

Kloldt, Henning

Book Part — Digitized Version

Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Kloldt, Henning (1994) : Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten, In: Egelin-Hörnle, Jürgen König, Heinz (Ed.): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, ISBN 3-7890-3453-3, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, pp. 49-64

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2042>

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.

Kapitel 5

Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten

Henning Klodt

1 Zielsetzungen des Weißbuchs zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit

Eine neue Zeit ist angebrochen. Die internationale Arbeitsteilung zwischen Ländern, die sich zum gegenseitigen Vorteil auf ihre jeweiligen komparativen Vorteile spezialisieren, wird zunehmend abgelöst durch einen Machtkampf der großen Handelsblöcke in der Triade, bei dem gewinnt, wer rechtzeitig die Zukunftsfelder besetzt und den nötigen politischen Druck entfaltet, um seine eigenen wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen. Wenn Europa in diesem Kampf nicht ins Hintertreffen geraten will, muß es seine Kräfte bündeln und aktiv ins Geschehen eingreifen, anstatt blind darauf zu vertrauen, daß der Wettbewerb auf den Weltmärkten schon funktionieren werde. So etwa lautet die zentrale Botschaft der Kommission, mit der sie begründet, weshalb verstärkte Maßnahmen auf der Gemeinschaftsebene nötig seien, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu verbessern (Kapitel 2) und neuen Technologien zum Durchbruch zu verhelfen (Kapitel 5).

Die Kommission hat es in diesen Teilen des Weißbuchs durchaus geschafft, die Vision einer Industriepolitik in Europa zu entwerfen, die der weltumspannenden Globalisierung der Märkte und Internationalisierung der Produktion Rechnung trägt. Auch bei ihrer Analyse der Schwachstellen in der gegenwärtig praktizierten Industriepolitik in den einzelnen Mitgliedsländern hat sie einen freieren Blick als manche nationale Regierung, die stärker dem unmittelbaren Druck nationaler Interessengruppen ausgesetzt ist. Doch vom Skizzieren einer Vision bis zur Ausformulierung eines praktikablen Konzepts ist es ein weiter Weg, dessen Bewältigung im Weißbuch nur ansatzweise zu erkennen ist. Außerdem fragt sich, ob das Selbstverständnis der Kommission über ihre eigene Rolle bei der Stärkung der Wettbewerbskraft Europas tatsächlich den für Europa angemessenen Weg beschreibt, oder ob sie nicht über das Ziel hinausschießt und den Stellenwert nationaler Kompetenzen in diesem Bereich unterschätzt. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die von der Kommission empfohlenen Maßnahmen adäquat sind zur Lösung der diagnostizierten Probleme.

Es ist nicht leicht, aus dem vorliegenden Weißbuch die konkreten Vorstellungen der Kommission zur Neuorientierung der Industriepolitik in Europa klar herauszuarbeiten, denn die einzelnen Formulierungen sind oftmals recht

vage und unverbindlich gehalten. Dies ist nicht ungewöhnlich bei offiziellen Dokumenten internationaler Organisationen, da sie einen vielstufigen Koordinierungsprozeß durchlaufen müssen, bei dem mit dem Abschleifen der Ecken und Kanten gelegentlich auch die grundlegenden Konturen verwischt werden. Trennt man jedoch einmal die recht allgemein gehaltenen Aussagen über die Wesensmerkmale des Wettbewerbs in einer zunehmend vernetzten Weltwirtschaft von denjenigen Aussagen, bei denen aus der Diagnose konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, so kristallisieren sich fünf wichtige Bereiche heraus, auf die die Kommission ihre Politik zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen konzentrieren will:

– *Handelspolitik*. Die Kommission beklagt, daß die europäischen Märkte für Importe aus Drittländern weit geöffnet sind, während andere Länder ihre Märkte oftmals abschotten.

– *Unternehmenskooperationen*. Die Weltmärkte werden aus Sicht der Kommission immer stärker von »multinationalen Mischkonzernen« beherrscht, die zudem durch strategische Allianzen miteinander verflochten sind, während die europäischen Unternehmen dem nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen haben.

– *Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten*. Die nationalen Wirtschaftspolitiken seien zu einseitig auf die Förderung von Sachinvestitionen ausgerichtet und würden die »immateriellen« Investitionen vernachlässigen.

– *Innovationsorientierte Nachfrageförderung*. Die Nachfragestruktur auf dem europäischen Binnenmarkt sei zu sehr auf traditionelle Produkte spezialisiert und reagiere nur mit Verzögerung auf das Angebot an neuen Technologien.

– *Technologieförderung*. Neben einer allgemeinen Steigerung der Forschungsintensität in der EU setzt die Kommission auf die spezielle Förderung von drei Schlüsselbereichen, und zwar der Informationstechnologie, der Biotechnologie und der audiovisuellen Technologie.

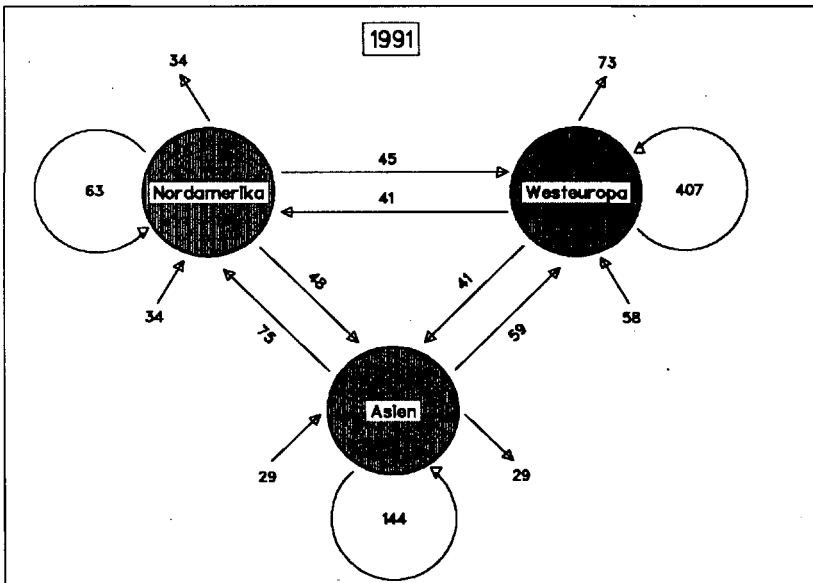
In all diesen Bereichen betritt die Kommission kein Neuland. Im Rahmen ihrer bisherigen Handels-, Wettbewerbs-, Industrie- und Technologiepolitik ist sie schon seit längerem bemüht, ihre industriepolitischen Vorstellungen durchzusetzen.¹ Mit der Verabschiedung des Weißbuchs strebt sie aber eine spürbare Intensivierung dieser Aktivitäten an. Wie die einzelnen Vorschläge der Kommission zu interpretieren sind, kann also nicht allein am Text des Weißbuchs selbst abgelesen werden; es sollte auch die bisher praktizierte Politik der Kommission in den genannten Bereichen mit in den Blick genommen werden. Dabei bietet es sich an, die kritische Würdigung der im Weißbuch enthaltenen Vorschläge zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen nach den oben genannten fünf Schwerpunkten zu strukturieren.

¹ Für eine umfassende Analyse der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken im Bereich der Strukturpolitik vgl. Klodt, Stehn et al. (1992).

2 Handelspolitik

Bei der Handelspolitik ist es das zentrale Anliegen der Kommission, die abgeschotteten Märkte von Drittländern für europäische Unternehmen zu öffnen. Es wird zwar nirgendwo erwähnt, welche Länder es denn sind, die europäischen Unternehmen den Zutritt verwehren, doch da vor allem die Handelsungleichgewichte in der Triade angesprochen werden, ist zu vermuten, daß wohl Japan gemeint ist. Tatsächlich importiert die EU bedeutend mehr Waren aus Japan als umgekehrt, wengleich das bilaterale Handelsdefizit bei weitem nicht so ausgeprägt ist wie im Handel zwischen Japan und den Vereinigten Staaten (Schaubild 1).

Schaubild 1: Handelsströme in der Triade (Mrd. US-\$)



Quelle: GATT.

Die Kommission schweigt sich im Weißbuch darüber aus, mit welchen Mitteln die Öffnung des japanischen Marktes erreicht werden soll. Vermuten läßt sich, daß die Kommission zum einen auf internationale Handelsgespräche setzt, zum anderen den Marktzugang für japanische Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt als Faustpfand einsetzen will. Wie letzteres funktionieren könnte, hat sie bereits mehrfach demonstriert, etwa bei dem japanisch-europäischen Abkommen über Importkontingente im Automobilbereich, bei der Festsetzung

von »fair market values« als Mindestpreise für japanische Halbleiterexporte in die EU sowie nicht zuletzt bei zahlreichen Anti-Dumping-Verfahren gegen einzelne japanische Produkte.²

Allein aus der Tatsache, daß die EU ein bilaterales Handelsbilanzdefizit gegenüber Japan aufweist, kann allerdings noch nicht geschlossen werden, daß der japanische Markt protektionistisch abgeschottet ist. Wenn sich Länder in der internationalen Arbeitsteilung auf unterschiedliche Produktionen spezialisieren, dann sind unausgeglichene Handelsbilanzen gegenüber einzelnen anderen Ländern geradezu ein Anzeichen dafür, daß die Spezialisierung gelungen ist. Auch der Überschuß in der gesamten japanischen Handelsbilanz ist für sich genommen noch kein Protektionsindikator, denn in Japan geht die heimische Ersparnis weit über die inländische Investition hinaus. Der Überschuß der Ersparnis über die Investitionen führt zwangsläufig zu Kapitalexporten, und ein Überschuß in der Kapitalbilanz findet sich spiegelbildlich in der Handelsbilanz wieder.

Hinweise auf eine Protektionierung des japanischen Marktes finden sich allerdings in der Güterstruktur des Außenhandels. Die japanischen Importe aus anderen Industrieländern (und damit auch aus der EU) sind besonders niedrig bei technologisch hochwertigen Gütern, obwohl aufgrund der Ähnlichkeiten im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau gerade hier ein ausgeprägter intra-industrieller Handel mit Im- und Exporten in beide Richtungen zu erwarten wäre. Von daher gibt es also durchaus Anlaß, auf eine stärkere Öffnung der japanischen Märkte zu drängen. Trotz intensiver Japanforschung scheint aber immer noch nicht restlos geklärt, wie die Protektionierung der japanischen Industriewarenmärkte eigentlich funktioniert. Eindeutig scheint lediglich, daß die japanische Protektion keine Zollprotektion ist, denn die Zölle sind bei den allermeisten Industriewaren sogar niedriger als in der EU oder den Vereinigten Staaten. Auch die Suche nach nicht-tarifären Handelshemmnissen (NTBs) blieb im großen und ganzen erfolglos. Das GATT-Sekretariat hat beispielsweise im Rahmen seiner »Trade Policy Reviews« der verschiedenen Partnerländer den eindeutigen Schluß gezogen, daß das Ausmaß der NTBs in Japan eher unterdurchschnittlich ist. Vorgeworfen hat es der japanischen Regierung lediglich, daß sie dem Drängen anderer Länder auf »freiwillige« Exportbeschränkungen zu leicht nachgegeben habe (GATT, 1992).

Vermutlich liegt der Schlüssel zum Verständnis des japanischen Protektionssystems in der speziellen Verflechtung zwischen den großen Produktionsunternehmen und den Handelshäusern. Wer sein Produkt nach Japan exportieren will, wird oftmals feststellen, daß das Importunternehmen dem gleichen »keiretsu« angehört wie das Unternehmen, das das japanische Konkurrenzprodukt herstellt.

² Zum Automobilbereich und zum Halbleiterbereich vgl. z. B. Bletschacher und Klodt (1992). Zum Anti-Dumping vgl. Schuknecht (1992).

Ein möglicher Ausweg wäre, von Europa aus ein japanisches Handelsunternehmen aufzukaufen, das dann mit importierten Produkten als Außenseiterkonkurrent in die etablierten Lieferbeziehungen im japanischen Inlandmarkt einbricht. Wenn europäische Produktionsunternehmen dieses Risiko scheuen, so könnte es doch immer noch für europäische (oder amerikanische) Handelskonzerne eine lohnende Strategie sein, denn das inländische Preisniveau liegt in Japan für viele Produkte deutlich über Weltmarktniveau. Aus Fachkreisen ist jedoch immer wieder zu hören, daß der Aufkauf japanischer Unternehmen an zahlreichen juristischen und institutionellen Hürden scheitert. Das ansonsten weltweit blühende Geschäft der mergers & acquisitions spielt in Japan praktisch keine Rolle.

Wenn diese Interpretation des japanischen Protektionssystems zutreffend ist, dann liegt der einzig erfolgversprechende Ansatzpunkt für die Öffnung der japanischen Märkte bei der internen Wettbewerbspolitik der japanischen Regierung gegenüber den keiretsu und der Erleichterung ausländischer Direktinvestitionen. Mit Strafzöllen, »freiwilligen« Exportbeschränkungen, Mindestpreisvereinbarungen oder »freiwilligen« Importausweitungen wird man dagegen immer nur vorübergehende Teilerfolge erzielen können, die lediglich am Symptom kurieren und zudem mit erheblichen handelspolitischen Friktionen erkaufte werden müssen.

Die Einflußnahme auf die interne Politik anderer Länder geht natürlich über die bisher praktizierte Handelspolitik weit hinaus. Wenn die EU hier etwas erreichen will, führt der einzig gangbare Weg vermutlich über das GATT bzw. die nachfolgende Welthandelsorganisation (WTO). Die Chancen dafür, daß die WTO eine derartige Politik durchsetzt, stehen derzeit schlecht, da sich die Vereinigten Staaten offenkundig aus ihrer Führungsrolle bei der Fortentwicklung einer multilateralen Handelsordnung verabschiedet haben.³ Die EU könnte jedoch diese verwaiste Führungsposition aufnehmen, zumal sie mittlerweile mit Abstand den größten Anteil des Welthandels auf sich vereinigt.

Die Ausführungen des Weißbuchs und die bisher praktizierte Handelspolitik geben allerdings keinerlei Hinweise darauf, daß die Kommission gewillt wäre, eine solche Verantwortung zu übernehmen. Statt dessen strebt sie offenbar danach, dem amerikanischen Weg der bilateralen Verhandlungen mit Japan nach dem Prinzip von Zuckerbrot und Peitsche zu folgen. Dadurch könnten die weltweiten Tendenzen des Übergangs vom Freihandel zum »managed trade« noch verstärkt werden. Die Kommission scheint sich nicht darüber im klaren

3 Bhagwati (1988) macht dafür das »diminishing giant syndrome« verantwortlich, das beschreibt, wie ein Land, dessen relatives Gewicht im Welthandel kontinuierlich zurückgeht, früher oder später auch das Interesse am multilateralen Freihandel verliert und statt dessen auf bilaterale Verhandlungen zur Verfolgung eigener Interessen umschwenkt.

zu sein, daß Europa weit mehr zu verlieren hat als die Vereinigten Staaten, wenn das multilaterale Handelssystem von einem System des Bilateralismus und Regionalismus abgelöst würde.

Im übrigen könnte die Öffnung der Drittmärkte für europäische Exporte möglicherweise auch dadurch gefördert werden, daß die EU im Gegenzug ihre eigene Handelspolitik liberalisiert. Die europäischen Absatzmärkte sind keineswegs so offen, wie es das Weißbuch suggeriert. In den bereits angesprochenen Trade Policy Reviews des GATT beispielsweise erscheint die Handelspolitik der EU in wesentlich schlechterem Lichte als die Japans (GATT, 1993). Insbesondere in der Landwirtschaft und im Ernährungsgewerbe, in den Montanindustrien sowie im Bekleidungs-gewerbe herrschen rigorose Importbeschränkungen. Darüber hinaus macht die EU ausgiebigen Gebrauch von den Möglichkeiten des Anti-Dumping. Vielleicht liegen hier die eigentlichen Ursachen dafür, weshalb sich die Kommission scheut, der EU eine Führungsrolle bei der Sicherung eines multilateralen Freihandelssystems zuzuweisen.

3 Unternehmenskooperationen

Das im Weißbuch dokumentierte Verhältnis der Kommission zu internationalen Unternehmenskooperationen ist ambivalent: Einerseits wird beklagt, daß »multinationale Mischkonzerne« mit Hilfe strategischer Allianzen die Weltmärkte unter sich aufteilen und den europäischen Wettbewerbern keine Chance lassen. Erforderlich sei daher die »Verwirklichung einer kohärenten und abgestimmten Vorgehensweise gegenüber den strategischen Allianzen, deren unkontrollierte Ausbreitung zur Oligopolbildung führen könnte, die der Entfaltung eines weltweiten freien Wettbewerbs im Wege stünde« (EG-Kommission, 1993 b, S. 68). Die gleichen wettbewerbspolitischen Bedenken hat die Kommission aber nicht, wenn europäische Unternehmen die Akteure sind. Ihrer Ansicht nach »müssen unsere Unternehmen über geschmeidige Kooperationsinstrumente auch im rechtlichen und steuerlichen Bereich verfügen können, anhand derer sie die erforderlichen Allianzen schmieden können« (ebenda, S. 68). Nach dieser klaren Aufteilung in feindliche und freundliche Allianzen vermißt der Leser eigentlich nur noch einen Hinweis darauf, wie er beispielsweise die strategische Allianz zwischen Daimler-Benz und Mitsubishi oder die zwischen Siemens, Toshiba und IBM beurteilen soll, da daran sowohl europäische als auch außereuropäische Mischkonzerne beteiligt sind.

In der Praxis ist es allerdings ohnehin kaum relevant, welche Haltung die Kommission gegenüber außereuropäischen strategischen Allianzen einnimmt, da sie auf deren Bildung oder Untersagung keinerlei Einfluß hat. Auf die Bildung strategischer Allianzen innerhalb der Gemeinschaft hat sie dagegen durchaus Einfluß, und zwar vor allem über die Forschungspolitik und die Wettbewerbs-

politik. Der forschungspolitische Einfluß rührt daher, daß Projektanträge im Rahmen der gemeinschaftlichen Forschungspolitik nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn Unternehmen aus mindestens zwei EU-Ländern daran beteiligt sind. Diese Förderbedingung war ursprünglich dazu gedacht, die nationalen Förderprogramme zu ergänzen und die technologische Konvergenz zwischen den Mitgliedsstaaten voranzutreiben.⁴ Sie bietet jedoch zugleich starke Anreize zur Bildung strategischer Allianzen, zumal die Kostenbeteiligung der EU bei genehmigten Projekten mit 50 Prozent nicht unerheblich ist.

Im Rahmen der Wettbewerbspolitik fallen strategische Allianzen zwar nicht unter die Fusionskontrolle, da sie definitionsgemäß nur solche Formen von Unternehmenskooperationen umfassen, die nicht zu einem Zusammenschluß führen. Sie können aber dem Kartellverbot des Art. 85 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV) unterliegen. Die Ausführungen im Weißbuch müssen dahingehend interpretiert werden, daß die Kommission wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen europäischer Unternehmen tolerieren will, wenn sie in Form strategischer Allianzen vorgenommen werden.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen strategischer Allianzen bislang kaum untersucht worden. Es gibt allerdings einige Arbeiten zu »research joint ventures«, die insofern relevant erscheinen, als sich die meisten strategischen Allianzen in der Praxis auf den Forschungsbereich beziehen. Diese Arbeiten kommen zu einer positiven Beurteilung strategischer Allianzen, da sie im Vergleich zu einer rein wettbewerblichen Marktstruktur Parallelforschung und »Patentrennen« vermeiden helfen und die rasche Durchsetzung neuer Technologien in allen beteiligten Unternehmen gewährleisten (Kamien et al., 1992; Suzumara, 1992).⁵ Bei diesen modelltheoretischen Analysen ist allerdings unterstellt, daß der Wettbewerb nur im Forschungsbereich ausgeschaltet wird, nicht dagegen auf den nachgelagerten Absatzmärkten. Wenn strategische Allianzen dagegen auch zu Wettbewerbsbeschränkungen auf den Absatzmärkten führen, müssen die daraus resultierenden gesamtwirtschaftlichen Effizienzverluste abgewogen werden gegen die Effizienzgewinne im Bereich der Forschung (Tirole, 1988, S. 413 f.).

4 Besonders günstige Erfolgsaussichten haben Projektanträge im Rahmen der EU-Technologiepolitik erfahrungsgemäß dann, wenn unter den Antragstellern neben einem Unternehmen aus einem technologisch führenden Land ein weiteres aus einem technologisch rückständigeren Land vertreten ist.

5 Die Ursache dafür, daß Wettbewerb im Forschungsbereich nach diesen Modellen nicht zu optimalen Marktergebnissen führt, liegt letztlich darin, daß technisches Wissen ein öffentliches Gut darstellt, d.h. keiner Rivalität in der Verwendung unterliegt. Bei Wettbewerb wird dieses öffentliche Gut auf ineffiziente Weise und in zu geringem Umfang produziert und darüber hinaus auch noch ineffizient genutzt.

Die von der Kommission angestrebte Förderung strategischer Allianzen ist somit nur dann eindeutig positiv zu bewerten, wenn es ihr gelingt, die Kooperation der Unternehmen auf den Forschungsbereich zu begrenzen und eine Ausweitung auf die Absatzmärkte zu verhindern. Diese Gratwanderung dürfte ihr um so eher gelingen, je marktferner die Forschungsprojekte sind, bei denen sie Kartellvereinbarungen toleriert oder über ihre eigene Forschungsförderung sogar initiiert.⁶ Damit eröffnet sich allerdings ein Zielkonflikt zu den in Kapitel 4 des Weißbuchs dargelegten Grundsätzen zur künftigen Forschungspolitik der Gemeinschaft, in denen einer stärkeren Anwendungsorientierung und Markt-*nähe* der EU-Forschungsförderung das Wort geredet wird.

4 *Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten*

In ihren Reformvorschlägen zur Subventionspolitik spricht sich die Kommission im Weißbuch dafür aus, die Förderinstrumente weniger an den Sachinvestitionen und mehr an den »immateriellen« Investitionen zu orientieren. Zu den immateriellen Investitionen zählt sie beispielhaft Aufwendungen für Forschung und Ausbildung, aber auch für Dienstleistungen.⁷ Sie stellt – sicherlich zutreffend – fest, daß diese Investitionen für das wirtschaftliche Wachstum eine immer wichtigere Rolle einnehmen. Eine Umorientierung hält sie sowohl bei den von der Gemeinschaft als auch bei den von nationalen Regierungen gezahlten Subventionen für notwendig.

Bei den Subventionen, die von der EU selbst gewährt werden, fallen neben der Forschungsförderung vor allem die Ausgaben der Strukturfonds ins Gewicht. Die Forschungsförderung ist naturgemäß schon heute auf »immaterielle« Investitionen konzentriert, so daß hier nach diesem Kriterium kein aktueller Handlungsbedarf besteht. Bei den Strukturfonds dagegen dominiert gegenwärtig eindeutig die Förderung des Sachkapitaleinsatzes. Dies gilt insbesondere für die Regionalpolitik im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), für den 1994 mit 9 Mrd. ECU rund 40 Prozent aller Ausgaben für Strukturpolitik vorgesehen sind, aber auch für den Strukturfonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der mit 3,3 Mrd. ECU etwa ein Sechstel aller Strukturausgaben beansprucht (Tabelle 1). Lediglich aus dem dritten der

6 Eine Konzentration der EU-Forschungsförderung auf die marktferne Grundlagenforschung entspricht im übrigen auch einer sinnvollen Kompetenzverteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Forschungspolitik, wie sie aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus abgeleitet werden kann (vgl. Klodt/Stehn et al., 1992).

7 Im Weißbuch wird leider nicht erwähnt, welche Art von Dienstleistungen die Kommission als Investition ansieht. Aus ökonomischer Sicht haben beispielsweise Werbeaufwendungen, mit denen ein Markenname aufgebaut wird, oder Marktforschungen, mit denen das Wissen eines Unternehmens über die Produktwünsche der Kunden erhöht wird, zumindest teilweise investiven Charakter.

Strukturfonds, dem Europäischen Sozialfonds (ESF), werden im Rahmen von Zuschüssen für Ausbildung und Umschulung, für Firmengründungen und die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen Förderschwerpunkte gesetzt, die weitgehend den Zielsetzungen des Weißbuchs entsprechen.⁸

Ein weitaus höheres Gewicht als die Gemeinschaftssubventionen haben jedoch die von den einzelnen Mitgliedsstaaten gewährten Subventionen. Die Kritik der Kommission, daß diese Subventionen überwiegend der Konservierung kapitalintensiver Altindustrien dienen und damit einer Strukturanpassung in Richtung auf technologieintensive und wachstumsstarke Industrien im Wege stehen, ist vollauf berechtigt und beispielsweise auch in den Strukturberichten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute wiederholt betont worden. Fraglich ist allerdings, wie die Kommission eine strukturpolitisch sinnvolle Neuorientierung der nationalen Wirtschaftspolitiken durchsetzen will.

Tabelle 1: Haushaltspläne der Europäischen Union 1993 und 1994 (Mio. ECU)

| Rubrik | 1993 | 1994 |
|------------------------------------|--------|--------|
| 1. Gemeinsame Agrarpolitik | 35.352 | 36.465 |
| 2. Strukturpolitik | 22.192 | 23.176 |
| – EAGFL-Ausrichtung | 3.030 | 3.343 |
| – EFRE | 7.978 | 9.030 |
| – ESF | 5.766 | 6.457 |
| – Kohäsionsfonds | 1.565 | 1.853 |
| – Sonst. Strukturpolitik | 1.982 | 787 |
| 3. Interne Politikbereiche | 4.108 | 4.360 |
| – Forschung | 2.735 | 2.767 |
| – Transeuropäische Netze | 222 | 290 |
| – Sonstige | | |
| 4. Zusammenarbeit mit Drittländern | 4.115 | 4.296 |
| 5. Verwaltung | 1.995 | 2.093 |
| 6. Reserven | 1.224 | 1.530 |
| Insgesamt | 66.858 | 73.444 |

Quelle: EG-Kommission (1993a).

⁸ Zur Kapitallastigkeit der EU-Regionalförderung vgl. Horn, Stehn (1992). Zu den Strukturfonds im einzelnen vgl. Klodt, Stehn et al. (1992, S. 54 ff.).

Über den entscheidenden Hebel dafür verfügt die Kommission mit der sogenannten Beihilfenaufsicht im Rahmen der europäischen Wettbewerbspolitik.⁹ Nach Art. 92 ff. EGV kann die Kommission sämtliche nationalen Subventionen untersagen, die »den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen« (Art. 92 Abs. 1 EGV). Da dieses Kriterium in einer interdependenten Weltwirtschaft praktisch auf jede Art von Subventionierung zutrifft, könnte daraus bei strikter Interpretation ein vollständiges Subventionsverbot in der EU abgeleitet werden (abgesehen von den Ausnahmeklauseln von Art. 92 Abs. 2 und 3 EGV, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden soll). Eine derart weitreichende Interpretation der Beihilfenaufsicht würde aber wohl eher zur Abschaffung der Kommission als zur Abschaffung der nationalen Subventionen führen. Deshalb beschränkt sich die Kommission in der wettbewerbspolitischen Praxis darauf, Höchstgrenzen für die Beihilfenintensität festzusetzen, die sie für verschiedene Branchen und Politikbereiche in einer Reihe von sogenannten Gemeinschaftsrahmen präzisiert hat.¹⁰

Die Beihilfenaufsicht ist einer der ganz wenigen Bereiche der Gemeinschaftspolitik, in der die Kommission ohne Zustimmung des Ministerrats tätig werden kann. Von daher könnte vermutet werden, daß die Zielsetzungen des Weißbuchs hier am leichtesten umgesetzt werden können. Es ist allerdings stark umstritten, wie weit die Kompetenzen der Kommission in diesem Bereich gehen. Von mehreren nationalen Regierungen – darunter auch der deutschen Bundesregierung – wird mit Nachdruck der Standpunkt vertreten, die Kommission dürfe bei der Beihilfenaufsicht lediglich die Wettbewerbswirkungen der Förderprogramme im Auge haben und nicht versuchen, durch die Diskriminierung zwischen verschiedenen Beihilfeinstrumenten auf indirektem Wege die nationale Wirtschaftspolitik aktiv mitzugestalten. Es erscheint keineswegs ausgeschlossen, daß gegen die Kommission Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erhoben würde, wenn sie tatsächlich die Beihilfenaufsicht in der im Weißbuch angekündigten Weise ausdehnen sollte.

Vor diesem Hintergrund ist also zu befürchten, daß die Kommission die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht durchaus sinnvolle Neuorientierung der nationalen Subventionssysteme kaum wird durchsetzen können. Wenn sie zu einer Reduzierung der einseitigen Begünstigung der Sachinvestitionen kommen will, wird sie sich womöglich auf den Bereich ihrer eigenen Regionalbeihilfen beschränken müssen, die bislang noch stark zugunsten des Sachkapitaleinsatzes verzerrt sind.

⁹ Darüber hinaus gehört es nach Art. 103 EGV zu den vertraglichen Aufgaben der Kommission, gemeinsam mit dem Ministerrat auf eine Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken hinzuwirken. Diese Aufgabe ist allerdings so unverbindlich formuliert, daß ihr in der Praxis kaum Bedeutung zukommt.

¹⁰ Vgl. Klodt, Stehn et al. (1992, S. 166 ff.).

5 Innovationsorientierte Nachfrageförderung

Auf der Nachfrageseite sieht die Kommission als zentrales Problem die unzureichende »Synchronisierung der Schwankungen von Angebot und Nachfrage« (EG-Kommission, 1993 b, S. 70). Gemeint ist damit nicht etwa der Konjunkturzyklus, sondern der Zeitverzug zwischen der Entwicklung innovativer Produkte durch die Unternehmen und der zögernden Annahme dieser Produkte durch die Nachfrager. Beklagt werden insbesondere die »starrten Strukturen bei der Aufteilung der Einkommen, die Verbrauchsgewohnheiten und die niedrige Innovationsempfänglichkeit in der Gemeinschaft« (ebenda, S. 70 f.). Es ist schwer nachvollziehbar, wie diese Probleme – wenn es denn welche sind – im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung lösbar sein sollen.

Änderungen der Verbrauchsgewohnheiten lassen sich jedoch auch erzwingen, indem man beispielsweise dafür sorgt, daß durch eine schärfere Umweltgesetzgebung die Nachfrage nach neuen, umweltschonenden Produkten steigt. Auch die Nachfrage nach innovativen Investitionsgütern der Umweltschutzindustrie läßt sich auf diese Weise beeinflussen. Nun gibt es sicherlich keinen Zweifel daran, daß umweltpolitische Maßnahmen im Rahmen einer Marktwirtschaft erforderlich sind, wenn es nicht zu einem Übermaß an Umweltschäden kommen soll. Als Nebeneffekt einer solchen Politik kann es durchaus dazu kommen, daß diejenigen Länder, in denen die Umweltpolitik besonders restriktiv ist, eine besonders leistungsfähige Umweltschutzindustrie aufbauen. Dadurch mögen auch Exportchancen entstehen, die zur Kompensation der Kostenbelastung des Umweltschutzes beitragen können.

Fraglich ist aber, ob die Umweltpolitik industriepolitischen Zielen untergeordnet werden sollte. Bei einer solchen Vermischung der Zielsetzungen entstehen zwei Gefahren: Zum einen könnte die Kostenbelastung durch Umweltauflagen für die Wirtschaft insgesamt unnötig hoch werden, wenn diese Auflagen nicht mehr vorrangig dem Ziel des Umweltschutzes dienen, sondern einzelnen in der Umweltschutzindustrie tätigen Unternehmen günstigere Absatzaussichten erschließen sollen.¹¹ Zum anderen droht die Gefahr, daß umweltpolitisch sinnvolle und notwendige Maßnahmen aus industriepolitischen Gründen unterbleiben, weil man nun die Konkurrenzfähigkeit der betroffenen Unternehmen fürchtet. Die Europäische Union hat sicherlich allen Grund, ihre Umweltschutzaktivitäten zu intensivieren, insbesondere im Bereich grenzüberschreitender Schadstoffe. Sie sollte dies jedoch im Interesse des Umweltschutzes tun und nicht im Interesse einzelner Produzenten. Es erscheint daher dringend geboten,

¹¹ Ein Beispiel für solche unnütze Kostenbelastung findet sich in der deutschen Umweltpolitik: Wer Steuervergünstigungen für schadstoffarme Autos in Anspruch nehmen will, muß dafür die Katalysator-Technik wählen. Ein Auto, das eine vergleichbare Schadstoffreduzierung durch andere Techniken erzielt, die möglicherweise kostengünstiger sein könnten, bleibt von der Steuervergünstigung ausgeschlossen.

die Vorstellungen der Kommission, wie sie im Weißbuch dazu dokumentiert sind, durch den Ministerrat zu korrigieren.

Wenn von staatlicher Seite die Nachfrage nach innovativen Produkten erhöht werden soll, dann bietet sich dafür vor allem das öffentliche Beschaffungswesen an, und zwar insbesondere bei den staatlichen Monopolunternehmen im Bereich der Telekommunikation. Hier hat die Kommission mit ihrem Binnenmarktprogramm schon einiges erreicht. Die in Deutschland eingeleitete Postreform beispielsweise wäre vermutlich mit wesentlich weniger Nachdruck betrieben worden, wenn die Kommission keine entsprechenden Initiativen zur Vollendung des Binnenmarkts im Dienstleistungsbereich ergriffen hätte. Im Zuge der Liberalisierung entsteht einerseits Raum für neue, innovationsorientierte Anbieter, andererseits verlieren traditionelle Zulieferer ihren Status als »Hoflieferanten« und müssen sich in der Innovationskonkurrenz mit anderen Zulieferern behaupten. Angedeutet wird diese Politikoption im Weißbuch mit der »Förderung des Privatisierungsprozesses« (EG-Kommission, 1993 b, S. 71), von der sich die Kommission eine Stärkung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit verspricht.

Wichtiger als Privatisierung und Deregulierung erscheint der Kommission in diesem Zusammenhang allerdings die gezielte Förderung ausgewählter neuer Technologien, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

6 *Technologieförderung*

Über die bisher angesprochenen allgemeinen Maßnahmen hinaus sieht die Kommission einen selektiven industriepolitischen Handlungsbedarf in drei ausgewählten Technologiefeldern, und zwar der Informationstechnologie, der Biotechnologie und der audiovisuellen Technologie. Die Begründung dafür sind bei den drei Bereichen recht unterschiedlich:

– Die Informationstechnologie müsse gefördert werden, weil sie die Basis sei für eine Vielzahl anderer wirtschaftlicher Aktivitäten und für die Fortentwicklung der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft. Wenn Europa nicht weiter technologisch zurückfallen wolle, müsse dringend ein »gemeinsamer Informationsraum« (ebenda, S. 103) geschaffen werden, der dem erreichten Stand in Japan und den Vereinigten Staaten entspricht.

– Die Biotechnologie dagegen erscheint vor allem deshalb förderungswürdig, weil europäische Anbieter hier schon heute besonders leistungsfähig sind. Diese Stärken müßten ausgebaut und gesichert werden.

– Die audiovisuelle Technologie schließlich habe ein künftiges Marktpotential, an dem sich Europa einen angemessenen Anteil sichern müsse. Außerdem sei diese Technologie überdurchschnittlich arbeitsintensiv, so daß das grundlegende

Ziel des gesamten Weißbuchs – der Abbau der Arbeitslosigkeit – hier besonders wirksam durchgesetzt werden könne.

So unterschiedlich diese Argumente auch sind, so ist doch allen drei Technologien gemeinsam, daß ihr Entwicklungspotential in starkem Maße vom staatlich festgesetzten Ordnungsrahmen abhängig ist. Bei der Biotechnologie spielen beispielsweise Genehmigungsverfahren für gentechnische Experimente eine Rolle, bei der audiovisuellen Technologie wird über die Verteilung knapper Frequenzen und über die Gebührenaufteilung vom Staat entschieden. Den breitesten Raum widmet das Weißbuch jedoch den Informationstechnologien, auf die sich dementsprechend die folgenden Ausführungen konzentrieren.

Der Informationssektor ist auf besonders vielfältige Weise von den staatlich gesetzten Rahmenbedingungen betroffen: Erstens hängen die Möglichkeiten des Marktzugangs für innovative Anbieter entscheidend von Umfang und Ausgestaltung des staatlichen Postmonopols ab. Hier setzt die Kommission eindeutig auf Privatisierung und Deregulierung, um Raum zu schaffen für privatwirtschaftliche Initiativen. Zweitens ist der Aufbau von Kommunikationsnetzwerken nur möglich, wenn der Staat die dafür nötigen planungsrechtlichen Voraussetzungen schafft. Die Kommission strebt hier allerdings an, auch den Aufbau der Netzwerke selbst aktiv zu fördern, und zwar als eines der drei transeuropäischen Netze. Drittens schließlich spielen Standards und Normen in der Informationstechnologie eine gewichtige Rolle. Reformbedarf sieht die Kommission hier in einer rascheren Normung, um die Kommunikationsinfrastrukturen der einzelnen EU-Länder kompatibel zu machen (EG-Kommission, 1993 b, S. 106).

Daß Normen im Bereich der Informationstechnologie eine wichtige Rolle spielen, ist kaum zu bestreiten. Aus ökonomischer Sicht liegt aber eins der zentralen Probleme der Normung darin, den optimalen Zeitpunkt dafür zu bestimmen. Erfolgt sie zu spät, entstehen für den Anwender überflüssige Kosten dadurch, daß Adapter, doppelte Werkzeugsätze und ähnliches notwendig werden oder daß aus anderen Ländern importierte Produkte gar nicht genutzt werden können.¹² Erfolgt sie dagegen zu früh, bevor die betreffende Technologie ausgereift ist, werden möglicherweise alternative technologische Entwicklungen blockiert, die langfristig erfolversprechender gewesen wären.¹³ Es ist daher keineswegs

12 Jeder Europareisende kann ein Lied davon singen, welchen Verdruß die unterschiedlichen Normen für die relativ ausgereifte Technologie der elektrischen Steckdose bereiten können. Auch die Reparatur eines älteren britischen Autos mit seinen Zolsschrauben ist kein Vergnügen, wenn dafür nur Schraubenschlüssel nach dem im übrigen Europa verbreiteten metrischen System zur Hand sind.

13 Das klassische Beispiel dafür ist die Normung von Schreibmaschinentastaturen nach dem QWERTZ-System, bei der die Buchstabenanordnung bewußt ergonomisch ungünstig gestaltet wurde, um zu schnelles Schreiben und damit ein Verhaken der Typenhebel zu verhindern. Mit dem Aufkommen von Kugelkopf-Maschinen und erst recht mit der Verbreitung von PCs schlug dieser Vorteil in einen Nachteil um, doch die QWERTZ-Tastatur wurde nicht durch eine

sicher, daß die von der Kommission angestrebte frühzeitige Normung Effizienzvorteile bringt.

Nach Maßgabe des Weißbuchs will die Kommission aber nicht nur frühzeitiger den evolutorischen Prozeß der Herausbildung von Normen abstoppen, sondern sie will ihn auch aktiv beeinflussen durch die »Initiierung europäischer Anwendungsprojekte ..., die als Katalysator für den Markt wirken und ihn vor allem durch Normen immer stärker zu vereinheitlichen« (EG-Kommission, 1993 b, S. 107). Hier steht die Kommission natürlich erst recht vor dem Problem, zwischen erfolgversprechenden und weniger erfolgversprechenden Technologien diskriminieren zu müssen, und es fragt sich, woher sie die dafür nötigen Informationen beziehen will. Zu befürchten ist, daß sie sich dabei vorrangig auf die Informationen der dominierenden europäischen Produzenten verlassen wird. Wie leicht eine solche Politik fehlschlagen kann, hat sich beim hochauflösenden Fernsehen (HDTV) gezeigt, bei dem die europäischen Hersteller zu früh auf eine mit analoger Technik arbeitende Norm gesetzt haben, während sich aus heutiger Sicht auf dem Weltmarkt (und vermutlich auch auf dem europäischen Markt) wahrscheinlich die von Japan und den Vereinigten Staaten präferierte Norm mit digitaler Technik durchsetzen wird.

Vor diesem Hintergrund wäre es angebracht, wenn sich die Gemeinschaft bei der Förderung der Informationstechnologie in erster Linie auf die weitere Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte konzentrieren würde. Der Versuch, die Normung als industriepolitisches Instrument einzusetzen, um europäischen Anbietern frühzeitig einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, ist mit dem hohen Risiko verbunden, auf das falsche Pferd zu setzen und damit die europäische Wettbewerbsposition sogar zu beeinträchtigen.

7 Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt gesehen machen die Kapitel 2 und 5 des Weißbuchs deutlich, wie sich die Kommission die Umsetzung ihres industriepolitischen Auftrags vorstellt, den sie in Maastricht mit der Aufnahme von Art. 130 in den EG-Vertrag erhalten hat. Dieser im Vorfeld des Gipfels von Maastricht recht intensiv und kontrovers diskutierte Artikel begründet zwar keine eigenständige gemeinschaftliche Industriepolitik, die den gleichen Stellenwert hätte wie etwa die Forschungspolitik oder die Wettbewerbspolitik.¹⁴ Er eröffnet jedoch die Möglichkeit, die etablierten Gemeinschaftspolitiken stärker nach industriepolitischen Gesichtspunkten auszurichten. Genau diese Strategie ist in den hier diskutierten Kapiteln des Weißbuchs angelegt.

ergonomisch günstigere ersetzt, da die Lernkosten bei einer Umstellung zu hoch wären (vgl. David, 1985).

¹⁴ Für einen Überblick zu dieser Diskussion vgl. Berg und Schmidt (1994).

Herausgekommen ist dabei allerdings kein schlüssiges und konsistentes Gesamtkonzept, sondern ein bunter Strauß von einzelnen Ansätzen, die recht unterschiedlich zu bewerten sind und teilweise sogar in Widerspruch zueinander stehen. So betont die Kommission einerseits immer wieder, wie wichtig ein wettbewerbsorientiertes Umfeld und die Stärkung privatwirtschaftlicher Initiative für die Entfaltung technologischer Potentiale sei. Andererseits strebt sie etwa bei der innovativen Nachfrageförderung eine deutliche Erhöhung des Staatseinflusses an. Widersprüchlich ist auch ihre Haltung zu internationalen Unternehmenskooperationen, die als wettbewerbsgefährdend angesehen werden, wenn sie in Drittländern geschlossen werden, aber als wettbewerbsfördernd, wenn sie sich auf europäische Unternehmen beschränken. Schließlich will sie die sektoralen und regionalen Unterschiede im technologischen Leistungsstand der europäischen Industrie abbauen und zugleich die Technologieförderung auf ausgewählte Schlüsselbereiche konzentrieren.

Gewisse Widersprüche bestehen auch gegenüber den anderen Kapiteln des Weißbuchs, etwa gegenüber dem makroökonomisch orientierten Kapitel 1, in dem es um die gesamtwirtschaftliche Produktion, Produktivität und Beschäftigung geht. Dort wird als Ziel verkündet, die »Beschäftigungsintensität des Wachstums« in der Periode von 1995 bis 2000 um einen halben bis einen Prozentpunkt zu erhöhen. Erreicht werden soll dies durch eine geringfügige Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums gegenüber der Zeit von 1986 bis 1989 bei gleichzeitiger Reduzierung des Produktivitätsfortschritts, so daß sich als Saldo eine größere Beschäftigungszunahme ergibt (EG-Kommission, 1993 b, S. 48 ff.). Die in Kapitel 2 und 5 vorgeschlagenen Maßnahmen dagegen sollen allesamt der Steigerung der Produktivität dienen, so daß es bei weitgehend unverändertem Produktionswachstum rein saldenmechanisch zu einem Beschäftigungsrückgang käme.

Am überzeugendsten argumentiert die Kommission überall dort, wo es um die Kritik an der von den Mitgliedstaaten betriebenen Wirtschaftspolitik geht. Wenn sie es schaffen sollte, den strukturkonservierenden Charakter der nationalen Subventionssysteme und die einseitige Begünstigung des Sachkapitaleinsatzes in den gemeinschaftlichen und nationalen Fördersystemen abzubauen, hätte sie für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen sicherlich mehr erreicht als mit einem Ausbau der aktiven Industriepolitik.

Literaturverzeichnis

Berg, Hartmut / Schmidt, Frank (1994): Braucht die Europäische Gemeinschaft eine »Neue Industriepolitik«?, Dortmunder Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 62, Dortmund.

- Bhagwati, Jagdish* (1988): *Protectionism*, Cambridge, M.A.
- Bletschächer, Georg / Klodt, Henning* (1992): *Strategische Handels- und Industriepolitik – Theoretische Grundlagen, Branchenanalysen und wettbewerbspolitische Implikationen*, Tübingen.
- David, Paul* (1985): *Clio and the Economics of QWERTY*, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 75, S. 332-337.
- EG-Kommission* (1993a): *Finanzierung der Gemeinschaftstätigkeiten*, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, 26. Jg., Nr. 12, S. 138-144.
- EG-Kommission* (1993b): *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch*, Luxemburg
- GATT* (1992): *Trade Policy Review – Japan, Second Review, Volume I*, Genf.
- GATT* (1993): *Trade Policy Review – European Communities, Second Review, Volume I*, Genf.
- Horn, Ernst-Jürgen / Stehn, Jürgen* (1992): *Mehrwertsteuerpräferenzen statt Kapitalsubventionen: Notwendigkeit und Ausgestaltung allokatonsneutraler Regeln für Regionalbeihilfen in der EG*, in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 2, S. 178-188.
- Kamien, Morton I. / Muller, Eitan / Zang, Israel* (1992): *Research Joint Ventures and R&D Cartels*, in: *American Economic Review*, Vol. 82, S. 1293-1306.
- Klodt, Henning / Stehn, Jürgen et al.* (1992): *Die Strukturpolitik der EG, Schwerpunktstudie zur Strukturberichterstattung*, Tübingen.
- Schuknecht, Ludger* (1992): *Trade Protection in the European Community*, Chur.
- Suzumara, Kotaro* (1992): *Cooperative and Noncooperative R&D in an Oligopoly with Spillovers*, in: *American Economic Review*, Vol. 82, S. 1307-1320.
- Tirole, Jean* (1988): *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, M.A.