

Gerlach, Frank; Ziegler, Astrid

Article

Industriepolitik in Deutschland und Europa – Zur Debatte um das industriepolitische Papier von Peter Altmaier

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gerlach, Frank; Ziegler, Astrid (2019) : Industriepolitik in Deutschland und Europa – Zur Debatte um das industriepolitische Papier von Peter Altmaier, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 9, pp. 650-655, <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2506-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213762>

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.

Frank Gerlach, Astrid Ziegler

Industriepolitik in Deutschland und Europa

Zur Debatte um das industriepolitische Papier von Peter Altmaier

Zu dem industriepolitischen Papier des Bundeswirtschaftsministers haben sich Wirtschaftswissenschaftler, aber auch wirtschaftliche Akteure kritisch geäußert. Bereits in der Vergangenheit hat es jedoch in der Bundesrepublik immer wieder fallweise industriepolitische Eingriffe in die Wirtschaft gegeben. Das Beispiel China zeigt, dass es möglich ist, mit aktiver Industriepolitik technologische und innovatorische Führerschaft auf avancierten Hightech-Gebieten zu erreichen. Nötig ist ein umfassendes Konzept, das alle Sozialpartner einbezieht.

Denken und Handeln gegen den Mainstream ist in wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch kritischen Zeiten notwendig. Wie uns die Vergangenheit lehrt, erfordert es jedoch Mut, eingefahrene Gleise zu verlassen. Diesen Mut bewiesen z. B. die USA unter Präsident Roosevelt, als sie in den 1930er Jahren gegen mannigfache politische und wissenschaftliche Widerstände die Politik des „New Deal“ in die Tat umsetzten und damit durch ein umfangreiches Reformprogramm, wie z.B. öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme und sozialpolitische Maßnahmen, die damalige Wirtschaftskrise erfolgreich bekämpften. Hingegen verschärfte die deutsche Reichsregierung unter Reichskanzler Brüning mit einer rigiden Sparpolitik die damalige Depression, obwohl es alternative Konzepte – wie den vom Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund (ADGB) getragenen Woytinski-Tarnow-Baade-Plan sowie den Lautenbach-Plan – gab, die eine expansive Ausgabenpolitik des Staates vorsahen. Dies hatte für Deutschland verheerende Folgen: Das Versagen der damaligen Politik begünstigte den weiteren Aufstieg der Nationalsozialisten. Die NSDAP nutzte nach der sogenannten Machtergreifung die vorliegenden Pläne und Vorschläge und konnte durch die schnelle Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit ihre Macht absichern. Die klassische Nationalökonomie, die auf die automatischen Heilungskräfte des Marktes setz-

te und strikt gegen eine makroökonomische Steuerung der Wirtschaft war, versagte in dieser kritischen Situation ebenfalls. Erst die keynesianische „Revolution“ machte wissenschaftlich den Weg für eine antizyklische makroökonomische Wirtschaftspolitik frei.

Nun ist die Situation, in der sich Deutschland befindet, gewiss nicht mit der der 1930er Jahre zu vergleichen. Dank der starken deutschen Industrie steht Deutschland wirtschaftlich gut da und ist nach wie vor „Exportweltmeister“. Deutsche Produkte sind weltweit begehrt und die Industrie hat – im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten – ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt mit ca. 23 % im Großen und Ganzen halten können. Deutschland hat somit in den letzten Jahrzehnten von der Globalisierung profitiert. Dagegen sieht es in manchen Ländern in Europa ganz anders aus. Insbesondere Italien befindet sich in einer ökonomisch und politisch schwierigen Situation. Dennoch mehrten sich auch für die deutsche Wirtschaft die Anzeichen, dass die guten Jahre zu Ende sind, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird: Zur Zeit stagniert die Wirtschaft. Gleichzeitig steht die Industrie im Zusammenhang mit Globalisierung, Digitalisierung, Dekarbonisierung und Finanzialisierung in einem gewaltigen Transformationsprozess. Politisch signalisiert der Aufstieg der AfD eine neue gesellschaftliche Unsicherheit und Fragilität in Deutschland.

Auch hat die Krisenerfahrung der Jahre 2008/2009 gezeigt, dass immense staatliche Eingriffe und fiskalisch aufwendige Rettungsmaßnahmen weitestgehend gesellschaftlich akzeptiert und in einem sehr kurzen Zeitraum umgesetzt werden konnten. Industrielle Wertschöpfung ist für den Wohlstand und die politische Stabilität in Deutschland von grundlegender Bedeutung. Politik darf sich deshalb auch im Fall der bevorstehenden strukturpolitischen Transformationsprozesse nicht auf den Beobachterposten zurückziehen, sondern muss aktiv und gemeinsam mit den

Dr. Frank Gerlach war in der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung für den Bereich „Strukturwandel – Innovation und Beschäftigung“ zuständig.

Dr. Astrid Ziegler ist Ressortleiterin für Industriepolitik beim Vorstand der IG Metall.

Sozialpartnern den Strukturwandel wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltig gestalten.

In dieser Situation hat Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier sich mit einem Papier unter dem Titel „Nationale Industriestrategie 2030 – Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik“¹ im Februar 2019 zu Wort gemeldet. Darin beschreibt er Herausforderungen für die deutsche Industrie, formuliert die dringliche Relevanz staatlich-industriepolitischer Eingriffe zum Erhalt industrieller Wertschöpfung und benennt einige damit zusammenhängende politisch notwendige Reformen – wie z.B. eine staatliche Beteiligungsfazilität oder die Lockerung des europäischen Wettbewerbsrechts. Dieser „Aufschlag“ des Bundeswirtschaftsministers hat eine anhaltende öffentliche Debatte über die notwendige Neujustierung von Industrie-, Technologie- und Strukturpolitik in Zeiten der Transformation ausgelöst. Bis heute erntet er für sein Industrierpapier massive Kritik der neoliberalen Wirtschaftswissenschaften und von Arbeitgeberverbänden.

Das „Altmaier-Papier“ – Ausdruck eines Paradigmenwechsels?

Das Papier versteht sich als ersten Debattenaufschlag über die Dringlichkeit einer industriepolitischen Flankierung Deutschlands und Europas angesichts der veränderten wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse zwischen Unternehmen und Staaten in der Welt: Neben den USA, der immer noch technologisch führenden Wirtschaftsmacht, schiebt sich mehr und mehr China in den Vordergrund. Das Riesenreich strebt erklärtermaßen die technologische und innovative Führerschaft in avancierten Hightech-Bereichen an. China will bis 2025 in zehn definierten Schlüsseltechnologien weltweit führende Unternehmen hervorbringen. Schon jetzt gibt es global agierende chinesische Konzerne – wie z.B. Huawei –, die diesem Anspruch genügen. Flankiert werden soll diese industriepolitische Strategie durch die „Seidenstraßeninitiative“, die die Ausweitung des wirtschaftlichen und politischen Einflusses auf viele andere Länder forcieren soll. Nicht nur China, sondern auch andere Staaten – wie z.B. Indien – machen sich auf den Weg einer beschleunigten und technologisch ambitionierten Industrialisierung bzw. haben sich wie Japan und Südkorea in zentralen Branchen der Weltwirtschaft eine starke Stellung gesichert. Diese Entwicklungen werden nicht nur in China, sondern auch in anderen Ländern außerhalb Europas durch eine offensive industriepolitische Strategie begleitet, die teils unter hohem Einsatz von Finanzmitteln auf

die Rückverlagerung von industrieller Wertschöpfung, die Ansiedlung neuer Schlüsseltechnologien und die schnelle Expansion (gegebenenfalls Monopolisierung) auf ausländische Märkte abzielen.

Trotz dieser Entwicklungen ist die deutsche Industrie in Schlüsselbereichen der Wirtschaft mit den integrierten Wertschöpfungsketten nach wie vor stark. Ohne diese Stärke könne die Bundesrepublik „ihr hohes Einkommensniveau sowie ihr hohes Niveau an Bildung, Umweltschutz, sozialer Sicherheit, Gesundheitsversorgung und Infrastruktur, nicht aufrechterhalten“.² Die gute Position der deutschen Industrie auf dem Weltmarkt ist jedoch gefährdet. Im Zentrum des Papiers stehen deshalb die Herausforderungen, denen sich die deutsche und europäische Industrie stellen muss. Insbesondere sieht der Bundeswirtschaftsminister die Gefahr, dass durch die Realisierung neuer disruptiver Technologien Deutschland und Europa ins Hintertreffen geraten könnten. Durch diese „Basisinnovationen“, die er als „Game-Changer“ bezeichnet, verändern sich mehr oder minder die Produktionsbedingungen sämtlicher Bereiche der Wirtschaft und ihrer Wertschöpfungsketten. Gemeint sind hiermit die Digitalisierung, die „rasante Verbreitung von Anwendung künstlicher Intelligenz“ sowie unter anderem die Nano- und die Biotechnologie und neue Werkstoffe und Leichtbautechnologien. Der Befund ist ernüchternd: An der Wertschöpfung in der sich schnell entwickelnden Plattformökonomie, einschließlich der damit verbundenen Softwarekompetenz, nehmen Europa und Deutschland nicht entsprechend ihrer Wirtschaftsstärke teil.³ Die Kapital- und Marktmacht der hier dominierenden (größtenteils US-amerikanischen Internet-) Konzerne übersteige diejenige jedes einzelnen Dax-Unternehmens, was auch zur Folge hat, dass deutsche und europäische Start-ups von entsprechenden Konzernen und ihren Venture Capital Fonds aufgekauft werden. Ebenso kritisch sei die derzeitige Lage bei der praktischen Anwendbarkeit der künstlichen Intelligenz zu sehen.

Wie uns die Vergangenheit lehrt, ist der Verlust industrieller Wertschöpfung – als Beispiel wird die Telekommunikations- und Unterhaltungselektronik angeführt – unwider-

² Ebenda, S. 5.

³ Hierzu hat unlängst J. Haucap in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung einen Artikel veröffentlicht. Darin resümiert er einige bereits vorliegende Vorschläge zur Stärkung der Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen gegenüber China. Er fordert unter anderem Reziprozität im Marktzugang bei öffentlichen Aufträgen. Insbesondere aber befasst sich Haucap mit der Marktmacht großer Internetplattformen. Danach können Netzeffekte und Skalenvorteile der Plattformanbieter eine starke Konzentrationstendenz bis hin zur Monopolisierung auslösen. Neben bereits realisierten Reformen (neunte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen) regt er weitere Maßnahmen zur Kontrolle der Marktmacht an. Vgl. dazu J. Haucap: Europa braucht eine Antwort auf Chinas Industriepolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.8.2019, S. 16.

¹ Vgl. P. Altmaier, Bundesminister für Wirtschaft und Energie: Nationale Industriestrategie 2030 – Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Berlin 5.2.2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=24maier (8.8.2019).

ruflich. Im Ergebnis ist Europa in der Telekommunikationstechnologie und der Computerelektronik ins Hintertreffen geraten. Auch die Produktion der neuartigen Kohlefaserwerkstoffe findet größtenteils außerhalb von Deutschland statt. In der Automobilindustrie – als Kernbereich der europäischen Wirtschaft – darf uns dies im Hinblick auf die Entwicklung alternativer Antriebe, autonomes Fahren sowie neuer Mobilitätskonzepte keineswegs geschehen.

Peter Altmaier fordert deshalb einen Aufholprozess in den Bereichen, „in denen andere besser sind als wir“.⁴ Im Rahmen der von ihm definitiv befürworteten ordnungspolitischen Prinzipien – z.B. Dominanz des Marktes und des komparativen Vorteils, kein staatlicher Eingriff in betriebswirtschaftliche Entscheidungen einzelner Unternehmen, kein Eingriff in den Wettbewerb zwischen einzelnen Unternehmen, Bekenntnis zum Prinzip freier und offener internationaler Märkte – soll jedoch pragmatisch reagiert werden, wenn Wettbewerbsverzerrungen durch andere Staaten zu verzeichnen sind. Allerdings nur wenn es im gesamtstaatlichen Interesse liegt, findet „eine aktivierende, fördernde und schützende Industriepolitik ihre Berechtigung.“⁵ Befürwortet wird deshalb eine Reform des geltenden Beihilfe- und Wettbewerbsrechts, Beihilfen für Innovationen, Maßnahmen gegen Missbrauch marktbeherrschender Stellungen und Dumping sowie die Erleichterung von Unternehmenszusammenschlüssen in Bereichen, „in denen Größe eine unabdingbare Voraussetzung für unternehmerischen Erfolg ist“.⁶ Hierdurch sollen gezielt Wettbewerbsverzerrungen konterkariert und Unternehmen im Bereich von Basisinnovationen zeitlich begrenzt unterstützt werden.

Im Grunde handelt es sich um Vorschläge, die schon seit langem diskutiert werden. Neu ist lediglich der Vorschlag, dass der Staat in sehr wichtigen Ausnahmefällen die Möglichkeit haben sollte, Unternehmensanteile zu erwerben. Hierdurch sollen Übernahmeveruche von deutschen Innovations- bzw. Technologieführern wie etwa im Bereich des Maschinenbaus durch ausländische Wettbewerber, z.B. chinesische Unternehmen, verhindert werden.

Reaktionen der Wissenschaft und der Arbeitgeber – Business as usual?

Seit Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier im Februar 2019 mit der Veröffentlichung der „Nationalen Industriestrategie 2030“ eine Debatte über die deutsche und europäische Industriepolitik angestoßen hat, wird in Deutschland und Europa viel und kontrovers über den richtigen Weg einer Industriepolitik gestritten. Es war zu erwarten,

dass das Papier eine lebhafte Diskussion auslösen würde. Die Schärfe der Kritik an ihm ist jedoch insofern überraschend, als die Beschreibung des Zustands der Industrie in Deutschland und Europa zutreffend und realitätsnah ist und viele im Papier enthaltene Vorschläge für Maßnahmen zum Gegensteuern schon lange in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion sind. Stellvertretend für die Kritik gehen wir im Folgenden exemplarisch auf die Position des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, von Mittelstandsvertretern sowie auf das BDI-Papier „Deutsche Industriepolitik – Zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030“ ein.

Der Sachverständigenrat äußerte sich nicht erst nach der Veröffentlichung des Altmaier-Papiers kritisch zu industriepolitischen Eingriffen des Staates. In einer Stellungnahme in der Zeitung „Die Welt“ bekräftigte er seine wiederholt vorgetragene Kritik an einer sektoralen Industriepolitik, die den Wettbewerb behindere und damit zu Wohlfahrtsverlusten führe.⁷ „Um nachhaltig erfolgreich zu sein, sollte ein Innovationsstandort jedoch auf eine lenkende Industriepolitik verzichten, die es als staatliche Aufgabe ansieht, Zukunftsmärkte und -technologien als strategisch bedeutsam zu identifizieren“ wird im Jahresgutachten 2018/2019⁸ die bereits im Gutachten 2009 formulierte Position noch einmal unterstrichen. In dem Medien-Beitrag wird nun ausgeführt, dass gute Industriepolitik erstens eine marktorientierte Wirtschaftspolitik, die geeignete Rahmenbedingungen für Innovationen und unternehmerisches Engagement herstellt, realisieren solle. Zweitens solle sie „die Voraussetzungen dafür schaffen, dass es zu einem intensiven und erfolgreichen Entdeckungsprozess im Hinblick auf neues Wissen kommt“. Drittens „sollte der Staat dort gezielte Impulse setzen, wo starke externe Effekte das gewünschte unternehmerische Engagement verhindern, weil die Kosten des Entdeckungsprozesses direkt beim handelnden Akteur anfallen, die Früchte aber alle ernten.“⁹ Gemeint ist hiermit primär die öffentliche Förderung der angewandten Grundlagenforschung sowie die gezielte Förderung vorwettbewerblicher Unternehmensforschung. Im Grunde handelt es sich hierbei um eine seit Jahren unverändert und in den Debatten zur Industriepolitik wiederholt vorgebrachte Position. Wie bereits oben gesagt, solle der Staat

4 P. Altmaier, a. a. O., S. 14.

5 Ebenda, S. 3.

6 Ebenda, S. 19.

7 L. Feld, Ch. Schmidt, I. Schnabel, V. Wieland: Altmaiers Industriepolitik ist ein Strategiewechsel in die falsche Richtung, 6.2.2019, <https://www.welt.de/wirtschaft/article188363821/Wirtschaftsweise-Altmaiers-Industriepolitik-ist-ein-Strategiewechsel-in-die-falsche-Richtung.html> (8.8.2019).

8 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden 2018, Zf. 158; vgl. dazu auch C. Schmidt: Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und Innovation, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 2, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2019/2/industriepolitik-ineffizienter-staatlicher-eingriff-oder-zukunftsweisende-option/> (10.8.2019).

9 L. Feld et al., a. a. O., S. 4.

darauf verzichten, Zukunftsmärkte und -technologien als strategisch bedeutsam zu identifizieren, da seine Irrtumswahrscheinlichkeit sehr hoch sei.

Sehr scharf formulierten prominente Vertreter des deutschen Mittelstands ihre Kritik, die ihre Bedeutung für die deutsche Industrie in dem Papier des Wirtschaftsministers in keiner Weise gewürdigt sehen.¹⁰ Der deutsche Mittelstand komme in den Überlegungen von Peter Altmaier praktisch nicht vor, obwohl mittelständische Unternehmen für viele Innovationen stehen und das derzeitige Beschäftigungswunder zu einem Großteil tragen. Mehr Staat wie in der Nationalen Industriestrategie könne für Verfechter der Ordnungspolitik nicht die Antwort sein. Die massive Kritik vonseiten wichtiger Vertreter des deutschen Mittelstands ist insofern überraschend, weil in dem Papier das Prinzip des Wettbewerbs nach wie vor entschieden „hochgehalten“ wird. Lediglich im Falle eines unfairen Wettbewerbs – wie z.B. Dumping – werden intervenierende Maßnahmen gefordert. Zudem wird die zentrale Bedeutung des Mittelstands für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ausdrücklich, wenn auch nur kurz, gewürdigt sowie – zwar noch unkonkrete – Absichtserklärungen in Richtung Stärkung des industriellen Mittelstands formuliert und den sogenannten „Hidden Champions“ Hilfen durch maßgenaue Angebote und Unterstützung angeboten.

Nun sind solche, in der Regel kurzen Positionsbestimmungen sicherlich der lebhaften Auseinandersetzung geschuldet. Differenzierter argumentiert der BDI in einer ausführlichen Stellungnahme zur deutschen Industriepolitik,¹¹ die im Mai 2019 veröffentlicht wurde. Der Verband hält zwar auch eine Beteiligungsfazilität des Staates angesichts existierender marktkonformer Instrumente derzeit für nicht erforderlich, sieht aber zugleich die Notwendigkeit, dass die deutsche und europäische Industriepolitik über ihre derzeitige Rolle als punktueller Reparaturbetrieb, um strukturelle und regionale Nachteile auszugleichen, hinauswachsen sollte. „Durch konsistente Politik auf allen Ebenen sollten wir die Erneuerung unserer Industriegesellschaft vorantreiben, die Schwächen des Industriestandortes abbauen und auf Basis unserer Stärken weiterentwickeln.“¹² In der Folge wird ein Forderungskatalog präsentiert, der Maßnahmen zur Stärkung einer multilateralen, nicht protektionistischen Welthandelsordnung, zur Förderung einer

wettbewerbsfähigen Datenwirtschaft, zur Beseitigung von Defiziten bei Infrastruktur, Steuerlast und Energiepreisen etc. umfasst. Das BDI-Papier bewegt sich durchaus im traditionellen Rahmen, den man von der Interessenvertretung der deutschen Industrie erwarten würde. Jedoch wird eingeräumt, dass die Herausforderungen der Klimapolitik weit über das bekannte Maß hinausgehen. Hier ist aus Sicht des BDI eine Industriepolitik gefordert, die zumindest in der Anfangsphase in marktwirtschaftliche Mechanismen durch erhebliche Stimulierung und regulatorische Flankierung zur Förderung privater Investitionen eingreift. Danach bedarf es einer technologisch überzeugenden und wirtschaftlich tragfähigen Steuerung, wobei der notwendige Wandel durchaus Chancen biete. Mit anderen Worten ist auch aus Sicht des BDI die Politik in diesem Fall am Zug.

Nachhaltige, aktive Industriepolitik – notwendig oder nicht?

Im Kern handelt es sich um eine Auseinandersetzung, ob eine pro-aktive und sektorale Industriepolitik in bestimmten Situationen notwendig sein kann oder nicht. Horizontale industriepolitische Maßnahmen sind – bei aller Kritik im Detail – weniger umstritten. Man könnte es sich leichtmachen und auf die Fakten hinweisen. Notgedrungen wird zurzeit in der stark unter Druck stehenden Automobilbranche Industriepolitik betrieben. Auch in der Vergangenheit hat es immer wieder sektorale Eingriffe – reaktiv oder pro-aktiv – gegeben, die erfolgreich waren – wie im Fall von Airbus – oder mehr oder minder (aufgrund des zu frühen Ausstiegs) gescheitert sind – wie im Fall der Solarindustrie.¹³ Die Position des ökonomischen und auch politischen „Mainstream“ ist jedoch auch in der Wissenschaft keineswegs unumstritten. Bekannte Ökonomen wie Peter Bofinger, Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Joseph E. Stieglitz und Dani Rodrik¹⁴ haben demgegenüber in ganz unterschiedlichen Publikationen betont, dass es bei der Industriepolitik darum gehe, dass der Staat Aufgaben übernimmt, die Private überhaupt nicht durchführen. In diesem Zusammenhang werden

10 Vgl. M.-W. Buchenau et al.: Der Mittelstand ist von Altmaier „maßlos enttäuscht“ – Union rückt zusammen, in: Handelsblatt vom 8.4.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wirtschaftsminister-der-mittelstand-ist-von-altmaier-masslos-enttaeuscht-union-rueckt-zusammen/24194122.html?ticket=ST-5371675-6Cf93pxe-TU9XVLzO7qY5-ap3> (10.8.2019).

11 BDI: Deutsche Industriepolitik. Zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030, 6.5.2019, <https://e.issuu.com/embed.html#2902526/69636457> (10.8.2019).

12 Ebenda, S. 6.

13 F. Gerlach, A. Ziegler: Konturen einer proaktiven Industriepolitik – das Beispiel Deutschland, in: WSI Mitteilungen, 68. Jg. (2015), H. 7, S. 526-533. Peter Bofinger weist jedoch zurecht darauf hin, dass das Scheitern der deutschen Solarindustrie wesentlich auf eine massive industriepolitische Förderung ihrer chinesischen Konkurrenten zurückzuführen ist. Es ist somit ein gutes Beispiel für den globalen industriepolitischen Wettbewerb, in dem wir uns befinden. Vgl. dazu P. Bofinger: Paradigmenwechsel in der deutschen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), H. 2., S. 97, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2019/2/industriepolitik-ineffizienter-staatlicher-eingriff-oder-zukunftsweisende-option/> (10.8.2019).

14 Vgl. dazu exemplarisch M. Cimoli, G. Dosi, J. E. Stieglitz (Hrsg.): Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation, Oxford 2009. Wichtig sind auch die verschiedenen Beiträge zur Industriepolitik bekannter Autoren im Forum „Which Industrial Policy Does Europe Need“, in: Intereconomics, 50. Jg. (2015), H. 3, S. 120-155, <https://archive.intereconomics.eu/year/2015/3/which-industrial-policy-does-europe-need/> (10.9.2019).

als Begründung Unsicherheit im Sinne von Frank Knight, Netzwerkeffekte und Externalitäten, die ein koordiniertes Handeln von privaten und staatlichen Akteuren erfordern sowie Pfadabhängigkeiten, die sich vor allem im Bereich des Energiesektors aus hohen Fixkosten und der langen Lebensdauer von Investitionen ergeben, genannt.¹⁵

Die Realität kommt diesen Argumenten immer mehr entgegen. Dies ist auf drei Entwicklungen zurückzuführen:

- Die „invisible hand“ des Marktes hat die drohende Klimakatastrophe nicht verhindern können. Noch nicht einmal war der Markt in der Lage, die fortschreitende Verseuchung der Umwelt, insbesondere der Meere, mit Plastikabfällen und noch schlimmer mit Mikroplastikabfällen zu verhindern. Das hat seine Gründe. Schon vor längerer Zeit haben Ökonomen wie Kapp oder Georgescu-Roegen¹⁶ darauf hingewiesen, dass Märkte immer die Tendenz haben, Kosten zum Nachteil kommender Generationen zu externalisieren, weil diese als Marktteilnehmer schlicht nicht präsent sind. Angesichts der *immer längerfristigeren negativen* Folgewirkungen avancierter moderner Technologien, denen gegenüber Märkte gleichsam blind sind, haben diese Argumente mehr und mehr an Gewicht gewonnen.
- Der erstaunliche Erfolg der chinesischen Volkswirtschaft ist mit einer klassisch marktwirtschaftlichen Argumentation nicht erklärbar. Vielmehr handelt es sich um einen hybriden und autoritären Staatskapitalismus, der zielbewusst und politisch gesteuert seinen eigenen Weg geht und als systemischer Wettbewerber in anderen Staaten gegenüber marktwirtschaftlich orientierten Demokratien – leider – durchaus an Attraktivität gewonnen hat.
- Autoren wie Block und Keller sowie Mazzucato¹⁷ haben überzeugend nachgewiesen, dass in vielen Fällen staatlich angestoßene Innovationen zu technologischen Sprüngen und damit zur Entstehung neuer Produkte und neuer Märkte geführt haben. Beispielsweise stand die National Science Foundation hinter dem Algorithmus von Google und wesentliche Technologien des iPhones (Internet, GPS, touch-screen display und SIRI) wurden von staatlichen Einrichtungen, maßgeblich aus dem Verteidigungsbereich initiiert, vorangetrieben

und direkt finanziert. Wie bekannt, haben hiervon Private profitiert und es entstanden in kurzer Zeit weltweit agierende Unternehmen. Insofern plädieren sowohl Block und Keller als auch Mazzucato mit empirisch gut begründeten Argumenten für einen Paradigmenwechsel in der Bestimmung der Rolle des Staates als Treiber für Innovationen und Gestalter neuer Märkte. Zudem befürwortet Mazzucato eine Beteiligung des Staates an durch solche staatlich induzierten privatwirtschaftlich erzielten Gewinnen.

Eine nachhaltige, aktive Industriepolitik erhält somit auch in demokratisch verfassten Staaten eine völlig neue Relevanz.

Industriepolitik – die Zeit drängt

Durch den Aufschlag von Peter Altmaier wurde die Bedeutung der Industrie und der Industriepolitik erneut auf die politische Tagesordnung gesetzt. Andererseits gibt es in dem Vorstoß durchaus Lücken. Wichtige Themen wie die industriepolitische Gestaltung des Transformationsprozesses oder die Bedeutung der betrieblichen Mitbestimmung als zentrale Bausteine des deutschen Innovationstypus werden nicht angesprochen. Der Bundeswirtschaftsminister hat angekündigt, sein Papier im Lichte der Diskussion zu überarbeiten und zu ergänzen. Es ist zu hoffen, dass auf der geplanten Industriekonferenz am 24.9.2019 in Berlin die Kontroverse in aller notwendigen Schärfe ausgetragen und nicht – wie so häufig – „weichgespült“ wird. Eine *politisch folgenreiche* Diskussion über eine industriepolitische Strategie in Deutschland und Europa ist in der Tat überfällig. Diskussionen und Initiativen in der Vergangenheit sind in der Regel im Sande verlaufen. Angesichts einer prosperierenden Wirtschaft schien es nicht notwendig zu sein, industriepolitisch zu agieren. Nun drängt die Zeit. In den letzten Jahren hat insbesondere die IG Metall mehrfach ein umfassendes politisches Konzept zum Erhalt industrieller Wertschöpfung und „Guter Arbeit“ eingefordert. Wie sich die zu erwartende Transformationen in der Industrie auf die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auswirkt, wird im Papier von Altmaier ebenfalls sträflich vernachlässigt. Dies steht und stand hierbei im Zentrum des Gewerkschaftsinteresses. Deshalb fordert die IG Metall, dass ein neuer „New Deal“ zur nachhaltigen Modernisierung der Industrie in Deutschland wie auch in Europa möglichst rasch, d.h. im Prinzip sofort, in Angriff genommen wird. Folgende erste Eckpunkte sind aus ihrer Sicht hierbei zu berücksichtigen:

- Der ordnungspolitische Rahmen auf europäischer und bundespolitischer Ebene muss an die sich verändernden globalen Wettbewerbsbedingungen angepasst werden. Wesentliche Regelungen – z.B. die Beihilfe- und Wettbewerbskontrolle, die Besteuerung, Rahmen-

¹⁵ Vgl. dazu P. Bofinger, a.a.O.

¹⁶ C. W. Kapp: *The Social Costs of Business Enterprise*, Nottingham 2000; N. Georgescu-Roegen: *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge MA 1971.

¹⁷ F. Block, M. R. Keller: *State on Innovation – The US Government's Role in Technology Development*, Boulder 2011; M. Mazzucato: *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*, London 2013.

bedingungen der Strukturpolitik – erweisen sich mehr und mehr als Wettbewerbsnachteil, weil ausländische Investoren nicht daran gebunden sind.

- Angesichts der gegebenen Defizite der Infrastruktur sowie der Herausforderungen der De-Karbonisierung ist ein öffentliches Zukunftsinvestitionsprogramm unabdingbar. Dieses soll die Infrastruktur modernisieren sowie den Transformationsprozess durch staatliche Investitionen und Investitionsförderung gestalten. Die Größe der Aufgabe zeigt allein die empfohlene industrie- und strukturpolitische Förderung der Kohlekommission für die vier Braunkohleregionen mit einer Investitionssumme von 40 Mrd. Euro. Mit weiteren Hilfsmaßnahmen für die von der Transformation betroffenen Industriebranchen ist zu rechnen.
- Die IG Metall befürwortet über die von Bundeswirtschaftsminister Altmaier vorgeschlagene staatliche Beteiligungsfazilität im Falle von kritisch zu bewertenden ausländischen Direktinvestitionen in deutsche Unternehmen hinaus, die Gewährung von Public Equity zugunsten des Erhalts von Standorten und Arbeitsplätzen im Fall strukturpolitischer Brüche. Öffentliches Beteiligungskapital solle unter strengen Auflagen sowie drittelparitätisch mit Vertretern der Sozialpartner und der öffentlichen Hand gewährt werden. Zugleich plädiert sie für ein neues gesamtdeutsches regionales Fördersystem mit einer finanziell handlungsstarken und langfristig zugesicherten Finanzausstattung. In besonders betroffenen Regionen sollten zudem spezielle Regionalfonds zur Gestaltung des Übergangs in eine neue Wirtschaftsstruktur eingerichtet werden.
- Staatlich angestoßene Investitionen haben bei technologischen Sprüngen häufig zur Entstehung neuer Produkte und damit neuer Märkte geführt. Von daher muss im Zusammenhang mit der öffentlichen Förderung über eine ausgewogenere Verteilung von Risiken und Profiten nachgedacht werden. Es ist nur konsequent, nicht nur die Risiken solcher Forschungsvorhaben zu sozialisie-

ren, sondern den Staat ganz konkret an den Gewinnen teilhaben zu lassen. An den Staat oder an öffentliche Finanzierungsinstitutionen sollte bei einer erfolgreichen Förderung von Forschung und Investitionen ein Anteil an den erwirtschafteten Gewinnen zurückfließen. Gleichzeitig sollten sich die geförderten Unternehmen verpflichten, einen entsprechenden Anteil ihrer Wertschöpfung im jeweiligen Förderraum zu generieren. Entsprechende Klauseln sollten in die Förderprogramme aufgenommen werden.

- In staatlichen Förderprogrammen, bei der Vergabe öffentlicher Mittel sowie bei öffentlichen Aufträgen sind die Kriterien „Guter Arbeit“ (tarifliche Entlohnung, unbefristete Beschäftigung, Festlegung qualitativer Standards von Arbeit) als feste Förderkriterien zu integrieren. Zudem sollten Mitbestimmungsträger in den Prozess der Gewährung und der Kontrolle staatlicher Mittel einbezogen werden.
- Angesichts der häufig personell und finanziell begrenzten Ressourcen in kleinen und mittleren Unternehmen wird ein staatlich finanzierter Beratungs- und Qualifizierungsfonds gefordert, damit Betriebsräte befähigt werden, angesichts absehbarer Transformationsprobleme (Beschäftigungsabbau, Produktionsverlagerungen, veränderte betriebliche Organisation und Produktion, mit den erheblichen Auswirkungen auf die Struktur der Arbeit), mit externer Unterstützung, eigene Zukunfts- und Restrukturierungskonzepte zu entwickeln.

Hierbei handelt es sich um erste Antworten auf die jetzt schon sichtbaren Anforderungen, den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Gestaltung unserer industriellen Zukunft gerecht zu werden. Voraussetzung für ihre Umsetzung ist jedoch eine umfassende pro-aktive Strategie, die für die wichtigsten Branchen die innovations- und industriepolitischen Ziele – gemeinsam mit den Sozialpartnern – umreißt. Gefordert ist gewissermaßen ein „Fahrplan“ zur Gestaltung der Industrie Deutschlands.

Title: *Industrial Policy in Germany and Europe – The Debate surrounding the Industrial Policy Paper by Peter Altmaier*

Abstract: *The German Federal Minister of Economics, Peter Altmaier, has triggered a lively and controversial debate with his plea for a new beginning in industrial policy. While decidedly pro-market-force critics reject an industrial policy that intervenes in industrial processes, advocates of a sustainable industrial policy claim that the Minister's proposals do not go far enough – in view of the colossal transformation process that industry is undergoing. The authors underscore the need for a comprehensive industrial policy strategy and explore what could serve as the initial cornerstones for one – elements such as a public investment programme and the establishment of special regional funds to help guide and shape the sustainable modernisation of industry.*

JEL Classification: L50, O32, O40