

## EU-Osterweiterung und Outsourcing: Chance oder Gefahr?

3

Im Zuge der EU-Osterweiterung und der Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland wird das Thema »Outsourcing« intensiv diskutiert. Wird mit dieser Erweiterungsrunde die Abwanderung von Arbeitsplätzen eine neue Dimension erreichen?

### Chance zur Reduktion von Staatseingriffen

Die große erste Osterweiterung der EU ist Geopolitik. Dieser politisch-strategische Schritt ist auch mit der Erwartung einer langfristigen ökonomischen Stärkung der EU verbunden. Aber unmittelbar sinkt das Pro-Kopf-Einkommen in der EU deutlich. Kurz- und mittelfristig entstehen hohe Kosten für die bisherigen Mitgliedsländer bei einer stark asymmetrischen Verteilung. Eine Ausdehnung der EU-Haushalte und sogar eine EU-Kreditaufnahme sind nicht auszuschließen.

Die nationalen Interessen der Beitrittsländer bestehen in einer dauerhaften Sicherung ihres politischen Gewichtes und damit in einer Erhöhung ihrer relativen wirtschaftlichen Bedeutung. Die den im Transformationsprozess stehenden Beitrittsländern politisch gewährten Übergangsregeln und damit eingeräumten Integrationsvorteile sichern ihnen die Entwicklung von komparativen Vorteilen zu. Diese differenzierten institutionellen politischen Beschlüsse bzw. Eingriffe erschweren die Abschätzung von Chancen und Risiken mittels gängiger ökonomischer Theorien, wie der Neoklassik oder des Keynesianismus, erheblich.

Dieser politische Schritt kann als eine Art von regionaler Globalisierung mit einer Besonderheit verstanden werden. Die zu meist von Skeptikern einer ökonomischen Globalisierung geforderte politische Gestaltung der Globalisierung findet hier statt. Allerdings wird bspw. in Deutschland der aus Solidarität oder ökonomischer Unkenntnis politisch initiierte ökonomische Druck wahrscheinlich ungleich stärker sein als in einem unmittelbaren marktökonomischen Integrationsprozess. Denn da zwischenzeitlich in wohl allen EU-Staaten Sperrfristen für Bürger aus den Beitrittsländern von bis zu sieben Jahren, bei zwei Jahren in Deutschland, be-

stehen, so dass Länder wie Polen und Tschechien an entsprechende Retorsionsmaßnahmen denken, entspringt der ökonomische Druck nicht so sehr aus der Migration, abgesehen von der Schwarzarbeit.

### Auch qualifizierte Arbeitsplätze werden outgesourct

Der Druck entspringt jetzt mehr den bereits antizipativ erfolgten und den noch zu erwartenden hierarchischen Aus- und regionalen Verlagerungen von bestimmten Funktionen und Bereichen, d.h. dem Outsourcing auch von qualifizierten Arbeitsplätzen mit entsprechenden künftigen Kapazitätseffekten. Die Beitrittsländer wie Polen, die Slowakische Republik und Tschechien attrahieren mit ihren u.a. noch in Diplomstudiengängen solide ausgebildeten guten Technikern bspw. Bau-, Textil-, Maschinenbau- und Autofirmen. Da sie wie etwa Ungarn und Estland zuvor gezielt zukunftssträchtige Sektoren wie die IT-Branche gefördert haben, attrahieren sie zunehmend auch höher qualifizierte Jobs in Dienstleistungsbereichen und nicht nur wegen der sprachlichen Nähe etwa Call-Center nach Polen. Die wachsenden Unternehmen in den bisherigen Billiglohnländern werden nicht nur Vorprodukte für Werkzeugmaschinen und Komponenten verstärkt produzieren und exportieren, sondern auch komplette Motoren und Systeme. Es sind nicht mehr lange graue »Billigwaren«, sondern kaum unterscheidbare Waren »Made in EU«. Bald werden unsere Importe von dort stärker steigen als unsere Exporte dorthin. Insbesondere infolge der fortschreitenden Informationstechnologie betrifft es alle Funktionen und Sektoren, also auch bspw. die Buchhaltung, die Banken und die öffentliche Verwaltung. Und gleichzei-



Wilfried Fuhrmann\*

\* Prof. Dr. Wilfried Fuhrmann leitet das Institut für makroökonomische Theorie und Politik an der Universität Potsdam.

tig werden sich die Unternehmen aus den Beitrittsländern ab dem 1. Mai 2004 auch bei öffentlichen Ausschreibungen bewerben und selbst Wartungsarbeiten oder Projekt- bzw. Systemführerschaften übernehmen können u.U. mit deutschen Ich-AGs als Subunternehmen.

Dabei fördern EU-finanzierte Regional- und Strukturprogramme auch das Outsourcing im Produktions- und im Dienstleistungsbereich, d.h. von blue- und auch von white-collar Jobs. Dies erfolgt aus Gründen der Kohäsion sowie um angesichts der großen regionalen Disparitäten und damit bei einer (ökonomisch zu frühen) Erweiterung schnell einen wachsenden intra-industriellen und intra-service-Handel zu generieren.

Dieser steigende Güter- und Dienstleistungshandel infolge des Aus- und Verlagerens ist nicht EU-typisch bzw. kein rein EU-internes, regionalbezogenes Phänomen. Er ist weltweit im Rahmen der Globalisierung der Arbeitsteilung inzwischen fast selbstverständlich, wenngleich es gerade wegen des zumeist fehlenden Regionalbezugs und den Auswirkungen auf die nationalen Arbeitsmärkte u.a. in den USA zu heftigen Diskussionen bis hin zu Forderungen nach einer Anti-Outsourcing-Bill kommt und wissenschaftlich zu Visionen von quasi virtuellen Unternehmen.

Die EU-Osterweiterung ermöglicht es jetzt u.a. Unternehmen in Deutschland innerhalb der EU zumindest teilweise ihre hiesigen strukturellen (auch Kosten-) Probleme zu lösen und ihre weltweite Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Dabei erfolgt das Aus- und Verlagern durchaus auch aus betriebsinternen Verteilungskämpfen auf der Managementebene, aber auch aus regionalen bzw. länderspezifischen Unterschieden in der Regionalförderung, was besonders bei Projekten, Entwicklungen und Produkttypen mit einer Lebensdauer von vier bis acht Jahren bedeutsam ist. Weitere Ursachen liegen in den Unterschieden vor allem in den bürokratischen Belastungen sowie den Abgaben- und Steuerbelastungen, aber auch in den Arbeitskosten und neuerdings in den steigenden deutschen Kapitalkosten bei erschwertem Kreditmarktzugang.

### **EU-Beitritt: Förderinstrument für Direktinvestitionen**

Die EU-Aufnahme stellt per se ein starkes Förderinstrument zugunsten von Direktinvestitionen in diesen Ländern da, welches die baltischen Staaten durch Currency-Board Arrangements und eine möglichst schnelle Einführung des Euro noch monetär sichern wollen. Wegen des mit dem Beitritt übernommenen EU-Rechts und der EU-Förderung wird es zu einer Intensivierung und Umlenkung der Verlagerungen ins Ausland kommen, also bspw. statt nach In-

dien, Weißrussland oder Königsberg wird verstärkt in die Beitrittsländer ausgelagert.

Aber trotz des EU-Beitrittes ist die (andauernde) Marktrentabilität der dorthin verlagerten Aktivitäten nicht gesichert. In diesen Ländern müssen erst noch die Gesetze praktiziert und umgesetzt, die regionalen Märkte effizient aufgebaut, die erfahrungsgestützte Arbeitsmentalität der Arbeitnehmer z.T. gebildet und die länderspezifischen Risiken, einschl. der bürokratischen noch reduziert werden. Nicht jede Auslagerung ist sinnvoll, und viele von einer herbeigeredeteten Euphorie oder durch Großunternehmen quasi initiierten Verlagerungen werden zu Verlusten führen. Die Institutionenökonomik zeigt deutlich, dass möglichen Vorteilen des Outsourcing in Form von (i.d.R. nur für wenige Jahre) niedrigeren Produktionskosten aber steigende Kosten u.a. der Transaktionen, der Kontrolle und der Neuverhandlungen sowie Vertragsabschlüsse gegenüberstehen. Es bestehen beim Outsourcing nicht gering zu schätzende Risiken, die bis hin zur Firmeninsolvenz führen können. Zur Reduktion dieser Risiken sind Verlagerungen zumeist von Beteiligungen bis hin zu Direktinvestitionen zu begleiten. Einfache kurzfristige Kosten- und Steuervergleiche sind vollkommen unzureichend. Sie können aber bspw. in Kapitalgesellschaften nahe liegen, da die Risiken nicht nur von den Kapitaleignern getragen werden, sondern zuvor auch von den Arbeitnehmern und Steuerzahlern, beginnend mit der die Verlagerung geradezu fördernden steuerlichen Anrechnung der Verlegungskosten.

Natürlich werden Standortverlegungen mit Outsourcing in Deutschland auch als Druckmittel im politischen Verteilungskampf verwendet (und missbraucht), damit die Arbeitskosten auf breiter Linie sinken, so dass die Arbeitnehmer entweder von tendenziell sinkenden Reallöhnen und der Steuerbelastung zur Mitfinanzierung der dortigen Ansiedlungen betroffen sind oder von einer unmittelbar steigenden Arbeitslosigkeit. Dabei ist nicht erkennbar, wo die direkt und indirekt aus den verlagerten Tätigkeiten resultierenden Arbeitslosen eine Stelle mit annähernd gleicher oder gar höherer Wertschöpfung finden können. Aber es erscheint auch angesichts der Größe der Beitrittsmärkte und der Förderung der Ansiedlungen als wenig wahrscheinlich, dass selbst bei den zumeist geforderten fühlbaren Lohnsenkungen dort keine Direktinvestitionen verbunden mit gleichzeitigen Aus- und Verlagerungen im nennenswerten Umfang stattfinden. Wir haben viele dieser Jobs eigentlich schon lange verloren gehen sehen. Wir können um diese Jobs, die ansonsten bei einem effektiven Schutz u.a. von Daten und geistigem Eigentum zumindest gemäß WTO-Standards sowie bei einer annähernd vergleichbaren Rechtssicherheit sogar aus der EU auswandern, nur in wenigen Fällen mit Lohnsenkungen konkurrieren. Derartig betriebswirtschaftlich statisch begründete Empfehlungen greifen zu kurz.

Die EU-Osterweiterung rückt das politische (System-)Versagen u.a. in Form einer seit Jahren von einem umfassenden politischen Gestaltungsanspruch und Verwaltungsdenken getriebenen wachsenden Bürokratie ins Licht. Wieder erfolgen »Verdrehungen« mit Schuldzuweisungen in Form von moralisierenden, politisch rhetorischen Wendungen wie »unpatriotisch« für Direktinvestoren und Outsourcer, wobei schon diese Sprache die allgemeine Lebensstimmung in Deutschland und das Eintreten für die Idee Europa weiter vergiftet.

Es geht nicht um Moral. Aber es geht bei jeweils nationalen grenzproduktivitätsorientierten Gesamtlohn- bzw. Arbeitskosten-Politiken auch nur begrenzt um den sog. Wettbewerb der Systeme, insbesondere der Sozialsysteme mit den hier immer weiter politisch angeheizten diffusen, letztlich verteilungspolitisch motivierten Forderungen nach Einschnitten (in individuelle Lebens- und Langfristplanungen). Natürlich gibt es in den Beitrittsländern viele Verzerrungen zur Attraktion von Verlagerungen und Direktinvestitionen bspw. durch niedrigere direkte Steuern verbunden mit höheren indirekten Steuern zur gleichzeitigen Förderung der Exporte. Aber wenn wir gegensteuern, dann handeln wir »schizophren« sowie nicht konform mit dem Konzept des EU-Binnenmarktes und konterkarieren die von unseren Politikern mit der EU-Erweiterung selbst mitbeschlossene besondere wirtschaftliche Förderung dieser Beitrittsländer.

Entscheidend ist: Es erfolgt der Beitritt von Ländern mit mehr als 75 Mill. Einwohnern und einem Pro-Kopf-Einkommen von zum Teil deutlich unter 50% des EU-Durchschnittes und damit von flächendeckenden Nettoempfängerstaaten für Jahrzehnte. Weil diese Länder ihren Transformationsprozess noch nicht abgeschlossen haben, wurden ihnen längerfristig viele Ausnahmen, einschl. von Subventionen und Schutzklauseln gestattet. Es geht vom Stahl bis zu niedrigen Zigarettenpreisen (bis 2008) und betrifft den Bereich der Energie- und Transportkosten u.a. mit den Preisen für Benzin und Mineralöl (das deutsche Maut-Desaster »fördert« mit derart temporär gesenkten Marktzutrittskosten die Verlagerung von arbeits- und transportkostenintensiven Produktionen) ebenso wie die Umweltauflagen bzw. -kosten. Derartiges schafft den Anreiz für Direktinvestitionen und Outsourcing ganz bestimmter Produktionen mit dem Aufbau neuer Arbeitsplätze in den Beitrittsländern und dem anschließenden Export auch in die alten Mitgliedstaaten. Aber ausgelagert werden nicht nur »alte« Produktionsprozesse, sondern auch Standorte für neue Entwicklungen. Es kann nur in unserem Interesse sein, dort dynamische Marktentwicklungen gezielt mitzugestalten und über Sprachschulungen vorbereitete Mitarbeiter zusammen mit den auslagernden Investitionen zu entsenden sowie gleichzeitig Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern zur Ausbildung und

zum Studium gezielt hierher zu holen. Die auch dadurch steigende Mobilität ist u.a. notwendig angesichts des teilweise nur eingeschränkt möglichen Immobilienerwerbs wie in Polen und eingeschränkten Immobilitäten in den Beitrittsländern zwischen den östlichen und westlichen Landesteilen bspw. von Ungarn, Polen und Tschechien u.a. infolge von Mietpreisbindungen und bei ansonsten auf dem freien Wohnungsmarkt die Löhne deutlich übersteigenden Mieten wie in Prag.

Kurz: Im erweiterten EU-Binnenmarkt werden durch die politischen Beitrittsregelungen und Förderungen über eine längere Zeit die relativen Preise und die relativen Faktorkosten stark verzerrt und anhaltend verändert. So wie dadurch die Beitrittsländer künftige komparative Kostenvorteile entwickeln sollen, so werden zeitgleich diese Vorteile bspw. in Deutschland reduziert. Die Erweiterung mit Ausnahmegeheimigungen erhöht die ökonomische Unsicherheit in Deutschland für Jahre. »Härtere« Schocks sind für eine Volkswirtschaft mit einer schlecht entwickelten heimischen Nachfrage bei einem relativ niedrigen Verbraucher- und Investitionsvertrauen kaum vorstellbar.

Die Erweiterung wurde geopolitisch beschlossen und ist eigentlich schon vollzogen. Es gilt nur noch Chancen zu erkennen und zu entwickeln, wobei die (nicht nur sog. schwachen) Unternehmen für die notwendigen ökonomischen Anpassungen zweifelsfrei auch das Instrument des Outsourcing benötigen. Dabei sind deutlich mehr und in ihrer Komplexität umfassendere Direktinvestitionen mit vielen Arbeitsplätzen zur Marktentwicklung in den Beitrittsländern notwendig als in der ehemaligen DDR. Die meisten der durch die EU-Erweiterung betroffenen Unternehmen in Deutschland bedürfen quasi eines Standbeines in den Beitrittsländern, um (dort) ihre bisherigen komparativen Vorteile zu sichern und weiterzuentwickeln. Auch viele mittlere und noch kleinere Unternehmen werden sich einen mit den Beitrittsmärkten verbundenen Produktions- und /oder Heimatmarkt schaffen, oder sie müssen sich in naher Zukunft neue Tätigkeitsfelder, komparative Vorteile und Märkte aufbauen.

Es wird deutlich, dass, anstelle der politisch verzerrten relativen Preise und geförderten Direktinvestitionen, ein gestaffelter und späterer Beitrittszeitpunkt ebenso ökonomisch günstiger gewesen wäre wie eine ökonomische Integration mit einer zugelassenen Migration. Die Migration von nicht nur, aber auch von relativ wenig ausgebildeten Menschen nach Deutschland hätte in diesem Arbeitsmarktsegment wie bei den bisherigen EU-Erweiterungen den Lohndruck zwar unmittelbar weiter verstärkt und bei sinkenden Löhnen die Arbeitslosigkeit, mit oder ohne nationale Arbeitsmarktpolitiken, erhöht. Aber sie hätte auch zu deutlich weniger Auslagerungen, zu Unternehmensgründungen, zu Steuereinnahmen und sogar einer besseren Auslastung unserer öf-

fentlichen Infrastruktur (Schulen etc.) bei Stärkung der heimischen Nachfrage geführt. Die für uns positiven Migrationseffekte haben wir so ausgeschlossen, die negativen kommen jetzt zusätzlich in zwei Jahren.

Es geht jetzt um den Rahmen, der die freie Entwicklung von zukünftigen Vorteilen und Möglichkeiten, also von Chancen absteckt. Aber angesichts der bestehenden Strukturprobleme wird der Staat, gleich welcher Handlungsebene, bei der hierzulande notwendigen Produktivitätssteigerung und Neu-Dynamisierung, d.h. bei der Stärkung unserer dynamischen Wettbewerbsfähigkeit u.a. bezüglich Innovation, Qualität und Zuverlässigkeit kaum wirklich helfen. Man denke an Konzepte wie die seit Jahren behinderte strukturell-qualitative Zuwanderung oder an die verfehlte Forschungs- und Bildungspolitik (einschl. der jetzigen Ideen wie Eliteuniversitäten und Zentralisierung) oder an die katastrophalen Fälle der Infrastruktur- und Industriepolitik. Nennenswert helfen werden auch nicht mehr die viel zu spät und zu spärlich kommenden staatlichen Lehr- und Forschungsgelder bei einer Verteilung nach politischen Schwerpunktvorstellungen.

Wenn aber der Staat in vielen verlorenen Jahren gezeigt hat, dass er den Strukturwandel mit immer weitergehenden Regelungen und Bürokratie eher verzögert als beschleunigt, besteht die Gefahr der EU-Erweiterung in den möglicherweise mit den EU-politisch initiierten ökonomisch-sinnvollen Aus- und Verlagerungen sowie Direktinvestitionen beginnenden Gesamtverlagerung vieler Unternehmen und einer dann auf über 5 Mill. steigenden Arbeitslosigkeit. Folglich kann eine anhaltende Wachstumsdynamik nur noch entspringen aus unserer »befreiten« bzw. wieder belebten Zivilgesellschaft mit einer eigenständigen Kultur, getragen von eigenverantwortlichen Individuen, d.h. von freien, unabhängigen und nicht bürokratisch gegängelten Unternehmern, Selbständigen, Handwerkern sowie von Lehrern und Professoren.

Unsere in zu viele Lebensbereiche mit einer wachsenden Bürokratie immer tiefer eingreifende Politik ist verbunden mit einer anhaltend zu hohen Steuerbelastung gerade aus zu hohen und weiter steigenden Kosten der politischen Koordination i.w.S. (wir eröffnen immer neue Ämter, statt welche zu schließen) bei einer Politik, die in vielen Bereichen zunehmend auf wahlpolitische Prestigeprojekte und den fiskalischen Augenblick ausgerichtet zu sein scheint.

Die Chance infolge der Osterweiterung mit dem regionalen Outsourcing liegt im Druck auf Reduktion der Staatseingriffe und Effizienz der Staatstätigkeit. Es bedarf der Entbürokratisierung sowie damit der Entlastung der Markteinkommen, d.h. einer massiven Steuersenkung. Das eingetretene Verhältnis des Staates zu den Bürgern ist zu korrigieren. Es scheinen ökonomische Freiheit, Eigenständigkeit

und offene Zukunftsfreude häufig nicht zu den politisch akzeptierten Ressourcen und komparativen Vorteilen in Deutschland zu zählen. Aber wir müssen sie dringend wieder beleben. Sie scheinen, das würde ein massives Outsourcing auch zeigen, zurzeit in den Beitrittsländern größer zu sein.

### Literatur

- Fuhrmann, W. (2003), »Warum Europa? Die EU zwischen Geopolitik und Wohlfahrtssteigerung«, in: T. Blume et al. (Hrsg.), *Herausforderung Europa: Von Visionen zu Konzepten*, Baden-Baden, 26–44.
- Krueger, A. O. (1998), »Why Trade Liberalization is Good for Growth«, *Economic Journal* 108, 1513–1522.
- Richter, R. und E. Furubotn (1999), *Neue Institutionenökonomik*, 2. Aufl., Tübingen.
- [www.google.de](http://www.google.de); für die aktuelle Debatte das Stichwort: Outsourcing





Stefanie Bechert\*



Gertraud Cellarius\*\*

## Outsourcing bietet Chance für die Entwicklung von wettbewerbsstarken europäischen Firmen

Der kleine Artikel, in dem die »Nachrichten für Außenhandel« (NfA) vom 31. März 2004 über die Produktionsverlagerung der Firma Prettl-Noma Systems GmbH berichteten, konnte leicht übersehen werden. Das deutsch-amerikanische Joint Venture mit Stammsitz in Neuruppin gehört zur Prettl Firmengruppe und ist auf Systemlösungen für die Haushaltsgeräteindustrie spezialisiert. Die Firma beabsichtigt laut NfA, 76 der Beschäftigten zu kündigen und einen Teil der Produktion von der Region Ostprignitz-Ruppin nach Polen zu verlagern. Kein ungewöhnlicher Weg: Seit den neunziger Jahren reduzieren deutsche Firmen ihre Personalkosten durch Lohnveredelung im grenznahen Ausland und agieren gleichzeitig näher an den neuen Märkten im Osten. Nicht zuletzt durch die Äußerungen des DIHK-Präsidenten Ludwig Georg Braun ist das Thema »Outsourcing« verstärkt in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Braun hatte einer deutschen Tageszeitung in die Feder diktiert, dass die Unternehmen nicht auf eine bessere Politik warten, sondern die Chancen aus der EU-Osterweiterung aktiv nutzen sollten. Politische Kreise forderten prompt die soziale Verantwortung der Unternehmen ein und bescherten uns eine unsachliche Debatte über »unternehmerischen Patriotismus«.

### Theorie und Praxis von internationalem Outsourcing

Die Idee des schlanken Betriebs realisieren viele Unternehmen, indem sie gesamte Produktions- oder Funktionsbe-

reiche an Fremdfirmen abgeben, wobei diese Fremdfirmen teilweise extra zum Zweck der Auslagerung gegründet werden. Was einmal mit Putzkolonnen begann, ist heute zu einem gut entwickelten System geworden. Insbesondere bei internationalem Outsourcing, bei dem häufig ganze Produktionsstufen verlagert werden, hält der Aufwärtstrend konstant an. Nicht immer erfüllen sich jedoch die Erwartungen der Unternehmen. Zwar planen die Firmen die Kosten der geringeren Produktivität bei Verlagerungen ins Ausland ein, meist fressen jedoch die ungeplanten Kosten eines unterschätzten Koordinationsaufwands die Einsparungen aus der Auslagerung wieder auf. Dennoch hält der Trend zur Verlagerung an.

Allerdings steckt die Entwicklung zum Offshoring, bei dem Unternehmen Teile ihrer Dienstleistung in Billiglohnländer rund um den Globus exportieren, bei deutschen Firmen noch in den Kinderschuhen. Vorreiter dieser Entwicklung sind die großen High-Tech-Konzerne, Finanzdienstleister und Telekommunikationsunternehmen, wobei neben der Lohnkosteneinsparung vor allem ein Qualitätssprung im Kundendienst erreicht werden soll. Diese Entwicklung gilt es in den nächsten Jahren weiter zu verfolgen.

Aktuell treibt der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produkte die kleineren und mittelgroßen Unternehmen in Deutschland um, und dabei ist der Gedanke an Outsourcing naheliegend. Neben den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen die Arbeitskosten rund 30% der deutschen Arbeitskosten ausmachen, in manchen Regionen auch nur 10%, stehen besonders die osteuropäischen Nachbarländer jenseits der EU im Blickfeld der mittelständischen deutschen Unternehmen. Zunehmend akquirieren deutsche – und andere ausländische – Unternehmen ganze Firmen in Mittel- und Osteuropa und stehen anschließend vor der Herausforderung des Postmerger-Managements, bis das übernommene Unternehmen bestimmte Herstellungsprozesse in der geforderten Qualität und als eigenständiges Unternehmen erbringt und der Outsourcing-Prozess abgeschlossen werden kann.

Die Diskussion um den Produktionsstandort Deutschland bleibt kontrovers. Hohe Löhne, Lohnnebenkosten, Abgaben und Steuern werden generell dafür verantwortlich gemacht, dass Niedriglohnländer an Attraktivität gewinnen und weitere Unternehmen über Produktions- oder Standortsverlagerungen nachdenken. Siegfried Roth, Ressortleiter Branchenpolitik beim IG Metall-Vorstand, sieht das klare Kalkül bei einer bestimmten Gruppe von Wissenschaftlern, Verbandsvertretern und Managern, die die politische Wende in Deutschland beschleunigen und grundlegende Veränderungen bei den Arbeits- und Tarifbedingungen durchsetzen wollen. Derweil sehen sich die Betriebe jeden Tag einem wachsenden internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Sie entscheiden und handeln unternehmerisch, während poli-

\* Stefanie Bechert leitet den Bereich Internationale Beziehungen des Rationalisierungs- und Innovationszentrums der Deutschen Wirtschaft e.V., Eschborn.

\*\* Gertraud Cellarius ist Projektleiterin im Bereich Internationale Beziehungen des Rationalisierungs- und Innovationszentrums der Deutschen Wirtschaft e.V.

tische Zirkel und Interessengruppen ihre Argumente gebetsmühlenartig wiederholen.

Es gibt keine Statistik, die Abwanderungen von deutschen Firmen und Arbeitsplätzen ins Ausland verlässlich misst. Lediglich lassen sich Rückschlüsse ziehen aus den Statistiken über Auslandsinvestitionen deutscher Firmen. Dabei steht fest, dass sich deutsche Unternehmen konstant und zunehmend in den Märkten Mittel- und Osteuropa engagieren. Das meint Global Player wie VW in Bratislava oder Audi in Győr ebenso wie eine Vielzahl von kleineren und mittelständischen deutschen Unternehmen, die bereits über Repräsentanzen, Vertriebsniederlassungen oder auch Produktionsstätten verfügen. Insbesondere Wirtschaftszweige mit hohen Lohnkostenanteilen und vergleichsweise geringen Qualifikationsanforderungen verlagern im Zuge der Optimierung ihrer Wertschöpfungsketten Produktionsstätten nach Mittel- und Osteuropa.

Laut Deutscher Bundesbank beschäftigen deutsche Unternehmen 830 000 Mitarbeiter/innen in ihren mittel- und osteuropäischen Tochtergesellschaften. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der überwiegende Teil dieser lokalen Beschäftigten auch für die dortigen Märkte produziert. Die Beschäftigten deutscher Unternehmen selbst bilden in erheblichem Umfang das neue Nachfragepotential für die dort gefertigten Produkte, weil sie über ein sicheres Einkommen verfügen. Milchmädchenrechnungen stellt derjenige an, der behauptet, die 830 000 Arbeitsplätze seien aus Deutschland verlagert. Lediglich rund 330 000 Produktionsarbeitsplätze gingen durch Auslandsverlagerung in Deutschland verloren. Diese Zahl beruht auf Schätzungen: Etwa 40% der Auslandsbeschäftigten in der Exportproduktion können auf Grundlage der Branchenstruktur deutscher Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa als »echte« Verlagerung angenommen werden. Da diese Zahl statistisch nicht nachgewiesen ist, erhitzten sich an ihr die Gemüter. Grundsätzlich sind sich die Forschungsinstitute einig über die Verlierer von Verlagerung und Outsourcing ins Ausland: Arbeitnehmer mit niedrigen Qualifikationsprofilen in Deutschland.

### Outsourcing ist eine Option

Outsourcing ist eine von mehreren Optionen der Unternehmen, um ihre Chancen aus der EU-Erweiterung zu nutzen. Die Unternehmensbefragung »EU-Osterweiterung – Erwartungen und Strategien von Unternehmen« des RKW hat gezeigt, dass die Mehrheit der deutschen sowie der mittel- und osteuropäischen Unternehmen seit 1990 Geschäftsbeziehungen neu aufgebaut hat. Im Wesentlichen entstehen neue Engagements nach wie vor durch Im- und Export, wobei eine wachsende Zahl von Betrieben sowohl Lohnfertigung als auch den Aufbau von Tochterunternehmen aufweist. Interessante Möglichkeiten für künftige Geschäfte sehen die

deutschen Unternehmen vor allem in Polen und Tschechien, ebenso im Baltikum und in Südosteuropa. Die bereits in Vorbereitung des EU-Beitritts erfolgten Anpassungen werten die deutschen Unternehmen als noch nicht ausreichend. Sie erwarten durch die europäische Integration erhebliche Verbesserungen bei zollrechtlichen Bestimmungen, im Zahlungsverkehr, bei der Durchsetzung verbindlicher Rechtsgrundlagen in den östlichen Erweiterungsländern sowie bei der Einhaltung von Normen und technischen Standards. Hingegen bewerten die befragten Unternehmen in den neuen EU-Mitgliedstaaten die Anpassungen der Rahmenbedingungen in Vorbereitung des Beitritts als sehr weitreichend. Nationale und EU-weite Wettbewerbsverschärfung befürchten alle gleichermaßen, in Deutschland wie in den neuen Mitgliedstaaten. Arbeitskräfteabbau und Outsourcing gehören zu den Unsicherheitsfaktoren. Verbesserte Kooperationsmöglichkeiten und eine positive Exportentwicklung erhoffen sich die meisten Betriebe. Neben dem Aufbau von Kooperationen wollen sich die Unternehmen verstärkt um die Qualitätssteigerung im eigenen Unternehmen kümmern. Ihre strategischen Ziele sieht die Mehrzahl der Unternehmen in Partnerschaften mit Unternehmen aus dem eigenen Land, in lokalen Partnerschaften und im Aufbau von eigenen Niederlassungen und Vertriebseinrichtungen in den einzelnen Ländern.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Outsourcing als Strategie der mittelständischen Unternehmen keine entscheidende Rolle spielt. Im Mittelpunkt des Interesses steht die strategische Markterschließung, wenn die Firmen neue Engagements aufbauen. Outsourcing wird jedoch durchaus als erforderlich angesehen, wenn die aktuelle Produktionskostenstruktur einen hohen Personalkostenanteil als Fixkosten ausweist. Dies ergaben Interviews mit den Geschäftsführern einer kleineren Zahl von Unternehmen, die das RKW im Rahmen eines EU-Projekts befragte.

### Positionierung der alten und neuen EU-Staaten

Mit Outsourcing wird in der politischen Diskussion vor allem der Ausschnitt des unternehmerischen Handelns thematisiert, in dessen Folge Arbeitsplätze verlagert werden. Der Verteilungskampf um Beschäftigung und die sozialen Kosten der hohen Arbeitslosigkeit überlagert die Auseinandersetzung mit den unternehmerischen Argumenten. In den Arbeitslosenstatistiken der neuen EU-Mitgliedstaaten weisen Ungarn, Slowenien eine geringere Arbeitslosenquote auf als der Durchschnitt der EU-15 von 8%, Tschechien trifft die EU-15-Quote genau. Polen mit 19,1% und die Slowakei mit 16,6% Arbeitslosigkeit führen die Negativliste an. Die Staatseinnahmen liegen in fast allen mittel- und osteuropäischen Ländern unter den Staatsausgaben, die öffentliche Neuverschuldung wächst in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Während der Durchschnittswert der EU-Länder

2003 bei 2,7% des BIP lag, brachte es Tschechien auf einen Spitzenwert von 8%. Seit Jahren ist in Mittel- und Osteuropa der Wettbewerb um ausländische Investoren entbrannt. Niedrige Löhne sollen private Investoren anlocken, zusätzlich sollen attraktive Steuersätze ihre Wirkung entfalten. Niedrige Steuersätze bei den Einkommen- und Unternehmenssteuern bringen den Ländern eindeutige Vorteile im internationalen Standortwettbewerb. Eine gewaltige Standortoffensive im Bereich der Ertragsbesteuerung setzt die westlichen Nachbarländer unter Druck:

- Die slowakische Regierung hat 2004 die Körperschaft- und Einkommensteuer auf einheitlich 19% verringert.
- Polen hat die Körperschaftsteuer 2003 von 27 auf 19% gesenkt.
- Ungarn will die Körperschaftsteuer auf 12% reduzieren.
- Die Tschechische Republik beabsichtigt, die Körperschaftsteuer auf 24% zu senken.

Die Rechnung scheint zumindest für einige Länder aufzugehen, denn immer mehr Unternehmen aus dem Ausland entdecken zum Beispiel die Slowakei. Das wachsende Interesse lässt sich auf eine Reihe von Gründen zurückführen. Dazu gehören die erwartete Verbesserung der wirtschafts-politischen Rahmenbedingungen durch den EU-Beitritt, besonders günstige Produktions- und Lohnkosten, unternehmensfreundliche Wirtschaftspolitiken, das einfache Steuerrecht, eine vergleichsweise geringe Steuerbelastung und schließlich das große Engagement der einheimischen Wirtschaftsförderer.

Die Regionalpolitik und die Regionalförderung in Europa lassen den einzelnen Mitgliedstaaten innerhalb der Grundsätze wie beispielsweise der Konzentration der Förderung auf besonders strukturschwache Regionen viel Spielraum, unternehmensfreundliche Strukturen zu etablieren. In Deutschland fordern insbesondere die an Polen und an die tschechische Republik angrenzenden Bundesländer über das EU-Programm für Grenzregionen hinaus Finanzmittel von Bund und EU, um die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und Wirtschaftszweige zu verbessern. Die Sorgen in den östlichen Bundesländern über Outsourcing und Abwanderung ganzer Unternehmen werden verstärkt durch den erwarteten, aber schwer in Zahlen zu fassenden Zustrom an Arbeitskräften aus den Nachbarländern.

### Strategische Entscheidung statt Schielen auf Kostenvorteile

Kostenvorteile und steuerliche Anreize in den neuen EU-Mitgliedstaaten sind zu wenig als Begründung für Auslagerungen von Produktionsteilen oder Outsourcing von Unternehmensfunktionen jenseits des Kerngeschäfts. Outsourcing muss zur individuellen unternehmerischen Strategie passen

und lässt sich kaum verallgemeinern. Lediglich Unternehmen, die die Preisführerschaft für ein Produkt oder eine Produktkette anstreben, müssen über ein umfangreiches Outsourcing-Programm nachdenken. Diese Unternehmen verlagern ihre Produktion jedoch kaum noch in die neuen EU-Mitgliedstaaten, in denen die Lohnkostenanpassung vergleichsweise schnell voranschreitet, sondern wählen Standorte in Billiglohnländern wie der Ukraine.

Für die Mehrzahl der deutschen Unternehmen kommt ein gezieltes Outsourcing in begrenztem Umfang jedoch durchaus in Frage. Erfolgreich kann dies sein, wenn die Kostenvorteile durch das Auslandsgeschäft zur Stabilisierung des Kerngeschäfts am deutschen Standort genutzt werden, zum Beispiel kann das Unternehmen seine neuen Erfahrungen im Ausland zu einer Markterschließungsstrategien weiterentwickeln.

Die Entscheidung sollte gut überlegt und nach sorgfältiger Planung getroffen werden, um falsch bewertete Risiken zu vermeiden. Die Zahlen der jährlichen Rückverlagerungen aus dem Ausland zeigen, dass allzu häufig nur der Kostenfaktor die entscheidende Rolle spielte und strategische Erwägungen bei der Planung zu kurz gekommen sind. Das Verhältnis von Rückverlagerungen zu Outsourcing-Aktivitäten hat sich seit 1997 kontinuierlich von 1:6,5 auf 1:3 im Jahr 2001 verschoben. In der Automobilzulieferindustrie kommt auf zwei verlagernde Firmen schon eine, welche die Produktion aus dem Ausland wieder zurückholt. Die Rückkehrmotive sprechen eine deutliche Sprache: In erster Linie mangelt es trotz teilweise hervorragend ausgebildeter Fachkräfte, insbesondere Ingenieure, in den neuen EU-Mitgliedstaaten an der dauerhaft hohen Qualität. Weitere Gründe sind zu hohe Koordinationskosten, mangelnde Flexibilität sowie Probleme bei der Steuerung der Kapazitätsauslastung. Für Unternehmen, die auf ständige Innovationen angewiesen sind, ist das Auseinanderfallen von Produktion im Ausland und Forschung und Entwicklung am Heimatstandort besonders gefährlich. Werden die Transferkosten für Abstimmungs- und Koordinationsleistungen eingespart oder unterschätzt, kann die Innovationsfähigkeit und damit der Unternehmensbestand gefährdet sein. Generell werden die Möglichkeiten und Optimierungspotentiale am Heimatstandort unterschätzt, in der Folge werden die Outsourcing-Potentiale gelegentlich überbewertet. Unter anderem beschäftigt sich das Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung mit entsprechenden Standortanalysen.

Das RWK kennt inzwischen viele positive Beispiele für erfolgreich weiterentwickelte Outsourcing-Prozesse. Eine ganze Reihe von mittelständischen Unternehmen hat gute Erfahrungen in Mittel- und Osteuropa gemacht. Anfangs als Outsourcing zur reinen Lohnveredelung geplante Kooperationen mit einheimischen Herstellern werden häufig in ech-

te Kooperationen überführt. Ein polnisches Unternehmen hat beispielsweise seine Kontakte nach Estland genutzt, um gemeinsam mit dem deutschen Partner ein neues Unternehmen im Baltikum zu gründen. Die ursprünglich geplante Produktionsverlagerung hat dazu geführt, dass zwar in Deutschland weniger Produktionsmitarbeiter beschäftigt werden, insgesamt beschäftigt das Unternehmen nach drei Jahren des Auslandsengagements jedoch mehr Mitarbeiter in Deutschland als vor seinen Auslandsaktivitäten.

Outsourcing in die neuen EU-Mitgliedstaaten birgt für mittelständische deutsche Unternehmen zum einen die dargestellten Risiken, zum anderen bietet es die Chance, dass Firmen sich in wettbewerbsstarke, europäische Organisationen entwickeln. Gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Ländern mit hohen Produktionskosten wie Deutschland sind die Benachteiligten dieser Entwicklung. Debatten über »unternehmerischen Patriotismus« helfen jedoch weder den benachteiligten Beschäftigten noch machen sie unsere Betriebe wettbewerbsfähig. Es gilt daran zu arbeiten, dass Beschäftigte wie Unternehmer europäisch denken, leben und handeln.



Steffen Kinkel\*

### **Das Rad nicht zu weit drehen: Von der Suche nach der wirtschaftlich sinnvollen Leistungstiefe**

Derzeit wird das Thema »Outsourcing« im Zuge einer neu entflammten Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland sehr intensiv diskutiert. Dabei bleiben notwendige sachliche Differenzierungen manchmal auf der Strecke. Die Schlagworte »Outsourcing«, »Produktionsverlagerung« und »Arbeitsplatzexport« werden in einem Atemzug genannt und miteinander vermengt.

Auch wird bei der Outsourcing-Diskussion nicht immer klar gestellt, auf welche betrieblichen Leistungsbereiche sie sich bezieht. Die Prozesse sind jedoch höchst unterschiedlich, je nachdem, ob die Auslagerung interner Dienstleistungsbereiche wie Buchhaltung, Personalverwaltung oder EDV, die externe Vergabe kundennaher Dienstleistungen wie Logistik oder Instandhaltung oder das Outsourcing von Produktions- oder Entwicklungsleistungen zur Disposition steht. Derzeit wird beispielsweise das »Offshoring« von IT-Dienstleistungen zu günstigen und zunehmend kompetenten Anbietern aus Asien, insbesondere aus Indien und China, intensiv diskutiert. Nicht selten wird aber schlichtweg nicht klar abgegrenzt, um welche Leistungsbereiche der Unternehmen sich die Diskussion rankt.

Insgesamt wäre es wünschenswert, wenn in der polarisierten Diskussion, die oftmals anhand einzelner herausgegriffener Firmenbeispiele geführt wird, öfter auf belastbare Fakten zum realen Ausmaß und den Effekten betrieblicher Outsourcing-Aktivitäten rekurriert würde. Die repräsentativen Daten der alle zwei Jahre stattfindenden Erhebung »Inno-

\* Dr. Steffen Kinkel ist stellvertretender Leiter der Abteilung »Innovationen in der Produktion« des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung ISL, Karlsruhe.



vationen in der Produktion« des Fraunhofer ISI, an der sich jeweils ca. 1 500 Betriebe des deutschen Verarbeitenden Gewerbes beteiligen, erlauben eine solche Einordnung. Die Befunde zur Auslagerung von Fertigungs- und Entwicklungsleistungen vermitteln differenzierte Einsichten, die die öffentliche Debatte um folgende sechs Positionen bereichern können.

### 1. Die Industrie setzt trotz gängiger Outsourcing-Praxis auch weiterhin auf eine hohe Eigenleistungstiefe

Wie die Daten der ISI-Erhebung zeigen, ist das Outsourcing von Fertigungs- und Entwicklungsleistungen in den Betrieben des deutschen Verarbeitenden Gewerbes gängige Praxis (Kinkel und Lay 2003, 3 ff.). So haben zwischen 1999 und 2001 41% der Betriebe Fertigungsleistungen ausgelagert. Damit war das Fertigungs-Outsourcing in diesem Zeitraum sogar verbreiteter als die intensiv diskutierte Auslagerung von EDV-Aktivitäten, die von 28% der Betriebe praktiziert wurde. Mit 26% folgt die *Fremdvergabe von Entwicklungsleistungen* an Dritte. Die Höhe dieser Werte überrascht, gilt doch die Produktentwicklung in vielen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes unbestreitbar als Kernkompetenz.

Die ausgewiesenen Quoten outsourcender Betriebe relativieren sich jedoch, setzt man sie zu den verbleibenden Eigenleistungsanteilen in Bezug. Mit dem Ziel, sich strikt auf die eigenen Kernkompetenzen zu beschränken, wurde die konsequente Reduktion der Leistungstiefe in einigen Branchen zum treibenden Leitbild. Von den großen Automobilherstellern weiß man, dass sie teilweise schon Fertigungstiefen unter 305 realisiert haben. Von diesem Leitbild ist das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland – zu Recht, wie die Analysen zu den Effekten zeigen werden – noch weit entfernt. Mit 75% ist die mittlere Fertigungstiefe sehr viel höher als gemeinhin angenommen. Im Zweijahresvergleich von 2001 zu 1999 zeigt sich ein leichter, aber signifikanter Rückgang der Fertigungseigenleistung um 2 Prozentpunkte. Ob dieses langsame Abschmelzen der Eigenleistungsanteile auch über einen längeren Zeitraum von 10 bis 20 Jahren Bestand haben wird, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Bei Entwicklungsleistungen beträgt der Eigenleistungsanteil der Firmen des Verarbeitenden Gewerbes 69%. Er liegt damit knapp unterhalb des Eigenleistungsanteils im Fertigungsbereich. Im Gegensatz zur Fertigungstiefe hat sich die Eigenleistungsquote bei der Produktentwicklung seit 1999 um 2 Prozentpunkte erhöht. Die eigene Entwicklung scheinen die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes damit zunehmend als Kernkompetenz zu verstehen, die es im Haus zu halten bzw. wieder einzuholen gilt.

Interessante Einblicke gewährt die Differenzierung der Eigenleistungsanteile nach *Branchen*. Durch hohe *Entwicklungseigenanteile* zeichnen sich insbesondere die Chemische Industrie und die Betriebe der Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik (jeweils 81% Entwicklungseigenanteil) sowie der Maschinenbau (74%) aus. Hersteller von Gummi- und Kunststoffwaren verfügen über eine unterdurchschnittliche Entwicklungstiefe (61%). Diese Werte erklären sich partiell daraus, dass die Entwicklung der in der kunststoffverarbeitenden Industrie benötigten Formen vielfach in spezialisierten Formenbauunternehmen erfolgt. Den geringsten mittleren Entwicklungseigenanteil weisen die wenig forschungsintensiven Hersteller von Metallerzeugnissen mit 56% aus.

Die Chemische Industrie weist auch die größte *Fertigungstiefe* auf. Mit 85% liegt sie vor den Herstellern von Metallerzeugnissen und den Herstellern von Gummi- und Kunststoffwaren mit jeweils knapp 80%. Diese Quoten erklären sich dadurch, dass in allen drei Branchen die Prozesstechnik eine wesentliche Kernkompetenz darstellt. Am unteren Ende der Rangreihe rangiert der Maschinenbau mit 68% Fertigungseigenanteil. Hier stellt sich die vertiefend zu untersuchende Frage, ob Maschinenbauer extensiver als andere Branchen Fertigungskapazitäten auf ihre Zulieferer übertragen, um damit mechatronische Komponenten, die sie (noch) nicht selbst herstellen können, besser integrieren zu können.

### 2. Motive für das Outsourcing: Operative Verbesserungen dominieren über strategische Weichenstellungen

Sowohl für Fertigungs- wie auch für Entwicklungsleistungen nennen drei Viertel der auslagernden Betriebe die Erwartung günstigerer Kosten beim externen Spezialisten als treibende Kraft. Damit dominiert dieses Motiv gemeinsam mit der flexiblen Abpufferung eigener Überlastsituationen, das jeweils zwei Drittel der Betriebe anführen. Die Einschätzung, dass der Outsourcing-Partner die Leistung kompetenter erbringen kann als der eigene Betrieb, ist insbesondere bei der Vergabe von Entwicklungsleistungen (46%) ein treibendes Motiv, weniger jedoch für Fertigungsleistungen (38%). Entgegen gängiger Meinungen nutzt dagegen nur etwa ein Fünftel Betriebe das Outsourcing, um das eigene Leistungsspektrum aus strategischen Gesichtspunkten auf eigene Kernkompetenzen zu reduzieren. Die vielfach kolportierte strategische Orientierung von Outsourcing-Initiativen entpuppt sich vor diesem Hintergrund als nicht belastbar. In der betrieblichen Realität dominieren bei diesem wichtigen Thema operative Kosten- und Kapazitätsoptimierungsüberlegungen und nicht mittel- bis langfristige strategische Weichenstellungen.

### 3. Outsourcing ist nicht gleich Auslandsverlagerung

An dieser Stelle gilt es zu verdeutlichen, dass bei den bisherigen Fakten zum Ausmaß und den Motiven der Outsourcing-Aktivitäten im deutschen Verarbeitenden Gewerbe nicht zwischen nationalen und internationalen Auftragsvergaben differenziert wurde. Auch hier wird in Diskussionen nicht immer sauber argumentiert. Nicht selten verschwimmen schnell die Grenzen zwischen dem Outsourcing-Begriff an sich und der grenzüberschreitenden Dimension, die nur einen spezifischen Teilaspekt darstellt. Manchmal wird der Eindruck vermittelt, jede extern vergebene Leistung wandere automatisch und unwiederbringlich ins Ausland ab. Auch hier tut eine faktenbasierte Differenzierung Not.

Wie die Daten der ISI-Erhebung zeigen, haben 21% der Betriebe der Metall- und Elektroindustrie zwischen 1999 und 2001 Produktionsverlagerungen ins Ausland vorgenommen. Diese Quote setzt sich aus grenzüberschreitenden Outsourcing-Aktivitäten zu unternehmensexternen Partnern und aus Verlagerungen von Produktionskapazitäten an eigene Auslandsstandorte zusammen. Der Anteil aller Firmen, die in den Jahren 1999 bis 2001 ein grenzüberschreitendes Fertigungs-Outsourcing betrieben haben, liegt bei 11%. Die restlichen 10% der Betriebe verlagerten Fertigungskapazitäten ausschließlich an eigene Auslandsstandorte. Ausgehend von den zuvor genannten insgesamt 41% Fertigungs-Outsourcing betreibenden Betrieben (s. Position 1) wird zudem deutlich, dass 30% aller befragten Betriebe Fertigungsleistungen ausschließlich an nationale Auftragnehmer vergeben haben.

Um die Quote der *Produktionsverlagerungen ins Ausland* richtig einordnen zu können, lohnt ein Blick auf die Entwicklung seit 1995. Demnach stieg der Anteil der Betriebe, die im Zweijahreszeitraum zuvor Produktionsverlagerungen vorgenommen haben, von 18% im Jahr 1995 über 26% 1997 auf 30% 1999 stetig an. Zum Betrachtungszeitpunkt 2001 war erstmalig seit 1995 ein Rückgang der Produktionsverlagerungen zu verzeichnen. Durch die Deutlichkeit der Abschwächung auf 21% verlagernder Firmen ist damit fast schon wieder die Verlagerungstendenz von 1995 erreicht (Kinkel, Jung Erceg und Lay 2002, 9). Die Welle weiterhin zunehmender Produktionsverlagerungen ins Ausland scheint zunächst gebrochen.

Für den Aufbau eigener Produktionsstandorte im Ausland spielen andere Motive als beim Fertigungs-Outsourcing eine gewichtige Rolle. Zwar ist auch hier die Reduktion der Faktorkosten, insbesondere der Personal- und Personalnebenkosten, mit 65% das meistgenannte Motiv. An zweiter Stelle folgt aber schon die Markterschließung durch Produktion vor Ort (60%), gefolgt von der Produktion in un-

mittelbarer Nähe ausländischer Schlüsselkunden (34%). Bemerkenswert ist, dass Steuern, Abgaben und Subventionen, die nur von 21% der Auslandsproduzenten genannt wurden, entgegen der verbreiteten Meinung nicht zu den wichtigsten Beweggründen für die Auslandsansiedlung der Produktion zählen.

Interessante Vergleiche lassen sich zwischen ausländischer Produktionsvergabe und ausländischen FuE-Ausgaben deutscher Unternehmen ziehen. Nach einem Gutachten des DIW halten sich die FuE-Ausgaben deutscher Unternehmen im Ausland (11,9 Mrd. € im Jahr 2001) und die FuE-Ausgaben ausländischer Unternehmen in Deutschland (11,5 Mrd. €) in etwa die Waage (Belitz 2004, 44). Von den insgesamt 6,1 Mrd. €, die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes im Jahr 2000 für *extern vergebene FuE-Dienstleistungen* ausgegeben haben, entfallen nach einer Analyse des ifo Instituts gut 1 Mrd. € und damit ein Sechstel auf ausländische Dienstleister (Koschatzky, Reinhard und Grenzmann 2003, 67 ff). Bei *outgesourcten Produktionsleistungen* liegt der Betriebsanteil, der auch ausländische Auftragnehmer beauftragt, wie gezeigt bei etwa einem Viertel (11 von 41%). Für FuE und Produktion ähnliche Relationen lassen sich dagegen für den Anteil konzerninterner Auslandsvergaben errechnen. Sowohl der Anteil der an konzerninterne Unternehmen vergebenen FuE-Volumina an allen ins Ausland vergebenen FuE-Aufträgen wie auch der Betriebsanteil mit ausländischen Produktionsvergaben, die ausschließlich an eigene Betriebsstätten im Ausland erfolgten, beträgt ziemlich genau 50%.

### 4. Auslandsverlagerung und Outsourcing sind keine Einbahnstraßen

Um das Ausmaß von Produktionsverlagerungen ins Ausland richtig einordnen zu können, gilt es die Quote der parallel stattfindenden Rückverlagerungen zu beachten. Zwischen 1999 und 2001 haben 7% aller befragten Betriebe Produktion aus dem Ausland zurück nach Deutschland verlagert. Diese Quote hat sich im Zeitverlauf von 4% 1997 auf 7% 1999 nahezu verdoppelt und blieb 2001 auf diesem Niveau stabil. Damit kam 2001 auf jeden dritten Verlagerer<sup>1</sup> schon ein Rückverlagerer der Produktion. 1997 lag dieses Verhältnis noch bei 6,5 zu 1 (Kinkel und Wengel 1998, 3 ff.).

Die Quote von 7% Rückverlagerern der Produktion differenziert sich wie folgt aus: Nur etwa 1% aller Firmen haben Fertigungsleistungen von externen ausländischen Auftragnehmern zurückgeholt. Die restlichen 6% holten Produktionskapazitäten ausschließlich aus eigenen Auslandsstandorten zurück. Flexibler sind Auftragsvergaben an externe nationale Fertigungsspezialisten, die von 10% der Betriebe wieder reintegriert wurden.

<sup>1</sup> 21% aller Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes, s. Position 3.

Insgesamt haben demnach 11% der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes zwischen 1999 und 2001 ein Fertigungs-Insourcing betrieben.<sup>2</sup> Im gleichen Zeitraum haben 13% der Betriebe Entwicklungsleistungen wieder von externen Dienstleistern eingeholt. Sowohl bei Produktionsverlagerungen wie auch beim Fertigungs- und Entwicklungs-Outsourcing gibt es also auch einen »Weg zurück«.

Die steigende Rückverlagerer zu Verlagerer-Ratio zeigt, dass viele Auslandsverlagerungen von Fertigungsleistungen nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. Die *Gründe für enttäuschte Rückverlagerungen* sind dabei zumeist bei Einbußen in den kritischen Wettbewerbsfaktoren Flexibilität und Qualität zu suchen, die von jeweils etwas mehr als 50% der Rückverlagerer im Standortentscheidungsprozess unzureichend berücksichtigt wurden. Auf den Plätzen 3 und 4 der Argumente folgen die Auslastung eigener Fertigungskapazitäten zuhause mit 45% sowie unerwartet hohe Koordinationskosten mit 36%. Die Gewichtung der Gründe entspricht damit ziemlich genau dem Bild, das sich für das weitgehend nationale Fertigungs-Insourcing auch zeigt. Lediglich die *hohen Gemeinkosten für die Koordination* stellen eine *Besonderheit der ausländischen Fertigungvergabe* dar, die bei der Entscheidungsfindung im Voraus vielfach nicht angemessen berücksichtigt wird.

Etwas anders gelagert sind die *Gründe für ein Insourcing von Entwicklungsleistungen*. Auch hier entfallen jeweils etwas mehr als 50% der Nennungen auf die unzureichende Qualität der extern erbrachten Leistungen und die mangelnde Flexibilität der Partner. Dagegen ist die höher eingeschätzte eigene Kompetenz bei der Leistungserstellung signifikant häufiger für das Insourcing von Entwicklungsleistungen treibend (55%) als für Fertigungsleistungen (45%). Insbesondere bei der Entwicklung scheinen sich nicht alle Hoffnungen, die auf fremde Spezialkompetenzen setzen, zu erfüllen (Kinkel und Lay 2003, 3 ff.).

### 5. Die Strategie macht's: Produktionsverlagerungen führen nicht zwangsweise zu Arbeitsplatzverlusten in Deutschland

In der öffentlichen Diskussion wird oftmals argumentiert, Produktionsverlagerungen ins Ausland gingen automatisch mit einem Beschäftigungsverlust in gleicher Höhe am deutschen Standort einher. Diese Argumentation greift sicherlich zu kurz. Wie die Ergebnisse der ISI-Erhebung zeigen, hängen die Beschäftigungseffekte für den inländischen Betrieb stark von der Strategie ab, die Unternehmen mit ihrer Auslandsproduktion verfolgen. Stehen kostengetriebene Verlagerungen in Niedriglohnländer im Mittelpunkt, weisen die in-

ländischen Betriebsstätten im Mittel tatsächlich einen Beschäftigungsverlust aus.

Steht dagegen die Erschließung des lokalen Marktes durch Produktion vor Ort im Mittelpunkt der Verlagerungsstrategie, sind auch im Inland Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen (Kinkel und Wengel 1998, 10 f.). Auch Unternehmen, die erfolgreich Produktionsstandorte im Auslandsmarkt aufbauen konnten und bei Bedarf Fertigungsvolumen flexibel an den jeweils geeignetsten Standort verteilen, erreichen in Deutschland einen positiven Beschäftigungssaldo. Offensichtlich gelingt es diesen Betrieben, über ihre Produktion im Absatzmarkt auch die Umsatzentwicklung des deutschen Betriebs anzukurbeln und Win-Win-Situationen herzustellen, die sich auch auf die Beschäftigungssituation in Deutschland positiv auswirken. Zwischen 1998 und 2000 haben Betriebe dieses Typs schätzungsweise mehr als 80 000 Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen (Kinkel, Jung Erceg und Lay 2002, 11). Einschränkend gilt es klarzustellen, dass in der ISI-Erhebung nur Verlagerungen von Teilkapazitäten ins Ausland betrachtet werden können. Wanderte der komplette Betrieb ins Ausland ab, konnte dies nicht erfasst werden. Solche Komplettverlagerungen stellen aber eher Ausnahmen dar.

### 6. Schlanker heißt nicht unbedingt fitter: Auf der Suche nach dem wirtschaftlich sinnvollen Maß

Dass die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes von Eigenleistungsanteilen unter 30% zu Recht noch weit entfernt sind, zeigen die Zusammenhänge zwischen Fertigungs- bzw. Entwicklungstiefe und betrieblichen Leistungsindikatoren. Insbesondere Hersteller komplexer Produkte weisen im Mittel die signifikant kürzesten Durchlaufzeiten auf, wenn sie Fertigungstiefen von über 90% realisieren und damit zum oberen Drittel zählen. Bei Betrieben mit Fertigungstiefen unter 70% manifestieren sich die höheren Aufwände für die Lieferantenkoordination in deutlich längeren Durchlaufzeiten. Dass diese Abstimmungsnotwendigkeiten nicht nur Zeit, sondern auch Geld kosten, zeigen die jeweils erzielten Umsatzrenditen. Über alle Produktkomplexitäten und Seriengrößen wird deutlich, dass geringe Fertigungstiefen mit schmäleren Renditen einher gehen.

Auch hohe Eigenleistungsanteile im Entwicklungsbereich gehen mit vorteilhaften Leistungsparametern einher. Insbesondere forschungsintensivere Betriebe mit einem FuE-Ausgabenanteil von mehr als 5% am Umsatz tätigen deutlich höhere Umsatzanteile mit Produktinnovationen, wenn sie auf hohe Eigenentwicklungsanteile von 70% und mehr setzen. Weniger forschungsintensive Betriebe weisen im Durchschnitt mit über 7% dann die höchsten Umsatzrenditen vor Steuern auf, wenn sie die für die Entwicklung erforderlichen Kapazitäten zu 100% im Haus halten und ganz auf Outsourcing verzichten.

<sup>2</sup> 10% ausschließlich von externen nationalen und 1% auch von externen ausländischen Fertigungsspezialisten, s.o..

### Fazit: Neue Perspektiven durch die EU-Osterweiterung – Gefahr oder Chance?

Die Bilanz der kalkulierten Kosteneinsparungen des Fertigungs- oder Entwicklungs-Outsourcing im Vergleich zu den erkaufte Abhängigkeiten und Koordinierungsaufwänden fällt bei vielen Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes nicht eindeutig positiv aus. Die Firmen scheinen im Zuge der Kernkompetenzorientierung manchmal über das wirtschaftliche sinnvolle Maß des Outsourcing hinaus gegangen zu sein – und müssen teilweise wieder zurückrudern. Einige Großunternehmen warnen schon, dass durch eine übermäßige Auslagerung von FuE-Ressourcen die technologische Kompetenz verloren gehen könnte. Insbesondere bei technologieintensiven Unternehmen zeichnen sich daher bereits gezielte Insourcing-Strategien ab (Koschatzky, Reinhard und Grenzmann 2003, 173). Insgesamt verfestigt sich ein Bild, wonach sich deutsche Industrieunternehmen in Wellenbewegungen ihrem jeweiligen Eigenleistungsoptimum nähern, ähnlich den verschiedenen Managementmoden, denen manche Unternehmen anfänglich zu weit folgen.

Solche tastenden Trial-and-error-Prozesse sind gesamt- und einzelwirtschaftlich sicher nicht optimal, aber auch nicht gänzlich zu verhindern. Gerade Forschung und Entwicklung zeichnet sich ja durch solche Versuche aus – sonst hätte sie ihren Namen nicht verdient. Gefährlich werden solche Prozesse aber insbesondere dann, wenn Unternehmen tendenziell schon weit in eine Richtung fortgeschritten sind und durch externe Entwicklungen dazu ermutigt werden, mit einem bestimmten Fokus weiter in diese Richtung zu gehen.

In diesem Sinne kann die EU-Osterweiterung eine *Gefahr* darstellen. In der Vergangenheit waren Auslandsproduktionen in Osteuropa sehr stark von Kostengesichtspunkten dominiert (85%), die Markterschließung folgte erst weit zurück an zweiter Stelle (54%). In Osteuropa wurden eher Niedriglohnländer als zukünftige Wachstumsmärkte gesehen. Trifft diese Einschätzung in dieser Schärfe auch für die EU-Beitrittskandidaten zu, dann besteht tatsächlich die Gefahr, dass weitere Betriebe kostengetriebene Produktionsverlagerungen in diese Staaten planen und durchführen werden. Gefährlich ist dies deshalb, da solche Verlagerungen mit einem höheren Risiko des Scheiterns behaftet sind als marktorientierte Strategien, gemessen an der Quote enttäuschter Rückverlagerer. Gleichzeitig gehen sie mit negativen Beschäftigungseffekten für den Produktionsstandort Deutschland einher.

Die EU-Osterweiterung birgt aber auch große *Chancen* für die deutsche Industrie. Gelingt es, noch nicht bearbeitete »neue« Märkte, gegebenenfalls durch den Aufbau einer Produktion vor Ort, zu erschließen, dann sind positive Rückkopplungseffekte für den deutschen Betriebsstandort wahrscheinlich. Win-Win-Situationen können entstehen. Um diese Chancen bestmöglich nutzen zu können, muss Klarheit

geschaffen werden, welche Risiken damit verbunden sein können – denn jede Chance birgt immer auch Risiken. Für Auslandsproduktionen in den EU-Beitrittsländern gilt es insbesondere realistisch einzuschätzen,

- wie schnell die Marktentwicklung, aber auch die Angleichung des Lohn- und Gehaltsniveaus voranschreiten wird,
- wie hoch die Koordinations-, Betreuungs- und Anlaufkosten einer Produktion vor Ort, die oftmals deutlich unterschätzt werden oder gar außen vor bleiben, maximal sein dürfen,
- welche Kosten für den Aufbau der notwendigen Netzwerke vor Ort entstehen können sowie
- welche unausgeschöpften Potentiale der deutsche Standort noch bietet, gewisse Prozesse effizienter und evtl. mit geringeren Investitionen als eine Produktion vor Ort zu erbringen.

Im vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmenkonzept »Forschung für die Produktion von morgen« geförderten und vom Projektträger Produktion und Fertigungstechnologien (PFT) betreuten Verbundprojekt BESTAND wurden Instrumente entwickelt, die Unternehmen helfen können, die oben genannten Chancen und Risiken einer geplanten Auslandsproduktion fundiert gegeneinander abzuwägen. Die Anwendung dieser Instrumente für konkret anstehende Standortentscheidungen ist prinzipiell bei allen interessierten Industrieunternehmen möglich (Kinkel 2004a; 2004b).

### Literatur

- Belitz, H. (2004), *Forschung und Entwicklung in multinationalen Unternehmen*, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 8-2004, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.
- Kinkel, S. (Hrsg., 2004a), *Inländische und ausländische Standorte richtig bewerten*. Ergebnisbroschüre des Verbundprojekts BESTAND, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.
- Kinkel, S. (Hrsg., 2004b), *Erfolgsfaktor Standortplanung. In- und ausländische Standorte richtig bewerten*, Springer-Verlag, (erscheint im Frühjahr 2004).
- Kinkel, S., P. Jung Erceg und G. Lay (2002), *Auslandsproduktion – Chance oder Risiko für den Produktionsstandort Deutschland? Stand, Entwicklung und Effekte von Produktionsverlagerungen im Verarbeitenden Gewerbe*. Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 26, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.
- Kinkel, S. und G. Lay (2003), *Fertigungstiefe – Ballast oder Kapital? Stand und Effekte von Out- und Insourcing im Verarbeitenden Gewerbe Deutschlands*. Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 30, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.
- Kinkel, S. und G. Lay (2000), *Internationale Präsenz der deutschen Investitionsgüterindustrie. Kooperationen als Schlüssel zur Globalisierung*. Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 16, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.
- Kinkel, S. und J. Wengel (1998), *Produktion zwischen Globalisierung und regionaler Vernetzung. Mit der richtigen Strategie zu Umsatz- und Beschäftigungswachstum*. Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung Nr. 10, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.
- Koschatzky, K., M. Reinhard und C. Grenzmann (2003), *Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in Deutschland. Struktur und Perspektiven eines Wachstumsmarktes*, Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart.





Jürgen Weigand\*



Peter Kreutter\*\*

## Räumungsverkauf bei der Deutschland AG?

### Ausverkauf oder ökonomische Rationalität?

Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, »Brain Drain«, »Bildungsmisere« und »Reformstau«. Die Verunsicherung ist groß in Deutschland. Vor dem Hintergrund der anstehenden EU-Osterweiterung haben jüngste Pressemeldungen über deutsche Unternehmen, die Geschäftsprozesse oder Funktionen ganz oder teilweise (und damit möglicherweise Tausende Arbeitsplätze) ins kostengünstigere Ausland verlagern wollen, eine emotionale und von tief sitzenden Ängsten zeugende Diskussion entfacht. Exportiert der Exportweltmeister nun schließlich die noch verbliebenen Arbeitsplätze?

Die in der öffentlichen Diskussion von Politikern wie auch Ökonomen vertretenen Meinungen über EU-Osterweiterung und Jobverlagerung könnten kaum kontroverser sein: Von moralisierenden Einwüfen, die Standortverlagerungen ins Ausland als »unpatriotischen Akt« verurteilen, bis hin zu der gebetsmühlenartigen Betonung der wirtschaftlichen Notwendigkeit, »aufgrund der günstigeren Lohnkosten mitziehen zu müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben«, scheint das ganze Spektrum abgedeckt.

Ökonomische Rationalität verlangt, dass Produktionsfaktoren – zu diesen gehört auch der Standort der Produktion – kostenminimal eingesetzt werden. Güter und Dienstleistungen werden somit dort produziert, wo es kostengünstig ist. Ändern sich die relativen Faktorpreise, kommt es zu einer Umschichtung der Produktionsfaktoren. Der relativ verteuerte Faktor wird durch den sich relativ verbilligten ersetzt. Zu Wirtschaftswunderzeiten war Deutschland auch in ar-

beitsintensiven Bereichen ein kostengünstiger Standort. Heute sind es osteuropäische Länder oder China und morgen andere Länder. David Ricardo hat uns gelehrt, dass absolute und komparative Kostenvorteile nicht nur zu Produktionsverlagerungen zur Ausnutzung von Spezialisierungsvorteilen führen, sondern dass durch anschließenden (internationalen) Handel eine »Win-Win«-Situation für alle Marktteilnehmer entstehen kann. Durch Wegfall von Handelshemmnissen sollten Globalisierung und internationale Marktintegration ja gerade diesen für alle wohlfahrtssteigernden Waren- und Dienstleistungsaustausch fördern. Wenn Deutschland infolge der Marktintegration in arbeitsintensiven oder Low-Tech-Bereichen keinen Wettbewerbsvorteil mehr hat und ohne Verzicht auf Wohlstand auch nicht mehr haben wird, muss vermehrt in Bereiche mit Spezialisierungspotential, wie etwa kapital- oder Know-how-intensive Bereiche wie Nanotechnologie oder Biotech, investiert werden, um im Inland trotz Jobverlagerung neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Jobverlagerung als Chance und Anreiz für die Schaffung neuer, qualitativ anderer Arbeitsplätze zu begreifen, darauf hat kürzlich N. Gregory Mankiw (2004), Chairman des Council of Economic Advisors der Bush-Regierung, hingewiesen. Hierfür sind Investitionen nötig. In Deutschland sind diese Investitionen bislang nicht im erforderlichen Ausmaß erfolgt, um in großer Zahl neue Arbeitsplätze im Lande entstehen zu lassen (Neumann 2003). Die Ursachen sind vielfältig und persistent (vgl. Sinn 2003). In einem Land, in dem nicht die unsichtbare Hand des Marktes die Oberhand hat, sondern die sichtbare und stark zitternde eines selbstgefälligen Wohlfahrtsstaates, darf nicht verwundern, wenn fundamentale ökonomische Einsichten im Zusammenhang mit »Outsourcing« oder »Jobverlagerung« missverstanden werden. Eine Versachlichung der aktuellen Debatte ist dringend geboten, um nicht Ängste und Unsicherheit in Bereichen zu schüren, in denen diese keine Berechtigung haben. Statt über die Risiken zu jammern, sollte eine Sensibilisierung für die Chancen stattfinden. Hier setzt der nachfolgende Beitrag an und formuliert in vier Thesen eine industrieökonomische Perspektive der momentanen Aus- und Verlagerungswelle.

### These 1: Wir glauben die Zukunft zu diskutieren, während uns die Realität längst überholt hat.

Veränderung ist natürlicher Bestandteil wettbewerblicher Marktprozesse und bietet Unternehmen stets Chancen und Risiken auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Zum einen durch die jeweiligen Veränderungen selbst, zum anderen hinsichtlich der Frage, wie vorausschauend und aktiv mit solchen Veränderungen umgegangen wird. Gerade in letzterem liegt u.E. eine zentrale Gefahr für eine Vielzahl, vor allem mittelständischer Unternehmen. Nach einer Studie des

\* Prof. Dr. Jürgen Weigand ist Inhaber des Lehrstuhls für Mikroökonomik und Industrieökonomik an der WHU Otto Beisheim Graduate School of Management, Vallendar.

\*\* Diplom-Kaufmann Peter Kreutter, CFA, ist Mitarbeiter am Lehrstuhl für Mikroökonomik und Industrieökonomik an der WHU Otto Beisheim Graduate School of Management, Vallendar.



ifo Institutes haben bislang 19% der befragten deutschen Unternehmen Investitionen in Osteuropa vorgenommen bzw. 25% Betriebsteile nach Osteuropa verlagert. Viele andere Unternehmen sind paradoxerweise noch nicht auf die sich seit längerem abzeichnende Veränderung des Wettbewerbsumfeldes eingestellt. Dies ist umso erstaunlicher, als dass die ersten deutschen Direktinvestitionen und Standortverlagerungen in diese Länder bereits kurz nach dem Fall des Eisernen Vorhangs Anfang der neunziger Jahre vorgenommen wurden.

Häufig wird ein »*Nichthandeln*« (oder »Aussitzen«) als strategischer Weitblick missverstanden: *Erst einmal sollen sich die Mitwettbewerber eine blutige Nase holen*, dann kann man von deren Erfahrungen profitieren und als Nachfolgender Fehler vermeiden. Wie viele Beispiele aus der Praxis belegen, kann der Versuch der Risikominimierung durch eine Strategie des Abwartens und des späten Nachziehens schnell zum Bumerang werden, wenn man nicht zu den »großen Spielern« gehört (Hermann et al. 2003; Stadtmann et al. 2003). Notwendige Lernprozesse, die jedes Unternehmen in einem fremden rechtlichen und kulturellen Umfeld selbst machen muss, werden massiv verzögert. Der *first mover* kann über Lernkurveneffekte Kostenvorteile realisieren und durch strategische Investitionen die Kostenasymmetrie gegenüber nachfolgenden Wettbewerbern noch verschärfen (vgl. Tirole 1988, Kap. 8).

Letztlich unabhängig von der Frage, ob Outsourcing im Sinne einer Verlagerung von Funktionen auf Zulieferer im Ausland wirtschaftlich im Einzelfall Sinn macht, besteht für Unternehmen mithin die zentrale Gefahr darin, eine Diskussion über diese Veränderungen zu vermeiden oder zu tabuisieren. Ein Hang zum Strukturkonservatismus mag kurzfristig für ein Unternehmen der einfachere Weg sein, da somit z.B. Konfrontationen mit Gewerkschaften oder schlechte Presse vermieden werden. In einem zunehmend kompetitiven, dynamischen Umfeld führt diese Variante jedoch langfristig in aller Regel zur nachhaltigen Verschlechterung der relativen Wettbewerbsposition. Wenn der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit später offenkundig wird, führt zumeist kein Weg mehr vorbei an einschneidenden Sparprogrammen (»*cost cutting*«) und Restrukturierungsmaßnahmen (»*downsizing*«). Es sind diese Situationen, in denen Unternehmensmanager versuchen, durch eine überstürzte Flucht in scheinbare Billiglohnländer strategische Defizite der Vergangenheit zu heilen.

### **These 2: Eine Verengung der Standortfrage auf ein rein kurzfristiges Lohnkostenargument greift zu kurz.**

Die Attraktivität der EU-Osterweiterung auf ein Reservoir billiger Arbeitskräfte zu reduzieren, heißt Komplexität und Di-

mension der (Entscheidungs-) Situation zu unterschätzen oder gar zu ignorieren. Unternehmen, für die Globalisierung und zukunftsgerichtetes Design ihrer Wertschöpfungsarchitektur nicht nur bloße Schlagworte sind, messen die Wirtschaftlichkeit von Standorten nicht allein quantitativ und kurzfristig ausgerichtet an den Lohnkosten.

Das Wissen um den zusätzlichen qualitativen Steuerungsaufwand, den eine weitreichende Umgestaltung von Produktionsnetzwerken mit sich bringt, zwingt zu einer ganzheitlichen, langfristig-dynamischen Sichtweise. Die Tendenz zur langfristigen Eliminierung von Lohnkostenunterschieden in integrierten Arbeitsmärkten unterstreicht diese Notwendigkeit. Zudem bieten einige der Beitrittsländer gerade im technischen Bereich schon heute eine qualifizierte Arbeitnehmerschaft, die aufgrund der regionalen Nähe auch über einen ähnlichen kulturellen Hintergrund verfügt. Wie jüngste Erfahrungen aus der amerikanischen Industrie zeigen, ist ein Mangel an kultureller Übereinstimmung einer der Hauptgründe für das Fehlschlagen von sog. Offshore- oder Nearshore-Strategien. Macht die Option einer Standortverlagerung unter diesen Perspektiven ökonomisch und strategisch Sinn, ist es u.E. jedoch nur legitim und unternehmerisch konsequent, diese umzusetzen. Es wäre geradezu töricht, den Schritt nicht zu tun, denn ein strategisch vorausschauender Wettbewerber wird ihn sicher tun und *first mover* Vorteile realisieren.

Standortverlagerungen sind – was in der Diskussion häufig übersehen wird – nicht nur durch das Streben nach Optimierung der Produktionsseite bestimmt. Auch der Versuch, neue Absatzmärkte umfassend zu erschließen, kann die Notwendigkeit zur Etablierung neuer Standorte im Ausland mit sich bringen. Bisher im Heimatland produzierte Exportware wird dann direkt im jeweiligen Auslandsmarkt produziert. Einfachere Vertriebslogistik, größere Nähe zum Markt, rechtlich-regulatorische Zwänge und natürlich häufig auch flexiblere Kostenstrukturen können Gründe sein, direkt dorthin zu gehen, wo die neuen Kunden sind.

Zusammenfassend steht hier dem Chancenpotential neuer Absatzmärkte und kostengünstigerer Produktionsmöglichkeiten jedoch im Zuge der EU-Osterweiterung auch die Gefahr des Eintritts neuer Wettbewerber in die Stamm- und Heimatmärkte entgegen. Welcher Effekt stärker wiegt, hängt maßgeblich von der jeweiligen Branche und dem einzelnen Unternehmen ab.

### **These 3: Der unternehmerische Erfolgshebel liegt in Re-Positionierung und Gesamt-optimierung der Wertschöpfungsketten.**

Die Frage nach den Effekten der EU-Osterweiterung auf deutsche Unternehmen ist nur eine Facette der eigentlichen

unternehmerischen Herausforderung: die horizontale und vertikale Unternehmensgröße rechtzeitig an sich ändernde Wettbewerbssituationen anzupassen. Im dynamischen Wettbewerb müssen Unternehmensmanager laufend die eigene Position in der Wertschöpfungsarchitektur zwischen »sourcing« und Distribution hinterfragen und das Unternehmen und seine Produkte proaktiv neu justieren. Das schwächste Glied im betrieblichen Wertschöpfungsprozess determiniert die Wettbewerbsposition eines Unternehmens (»Gutenbergs Ausgleichsgesetz«, ders. 1983, 163 ff.). Nicht in Einzelaspekten, sondern in der systemischen Abstimmung von Markt- und Produktstrategie, Produktionsketten sowie regionaler Aufstellung liegt somit der eigentliche Hebel für den Unternehmenserfolg. Dieser Blickwinkel auf die Frage der effektiven und effizienten Gestaltung komplexer Wertschöpfungsnetzwerke öffnet den Zugang zur Lösung tiefer liegender Probleme.

Viele Unternehmen haben sich in den letzten Jahren in eine Art »Wettbewerbszange« manövriert. Auf der einen Seite sind sie im »Wettbewerb von oben« im Sinne eines Know-how orientierten Technologie-Wettbewerbs mangels Innovationsfähigkeit zurückgefallen. Der Niedergang von Adressen wie Grundig oder Nixdorf mag Sinnbild hierfür sein. Auf der anderen Seite sehen sie sich durch einen »Wettbewerb von unten« durch kostengünstige Low-Tech-Produkte bedroht. Die Schaffung attraktiver Zukunftsperspektiven kann vielfach nur dann gelingen, wenn man die eigenen Ressourcen nicht im Kampf gegen den »Wettbewerb von unten« aufreibt. Vielmehr müssen sich Unternehmen diesen »Wettbewerb von unten« durch eine internationale Standort- und Beschaffungspolitik sowie Partnerstrategien (»strategische Allianzen«) gezielt zunutze machen und sich gleichzeitig im »Wettbewerb von oben« repositionieren (vgl. Faulkner und Campbell 2003, Kap. 22–25). Dabei meint eine solche Repositionierung aber nicht – wie vielfach beobachtbar –, in immer kleinere, augenblicklich noch hochpreisige Nischen »hineinzuschumpfen«. Auch in Know-how intensiven Branchen brauchen Unternehmen langfristig eine kritische Mindestmasse an Markt- und Produktionsvolumen, insbesondere um vorgenommene Investitionen in Forschung & Entwicklung amortisieren zu können.

Dass Erfolg mit entsprechenden Strategien auch in schwierigen Branchen möglich ist, zeigen Firmen wie der Laserhersteller *Trumpf* oder *Claas* bei Landmaschinen. Das Erfolgsmuster dieser Unternehmen scheint einfach: permanente Innovation im Produkt- und Prozessbereich, vertriebsseitige Adressierung der wichtigsten globalen Märkte sowie passend darauf abgestimmtes Produktions-, Beschaffungs- sowie Standortnetzwerk. Was diese erfolgreichen Unternehmen aber von vielen anderen unterscheidet, ist die Konsequenz und Nachhaltigkeit, mit der sie diese Strategie verfolgen und umsetzen. Sie zeigen, dass es nur durch diese Art von Vorwärtsstrategie möglich ist, durch Ver-

lagerung von Aktivitäten ins Ausland bestehende Arbeitsplätze im Inland zu sichern und – scheinbar paradox – auch neue Arbeitsplätze zu schaffen – gerade weil das Unternehmen die Standortfrage global denkend erfolgreich entschieden hat.

#### **These 4: Eine Zukunft für den Standort Deutschland kann nur in einem geänderten Verständnis von Wettbewerb liegen.**

Aus Sicht des einzelnen Unternehmens lässt sich die Frage nach Chancen oder Risiken von EU-Osterweiterung und Outsourcing nicht pauschal beantworten. Zu unterschiedlich ist letztlich die Wirkung der Veränderungen. Was sind die *volkswirtschaftlichen* Effekte? Ist auch hier die EU-Osterweiterung Chance und Risiko zugleich oder droht Deutschland der Exodus von Arbeitsplätzen?

Wie bei den Unternehmen liegt auch auf Ebene der Volkswirtschaft die Gefahr in passivem, rein reaktivem Verhalten. Es geht nicht allein um die EU-Osterweiterung, sondern letztlich um Veränderungen im Zuge der Globalisierung und Integration internationaler Märkte. Um die drohenden Risiken dieser Entwicklungen beherrschbar zu machen und sich bietende Chancen zu nutzen, muss in Politik und Gesellschaft ein weitreichender Bewusstseinswandel stattfinden.

In einer globalen Marktarchitektur stehen Volkswirtschaften im strategischen Wettbewerb miteinander (Porter 1998). Deutschland kann in diesem Wettbewerb nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, sich im Kampf um Investitionen und Arbeitsplätze mit attraktiven Ressourcen auf dem globalen Markt zu positionieren. Dies kann – darüber besteht unter Ökonomen weitgehend Einigkeit – im Falle von Deutschland nicht kostengünstige Arbeitskraft sein. In der Vergangenheit waren deutsche Unternehmen in der Lage, sich bei Know-how intensiven und innovativen Lösungen im Wettbewerb an der Spitze zu positionieren und dadurch auch Produktion im Hochlohn-Standort Deutschland wirtschaftlich durchzuführen.

Will Deutschland diese Position wieder erreichen, gilt es für Politik und Wirtschaft auf nationaler Ebene eine strategische Steuerung und Entwicklung der Ressource *Wissen* vorzunehmen. Eine Verlagerung bestimmter Routinen, seien es Geschäfts- oder Produktionsprozesse, in Volkswirtschaften, die diese günstiger und produktiver bereitstellen können, ist unter dieser Perspektive eine strategische Desinvestition von Kompetenzen. Es macht wenig Sinn, sich gegen globale Entwicklungsprozesse zu stemmen und die Tatsache einer langfristig effizienten Allokation von Ressourcen zu negieren.

Deutschland in diesem Sinne wieder zur Technologienation und dem Land der erfolgreichen Tüftler zu machen, mag da-

her schmerzhaft Einschnitte in den Know-how-Bereichen erfordern, die langfristig nicht mehr »nationale Kernkompetenz« sind. Entscheidend für den Erfolg ist neben der konsequenten Umsetzung dieser Schritte aber gezielte Investition in die einzige Kompetenz, die Deutschland als Standort und Exportnation langfristig erfolgreich machen kann: »Wissen«. Es sind gerade Langfristigkeit und Komplexität, die solche radikalen Restrukturierungsprozesse – und über nicht weniger reden wir hier – kennzeichnen und die Notwendigkeit unterstreichen, lieber heute als morgen damit anzufangen.

Die konsequente Neupositionierung des Unternehmens »Deutschland« im internationalen Wettbewerb um Fortschritt, Erfolg und Wohlstand erlaubt keine Ängstlichkeit und Zögerlichkeit, sondern erfordert Initiative, Willen und Nachhaltigkeit. Dass entsprechende Ziele auch erfolgreich umgesetzt werden können, zeigen viele Beispiele erfolgreicher Unternehmen, die beharrlich sowie mit Mut und Begeisterung die Herausforderungen annehmen. Oder um mit von Clausewitz (1963, 83) zu enden: »Sooft Kühnheit auf die Zaghaftheit trifft, hat sie notwendig die Wahrscheinlichkeit des Erfolges für sich, weil Zaghaftheit schon ein verlorenes Gleichgewicht ist.«

## Literatur

- Clausewitz, C. von (1963), *Vom Kriege*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg.
- Faulkner, D. und A. Campbell (Hrsg., 2003), *The Oxford Handbook of Strategy, Vol. II: Corporate Strategy*, Oxford University Press, Oxford.
- Gutenberg, E. (1983), *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Band 1: Die Produktion*, 24. unveränderte Auflage, Berlin u.a.
- Herrmann, H., G. Stadtmann und J. Weigand (2003): »Wie Sie erfolgreich in neue Märkte investieren«, *Harvard Business Manager*, November.
- Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Econ, Düsseldorf.
- Mankiw, N.G. (2004), Economic Choices, Remarks at the National Association of Business Economists 2004 Washington Economic Policy Conference, Download von [http://post.economics.harvard.edu/faculty/mankiw/columns/nabe\\_304.pdf](http://post.economics.harvard.edu/faculty/mankiw/columns/nabe_304.pdf).
- Neumann, M. (2003), »Wege aus der Sackgasse persistenter Arbeitslosigkeit: die neoklassische Perspektive«, *List Forum* (4).
- Porter, M. (1998), *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- Stadtmann, G., H. Herrmann und J. Weigand (2003): *Markterschließung und Expansion in den EU-Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas*, Studie im Auftrag und herausgegeben von manager magazin, Hamburg. Download unter <http://www.whu.edu/mikro/news>.
- Tirole, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, Cambridge MA.