

Kloldt, Henning

**Article — Digitized Version**

## Europäische Industriepolitik nach Maastricht

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Kloldt, Henning (1992) : Europäische Industriepolitik nach Maastricht, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, pp. 263-273

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1533>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Europäische Industriepolitik nach Maastricht\*

Von **Henning Klodt**

Die Wirtschaftspolitik der EG strebt mit den Verträgen von Maastricht unverkennbar in eine neue Dimension hinein. Seit Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 sind keine derart weitreichenden Kompetenzverlagerungen von der nationalen auf die gemeinschaftliche Ebene beschlossen worden wie in Maastricht. Neben der Vollendung eines gemeinsamen Binnenmarktes ohne Grenzen und mit einheitlicher Währung rückt die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu einem vorrangigen Ziel der Gemeinschaftspolitik auf. Dieses Kohäsionsziel soll vor allem durch eine Zentralisierung strukturpolitischer Kompetenzen angestrebt werden.

Ob der zeitliche Fahrplan zu den Maastrichter Verträgen, die am 1. Januar 1993 in Kraft treten sollen, eingehalten werden kann, ist angesichts des ablehnenden Referendums vom 2. Juni 1992 in Dänemark recht fraglich geworden. Insbesondere der Stufenplan für die Einführung einer gemeinsamen Währung könnte gefährdet sein, wenn der Vertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion nicht rechtzeitig ratifiziert wird. Für die künftige Entwicklung im Bereich der Strukturpolitik, die im Vertrag zur Politischen Union geregelt ist, dürfte der Zeitpunkt des formalen Inkrafttretens dagegen weniger wichtig sein, als es in der öffentlichen Diskussion den Anschein hat. Dieser Teil der Maastrichter Beschlüsse muß in jedem Fall als Willenserklärung der überwiegenden Mehrzahl der EG-Mitglieder zu den strukturpolitischen Leitlinien der Gemeinschaft angesehen werden, und diese Leitlinien lassen sich notfalls auch ohne formale Vertragsgrundlage auf dem Wege von Einzelentscheidungen durchsetzen.

Auch wenn somit die Grundtendenz zur Stärkung der Strukturpolitik der Gemeinschaft weitgehend vorgezeichnet ist, so ist bislang noch offen, wie die erweiterten Kompetenzen konkret ausgefüllt werden sollen. Die Formulierungen des Vertragstextes von Maastricht sind oftmals recht vage und unverbindlich gehalten, so daß vielfältige Möglichkeiten für die Umsetzung in die Praxis bestehen. Besonders umstritten ist die Ausgestaltung der strukturpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft im Bereich der Industriepolitik. Bereits im Vorfeld des EG-Gipfels von Maastricht im Dezember 1991 hatte es eine intensive Diskussion darüber gegeben, ob die Industriepolitik überhaupt in die Verträge aufgenommen werden soll [vgl. z. B. Bletschacher, Klodt, 1991]. Als Ergebnis dieser Diskussion wurde schließlich ein Vertragstext formuliert, der zwar keine

---

\* Dieser Beitrag ist im Rahmen der Strukturberichterstattung entstanden, die das Institut für Weltwirtschaft im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft durchführt. Für eine ausführliche Analyse der gesamten EG-Strukturpolitik, von der die Industriepolitik einen Teil darstellt, vgl. Klodt, Stehn et al. [1992].

eigenständige Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich etabliert, die gleichrangig neben den anderen Gemeinschaftspolitiken stünde, der die EG aber verpflichtet, bei ihren Maßnahmen industriepolitische Aspekte zu berücksichtigen. Damit ist die Möglichkeit eröffnet worden, andere Politikbereiche der Industriepolitik unterzuordnen, wovon insbesondere die Forschungspolitik, aber auch die Handels-, Regional- und Wettbewerbspolitik betroffen sein dürften.

Von der EG-Kommission ist immer wieder betont worden, für sie habe auch im Rahmen der Industriepolitik der marktwirtschaftliche Wettbewerb absoluten Vorrang vor staatlichen Markteingriffen. Die Kritiker der Maastrichter Beschlüsse befürchteten dagegen, die gesamte Strukturpolitik der EG könne durch die Integration der Industriepolitik stärker interventionistisch geprägt werden.<sup>1</sup> Die Frage, wie berechtigt diese Befürchtungen sind, steht im Mittelpunkt dieses Beitrags.

### **Der Vertrag zur Politischen Union und das Bangemann-Papier**

Im Maastrichter Vertrag zur Politischen Union ist vorgesehen, einen neuen Titel „Industrie“ in den EWG-Vertrag zu integrieren, nach dem die EG die Möglichkeit hat, Maßnahmen zu ergreifen,

- mit denen die Anpassung der Industrie an strukturelle Veränderungen erleichtert (beschleunigt) wird,<sup>2</sup>
- mit denen ein günstiges Umfeld für Unternehmen in der Gemeinschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, geschaffen wird und
- mit denen die bessere Nutzung des industriellen Potentials der Forschungs- und Technologiepolitik gefördert wird.

Diese Vertragsbestimmungen begründen keine eigenständige gemeinschaftliche Industriepolitik, die den gleichen Stellenwert hätte wie etwa die gemeinschaftliche Handels-, Forschungs- oder Umweltpolitik. Doch der EG wird erstmals die Möglichkeit eröffnet, industriepolitische Initiativen zu ergreifen und die bereits etablierten Gemeinschaftspolitiken stärker nach industriepolitischen Gesichtspunkten auszurichten. Die Bereitschaft dazu scheint bei der Kommission recht groß zu sein, insbesondere im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik. Wie die erweiterten Kompetenzen der Gemeinschaft konkret ausgefüllt werden, wird aber letztlich davon abhängen, ob und inwieweit der Ministerrat bereit ist, den dazu bereits vorliegenden und künftig zu erwartenden Kommissionsvorschlägen zu folgen. Der Vertragstext von Maastricht bietet

<sup>1</sup> Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium beispielsweise hat in einem offenen Brief kritisiert, daß die Formulierungen des Maastrichter Vertrags zur Industriepolitik so umfassend und zugleich so unbestimmt gehalten sind, daß sie keine wirkliche Begrenzung einer dirigistischen Industriepolitik gewährleisten [Neue Zürcher Zeitung, 4. März 1992].

<sup>2</sup> In der deutschen Version des Vertrags von Maastricht ist von der „Erleichterung“ der Struktur-anpassung die Rede, während in der englischen Version der Begriff „speeding up“ und in der französischen Version der Begriff „accélérer“ verwendet wird. Alle drei Versionen haben die gleiche Rechtswirksamkeit.

dafür weite Interpretationsspielräume; in welche Richtung der Ministerrat diese Spielräume auslegen wird, ist noch weitgehend offen.

Die Konturen des industriepolitischen Konzepts der Kommission sind dagegen schon heute erkennbar. Bereits im Herbst 1991 hat sie ein Grundsatzpapier zur „Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld“ vorgelegt [Kommission, a]. In diesem sogenannten Bangemann-Papier wird der Förderung des Wettbewerbs, der Öffnung der Märkte (auch gegenüber Drittländern) sowie der Schaffung investitions- und innovationsfördernder allgemeiner Rahmenbedingungen eindeutig oberste Priorität eingeräumt. Strukturertehaltende sektorspezifische Maßnahmen werden entschieden abgelehnt, und es wird – sicherlich zu Recht – kritisiert, daß die sektorale Strukturpolitik der Mitgliedstaaten meist eher sozialen Zielen als der Strukturanpassung dient. Die Kommission weist deutlich darauf hin, daß derartige strukturpolitische Konzepte stets die Gefahr der verschleppten Strukturanpassung und damit künftiger Arbeitsplatzverluste in sich bergen.

Doch diese Kritik gilt nach Ansicht der Kommission nicht für die gezielte Förderung von Hochtechnologie-Branchen, da dadurch der Strukturwandel beschleunigt werde. Sie macht sich damit das ursprünglich von der OECD [1982] entwickelte Konzept der „positive adjustment policies“ zu eigen, in dem die Rolle der Strukturpolitik nicht darauf beschränkt ist, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, sondern auch die gezielte Unterstützung vermeintlicher oder tatsächlicher Zukunftsindustrien umfaßt. Die Grundidee einer solchen strategischen Industriepolitik liegt darin, heimischen Unternehmen in oligopolistischen internationalen Märkten einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, um sie in die Lage zu versetzen, Monopolrenten auf Kosten des Auslands zu erzielen. An anderer Stelle ist ausführlich dargelegt worden, daß eine solche Politik nur erfolgreich sein kann, wenn zahlreiche, recht restriktive Bedingungen erfüllt sind [Bletschacher, Klodt, 1992; Klodt, 1992]. Trotz der Skepsis, die aus theoretischer Sicht gegenüber einer derartigen Politik angezeigt erscheint, ist jedoch bei vielen Wirtschaftspolitikern die Neigung spürbar gewachsen, industriepolitische Instrumente gezielt zur Förderung strategischer Industriezweige einzusetzen.

Im Bangemann-Papier heißt es dazu allerdings, daß eine derartige Förderung nicht sektorspezifisch, sondern in Form einer „horizontalen“ Industriepolitik erfolgen sollte, d. h. durch allgemeine, sektorübergreifende Maßnahmen. Genannt werden dabei

- die Förderung einer vermehrten und stärker kooperativen vorwettbewerblichen Forschung;
- die Förderung des Transfers der Kenntnisse von der Grundlagenforschung bis zur Stufe der industriellen Anwendung;
- die Förderung der Nachfrage nach technologieintensiven Produkten durch eine entsprechende Ausgestaltung technischer Normen, die Errichtung moderner Kommunikationsnetze und eine technologieorientierte öffentliche Auftragsvergabe;
- die Verbesserung der technologischen Ausbildung, insbesondere im Rahmen spezialisierter Hochschulen.

All dies klingt nicht nach interventionistischer Strukturlenkung, zumal im Bangemann-Papier wiederholt betont wird, daß intensiver Wettbewerb und nicht staatliche Protektion der Schlüssel zu einer Steigerung der technologischen Leistungsfähigkeit sei.<sup>3</sup> Mittlerweile arbeitet die Kommission allerdings an mehreren „Aktionsprogrammen“ für einzelne Industrien, in denen die Grundsätze des Bangemann-Papiers offenbar nicht immer konsequent eingehalten werden. Offiziell geht es auch dort um horizontale Industriepolitik, doch es liegt ein unverkennbarer Widerspruch darin, sektorspezifische Programme zu erstellen, die nicht sektorspezifisch ausgestaltet sein sollen. Fertiggestellt und dem Ministerrat zur Beratung zugeleitet sind die Aktionsprogramme für die Flugzeug- und die Automobilindustrie, während sich die Programme zur Elektronik, zur Biotechnologie, zum Schiffbau und zum Textilgewerbe noch in Vorbereitung befinden.

### **Aktionsprogramme für Schlüsselindustrien**

Ausgangspunkt des Aktionsprogramms für die Flugzeugindustrie [Kommission, c] ist die Einschätzung der Kommission, daß Airbus Industrie zu zersplittert sei, um ähnlich kostengünstig wie Boeing Großflugzeuge produzieren zu können. Strittig ist allerdings auch innerhalb der Kommission, wie dieser Kostennachteil ausgeglichen werden kann. Von dem für die Forschungs- und Technologiepolitik zuständigen EG-Kommissar Filippo Pandolfi war vorgeschlagen worden, für die europäische Flugzeugindustrie Forschungsmittel aus dem EG-Haushalt in Höhe von 1,42 Mrd. DM bereitzustellen [Handelsblatt, 31. März 1992]. Doch dieser Vorschlag fand in der Kommission keine Mehrheit. Auch die Vorstellung, aus dem EG-Haushalt könnten Mittel zur Wechselkursabsicherung von Flugzeugverkäufen bereitgestellt werden, wurde wieder aufgegeben, nachdem das GATT entsprechende Zahlungen der Bundesregierung für den Airbus als Verstoß gegen den GATT-Vertrag erklärt hat.<sup>4</sup>

Statt dessen strebt die Kommission nun an, einen Garantiefonds zur Absicherung des Wechselkursrisikos einzurichten, der von der Flugzeugindustrie selbst finanziert wird. Darüber hinaus schlägt sie vor, die gegenwärtig laufenden EG-Forschungsprogramme zur Werkstofftechnik (BRITE/EURAM, Industrielle und Werkstofftechnologien, EURET) stärker auf die Flugzeugindustrie auszurichten, d. h. weniger horizontal und stärker sektorspezifisch zu gestalten. Schließlich sollen Vorhaben mit technischer Priorität (TP-Projekte) verstärkt gefördert und in das vierte Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung integriert werden. Bei der Flugzeugindustrie ist es also vorrangig die Forschungspolitik, die für industriepolitische Ziele eingesetzt werden soll.

<sup>3</sup> Ordnungspolitisch bedenklich erscheint von den genannten vier Punkten allerdings das Bestreben, technische Normen für industriepolitische Zwecke einzusetzen, da dadurch ihre eigentlichen Aufgaben – die Erhöhung der Transparenz und die Minderung der Transaktionskosten – beeinträchtigt werden können.

<sup>4</sup> Als Reaktion auf den Schiedsspruch des GATT hat die Bundesregierung mittlerweile die Wechselkursicherung für den Airbus rückwirkend zum 15. Januar 1992 ausgesetzt.

In dem Aktionsprogramm für die Automobilindustrie [Kommission, d], das dem Ministerrat ebenfalls zur Beratung vorliegt, bescheinigt die Kommission den europäischen Herstellern ausdrücklich, daß sie gegenwärtig durchaus konkurrenzfähig sind. Es wird allerdings befürchtet, die europäische Automobilindustrie könne bald in eine Krise geraten, wenn es nicht gelingt, den technologischen Vorsprung japanischer Unternehmen bei der „lean production“ rasch aufzuholen. Diesen Aufholprozeß will die Kommission dadurch unterstützen, daß zum einen im Rahmen der Forschungspolitik – genau wie bei der Flugzeugindustrie – branchenspezifische TP-Projekte gefördert werden und zum anderen im Rahmen der Strukturfonds Maßnahmen zur beruflichen Bildung und Umschulung finanziert werden.

Besonders umstritten ist dabei die Frage, ob aus dem Sozialfonds der EG Gelder bereitgestellt werden sollen für die Subventionierung der Automobilindustrie. Mittel aus dem Sozialfonds dürfen nach dem EWG-Vertrag aber nur für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verwendet werden. Deshalb schlägt die Kommission vor, die Subventionen als Zuschüsse für betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen zu vergeben. In dem Aktionsprogramm heißt es dazu, derartige „präventive“ arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stünden durchaus in Einklang mit der Neufassung der Art. 123 ff. EWGV, wie sie in den Verträgen von Maastricht vorgesehen ist. Kritik kommt dagegen aus den Generaldirektionen für Wettbewerb und für Sozialpolitik, die argumentieren, der Einsatz des Sozialfonds für industriepolitische Zwecke wäre gleichbedeutend mit einem „robbing the poor to pay the rich“ [Financial Times, 29. April 1992].

Ein weiterer Streitpunkt betrifft die Wettbewerbspolitik, und zwar die sogenannte Gruppenfreistellungsverordnung zum Kraftfahrzeughandel. Abweichend von den allgemeinen Wettbewerbsbestimmungen erlaubt diese Verordnung den Herstellern, ein exklusives und selektives Vertriebsnetz zu unterhalten und damit die innergemeinschaftlichen Handelsströme zu kontrollieren. Nach Einführung der EG-weit einheitlichen Betriebszulassung ab Januar 1993, die es dem Kunden ermöglichen wird, sein Fahrzeug in einem beliebigen EG-Land zu erwerben, ist das Vertragshändlernetz das letzte Bollwerk, mit dem die Segmentierung der nationalen Automobilmärkte verteidigt werden kann. Würde es als unvereinbar mit dem europäischen Wettbewerbsrecht erklärt, wäre es den Herstellern kaum noch möglich, die zum Teil beträchtlichen Preisunterschiede für identische Fahrzeuge zwischen den nationalen Märkten aufrechtzuerhalten. Ursprünglich war vorgesehen, die im Jahr 1985 gewährte Gruppenfreistellung im Juni 1995 auslaufen zu lassen. In ihrem Aktionsprogramm für die Automobilindustrie spricht sich die Kommission nunmehr dafür aus, die Frist zumindest bis Ende 1999 zu verlängern. Wenn sie sich mit diesem Vorschlag beim Ministerrat durchsetzen sollte, wird es auch in Zukunft keinen Gemeinsamen Markt für Automobile geben.

Die industriepolitischen Aktivitäten im Bereich der Automobilindustrie sind vor dem Hintergrund der Handelsvereinbarungen zwischen der EG und der japanischen Automobilindustrie vom Juli 1991 zu sehen, in denen sich die japanischen Hersteller verpflichteten, die Gesamtexporte in die EG, die 1990 eine Höhe von 1,1 Mill. Stück pro Jahr erreicht hatten, bis zum Jahr 1999 nicht

über 1,23 Mill. Stück ansteigen zu lassen.<sup>5</sup> Trotz dieser recht knapp bemessenen Importmenge haben die europäischen Automobilfirmen allen Grund, die Konkurrenz aus Fernost zu fürchten. Denn zum einen werden die Importe japanischer Automobile aus Drittländern (beispielsweise aus den Vereinigten Staaten) von den Selbstbeschränkungen nicht erfaßt; zum anderen hat die EG zugesagt, die Errichtung japanischer Produktionsstätten innerhalb der europäischen Grenzen nicht zu behindern.

Es wird damit gerechnet, daß die Zahl der in Europa produzierten japanischen „Transplants“ bis zum Jahr 1999 auf rund 1,2 Mill. Stück ansteigen wird. So könnte sich der Anteil der Automobile mit japanischem Firmenemblem auf dem europäischen Markt, der heute bei 8,6 vH liegt, bis zum Ende des Jahrzehnts durchaus mehr als verdoppeln. Betroffen wären davon vermutlich in erster Linie französische und italienische Hersteller, die deshalb auch am stärksten auf industriepolitische Maßnahmen der EG zugunsten ihrer Branche drängen. Die Kommission ist offenbar gewillt, diesem Druck nachzugeben und dafür eine Unterordnung der Forschungspolitik, der Sozialpolitik und der Wettbewerbspolitik unter die Industriepolitik in Kauf zu nehmen.

Den Aktionsprogrammen für die Flugzeug- und die Automobilindustrie kommt nach Vorstellung der Kommission eine Pilotfunktion für die Ausgestaltung weiterer Aktionsprogramme für andere Branchen zu. Von daher dürften alle künftigen industriepolitischen Aktivitäten der EG maßgeblich davon geprägt werden, wie die Beratungen des Ministerrats zu diesen beiden Aktionsprogrammen ausgehen werden. Weitgehend vorgezeichnet sind bislang lediglich die Grundlinien eines Aktionsprogramms für die Mikroelektronik, da die Kommission bereits im Jahr 1991 dem Ministerrat eine ausführliche Mitteilung über die europäische Elektronik- und Informatikindustrie vorgelegt hat [Kommission, b].

In dieser Mitteilung wird festgestellt, daß die Gemeinschaftsindustrie in bestimmten Schlüsselsektoren nur schwach vertreten ist, wofür nicht zuletzt protektionistische Maßnahmen in Japan und den Vereinigten Staaten verantwortlich gemacht werden. Um der Gefahr von Versorgungsschwierigkeiten bei „strategischen“ Vorprodukten zu begegnen, müßten europäische Unternehmen vor allem bei elektronischen Halbleitern in der Lage sein, die benötigten Produkte selbst zu entwickeln. In engem Zusammenhang damit ist von EG-Kommissar Pandolfi die Errichtung einer „European Semiconductor Company“ vorgeschlagen worden – die sogenannte Eurochipfabrik. Bis zum Mai 1992 wurde diskutiert, ob die von Siemens und IBM geplante gemeinsame Entwicklung und Produktion eines 16-Megabit- sowie eines 64-Megabit-Speicherchips im Rahmen der Eurochipfabrik erfolgen könnte, wobei Dresden als möglicher Standort erwogen wurde [Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. März 1992]. Dabei ging es um ein Forschungs- und Investitionsvolumen von 4 bis 5 Mrd.

<sup>5</sup> Das Selbstbeschränkungsabkommen gilt erst ab 1993. Bereits im Jahr 1991 stieg die Zahl der Importe aus Japan auf 1,26 Mill. Stück an, und für 1992 wird mit ähnlich hohen Zahlen gerechnet. Die Kommission bemüht sich deshalb, schon für 1992 eine Begrenzung der Importe durchzusetzen, bislang allerdings ohne Erfolg.

DM, an dem sich die EG möglicherweise beteiligen sollte. Mittlerweile hat Siemens die Pläne zur Errichtung einer Speicherfabrik jedoch völlig aufgegeben, so daß auch die darauf bezogenen Pläne zur Subventionierung dieser Politik hinfällig geworden sind [Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Mai 1992].

Insgesamt gesehen haben die recht vage und unverbindlich gehaltenen Formulierungen der Maastrichter Verträge zur Industriepolitik die Kommission also nicht davon abgehalten, eine deutliche Umorientierung der Gemeinschaftspolitik in Richtung auf direkte Markteingriffe in die Wege zu leiten. Obwohl der Vertrag zur Politischen Union bislang weder ratifiziert noch in Kraft ist, wird bereits intensiv daran gearbeitet, die künftig zu erwartenden industriepolitischen Kompetenzen umfassend zu nutzen. Dabei beschränkt sich die Kommission – trotz gegenteiliger Beteuerungen – keineswegs darauf, Maßnahmen für eine „horizontale“ Industriepolitik zu entwickeln; ihre Vorschläge enthalten zugleich Komponenten, die eindeutig als sektorspezifische Interventionen anzusehen sind.

Das größte Problem für die Kommission liegt jedoch darin, daß sie auch nach Inkrafttreten der Maastrichter Verträge nicht über eigene Haushaltsmittel für industriepolitische Zwecke verfügen wird. Ob und inwieweit es ihr gelingt, im Ministerrat eine entsprechende Verlagerung der Mittel aus anderen Politikbereichen (etwa der Forschungs- oder der Sozialpolitik) durchzusetzen, wird entscheidend dafür sein, ob in Zukunft mit einer stärker interventionistisch geprägten Industriepolitik der EG zu rechnen ist oder nicht.

### **Einfluß der Industriepolitik auf andere Politikbereiche**

Eine interventionistisch angelegte Industriepolitik könnte sich als prägend erweisen für den gesamten Bereich der EG-Strukturpolitik. Schon heute ist das Bestreben unverkennbar, durch Umschichtungen im EG-Haushalt das bislang geradezu erdrückende Gewicht der Agrarpolitik zu reduzieren und statt dessen die Strukturpolitik auszubauen. Bereits in den achtziger Jahren war der relative Anstieg bei den Ausgaben für die Strukturfonds deutlich höher als bei den Agrarausgaben (Schaubild 1).<sup>6</sup> Nach den Vorschlägen der Kommission zur Neuordnung des EG-Haushalts, die mit dem sogenannten Delors-II-Paket vorgelegt worden sind, soll diese Gewichtsverlagerung künftig noch verstärkt werden [Kommission, e].

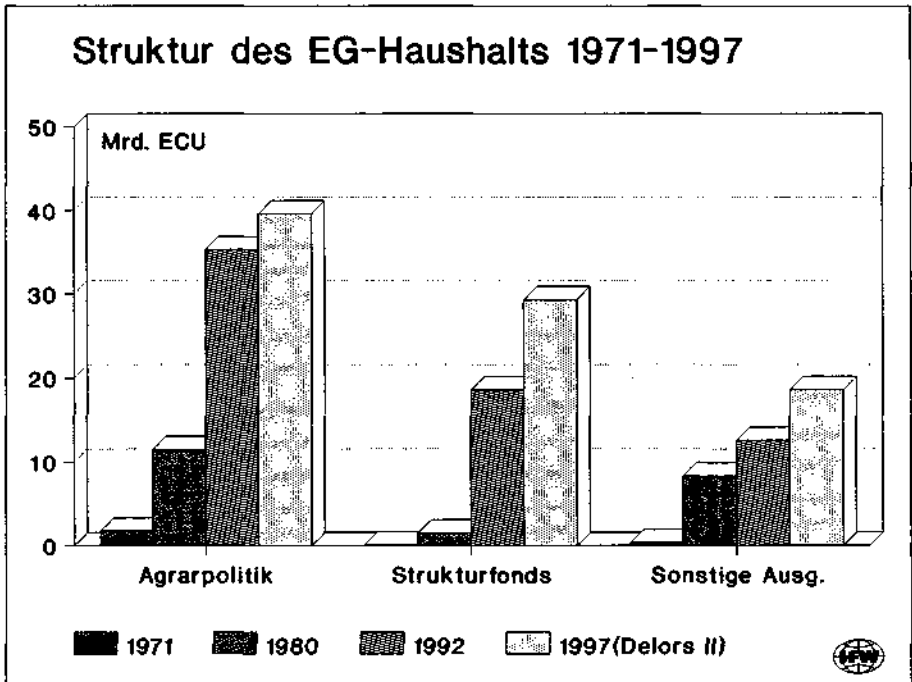
In dem im Schaubild 1 als sonstige Ausgaben verzeichneten Bereich sind ebenfalls finanzielle Mittel für strukturpolitische Zwecke enthalten, und zwar vor allem die Ausgaben für die Forschungspolitik, die im Jahr 1992 eine Höhe von 2,5 Mrd. ECU erreichen werden und die bis 1997 auf 4,2 Mrd. ECU erhöht

---

<sup>6</sup> Auch die Strukturfonds dienen teilweise agrarpolitischen Zwecken, da zu diesen Fonds neben dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) auch der Europäische Ausrichtung- und Garantiefonds für die Landwirtschaft/Abteilung Struktur (EAGFL/S) zählt. Der finanzielle Anteil des EAGFL/S an den Strukturfonds beträgt jedoch nur rund 10 vH, und zu den gesamten Agrarausgaben trägt der EAGFL/S sogar weniger als 5 vH bei.



Schaubild 1



Quelle: Klodt, Stehn et al. [1992], Kommission [e].

werden sollen. Innerhalb der Strukturfonds ist zum einen eine Erhöhung des Mitteleinsatzes für die traditionellen Fonds von 18 Mrd. ECU im Jahr 1992 auf 26,8 Mrd. ECU im Jahr 1997 vorgesehen; zum anderen sind für den neu einzurichtenden Kohäsionsfonds 2,5 Mrd. ECU für das Jahr 1997 vorgesehen.<sup>7</sup> Mit diesem Kohäsionsfonds sollen beispielsweise die in Maastricht beschlossenen „transeuropäischen Netze“ finanziert werden, mit denen nicht nur regionalpolitische, sondern auch industriepolitische Ziele verfolgt werden.

Symptomatisch für das Bestreben der Kommission, andere Politikbereiche der Industriepolitik unterzuordnen, sind ihre Vorstellungen im Bereich der gemeinschaftlichen Umweltpolitik. Aus ökonomischer Sicht sollte es bei dieser Politik vorrangig darum gehen, den Verursachern von Umweltschäden die bei anderen anfallenden Kosten anzulasten, um auf diese Weise eine Reduzierung der Umweltbelastung auf das gesamtwirtschaftlich optimale Ausmaß zu erreichen. Die Kommission verfolgt dagegen mit der EG-weiten Angleichung von Umweltauflagen ausdrücklich das Ziel, den europäischen Unternehmen der Umweltindustrie einen möglichst großen und homogenen Markt zu verschaffen. Dadurch soll das Entstehen einer international führenden europäischen Um-

<sup>7</sup> Im Delors-II-Paket sind für den Kohäsionsfonds für 1993 erstmals 1,5 Mrd. ECU angesetzt. Dieser Betrag soll bis 1997 kontinuierlich erhöht werden.

weltindustrie gefördert werden. Die Gefahr ist nicht zu verkennen, daß bei einer derartigen Vermischung von umweltpolitischen und industriepolitischen Zielsetzungen die eigentliche Aufgabe der Umweltpolitik – der Schutz der Umwelt – aus dem Blick gerät.

Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, daß die EG-Strukturpolitik einen erheblichen Einfluß auf die in Europa insgesamt betriebene Strukturpolitik gewinnen wird. Um so wichtiger wird die Frage, ob diese Politik eher interventionistisch oder eher marktkonform angelegt sein wird. Wenn die Tendenzen, die sich in den Aktionsprogrammen zur Industriepolitik zeigen, auf den gesamten Bereich der Strukturpolitik übergreifen, werden die Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Markteingriffe vermutlich spürbar zunehmen.

### **Industriepolitik und Standortwettbewerb**

Die Erfahrungen, die bisher mit einer aktiven Industriepolitik gemacht worden sind, lassen kaum erwarten, daß auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft verbessert werden kann. Der Schutz der amerikanischen Automobilindustrie in den achtziger Jahren beispielsweise, der damit begründet wurde, sie bedürfe einer Schonfrist zum Aufholen des technologischen Rückstands gegenüber der japanischen Konkurrenz, hat diesen Rückstand nicht verringert, sondern eher noch vergrößert. Nach Auslaufen des entsprechenden japanischen Selbstbeschränkungsabkommens waren die amerikanischen Automobilkonzerne sogar weniger wettbewerbsfähig als zuvor. Es ist wenig wahrscheinlich, daß die Protektion der europäischen Automobilindustrie in den neunziger Jahren erfolgreicher sein wird, zumal mit den vorgesehenen Maßnahmen lediglich die Segmentierung der nationalen Märkte in der EG zementiert wird, der Konkurrenzdruck japanischer Transplants aber kaum abgewehrt werden kann.

Auch die Subventionierung des Airbus läßt sich längst nicht mehr damit rechtfertigen, daß der Erfahrungsrückstand gegenüber den im Markt etablierten amerikanischen Anbietern mit staatlicher Hilfe überwunden werden muß. Dieses Infant-industry-Argument wurde schon vor zwanzig Jahren ins Feld geführt, als die Subventionierung des Airbus begann. Falls zu den nationalen Hilfen für den Airbus auch noch eine Unterstützung aus dem EG-Haushalt hinzukommen sollte, würde der Konflikt mit der US-Regierung in diesem Bereich weiter verschärft, ohne dadurch die Leistungsfähigkeit der europäischen Flugzeugindustrie zu verbessern.

Ebenso dürfte die Hoffnung trügen, mit einer staatlichen Beteiligung an den Kosten der Chipproduktion könnten europäische Unternehmen verlorene Weltmarktanteile in der Mikroelektronik zurückgewinnen. Die Markterfolge japanischer Anbieter von Speicherchips oder amerikanischer Anbieter von Mikroprozessoren sind keineswegs das Ergebnis staatlicher Subventionierung, sondern eher das Ergebnis eines harten Wettbewerbs, dem sich diese Anbieter stets stellen mußten. In Westeuropa dagegen wurden nicht nur höhere Subventionen gezahlt, sondern die heimischen Unternehmen wurden auch durch höhere Handelsschranken geschützt und bei öffentlichen Beschaffungsaufträgen bevorzugt.

Bei der zunehmenden internationalen Verflechtung von Unternehmen macht staatliche Protektion für nationale Unternehmen ohnehin immer weniger Sinn. Ein Land, das hohe Einkommen mit technologieintensiven Produktionen erzielen will, sollte alles daransetzen, leistungsfähige Unternehmen aus dem Ausland für ein Engagement im Inland zu gewinnen, anstatt sie an der Grenze abzublocken. Auf den ersten Blick könnte es scheinen, als ließen sich Vorteile im internationalen Standortwettbewerb gerade durch großzügige Subventionen erzielen, wenn nur die Subventionsprogramme für ausländische Unternehmen geöffnet würden. International mobile Investoren dürften jedoch nicht nur das hohe Subventionsniveau, sondern auch die zwangsläufig damit einhergehende Steuerbelastung im Blick haben. Für sie dürften international offene Märkte allemal wichtiger sein als staatliche Finanzhilfen.

Auch die Hoffnung, mit europäischen Förderprogrammen die technologische Wettbewerbsposition heimischer Unternehmen gegenüber der Konkurrenz aus Nordamerika oder Fernost stärken zu können, wird in einem von multinationalen Unternehmen geprägten Umfeld immer trügerischer. Warnendes Beispiel dafür können die Erfahrungen mit dem Eureka-Projekt JESSI sein, bei dem es um den Aufbau einer technologisch leistungsfähigen europäischen Mikroelektronikindustrie geht. Eines der Unternehmen, dessen Konkurrenzfähigkeit gegenüber der japanischen Industrie gestärkt werden sollte, war der britische Computerhersteller ICL. Doch dieses Unternehmen wurde im Sommer 1990 von Fujitsu aufgekauft, so daß die Pläne, dem europäischen Hersteller einen technologischen Vorsprung vor japanischen Herstellern zu verschaffen, hinfällig wurden. Unternehmen wie Siemens oder IBM suchen längst die Kooperation statt die Konfrontation mit japanischen Unternehmen; die Industriepolitik sollte ihnen folgen und gemeinsam mit der japanischen Politik auf eine Öffnung der Märkte und einen Abbau von Subventionen drängen. Auf diese Weise würde der internationale Standortwettbewerb gestärkt, und die Unternehmen wären gezwungen, sich mehr auf die Behauptung am Markt und weniger auf das Erlangen staatlicher Protektion zu konzentrieren.

In zahlreichen Mitgliedstaaten ist die interventionistische Industriepolitik eher auf dem Rückzug, und zwar nicht zuletzt aufgrund des Drucks leerer öffentlicher Kassen. Wenn nun die nationale durch eine gemeinschaftliche Industriepolitik ersetzt würde, wäre die Entlastung der Staatshaushalte wieder hinfällig, denn auch die gemeinschaftliche Industriepolitik muß letztlich aus nationalen Steuerquellen finanziert werden. Manch ein Mitgliedstaat mag sich zwar ausrechnen, durch die Verlagerung industriepolitischer Programme aus dem nationalen Haushalt in den EG-Haushalt könnten Kosten gespart werden, doch für alle Mitgliedstaaten zusammengenommen kann diese Rechnung nicht aufgehen.

**Literaturverzeichnis**

- BLETSCHACHER, Georg, Henning KLODT, Braucht Europa eine neue Industriepolitik? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 177, Dezember 1991.
- , –, Strategische Handels- und Industriepolitik – Theoretische Grundlagen, Branchenanalysen und wettbewerbspolitische Implikationen. Kieler Studien, 244, Tübingen 1992.
- FINANCIAL TIMES, „Brussels Split on Car Industry Training Plan“. 29. April 1992.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, „Chiphersteller verlangen von Bonn neue Subventionen“. 25. März 1992.
- , „Siemens verzichtet auf eine neue Chip-Fabrik“. 22. Mai 1992.
- HANDELSBLATT, „Konfliktstoff Fusionskontrolle“. 31. März 1992.
- KLODT, Henning, Theorie der strategischen Handelspolitik und neue Wachstumstheorie als Grundlage für eine Industrie- und Technologiepolitik? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 1992, in Vorbereitung.
- Jürgen STEHN et al., Die Strukturpolitik der EG. Kieler Studien, 249, Tübingen 1992.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission) [a], „Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld: Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/91. Luxemburg 1991, S. 7–25.
- [b], „Die europäische Elektronik- und Informatikindustrie: Situation, Chancen und Risiken, Aktionsvorschläge“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/91. Luxemburg 1991, S. 27–44.
- [c], „Die europäische Luftfahrtindustrie: Bestandsaufnahme und mögliche Gemeinschaftsaktionen“. Mitteilung der Kommission an den Rat, KOM (92) 164 endg., Brüssel 1992.
- [d], „Die europäische Automobilindustrie: Situation und vorrangige Aktionen“. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß, KOM (92) 166 endg., Brüssel 1992.
- [e], „Von der Einheitlichen Akte zu der Zeit nach Maastricht: Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele“. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/92. Luxemburg 1992, S. 15–41.
- NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, „Wider eine dirigistische EG-Industriepolitik“. 4. März 1992.
- OECD, Positive Adjustment Policies: Managing Structural Change. Summary and Conclusions. Paris 1982.