

## **Die Nutzung industrieller Kapazitäten in Mitteleuropa durch westliche Unternehmen - Entwicklungspfade einer neuen industriellen Arbeitsteilung**

**Constanze Kurz  
Volker Wittke**

*Bei dem Text handelt es sich um die überarbeitete deutsche Fassung des Beitrags für die vom Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE) gemeinsam mit dem Kreisky Forum für Internationalen Dialog veranstaltete Tagung „Will there be a unified European Economy? Industrial Production Networks, Foreign Direct Investment, and Trade in Eastern Europe“, die am 5./6. Juni 1997 in Wien stattfand. Die englische Fassung unter dem Titel „Using industrial capacities as a way of integrating Central-East European economies“ erscheint in: John Zysman (ed.), Will there be a Unified European Economy? International Production Networks, Foreign Direct Investment, and Trade in Eastern Europe (University of California's International and Area Studies Publications 1998)*

### **1. Die Transformation mittelosteuropäischer Gesellschaften als mehrdeutige Option für die Aktivitäten westlicher Unternehmen**

Der politische Zusammenbruch des Staatssozialismus hat nicht nur eine weitreichende Veränderung von Wirtschaften und Gesellschaften in Mitteleuropa (MOE) in Gang gesetzt. Die Transformation dieser Gesellschaften von der Plan- zur Marktwirtschaft ist darüber hinaus mit einer Öffnung der zuvor weitgehend vom Weltmarkt abgeschotteten Ökonomien verbunden. Seit Anfang der 90er Jahre ist Mitteleuropa nicht nur als neuer Absatzmarkt, sondern auch als Produktionsstandort für Unternehmen aus den kapitalistischen Industrieländern zugänglich. Insbesondere für die westeuropäischen Hersteller ergeben sich hieraus neue strategische Optionen der Nutzung und Integration industrieller Kapazitäten Mitteleuropas in die internationale Arbeitsteilung.

Die quantitative Dynamik dieser Integration - soweit sie sich in der Entwicklung des Handels und der Direktinvestitionen niederschlägt - hat sich in den 90er Jahren

rasch entwickelt. Dabei zeichnen sich die gravierendsten Veränderungen in den Visegradstaaten ab. Die Entwicklungen in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik stehen denn auch im Zentrum unserer Überlegungen. Gerade bei diesen Volkswirtschaften des ehemaligen RGW, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu den EU-Ländern befinden, wird die fortschreitende Integration in westliche Markt- und Produktionsstrukturen am augenfälligsten. Fragt man danach, welche Optionen die westlichen Unternehmen in diesen Ländern nutzen und welche Folgen sich daraus für die industrielle Arbeitsteilung zwischen West- und Osteuropa ergeben, so gruppiert sich die einschlägige Diskussion um die beiden Pole „Produktionsstandort“ und „Absatzmarkt“. Diese Pole stehen für jeweils unterschiedliche, latent widersprüchliche Implikationen im Hinblick auf die gesellschaftliche Entwicklung der Transformationsländer. In der ersten Variante lautet das Argument, auch die europäische Industrie verfüge nunmehr - ähnlich wie ihre Konkurrenten in Japan und den USA - über die Option, in direkter Nachbarschaft und in großer Zahl auf Arbeitskräfte und industrielle Produktionskapazitäten

zugreifen zu können, die unter anderen gesellschaftlichen Bedingungen und sozialen Standards produzieren („Mexiko vor der Haustür“). Exporterfolge der MOE-Länder resultieren dabei in erster Linie aus den niedrigen Lohnkosten. Eine weitreichende Realisierung dieser Option unterstellt für die mittelosteuropäischen Gesellschaften eine im wesentlichen exportgestützte Wirtschaftsentwicklung unter Hintanstellung des privaten Konsums. Bezüglich der zweiten Variante werden von der Öffnung vor allem neue Absatzmöglichkeiten erwartet. Auch hier verheißt die räumliche Nähe besondere Chancen. Es ist also in erster Linie der „emerging market“, der ein dynamischeres Wachstum als andere verspricht, der die westeuropäischen Hersteller und hier insbesondere Unternehmen aus Deutschland nach Osten zieht.<sup>1</sup> Dieser Integrationspfad würde allerdings eine rasche Ausdehnung kaufkräftiger Nachfrage voraussetzen und unterstellt damit eine im Vergleich zur ersten Variante tendenziell gegenläufige Entwicklung dieser Gesellschaften.

*Integration bedeutet grundlegende industrielle Restrukturierung in Ost- und Westeuropa*

Diese Debatte ist freilich verkürzt. Unterbelichtet bleibt, daß die Integration Mittelosteuropas keine schlichte Ausdehnung westlicher Absatz- und Produktionsstrategien nach Osten bedeutet. Die wachsende Integration ist vielmehr - und das ist unser zentrales Argument - Bestandteil einer grundlegenden Reorganisation des westlichen Produktionsmodells. Denn für die europäische - und hier insbesondere für die deutsche - Industrie fällt die Transformation in MOE zeitlich in eine Phase einschneidender Restrukturierung. Gerade die deutschen Endhersteller waren zu Beginn der 90er Jahre aufgrund des verschärften globalen Kosten- und

Preiswettbewerbs gezwungen, ihre unternehmensinterne Arbeitsteilung und ihre betriebsexternen Wertschöpfungsketten zu reorganisieren und parallel dazu ihre Produktionskapazitäten im internationalen Maßstab neu zu lokalisieren. Dies führte nicht nur zur verstärkten Internationalisierung der „Kernproduktion“, sondern zog forcierte Internationalisierungsaktivitäten der (deutschen) Zulieferindustrie nach sich. Immer mehr Vorleister und Zulieferer großer Industrieunternehmen folgen bzw. eilen mittlerweile den Endherstellern ins Ausland voraus (Deutsche Bundesbank 1997). Neben Südamerika und den USA profitieren von der räumlichen Neuausrichtung der Zuliefernetzwerke und der daran geknüpften Reorganisation der „Kernfabriken“ in wachsendem Maß Standorte in Mittel- und Osteuropa. Die Integration der industriellen Kapazitäten MOEs ist in diese Reorganisation im Westen eingebettet.

Auch bezogen auf die Zielregion westlicher Verlagerungsaktivitäten führen die Analogien mit Lateinamerika und Südostasien auf eine falsche Fährte. Denn im Gegensatz zu den Niedriglohnstandorten vor der Haustür Japans und der USA ist die Transformation der sozialistischen Gesellschaften Mittelosteuropas eher Endpunkt denn Startpunkt eines Industrialisierungsprozesses. Die Wirtschaften dieser Länder waren - bei allen Unterschieden zwischen etwa Ungarn und Tschechien oder Polen - bereits vor 1989 insgesamt stark von der Industrie geprägt. Wobei die Branchen- und Produktionsstrukturen Ergebnis eines spezifischen Industrialisierungspfades sind, der von westeuropäischen Mustern ebenso abweicht wie von japanischen oder US-amerikanischen. Zu nennen wäre hier etwa das Übergewicht von Vorprodukten - wie Eisen- und Stahlindustrie, Chemische Industrie - und Investitionsgüterindustrien und - komplementär dazu - das Untergewicht von Konsumgüterindustrien, insbesondere derjenigen, die im Westen die Ära seit 1945 geprägt haben: Automobile, Hausgeräte, Elektronik. Hinzu kommen RGW-interne Spezialisierungen (mit spezifischen Handels- und Zulieferstrukturen bzw. Arbeitsteilungsmustern) sowie die notorische Inno-

<sup>1</sup> Alle Prognosen stimmen dabei darin überein, daß Mittelosteuropa ein emerging market ist. Wichtigster Indikator hierfür ist das steigende BIP, das 1997 erstmals für ganz Osteuropa wieder auf Wachstumskurs liegt. Während Polen das Niveau von 1989 mittlerweile bereits überschritten hat, liegt das reale BIP der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarns bei neunzig Prozent des Niveaus von 1989 (Transition Report 1997).

tionsschwäche (Nove 1977; Kornai 1980; Conert 1990). Alles in allem hat gerade der spezifische Pfad der Industrialisierung in Mittelosteuropa mit seinen strukturellen Modernisierungsblockaden zu Krise und Ende der 'planning economies' beigetragen. Die westlichen Unternehmen treffen bei ihren Aktivitäten in MOE daher nicht nur auf industrieerfahrenen Arbeitskräfte. Sie sind darüber hinaus mit gewachsenen technisch-organisatorischen Strukturen konfrontiert und müssen Strategien entwickeln, wie sie mit dieser Erbschaft umgehen.

### *Unterschiedliche Integrationspfade*

Wir haben es also mit einem doppelten Prozeß von Transformation im Osten und struktureller Anpassung im Westen zu tun. Gegenwärtig ist dieser Prozeß noch in vollem Gange, die Endpunkte dieser Entwicklung sind noch längst nicht erreicht. Trotz aller Vorläufigkeit der bislang beobachtbaren Aktivitäten kann man bereits sagen: Die westlichen Strategien in bezug auf Mittelosteuropa folgen keinem einheitlichen Muster, sondern variieren beträchtlich. Strukturelle Ursachen der Wettbewerbsprobleme werden von westeuropäischen Unternehmen durch unterschiedliche Konzepte der Aus- und Verlagerung von Produktions- und teilweise auch der Innovationsfunktionen angegangen. Unsere These ist: Diese unterschiedlichen Strategien unternehmensinterner und -übergreifender Restrukturierung haben zur Herausbildung von zwei deutlich zu unterscheidenden Pfaden für die Integration industrieller Kapazitäten Mittelosteuropas in die internationale Arbeitsteilung geführt - mit jeweils unterschiedlichen Effekten für die Entwicklung in Mittelost- und in Westeuropa.

Wir entwickeln unser Argument im folgenden in zwei Schritten. Zunächst wollen wir anhand der Daten zur Entwicklung des Ost-West-Handels und der Direktinvestitionen westlicher Länder in MOE Tempo und Ausmaß der Integration industrieller Kapazitäten verdeutlichen. Im zweiten Schritt geht es dann darum, die Konturen der sich gegenwärtig abzeichnenden Integrationspfade zu skizzieren. Dabei soll deutlich

werden, wie genau der Einbau von Produktionsstandorten im Osten in die industrielle Arbeitsteilung Europas erfolgt und wie tief dabei der Traditionsbruch mit gewachsenen Branchenstrukturen und Industrialisierungsmustern tatsächlich ausfällt.

## **2. Die quantitative Dynamik der Integration mittelosteuropäischer Ökonomien in den 90er Jahren**

### **2.1. Die Neuausrichtung des Außenhandels in West- und Mittelosteuropa**

Seit 1989 ist die Wirtschaftsentwicklung der mittelosteuropäischen Länder - insbesondere der Visegradstaaten - in einem dramatischen Auf und Ab verlaufen. Im Anschluß an die politische Wende hatten die auch im Westen als wirtschaftlich entwickelt geltenden Industriestaaten des Ostens (vor allem die CSSR und ihre beiden Nachfolgestaaten, aber auch Polen) massive Produktionseinbrüche zu verzeichnen. Bis 1992 sank die Industrieproduktion jährlich in zweistelligen Größenordnungen. Insgesamt fiel die Industrieproduktion in den Visegradstaaten von 1985 bis Ende 1991 um etwa 30 % (Habuda u.a. 1996). Die Dauer der „Transformationsrezession“ überraschte nicht nur die westlichen Experten, sondern auch die Reformer in den betroffenen Ländern selbst. Ein ganzes Bündel exogener Faktoren (Zusammenbruch der traditionellen östlichen Binnen- wie Exportmärkte, konjunkturelle Abschwächung in den westlichen Industrieländern, wachsende Haushalts- und Budgetdefizite) verstärkte die Wirkungen der strukturellen Modernisierungsblockaden innerhalb der Branchen und Betriebe und beschleunigte den industriellen Niedergang in den Reformländern. Ihre Ökonomien erschienen unter Weltmarktbedingungen zunächst als wenig konkurrenz- und lebensfähig. Diese destruktive Entwicklung machte seit 1992/1993 einem bislang bemerkenswerten Erholungsprozeß Platz. Vorreiter dieser Entwicklung war Polen, wo die Industrieproduktion bereits 1992 eine leichte Erholung erkennen ließ. Der industrielle output stieg zu diesem Zeitpunkt um 4,2 % erstmalig wieder an, legte 1993 6,2 % und 1994 beachtliche 12,1 % zu. Auch in Tschechien und

Ungarn stabilisierte sich die wirtschaftliche Entwicklung und weist seit 1994 positive Wachstumszahlen nicht nur für das Bruttoinlandsprodukt, sondern auch für die Industrieproduktion aus.

Dieses heftige Up and Down der Industrieproduktion war mit ebenso drastischen Strukturveränderungen im Außenhandel verbunden. Innerhalb weniger Jahre lösten sich die MOE-Länder sehr weitgehend von ihrer traditionellen Einbindung in Handels- und Spezialisierungsmuster des RGW und öffneten sich der Integration in die westlichen Gütermärkte. Mit Beginn der Transformation brach - ähnlich wie die Industrieproduktion - das Gesamtvolumen des Exports der RGW-Staaten zunächst drastisch ein, erreichte aber 1994 im Durchschnitt bereits wieder den Stand von 1988 (Hoekmann, Djankov 1996). Die Stabilisierung des Exportvolumens wurde von einem sprunghaften Anstieg des Außenhandels mit den westlichen Industrieländern begleitet. Nach der Auflösung des RGW gelang es den Visegrad-Staaten innerhalb weniger Jahre, sich auf die westlichen Märkte und hier vor allem auf die EU umzuorientieren. Der Anteil der Exporte in die EU am gesamten Außenhandel stieg im Fall von Polen von 41,5 % (1989) auf 70,1 % (1995), im selben Zeitraum stiegen die entsprechenden Anteile in Ungarn von 39,1 % auf 62,7 % und in der CSFR von 32,7 % auf 55,2 % (DIW 1997b).<sup>2</sup> Der Expansion des Handels der MOE-Staaten mit den westlichen Industrieländern - und hier vor allem der EU - steht der beträchtliche Rückgang des Handels untereinander und mit den Nachfolgestaaten der SU gegenüber.

#### *Beiderseits der alten Grenze - regionale Schwerpunkte des neuen Ost-West-Handels*

Eine detailliertere Betrachtung des West-Handels der MOE-Staaten zeigt deutliche regionale Schwerpunkte. Die wichtigsten Handelspartner sind die Nachbarländer. Insbesondere Deutschland ist zu dem neuen Abnehmer

und Lieferanten Mittelosteuropas in den 90er Jahren avanciert. Die Bedeutung Deutschlands als wichtigstem Handelspartner wird noch dadurch verstärkt, daß österreichische Unternehmen in vielen Fällen Töchter deutscher Konzerne sind, das Engagement deutscher Unternehmen daher noch höher zu veranschlagen ist, als es in einer rein länderbezogenen Betrachtung zum Ausdruck kommt. 38,5 % der polnischen Exporte gingen 1995 nach Deutschland, mit riesigem Abstand folgten Rußland (5,6 %) und Italien (4,9 %) als Abnehmerländer.<sup>3</sup> Nahezu 30 % der ungarischen Ausfuhren hatten Deutschland zum Ziel, während 10,7 % nach Österreich und 8 % nach Italien gingen. Für die Tschechische Republik hatte Deutschland mit einem Anteil von 36,6 % aller Ausfuhren eine ähnliche große Bedeutung als Abnehmer wie für Polen. Auf Platz zwei folgt der ehemalige Föderationspartner die Slowakische Republik vor Österreich mit lediglich 6,2 %. Mit geringen Unterschieden ähnelt die Regionalstruktur der Importe derjenigen der Exporte. Deutschland ist wichtigstes Lieferland Polens (mit einem Anteil an den Importen von 26,6 %), vor Italien (8,5 %) und Rußland (6,7 %). In Ungarn beläuft sich der deutsche Anteil an den Importen auf 23,5 %, vor Rußland (12,3 %), das seinen hohen Lieferanteil vor allem auf Energieträger gründet. Auf Platz drei schließlich findet sich das Nachbarland Österreich mit 9,7 %. Deutlich höher liegt Deutschlands Lieferanteil mit 30,3 % in der Tschechischen Republik, gefolgt von der Slowakischen Republik (knapp 10 %), Rußland (7,3 %) und Österreich (6 %). Ganz offenbar entfaltet die räumliche Nähe starke Gravitationskräfte bei der regionalen Umorientierung der Handelsbeziehungen der Transformationsländer. Dieser Sachverhalt wird dadurch erhärtet, daß die Länder Südosteuropas, die keine gemeinsamen Grenzen mit „dem“ Westen haben, bis heute wesentlich geringere Handelsverflechtungen mit der EU aufweisen (Bulgarien etwa wickelt lediglich 38,3 % seiner Ausfuhr und 38,1 der Einfuhr mit der EU ab).

<sup>2</sup> Im Fall der CSFR handelt es sich bei dem Wert für 1995 um den Außenhandel der Tschechischen Republik.

<sup>3</sup> Vgl. zu den Außenhandelsdaten FAZ-Länderanalysen (1997) sowie Agenda 2000 (1997).

Die Neuorientierung des Außenhandels der Transformationsländer hat ihr Pendant in einer Verschiebung auf westlicher Seite. Für die kapitalistischen Nachbarn haben die MOE-Länder - insbesondere Polen, Ungarn und die Tschechische Republik - innerhalb weniger Jahre einen beachtlichen Stellenwert im Außenhandel erlangt. Zwischen 1993 und 1995 schnellten die Ausfuhren Deutschlands in die mittelosteuropäische Nachbarregion um 30 % auf insgesamt DM 60 Mrd. in die Höhe. Gut die Hälfte davon ging nach Polen, Ungarn und die Tschechische Republik. Der Handel mit Mittelosteuropa nimmt mit einem Anteil von 8,2 % an den deutschen Exporten mittlerweile eine größere Bedeutung ein als etwa der Handel mit den USA. Die Einfuhren aus MOE haben sich in den letzten Jahren noch schneller entwickelt: Mit DM 58 Mrd. lagen die Importe aus MOE 1995 fast um die Hälfte über dem Niveau von 1993.

#### *Qualitative Dynamik: Wachsendes Gewicht intra-industriellen Handels*

Die Dynamik dieser Entwicklung läßt sich erst richtig ermessen, wenn man bedenkt, daß die Steigerung des Handelsvolumens mit den westlichen Ländern keineswegs mit steigenden Disparitäten in der Güterstruktur von Importen und Exporten erkauft wurde. Die hohen Steigerungsraten erklären sich also nicht aus einer einfachen Verstärkung des alten Musters im Ost-West-Handel, bei dem vorwiegend Rohstoffe gegen Industrieprodukte getauscht wurden. Das Gegenteil ist der Fall: Im Zuge der Öffnung und wachsenden Integration der MOE-Staaten in die westlichen Güter- und Beschaffungsmärkte haben rohstoff- und materialintensive Güter ebenso wie Agrarerzeugnisse an Stellenwert für den Export der MOE-Länder verloren. Das starke Wachstum des Handels mit den westlichen Industrieländern geht mit einer Zunahme intra-industriellen Handels einher. Legt man die gängigen Indizes zur Erfassung des intra-industriellen Handels zugrunde, so übertreffen die Indexwerte von Ungarn, der Tschechischen Republik und Slowenien gegenwärtig bereits die Werte von EU-Ländern wie

Portugal oder Griechenland; die Indexwerte für Polen signalisieren demgegenüber noch einen Rückstand (DIW 1997b).

Am wachsenden Stellenwert des intra-industriellen Handels läßt sich eine zunehmende Einbindung MOEs in die industrielle Arbeitsteilung Europas ablesen. Allerdings besagen diese Zahlen noch nichts über die Rolle, welche die industriellen Kapazitäten Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik in dieser Arbeitsteilung spielen. Hinter der Kategorie des intra-industriellen Handels verbirgt sich der Handel mit ausgesprochen unterschiedlichen Produktgruppen: Sowohl mit arbeitsintensiven, low value added Produkten als auch mit (relativ) kapitalintensiven, anspruchsvollen Gütern mit einem hohen Differenzierungsgrad. Die Außenhandelsstatistiken zeigen eine Zunahme beider Produktgruppen, allerdings mit einem deutlichen Übergewicht der ersteren. Nimmt man die Fertigprodukte (Warengruppe 8 laut SITC)<sup>4</sup> als Indikator für arbeitsintensive, low value added products, dann hat die Ausfuhr dieser Produkte wesentlich zum Exportwachstum seit Beginn der Transformation beigetragen. Besonders augenfällig ist dieser Trend in Polen. Der Anteil der Warengruppe 8 - im Fall von Polen vor allem Bekleidung und Möbel - am Export stieg von 6,7 % (1989) auf 20,8 % (1995). Etwas verhaltener fiel das entsprechende Wachstum in Ungarn aus. Der Anteil an der Ausfuhr stieg von 10,7 % (1989) auf 17,9 % (1994). Überdurchschnittliche Steigerungsraten erzielten hier Foto-Optik und Uhren, während die Bedeutung der Bekleidung rückläufig war. In der Tschechischen Republik hat sich der Anteil der Warengruppe 8 am Export mit einem Anstieg von 6,2 % (1989) auf 14,9 % (1996) mehr als verdoppelt.

Bereits der wachsende Anteil von Produkten der Warengruppe 8 zeigt, daß sich die MOE-Länder in wachsendem Maße auf die Produktion von arbeitsintensiven industriellen Erzeugnissen spezialisieren.<sup>5</sup> Diese Zu-

4 SITC steht für Standard International Trade Classification.

5 Ähnliches gilt im Grundsatz auch für „bearbeitete Waren“ (SITC 6). Hierbei handelt es sich um Zwischenprodukte und Halbwaren, die eine vergleichsweise geringe Fertigungstiefe,

wächse beruhen vor allem darauf, daß westliche Unternehmen Produktionsstandorte in MOE auf Basis der Lohnveredelung nutzen. Das Ausmaß und die Bedeutung der Lohnveredelung ist dabei noch sehr viel höher zu veranschlagen, als es in den Anteilen der Gütergruppe „Fertigprodukte“ zum Ausdruck kommt.<sup>6</sup> So weist etwa die ungarische Außenhandelsstatistik für 1995 einen Anteil der Lohnveredelung am Gesamtexport von 26 % aus. In Polen lag der vergleichbare Anteil bei 23,5 % (1995). Hier stützt sich der Export von Bekleidung - ähnlich wie in Ungarn - fast gänzlich auf Lohnveredelung (Herberg 1997). Der Lohnveredelungsverkehr wird vom größten Handelspartner Deutschland auch am intensivsten genutzt. So sind beispielsweise im Falle Polens 80 % der deutschen Gesamteinfuhr Importe auf Grundlage von Lohnveredelungsgeschäften (Kaufmann, Menke 1997). Eine Ausweitung des Exports dieser Produkte und somit eine weitere Spezialisierung der MOE-Länder auf arbeitsintensive Güter ist mit dem Fortgang der Marktintegration aber - zumindest in bezug auf Polen, Ungarn und die

Tschechische Republik - eher unwahrscheinlich. Denn gerade in diesen Ländern führen die steigenden Lohnkosten absehbar dazu, daß ein wesentlicher komparativer Vorteil der MOE-Länder in diesem Produktions- und Produktauschnitt auf mittlere Sicht keinen Bestand haben dürfte.

Die Zunahme der Exporte von Maschinen, Fahrzeugen und Ausrüstungen in die westlichen Industrieländer zeigt, daß sich die MOE-Länder im Verlauf der 90er Jahre nicht ausschließlich auf arbeitsintensive low-tech Produkte spezialisiert haben. Nimmt man die Warengruppe 7 des SITC als Indikator für diese Produktgruppe, dann liegt der Gesamtanteil dieses zu Zeiten des RGW außerordentlich starken Exportsektors für Polen, Ungarn und die Tschechische Republik gegenwärtig noch deutlich unter jenen Quoten, die vor 1989 üblich waren.<sup>7</sup> Allerdings steht hinter diesen Rückgängen ein radikaler Strukturwandel: Der Handel mit Maschinen, Fahrzeugen und Ausrüstungen innerhalb des RGW ist stark eingebrochen, während die Exporte dieser Produkte in die EU deutlich zugenommen haben. Im Fall von Tschechien stieg die Bedeutung der EU als Abnehmer dieser Produkte von knapp 14 % (1989) auf 24 % (1995), im Fall von Ungarn im selben Zeitraum noch deutlicher von 13 % auf 27 %. Nur im Fall von Polen hielt sich die wachsende Bedeutung der EU mit einer Steigerung von 12 auf 17 % in Grenzen.<sup>8</sup>

Die wachsende Westexportrate von Maschinen und Ausrüstungen geht nur zum Teil darauf zurück, daß traditionelle Produkte, die in früherer Zeit an Partner innerhalb des RGW geliefert wurden, nunmehr mit Hilfe von Dumpingpreisen auf westlichen Märkten abgesetzt werden. Entscheidender für die Steigerungsraten ist vielmehr, daß das Waren- und Exportprofil von Inno-

---

eine hohe Arbeits- und teilweise auch Kapitalintensität aufweisen (Leder, Holzwaren, Textilgarne, aber auch Kautschuk, Eisen und Stahl; Metalle). Der Anteil dieser Produkte am Export der MOE-Länder ist zwar relativ hoch. Allerdings fallen die Zunahmen im Vergleich zu den Warengruppen 8 (arbeitsintensive Produkte) und 7 (kapitalintensive Produkte) sehr viel geringer aus. „Bearbeitete Waren“ haben seit 1989 ihren Anteil an der Gesamtausfuhr der Tschechischen Republik von 22,4 % (1989) auf 28,8 % (1996) gesteigert. In Polen steigerte sich die Gesamtausfuhr bearbeiteter Waren von 19 % (1989) auf 27,6 % (1995). Bearbeitete Waren avancierten damit in Polen zur größten Position, in Tschechien zur zweitgrößten Position des Exports nach Maschinen und Ausrüstungen. Demgegenüber blieb der Gesamtanteil „bearbeiteter Waren“ in Ungarn an der Ausfuhr seit 1989 mit rund 17 % bei leichten Verlusten nahezu konstant. Die Bedeutung dieser Warengruppe für die Exportdynamik ist - im Gegensatz zu ihrer nach wie vor großen absoluten Bedeutung - geringer zu veranschlagen. Am Exportzuwachs zwischen 1989 und Mitte der 90er Jahre trug diese Warengruppe selbst im Fall von Polen lediglich zu 11 % bei. In Tschechien waren es nur 7 %, und Ungarn verringerte die Exporte dieser Produkte sogar (Kraft, Pahl 1997; Trabold, Berke 1997).

6 Die Außenhandelsstatistiken verzerren hier das Bild insofern, da die Warengruppe 8 und 6 zwar Schwerpunkte von Lohnveredelung - Outward Processing Trade (OPT) - bilden, aber auch die Warengruppe 7 (Maschinen und Ausrüstungen) ebenfalls Anteile an OPT enthält. Nach Berechnungen von Hoekmann und Djankov liegt der Anteil von OPT am Gesamtexport der MOE-Länder bei „10-18 percent of total exports ... Most of the processing occurs in leather/footwear (20-30 percent of total exports) and textiles/clothing (60-80 percent). Other industries where it is significant include electrical machinery (10-16 percent) and furniture (15-20 percent)“ (Hoekman, Djankov 1996, S. 18).

7 In der CSFR ist der Anteil von 44,4 % (1989) auf 32,7 % gesunken, in Polen von 33,6 % (1989) auf 21,1 %. Auch in Ungarn reduzierte sich die Ausfuhr von Maschinen und Anlagen (Anteil 1989: 31 %) zunächst beträchtlich, bewegt sich seit 1994 aber bei etwas über 25 % und damit bereits relativ nahe am Ausgangsniveau.

8 Maschinen, elektrotechnische Erzeugnisse und Fahrzeuge waren für Ungarn zu 41 %, für die Tschechische Republik zu 30 % und für Polen zu knapp 20 % an den Exportzuwachsen nach Deutschland beteiligt (Trabold, Berke 1997).

vationen in den „Traditionssegmenten“ und zunehmend durch „neue“ Produkte geprägt wird.<sup>9</sup> Insbesondere Ungarn und Tschechien konnten in der Zeit von 1992 bis 1994 mit einer bemerkenswerten Verbesserung der Produktqualität beim Maschinenbau aufwarten, die an internationale Standards heranreicht. Beide Länder vermeiden überdies - ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau - erhebliche Steigerungsraten bei „neuen“ Produkten der Fernmeldetechnik, der Unterhaltungselektronik, bei Elektromaschinen, Elektrogeräten, vor allem aber bei Autos und Zubehörteilen (Transition Report 1997; Kraft, Pahl 1997). So verzehnfachte sich der ungarische Export von Autos - ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau - zwischen 1991 und 1995.<sup>10</sup> Ausgesprochen dynamisch verlief das ungarische Exportwachstum auch bei Komponenten und Zulieferteilen.<sup>11</sup> Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich für Tschechien und Polen ab.<sup>12</sup> In Polen liegt der Anteil der Autoproduktion an den Exporten mit knapp 3 % zwar noch vergleichsweise niedrig. Die Ausfuhr verläuft jedoch außerordentlich dynamisch und erreichte zwischen 1994 und 1995 eine Steigerungsrate von nahezu 26 %. Hinter diesen Zuwächsen im Export steht die zunehmende Bedeutung der Automobilindustrie innerhalb der Wirtschaft der MOE-Länder.<sup>13</sup>

Die Exportzuwächse im Bereich der Automobilindustrie zeigen exemplarisch, daß die MOE-Staaten zunehmend in einen intra-industriellen Handel involviert sind, der auf dem Austausch ähnlicher Produkte beruht.<sup>14</sup> Eine

wesentliche Triebkraft hierfür liegt in der Nutzung industrieller Kapazitäten in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik durch westliche Unternehmen. Die dort gefertigten Industrieprodukte werden nach Westeuropa exportiert. Dies gilt sowohl für Endprodukte als auch für Zulieferteile (die Produktionsstätten MOE beliefern hier die westlichen Endhersteller). Die Warenstruktur verschiebt sich hierbei von arbeitsintensiven, low added value Komponenten hin zu anspruchsvolleren Zulieferteilen und Endprodukten, auch wenn das Schwergewicht noch bei ersteren liegt.

Die industriellen Kapazitäten Mittelosteuropa werden mit zunehmenden Anteilen und steigender Fertigungstiefe in die Wertschöpfungsketten westlicher Hersteller einbezogen. Diese Integration kommt auch in den wachsenden Importen von Ausrüstungen und anderen Zulieferungen zum Ausdruck. Vereinfacht gesagt: Weil Produktionsstätten im Osten zunehmend in westliche Wertschöpfungsketten integriert werden, wächst mit dem Export der MOE-Länder auch ihr Import von Teilen und Komponenten. Die ungarischen Importe etwa weisen die höchsten Steigerungsraten bei Zubehör-, Kfz- sowie Standard- und Normteilen des Maschinenbaus auf; diese Entwicklung gilt ähnlich für Polen und Tschechien. Die Verschiebungen in den Import-Exportrelationen dürften sich infolge der verstärkten Integration von mittelosteuropäischen Produktionsstandorten in den nächsten Jahren noch beträchtlich erhöhen.

## 2.2. Entwicklungsdynamik ausländischer Direktinvestitionen in Mittelosteuropa

Die Daten über die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen liefern weitere Anhaltspunkte dafür, daß die Reorientierung des Außenhandels von Ungarn,

9 „Instead, export growth is either in products that were not exported at all to the CMEA, or, comprise ‘traditional’ export items that have been substantially upgraded or differentiated“ (Hoekmann, Djankov 1996, S. 26).

10 1991 umfaßte das Exportvolumen 625 Mio. HUF und stieg bis 1995 auf 6,089 Mrd. HUF an.

11 „Parts manufacturing increased two-and-a-half-times, the output of vehicle electric devices rose five-fold, and their combined sales revenue exceeded HUF 73 billion in 1995. In 1995 more than 60 percent of vehicle parts and more than 86 percent of car electric articles were exported“ (CSO 1997).

12 „Components exports have grown from virtually nothing in 1991 to an estimated US \$ 350 million in 1996“ (Business Monitor 1998).

13 Die Produktion von Automobilen und Nutzfahrzeugen stieg in Polen von 1995 auf 1996 um 38,7 % (PAIZ 1996).

14 In diesem Sinne resümiert auch das DIW: „Ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau haben sich in Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien die komparativen Nachteile in Branchen mit hoher FuE-

Intensität und Produktdifferenzierung im Handel mit der EU deutlich reduziert und das Gewicht des intra-industriellen Handels zugenommen. Es kann deshalb von einer schrittweisen Annäherung der strukturellen Voraussetzungen - bei unterschiedlichem Tempo in einzelnen Ländern ausgegangen werden“ (DIW 1997b, S. 228).

Polen und der Tschechischen Republik zu erheblichem Teil auf die Nutzung industrieller Kapazitäten in diesen Ländern durch westliche Hersteller zurückgeht. Der Bestand ausländischer Direktinvestitionen in MOE hat sich zwischen 1993 und 1996 nahezu vervierfacht. Besonders rasant verläuft die Entwicklung in den CEFTA-Ländern, auf die sich die Zuwächse konzentrieren und die 1996 allein knapp 90 % der Direktinvestitionen anziehen konnten. In der Gesamtbetrachtung fallen die starken Disparitäten zwischen den EU-Anrainerstaaten einerseits und Südosteuropa andererseits ins Auge. Innerhalb der baltischen Staaten ist das Bild differenziert: Estland profitiert von seiner Nähe und Affinität zu Finnland, Lettland bewegt sich trotz traditionell starker Westbindung im Mittelfeld, während das Engagement in Litauen sich auf niedrigem Niveau hält (DIW 1997a).

Ebenso wie die Ost-West-Handelsbeziehungen konzentrieren sich auch die westlichen Direktinvestitionen auf die "Vorreiterstaaten" im Reformprozeß: Polen, Ungarn und die Tschechische Republik. Diese drei Länder ziehen den Großteil ausländischen Kapitals nach Mitteleuropa. Ungarn hat vor allem in der Anfangsphase der Transformation eine herausragende Stellung als Investitionsstandort eingenommen und hält 1996 knapp 40 % des Bestands. In Polen hingegen hat die Entwicklung später eingesetzt, sich aber in den letzten drei Jahren enorm beschleunigt; 1996 lag der polnische Anteil bei den Direktinvestitionen bereits bei 25 % und ist 1997 nochmals kräftig gestiegen. Demgegenüber flacht das Interesse westlicher Investoren in der Tschechischen Republik (deren Anteil sich bei etwa 16 % eingependelt hat) ab.

#### *Investitionen in der Nachbarschaft - regionale Schwerpunkte westlichen Kapitaleinsatzes*

Ein Blick auf die Herkunftsländer der ausländischen Direktinvestitionen unterstreicht, daß sich die Integration der mitteleuropäischen Industrie in die westliche Arbeitsteilung gegenwärtig ganz überwiegend auf beiden Seiten in unmittelbarer Nähe zum ehemaligen „Eisernen

Vorhang“ abspielt, auch wenn die Vorrangstellung der westlichen Nachbarländer bei den Direktinvestitionen nicht so stark ausgeprägt ist wie beim Außenhandel. In Ungarn und der Tschechischen Republik waren deutsche Unternehmen im Zeitraum zwischen 1990 und 1996 mit einem Anteil von knapp 30 % die wichtigsten ausländische Investoren. Lediglich in Polen liegen Unternehmen aus den USA mit einem Anteil von knapp 25 % vorn, gefolgt von deutschen (12,7 %) und italienischen (10,2 %) Firmen. In der Tschechischen Republik stellen die USA neben niederländischen (15,3 %) und schweizer (12,7 %) Firmen mit einem Anteil von 14,5 % ebenfalls einen bedeutenden Anteil der Investitionsmittel. In Ungarn hingegen ist der US-Anteil seit 1995 rückläufig. Die Zuordnung von Investitionen zu Herkunftsländern in den Statistiken wirkt dabei etwas verzerrend: In der Automobilindustrie z.B. werden Ford oder Opel als „US-Investitionen“ gezählt, obwohl im Fall von Opel die Projekte in MOE von der europäischen Gesellschaft durchgeführt werden. Trotz dieser Verzerrungen ist aber eines klar: MOE wird nicht nur von den (West-)Europäern als Produktionsstandort genutzt.

Die Integration mitteleuropäischer Produktionsstandorte in westliche Wertschöpfungsketten beruht wesentlich darauf, daß - als Folge des Transformationsprozesses - die räumliche Dimension ökonomischer Aktivitäten seit 1990 grundlegend neu gewichtet und definiert worden ist. Wie nahe sich „alte“ Standorte im Westen und „neue“ Produktionsstätten im Osten tatsächlich sind, wird deutlich, wenn man sich die geringen Entfernungen vor Augen führt: Standorte wie Szekesfehervar und Györ (Ungarn), Mlada Boleslav (Tschechische Republik) oder Gorzow bzw. Gliwice (Polen) liegen nur zwischen 150 und 400 Kilometern von westlichen Werken innerhalb derselben Zulieferketten entfernt. Innerhalb der MOE-Länder bewirken die Standortpräferenzen westlicher Unternehmen eine Veränderung der raumwirtschaftlichen Gewichtsverteilungen zugunsten grenz-



naher - und transportgünstig gelegener - Regionen gegenüber industriellen Traditionsstandorten.<sup>15</sup>

#### *Zugriff auf industrielle Kapazitäten - sektorielle Schwerpunkte westlicher Direktinvestitionen*

Die Verteilung ausländischer Direktinvestitionen nach Sektoren und Branchen innerhalb der MOE-Länder läßt zwei Schwerpunkte erkennen: Auf der einen Seite fließt ausländisches Kapital mit einem Anteil von knapp 30 % am Gesamt in Großprojekte des Infrastrukturbereichs und der Energiewirtschaft.<sup>16</sup> Neben Investitionen im Handel und bei den Finanzdienstleistungen, auf die im Schnitt etwa 12 % ausländischer Investitionen entfallen, konzentrieren sich auf der anderen Seite die Auslandsengagements auf das verarbeitende Gewerbe (vgl. Sugar 1998). Die Industrieproduktion zieht im Durchschnitt der gesamten mittelosteuropäischen Länder 50 % (so etwa auch in Ungarn) auf sich. In Polen entfielen fast drei Viertel, in der Tschechischen Republik knapp zwei Drittel des gesamten Auslandsengagements auf die verarbeitende Industrie (DIW 1997a). Neben der Nahrungs- und Genußmittelindustrie fließt westliches Kapital vor allem in die Produktion von Konsumgütern und Transportausrüstungen, die in den letzten Jahren stetig wachsende Anteile ausländischer Investitionsbeiträge verbuchen konnten (Business Monitor 1998; Ufer 1997). Besonders augenfällig wird die Bedeutung von Westfirmen beim Aufbau (Ungarn) und Umbau (Tschechische Republik und Polen) industrieller Kapazitäten in der Automobilindustrie. Hier haben die westlichen Endhersteller und die Zulieferindustrie in den letzten Jahren im „großen“ Stil investiert bzw. weitere Investitionsvorhaben

angekündigt. In Ungarn siedelten sich Ford, Opel, Audi und Suzuki an. In Polen kaufte DAEWOO die Autofabrik von FSO in Warschau und hat für die kommenden fünf Jahre weitere Investitionen angekündigt. ISUZU baut in der wirtschaftlichen Sonderzone Katowice eine Motorenproduktion auf. Mit langer Tradition und als mit Abstand größter Investor engagiert sich zudem Fiat in Polen (FSM Bielösko-Biala). In der Tschechischen Republik ist VW bei SKODA mit beachtlichen Investitionsmitteln eingestiegen und mittlerweile Mehrheits-eigner. DAEWOO hat darüber hinaus erhebliche Aktivitäten beim Traditionsunternehmen Avia (LKW-Hersteller) entfaltet. Parallel dazu sind vor allem die westlichen Erstlieferanten - in unterschiedlicher Größenordnung und Intensität an den jeweiligen Standorten - in den MOE-Staaten aktiv. Auslandsniederlassungen mit zunehmenden Investitionsbeiträgen haben beispielsweise Bosch, Siemens, VDO, ITT, Lucas Varsity, Ferodo (T&N), Magna International, Johnson Controls TRW, Petri sowie Hayes Wheel gegründet.

Über die Automobilindustrie hinaus erstreckt sich die Fertigung von Bauteilen, Baugruppen und teilweise sogar Endprodukten unter westlicher Regie aber auch auf die Haushaltsgeräte und die Unterhaltungselektronik. Hierfür stehen in der Tschechischen Republik die Engagements von Motorola, Matsushita (Panasonic) und Kyocera, in Polen beispielsweise von Thomson Consumer Electronics. In Ungarn errichtete IBM Fabrikationsanlagen zur Herstellung von Festplatten (im ersten Schritt wurden hier 24 Mio. US \$, 1996 dann nochmals 100 Mio. US \$ investiert) sowie Philips zur Produktion von Videorecordern und Monitoren (Volumen jeweils 20 Mio. US \$). Im Bereich der Investitionsgüterindustrie (Maschinen- und Anlagen), die insgesamt bislang nur wenig ausländisches Kapital anzuziehen vermochten, sticht das Engagement von ABB in Polen und Ungarn heraus. Auch wenn Gewicht und Größenordnungen der ausländischen Direktinvestitionen schwanken, beeinflussen ausländische Direktinvestitionen sowohl die Entwicklung der Exporte wie der Industriestrukturen: Aus-

15 In Ungarn beispielsweise zieht die Metropole Budapest zwar mit 45 % den weitaus größten Teil ausländischer Direktinvestitionen an. Aber auf die grenznahen Westregionen (Northern Transdanubia) entfällt bereits ein Anteil ausländischer Direktinvestitionen von nahezu 30 % (Sugar 1998).

16 So entfielen in Tschechien 1995 allein 1,3 Mrd. US \$ auf den Verkauf von 27 % der Anteile von SPT Telecom an das Dutch Swiss Consortium Tel Source. Ende 1995 wurden weiterhin 49 % der Anteile der tschechischen Ölraffinerien Kralupy und Litvinov für 170 Mio. US \$ verkauft. Ohne diese beiden Großgeschäfte hätte das Volumen an ausländischen Direktinvestitionen 1995 nur eine Milliarde US \$ erreicht (Ufer 1997).

ländisches Kapital trägt zu Exportzuwächsen und einer veränderten Warenstruktur im Bereich industrieller Produkte bei. Ausländische Unternehmen spielen darüber hinaus in bestimmten Branchen und Produktionsabschnitten für die Modernisierung der Industrie und den Re-Industrialisierungsprozeß in MOE eine wichtige Rolle.

Der Zustrom und Einsatz von Direktinvestitionen erfolgt in der Regel nach einem mehrstufigen Entwicklungsmuster. Die Deutsche Bundesbank beschreibt diesen Prozeß treffend: „Zunächst beginnen die Unternehmen in das Ausland zu exportieren, danach erfolgt die Errichtung von Vertriebs-, Lager- und Serviceeinrichtungen, zum Teil werden dann Lizenzen an lokale Anbieter vergeben, und schließlich werden bei ausreichenden Erfahrungen im jeweiligen Markt eigene Montage- und Produktionsstätten errichtet, die anfangs noch weitgehend abhängig von der heimischen Mutter sind, später aber oft zu selbständigen Auslandstöchtern ausgebaut werden (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 1997, S. 67). Der Effekt: Der Integrationsprozeß und die Neuausrichtung industrieller Arbeitsteilungsmuster durch Direktinvestitionen erfolgt mit zeitlicher Verzögerung. Prägten zu Beginn der Transformation eher Aktivitäten im kleinen Stil das ausländische Investitionsverhalten, begannen ab Mitte der 90er Jahre zunehmend Großprojekte von Großunternehmen das Bild und die Statistik zu bestimmen (vgl. Kraft, Pahl 1997). Offenbar waren die westlichen Hersteller zunächst bemüht, keine allzu verbindlichen Festlegungen bezüglich ihres tatsächlichen bzw. zu erwartenden Engagements in MOE zu treffen. Ihnen ging es im ersten Zugriff vor allem darum, Optionen zu erschließen. Die westlichen Unternehmen starteten zur Markterschließung (die am Anfang steht) mit Joint Ventures, an denen sie eine Minderheits- oder knappe Mehrheitsbeteiligung haben, um auf diese Weise existierende Produktionskapazitäten des östlichen Partners zu nutzen (etwa im Fall VW Skoda). Erst im zweiten Schritt erfolgt die Mehrheitsbeteiligung bzw. wird unter der Regie eigenständiger Gesellschaften wie etwa bei Audi in Györ neu

aufgebaut. In diesem Stadium kommt es also zu einem nennenswerten westlichen Kapitalzufluß. Das Ausmaß der Optionen bleibt dabei aber variabel. So hat VW die zugesagten Investitionen an Skoda zwischenzeitlich halbiert (aufgrund der 1993/94 schwierigen Finanzlage des Unternehmens, aber auch wegen schlechter Erfahrungen beim spanischen Tochterunternehmen SEAT). Audi hat hingegen die Reichweite seines Engagements in Györ (und d.h. auch: die Höhe der Investitionen) schrittweise erhöht (weil die Produktion dort über die Erwartungen hinaus gut lief und sich neue Montageaufgaben anboten).

Die Daten zur Entwicklung des Handels wie der Direktinvestitionen belegen, daß in den 90er Jahren eine weitreichende Neuorientierung der mittelosteuropäischen Wirtschaften nach Westen stattgefunden hat. Wie die wachsende Bedeutung intra-industriellen Handels zeigt, werden die industriellen Kapazitäten der MOE-Länder mehr und mehr in die internationale Arbeitsteilung integriert. Die in den 90er Jahren rasant gestiegenen westlichen Direktinvestitionen haben dabei in erheblichem Maße zu dieser Integration beigetragen. Im folgenden geht es uns darum, entlang welcher Entwicklungspfade die Integration industrieller Kapazitäten stattfindet. Wir fragen danach, welche Strategien die westlichen Unternehmen in MOE verfolgen und welche Auswirkungen dieser Aktivitäten auf die industrielle Restrukturierung im Osten wie im Westen zu erwarten sind. Anders gesagt: Wir fragen danach, welcher Art die neue industrielle Arbeitsteilung ist, die gegenwärtig in Europa entsteht.

### **3. Unterschiedliche Strategien westlicher Unternehmen zur Nutzung industrieller Kapazitäten in Mitteleuropa**

Fragt man zunächst nach den primären Motiven dafür, warum westliche Industrieunternehmen vorhandene Produktionsstätten in Mitteleuropa nutzen oder neue Werke in diesen Ländern errichten, dann ergibt sich ein Spannungsbogen, der von der Markterschließung in den

Transformationsländern über die Erwartung kurzfristiger Kostenvorteile bis hin zur weitreichenden Reorganisation von Wertschöpfungsketten reicht.

Bei einer Reihe von Aktivitäten westlicher Unternehmen stand das Ziel der Erschließung neuer Märkte in MOE im Vordergrund. Neue Marktchancen ergaben sich vor allem in den Bereichen, in denen der Realsozialismus Defizite hinterlassen hatte: In der Infrastruktur - vor allem der weit hinter den Standards entwickelter kapitalistischer Gesellschaften zurückliegenden Telekommunikation - und bei Konsumgütern. Nicht nur im Hinblick auf die notorischen Mangelwaren wie Automobile, Unterhaltungselektronik oder Haushaltsgeräten gab es unbestrittenen Nachholbedarf. Auch bei Nahrungs- und Genußmitteln (von Schokolade über Zigaretten bis zu soft drinks) versprachen sich die - in diesen Branchen hochkonzentrierten - westlichen Hersteller gute Chancen auf ähnlich dominante Marktpositionen wie in den kapitalistischen Ländern.<sup>17</sup> Auf alle Fälle waren die potentiellen Märkte in MOE zu Beginn der Transformation für die kapitalistischen Hersteller ein weitgehend unstrukturiertes Terrain, bis auf wenige Ausnahmen hatte keines der westlichen Unternehmen vor 1989 in einem der Reformländer relevante Marktpositionen. Unter den veränderten politischen Konditionen war die schnelle Markterschließung im Osten ein Schlüsselfaktor und lokale Produktionsaktivitäten sind ein wichtiges Instrument, um Märkte zu besetzen und Konkurrenten fernzuhalten. In den Worten des Vorstands von Opel Ungarn: „A local presence is essential to building goodwill“ (Financial Times vom 13.02.97).<sup>18</sup>

17 Anders als bei den langlebigen Konsumgütern wie Autos, Haushaltsgeräten oder TVs treffen die Nahrungs- und Genußmittelhersteller in Osteuropa auf Märkte, die zumindest ebenso aufnahmefähig wie im Westen sind. Der Zigarettenhersteller Philip Morris beispielsweise geht davon aus, daß in Osteuropa jährlich mehr Zigaretten geraucht werden als in Westeuropa oder den USA. „Der Wettlauf für die globale Marktführerschaft entscheidet sich in Osteuropa“, heißt es dementsprechend bei der British-American Tobacco Industries (BAT) (Süddeutsche Zeitung vom 20.02.96).

18 Für die Automobilindustrie generell vgl. auch Autschbach (1997).

Hinzu kam, daß die MOE-Länder in der Transformationsphase darauf gedrungen haben, diese inländische Nachfrage möglichst weitgehend durch inländische Produktionsstätten zu decken. Importe aus dem Westen wurden mit Hilfe von Zöllen oder Einfuhrquoten erschwert, der Aufbau inländischer Produktionsstätten mit steuerlichen Investitionsanreizen ebenso wie mit weitgehenden Handelserleichterungen für die investierenden Unternehmen gefördert.<sup>19</sup> Damit sollten devisenträchtige Importe vermieden werden. Darüber hinaus versprach man sich von der Ansiedlung einiger Industrien - vor allem der Automobilindustrie - eine Anschubfunktion im Prozeß der Re-Industrialisierung. Wollten die westlichen Hersteller von den neuen Märkten profitieren, war daher der Aufbau von Produktionskapazitäten im Osten geboten; lokale Produktion versprach Vorteile gegenüber Exportstrategien. Dementsprechend haben die großen kapitalistischen Hersteller von Getränken und Zigaretten, von Automobilen, Waschmaschinen und TV-Geräten sich an lokalen Produktionsstätten beteiligt oder selbst Werke aufgebaut. In den Fällen, wo die Unternehmen nicht - wie Fiat, VW oder DAEWOO in der Automobilindustrie - weitreichende Engagements bei bestehenden Herstellern eingegangen sind, haben die Firmen im Verlauf der 90er Jahre zunächst Endmontagen in den Reformländern aufgebaut.<sup>20</sup> Ähnlich stellte sich die Sache für Unternehmen wie Siemens, Ericsson oder ABB dar, welche mit westlicher Technik die östliche Infrastruktur im Bereich von Telekommunikation und Energieversorgung modernisieren wollten. Auch hier war lokale Produktion (in diesem Fall von Ausrüstungsgütern) geboten, um in MOE ins Geschäft zu kommen.

19 So wird beispielsweise Automobilherstellern mit Fertigungsstätten in MOE zum Teil der zollfreie Import auch anderer als der dort gefertigten Produkte gewährt. Teilweise versuchen die MOE-Länder auch, westliche Hersteller durch die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen mit speziellen Konditionen anzulocken.

20 In der Automobilindustrie haben - neben den bereits erwähnten Unternehmen - Opel, Suzuki, Ford und Peugeot CKD-Montagen in Ungarn und Polen errichtete; im Bereich elektrischer Hausgeräte haben die drei großen in Europa vertretenen Hersteller (Whirlpool, Electrolux und Bosch-Siemens) Montagekapazitäten aufgebaut, in der Unterhaltungselektronik Philips (TV- und Videogeräte), sowie Samsung, DAEWOO, Sony und Thomson Multimedia (TV Geräte).

Bei diesen ganz überwiegend auf Markterschließung ausgerichteten Produktionsaktivitäten ging es nicht darum, daß eine Produktion im Osten kostengünstiger als im Westen ist, sondern daß lokale Produktion auf Grund von tarifären oder nicht tarifären Handelshemmnissen Vorteile gegenüber dem Export bietet. Daher hatten die Montagewerke zum Teil eine geringe Fertigungstiefe, selbst die Automobilhersteller beschäftigen - im Fall von CKD-Montage - nur wenige Hundert Arbeiter in MOE. Da es darüber hinaus um die Befriedigung zusätzlicher - bislang unzugänglicher - Märkte ging, war dieser Typus von Produktionsaktivität bei Beschäftigten und Gewerkschaften im Westen auch nicht sonderlich konfliktrichtig.

Bezüglich unserer Frage nach der Entstehung einer neuen industriellen Arbeitsteilung in Europa wären allerdings westliche Strategien, die Produktionsstätten in MOE ausschließlich oder doch zumindest ganz überwiegend zur Versorgung der dortigen Märkte nutzen, nicht sonderlich relevant. Da die dort gefertigten Produkte in diesen Fällen nicht in den Westen gelangen, gibt es kaum Rückwirkungen auf die Organisation industrieller Produktion in den Heimatländern der beteiligten West-Firmen. Allerdings nutzen westliche Unternehmen Produktionskapazitäten in Polen, Ungarn oder Tschechien in den wenigsten Fällen ausschließlich für die Belieferung mittelosteuropäischer Märkte. Selbst in den Fällen, in denen Markterschließung das primäre Motiv für die Lokalisierung von Produktionsstätten in MOE war, wird zumindest ein Teil der dort hergestellten Produkte in westliche Industrieländer exportiert. Damit ergeben sich zumindest faktisch Rückwirkungen auf die industrielle Restrukturierung im Westen. Betrachtet man das Gesamt westlichen Engagements in den MOE-Ländern, dann dienen Aufbau und Nutzung von Produktionsstätten in diesen Ländern in vielen Fällen sogar vorrangig als Mittel zur Reorganisation der Unternehmen im Westen.

Hierfür gab es hinreichend Anlaß, da zahlreiche europäische, insbesondere deutsche Industrieunternehmen

sich zum Zeitpunkt der Transformation in einer Kostenklemme befanden. Die Strategie, dem internationalen Kostendruck durch das Ausweichen in hochpreisige, technisch und qualitativ anspruchsvolle Marktsegmente zu entgehen, war spätestens mit dem Kriseneinbruch 1992/93 erkennbar an Grenzen gestoßen. Die Unternehmen haben auf diese Problemlage mit einem breit angelegten Maßnahmenbündel reagiert: Beschleunigung des Innovationstempos; Neudefinition des Leistungsprofils; Rationalisierung der Produktion etc.

Innerhalb dieses Maßnahmenbündels kommt der Reorganisation von Wertschöpfungsketten ein zentraler Stellenwert zu. Die Unternehmen haben Produktionsaktivitäten in den letzten Jahren zunehmend aus bestehenden organisatorischen Kontexten ausgegliedert (vor allem durch Outsourcing an Zulieferer) und räumlich aus den traditionellen industriellen Zentren ausgelagert. In diesem Zusammenhang stellt die Verfügbarkeit industrieller Kapazitäten in den MOE-Ländern gleich in zweifacher Weise eine neue Option für westliche Reorganisationsstrategien dar. Zum einen macht das Lohngefälle zwischen West- und Osteuropa die Lokalisierung von Produktionsstandorten in Polen, Ungarn oder der Tschechischen Republik unter Kostengesichtspunkten attraktiv. Dies umso mehr, als ausgerechnet die - auch im inner-europäischen Vergleich - Hochlohnökonomien (Deutschland, Österreich, die skandinavischen Länder und Norditalien) die MOE-Länder umrahmen, d.h. gerade zwischen den unmittelbaren Nachbarn ist das Lohngefälle besonders groß. Zum andern verringern die geringen Entfernungen logistische Schwierigkeiten und Aufwände für die Integration östlicher Standorte insbesondere in zeitkritische Liefer- und Leistungsverbünde. Die Nutzung dieser neuen Option hat - neben anderen Faktoren - sicherlich auch zum come back einer Reihe von europäischer Industrieunternehmen - beispielsweise der deutschen Automobilhersteller - Ende der 90er Jahre beigetragen.

Als Ergebnis dieser Reorganisationsstrategien hat sich die industrielle Arbeitsteilung innerhalb Europas vor allem beiderseits der ehemaligen Grenze zwischen

„Ost“ und „West“ verändert und verändert sich weiterhin. Allerdings verfolgen die westlichen Unternehmen im Osten keine einheitliche Strategie, und dementsprechend folgt die neue industrielle Arbeitsteilung keinem einheitlichen Muster. So läuft ein Teil westlicher Integrationsstrategien auf eine - neue - Spezialisierung östlicher Produktionsstätten auf arbeitsintensive Niedriglohnfertigung hinaus, während andere Unternehmenskonzepte zum Aufbau von kapitalintensiven „state-of-the-art“ Produktionsstätten führen. Werke im Osten werden von den einen als „verlängerte Werkbänke“ behandelt, während andere die dortige Produktion durch Know-how-Transfer und die Ansiedlung von Entwicklungs- und Engineeringfunktionen upgraden. Zugespitzt formuliert: Westliche Unternehmen nutzen in MOE sowohl Low-tech- als auch High-tech-Produktionen.

Bei diesen Unterschieden ist die Dynamik im Zeitablauf zu berücksichtigen. Typischerweise lassen sich wenig anspruchsvolle Low-tech-Produktionen vergleichsweise schnell verlagern. Hingegen sind Alternativstrategien in der Regel das Ergebnis von Planungen mit längerem Vorlauf, in die auch erste Erfahrungen einfließen, welche die West-Unternehmen in MOE gemacht haben. Nicht selten starten Hersteller mit arbeitsintensiven Low-tech-Fertigungen und realisieren den Aufbau technisch und qualifikatorisch anspruchsvolle Produktionen erst im zweiten Schritt. Oder sie werten im Laufe der Zeit die bestehenden Standorte durch die zusätzliche Verlagerung von Engineering, zum Teil auch Marketing und Vertrieb auf.

### **3.1. Niedriglöhne als Hauptmotiv - der „Least cost approach“**

Eine Antwort westlicher Hersteller auf den Kriseneinbruch Anfang der 90er Jahre bestand in der Kostenreduktion innerhalb existierender Wertschöpfungsketten (d.h. bei weitgehend unverändertem Typen- und Variantenspektrum). Produktionsabläufe wurden forciert rationalisiert, das Outsourcing verstärkt und der Kosten-

druck auf die Zulieferer erhöht. In diesem Zusammenhang versprach die Nutzung mittelosteuropäischer Produktionsstandorte kurzfristig wirksame Abhilfe, indem ein mehr oder minder großer Teil von Produktionsschritten dorthin verlagert wurde. Dies galt vor allem für arbeitsintensive Prozesse der Teilefertigung und Baugruppen-Montage, die mit Standardtechnologien hergestellt werden können. Häufig war die Verlagerung existierender Fertigungen ein Ersatz für die Reorganisation (sei es Technisierung, sei es eine Veränderung der Arbeitsorganisation oder ein Upgrading des Produktspektrums) im Westen.

Derartige Verlagerungen sind nichts Neues. Aber die Öffnung MOEs bot hier mit dem Zugriff auf industrielle Kapazitäten in unmittelbarer Nachbarschaft zu den existierenden Standorten im Westen doch weitgehend neue Optionen an. Häufig konnten hierfür in MOE bestehende Produktionskapazitäten - Werke oder Produktionslinien innerhalb von Werken - genutzt werden, was kurzfristig wirksame Effekt versprach. Die verhältnismäßig geringen Entfernungen zu den westlichen Unternehmensstandorten erleichtern sowohl die Anbahnung wie auch das Management von Produktionsaktivitäten in Polen, Ungarn oder der Tschechischen Republik. Die Erkundung möglicher Standorte und Kooperationspartner ist - angesichts kurzer Reisedistanzen - relativ unaufwendig, und die mit der Produktionsverlagerung verbundenen Risiken lassen sich durch einen raschen Zugriff vom westlichen Unternehmensstandort aus minimieren. Dies betrifft sowohl Management-Funktionen als auch Engineering-Ressourcen (etwa wenn akute Fertigungsprobleme im Osten durch fire-fighting aus dem Westen gelöst werden). Diese Aspekte sind insbesondere für Unternehmen wichtig, die noch keine Erfahrung mit transnationalen Netzwerken haben, d.h. in vielen Fällen kleine und mittelgroße Hersteller. Für sie ist der Schritt in „Billiglohn-Standorte“ in MOE über die skizzierten Möglichkeiten der Risiko-Minimierung sehr viel attraktiver als es früher mit

Südostasien (oder selbst innerhalb der EU mit Portugal, Spanien oder Griechenland) der Fall gewesen wäre.<sup>21</sup>

Die nach dem least cost approach genutzten Produktionsstätten in MOE dienen dabei vornehmlich als Ersatz für bestehende Fertigungen im Westen; dem Aufbau von Produktion und Beschäftigung im Osten entspricht daher in der Regel ein Abbau im Westen. Die Werke in MOE liefern ihre Produkte zum weit überwiegenden Teil an westliche - häufig unternehmensinterne - Abnehmer. Ebenso werden die Vorprodukte häufig aus westlichen Werken bezogen. In besonders weitreichender Form fanden derartige Verlagerungen in der deutschen Bekleidungsindustrie statt.<sup>22</sup> Mit der Öffnung und Integration der MOE-Länder wurden traditionell bestehende Lieferkontakte - beispielsweise nach Rumänien (wo ca. 70 % der Produktionskapazitäten durch Lohnaufträge genutzt werden) oder Ungarn (50 % Lohnaufträge), aber auch Polen - weiter ausgebaut. Diese Aktivitäten in MOE gehen zu Lasten der asiatischen, aber auch einiger EU-Lieferländer wie beispielsweise Griechenland. Die niedrigen Arbeitskosten in einer Branche, die nicht in Stundenlöhnen sondern in Lohnminuten rechnet, das geringe technische Niveau der Produktion (Einsatz gebrauchter westlicher Maschinen, um „Westqualität“ zu produzieren) und die günstige geographische Lage bieten in MOE für die deutschen Konfektionäre „Werkbänke nach Maß“. Ähnliche Verlagerungstendenzen gelten für die Möbelindustrie. Jedes zweite Möbelstück, das von deutschen Unternehmen in Deutschland verkauft wird, stammt mittlerweile aus deutsch-polnischen Fabriken. Allein die polnische Tochterfirma des deutschen Polstermöbelherstellers Steinhoff beschäftigt 4.000 Arbeiter in acht polnischen Werken (Süddeutsche Zeitung vom 01.12.97).

21 "Factor cost incentives, and in particular lower labour costs, are found to be more important for small firms and firms from neighbouring countries such as Germany and Austria. (...) German firms also appear to use outward processing contracts relatively more frequently, so as to exploit the differential with domestic costs of production" (Estrin et al. 1997, S. 13).

22 Diese mittelständisch strukturierte Branche hat 1995 ca. 60 % aller von ihr vertriebenen Waren im Ausland produzieren lassen. 1995 wurde allein gewebte Bekleidung im Wert von über 7,7 Mrd. DM im Ausland gefertigt, das sind 70 % aller in der EU vergebenen Lohnkonfektionsaufträge.

Die geringen Lohnkosten in MOE stellen aber auch in der Metall- und Elektroindustrie ein Motiv zum länderübergreifenden Neuarrangement existierender Wertschöpfungsketten dar. So hat etwa die Automobilindustrie vor allem arbeitsintensive Komponentenmontagen an mittelosteuropäische Standorte verlagert. Besonders weitgehend hat sich dies bei der Montage von Kabelbäumen vollzogen, wo sowohl unabhängige Zulieferer wie auch interne Zulieferer der großen Automobilhersteller selbst in großem Stil Produktionskapazitäten transferiert haben. Unternehmen wie die Leonischen Drahtwerke, Temic, Siemens Automotive, AMP, United Technologies Automotive, Lucas SEI, GM Delphi's Packard Electric und Volkswagen Bordnetze (ein Joint Venture zwischen Volkswagen und Siemens) stellen Kabelbäume in Ungarn, Polen, der Tschechischen oder der Slowakischen Republik her - zum Teil in mehreren Werken und in mehreren dieser Länder. Die Werke exportieren überwiegend an westeuropäische Endmontage-Standorte und ersetzen daher zu einem erheblichen Teil arbeitsintensive Arbeitsplätze, während die Produkt- und Prozeßentwicklung - teilweise auch die mechanisierte Kabelfertigung - an westlichen Standorten bleiben.<sup>23</sup>

Nach einem ganz ähnlichen Muster bildet sich eine neue Arbeitsteilung in der Unterhaltungselektronik heraus. Das niederländische Unternehmen Philips beispielsweise - der größte europäische Hersteller von Unterhaltungselektronik - hat in den letzten fünf Jahren massiv

23 Die Leonischen Drahtwerke beispielsweise, die von ehemals 2.100 Beschäftigten in vier westdeutschen Werken noch 400 beschäftigen; dafür rund 1.400 in zwei Werken in der Slowakischen Republik) (Süddeutsche Zeitung vom 06.05.96). Volkswagen Bordnetze hat im polnischen Gorzów (Produktionsstart 1993) rund 1.100 Beschäftigte in der Kabelbaummontage; das Werk arbeitet zu 100 % für den Export an westdeutsche Standorte. Gemeinsam mit dem 1990/91 errichteten zweiten Auslandswerk in der Türkei hat Volkswagen Bordnetze insgesamt 2.300 Beschäftigte an ausländischen Standorten. Während das Unternehmen Mitte der 90er Jahre Produktion und Beschäftigung an den ausländischen Standorten aufgebaut hat, wurden im deutschen Werk in Berlin 700 der 1.000 Arbeitsplätze abgebaut (Estrin u.a. 1997, S. 193-205). In beiden Fällen ist die Produkt- und Prozeßentwicklung an den deutschen Standorten konzentriert. Bei der Ost-West-Bilanz ist zu berücksichtigen, daß die größte Reduktion im Westen nicht bei den Zulieferern, sondern bei den Automobilherstellern stattgefunden hat. Im Verlauf der 90er Jahre haben diese die in-house-Fertigung von Kabelbäumen um rund 80 % bis 90 % reduziert.

arbeitsintensive Montagen nach MOE (vor allem nach Polen und Ungarn) verlagert. Während das Unternehmen das Beschäftigungsniveau in Polen bis auf 6.000 (1996) und in Ungarn (wo Philips mittlerweile über 12 Werke verfügt) bis auf 5.200 (1997) aufgebaut hat, reduzierte man die Beschäftigung im selben Zeitraum in Westeuropa um mehrere Tausend. Vor allem Deutschland war betroffen, wo Philips die Beschäftigtenzahlen bei Grundig zunächst stark abbaute und diese Beteiligung dann Anfang 1997 komplett aufgab. Während die Endmontagen (von Video-, Audio- und TV-Geräten) wie die Montage von Komponenten mittlerweile weitgehend nach Ungarn und Polen verlagert wurden, konzentriert Philips die kapitalintensive Röhrenfertigung (für TV-Bildröhren und Computer-Monitore), die automatisierte Herstellung von Komponenten (vor allem für Videogeräte) und die Leiterplattenmontage in Deutschland und Österreich. Philips achtet dabei sehr genau darauf, welche Produktionsschritte im einzelnen ostwärts verlagert werden. Die - kapitalintensive - Röhrenfertigung bleibt in Österreich, die - arbeitsintensive - Monitormontage wandert nach Ungarn. Die - teilweise automatisierte - Fertigung von Scannern, Laufwerken und die Leiterplattenbestückung findet nach wie vor in Österreich statt, die - manuelle - Endmontage mittlerweile komplett in Ungarn. Die Entwicklung neuer Produkte und Prozesse bleibt dabei bislang auch dann noch an westeuropäischen Standorten konzentriert, wenn die Produktion mittlerweile vollständig in Polen oder Ungarn lokalisiert ist. Die Produktion in MOE ist dabei stark exportorientiert: „Over 99 percent of our production is exported“ (Willem van der Vegt, Vorstandsvorsitzender Philips Ungarn) (Financial Times vom 09.12.97; The Warsaw Voice vom 19.05.96 und vom 20.10.96; Süddeutsche Zeitung vom 15.11.96).

Das transnationale Unternehmen ABB ist ein gutes Beispiel dafür, daß ein und dasselbe Unternehmen in bezug auf MOE mehrere Strategien gleichzeitig verfolgt. ABB hat seine Produktionsbasis sehr früh und sehr konsequent nach Osten erweitert; 1996 verfügte der Konzern in MOE über 70 Unternehmen mit rund 30.000 Beschäftigten. Dabei ging es einerseits um die Präsenz in

den mittelosteuropäischen Märkten (vor allem im Bereich des Baus und der Modernisierung von Kraftwerken); darüber hinaus nutzte ABB auch die Qualifikationspotentiale von qualifizierten Produktionsarbeitern wie von Ingenieuren in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik. Andererseits hat ABB Standorte in MOE aber auch dafür genutzt, um die Wertschöpfungsketten zu reorganisieren und arbeitsintensive - aber qualifikatorisch nur bedingt anspruchsvolle - Fertigungsschritte aus Westeuropa auszulagern. Entlang dieser Strategie nutzt ABB Werke in MOE als Produktionsplattform für unternehmensintern weiterverwendete Vorprodukte, die an westliche Konzerngesellschaften geliefert werden.<sup>24</sup> „Wir haben in den vergangenen Jahren in den Hochkostenländern die Fertigungstiefe reduziert, Kapazitäten abgebaut und personalkostenintensive Tätigkeiten aus Niedriglohnländern bezogen“ (Eberhard von Koerber, ABB-Europa-Chef) (Manager Magazin 11/94, S. 38). „Es geht darum, die Niedrigkostenregion MOE mit der High-Tech-Region Westeuropa zu verbinden. Das kann unsere Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Asien enorm erhöhen. (...) Einfache Arbeitsplätze im Westen gehen an Osteuropa verloren“ (Percy Barnevik, ehemaliger Vorstandsvorsitzender) (Süddeutsche Zeitung vom 18.12.97). Während ABB zwischen 1990 und 1996 in Asien und Osteuropa 46.000 Arbeitsplätze neu geschaffen hat, hat das Unternehmen in Europa 54.000 Jobs abgebaut (Süddeutsche Zeitung vom 29.02.96; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 04.03.96).

Die Beispiele zeigen: Der least cost approach hat ein Muster industrieller Arbeitsteilung zum Ergebnis, wonach sich die High-tech-Produktionsstätten im Westen, die Low-tech-Fertigung hingegen im Osten konzentriert. Den westlichen Standorten bleiben weitgehend technisierte Produktionsschritte und komplexe Fertigungsabläufe vorbehalten, ebenso die Organisation von Produkt- und Prozeßinnovationen.

24 „(ABB's plants in CEE) produce relatively cheap components for ABB's global markets but their full potential will only be realized when the demand for power generating equipment really takes off in the central and east European and central Asian markets“ (Financial Times vom 19.06.97).

Die Produktionsstätten in MOE fungieren demgegenüber als „verlängerte Werkbank“, für deren Einrichtung allein die Lohnkosten ausschlaggebend sind. Zum Teil werden für diese Produktionen bestehende Werke und Unternehmen genutzt, teilweise errichten die westlichen Hersteller die Produktionsstätten auch neu. Generell sind die Investitionen für diese Engagements freilich gering. ABB beispielsweise hat sein - von der Zahl der Beschäftigten her weitreichendes - Engagement in MOE mit vergleichsweise geringem Kapitaleinsatz betrieben. An die Qualifikation der Arbeitskräfte werden in diesen Low-tech-Produktionen keine besonderen Anforderungen gestellt. Wäre der least cost approach die dominierende Strategie westlicher Unternehmen in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik, so hätte sie eine Umorientierung der dortigen Industrien auf technisch wenig anspruchsvolle Vorprodukte und Lohnveredelung zur Folge. Re-Industrialisierung wäre in diesem Fall mit einer neuen - im Ergebnis sicherlich „regressiven“ - Spezialisierung verbunden. Die in MOE vorhandenen Humanressourcen würden nicht umfassend genutzt. Im Gegenteil, qualifizierte Beschäftigte würden auf dem Niveau von Jedermanns-Tätigkeiten eingesetzt.<sup>25</sup>

Daher stellt sich die Frage, wie weit die Niedriglohn-Strategie die Aktivitäten westlicher Unternehmen in MOE prägt. Die bislang im Osten gemachten Erfahrungen werden die Hersteller sicherlich nicht von dieser Strategie abbringen. Die Bilanz ihrer bisherigen Aktivitäten weist zwar Problemfälle aus. So hat eine Reihe von Herstellern die Schwierigkeiten eines Ost-Engagements unterschätzt. Neben administrativen Hemmnissen (Problemen mit nationalen Rechtsvorschriften und technischen Normen) und unsicheren Rahmenbedingungen (etwa mitunter abrupt steigenden Steuersätzen und Energiekosten) bringt

gerade eine enge Einbindung der östlicher Produktionsstandorte in bestehende Wertschöpfungsketten Abstimmungsprobleme, Logistik- und Verwaltungskosten mit sich, manche Unternehmen klagen über Schwierigkeiten hinsichtlich der gefertigten Qualität und der Liefertermine. Weil eine reine Lohnkostenbetrachtung diese Schwierigkeiten und Kostenfaktoren nur unzulänglich berücksichtigt, haben einige Hersteller die Konsequenz gezogen, Produktionen wieder zurückzuverlagern (Die Zeit vom 24.10.97; VDI-Nachrichten vom 08.07.1994). Allerdings bilden diese Fälle die Minderheit. Für den Großteil der westlichen Firmen haben sich die mit der Verlagerung gehegten Erwartungen zweifellos erfüllt, wie die Ergebnisse von Unternehmensbefragungen andeuten. Vor allem in nicht zeitkritischen Lieferverbänden funktioniert die Einbeziehung mittelosteuropäischer Standorte mittlerweile offenbar recht gut. „In den Reformländern sind Leistungsbereitschaft, Qualitätsbewußtsein, Zuverlässigkeit und Ausbildungsniveau der Mitarbeiter offenkundig befriedigend (...) Die Kostenersparnis fiel für die Investoren, die sich in MOE engagiert haben, höher als erwartet aus“ (Beyfuß 1996, S. 30 ff.).

Eine andere Frage ist, ob die vorrangig lohnkostenmotivierten Verlagerungen von Produktionsstätten nach MOE zukünftig in ähnlichem Umfang weitergehen werden. Hier scheint eher Skepsis geboten. Denn gerade weil der Vorlauf für Planung und Vorbereitung dieser Engagements vergleichsweise gering ist, ist hier vieles in den letzten sieben Jahren bereits verlagert worden. Zum anderen ist fraglich, wie lange die gegenwärtigen Bedingungen - d.h. vor allem das geringe Lohnniveau - gerade in den Ländern Bestand haben werden, die zur Zeit die bevorzugten Standorte für den least cost approach darstellen (Polen, Ungarn, Tschechische Republik). Steigende Löhne würden die Kompensation des Produktivitätsgefälles gefährden. Zwar könnten die arbeitsintensiven Fertigungen im nächsten Schritt dann nochmals in weiter östlich gelegene Länder verlagert werden, deren Lohnniveau (und Entwicklungsstand)

25 Für diese Effekte einer „regressiven Spezialisierung“ gibt es Anhaltspunkte. In der Tschechischen Republik etwa war im Zeitraum 1991 bis 1992 für knapp die Hälfte (41 %) der Beschäftigten aus der Gruppe der "qualifizierten Arbeitnehmer" der Arbeitsplatzwechsel damit verbunden, daß ihre neue Tätigkeit nurmehr geringe Qualifikationsanforderungen stellte (Keilhofer 1995, S. 347).



hinter den Visegrad-Staaten hinterhinkt.<sup>26</sup> Die Frage ist allerdings, inwieweit sich die Werkbank-Option für die bislang in MOE engagierten West-Akteure (d.h. zum Teil auch mittelständische Unternehmen) ohne weiteres weiter nach Osten ausdehnen läßt, wenn die Vorteile räumlicher Nähe schwinden.

### 3.2 Alternativstrategie: Komplementäre Spezialisierung

Mit zunehmendem Zeitablauf kristallisiert sich - neben dem least cost approach - ein zweiter Ansatz zur Nutzung mittelosteuropäischer industrieller Kapazitäten heraus. Westaktivitäten an Standorten in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik sind hier nicht Ergebnis der Verschiebung von existierenden Produktionen innerhalb bestehender Wertschöpfungsketten, sondern einer grundlegenden Reorganisation unternehmensinterner wie überbetrieblicher Wertschöpfungsketten. Diesem Ansatz liegt eine Neuausrichtung der betrieblichen wie überbetrieblichen Arbeitsteilung zugrunde, bei der die spezifischen Möglichkeiten mittelosteuropäischer Standorte bereits berücksichtigt sind. Anders als beim least cost approach zielt die Strategie komplementärer Spezialisierung auf die langfristige Nutzung und Einbindung von industriellen Kapazitäten MOEs. Dies erfordert nicht nur - wie bereits erwähnt - einen längeren Planungsvorlauf. Vielmehr sind die weitere Dynamik und der „Erfolg“ dieses Strategieansatzes sehr viel stärker von der Entwicklung lokaler und wirtschaftspolitischer Risikofaktoren abhängig. Die bisher beobachtbaren Ergebnisse komplementärer Spezialisierung tragen deshalb einen ausgesprochen vorläufigen Charakter.

Auch für diesen Strategieansatz spielt das Lohnniveau als Initialanreiz für das Engagement natürlich eine Rolle. Im Unterschied zum reinen cost cutting zielen diese Strategien freilich auf die Erschließung komplementärer Potentiale in den MOE-Ländern. Die dort lokalisierten

Fertigungen stehen innerhalb der Wertschöpfungsketten nicht auf der untersten Stufe (Produktion von Einzelteilen und -komponenten) und sind auch nicht leicht austauschbar. Arbeit ist hier nicht leicht verlagerbare Jedermannsarbeit. Neben industriellen Vorerfahrungen spielen auch Qualifikationen der Beschäftigten in bezug auf einschlägige Fertigungs- und Montageprozesse eine Rolle. Die Produktionsstandorte in MOE sind in dieser Perspektive für westliche Hersteller attraktiv, weil hier auf gut qualifizierte Arbeitskräfte zu vergleichsweise niedrigen Löhnen zugegriffen werden kann. Im Gegensatz zum least cost approach sind bei der Alternativstrategie auch die häufig gut ausgebildeten „billigen“ Ingenieursleistungen von Interesse.<sup>27</sup> Dabei ist die Bedeutung der Lohnhöhe gerade in den kapitalaufwendigen Projekten, bei denen sich die West-Unternehmen auch zeitlich länger binden, gegenüber den „verlängerten Werkbänken“ deutlich relativiert. Die West-Investoren zahlen in diesen Fällen deutlich über dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegende Löhne. Außerdem rechnen sie mittelfristig mit einer Tendenz zur Angleichung mittelosteuropäischer Löhne, wenn auch nicht auf deutsches, so doch auf das Niveau anderer entwickelter westlicher Industrieländer - „wir wissen, daß sich das langfristig nivelliert“ (Sprecher der Geschäftsführung Audi Ungarn) (Wirtschaftswoche vom 24.07.97).

Die Strategie komplementärer Spezialisierung wirkt sich auch auf die funktionale Vollständigkeit der Unternehmensaktivitäten an mittelosteuropäischen Standorten aus. Während der least cost approach unselbständige Werke mit geringer Fertigungstiefe und ohne eigene Kompetenzen und Ressourcen der Produkt- und Prozeßentwicklung zur Folge hat, impliziert die Alternativstrategie auch in dieser Hinsicht ein Upgrading. In einigen Fällen übertragen westliche

26 Die drei genannten Länder könnten hierbei sogar selbst aktiv werden, dafür sprechen neueste Zahlen über steigende Direktinvestitionsströme, die aus Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik in andere MOE-Länder fließen (vgl. DIW 1997a).

27 „ABB kalkuliert eine Ingenieurstunde in der Tschechischen Republik mit 3,80 Mark, in Deutschland mit 75 Mark. So groß könne der Produktivitätsvorsprung im Westen gar nicht sein, meint von Koerber, daß er dieses Kostengefälle ausgleichen könne. Zumal da die handverlesenen osteuropäischen Ingenieure ‘besser als viele meiner deutschen Manager sind’, wie von Koerber dem US-Magazin ‘Fortune’ anvertraute“ (Manager Magazin 11/94).

Unternehmen Standorten in MOE sogar die vollständige Business-Verantwortung (einschließlich der Zuständigkeit für Marketing und Vertrieb), auch wenn es sich hierbei zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl eher um Ausnahmen handelt.

### *Produktion für das Niedrigpreissegment*

Ein wichtiges Motiv dieser Alternativstrategie für die Lokalisierung von Fertigungen in MOE ist der Versuch, den (Wieder-)Einstieg in jene Niedrigpreissegmente zu erreichen, die vor allem die deutschen Hersteller durch ihre Ausrichtung auf „differenzierte Qualitätsproduktion“ in der Vergangenheit vernachlässigt oder aufgegeben haben. Das Ziel besteht darin, „Westtechnik zu asiatischen Preisen“ zu produzieren, wie von den Beteiligten häufig formuliert wird.<sup>28</sup> Um dieses Kostenniveau zu erreichen, werden allerdings nicht einfach existierende - im Westen bereits unter Kostenproblemen leidende - Fertigungen verlagert. „Westtechnik“ gilt in diesem Fall nicht nur für die Produkte, sondern auch für die Produktionsprozesse. Die Alternativstrategie zielt darauf ab, auch komplexe Abläufe und kapitalintensive Produktionsschritte in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik anzusiedeln. Dementsprechend liegen die - westlichen - Investitionen pro Arbeitsplatz in diesem Fall deutlich höher als beim least cost approach. Aus diesem Grund sind es vor allem die großen und kapitalkräftigen Unternehmen, welche eine komplementäre Spezialisierung industrieller Kapazitäten in MOE vorantreiben. Die MOE-Standorte befinden sich dabei innerhalb eines bereits industrialisierten Umfelds und in räumlicher Nähe zu bereits vorhandenen Produktions- und Lieferverbänden. Geringe Entfernungen zu anderen Produktionsstätten sind insbesondere für die Automobilindustrie mit ihren komplexen, just-in-time verketteten Zulieferbeziehungen von Bedeutung: „Having a new plant on your doorstep is different from having it in

Indonesia“ (David Herman, Vorstandsvorsitzender Opel) (Financial Times vom 13.02.97).

Komplementär sind die Fertigungsstätten im Osten zum Beispiel, weil die dort gefertigten Produkte die existierenden Sortimente der Hersteller nach unten hin erweitern. Was an Standorten in MOE gefertigt wird, richtet sich damit sowohl an die lokalen wie an ein größer werdendes Segment der westeuropäischen Märkte. Vorreiter dieser Strategie ist zweifellos die Automobilindustrie. Was die Endhersteller angeht, bedeutet dieser Ansatz, in MOE nicht mehr lediglich Autos zu montieren, die - wie im Fall der CKD-Montagen - ursprünglich für ganz andere Zwecke in Westeuropa entwickelt und dort bereits längere Zeit produziert wurden. Im Osten werden nicht mehr die Auslaufmodelle aus dem Westen gefertigt, sondern Neuentwicklungen, die auf die spezifische Nachfrage in MOE zugeschnitten sind, dabei aber europä- wenn nicht weltweit ähnliche Marktsegmente mit abdecken sollen. Die Aktivitäten von VW in der Tschechischen Republik (Skoda) beispielsweise zielen mittlerweile auf mehr als den Aufbau lokaler Fertigungskapazitäten zur Präsenz in den mittelosteuropäischen Märkten. Mit der Entwicklung des Octavia auf der Plattform des A3/Golf hat VW vielmehr die weltweite Besetzung eines Marktsegments im Visier, in dem das Unternehmen bislang nicht präsent ist. Langfristig geht es darum, die Marke Skoda weltweit unterhalb der Marke Volkswagen zu positionieren und damit das Leistungsspektrum des Unternehmens im Niedrigpreisbereich zu ergänzen. Voraussetzung hierfür ist, in ein Preis-Leistungs-Verhältnis vorzudringen, welches VW in Europa nicht mehr bieten konnte. „The Octavia is priced below comparable, but outdated, Korean vehicles and undercuts anything similar from Japan, as Skoda attempts to offer European new technology at Asian prices“ (Financial Times vom 14.05.97). Für die kostengünstige Fertigung ist die Nutzung von Produktionsstandorten in MOE zentral. Gefertigt wird aber keine Sonderentwicklung, die ausschließlich auf mittel- und osteuropäischen Märkten angeboten wird, sondern ein auf der Grundlage der konzernweiten Plattformstrategie ent-

28 „We are offering European new technology at Asian prices“, says Mr. Detlef Wittig, Skoda's sales and marketing director“ (Financial Times vom 01.10.96). „Barneviks und von Koerbers Formel für die Zukunftssicherung: den Qualitätsstandard des Westens und die Kosten den Ostens“ (Manager Magazin 11/94).

wickeltes Fahrzeug. Damit werden die economies of scale der Plattformstrategie ausgenutzt und die Octavia-Produktion in die unternehmensinternen Wertschöpfungsketten integriert. Im Fall des Octavia wurde das Fahrzeug-Design - auf Grundlage der Plattform - von Skoda-Ingenieuren in der Tschechischen Republik entwickelt. „Ninety-five percent of the design - everything you can see and touch in the car - has been developed by our own people in Mlada Boleslav“ (Chef der Öffentlichkeitsarbeit von Skoda) (The Prague Post vom 26.03.97). Ähnlich wie andere Modelle des Unternehmens, die an westeuropäischen oder lateinamerikanischen Standorten gefertigt werden, wird jeweils ein erheblicher Teil der Produktion exportiert.<sup>29</sup>

Fiat - in Polen bereits vor dem Zusammenbruch des Realsozialismus mit einer weitreichenden Kooperation mit dem Hersteller FSM präsent - verfolgt ähnliche Pläne. Der italienische Automobilhersteller hat mit dem Palio ein „Weltauto“ entwickelt, welches sich speziell auf die Nachfrage in „emerging markets“ richtet. Die Produktion wurde 1996 in Brasilien gestartet, eine Weiterentwicklung dieses Fahrzeugs soll demnächst auch in Polen gefertigt werden.<sup>30</sup>

### *Grundlegende Reorganisation von Wertschöpfungsketten*

Die Neuordnung von Produktportfolio und internationaler Arbeitsteilung zwischen den Produktionsstandorten beschränkt sich in der Automobilindustrie nicht auf die Endmontage, sondern bezieht die gesamte Wertschöpfungskette mit ein. Auch in bezug auf die Neuorganisation der Zulieferkette werden Standorte in MOE - von konzerninternen wie unabhängigen Zulieferern - nicht nur als „verlängerte Werkbank“, sondern mehr und

mehr auch für komplexe und kapitalintensive Produktionsabläufe genutzt. Vor allem ab Mitte der 90er Jahre errichteten die Hersteller wie Audi oder Opel/GM Werke für die Herstellung von Schlüsselkomponenten, vor allem von Motoren.<sup>31</sup> Auch die großen westeuropäischen und US-amerikanischen Zulieferer nutzen MOE zunehmend als „supply base“ für ihre Europa-Aktivitäten. Damit folgen sie einerseits den Endherstellern nach Osten. Denn Unternehmen wie Fiat-FSM in Polen, Volkswagen-Skoda in der Tschechischen Republik oder Opel/GM und Audi in Ungarn streben einen möglichst hohen Anteil lokaler Zulieferungen an und ermuntern in diesem Zusammenhang westliche Zulieferer zur Ansiedlung vor Ort; von Ausnahmen abgesehen, sind die traditionellen einheimischen Zulieferer nicht beteiligt.<sup>32</sup> Andererseits nutzen auch die Zulieferer die Option MOE zu einer Neuordnung ihres internen Leistungs- und Lieferverbunds, die mit einer länderübergreifenden Neuverteilung von Funktionen unter Einbeziehung von Standorten in MOE einhergeht. Der Output der Werke in Ungarn, der Tschechischen Republik und Polen richtet sich in der Regel *auch*, aber nicht ausschließlich auf die Montagewerke in der Region. Sie

31 Ein typisches Beispiel hierfür ist die Motorenfabrik von Audi in Győr, die das schrittweise Vorgehen der westlichen Investoren deutlich macht. Audi hat die Kapazität der Motorenmontage in mehreren Ausbaustufen bis 1997 auf 600.000 Motoren pro Jahr erhöht. Die über den Erwartungen liegenden Ergebnisse haben Audi offenbar mehrfach zu einer Erweiterung der Mission von Győr bewogen. Győr ist in den weltweiten VW-Konzernverbund eingebunden, stellt auch Motoren für den VW Passat und den Skoda Octavia her und gilt mehr und mehr als „Joker in der Audi-Strategie“. Das Werk soll weiter zu einem Zentrum der Motorenfertigung ausgebaut werden (Kapazität im Jahre 2000: 1 Millionen Motoren pro Jahr) und darüber hinaus zusätzliche Aufgaben (Montage von Roadster-Modellen in Kleinserie) erhalten. Insgesamt wird Audi bis 1999 DM 840 Millionen in Győr investiert haben. Auch die Motorenfabrik von Opel/GM in Szentgotthard (Ungarn) ist vergleichbar schrittweise ausgebaut worden und wird ihre volle Kapazität (460.000 Motoren pro Jahr) erst 1998 erreichen. Ähnlich wie in Győr wurde die Aufgabenstellung des Standorts im Lauf der Zeit erweitert: In diesem Fall durch die erst jüngst gebaute Zylinderkopffertigung.

32 Im Fall von Fiat-FSM und Volkswagen-Skoda kommt hinzu, daß die beiden westeuropäischen Hersteller in Polen und der Tschechischen Republik jeweils Joint Ventures mit vertikal hochintegrierten Unternehmen eingegangen sind: FSM und Skoda verfügten jeweils über zahlreiche eigene Zulieferwerke. Fiat-FSM und Volkswagen-Skoda verfolgten die Strategie, diese hohe Wertschöpfungstiefe aufzubrechen. Die Ansiedlung von Produktionsstätten bekannter westlicher Zulieferer in Polen und der Tschechischen Republik wurde massiv protegiert, zum Teil wurden diesen Zulieferern auch existierende Werke verkauft. Im Gegenzug wurden die alten Lieferbeziehungen gekappt.

29 Von seiner Produktion (1997 insgesamt 350.000 Automobile) setzt Skoda rund ein Drittel im Inland ab. Ein Drittel wird nach Westeuropa, ein weiteres Drittel in andere Länder exportiert.

30 Die Planungen von Opel für das neue Werk in Gliwice (Polen) sehen zwar vor, daß dort zunächst der - für westliche Märkte entwickelte und dort eingeführte - Astra gefertigt wird. Mittelfristig ist hier allerdings in Kooperation mit Suzuki die Entwicklung eines neuen - ebenfalls im Niedrigpreissegment angesiedelten - Kleinwagens geplant.

sind so lokalisiert, daß sie mehrere wichtige weiterverarbeitende Standorte in Europa beliefern können. Typischerweise liegen die Exportquoten bei den Zulieferanten in MOE deutlich über denen der Endhersteller.

Auch in anderen Branchen finden sich Beispiele dafür, daß Produktionsstandorte in MOE einen strategischen Platz in grundlegend reorganisierten, europa- oder weltweiten Wertschöpfungsketten einnehmen können. In der Computerindustrie beispielsweise geht IBM diesen Weg, indem das Unternehmen sein ungarisches Werk in Szekesfehervar zu einem Eckpfeiler des weltweiten Fertigungsverbunds seiner Storage Systems Division ausbaut. Auch in diesem Fall wurde die Aufgabenstellung des Standorts schrittweise erweitert. Nachdem IBM dort Mitte der 90er Jahre mit der Montage von Festplatten begonnen hat, profitiert das Werk jetzt von der neuen gesamtunternehmerischen Strategie, das Zuliefergeschäft (mit Drittherstellern) auszuweiten. Die Fertigungskapazitäten werden mit beträchtlichen Investitionsaufwand verdreifacht und das Werk zum weltweiten Zentrum für die Festplattenproduktion von notebooks ausgebaut.

#### *Mittelosteuropa als Experimentierfeld für neue Fabrikkonzepte*

Für eine Strategie komplementärer Spezialisierung sind die Standorte in MOE jenseits des Lohnniveaus von Interesse, weil die Unternehmen sie als Experimentierfeld für neue Fabrikkonzepte nutzen können. Im Zentrum dieser Konzepte steht die schlanke „Kernfabrik“ als Gegenmodell zur hochintegrierten fordistischen Fabrik, die an einem Standort möglichst viele Produktions- und produktionsnahe Dienstleistungsfunktionen unter der Regie eines Herstellers vereinigt und für die große Belegschaftszahlen charakteristisch waren (Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftliche Technikforschung Niedersachsen 1993). Das Konzept der „Kernfabrik“ impliziert eine möglichst weitgehende Auslagerung von Fertigungsumfängen und Dienstleistungen an Zulieferer. Gleichzeitig sollen die Zulieferer zeitlich und funk-

tional möglichst eng in den Fertigungsablauf einbezogen werden. Den vermutlich weitestgehenden Ansatz in diese Richtung verfolgt Volkswagen-Skoda im neuen Endmontagewerk für den Octavia: Hier sind ein halbes Dutzend Systemzulieferer über den üblichen Lieferanten-Status hinaus mit ihren eigenen Beschäftigten in die Skoda-Endmontage integriert (Einbau von Modulen). Aber auch das Audi-Motorenwerk in Győr hat zahlreiche Funktionen (bis hin zur Instandhaltung) an lokale Dienstleister ausgelagert. Und Opel/GM will den unternehmensinternen Pilotfall für das Konzept der Kernfabrik (Eisenach) auf das neue Montagewerk in Gliwice übertragen.

Daß die westlichen Unternehmen Produktionsstandorte in MOE für derartige Experimente auswählen, hängt sicherlich damit zusammen, daß es sich hier um neue Werke handelt, deren Auslegung sich von Beginn an gut auf die neuen Konzepte zuschneiden läßt. Darüber hinaus gehen offenbar vor allem die deutschen Hersteller davon aus, die neuen Konzepte in MOE leichter als an heimischen Standorten realisieren zu können, wo sie beispielsweise mit der weitgehenden Einbeziehung von Zulieferern in Endmontagen - und der damit verbundenen organisatorischen Erosion großbetrieblicher Standorte - auf Widerstand von Belegschaften und Interessenvertretungen stoßen. Die weitergehende Überlegung scheint zu sein, im Osten erfolgreich demonstrierte Lösungen dann in einem nächsten Schritt an deutsche Standorte zu reimportieren. In diesem Sinne spielen die mittelosteuropäischen Standorte auch für die Reorganisation der Produktionsabläufe eine Rolle (in dem sie zur Erhöhung des Reorganisationsdrucks beitragen), die überhaupt nicht nach Osten verlagert werden.

Die Entscheidung westlicher Unternehmen, diese Experimente in ungarischen, polnischen oder tschechischen Werken durchzuführen, wird durch die räumliche Nähe zu anderen Unternehmensstandorten sicherlich ebenso erleichtert wie durch die Möglichkeit, in MOE auf eine gut ausgebaute Qualifikationsbasis zurückgreifen zu können. Die Experimente beschränken sich denn auch

nicht auf die Fabrikkonzepte, sondern beziehen die Dimension einer veränderten Arbeitsorganisation mit ein. Bei Skoda in Mlada Boleslav oder bei Audi in Győr setzt man nicht nur auf hohe Facharbeiteranteile in der Produktion, sondern hat auch eine Abkehr von traditionell tayloristischen Organisationsformen im Programm. Die Rede ist von Ansätzen zur Aufgabenintegration, von Team-Konzepten und Selbstorganisation in der Produktion.<sup>33</sup> Allerdings läßt sich aus den Selbstdarstellungen der Unternehmen und den wenigen auf Arbeitsorganisation bezogenen Forschungsergebnissen<sup>34</sup> nicht wirklich beurteilen, welche Lösungen hier tatsächlich realisiert wurden.

#### **4. Rückwirkungen der Integrationspfade für Mittelosteuropa und längerfristige Entwicklungsperspektiven**

Die Nutzung industrieller Kapazitäten in MOE durch westliche Unternehmen - so war unser Argument - geht über die reine Verlagerung von Fertigungskapazität in diese Länder hinaus. Östliche Produktionsstätten, die in westliche Wertschöpfungsketten integriert werden, werden für diesen Zweck in der Regel modernisiert, wenn nicht gar komplett neu errichtet. Die westlichen Unternehmen stellen dabei nicht nur Kapital zur Verfügung, sie leisten auch den Transfer von Technologie und Know how und schaffen Absatzmärkte für dort gefertigte Produkte. Insofern ist die Integration von mittelosteuropäischen Produktionsstandorten in die industrielle Arbeitsteilung Europas zweifellos ein Beitrag zur Re-Industrialisierung dieser Länder.

Ebenso evident ist, daß die von uns beschriebenen Unterschiede in den Integrationspfaden sich auf Stoßrichtung und Gehalt dieses Re-Industrialisierungsprozesses auswirken. Der least cost approach, der den

industriellen Kapazitäten Mittelosteuropas mehr oder minder die Rolle einer verlängerten Werkbank zuweist, läuft auf eine regressive Spezialisierung der Länder auf low tech-/low cost Segmente hinaus und würde - konsequent realisiert - die dort vorhandenen Humanressourcen verkümmern lassen. Demgegenüber bringt der auf eine komplementäre Spezialisierung ausgerichtete Alternativansatz auch komplexe - qualifikatorisch anspruchsvolle - Abläufe und kapitalintensive - technisch moderne - Fertigungen nach Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik. In diesem Kontext würden den dortigen Standorten zudem nicht lediglich Produktionsfunktionen zugeordnet werden, sondern darüber hinaus auch Engineering-, Marketing- und Innovationsfunktionen. Kurz gesagt: Komplementäre Spezialisierung bietet den Transformationsländern unter dem Gesichtspunkt nachhaltiger industrieller Entwicklung sehr viel mehr als der least cost approach.

Zu welchen Ergebnissen die von westlichen Strategien angestoßene Re-Industrialisierung in MOE letztlich führt, hängt damit sicherlich stark davon ab, wie die Gewichte zwischen den beiden Integrationspfaden verteilt sind. Aber damit sind die Effekte noch nicht hinlänglich beschrieben. Selbst in den Fällen, in denen die Strategie komplementärer Spezialisierung greift, stellt sich die Frage, welche Impulse hiervon eigentlich für die Modernisierung auch der einheimischen - nicht unmittelbar von westlichen Unternehmen genutzten - Industrie in diesen Ländern ausgehen. Anders formuliert: In welcher Weise ist die wesentlich vom Westen angestoßene Re-Industrialisierung in diesen Fällen in industrielle Umfeldler eingebettet, die von den Bedingungen des Staatssozialismus geprägt wurden? Und welche Auswirkungen hat diese Einbettung für Optionen einer mittel- und langfristigen Weiterentwicklung des Ansatzes komplementärer Spezialisierung?

33 Zum Beispiel im Fall des neuen Endmontagewerks für den Skoda Octavia: „The production process at the new Octavia plant is organized along lines that the firm calls ‘the self-organizing principle of living nature,’ which involves workers organized into teams that keep in close communication with each other.“ (The Prague Post vom 26.03.97).

34 Vgl. vor allem Dörr u.a. (1995) sowie Dörr, Kessel (1996).

*Westliche Produktionsstätten als isolierte Inseln innerhalb des regionalen Umfelds*

Die Nutzung von mittelosteuropäischen Produktionsstätten innerhalb einer auf komplementäre Spezialisierung angelegten Arbeitsteilung kann nur sehr bedingt an die Resultate des staatssozialistischen Entwicklungspfades der Industrien in Ungarn, Polen oder der Tschechischen Republik anknüpfen. Offenkundig erfordert die Integration dieser Kapazitäten in westliche Wertschöpfungsketten eine weitreichende technische wie organisatorische Restrukturierung. Typischerweise - und das scheint uns wichtig zu sein - sind die neuen Strukturen, die diesen Anforderungen entsprechen, bislang nicht durch eine weitgehende Reorganisation existierender Betriebe und Produktionsstätten entstanden, sondern in Form der Neugründung von Unternehmen und des Neubaus von Werken. Dies gilt nicht nur für Projekte wie das Audi-Motorenwerk in Győr oder die Festplatten-Fabrik von IBM in Szekesfehervar. Selbst dort, wo die Westunternehmen Joint-Ventures mit einheimischen Herstellern eingegangen sind (wie Volkswagen mit Skoda), werden für die Fertigung neu entwickelter Produkte oft neue Produktionsstätten errichtet (wie etwa die Endmontage für den Octavia).

Diese Betriebe/Werke sind zwar keine wirklichen „greenfields“, denn sie sind in der Regel innerhalb traditionell industrialisierter Regionen angesiedelt und sie nutzen die Arbeitskräfte, die ihre Qualifikationen und Vorerfahrungen aus ihrer Tätigkeit in den dortigen Industrien beziehen (dies gilt im übrigen nicht nur für Produktionsarbeiter, sondern auch für Ingenieure). Allerdings markieren neue Betriebe und Werke einen organisatorischen Bruch mit den existierenden industriellen Strukturen und Traditionen in Mittelosteuropa. Genau dieser Bruch ist häufig auch intendiert. Die Unternehmen versuchen sich damit von als problematisch erachteten Hinterlassenschaften des „ancien regime“ möglichst weitgehend abzukoppeln. Mit der Übernahme bestehender Betriebe fürchtet man, sich nicht nur veraltete Produktionstechniken und unbrauchbar zusammengesetzte Produktsortimente einzuhandeln. Organisatorische Kontinuität - so offenbar das Kalkül - könnte es auch erschweren, daß sich Ingenieure und Techniker von gewohnten, aber nicht länger brauchbaren Entwick-

lungs- und Planungsroutinen verabschieden. Schließlich könnten sich die unter staatssozialistischen Bedingungen eingespielten Arbeitspolitiken auf dem shop floor als zählebig erweisen. Wie problematisch dieses Erbe auch immer eingeschätzt werden mag, hinzu kommt: Gerade weil viele Westunternehmen MOE als Experimentierfeld für neue Strategien benutzen wollen, präferieren sie den organisatorischen Neuanfang. Die westlichen Strategien haben damit die gewissermaßen paradoxe Implikation, die alten Industrieregionen in MOE als ‘new industrial spaces’ (Storper 1986; Scott 1988) zu behandeln, als ein Umfeld, das seine Attraktivität gerade aus der fehlenden Vorprägung durch Alt-Industrien bezieht.

Dieser Kontinuitätsbruch gilt nicht nur im Hinblick auf einzelne Betriebe oder Werke, sondern auch für Zulieferketten. Westliche Unternehmen, die Joint Ventures mit bestehenden Betrieben eingegangen sind, haben die traditionellen Lieferantenbeziehungen weitgehend gekappt - wie etwa Volkswagen-Skoda in der Tschechischen Republik oder Fiat-FSM in Polen. Und die von westlichen Investoren in MOE neu errichteten Betriebe oder Werke haben - jedenfalls bislang - lediglich gering entwickelte Beziehungen zu regionalen Zulieferern. Auch der insbesondere von den großen Investitionsprojekten der Automobilhersteller ausgehende Sog in Richtung auf local sourcing ändert daran wenig. Angezogen werden in erster Linie die großen Zulieferer aus dem Westen, die ihre dortigen Produktionsstätten in ähnlicher Weise aufbauen, wie es die Endhersteller vorerzieren: Werksneubauten in traditionellen Industrieregionen, aber separiert von existierenden betrieblichen Organisationskontexten. D.h. soweit die Nutzung mittelosteuropäischer Standorte durch westliche Hersteller zu überbetrieblichen, lokalen oder regionalen Produktions- und Innovationsnetzwerken geführt hat, scheint dies im wesentlichen eine Kooperation unter West-Akteuren auf mittelosteuropäischem Boden zu sein. Gerade die besonders weitreichende Verlagerung von Aktivitäten (sowohl Produktions- als auch Innovationsfunktionen) an mittelosteuropäische Standorte läuft damit nicht auf

eine Kopplung des importierten Know hows mit dem traditionellen regionalen Umfeld hinaus.

Damit scheint gegenwärtig ein industrieller Dualismus in Mitteleuropa zu entstehen: Die unter Beteiligung westlicher Unternehmen neu entstehenden Werke und Betriebe stehen relativ unvermittelt neben den tradierten, in der Epoche des Realsozialismus entstandenen industriellen Strukturen. Nicht die Altstrukturen, die existierenden industriellen Cluster werden von den westlichen Strategien genutzt und in diesem Zusammenhang transformiert, sondern in erster Linie die in diese Altstrukturen eingebundenen Arbeitskräfte.

Gewiß, diese dualistische Struktur könnte in absehbarer Zeit porös werden. Hierzu könnten etwa - mit der Zeit entstehende - neue lokale Akteure (entweder verselbständigte Ausgründungen aus den alten Großbetrieben oder einheimische start ups) beitragen, die eine Art institutioneller Vermittlung zwischen „alter“ und „neuer“ Industriestruktur abgeben könnten. Kämen diese institutionellen Brücken nicht zustande, dann würden sich die von westlichen Unternehmen genutzten Produktionsstätten allerdings tatsächlich zu Modernisierungsinselformen entwickeln. Dies würde nicht nur die Ausstrahlungseffekte der neuerrichteten Produktionsstandorte auf die Modernisierung der mitteleuropäischen Industrie insgesamt limitieren, sondern hätte umgekehrt auch Rückwirkungen auf die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten der westlichen Wertschöpfungsketten, in welche diese Werke eingebunden sind. Denn local sourcing stellt auch die Grundlage für lokale Lernprozesse und damit eine wichtige Voraussetzung für die eigenständige technisch-organisatorische Weiterentwicklung mitteleuropäischer Standorte dar. Fehlt diese Voraussetzung, dann ist ein lokal initiiertes Upgrading dieser Standorte - trotz unternehmensintern vorhandener Engineering- und Innovationsfunktionen - vermutlich nur eingeschränkt möglich. Es könnte also sein, daß die Unzulänglichkeiten regionaler Einbettung auf längere Sicht die in den Strategien komplementärer Spezialisierung angelegten Entwicklungspotentiale konterkarieren.

## Literatur

- Agenda 2000 (1997) - Commission Opinion on Hungary's, Czech Republics and Poland's Application for Membership of the European Union. Brussels.
- Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftliche Technikforschung Niedersachsen (1993): Rahmendaten, Programme, Projekte. Michael Schumann; Hartwig Heine, SOFI Göttingen (Eds.): Strukturwandel der Industriearbeit im Prozeß der industriellen Restrukturierung - am Beispiel der Automobilindustrie. Göttingen, S. 59-74.
- Autschbach, Jörg (1997): Internationale Standortwahl. Direktinvestitionen der deutschen Automobilindustrie in Osteuropa. Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.
- Business Monitor (1998): Report on the Czech Automotive Components Industry - Czech Invest, in: [www.businessmonitor.co.uk/](http://www.businessmonitor.co.uk/) (January 14, 1998).
- Beyfuß, Jörg (1996): Erfahrungen deutscher Auslandsinvestoren in Reformländern Mittel- und Osteuropas. Reihe: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 232. Deutscher Institutsverlag, Köln.
- Conert, Hansgeorg (1990): Die Ökonomie des unmöglichen Sozialismus. Krise und Reform der sowjetischen Wirtschaft unter Gorbatschow. Westfälisches Dampfboot, Münster.
- CSO (Central Statistical Office) 1998: Vehicle component manufacturing in Hungary, in: [www.ikm.iif.hu/](http://www.ikm.iif.hu/) (January 15, 1998).
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 1996 (1996): Neuere Tendenzen in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Reformländern. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 1997 (1997): Entwicklung und Bestimmungsgründe grenzüberschreitender Direktinvestitionen. Frankfurt am Main.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1997a): Ausländische Direktinvestitionen in den Transformationsländern. Wochenbericht, 64. Jg., Heft 11, Berlin.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1997b): Europäische Union: Osterweiterung beschleunigt Konvergenz. Wochenbericht, 64. Jg., Heft 14, Berlin.
- Dörr, Gerlinde; Kessel, Tanja (1996): Transformation als Lernprozeß. Erfahrungen aus Joint Ventures in Tschechien und ein Beispiel für eine neue moderne Form der Produktionsorganisation. Veröffentlichung der Forschungsgruppe Transformation und Globalisierung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), FS II 96-602.

- Dörr, Gerlinde; Kessel, Tanja; Tänzler, Dirk (1995): Politische Weichenstellung und betriebliche Restrukturierung in Tschechien - Joint ventures als Innovationsträger? In: Rudolph, Hedwig (Hrsg.) unter Mitarbeit von Dagmar Simon: Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen. Handlungslogiken und -ressourcen im Prozeß der Transformation. WZB Jahrbuch 1995, edition Sigma Berlin, S. 307-325.
- Estrin, Saul; Hughes, Kirsty; Todd, Sarah (1997): Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Multinationals in Transition. Pinter, London and Washington.
- FAZ-Länderanalysen (1997): Länderanalysen der Frankfurter Allgemeinen Zeitung GmbH. Polen: Stabiler Aufstieg des polnischen Adlers; Ungarn (Hauptbericht): Überzeugende Rückkehr auf den Wachstumspfad; Tschechische Republik (Hauptbericht): Leistungsbilanzdefizite initiieren Abwertungsdiskussion. Frankfurt am Main.
- Habuda, Judit; Jennewein, Marga; Oppenländer, Karl Heinrich (1996): Der Transformationsprozeß in Ostmitteleuropa. Stärkung der Mikroebene angesagt. ifo Studien zur Osteuropa und Transformationsforschung. Weltforum Verlag, München, Köln, London.
- Herberg, Helga (1997): Polen: Erfolge der Schocktherapie und ungelöste Strukturprobleme, in: Schumacher, Dieter; Trabold, Harald; Weise, Christian (Hrsg.) Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen. Reihe: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Sonderheft 161, Duncker & Humblot, Berlin, S. 88-151.
- Hoekmann, Bernard; Djankov, Simeon (1996): Intra-Industry Trade, Foreign Direct Investment and the Reorientation of East European Exports. Discussion Paper No. 1377, Centre for Economic Policy Research, London.
- Kaufmann, Friedrich; Menke, Andreas (1997): Standortverlagerungen mittelständischer Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa - Eine empirische Untersuchung am Beispiel der vier Visegrad-Staaten. Verlag Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Keilhofer, Franz X. (1995): Wirtschaftliche Transformation in der Tschechischen und Slowakischen Republik. Das ORDO-liberale Konzept der Wettbewerbsordnung und seine Bedeutung für die wirtschaftspolitischen Herausforderungen in Mittel- und Osteuropa. Reihe: Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Band 51. Herausgegeben von Gernot Gutmann; Hannelore Hamel; Klemens Pleyer; Alfred Schüller; H. Jörg Thieme. Gustav Fischer Verlag. Stuttgart, Jena, New York.
- Kornai, Janos (1980): Economics of Shortage. Amsterdam: North Holland.
- Kraft, Gerhard; Pahl, Agnes (1997): Ungarn: Hohe ausländische Direktinvestitionen, in: Schumacher, Dieter; Trabold, Harald; Weise, Christian (Hrsg.) Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen. Reihe: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Sonderheft 161, Verlag: Duncker & Humblot, Berlin, S. 152-218.
- Nove, Alec (1977): The Soviet Economic System. Allen & Unwin, London.
- PAIZ (Polnische Agentur für Auslandsinvestitionen) 1996: Major Foreign Investors, in: www.paiz.gov.pl/ (January 15, 1998).
- Porter, Michael (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt. München.
- Scott, Allen, J. (1988): New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development. Pion, London.
- Storper, Michael (1986): Technology and New Regional Growth Complexes: The Economics of Discontinuous Spatial Development, in: Nijkamp, Peter (Hrsg.): Technological Change, Employment and Spatial Dynamics. Springer Verlag, Berlin, S. 46-75.
- Sugar, Andras (1998): The development of the investment market in Hungary, in: www.kenpubs.co.uk/ (January 14, 1998).
- Trabold, Harald; Berke, Carola (1997): Veränderung in der Außenhandelspezialisierung Mittel- und Osteuropas von 1970 bis 1994, in: Schumacher, Dieter; Trabold, Harald; Weise, Christian (Hrsg.) Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen. Reihe: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Sonderheft 161, Duncker & Humblot, Berlin, S. 263-286.
- Transition Report (1997): Reformbericht Osteuropa, Baltikum, GUS. Stand, Analysen, Optionen. Länderprofile, Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, Unternehmensleistung und Wachstum. Herausgegeben von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Lemmens Verlags- & Mediengesellschaft, Bonn.
- Ufer, Horst (1997): Tschechische und Slowakische Republik: Exportbestimmter Strukturwandel, in: Schumacher, Dieter; Trabold, Harald; Weise, Christian (Hrsg.) Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen. Reihe: DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Sonderheft 161, Duncker & Humblot, Berlin, S. 19-87.
- Zeitungen und Zeitschriften (div. Jg.): Die Zeit, Frankfurter Rundschau, Handelsblatt, Financial Times, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Manager Maga-



zin, The Prague Post, Süddeutsche Zeitung, VDI-Nachrichten, Wirtschaftswoche, VDI-Nachrichten

sowie SiemensWelt (1997), Heft 3.