

Heiko Körner, Harald Proff

# Unternehmerische Steuerungsansätze für die Wirtschaftspolitik?

*In der Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik plädieren immer mehr Unternehmensführer dafür, die deutsche Volkswirtschaft wie einen Konzern zu führen und dabei insbesondere unternehmerische Steuerungsansätze auf die Wettbewerbspolitik zu übertragen. Werden bei diesem Vorschlag die bestehende Interdependenz der Ordnungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik ausreichend beachtet? Wird er den Anpassungserfordernissen der Unternehmen gerecht?*

Die erhoffte Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Lage in Deutschland kommt nur langsam voran. Sie ist derzeit vor allem auf erhebliche Exporterfolge der verarbeitenden Industrie zurückzuführen, die zum guten Teil währungspolitisch begründet sind. Man muß aber skeptisch sein, ob hierdurch allein die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf den Weltmärkten und die Fähigkeit, Arbeitsplätze zu generieren, auch dauerhaft gesichert werden können<sup>1</sup>.

## „Konzern Volkswirtschaft“

Deshalb hält die Debatte um grundlegende wirtschaftspolitische Reformen in Deutschland an: Neben Reformen des Steuer- und Abgabensystems, des Systems der sozialen Sicherung und des Systems der Lohnarriindung werden auch grundlegende Veränderungen des Stils der Wirtschaftspolitik diskutiert, so z.B. durch Reutner, der empfiehlt, die Volkswirtschaft wie einen Konzern zu führen und hinsichtlich der Sicherung internationaler Wettbewerbsfähigkeit effizient (um)zu strukturieren<sup>2</sup>. Erfahrungen aus der Praxis der Unternehmensführung könnten dabei „ähnliche Erkenntnisse für die Volkswirtschaft“ liefern „wie die Labors für die technische Entwicklung der Betriebe“<sup>3</sup>. Die Grundvorstellung ist dabei, daß es ähnlich den unternehmerischen Restrukturierungsmaßnahmen und der strategischen Neuausrichtung von Unternehmen, die seit Beginn der neunziger Jahre ohne Zweifel zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen in Deutschland beigetragen haben, auf eine solche Weise auch zu einer Verbesserung der ge-

samtwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf den Weltmärkten kommen werde.

Allerdings sollten derartige Vorschläge nicht vor schnell akzeptiert werden. Denn die Analogie zwischen einem Unternehmenskonzern und dem „Konzern Volkswirtschaft“ ist nur auf den ersten Blick einleuchtend. Eine differenziertere Betrachtung zeigt sehr schnell, daß zwischen beiden wesentliche Unterschiede bestehen. Die vermeintlich einfache Lösung ist also – wenn überhaupt – nur mit starken Abstrichen praktikabel. Im folgenden sollen zwei wesentliche Unterschiede zwischen der unternehmerischen und der volkswirtschaftlichen Sphäre hervorgehoben werden, nämlich solche, die mit der Entscheidungsfindung in der Wirtschaftspolitik zusammenhängen, und solche, die sich aus ihrer Problemdefinition bzw. der Zielfunktion ergeben.

Die meisten der Vorschläge, unternehmerisches Denken und Unternehmensführungsansätze als Leitlinie der notwendigen Reform der Wirtschaftspolitik in Deutschland heranzuziehen, vernachlässigen, daß zwischen beiden Organisationstypen des gesellschaftlichen Wirtschaftens erhebliche Unterschiede bestehen: Unternehmungen, auch wenn sie komplex strukturiert sind, arbeiten zur Verwirklichung von Zielfunktionen, die aus der eindimensionalen monetären Gewinnmaximierungsmaxime innerhalb einer vorgegebenen gesellschaftlichen (und natürlichen) Umwelt abgeleitet sind. Eine Volkswirtschaft hingegen kennt

---

*Prof. Dr. Heiko Körner, 65, lehrt am Fachgebiet Wirtschaftspolitik der Technischen Universität Darmstadt; Dr. Harald Proff, 31, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Fachgebiet.*

<sup>1</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, Bonn, Bundestagsdrucksache 873/96, S. 174.

<sup>2</sup> Vgl. Friedrich Reutner: Der effiziente Staat – Fiktion oder Vision?, 2. Aufl., Wiesbaden 1996, S. 7.

<sup>3</sup> Ebenda, S. 49.

einen solchen Datenkranz im Prinzip nicht: Auch gesellschaftliche Faktoren (und ethische Werte) sind prinzipiell Variable des gesamtwirtschaftlichen Problemfeldes und – jeder im engeren Sinne wirtschaftspolitischen Entscheidung vorhergehend – erst durch eine ordnungspolitische Grundentscheidung fixierbar. Ist diese einmal zugunsten einer bestimmten Grundwertekonstellation gefallen, fallen auch gesellschaftspolitische Ziele (wie individuelle Dispositionsfreiheit) in den hieraus abgeleiteten Zielkatalog. Im Prinzip ist damit auch die Struktur von systemkonformen gesamtwirtschaftlichen Zielfunktionen zumindest als komplex zu bezeichnen<sup>4</sup>.

### Interdependenz der Ordnungen

Während die Unternehmensleitung also nur der (wie immer definierten) Gewinnmaximierung als oberstem Zweck verpflichtet ist, müssen wirtschaftspolitische Entscheidungsträger stets die Interdependenz der Ordnungen von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft berücksichtigen, weshalb auch „die Entscheidung von Wirtschaftspolitikern das Leben und die Wohlfahrt eines jeden in einer Volkswirtschaft ...“ berührt<sup>5</sup>. Schon dieser Sachverhalt macht, wie die Debatte über „magische“ Zielmehrecke in der Wirtschaftspolitik zeigt, jegliche wirtschaftspolitische Entscheidung außerordentlich komplex. Die Interdependenz der Ordnungen bedingt aber auch, daß die Entscheidungsprozesse der Wirtschaftspolitik ungemein kompliziert sind, da sie – im Rahmen einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung – durch demokratische Abstimmungsprozesse und Verhandlungen zwischen einer Vielzahl betroffener Akteure ablaufen<sup>6</sup>.

### Unterschiede bei den Entscheidungsprozessen

Der Entscheidungsprozeß zur Zielfindung auf breiter Basis hat seinen Ausgangspunkt meist in einer wählerwirksamen Unzufriedenheit oder einer Veränderung der individuellen Ordnungsvorstellungen, die zur öffentlichen Mobilisierung führen. Auf der politischen Ebene müssen dann mögliche Ziele und Instrumente zur Vorbereitung der Problembehandlung diskutiert werden. Dabei ist ein Abgleich der zum Teil gegenläufigen Interessen der betroffenen Gruppen in einer Gesellschaft notwendig. Ein solcher Prozeß ver-

ursacht allerdings in der Regel hohe Administrations- und Steuerungskosten. Wird er deshalb nicht durchgeführt und durch eine technokratische Entscheidung ersetzt – Reutner spricht in diesem Zusammenhang von „kompetenten neutralen Stellen“<sup>7</sup> –, so werden statt dessen die volkswirtschaftlichen Kosten infolge der dann auftretenden Blockaden im politischen Prozeß oder von Vermeidungsreaktionen der Betroffenen steigen.

Auch unternehmerische Entscheidungsprozesse sind langwierig und laufen strukturell ähnlich ab wie in einer Volkswirtschaft. Die Entscheidungen werden aber nicht durch einen demokratischen Mechanismus, sondern in einem Expertengremium – der Geschäftsleitung – getroffen. Die Geschäftsleitung hat die Aufgabe, die unterschiedlichen Interessengruppen am und im Unternehmen soweit wie möglich zufriedenzustellen. Verantwortlich und letztlich gewählt wird die Unternehmensleitung aber nicht von diesen, sondern von den Kapitaleignern – also von einer Gruppe, die oftmals außerhalb des Betriebes steht und eine klar definierte Zielfunktion hat.

### Bedeutung der Konsumentenwohlfahrt

Neben unterschiedlichen Entscheidungsprozessen sprechen zwei weitere Gründe für die Unterscheidung von wirtschaftspolitischen und unternehmerischen Steuerungsansätzen:

In der Volkswirtschaft erfolgt die Koordination über Preise am Markt, in Unternehmen über Anweisungen, wobei der Preismechanismus durch interne Anordnungen ersetzt wird<sup>8</sup>.

Die Zielfunktion, die bei der Verwendung unternehmerischer Steuerungsansätze auf die Wirtschaftspolitik übertragen wird, ist produktionsorientiert. Das steht der volkswirtschaftlichen Grundauffassung entgegen, die die Marktwirtschaft als eine Veranstaltung zum Wohle der Konsumenten ansieht<sup>9</sup>.

Die Betonung der Konsumentenwohlfahrt hat nach den wettbewerbspolitischen Erfahrungen der Weimarer Republik, die Böhm als Tendenz zur „Refeudalisierung einer freien Gesellschaft“<sup>10</sup> beschrieben hat, nicht ohne Grund Einzug in das ord-

<sup>4</sup> Vgl. Artur Woll: Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, München 1992, S. 98.

<sup>5</sup> Vgl. Jeffrey D. Sachs, Felipe Larrain: Makroökonomik, München 1995, S. 767.

<sup>6</sup> Vgl. Alfred Meier, Tilman Stemberck: Wirtschaftspolitik, München 1994, S. 41. S 103 f.

<sup>7</sup> Vgl. Friedrich Reutner, a.a.O., S. 223.

<sup>8</sup> Was auf die schon auf Coase zurückgehende Unterscheidung von Markt versus Hierarchie zurückzuführen ist.

<sup>9</sup> So bereits Karl Schiller: Verbraucher und Wettbewerb, in: Karl Schiller (Hrsg.): Der Ökonom und die Gesellschaft, Stuttgart 1964, S. 137 ff.

<sup>10</sup> Franz Böhm: Wettbewerbsfreiheit und Kartellfreiheit, in: Franz Böhm (Hrsg.): Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, Tübingen 1980, S. 258.

nungspolitische Denken der Bundesrepublik Deutschland gehalten. Würde die wirtschaftspolitische Steuerung ähnlich der unternehmerischen Steuerung erfolgen, so wäre dies mit einem Wechsel der Grundausrichtung „weg vom Konsumenten und hin zum Produzenten“ verbunden. Eine solche Veränderung würde dann auch ganz gewiß Einbußen an den heute noch grundsätzlich akzeptierten Grundwerten der Konsumentenfreiheit und der (auf Leistungsäquivalente bezogenen) Tauschgerechtigkeit implizieren.

**Unterschiede bei der Problemdefinition**

Diese Überlegungen führen zwangsläufig zu der weitergehenden Frage, ob die diagnostizierte Unterschiedlichkeit der jeweiligen Entscheidungsprozesse nicht Indiz von viel tiefergehenden Unterschieden in der Problemdefinition und hieraus abgeleitet auch der Zielkonzeption ist. Denn wenn die Zielsetzung der Unternehmensführung eindeutig von gewinnorientierten Handlungsmaximen bestimmt ist, liegen die zur Zielerreichung zu aktivierenden Aktionsparameter eindeutig im Bereich der Produktionsfaktoren, über die zwecks Prozeß- und Produktinnovation zu disponieren ist. Die hieraus resultierende Wettbewerbsfähigkeit auf den für die Unternehmung relevanten Märkten erscheint in dieser Hinsicht als ein rasch zu beobachtendes Zwischenziel, das Rückschlüsse auf die lediglich ex post zu diagnostizierende Gewinnsituation ermöglicht. Ist die Handlungsmaxime also eindeutig produktionsbezogen, so sind dies auch die Handlungsanreize: Allein die durch Gewinnsteigerung mögliche Verbesserung der Wohlfahrtsposition der einzelnen Faktoranbieter erzeugt hinreichend Anreize zur jeweils notwendigen Produktivitätssteigerung.

Ganz anders ist die Problemdefinition der Volkswirtschaftspolitik: Im Rahmen der in Deutschland ge-

gebenen ordnungspolitischen Grundentscheidung ist die Mehrung der Konsumentenwohlfahrt und der Konsumentensouveränität die zentrale wirtschaftspolitische Handlungsmaxime<sup>11</sup>. Von der sozialstaatlichen Wohlfahrtskomponente abgesehen, ergeben sich aus dieser Maxime wesentliche Ziele der Wettbewerbspolitik: einerseits die Förderung der Möglichkeit privater Bedürfnisbefriedigung durch Beschränkung des staatlichen Sektors auf das Unumgängliche und die Förderung von innovativen Neugründungen durch Deregulierung, Steuerreform und Subventionsabbau<sup>12</sup>, andererseits die Förderung der Konsumentensouveränität durch die Sicherung des freien Marktzugangs für Konsumenten und Produzenten.

Wesentliche Instrumente einer solchen Politik sind die Eliminierung von Markteintrittsbarrieren und die Minderung von Markteintrittskosten auf beiden Marktseiten<sup>13</sup>. Denn sinkende Produzentenrenten durch neue Marktteilnehmer entsprechen steigenden Konsumentenrenten und damit auch einer Zunahme der Qualität der Bedürfnisbefriedigung durch Zunahme der Konsumfreiheit.

**Beschränkung des Wettbewerbs**

Demgegenüber impliziert die auf die Steigerung der einzelwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit bezogene Unternehmenspolitik eher eine Beschränkung des Wettbewerbs auf Märkten. Gemäß der Ausgangshypothese der Industrieökonomik bzw. der Marktstrukturtheorie, die besagt, daß der Gewinn eines

<sup>11</sup> Vgl. Artur Woll, a.a.O., S. 113 f.

<sup>12</sup> Vgl. Egon Tuchtfeldt: Mikroökonomische Voraussetzungen trendorientierter Politik, in: Heiko Körner, Christian Uhlig (Hrsg.): Die Zukunft der Globalsteuerung, Bern, Stuttgart 1986, S. 177 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Clemens Kolbe: Eintrittsbarrieren und Eintrittsfähigkeiten potentieller Konkurrenten, Göttingen 1991.

Reiner Beck

**Stabilitätspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion**

**Der geld- und finanzpolitische Policy-mix im Europa von Maastricht**

1997, 276 S., brosch., 79,- DM, 577,- öS, 72,- sFr, ISBN 3-7890-4959-X  
(Nomos Universitätschriften – Wirtschaft, Bd. 32)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Unternehmens um so höher ist, je höher sein Marktanteil ist, versuchen die Unternehmen große Marktanteile zu erreichen. Hieraus wird das Struktur-Verhaltens-Ergebnis- bzw. das "structure-conduct-performance"-Paradigma (S-C-P) abgeleitet, das einen dauerhaften Erfolg oder eine strategiebedingte Rente (performance) durch die Struktur (structure) des Produkt-Markt-Feldes, in dem ein Unternehmen tätig ist, und sein strategisches Verhalten (conduct) erklärt.

Ein neuer Anbieter auf dem Markt verschiebt die Preisabsatzfunktion aller etablierten Unternehmen nach unten, wodurch die Produzentenrente (bei gegebener Nachfrage) reduziert wird. Etablierte Unternehmen, die weiterhin ökonomische Renten erzielen wollen, versuchen deshalb, sich durch Markteintrittsbarrieren gegenüber neuen Wettbewerbern zu schützen<sup>14</sup>. Die Marktstruktur mit der größten Bedeutung in der Realität und dem größten Interesse in der Praxis dürfte deshalb der Oligopolfall sein. Für die Anbieter in einem Produkt-Markt-Feld besteht hier sowohl Anreiz für Kooperation, um gemeinsam wenigstens annähernd einen Monopolpreis zu verwirklichen und eine Produzentenrente zu generieren, die unter den Anbietern aufgeteilt werden kann, als auch Anreiz für kompetitives Verhalten, d.h. Preise und Mengen so festzulegen, daß das individuelle Gewinnmaximum erreicht wird.

Die potentielle Bedrohung durch neue Konkurrenten läßt die Frage aufkommen, wie sich etablierte Anbieter in Produkt-Markt-Feldern gegen gewinnsenkende Markteintritte von „Newcomern“ schützen können. Denkbar sind preispolitische Maßnahmen (Preisdifferenzierung für verschiedene Nachfragergruppen), Kooperationsstrategien (konzertierte Aktionen bzw. Kartellabsprachen von Anbietern, um die Wettbewerbsintensität zu senken und die Preise zu erhöhen) sowie der Aufbau von Markteintritts- bzw. Mobilitätsbarrieren (z.B. durch Markenbildung). Rationale, d.h. gewinnmaximierende Unternehmen werden folglich versuchen, den Wettbewerb zu beschränken.

Aus dem bislang Gesagten wird hinreichend deut-

lich, daß die Problemdefinitionen und die hieraus abgeleiteten Handlungsmaximen der auf Steigerung der einzelwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit abzielenden Unternehmenspolitik und der auf Förderung des Wettbewerbs auf Märkten abzielenden Volkswirtschaftspolitik diametral entgegengesetzt sind: Impliziert die erstere die Maximierung der Produzentenrente, so mißt sich der Erfolg der letzteren an der Maximierung der Konsumentenrente.

### Forderungen nach staatlicher Industriepolitik

Im Zusammenhang mit der Globalisierungsdiskussion mehren sich allerdings die Stimmen, die eine Industriepolitik des Staates fordern. Ein zentrales Argument ist dabei, daß die „klassische“ Wettbewerbspolitik in einer Welt sich rasch ändernder technologischer Rahmenbedingungen sogar hinsichtlich ihrer eigenen Wohlfahrtszielsetzung versagen müsse, weil sie nur den statischen, nicht aber den dynamischen Wettbewerb fördere. Die Wirtschaftspolitik müsse deshalb den „...Anpassungsprozeß an geänderte Arbeitsteilungen und an sich verändernde Industrien durch Eingriffe in das Marktgeschehen...“ beeinflussen<sup>15</sup>.

Wird als Ziel einer solchen Industriepolitik die Erhaltung bzw. die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft angegeben, so verschimmen zwangsläufig auch die Grenzen zwischen einzelwirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Politik. Denn von solcher Problemsicht her müssen die Anpassungserfordernisse von Unternehmungen und Volkswirtschaften als identisch erscheinen: Das Bild vom „Konzern Volkswirtschaft“ erhält einen realistischen Hintergrund; der industriepolitisch engagierte Staat verhält sich wie ein erfolgreicher Unternehmer.

Die Grundvorstellung jeglicher Industriepolitik basiert auf der Ansicht, daß im dynamischen Wettbewerb, der in hochentwickelten Ländern in der Regel Technologiewettbewerb bedeutet, unternehmerische Handlungen zu fördern sind, die über die Schaffung von neuen Produkten zu steigenden Einkommen und Wohlfahrtszuwächsen führen. Der Einsatz staatlicher Ressourcen wird hierbei durch die erhofften positiven externen Effekte begründet<sup>16</sup>, die infolge der induzierten technologischen Weiterentwicklungen zeitlich verzögert allen Unternehmen zur Verfügung stehen und zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Diese positiven externen Effekte liefern letztlich die Begründung für die Systemverträglichkeit solcher Eingriffe, da industriepolitisch ausgelöste Renten-

<sup>14</sup> Vgl. Donald Hay, Derrek Morris: Industrial Economics and Organisation, 2. Auflage, Oxford 1991, S. 85 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Jürgen Simons: Industriepolitik, Stuttgart 1997, S. 8 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Jürgen Simons, a. a. O., S. 28 ff. Nur besteht das Problem der Operationalisierung dieser Effekte. Die dazu häufig verwendeten Input-Output-Multiplikatoren verlieren durch die zunehmende Bedeutung virtueller Netzwerke an Bedeutung. Technologische Weiterentwicklungen anstelle struktureller Vernetzung sind folglich zunehmend die Quelle positiver externer Effekte; vgl. Harald Proff: Public policy with respect to the industrial core during industrialisation and de-industrialisation: Evidence from Malaysia and East-Germany, vervielfältigtes Vortragsmanuskript, Reading 1997.

umlenkungen zwar zu einer Begünstigung oder Diskriminierung einzelner Wirtschaftseinheiten führen, aber ex post durch eben diese wieder ausgeglichen werden.

Solche Vorstellungen erscheinen zunächst plausibel. Jedoch ist bei näherer Würdigung zu bedenken, daß positive Externalitäten im Gegensatz zu negativen ein allgemeines, fast überall anzutreffendes Phänomen sind. Es erweist sich deshalb als außerordentlich schwierig festzustellen, in welchen Fällen sich der Staat tatsächlich in den Wirtschaftsprozeß einschalten und mit den Mitteln der Industriepolitik für eine Internalisierung von positiven Externalitäten sorgen soll. „Pragmatischen“, d.h. je nach politischer Opportunität und überwiegenden Partialinteressen inszenierten Eingriffen<sup>17</sup> wären hiermit Tür und Tor geöffnet.

Wirtschaftspolitik soll aber auch kontextbezogen sein. Das heißt, daß bestimmte Handlungsmaximen insoweit in der Realität begründet sein müssen, daß sie sich zur Lösung bestimmter Anpassungserfordernisse in der Volkswirtschaft eignen. Industriepolitik für den „Konzern Volkswirtschaft“ macht insofern nur dann Sinn, wenn die strukturellen Verhältnisse in der deutschen Unternehmenslandschaft überhaupt der zur Begründung der Industriepolitik unterstellten Problemlage entsprechen.

**Unternehmenstypen entsprechend der dynamischen Markttheorie**

Unternehmens-typen	Merkmale
Innovative Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- flexibel und anpassungsfähig</li> <li>- Pionierarbeit und Förderer des technischen Fortschritts (technologische Führer)</li> <li>- angesichts unvollkommener Informationen Bereitschaft zu hohen Risiken</li> <li>- technologieorientierte Wettbewerbsstrategien</li> <li>- Monopolgewinne durch Zeitmonopole</li> <li>- unternehmensspezifische und landesspezifische Wettbewerbsvorteile bei der Produktion intra-industriell gehandelter Güter</li> </ul>
Spontan imitierende Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- technologieorientierte Wettbewerbsstrategien</li> <li>- Prozeßinnovatoren (technologische Folger)</li> <li>- Aufhebung der Zeitmonopole innovativer Unternehmen</li> <li>- unternehmensspezifische und landesspezifische Wettbewerbsvorteile bei der Produktion intra-industriell gehandelter Güter</li> </ul>
Reagierende Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengenanpasser an nicht beeinflussbare Umweltbedingungen</li> <li>- landesspezifische Wettbewerbsvorteile bei der Produktion intra-industriell gehandelter Güter</li> </ul>
Immobilie Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Anpassungsmöglichkeiten an sich verändernde Marktbedingungen</li> <li>- Flucht in Rent-seeking-Aktivitäten</li> <li>- weder unternehmensspezifische noch landesspezifische Wettbewerbsvorteile</li> </ul>

Quelle: Zusammenstellung nach Erich Heuß: Allgemeine Markttheorie, Tübingen 1965.

**Anpassungserfordernisse der Unternehmen**

Ausgangspunkt dieser Analyse ist die Darstellung der in Deutschland vorhandenen Unternehmenstypen. Hierzu bietet sich die Marktphasentheorie bzw. die dynamische Markttheorie an, da sie zwischen statischen und dynamischen Unternehmen mit sehr verschiedenen Handlungen im Wettbewerb unterscheidet. Im Vergleich zu vielen anderen Wettbewerbstheorien ist die Marktphasentheorie relativ unumstritten und weitgehend akzeptiert<sup>18</sup>. Sie unterscheidet vier Unternehmenstypen: innovative Unternehmen, spontan imitierende Unternehmen, reagierende Unternehmen und immobile Unternehmen, deren wesentliche Charakteristika in der Übersicht zusammengefaßt werden.

Innovative und spontan imitierende Unternehmen werden als dynamische, reagierende und immobile Unternehmen als statische Unternehmen bezeichnet. Diese Unternehmenstypen unterscheiden sich in ihren wettbewerbsbezogenen Handlungen. Innovative Unternehmen als Pionierunternehmer im Sinne von Schumpeter verfolgen technologieintensive Wettbewerbsstrategien, um durch Innovationen bei Produkten und Dienstleistungen über Zeitmonopole höhere F&E-Ausgaben zu amortisieren. Spontan imitierende Unternehmen versuchen statt dessen mit Prozeßinnovationen den Technologieführern zeitlich verzögert nachzuzufolgen und diese preislich zu unterbieten. Reagierende Unternehmen entsprechen dem Modell der mikroökonomischen Theorie und handeln als Mengenanpasser im Polypol oder gegebenenfalls als Preisfixierer im Oligopol. Dies gilt auch für die immobile Unternehmen, die allerdings nur im Schutze eines staatlich gewährten Protektionismus überleben können.

Ob nun die staatliche Industriepolitik und unternehmerische Steuerungsansätze parallel argumentieren, hängt von der Struktur des Unternehmenssektors in einem Land ab. Dominieren hier die innovativen und spontan imitierenden Unternehmen, so dürfte das zutreffen. Sind aber die reagierenden und immobile Unternehmen mit ihrer statischen Orientierung vor-

<sup>17</sup> So Jürgen Simons, a.a.O., S. 131 f.

<sup>18</sup> Vgl. Chrysostomos Mantzavinos: Wettbewerbstheorie, Berlin 1994, S. 91-96. So gibt es eine Vielzahl von wettbewerbspolitischen Ansätzen auf der Basis unterschiedlicher Wettbewerbstheorien, die zum Teil gegensätzliche Maßnahmen vorschlagen. Dazu zählen der Ordoliberalismus, die Theorie der bestreitbaren Märkte, die Theorie der optimalen Wettbewerbsintensität, die Marktphasentheorie und die österreichische Tradition. Der notwendige Theoriepluralismus führt dazu, daß wettbewerbspolitische Empfehlungen aus sich zum Teil widersprechenden Theorien abgeleitet werden, da ein allgemeingültiges, in sich geschlossenes Hypothesensystem nicht vorliegt; vgl. Gerd Aberle: Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, Stuttgart 1992, S. 76.

herrschend, so ist das nicht der Fall. Reutners Vorschläge würden dann auch durch die Realität nicht begründet werden können.

## Indikatoren für den Unternehmenssektor

Der empirische Nachweis dieser Behauptung soll dadurch erbracht werden, daß für die Bundesrepublik der Unternehmenssektor anhand von vier charakteristischen Indikatoren untergliedert wird, nämlich

- der Größenverteilung deutscher Unternehmen nach ihrer Beschäftigtenzahl,
- der F&E-Intensität deutscher Unternehmen,
- der Input-Output-Struktur deutscher Unternehmen und
- der technologischen Positionierung des deutschen Außenhandels.

Eine Analyse der Größenverteilung deutscher Unternehmen nach ihrer Beschäftigtenzahl zeigt, daß etwa 80% aller Beschäftigten in Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern und die Hälfte aller Beschäftigten in Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern arbeiten (vgl. Abbildung)<sup>19</sup>. Trotz der großen Bedeutung von Großunternehmen ist also die überwiegende Zahl der Beschäftigten auf kleinere und mittlere Unternehmen konzentriert.

Die F&E-Intensität deutscher Unternehmen ist nicht leicht zu bestimmen. Im Durchschnitt sind 3,3% aller Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes in Forschung und Entwicklung tätig. Dieser Wert verzerrt jedoch die Realität, weil über 80% der F&E-Beschäftigten in den 500 größten Unternehmen arbeiten. Wenn zwischen 1990 und 1992 56% aller deutschen Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe Produkt- und Prozeßinnovationen eingeführt haben, so umfaßt dieser Prozentsatz auch Technologien, die nicht selbst entwickelt, sondern fremdbezogen wurden<sup>20</sup>. Nur 16% der Unternehmen im produzierenden Gewerbe haben eine F&E-Abteilung (vgl. Abbildung).

## Input-Output-Struktur

Die Input-Output-Tabelle der Bundesrepublik, die die güter- und produktionsmäßigen Verflechtungen der inländischen Produktion zwischen den Bereichen der Volkswirtschaft darstellt und dabei insbesondere die Frage nach der Verwendung der in einzelnen Branchen erstellten Güter als Vor- (bzw. Zwischen-) oder Endprodukte untersucht, zeigt einen hohen Anteil an Vorprodukten<sup>21</sup>. Die Unterscheidung zwischen Vor- und Endprodukten ist von Bedeutung, da Hersteller von Endprodukten für den Markt verschiedene Wettbewerbsstrategien – Kostenführerschaft,

Differenzierung oder kostenminimale Differenzierung (hybride Strategien) – verfolgen können<sup>22</sup>. Differenzierungsstrategien sind dabei in Hochlohnländern, wie der Bundesrepublik, besonders attraktiv, erfordern aber beständige Innovation und/oder (End-)Kunden, die zur Zahlung eines Preispremiums für höhere Qualität bereit sind<sup>23</sup>.

Unternehmen, die Vorprodukte herstellen, sind in der Regel einem hohen Kostendruck ausgesetzt und können kaum zwischen strategischen Alternativen wählen. Über alle Gütergruppen beträgt der Anteil der Vorprodukte wertmäßig 45% (vgl. Abbildung). Diese Durchschnittszahl ist jedoch erklärungsbedürftig. Die Gütergruppen 1 bis 4 (Agrarerzeugnisse, Energie, Bergbau, Steine und Erden, Chemikalien, Eisen und Nichteisenmetalle) weisen einen sehr hohen Anteil an Vorprodukten von 69% auf. Die Gütergruppen 5 und 6 (Maschinenbau-, elektrotechnische und feinmechanische Erzeugnisse), die von den größten deutschen Unternehmen wie Daimler-Benz, Siemens, VW, BMW oder Bosch hergestellt werden, umfassen dagegen nur 31% Vorprodukte. Auch die Dienstleistungen, die in den Gütergruppen 9 bis 12 enthalten sind, haben traditionell einen hohen Endverbraucherbezug, obwohl dennoch 42% der Dienstleistungen Vorprodukte sind<sup>24</sup>. Vor- und Zwischenprodukte werden vor allem von den kleineren deutschen Unternehmen hergestellt, die nur über geringe F&E-Kapazitäten verfügen.

## Technologische Position im Außenhandel

Ein Blick auf die Außenhandelsstatistik der Bundesrepublik zeigt die technologische Positionierung Deutschlands im Warenverkehr mit dem Ausland (und damit einen wichtigen Indikator der internationalen Wettbewerbsfähigkeit). Diese wird häufig mit dem Indikator des „Revealed Comparative Advantage“ (RCA) gemessen, der die Ausfuhr-Einfuhr-Relation eines Landes in den betreffenden Produktgruppen zur Ausfuhr-Einfuhr-Relation bei den Waren insgesamt in Beziehung setzt. Positive Werte des RCA kennzeich-

<sup>19</sup> Datenbasis ist die letzte Arbeitsstättenstatistik aus dem Jahre 1987; Statistisches Bundesamt: Arbeitsstättenzählung, Stuttgart 1989, S. 13. Sie bezieht sich nur auf die alten Bundesländer.

<sup>20</sup> Vgl. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Bonn 1996, S. 16.

<sup>21</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Fachserie 18,2: Input-Output Tabellen, Stuttgart 1995.

<sup>22</sup> Vgl. Heike Proff: Hybride Strategien, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 26. Jg. (1997), S. 305 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Handelsblatt vom 18. 12. 1996, S. 15.

<sup>24</sup> Hier zeigt sich als Konsequenz des Strukturwandels ein Anstieg der Transaktionsdienstleistungen, die notwendig werden, um ein Produkt absetzen zu können.

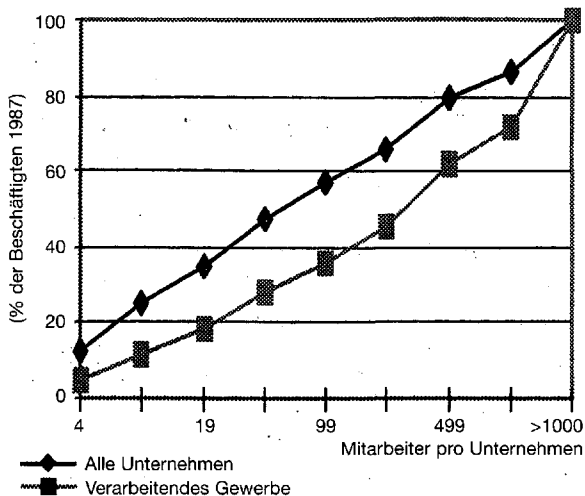
nen Produktgruppen, in denen ein Land im Verhältnis von Export und Import besonders erfolgreich ist, negative Werte deuten auf Wettbewerbschwächen hin.

Für die Bundesrepublik zeigt die Abbildung (wobei die RCA-Analyse nur für die alten Bundesländer durchgeführt wurde), daß sie stark bei der „höherwertigen Technik“, jedoch schwach bei der „Spitzentechnik“ ist<sup>25</sup>. Die USA sind dagegen zwar bei der Spitzentechnik stark, dafür jedoch deutlich schwächer in der „höherwertigen Technik“. Japan ist in beiden Bereichen der technologieintensiven Produkte stark, bei der „höherwertigen Technik“ mit großem

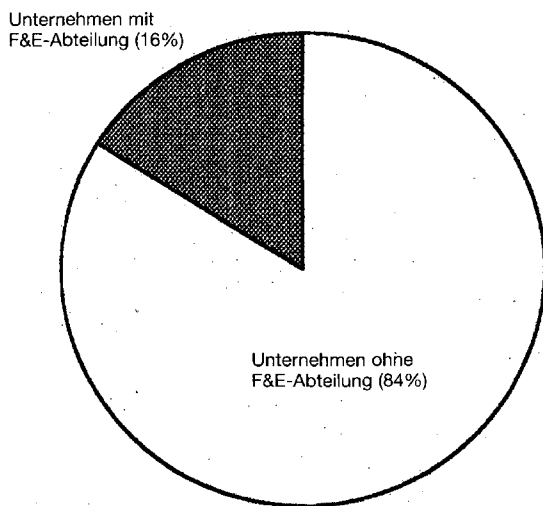
tigen Technik“, jedoch schwach bei der „Spitzentechnik“ ist<sup>25</sup>. Die USA sind dagegen zwar bei der Spitzentechnik stark, dafür jedoch deutlich schwächer in der „höherwertigen Technik“. Japan ist in beiden Bereichen der technologieintensiven Produkte stark, bei der „höherwertigen Technik“ mit großem

**Strukturelle Kennzahlen deutscher Unternehmen**

**Größenverteilung deutscher Unternehmen nach der Beschäftigtenzahl 1987**



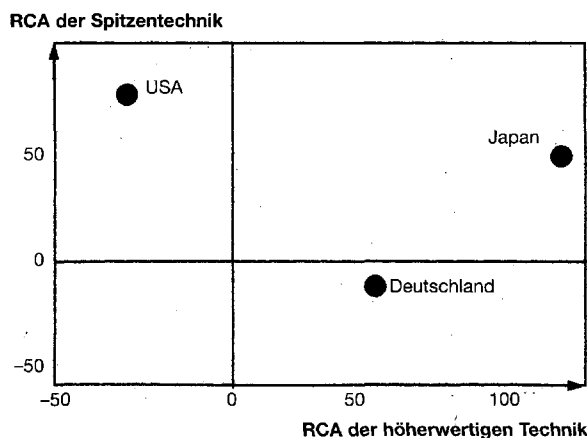
**Die F&E-Intensität deutscher Unternehmen 1994**



**Input-Output-Struktur deutscher Unternehmen (Mrd. DM 1991)**

Gütergruppen	Vorprodukte	Endprodukte
(1) Landwirtschaftliche Produkte	68,4	18,2
(2) Energie, Wasser, Bergbau	136,8	47,4
(3) Chemische Erzeugnisse	270,4	178,3
(4) Eisen, Stahl, NE-Metalle	158,8	47,5
(5) Stahl-, Maschinenbauerzeugnisse	164,7	463,5
(6) Elektrotechnische Produkte	129,0	190,7
(7) Holz-, Papier-, Lederwaren, Textilien	135,4	118,1
(8) Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	85,7	192,2
(9) Bauleistungen	69,1	269,7
(10) Dienstleistungen, Handel, Verkehr	282,7	402,9
(11) Übrige, marktbestimmte Dienstlgt.	838,9	492,1
(12) Nicht marktbestimmte Dienstlgt.	112,9	629,1
nachrichtlich: Gesamtanteil	45%	55%

**Die technologische Positionierung des deutschen Außenhandels 1990**



Quelle: Eigener Entwurf anhand Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Bonn 1996 S. 16; Harald Legler: Europa im Technologie-Wettbewerb: Stärken und Schwächen, in: technologie & management, 41. Jg. (1992) S. 17 und S. 20; Statistisches Bundesamt: Arbeitsstättenzählung, Stuttgart 1989, S. 13; Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18,2: Input-Output Tabellen, Stuttgart 1995.

Abstand vor den übrigen Ländern, bei der „Spitzentechnik“ mit gewissem Abstand hinter den USA. Der angesichts dieser Situation häufig zitierte Ausspruch, daß „die deutsche Industrie die besten Produkte des 19. Jahrhunderts anbietet“, mag sicherlich überzogen sein, doch zeigt sich eine deutliche Schwäche beim Hervorbringen von Produkten und Dienstleistungen der Spitzentechnik, die sicher nicht nur auf die Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, da diese für innovative Unternehmen nur eine untergeordnete Bedeutung haben.

### **Irrelevanz des industriepolitischen Ansatzes**

Die Untersuchung des Unternehmenssektors der Bundesrepublik zeigt, daß die relativ wenigen innovativen Unternehmen (wie in der Übersicht abgegrenzt), die meist auch lediglich höherwertige Technik produzieren, in der Regel die Großunternehmen sind. Die überwiegende Zahl der deutschen Unternehmen ist dagegen spontan-imitierend oder reagierend, da diese in der Regel kleineren und mittleren Unternehmen überwiegend Vor- und Zwischenprodukte herstellen und kaum über eigene F&E-Kapazitäten verfügen. Damit sind unternehmerische Steuerungsansätze nur für eine kleine Gruppe dynamischer, F&E-intensiver, großer diversifizierter Unternehmen relevant. Der Mehrzahl der deutschen Unternehmen würde eine derart ausgerichtete wirtschaftspolitische Steuerung nicht gerecht.

Eine „Industriepolitik aus einem Guß“, die dem Vorbild der strategischen Unternehmensführung entspricht, kann es deshalb in Deutschland nicht geben:

<sup>25</sup> Eine objektive Feststellung der Technologieintensität von Waren oder Produkten, die für den internationalen Vergleich geeignet wäre, ist allerdings z.B. infolge von Qualitätsunterschieden problematisch, die dazu führen, daß Produkte der gleichen Güterkategorie in einem Land als Hoch- und in einem anderen Land als Niedrigtechnologie eingestuft werden. Auch kommt keines der bekannten Kriterien wie Input, Marktanteil oder Wert ohne einen Schwellenwert aus. Das Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI) verwendet deshalb eine Liste FuE-intensiver Produkte, die auf Gruppenmerkmalen des Internationalen Warenverzeichnisses für den Außenhandel beruht. Dabei wird zwischen Produkten der „Spitzentechnik“ mit einem FuE-Anteil am Umsatz von über 8,5% und Produkten der „höherwertiger Technik“ mit einem FuE-Anteil zwischen 3,5% und 8,5% des Umsatzes unterschieden; vgl. Harald Legler: Europa im Technologie-Wettbewerb: Stärken und Schwächen. in: *Technologie & management*, 41. Jg. (1992) S. 16 ff.

<sup>26</sup> So auch trotz aller Skepsis gegenüber industriepolitischen Strategien die Monopolkommission: Hauptgutachten 1990/91 – Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Baden-Baden 1992, S. 425.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu Ulrich Brösse: *Industriepolitik*, München, Wien 1996, S. 43 f.; und allgemein Peter Oberender (Hrsg.): *Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik*, Berlin 1994.

<sup>28</sup> Vgl. Karl Schiller: Die Grenzen der Wirtschaftspolitik aus Sicht des Wirtschaftspolitikers, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 12. Jg. (1985), S. 245. Entsprechende Hinweise finden sich bereits bei Joseph A. Schumpeter: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. erw. Aufl., München 1950, S. 460 ff.

Ordnungspolitische Bedenken, aber auch die Irrelevanz einer solchen Politik für die Anpassungserfordernisse der Mehrzahl der hier produzierenden Unternehmen sprechen dagegen.

Die strukturelle Gemengelage in der deutschen Unternehmenslandschaft wie auch die zunehmende Komplizierung der wirtschaftlichen Randbedingungen machen allerdings je nach Problemlage differenzierte Ansätze der Wirtschaftspolitik notwendig<sup>26</sup>. So sind industriepolitische Interventionen ohne Zweifel dort angebracht und zulässig, wo große, F&E-intensive Unternehmen auf ohnehin oligopolistisch strukturierten Weltmärkten um Marktanteile ringen. Unter ordnungspolitischem Aspekt sollte die Förderung solcher Aktivitäten allerdings möglichst indirekt und unspezifisch ausgestaltet sein<sup>27</sup>. Den Anpassungserfordernissen der übrigen Unternehmen werden hingegen die Deregulierung und eine konsequente Politik des Offenhaltens von Märkten gerecht.

Somit ist die Wettbewerbspolitik nach wie vor Kern- und Angelpunkt jeglicher unternehmensbezogener wirtschaftspolitischer Aktivitäten. Im Zweifel hat stets die Regel zu gelten, daß Wettbewerb als dezentraler Entscheidungsprozeß zur bestmöglichen Versorgung der Konsumenten durch eine Politik gesichert wird, die in ihrer komplexen Anlage den komplexen Verhältnissen in pluralistischen, freiheitlichen Gesellschaften entspricht. Wollte man diese Politik einer „volkswirtschaftlichen Konzernleitung“ übertragen, so müßte der Staat die Rolle des planenden Unternehmers übernehmen mit allen Folgen, die sich daraus für die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ergeben<sup>28</sup>.

### **Ausblick**

Dieser Beitrag hat dargelegt, daß Vorschläge, unternehmerische Steuerungsansätze auf die Wirtschaftspolitik zu übertragen, aus vielen Gründen der in Deutschland gegebenen Problemlage nicht angemessen sind. Dennoch ist die Diskussion hierüber hilfreich, weil sie die Aufmerksamkeit auf Probleme lenkt, die im Lichte der konventionellen Betrachtung als irrelevant erscheinen. Zweifellos muß den Herausforderungen des Globalisierungsprozesses für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik mit angepaßten Konzepten begegnet werden. Die Wirtschaftspolitik muß dabei einen Weg zwischen einem Beharren auf tradierten konsumentenorientierten Positionen und dynamischen Ansätzen finden, die stärker die Produzenteninteressen in den Vordergrund stellen. Patentrezepte, die einfach zu verordnen wären, gibt es aber angesichts der komplexen Realität in Wirtschaft und Gesellschaft nicht.