ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dörr, Gerlinde; Kessel, Tanja

Working Paper

Mehr als ein Nullsummenspiel? Die neue Standortkonkurrenz zwischen Ost und West

WZB Discussion Paper, No. FS II 99-203

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Dörr, Gerlinde; Kessel, Tanja (1999) : Mehr als ein Nullsummenspiel? Die neue Standortkonkurrenz zwischen Ost und West, WZB Discussion Paper, No. FS II 99-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/50754

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Schriftenreihe der Abteilung Regulierung von Arbeit
Forschungsschwerpunkt Technik-Arbeit-Umwelt
Themenbereich Transformation und Globalisierung
Wissenschaftszentrum Berlin

FS II 99-202

Mehr als ein Nullsummenspiel?

Die neue Standortkonkurrenz zwischen Ost und West*

More Than a Zero Sum Game?

The New Locational Competition Between East and West*

Gerlinde Dörr und Tanja Kessel

*Der Artikel erschien ursprünglich am 16. Juli 1999 in leicht gekürzter Form auf der Dokumentationsseite der „Frankfurter Rundschau“ unter dem Titel „Wenn die Produktion nach Ungarn oder Tschechien auswandert“.

The article was first published in „Frankfurter Rundschau“, 16. July 1999.

Berlin 1999

ISSN 0724-5084

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin
Telefon: (030) 254 91-0
homepage: http://www.wz-berlin.de

Zusammenfassung

Bei der Debatte um die internationale Entwicklung der Arbeitsmärkte wird meist nur auf die westlichen Länder geblickt: USA, Niederlande, Schweden, Dänemark. Die östlichen Nachbarländer scheinen dabei keine größere Rolle zu spielen. Der Beitrag geht eben dieser Frage nach und thematisiert am Beispiel des großen Zuflusses an ausländischen Direktinvestionen die wachsende Bedeutung der ostmitteleuropäischen Transformationsökonomien für industrielle Produktionsstandorte. Die Automobilindustrie erweist sich hier als eine der führenden Branchen.

Auch wenn die Gesamtsumme der Direktinvestionen, die nach Mittel- und Osteuropa fließt, im „Triadenvergleich“ USA, Japan und Europa naturgemäß klein ausfällt, signalisiert die Entwicklung eine wachsende Bedeutung der Region in der Standortkonkurrenz. Die starke Magnetwirkung ergibt sich wesentlich aus dem komparativen Vorteil von ‘low cost’ zu ‘high skill’-Bedingungen, den die ostmitteleuropäischen Länder gegenüber den herkömmlichen Niedriglohnländern haben, der sie aber auch zunehmend in Konkurrenz zu den hoch entwickelten Industrieregionen wie Deutschland treten läßt.

Die vorliegende Konstellation in Verbindung mit der intensivierten Internationalisierung durch Direktinvestitionen macht deutlich, wie sehr sich das aus einer europäischen Sicht wünschenswerte upgrading der Transformationsländer an die Gefahr der Abwanderung von Produktion und Arbeit im Westen knüpft.

Abstract

Discussions about the international development of labour markets tend to just look at Western countries: the USA, the Netherlands, Sweden, Denmark. The countries neighbouring to the East don't seem to play a major role in this at all. This contribution will examine precisely this question, picking out as its central theme the growing significance of Eastern Central European transformation economies for industrial production locations by using the example of the substantial inflow of foreign direct investment. Here, the auto industry has proven to be one of the leading sectors.

Even if the aggregate sums of direct investment flowing into Central and Eastern Europe are naturally small in comparison with the "Triad" of the USA, Japan, and Western Europe. The development still signalizes the region's growing importance in locational competition. For the most part, the strong magnetic effect arises from the comparative advantage of low-costs combined with high-skill conditions. This combination distinguishes the Eastern Central European countries from traditional low-wage economies, but also increasingly leaves them competing with highly developed industrial states like Germany.

Upgrading the transformation countries may well be desirable from a European standpoint. However, the combination of the existing constellation with increasingly intensified internationalization through direct investment clearly highlights how far this upgrading is linked with the danger of production and work migrating to the East.

Inhalt

(Seite)

Mehr als ein Nullsummenspiel?
Die neue Standortkonkurrenz zwischen Ost und West 7

More Than a Sero Sum Game?
The New Locational Competition Between East and West 17

Mehr als ein Nullsummenspiel?

Die neue Standortkonkurrenz zwischen Ost und West

I.

Die sozial und gesellschaftlich prekärste Auswirkung ökonomischer Globalisierung ist für die hoch entwickelten Industrieländer wie die Bundesrepublik Deutschland zweifellos der Abzug von Produktion und Arbeit in Regionen mit Niedriglohn und geringer Regulation. Die mit der Globalisierung und den informationstechnologischen Innovationen erfolgte Entgrenzung der nationalen Wirtschaftsräume hat grenzüberschreitende Unternehmensstrategien in einem bisher nicht gekannten Maße möglich gemacht.

Der damit faktisch größer gewordene Handlungsspielraum der ökonomischen Akteure wird von führenden Vertretern der Wirtschaft zunehmend als Druckmittel genutzt, um eine Abkehr von der postulierten hohen Unternehmensbesteuerung und von arbeitspolitischen Regularien zu erreichen. Unter den neuen weltwirtschaftlichen Bedingungen werden vor allem die erlangten hohen Lohnstandards und Abgaben als nicht mehr zumutbare Inpflichtnahmen gesehen und mit dem Rückgang der Investitionsbereitschaft am Wirtschaftsstandort Deutschland argumentiert.

Mit der rot-grünen Regierung und dem ihr erteilten Politikauftrag hat die schon ältere 'Standort Deutschland'-Debatte eine auffällige Verschärfung erfahren. Nicht nur wird die Debatte in bisher nicht gekannter Schärfe geführt, sondern es wird offen und wiederholt mit Abwanderung und Verlagerung gedroht. Ablesbar ist daran, daß unter den neuen politischen und ökonomischen Konstellationen das bewährte gesellschaftliche Selbstverständnis, die konsensuell geltende Übereinkunft einer starken sozialen und institutionellen Rahmung und auch Verpflichtung wirtschaftlichen Handelns, merklich ins Wanken geraten ist.

Auch wenn solche Droh-Szenarien nicht neu sind und auch ein Stück weit zum Ritual der Interessendurchsetzung gehören, muß doch gesehen werden, daß sich unter der globalisierungsverstärkten internationalen Konkurrenz die Spielräume für wirtschaftliches Handeln erheblich verändert haben. Vergrößert haben sich ganz offensichtlich die Zwänge, aber zugleich auch die Optionen für den Aufbau von Produktionsstätten an ausländischen Standorten. Insofern wäre es falsch, die neuen grenzüberschreitenden Möglichkeiten der Unternehmen lediglich als Drohgebärde abzutun und an den tradierten Gewißheiten und Positionen festzuhalten.

Gerade ein hoch entwickeltes Industrieland wie Deutschland ist von der globalen Standortkonkurrenz stark herausgefordert. In diesem Zusammenhang sind zwei grundlegende Veränderungen zu konstatieren, die einen Wandel in der bisherigen internationalen Arbeitsteilung herbeiführen können. Es ist zum einen die in den letzten Jahren erlangte Weiterqualifizierung von traditionellen 'low cost'-Regionen für

ein höheres industrielles Niveau, zum andern die erreichte Vereinfachung von Industriearbeit durch ein Fortschreiten in der Standardisierung. Mit Blick auf die Standortfrage hat dies zur Folge, daß eine bislang bestehende Schranke für Verlagerungen viel niedriger geworden ist und nun auch technisch anspruchsvollere Produkte und Fertigungsprozesse in diese Regionen verbracht werden können.

Ein dritter Faktor, dem hier eine besondere Bedeutung zukommen dürfte, ergibt sich aus der Tatsache, daß sich mit den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas die Zahl der 'low cost'-Regionen innerhalb Europas erheblich vergrößert hat. Insbesondere sind es die EU-Nachbarländer Polen, Ungarn und Tschechien, die von westlichen Investoren für Produktionsstandorte genutzt werden. Ein Hauptgrund für die vergleichsweise hohe Anziehungskraft dieser im Grunde kleinen Region Ostmitteleuropa, zu der die Länder zählen, ist die Verfügung über Produktionskompetenzen in Form von fachlich und technisch gut qualifizierten Arbeitskräften. Es ist vor allem dieses endogene Potential einer entwickelten Industriekultur, die so in den osteuropäischen Ländern nicht erreicht worden ist. In Verbindung mit dem die Transformationsländer allgemein kennzeichnenden Niedriglohnniveau ergibt sich für Ostmitteleuropa eine Vorteilskonstellation, die die Länder gegenüber den herkömmlichen europäischen Billiglohnregionen, wie z.B. Portugal und Spanien, hervorhebt. Darüber hinaus ist mit dieser Qualifikationsbasis ein Fundament vorhanden, das die Länder auf mittlere Frist auch für die hoch entwickelten Industrieregionen Westeuropas in höherwertigen Produktsegmenten zu einem ernst zu nehmenden Konkurrenten werden läßt.

II.

Mißt man die erlangte Bedeutung der Transformationsländer am Zufluß von ausländischen Direktinvestitionen, so gilt sie als groß, auch wenn die zu verzeichnende Summe im Vergleich zu den Triadenregionen USA, Japan und EU gering ist und auch bei weitem nicht an die Prognosen zu Beginn der Transformation heranreicht. Daß die Anfangsprognosen überzogen waren , ist mittlerweile unbestritten. So wie der lange dominante Transformationsdiskurs den Wandel von der Planwirtschaft zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft lediglich als ein Problem von kurzer Dauer sah, so umstandslos und verkürzt wurde das Lohnkostenargument angeführt und ein Trend forcierter Abwanderung und Unternehmensansiedlung in den Transformationsländern vorausgesagt.

Daß eine reine Lohnkostenkalkulation zu kurz greift, darauf verweisen gerade auch wieder neuere Umfragedaten zu der beträchtlichen Zahl von inzwischen wieder abgebrochenen Investitionsprojekten in diesen Ländern. Zwar sind mit Niedriglöhnen, geringen Steuerabgaben und Deregulierung zugkräftige Anreize für Investoren gegeben, allerdings sind mit Betrieben und Unternehmungen im Ausland – und das gilt ebenso, wenn nicht sogar in besonderem Maße für die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer – auch eine ganze Reihe von zusätzlichen Aufwendungen verbunden. Die am häufigsten unterschätzten sind dabei die anfallenden größeren

Koordinationsleistungen sowie die Anforderungen an kulturelle Verständigungen, die Einlassung auf Sprache, Konventionen und Mentalitäten.

Daß die erwartete Welle von Produktionsverlagerungen nicht in dem Ausmaß eingetreten ist, geht allerdings noch auf einen anderen Umstand zurück. Generell findet sich in den Analysen häufig eine Perspektivverkürzung auf die Transformationsproblematik im engeren Sinne und werden die mit der Globalisierung sich stellenden weitergehenden Transformationen nicht in Anschlag gebracht – ein Sachverhalt, der im übrigen auch in der 'Standort Deutschland'-Debatte unterthematisiert ist. Denn die ökonomische Globalisierung ermöglicht zwar eine enorme Mobilitätssteigerung des Kapitals, diese ist aber nicht unabhängig zu sehen von den in den letzten Jahren stark gestiegenen Standards in der Produktqualität, der Flexibilität und Zuverlässigkeit. Insofern sind die neuen Handlungsoptionen keineswegs 'grenzenlos' und hat die globale Konkurrenz zugleich eine nicht unwichtige Mobilitätsbeschränkung mit sich gebracht.

Während in Zeiten tayloristisch-fordistischer Massenproduktion, wie sie bis in die 80er Jahre hinein noch gängig war, Produktionsverlagerungen diesbezüglich noch leichter waren, stellt sich dies unter dem neuen Produktionsparadigma flexibler, kundenbezogener Qualitätsproduktion anspruchsvoller dar. Insbesondere für große Bereiche der verarbeitenden Industrie ist diese neue Anforderungsstruktur relevant geworden und hat sich auf Standortentscheidungen ausgewirkt. Mithin zeigt sich in der Verbindung von Qualitäts- und Kostenkonkurrenz ein weiterer, allgemeinerer Grund, der den Investitionszufluß in die Transformationsländer begrenzt hat. Für die Region Ostmitteleuropa ist diese Aussage jedoch zu relativieren. Obwohl auch hier noch industriestrukturelle Rückständigkeiten zu überwinden sind, ist durch das starke Qualifikationspotential eine Voraussetzung gegeben, die den Sprung auf die Anforderungsstruktur des neuen Produktionsparadigmas weit besser ermöglicht als in den östlicheren Transformationsländern.

III.

Die auffällig große Diskrepanz, die sich bei der Verteilung der Direktinvestitionen zwischen den ostmittel- und osteuropäischen Ländern zeigt, geht ganz offensichtlich auch auf die Reformpolitiken sowie die unmittelbare Nähe zum Westen zurück. Im Unterschied zu den Ländern Osteuropas gab es in Polen, Ungarn und Tschechien eine eindeutige Richtungskonstanz der Reformen hin zu Marktwirtschaft und Demokratie nach westlichem Vorbild. Selbst wenn die Entwicklungen auch in diesen Ländern nicht geradlinig verliefen und mit Rückschlägen und eigensinnigen Logiken einhergingen, war doch die grundsätzliche Ausrichtung auf diese Ziele nie infrage gestellt. Gleichermaßen zugute kam diesen Ländern fraglos auch ihre geographische Lage als Nachbarländer der EU und die während des Sowjetregimes durchgehaltene Grundeinstellung einer europäischen Zugehörigkeit. Zusammengenommen war damit in Ostmitteleuropa eine Konstellation vorhanden, die dem generell bestehenden großen Unsicherheitsfaktor in den Transformationsländern entgegengewirkt hat und

die erklärt, warum die Wirtschaftsbeziehungen von westlicher Seite zu dieser Region so viel intensiver verfolgt wurden als zu den Ländern Osteuropas.

An den drei ostmitteleuropäischen Ländern wird sehr deutlich, welch zentralen Wirtschaftsfaktor die ausländischen Direktinvestitionen für die Transformationsökonomien bilden. Unabweisbar ist, daß sich die Dynamik des wirtschaftlichen Wachstums in diesen Ländern ganz wesentlich auf den geleisteten Kapital- und Wissenstransfer und die Performanz der Auslandsunternehmen stützt.

So wichtig diese Transfers für die ostmitteleuropäischen Reformländern waren und noch weiter sind, so problematisch muß das Zurückbleiben der anderen osteuropäischen Länder in dieser Hinsicht gewertet werden. Prekär ist der geringe Zufluß von Unternehmensinvestitionen auch deshalb, weil dadurch die sich abzeichnende veränderte Grenzlinie innerhalb Europas, zwischen einem erweiterten Westeuropa und den östlichen Ländern, noch weiter verfestigt wird. Eine noch größere Abkopplung der Entwicklung dieser schon jetzt sehr viel ärmeren Regionen birgt die Gefahr einer neuen Teilung in sich – eine Teilung, die durch den Balkankrieg und seine Folgen Realität zu werden droht.

Unter den drei ostmitteleuropäischen Ländern war es Ungarn, das bei der Restrukturierung seiner Wirtschaft von Anfang an und weit mehr als Polen und Tschechien auf den Zufluß von Auslandsinvestitionen gesetzt hat. Die starke Ausrichtung auf diesen Transformationspfad ist jedoch keineswegs unumstritten gewesen. Während man damit anfangs stark die Angst vor dem ‘Ausverkauf’ der heimischen Industrie und die Gefahr einer 'Raumzerstörung' durch das bloße Abschöpfen der Ressourcen verband, so ist die Kritik mittlerweile zurückgegangen und sind die Negativbilder durch den Verlauf der Entwicklung sehr entkräftet worden. Zu der positiveren Sicht auf Auslandsinvestitionen beigetragen hat nicht zuletzt auch die sichtbare Differenz zu den Ländern Osteuropas, wo diese wirtschaftlichen Impulse ausgeblieben sind.

Die Tschechische Republik, in der solche Vorbehalte besonders verbreitet waren und auch in die wirtschaftliche Transformationspolitik Eingang gefunden haben, kann als paradigmatischer Fall für die allgemeine Einstellungsänderung gelten. Am drastischen wirtschaftlichen Einbruch dieses Landes vor zwei Jahren ist nicht nur deutlich geworden, daß die eingeschlagene, allein auf makroökonomische Ziele ausgerichtete Reformpolitik nicht die notwendigen betrieblichen Struktureffekte bewirkt hat. Weder kam es zu einer umfassenden Auflösung der alten Verflechtungen zwischen Banken und Unternehmen sowie der Unternehmen untereinander, noch zu den erforderlichen institutionellen Innovationen für eine wirksame corporate governance. An der Krise ist auch deutlich geworden, daß es hauptsächlich die ausländischen Investitionsprojekte waren, von denen die wichtigen Wachstumsimpulse für die Wirtschaft bis dato ausgegangen waren. Der große Rückfall der Entwicklung durch das Zurückbleiben der lokalen Industrie einerseits und die zu verzeichnenden Positiveffekte der ausländischen Unternehmen andererseits haben dazu geführt, daß in der tschechischen Transformationspolitik inzwischen eine Wende eingeleitet worden ist und Auslandsinvestitionen jetzt zu den maßgeblichen strukturpolitischen Erfordernissen gezählt werden.

IV.

Ein Faktor, der im Zusammenhang von Investitionen für die Transformationsländer bis heute kontrovers diskutiert wird, der aber einer der zugkräftigsten Anreizfaktoren für Unternehmensansiedlungen ist, sind die Förder- und Subventionsleistungen der Regierungen und internationalen Organisationen. Aus Sicht des Westens steht dahinter das politische Interesse an einer Verringerung des Entwicklungs- und Wohlfahrtsgefälles innerhalb Europas und einer Stabilisierung der Region. Gerade auch vor dem Hintergrund der anstehenden Ost-Erweiterung der EU besteht daran ein allgemein großes Interesse. Die Reformländer ihrerseits räumen Auslandsinvestoren zumeist beträchtliche finanzielle Vergünstigungen wie bspw. längerfristige Steuer- und Zollbefreiungen ein. Den Investoren wird damit ein attraktives 'risk sharing' offeriert, mit dem sich nicht selten ein erheblicher Wettbewerbsvorteil verbindet. Von diesen Vergünstigungen profitieren insbesondere die Großinvestoren und damit vor allem Konzerne. Denn sie sind es, die Investitionen in einem größeren Maßstab in der Regel überhaupt tätigen können, und von denen man sich entsprechend länger anhaltende und größere Strukturimpulse verspricht.

Die große Angewiesenheit auf Investitionskapital und Know-how für das Anschließen an die internationale Entwicklung verlangt den Regierungen der Transformationsländer oft sehr weitgehende Zugeständnisse ab. Dadurch, daß nicht nur Transformation im Sinne des Aufholens des systembedingten Rückstands ansteht, sondern daß dies unter den verschärften Bedingungen von globaler Konkurrenz zu leisten ist, ergibt sich eine Macht-Asymmetrie, die den Konzernen eine weithin bestimmende Verhandlungsposition eröffnet. Dieses in Zeiten von Globalisierung allgemeinere und auch in westlichen Volkswirtschaften sich stellende Problem von transnational agierenden Konzernen und einer Machtverschiebung vom politischen zum ökonomischen Akteur ist für die Transformationsländer besonders schwierig. Durch die enorme Angewiesenheit auf Investitionskapital und schwacher institutioneller Rahmung kommt es hier zumeist zu Arrangements, die sich als ein auf die Formel von Investitionen gegen Subventionen reduzierter Standortpakt beschreiben lassen. Angesichts der zu konstatierenden Positivpunkte von Großinvestitionen, vor allem der Schaffung von Arbeitsplätzen, dem Transfer von neuer Technik und Unternehmens-Know-how, kann sich dieser Pakt in den Ländern auf eine relativ breite Akzeptanz stützen.

Ob jedoch die Rechnung für die Länder auch dahingehend aufgeht, daß mit den Investitionsprojekten mehr als nur isolierte Insellösungen zustande kommen und von ihnen auch die erwartete Lokomotivenfunktion für die lokale Industrie ausgeht, ist noch nicht absehbar. Zwei Risiken knüpfen sich an den institutionell wenig verankerten Standortpakt: einmal der angesichts der transnationalen Vernetzung zu konstatierende zunehmende Eigenbezug der Konzerne, durch den die potentiellen Spill-over-Effekte der Investitionsprojekte für die lokale Industrie sehr begrenzt bleiben können, und zum zweiten die Gefahr, trotz guter Entwicklungspotentiale doch peripher zu bleiben oder vielleicht sogar zum 'Hinterhof' der westlichen Industriezentren herabgestuft zu werden. Dies könnte schlimmstenfalls bedeuten, hinter das vormals bestandene Niveau zurückzufallen. Demgegenüber wird allerdings auch ge-

sehen, daß sich mit den Investitionen zugleich auch die Option verbindet, an die internationale Entwicklung anzuschließen und solchen Marginalisierungspfaden entgegenzuwirken. Insofern besteht in den Ländern eine Art stiller Konsens darüber, daß im Grunde zu dem eingegangenen Standortpakt keine gleichrangige Alternative besteht und daß die Subventionen und die geringe Inpflichtnahme der ökonomischen Großakteure der nicht zu vermeidende 'Preis' sind, der angesichts der zurückliegenden und geschwächten Position bezahlt werden muß.

V.

Eine der Branchen, die von den Subventionen einen ganz erheblichen Anteil abschöpft, ist die international agierende Automobilindustrie, die in den Transformationsländern sehr stark vertreten ist. Zu den Hauptinvestoren zählt dabei auch der deutsche Volkswagen-Konzern, der schon sehr bald nach dem Umbruch Produktionsstätten in der Region aufbaute. Die Investitionen in Tschechien, Ungarn und der Slowakei, die mit beträchtlichen Transferleistungen einhergingen, zählen heute zu den wirtschaftlich wichtigsten Unternehmen in den jeweiligen nationalen Ökonomien. An den VW-Projekten Škoda in Tschechien und Audi in Ungarn läßt sich exemplarisch zeigen, daß über die konzedierte ökonomische Bedeutung hinaus, auch in qualitativer Hinsicht wichtige Anstöße für den Kompetenzaufbau erfolgt sind, die trotz zu konstatierender Beschränkungen als eine Stärkung der Industriestandorte gewertet werden können.

Signifikante Kennzeichen der Projekte sind ihre Ausrichtung auf internationale Standards in Produktqualität und Fertigungsstrukturen sowie ihre Anlage für Kapazitätserweiterungen. Wiewohl schon die Höhe der Investitionsprogramme darauf hindeutete, daß der VW-Konzern an den neuen Standorten längerfristige Interessen verfolgte, war das Festhalten an den Ausbauplänen keineswegs ausgemacht – dies umsoweniger als Volkswagen kurz nach dem Einstieg in die Projekte besonders stark von der Rezession in der Automobilbranche (1992/93) betroffen war. Die große Entwicklungsdynamik, die die ostmitteleuropäischen Unternehmen in den folgenden Jahren zu verzeichnen hatten, sind außerdem starke Hinweise auf die erlangte Statusverbesserung der Betriebe als konkurrenzfähige Mitspieler im Konzern.

Es steht außer Frage und wird auch von den lokalen wirtschaftlichen und politischen Eliten so gesehen, daß ohne die Partizipation an den Konzernressourcen – an Technologie, Märkten und vor allem auch an Organisation und Management – dieses Ergebnis in der kurzen Zeit nicht erreicht worden wäre. Es steht aber auch außer Frage, daß ohne die vor Ort verfügbaren Potentiale an industrieller Kompetenz im Fahrzeug- und Maschinenbau und besonders auch an technisch gut ausgebildeten Arbeitskräften die angezielten Standards und Innovationen in dieser Form nicht realisierbar gewesen wären.

Daß es gelungen ist, die gegebenen Ressourcen in diese produktive und dynamische Beziehung zu bringen, hat eine nicht unwesentliche Ursache in dem zustande gekommenen Transformationsmanagement. Ein Grundzug war, daß von den Akteuren

auf beiden Seiten die üblichen Handlungsketten nicht bloß verlängert wurden, sondern daß es zu einer Praxis kam, die flexibler mit den eigenkulturellen Selbstverständlichkeiten und den nicht überwundenen historisch-politischen Vorbehalten umgegangen ist. Trotz der gleichwohl vorhandenen Anpassungsschwierigkeiten und teils erheblicher Auseinandersetzungen zwischen den lokalen Trägergruppen und dem Konzernmanagement, ist es in den Kooperationsbeziehungen doch gelungen, für die Umstellungserfordernisse mehr als nur Akzeptanz zu erlangen.

Als ein entscheidender Punkt erwies sich dabei, daß Volkswagen an den Standorten technisch-organisatorisch neueste Konzepte verfolgte und in bezug auf Qualität und Strukturen auch für die östlichen Betriebe westliche Konzernstandards anstrebte. Was für den Technologie-Transfer fast uneingeschränkt galt, war für die neue Organisation nicht von vornherein gegeben. Die stark dezentralen Formen, Team- und Gruppenarbeit und die flachen Hierarchien, korrespondierten nicht ohne weiteres mit den Vorstellungen von effektiver Produktionsorganisation und trafen auf starke Vorbehalte gegenüber Kollektivstrukturen und Eigenregulation. Mit der Erfahrung, daß die verfolgten neuen Produktionskonzepte im internationalen Maßstab als führend angesehen wurden, hat sich die Akzeptanz spürbar erhöht.

Ein Spezifikum, das die eingeführten Produktionskonzepte im Vergleich zu den westlichen Standorten jedoch kennzeichnet, ist ihre größere Ausrichtung auf Arbeit – auf sehr hoch wie auch auf sehr niedrig qualifizierte – und ein in Teilbereichen deutlich geringerer Automatisierungsgrad. Insofern reflektieren die neuen Produktionskonzepte hier die besondere Vorteilskonstellation der Region von Qualifikation und Niedriglohn. Diese Option wurde vom Konzernmanagement auch dahingehend genutzt, den bisherigen Pfad der Rationalisierung zu verlassen, der unter einem technikzentrierten Leitbild mit einem hohen Maß an arbeitsersetzender Automatisierung verbunden war – eine Übertechnisierung, die unter den jetzt geforderten Flexibilitätsanforderungen als eine spezifische Schwäche des deutschen Produktionsmodells gilt. Es läßt sich sicherlich darüber streiten, ob das Pendel an den östlichen Standorten in dieser Hinsicht nicht zu weit in die entgegengesetzte Richtung ausgeschlagen ist. Denn es finden sich große Tätigkeitsbereiche mit sehr einfachen, repetitiven Anforderungen, die unter Belastungsgesichtspunkten als nicht unproblematisch zu werten sind.

Bezogen auf diesen Punkt ist es wenig überraschend, daß es zwischen Akzeptanz und Arbeitszufriedenheit bei den Beschäftigten eine Spannung gibt, zumal wenn sich – wie es zum Teil der Fall war – an solchen Arbeitsplätzen auch beruflich ausgebildete Arbeitskräfte finden. Daß gleichwohl die Akzeptanz überwog, ist unseren Untersuchungen zufolge anderen Wertschätzungen zuzuschreiben: der im Vergleich zur lokalen Industrie überdurchschnittlichen Entlohnung, dem Umgang mit neuester Technik und Organisation, den Möglichkeiten der Weiterqualifizierung und nicht zuletzt auch dem Ansehen der Unternehmen durch die Zugehörigkeit zu einem international renommierten Automobilkonzern. Gegenüber den gegebenen Alternativen in der lokalen Industrie wurden diese Vorzüge als wichtige Verbesserungen der Mobilitätschancen auf dem Arbeitsmarkt gewertet. Zweifellos ist mit dem vorfindlich starken Motiv nach einem höheren Lebensstandard ein Umstand gegeben, der die verbreitete

positive Grundeinstellung mit befördert hat. Diese Motivlagen der Beschäftigten scheinen mit Einstellungen vergleichbar, wie sie auch in den Aufbaujahren der Bundesrepublik vorhanden waren, und die sich auf Einsatz und Motivation stark auswirken.

VI.

Fragt man über den Betrieb hinaus nach den Impulsen der Investitionsprojekte für die lokale Industrie, dann fällt der Befund zwiespältiger aus. Die Projekte zeigen, wie sehr die Spill-over-Effekte von den Konzernstrategien abhängen. Im Fall des Jointventures mit Škoda, wo das Unternehmen ein eigenes Zuliefernetz in der Region hatte, war ein Anschließen an lokale Betriebe im Grunde zu erwarten gewesen und ist auch erfolgt. Allerdings kam es im Verlauf der Entwicklung zu beträchtlichen Einschränkungen. Wesentlich zwei Gründe waren dafür maßgeblich: erstens der von den Automobilkonzernen forcierte Strukturwandel in der Branche, der zu einer Verschiebung in der bisherigen Arbeitsteilung zwischen Hersteller- und Zulieferunternehmen führte. Zum einen bedeutete dies einen Kompetenz- und Komplexitätszuwachs bei den Lieferanten und zum anderen und in der Folge davon einen Konzentrationsprozeß mit der Herausbildung einer neuen Struktur von sogenannten Systemlieferanten. Mit der so veränderten Anforderungsstruktur von großen Mengen, technisch höherwertigen und komplexeren Produkten war eine Weichenstellung erfolgt, die die tschechische Zulieferindustrie aus eigener Kraft nicht erfüllen konnte.

Der zweite, gleichsam gravierende Einschnitt ergab sich aus einer neuen Rationalisierungsstrategie des Volkswagen-Konzerns. Auf den verschärften Kostendruck reagierte der Konzern mit einer technischen Innovation, die eine weitreichende Produktstandardisierung nach sich zog und alle Tochterunternehmen betraf. Die Folgen waren eine Zentralisierung des Einkaufs und bei Škoda eine weitere Abtrennung von der regionalen Zulieferindustrie. Was sich für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Škoda-Produkte als ausgesprochen positiv darstellte – der signifikant höhere Anteil an Konzern-Know-how –, hatte auf der anderen Seite zur Folge, daß die Spill-over-Effekte für die lokale Industrie weiter zurückgegangen sind.

Ein in diesem Zusammenhang nicht unwichtiger anderer Umstand, der hinzukam, war das Ausbleiben der Restrukturierung in der lokalen Industrie, das wesentlich durch die defizitären Reformmaßnahmen des tschechischen Wegs der Transformation verursacht wurde. Aufgrund dieses Versäumnisses der Politik war hier auch kein Gegengewicht entstanden, das die lokale Zulieferindustrie unter den schwieriger gewordenen Bedingungen stärker zum Zuge hätte kommen lassen und sie breiter beteiligt hätte als dies jetzt durch die vom Konzern getragenen Initiativen und dem Nachzug von westlichen Zulieferfirmen erfolgt ist.

Im Fall der Grüne-Wiese-Investition in Ungarn, einem Motoren- und Pkw-Montagewerk der Konzerntochter Audi, waren Spill-overs für die lokale Industrie von Anfang an nicht vorgesehen. Als ausschließlicher Konzern-Zulieferbetrieb gegründet, blieben hier die Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen auf das Konzernnetz-

werk beschränkt. Anders als in Tschechien war allerdings auch keine vergleichbare Zulieferindustrie vorhanden, an die hätte angeschlossen werden können. Und anders als bei Škoda, ging es hier nicht um die Heranführung an internationale Qualitätsstandards, sondern um die unmittelbare Einlösung gesetzter Konzernnormen. Von Spill-over-Effekten kann hier bislang nur in einem übertragenen Sinne gesprochen werden. Sie bestehen in der Signalwirkung, die von diesem Großprojekt auf weitere Investoren ausgegangen ist. Um in der härter gewordenen Konkurrenz als Industriestandort bestehen zu können, wurde dieser Signalwirkung von den ungarischen Verhandlungspartnern eine zentrale Bedeutung beigemessen. Und da das Projekt eher den Charakter einer 'Einstiegsinvestition' in ein aus ungarischer Sicht wichtiges Industriesegment hat, wurden die Spill-over-Interessen dem Ziel der industriellen Kompetenzerweiterung auf diesem Sektor nachgeordnet. Unter diesem Aspekt ist auch der weitere Ausbau des ungarischen Audi-Standorts für die Pkw-Montage und für die Ansiedlung produktionsnaher Entwicklungsaufgaben zu sehen.

VII.

Die Spill-over-Problematik der Investitionsprojekte noch einmal anders gewendet und aus der Perspektive der westlichen Standorte betrachtet, zeigt noch eine andere Seite. Die Begrenztheit von Spill-overs in den Transformationsländern wirkt sich hier überwiegend positiv aus, indem Arbeit und Aufträge an den alten Standorten erhalten blieben. Unter diesen Bedingungen und dadurch, daß die ostmitteleuropäischen Projekte von Volkswagen bislang vor allem mit neuen Produkten und Kapazitätsausweitung einhergingen, waren mit diesen Auslandsinvestitionen Vorteile für beide Standorte verbunden. Insofern es zu keinen größeren Verlagerungen gekommen ist, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einem Positivsummenspiel gesprochen werden.

Zieht man allerdings auch in Betracht, daß an den neuen Standorten in Ostmitteleuropa die Vorteilskonstellation von 'high skill'-Strukturen zu 'low cost'-Bedingungen noch eine längere Zeit bestehen wird, dann ist nicht auszuschließen, daß sich diese Balance zugunsten der östlichen Standorte verschiebt. Zudem bietet sich die Region damit längerfristig auch für noch höherwertigere Produkte an. Was sich aus Sicht der Transformationsländer als zweifellos wünschenswertes weiteres Upgrading darstellt, bringt für den Westen ganz offensichtlich das Risiko von Arbeitsplatzabbau und Kompetenzabzug mit sich – ein Dilemma, das sich unter Rezessionsbedingungen in der Automobilindustrie verschärft stellen dürfte und das angesichts bestehender großer Überkapazitäten und Verdrängungswettbewerb eine reale Gefahr darstellt.

Für das Zusammenwachsen der Länder Europas stellen die Interessen von Aufholen und Anschließen einerseits gegenüber Bestandserhalt und Weiterentwicklung andererseits eine nicht eben einfache Situation dar. Denn sollte es den östlichen Standorten gelingen, sich über die Billiglohnkonkurrenz hinaus zu qualifizieren, sind größere soziale Spannungen zu erwarten. Auch wenn dieses Konfliktszenario einer verschärften Ost-West-Standortkonkurrenz vorerst nur eine theoretische Entwicklung zeich-

net, so ist unter dem bestehenden Globalisierungsdruck und den neuen Optionen in den Transformationsländern doch mehr denn je angezeigt, darüber nachzudenken, welcher Balancemechanismen es bedürfte, um dem tendenziell ruinösen Aspekt von Verlagerung und Abwanderung zu begegnen. Die angesichts von Globalisierung allgemein erforderlichen neuen gesellschaftlichen Organisations- und Regulationsnotwendigkeiten wären in dieser Hinsicht in den Blick zu nehmen. Sie wären unter das doppelte Ziel zu stellen, die Entwicklung zurückliegender Regionen nicht abzukoppeln vom Erhalt erreichter Kompetenzniveaus im Westen. Auf den Fall bezogen bestünde eine vordringliche Aufgabe darin, im europäischen Kontext ein Konzept von industrie-ökologischer Governance zu entwickeln – ein Gestaltungskonzept, das den Aufbau von Produktionsstätten in den Transformationsländern enger mit dem Strukturumbau und der Erneuerung an den alten Industriestandorten verbindet.

More Than a Zero Sum Game?

The New Locational Competition Between East and West

I.

The most threatening feature of economic globalization in social and societal terms for highly developed industrial countries like Germany is undoubtedly the switch of production to regions with low wages and fewer regulations. The opening up of national economic areas concomitant with globalization and information technology innovations has made transnational company strategies possible in a way previously unknown.

Leading business representatives increasingly use the greater scope for economic players as leverage in order to achieve a return from what they see as high company taxation and excessive employment market regulation. The high wage standards and taxes are primarily seen as an allocation of obligations no longer acceptable under the new world economic conditions. The decline in readiness to invest in the economic location of Germany is used to support this argument.

The long-running discussion about Germany as an industrial location was fuelled by the electoral success of the country's new government coalition of Social Democrats and environmentalist Greens with their mandate for change. It is not just that the discussion is being carried out with previously unknown intensity, there are also frequent public threats to pull out and relocate. This makes it clear that under the new political and economic constellations the tried and tested societal self-image, the consensually applicable agreement on a strong social and institutional framework together with the obligation associated with economic activity, is now noticeably crumbling away.

It is true that such threat scenarios may not be new and, to a certain extent, form part of the ritual of pushing through interests. Nevertheless, it must be recognized that the scope for business action has changed considerably for international competitors strengthened by globalization. It is true, pressures have quite clearly increased, but then so have the options for establishing manufacturing plants abroad. In this respect, it would be mistaken to simply dismiss companies' new transnational opportunities as just a threatening gesture whilst holding on to traditional certainties and positions.

Highly developed industrial countries like Germany are precisely the ones facing a strong challenge from global locational competition. Two fundamental changes capable of initiating a shift in the hitherto international division of work must be mentioned in connection with this. First there are the traditional low-cost regions' advances in qualifications over the past few years, placing them on a higher industrial level. Second, the simplifying of industrial work attained through continual advances

in standardization. The consequences of this for the discussion on locations are that previously existing barriers for switching have now been lowered considerably, and that technically demanding products and manufacturing processes can now be transferred to these regions.

A third factor which should be given particular importance here results from the fact that the number of low-cost regions within Europe has increased considerably with the inclusion of the transformation countries of Central and Eastern Europe. Of these, it is the ones bordering on the European Union which are used most by Western investors for production locations: Poland, Hungary and the Czech Republic. One main reason for the comparatively strong attraction of this basically small region of Eastern Central Europe is its disposal over production competences in the form of a well-qualified labour force, both professionally and technically. This endogenous potential of a developed industrial culture is something not attained in this form in the Eastern European countries. Combined with the low-wage level typical for the transformation countries it results in a constellation of advantages catapulting Eastern Central Europe ahead of traditional cheap-wage regions such as Portugal and Spain. Furthermore, this qualification base provides the foundations to also allow the countries to become serious competitors with the highly developed industrial regions of Western Europe in the higher value product segments in the medium term.

II.

If the importance attained by the transformation countries is measured by the inflow of foreign direct investment, then it must be seen as considerable, even if the amount involved is far removed from that forecast at the start of the process. There is now no doubt that initial forecasts were over-optimistic. The same is also true for the transformation discourse which had been dominant for some time. It envisaged the switch from a planned economy to a free market as being a purely short-term problem. Similarly simplified and shortened in presentation were the wage argument and predictions of a trend of enforced switching and setting up of businesses in the transformation countries.

Recent survey data about the considerable number of investment projects in these countries which were initiated but later abandoned also indicates quite clearly that a wage-cost calculation alone is not enough. It is true that low wages, low taxes and deregulation do provide attractive incentives for investors there, but there are also a whole number of additional expenditures linked with factories and businesses abroad. This holds true for the transformation countries of Central and Eastern Europe as well, though not to any unusual extent. The most frequently underestimated factors here are the greater efforts required for co-ordination along with requirements for cultural understanding, such as adapting to language, conventions and mentalities.

A further factor is, however, also important in explaining why the wave of production switching failed to occur to the extent expected. This time it is the general re-

stricting of analytic perspectives to transformation difficulties in a narrow sense, with no allowance being made for further-reaching transformations arising in conjunction with globalization. It is a situation which, incidentally, discussions on Germany's future as an industrial location also fail to give enough recognition too. This is because although economic globalization might enable an enormous growth in capital mobility, it still cannot be seen independently of the major increases in standards in product quality, flexibility and reliability over the past few years. In this respect, the new options for action are by no means unlimited and global competition has simultaneously brought significant restrictions in mobility.

Such production switches were even easier under the conditions of the Taylorist-Fordist type of mass production prevalent up until the 1980s. They are, though, more demanding under the new production paradigm of flexible quality production. This new demand structure has become relevant for large areas of manufacturing industry in particular, and has influenced locational decisions. Consequently, the linkage of quality and cost competition illustrates another factor, this time more general, limiting investment inflow into transformation countries. However, this statement must be partly qualified for the region of Eastern Central Europe. Here, too, backward industry-structural aspects still need to be overcome. Nevertheless, the strong qualification potential means that a precondition has been fulfilled there, making the leap to the new production paradigm's requirement structure far easier than in the transformation countries to the east.

III.

The remarkably large discrepancy visible in the apportionment of direct investment between the countries of Eastern Central and Eastern Europe is quite clearly a result of reform policies and immediate proximity to the West. Reforms towards a market economy and Western-style democracy exhibited a clear constancy in direction in Poland, Hungary and the Czech Republic, in contrast to the countries of Eastern Europe. The basic orientation towards these goals was never challenged, even if developments in the three countries did not exactly run smoothly and were accompanied by set-backs and stubborn patterns of thinking. Without a doubt, they were also helped by their geographic location bordering the EU and historical connections with various West European countries. In this way, a general constellation existed in Eastern Central Europe counteracting the factor of great insecurity prevalent in the other transformation countries. It also explains why economic relations with this region were pursued so much more intensively by the West than with the countries of Eastern Europe.

The three Eastern Central European countries clearly highlight the importance the economic factor of foreign direct investment constitutes for the transformation countries. It is irrefutable that the dynamism of their economic growth is based substantially on the transfer of capital and knowledge accomplished and the foreign companies' performance.

The other side of the coin is, of course, that the very delay in these transfers to the Eastern European countries is just as problematic in this respect as the importance they have had, and still continue to have, for those of Eastern Central Europe. This low inflow of business investment is also precarious because it helps cement still further a changed barrier within Europe, arising between an expanded West and the countries to the East. The latter were already far poorer to start off with, so any further uncoupling of their development contains the danger of new separation. The Balkan War and its consequences threaten to help this separation become reality.

Of the three Eastern Central European countries, Hungary was the one emphasizing the inflow of foreign direct investment as part of its economic restructuring right from the very start, and continued to do so much more than Poland and the Czech Republic. However, the strong alignment to this transformation path was by no means undisputed. Fears of a „sell out" of domestic industry and the danger of „spatial destruction" through the simple exhaustion of resources were initially strongly linked with this. Criticism has, however, since receded and the negative images considerably refuted by the course of developments. The more positive view of foreign investment was also helped by the visible difference compared with the countries of Eastern Europe, where these economic impulses failed to materialize.

The Czech Republic, on the other hand, can be considered a paradigmatic case for the general changes in attitudes. Such objections were especially widespread there and were also incorporated into economic policy on transformation. However, the country's drastic economic collapse a couple of years ago highlighted two key problems. First, the reform policy undertaken, one oriented solely towards macroeconomic aims, had not accomplished the necessary operational structural effects. Neither had the old linkages between banks and companies, and among companies themselves, been extensively dissolved as was necessary, nor had the required institutional innovations for effective corporate governance been introduced. Second, it became clear that the main source of important growth impulses for the economy so far had been foreign investment projects. Czech transformation policy was changed as a result of the great developmental set-back caused by local industry's lagging behind on the one hand, and the positive effects recorded by foreign companies on the other. Now, foreign investment is seen as one of the decisive structural requirements.

IV.

One factor still discussed heatedly in connection with investment for the transformation countries, even now, is measures of support and subsidies from governments and international organizations. It is also one of the most attractive incentive factors for companies setting up. Behind this, in the West's view, lies the political interest in limiting the development and welfare gap within Europe and stabilizing the region. There is great interest in this, precisely against the background of the EU's approaching eastward expansion. The reform countries, for their part, grant foreign investors mostly substantial financial privileges, such as long-term exemption from tax and

customs. In this way, investors are offered an attractive form of risk sharing, often linked with a substantial competitive advantage. The principle benefactors of these reductions are major investors, in this case mainly large companies. This is because they are the ones who, as a rule, are able to undertake large-scale investments, and who are in turn expected to produce bigger, longer-lasting structural impulses.

The great dependence on investment capital and know-how for catching up with international developments often demands very far-reaching concessions from the governments of transformation countries. After all, the pending transformation is intended to be not just a matter of making up for the inherent deficit, but must also be performed under the intensified conditions of global competition. An asymmetrical power relationship is the result, one enabling the groups to have a largely determining position in negotiations. The combination of these transnationally active groups together with a power shift from political players to economic ones forms a particularly difficult problem for the transformation countries. In times of globalization, though, it is a more general problem and can also be found in Western economies. The enormous dependency on investment capital and weak institutional framework means that arrangements are usually reached here which can be described as a locational pact reduced to the formula of investment in exchange for subsidies. Acceptance of this pact in the countries concerned is relatively widespread, thanks to the noticeable plus points of major investments, above all the creation of jobs, and the transfer of new technology and business know-how.

However, it is still impossible to predict whether the countries are correct in calculating that the investment projects will bring more than just isolated partial solutions and are correct about their expected locomotive function for local industry. The locational pact is weakly anchored institutionally and linked with two risks. First, the increasing use of internal supplies within groups resulting from transnational linkages. This can considerably limit potential spill-over effects for local industry. Second, the danger of remaining peripheral after all, or possibly even being downgraded to a sort of backyard for Western industrial centres despite good development potential. In the worst case, this could mean falling back behind the previously attained level. On the other hand, it is also recognised, that an additional option of catching up with international developments and countering such marginalization paths is simultaneously linked with the investment. In this respect, there is a form of silent consensus in the countries that basically no alternative with equal ranking exists to the location pact undertaken, and that the subsidies and low commitment of the major economic players are the unavoidable „price“ which must be payed as a result of their lagging, weakened position.

V.

One of the sectors creaming off a very substantial part of the subsidies is the internationally active auto industry, a sector thick on the ground in the transformation countries. Germany’s Volkswagen group is one of the main investors. They rapidly

established production locations in the region after the collapse of the old system. Their investments were accompanied by substantial transfer payments and are now among the most important companies in the respective national economies. VW's projects in the Czech Republic and Hungary, Skoda and Audi respectively, can be seen as exemplary of how important impulses were not just significant economically, as has been acknowledged, but included competence extension in a qualitative sense. Such impulses can be evaluated as strengthening the industrial location despite noticeable limitations.

The projects' significant characteristics are their gearing to international standards in product quality and manufacturing structures, alongside their tendency for capacity expansions. The scale of the investment programme alone indicated that the VW group was following longer term interests at the new locations. Despite this, its sticking to the extension plans was by no means agreed. This was even less the case after the auto industry recession (1992/93) hit VW especially strongly shortly after starting the project. The great development dynamism the Eastern Central European companies experienced in the years immediately afterwards is a strong indicator of the factories' improvement in status which saw them become fellow participants capable of competing with the others in the group.

There is no doubt that this result would not have been achieved in such a short space of time without access to the group's resources of technology, markets, and above all, organization and management. It is a view shared by the local economic and political élites. There is also no doubt, however, that the standards and innovations aimed for would not have been realizable in this form without the on-site potential of industrial specialization in vehicle and machine building, and the technically well-trained workforce in particular.

The form of transformation management which arose was a significant factor in the successful way the resources present were brought into this productive and dynamic relationship. One essential feature was that the usual chains of action were not just extended from the participants on both sides, but that a form of behaviour was developed treating the individual cultures' own foregone conclusions and ways of thinking more flexibly. There were, nevertheless, difficulties in adapting and even major clashes between local support groups and group management. Despite this, the reorganization requirements did achieve acceptance into the co-operation relations.

One decisive point in this proved to be the fact that Volkswagen pursued the latest technical-organizational concepts at the locations and strove for Western standards in terms of quality and structures at the Eastern factories too. This might have been the case for technology transfer, almost without exception, but it was not necessarily so for new organizational forms in the beginning. The strongly decentralized forms, team and group work, and flat hierarchies did not completely correspond with the ideas of more effective production organization and met with strong reservations towards collective structures and self-regulation. The acceptance of these increased noticeably with the experience that the new production concepts being followed were looked upon internationally as leading in the field.

However, one specific combination of features which does characterize the structures when compared with the Western locations is their greater gearing to work, both at very high and at very low qualification level, a clearly lower level of automatization at times, and a greater vertical range of manufacture. In so doing the new production concepts reflect the region's special constellation of advantages in terms of qualification and low wages. This option was also used by group management with the aim of departing from the previous path of rationalization. The latter was linked to a considerable extent with job-replacing automation through its technology-centred leading image, an over-mechanization now considered to be a specific weakness of the German production model under today's flexibility demands. It can certainly be argued that in this respect, the pendulum might even have swung too far in the opposite direction at the Eastern locations. This is because there are now large activity areas with very easy repetitive demands, something potentially problematic where capacity is concerned.

It is hardly surprising that there is tension in terms of employee acceptance and job satisfaction in relation to this point. This is especially true when skilled workers also carry out such tasks, as was partly the case here. The fact that acceptance nevertheless held the upper hand is due to other factors assessed. These include, average wages higher than those in local industry, utilization of the latest technology and forms of organization, opportunities for further training, and the company's standing thanks to its membership of an internationally-renowned auto group. These advantages were evaluated as important improvements in mobility opportunities on the job market compared with the alternatives available in local industry. Undoubtedly, the strong motivation for a higher standard of living has been a factor helping to support the widespread positive fundamental philosophy. The employees' motivational situation seems comparable with attitudes also present in the period of postwar reconstruction in the former West Germany, attitudes exhibiting a strong effect on effort and motivation.

VI.

Outside the factory, assessments of the investment projects' impulses for local industry are much more mixed. The projects show how much spill-over effects are dependant on the groups' strategies. In Skoda's case, the company already had its own network of suppliers in the region. Here, a link-up with local companies was basically to be expected, and did actually occur. However, major limitations did arise in the course of development. Two factors were mainly responsible for this. First, the structural change pushed through by the auto groups in the industry, leading to a shift in the previous division of work between manufacturing and components companies. This led, on the one hand, to an increase in competence and complexity with the suppliers, and on the other, consequentially, to a new concentration process with the formation of a new structure of system suppliers. The thus altered structure of requirements for large amounts of technically more valuable and more complex

products meant that a whole change in direction was undertaken, a change the Czech components industry wouldn't have been able to complete under its own steam.

The second break of similar magnitude resulted from the Volkswagen group's new strategy of rationalization. VW reacted to the harsher cost pressure with a technical innovation leaving far-reaching product standardization in its wake and having an effect on all subsidiaries. The consequences were centralized purchasing for the whole group, and further separation from the regional components industry for Skoda. Its effects were twofold. It was decidedly positive for the international competitiveness of the Skoda products, since this quality leap enabled the catching up with auto markets in the West. But on the other hand, the spill-over effects for local industry declined even further as a result.

This trend was compounded by a further factor of particular significance under the circumstances: the absence of restructuring in local industry, mainly caused by the adverse reform measures of the Czech transformation path. This political failure meant that no counterweight arose here which could have allowed the local components industry to be taken more into account under the more difficult conditions, and to involve it more than as is now the case with the group's initiatives and the ensuing moving in of Western components firms.

In the case of the greenfield investment in Hungary, an engine and assembly works of the group subsidiary Audi, spill-overs for local industry were not envisaged from the very start. The factory was set up exclusively as a group supplier. Consequently, supplier and purchaser relations here remained restricted to the group network. However, in contrast to the Czech Republic, there was also no comparable components industry present which could have been linked up with. So far, spill-over effects can only be spoken of in a figurative sense. They exist in the signal effect emanating from this major project to other investors. The Hungarian negotiating partners attribute this signal effect key importance in the fight for survival as an industrial location in the now harder competition. Furthermore, since the project has more the character of an opening investment in an important industrial segment from the Hungarian point of view, the spill-over interests were subordinated to the aim of expanding industrial competences in this sector.

VII.

Yet another aspect of the spill-over difficulties of investment projects is revealed when they are approached and viewed from a further, different perspective, this time that of the Western locations. The limitedness of spill-overs in the transformation countries has a mainly positive effect here since it secures work and orders. These foreign investments were linked with advantages for both locations under these conditions and thanks to the fact that, until now, Volkswagen's projects in Eastern Central Europe were primarily accompanied by new products and capacity expansion. At the moment it is possible to speak of a positive sum game, in as much as there have been no large-scale relocations.

However, it cannot be ruled out that this balance will shift in favour of the new Eastern Central European locations if account is also taken of the fact that the comparative constellation of high-skill structures at low-cost conditions will continue for some time there. Furthermore, in this way the region also proffers its services for products of even higher value in the long term. Something seen as undoubtedly desirable further upgrading, when viewed from the perspective of the transformation countries, clearly implies for the West the risk of shedding jobs and removing competences. It is a dilemma which is likely to intensify still further under recession conditions in the auto industry.

The interest in catching up and connecting on the one hand, versus retaining stocks and developing further on the other, does not exactly represent an easy situation for European integration. After all, major social tensions can be expected if the Eastern locations succeed in raising themselves above the level of their low-wage competitors. At the moment, this conflict scenario of heightened East-West locational competition only indicates a theoretical development. Even so, current globalization pressure and the new options in the transformation countries mean that there is greater need than ever to think about which balance mechanisms may be required in order to counter switching and migration, two aspects showing signs of becoming ruinous. This means that the new societal essentials, both organizational and regulatory, now generally necessary thanks to globalization, could be directed towards the goal of not disengaging lagging regions' development from retaining competence levels achieved in the West. In this particular case, this would mean developing a European plan of industrial-ecological governance linking the development of production locations in transformation countries with structural conversion and renewal at old industrial locations.

Weitere Veröffentlichungen des Themenbereichs Transformation und Globalisierung

Dörr, Gerlinde, Tanja Kessel, Dirk Tänzler (1995): Politische Weichenstellung und betriebliche Restrukturierung in Tschechien – Joint Ventures als Innovationsträger?, in: Hedwig Rudolph (Hg.) unter Mitarbeit von Dagmar Simon, Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen – Handlungslogiken und -ressourcen im Prozeß der Transformation, WZB-Jahrbuch 1995, Berlin: edition sigma, S. 307-325.

Dörr, Gerlinde, Tanja Kessel (1996): Transformation as a Learning Process. Experiences with Joint Ventures in the Czech Republic and an Example for a New Modern Form of Organising Production, in: EMERGO – Journal of Transforming Economies and Societies, Vol. 3, No. 2, pp. 44-58

Dörr, Gerlinde, Tanja Kessel (1997): Transformation durch Kooperation und Kommunikation. Erfahrungen aus Joint Ventures in Tschechien, in: Steffen Höhne, Marek Nekula (Hg.), Sprache, Wirtschaft, Kultur. Deutsche und Tschechen in Interaktion, München, S. 63-88.

Kessel, Tanja, Gerlinde Dörr (1998): Management zwischen Transformation und Restrukturierung. Zwei Transfermodelle von Ost-West-Kooperation, in: Christoph Barmeyer, Jürgen Bolten (Hg.), Interkulturelle Personalorganisation, Sternenfels/Berlin: Verlag Wissenschaft und Praxis, S. 33-48.

Dörr, Gerlinde, Tanja Kessel (1999): Restrukturierung durch Internationalisierung. Direktinvestitionsprojekte der Automobilindustrie in Ostmitteleuropa, in: Hansjörg Herr, Kurt Hübner (Hg.): Der „lange Marsch" in die Marktwirtschaft. Entwicklungen und Erfahrungen in der VR China und Osteuropa, Sigma-Verlag Berlin, S. 243-277.

WZB discussion papers

FS II 96-602 Gerlinde Dörr, Tanja Kessel (1996): Transformation als Lernprozeß. Erfahrungen aus Joint Ventures in Tschechien und eine neue moderne Form der Produktionsorganisation, 26 S.

FS II 97-601 Gerlinde Dörr, Tanja Kessel (1997): Eine kreative, aber nicht ganz einfache Kooperation. Erfahrungen aus dem deutsch-tschechischen Joint Venture Škoda-Volkswagen (Kreativní ale ne jednoduchá kooperace. Zkusenosti z nemcko-ceského Joint-Venture Škoda-Volkswagen), deutsch-tschechisch, 25 S.

FS II 97-602 Jirí Kosta (1997): Die ökonomische Transformationsstrategie Tschechiens im Vergleich zur Slowakei, Polen und Ungarn, 28 S.

FS II 97-603 Gerlinde Dörr, Tanja Kessel (1997): Das Restrukturierungsmodell Škoda-Volkswagen –Ergebnis aus Transfer und Transformation, 28 S.

FS II 98-601 Josef Pöschl (1998): Central and East European Countries: Prone to Currency Crisis?, 20 S.

FS II 99-201 Gerlinde Dörr, Tanja Kessel (1999): Restructuring Via Internationalization. The Auto Industry's Direct Investment Projects in Eastern Central Europe, 30 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** *mit, sowie* ***je Paper*** *eine* ***Briefmarke im Wert von DM 1,00*** *oder einen* ***"Coupon Résponse International"*** *(für Besteller aus dem Ausland).*

Please send a ***self-addressed label*** *and* ***postage stamps in the amount of 1 DM*** *or a* ***"Coupon-Réponse International"*** *(if you are ordering from outside Germany) for* ***each*** *WZB-Paper requested.*

Bestellschein

Order Form

Absender • Return Address:

An das
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s):

Please send me the following Discussion Paper(s):

Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief	Bestellnummer • Order no.