützung fand dieser Vorschlag beim BDI und den AHK selbst.⁵⁹² Dagegen will das BMWA die Zusammenarbeit auf Bürogemeinschaften beschränkt wissen.

Auf den ersten Blick würde die Integration der Korrespondenten zur Einsparung von organisationsbedingten Transaktionskosten führen. Hinzu kämen Synergieeffekte in der Nutzung der jeweiligen Informationsangebote. Schließlich entfielen die Kosten der Koordination zwischen beiden Akteuren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Veränderungen sich aus der Umsetzung des Reformvorschlages für die Vertragsstrukturen der Akteure ergeben.

Anders als die AHK unterhalten die BfAI-Korrespondenten nur begrenzte Vertragsbeziehungen zu den Unternehmen. Von der organisatorischen Einbindung in die AHK und der damit verbundenen stärkeren Anknüpfung an die Unternehmen

⁵⁹⁰ Deutscher Bundestag (2000), S. 4.

⁵⁹¹ BDI (1998), S. 16ff.

⁵⁹² BDI (1998), S. 17 und Teilforderung einer Resolution der Regionalkonferenz der AHK Asien-Australien-Afrika im Frühjahr 1999 in: AHK (1999).

könnte eine stärkere Bedarfsorientierung der Arbeit der Korrespondenten erwartet werden.

Im Vorschlag des DIHT wurde jedoch betont, dass die Aufgabendefinition der Korrespondenten weiterhin bei der BfAI-Zentrale liegen sollte. Insofern bestände kaum Raum für direkte Vertragsbeziehungen mit den Unternehmen.

Daneben stellt sich bei der Multiprinzipalität der AHK die Frage, inwieweit sich die Korrespondenten bei der Feststellung des Informationsbedarfs an den Unternehmen orientieren würden, die bereits auf dem jeweiligen Markt aktiv sind, zumeist den Mitgliedsunternehmen der AHK, oder an den Unternehmen, für die erst die Potentiale eines Marktes aufgezeigt werden sollen. Die Zielkonflikte der AHK-Arbeit würden somit auf die Informationsvermittlungstätigkeit der Korrespondenten übertragen.

Desintegration zwischen mitgliedschaftlicher und öffentlicher Funktion der AHK

In die entgegengesetzte Richtung gingen die Vorschläge des BDI. Statt einer Aufgabenkonzentration empfiehlt er eine Aufgabentrennung. Konkret schlug er eine organisatorische Aufspaltung zwischen der mitgliedschaftlichen und der öffentlichen Funktion der AHK vor.

Es entstünde dann ein Außenwirtschaftsförderungsbüro, das als zentrale Anlaufstelle für deutsche Unternehmen dienen würde, die beabsichtigen, sich auf einem Auslandsmarkt zu engagieren. Der bisherigen AHK obläge weiterhin die Funktion einer Mitgliederorganisation zur Pflege bilateraler Wirtschaftsbeziehungen und des Erfahrungsaustauschs deutscher Unternehmensvertreter im Ausland.⁵⁹³

Erwartet wird von dieser Lösung eine stärkere Orientierung an den Aufträgen der jeweiligen Prinzipale und im Ergebnis eine Verbesserung der unternehmensbe-

⁵⁹³ BDI (1998a), S. 18.

zogenen Beratung vor allem mittelständischer Unternehmen.⁵⁹⁴ So sieht der BDI als besonderes Problem der AHK deren Vorgabe einer hohen Eigenfinanzierungsquote, die zu Aktivitäten führt, die hohe Einnahmen garantieren, aber nicht unbedingt den Beratungsbedarf der Unternehmen decken. Die AHK müssten aus diesem Grund Dienstleistungen gegen Entgelt anbieten, die von anderen, mit öffentlichen Mitteln finanzierten Akteuren der Außenwirtschaftsförderung, wie zum Beispiel den Auslandsvertretungen oder den Repräsentationsbüros der Bundesländer, unentgeltlich angeboten werden.⁵⁹⁵

Allerdings wäre eine organisatorische Trennung mit höheren Transaktionskosten verbunden, da die bisherigen Synergieeffekte aus der Bündelung beider Funktionen entfallen würden. Um zusätzliche Organisationskosten zu vermeiden, empfahl der BDI deshalb, beide Funktionen sachlich und personell, zum Beispiel durch eine Personalunion in der Leitung der AHK und des Außenwirtschaftsförderungsbüros, wiederum miteinander zu verknüpfen.⁵⁹⁶

Warum einerseits eine Aufgabentrennung erfolgen soll, die andererseits durch eine personelle und organisatorische Verknüpfung wieder eingeschränkt würde, lässt sich vor dem Hintergrund erklären, dass der BDI mit seinem Vorschlag eigene Verfügungsrechte auf den Auslandsmärkten erhalte. Mit der Herauslösung des öffentlichen Auftrages aus den AHK, der Bildung eigenständiger Büros und deren Anbindung an die Wirtschaftsverbände in Deutschland, ggf. in Form der vorgeschlagenen zentralen Außenwirtschaftsagentur, würde der BDI über wesentlich stärkere Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Außenwirtschaftsförderung auf den Auslandsmärkten verfügen.

Der DIHT und die AHK lehnten diese Lösung wegen der damit verbundenen Einschränkungen ihrer eigenen Verfügungsrechte ab.⁵⁹⁷ Alternative Vorschläge

⁵⁹⁴ BDI (1998a), S. 18.

⁵⁹⁵ BDI (1998a), S. 17.

⁵⁹⁶ BDI (1998a), S. 18.

⁵⁹⁷ Siehe dazu Resolution anlässlich der Regionalkonferenz Asien-Australien-Afrika im Frühjahr 1999 in: AHK (1999).

gehen dahin, stattdessen ein leistungsfähiges Controllingssystem aufzubauen, dass die Einrichtung von ‚Profit-Centern‘ unter einem gemeinsamen Dach der AHK ermöglicht. Damit könnten sowohl ein Anreiz geboten werden, sich an den Interessen des jeweiligen Prinzipalen zu orientieren als auch die mit einer Trennung der beiden zentralen Funktionen der Kammerarbeit verbundenen höheren Transaktionskosten vermieden werden.⁵⁹⁸

Stärkung der Koordinierungsfunktion der Botschaften

In den Vorschlägen der Wirtschaftsverbände zur Neuorganisation des Drei-Säulen-Konzeptes vor Ort blieben die Botschaften weitgehend unberücksichtigt. Dabei zeigte gerade die BDI-Untersuchung zur Außenwirtschaftsförderung, dass in vielen der als Vergleichsmaßstab herangezogenen Länder die Aufgabe der Wirtschaftsberatung bei den Botschaften liegt. Stattdessen wird die gewünschte Rolle der Botschaften insbesondere auf die politische Flankierung des Auslandsgeschäfts deutscher Unternehmen beschränkt.⁵⁹⁹

Darüber hinaus gehende Vorschläge richteten sich im Wesentlichen auf die personelle Ausstattung und Qualifizierung der Wirtschaftsabteilungen der Botschaften. Zu diesem Zweck wurden folgende Verbesserungsvorschläge gemacht:

- Ausbau der Wirtschaftsabteilungen, insbesondere an strategisch wichtigen Standorten in Asien, Osteuropa und Lateinamerika;
- Verstärkung der Wirtschaftsabteilungen durch Experten mit Wirtschaftskennntnis und -erfahrung; Infragestellung des Generalistenprinzips der Botschaften; Ausbau des bereits vor mehreren Jahren gemeinsam von AA und BDI installierten Attaché-Modells;⁶⁰⁰ Etablierung von sektor- bzw. projekt-

⁵⁹⁸ In diese Richtung geht nach Informationen aus dem DIHK das Konzept der AHK Mexiko, in der eine organisatorische Dreiteilung nach den Funktionen Delegierter der deutschen Wirtschaft, AHK und Dienstleistungsunternehmen bei gleichzeitiger Leitung dieser Einrichtungen in Personalunion durch den AHK-Geschäftsführer vorgenommen wurde.

⁵⁹⁹ BDI (1998a), S. 16ff.

⁶⁰⁰ Siehe dazu Kapitel 4.4.1, wonach an der Deutschen Botschaft in Tokyo ein ‚Industrieattaché‘ tätig ist.

orientierten Attachés; Aufnahme noch stärker wirtschaftserfahrener Mitarbeiter für eine Tätigkeit in den Wirtschaftsabteilungen der Botschaften in den höheren Auswärtigen Dienst; Angebot eines Praxisaufenthalts in Unternehmen an die Teilnehmer der Attaché-Ausbildung im AA,⁶⁰¹

- aktiveres Engagement für den Mittelstand;
- intensiverer politischer Flankenschutz bei konkreten Projekten bereits im Vorfeld;
- regelmäßige Information über technologische Trends und Schwerpunkte, Förderprogramme und Ausschreibungen sowie politische und administrative Flankierung bei der Anbahnung und Durchführung von FuE-Kooperationsprojekten für deutsche Unternehmen durch die Wissenschaftsattachés an den Botschaften;
- stärkeres Wirken der Botschaften als integrierendes Element hinsichtlich der verschiedenen Akteure der Außenwirtschaftsförderung als auch der deutschen Wirtschaftsgemeinde;
- Erleichterung der Visaerteilung vor allem an Standorten in Osteuropa.⁶⁰²

Diese Vorschläge bewegten sich überwiegend in den Strukturen des gegebenen Systems und beschränkten sich letztlich auf die Verbesserung der Ressourcenausstattung. Eine Veränderung der Verfügungsrechte und Vertragsstrukturen war nicht vorgesehen.

Weitergehend ist dagegen der Vorschlag, die Außenwirtschaftsförderung stärker unter dem Dach der Botschaften zu organisieren. Er wurde während der Regierung Kohl aus den Reihen der SPD-Bundestagsfraktion erwogen, in der Schröder-Regierung jedoch nicht weiter verfolgt. Danach sollten die Wirtschaftsabteilungen in den Botschaften ausgebaut und für die konkrete Wirtschaftsberatung

⁶⁰¹ Praktisch umgesetzt wurde dies zum Beispiel bei der Deutschen Industrie- und Handelskammer in Japan, wo ein Attachéanwärter für drei Wochen als Hospitant eingesetzt war.

⁶⁰² BDI (1996), S. 12; BDI (1998a), S. 22f.

qualifiziert werden. Erwartet wurden davon Synergieeffekte sowie ein abgestimmteres und effektiveres Vorgehen in der Außenwirtschaftsförderung.⁶⁰³

Die Umsetzung dieser Zielvorgabe würde in erster Linie eine personelle Neustrukturierung der Botschaften erfordern. Die Mitarbeiter müssten stärker für operative Tätigkeiten qualifiziert und deren Zahl auf der Sachbearbeiterebene ausgebaut werden. Daneben müssten den Mitarbeitern spezifische Anreize gegeben werden, die eine engere nachfrageorientierte Zusammenarbeit mit den Unternehmen induzieren und dazu führen, dass sie eine längere Präsenzzeit auf den einzelnen Auslandsmärkten haben. Eine stärkere operative Rolle der Auslandsvertretungen wäre für diese demnach mit erheblichen Transaktionskosten in der Umsetzung verbunden.

Verstärkte Kooperation im europäischen Rahmen

Eine weitere organisatorische Reformvariante ergäbe sich durch die Berücksichtigung der europäischen Komponente der Außenwirtschaftsförderung. Konkret könnte geprüft werden, ob sich durch eine intensivere Zusammenarbeit der Einrichtungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten reduzierte Transaktionskosten ergeben. So fragte die SPD-Bundestagsfraktion im Rahmen einer parlamentarischen Großen Anfrage an, ob im Zuge der europäischen Einigung entstehende Rationalisierungspotentiale durch eine Zusammenlegung einzelner Teilgebiete der Außenwirtschaftsförderung, ggf. aber auch ganzer Auslandsvertretungen, optimal ausgeschöpft wurden.⁶⁰⁴

Die Bereitschaft dieses Thema aufzugreifen, scheint aber noch relativ gering zu sein. So antwortete die Bundesregierung mit dem Hinweis, dass die Zusammenlegung einzelner Teilgebiete der Außenwirtschaftsförderung mit den entsprechenden Stellen anderer EU-Mitgliedstaaten schnell an Grenzen stößt, da deutsche Fir-

⁶⁰³ Deutscher Bundestag (1998a), S. 8; siehe auch Bericht im *Bonner General-Anzeiger* vom 14.01.1997, wonach eine SPD-Abgeordnete die Verdoppelung des Personals in den Wirtschaftsabteilungen der Botschaften forderte.

⁶⁰⁴ Deutscher Bundestag (1998a), S. 9.

men in der Regel in Konkurrenz zu Unternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten stehen. Insofern käme nur eine Zusammenarbeit der deutschen Stellen in Betracht.⁶⁰⁵

Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob bei der unterschiedlichen Organisationsstruktur der Außenwirtschaftsförderung in den einzelnen europäischen Ländern die durch Synergieeffekte eingesparten Transaktionskosten letztlich nicht wiederum durch erhöhte Informations- und Kommunikationskosten kompensiert werden.⁶⁰⁶

5.3 Eine Alternative: Reform der Anreizstrukturen

Die Analyse der einzelnen Vorschläge zur Reform des Systems der Außenwirtschaftsförderung zeigt, dass die Positionen der einzelnen Akteure im Wesentlichen davon geprägt sind, durch Veränderung der Organisationsformen eigene Verfügungsrechte zu sichern. Neben dem primären Eigeninteresse der Akteure könnte dies auch darin begründet sein, dass Organisationsreformen sichtbar sind und einen Handlungswillen demonstrieren.

Strittig bleibt bei den Reformvorschlägen die Frage, ob diese tatsächlich einen nachhaltigen Beitrag zur stärkeren Orientierung am Bedarf der Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen leisten und inwieweit sie helfen, das Außenwirtschaftsförderungssystem besser auf die Bedürfnisse der einzelnen Auslandsmärkte abzustimmen.

Das entscheidende Problem scheint darin zu liegen, dass auch bei den Reformvorschlägen die Handlungs- und Entscheidungsstrukturen nur unzureichende An-

⁶⁰⁵ Deutscher Bundestag (1998a), S. 9.

⁶⁰⁶ Siehe dazu die in Kapitel 1.3 zitierten vergleichenden Länderstudien zur Außenwirtschaftsförderung.

reize bieten, sich am Bedarf der Unternehmen zu orientieren. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit durch eine Veränderung der Anreizstrukturen ein Beitrag zu einer stärker bedarfsorientierten Außenwirtschaftsförderung erreicht werden kann.

Preismechanismus als Entscheidungsverfahren in der Außenwirtschaftsförderung

Grundsätzlich geht die Nutzung von privatwirtschaftlichen Organisationsformen mit der Verwendung des Preismechanismus als Entscheidungsverfahren einher. In der Außenwirtschaftsförderung zeigt sich jedoch, dass zwar teilweise privatwirtschaftliche Organisationsformen vorzufinden sind, der Preis als Steuerungsinstrument aber nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Dies kommt auch in der Haltung der Wirtschaftsverbände zum Ausdruck. Für diese bedeutet Privatisierung, dass die Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung, wie zum Beispiel die BfAI, ähnlich den AHK und der Auslandsmesseförderung in privatrechtlicher Form in die Verantwortung der Wirtschaftsverbände gelegt werden. Privatisierung heißt demnach: Steuerung durch mitgliedschaftlich-politische statt staatlich-politische Akteure.

Begründet wird diese Position damit, dass die private Wirtschaft als ‚stakeholder‘ ein stärkeres Interesse an einer effizienteren Verwendung der Mittel und an einem möglichst bedarfsgerechten Angebot hat.⁶⁰⁷ Dem liegt die Annahme zugrunde, dass bei mitgliedschaftlich-politischen Akteuren die Verfügungsrechte eindeutiger definiert sind und dadurch eine Anreizstruktur gegeben ist, die einen effizienten Ressourceneinsatz induziert.

Tatsächlich wird allerdings durch die Übertragung von Verfügungsrechten an die mitgliedschaftlich-politischen Akteure das Entscheidungsverfahren an sich noch nicht verändert. Die bisherigen Ausführungen zeigten vielmehr, dass dort vergleichbar den staatlich-politischen Akteuren Entscheidungen hierarchisch-administrativ oder auf dem Verhandlungswege getroffen werden. Hinzu kommt,

⁶⁰⁷ Siehe ähnlich ifo-Institut (1998), S. 19.

dass die Entscheidungsträger im Wesentlichen die hauptamtlichen Verbandsmitarbeiter und weniger die Unternehmen selbst sind. Zugespitzt formuliert würde letztlich die Ministerialbürokratie nur durch eine Verbandsbürokratie substituiert.

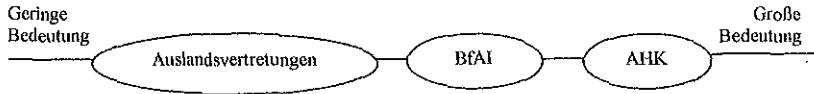
Prüfenswert wäre stattdessen, ob durch eine größere Rolle des Preismechanismus im Entscheidungsverfahren an sich die Interessen und Bedürfnisse der Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen stärker einbezogen werden können. Konkret würde dies bedeuten, dass die Unternehmen für Leistungen der Außenwirtschaftsförderung ein direktes Entgelt an die Akteure entrichten, die die Leistung bereitstellen. Die Unternehmen würden dann ihre Präferenzen offenbaren und die Außenwirtschaftsförderungsakteure könnten dadurch zusätzliche Ressourcen erhalten. Sie hätten dann ausreichende Anreize, nachfrageorientierte Leistungen anzubieten. Voraussetzung ist allerdings, dass für die Akteure ein wesentlicher Teil ihrer Ressourcen über diesen Mechanismus erzielbar ist.

Dabei wäre denkbar, dass der Preismechanismus die anderen Entscheidungsverfahren nicht völlig ersetzt, sondern für Teilbereiche der Entscheidungsfindung neben diese tritt. Welche Teilbereiche das sein könnten und wie sich dies auf die Gesamtentscheidungsfindung niederschlägt, wäre im Einzelfall zu bestimmen. Es gibt zumindest Anzeichen, dass eine stärkere Verwendung des Preises als Entscheidungsverfahren zu effizienteren Verhaltensweisen führen würde.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass bei einzelnen Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung bereits Elemente der Preissteuerung Anwendung finden. Dabei lässt sich ein Kontinuum von den Auslandsvertretungen mit dem relativ geringsten Gewicht des Preismechanismus über die BfAI bis hin zu den AHK, wo er die relativ größte Rolle spielt, bilden.⁶⁰⁸

⁶⁰⁸ Bei der BfAI ist zu berücksichtigen, dass die Entgeltspflicht der Leistungen unmittelbar nur für die Zentrale, nicht aber die Korrespondenten gilt.

Abb. 5: Bedeutung des Preismechanismus als Steuerungsinstrument



Obwohl im Zusammenhang mit den Auslandsvertretungen der Preismechanismus am wenigsten diskutiert wird, bestehen auch für diesen Bereich entsprechende Überlegungen. So wird in einer Großen parlamentarischen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion angefragt, ob die Liquidierung von Dienstleistungen über Gebührensätze auch für die Wirtschaftsabteilungen der Botschaften ein gangbarer Weg sei.⁶⁰⁹

Unter den Akteuren der Außenwirtschaftsförderung scheint aber Skepsis gegenüber einem zu starken Gewicht des Preismechanismus zu herrschen.

Zur Entgeltspflicht von Leistungen der Botschaft verweist die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die oben erwähnte Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion darauf, dass die Gebührenerhebung für Dienstleistungen nur zum Teil praktikabel sei. So gelte zwar bereits jetzt für bestimmte Dienstleistungen die Gebührenpflicht. Für andere, wie zum Beispiel handelspolitische Interventionen oder Hintergrundgespräche zum politischen Umfeld, seien Gebühren aber schwer zu bemessen und wären im Sinne größtmöglicher Förderung beim Markteintritt besonders des Mittelstandes auch nicht zu vertreten.⁶¹⁰

Seitens der BfAI wird befürchtet, dass höhere Preise prohibitiv wirken und eine geringere Nutzungshäufigkeit induzieren: „Wir haben schließlich einen Förderauftrag und sollen keinen von Auslandsmärkten fernhalten.“⁶¹¹ Bei einem Anstieg

⁶⁰⁹ Deutscher Bundestag (1998a), S. 9; siehe auch Bericht im *Bonner General-Anzeiger* vom 14.01.1997.

⁶¹⁰ Deutscher Bundestag (1998a), S. 9.

⁶¹¹ So der damalige Direktor der BfAI in der *FAZ* vom 15.11.1999. Siehe dazu auch die Stellungnahme der Bundesregierung in: Deutscher Bundestag (2000), S. 9, wonach mit der bestehenden Entgelterhebung für Leistungen der BfAI auch eine geringere Nachfrage

der Preise würden die Grenznachfrager aus dem Markt ausscheiden. Dies könnten gerade die mittelständischen Unternehmen sein, an denen die Außenwirtschaftsförderung primär ausgerichtet ist.

Für die Wirtschaftsverbände stellt sich bei einer stärkeren Einführung des Preismechanismus das Problem, dass sie einerseits eine stärkere Bedarfsorientierung wünschen, andererseits damit auf sie selbst und ihre Mitglieder zusätzliche finanzielle Belastungen zukommen werden.

Der Aspekt der Preiserhebung gewinnt auch eine besondere Bedeutung, wenn die zunehmende kostenlose Informationsvermittlung durch die neuen Medien berücksichtigt wird.⁶¹² In der Konsequenz können außenwirtschaftsrelevante Informationen nur noch eingeschränkt mit einem Preis belegt werden.

Daneben könnten für die Unternehmen zusätzliche Such- und Vertragsabschlußkosten entstehen, wenn sie eine stärkere Anwendung des Preismechanismus zum Anlass nehmen, eine umfassendere Prüfung des Dienstleistungsangebotes vorzunehmen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Preismechanismus nur dann funktioniert, wenn dieser von allen öffentlichen Anbietern von Außenwirtschaftsförderungsleistungen gleichermaßen angewandt wird. Es muss demnach Wettbewerbsgleichheit auf der Angebotsseite bestehen, denn ansonsten entstünde ein relativer Vorteil für die Anbieter, die ihre Leistungen kostenlos anbieten.

Im Ergebnis zeigt dieser Überblick, dass bei den verschiedenen Einrichtungen der Außenwirtschaftsförderung der Preismechanismus neben Praktikabilitätsgründen aus Sorge um die fehlende Nutzung der eigenen Förderangebote kritisch gesehen wird. Dies verkennt allerdings, dass der Preismechanismus gerade dabei helfen soll, die unterschiedlichen Angebote auf ihre Bedarfsgerechtigkeit hin zu überprüfen.

nach außenwirtschaftsspezifischen Dienstleistungen als in anderen Ländern verbunden sein könnte.

⁶¹² Nach *FAZ* vom 06.12.2000 sind nach einer Untersuchung rund 69 Prozent der deutschen Internet-Benutzer nicht bereit, für Informationen aus dem Internet zu bezahlen.

Außenwirtschaftsförderung als Marktorganisation

Neben der stärkeren Berücksichtigung des Preismechanismus unter den Entscheidungsverfahren könnte auf Seiten der Organisationsformen auch dem Markt eine größere Rolle beigemessen werden.⁶¹³

Partiell bestehen bereits marktähnliche Vertragsbeziehungen zwischen den Akteuren der Außenwirtschaftsförderung als Anbietern und den Unternehmen als Nachfragern entsprechender Dienstleistungen. Die Untersuchung zeigte jedoch, dass im gegenwärtigen System für die einzelnen Akteure nur geringe Anreize bestehen, sich nachfrageorientiert zu verhalten. Ferner besteht zwischen den Akteuren selbst kaum ein Wettbewerbsverhältnis, da die jeweiligen ‚Marktsegmente‘ relativ eindeutig definiert sind.

Institutionenökonomisch wäre die Marktlösung zu präferieren, wenn die Transaktionskosten des Austauschprozesses über den Markt niedriger liegen als die Transaktionskosten in den staatlich-politischen und mitgliedschaftlich-politischen Organisationsformen. Wenn Außenwirtschaftsförderung auf einem Markt gehandelt wird, könnten die Kosten für die Bereithaltung einer organisatorischen Informations- und Beratungsinfrastruktur auf ein Mindestmaß zurückgeführt werden. Die Transaktionskosten des Gesamtsystems der Außenwirtschaftsförderung würden sich dann stärker auf die Such-, Verhandlungs- und Vertragsabschlußkosten der Marktprozesse beschränken.

Marktteilnehmer könnten sowohl die bestehenden Fördereinrichtungen als auch systemexterne Akteure, wie zum Beispiel private Consultants, sein. Auf einem Markt würden diese Akteure miteinander in einen Wettbewerb um das beste Förderangebot treten. Bei diesem Modell bestände für alle Marktteilnehmer glei-

⁶¹³ Siehe in diesem Zusammenhang der allgemeine Vorschlag von Blankart (1998), S. 481 zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung, „aus der Gesamtheit der Verwaltung sukzessive marktfähige oder marktnahe Einheiten herauszulösen und sie über den wettbewerblichen bzw. regulierten Markt oder über outputorientierte Entlohnungssysteme zu finanzieren, so dass letztendlich von der Verwaltung nur eine Restgröße übrigbleibt, die sich managementmäßig bewältigen läßt.“

chermaßen ein Anreiz, sich am Bedarf der Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen zu orientieren.

Der Markt ließe sich entweder über die Gewährung von Informations- und Beratungszertifikaten oder über ein Auktionsverfahren herstellen. Mit diesen Instrumenten könnte der Staat auch die insgesamt für Außenwirtschaftsförderung aufzubringenden Ressourcen extern festlegen. Diese Ressourcen könnten beim Staat abgefragt und damit ein Angebot an Außenwirtschaftsförderung gegenüber den Nachfragern unterbreitet werden. Es würde somit ein mit staatlichen Mitteln induzierter Markt für Außenwirtschaftsförderung entstehen. Zugleich müsste der Staat in das Modell hinreichende Sicherungsinstrumente einbauen, um dessen Kontinuität zu gewährleisten.

Verbesserung der Bedarfsorientierung durch preis- und marktorientierte Elemente

Der stärkere Einbau von preis- und marktorientierten Elemente in das institutionelle Arrangement der Außenwirtschaftsförderung ist selbst nicht ohne Probleme und deren Erfolg an Bedingungen geknüpft. Dennoch wird davon ausgegangen, dass entscheidende Reformen des Systems der Außenwirtschaftsförderung nur zu erwarten sind, wenn die Anreizstrukturen dadurch verändert werden, dass auf der Ebene des Entscheidungsverfahrens dem Preismechanismus und bei den Organisationsformen dem Markt eine größere Rolle zugewiesen wird. Von beiden Elementen wird erwartet, dass sie für die einzelnen Akteure Anreize schaffen, sich in ihren Angeboten am tatsächlichen Bedarf der Unternehmen zu orientieren.

Das System der Außenwirtschaftsförderung würde sich demnach von seinem gegenwärtigen Übergewicht bei hierarchisch-administrativen Entscheidungsverfahren sowie staatlich-politischen und mitgliedschaftlich-politischen Organisationsformen in eine Richtung bewegen, wo der Preismechanismus und die Marktorganisation wesentliche Parameter sind.

Von dieser Neuorientierung könnte nicht nur ein effizienteres institutionelles Arrangement, sondern auch die Stärkung von Freiheitsgraden der beteiligten Akteure erwartet werden. Die Konkretisierung und Übertragung derartiger Modelle in die Praxis der Außenwirtschaftsförderung bliebe weiteren Untersuchungen vorbehalten.

6 ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem begrifflichen Instrumentarium der Institutionenökonomik konnte ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet werden, die Funktionsweise des Systems der deutschen Außenwirtschaftsförderung zu verstehen. Insbesondere die Konzepte der Verfügungsrechte und Vertragsbeziehungen helfen, Handlungen und Entscheidungen der beteiligten Akteure zu beschreiben und zu erklären.

Konkret zeigte sich, dass das institutionelle Arrangement der deutschen Außenwirtschaftsförderung durch die Handlungs- und Entscheidungsdominanz der Akteure in Deutschland geprägt ist. Diese Zentralen sind im Besitz der wesentlichen Verfügungsrechte und verteilen die Ressourcen auf die jeweiligen Akteure. Das Vertragsgefüge dieser Akteure ergibt sich aus dem politischen System.

Den Akteuren auf den jeweiligen Auslandsmärkten obliegt es, diesen institutionellen Rahmen durch konkrete Aktivitäten und Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung vor Ort auszufüllen. Zu deren Umsetzung benötigen sie entsprechende Ressourcen. Da diese im Wesentlichen durch die Zentralen in Deutschland bereitgestellt werden, stehen für die Akteure vor Ort die Vertragsbeziehungen zu den Zentralen im Vordergrund der eigenen Handlungsstruktur. Bei dieser Form der Ressourcenzuteilung ergeben sich für sie nur unzureichende Anreize, die Interessen der Außenwirtschaftsförderung nachfragenden Unternehmen und die Bedingungen der jeweiligen Auslandsmärkte zu berücksichtigen.

Ziel der Außenwirtschaftsförderung sollte es sein, die Angebote so zu gestalten, dass gerade mittelständische Unternehmen partizipieren und Nutzen ziehen können. Die Handlungs- und Entscheidungsstrukturen räumen ihnen jedoch auf Grund der eigenen begrenzten Ressourcenausstattung nur eingeschränkte Beteiligungsmöglichkeiten ein. Insofern setzt sich deren strukturelle Benachteiligung,

obwohl sie Hauptzielgruppe sind, in der konkreten Ausgestaltung der Außenwirtschaftsförderung fort.

Im Gesamtsystem der Außenwirtschaftsförderung finden Handlungsprozesse sowohl in staatlich-politischen als auch mitgliedschaftlich-politischen Organisationsformen statt. Entscheidungen werden überwiegend durch hierarchisch-administratives Handeln oder auf dem Verhandlungswege getroffen.

Die Fallstudie zu den Aktivitäten und Programmen der deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan bestätigte, dass für die Akteure vor Ort die Vertragsbeziehungen zu ihren jeweiligen Zentralen im Vordergrund stehen. Es gibt nur geringe Anreize, die Zusammenarbeit in Japan über einen allgemeinen Informationsaustausch hinaus zu intensivieren. Eine spezifische Ausrichtung der Aktivitäten und Programme der deutschen Außenwirtschaftsförderung auf den japanischen Markt ist kaum gegeben.

Die Reformvorschläge zur Außenwirtschaftsförderung konzentrieren sich auf Veränderungen der bestehenden Organisationsformen. Dabei zeigt sich, dass diese Vorschläge, sofern sie von den Akteuren selbst unterbreitet werden, davon geprägt sind, eigene Verfügungsrechte auszubauen. Ob sich daraus grundlegende Verbesserungen für eine stärkere Bedarfsorientierung der Außenwirtschaftsförderung ergeben, erscheint fraglich.

Wichtiger scheint vielmehr, den Reformwillen erstens auf das Entscheidungsverfahren zu konzentrieren, wobei konkret dem Preismechanismus eine wesentlich stärkere Rolle eingeräumt werden sollte. Die Untersuchung deutet darauf hin, dass es zumindest tendenziell Überlegungen in diese Richtung gibt. Daneben wäre zweitens die marktähnliche Organisation von Teilbereichen der Außenwirtschaftsförderung zu prüfen. Dabei könnten sowohl staatliche als auch private Akteure in einen Wettbewerb um das beste Förderangebot treten. Durch die verstärkte Einführung von Markt- und Preis-Elementen in das Gesamtsystem der Außenwirtschaftsförderung würde ein Anreiz geschaffen, die Vertragsbeziehungen zu den Unternehmen zu verstärken. Zugleich würden dadurch die Verfügungsrechte der Akteure

der Außenwirtschaftsförderung vor Ort verbessert. Ob derartige Vorschläge tatsächlich zu einer höheren Effizienz und Bedarfsorientierung der Außenwirtschaftsförderung führen, lässt sich letztlich nur in der Praxis erweisen.

Trotz aller Anstrengungen um eine Erhöhung der Effizienz der Außenwirtschaftsförderung sollte abschließend nicht verkannt werden, dass deren Möglichkeiten begrenzt sind. Für den Erfolg deutscher Unternehmen im Ausland kommt es neben deren eigener Präferenzstruktur vor allem auf die makroökonomischen Rahmenbedingungen an. Außenwirtschaftsförderung bedarf deshalb insbesondere eines liberalen Welthandelssystems, das Unternehmen faire Chancen für ein geschäftliches Engagement bietet.

Literaturverzeichnis

- AA (1994): Auswärtiges Amt: Das Asien-Konzept der Bundesregierung. Bonn, 1994.
- AA (1995): Auswärtiges Amt: Pressenachricht zur Eröffnung einer Koordinierungsstelle für Außenwirtschaftsförderung vom 31.08.1995.
- AA (1996a): Auswärtiges Amt: Runderlass zur Außenwirtschaftsförderung, hier: Kooperation aller Träger der Außenwirtschaftsförderung im Gastland vom 26.09.1996 (RES Nr. 4/64).
- AA (1996b): Auswärtiges Amt: Runderlass zur Zusammenarbeit mit den Auslandshandelskammern bzw. den Delegierten und Repräsentanten der Deutschen Wirtschaft vom 14.10.1996 (RES Nr. 4/65).
- AA (2002): Auswärtiges Amt: Ostasien. Aufgaben der deutschen Außenpolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts. Berlin, Mai 2002. Internet-Fassung.
- AA und BMWi (1997): Auswärtiges Amt und Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.): Außenwirtschaftsförderung der Bundesregierung. Faltblatt. Stand: Februar 1997.
- AHK (1999): Resolution der Regionalkonferenz der Auslandshandelskammern Asien-Australien-Afrika im Frühjahr 1999.
- Alchian und Demsetz (1972): Alchian, Armen A. und Harold Demsetz: Production Costs, Information Costs, and Economic Organization. In: *American Economic Review* 62 (1972), S. 777-795.
- Alston (1996): Alston, Lee J.: Empirical Work in Institutional Economics: An Overview. In: Alston u.a. (Hg.): *Empirical Studies in Institutional Change*, S. 25-30.
- Alston u.a. (1996): Alston, Lee J., Thráinn Eggertsson, Douglass C. North (Hg.): *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, 1996.
- Alt und Shepsle (1990): Alt, James E. und Kenneth A. Shepsle (Hg.): *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge, 1990.
- Aoki (1988): Aoki, Masahiko: *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge, 1988.

- APA (1996): Asien-Pazifik-Ausschuß der Deutschen Wirtschaft: Japan-Initiative der Deutschen Wirtschaft. Köln 23.05.1996.
- APA (1998): Asien-Pazifik-Konferenz der Deutschen Wirtschaft: Resolution der 7. Asien-Pazifik-Konferenz am 29.04.1998 in Beijing.
- APA (2000): Asien-Pazifik-Konferenz der Deutschen Wirtschaft: Resolution der 8. Asien-Pazifik-Konferenz am 19.09.2000 in Kuala Lumpur.
- APA (2002a): Asien-Pazifik-Konferenz der Deutschen Wirtschaft: Resolution der 9. Asien-Pazifik-Konferenz am 04.07.2002 in Tokyo.
- APA (2002b): Pressemitteilung vom 04.07.2002: Deutsche Wirtschaft kündigt Ausbau des Asien-Engagements an.
- Arrow (1969): Arrow, Kenneth: The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation. In: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System, Joint Economic Committee, 91st Congress, 1st Session*. Vol. 1, Washington, 1969.
- Asia Bridge* vom 05.01.2001: Wildwuchs ist gut.
- AUMA (2001a): Ausstellungs- und Messe-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V.: Die Messewirtschaft 2000/2001.
- AUMA (2001b): Ausstellungs- und Messe-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V.: AUMA-Mitteilungen vom Juni 2001.
- Auslandskurier* vom Januar/Februar 2000: Kompetenz in Japan.
- Auslandskurier* vom Juni 1999: Unverzichtbare Hilfen.
- BDI (1996): Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Beurteilung des staatlichen deutschen Außenwirtschaftsförderungssystems: Ergebnisse und Empfehlungen aus der Unternehmensbefragung. Köln, 1996.
- BDI (1998a): Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Benchmarking Außenwirtschaftsförderung: Vergleich der deutschen Außenwirtschaftsförderung mit wichtigen Wettbewerbsländern. Köln, 1998.
- BDI (1998b): Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Japan-Initiative veranstaltet bislang größte Mittelstandsdelegation. Info-Service vom 27.02.1998, Jg. 8/ Nr. 4.

- BDI (1998c): Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Deutsche Außenwirtschaftsförderung im Vergleich mit Wettbewerbsländern verbesserungsfähig; Pressemitteilung vom 03.11.1998.
- BDI (2000a): Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Seminareinladung: Deutsche Haushaltsprodukte erfolgreich in Japan am 12.04.2000.
- BDI (2000b): Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Homepage des BDI vom 02.07.2000: www.bdi-online.de.
- Becker (1976): Becker, Gary Stanley: *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago und London, 1976) (deutsche Fassung: *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*. Tübingen, 1982).
- Becker und Rüländ (1997): Becker, Bert und Jürgen Rüländ (Hg.): *Japan und Deutschland in der internationalen Politik. Neue Herausforderungen nach dem Ende des Kalten Krieges*. Hamburg, 1997.
- Bennett (1996): Bennett, Robert J.: Can Transaction Cost Economics Explain Voluntary Chambers of Commerce? In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 152-4 (December 1996), S. 654-680.
- Bernholz und Breyer (1994): Bernholz, Peter und Friedrich Breyer: *Grundlagen der Politischen Ökonomie*. Bd. 2: Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen, 1994³.
- BfAI (1999): Bundesstelle für Außenhandelsinformation: bfai aktuell Oktober 1999
- BfAI (2000): Bundesstelle für Außenhandelsinformation: News, November 2000.
- BfAI (2001): Bundesstelle für Außenhandelsinformation: bfai aktuell (Presseinformation) vom 28.02.2001. bfai – 50 Jahre Wissen weltweit für die deutsche Außenwirtschaft. Köln 2001.
- Blankart (1998): Blankart, Charles Beat: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. München, 1998³.
- Blick durch die Wirtschaft* vom 01.09.1995: Ministerium fördert Außenhandel.
- BMBF (2002): Bundesministerium für Bildung und Forschung: Asienkonzept 2002. Erfolge des Asienkonzeptes 1995 und Herausforderungen für die kommenden Jahre. Berlin, 2002.

- BMWi (1993a): Bundesministerium für Wirtschaft: Auslandsmessepolitik für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 1993².
- BMWi (1993b): Bundesministerium für Wirtschaft: Exportfibel. Wegweiser für kleine und mittlere Unternehmen. Bonn, 1993.
- BMWi (1995): Bundesministerium für Wirtschaft: Pressemitteilung vom 01.09.1995. Rexrodt: Außenwirtschaftsförderung ist Kernstück der Politik des Bundeswirtschaftsministers.
- BMWi (1996): Bundesministerium für Wirtschaft: Pressemitteilung vom 17.01.1996. Bericht des Bundeswirtschaftsministers zur Außenwirtschaftsförderung, vorgelegt dem Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages.
- BMWi (1997a): Bundesministerium für Wirtschaft: Wirtschaftsbeziehungen mit der asiatisch-pazifischen Region, Dokumentation 422. Juli 1997.
- BMWi (1997b): Bundesministerium für Wirtschaft: Tagesnachrichten vom 15.09.1997 – Neues Messebegleitprogramm für kleine und mittlere Unternehmen.
- BMWi (1998a): Bundesministerium für Wirtschaft: Pressemitteilung vom 12.06.1998. Rexroth zu ifo-Gutachten: Außenwirtschaftsförderung in ausgewählten Industrieländern.
- BMWi (1998b): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller, anlässlich der Debatte zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 12. November 1998 im Deutschen Bundestag (Internet-Fassung).
- BMWi (1999a): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 11.03.1999 (Internet-Fassung).
- BMWi (1999b): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Allgemeine Informationen zur Außenwirtschaftsförderung. Internet-Fassung vom 22.03.1999: www.bmwi.de.
- BMWi (1999c): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 15.04.1999 (Internet-Fassung).
- BMWi (1999d): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 07.10.1999 (Internet-Fassung).

- BMWi (1999e): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller zum Thema ‚50 Jahre Ausfuhrleistung des Bundes‘ anlässlich der Festveranstaltung am 14.12.1999 in Berlin (Internet-Fassung).
- BMWi (1999f): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Weltweit aktiv: Ratgeber für kleine und mittlere Unternehmen. 1999.
- BMWi (2000a): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Kooperationspartner im Ausland gesucht? – Das Veranstaltungsprogramm 2000 ist da. In: Tagesnachrichten vom 03.01.2000 (Internet-Fassung).
- BMWi (2000b): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 06.04.2000 (Internet-Fassung).
- BMWi (2000c): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Tagesnachrichten vom 18.04.2000 (Internet-Fassung).
- BMWi (2000d): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Informationen für ausländische Investoren. Internet-Fassung vom 02.07.2000: www.bmwi.de.
- BMWi (2000e): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Auslandsmessepolitik für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 2000. 4. aktualisierte und neugestaltete Auflage.
- BMWi (2000f): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Pressemitteilung vom 05.10.2000: Schulterschluss zwischen Politik und Wirtschaft zur Unterstützung von Projektinteressen im Ausland (Internet-Fassung).
- BMWi (2000g): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Die Aufgaben und Ziele. Internet-Fassung vom 14.10.2000: www.bmwi.de.
- BMWi (2000h): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Außenwirtschaftsbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie. Internet-Fassung vom 14.10.2000: www.bmwi.de.
- BMWi (2000i): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Pressemitteilung vom 17.10.2000 zur Sitzung des Außenwirtschaftsbeirats (Internet-Fassung).

- BMWi (2001a): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Mehr Transparenz in der Außenwirtschaftsförderung – BMWi startet iXPOS – Das Außenwirtschaftsportal. Tagesnachrichten Nr. 11092 vom 09.02.2001.
- BMWi (2001b): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 05.04.2001: BMWi-Außenwirtschaftsbeirat tagte am 2. April 2001 in Berlin.
- BMWi (2001c): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 23.04.2001.
- BMWi (2001d): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Pressemitteilung vom 13.06.2001.
- BMWi (2001e): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 05.07.2001.
- BMWi (2001f): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 23.08.2001.
- BMWi (2001g): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Presseforum vom 25.08.2001 bei www.bmwi.de.
- BMWi (2002a): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Pressemitteilung vom 08.03.2002.
- BMWi (2002b): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 12.02.2002: BMWi unterstützt Unternehmen beim Eintritt in Auslandsmärkte (Internet-Fassung).
- BMWi (2002c): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 24.04.2002: Außenwirtschaftsbeirat unterstützt Bundeswirtschaftsminister in der Handelspolitik (Internet-Fassung).
- BMWi (2002d): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 20.06.2002: Einzelplan 09: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Internet-Fassung).
- BMWi (2002e): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Tagesnachrichten vom 12.08.2002: Neues BMWi-Programm zur Förderung von Auslandsprojekten des Mittelstandes (Internet-Fassung).

- BMW und AA (1995): Bundesministerium für Wirtschaft und Auswärtiges Amt: Gemeinsame Pressemitteilung vom 01.09.1995. Rexrodt und Kinkel: Keine Differenzen über Außenwirtschaftsförderung.
- BMW und APA (2002): Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft: Thesen zur Wirtschaftsstrategie für den asiatisch-pazifischen Raum. Berlin, Juli 2002.
- Bonner General-Anzeiger* vom 14.01.1997: Türöffner für die deutsche Wirtschaft.
- Bonner General-Anzeiger* vom 31.01.1997: Außenwirtschaftsförderung als Erfolgsstory.
- Bonner General-Anzeiger* vom 02./03.09.1995: Rexrodt und Kinkel räumen Irritation über Außenwirtschaft aus.
- Buehl (1994): Buehl, Walter L.: Gesellschaftliche Grundlagen der deutschen Außenpolitik. In: Karl Kaiser und Hanns W. Maull (Hg.): *Deutschlands neue Außenpolitik*. Bd. 1: Grundlagen. München, 1994, S. 175-201.
- Büro des Beaufragten für Auslandsinvestitionen in Deutschland (2000a): Homepage-Informationen vom 02.07.2000: www.foreign-direct-investment.de.
- Bundesregierung (1998): Pressemitteilung vom 10.11.1998. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder: „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen...“ (Internet-Fassung).
- Cavusgil und Czinkota (1990): Cavusgil, S. Tamer und Michael R. Czinkota (Hg.): *International Perspectives on Trade Promotion and Assistance*. New York u.a., 1990.
- Cichy (1996): Cichy, E. Ulrich: „Außenwirtschaftsförderung: Kleine Unternehmen auf großen Märkten“. In: *Wirtschaftsdienst* 1996/VII, S. 359-364.
- Coase (1937): Coase, Ronald H.: The Nature of the Firm. In: *Economica* 4 (1937), S. 386-405.
- Coleman (1971): Coleman, James S.: Internal Pressures Governing Party Positions in Elections. In: *Public Choice* 11, 1971.
- Coleman (1979): Coleman, James S.: *Macht und Gesellschaftsstruktur*. Tübingen 1979.

- Cornes und Sandler (1986): Cornes, R. und T. Sandler: *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge, 1986.
- Daumann (1999): Daumann, Frank (1999): *Interessenverbände im politischen Prozeß: eine Analyse auf Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie*. Tübingen, 1999.
- Deutsche Botschaft Tokyo (1997): Press Release. Agenda für die deutsch-japanische Partnerschaft vom 29.10.1997.
- Deutsche Botschaft Tokyo (1999): Wirtschaftsabteilung. Homepage vom 31.10.1999: www.germanembassy-japan.org.
- Deutsche Botschaft Tokyo (2000a): Generalkonsulat Osaka. Homepage vom 24.02.2000: www.germanembassy-japan.org.
- Deutsche Botschaft Tokyo (2000b): Presseerklärung 42/2000 vom 02.11.2000.
- Deutsche Botschaft Tokyo (2000c): Presseerklärung „Japan und Deutschland im 21. Jahrhundert – Sieben Säulen der Kooperation“. Internet-Fassung vom 06.11.2000: www.germanembassy-japan.org.
- Deutsche Botschaft Tokyo (2001): Internet-Fassung vom 31.03.2001: www.germanembassy-japan.org.
- Deutsche Handelskammer in Österreich (1995): Die Stärke der Auslandshandelskammern. In: *Festschrift der Deutschen Handelskammer in Österreich: 75 Jahre Deutsche Handelskammer in Österreich*. November 1995.
- Deutscher Bundestag (1995): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion vom 10.05.1995 zur „Unterstützung deutscher Unternehmen auf den Weltmärkten und Sicherung von Arbeitsplätzen durch eine umfassende Außenwirtschaftskonzeption“. BT-Drucksache 13/1332.
- Deutscher Bundestag (1998a): Große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion zur Reform des Auswärtigen Dienstes, Drucksache 13/10300.
- Deutscher Bundestag (1998b): Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 1999. Einzelplan 09. Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Anlage zur Drucksache 14/300.
- Deutscher Bundestag (2000), Kleine Anfrage der SPD-Fraktion zur Bedeutung Neuer Medien für das Auslandsgeschäft von kleinen und mittleren Unterneh-

- men und die praktizierte staatliche Außenwirtschaftsförderung in Deutschland. Drucksache 14/3174.
- Deutscher Bundestag (2001): Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Zukunft der deutschen Messewirtschaft in der Globalisierung. Drucksache 14/4816.
- Deutscher Bundestag (2002): Deutscher Bundestag: Fortsetzung der Aussprache zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers. Themenbereich Wirtschaft und Arbeit. Rede Bundesminister Wolfgang Clement. Stenografischer Dienst, Berlin 30.10.2002
- Deutsches Generalkonsulat Osaka (2001): Homepage vom 20.08.2001: www.cwo.zaq.ne.jp.
- DIHKJ (1987): Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *Festschrift zum 25. Jubiläum der Deutschen Industrie- und Handelskammer in Japan 1962–1987*. Tokyo, 1987.
- DIHKJ (1990-2001): Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *Jahresberichte von 1990 – 2001*. Tokyo
- DIHKJ (1994): Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *Anregungen für ein deutsches Asienkonzept unter Berücksichtigung der japanischen Dominanz im Asien-Pazifik-Raum: ein Thesenpapier*.
- DIHKJ (1999a): Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *Satzung der Deutschen Industrie- und Handelskammer in Japan*. Tokyo, 1999⁵.
- DIHKJ (1999b): Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *German Business in Japan*. Tokyo, 1999⁵.
- DIHKJ (2000a): Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *Japan: Wirtschaft in Zahlen 2000*. Tokyo, 2000.
- DIHKJ (2000b) Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *Mitgliederverzeichnis 2000*. Tokyo, 2000.
- DIHKJ (2001): Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *Japan: Wirtschaft in Zahlen 2001*. Tokyo, 2001.
- DIHKJ (2002): Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): *Japan: Wirtschaft in Zahlen 2002*. Tokyo, 2002.

- DIHT (1996): Deutscher Industrie- und Handelstag: Stärke vereint: Aufgaben und Zusammenarbeit von Unternehmen und Mitarbeitern in deutschen Auslandshandelskammern, Bonn, 1996.
- DIHT (1998): Deutscher Industrie- und Handelstag: PFP: Der Personalförderungs-pool – Karriereförderung des Kammernetzes im Verbund mit anderen Organisationen.
- DIJ (1998): Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.): *Die Wirtschaft Japans: Strukturen zwischen Kontinuität und Wandel*. Berlin u.a., 1998.
- Dixit (1996): Dixit, Avinash K.: *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass. und London, 1996.
- Donges und Freytag (1998): Donges, Juergen B. und Andreas Freytag (Hrsg.): *Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft*. Köln, 1998.
- Downs (1968): Downs, Anthony: *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen 1968.
- Dresdner Bank (1996): Außenwirtschaftsförderung. Teil 1-3. In: *Außenwirtschaftsnachrichten* 1/2/3, 1996.
- DZT (1999): Deutsche Zentrale für Tourismus e.V.: Jahresbericht 1998.
- EBC (2000a): European Business Community: Constitution of the Council of the European Business Community in Japan, Draft Revision, Tokyo.
- EBC (2000b): European Business Community: Issues for the New Millenium. The EBC Report on the Japanese Business Environment 2000, Tokyo.
- EBC (2001): European Business Community: Supporting the Reform Process. The EBC Report on the Japanese Business Environment 2001, Tokyo.
- EBM (1998): Geschäftsbericht 1998 des Wirtschaftsverband Eisen, Blech und Metall verarbeitende Industrie e.V. Ratingen, Juli 1998.
- The Economist* (1997a): Thoroughly modern mercantilists. 01.02.1997, S. 23-25.
- The Economist* (1997b): A Survey of the World Economy: The Future of the State. 20.09.1997, S. 1 – 56.

- The Economist* (1997c): Thinking about globalisation: Popular myths and economic facts. London, 1997.
- Edeling, Jann, Wagner (1999): Edeling, Thomas, Werner Jann, Dieter Wagner (Hg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus: Überlegungen zur Organisationstheorie*. Opladen, 1999.
- Ehrenfeld (1997): Ehrenfeld, Hildebert: *Aussenwirtschaftsfördernde Infrastruktur der Länder der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse und Analyse einer empirischen Studie*. Hildesheim, 1997.
- Eggertsson (1996): Eggertsson, Thráinn: A Note on the Economics of Institutions. In: Alston, Eggertsson, North (Hg.): *Empirical Studies in Institutional Change*, S. 6-24.
- Eich (1999): Eich, Elmar: *Die deutsche institutionelle Infrastruktur in Japan: Aufgaben, Kompetenzen und Überschneidungen*, hrsg. von Carsten Hermann-Pillath und Werner Pascha. In: *Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft*, 47 (1999).
- Elvey (1990): Elvey, Lisa A.: Export Promotion and Assistance: A Comparative Analysis. In: Cavusgil und Czinkota (Hg.): *International Perspectives on Trade Promotion and Assistance*, S. 133-146.
- Engelhard (1992): Engelhard, Johann: *Exportförderung: Exportentscheidungsprozesse und Exporterfolg*. Wiesbaden, zugleich Habil.-Schrift Univ. Stuttgart-Hohenheim, 1992.
- EPA (1999): Economic Planning Agency (Hg.): *Asia Keizai* 1999.
- Epp (1992): Epp, Wolfgang: *Tradition und Wandel in der Exportförderung Deutschlands mit einer Fallstudie aus Bayerisch-Schwaben*. Diss. Universität Konstanz, 1992.
- Erlei u.a. (1999): Erlei, Mathias, Martin Leschke, Dirk Sauerland: *Neue Institutionenökonomik*. Stuttgart, 1999.
- Europäische Kommission (1999a): Export Promotion Programme (EXPROM), Internet vom 04.05.1999: <http://europa.eu.int/comm/dg01/japexpro.htm> bzw. ...dg01/pol30.htm.
- Europäische Kommission (1999b): European Union – Japan relations, Informationsmappe.

- Europäische Kommission (2001): Pressemeldung der Delegation der Europäischen Kommission in Japan vom 29.03.2001: EU Gateway to Japan Campaign: EU's Successful Trade Promotion Programme to Continue until 2005. Informationsbroschüre.
- Europäische Kommission (o.J.): Executive Training Programme in Japan, Die beste Investition für ihr Unternehmen. Informationsbroschüre.
- FAZ vom 01.09.1995: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Notiz zur Koordinierungsstelle für Außenwirtschaft.
- FAZ vom 02./03.09.1995: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Rexrodt verärgert über Kinkel.
- FAZ vom 21.09.1995: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Deutsche Auslandshandelskammern stehen vor Reformen.
- FAZ vom 18.01.1996: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Rexrodt: Keine neue Behörde zur Förderung der Außenwirtschaft.
- FAZ vom 20.02.1996: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Rexrodt kündigt neues Japan-Konzept an.
- FAZ vom 14.06.1996: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: DIHT: Die Doppelförderung bei Messen im Ausland ist unsinnig.
- FAZ vom 31.01.1997: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Jede vierte Stelle in der Industrie hängt vom Außenhandel ab.
- FAZ vom 06.03.1997: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Rexrodt: Investitionsbedingungen in Rußland verbessern.
- FAZ vom 05.06.1997: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Standort Deutschland besser vermarkten.
- FAZ vom 04.10.1997: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Vermarktungsgesellschaft für Deutschland geplant.
- FAZ vom 18.06.1998: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Deutschland soll besser für sich werben.
- FAZ vom 19.06.1998: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Kopper wird Beauftragter für Auslandswerbung.

- FAZ* vom 20.10.1998: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Wirtschaftsförderung zeigt sich zersplittert.
- FAZ* vom 06.11.1998: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: BDI: Förderung verbessern.
- FAZ* vom 24.11.1998: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Exportverstärkung.
- FAZ* vom 02.01.1999: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Die IIC holte zwölf Auslandsinvestoren.
- FAZ* vom 31.01.1999: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Kinkel: Deutschland hat Ansehen verloren.
- FAZ* vom 26.06.1999: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Müller schlüsselt seinen Etat nicht völlig auf.
- FAZ* vom 15.11.1999: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Präzise Außenhandelsinformationen sind schon der halbe Erfolg.
- FAZ* vom 30.10.2000: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Fischer reist nach Asien.
- FAZ* vom 28.11.2000: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Die Auslandshandelskammern vereinheitlichen ihr Beratungsangebot.
- FAZ* vom 06.12.2000: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Wer zahlt für das Wissen über die Wirtschaft im Ausland?
- FAZ* vom 23.01.2001a: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Auslandsmesseförderung erhalten: Ein Gespräch mit Wolfgang Schellkes von der AUMA.
- FAZ* vom 23.01.2001b: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Türöffner für Auslandsmärkte: Die German Centers – eine Idee setzt sich durch.
- FAZ* vom 16.03.2001: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Am Ende der Sonderwege.
- FAZ* vom 04.08.2001: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Am Werderschen Markt bleibt nicht viel beim alten.
- FAZ* vom 24.08.2001: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Müller richtet neue Anlaufstelle für Auslandsprojekte ein.
- FAZ* vom 28.06.2002: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Asien verstehen lernen.

- Frey (1985): Frey, Bruno S.: *Internationale Politische Ökonomie*. München, 1985.
- Frey (1990): Frey, Bruno S.: Vergleichende Analyse von Institutionen: Die Sicht der Politischen Ökonomie. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 1/2 (1990), S. 158-175.
- Frey und Kirchgässner (1994): Frey, Bruno S. und Gebhard Kirchgässner: *Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung*. München, 1994².
- Fritsch u.a. (1996): Fritsch, Michael, Thomas Wein und Hans-Jürgen Ewers: *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*. München, 1996².
- Furubotn und Richter (1991): Furubotn, Eirik G. und Rudolf Richter (Hg.): *The New Institutional Economics: A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Tübingen, 1991, S. 261-271.
- Gabler (1988): Gabler Wirtschaftslexikon. Wiesbaden, 1988¹².
- Göseke (1997): Göseke, Christian: *Information Gathering and Dissemination: The Contribution of JETRO to Japanese Competitiveness*. Diss. WHU Koblenz. Wiesbaden, 1997.
- Grundgesetz (2000): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In: Sartorius. Bd. 1 Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik Deutschland. Stand 01.09.2000.
- Habuda u.a. (1998): Habuda, Judit, Hanns Günther Hilpert, Silvia Martsch, Wolfgang Ochel: *Neue Ansätze und Instrumente der Außenwirtschaftsförderung in ausgewählten Industrieländern*, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung. München, 1998 (Kurzfassung: ifo-Institut (1998), Außenwirtschaftsförderung im internationalen Vergleich – Implikationen für Deutschland. Ifo Schnelldienst 16/1998, S. 13-27).
- Handelsblatt* vom 01.09.1995a: Kinkel kontra Rexrodt; Kommentar: Kinkels neue Stelle.
- Handelsblatt* vom 01.09.1995b: Blick durch die Wirtschaft.
- Handelsblatt* vom 10./11.11.1995: Bonn will Aktivitäten besser abstimmen.
- Handelsblatt* vom 10.06.1996: Brüsseler Kommission muß ihre Arbeit intern besser abstimmen.

- Handelsblatt* vom 14./15.06.1996: Außenhandelskammern verordnen sich eine Roßkur.
- Handelsblatt* vom 20.06.1996: Die deutsche Wirtschaft nimmt Japan ins Visier.
- Handelsblatt* vom 09.07.1996: Japan-Initiative zielt auf den Mittelstand.
- Handelsblatt* vom 24.10.1996: Wirtschaft startet Exportoffensive.
- Handelsblatt* vom 14./15.12.1996: Prognos fordert rasche Reform der Förderinstrumente.
- Handelsblatt* vom 31.01.1997a: Kammern sind effizienter als Diplomaten.
- Handelsblatt* vom 31.01.1997b: Bonn baut Förderung des Exports aus.
- Handelsblatt* vom 10.06.1997: Eine neue Gesellschaft sucht für Ostdeutschland nach Investoren.
- Handelsblatt* vom 10./11.10.1997: Investitionen aus dem Ausland haben Priorität.
- Handelsblatt* vom 23.12.1997: Investoren-Werber zeigen gedämpften Optimismus.
- Handelsblatt* vom 05.02.1998: Repräsentant soll für Standort werben.
- Handelsblatt* vom 17.02.1998: DIHT und Handelskammern fordern gebündelte Deutschlandwerbung.
- Handelsblatt* vom 11.05.1998: 'Invest in Germany Agentur' soll Investoren anziehen.
- Handelsblatt* vom 15.06.1998: Das politische Lobbying wird auch von Bonn nicht vergessen.
- Handelsblatt* vom 17.06.1998: BMWi will stärkere Rolle in der Außenwirtschaftspolitik.
- Handelsblatt* vom 18.06.1998: Stahl für bessere Standortpflege.
- Handelsblatt* vom 23.06.1998: 'Ich setze die wirtschaftlichen Notwendigkeiten durch'.

Handelsblatt vom 24.06.1998: Hilmar Kopper soll die großen Fische an Land ziehen: Zur Standortwerbung gehört Klinkenputzen bei Firmenchefs.

Handelsblatt vom 21.09.1998a: Henkel: Japan als Absatzmarkt nicht vernachlässigen.

Handelsblatt vom 21.09.1998b: Abkehr von schwierigen Märkten.

Handelsblatt vom 03.11.1998: BDI fordert eine Leitstelle für die Außenwirtschaft.

Handelsblatt vom 06.11.1998: Staatssekretär Lorenz Schomerus (BMWi): Ein Außenwirtschaftskomitee hat derzeit keine Priorität.

Handelsblatt vom 20./21.11.1998: London will die Exportförderung straffen.

Handelsblatt vom 23.11.1998: Exportförderung hat ausgedient: Deutschland kann von Japans Außenhandelsförderung lernen – Interview.

Handelsblatt vom 05.01.1999: Italien will die Exportförderung straffen.

Handelsblatt vom 12.01.1999: Bewährtes Instrument gerade in Krisenzeiten.

Handelsblatt vom 29.03.1999a: Deutscher Mittelstand aktiv in Japan.

Handelsblatt vom 29.03.1999b: Mehr Rückenwind für deutsche Firmen auf den Ostmärkten.

Handelsblatt vom 18.05.1999: EU-Exportförderung ergebnislos. Internet-Fassung.

Handelsblatt vom 15.06.1999: Das politische Lobbying wird auch von Bonn nicht vergessen.

Handelsblatt vom 01.07.1999: EU will Mittelstand Türen in Japan öffnen.

Handelsblatt vom 16.08.1999: Deutsche Firmen halten an Japan fest.

Handelsblatt vom 27.10.1999: Fischer will deutsche Firmen unterstützen.

Handelsblatt vom 29.11.1999: Japanischer Markt wird zunehmend attraktiv.

Handelsblatt vom 14./15.01.2000: Bund will Werbe-Agentur für ganz Deutschland.

- Handelsblatt* vom 07.03.2000: Deutsche Konsumgüter in Japan vernachlässigt.
- Handelsblatt* vom 28.03.2000: Einheitliche Werbung für Standort Deutschland.
- Handelsblatt* vom 17.04.2000: Europa fordert von Tokio mehr Marktöffnung.
- Handelsblatt* vom 19.04.2000: Investoren-Werbung für Osten ungeklärt.
- Handelsblatt* vom 03.05.2000: Der Standort Japan zieht mehr Investoren an. Internet-Fassung.
- Handelsblatt* vom 05.10.2000: Müller will Frühwarnsystem für Großprojekte im Ausland.
- Handelsblatt* vom 28.05.2001: Dem Osten fehlt vor allem ein ausgeprägtes Selbstbewusstsein.
- Handelsblatt* vom 31.07.2001: Industrie beklagt Kürzung der Außenwirtschaftsförderung.
- Handelsblatt* vom 13.08.2001: Müller will deutsche Standortwerbung bündeln.
- Handelsblatt* vom 23.08.2001: Müller will Unternehmen im Ausland helfen.
- Handelsblatt* vom 05.09.2001: Deutsche Messe in Japan gefährdet.
- Handelsblatt* vom 24./25.05.2002: Deutsche Messen zählen weniger Besucher und Aussteller.
- Horn (1995): Horn, Murray: *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, 1995.
- ifo-Institut (1997): Die Außenwirtschaft des Freistaates Sachsen – eine Bestandsaufnahme. Projektleitung: Max Eli, ifo Dresden-Studien, 11. München, 1997.
- ifo-Institut (1998): Außenwirtschaftsförderung im internationalen Vergleich – Implikationen für Deutschland. Ifo Schnelldienst 16/1998, S. 13-27 (Langfassung: Habuda u.a. (1998): Habuda, Judit, Hanns Günther Hilpert, Silvia Martsch, Wolfgang Ochel: *Neue Ansätze und Instrumente der Außenwirtschaftsförderung in ausgewählten Industrieländern*. ifo-Institut für Wirtschaftsforschung. München, 1998).

- Ikenberry u.a. (1988): Ikenberry, G. John, David A. Lake, Michael Mastanduno (1988): Introduction: approaches to explaining American foreign economic policy. In: Ikenberry, Lake, Mastanduno (Hg.): *The State and American Foreign Economic Policy. Special issue of International Organization*. 42-1 (Winter 1988), S. 1-14.
- Itoh u.a. (1988): Itoh, Motoshige, Kazuharu Kiyono, Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura (Hg.): „Industrial Policy as a Corrective to Market Failures. In: Komiyama, Okuno, Suzumura (Hg.): *Industrial Policy of Japan*, S. 233-255.
- Japan Markt* vom November 1996: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): Hans Peter Stihl: Die deutschen Auslandshandelskammern: Ausbau des weltweiten Netzes im Dienste der Außenwirtschaftsförderung. Tokyo, November 1996, S. 4-7.
- Japan Markt* vom Oktober 1999: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): Ergebnisse der DIHKJ-Umfrage zur Mitgliederzufriedenheit. Tokyo, Oktober 1999, S. 3-6.
- Japan Markt* vom März 2000: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): Dr. Ulrich Junker: Der Wirtschaftsgesandte der Deutschen Botschaft ging in den Ruhestand. Tokyo, März 2000, S. 35-36.
- Japan Markt* vom Februar 2001: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): Erfolgreiche deutschen Unternehmen in Japan: H. Stoll GmbH & Co. KG. Tokyo, 2001, S. 26-30.
- Japan Markt* vom Juni 2001: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): Aus der Botschaft: Neue Honorarkonsuln ernannt. Tokyo, 2001, S. 20-21.
- Japan Markt* vom Juni 2002a: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): Positive Geschäftsentwicklung bei deutschen Firmen in Japan. Tokyo, 2002, S. 42.
- Japan Markt* vom Juni 2002b: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): 40 Jahre Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan. Tokyo, 2002, S. 24-26.
- Japan Markt* vom Juni 2002c: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): Deutsch-japanische Wirtschaftsbeziehungen – Die Entwicklung seit Gründung der DIHKJ. Tokyo 2002, S. 28-30.

- Japan Markt* vom August 2002: Deutsche Industrie- und Handelskammer in Japan (Hg.): Kammerfrühstück mit Werner Spinner. Tokyo, 2002, S. 30.
- Japan Tariff Association (2001): The Summary Report on Trade of Japan 12/2001. Tokyo 2001.
- JETRO (1999): Japan External Trade Organisation: Selbstdarstellungsbroschüre.
- Kasper und Streit (1998): Kasper, Wolfgang und Manfred E. Streit: *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Cheltenham, UK und Northampton, MA, USA, 1998.
- Katzenstein (1978): Katzenstein, Peter (Hg.): *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison, Wisconsin, 1978.
- Kirsch (1997): Kirsch, Guy: *Neue politische Ökonomie*. Düsseldorf, 1997⁴.
- Komiya u.a. (1988): Komiya, Ryutaro, Masahiro Okuno, Kotaro Suzumura (Hg.): *Industrial Policy of Japan*. Tokyo u.a., 1988.
- Komiya (1988): Komiya, Ryutaro: Introduction. In: Komiya, Okuno, Suzumura (Hg.): *Industrial Policy of Japan*, S. 1-22.
- Kreile (1978): Kreile, Michael: West Germany: The Dynamics of Expansion. In: Katzenstein (Hg.), *Between Power and Plenty*, S. 191-224.
- Lesch u.a. (1990): Lesch, William, Abdolreza Eshghi, Golpira S. Eshgi: A Review of Export Promotion Programs in the Ten Largest Industrial States. In: Cavusgil und Czinkota (Hg.), *International Perspectives on Trade Promotion and Assistance*, S. 25-37.
- Lincoln (1999): Lincoln, Edward J.: *Troubled Times: U.S.-Japan Trade Relations in the 1990s*. Washington, 1999.
- March (1994): March, James G.: *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York, 1994.
- Miller (1993): Miller, Geoffrey P.: The Industrial Organization of Political Production: A Case Study. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149-4 (1993), S. 769-774.
- Moe (1984): Moe, Terry M.: The New Economics of Organization. In: *American Journal of Political Science*, 28 (1984), S. 739-777.

- Moe (1990): Moe, Terry M.: Political Institutions: The Neglected Side of the Story. In: *Journal of Law, Economics and Organizations*. Special Issue. Vol. 6, 1990.
- Moe (1997): Moe, Terry M.: The positive theory of public bureaucracy. In: Mueller (Hg.): *Perspectives on Public Choice*, S. 455-480.
- Mueller (1997a): Mueller, Dennis C. (Hg.): *Perspectives on Public Choice*. Cambridge, 1997.
- Mueller (1997b): Mueller, Dennis C.: Public Choice in Perspective. In: Mueller, *Perspectives on Public Choice*, S. 1-17.
- Mueller (1989): Mueller, Dennis C.: *Public Choice II*. Cambridge, 1989².
- NfA-Mitteilung vom 29.08.1995: Koordinierung in der Außenwirtschaftsförderung.
- Niskanen (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago und New York 1971.
- North (1990a): North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge Mass., 1990. (deutsche Fassung: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen, 1992).
- North (1990b): North, Douglass C.: A Transaction Cost Theory of Politics. In: *Journal of Theoretical Politics* 2-4 (1990), S. 355-367.
- North (1993): North, Douglass C.: Economic Performance Through Time, Alfred Nobel Memorial Prize Lecture in Economic Sciences. In: *American Economic Review*, 84-3 (1993), S. 359-368.
- Oakland (1987): Oakland, W.H.: Theory of public goods. In: *Handbook of Public Economics*. Vol. II. Amsterdam, 1987.
- Olson (1965): Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Ma., 1965.
- Ostasiatischer Verein (o.D.): Wir bringen Asien/Pazifik näher: Verbindungen schaffen, Partnerschaften entwickeln. Selbstdarstellungsbroschüre.
- Ostasiatischer Verein (1999): Asien-Pazifik-Ausschuß der Deutschen Wirtschaft (APA). Internet-Fassung vom 14.08.1999: www.oav.de.

- Ostrom (1990): Ostrom, E.: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, 1990.
- Pascha (2002): Pascha, Werner: Economic Relations Between Germany and Japan – An Analysis of Recent Data. Sonderdruck aus Anlass der 9. Asien-Pazifik-Konferenz der Deutschen Wirtschaft, Tokyo, 3. und 4. Juli 2002. In: *Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft*. No. 61/2002.
- Pejovich (1995): Pejovich, Svetozar: *Economic Analysis of Institutions and Systems*. Dordrecht u.a., 1995.
- Presse- und Informationsamt (2002): Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag. Nr. 559/02. Berlin, 29. Oktober 2002.
- Prognos (1996): Kooperationschancen mittelständischer Unternehmen im Auslandsgeschäft: Untersuchungen staatlicher Förderinstrumente im Hinblick auf die für mittelständische Unternehmen entscheidungsrelevanten Faktoren, Endbericht – Kurzfassung, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Oktober 1996.
- Richter (1994): Richter, Rudolf: *Institutionen ökonomisch analysiert: Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie*. Tübingen, 1994.
- Richter und Furubotn (1999): Richter, Rudolf und Furubotn, Eirik G.: *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*. Tübingen, 1999². (englische Fassung: Eirik G. Furubotn und Rudolf Richter: *The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor, 1997).
- Schmidt-Trenz (1990): Schmidt-Trenz, Hans-Jörg: *Außenhandel und Territorialität des Rechts: Grundlegung einer Neuen Institutionenökonomik des Außenhandels*. Baden-Baden, 1990.
- Schneiberg und Hollingsworth (1990): Schneiberg, Marc und J. Rogers Hollingsworth: Can Transaction Cost Economics explain Trade Associations? In: Masahiko Aoki, Bo Gustafsson, Oliver E. Williamson (Hg.): *The Firm as a Nexus of Treaties*. London, 1990, S. 320-346.
- Schotter (1986): Schotter, A.: The Evolution of Rules. In: R. N. Langlois (Hrsg.), *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*. Cambridge 1986.

- Schultz u.a. (1991): Schultz, Siegfried, Joachim Volz, Christian Weise: Die Außenwirtschaftsförderung der wichtigsten Konkurrenzländer Deutschlands: Frankreich, Großbritannien, Japan und USA im Vergleich. DIW: Beiträge zur Strukturforchung. Heft 124. Berlin, 1991.
- Schumann (1994): Schumann, Hartmut: Wirtschaftliche Dimensionen der Außenpolitik. In: *Zeitschrift für Politik*, 41-2 (1994), S. 146-161.
- Schwarz (1999): Schwarz, Rainer: *Marktzugang für deutsche mittelständische Unternehmen in Japan. Eine empirische Untersuchung*. ifo Studien zur Japanforschung. Bd. 14. Institut für Wirtschaftsforschung, München, 1999.
- Seringhaus und Rosson (1990): Seringhaus, Rolf F.H. und Philip J. Rosson: *Government Export Promotion: A Global Perspective*. London und New York, 1990.
- Seringhaus und Rosson (1991): Seringhaus, Rolf F.H. und Philip J. Rosson (Hg.): *Export Development and Promotion: The Role of Public Organizations*. Boston u.a., 1991.
- Simon (1947): Simon Herbert A.: *Administrative Behaviour*. 1947.
- SPD (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, 20. Oktober 1998. Internet-Fassung.
- SPD (2002): Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. Internet-Fassung.
- Starrett (1988): Starrett, D.A.: *Foundations of Public Economics*. Cambridge, 1988.
- Stiglitz (1989): Stiglitz, Joseph E. u.a.: *The Economic Role of the State*. Oxford, 1989.
- STMWVT (1999): Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie: Aufgaben und Aufbau der Verwaltung. Internet-Fassung: www.stmwvt.bayern.de.

- Süddeutsche Zeitung* vom 02./03.09.1995: Rexrodt mahnt Parteifreund Kinkel öffentlich ab.
- Süddeutsche Zeitung* vom 18.06.1998: Deutschland soll sich besser präsentieren. Internet-Fassung: SZonNet, www.sueddeutsche.de.
- Tirole (1994): Tirole, Jean: The Internal Organization of Government. In: *Oxford Economic Papers*, 46-1 (1994), S. 1-29.
- Vestal (1995): Vestal, James E.: *Planning for Change: Industrial Policy and Japanese Economic Development, 1945-1990*. Oxford, 1995.
- Waldenberger (1996): Waldenberger, Franz: *Organisation und Evolution arbeitsteiliger Produktionssysteme: Erkenntnisse aus der Dynamik der japanischen Wirtschaftsentwicklung*. Habil.-Schrift Universität zu Köln, 1996.
- Weck-Hannemann (1992): Weck-Hannemann, Hannelore: *Politische Ökonomie des Protektionismus. Eine institutionelle und empirische Analyse*. Habil.-Schrift Universität Zürich. Frankfurt, 1992.
- Wegner und Wieland (1998): Wegner, Gerhard und Josef Wieland (Hg.): *Formelle und informelle Institutionen: Genese, Interaktion und Wandel*. Marburg, 1998.
- Weingast (1991): Weingast, Barry R.: The Political Institutions of Representative Government: Legislatures. In: Furubotn und Richter (Hg.): *The New Institutional Economics*, S. 261-271.
- Weingast (1995): Weingast, Barry R.: The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. In: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11 (1995), S. 1-31.
- Die Welt* vom 31.01.1997: Deutschland ist auf Boom-Märkten präsent.
- Wheeler (1990): Wheeler, Colin N.: Stimulating Scottish and United Kingdom Economies through Export Promotion Programs. In: Cavusgil und Czinkota (Hg.): *International Perspectives on Trade Promotion and Assistance*, S. 101-118.
- Wiesemann (1999): Wiesemann, Jörg: *Auslandshandelskammern: 100 Jahre Dienstleister für die Wirtschaft*. Hg. vom Deutschen Industrie- und Handelstag. Berlin, 1999.

- Williamson (1985): Williamson, Oliver E.: *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, 1985. (deutsche Fassung: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus – Unternehmen, Märkte, Kooperationen*, Tübingen, 1990).
- Wilson (1989): Wilson, James Q.: *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, 1989.
- Wintrobe (1979): Wintrobe, Ronald. Modern bureaucratic theory. In: Mueller: *Perspectives on Public Choice*, S. 429-454.
- Wirtschaft in Ostwürttemberg* (1999a): Industrie- und Handelskammer Ostwürttemberg (Hg.): DIHT-Präsident Hans Peter Stihl: AHKn: Zentrum der Außenwirtschaftsförderung. Oktober 1999.
- Wirtschaft in Ostwürttemberg* (1999b): AHKn und Wirtschaftsförderung kooperieren, November 1999.
- Wirtschaft und Kammer* (1997): Zeitschrift der IHK Mülheim, Essen, Oberhausen. Ausgabe 9/1997.
- Wirtschaftswoche* vom 04.04.1996: Geschäft mit Risiko.
- Wirtschaftswoche* vom 23.04.1998: Erfolgreich nur mit Bundesadler.
- Wirtschaftswoche* vom 27.04.2000: Bessere Deutsche.
- World Bank (2002): World Development Indicator Database, April 2002.
- Die Zeit* vom 09.07.1998: Das Ende einer Erfolgsstory.
- Die Zeit* vom 08.01.1998: Deutschland im Angebot.
- Die Zeit* vom 07.09.2000: Die Sinnkrise der Diplomaten.

Wirtschaft und Raum

Herausgeber:

Prof. Dr. H.-D. Haas, Universität München

Till Werneck

Deutsche Direktinvestitionen in den USA – Determinanten und Wirkungen am Beispiel der Bundesstaaten Georgia, North Carolina und South Carolina

1998, Band 1, 298 S., Mdr., Pb., Euro 32,62, ISBN 3-89481-334-2

Martin Heß

Glokalisierung, industrieller Wandel und Standortstruktur – das Beispiel der EU-Schienefahrzeugindustrie

1998, Band 2, 218 S., Mdr., Pb., Euro 24,44, ISBN 3-89481-335-0

Christian Michael Schwald

Religionsgeprägte Weltkulturen in ökonomischen Theorien

1999, Band 3, 240 S., Mdr., Pb., Euro 25,46, ISBN 3-89481-355-5

Claudia Lübbert

Qualitätsorientiertes Umweltschutzmanagement im Tourismus

1999, Band 4, 275 S., Mdr., Pb., Euro 37,22, ISBN 3-89481-359-8

Mathias von Tucher

Die Rolle der Auslandsmontage in den internationalen Wertschöpfungsnetzwerken der Automobilhersteller

1999, Band 5, 270 S., Mdr., Pb., Euro 37,22, ISBN 3-89481-369-5

Romed Kelp

Strategische Entscheidungen der europäischen Lkw-Hersteller im internationalen Wettbewerb

2000, Band 6, 227 S., Mdr., Pb., Euro 29,80, ISBN 3-89481-390-3

Jochen Scharrer

Internationalisierung und Länderselektion

Eine empirische Analyse mittelständischer Unternehmen in Bayern

2001, Band 7, 231 S., Mdr., Pb., Euro 30,80, ISBN 3-89481-407-1

Eckhard Störmer

Ökologieorientierte Unternehmensnetzwerke

Regionale unweilinformationsorientierte Unternehmensnetzwerke als Ansatz für eine ökologisch nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

2001, Band 8, 410 S., Mdr., Pb., Euro 50,80, ISBN 3-89481-410-1



Petra Oexler

Citylogistik-Dienste

Präferenzanalysen bei Citylogistik-Akteuren und Bewertung eines Pilotbetriebs dargestellt am Beispiel der dienstleistungsorientierten Citylogistik Regensburg (RegLog®)
2002, Band 9, 418 S., Mdr., Pb., Euro 56,80, ISBN 3-89481-450-0

Norbert Schultes

Deutsche Außenwirtschaftsförderung

Ökonomische Analyse unter Berücksichtigung der Aktivitäten und Programme in Japan
2003, Band 10, 304 S., Mdr., Pb., Euro 41,80, ISBN 3-89481-452-7

**Unser Gesamtverzeichnis finden Sie im Internet unter
www.vvf-verlag.de**



Zum Inhalt:

In einer Zeit der globalen Wirtschaftsbeziehungen stellt sich verstärkt die Frage nach der Bedeutung und Rolle von Außenwirtschaftsförderung. Die Publikation bietet einen umfassenden und systematischen Einblick zu den Akteuren und Instrumenten der deutschen Außenwirtschaftsförderung. Mit Hilfe der Institutionenökonomik analysiert sie deren Handlungs- und Anreizstrukturen. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass es für die Akteure im gegenwärtigen institutionellen Arrangement der Außenwirtschaftsförderung zu wenige Anreize gibt, die Interessen der Unternehmen und die Bedingungen der jeweiligen Auslandsmärkte angemessen zu berücksichtigen. Reformansätze werden in einer stärkeren Einführung von Markt- und Preiselementen in das Gesamtsystem der Außenwirtschaftsförderung gesehen. Eine Fallstudie zur deutschen Außenwirtschaftsförderung in Japan veranschaulicht die Ergebnisse der Untersuchung.

Zum Autor:

Norbert Schultes, geboren 1961, studierte Wirtschafts-, Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität zu Köln (Dipl.-Volksw.) und der Universität Birmingham in Großbritannien (M.Soc.Sc.) sowie an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Mit dieser Arbeit promovierte er 2002 an der Ludwig-Maximilians-Universität München (Dr.oec.publ.). Seit 1992 ist er im Bundeswirtschaftsministerium tätig. Von 1995 bis 2002 war er zur Deutschen Industrie- und Handelskammer in Japan entsandt.