

Fachhochschule
Pforzheim

**Hochschule
für Gestaltung
Technik und
Wirtschaft**



*Pforzheim University
of Applied Sciences*

**BEITRÄGE DER
FACHHOCHSCHULE PFORZHEIM**

Helmut Wienert (Hrsg.)

**Wettbewerbspolitische und
strukturpolitische Konsequenzen
der Globalisierung**

Nr. 88

Herausgeber: Ansgar Häfner, Norbert Jost, Karl-Heinz Rau,
Roland Scherr, Christa Wehner, Helmut Wienert
(geschäftsführend; wienert@fh-pforzheim.de)

Sekretariat: Alice Dobrinski
Fachhochschule Pforzheim,
Tiefenbronner Str. 65
75175 Pforzheim
dobrinski@vw.fh-pforzheim.de
Telefon: 07231/28-6201
Telefax: 07231/28-6666

Ausgabe: Dezember 1999

Wettbewerbspolitische und strukturpolitische Konsequenzen der Globalisierung

Bernd Noll:

Globalisierung und Megafusionen -
Möglichkeiten und Grenzen internationaler
Wettbewerbspolitik

Seite 1

Hartmut Löffler:

Struktureller Wandel im Globalisierungsprozeß
und einige Schlußfolgerungen für den
deutschen Arbeitsmarkt

Seite 29

Prof. Dr. Bernd Noll
Fachhochschule Pforzheim
Fachbereich 11
Studiengangübergreifendes Fachgebiet Volkswirtschaftslehre
noll@fh-pforzheim.de

Bernd Noll ist seit 1989 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Mikroökonomie, sowie Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Bevorzugte Forschungsgebiete: Ordnungs-, Wettbewerbs- und Sozialpolitik sowie wirtschaftsethische Fragen.

Prof. Dr. Hartmut Löffler
Fachhochschule Pforzheim
Fachbereich 11
Studiengangübergreifendes Fachgebiet Volkswirtschaftslehre
loe@fh-pforzheim.de

Hartmut Löffler ist seit 1974 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik. Bevorzugte Forschungsgebiete: Geldpolitik, Strukturpolitik, Internationale Wirtschaftsbeziehungen.

Bernd Noll

**Globalisierung und Megafusionen -
Möglichkeiten und Grenzen internationaler
Wettbewerbspolitik**

Erweiterte schriftliche Fassung eines Vortrags, der auf dem
XX. Symposium der ökonomischen Fakultät der Josip-Stroßmayer-Universität
Osijek und der Fachhochschule Pforzheim gehalten wurde. Das Symposium
fand vom 20. bis 23. Oktober 1999 in Pforzheim statt.

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen.....	4
2. Gegenwärtige Entwicklungstendenzen: weltwirtschaftliche Integration und Reaktionen der Unternehmen	5
3. Wettbewerbspolitische Instrumente zur Bekämpfung unerwünschter Konzentrationsvorgänge	12
4. Bedarf es einer internationalen Wettbewerbspolitik gegenüber „Megafusionen“?	16
5. Fazit	19
Literatur	22

Zusammenfassung

Die Globalisierung verschärft den Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten und zwingt viele Unternehmen zu strategischer Neuausrichtung. Vor diesem Hintergrund erklärt sich der sprunghafte Anstieg von Zusammenschlüssen zwischen bislang international miteinander konkurrierenden Großunternehmen. Solche Zusammenschlüsse unterliegen zwar grundsätzlich einer Zusammenschlusskontrolle nach nationalem oder europäischem Recht; dennoch werden vielfach Befürchtungen laut, auf weltwirtschaftlicher Ebene bestehe die Gefahr nicht hinreichend kontrollierbarer Vermachtungstendenzen. Der Beitrag kommt zwar zu dem Schluss, dass die Schaffung einer weltweiten internationalen Wettbewerbsordnung längerfristig ein Desideratum sein mag; da aber selbst in den wichtigsten westlichen Ländern kein hinreichender Konsens über die Funktion des Wettbewerbs und damit über die Aufgabe einer Zusammenschlusskontrolle besteht, ist auf kurz- und mittelfristige Sicht eher auf den Weg der kleinen Schritte, d.h. auf bilaterale Abkommen und Zusammenarbeit im Bereich der Wettbewerbspolitik, zu setzen.

Summary

Globalization intensifies competition on both the markets of goods and factors of production and forces many companies to develop a new strategic direction. Considering this, it is obvious why more and more enterprises, which were competitors in the past, are now merging. Although these „mega-mergers“ are controlled by national and/or European authorities and laws it is feared that, on a global scale, such high concentrations of power cannot be controlled effectively. The paper comes to the conclusion that the creation of international competition regulations would be desirable in the long term. However, even most of the important western, industrialized countries still do not agree on the functions that competition should accomplish. Due to this, it is not possible to agree on the role an international authority should play at present. First of all, small steps have to be taken in the form of bilateral agreements and co-operations in terms of competition policies.

1. Vorbemerkungen¹

In den letzten Jahren erleben wir einen sprunghaften Anstieg von internationalen Großzusammenschlüssen. Daimler fusioniert mit Chrysler, Hoechst mit Rhone Poulenc, die Deutsche Bank kauft Bankers Trust. Die großen Ölmultis schließen sich zusammen, und die internationalen Telekommunikationsmärkte befinden sich durch zahlreiche Unternehmensaufkäufe in gravierender Veränderung. Diese Reihe ließe sich lange fortsetzen.

Solche Megafusionen stehen vermutlich in einem wechselseitigen Zusammenhang mit der Globalisierung:

Einerseits sind die weltweit agierenden Großunternehmen, die „Global Players“, die wichtigsten Akteure, die die internationale Verflechtung der Märkte mit voran treiben.

Andererseits sind etliche Fusionen die Antwort vieler Unternehmensvorstände auf die zunehmende Globalisierung, um im weltweiten Wettbewerb mithalten zu können.

Wie beurteilen wir diese Entwicklung? Besteht eine Gefahr für die internationale Wettbewerbsordnung? Können wir diesem Konzentrationsprozess gelassen zusehen oder bedarf es neuer internationaler Institutionen und gesetzlicher Vorschriften?

Dieser Thematik möchte ich im Folgenden nachgehen, ohne vermutlich eine definitive Antwort geben zu können. In Abschnitt 2 werde ich zunächst kurz umreißen, welche Wirkungen von der Globalisierung für den Wettbewerb auf den Gütermärkten ausgehen und warum dies zu verstärkten Zusammenschlussaktivitäten führt. Daran anschließend wird in Abschnitt 3 diskutiert, welche Möglichkeiten bislang auf nationaler wie internationaler Ebene bestehen, Wettbewerbsbeschränkungen durch Konzentrationsaktivitäten Einhalt zu gebieten. Vor die-

sem Hintergrund lässt sich dann in Abschnitt 4 die Frage beantworten, ob und gegebenenfalls inwieweit Bedarf zur Entwicklung einer internationalen Rahmenordnung besteht. Dem folgt als Schluss in Abschnitt 5 ein kurzes Fazit.

2. Gegenwärtige Entwicklungstendenzen: weltwirtschaftliche Integration und Reaktionen der Unternehmen

(1) **Globalisierung** ist zum Schlagwort der 90er Jahre schlechthin geworden, und die inflationäre Verwendung des Begriffs mahnt grundsätzlich zur Vorsicht. Doch ich denke, es steckt ein wichtiger Kern in diesem Begriff. Globalisierung bezeichnet das wirtschaftliche Zusammenwachsen der Welt, eine **weltweite Marktintegration**².

Ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass die weltwirtschaftliche Integration kein neues Phänomen, sondern ein lang anhaltender Prozess ist³. Als Beleg mag ein Zitat aus dem Jahre 1848 von Karl Marx und Friedrich Engels aus dem Kommunistischen Manifest dienen:

„Die Bourgeoisie hat durch ihre Exploitation des Weltmarktes die Produktion und Konsumtion aller Länder kosmopolitisch gestaltet. Sie hat zum großen Bedauern der Reaktionäre den nationalen Boden der Industrie unter den Füßen weggezogen. Die uralten nationalen Industrien sind vernichtet worden (...) Sie werden verdrängt durch neue Industrien, deren Einführung eine Lebensfrage für alle zivilisierten Nationen wird, durch Industrien, die nicht mehr einheimische Rohstoffe, sondern den entlegensten Zonen angehörige Rohstoffe verarbeiten und deren Fabrikate nicht nur im Lande selbst, sondern in allen Weltteilen zugleich verbraucht werden.“⁴

¹ Knud Hansen vom Bundeskartellamt bin ich für zahlreiche wertvolle Anregungen zu Dank verpflichtet.

² J. B. Donges, 1998, S. 1; was genau unter Globalisierung zu verstehen ist, ist noch umstritten. Vgl. z.B. H. Klodt, 1998, S. 9 und den kritischen Kommentar von G. Schwarz, ebenda, S. 35 ff.

³ K. Bücher, ein bekannter Nationalökonom des vergangenen Jahrhunderts wollte dementsprechend die wirtschaftsgeschichtlichen Epochen nach der jeweils realisierten räumlichen Ausdehnung der Wirtschaftsbeziehungen unterscheiden. Vgl. dazu H. Jäger, 1988, S. 12.

⁴ K. Marx / F. Engels 1976, S. 29.

Das historisch Neue ist, dass die weltwirtschaftliche Integration im letzten Jahrzehnt an Dynamik, an Intensität, an Stärke gewonnen hat. Darauf weisen verschiedene **Indikatoren** hin⁵:

- Der weltweite internationale Austausch mit **Waren** wächst seit langem wesentlich stärker als die Weltproduktion; seit einiger Zeit gilt dies auch für den Handel mit **Dienstleistungen**. Dies dokumentiert sich entsprechend in steigenden Export- und Importquoten der beteiligten Länder.
- Noch höhere Wachstumsraten als der internationale Handel weisen im letzten Jahrzehnt die Direktinvestitionen auf. Unter **Direktinvestitionen** können solche Engagements von Unternehmen im Ausland verstanden werden, die darauf abzielen, in irgendeiner Form Kontrolle über unternehmerisch gebundene Ressourcen zu erlangen.
- Besonders dynamisch hat sich schließlich die Verflechtung der **Finanzmärkte** vollzogen; die internationalen Finanztransaktionen haben sich - v.a. auf den kurzfristigen Finanzmärkten – in den letzten Jahren geradezu explosionsartig ausgeweitet.

(2) Mit der Globalisierung ist offensichtlich eine **Intensivierung des Wettbewerbs** verbunden, und zwar auf verschiedenen Ebenen:

- Der Wettbewerb auf den **Gütermärkten** nimmt zu. Für den Konsumenten bedeutet dies, dass er sich einer breiteren, preisgünstigeren und schneller wandelnden Produktpalette gegenüber sieht.
- Eine gestiegene Mobilität zeigt sich auch bei den Produktionsfaktoren, vor allem bei Kapital und technischem Know how. Dies führt zu einer steigenden Wettbewerbsintensität auf den **Produktionsfaktormärkten**. Auf die Entwicklung an den Finanzmärkten habe ich bereits hingewiesen. Aber auch Arbeitskraft wird mobiler, wie die hohen Zuwanderungen von Arbeitnehmern aus Niedriglohnländern in die Bundesrepublik dokumentieren, die ihre Arbeitsleistung zu geringeren Löhnen und flexibleren Arbeitszeiten im Inland

⁵ J.B. Donges, 1998, S. 1 ff.; F. Hengsbach, 1997, S. 5 ff.; H. Klodt, 1998, S. 8 ff.

anbieten wollen. Diese Entwicklung wird von heimischen Arbeitskräften häufig als Bedrohung betrachtet⁶.

- Eng damit verknüpft ist schließlich der **Standortwettbewerb** von Gemeinden, Regionen und ganzen Volkswirtschaften, vor allem um Kapital und unternehmerische Initiative. Damit geraten auch die von der staatlichen Wirtschaftspolitik gesetzten Rahmenbedingungen – z.B. Steuer- und Sozialsysteme – auf den Prüfstand, denn dieser von der Wirtschaftspolitik verantwortete Handlungsrahmen bestimmt wesentlich die Angebotsbedingungen einer Volkswirtschaft und damit die Ertragsperspektiven von Kapital und unternehmerischer Initiative mit⁷. Globalisierung initiiert somit auch einen Wettbewerb auf der Ebene der Rahmenordnung, einen **Wettbewerb der Systeme**.

(3) Aus Sicht der **Wettbewerbspolitik** sind diese Entwicklungen zunächst einmal mit gewichtigen Vorteilen verbunden, da sie zu einer Reduktion der wettbewerbspolitischen Aufgaben, zu einer Entlastung der Wettbewerbsbehörden führen. Die zunehmenden weltwirtschaftlichen Interdependenzen bedingen durch die **geographische Ausdehnung der Märkte** ein höheres Maß an Wettbewerb und reduzieren damit die Chance für ein Unternehmen, eine marktbeherrschende Stellung einzunehmen. Vor allem Industriegütermärkte entwickeln sich zunehmend zu Weltmärkten. „Aus lokalen oder nationalen Monopolen oder Dyopolen werden kontinentale Oligopole, aus kontinentalen Oligopolen werden globale Polypole“, so hat es mein früherer Chef – sicherlich etwas überspitzt – kürzlich auf den Punkt gebracht⁸.

Der räumlich relevante Markt zur Beurteilung wettbewerbsgefährdender Aktivitäten wird mithin in einer zunehmenden Zahl von Fällen der Weltmarkt sein. Dies lässt sich auf zwei – allerdings miteinander in Zusammenhang stehende **Ursachenbündel** – zurückführen:

⁶ Der Gesetzgeber hat dementsprechend mit dem Arbeitnehmerentsendegesetz schon versucht, die Mobilität auch von EU-Arbeitnehmern einzuschränken. Vgl. dazu B. Noll, 1996, S. 418 ff.

⁷ Sachverständigenrat, 1997, Tz. 306 ff.; K. Hansen, 1999, S. 1.

⁸ C.C. von Weizsäcker, 1999.

- Die geographische Erweiterung der Märkte ist vor allem auf einen umfassenden Abbau von Marktzugangsschranken⁹ zurückzuführen. Da ist zunächst auf die Reduktion **staatlich veranlasster Zutrittsbarrieren** hinzuweisen, auf die Öffnung der Märkte innerhalb eines Landes durch Deregulierung und Privatisierung wie die Öffnung der Märkte nach außen durch regionale wie weltweite Abkommen zur Liberalisierung des Handels (europäische Integration; Liberalisierung im Rahmen des GATT; Gründung der WTO). Kostensenkungen im Transportwesen führen darüber hinaus zum Abbau „**natürlicher**“ **Marktschranken** und ermöglichen via Global Sourcing, Just-in-time, etc. intensivere Formen internationaler Arbeitsteilung.
- Das ökonomische Zusammenwachsen der Welt hätte sich ohne den technischen Fortschritt in der **Informations- und Kommunikationstechnik** nicht mit solcher Rasanz vollzogen. Telefon, Satelliten und Internet ermöglichen eine weltweite Verfügbarkeit technischen und ökonomischen Wissens und tragen über die Senkung von Informationskosten ebenfalls zum Abbau von Zugangsschranken bei, v.a. aber bedingen sie die schnelle Kommunikation über die ganze Welt hinweg und erhöhen somit die **Markttransparenz**.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für viele Produkte im Zuge der weltwirtschaftlichen Integration eine Ausdehnung des räumlich relevanten Marktes festzustellen ist; dies ist auf den beschriebenen Abbau von Marktzugangsschranken zurückzuführen. Die potenzielle Konkurrenz (vor allem aus dem Ausland) hat sich mithin verstärkt; selbst wenn monopolistische oder oligopolistische Marktstrukturen zu konstatieren sind, vermag potenzielle Konkurrenz unternehmerisches Verhalten ähnlich zu disziplinieren wie aktueller Wettbewerb. Die erhöhte Markttransparenz sorgt zudem dafür, dass Vorsprungsgewinne, wenn sie erzielt werden können, schneller als bislang wegkonkurriert werden.

⁹ Zum Konzept der Marktzutrittsschranken vgl. B. Noll, 1986, S. 205 ff.

Die Märkte sind mithin im Sinne der „Contestable Markets Theory“ bestreitbar geworden¹⁰, der wettbewerbspolitische Eingriffsbedarf nimmt damit ceteris paribus zunächst einmal ab¹¹.

(4) Unternehmen als die entscheidenden Akteure in diesem Globalisierungsprozess sehen sich erhöhtem Wettbewerbsdruck von zwei Seiten ausgesetzt:

- Sie sehen sich auf den **Gütermärkten** durch die geographische Ausdehnung der Märkte einer größeren Zahl von Wettbewerbern gegenüber; dies verschärft den Preiswettbewerb und intensiviert den technischen und ökonomischen Fortschritt mit der Folge kürzerer Produktlebenszyklen.
- Der Wettbewerbsdruck verschärft sich aber auch von Seiten der Produktionsfaktormärkte, denn ein Abbau von Marktzugangsschranken und eine erhöhte Markttransparenz sind insbesondere auch für die **Finanzmärkte** zu verzeichnen. Hinzu kommt die Professionalisierung des Geschäfts der Vermögensanlage, die Professionalisierung der Kapitalmärkte¹². Die verhaltensdisziplinierenden Kräfte des Marktes für Unternehmenskontrolle gewinnen an Stärke¹³. Nur vor diesem Hintergrund wird die Diskussion um Shareholder- versus Stakeholder Value verständlich.

Wie reagieren Unternehmensleitungen auf diese Entwicklungen? Wie begegnen Unternehmen diesen aus dem globalen Wettbewerb resultierenden Herausforderungen?

Sie werden zum einen versuchen, **Wertschöpfungsketten** zu **zerlegen**, Produktionsprozesse ins Ausland zu verlagern, um damit dem Kostenwettbewerb zu begegnen¹⁴. Konsequenz ist die Internationalisierung der Produktion.

¹⁰ A. Freytag, 1998, S. 274 ff. S. Voigt, 1999, S. 15.

¹¹ Es wäre indes zu einfach, im Abbau von Marktzugangsschranken und einer Erhöhung der (potenziellen) Wettbewerbsintensität eine Annäherung an einen „wettbewerbspolitischen Optimalzustand“ zu erblicken. Dann wäre bspw. die ökonomische Sinnhaftigkeit eines Patentes nicht vermittelbar. Auf diese schwierige wettbewerbspolitische Debatte kann an dieser Stelle allerdings nicht eingegangen werden. Vgl. dazu B. Noll, 1986, S. 212 ff. m.w.N. Dort findet sich auch eine Kritik am Konzept der Contestable Markets.

¹² Vgl. C.C. von Weizsäcker, 1999 a, S. 99 ff.

¹³ Grundsätzlich dazu U. Immenga / B. Noll, 1990, S. 32 ff.

¹⁴ J.B. Donges, 1998, S. 1.

Sie bemühen sich um umfassende Präsenz auf vielen Märkten, um das mit dem geographischen Wachstum der Märkte verbundene Potenzial an **Größenvorteilen** auszunutzen; Verbundvorteile durch Zusammenführung von Ressourcenpools können sich im Absatz, in der Produktion, bei Forschung und Entwicklung, aber auch in anderen Unternehmenssparten ergeben¹⁵.

Schließlich ist zu erwarten, dass manche ambitionösen **Diversifikationsaktivitäten**¹⁶ früherer Jahre unter dem Diktat des Shareholder Value wieder rückgängig gemacht werden. Sie passen teilweise nicht mehr in die unternehmenspolitische Strategie. Vielfach entsprachen diese Formen des Wachstums aber auch eher der Risikoscheu des Managements als dem Risiko-Ertrags-Kalkül der Anleger¹⁷. Geschäftsbereiche, von denen die Geschäftsleitung nichts versteht oder die wenig rentabel geführt werden, werden abgestoßen.

Die hier skizzierte strategische Neuausrichtung von im globalen Wettbewerb stehenden Unternehmen bedingt **Umstrukturierungen**, die häufig mit Konzentrationsprozessen verbunden sind. Grundsätzlich stellt sich dabei für ein Unternehmen die Frage, ob es auf **internem** Wege oder über den Erwerb anderer Unternehmen, also **extern, wachsen** will. Die Eingliederung bereits etablierter Unternehmen ist gegenüber der Investitionsalternative des internen Wachstums aus **einzelwirtschaftlicher Sicht** häufig vorteilhafter. Besonders bedeutsam ist, dass sich die unternehmenspolitischen Zielsetzungen auf dem Wege externen Wachstums in der Regel schneller und effizienter erreichen lassen, da auf einen Pool von Ressourcen sowie ein ökonomisches und technisches Know how eines bestehenden Unternehmens Rückgriff genommen werden kann¹⁸.

Auch aus **gesamtwirtschaftlicher** (wie weltwirtschaftlicher) **Perspektive** begegnen solche Erwerbsvorgänge grundsätzlich keinen Bedenken, denn in-

¹⁵ U. Immenga / B. Noll, 1990, S. 26 f.

¹⁶ Als Beispiel sei hier nur der Daimler Benz-Konzern erwähnt, der in den 80er Jahren mit dem Aufbau eines „diversifizierten Technologiekonzerns“ große Verluste eingefahren hat.

¹⁷ Vgl. C.C. von Weizsäcker, 1999 a, S. 101 f.; B. Noll, 1989, S. 374 f.

¹⁸ Das soll nicht heißen, dass die von den Unternehmensleitungen angestrebten Ziele auch jeweils erreicht werden. Ältere empirische Untersuchungen zur Fusionsforschung kommen eher zu einem negativen Urteil. Vgl. den Überblick bei G. Tichy, 1991, S. 357 ff. Allerdings sind die Fusionsmotive und das weltwirtschaftliche Umfeld der einzelnen „Fusionswellen“ nicht vergleichbar.

terne wie externe Wachstumsvorgänge unterliegen marktwirtschaftlichen Steuerkräften und lassen eine ökonomisch sinnvolle Selektion erwarten¹⁹. Die Grenze für legitime Zusammenschlussvorgänge ist aber die Marktbeherrschung; hierauf wird im nächsten Kapitel einzugehen sein.

(5) Vor einem zu eindimensionalen Bild sei indes gewarnt, deshalb zwei relativierende Bemerkungen am Schluss dieses Kapitels:

- Zum einen ist der skizzierte Strukturwandlungsprozess **keine Einbahnstraße** in Richtung höherer Konzentration. Die Neuausrichtung der Unternehmen auf Kerngeschäftsfelder führt nicht nur zur Konzentration, sondern zum Abstoßen von Geschäftsbereichen und damit u.U. auch zu mancher Dekonzentration. Die Hoechst AG hat im Gefolge der Fusion mit Rhone Poulenc bspw. Geschäftsaktivitäten mit einem Umsatzvolumen von rd. 12 Mrd. DM abgestoßen²⁰. Ähnlich plant **Mannesmann**, sich von dem Geschäftsbereich Automotive und damit von den Konzerntöchtern Sachs und VDO wieder zu trennen. In diesem Bereich – so heißt es – müsse die „Systemkompetenz“ und die „globale Präsenz“ durch umfangreiche Investitionen gestärkt werden; dies übersteige die Ertragskraft des Konzerns²¹.
- Zum anderen bedarf auch der beschriebene Globalisierungstrend der Einschränkung bzw. Differenzierung. Das skizzierte Muster trifft vor allem auf die Rohstoffmärkte wie auf industriell gefertigte, standardisierte Güter zu; hier sind die relevanten Märkte Weltmärkte. Weniger gilt dies für höherwertige Produkte mit hohem „Serviceanteil“; hier wirkt Reputation häufig als Marktzugangsbarriere und bedingt damit Marktsegmentierung. Vor allem aber werden viele Dienstleistungen²² häufig vor Ort und damit nur regional erbracht. Angesichts des Wandels frühindustrialisierter Volkswirtschaften hin

¹⁹ U. Immenga / B. Noll, 1990, S. 26. Vgl. dazu auch die marktprozessstheoretische Begründung von B. Noll, 1986, S. 215 ff. und neuerdings S. Voigt, 1999.

²⁰ W. Möschel, 1999, S. 3.

²¹ Vgl. o.V., 1999.

²² Damit soll nicht verkannt werden, dass große Zusammenschlüsse auch von Dienstleistungsunternehmen praktiziert werden, teilweise als Reaktion auf die Internationalisierung ihrer wichtigsten Kunden. Beispiele dazu bei K. van Miert, 1999, S. 4.

zu Dienstleistungsgesellschaften wäre es also verfehlt, einen generellen Trend zu Weltmärkten auszumachen²³.

3. Wettbewerbspolitische Instrumente zur Bekämpfung unerwünschter Konzentrationsvorgänge

Zur Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen stehen nationales und europäisches Recht nebeneinander, wobei das europäische Recht im Zweifel den Vorrang besitzt²⁴. Dies gilt seit Anfang der 90er Jahre auch für die Kontrolle von Zusammenschlussaktivitäten.

(1) Das nationale Kartellrecht kennt seit 1973 eine Zusammenschlusskontrolle. Mit der zweiten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wurde dem Bundeskartellamt aufgegeben, alle Unternehmenszusammenschlüsse oberhalb gewisser Bagatellgrenzen daraufhin zu überprüfen, ob durch sie eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. Schutzzweck der Regelung ist die Erhaltung kompetitiver Marktstrukturen. Die Vorschriften folgen mithin dem Marktstruktur-Marktverhalten-Marktergebnis-Paradigma der Harvard-School²⁵. Aus dem Vorliegen gewisser marktstruktureller Bedingungen wird darauf geschlossen, dass sich gewisse wettbewerbliche Verhaltensweisen und dadurch wiederum gewisse Marktergebnisse einstellen (können).

Dem Bundeskartellamt obliegt daher eine umfassende Analyse der Marktstrukturbedingungen; neben der Zahl der Anbieter und der Streuung der Marktanteile sind insbesondere auch der Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten, die Verflechtungen mit anderen Unternehmen, Finanzkraft und Höhe der Marktzutrittsschranken zu berücksichtigen. Ergibt sich aus der Gesamtschau der Marktstrukturfaktoren, dass der Zusammenschluss auf einem der betroffenen Märkte in der Bundesrepublik zu einer marktbeherrschenden Stellung führt oder diese verstärkt, so ist der Zusammenschlussfall zu untersagen, es sei denn, die

²³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch D. Wolf, 1999; ders. 1999 a.

²⁴ Vgl. dazu I. Schmidt / S. Binder, 1998, S. 1237 ff.

²⁵ G. Knieps, 1997, S. 49 ff.

Unternehmen führen den Nachweis, dass durch ihren Zusammenschluss auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten und diese die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen. Die 6. GWB-Novelle, die zu Beginn des Jahres 1999 in Kraft getreten ist, bringt zwar beachtenswerte Änderungen für die Zusammenschlusskontrolle, ändert aber nichts an der grundlegenden Zielsetzung²⁶.

(2) Für internationale Großfusionen wird zumeist europäisches Recht einschlägig sein²⁷. Das **europäische Kartellrecht** enthält seit 1990 – nach langen und zähen Auseinandersetzungen unter den Mitgliedstaaten – ebenfalls Vorschriften über eine Zusammenschlusskontrolle²⁸, und zwar für Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung²⁹.

Zunächst fallen **strukturelle Ähnlichkeiten** zwischen deutscher und europäischer Fusionskontrollregelung ins Auge. Auch die europäische Regelung verlangt, dass Zusammenschlüsse, die eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken, von der Europäischen Kommission für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären sind.

Bedeutsamer für die Praxis sind indes zwei wichtige Unterschiede zur deutschen Regelung:

- Bei der Ermittlung der marktbeherrschenden Stellung ist auch zu prüfen, ob durch den Zusammenschluss „die Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts (gefördert wird)“, sofern dieser den Verbrauchern dient und den Wettbewerb nicht behindert (Art. 2 FKVO). Bei diesem **Beurteilungskriterium** setzten sich Italien und Frankreich mit ihrer Auffassung

²⁶ Einen kurzen Überblick bietet A. Eisenkopf, 1998, S. 631 f.

²⁷ Die europäischen Zusammenschlussregeln formulieren eine klare Abgrenzung von nationalem und europäischem Recht; innerstaatliches Recht ist auf Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung nicht anwendbar.

²⁸ Vgl. Verordnung Nr. 4064 / 89 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen; im Folgenden als Fusionskontrollverordnung (FKVO) bezeichnet.

²⁹ Der weltweite Gesamtumsatz muss mehr als 5 Mrd. ECU und der gemeinschaftsweite Umsatz von 2 der beteiligten Unternehmen muss mindestens 250 Mio. ECU betragen; zudem dürfen die beteiligten Unternehmen jeweils nicht mehr als zwei Drittel ihres gemeinschaftsweiten Gesamtumsatzes in ein und demselben Mitgliedsland erwirtschaften. Art. 1 Abs. 2 FKVO

durch, die Zusammenschlusskontrolle auch als Instrument der Industriepolitik zu sehen, d.h. wirtschaftliche Konzentrationsvorgänge staatlicherseits fördern zu können, wenn sie als gesamtwirtschaftlich günstig angesehen werden. Aus einer wettbewerbspolitischen Perspektive ist dieses (Marktergebnis-) Kriterium wenig verständlich, denn von funktionsfähigem Wettbewerb wird ja gerade erwartet, dass er für die Durchsetzung des Fortschritts sorgt.

- Auch die **institutionelle Ausgestaltung** der europäischen Fusionskontrolle lässt keine eindeutige wettbewerbspolitische Zielrichtung der Fusionskontrolle erwarten. Für alle wettbewerbspolitischen Sachverhalte ist die Europäische Kommission zuständig. Dies ist ordnungspolitisch bedenklich, da die Kommission nicht wie das Bundeskartellamt nur wettbewerbspolitischen Zielsetzungen verpflichtet ist, sondern eine politische Institution ist. Es ist daher nicht auszuschließen, dass für die Kommissare bei ihren Entscheidungen nationale Interessen oder das Wohlergehen einzelner Industriezweige eine wichtigere Rolle spielen als der Schutz eines unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt.

Sowohl die weite Formulierung der Beurteilungskriterien wie die problematische organisatorische Verankerung der Fusionskontrolle lassen also befürchten, dass eine starke Vermischung industrie- und wettbewerbspolitischer Zielsetzungen erfolgt. Einige Verfahren der Zusammenschlusskontrolle deuten denn auch auf eine Politisierung dieses wettbewerbspolitischen Instrumentes hin³⁰.

(3) Schutzgegenstand des europäischen Rechts ist der Binnenmarkt; Schutzgegenstand des GWB sind die Märkte der Bundesrepublik. Aufgabe der nationalen Fusionskontrolle ist es also, die Entstehung oder Verstärkung marktbeherrschender Stellungen **im Inland** zu verhindern. Der **relevante Markt** bei der räumlichen Marktabgrenzung kann mithin nicht größer sein als das Bundesgebiet. Diese vor allem in der deutschen Rechtsprechung bestätigte Auslegung-

³⁰ B. Noll, 1999, S. 116 ff.; vgl. zum Zusammenschlussfall Aerospatiale-Alenia / de Havilland auch H. Berg, 1992. Zurückhaltender in der Würdigung der bisherigen Fusionskontrollpraxis I. Schmidt, 1999, S. 234 und K. Herdzina, 1999, S. 242.

sregel³¹ hat zu vielen Missverständnissen geführt³². Insbesondere von Seiten der Industrie wird befürchtet, dass der Auslandswettbewerb keine zureichende Berücksichtigung in der Kartellamtsprüfung findet; heimische Unternehmen würden durch eine zu rigide nationale Fusionskontrolle in ihren Wachstumsbestrebungen benachteiligt³³.

Diese Auffassung wird allerdings auch durch gebetsmühlenhaftes Vortragen nicht richtig. Das Bundeskartellamt prüft in jedem Zusammenschlussverfahren seit jeher jeglichen tatsächlichen und potenziellen Wettbewerb auch aus dem Ausland. Ist also der ökonomisch relevante Markt größer als der – nach dem Gesetz für die Prüfung zugrunde zu legende – Inlandsmarkt, so werden die existierenden Auslandsbeziehungen über die Importströme wie auch der potenzielle ausländische Wettbewerb erfasst. Aus dieser umfassenden Gesamtanalyse resultieren dann aber keine anderen Ergebnisse als bei Annahme grenzüberschreitender Märkte³⁴.

(4) Nationales Recht wie auch europäische Wettbewerbsregeln sind gegenüber allen – auch im Ausland veranlassten - Wettbewerbsbeschränkungen anwendbar, die sich im Inland bzw. auf dem Binnenmarkt auswirken (sog. **Auswirkungs-** oder **Exterritorialprinzip**)³⁵. Die Kartellbehörden können mithin auch gegen Unternehmen aus Drittstaaten vorgehen, wenn deren Verhaltensweisen den Wettbewerb auf dem deutschen bzw. dem europäischen Markt beeinträchtigen. Anders formuliert: auch ein Zusammenschluss zwischen zwei Unternehmen aus den USA und Südafrika kann grundsätzlich³⁶ vom Bundeskartellamt verboten werden, wenn dieser Zusammenschluss zu einer marktbeherrschenden Stellung auf dem deutschen Markt führt.

³¹ Vgl. zum sog. Backofenurteil des BGH I. Schmidt, 1999, S. 314 f.

³² So z.B. A. Freytag, 1998, S. 274.

³³ Hier tut sich insbesondere der BDI hervor; vgl. zur Auseinandersetzung um die letzte GWB-Novelle A. Eisenhart, 1998, S. 626 f.

³⁴ Vgl. auch Monopolkommission, 1996, Tz. 994 f.

³⁵ Zum deutschen Recht vgl. § 98 Abs. 2 GWB a.F.; zum europäischen Recht vgl. I. Schmidt / S. Binder, 1998, S. 1237.

³⁶ Um dem völkerrechtlichen Nichteinmischungsprinzip Genüge zu tun, wird man allerdings die Untersagungsverfügung auf die Inlandswirkung zu begrenzen versuchen, wie dies bspw. auch im Zusammenschlussfall Philip Morris / Rothmans Tobacco geschehen ist. Vgl. zur Falldarstellung auch I. Schmidt, 1999, S. 308 ff.

(5) Die Nagelprobe zu dieser Regel lässt sich an dem spektakulären Zusammenschlussfall **Boeing / McDonnell Douglas** im Juli 1997 studieren, der der EU-Kommission zur Entscheidung vorlag. Die beiden Zusammenschlusspartner sind u.a. auf dem hoch konzentrierten **Weltmarkt** für Zivilflugzeuge tätig. Das enge Oligopol von 3 Unternehmen verengt sich durch die Übernahme von McDonnell Douglas durch Boeing weiter. Lediglich das Airbus-Konsortium verbleibt nun als weiterer unabhängiger Anbieter.

Der Zusammenschluss hat auf die europäischen Märkte erhebliche Auswirkungen und Karel Van Miert, der damalige Wettbewerbskommissar, drohte mit einer Untersagungsverfügung.

Die Zusammenschlussbeteiligten besitzen allerdings keine Produktionsstätten in Europa; zudem hatte die amerikanische Regierung aus verteidigungspolitischen Gründen ein massives Interesse an dem Zusammenschluss formuliert. Eine Untersagung durch die Europäische Kommission kam somit wohl nicht mehr in Betracht, nachdem die amerikanische **Antitrustbehörde FTC** den Fall genehmigt hatte.

Immerhin konnte die Europäische Kommission Boeing die Zusage abringen, ihre langjährigen Exklusivlieferverträge mit den führenden amerikanischen Luftfahrtgesellschaften - American-, Delta- und Continental-Airlines - aufzugeben³⁷.

4. Bedarf es einer internationalen Wettbewerbspolitik gegenüber „Megafusionen“?

Hierauf möchte ich 3 Antworten geben.

(1) Ein **akuter, dringlicher Handlungsbedarf** ist nicht gegeben, denn auf weltwirtschaftlicher Ebene sind die Gefahren einer Monopolisierung oder Oligopolisierung der Märkte bei Freihandel auf Grund der Größe des Marktes grundsätzlich geringer einzuschätzen als auf enger abzugrenzenden nationalen oder

³⁷ Zur Falldarstellung vgl. auch Monopolkommission, 1998, Tz. 432 ff.

regionalen Märkten. Zudem ist das Auswirkungsprinzip in den wichtigen Kartellrechten der Welt verankert, um die heimischen Märkte auch vor Wettbewerbsbeschränkungen zu schützen, die in Drittstaaten veranlasst wurden. Die extraterritoriale Anwendung des Kartellrechts wird auch praktiziert, wie der Fusionsfall Boeing / McDonnell Douglas gezeigt hat, denn die EU-Kommission konnte gegenüber Boeing Auflagen durchsetzen, obwohl die amerikanische Antitrustbehörde FTC das Vorhaben genehmigt hatte³⁸.

Dennoch gibt es gegen diesen Lösungsansatz auf mittlere Sicht Bedenken. Zum einen fehlt es vermutlich³⁹ an zureichenden Länder übergreifenden Ermittlungs- wie Vollzugsmöglichkeiten der nationalen Kartellbehörden, um das „Auswirkungsprinzip“ mit Leben zu füllen⁴⁰. Zum anderen ist das mit der Durchsetzung des „Auswirkungsprinzips“ verbundene Konfliktpotenzial offensichtlich; es bedingt eine Einmischung in fremde Rechtsordnungen. Auch dies zeigt der Zusammenschlussfall Boeing / McDonnell Douglas. Eine Untersagung konnten die Europäer nicht durchsetzen, denn aus US-amerikanischer Sicht war diese Fusion auch aus verteidigungspolitischen Gründen erwünscht⁴¹. Große Länder mit wirtschaftlicher Macht werden genügend Drohpotenzial besitzen, um ihre Positionen durchzusetzen.

(2) Angesichts der aufgezeigten Schwächen eines nationalen Vorgehens gegen privat veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen in einer durch internationale Verflechtungen gekennzeichneten Wirtschaft liegt die Optimallösung offensichtlich **längerfristig** in einem anderen Regelungsmuster. Vorzugswürdig wäre die Schaffung einer **internationalen Wettbewerbsordnung**. So wie es eine gemeinsame Handelspolitik im Rahmen der WTO gegen staatlich veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen und – verzerrungen gibt, könnte ergänzend ein unabhängiges Weltkartellamt geschaffen werden, dass eine internationale

³⁸ H. H. Härtel, 1998, S. 390.

³⁹ Ob und inwieweit der Anspruch auf die extraterritoriale Anwendung des nationalen Kartellrechts in der Praxis tatsächlich durchgesetzt werden kann, das ist von Außenstehenden kaum zu beurteilen und wird sogar von Insidern nicht einheitlich bewertet. Vgl. die Position des Vorsitzenden der Monopolkommission, W. Möschel, 1999, S. 3 einerseits und des Referatsleiters im Bundeskartellamt, K. Hansen, 1999, S. 6 andererseits.

⁴⁰ K. Hansen, 1999, S. 6; Bundesregierung: in Bundeskartellamt, 1999, S. VII.

⁴¹ P. Hort, 1997.

Wettbewerbspolitik zu betreiben hätte⁴². Dieser Behörde käme die Aufgabe zu, der Weltmarkt beherrschenden Positionen⁴³ in Schlüsseltechnologien und der „Gefahr einer Reoligopolisierung von Marktstrukturen in räumlich größeren Dimensionen“⁴⁴ zu begegnen⁴⁵.

Vor einer solchen Lösung ist indes aus kurzfristiger Sicht eher zu warnen. Hier sollte aus den Erfahrungen mit der Einführung und der Praxis der Fusionskontrolle auf EU-Ebene gelernt werden. Bislang besteht selbst in den wichtigsten westlichen Ländern kein Konsens über die Funktion des Wettbewerbs in einem nach Marktprinzipien gesteuerten Wirtschaftssystem. Geht es vor allem darum, die Märkte vor Vermachtung zu schützen, um den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zu nutzen? Oder ist der Wettbewerb nur ein nützliches Instrument, das man gegebenenfalls zur Disposition stellen darf, um struktur- bzw. industriepolitische Anliegen durchzusetzen?

Besteht bei dieser Grundfrage keine Einigkeit, so ist allenfalls die Einigung auf den „kleinsten wettbewerbspolitischen Nenner“ zu erwarten. Ein völlig verwässertes Wettbewerbsregime auf internationaler Ebene wird aber nicht nur keinen wesentlichen Beitrag zu einem effektiven Wettbewerbsschutz leisten, sondern Konflikte zwischen verschiedenen Rechtsordnungen mit ihren Geltungsansprüchen provozieren und die Weiterentwicklung der nationalen Wettbewerbspolitiken, die sich momentan noch auf einem sehr unterschiedlichen Niveau befinden, eher hemmen.

(3) Der optimalen Lösung wird man sich daher eher auf dem Weg der kleinen Schritte nähern können. Die Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts wird sich – und das ist die **mittelfristige Perspektive** - eher auf **bilaterale Abkommen** stützen. Solche Abkommen existieren bereits zwischen der Europäischen

⁴² Zu diesem Vorschlag vgl. auch K. Hansen, 1999, S. 7.

⁴³ Ein enges Oligopol im Weltmaßstab begegnet natürlich größeren Bedenken als auf nationaler Ebene, weil hier im Normalfall weniger auf die verhaltensdisziplinierende Kraft eines potenziellen Wettbewerbs gebaut werden kann.

⁴⁴ Bundeskartellamt, 1999, S. 6.

⁴⁵ Aus Sicht der Unternehmen wäre dies offensichtlich mit verfahrensmäßigen Vorteilen und Erleichterungen verbunden. Dies wird deutlich am Zusammenschlussfall DaimlerChrysler; Schrempf berichtet, dass die Mitarbeiter 40 Kartellrechte geprüft haben und bei 10 Kartellbehörden den Zusammenschluss angemeldet haben. Vgl. ders., 1999, S. 16.

Union und den USA; das sind die Märkte, auf denen sich die transnationalen Zusammenschlüsse vor allem abspielen.

Interessant, wenn auch in der Umsetzung nicht unproblematisch⁴⁶, ist die „**Positive-comity-Klausel**“ dieses Abkommens⁴⁷. Danach sollen die Partnerländer ihr Wettbewerbsrecht durch geeignete Ermittlungen und Maßnahmen auch bei den Wettbewerbsbeschränkungen einsetzen, die sich auf den Märkten des Partnerlandes auswirken. Mit dieser Regel würde die extraterritoriale Anwendung ihre Anerkennung beim Partnerland finden⁴⁸. Den Bemühungen der Bundesregierung, auf der Ebene der WTO zu einer multilateralen Kooperation zu gelangen⁴⁹, wird man dagegen gegenwärtig kaum eine wichtige zusätzliche Wirkungsmächtigkeit zuweisen.

5. Fazit

(1) Die internationale Verflechtung hat für eine Intensivierung des Wettbewerbs auf den Gütermärkten gesorgt. Die Liberalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen kann somit teilweise als Substitut für eine nationale Wettbewerbspolitik betrachtet werden. Vor diesem Hintergrund ist es aus einzelwirtschaftlicher Sicht effizient, dass die Unternehmen - sich den neuen Rahmenbedingungen anpassend - zu transnational agierenden Konzernen, zu „Global Players“, entwickeln. Dies erhellt andererseits, wie wichtig es ist, die **Märkte** auch zukünftig **offen zu halten**. Die Spielregeln der internationalen Wirtschaftsordnung zur Bekämpfung oder Beschränkung staatlich veranlasster Wettbewerbsbeschränkungen sind deshalb im Rahmen der WTO weiterzuentwickeln, dem nationalen Protektionismus über Subventionen, Selbstbeschränkungsabkommen, Regulierungen Grenzen zu setzen. Hier liegt die Hauptaufgabe einer richtig verstandenen Wettbewerbspolitik.

⁴⁶ Das hat ja auch der oben geschilderte Fall Boeing / Mc Donnell Douglas gezeigt. Andererseits geht die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Kartellbehörden der EU und der USA inzwischen sehr weit. Vgl. dazu die Schilderung bei K. van Miert, 1999, S. 8 f. Danach wurden in einigen Zusammenschlussfällen von den beiden Behörden sogar gemeinsam die Auflagen für eine Genehmigung formuliert und durchgesetzt.

⁴⁷ Vgl. dazu Monopolkommission, 1998, Tz. 463; Bundeskartellamt, 1999, S. 73.

⁴⁸ Diese Regelung gilt indes bislang nur bei Hard-core-Wettbewerbsbeschränkungen, sprich Kartelle, nicht aber bei Zusammenschlussvorgängen.

(2) Demgegenüber scheint es von **nachrangiger Bedeutung**, die Einführung einer **weltweiten Zusammenschlusskontrolle** oder gar einer Weltkartellbehörde zu betreiben. Die Gefahren einer von den nationalen oder europäischen Kartellbehörden nicht bekämpfbaren internationalen Vermachtung der Märkte sind begrenzt, zumal für die wichtigsten Märkte der Welt – Europäische Union und USA – bereits bilaterale Abkommen bestehen; zudem sind die Aussichten auf eine effektive multinationale Wettbewerbskontrolle momentan gering.

(3) Transnationale Zusammenschlüsse wie die Fusion von Daimler Benz und Chrysler haben neben der wettbewerbs- auch eine **gesellschaftspolitische Dimension**⁵⁰. Global Players werden zum politischen Machtfaktor. Sollte deshalb eine Begrenzung des Wachstums von Großunternehmen betrieben werden, sollten transnationale Großfusionen verhindert werden?

Diese Diskussion ist vor nun knapp 15 Jahren schon einmal geführt worden und ich hatte damals das Glück, als neu berufener Mitarbeiter bei der Monopolkommission mich intensiv damit auseinandersetzen zu lassen und eine Stellungnahme der Kommission vorzubereiten⁵¹. Das Unbehagen gegenüber Großfusionen ist verständlich und wurde vom Gesetzgeber bei Schaffung der Fusionskontrolle klar formuliert: „In gesellschaftspolitischer Hinsicht zerstören übermäßige Ballungen wirtschaftlicher Macht die Grundlage unserer freiheitlichen Ordnung. Politische Demokratie und Marktwirtschaft sind ohne Dezentralisierung der Macht nicht denkbar“⁵². Leider ist in der Diskussion um die Begrenzung von Großfusionen in den letzten Jahren kein neues Argument hinzugekommen, so dass die Bewertung von damals noch gilt.

Zwar ist Skepsis gegenüber der geforderten Einzelmarkt Betrachtung bei Großfusionen im Rahmen der Fusionskontrolle angezeigt; das Herausgreifen eines Marktes angesichts der Vielzahl der von einem solchen Zusammenschluss be-

⁴⁹ Bundesregierung in Bundeskartellamt, 1999, S. VII.

⁵⁰ DaimlerChrysler beschäftigt 456.000 Mitarbeiter, ist in über 200 Ländern aktiv und hat 141 Produktionsstätten. Schrempp, 1999, S. 11.

⁵¹ Vgl. Monopolkommission, 1986, Tz. 461 ff.

⁵² Bundesregierung, zitiert nach Monopolkommission, 1986, Tz. 470.

troffenen Märkte ohne übergreifende Gesamtschau führt aber kaum zu einer sinnvollen wettbewerbspolitischen Würdigung solcher Fälle. Unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung lassen sich keine sinnfälligen Kriterien für eine Untersagung von Zusammenschlüssen finden. Vielleicht überschätzt man auch die politische Macht der Global Players. Sie sind keine monolithischen Einheiten, sondern zunehmend mit einer dezentralen, hierarchielosen Konzernstruktur ausgestattet. Transnationale Unternehmen sind damit häufig eher wie ein Netzwerke teilautonomer Betriebsteile organisiert, weil sie nur so die jeweils lokalen oder regionalen Bedürfnisse befriedigen können⁵³. Dennoch, ein Unbehagen bleibt.

⁵³ Vgl. auch F. Hengsbach, 1997, S. 7.

Literatur

- Hartmut Berg (1992), Die EG-Zusammenschlusskontrolle im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 21. Jahrgang, S. 322 ff.
- Bundeskartellamt (1999), Tätigkeitsbericht 1997 / 98, Bundestags-Drucksache 14 / 1139, o.O., o.J.
- Jürgen B. Donges (1998), Was heißt Globalisierung?, in: Jürgen B. Donges / Andreas Freytag (Hrsg.), Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft, Stuttgart, S. 1ff.
- Alexander Eisenkopf (1998), Mehr Wettbewerb durch 6. GWB-Novelle, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jahrgang, S. 626 ff.
- Andreas Freytag (1998), International operierende Unternehmen und nationale Wettbewerbspolitik, in: J.B. Donges / J. Eekhoff (Hrsg.), Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft, Stuttgart, S. 261 ff.
- Hans Hagen Härtel (1998), Zwangsläufige oder vermeidbare Unternehmenskonzentration?, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jahrgang, S. 389 ff.
- Knud Hansen (1999), International Competition Policy. A View from the Bundeskartellamt, o.O., o. J. (Berlin).
- Friedhelm Hengsbach (1997), „Globalisierung“ aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/ 97 vom 16. Mai, S. 3 ff.
- Klaus Herdzina (1999), Wettbewerbspolitik, 5. Auflage, Stuttgart.
- Peter Hort (1997), Droht nun ein transatlantischer Luftkrieg?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Mai, S. 12.
- Ulrich Immenga / Bernd Noll (1990), Feindliche Übernahmeangebote aus wettbewerbspolitischer Sicht, Luxemburg.
- Hans Jäger (1988), Geschichte der Wirtschaftsordnung in Deutschland, Frankfurt.
- Henning Klodt (1998), Globalisierung und empirische Relevanz, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 17, Tübingen, S. 7 ff. und Kommentar von Günter Schwarz, ebenda, S. 35-38.
- Günter Knieps (1997), Wettbewerbspolitik, in J. von Hagen u.a. (Hrsg.), Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Berlin u.a., S. 40 ff.
- Karl Marx / Friedrich Engels (1976), Manifest der kommunistischen Partei (1848), abgedruckt in: dies., Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, Bd. 1, Berlin (Ost).
- Karel van Miert (1999), „Megafusionen und die globale Fusionswelle – eine Herausforderung für das Kartellrecht, Vortragsmanuskript für die IX. Kartellkonferenz, vervielfältigtes Manuskript, Berlin.
- Wernhard Möschel (1999), Megafusionen und Fusionskontrolle: Laufen die traditionellen Konzepte leer? Vortragsmanuskript für die IX. Kartellkonferenz, vervielfältigtes Manuskript, Berlin.

- Monopolkommission (1986), Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen, Baden Baden.
- Monopolkommission (1996), Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs, Hauptgutachten 1994 / 1995, Baden Baden.
- Monopolkommission (1998), Marktöffnung umfassend verwirklichen, Hauptgutachten 1996 / 1997, Baden Baden.
- Bernd Noll (1986), Wettbewerbs- und ordnungspolitische Probleme der Konzentration, Spardorf.
- Bernd Noll (1990), Investmentfonds, in: Peter Oberender (Hrsg.), Marktökonomie. Marktstruktur und Wettbewerb in ausgewählten Branchen der Bundesrepublik Deutschland, München, S. 359 ff.
- Bernd Noll (1996), Zwischenruf oder Nachlese zum Arbeitnehmerentsendegesetz, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jahrgang, S. 418–424.
- Bernd Noll (1999), Soziale Marktwirtschaft, Wettbewerb und Unternehmertum, Lehrbrief Fernstudium Internationales Marketing Exportakademie Reutlingen, 2. Auflage, Reutlingen.
- Peter Oberender / Stefan Okruch (1994), Gegenwärtige Probleme und zukünftige Perspektiven der europäischen Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 44. Jahrgang, S. 507 ff.
- o.V., (1999), Mannesmann erwägt Verkauf von VDO und Sachs, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. August, S. 15.
- Sachverständigenrat (1997), Jahresgutachten 1997 / 98 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache 13/9090 vom 18. November.
- Ingo Schmidt / Steffen Binder (1998), Wettbewerbspolitik, in: Paul Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 1229 ff.
- Jürgen E. Schrempp (1999), Unternehmen im Spannungsfeld von globalen Märkten und nationaler Politik, Vortragsmanuskript für die IX. Kartellkonferenz, vervielfältigtes Manuskript, Berlin.
- Gunter Tichy (1991), Fusionen und Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 20. Jahrgang, S. 357 ff.
- Stefan Voigt (1999), Die globale Entdeckung der Fusionen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Juli, S. 15.
- Carl Christian von Weizsäcker (1999), Keine Angst vor Fusionen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. April, S. 15.
- Carl Christian von Weizsäcker (1999 a), Logik der Globalisierung. Göttingen.
- Dieter Wolf (1999), Nicht mit Mega-Behörden gegen Mega-Fusionen, Die Wettbewerbspolitik im Zeichen der Globalisierung, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Mai, S. 10.
- Dieter Wolf (1999 a), Wettbewerbspolitik im Zeichen der Globalisierung, Rede vom 9. Januar, <http://www.bundeskartellamt.de/rede-29.1.99.htm>.

Hartmut Löffler

**Struktureller Wandel im Globalisierungsprozess
und einige Schlussfolgerungen für den
deutschen Arbeitsmarkt**

Sonderdruck aus: H. Wienert (Hrsg.), Wettbewerbspolitische und
strukturpolitische Konsequenzen der Globalisierung
Beiträge der Fachhochschule Pforzheim Nr. 88
Pforzheim 1999, S. 29-46

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	32
2. Ursachen für den wirtschaftlichen Strukturwandel.....	33
3. Weltmarktstrukturveränderungen	37
4. Ursachen der aktuellen Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft.....	39
5. Strategien zur Überwindung der Strukturprobleme	40
6. Chancen und Risiken des Globalisierungsprozesses.....	42
7. Schlussbemerkungen.....	44
Literatur	46

Zusammenfassung

Der Beitrag befasst sich mit Interdependenzen zwischen Arbeitslosigkeit, Strukturwandel und dem Globalisierungsprozess. Im Gegensatz zu der vielfach vertretenen These, die Arbeitslosigkeit in Deutschland sei eine Folge der Globalisierung, wird die Position vertreten, dass der Globalisierungsprozess die Strukturprobleme und die Arbeitslosigkeit verstärkt, sie aber nicht verursacht. Eine vergleichsweise zu geringen Strukturanpassungsflexibilität lässt sich auf lange Frist empirisch nicht bestätigen. Gehemmt wird die Wachstumsdynamik durch arbeitsmarktbedingte Anpassungsprobleme und weitere mittelfristige Inflexibilitäten und Blockaden. Angesichts der Weltmarktstrukturveränderungen und der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs sind die internen Reformstaus abzubauen, und es ist eine Innovationsoffensive angezeigt. Werden die erforderlichen Reformen, v. a. eine Unternehmenssteuerreform, eine Reform der Sozialleistungssysteme und eine Arbeitsmarktflexibilisierung, realisiert, dann ist Globalisierung weniger als Risiko, sondern vielmehr als Chance zu begreifen.

Summary

The paper deals with the interdependencies between unemployment, structural change and the process of globalization. The frequently advocated thesis that in Germany unemployment is a consequence of globalization is opposed by this paper. It is true that structural problems are aggravated by globalization, however it is not the cause. There is no long-run empirical evidence for a lack of flexibility in structural adaptability. The growth dynamic is handicapped by problems of adaptability in the employment sector, a lack of flexibility and blockades. In the face of changes in world market structures and the intensification of international competition, it is necessary to increase efforts at reform and to start an innovations offensive. If the necessary reforms (reform of corporate taxation, reform of the social welfare systems, more flexibility on the employment market) can be achieved, globalization is no longer to be seen as a risk, but rather, as an opportunity.

1. Einleitung

Die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit ist heute eines der größten wirtschaftlichen und sozialen Probleme in Deutschland und in vielen anderen Ländern. In der öffentlichen Debatte wird die These vertreten, Arbeitslosigkeit sei eine Folge der Globalisierung. Als Gegenthese kann folgende Position vertreten werden: Arbeitslosigkeit ist strukturell bzw. wachstumsdefizitär bedingt. Die Globalisierung verstärkt die Strukturprobleme und macht sie transparenter, sie ist aber nicht die Hauptursache der Beschäftigungs- und Standortprobleme.

Betrachtet man die Entwicklung der Handelsbilanz oder des Außenbeitrags, dann scheint die deutsche Wirtschaft eher zu den Gewinnern der Globalisierung zu gehören. Mutmaßlich sind es vielmehr sklerotische Erscheinungen in der deutschen Volkswirtschaft, möglicherweise verstärkt durch die Globalisierung, welche ursächlich für die Beschäftigungsprobleme verantwortlich zu machen sind. Nach Schätzungen sind 80% bis 90% der Arbeitslosigkeit in Deutschland strukturell bzw. wachstumsdefizitär bedingt.

Der Beschäftigungsstand wird sowohl von der Lohnpolitik als auch wesentlich von der Entwicklungs- bzw. Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft geprägt. Zwischen der Wachstumsdynamik als wirtschaftlichem Kernprozess und den strukturellen Veränderungen in den Wirtschaftssektoren bestehen interdependente Beziehungen. Strukturelle Disproportionalitäten und Ungleichgewichte sind sowohl Ursache als auch Folge der Wachstumsdynamik. Insofern kann man zwischen zwei Kausalitätsrichtungen unterscheiden: Der Strukturwandel induziert Wirtschaftswachstum und das Wirtschaftswachstum hat einen Strukturwandel zur Folge.

Nach der ersten Kausalitätsrichtung werden ein zu geringes Wirtschaftswachstum und die damit verbundenen Beschäftigungsprobleme auf einen zu geringen Strukturwandel zurückgeführt. Veränderte Nachfrage- und Produktionsstrukturen wirken sich auf das Beschäftigungssystem aus, und es kommt dann in einer

Volkswirtschaft zu strukturellen Anpassungsproblemen und zu struktureller Arbeitslosigkeit, wenn es nicht gelingt, sich auf die sich ständig verändernden Markt- und Rahmenbedingungen einzustellen.

Der "Strukturwandel ist Ausdruck der soziokulturellen Evolution, wie sie sich von der Agrar- über die Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft vollzogen hat. Schon wird von Informations- und Freizeitgesellschaft gesprochen, um die neuen Schwerpunkte zu markieren" (E. Tuchtfeldt, 1995, S. 1). Der gesellschaftliche, technologische und (welt)wirtschaftliche Wandel hat vor allem mit dem Industrialisierungsprozess eingesetzt, er scheint sich aber in jüngster Zeit immer mehr zu beschleunigen.

2. Ursachen für den wirtschaftlichen Strukturwandel

Fragt man nach den Ursachen des Strukturwandels, dann ist zu konstatieren, dass es eine allgemeine Theorie des Strukturwandels nicht gibt. Verursacht wird der strukturelle Wandel durch eine Vielzahl von Determinanten von der Angebotseite und von der Nachfrageseite her.

Auf der **Angebotsseite** verändern sich die Faktorausstattungen und die Faktorpreisrelationen. Es kann zu Engpässen im Faktorangebot kommen. So können heute im Bereich der Informationstechnologien Produktionsmöglichkeiten mangels qualifizierter Arbeitskräfte (Informatiker) nicht ausgeschöpft werden.

Eine weit verbreitete These ist auch, dass in Deutschland Innovationen nicht umgesetzt werden können, weil es an Risikokapital fehlen würde. Diese Annahme ist kritisch zu hinterfragen, weil das von Venture Capital Gesellschaften angesammelte Risikokapital bei weitem nicht als Wagniskapital angelegt werden konnte. Von einem Volumen von 16,7 Mrd. DM Risikokapital in Deutschland bei 140 Kapitalbeteiligungsgesellschaften waren Ende 1998 lediglich 9,5 Mrd. DM in Unternehmen abgeflossen (Handelsblatt, Nr. 151 vom 9. August 1999, S. 12).

Eine weitere Ursache für strukturelle Anpassungsprobleme liegt in der Unstetigkeit des technischen Fortschritts. Innovationsschübe lösen massive Strukturwandlungen aus. Insbesondere Basisinnovationen verbreiten sich in vielen Geschäftsfeldern und initiieren eine neue Wirtschaftsdynamik. Im Vordergrund der heutigen Diskussion stehen der Monopolgrad und die Erhöhung der Wettbewerbsintensität auf den internationalen Märkten im Gefolge der Regionalisierungs- und Globalisierungsprozesse sowie durch das Auftreten neuer Anbieter (neuindustrialisierende Länder). Hinzu kommen veränderte nationale und internationale Rahmenbedingungen.

Der Strukturwandel wird auch von **Nachfrageveränderungen** aufgrund von Einkommens-, Preis- und Präferenzänderungen verursacht. Mit steigendem Einkommen verändert sich die Struktur der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Zunächst verlagerte sich die Nachfrage von der Deckung des Bedarfs an Nahrungsmitteln zu standardisierten Massenproduktionsgütern und schließlich zu einem höherwertigen Bedarf von Industriegütern. In einer weiteren Stufe wendete sich die Nachfrage den gehobenen Produkten der Dienstleistungsbereiche zu. Bei Grundbedürfnissen kommt es zu Marktsättigungen. Die Konsumgüternachfrage verschiebt sich zu gehobenem Bedarf und insbesondere zu Freizeitbedarf.

Der Strukturwandel in der Konsumgüternachfrage hat entsprechende Änderungen in der Investitionsgüternachfrage zur Folge, denn diese ist in hohem Maße eine abgeleitete Nachfrage. Bei der originären Nachfrage nach Investitionsgütern, also bei Produkt- und Prozessinnovationen, spielen Standortüberlegungen und der internationale Wettbewerb eine entscheidende Rolle.

Folgen der Angebots- und Nachfragestrukturveränderungen sind eine ständige Reallokation von Ressourcen sowie eine unterschiedliche Wachstumsdynamik einzelner Makrosektoren und Wirtschaftszweige.

Der empirisch bestätigte Trend der Beschäftigtenentwicklung in der sektoralen Makrostruktur nach dem **Clark-Fourastié-Modell**, also einer Verlagerung vom primären Sektor (Landwirtschaft) und sekundären Sektor (Warenproduzieren-

des Gewerbe) hin zum tertiären Sektor (Dienstleistungen), lässt sich nach einem vereinfachten Modell von Klodt mit dem Zusammenwirken des Nachfrage-Bias und des Produktivitäts-Bias erklären (H. Klodt, 1998, S. 394 f):

- Da die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen größer ist als diejenige nach Industriegütern, werden im Wachstumsprozess immer mehr Dienstleistungen und relativ immer weniger Industriegüter nachgefragt. Als Folge der Produktionsstrukturveränderungen ergeben sich Änderungen in der Beschäftigtenstruktur.
- Die Hypothese des Produktivitäts-Bias sagt aus, dass der Produktivitätsfortschritt im industriellen Sektor höher ist als im Servicesektor, weil bei der industriellen Produktion mehr Möglichkeiten zur Kapitalintensivierung und zum Einsatz von neuen Technologien bestehen. Insofern kann die Industrieproduktion bei einem gleichzeitigen Rückgang der Beschäftigung gesteigert werden.

Betrachtet man die langfristige **Beschäftigtenentwicklung** in den drei Makrosektoren Westdeutschlands, dann kam es im Zeitraum von 1970 bis 1992 zu einem Abbau der Beschäftigung im primären (-1,332 Mill.) und im sekundären Sektor (-1,681 Mill.). Gleichzeitig wurden netto im Dienstleistungssektor 5,910 Mill. Arbeitsplätze geschaffen, so dass die Erwerbstätigenzahl um 2,879 Mill. angestiegen ist (Sachverständigenrat, 1998/1999). Die gestiegene Arbeitslosigkeit ist in diesem Zeitraum also nicht durch den sektoralen Strukturwandel und das Produktivitätswachstum (technologischer Wandel) verursacht, sondern vielmehr durch ein vergrößertes Arbeitsangebot. Es hat sich sowohl die Erwerbstätigkeit als auch die Arbeitslosigkeit erhöht.

Im Zeitraum von 1992 bis 1997 hingegen ist die Erwerbstätigenzahl in Westdeutschland um 1,573 Mill. gesunken. Dem Arbeitsplatzabbau von 0,212 Mill. in der Landwirtschaft und von 1,812 Mill. im Verarbeitenden Gewerbe steht lediglich ein Plus von 0,451 Mill. neuen Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich gegenüber. Da sich die Zahl der Erwerbspersonen praktisch nicht verändert hat, schlug sich der Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze in einem entspre-

chenden Anstieg der Zahl der Arbeitslosen nieder (Sachverständigenrat, 1998/1999).

Angesichts dieser Fakten ist die Frage zu stellen, ob die westdeutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich über eine zu geringe **Strukturanpassungsflexibilität** verfügt und dem Trend in Richtung Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zu zögerlich zu folgen vermag.

Ein langfristiger Ländervergleich zwischen Deutschland, USA und Japan im Zeitraum von 1960 bis 1990 kommt bezüglich des 3-Makrosektoren-Modells zu folgenden Ergebnissen (W. Maennig / M. Stamer, 1999): Dienstleistungen sind in allen drei Ländern etwa seit dem Jahr 1975 der dominierende Sektor. Die Tertiarisierung ist in den USA signifikant weiter fortgeschritten als in Westdeutschland und in Japan. Allerdings war das Ausgangsniveau in den USA im Jahr 1960 deutlich höher als in den beiden anderen Staaten. Die Tertiarisierung in Deutschland hat bei der Bruttowertschöpfung real und nominal gegenüber den USA aufgeholt. In Japan erfolgte die Tertiarisierung zu Lasten des Agrarsektors, eine Deindustrialisierung wie in den beiden anderen Staaten ist in Japan noch nicht erfolgt.

Die empirische Untersuchung von Maennig und Stamer zum Strukturwandel bei tiefer gegliederten Wirtschaftsbereichen (18 Sektoren von 1961/1971 bis 1995) belegt, dass der Strukturwandel Westdeutschlands gegenüber den USA signifikant schneller verläuft. Die These eines zu langsamen Strukturwandels in Westdeutschland lässt sich empirisch allenfalls, wenn auch mit Einschränkungen, gegenüber Japan aufrechterhalten.

Die Beschäftigungsprobleme in Westdeutschland können also nicht auf fehlende Strukturanpassungen zurückgeführt werden, sondern sie deuten einerseits auf Arbeitsmarkt bedingte Anpassungsprobleme und andererseits auf eine relativ geringe Bedeutung von Branchen mit großem Beschäftigungspotenzial hin. Aus diesem Befund lassen sich für Deutschland folgende Schlussfolgerungen ziehen: Erstens müssen die eher kurz- bis mittelfristigen Anpassungsprobleme, die vielfach konstatierten Reformstaus, beseitigt werden. Zweitens sind Maß-

nahmen bzw. Anreize erforderlich, damit der deutsche Strukturwandel stärker in Richtung solcher Wirtschaftsbereiche verläuft, die mit großem Wachstumspotenzial verbunden sind (Innovationsoffensive).

Da es keine konkreten Vorstellungen über eine optimale Wirtschaftsstruktur gibt, können für betriebliche wie wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse lediglich sich abzeichnende Weltmarktrends einzelner Branchen bzw. Geschäftsfelder als Orientierung dienen. Dies ist auch der Grund dafür, dass eine marktkonforme Wachstums- und Strukturpolitik vornehmlich für eine Erhöhung der Strukturanpassungsflexibilität zu sorgen hat.

3. Weltmarktstrukturveränderungen

Die hoch entwickelten Triade-Länder (USA, Japan, Westeuropa) als kapital- und humankapitalreiche Länder haben internationale Wettbewerbsvorteile bei Produktionsverfahren und Produkten höherwertiger Technologie. Sie sind in hohem Maße Träger von Prozess- und Produktinnovationen und konzentrieren sich auf die Produktion von sog. Schumpeter-Gütern. Bildlich spricht man hier von einem "**Wettbewerb von oben**". Die Wettbewerbsintensität zwischen den traditionellen Industrieländern hat sich in jüngster Zeit verschärft. Eine Reihe von Ländern fallen gegenüber den führenden Ländern mit größer werdenden Abständen zurück. Gries spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem Verelendungsprozess (Th. Gries, 1998, S. 50).

Neuindustrialisierende Länder, die sich in einem Aufholprozess befinden, nutzen ihre komparativen Kostenvorteile, z.B. die Verfügbarkeit von günstig abzubauenen Rohstoffen (Ricardo-Güter) und preiswerten Arbeitskräften (Heckscher-Ohlin-Güter), und zwingen so die Länder mit höherem Lohnniveau zu strukturellen Anpassungen. Von den neuindustrialisierenden Ländern, welche z.T. auch schon humankapitalintensive Güter anbieten, geht der "**Wettbewerb von unten**" aus.

Der Welthandel entwickelte sich in den letzten Jahren sehr stark. Er stieg doppelt so schnell wie die Weltproduktion. Dabei besteht der globale Wettbewerb nicht mehr nur in einem reinen Gütertausch. Die Dienstleistungen (u.a. der Technologietransfer) und die Direktinvestitionen gewinnen immer mehr an Bedeutung. Ausländische Tochterunternehmen erwirtschaften nach Angaben der UNCTAD fast 10 % der Weltwirtschaftsleistung. Durch die Informations- und Kommunikationstechnologie ist technisches Wissen zu einem international mobilen Produktionsfaktor geworden. Es ergeben sich neue Formen der internationalen Vernetzung der Produktion durch neue Kommunikations- und Transporttechnologien (Global Sourcing, Integrated International Production).

Die räumliche Trennung von Forschung, Entwicklung und Produktion ist bei einigen Schumpeter-Gütern (hoher Kapitaleinsatz bei Forschung, Entwicklung und Produktion, hohes Know how der Mitarbeiter) möglich geworden. Die Industrieländer können bei dieser Güterkategorie nur mit einer differenzierteren Produktpalette konkurrenzfähig bleiben. Bei nicht mobilen Schumpeter-Gütern ist der Wettbewerbsdruck geringer, da hier die Trennung von Forschung, Entwicklung und Produktion weniger leicht möglich ist. Die internationale Arbeitsteilung drückt sich zunehmend auch in einem Produktionsverbund zwischen Hoch- und Niedriglohnländern aus. Hinzu kommt die Liberalisierung der internationalen Geld- und Kapitalmärkte. Der internationale Finanzmarkt ist heute weitestgehend global. Gleichwohl ist auch das Kapital nicht vollkommen mobil. Darauf deuten die relativ hohen realen Renditedifferenzen hin.

Der Globalisierungsprozess ist somit zusammenfassend gekennzeichnet durch eine höhere Kommunikations- und Distanzintensität der Produktion, durch einen höheren Einsatz von Unternehmensdienstleistungen bei einer weltweit höheren Arbeitsteilung (H. Löffler, 1991). Zugleich sind verstärkt Regionalisierungstendenzen zu beobachten (u.a. EU, NAFTA, MERCOSUR, geplante pazifische Freihandelszone). Regionale Integration hat zur Folge, dass die Arbeitsteilung innerhalb der Region intensiver wird. Aus der regionalen Stärke heraus wird zugleich die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefördert.

4. Ursachen der aktuellen Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft

Die Strukturproblematik der deutschen Wirtschaft im Gefolge des Globalisierungsprozesses hat zwei Dimensionen. Die Anpassungsprobleme, die sich aus dem "Wettbewerb von oben" ergeben, werden als Technologie- bzw. Innovationskrise bezeichnet. Die Probleme durch den "Wettbewerb von unten" bewirken die sog. Kostenkrise. Beide Phänomene sind Herausforderungen, welche sich aus Veränderungen der Weltmarktstruktur ergeben haben.

Bei der **Kostenkrise** handelt es sich darum, dass sich die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft in den traditionellen Industriefeldern Maschinenbau, Automobilindustrie, Elektrotechnik und Chemie teilweise verschlechtert hat. Technologisch ist Deutschland in diesen Geschäftsfeldern nach wie vor führend. Die Wettbewerbsstärke basiert dabei auf einer Clusterbildung (M. E. Porter, 1983): Um die Hersteller von Automobilen gruppieren sich Zulieferer, Werkzeugmaschinenbauer und die elektrotechnische Industrie. Um den exportorientierten Maschinenbau bildeten sich Ringe von Zulieferern und Abnehmerindustrien. Diese miteinander verbundenen Cluster Automobilbau, Maschinenbau und elektrotechnische Industrie waren bis Ende der siebziger Jahre das Erfolgsrezept für eine überlegene internationale Wettbewerbsposition.

Durch neue Wettbewerber auf dem Weltmarkt, insbesondere seitens der neuindustrialisierenden Länder, kam es zu einem Kostendruck, der zu einer Verringerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führte. Im Vergleich zu den neuen Wettbewerbern, die mit ähnlicher Technologie produzieren, hat die deutsche Wirtschaft mit hohen Arbeitskosten (Lohn- und Lohnnebenkosten) und anderen kostentreibenden Faktoren wie Lohnnivellierungen, niedrigen und inflexiblen Arbeitszeiten, niedrigen und inflexiblen Betriebsnutzungszeiten, relativ hohen Energie- und Kommunikationskosten, Steuerbelastungen und staatlichen Überregulierungen zu kämpfen.

Mit der **Technologie- bzw. Innovationskrise** soll ausgedrückt werden, dass Deutschland insbesondere im Vergleich zu den USA und zu Japan in der

Hochtechnologie unter Druck geraten ist. So sei es beim Übergang von den Technologien des 19. Jahrhunderts (Mechanik, Elektrotechnik) zur Hochtechnologie des 21. Jahrhunderts (Informationstechnik, Biotechnik, neue Werkstoffe, Energietechnik, Luft- und Raumfahrttechnik, Umwelttechnik) zu Anpassungsschwierigkeiten gekommen. Gerade in den großen Wachstumsindustrien, die zum Teil Schlüsseltechnologien sind, wie z.B. die Informationstechnik, sei Deutschland zum Teil nicht mehr vertreten bzw. im Rückzug begriffen (B. Nussbaum, 1984; K. Seitz, 1990). Ob sich diese Thesen aktuell halten lassen, ist allerdings fraglich, da Deutschland in den letzten Jahren wieder aufgeholt zu haben scheint. In manchen Feldern, z.B. in der Umwelttechnik, ist Deutschland an der Spitze der technologischen Entwicklung.

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Die deutsche Wirtschaft geriet in ihren traditionellen Industriefeldern immer mehr unter einen Kosten- und Innovationsdruck. Im Hochtechnologiebereich dominieren heute auf dem Weltmarkt die USA und Japan. Deutschland ist in beiden Fällen aber offenbar in einem Aufholprozess.

5. Strategien zur Überwindung der Strukturprobleme

Da die Ursachen der aktuellen Beschäftigungs- und Strukturprobleme vorwiegend auf der Angebotsseite liegen, spricht vieles dafür, hier anzusetzen. Folgt man diesem Ansatz, dann ist zur Überwindung der Strukturprobleme eine **Doppelstrategie** erforderlich. Die erste Strategie besteht darin, die Kostenprobleme in den traditionellen Industriefeldern zu beseitigen.

Die Produktionskosten müssen u.a. durch Verbesserungen der Rahmenbedingungen, insbesondere durch mehr Arbeitszeitflexibilisierung, Senkung der Lohnnebenkosten, mehr Lohnspreizung, stärkere betriebliche Komponente bei Lohnvereinbarungen, eine Erhöhung der Maschinenlaufzeiten, Deregulierungen, Privatisierungen, Steuerreduzierungen und durch organisatorische Neuerungen gesenkt werden. Bei einfacheren Produkten und Tätigkeiten bieten sich Produktionsteilverlagerungen in Niedriglohnländer und damit die Schaffung ei-

nes Produktionsverbundes an bzw. alternativ Kombilöhne, um die Chancen der weniger qualifizierten Personen für den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Durch Erneuerungsprozesse und organisatorische Umstrukturierungen wird die Produktion schlanker und effizienter. Viele dieser Maßnahmen wurden von den Unternehmen bereits aufgegriffen, sind realisiert worden oder sind zumindest geplant. Der Part, den die staatliche Wirtschaftspolitik zu erfüllen hat, steht weitgehend noch aus. Dieses Politikversagen wird häufig mit dem plastischen Begriff "Reformstau" umschrieben. Dringend erforderlich sind eine durchgreifende Steuerreform, insbesondere auch bei Unternehmenssteuern, eine Reform der Sozialleistungssysteme und eine Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität.

Durch die Kostensenkungsstrategie kann es gelingen, die Wettbewerbsposition in traditionellen Geschäftsfeldern zu stärken. Diese Umstrukturierungen sichern einerseits einem großen Teil der Beschäftigten die Arbeitsplätze für die Zukunft, andererseits aber haben sie per Saldo wohl auch eine höhere Arbeitslosigkeit zur Folge. Umso wichtiger ist unter dem Beschäftigungsaspekt die Schaffung neuer, hochwertiger Arbeitsplätze; dies ist der zweite Teil der erwähnten Doppelstrategie.

Im Gefolge von Produkt- und Prozessinnovationen, eines veränderten Freizeitverhaltens und der demographischen Entwicklung eröffnen sich zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten in neuen industrienahen und Personen bezogenen Dienstleistungsbereichen. Ein massiver Vorstoß in Hochtechnologieindustrien und in neue Dienstleistungen ist also angezeigt. Dabei ist ein Zusammenwirken von Unternehmen, Staat und Gesellschaft erforderlich. Zur Verbesserung der kreativen und technologischen Leistungsfähigkeit muss künftig mehr in Bildung und Ausbildung sowie in Forschung und Entwicklung (F&E) investiert werden.

Die deutschen F&E-Ausgaben sind in den letzten zehn Jahren bezogen auf das BIP, aber auch im internationalen Vergleich stark zurückgefallen. Im Jahr 1989 lag der Anteil der F&E-Ausgaben am BIP bei 2,87 %, 1997 waren es nur noch 2,26 %. In den USA lag der entsprechende Anteil 1997 bei 2,64%, in Japan

1996 bei 2,83% (Sachverständigenrat, 1998/1999, S. 258). Zur Verbesserung des F&E-Standorts Deutschland kommt der staatlichen Förderung von Forschung und Entwicklung eine zentrale Aufgabe zu. So ist insbesondere die Grundlagenforschung wieder zu forcieren. Darüber hinaus sind Existenzgründungen von technologieorientierten Unternehmen zu fördern. Der Staat kann ferner für Forschung und Entwicklung steuerliche Anreize geben bzw. Abschreibungserleichterungen einräumen oder auch Entwicklungskonsortien von Unternehmen in den Schlüsselindustrien gezielt fördern und bei Markterschließungen verstärkt Hilfestellungen leisten. Der Staat hat als weiteren Beitrag zur Innovationsoffensive die Infrastruktur für die Hochtechnologiegesellschaft auszubauen. Dabei handelt sich v.a. um die Verbesserung der Kommunikations-, Energie- und Verkehrsinfrastruktur.

6. Chancen und Risiken des Globalisierungsprozesses

Die Globalisierung ist letztlich nicht die eigentliche Ursache für die deutschen Beschäftigungs- und Strukturprobleme, aber diese werden durch den "Wettbewerb von oben" und durch den "Wettbewerb von unten" transparenter und verschärft.

Die von manchen konstatierte "Globalisierungsfalle" (H.-P. Martin / H. Schumann, 1996), welche mit Schlagworten wie "Lohn- und Sozialdumping", "Ökodumping", "Steuersenkungswettlauf" und "Ineffizienzen staatlicher Wirtschaftspolitik" beschrieben wird, sieht man in der öffentlichen Diskussion als Bedrohung an. Es werden "Horrorszenarien" über wirtschaftliche, politische und kulturelle Entwicklungen veröffentlicht. Nach diesen wird die nationalstaatliche Politik ausgehebelt. Nationalstaaten würden zu Wettbewerbsstaaten mutieren, weil es als Folge der Globalisierung zum Wettbewerb der Institutionen und Standorte komme. Es käme zu einer Zerstörung der sozialen Sicherungssysteme, des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der natürlichen Ressourcen. Diese Bedenken und Befürchtungen sind ernst zu nehmen. Andererseits muss man sich vor Übertreibungen und Dramatisierungen hüten.

Von der Globalisierung gehen **Arbeitsmarktwirkungen** insofern aus, als mit einem Druck auf die Reallöhne, insbesondere auf die Löhne für einfache Arbeit, zu rechnen ist. Durch Produktivitätssteigerungen und Qualifizierung der Mitarbeiter sowie durch eine entsprechende Arbeitsmarktflexibilität (Arbeitsentgelte, Arbeitszeiten) kann einer Lohnnivellierungstendenz nach unten entgegengewirkt werden. Der globale Wettbewerb engt die Verteilungsspielräume zweifelsohne ein. Eine Reform der **Sozialleistungssysteme** in Richtung mehr Eigenverantwortung und Eigenvorsorge ist in Deutschland unabhängig von Globalisierungstendenzen schon wegen demographischer Trends (steigende Lebenserwartung, sinkende Geburtenraten) angezeigt. So kann etwa mit dem Einstieg bzw. Umstieg zum Kapitaldeckungsverfahren die Altersversorgung effizienter gestaltet werden.

Bei unterschiedlichen **ökologischen Rahmenbedingungen** kann es aus Kostengründen zu Produktionsverlagerungen kommen. Andererseits werden wohl bei zunehmendem Umweltbewusstsein international ähnliche Umweltstandards eingeführt. Gerade die Umwelttechnik ist eine Zukunftsindustrie, von der die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu erwarten ist.

Im Wettbewerb zwischen den Staaten um Standortvorteile kann es zu einem **Steuersenkungswettlauf** kommen. Außerdem dürfte sich die Steuerstruktur verändern, weil der hohen Kapitalmobilität wegen die Besteuerung auf den immobilen Produktionsfaktor Arbeit und auf den Konsum zu verlagern ist. Bei sinkendem Steueraufkommen, so wird befürchtet, könnten die Staaten ihre Handlungsspielräume verlieren, und sie könnten v.a. ihre Allokationsaufgaben (Verkehrsinfrastruktur, Bildungswesen, Gesundheitswesen etc.) nicht mehr wahrnehmen. Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, dass Unternehmen bei ihrer Standortwahl nicht nur die Steuerbelastung, sondern auch die mit Steuern finanzierten staatlichen Leistungen in ihr Entscheidungskalkül einbeziehen. Insofern spricht vieles dafür, dass es für Steuersenkungen eine Untergrenze gibt.

Die Handlungsspielräume und die Zielverfolgung staatlicher Wirtschaftspolitik können auch durch die liberalisierten internationalen **Finanzmärkte** tangiert werden. Turbulenzen gehen, wie die Erfahrung mit der jüngsten Südostasien-

Krise belegt, von einzelnen Staaten aus, welche wirtschaftspolitische Versäumnisse bzw. Fehlentwicklungen aufzuweisen haben, beispielsweise überbewertete Währungen, geringe Währungsreserven, Leistungsbilanzdefizite, hohe Budgetdefizite, hohe Inflationsraten, ineffektive Bankenaufsicht, politische Instabilitäten. Auf dem globalen Finanzmarkt kann ein Dominoeffekt entstehen, von dem auch solche Staaten realwirtschaftlich erfasst werden, die traditionell eine stabile und solide Wirtschaftspolitik betreiben. Diese Länder müssen dann einen Kapitalabfluss mit negativen Produktions- und Beschäftigungseffekten hinnehmen. Auf Dauer werden sich die Finanzmärkte zwar nicht von den ökonomischen Fundamentalfaktoren entfernen, aber es gilt, vorsorglich Maßnahmen zu ergreifen, um internationale Finanz- und Währungsturbulenzen zu verhüten. Die Vorschläge reichen von einem Frühwarnsystem, über einen Verhaltenskodex für die Steuer- und Finanzpolitik, eine Verbesserung der Bankenaufsicht, Wechselkurszielzonen bis zur steuerlichen Belastung von internationalen Finanztransaktionen („Tobin-Steuer“).

7. Schlussbemerkungen

Der Globalisierungsprozess ist heute bereits so weit fortgeschritten, dass er unumkehrbar ist. Trotz aller Risiken, die mit der Globalisierung verbunden sind, ist den Forderungen nach einer Abschottung Deutschlands oder Europas und nach Kontrollen der Außenwirtschaftsbeziehungen eine Absage zu erteilen.

Deutschland konnte aus der internationalen Arbeitsteilung bislang großen Nutzen ziehen. Der Wohlstand wurde und wird nicht zuletzt über den internationalen freien Handel gesteigert. Eine Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung bringt Wohlstandseffekte. Es gibt in einem forcierten Strukturwandel Gewinner und Verlierer, aber es ist kein Null-Summen-Spiel. Bei interindustrieller Arbeitsteilung können ganze Branchen mangels internationaler Wettbewerbsfähigkeit "wegbrechen". Bei der heute vorherrschenden intraindustriellen Arbeitsteilung trifft dies u.U. für einzelne Firmen, nicht aber für ganze Branchen zu (A. Prinz / H. Beck, 1999, S. 13).

Die Globalisierungsdebatte wird bei näherer Betrachtung vielfach zur Durchsetzung von Interessen benutzt (J. Hoffmann, 1999, S. 3 ff.). Politiker verlagern die Verantwortung für Probleme gern nach außen; interne Probleme und der Mangel an eigener Handlungsfähigkeit werden den anonymen globalisierten Märkten angelastet. Von der Arbeitgeberseite wird die Globalisierungsdebatte dazu benutzt, die Gewerkschaftspolitik und die nationalstaatliche Politik auf einen unternehmerfreundlichen Kurs zu zwingen. Es soll politisches Handeln als Anpassung an die ökonomischen Weltmarktzwänge oder aber in Richtung Protektion erreicht werden.

Demgegenüber ist zu konstatieren, dass es nach wie vor nationalstaatliche Handlungsspielräume gibt und dass Protektionismus grundsätzlich abzulehnen ist. Protektionistische Maßnahmen, welche mit dem Infant-industry-Argument begründet sind, können aus ökonomischer Sicht als Ausnahme gerechtfertigt sein. Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ist auf Dauer nur zu erhalten, wenn sich die deutsche Wirtschaft der internationalen Konkurrenz stellt. Insofern muss die Globalisierung als Chance begriffen werden, und den weltwirtschaftlichen Herausforderungen ist offensiv zu begegnen. Dazu gehört, dass der Reformstau aufgelöst wird. Durch die Setzung entsprechender Rahmenbedingungen für Investitionen und Innovationen muss die Strukturanpassungsflexibilität erhöht werden.

Auf diese Weise gelingt es, die Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft zu verstärken und die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit auf mittlere Sicht sukzessive abzubauen. Wenn Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sich diesen Herausforderungen stellen, dann können diese auch gemeistert werden, und man kann womöglich aus ihnen gestärkt hervorgehen.

Literatur

- Beck, U. (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt/M 1998.
- Clark, C., The Conditions of Economic Progress, London 1940.
- Donges, J. B., Die Globalisierung der Wirtschaft. Eine positive Entwicklung, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 9/1998.
- Fourastié, J., Le grand espoir du XXe siecle, Paris 1949.
- Gries, Th., Internationale Wettbewerbsfähigkeit, Wiesbaden 1998.
- Handelsblatt, Nr. 151 vom 9. August 1999.
- Hoffmann, J., Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses. Chancen und Risiken der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1999, S. 3-10.
- Klodt, H., Auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft. Geht die industrielle Basis verloren?, in: WiSt, 6/1995, S. 297-301.
- Klodt, H., Tertiarisierung. Ursachen und Konsequenzen, in: WiSt, 8/1998, S. 394-399.
- Löffler, H. Weltmarktstrukturelle Veränderungen von der Internationalisierung zur Globalisierung der Geschäfte, in: Huth, R. / Wagner, U. (Hrsg.), Volks- und betriebswirtschaftliche Abhandlungen. T. Karpanti zum 70. Geburtstag, Beiträge der Fachhochschule für Wirtschaft Pforzheim Nr. 58, Pforzheim 1991, S. 15-25.
- Maennig, W. / Stamer, M., Ist der Strukturwandel in Deutschland zu langsam? Ein empirischer Vergleich mit den USA und Japan, in: Jahrbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 50, Heft 1, 1999, S. 1-22.
- Martin, H.-P. / Schumann, H., Die Globalisierungsfalle, Reinbek 1996.
- Neumann, M. (Hrsg.), Unternehmensstrategie und Wettbewerb auf globalen Märkten (Jahrestagung 1993), Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 233, Berlin 1994.
- Nussbaum, B., Das Ende unserer Zukunft, München 1984.
- Porter, M. E., Wettbewerbsstrategie, Frankfurt 1983.
- Prinz, A. / Beck, H., Politische Ökonomie der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1999, S. 11-16.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahrgutachten 1998/1999.
- Seitz, K., Die japanisch-amerikanische Herausforderung. Deutschlands Hochtechnologieindustrien kämpfen ums Überleben, München 1990.
- Tuchtfeldt, E., Strukturwandel - wie lange noch?, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 9/1995.

- Wagner, J., Globalisierung der Wirtschaft - Viel Lärm um Nichts?, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 4/1997.
- Willke, G., Die Zukunft unserer Arbeit, Hannover 1998.