

Schmidt, Ingo L. O.

**Article — Digitized Version**

## EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmidt, Ingo L. O. (1992) : EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 12, pp. 628-633

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136951>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Ingo Schmidt\*

## EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik

*Nach Abschluß des Maastrichter Vertrags ist die ordnungspolitische Diskussion erneut entbrannt, ob die europäische Intergration primär durch eine aktive Wettbewerbspolitik oder eine Industriepolitik bewirkt werden soll. Welche Gefahren sind mit einer stärkeren industriepolitischen Ausrichtung der Europäischen Gemeinschaft verbunden?*

Im Hinblick auf das Verhältnis von Wettbewerbs- und Strukturpolitik hat Giersch<sup>1</sup> von der sogenannten strukturpolitischen Funktion des Wettbewerbs gesprochen, bei der Wettbewerb ein Lenkungsinstrument sei, das die Unternehmer durch Gewinnanreize und durch Androhung von Verlusten dazu veranlasse, die Möglichkeiten des kostensenkenden und güterschöpfenden technischen Fortschritts zu nutzen und die Produktion an die wachstumsbedingten Wandlungen der Erzeugungsbedingungen und der Nachfragestruktur anzupassen. Im Gegensatz dazu wird im Rahmen einer Industriepolitik die „invisible hand“ des Wettbewerbs als Ausdruck einer neo-merkantilistischen Politik bewußt durch staatliche Eingriffe ersetzt, die sowohl aus der Nicht-Untersagung von an und für sich wettbewerbswidrigen Fusionen (sogenannte unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik im Sinne von Karl Schiller) als auch aus der direkten finanziellen Förderung von bestimmten Wirtschaftssektoren (sogenannte sektorale Strukturpolitik) bestehen kann.

Das Problem des Vorranges von freiheitssichernder Wettbewerbspolitik oder potentiell wohlstandssteigernder Industriepolitik hat sich durch den Maastrichter Vertrag verschärft. Während Art. 3 Ziff. f EWGV geltende Fassung die Errichtung eines Systems vorsieht, „das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt“ – und damit das Wettbewerbsprinzip zum Grundpfeiler der Europäischen Wirtschaftsordnung macht – beabsichtigt Art. 3 Ziff. l EWGV neue Fassung ausdrücklich „die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft“. Damit werden in Art. 3 EWGV neue Fassung das Wettbewerbsprinzip und das als Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft umschriebene Prinzip der Industriepolitik gleichgestellt, womit sich eine völlig neue Rechts-

lage ergibt! Während es in der deutschen Fassung des Art. 130 des Maastrichter Vertrages im Hinblick auf die Priorität der beiden Prinzipien heißt, daß die EG die Anpassung der Industrie an strukturelle Veränderungen nur „erleichtern“ soll, wird in der französischen und englischen Fassung von „accélérer“ und „speeding up“ gesprochen – beide Termini sind mit „beschleunigen“ zu übersetzen (Art. 130 Abs. 1 S. 2 1. Spiegelstrich).

Diese Gewichtsverlagerung zugunsten der Industriepolitik wird auch in der europäischen Fusionskontrolle deutlich. Gemäß Art. 2 Abs. 2 der EG Fusionskontroll-Verordnung sind Zusammenschlüsse, die eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch welche wirksamer Wettbewerb erheblich behindert wird, für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären (Wettbewerbsklausel). Der Begriff der marktbeherrschenden Stellung wird in Art. 2 Abs. 1 EG Fusionskontroll-Verordnung – ähnlich wie in § 22 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – durch verschiedene Marktstrukturmerkmale konkretisiert<sup>2</sup>.

Bei der Prüfung der Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt hat die Kommission jedoch gemäß Art. 2 Abs. 1 EG Fusionskontroll-Verordnung darüber hinaus auch „die Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts, sofern diese dem Verbraucher dient und den Wettbewerb nicht behindert“, zu berücksichtigen. Diese Klausel, die eine Abwägung zwischen der Aufrechterhaltung und Entwicklung eines wirksamen Wettbewerbs, wie er in Art. 1 Abs. 1 EG Fusionskontroll-Verordnung mit Hilfe verschiedener Marktstrukturmerkmale konkretisiert worden ist, und

\* Der Beitrag stellt die überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrages dar, den der Verfasser anlässlich des Hohenheimer Europa-Kolloquiums im Mai 1992 gehalten hat.

<sup>1</sup> Vgl. Herbert Giersch: Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 9. Jg. (1964), S. 61 ff.

<sup>2</sup> Vgl. den Überblick über die EG-Fusionskontrolle bei Ingo Schmidt: Die Europäische Fusionskontroll-Verordnung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 2, S. 90 ff.

---

*Prof. Dr. Ingo Schmidt, 60, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Preis-, Markt- und Wettbewerbstheorie und -politik an der Universität Hohenheim.*

dem technischen Fortschritt als einem Performance-Element erlaubt, war bis zuletzt zwischen Deutschland und Frankreich strittig. Wenngleich aus deutscher ordnungspolitischer Sicht gegen die Vermischung von Wettbewerbs- und Industriepolitik erhebliche Bedenken bestanden, so ist diese „Kröte“ von der Bundesregierung aus EG-politischen Rücksichten geschluckt worden.

Die Interpretation der unbestimmten Rechtsbegriffe durch die Europäische Kommission wird darüber entscheiden, ob wirksamer Wettbewerb im Sinne der Aufrechterhaltung kompetitiver Marktstrukturen, welche quasi automatisch zu wirtschaftlichem und technischem Fortschritt führen, oder im Sinne einer Industriepolitik verstanden wird, die durch direkte staatliche Maßnahmen – d.h. Nicht-Untersagung von an und für sich wettbewerbswidrigen Fusionen im Sinne einer unternehmensgrößenbezogenen Strukturpolitik oder Subventionen für bestimmte Wirtschaftssektoren – den wirtschaftlichen und technischen Fortschritt fördern will.

Doch in welche Richtung diese Interpretation möglicherweise geht, deutet sich schon heute an. Die erste Untersagung eines Zusammenschlusses im Falle Aérospatiale-Alenia/de Havilland<sup>3</sup> durch die EG-Kommission hat heftige Proteste der in den Fall involvierten italienischen und französischen Regierung ausgelöst, die eine (rechtlich nicht mögliche) Revision der Entscheidung, ja der Fusionskontroll-Verordnung selbst verlangten. Diese Kontroverse hat wiederum einmal die unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen in der EG deutlich gemacht. Während Deutschland und weitgehend auch Dänemark, Großbritannien und die Niederlande Fusionskontrolle als Mittel zur Aufrechterhaltung kompetitiver Marktstrukturen betrachten, sehen andere in ihr ein industriepolitisches Instrument, das insbesondere zur Abwehr US-amerikanischer oder japanischer Firmenaufkäufe eingesetzt werden soll. So ist bis Ende 1992 nur eine einzige Fusion untersagt worden (de Havilland); im Fall Alcatel/AEG ist auf Intervention der französischen Regierung keine Untersagung erfolgt<sup>4</sup>. In sechs weiteren Fällen sind Zusammenschlüsse unter Auflagen, Bedingungen und Beschränkungen für vereinbar mit dem Ge-

meinsamen Markt gemäß Art. 8 Abs. 2 der Verordnung erklärt worden<sup>5</sup>. Der zuständige Referatsleiter im Bundesministerium für Wirtschaft spricht daher von einer „Politisierung der Entscheidungsverfahren sowie ... der Aushöhlung der Wettbewerbsregeln durch Nichtanwendung“<sup>6</sup>. Beispiele hierfür seien teils die EG-Fusionskontrolle, teils ausufernde Gruppenfreistellungs-Verordnungen für bestimmte Formen der Unternehmenskooperation.

Gemäß einer Meldung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. April 1992 plant die EG-Kommission, im sogenannten 4. Rahmenprogramm für Forschung und Technologie knapp 1,5 Mrd. DM für die Unterstützung der Luftfahrtindustrie vorzusehen. Außerdem sollen auf der Grundlage des Vertrags von Maastricht künftig industriepolitische Aufgaben stärker als bisher aus Gemeinschaftsmitteln gefördert werden; dazu gehören neben der Telekommunikation und der modernen Elektronik auch die Luftfahrtunternehmen (unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik). Die jüngste Kontroverse innerhalb der EG-Kommission von Ende April, inwieweit Mittel aus dem EG-Sozialfonds zur Unterstützung moderner Fort- und Weiterbildung in der Automobilindustrie verwendet werden sollen, zeigt deutlich Züge einer industriepolitischen Orientierung. Diese mögliche Umwidmung von Mitteln, die ursprünglich für Langzeitarbeitslose vorgesehen waren, wird ebenfalls mit stark steigenden Investitionen im F&E-Bereich der Automobilbranche begründet, die angeblich begleitende Investitionen in das Humankapital erfordern.

### Zielsetzungen von Maastricht

Die industriepolitische Zielsetzung<sup>7</sup> kommt in den Art. 130 ff. des Maastrichter Vertrages zum Ausdruck; so werden in Art. 130 f. zwei Hauptziele der Forschungs- und Technologiepolitik angeführt:

- Die Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie der Gemeinschaft und
- die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Diese im Maastrichter Vertrag festgeschriebene Förderung von F&E in bestimmten Wirtschaftssektoren wird als sektorale Strukturpolitik mit der Erleichterung einer unumgänglichen Strukturanpassung gerechtfertigt, d.h. als eine Förderung von Marktprozessen verstanden, die in der politischen Realität allerdings meistens zu einer extrem

<sup>3</sup> Vgl. Aérospatiale-Alenia/de Havilland, in: *Wirtschaft und Wettbewerb/E* (Entscheidungsammlung) EV 1675 ff.

<sup>4</sup> Vgl. zum Fall Alcatel/AEG, in: *Wirtschaft und Wettbewerb/E* EV 1740 ff., die Kritik von Markus Wagemann: Erfahrungen mit der EG-Fusionskontrolle – der Fall „Alcatel/AEG Kabel“, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 42. Jg. (1992), S. 730 ff.

<sup>5</sup> Es handelt sich um die Fälle: Alcatel/Telettra, in: *Wirtschaft und Wettbewerb/E* EV 1616 ff.; Magneti Marelli/CEAc, in: *Wirtschaft und Wettbewerb/E* EV 1735 ff.; Varta/Bosch, in: *Wirtschaft und Wettbewerb/E* EV 1701 ff.; Accor/Wagons Lits, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 42. Jg. (1992), S. 224 f.; Nestlé/Perrier, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 42. Jg. (1992), S. 831 ff.; Du Pont/ICI, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 42. Jg. (1992), S. 1012 ff.

<sup>6</sup> Thomas Janicki: Zehn Thesen zur Wettbewerbspolitik, in: *Unternehmer Magazin*, 40. Jg. (1992), S. 29.

<sup>7</sup> Vgl. zum folgenden J. Starbatty, U. Vetterlein: Europäische Technologie- und Industriepolitik nach Maastricht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* vom 28. 2. 1992, S. 16.

kostenaufwendigen Strukturkonservierung entartet (z.B. die EG-Landwirtschaft mit rund 60 Mrd. DM oder die Kohle mit circa 15 Mrd. in der Bundesrepublik), welche dann mit der Sicherung der sektoralen Einkommensparität, der Arbeitsplätze oder der Versorgung „gerechtfertigt“ wird.

Als spezielle Form der Strukturpolitik gilt die unternehmensgrößenbezogene Politik. Danach soll der Staat im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und den technischen Fortschritt das Entstehen von Großunternehmen fördern (und nicht durch Fusionskontrolle behindern!), da die Marktkräfte bei der Realisierung vorgegebener wirtschaftspolitischer Ziele angeblich versagen. Damit wird implizit eine Art Rechtfertigungsgrund für die Nicht-Untersagung von wettbewerbswidrigen Fusionen angesprochen.

**Argumente pro EG-Industriepolitik**

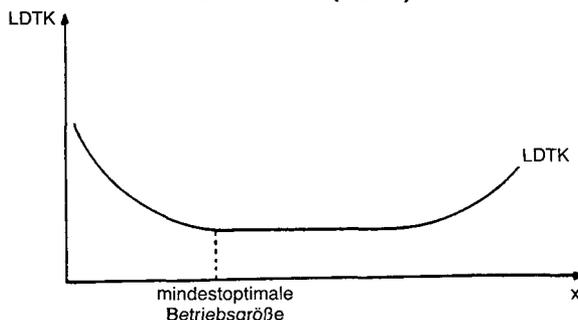
Wenn man nach der ökonomisch-theoretischen Rechtfertigung einer stärker industriepolitisch orientierten Politik fragt, stößt man seit Jahrzehnten weltweit immer wieder auf die gleichen Argumente, die sich auf economies of scale bzw. Lernkosteneffekte, Verbundvorteile bzw. Spinoffs, Transaktionskostensparnisse und die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit berufen.

*Economies of scale* und *Lernkosteneffekte* treten mit zunehmender Produktionsmenge auf. Dabei wird außer acht gelassen, daß nach Erreichen der mindestoptimalen Betriebsgröße praktisch Kostenersparnisse nicht mehr realisierbar sind, vielmehr die Gefahr von diseconomies of scale bzw. von X-Ineffizienzen im Sinne von Leibenstein besteht, die zu steigenden Kosten führen. Steigende Skalenerträge setzen sich nicht *ad infinitum* fort. Wie wir aus der industrieökonomischen Forschung wissen, ist die mindestoptimale Betriebsgröße – bis zu welcher steigende Skalenerträge realisiert werden – von Branche zu Branche sehr unterschiedlich<sup>8</sup>.

William Shepherd kommt im Hinblick auf den Verlauf der Kostenkurve in einer Auswertung der industrieökonomischen Untersuchungen von der Pionierstudie Bains (1956) bis zu Leonard Weiss (1976) zu folgendem Ergebnis<sup>9</sup>: „The typical ‚industry cost curve‘ for the firm ... is dishshaped, with MES (minimum efficient scale, Anm. d. Verf.) at 5 percent of the market or less. The constant-cost

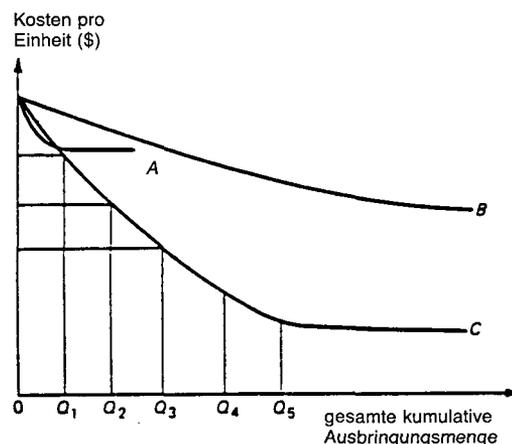
range may be wide, though presumably average cost rises eventually because of (1) bureaucracy, from absolute size; and/or (2) X-inefficiency, caused by the firm’s market power. The constant costs may also mask a significant amount of pecuniary gains. If one filters out the pecuniary economies, the typical cost curve may slope upward instead of being flat.“

**Abbildung 1**  
Verlauf der langfristigen Durchschnittskostenkurve (LDTK)



Auch *Lernkosteneffekte*, die etablierten Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Newcomern geben, sind nicht beliebig vermehrbar; vielmehr sinkt das Potential für Kostenersparnisse durch learning-by-doing im Zeitablauf, da die ständige Wiederholung der Produktionsabläufe immer weniger neue Erfahrungen mit sich bringt.

**Abbildung 2**  
Lernkurven nach Shepherd



Quelle: W. G. Shepherd: *The Economics of Industrial Organization*, 3. Aufl., Englewood Cliffs, N. J. 1990, S. 219.

Des weiteren können Kostenvorteile großer gegenüber kleineren Unternehmen auch auf Verbundvorteilen (sogenannten *economies of scope*) bei der Produktion von zwei oder mehr Gütern beruhen. Diese Hypothese besagt, daß im Falle diversifizierter bzw. konglomerater Unternehmen die Kosten für die gemeinsame Produktion

<sup>8</sup> Vgl. z.B. die Untersuchung der Monopolkommission zu Ursachen, Ausmaß und Bedeutung von Betriebsgrößenvorteilen mittels sogenannter Ingenieursschätzung in 18 Branchen, in: Monopolkommission: Sechstes Hauptgutachten: Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgröße, Baden-Baden 1986, Tz. 589 ff. So liegt z.B. in der US-amerikanischen und deutschen Autoindustrie die mindestoptimale Betriebsgröße bei 800 bis 1000 PKW Tagesproduktion, das sind bei 230 Arbeitstagen 184.000 bis 230.000 PKW Jahresproduktion (nur Porsche liegt darunter!).

<sup>9</sup> W. G. Shepherd: *The Economics of Industrial Organization*, 3. Aufl., Englewood Cliffs, N. J. 1990, S. 234 f.

von zwei Gütern a und b geringer seien als die getrennte Produktion der Güter a und b:

$$K(a,b) < K(a) + K(b)$$

Nach empirischen Untersuchungen von Scherer und Ravenscraft ist diese These fragwürdig, da die Probleme auf unbekanntem Geschäftsfeldern sehr häufig unterschätzt werden. Die erhofften Synergieeffekte treten oft nicht auf, dafür aber diseconomies of scope<sup>10</sup>. In Zusammenhang mit konglomeraten Fusionen – wie z.B. im Falle Daimler-Benz/MBB – wird oft von synergetischen Effekten infolge *positiver Spin-offs* gesprochen, da sich eine neue Technologie auch in anderen Produktionsbereichen analog anwenden lasse. So hat Daimler-Benz damals seine Fusion mit MBB unter anderem damit gerechtfertigt, daß die Tätigkeit im Luft- und Raumfahrtbereich positive externe Effekte für die Automobilproduktion hätte.

Die Monopolkommission hat sich in ihrem Sondergutachten zu diesem Fusionsfall<sup>11</sup> unter Bezugnahme auf empirische Untersuchungen aus dem Bereich der US-amerikanischen Luft- und Raumfahrtindustrie kritisch mit diesem Argument auseinandergesetzt. (In den USA werden die Milliardensubventionen in diesem Bereich ständig mit derartigen positiven Spin-off-Effekten gerechtfertigt.) Diese empirischen Untersuchungen mahnen zur Vorsicht, da sich ohne besondere institutionelle Regelungen der erhoffte Effekt nicht einstellt. Die Monopolkommission sieht daher in Ziffer 106 ihres Sondergutachtens in einem geeigneten Übertragungsmechanismus eine wichtige Determinante erfolgreicher Spin-off-Prozesse; bei Fehlen geeigneter institutioneller Regelungen komme es trotz starker Synergiebeziehungen nur zu geringen Spill-overs. Nach Auffassung der Monopolkommission sei „die Hypothese von gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Abstrahleffekten der Luft- und Raumfahrtaktivitäten in andere Tätigkeitsgebiete gewichtigen Einwänden ausgesetzt und (werde) in der öffentlich-politischen Diskussion häufig überbewertet“ (Ziffer 108).

Die vertikale Integration von Unternehmen wird hingegen häufig mit *Transaktionskostensparnissen* gerechtfertigt, da die Koordination in vertikal integrierten Unter-

nehmen kostengünstiger sei als die Abwicklung über den Markt. Dem stehen jedoch steigende Koordinations- und Organisationskosten in einem vertikal integrierten Unternehmen gegenüber, so daß z.B. die deutsche Automobilindustrie nach dem Vorbild der Japaner die vertikale Integration weitgehend rückgängig macht (Ausgliederung von Zulieferbetrieben – sogenannte *lean production*).

### Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

In Artikel 3 Ziffer I und in Artikel 130 f. des Maastrichter Vertrags werden explizit die Stärkung bzw. *Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit* der Industrie der Gemeinschaft angesprochen. Es wird damit implizit unterstellt, daß zwischen der Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines einzelnen Unternehmens oder aller Unternehmen eines Landes (= globale Wettbewerbsfähigkeit) Zielkonflikte auftreten können; eine strenge Fusionskontrolle könne daher die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen gefährden (so auch die Kritik an der de Havilland-Entscheidung!).

Für die Beurteilung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens bzw. eines Landes sind eine Vielzahl von Faktoren maßgeblich, die teils unabhängig, teils abhängig von der Unternehmensgröße sind. Michael Porter<sup>12</sup> hat in einer international vergleichenden empirischen Untersuchung vier Determinanten internationaler Wettbewerbsvorteile herausgearbeitet:

- Örtliche Standortbedingungen wie Infrastruktur, Lohnniveau, Ausbildungs- und Technologiestandard sowie Charaktereigenschaften der Mitarbeiter (Fleiß, Präzision, Intuition).
- Die Nachfragebedingungen auf dem Heimatmarkt, d.h. die Preis- und Qualitätsansprüche der heimischen Kunden als Antriebsmotor, um im Ausland notwendige Wettbewerbsvorsprünge zu erzielen.
- Die Intensität des heimischen Wettbewerbs, der die Innovationskraft der Unternehmen ständig anrege und Anstrengungen im internationalen Wettbewerb fördere.
- Die Existenz von international wettbewerbsfähigen Zulieferindustrien und artverwandten Industriezweigen, aus denen wichtige Kuppelressourcen wie Mitarbeiter, Patente und Materialien abgeschöpft werden können.

Porter weist darauf hin, daß internationale Wettbewerbsvorteile eines Unternehmens in der Regel aus mehreren der aufgeführten Determinanten resultieren. Seine empirischen Studien belegen, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit neben der Leistungsfähigkeit eines Unternehmens, gemessen an der Produktivität, von

<sup>10</sup> So kommen D. J. Ravenscraft, F. M. Scherer: *Mergers, Sell-Offs, & Economic Efficiency*, Washington, D.C. 1987, in ihrer Untersuchung von circa 6000 Akquisitionen von 471 amerikanischen Großunternehmen in der Zeit von 1950 bis 1976 zu dem Ergebnis, daß in circa einem Drittel der Fälle die Fusionen zu Verlusten und Wiederverkauf führten. Zu ähnlichen Ergebnissen für die Bundesrepublik kommt R. Bühner: *Erfolg von Unternehmenszusammenschlüssen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1990.

<sup>11</sup> Vgl. Monopolkommission: *Sondergutachten 18: Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH*, Baden-Baden 1989.

<sup>12</sup> Vgl. Michael Porter: *The Competitive Advantages of Nations*, New York u. a. 1990, S. 71.

Einflußfaktoren abhängt, die primär mit der relativen oder absoluten Größe eines Unternehmens nichts zu tun haben. Auch haben die empirischen Untersuchungen im Zusammenhang mit den Neo-Schumpeter-Hypothesen gezeigt, daß die Innovationsaktivität eines Unternehmens nicht von seiner absoluten oder relativen Größe determiniert wird, sondern seine Fähigkeit, produktivitätssteigernde Innovationen durchzuführen, maßgeblich von den technologischen Bedingungen und der Nachfragestruktur der jeweiligen Industrie abhängt<sup>13</sup>. Die Anhänger einer neo-merkantilistischen Industriepolitik werden sich allerdings nicht daran hindern lassen, unverändert mit diesen verfehlten Hypothesen zu argumentieren.

Gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 2. Halbsatz GWB ist im Rahmen sogenannter Ministerfusionen auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen zu berücksichtigen. Ein derartiger Zielkonflikt ist im Falle VAW-Kaiser verneint, dagegen in den Fällen VEBA-Gelsenberg, Thyssen-Hüller, IHB/Wibau und Daimler/MBB bejaht worden<sup>14</sup>. Die geringe Zahl der Ministerfusionen, in denen die inländische Marktherrschaft mit einer Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gerechtfertigt werden konnte, bestätigen allerdings die geringe empirische Relevanz des oben erwähnten Zielkonfliktes zumindest für deutsche Verhältnisse.

Die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einzelner – von der EG als strategisch eingestuft – Wirtschaftszweige (wie z.B. die Luft- und Raumfahrt oder die Computerindustrie) ist zudem Ausdruck eines ausgeprägten Autarkiedenkens und kommt den Steuerzahler teuer zu stehen. Zu nennen sind hier z.B. auch der Agrarbereich oder der Kohlebereich, die im Hinblick auf die Sicherheit der Lebensmittelversorgung und der Energieversorgung subventioniert werden. Das Prinzip der internationalen Arbeitsteilung besagt ja gerade, daß ein Land nicht alle Güter selbst herstellt, sondern gegebenenfalls zukaufte. Warum sollen die für die deutsche Produktion benötigten Chips nicht von Japan bezogen werden? Die für eine Industriepolitik vorgebrachten Rechtfertigungsgründe sind daher alle insgesamt mehr oder minder fragwürdig, so daß sich die Frage nach dem Nutzen einer Industriepolitik überhaupt stellt.

### Argumente contra EG-Industriepolitik

Eine Industriepolitik führt zudem zu erheblichen Eingriffen in den auf dem Wettbewerbsprinzip basierenden Allokationsmechanismus. Dabei verdienen folgende Punkte besondere Beachtung:

Eine F&E-Politik als vorausschauende und gestaltende Industriepolitik setzt *das Wissen um die zukunfts-*

*trächtigen Branchen und insbesondere Technologien* voraus. Der Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek<sup>15</sup> hat bekanntlich von einer Anmaßung von Wissen gesprochen, wenn der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren durch staatliche Entscheidungen ersetzt bzw. simuliert werden soll. Staatliche Stellen und Beamte haben nicht die gleichen ökonomischen Incentives wie private Unternehmer, nach den maßgeblichen Informationen zu suchen, da sie für die Folgen eines Fehlschlages nicht mit ihrem Vermögen einzustehen haben. Die Mängel und letztlich der Fehlschlag der sozialistischen Wirtschaftsplanung dürften auch auf dieses Informationsproblem zurückzuführen sein.

Wettbewerb kontrolliert nicht nur Preise und Gewinne, sondern übt auch einen Druck auf die Kosten aus. Diese *Kostenkontrollfunktion* geht bei einer staatlichen Industriepolitik, die mit Subventionen arbeitet, verloren. Unternehmerische Fehlentscheidungen und überhöhte Kosten werden staatlicherseits durch erhöhte Subventionen legitimiert, zumal von dem betroffenen Wirtschaftssektor ein politischer Druck auf den Staat und seine Organe in Richtung einer Perpetuierung einmal gezahlter Subventionen ausgeht.

Eine vorausschauend gestaltende Industriepolitik setzt ein *konsistentes theoretisches Konzept* voraus. Die Brauchbarkeit der in den 80er Jahren entwickelten sogenannten *Theorie der strategischen Handelspolitik* für die Wirtschaftspolitik ist allerdings aufgrund der Modellprämissen fragwürdig<sup>16</sup>. Solange eine operationale theoretische Fundierung der Industriepolitik fehlt<sup>17</sup>, wird eine solche Politik dazu tendieren, das volkswirtschaftliche Anreizsystem vom *dynamischen Pionierunternehmer* im Sinne Schumpeters, der neue Faktorkombinationen durchsetzt, in Richtung auf das *Rent-Seeking* zu verschieben, d.h. Unternehmensgewinne durch Schaffung von institutionellen Regelungen zu erschließen, zu sichern oder zu verbessern. Im Rahmen eines veränderten Anreizsystemes werden unternehmerische Ressourcen dazu eingesetzt, für den betroffenen Wirtschaftssektor

<sup>13</sup> Vgl. Ingo Schmidt, Stefan Eißer: Innovationsoptimale Unternehmensgrößen und Marktstrukturen: Die Neo-Schumpeter-Hypothesen, in: WiSt, 19. Jg. (1990), S. 556 ff.

<sup>14</sup> Vgl. VAW/Kaiser, in: Wirtschaft und Wettbewerb/E BWM 149 ff., 151; VEBA/Gelsenberg II, in: Wirtschaft und Wettbewerb/E BWM 147 f.; Thyssen/Hüller, in: Wirtschaft und Wettbewerb/E BWM 159 ff., 163; IHB/Wibau, in: Wirtschaft und Wettbewerb/E BWM 177 ff., 179 f.; und Daimler/MBB, in: Wirtschaft und Wettbewerb/E BWM 191 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Friedrich August v. Hayek: Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge N. F. 56, Tübingen 1968.

<sup>16</sup> Vgl. Monopolkommission: Neuntes Hauptgutachten: Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Baden-Baden 1992, Tz. 1012.

<sup>17</sup> Die EG-Kommission selbst hat nur 1970 ein Memorandum zur Industriepolitik vorgelegt (sogenannter Colonna-Bericht).

günstige institutionelle Regelungen zu schaffen. Ein erfolgreiches Rent-Seeking setzt auch Nachahmungssignale für andere Wirtschaftssektoren, was verstärkte Eingriffe in Marktprozesse zur Folge hat.

Industriepolitik funktioniert erfahrungsgemäß nur in *Zusammenarbeit* zwischen *Staat und Großindustrie*, auch wenn Art. 130 f. des Maastrichter Vertrags in Abs. 2 auf die Unterstützung der kleineren und mittleren Unternehmen hinweist. Die kleinen und mittleren Unternehmen, die erfahrungsgemäß am innovativsten (zumindest in der Innovationsphase) sind und für die Mehrzahl der Arbeitsplätze in der Bundesrepublik sorgen, haben über ihre Steuern die Subventionen für die Großindustrie aufzubringen, von denen sie selbst aus vielfältigen strukturellen Gründen faktisch ausgeschlossen sind.

### Ordnungspolitische Würdigung

Industriepolitik im Sinne einer sektoralen bzw. unternehmensgrößenbezogenen Strukturpolitik ist in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 nur in Einzelfällen und dann mit einem schlechten ordnungspolitischen Gewissen betrieben worden; sie war die Ausnahme von der marktwirtschaftlichen Regel<sup>18</sup>. Sollte der Maastrichter Vertrag in der vorliegenden Form verabschiedet werden, wird damit ein Paradigmawechsel in der Wirtschaftspolitik vollzogen, d.h., Industrie- und Wettbewerbspolitik stehen dann gleichberechtigt nebeneinander. Die Erfahrungen, die wir in der Bundesrepublik mit einer solchen Politik in einer Reihe von (Sünden-)Fällen gemacht haben, sprechen alles andere als dafür, die grundsätzlich auf dem Wettbewerbsprinzip aufbauende Soziale Marktwirtschaft durch ein weniger effizientes Mischsystem à la française zu ersetzen. Zudem kommen neueste empirische Studien über industriepolitische Maßnahmen in den Branchen Flugzeugbau, Mikroelektronik und Automobilbau zu dem Ergebnis, daß die Industriepolitik in diesen Branchen durchweg nicht zu Wohlfahrtserhöhungen geführt hat. Die teilweise erreichte Stärkung der heimischen Industrie sei stets mit Verlusten an Konsumentenrente durch höhere inländische Preise oder durch einen hohen Subventionsaufwand erkaufte worden<sup>19</sup>.

Die eingangs gestellte Frage, ob die europäische Integration mehr durch industriepolitische oder wettbewerbspolitische Maßnahmen bewirkt werden soll, hängt maßgeblich von dem Vorverständnis der rechtsanwendenden Brüsseler Beamten ab, da die unterschiedlichen ord-

nungspolitischen Vorstellungen der zwölf Mitgliedsländer bestehen bleiben werden: Dänemark, Deutschland, Großbritannien und die Niederlande sind primär wettbewerbsorientiert, insbesondere die romanischen Mitgliedsländer Frankreich, Italien und Spanien sind dagegen industriepolitisch motiviert und sehen ihr Heil in der Schaffung von Großindustrien, die angeblich der US-amerikanischen und japanischen Industrie Paroli bieten sollen. Der britische Kommissar für Fragen der Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik, Sir Leon Brittan, steht bei seinem unbestreitbaren wettbewerbspolitischen Engagement vor dem Problem, z.B. bei jeder Fusionsentscheidung die Mehrheit der 17 EG-Kommissare gewinnen zu müssen, die überwiegend aus Ländern mit einer langen merkantilistischen Tradition kommen. Ihr Verständnis für Fragen der Wettbewerbspolitik muß als schwach ausgeprägt bezeichnet werden. Solange kein ordnungspolitischer Konsens im Hinblick auf die Bedeutung des Wettbewerbs in einem primär marktwirtschaftlichen System besteht, hat die europäische Wettbewerbspolitik nur eine geringe Chance.

Der wirtschaftspolitisch interessierte Bürger muß sich fragen, warum derartige Verträge von einer Bundesregierung, die sich als Enkel Ludwig Erhards begreift, unterzeichnet werden. Offensichtlich fehlt es einerseits an dem nötigen ökonomischen Sachverstand in dem federführenden Ministerium, andererseits ist man offenbar – ähnlich wie bei der Preisgabe der nationalen Währung – bereit, unser seit 40 Jahren bewährtes Wirtschaftssystem auf dem Altar Europas zu opfern.

Aus französischer Sicht macht eine derartige Politik allerdings durchaus Sinn, da sie Wettbewerbsnachteile der französischen Industrie gegenüber dem deutschen Nachbarn ausgleichen hilft. Daher soll die deutsche Wirtschaft in eine Wirtschafts- und Währungsunion eingebunden werden. Diese Zielsetzung wird auch in französischen Pressekommentaren deutlich, die allerdings von unserer Regierung nicht zur Kenntnis genommen werden. Unsere Europapolitik ist vielmehr blind gegenüber den Gefahren für unsere Wirtschaft, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit die Arbeitsplatzsicherheit; sie ist derart auf eine – parlamentarisch nicht einmal kontrollierte – europäische Einigung fixiert, daß alle ökonomischen Probleme kurzerhand als lästig beiseite geschoben werden.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden H. Siebert: Die Weisheit einer höheren Instanz: Zu den ordnungspolitischen Ärgernissen der Verträge von Maastricht gehört auch die Vereinbarung über eine europäische Industriepolitik, in: FAZ vom 14. 3. 1992, S. 15; sowie Wernhard Möschel: EG-Industriepolitik nach Maastricht, in: Karl Bruchhausen u. a. (Hrsg.): Festschrift für Rudolf Nirk, München 1992, S. 707 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Georg Bietschacher, Henning Klodt: Strategische Handels- und Industriepolitik: Theoretische Grundlagen, Branchenanalysen und wettbewerbspolitische Implikationen, Tübingen 1992, S. 57 ff. und 173 ff. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Monopolkommission in ihrem Neunten Hauptgutachten. Monopolkommission: Neuntes Hauptgutachten, a. a. O., Kap. VII: „Wettbewerb und strategische Handelspolitik“.