

7. Sitzung der Enquete-Kommission
"Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten"
am 25. September 2000 in Berlin

- AU 14/24 -

**Bericht zur Rolle transnationaler Konzerne auf den
Waren- und Dienstleistungsmärkten**

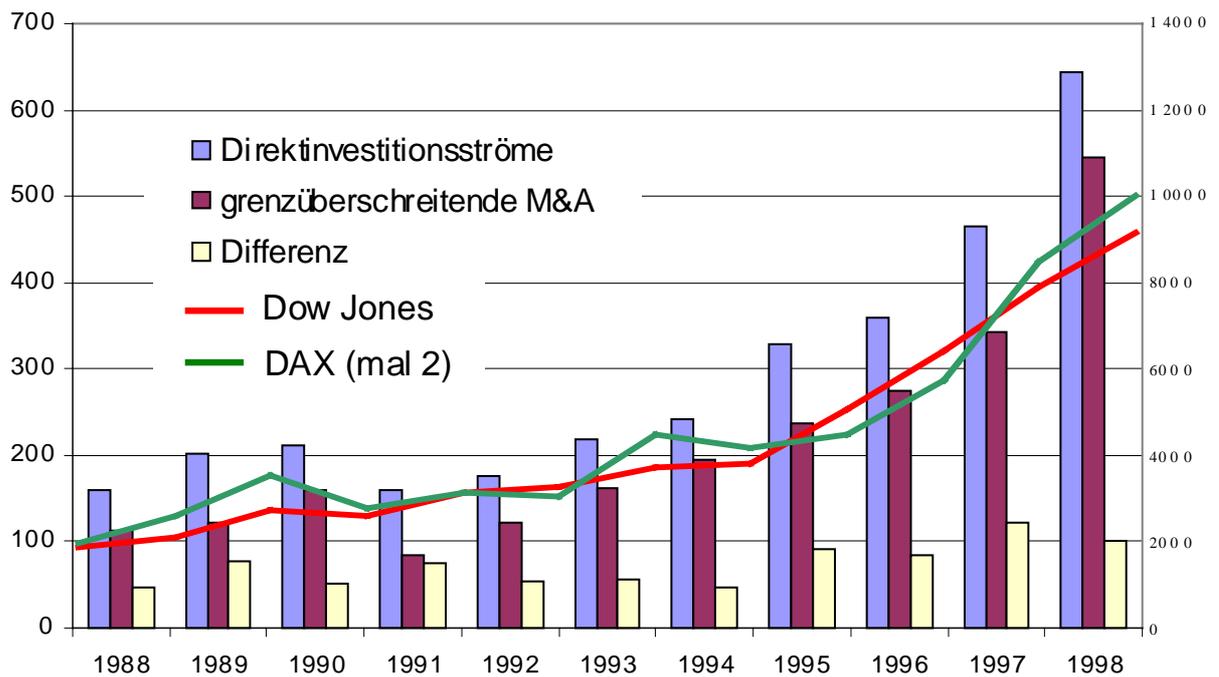
Dr. Christoph Dörrenbächer (WZB und FAST e.V. Berlin)
Michael Wortmann, M.A. (FAST e.V. Berlin)

FAST e.V.
Forschungsgemeinschaft
für Außenwirtschaft, Struktur-
und Technologiepolitik e.V.
Schöneberger Str. 19
D-10963 Berlin
Tel. 030/26550213

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung / Abtl.
Organisation und Beschäftigung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
Tel. 030/25491-110

1 ENTWICKLUNG UND STRUKTUR MULTINATIONALER UNTERNEHMEN

**Vergleich jährlicher Direktinvestitionsströme,
grenzüberschreitender M&A (Mrd.US\$, links) und Aktienindizes (rechts)**

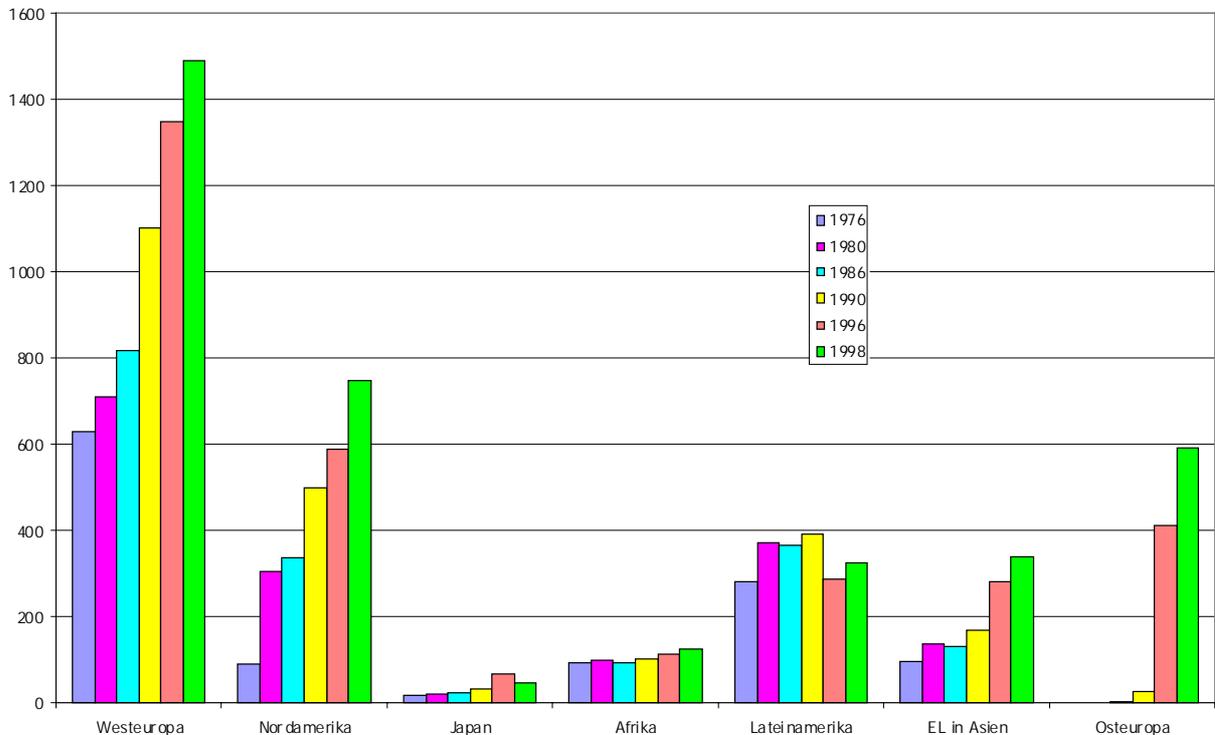


Quellen: UNCTAD, KPMG, Dow Jones, Deutsche Börse, eigene Berechnungen

FAST

Die weltweiten Direktinvestitionen haben sich in den letzten Jahren dramatisch erhöht. Dieser Zuwachs ist jedoch weitestgehend auf einen parallelen Anstieg der grenzüberschreitenden Übernahmen und Fusionen (M&A) zurückzuführen. Der Anstieg grenzüberschreitender M&A wiederum ist in erster Linie eine Folge der gestiegenen Preise, die bei Unternehmenskäufen zu zahlen sind. Das operative Wachstum der multinationalen Unternehmen dürfte sich weit weniger dramatisch entwickelt haben, als die Direktinvestitionsdaten es zunächst vermuten lassen.

Beschäftigungsentwicklung bei den Tochter- und Beteiligungsgesellschaften deutscher multinationaler Unternehmen im Ausland (Tausend)



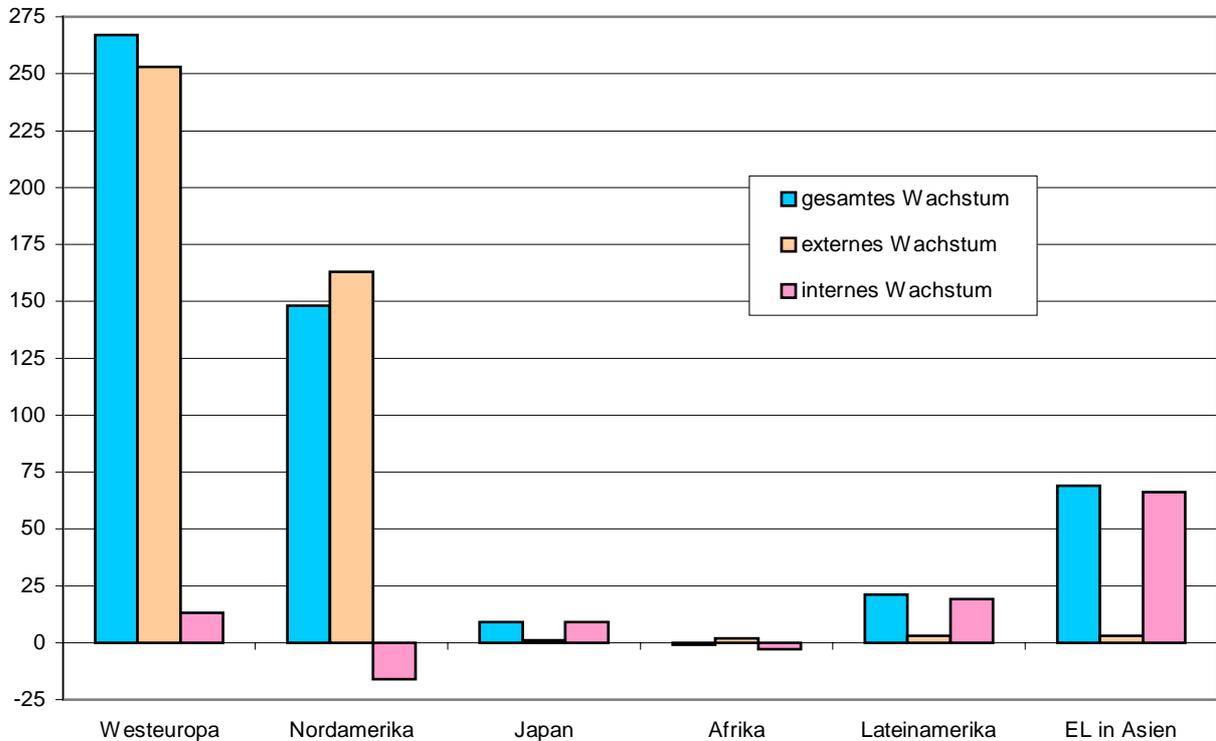
Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

FAST

Die Zahl der Beschäftigten bei den Auslandsgesellschaften deutscher Unternehmen ist in den 90er Jahren nicht schneller angestiegen als in den Jahrzehnten zuvor. In Afrika und Lateinamerika ist seit längerem eine Stagnation zu beobachten. Der Anstieg in Asien ist auf die Öffnung Chinas zurückzuführen. Auch Osteuropa hat in den 90er Jahren einen starken Anstieg zu verzeichnen.

Der Dienstleistungsbereich weist einen überdurchschnittlichen Beschäftigungsanstieg auf. In allen Regionen – insbesondere in den Entwicklungsländern – dominiert jedoch nach wie vor das verarbeitende Gewerbe.

Beschäftigungswachstum – gesamt, extern und intern – deutscher multinationaler Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe im Ausland von 1984 bis 1994 (in Tausend)



Anmerkungen: Angaben zum externen und internen Wachstum sind Näherungswerte
Für Osteuropa liegen keine geeigneten Daten vor

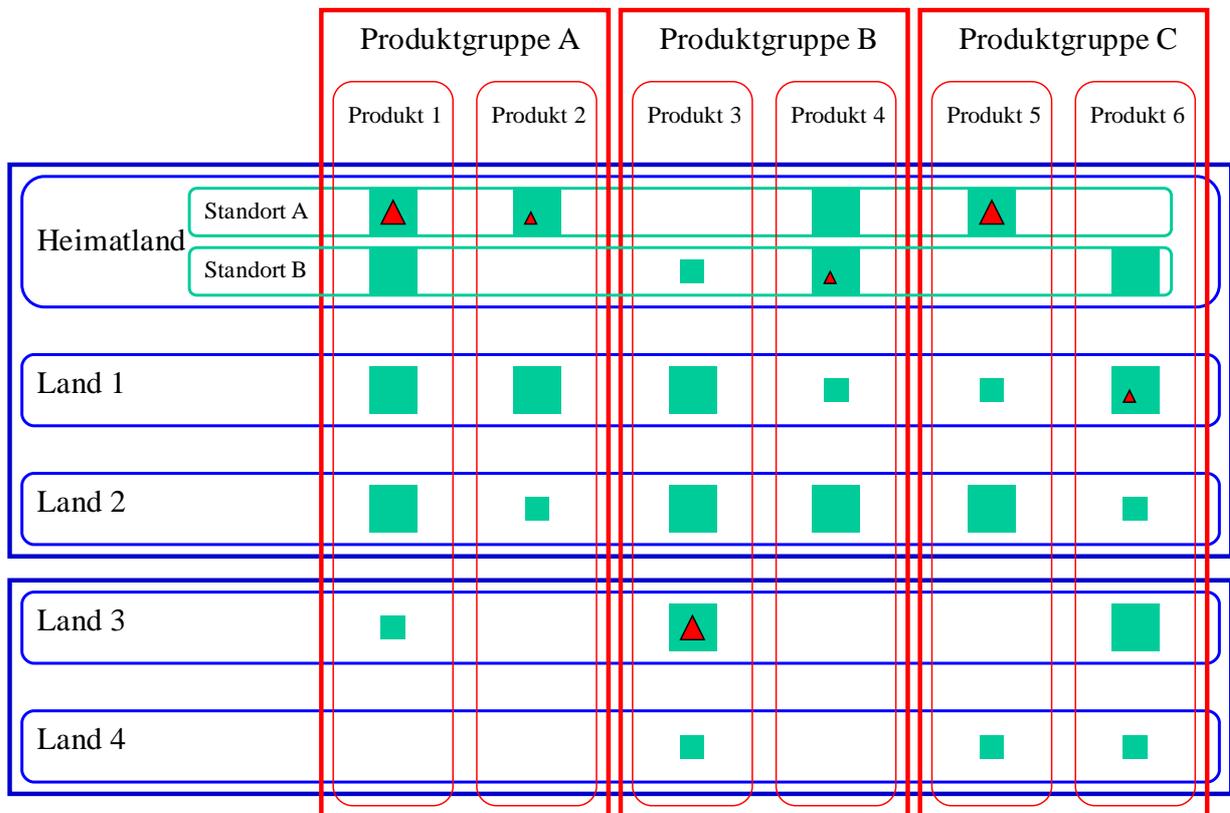
Quelle: Wortmann / Dörrenbächer 1997

FAST

Das Beschäftigungswachstum deutscher multinationaler Unternehmen im Ausland (1984-94) ist weitestgehend auf Übernahmen bereits bestehender Unternehmen zurückzuführen. In den Industrieländern Westeuropas und Nordamerikas sind die deutschen Unternehmen nahezu ausschließlich durch Übernahmen gewachsen und haben keine zusätzlichen, neuen Arbeitsplätze geschaffen.

Die hohen deutschen Direktinvestitionen ins Ausland dienen weitgehend der Finanzierung von Übernahmen und dürfen deshalb nicht als ein Indikator für eine Standortchwäche im internationalen Wettbewerb gewertet werden.

Von der regionalen zur divisionalen Managementstruktur



▲ Headquarter einer Division oder eines Produktbereichs

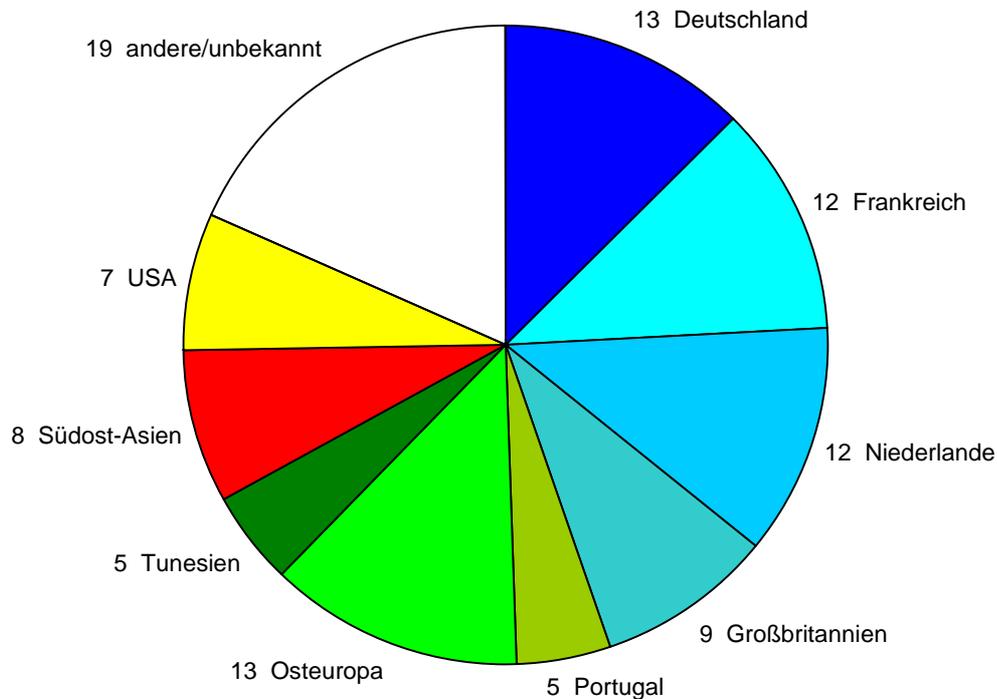
FAST e.V.

Seit den späten 60er Jahren ist in der angelsächsischen Managementlehre von einer „globalen“ Orientierung multinationaler Unternehmen die Rede. Seit dieser Zeit lösen immer mehr Unternehmen ihre an Ländergrenzen orientierten Managementstrukturen auf und führen globale Produktdivisionen ein – zunehmend verbunden mit globalen Produktbereichen oder globalen Funktionen (etwa für FuE). Offensichtlich wird es auf tendenziell zusammenwachsenden Weltmärkten für die Unternehmen immer wichtiger, grenzüberschreitende produktbezogene Synergieeffekte zu erreichen, während der Nutzen länderspezifischer Koordination relativ abnimmt.

Auch an einzelnen Standorten wird eine einheitliche Leitung häufig aufgegeben (etwa bei Hoechst in Hoechst). Insbesondere nach Übernahmen werden Headquarter einzelner Divisionen oder Produktbereiche auch im Ausland angesiedelt, so daß international verzweigte Managementstrukturen entstehen. Diese Dezentralisierungs-

tendenzen sind jedoch nicht Ausdruck von Netzwerkstrukturen, da sie durch Zentralisierungstendenzen in hierarchischen Divisionen überlagert werden.

Produktionsverlagerungen aus Belgien zwischen 1986 und 1993



Anmerkung: Einbezogen sind 103 Produktionsverlagerungen ins Ausland, die als unmittelbare Ursache für eine "kollektive Entlassung" identifiziert wurden; mindestens 92 dieser Verlagerungen fanden zwischen 1990 und 1993 statt.

Quelle: Bureau du Plan

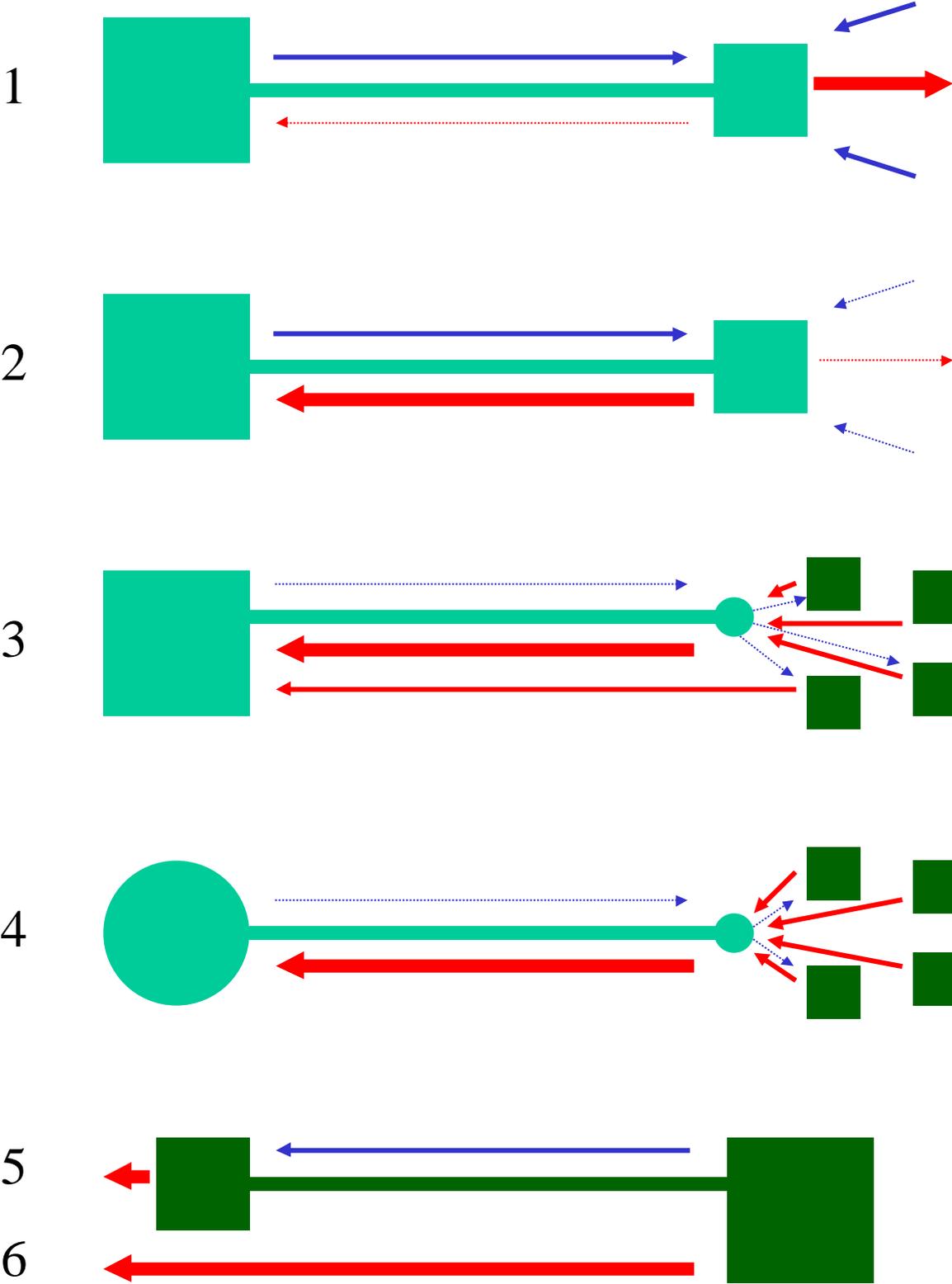
FAST

Während Managementstrukturen sich tendenziell globalisieren, sind die operativen Wertschöpfungsketten der multinationalen Unternehmen bis heute weitestgehend regional konfiguriert. Produzierende Auslandsgesellschaften beliefern zum allergrößten Teil die Märkte derjenigen Region, in der sie ansässig sind.

Produktionsverlagerungen finden daher ebenfalls vorrangig innerhalb von Regionen statt. Eine Studie des belgischen Bureau du Plan über Produktionsverlagerungen aus Belgien belegt die hohe Bedeutung benachbarter Industrieländer, einschließlich Deutschlands, als Zielregion, gefolgt von Ländern der europäischen Peripherie. Pro-

duktionsverlagerungen nach Südost-Asien oder in die USA spielen dagegen eine deutlich geringere Rolle.

Typen der Unternehmensverflechtung mit Entwicklungsländern



Anmerkungen siehe nächste Seite

Anmerkungen zur Grafik "Typen der Unternehmensverflechtung mit Entwicklungsländern:

- produzierendes Unternehmen
- Handelsunternehmen
- deutsches Unternehmen
- formal eigenständiges Unternehmen im Entwicklungsland
- Zulieferbeziehung
- Lieferung fertiger Waren

- 1 produzierende Tochtergesellschaft zur Belieferung des lokalen Marktes
- 2 produzierende Tochtergesellschaft zur Belieferung des deutschen bzw. Weltmarktes
- 3 eigene Einkaufsgesellschaft oder direkter Zukauf fertiger Produkte
- 4 deutsches Handelshaus beschafft Waren über eine eigene Einkaufsgesellschaft
- 5 Unternehmen aus einem Entwicklungsland mit eigener Produktionsgesellschaft im Industrieland
- 6 Unternehmen aus einem Entwicklungsland beliefert deutschen Markt direkt

Produzierende Auslandsgesellschaften in Entwicklungsländern beliefern bis heute zumeist die lokalen (geschützten) Märkte (1). Exportorientierte Produktionsstätten (2) sind deutlich seltener. Zwischen beiden Typen besteht eine deutliche Trennlinie; ein Übergang vom marktorientierten Typ zu mehr Export oder vom exportorientierten Typ zu einer gewissen Belieferung lokaler Märkte ist nur sehr bedingt festzustellen. Global sourcing wird vorrangig von Handelskonzernen betrieben, deren Niederlassungen von lokalen Unternehmen Waren beschaffen, die häufig nach genauen Vorgaben des Handelskonzerns gefertigt werden (4).

Multinationale Unternehmen aus Entwicklungsländern (5) sind bis heute eine seltene Ausnahme. Die direkte Belieferung der Industrieländermärkte (6) ist weitaus bedeutender.

Die unterschiedlichen Typen der Unternehmensverflechtung beinhalten auch jeweils ganz verschiedene Möglichkeiten der Entwicklung aber auch der Steuerung und Kontrolle.

2 FOLGEN FÜR NATIONALE REGULIERUNGSSYSTEME UND DIE POLITIK

Auswirkungen der Globalisierung auf nationale Regulierungssysteme

Der Zusammenhang, der zwischen "Globalisierung" und nationalen Regulierungssystemen hergestellt wird, ist häufig folgender: Die zunehmende Internationalisierung der Unternehmen erlaubt diesen Firmen verstärkt mit Abwanderung zu drohen. Diese Abwanderungsdrohungen üben einen nachhaltigen Druck auf das nationale Regulierungssystem aus und führen letztlich zu dessen Um- bzw. Abbau.

Zu kritisieren an dieser weithin geteilten Argumentation ist zunächst, daß nicht der erreichte Umfang der Internationalisierung den Druck bestimmt, den ein Unternehmen ausüben kann. Vielmehr ist das Ausmaß seiner Mobilität entscheidend für sein Drohpotential.

Ein Blick in die Nachkriegsgeschichte zeigt nun allerdings, daß die Mobilität von Unternehmen – zu definieren etwa als die Fähigkeit Produktion in ein anderes Land zu verlagern – keineswegs etwas Neues ist. Zwar haben Innovationen im Bereich der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur die Mobilität von Unternehmen positiv beeinflußt, zu einem feststellbaren Mobilitätsschub gegenüber den 1960er und 1970er Jahren ist es hingegen nicht gekommen. Dies haben die Unternehmen auch nicht angestrebt – so die Ergebnisse einer Vielzahl von Interviews, die wir im Rahmen eines Forschungsprojektes¹ in deutschen Konzernzentralen geführt haben.

Wenn es aber Mobilität in einem ähnlichem Umfang auch schon früher gegeben hat, dann stellt sich natürlich die Frage, warum die Diskussion über die Anpassung nationaler Regulierungssysteme erst jetzt, mit der Globalisierungsdebatte, zu einem die öffentliche und politische Diskussion beherrschenden Thema geworden ist.

Nach unserer Auffassung liegt die Antwort hierauf nicht in einem vermeintlich gestiegenen Flexibilitäts- bzw. Mobilitätspotential der Konzerne – sondern in der Veränderung wichtiger makroökonomischer Rahmenbedingungen. Unmittelbar einleuchtend ist, daß in Zeiten mit geringem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit (wie

¹ DFG-Projekt Ki 116/5: "Globalisierung und internationale Mobilität deutscher Industrieunternehmen"

etwa heute), die Mobilität von Unternehmen politisch wesentlich brisanter ist, als in Phasen mit großem Wirtschaftswachstum und geringer Arbeitslosigkeit (wie etwa in den 1960er und 1970er Jahren). Vergegenwärtigt man sich diesen Zusammenhang, dann wird auch verständlich, warum z.B. Siemens im Geschäftsbericht des Jahres 1961/62 eine Produktionsverlagerung nach Italien als Entlastung der deutschen Werke bezeichnet – eine Begründung die heute sicherlich als zynisch angesehen würde.

Politikempfehlungen

Die Tatsache, daß die Veränderung der makroökonomischen Situation ein wesentlicher Erklärungsfaktor für das gestiegene Drohpotential von Unternehmen ist, sollte nach unserer Auffassung auch der Ausgangspunkt sein für Überlegung in Richtung einer sinnvollen Politik im „Zeitalter der Globalisierung“.

Die genauere Analyse des Investitionsverhaltens multinationaler Unternehmen (kaum Schaffung von Arbeitsplätzen im Ausland, Verlagerungen innerhalb Europas) deutet darauf hin, daß Deutschland keine Standortchwäche besitzt. Ist man zudem davon überzeugt, daß das deutsche Institutionengefüge in seinen grundlegenden Zügen erhaltenswert ist und so etwas wie einen "comparative institutional advantage" besitzt, dann kann die Perspektive nicht in einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch einen grundlegenden Ab- oder Umbau nationaler Regulierung liegen. Vielmehr muß die Politik auf eine stärkere makroökonomische Koordination im internationalen Rahmen drängen. Soweit eine erste – sicherlich recht allgemeine – Politikempfehlung.

Eine zweite, etwas konkretere Empfehlung zielt auf eine Stärkung des Europäischen Betriebsrats. Da die Mobilität deutscher (bzw. europäischer) multinationaler Konzerne im Grunde ein europäisches Phänomen ist, ist der Eurobetriebsrat eigentlich auch eine passende Regulierungsinstanz. Allerdings weist dieser in seiner jetzigen Ausgestaltung mindestens zwei Funktionsmängel auf, die Nachbesserungen erfordern.

- Erstens: Eine Reihe wichtiger europäischer Länder ist nicht von der Gesetzgebung zum Europäischen Betriebsrat erfaßt. Dazu gehören neben der Schweiz vor allem die mittel- und osteuropäischen Staaten. Gerade in Mittel- und Osteuropa sind die deutschen Unternehmen in den letzten 10 Jahren in weit überdurchschnittlichem Maße gewachsen.

- Zweitens: In seiner jetzigen Konstruktion ist der Eurobetriebsrat nicht in der Lage mit dem Kernproblem der Produktionsverlagerung und der Standortkonkurrenz umzugehen. Dies liegt u.a. daran, daß hier keine extern regulierende Instanz verfügbar ist, wie etwa bei nationaler Standortkonkurrenz, wo die Gewerkschaften bei Konfliktfällen regulierend eingreifen. Will der Eurobetriebsrat diese Funktion selbst erfüllen und über den kleinsten gemeinsamen Nenner der Standortegoi-smen hinaus politikfähig werden, so reicht die im Gesetz vorgesehene institutio-nelle Ausgestaltung nicht aus. Die Herstellung interner Vertrauensbeziehungen im Eurobetriebsrat läßt sich nicht auf einem einzigen jährlichen Treffen bewerk-stelligen bzw. auf sog. außergewöhnlichen Treffen, die in Konfliktsituationen an-beraumt werden. Auch für die Interaktion des Eurobetriebsrats mit den einzelnen Belegschaften sind die derzeit zugebilligten Mittel unzureichend. Dies gilt insbe-sondere für "strategische" Entscheidungen des Eurobetriebsrats, die Standorte ungleich bzw. einen oder mehrere Standorte sogar negativ betreffen.

Eine letzte Empfehlung bezieht sich auf Unternehmenskodizes. Da die deutschen multinationalen Konzerne integraler Teil der deutschen Außenwirtschaft sind, sollten u.E. alle Initiativen unterstützt werden, die sicherstellen, daß sich deutsche Unter-nehmen im Ausland an soziale und ökologische Mindeststandards halten. Einbezo-gen werden müssen hier auch die verschiedenartigen Typen von Zulieferbetrieben. Einen besonderen Handlungsbedarf für die Politik sehen wir vor allem in den Berei-chen, in denen zivilgesellschaftliches Engagement, das in der jüngeren Vergangen-heit stark zugenommen hat, aus strukturellen Gründen nicht greifen kann.