

Sollte der Staat auch nach der Entscheidung von General Motors, Opel nicht zu verkaufen, Unterstützung leisten?

Der Fall Opel: Eine widerspruchsfreie Wirtschaftspolitik ist notwendig

Ist der staatliche Rettungsplan für Opel gescheitert? Diese Frage ist in gleich mehrfacher Hinsicht missverständlich. Zunächst einmal: Es gibt keinen »staatlichen« Rettungsplan – Bund und Länder haben lediglich angeboten, die Umsetzung eines von einem privaten Unternehmen erstellten Geschäftskonzepts zu unterstützen. Damit ist der »Fall« Opel auch kein Einzelfall, denn schließlich findet genau eine solche Unterstützung Tag für Tag bei zahlreichen kleinen und mittelständischen Unternehmen statt, die sich an die Wirtschaftsministerien von Bund und Ländern wenden und dort im Rahmen der Wirtschaftsförderung unterstützt werden. Schließlich besteht das »Scheitern« des Rettungsplans – des geplatzten Verkaufs an ein Konsortium unter der Führung des österreichisch-kanadischen Automobilzulieferers Magna – darin, dass General Motors als Eigentümer aus eigener Kraft die Sanierung des Unternehmens in Angriff nimmt. General Motors hat hierbei zugesagt, die eigentlichen Ziele, die Bund und Länder mit der vorübergehenden Treuhandlösung für Opel und der so genannten Brückenfinanzierung verfolgt haben – die Abwendung einer Insolvenz der Adam Opel GmbH, den Erhalt der meisten Arbeitsplätze sowie eine Bestandsgarantie für die deutschen Produktionsstandorte von Opel – umzusetzen. GM hat nun den Bestand der deutschen Standorte zugesichert, allerdings wird der Arbeitsplatzabbau in Deutschland massiv sein. Der Viability-Plan VI von GM sieht eine Streichung von 8 313 Stellen vor. Dies wird den deutschen Standort besonders hart treffen: In Bochum sollen laut den Plänen 1 799 Stellen wegfallen, in Rüsselsheim 862 in Eisenach und Kaiserslautern jeweils 300 Stellen. In der Magna-Konzeption war ein Stellenabbau in dieser Dimension jedoch ebenfalls vorgesehen. Insofern kann nicht von einem Scheitern der

staatlichen Unterstützungsmaßnahmen gesprochen werden. Und schon gar nicht vom Scheitern der politischen Absicht, sich für den Erhalt industrieller Arbeitsplätze einzusetzen. Im Gegenteil: Der Treuhandkredit hat eine Brücke gebaut, mit der Zeit gewonnen wurde, die es General Motors überhaupt erst wieder ermöglicht hat, sich zu restrukturieren und anschließend um seine europäische Tochter zu kümmern. Ohne diese Brücke wäre Opel und damit zahlreich kleine und mittelständische Zulieferer womöglich bereits Geschichte.

Die Antwort auf die Frage »Ist der staatliche Rettungsplan für Opel gescheitert?« ist deshalb ein klares »Nein«! Dies beantwortet aber noch nicht die Frage, ob es überhaupt richtig ist, Opel zu retten. Weitergehend und grundlegend formuliert muss sich die Wirtschaftspolitik die Frage stellen: Soll der Staat industriepolitisch tätig werden oder wäre es nicht besser, den Marktprozess wirken zu lassen?

Stellte man diese Frage vor Einsetzen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, so war die Antwort meist: Die Politik hat sich aus der Wirtschaft herauszuhalten und soll sich ausschließlich um die Rahmenbedingungen kümmern. Hinter dieser Aussage – wie sie in verschiedenen Varianten auch gerne von Wirtschaftspolitikern vorgebracht wird – jedenfalls solange diese keine politische Verantwortung tragen – steht ein doch sehr eindimensionales Verständnis vom Wettbewerbsgeschehen: Wenn ein Unternehmen schließt, dann springen die Konkurrenten eben in die Bresche und weiten ihre Produktion und Beschäftigung aus, leidet eine Branche insgesamt unter einem Nachfrageeinbruch, so wachsen andere Branchen und absorbieren die freigesetzten Produktionsfaktoren. Arbeits-



Hendrik Hering*

* Hendrik Hering ist Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz.

losigkeit, und volkswirtschaftliche Wertschöpfungsverluste gibt es in einer solchen Welt nicht. Mit der Realität hat dieses Bild wenig zu tun. Märkte funktionieren nicht friktionslos. Nicht jede wegbrechende Produktion und Beschäftigung kann in einem vertretbaren Zeitraum absorbiert werden. Durch die Wirtschafts- und Finanzkrise hat hier – zumindest temporär – ein Umdenken eingesetzt. In der Krise haben Wirtschaftsvertreter und Politiker, die sonst ihre orthodoxen ordnungspolitischen Überzeugungen wie eine Monstranz vor sich her tragen, plötzlich verlangt, dass die Politik unverschuldet in Not geratene Unternehmen zu unterstützen habe. Häufig kommt dann auch noch die Forderung nach der Unterstützung ganzer Branchen – aber bitte nur, bis die Krise vorbei ist, danach sollten wieder strenge ordnungspolitische Maßstäbe gelten.

Abgesehen davon, dass es nicht immer ohne weiteres möglich ist, ein unverschuldet von einem aufgrund eigener Fehler in Not geratenes Unternehmen zu unterscheiden, ist es kaum konsistent, außerhalb einer Krise die reine Lehre zu vertreten und in der Krise vehement Staatshilfen einzufordern. Denn eines muss immer wieder vor Augen gehalten werden: Auch zu »normalen Zeiten« sind die unmittelbaren Auswirkungen einer Unternehmensschließung für die davon negativ Betroffenen nicht anders als während einer allgemeinen Wirtschaftskrise. Auch hier entstehen nicht sofort neue Arbeitsplätze, auch hier erleiden Regionen einen massiven Verlust an Wertschöpfung und müssen zugleich die sozialen Kosten eines Unternehmenszusammenbruchs tragen; auch hier geht persönliches und unternehmerisches Know-how auf Dauer verloren. Genau dies sind auch die Gründe, warum eine staatliche Unterstützung bei der Sanierung von Opel angebracht ist. Die enormen negativen Sekundäreffekte, die eine Schließung von Opel-Standorten oder gar die Insolvenz des Unternehmens für die betroffenen Regionen und für den gesamten Standort Deutschland nach sich gezogen hätte, machen gerade auch aus ökonomischen Gesichtspunkten heraus eine staatliche Unterstützung sinnvoll – ganz gleich ob eine internationale Finanz- und Wirtschaftskrise vorliegt oder nicht.

Es ist ein Gebot der Glaubwürdigkeit, eine widerspruchsfreie Wirtschaftspolitik zu verfolgen. Eine Wirtschaftspolitik, die zum einen alle Unternehmen gleich behandelt und den kleinen Mittelständler nicht grundsätzlich anders angeht als den Großkonzern. Entgegen dem öffentlichen Eindruck wird dies von der Wirtschaftspolitik auch und gerade gegenwärtig beherzigt. Zwar beherrschen spektakuläre Einzelfälle wie eben die Rettung von Opel die Schlagzeilen, aber das Gros der staatlichen Hilfen kommt dem Mittelstand zugute. So sind beispielsweise rund drei Viertel der im Rahmen des KfW-Sonderprogramms bisher vergebenen Kredite kleinen und mittelständischen Unternehmen zugute gekommen. Selbst im Fall Opel waren – zumindest für die Landesregierung von Rheinland-Pfalz – die zu befürchtenden dra-

matischen Auswirkungen auf die kleinen und mittelständischen Zulieferer ausschlaggebend für das Engagement des Landes.

Zu einer widerspruchsfreien Wirtschaftspolitik gehört es darüber hinaus, sich zur Industriepolitik zu bekennen. Die Industrie ist das Fundament der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. In den letzten Jahren vor der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben wir in Deutschland sogar eine regelrechte Renaissance der Industrie erlebt. Nach wie vor wird rund ein Viertel der bundesdeutschen Bruttowertschöpfung in der Industrie erwirtschaftet. Zählt man die industrienahen Dienstleistungen hinzu, addiert sich dieser Wert auf mehr als die Hälfte der Wirtschaftsleistung in Deutschland. In anderen großen, entwickelten Staaten der Europäischen Union, wie etwa Frankreich oder Großbritannien, aber auch in den USA, ist die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes nur etwa halb so groß. Aber nicht nur die Größe der industriellen Basis, auch deren Breite ist eine Besonderheit des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Während viele Staaten gerade noch über ein, zwei bedeutende Industrien verfügen, hat die Bundesrepublik die Technologieführerschaft in einer Vielzahl von Industriebranchen inne. In der deutschen Autoindustrie werden beispielsweise 17% der weltweiten Wertschöpfung in der Automobil- und Zulieferbranche produziert. Wie wichtig die Industrie für den Standort Deutschland ist, zeigt auch die Tatsache, dass die Renaissance der Industrie in Deutschland nur noch wenig mit traditionellen Bildern von rauchenden Schloten und ratternden Fließbändern zu tun hat. Heute ist Industriearbeit in Deutschland vor allem Kopfarbeit; gefragt ist der qualifizierte Wissensarbeiter. Industrie und Wissensgesellschaft schließen sich damit nicht aus – das eine bedingt vielmehr das andere. In der derzeitigen Wirtschaftskrise ist das industrielle Fundament des Standortes Deutschland und damit das Fundament der deutschen Wettbewerbsfähigkeit aber akut bedroht. Wir wissen leider nur zu gut: Industriepunkte, die in der Krise abgebaut werden, sind für den Wirtschaftsstandort auf Dauer verloren – und sie werden kaum durch ähnlich hochwertige Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor kompensiert werden. Das Beispiel von Ländern wie den USA und Großbritannien mahnt uns: Finanzakrobatik kann Industrieproduktion nicht dauerhaft ersetzen!

Staatliches Handeln muss sich deshalb darauf konzentrieren, zukunftsfähige Strukturen zu schaffen, die die industrielle Basis sichern und wettbewerbsfähig erhalten. Festgehalten werden muss in diesem Zusammenhag auch: Unkontrollierte und unbeschränkte staatliche Stützungsmaßnahmen sind der falsche Weg. Die Unterstützung von Unternehmen muss vielmehr immer an die (Wieder-)Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit geknüpft werden. Es geht und ging der rheinland-pfälzischen Landesregierung deshalb auch im »Fall Opel« nicht um ein Aufleben der klassischen

Industriepolitik des vergangenen Jahrhunderts, wo die Politik vermeintlich noch zukunftsfähige Branchen massiv subventioniert hat und häufig unter dem Deckmantel der Industriepolitik Großkonzernen Staatsaufträge zugeschanzt hat. Ziel unseres Ansatzes, das auch beim Engagement für Opel im Vordergrund stand und steht, ist eine moderne Industriepolitik, die innovativ und mit einem zielgerichteten Mitteleinsatz die Wettbewerbsfähigkeit von Industrieunternehmen erhöht. Ob der Verbleib von Opel bei GM dafür der richtige Weg ist, wird sich zeigen. Opel bietet die Möglichkeit, mit seinem Know-how für zukunftsfähige Antriebssysteme mit »grünen« Autos neue Marktanteile zu erhalten. Dies wird aber nur dann der Fall sein, wenn GM Opel einen größeren Spielraum für eigene Initiativen ermöglicht.

Hauptansatzpunkt für die Unterstützung wettbewerbsfähiger industrieller Strukturen ist für mich die Förderung von Kompetenzverbänden, indem die Wirtschaftspolitik die Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft in einer Region forciert. Eine solche Clusterpolitik unterstützt die industrielle Basis auf vielfältige Art und Weise. Es gibt in industriellen Clustern zwischen den Unternehmen vielfältige Synergieeffekte, die die Produktivität und damit Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen insgesamt steigert. Auch hilft ein Cluster, den Fachkräftebedarf eines Industriezweiges zu decken. Gerade durch die enge Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft entfaltet ein funktionierendes Cluster eine hohe Anziehungskraft für Fachkräfte wie auch für ansiedlungsbereite Unternehmen. Anders als die klassische interventionistische Industriepolitik maßt sich eine solche Wirtschaftspolitik nicht an, über die Zukunftsfähigkeit einer Branche zu entscheiden oder gar ein Cluster im luftleeren Raum aufbauen zu wollen. Vielmehr setzt eine solche moderne Industriepolitik an bestehenden Strukturen an und gibt durch die Vernetzung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft Impulse, durch die Branche und Region an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen.

Der Clustergedanke verlangt, die Bedeutung von Industrieunternehmen neu zu definieren. Es geht nicht ausschließlich um die in einem solchen Unternehmen unmittelbar Beschäftigten und deren Wertschöpfung. Industrieunternehmen sind vielmehr Kristallisationspunkte wirtschaftlicher Entwicklung, die über mannigfaltige Verflechtungen in eine Region ausstrahlen. Kurz: Wo es einen starken industriellen Kern gibt, da gibt es Arbeitsplätze – und zwar längst nicht nur in den verarbeitenden Betrieben selbst. Die Rettung von Opel fügt sich damit in eine moderne Industriepolitik ein. Es geht nicht darum, ein einzelnes Unternehmen künstlich am Leben zu erhalten – es geht darum, durch Überbrückungshilfen einen Unternehmens- und Kompetenzverbund zu erhalten, der für eine ganze Reihe von Regionen in Deutschland von hoher wirtschaftlicher Bedeutung ist.

Die Wirtschaftspolitik gerade auf der Bundesebene muss verstärkt auf moderne industriepolitische Ansätze setzen. Clusterpolitik und die Förderung von Kompetenzverbänden, indem die Unternehmen einer Branche mit dem wissenschaftlichen Fachwissen einer Region vernetzt werden, sind der entscheidende Schlüssel, damit die deutsche Wirtschaft dauerhaft gestärkt aus der Krise hervorgeht! Betrachten wir den Fall Opel aus dieser Perspektive, dann wird deutlich: Es war richtig, Opel zu helfen. Nun ist GM an der Reihe. Der Staat hat eine Brücke gebaut, die es möglich gemacht hat, industrielle Kompetenzen am Standort Deutschland zu erhalten – nicht nur bei Opel selbst, sondern bei zahlreichen kleinen und mittelständischen Zulieferern.



Jörg Rolloch*

Das Ende der Odyssee: Eine europäische Lösung

Gegenwärtige Lage

Wie eine Odyssee mutet das Schicksal von Opel über die letzten beiden Jahre an: Aussichtslosigkeit, Gefahr, Hoffnung und Enttäuschung in sich ständig wiederholendem Prozess. Und ähnlich wie Odysseus, der nach langen Irrfahrten und zahlreichen Abenteuern schließlich nach Ithaka zurückkehrt, steht auch Opel heute wieder da, wo sich das Unternehmen seit dem Beginn der letzten Weltwirtschaftskrise im Jahr 1929 befunden hat, nämlich im Eigentum von General Motors.

Opel und der Automobilmarkt

Zur Einschätzung des Falls Opel ist es zunächst notwendig, die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens im Zeitablauf besser zu verstehen. Im Jahr 2008 konnte Opel laut Kraftfahrtbundesamt bei Personenkraftwagen genau 258 274 Neuzulassungen verzeichnen und erreichte damit einen Marktanteil von 8,4%. Im Vergleich zum Jahr 2007 bedeutete dies einen Rückgang um 9,5% bei der Anzahl der Neuzulassungen und um 0,7 Prozentpunkte beim Marktanteil. Noch deutlicher wird dieser Trend, wenn man die Statistiken aus dem Jahr 1991 als dem ersten Jahr nach der deutschen Einheit als Vergleichsmaßstab benutzt. Damals verzeichnete das Unternehmen 586 009 Neuzulassungen von Personenkraftwagen und erreichte einen Marktanteil von 17,1%. Mit anderen Worten: Opel hat in den letzten beiden Jahrzehnten und unabhängig von der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich an Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität verloren. Zwar hat es in dem Zeit-

raum eine Vielzahl von Restrukturierungsbemühungen gegeben, doch den langfristigen Trend konnte sie nicht aufhalten. Auch wenn genaue Zahlen für Opel nicht vorliegen, legen die hohen Verluste des für General Motors wesentlich durch Opel getriebenen Europageschäfts den Schluss nahe, dass Opel – trotz einiger erfolgreicher Produktinnovationen – weit davon entfernt ist, profitabel zu agieren. Im Licht dieser Zahlen wirkt das Argument, dass Opel nur durch die Schieflage bei General Motors in Probleme geraten sei und daher notwendigerweise Hilfe verdiene, nicht sonderlich stichhaltig.

Dazu kommt ein weiterer wichtiger Aspekt. Neben der individuellen Lage bei Opel ist auch die generelle Situation auf dem Automobilmarkt kritisch. Jüngste Statistiken zeigen, dass die Kapazitätsauslastung der Automobilindustrie in Deutschland zurzeit nur etwa bei 70% liegt; im Ausland sieht die Lage nicht viel anders aus. Wenn man zudem den von wenigen Marktbeobachtern angezweifelten Einschätzungen Glauben schenken darf, dass sich die Nachfrage in den nächsten Jahren nicht wesentlich erhöhen wird, dann wird offensichtlich, dass sich die Automobilindustrie auf absehbare Zeit mit gewaltigen Überschusskapazitäten auseinandersetzen muss. Preiskämpfe, Sonderkonditionen und Lockangebote sind schon heute das eine deutliche Zeichen dieser Überschusskapazitäten; Kurzarbeit, Stellenstreichungen und die Erhöhung des Drucks auf Lieferanten das andere. Es scheint daher heute unbestritten zu sein, dass Überschusskapazitäten abgebaut werden müssen, um eine nachhaltige Gesundung der Industrie und der wesentlichen Wettbewerber zu erreichen.

Europäische Dimension dieses Falls

Aber selbst wenn man sich darauf einigen kann, den Automobilmarkt als einen schrumpfenden Markt anzusehen und daraus eine Notwendigkeit zur Marktberreinigung ableitet, bleibt die entscheidende Frage, wo diese Marktberreinigung stattfinden soll. Im Fall Opel wird dieser Aspekt besonders deutlich, denn das Unternehmen verfügt, neben den deutschen Werken, über Produktionsstätten unter anderem in Belgien, Großbritannien, Polen und Spanien. Generell mag der Abbau von Überschusskapazitäten von den jeweils Beteiligten als richtig und wichtig betrachtet werden, vorausgesetzt, er geschieht nicht vor der eigenen Haustür. Diese Prämisse gilt übrigens nicht nur für den Wettbewerb zwischen einzelnen Staaten, sondern mindestens genauso für den zwischen einzelnen Bundesländern. Daher ist es nicht überraschend, dass sich die Regierungen in verschiedenen Staaten und Bundesländern einen teilweise erbitterten Wettstreit dazu liefern, wer bezüglich der Arbeitsplätze die wenigsten Zugeständnisse zu machen hat und sich später als vermeintlicher Retter feiern lassen kann. Ebenso wenig ist es überraschend, dass ausländische Re-

* Prof. Dr. Jörg Rocholl lehrt an der European School of Management and Technology, Berlin.

gierungen und Gewerkschaften die Präferenz der deutschen Politik für die Magna-Lösung mit großem Unbehagen aufgenommen haben, denn der Eindruck war, dass hier nicht unbedingt die beste Lösung für das Unternehmen gewählt werden sollte, sondern diejenige mit der Aussicht auf die meisten in Deutschland erhaltenen Arbeitsplätze. Schließlich wird dadurch auch klar, dass die Entscheidung von General Motors, Opel in Eigenregie zu restrukturieren, im Ausland positiver aufgenommen wurde als in Deutschland, wo sich bei Politik und Gewerkschaften Ernüchterung breit machte. Die große Gefahr der Opel-Rettung wird an dieser Stelle deutlich: Ein geschickt agierendes internationales Unternehmen kann nationale Regierungen bei Rettungsmaßnahmen gegeneinander ausspielen und im Sinn einer Scheckbuch-Diplomatie Subventionen verlangen. Die Höhe dieser Subventionen kann dann bestimmen, welche Produktionsstätten gerettet werden. In einem solchen Fall kommt es einem Mutterunternehmen wie General Motors sehr gelegen, wenn die Verhandlungen mit einzelnen Regierungen separat geführt werden können und die Rechte für die meisten zu erhaltenden Arbeitsplätze in einem Bieterwettbewerb – quasi wie in einer Auktion – versteigert werden können. Nationale Regierungen sollten sich dieser Tatsache stets bewusst sein, wenn sie einseitig Verhandlungen mit einer internationalen Muttergesellschaft aufnehmen und davon zu profitieren hoffen.

Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Eingriffe

Diese Überlegungen sind die Ausgangslage, wenn man die Notwendigkeit und Berechtigung staatlicher Hilfen und vor allem die Reaktion der Europäischen Kommission in diesem Fall genauer bewerten möchte. Staatliche Eingriffe in Märkte sind prinzipiell selbst für überzeugte Anhänger der Marktwirtschaft ein wichtiges Element, denn immer da, wo Märkte versagen oder versagen können, sind diese Eingriffe notwendig, um die Marktkräfte wieder in Gang zu setzen. Es ist eine Einsicht, die wir bei den Banken und auf dem Kreditmarkt zurzeit noch einmal auf schmerzliche Weise lernen. Allerdings besteht bei staatlichen Eingriffen, gerade bei denjenigen diskretionärer Art, stets die Gefahr, dass sie nicht zum Kurieren von Marktversagen stattfinden, sondern vor allem politischen Zwecken dienen. Der Diskontierungsfaktor bei der Abwägung politischer Entscheidungen ist jedenfalls hoch. Natürlich mögen staatliche Hilfen langfristig nichts nützen oder sogar dem Unternehmen und insbesondere seinen Wettbewerbern schaden, aber vielleicht steht gerade eine Wahl vor der Tür, und mögliche Schäden werden ohnehin erst später zu erkennen sein. Oder aber die Schäden entstehen dort, wo sie von Partikularinteressen als nicht relevant betrachtet werden, zum Beispiel im Ausland. Als Randnotiz: Der Abwägung zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Kosten und Nutzen kommt auch in vielen anderen Bereichen der politischen Willensbildung große Bedeutung

bei. Und leider ist auch dort der Diskontierungsfaktor oft sehr hoch: Wenn zum Beispiel heute die Ausgaben für Schulen und Bildung nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt werden, mag dies kurzfristig nicht bemerkbar werden, aber die Spätfolgen werden immens sein.

Für Staatsbeihilfen haben die Staaten der EU im EG-Vertrag daher strikte Regeln aufgestellt und ihre Vergabe grundsätzlich verboten: Sie dürfen nur in speziellen Ausnahmefällen eingeräumt werden. Eine der möglichen Ausnahmefälle sind staatliche Maßnahmen, die zur Rettung und Restrukturierung eines Unternehmens dienen, das einen aussichtsreichen Restrukturierungsplan vorlegen kann. Aber auch diese Maßnahmen dürfen nicht einfach gewährt werden, sondern bedürfen der Beantragung bei der Europäischen Kommission. Das offensichtliche Ziel dieser Selbstbeschränkung der Mitgliedstaaten ist, den politischen Einfluss bei der Gewährung von Staatsbeihilfen zu minimieren, den Binnenmarkt durch einen freien und fairen Wettbewerb zu ermöglichen und damit letztlich Bürger vor falschen politischen Entscheidungen zu schützen. Es sei am Rande vermerkt, dass dabei häufig übersehen wird, dass diese Regeln Politiker nicht nur Grenzen aufzeigen sollen, sondern sie auch schützen können, insbesondere vor zu großem öffentlichem Druck in ihrem Heimatland. Dieser Druck kann nämlich durch die strikten Regeln an die nächste Instanz weitergegeben werden; EU-Wettbewerbskommissare sind schon allein aus diesem Grund nicht zu beneiden. Besonders deutlich werden die möglichen Gefahren für den fairen Wettbewerb im Binnenmarkt im Fall Opel mit seinen über Europa verstreuten Produktionsstätten. Ebenso deutlich wird an dieser Stelle die Bedeutung eines strikten Regelwerks, das für alle Mitgliedstaaten gilt und nicht nach Gutdünken und Beliebigkeit in speziellen Fällen übergangen werden kann.

Insbesondere in der gegenwärtigen Krise zeigt sich die Wichtigkeit der europäischen Wettbewerbspolitik, denn langfristig schützt sie gerade die Interessen Deutschlands als einer der am weitesten international integrierten Volkswirtschaften. Die Europäische Kommission hat daher richtig entschieden, von der Bundesregierung einzufordern, die für Magna in Aussicht gestellten Hilfen prinzipiell auch für andere Bieter bereitzustellen. Nur so kann dem Verdacht der Scheckbuch-Diplomatie entgegengewirkt werden. Und nur so kann sichergestellt werden, dass der Fall Opel zukünftig im europäischen Ausland nicht als Präzedenzfall und Legitimation für allzu offensichtliches politisches Agieren bei der Gewährung staatlicher Hilfen betrachtet werden kann.

Sonderaspekte der gegenwärtigen Krise

Sicher könnte man einwenden, dass sich viele der über die letzten Jahrzehnte gewonnenen Erkenntnisse zu Wettbe-

werb und Marktversagen nicht einfach auf die gegenwärtige Wirtschaftskrise anwenden lassen, weil da von einem Marktversagen auf breiter Front gesprochen werden kann. Angesichts der Absatz- und Ertragsentwicklung von Opel über die letzten Jahre ist dieses Argument für diesen Fall mit einiger Vorsicht zu betrachten, aber zwei spezielle Punkte sollten dennoch näher beleuchtet werden. Zum einen könnten Hilfsmaßnahmen in der gegenwärtigen Situation eine besondere Dynamik für die Volkswirtschaft entfachen. Zum anderen sei eine Kreditklemme ein Paradebeispiel eines Marktversagens und müsse daher durch zusätzliche Kredite oder Garantien – notfalls staatliche – abgefangen werden. Abgesehen vom Wahrheitsgehalt beider Punkte, muss festgestellt werden, dass der Staat genau an diesen beiden Stellen eingegriffen hat. Die Automobilindustrie, insbesondere ein Massenhersteller wie Opel, hat deutlich von der so genannten Abwrackprämie profitiert, die per se schon eine Industrie bevorzugt hat. Zudem ist durch den Wirtschaftsfonds Deutschland ein Instrument geschaffen worden, das allen berechtigten Unternehmen in Deutschland erleichterten Finanzierungszugang gewähren soll. Es wäre daher wünschenswert, wenn Opel – wie viele andere Unternehmen auch – ohne weitere Sonderbehandlung nach den Voraussetzungen dieses Wirtschaftsfonds geprüft wird. Die Größe eines Unternehmens rechtfertigt noch keine separate Behandlung, gerade wenn es sich nicht um ein systemisches Risiko handelt.

Das Schicksal der Arbeitsplätze

Es bleibt eine zentrale und berechtigte Frage: Was passiert mit den Arbeitsplätzen? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, denn mit ihr sind nicht nur Einzelschicksale, sondern die ganzer Städte und Regionen verbunden – womöglich sogar solcher, die durch Werksschließungen anderer Unternehmen bereits gebeutelt sind. Bei aller Anteilnahme sollte sich der Wirtschaftswissenschaftler an die empirische Evidenz halten, und diese ist leider eindeutig. Studien wie Glowicka (2008) zeigen, dass Rettungsmaßnahmen des Staates ihre Wirkung häufig verfehlen. Unternehmen werden durch diese Maßnahmen künstlich am Leben erhalten, doch ihr Konkurs wird häufig lediglich hinausgezögert. Insbesondere in den ersten vier Jahren nach den staatlichen Rettungsmaßnahmen erhöht sich die Konkurswahrscheinlichkeit dieser Unternehmen deutlich. In diesem Falle gehen dann sowohl die staatlichen Hilfen als auch insbesondere die Arbeitsplätze des vermeintlich geretteten Unternehmens verloren. Hinzu kommen die möglichen Verluste von Arbeitsplätzen bei direkten Wettbewerbern, die in der Zwischenzeit mit einem staatlich geförderten Unternehmen in direkter Konkurrenz stehen. Daher sollten gerade die jetzt abgegebenen Arbeitsplatzgarantien mit äußerster Vorsicht genossen werden, erst recht wenn sie mit der Zusage staatlicher Hilfen verbunden werden. Unternehmen

können sich langfristig – selbst mit staatlicher Hilfe – nicht den Wettbewerbskräften entziehen. Sicher, all das sind harte Realitäten, aber einer Belegschaft ist mehr geholfen, wenn ihr reiner Wein eingeschenkt und langfristige Perspektiven – beispielsweise in Form von Bildungs- und regionalen Fördermaßnahmen – aufgezeigt werden. Die Früchte dieser Maßnahmen mögen erst in einigen Jahren geerntet werden, doch das ist fairer als vage Aussichten auf ein paar Früchte heute, die morgen schon wieder weggenommen werden können. Die Opel-Odyssee der letzten Jahre ist vor allem eine Belastung für die Arbeitnehmer gewesen. Ein klarer und transparenter Prozess kann nur in ihrem Interesse sein.

Ausblick

Was ist also zu tun im Blick nach vorn? In der gegenwärtigen Situation, in der Opel wie einst Odysseus seine ursprüngliche Heimat wiedergefunden hat, stellt sich insbesondere eine Herausforderung. Wie kann ein sinnloser Standortwettbewerb auf Kosten der Steuerzahler verhindert werden? Standortwettbewerb ist zwar wichtig und gut, doch im Fall Opel ist die Gefahr, dass General Motors mit allzu blumigen Versprechen (zu Arbeitsplatzgarantien für einzelne Werke) die Regierungen der betroffenen europäischen Länder oder Bundesländer gegeneinander ausspielt. Diese Versprechen sind gerade deshalb so kritisch zu betrachten, weil das Unternehmen nach dem Abschluss des Insolvenzverfahrens nach Chapter 11 eine Findungsphase durchschreitet und das eigene Engagement bei der Restrukturierung von Opel nicht bedeutend sein wird. General Motors könnte also ein Maximum an Subventionen erzielen, ohne dass die jeweiligen Regierungen tatsächlich ein Mittel in der Hand hätten, diese Versprechen später einzufordern. Die Europäische Kommission hat also Recht, wenn sie die zurzeit diskutierten staatlichen Hilfen und die damit explizit oder implizit verbundenen Versprechen genau unter die Lupe nimmt. Die Regierungen wiederum täten gut daran, diesen Wettbewerb erst gar nicht zu beginnen und sich stattdessen um eine europäische Lösung zu bemühen.



Helmut Becker*

Weder marktwirtschaftlich sinnvoll noch ordnungspolitisch tolerabel

Kurze Frage, kurze Antwort: Ja, der sog. »staatliche Rettungsplan« der Regierung Merkel im Falle Opel ist gescheitert! Und zwar spektakulär. Und das ist auch gut so!

Was sind die Gründe für dieses, auf den ersten Blick harsche Urteil? Um zu einer tragfähigen Begründung zu gelangen, sollen nachfolgend folgende zwei Fragen behandelt werden, nämlich,

- ob eine staatliche »Rettung« von Opel grundsätzlich ordnungspolitisch bzw. marktwirtschaftlich und industriepolitisch akzeptabel gewesen wäre und
- wie eine Rettung von Opel – wenn überhaupt – unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerkstelligen gewesen wäre?

Vorab eine kritische, eher semantische denn wirtschaftspolitische Anmerkung zum Medienspektakel um die sog. »Rettung von Opel«. Grundsätzlich ist zu sagen, dass der Staat ein einzelnes Unternehmen im Wortsinn nie »retten« kann, es sei denn, er verstaatlicht es und hält es fürderhin auf Kosten der Steuerzahler am Leben. Solange das betreffende Unternehmen jedoch danach weiterhin sich im Wettbewerb behaupten muss, ist geradezu grob fahrlässig, bereits die Bereitschaft oder Nicht-Bereitschaft des Staates zu Hilfszahlungen mit »Rettung« oder die »Nicht-Rettung« des angeschlagenen Unternehmens – in diesem Falle Opels – gleichzusetzen. Welche gewaltige sprachliche und marktwirtschaftliche Verwirrung und Verwilderung der Sprache! Indem die Politik jeglicher Couleur den Sprachgebrauch der Medien, *Staatskredit für Opel* mit *Rettung von Opel* gleichzusetzen, plakativ und wählerwirksam übernommen

hat, wurden bei den betroffenen »Opelaner« und der Öffentlichkeit Erwartungen an die Politik geweckt, die in einem System der freien und marktwirtschaftlichen Ordnung so nicht gegeben sind. Um so schmerzhafter war die Klatzsche für die deutsche Politik, als GM den Verkauf von Opel am Ende verweigerte.

Um es auf den Punkt zu bringen: Durch staatliche Subventionen allein ist es bisher noch keiner Regierung gelungen, Unternehmen und Arbeitsplätze dauerhaft zu retten. Das war selbst der DDR nicht möglich. Letztlich »retten« kann ein Unternehmen nur ein kluges Management, engagierte und produktive Mitarbeiter und natürlich qualitativ gute und verkaufsfähige Produkte, die ihr Geld wert sind und sich im Wettbewerb um die Gunst der Käufer behaupten können. Der langjährige Niedergang des Unternehmens Opel, vor allem die abrupte finanzielle Schiefelage der GM-Tochter sind Beleg genug, dass hier mehrere dieser Bedingungen offensichtlich nicht erfüllt waren. Es war grob fahrlässig von der deutschen Politik, dieser medialen Gleichsetzung von *Subventionszahlung* mit *Rettung* nicht von Anbeginn heftig widersprochen zu haben.

Nun zu den Kernfragen: Wäre eine staatliche Hilfestellung für Opel denn überhaupt marktwirtschaftlich sinnvoll und ordnungspolitisch tolerabel gewesen?

Für ordnungspolitische Puristen – und Nicht-Automobil-Experten – kann die Antwort auf diese Frage nur ein klares: Nein! sein. Die Argumente sind schnell bei der Hand:

- Die Märkte in den westlichen Industriestaaten sind weitgehend gesättigt, alle hier ansässigen Automobilhersteller leiden gesamthaft unter hohen Überkapazitäten von 20 bis 30% und ruinösem Preiskampf. Fazit: Es herrscht globaler Verdrängungswettbewerb, wie er im besten Oligopol-Lehrbuch steht, eine Markträumung ist unausweichlich, schwache Hersteller müssen ausscheiden. In diesem Falle träfe es also zu Recht Opel als offenkundig schwächstem Marktteilnehmer, so die Meinung der »Rettungs«-Kritiker. Das wollte die Politik verhindern.
- Staatliche Struktursubventionen, so sie unausweichlich sind, dürfen nur auf Milderung der negativen gesamtwirtschaftlichen Wohlstands- und Beschäftigungsfolgen eines notwendigen Strukturwandels zielen, nicht auf dessen Verhinderung durch Strukturkonservierung. Zielsetzung der Bundesregierung war aber nicht Abfederung der Beschäftigungsfolgen einer Markträumung durch Opel, sondern deren Verhinderung durch Standortgarantien für sämtliche deutschen Opel-Standorte, bei möglichst ungeschmälerter Belegschaft. Dies widersprach sowohl Wohlfahrtskriterien wie den Regeln der europäischen Wettbewerbspolitik.
- Gesucht wurde von der Bundesregierung nicht der für die Zukunft von Opel beste, sondern jener Investor, der

* Dr. Helmut Becker ist Leiter des Instituts für Wirtschaftsanalyse und Kommunikation (IWK), München.

die geringsten beschäftigungswirksamen Anpassungsschmerzen verhiß. Die Bundesregierung suchte also eindeutig eine kurzfristige politische, keine langfristige markt- und betriebswirtschaftlich sinnvolle Lösung. Dass nach der politischen Entscheidung von Frau Merkel für Magna alle ausgewiesenen Wirtschaftsfachleute in der Treuhandgesellschaft, Dirk Pfeil und Manfred Wennemer, abgelöst wurden bzw. unter Protest zurücktraten, war ein PR-Debakel für die Regierung Merkel. Beiden Herren gebührt für ihre ordnungspolitische feste Haltung gegenüber den wahltaktischen Motiven der Politik höchste Anerkennung.

- Staatliche Subventionen zur Begleitung eines unabwendbaren Branchenstrukturwandels dürfen nicht selektiv auf einzelne ausgewählte Unternehmen zielen, sondern müssen ordnungspolitisch korrekt zur Wahrung des Gleichheitsprinzips allen Branchenmitgliedern offenstehen. Im vorliegenden Fall hätten also Finanzbürgschaften nicht nur an Opel, sondern auch an die Automobilkonzerne Ford, Volkswagen, BMW und Daimler zur Verfügung gestellt werden müssen. Das ist nicht geschehen.
- Letztes Argument von Gewicht: Wenn denn die deutsche Politik sich für eine Herauslösung von Opel aus dem GM-Konzern und Verkauf an einen Neuinvestor mit einer Mitgift von rund 4.5 Mrd. € entschließt und den Mutterkonzern GM dazu bewegt, sein Eigentum, nämlich Opel, mit 35% Selbstbehalt über eine neutrale Treuhandgesellschaft an den besten Investor nahezu zu verschenken, dann muss sie sich auch an die Spielregeln halten. Das hat die Bundeskanzlerin nicht getan. Mit der vorzeitigen und einseitigen Festlegung auf den Bewerber Magna als Investor gegen den Willen die erklärten Präferenzen von GM für RHJ als Investor hat die Bundesregierung nicht nur die Spielregeln eines fairen Bieterwettbewerbs zwischen mehreren potentieller Investoren verletzt, sondern sie hat auch vehement gegen die Eigentumsvorbehalt von GM verstoßen. In der deutschen Rechtssprechung gilt nach wie vor der Grundsatz, dass man nichts verkaufen kann, was einem nicht gehört.

Wie von Strategen ohnehin erwartet, beschloss GM am 4. November 2009, Opel als Technologie-Asset zu behalten, anstatt ihn an Magna und einen russischen Erwerber zu verschenken. Damit wurde das ordnungspolitische Sündenregister der deutschen Wirtschaftspolitik, das alle staats-tragenden Parteien innerhalb und außerhalb der Bundesverantwortung sowie die Regierungschefs der Bundesländer gleich welcher Couleur über Jahrzehnte angelegt haben, daran gehindert, weiter anzuwachsen.

Dass ihr ein Eintrag erspart blieb, hat die Regierung Merkel einem guten Geist namens Edward Withacre zu verdanken, der mit seinem Veto am 4. September 2009 den Vorstand von GM daran hinderte, Opel an Magna zu verkaufen.

Es erscheint wichtig, diesen spektakulären Vorgang etwas näher zu beleuchten, da er für die Einschätzung der Zukunft von Opel wichtig ist.

Der 68-jährige Texaner Edward Withacre war von US-Präsident Barack Obama persönlich Ende Juni 2009, kurz vor Ende der nur sechswöchigen Insolvenzphase von General Motors Alt, als neuer Verwaltungsratsvorsitzender von General Motors Neu eingesetzt worden war. Withacre, genannt »Big Ed«, war bereits im Ruhestand und vormals sehr erfolgreicher und knochenharter Vorstandsvorsitzender von AT&T, die er zu einer der weltgrößten amerikanischen Kommunikationsgesellschaft gemacht hatte.

Als Branchenfremder bekundete Withacre freimütig bei Dienstantritt, dass er von Automobilen keine Ahnung habe. Als Berufungskriterium in das höchste GM-Führungsgremium hätte dies allerdings – die Vergangenheit lehrt dies – nicht ausgereicht: Gefragt waren sein strategischer Weitblick und seine Fähigkeit, auch kleine Unternehmen zu erfolgreicher Größe zu führen. Und damit die 70 Mrd. US-Dollar, die die Regierung Obama an amerikanischen Steuergeldern zur Rettung des nationalen Flaggsschiffes GM Neu aufgewendet hatte, irgendwann zur erfolgreichen Investition werden zu lassen.

Der Plan von GM-Management und der Regierung Merkel, Opel zu verkaufen, ist gescheitert. Der Verwaltungsrat von GM Neu unter Leitung von Ed Withacre hat am 4. November 2009 entschieden, Opel als europäische Bastion zu behalten, in eigener Regie umzustrukturieren und zu sanieren. Ein baldiger Sanierungsplan wurde seitens GM in Aussicht gestellt, ebenso die fristgerechte Rückzahlung der bislang von der Bundesregierung in Anspruch genommenen Finanzmittel.

Bleibe die Beantwortung der zweiten Frage. Haben die Kritiker also Recht und wäre selbst bei Vermeidung von Konflikten mit den EU-Subventionskriterien wegen einseitiger Fokussierung auf deutsche Standorte eine finanzielle Erhaltungssubvention durch den Staat für Opel grundsätzlich industrie- und ordnungspolitisch abzulehnen gewesen wäre?

Hier ist die Antwort ordnungspolitisch nicht so eindeutig negativ wie bei der ersten Frage. Zunächst ist in Rechnung zu stellen, dass bei einem Marktaustritt von Opel nicht nur die in Deutschland beschäftigten 25 000 unmittelbaren Mitarbeiter ihren Arbeitsplatz verloren hätten, sondern mindestens noch zwei bis drei weitere Arbeitsplätze pro Mitarbeiter in der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungskette hochgradig gefährdet gewesen wären. Geht man allein in Deutschland bei vorsichtiger Schätzung von in Summe 50 000 gefährdeten Arbeitsplätzen aus, so entspricht dies hochgerechnet einschließlich Familien etc. der Bevölkerung

einer mittleren Großstadt, durch das Ausscheiden von Opel getroffen worden wäre.

Um nicht missverstanden zu werden: Dieser Beschäftigungsaspekt kann und darf nicht der Grund sein, eine ohnehin unumgängliche Marktbereinigung mit Steuergeldern hinaus zu zögern. Auch in diesem Fall wären die gesellschaftlichen Kosten einer künstlichen Lebensverlängerung mittels Steuermitteln größer als der gesellschaftliche Nutzen einer Reallokation der Arbeitskräfte. Steuergelder zur »Rettung« eines einzelnen Unternehmens – unabhängig von der Größe und dem beschäftigungspolitischen Gewicht – sind volkswirtschaftlich nur dann vertretbar, wenn das betreffende Unternehmen zum einen ausreichend Substanz und Zukunftsperspektiven hat. Und zum anderen, wenn es aufgrund von misslichen, selbst nicht zu verantwortenden Umständen in seine aktuelle Schieflage gebracht worden ist. Als hypothetisches Beispiel soll hier ein Mutterkonzern dienen, dessen jahrzehntlanges Missmanagement nicht nur ihn selber, sondern auch seine europäische Tochtergesellschaft an den Rand des Zusammenbruchs gebracht hat. Wie das geschehen ist – ob über unfähige Führungskräfte, eine verfehlte Modellpolitik oder finanzielles Ausbluten über interne Verrechnungspreise – ist dabei unerheblich. Was bleibt ist der Marktaustritt oder der Gang zum Staat und die Bitte um finanzielle Unterstützung.

Der Fall Opel ist in vielen Dingen diesem Beispiel ähnlich. Zumindest erfüllt das zweite Anforderungskriterium für staatliche Unterstützung, das der unternehmerischen Substanz und der Zukunftsfähigkeit. Es steht in der Branche außer Zweifel, dass Opel mit seinen über 700 Ingenieuren ein ausgezeichnetes Internationales Entwicklungszentrum aufweist, von dem in der Vergangenheit die Konzernzentrale in Detroit für den Heimatmarkt sehr stark profitiert hat, dessen Leistungen aber in den letzten Jahren kaum oder gar nicht mehr bezahlt wurden. Was mit ein Grund für die Malaise von Opel geworden ist. Wie potent dieses Entwicklungszentrum tatsächlich im GM-Konzern selber eingeschätzt wird, wird allein schon daran deutlich, dass GM seine Tochter nun doch behalten will, um sich so selber den Hauch einer Überlebenschance auf dem amerikanischen Markt zu sichern. Wäre also Opel als alte deutsche Automobilmarke mit langer Tradition aus dem Markt ausgeschieden, wäre das für das automobilen Know how am Wirtschaftsstandort Deutschland ein herber Verlust geworden.

Vor diesem Hintergrund des vorhandenen Technologiepotentials hat Opel also durchaus ausreichend unternehmerische Substanz, um eigenständig auch in Märkten mit Verdrängungswettbewerb zu bestehen. Opel muss dazu nur die Chance haben, zu beweisen, was es kann. Anderer Hersteller wie Volkswagen, Ford, Renault, Peugeot, Fiat etc. müssen erst einmal beweisen, dass sie besser sind. Welches Unternehmen und welche Marke überleben, darüber

entscheidet letztlich der Markt, nicht ein Beamter aus dem Wirtschaftsministerium oder der Kartellbehörde. Im Gegenteil: Mit einem leistungsfähigen Unternehmen Opel wird der Wettbewerb auf den Automobilmärkten mit Sicherheit weiter angeregt – zum Nutzen der Konsumenten. So funktioniert nun mal Marktwirtschaft – auch wenn das manchem automobilafinen Professor der Betriebswirtschaft nicht einleuchtet.

Auf den angekündigten Sanierungsplan von GM Neu kann hier nicht eingegangen werden. Fakt ist, dass es erheblich strategische Schwächen bei Opel gibt, die unter neuer GM-Führung beseitigt werden müssen: Ungereimtheiten in der europäischen Standortarchitektur, die einseitige Fokussierung auf den gesättigten westeuropäischen Markt, die Lücken im Modell- und Motorenprogramm etc. Alle diese Schwächen sind allerdings dem GM-Missmanagement der Vergangenheit anzulasten. Wichtig ist, dass Opel künftig sein Schicksal in die eigene Hand nehmen darf und mehr Eigenständigkeit in allen Fragen der Unternehmensstrategie erhält. Es gehört inzwischen zu den Standarderkenntnissen in der Weltautomobilindustrie, dass Unternehmen mit Produktionsvolumen von lediglich 1,5 Mill. Einheiten zu klein sind, um auf Dauer auf dem Weltmarkt eigenständig überleben zu können. Insofern ist der Verbleib von Opel im Konzernverbund mit GM eine Grundvoraussetzung zum Überleben. Ein weiterer wichtiger Schritt wäre eine stärkere finanzielle Beteiligung einer engagierten und hoch motivierten Belegschaft und der Händlerschaft an einer künftigen Adam Opel AG – beides stakeholder, die an einer gesicherten Zukunft von Opel das größte Interesse haben.

Damit wären die Weichen in die Zukunft gestellt, Fahrt aufnehmen muss das Unternehmen dann selber, da hilft kein Staat! Wie erfolgreich ein Unternehmen in einem größeren Konzernverbund trotz übermächtiger Mutter sein kann, belegt überdeutlich die Firma Audi – Modell auch für die Porsche Integration.

Sollte der Mutterkonzern GM zu ähnlichen Einstellungen wie der Volkswagenkonzern mit sein zehn Marken gelangen – Ed Withacre lässt hoffen –, wären die Chancen durchaus groß, dass aus dem heutigen Aschenputtel am Ende doch noch, wenn schon keine Königstochter so doch einen attraktiven Frau würde. Zu wünschen wäre es den Menschen bei Opel, nach all dem, was sie in den letzten 30 Jahren des kontinuierlichen Niedergangs mit gemacht haben.



Willi Diez*

Strategiewechsel von General Motors sollte nicht bedauert werden

Der Automobilmarkt ist weltweit durch erhebliche konjunkturelle, aber auch strukturelle Überkapazitäten gekennzeichnet. Unter »strukturell« sind dabei Überkapazitäten zu verstehen, die auch in konjunkturellen Normallagen auftreten. Ihre Höhe dürfte bei 20 bis 30% der global installierten Produktionskapazitäten liegen. Aktuell kommt dazu aufgrund des Rückganges des Weltautomobilmarktes in den Jahren 2008 und 2009 noch eine konjunkturelle Komponente. Insgesamt dürfte die Überkapazität in der Weltautomobilindustrie gegenwärtig rund 40% betragen.

Nicht nur der nordamerikanische und der japanische, sondern auch der europäische Automobilmarkt leidet unter dieser Situation. Vor allem durch den Aufbau neuer, leistungsfähiger und kostengünstiger Produktionskapazitäten in Zentraleuropa hat sich die Kapazitätssituation in Westeuropa in den letzten Jahren deutlich verschärft. So sind in Polen, Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Slowenien und Rumänien seit dem Jahr 2005 zusätzliche Produktionskapazitäten in Höhe von rund 1,8 Mill. Fahrzeugen aufgebaut worden. Allein der koreanische Hersteller Hyundai hat in den Jahren 2008 und 2009 mit zwei Werken in der Slowakei und in Tschechien eine Produktionskapazität von 500 000 Fahrzeugen pro Jahr in Europa installiert.

Gleichzeitig hat in etablierten westeuropäischen Produktionsländern kaum ein entsprechender Kapazitätsabbau stattgefunden. Eine der wenigen Werkschließungen war die Stilllegung des Werkes Dagenham in Großbritannien, zu der sich Ford in einer ähnlichen Situation wie Opel heute im Jahr 2000 gezwungen sah.

Hinzu kommt, dass in den nächsten Jahren wenig Aussicht für ein deutliches Wachstum des europäischen Automobilmarkts besteht. Die meisten westeuropäischen Automobilmärkte sind weitgehend gesättigt und weisen bereits seit vielen Jahren ein nur noch geringes Wachstum auf. Absatzeinbrüche wurden in diesem Jahr nur durch zahlreiche staatliche Stützungsprogramme, wie Abwrackprämie in Deutschland, verhindert. Dies wird zur Folge haben, dass nach dem Auslaufen der Stützungsprogramme im kommenden Jahr die Automobilnachfrage in Europa zurückgehen wird. So ist davon auszugehen, dass die Verkäufe in Westeuropa im Jahr 2010 auf 12,00 Mill. Einheiten sinken werden, verglichen mit 13,40 Mill. Fahrzeugen 2009 und 13,56 Mill. Einheiten im konjunkturellen Normaljahr 2008. Allein in Deutschland ist mit einem Rückgang um knapp eine Mill. Fahrzeuge 2010 auf 2,9 Mill. Einheiten zu rechnen.

Auch die Aussichten für die zeitweise schnell expandierenden Märkte Zentraleuropas haben sich deutlich eingetrübt. Sie sind in diesem Jahr unter dem Einfluss der Finanzkrise teilweise massiv eingebrochen. Lagen die Neuwagenverkäufe in den zentraleuropäischen Staaten im Jahr 2008 noch bei gut 5 Mill. Einheiten, so dürften in diesem Jahr allenfalls noch 3,3 Mill. Fahrzeuge in diesen Ländern verkauft werden. Auch im kommenden Jahr ist – aufgrund des anhaltend schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfeldes – mit einer allenfalls leichten Erholung dieser Märkte zu rechnen. Dabei kommt erschwerend dazu, dass das starke Absatzwachstum in den Jahren 2003 bis 2008 überwiegend kreditfinanziert war. Die restriktivere Handhabung von Konsumentenkrediten für die Fahrzeuganschaffung wird den Automobilabsatz in diesen Ländern noch auf Jahre hinaus belasten.

Ein nicht unerheblicher Faktor, der die Herausbildung der strukturellen Überkapazitäten auf dem europäischen Automobilmarkt gefördert hat, sind staatliche Interventionen:

- Kaum eines der neuen Automobilwerke in Zentraleuropa wurde ohne staatliche Hilfen gebaut. In der Regel handelte es sich dabei um Mittel aus dem europäischen Strukturfonds, die durch nationale Hilfen noch aufgestockt wurden. Mit anderen Worten: EU und nationale Regierungen haben ganz wesentlich zu dem oben genannten Kapazitätsaufbau in der europäischen Automobilindustrie beigetragen.
- Auf der anderen Seite wurde aber der Kapazitätsabbau ebenfalls durch staatliche Hilfen verhindert oder zumindest hinausgezögert. Schon legendär ist die Verstaatlichung der britischen Automobilindustrie in den siebziger Jahren, deren Spätfolgen bis in die jüngste Vergangenheit hineinreichten. Ganz eindeutig strukturerhaltend motiviert war auch die schon im Jahr 2006 in Italien in Kraft gesetzte Abwrackprämie, die weit überwiegend dem »na-

* Prof. Dr. Willi Diez ist Professor an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt (HfWU) in Nürtingen-Geislingen und leitet dort das Institut für Automobilwirtschaft (IFA).

tional Champion« Fiat zugute kam, der sich damals wirtschaftlich in einer sehr prekären Situation befand. Ein weiteres aktuelles Beispiel sind die staatlichen Darlehen in Höhe von jeweils 3 Mrd. €, die die französische Regierung seinen beiden Automobilkonzernen zu Beginn dieses Jahres hat zukommen lassen und die anfänglich an Beschäftigungs- und Standortgarantien für die französischen Werke geknüpft wurden. Erst nach Einsprüchen anderer Automobilländer und der EU Kommission wurde diese Bindung zurückgenommen.

Die staatlichen Hilfen für die Automobilindustrie mögen politisch nachvollziehbar sein, ist die Automobilbranche mit ihren zahlreichen gesamtwirtschaftlichen Verflechtungen ein beschäftigungspolitisch wichtiger Wirtschaftszweig. Andererseits zeigt die aktuelle Entwicklung, dass eine solche Protektion geradewegs in eine politische Sackgasse führen kann: Am Ende sollen durch staatliche Hilfen Unternehmen gerettet werden, die nicht zuletzt durch einen staatlich geförderten Kapazitätsaufbau in Schwierigkeiten geraten sind. Wie ist vor diesem Hintergrund die Diskussion um staatliche Hilfen zur Rettung von Opel zu werten?

Der Plan der Bundesregierung und der betroffenen Landesregierungen zur Rettung von Opel war darauf angelegt, durch die Heraustrennung des Unternehmens aus dem GM-Konzern und die Übernahme durch den Automobilzulieferer Magna und die russische Sperbank einen wettbewerbsfähiges Unternehmen zu schaffen und diesen Prozess mit staatlichen Hilfen zu unterstützen. Der Strategiewechsel des Mutterkonzerns General Motors (GM), Opel nun doch behalten und selbst sanieren zu wollen, hat den Rettungsplan der deutschen Regierung obsolet gemacht. Was bleibt ist die Frage, ob mit Opel nicht ein Präzedenzfall staatlichen Engagements zugunsten eines Unternehmens geschaffen wurde, der uns in den nächsten Jahren möglicherweise immer wieder einholen kann.

Das Verhalten der Bundesregierung wurde unter vielfältigen Gesichtspunkten diskutiert – unter ordnungs- und wettbewerbspolitischen Aspekten ebenso wie unter industrie- und beschäftigungspolitischen. Erstaunlicherweise hat aber bei der ganzen, nunmehr über ein Jahr andauernden Diskussion um Opel ein Gesichtspunkt fast keine Rolle gespielt: Ob das Unternehmen durch die geplanten staatlichen Interventionen tatsächlich langfristig – und die Betonung liegt hier auf *langfristig* – hätte gerettet werden können. Sei es aus Unkenntnis oder einem bewussten Verdrängen von Risiken: Die ganze Diskussion war von einem schier unglaublichen Vertrauen in die Erfolgchancen des vorgelegten industriellen Konzept durch Magna/Opel geprägt – selbst dann noch als der einzige ausgewiesene Automobilfachmann in der Opel-Treuhand, der frühere Conti-Chef Manfred Wenner, den vorgelegten Rettungsplan als unzureichend abgelehnt hat.

Opel verfügt über eine Reihe von Stärken, die eine positive Überlebensprognose durchaus haben begründen können:

- Die Traditionsmarke Opel hat einen europaweit hohen Bekanntheitsgrad und ein großes Kundenpotential.
- Das Unternehmen hat technologisch aufgeholt, wie – nach einer längeren Schwächephase – die jüngsten Modelle des Hauses, das Mittelklassefahrzeug Insignia und die Neuauflage des Kompaktmodells Astra, zeigen.
- Schließlich verfügt das Unternehmen über ein flächendeckendes Vertriebs- und Servicenetz mit einer – wie sich in der Krise gezeigt hat – loyalen Händlerschaft.

Dem stehen freilich einige gravierende Schwächen gegenüber, deren strategische Relevanz nicht ignoriert werden kann:

- Opel hat massive Überkapazitäten in Westeuropa. Die insgesamt acht Montagewerke in Deutschland, Großbritannien, Spanien, Belgien und Polen verfügen über eine geschätzte Produktionskapazität von rund 2 Mill. Fahrzeugen. Tatsächlich werden Opel und Vauxhall in diesem Jahr nur rund 1,3 Mill. Einheiten fertigen, was bedeutet, dass die Kapazitätsauslastung nur 65% betragen wird. In einer derart fixkostenintensiven Industrie wie der Automobilbranche kann bei einer so niedrigen Kapazitätsauslastung die Gewinnschwelle nicht erreicht werden – zumal zu befürchten ist, dass der Opel-Absatz im kommenden Jahr nach dem Auslaufen der Abwrackprämien nochmals sinken wird.
- New Opel wäre auf sich gestellt der mit Abstand kleinste europäische Massenhersteller gewesen. Zum Vergleich: Fiat verkaufte im Jahr 2008 2,5 Mill. Einheiten, Peugeot 3,3 Mill., Renault (gemeinsam mit Nissan) rund 5,8 Mill. und der VW-Konzern mit seinen Tochterunternehmen gar 6,4 Mill. Einheiten. Aufgrund der unzureichenden Unternehmensgröße wäre New Opel von Anfang mit deutlichen Kostennachteilen sowohl im Einkauf wie auch in der Produktion belastet gewesen.
- Mit nur zehn Modellen ist Opel im Hinblick auf die Abdeckung der relevanten Marktsegmente seinen wichtigsten Wettbewerbern deutlich unterlegen. Während der Mehrmarkenkonzern Volkswagen mit seinen Modellen rund 85 des Gesamtmarktes abdeckt, liegt die Marktabdeckung von Opel bei unter 50%. Opel braucht also dringend zusätzliche Modelle, um in einem sich immer stärker ausdifferenzierenden Markt neue Kunden zu gewinnen bzw. eine Abwanderung von Kunden zu Wettbewerbern zu verhindern. Die Kosten für die Entwicklung eines neuen Modells liegen heute in der Automobilindustrie bei 1,5 bis 2 Mrd. €. Bei fünf neuen Modellen würde dies einen Entwicklungsaufwand von 7,5 bis 10 Mrd. € in den nächsten Jahren erfordern. Zusätzlich müssen auch die vorhandenen Modelle im Rahmen von Modell-

pflegemaßnahmen bzw. Modellwechseln weiterentwickelt und innovative Antriebstechnologien zur Marktreife gebracht werden. Es ist unklar, wie Opel diese gewaltigen Aufwendungen hätte allein finanzieren können. Selbst wenn man die gleiche FuE-Quote unterstellt, würde das Entwicklungsbudget von Opel nur ein Drittel dessen von VW betragen.

- Opel ist – wie weiter oben erwähnt – zwar eine bekannte Marke, doch hat das Markenimage in den letzten Jahren stark gelitten. Gründe dafür waren Qualitätsprobleme und eine teilweise nicht marktgerechte Modellpolitik. Zwar hat man versucht, dem marketingtechnisch entgegenzuwirken. Der ständige Wechsel des Marken-Claims hat jedoch eher zur Verwirrung als zur beabsichtigten Neupositionierung der Marke beigetragen. Die Marke Opel verfügt heute – im Gegensatz zu anderen Volumenmarken wie Volkswagen oder auch Toyota – über kein klares Profil in den Köpfen der Konsumenten.

Angesichts dieser strategischen Schwachstellen und vor dem Hintergrund eines ohnehin überbesetzten europäischen Automobilmarktes waren die Chancen, dass Opel als eigenständiges Unternehmen unter der Führung des Automobilzulieferers Magna im Markt langfristig überleben kann, gering. Die geplanten staatlichen Hilfen wären vermutlich nicht ausreichend gewesen, um die Schwachstellen des Unternehmens zu beseitigen – wenn man dies überhaupt als eine staatliche Aufgabe bezeichnen kann. Insofern darf man das Scheitern des ursprünglichen staatlichen Rettungsplans durchaus auch als eine Chance begreifen: als Chance, dass nun eine privatwirtschaftliche Lösung zum Tragen kommen wird.

Gerettet werden kann Opel nur durch ein industrielles Konzept, das die aufgezeigten strukturellen Defizite beseitigt. Staatliche Hilfen hätten allenfalls dann Sinn gemacht, wenn es um die kurzfristige Überbrückung eines Liquiditätseinganges im Zuge eines erfolgsversprechenden Restrukturierungsprozesses gegangen wäre. Die Aussichten dafür waren aus den genannten Gründen gering.

Der Strategiewechsel von General Motors, Opel nun doch als Tochterunternehmen weiter zu führen, sollte daher – gerade aus deutscher Sicht – nicht bedauert werden. Die Verantwortung für das Überleben von Opel ist damit wieder dort, wo sie hingehört: Beim Management des Mutterkonzerns und nicht in den Händen politischer Entscheidungsträger.

Wie gut sind die Chancen, dass GM die Opel-Rettung gelingt?

Der angekündigte Restrukturierungsplan mit einem doch erheblichen Beschäftigungsabbau kann nur der Ausgangspunkt für eine dringend notwendige Produkt- und Markenoffensive von Opel in Europa sein. Opel braucht neue und

zusätzliche Modelle, um im Wettbewerb mit den Big Four der europäischen Automobilindustrie Volkswagen, Renault, Peugeot und Fiat bestehen zu können.

Die Chancen, dass es dazu kommt, sind gut, denn eine der Folgen Autokrise ist, dass sich der nordamerikanische Automobilmarkt in einer Phase der »Europäisierung« befindet: Große hubraumstarke Fahrzeuge mit entsprechend hohen Verbräuchen sind auch auf dem nordamerikanischen Markt »out« und der Trend geht klar zu kompakteren und verbrauchssparsamen Fahrzeugkonzepten.

Angesichts dieser Situation spricht viel dafür, dass es künftig zu einer noch engeren technischen Zusammenarbeit zwischen dem Mutterkonzern und seiner europäischen Tochter kommen wird. Vor allem im Bereich der Antriebstechnologie werden beide künftig im Gleichschritt marschieren können, weil in Europa wie jenseits des Atlantiks ähnliche Antriebskonzepte gefordert sein werden. Der Chevrolet Volt, ein batteriebetriebenes Elektrofahrzeug, der in diesem Jahr auch schon als Opel Ampera in Europa vorgestellt wurde, könnte zum Symbol für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der heftig zerstrittenen GM-Familie werden.

In welchem Umfang ein solchermaßen zukunftsfähiges Unternehmen staatliche Hilfen benötigt, ist sicher kritisch zu prüfen, wobei staatlichen Kreditbürgschaften der Vorzug vor direkten Subventionen zu geben wäre. Mehr als eine zeitlich eng befristete Anschubhilfe können und dürfen solche Kreditbürgschaften aber nicht sein. Opel muss – ob mit oder ohne GM-Unterstützung – auf eigenen Beinen stehen können.

Gleichzeitig sollte die Subventionierungspraxis für neue Produktionskapazitäten in Europa kritisch geprüft und hinterfragt werden. Hat es – auch unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten – Sinn, in der einen Region den Aufbau neuer Automobilwerke zu fördern, um dann an anderer Stelle staatliche Mittel für die Rettung von Arbeitsplätzen und Standorten auszugeben, die eben durch diese Kapazitäten unter Druck geraten sind?

Stattdessen wäre eine noch stärkere Ausrichtung der staatlichen Hilfen auf Zukunftstechnologien sowohl im Automobil wie auch in der Energieerzeugung sinnvoll. Während in China das Zeitalter der Elektroautomobilität mit massiven Forschungsprogrammen eingeläutet wird, hinkt hier Europa deutlich hinterher. Schon einmal hat eine Industrienation – Japan – gezeigt, dass mit staatlichen Mitteln, richtig eingesetzt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Branche nachhaltig gefördert werden kann.