

Sollte der Staat mittels einer aktiven Industriepolitik, die die Belange der Wettbewerbspolitik hintan stellt, Unternehmen »züchten«, die im Wettbewerb auf dem Weltmarkt bestehen können?

Industrie- und technologiepolitischer Aktivismus: ökonomisch fragwürdig

Die Industriepolitik ist seit jeher ein bei Politikern besonders beliebtes Betätigungsfeld. Lange Zeit ging es in erster Linie um Strukturpolitik mit dem Ziel, den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel zu gestalten. Neuerdings soll die Industriepolitik Unternehmen von Weltformat (Champions) unterstützen, sei es, um sie in zukunftsträchtigen Bereichen der Industrie und bei den Dienstleistungen zu positionieren (Industriepolitik als Technologiepolitik), sei es, um sie vor ausländischen Übernahmeversuchen zu schützen (Industriepolitik im Gewand eines neuen Wirtschaftspatriotismus).

Im Zeitalter der Globalisierung der Gütermärkte müsse, so wird behauptet, der Staat dafür Sorge tragen, dass im Inland Technologievorsprünge erzielt, gehalten und ausgebaut werden können. Nur so lasse sich der hohe Lebensstandard der Bevölkerung bewahren und in Zukunft weiter erhöhen. Die Öffentlichkeit hört das gerne. Daher stoßen staatliche Initiativen zum Champions-Building oder Champions-Defending in der Regel auf Zustimmung und nur selten auf Kritik. Kritik wäre aber sehr wohl angebracht, daran nämlich, dass diese Industriepolitik sehr schnell an Grenzen der Wirksamkeit stößt und der Allgemeinheit teuer zu stehen kommen kann. Der Zweck heiligt eben nicht die Mittel.

Die Theorie kann zu Fehlschlüssen führen

Eine staatliche Förderung innovativer Aktivitäten lässt sich dann, und nur dann, ökonomisch rechtfertigen, wenn dauerhaft ein Marktversagen oder ein Wettbewerbsversagen vorliegt. Wer von Marktversagen spricht, meint die positiven externen Effekte, die von der Forschungs-

und Entwicklungsarbeit in einzelnen Unternehmen ausgehen (Erhöhung des volkswirtschaftlichen Bestands an Wissenskapital) und die durch den Patentschutz nicht (vollkommen) internalisiert werden können. Bei Wettbewerbsversagen sind spezielle Marktbesonderheiten im Spiel: oligopolistische Marktstrukturen sowie natürliche Marktzugangsbarrieren als Folge von hohen spezifischen Investitionen und verlorenen Kosten der Unternehmen samt dynamischen Skalenerträgen durch Lernen und betriebsspezifisches Erfahrungswissen. In diesen Fällen hat derjenige, der als erster auf dem Zukunftsmarkt etabliert ist, den Vorteil des »first mover«; alle anderen potentiellen Anbieter haben hingegen den Nachteil des späten Starts.

In beidem – dem Argument des Marktversagens und dem Argument des Wettbewerbsversagens – wurzelt die Theorie der strategischen Industriepolitik (auch strategische Handelspolitik genannt), die von James Brander und Barbara Spencer Anfang der 1980er Jahre begründet wurde und von Paul Krugman mit großem Elan propagiert und popularisiert worden ist. Jetzt geht es nicht mehr nur darum, die Ergebnisse von bestimmten Marktunvollkommenheiten zu korrigieren. Vielmehr wird eine modellhafte Begründung dafür geliefert, dass die Regierung eines Landes mittels gezielter und massiver Förderung von Unternehmen oder ganzer Branchen, bei denen ein hohes Wachstumspotential vermutet wird, den nationalen Wohlstand nachhaltig erhöhen kann, sei es auch auf Kosten anderer Länder. Als Paradebeispiel gilt der Großraumflugzeugbau und namentlich das staatliche Engagement beim Airbus. In dieser Modellwelt sind Außenhandelsbeschränkungen nicht mehr immer wohlfahrtsmindernd und Freihandel unbedingt wohlfahrtssteigernd. Auf eine solche Botschaft



Juergen B. Donges*

* Prof. Dr. Juergen B. Donges ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Ko-Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

haben Industriepolitiker geradezu erwartet, müssen sie doch ob ihres Interventionismus vor der akademischen Fachwelt kein schlechtes Gewissen mehr haben (so sie es denn zuvor hatten).

Aber Vorsicht! Ein Blick in die Fachliteratur zeigt, dass die Theorie der strategischen Industriepolitik alles andere als robust ist. Sie umfasst eine Vielzahl von Modellen, denen jeweils unterschiedliche Annahmen über Kostenverläufe, Produktvarianten, Marktgröße, Nutzenfunktionen usw. zugrunde liegen und die gerade deshalb auch zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen über die potentiellen Wohlfahrtsgewinne kommen. Mit welchen Maßnahmen die Industriepolitik zielführend agieren sollte, das ist ebenfalls umstritten; in dieser Theoriewelt kommt so ziemlich alles vor, was der Instrumentenkoffer eines Interventionisten bereit hält – von direkten Subventionen über „local content“-Vorschriften für ausländische Unternehmen bis hin zu selektiven nichttarifären Importbeschränkungen und staatlichen Bürgschaften für Unternehmenskredite. Die Frage nach der adäquaten Dosierung des jeweils zur Anwendung kommenden Instruments wird in keinem der Modelle konkret beantwortet. Somit ist beim Champions-Building Beliebigkeit Trumpf.

»Anmaßung von Wissen«

Das zentrale Problem ist das Informationsproblem. Der Staat muss alle maßgeblichen Parameter im Voraus kennen, insbesondere das Verhalten der Anbieter und Nachfrager auf dem jeweils unvollkommenen Markt, die Entwicklungen bei den Produktionstechnologien, die Innovationsvorhaben bei Waren und Diensten, das Ausmaß der externen Wirkungen von privatwirtschaftlichen F&E-Aktivitäten und die Bedeutung der versunkenen Kosten bei spezifischen Investitionen. Solche Detailinformationen hat der Staat nicht. Er müsste schon die Unternehmen oder die Wirtschaftsverbände danach befragen, liefe dann aber Gefahr, von partikularen Interessen instrumentalisiert zu werden, die auf sichere Gewinne aus sind oder drohende Verluste sozialisieren wollen.

Politiker und Ministerialbeamte haben keinen sechsten Sinn, der ihnen Zukunftswissen beschern könnte. Die Zukunft ist in einer offenen Gesellschaft immer ungewiss, und seit Frank Knight (1921) wissen wir, dass es eine genuine unternehmerische Aufgabe ist, mit dieser Ungewissheit umzugehen und in einem solchen Umfeld gewinnbringende Investitionen durchzuführen. Der Staat ist nur dort ausreichend informiert, wo es sich um seine eigene Nachfrage nach technologischen Spitzenprodukten handelt und er gemäß seinen Bedürfnissen technische Vorgaben machen kann. Dies ist z.B. bei Rüstungsgütern und in der Raumfahrt der Fall. Es funktionierte sehr gut bei dem einst vom US-Verteidigungs-

ministerium zum Zwecke der militärischen Sicherheit auf den Weg gebrachten Netzwerk Arpanet (aus dem später durch private Innovationen das World Wide Web für die vielfältigen heutigen Internet-Anwendungen hervorgegangen ist); und auch als Nachfrager eines satellitengestützten Mautsystems auf deutschen Autobahnen konnte der Staat im Rahmen einer »Public-Private-Partnership« ein konkretes Champions-Anliegen verwirklichen.

Wenn der Staat aber systematisch versucht, sich als Geburtshelfer von neuen, für besonders zukunftsträchtig gehaltene Aktivitäten und Technologien zu betätigen, verstößt er gegen elementare Logik. »Neue« Produkte und Technologien sind definitionsgemäß unbekannt, und was unbekannt ist, kann man nicht gezielt fördern. Wer sich über diese Einsicht hinwegsetzt, macht sich der »Anmaßung von Wissen« schuldig, wie es der berühmte Gelehrte Friedrich August von Hayek, als er 1974 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften entgegennahm, so treffend ausdrückte. Dieses fundamentale Informationsproblem lässt sich nicht dadurch lösen, dass sich Politiker mit Vertretern der Wissenschaft und der Wirtschaft gemeinsam an einen »runden Tisch« setzen, um künftige Schlüsselgebiete zu identifizieren. Ein Kollektivgremium, wie hochkarätig es auch besetzt sein mag, ist nicht klüger als ein einzelnes Unternehmen, das den Sprung in innovatives Neuland mit allen damit verbundenen Risiken wagt und dazu eigenes Geld einsetzt. In Deutschland hat es in den vergangenen zehn Jahren mehrere staatlich gesteuerte Innovationsoffensiven gegeben (Technologieräte mit wechselnden Bezeichnungen); dass dabei Nennenswertes herausgekommen wäre, ist nicht verbürgt.

Die Gefahr von Fehlentwicklungen ist groß

Wer die Geschichte der staatlichen Förderung von angeblich Champion-verdächtigen Schlüsseltechnologien Revue passieren lässt, stößt überwiegend auf Misserfolge. In Deutschland reicht der Bogen fehlgeschlagener Vorzeigeprojekte vom Schnellen Brüter SNR 300 aus den 1970er Jahren bis zum Transrapid heute. Im europäischen Ausland steht das zivile französisch-britische Überschallflugzeug Concorde (es war 27 Jahre lang in Betrieb) stellvertretend für zahlreiche Beispiele von Staatsversagen bei dem Bemühen, Schlüsselbereiche der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung zu bestimmen. Zurück bleibt regelmäßig eine gewaltige Verschwendung von Steuergeldern, für die niemand von Gesetzes wegen haftbar gemacht wird, schon gar nicht die Initiatoren der mit soviel Vorschusslorbeeren bedachten Projekte.

Die große Ausnahme von den negativen Befunden stellt im Zivilflugzeugbau der Airbus dar. Tatsächlich hat der europäische Luft- und Raumfahrtkonzern EADS die seinerzeit

(Mitte der 1970er Jahre) marktbeherrschenden Flugzeugbauer Boeing und McDonnell-Douglas als Neuling herausgefordert und es geschafft, bei null startend, Airbus zum Weltmarktführer zu machen (derzeitiger Marktanteil rund 53%) und mit dem A 380 das größte Passagierflugzeug der Welt zu bauen. Doch die Bewunderung für erstklassige Ingenieurleistungen befreit nicht von einer wohlbegründeten Antwort auf die Frage, ob Subventionen in zweistelliger Milliardenhöhe (US-Dollar), die dem Hersteller bislang gewährt wurden, die bestmögliche Verwendung von Steuergeldern darstellen. Die Regierungen der vier beteiligten Länder, auch alle deutschen Bundesregierungen, haben den potentiellen Einwand, der sich hinter dieser Frage verbirgt, immer beiseite geschoben. Die Politik verfährt nach dem Motto, dass die Durchsetzung eines großen strategischen Ziels – einen europäischen Champion in der zivilen Luftfahrt zu haben – ihren Wert in sich trägt und nicht durch volkswirtschaftliche Analysen gerechtfertigt zu werden braucht. Für den Ökonomen ist eine solche Haltung inakzeptabel.

Wenn eine Regierung partout nationale Champions aufzuzüchten oder verteidigen will, kommt es unweigerlich zu Fehlentwicklungen, im Inneren wie nach außen. Im Inland führt die Subventionierung dazu, dass die Steuern höher sind als sonst; für die unternehmerischen Investitionen und die individuellen Leistungsanreize ist das nicht gut. Außerdem bedeutet die selektive Förderung einer Aktivität immer, dass im Zuge von Preisanpassungen auf den Faktormärkten indirekt die Wettbewerbsfähigkeit aller anderen Aktivitäten belastet wird; auch dies schmälert das gesamtwirtschaftliche Wachstumspotential. Nicht minder problematisch ist eine industriepolitische Förderung, wenn sie keine Haushaltsmittel beansprucht, sondern »nur« kartellrechtliche Regeln lockert, um strategische Allianzen zu ermöglichen (wie die umstrittene Ministererlaubnis für die Fusion der Energiekonzerne EON und Ruhrgas im Jahre 2002); der dynamische Wettbewerb als effizienzstiftendes Lebenselixier der Wirtschaft wird beeinträchtigt.

Nach außen sind Konflikte mit anderen Regierungen vorprogrammiert, die ebenfalls ihre Champions, oder was sie dafür halten, pflegen. So war der deutsche Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit recht verärgert, als im vergangenen Jahr die französische Regierung alle Hebel in Bewegung setzte, um den finanziell angeschlagenen Energie- und Transportkonzern Alstom wieder flott zu machen und eine ausländische Kapitalbeteiligung, wie die von Siemens geplante, zu verhindern, während sie gleichzeitig die Bestrebungen des Pharmakonzerns Sanofi unterstützte, den in Deutschland ansässigen Konkurrenten Aventis zu übernehmen. Solche Konflikte erzeugen Verunsicherung unter den Marktteilnehmern, was einem investitions- und innovationsfreundlichen Klima abträglich ist. Das Gleiche gilt, wenn als Folge eines staatlich organi-

sierten internationalen Wettlaufs um Champion-Positionen Handelskriege ausbrechen. Ein Musterbeispiel sind die fortwährenden Konflikte zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union wegen der Boeing- und Airbus-Subventionen; jetzt planen beide Streithähne, gegenseitig vor der WTO auf Unterlassung der jeweiligen Beihilfen zu klagen.

Auf gute Rahmenbedingungen kommt es an

Der bessere Weg ist, Rahmenbedingungen herzustellen, bei denen die Unternehmen einen starken Anreiz haben, im Inland in Forschung und Entwicklung zu investieren und eine rasche Umsetzung von Forschungsergebnissen in neue, marktfähige Produkte zu erreichen. Zu dem, was innovationsfreundliche Rahmenbedingungen ausmacht, zählt alles, was geeignet ist, die Volkswirtschaft auf einen mittelfristig angemessenen Wachstumspfad zu bringen. Hervorzuheben sind die Arbeitsmarktordnung (für Flexibilität sorgen), das Steuersystem (das Investieren anregen und Risikokapital mobilisieren), die Sozialsysteme (deren Effizienz und Finanzierbarkeit bei angemessener individueller Eigenvorsorge sicherstellen) und das Bildungswesen (ausreichend und vielfältig Humankapital erschaffen und erneuern). Von großer Bedeutung ist außerdem, die überbordende Bürokratie abzubauen, so dass die Genehmigungsverfahren bei Produktinnovationen kürzer und Unternehmensneugründungen leichter werden. Und nicht zuletzt ist sehr wichtig, die Bevölkerung auf Offenheit gegenüber Innovationen und technischen Fortschritt einzuschwören, ihr die Ängste zu nehmen, die sie besonders bei »sensiblen« Bereichen wie der Bio- und Gentechnologie oder der Kerntechnik hat und mit Nachdruck die Chancen für mehr Wohlstand aufzuzeigen. Auf all diesen Gebieten ist eine Regierung ganz anders gefordert als in der Industriepolitik. Sie kann sich nicht mit ehrgeizigen Großprojekten zwecks Profilierung in Szene setzen, sondern muss im wahrsten Sinne des Wortes Kärnerarbeit verrichten, die an vielen Stellen mit unpopulären Maßnahmen einhergeht und vom Wähler deshalb abgestraft wird.

Fußballfreunde wissen, dass in der europäischen Champions-League am Ende nicht die Mannschaft gewinnt, die von Sportfunktionären im Vorhinein am Reißbrett als Beste ausgeguckt wurde, sondern diejenige, die über die Saison hinweg besser gespielt hat als die anderen. In der Wirtschaft ist das genauso. Die nationalen Champions, die es hierzulande ja durchaus gibt – Beispiele sind SAP, Bertelsmann, Porsche, Bosch, Linde, Allianz, Münchner Rück, Aldi, Adidas – sind nicht das Ergebnis staatlicher Gestaltungskunst, sondern die Folge unternehmerischen Könnens, Erfindungsreichtums und Wagemuts; Gleiches gilt für andere EU-Länder und deren Champions, wie Vodafo-

ne, Nokia, Pirelli, Ikea oder Banco Santander Central Hispano. Außerhalb Europas fällt einem sofort Microsoft als große unternehmerische Erfolgsstory ein. Und wie im Sport gibt es auch in der Wirtschaft keine Garantie dafür, dass eine einmal errungene Champion-Position für immer Bestand hat. Denn die Konkurrenz lässt nicht locker (das weiß man jetzt auch in dem lange Zeit als unangreifbar geltenden Flaggschiff der deutschen Automobilindustrie, Mercedes-Benz), und die Präferenzen der Nachfrager können sich ändern (wie das der Traditionskonzern Agfa-Photo gerade erfahren muss).

Kurzum: In der Debatte um nationales Champions-Building ist viel Wunschdenken im Spiel. Die Politik wäre gut beraten, wenn sie dirigistischen und protektionistischen Versuchen widersteht und es den Unternehmen überlässt, die Zukunftsindustrien und Spitzentechnologien des 21. Jahrhunderts im Zuge des Innovationswettbewerbs zu entdecken und durchzusetzen.



Dieter Heuskel*

Starke Unternehmen, starker Standort

Die Illusion vom (staats-)»freien Spiel der Kräfte«
Industriepolitik ist ein wettbewerbliches Faktum

In einem Punkt ähnelt die Diskussion um Industriepolitik der – in allen westeuropäischen Ländern – hochbrisanten Debatte um Immigration: »De jure« allesamt keine Einwanderungsländer, sind sie »de facto« mit einem stetig steigenden Zustrom (legaler wie illegaler) Immigranten konfrontiert. Da von der »Theorie« nicht vorgesehen, überwiegen in der »Praxis« erratische Einzelfall-Entscheidungen, die weder in politischer – Stichwort Alterung der Gesellschaft – noch in humanitärer Hinsicht – Stichwort Abschiebepaxis – auch nur annähernd befriedigend sind.

Eine pragmatische Position in punkto Industriepolitik (wie in punkto Immigration) zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sie die gegenwärtige Realität anerkennt. Bei aller Wertschätzung für das Ideal vom »freien Spiel der Kräfte« handelt es sich um ein theoretisches Konstrukt, dessen Voraussetzungen – wie vollständige Informationstransparenz der Mitspieler/Marktteilnehmer – fiktiv sind.

Die Stabilität des institutionellen Rahmens – rechtlich wie gesellschaftlich – ist wesentliche Voraussetzung für Produktivität und Prosperität. Wie Joseph Stiglitz im Blick auf die wenig ermutigenden Ergebnisse jahrzehntelanger entwicklungspolitischer Initiativen in Lateinamerika und Afrika belegt, muss der notorischen Geringschätzung institutioneller Voraussetzungen ein wesentlicher Anteil am Ausbleibenden nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung angelastet werden.

Industriepolitik ist weder die Ausnahme noch das Relikt einer vergangenen Ära. Im Gegenteil: Industriepolitische Ein-

* Dr. Dieter Heuskel ist Vorsitzender des Management-Teams bei der Boston Consulting Group Düsseldorf.

griffe, verstanden als die Gestaltung des wirtschaftlichen Wettbewerbs (und seiner Voraussetzungen), verstärkten sich mit der Verschärfung des Wettbewerbs zwischen Wirtschaftsregionen. Der globale Wettbewerb, in dem Unternehmen heute agieren, ist ein Wettbewerb unter regional sehr unterschiedlichen Bedingungen.

»Nationale Champions« im Wandel – und auf Wanderung

Die globale Konsolidierung verstärkt die Ungleichheit

Die Verteidigung »nationaler Champions« und gezielte, industriepolitische Stärkung heimischer Industrien im globalen Wettbewerb geschieht gegenwärtig aus einem ökonomisch sehr einleuchtenden Grund: In nahezu allen Branchen sind Konzentrationsprozesse zu beobachten, die sich in den kommenden Jahren noch verstärken und zunehmend die strategische Wettbewerbssituation international tätiger Unternehmen bestimmen werden. In vielen Branchen beherrschen immer weniger Wettbewerber einen immer größeren Anteil des Marktes. Der Trend zur Konsolidierung liegt gleichermaßen in Industrie- wie Kapitalmarktfaktoren begründet. Zum einen profitieren Unternehmen von Größenvorteilen auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette; zum anderen übt der Kapitalmarkt einen erhöhten Rentabilitäts- und Wachstumsdruck aus.

Eine fortlaufende Studie der Boston Consulting Group belegt anhand der Entwicklung in zehn Branchen (Automobilhersteller und -zulieferer, Stahl, Strom, Chemie, Pharma, Telekommunikation, Medien, Banken und Versicherungen) den Konsolidierungsprozess. Gemessen am Weltmarktanteil der Top-30-Unternehmen ergibt sich für die Dekade von 1991 bis 2002 in sieben der zehn betrachteten Industrien ein klarer Trend der Konsolidierung, gemessen am Weltmarktanteil der Top-30-Unternehmen.

Unterschiedlich ausgeprägt ist die Dynamik: Das Spektrum reicht von bereits stark konsolidierten Branchen mit weiter starker Dynamik – wie Pharma – bis zu vergleichsweise fragmentierten Branchen wie Stromwirtschaft und Telekommunikation, die aufgrund von Deregulierung sowie eines verhältnismäßig jungen Marktes sich in einer Zwischenphase befinden und ein anderes Entwicklungsmuster aufweisen – allerdings mit ebenso erkennbarem Konsolidierungstrend in der Zukunft.

Die Untersuchung zeigt auch, dass sich in vielen Branchen mittlerweile klare regionale Schwerpunkte herausgebildet haben. So zeigt sich etwa in der Pharmaindustrie, dass US-amerikanische Firmen die Konzentration besonders stark vorangetrieben haben, mit dem Ergebnis, dass unter den zehn größten Unternehmen fünf US-Firmen zu finden sind; andere Industrien wie Automobilherstellung und -zulieferindustrie oder Maschinenbau haben dagegen in den vergangenen Jahren einen verstärkt europäischen und asiatischen Schwerpunkt bekommen.

Schließlich lässt sich eine dritte Gruppe von Industrien identifizieren, in der noch unklar ist, ob und welche regionalen Schwerpunkte sich herausbilden. Dies gilt etwa für den Finanzdienstleistungssektor sowie die Strom- und Telekommunikationsbranche.

Die regionalen Verschiebungen weisen auch darauf hin, dass Standortfaktoren für den fortschreitenden Konsolidierungsprozess eine Rolle spielen – nicht nur im Sinne historischer oder geographischer Gegebenheiten, sondern auch im Sinne aktiver industriestruktureller Maßnahmen.

Zwei Beispiele illustrieren den Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen: So lässt sich der stark gewachsene Anteil amerikanischer Konzerne an den Top-30-Pharmaunternehmen auch auf die – im Vergleich zu Europa oder Asien – deutlich vorteilhafteren Rahmenbedingungen zurückführen. Amerikanische Pharmafirmen sind frei in ihrer Preisgestaltung und dürfen für ihre Medikamente frei werben. Sie profitieren darüber hinaus von schnelleren Zulassungsverfahren und – gerade in jüngster Zeit wieder – hohen staatlichen Investitionen in Gesundheitsprogramme sowie öffentliche Forschungsaufträge. Die Pharmaindustrie kann als Beispiel dafür gelten, dass in vielen innovationsabhängigen Branchen die Forschungs- und Produktionsbedingungen in den USA für Unternehmen besonders attraktiv sind.

Anders in der Automobilindustrie: Als Treiber der Konsolidierung erweisen sich Skaleneffekten in Entwicklung, Produktion und Einkauf vor allem die Wachstumssicherung durch globale Präsenz und die Markenpolitik. Ähnlich wie die politisch-strukturellen Bedingungen sich für die

Abb. 1
Konsolidierung ist ein branchenübergreifendes Phänomen

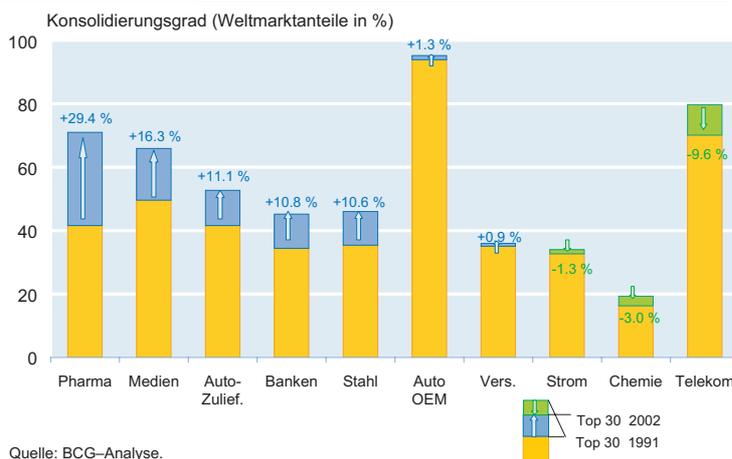
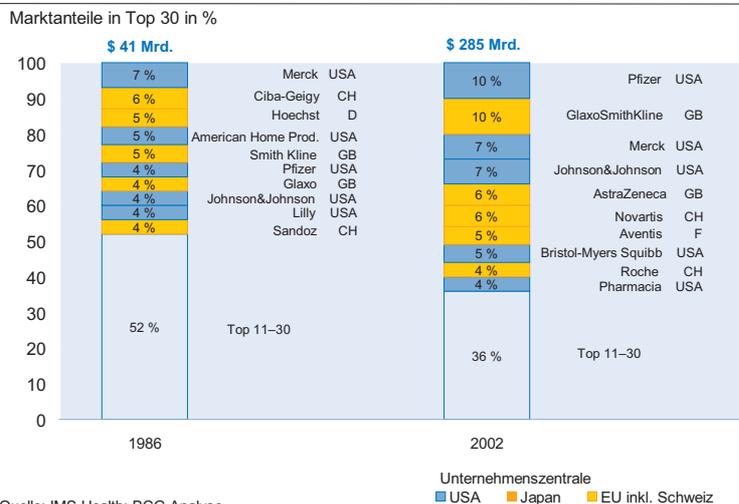


Abb. 2
Marktentwicklung innerhalb der Top 30 Pharmahersteller



amerikanische Pharmaindustrie vorteilhaft auswirken, profitiert Europas – und speziell Deutschlands – Automobilindustrie von einer über Jahrzehnte etablierten Leistungstradition, die in gesellschaftlicher Akzeptanz und einer Vielzahl von Förderungen staatlicherseits zum Ausdruck kommt. Die Investitionen in Infrastruktur und Straßennetz bieten Anreize zur Leistungsoptimierung, ebenso die einheitlichen Sicherheits- und Abgasvorschriften sowie die Benzinbesteuerung. Forschungsaufträge und Förderung von Industrieansiedlungen kommen dazu.

Wettbewerbsfähigkeit auf zwei Entscheidungsebenen

Management und Politik in der Verantwortung für Wachstum

Der Konsolidierungsdruck wird mit Blick auf die strategische Gestaltung der Wertschöpfungsarchitektur zur großen Herausforderung für das Management international tätiger Unternehmen. Wer sich im weltweiten Wettbewerb behaupten will, muss für jeden Geschäftsbereich – genau genommen, für jede seiner Wertschöpfungstätigkeiten – eine Entscheidung darüber treffen, welche Rolle er im Konsolidierungsprozess spielen will und kann: Die Konzentration aktiv vorantreiben? Einen starken Partner suchen? Auf die eigene Stärke und Wachstumskraft setzen? Oder – mit einem innovativen Geschäftsmodell – einen neuen Markt erschließen und als Pionier die Spielregeln bestimmen? Welche der möglichen Optionen, Hebel und Wachstumsstrategien Erfolg versprechend sind, lässt sich nur im Einzelfall entscheiden.

Die Unterschiede in den Rahmenbedingungen des Wettbewerbs führen auch zu einem Wettbewerb der Rahmenbedingungen. Angesichts des Konsolidierungstrends stellt sich für die europäische Industriepolitik die Frage, ob und

wie sie auf die Entwicklung mit regionalen und lokalen Maßnahmen Einfluss nehmen kann. Im Rahmen lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung ist die gezielte Förderung von »Cluster«-Bildung zur Stärkung von Unternehmen nur eins von verschiedenen Konzepten. Auf der Basis einer Analyse der Stärken und Schwächen einzelner Industrien im internationalen Wettbewerb können Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbssituation erarbeitet werden.

Die Diskussion über die Möglichkeiten und Ziele einer aktiven Industriepolitik – jenseits von Krisenintervention und Subventionen nach dem Gießkannenprinzip – gewinnt erst in einer industriespezifischen Perspektive Konturen. Zusätzlich zu den begonnenen Reform- und Innovationsbemühungen der allgemeinen Standortfaktoren gibt der Blick

auf die einzelnen Branchen Hinweise darauf, welche Veränderungen der Rahmenbedingungen die Situation europäischer Unternehmen fördert. Neben Maßnahmen, die der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt zugute kommen – in der Forschungs-, Bildungs- und Sozialpolitik –, ist eine Neubewertung und »Reform« industriepolitischer Konzepte nötig. Auf europäischer Ebene hat diese Diskussion erst begonnen.

Es steht außer Frage, dass die Entwicklung international wettbewerbsfähiger Unternehmensstrategien in erster Linie Aufgabe des Managements ist. Dazu zählt auch die Entscheidung über Investitionen und Standorte. Es bleibt jedoch Aufgabe der Politik – sowohl der nationalen wie vor allem der europäischen Wirtschaftspolitik –, die Wettbewerbsbedingungen so zu gestalten, dass europäische Unternehmen im internationalen Wettbewerb wie auch an ihrem Ausgangsstandort »bewegungsfähig« sind und strategisch agieren können.

Das ist keineswegs ausschließlich oder überwiegend eine Frage finanzieller Förderung: Entbürokratisierung, Flexibilisierung und eine Perspektive, die die Besonderheiten der unterschiedlichen Branchen wahrnimmt, können erheblich dazu beitragen, dass europäische Unternehmen ihre Innovations- und Wachstumspotentiale optimal nutzen können.

Globale Wertschöpfung, lokale Werte

»Champions« brauchen Bewegungsfähigkeit – und Bindung

Die Entscheidung über »Sein oder Nichtsein« am Standort zählt heute zu den strategischen Kernfragen. Getroffen werden sie in der Zentrale – und wo diese sich befindet, ist nicht irrelevant: So spielen (nationale) Unternehmenskultu-

ren eine Rolle, insofern sie auch den Grad der Verantwortung und Bindung von Unternehmen und Umgebung bestimmen; ebenso die Akkumulation von kritischem Wissen, Vernetzung und »Verwurzelung«.

Für die Standortwahl von Produktions- oder Vertriebseinheiten spielen nicht nur Kostenaspekte, sondern beispielsweise auch Kundennähe und Markterschließung eine Rolle; was mit der Verlagerung von einfachen Produktionstätigkeiten begann, hat sich längst auf weitere Wertschöpfungsstufen wie Entwicklung und Serviceleistungen fortgesetzt – dank einer teils atemberaubenden Dynamik im Aufbau von Kompetenzen und institutionellen Voraussetzungen für die wirtschaftliche gesellschaftlichen Entwicklung, beispielsweise in Indien und China. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die strategische Logik der Auswahl eines – für die jeweilige Wertschöpfungsaufgabe – besten Standortes in Zukunft sich nicht auch auf die Organisations- und Führungsaufgaben erstrecken soll: So könnten Investoren und Shareholder, die gegenwärtig hauptsächlich durch Übernahmen (und stärkere Einflussnahme) von sich reden machen, über die Verlagerung des Managements nach Indien ebenso rational entscheiden wie das Management heute über die Standortwahl für Service-Callcenters.

In der hoch emotionalen Diskussion um Auslagerung und Abwanderung wird die unumkehrbare Veränderung im Verhältnis von – globalen – Unternehmen und – lokal gebundenen – Gesellschaften deutlich: Indem Unternehmen zum einen ihren Bewegungsradius kontinuierlich erweitern – dank avancierter Informations- und Transporttechniken sowie einer fortschreitenden Handelsliberalisierung – und zudem in immer kürzeren Abständen ihre strategische Orientierung anpassen, verändern sich die Beziehungen zwischen den »Stakeholdern« des Unternehmens.

Die Rede vom Übergang des Industrie- in das so genannte Informationszeitalter beschreibt die Veränderung in der Gewichtung von Wertschöpfungstätigkeiten und Produktionsprozessen; damit einher gehen neue Formen der Kooperation und Koordination, die nicht nur weit weniger Arbeitskräfte erfordern und weit größere räumliche Distanzen zwischen ihnen erlauben; in der »flüchtigen Moderne« verändern sich die Abhängigkeiten zwischen den Akteuren grundlegend. Wie das Schlagwort vom »Shareholder Value«-Kapitalismus anzeigt, gewinnen die Kapitalgeber und Anteilseigner an Einfluss, während die langfristige Bindung an bestimmte lokal-regionale Belegschaften schwindet unter dem Druck erforderlicher strategischer Bewegungsfreiheit.

Die fortschreitende Modernisierung – im Sinne einer »Verflüssigung« fester Strukturen – spiegelt sich auch im Verhältnis der neu entstanden Kapitalmarktunternehmen (Private Equity) zu Unternehmen traditionellen Typs. So positiv ihre

»dynamisierenden« Effekte zu werten sind – Stichwort »Deutschland AG« –, so wenig dürfen die Gefahren außer Acht geraten: Die in der Regel kurz- bis mittelfristigen Engagements von drei bis sieben Jahren bei hohen Rentabilitätsvorgaben generieren Wert in vielen Fällen aus der Diskrepanz zwischen vorhandenem Vermögen und – mittels Restrukturierung – realisierbarer Möglichkeiten.

Die Reduktion des unternehmerischen Handelns auf die Gewinnmaximierung zugunsten der Kapitalgeber riskiert mit der Vernachlässigung der »Stakeholder« – Mitarbeiter und Öffentlichkeit – einen Vertrauensverlust, der sich nicht nur auf die Stabilität des gesellschaftlichen Gefüges negativ auswirkt. Die »Ortlosigkeit«, wie sie sich in den akronymen Namen spiegelt, die die Anonymität der Geldgeber und eines wechselndes Management bezeichnet, trennt diese Unternehmen neuen Typs von ihren Vorgängern wie die Finanz- von der Realwirtschaft.

Letztere bleibt auf eine Stabilität und Identität angewiesen, die sich einer konkreten räumlichen Einbindung in eine stabile Gesellschaft verdankt. Die „Shareholder Value“-Perspektive allein kann diese nicht schaffen – wie in den USA und China verstanden, in Russland inzwischen gelernt wurde, Europa sollte sich dieser Einsicht bewusst sein. Starke Unternehmen sorgen für starke Standorte – und umgekehrt.

Deshalb brauchen wir regionale, nationale und europäische »Champions« – für die Mitarbeiter, das Management und die Gesellschaft.



Kurt Christian Scheel*

Nationale Champions – aus eigener Kraft!

Soll der Staat »nationale Champions« züchten? Diese Frage hat die Wettbewerbspolitik in der letzten Legislaturperiode beschäftigt. Neben den Leidenschaften, die konkrete Fallgestaltungen in der Fachwelt, gelegentlich aber auch in der Politik entfachen, kommt dieser Fragestellung auch grundsätzliche Bedeutung zu. Es ist die Frage nach Grund und Grenzen staatlicher Eingriffe in das Wettbewerbsgeschehen.

Aus Sicht der Monopolkommission (XV. Hauptgutachten vom 9. September 2004¹ »Wettbewerbspolitik im Schatten nationaler Champions«) waren die Ministererlaubnis im Verfahren EON/Ruhrgas, die Privilegierung der Deutschen Post AG durch das bis 2007 verlängerte Briefmonopol und die Rufe nach einer starken deutschen Bank Beispiele für eine Politik, die die Belange der Wettbewerbspolitik hintan stellt zugunsten einer aktiven Förderung einzelner Unternehmen und Wirtschaftszweige. Mit einer so verstandenen Politik zur Förderung »nationaler Champions« ist die Monopolkommission scharf ins Gericht gegangen. Wettbewerb zwischen Volkswirtschaften sei eine »Chimäre«; der Begriff entstamme einer »militärischen Politiktradition«. Volkswirtschaften seien keine Personen oder Unternehmen, die im Wettbewerb stehen könnten. Wachstum und Dynamik anderer Volkswirtschaften gingen nicht zu Lasten der deutschen. Jegliche Lenkungsversuche seien daher zu vermeiden. Unternehmen müssten sich selbst am Markt durchsetzen. Nichts legitimiere staatliche Eingriffe, die immer die Gefahr in sich trügen, überkommene Branchenstrukturen zu konservieren und zu kostspieligen Fehlinvestitionen zu führen.

* Dr. Kurt Christian Scheel ist Leiter der Abteilung Recht, Wettbewerbspolitik und Versicherung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, BDI, Berlin.

¹ Zusammenfassung abrufbar unter www.monopolkommission.de/haupt.htm.

Aus Sicht der Monopolkommission gebe es kein einziges Beispiel für eine erfolgreich staatlich gelenkte positive Entwicklung einer Branche oder eines Unternehmens.

Was hat es mit dieser Kritik auf sich? Führt staatliche Unterstützung für einzelne Unternehmen wirklich eher zu einer Schwächung als einer Stärkung der Volkswirtschaft? Muss nicht nüchtern diagnostiziert werden, dass Unternehmen in einem globalen Wettbewerb stehen, einem Wettbewerb oft mit Unternehmen, die sich in ihren Heimatländern erheblicher direkter und indirekter staatlicher Unterstützung erfreuen?

Wettbewerb der Unternehmen

Zunächst einmal: Es ist richtig zu betonen, dass in erster Linie nicht Volkswirtschaften im Wettbewerb stehen, sondern Unternehmen. Wettbewerb ist ein Marktphänomen. Auf Märkten konkurrieren Unternehmen miteinander um die besten Produkte und Dienstleistungen. Am Markt müssen die richtigen Rahmenbedingungen herrschen, damit die Unternehmen in einen fairen Wettbewerb miteinander treten können. Diese Rahmenbedingungen sind es, die Wettbewerb erst ermöglichen.

Wettbewerb um die besten Rahmenbedingungen

Es gibt aber auch einen Wettbewerb der Rahmenbedingungen. Es ist daher nicht richtig, wenn die Monopolkommission den Wettbewerb zwischen Volkswirtschaften zur Chimäre erklärt. Dieser Wettbewerb findet statt. Kommunen und Staaten bemühen sich jeden Tag aktiv um mobile Produktionsfaktoren. Und zwar weltweit. Keine Ansiedlung, der nicht eine sorgfältige Abwägung aller lokalen Bedingungen voran ginge: Märkte, Infrastruktur, Angebot an Arbeitskräften. Aber auch die rechtlichen Rahmenbedingungen werden in jede dieser Entscheidungen einbezogen: steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten, Arbeitsrecht, Effizienz der Behörden, Zuverlässigkeit der Gerichte, um nur einige zu nennen. Jeder Unternehmer, der eine Investitionsentscheidung treffen und diese vor seinem Aufsichtsrat, seinen Aktionären oder Gesellschaftern rechtfertigen muss, wird vorab die Bedingungen an verschiedenen Standorten gründlich und umfassend evaluieren. In diesem Wettbewerb müssen Volkswirtschaften ihren Platz suchen.

Darauf stellen Staaten und Gebietskörperschaften sich ein. Jeder Akteur setzt unterschiedliche Schwerpunkte in seinem Wettbewerbsverhalten, jeder schätzt die Bedeutung des Wettbewerbs und seine Position in demselben unterschiedlich ein. Auf der Ebene der Staaten ist zum Beispiel die Steuerpolitik evident ein Feld, in dem in vielen Staaten Entscheidungen auch im Hinblick auf die Situation in ande-

ren Ländern fallen, auch wenn dieser Blick in den verschiedenen Hauptstädten sehr unterschiedlich klar ausfällt. Und in der Umweltpolitik nahm die letzte Bundesregierung für sich eine Vorreiterrolle ausdrücklich auch mit Blick auf eine bessere Positionierung im internationalen Wettbewerb in Anspruch.

Der Wettbewerb um die besten Rahmenbedingungen findet also statt. Wenn die Monopolkommission davon spricht, es gebe einen Wettbewerb der Standorte, scheint genau das gemeint zu sein. Allerdings wird der Zusammenhang zwischen Standorten und den Rahmenbedingungen, die für eine gesamte Volkswirtschaft von der Politik gesetzt werden, ausgeblendet. Natürlich sind viele Rahmenbedingungen lokal geprägt und auf nationaler Ebene nur schwer zu beeinflussen: Das Arbeitskräftereservoir, die Verfügbarkeit von Flächen, ein breites Kultur- und Freizeitangebot sind durch eine nationale Politikanstrengung zumindest nicht kurzfristig zu beeinflussen. Aber: Für die meisten der für Unternehmen bedeutsamen Rahmenbedingungen gibt es Volkswirtschaften, die besser abschneiden und solche, die weniger gut sind. Das Steuerrecht, das Arbeitsrecht, die Qualität der Hochschulen und der Infrastruktur werden in aller Regel auf Ebene der Nationalstaaten geprägt. Daher ist es durchaus sinnvoll, in einem übertragenen Sinne von einem Wettbewerb der Volkswirtschaften zu sprechen.

In diesem Wettbewerb kann es jedoch nicht darum gehen, durch eine interventionistische Politik »nationale Champions« zu züchten. Jeder Interventionismus trägt den Keim künftigen Scheiterns in sich. Der Staat wird kaum für sich in Anspruch nehmen können, besser als die Unternehmen Chancen von Märkten, Produkten oder Technologien beurteilen zu können. Der Weg des Staatsinterventionismus ist daher gepflastert mit den Ruinen des Scheiterns. Außerdem wird ein Staat, der sich auf die Förderung »nationaler Champions« konzentriert, in Gefahr geraten, den Blick auf das Ganze zu verlieren, auf das, was für alle Unternehmen, ob sie nun global oder lokal agieren, bedeutsam ist. Denn die meisten Rahmenbedingungen sind nicht so spezifisch, dass sie für einzelne Unternehmen oder Branchen »maßgeschneidert« werden könnten. Es mag zwar Standortfaktoren geben, die für unterschiedliche Branchen unterschiedliche Auswirkungen haben. So mögen hohe Einspeisungsvergütungen für aus alternativen Quellen erzeugte Energie für die Hersteller entsprechender Anlagen günstig sein – hohe Energiepreise sind es für die meisten Branchen nicht.

Hier sei die These erlaubt, dass gerade optimale, für alle Wirtschaftsteilnehmer gleiche Rahmenbedingungen der richtige Nährboden für Champions sind, die sich in hartem Wettbewerb zum Licht durchkämpfen. Mit unternehmerischer Weitsicht und Initiative, statt getrieben durch staatliche Voraussicht und Lenkung.

Wir dürfen aber nicht dabei stehen bleiben festzustellen, dass ein Wettbewerb der Rahmenbedingungen besteht. Standorte müssen sich verändern, um die Anforderungen zu erfüllen, die sich in Zeiten der Globalisierung stellen. Gängelungen durch eine interventionistische Umwelt- und Energiepolitik, einer überzogenen »Verbraucherbevormundungspolitik« oder eine kurzatmige Steuerpolitik müssen als Problem erkannt und kraftvoll angegangen werden.

Multilaterale Wettbewerbsordnung notwendig

Allerdings: Andere Staaten innerhalb und außerhalb Europas haben zuweilen ein anderes Verständnis von Wettbewerbs- und Industriepolitik. Dieser Zielkonflikt darf nicht ausgeblendet werden, weil er für deutsche Unternehmen zu spürbaren Wettbewerbsnachteilen führen kann. Eine effektive multilaterale Wettbewerbsordnung wird für die Lösung dieses Problems eine wichtige Rolle spielen. Schon das europäische Wettbewerbsrecht hat viel für ein ebenes Spielfeld getan.

Neben der Schaffung idealer Rahmenbedingungen ist eine Industriepolitik wünschenswert, die Projekte fördert, die ohne staatliche Unterstützung nicht möglich wären. Ein positives Beispiel für diese Politik ist das Satellitennavigationssystem GALILEO. Es basiert auf einer gemeinsamen Initiative der Europäischen Union und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA). Dieses weltweite System wird zugleich komplementär zum derzeitigen GPS-System sein und bedeutet eine enorme Wertschöpfung für Europa. Ein solches Projekt ist durch privatwirtschaftliche Finanzierung überhaupt nicht denkbar. Allein durch die europaweite Unterstützung kann GALILEO zu einem konkurrenzfähigen System werden. Dieses Projekt ist ein Beispiel für klassische positive Industriepolitik. Es gilt nunmehr dafür zu sorgen, dass ein solches Projekt auch in den Wettbewerb mündet und nicht zu einem »closed shop« wird. Dieses Projekt hat das Potential, nationale und europäische Unternehmen zu Champions werden zu lassen.

Die Frage ist daher nicht, ob wir nationale Champions brauchen. Natürlich sind Champions wünschenswert. Aber: Diese sollen sich aus eigener Kraft nach den Gesetzen des Marktes entwickeln. Nur der Markt kann entscheiden, welches Unternehmen wächst und welches scheitert. Die Aufgabe des Staats ist es, durch geeignete Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass Deutschland für Investitionen attraktiv bleibt, die Grundlage dieses Wachstums sind.