

# Konturen einer proaktiven Industriepolitik – das Beispiel Deutschland

In Deutschland hat man sich jahrelang schwer damit getan, Industriepolitik – also eine Politik zur Stärkung der industriellen Basis – zu betreiben. Der Beitrag zeigt im historischen Rückblick auf, dass es neben der eher zurückhaltenden offiziellen Industriepolitik in Deutschland jedoch immer schon Hilfen für Industriesektoren und -unternehmen gab. Diese waren pragmatisch angelegt, weniger strategisch orientiert. Erst nach der Weltwirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 besinnt sich die deutsche Politik nun auch öffentlich auf industrielle Werte mit klaren Vorstellungen und Dialogprozessen.

FRANK GERLACH, ASTRID ZIEGLER

## 1. Neue Problemlagen für die Industriepolitik

Die Industriepolitik erfährt zurzeit in den öffentlichen Debatten eine Renaissance. Nicht nur auf der europäischen Ebene und in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), sondern auch in den USA wird in Wissenschaft und Politik lebhaft diskutiert, wie man über industriepolitische Instrumente eine Erholung der Wirtschaft erreichen kann.

Die kontroversen Debatten sind einerseits vor dem Hintergrund der globalen Verlagerung von Schwerpunkten in der industriellen Produktion auf die Schwellenländer zu sehen: Als eine wichtige Ursache hierfür wird eine in diesen Staaten intensiv betriebene Industriepolitik angesehen. Insbesondere China und Südkorea gelten als Musterbeispiele für eine erfolgreiche Industriepolitik. Ihr sei es zu verdanken, dass beide Länder in vergleichsweise kurzer Zeit den Rückstand zu „alten“ Industriestaaten nicht nur aufgeholt, sondern manche von ihnen sogar überholt haben. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass diese Erfolgsgeschichte der Debatte in Europa und in den USA wichtige Anstöße gegeben hat.

Andererseits ist die Auseinandersetzung über Industriepolitik im Kontext des Bedeutungsverlustes der Industrie in zentralen europäischen Staaten zu verstehen (Gerlach et al. 2015). Insbesondere in Ländern wie Frankreich, Großbritannien und Italien hat der Niedergang von Teilen der industriellen Basis zu einem Umdenken geführt. Die

in der Vergangenheit dominierende Bevorzugung des Dienstleistungssektors wird mittlerweile als Fehler angesehen. Spätestens die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 verhalf der Erkenntnis zum Durchbruch, dass eine starke Industrie für den Wohlstand, für eine hohe Beschäftigung sowie für das Florieren vieler Dienstleistungsbereiche unverzichtbar ist.

Nicht nur einzelne Mitgliedstaaten reagierten auf diese Entwicklung, sondern auch in den Institutionen der EU setzte ein Umdenken ein: In einer Pressemitteilung der Europäischen Kommission aus dem September 2013 heißt es in aller Deutlichkeit: „Ohne eine starke industrielle Basis kann Europas Wirtschaft nicht florieren.“ Folgerichtig wird deshalb angesichts eines für zu gering gehaltenen Anteils der Industrie von lediglich 15 % für das Jahr 2020 eine Erhöhung auf 20 % im Jahr 2020 vorgegeben – mit etwa 400.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Industrie pro Jahr. Das europäische Parlament startete ebenfalls eine Initiative und nahm 2014 einen Bericht über die Re-Industrialisierung Europas zwecks Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit an.

In der Bundesrepublik Deutschland, die in Europa mit einer global wettbewerbsfähigen Industrie und einem hohen Industrieanteil als eine Art „Musterknabe“ bezeichnet wird, erfolgte ebenfalls ein Umschwung. Die positive Erfahrung der raschen Bewältigung einer tiefen Rezession in den Jahren nach der Finanzkrise, die wesentlich durch eine global wettbewerbsstarke Industrie erreicht worden war, führte zu einer neuen Wertschätzung der Industrie seitens der Politik.

Seit Bildung der Großen Koalition gibt es deshalb folgerichtig einen neuen industriepolitischen Anlauf, der zu einem industriepolitischen Konzept mit einer expliziten Formulierung von Zielen und Instrumenten und der Beschreibung eines Implementationsprozesses unter Beteiligung der Sozialpartner geführt hat.

Der Beitrag zeigt die verschiedenen Etappen auf, die die Industriepolitik in Deutschland beschritten hat (Abschnitt 2). Anschließend wird die konzeptionell neue Industriepolitik der derzeitigen Bundesregierung untersucht (3). Hier zeigt sich: Trotz des Bekenntnisses zur Industriepolitik ist eine wirtschaftspolitische Neuausrichtung noch nicht in Sicht. Deshalb werden in Abschnitt 4 zentrale Bausteine einer neuen Industriepolitik vorgeschlagen.

## 2. Industriepolitik in Deutschland – ein historischer Rückblick

### 2.1 Die Zeit des „Wirtschaftswunders“

Untersuchungen zur Geschichte der Industriepolitik haben gezeigt, dass nach dem Zweiten Weltkrieg die Entwicklung der Industrie von allen kapitalistischen Ländern durch gezielte Maßnahmen beeinflusst worden ist (Owen 2012; Grabbas/Nützenadel 2013; Licht et al. 2014). Sowohl durch vertikal orientierte – d. h. branchen- oder firmenspezifisch – wie auch durch horizontal angelegte Maßnahmen – wie z. B. durch geeignete rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen, die staatliche Förderung von Investitionen, die steuerliche Begünstigung von Forschung und Entwicklung in den Unternehmen – sollten einerseits die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie erhöht werden, andererseits der Niedergang von Branchen bzw. einzelnen Unternehmen zumindest gebremst und damit die Beschäftigung stabilisiert werden. Dies gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland. Allerdings ergab sich im Unterschied zu Frankreich, Italien oder Großbritannien ein bemerkenswerter Widerspruch zwischen der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft und der wirtschaftspolitischen Praxis. Während diese Länder keine Probleme damit hatten, planerische Elemente – wie die französische Planification – in ihre Wirtschaftspolitik einzubeziehen, war für die wirtschaftspolitische Orientierung in der Bundesrepublik die „freie Marktordnung“ und ein funktionierender Wettbewerb die Grundlage aller Maßnahmen und Instrumente. Wirtschaftspolitik sollte im Wesentlichen „Ordnungspolitik“ sein. Der fulminante Wirtschaftsaufschwung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, das sogenannte Wirtschaftswunder, schien einen solchen Ansatz zu rechtfertigen. Die negativen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels wurden in dieser Zeitspanne angesichts hoher Wachstumsraten von expandierenden Branchen aufgefangen. Strukturelle Arbeitslosigkeit konnte somit vermieden werden.

Jedoch gab es Ausnahmen: Wenn zentrale Branchen in die Krise gerieten, dann waren selbst vertikale industriepolitische Maßnahmen kein Tabu mehr. Ein herausragendes Beispiel ist die Subventionierung des deutschen Steinkohlebergbaus, der Ende der 1950er Jahre in die Krise geriet. Allein von 1958 bis 1967 wurde diese Branche mit 17,1 Mrd. DM subventioniert. Hierdurch sollten die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bergbaus und damit eine nationale Energiebasis gesichert werden. Gegen die Importe von Gas und Öl und von billigerer Steinkohle aus dem Ausland kam man damit jedoch nicht an. In den folgenden Jahren waren weitere Subventionen notwendig (Grabbas/Nützenadel 2013, S. 39f.). Der Bergbau ließ sich dennoch nicht retten. Allerdings konnten schwerwiegende soziale Konsequenzen der Stilllegungen, insbesondere Arbeitslosigkeit der im Bergbau Beschäftigten, durch die Hilfen weitgehend vermieden werden. Für die deutschen Werften, die seit Beginn der 1960er Jahre mehr und mehr an Wettbewerbsfähigkeit gegen die japanischen und südkoreanischen Werften verloren, wurden ebenfalls umfangreiche Werfthilfeprogramme konzipiert und umgesetzt, die von 1966 bis 1975 den deutschen Schiffbau in einer Höhe von 2,44 Mrd. DM subventionierten (ebd., S. 40). Insbesondere die IG Metall als zuständige Gewerkschaft setzte sich für die Unterstützung der Schiffbauindustrie ein. Hierdurch konnten zumindest wichtige Teile des deutschen Spezialschiffbaus bis heute gesichert werden.

Jedoch wurden nicht nur Branchen in der Krise subventioniert, sondern auch Hochtechnologie-Industrien erfahren eine direkte Förderung. Dies galt insbesondere für die Luftfahrt- und die Atomindustrie. Nachdem 1955 alliierte Restriktionen aufgehoben worden waren, wurden beide Branchen staatlicherseits finanziell unterstützt. Die deutsche Luftfahrtindustrie, die dann später in die Airbus AG aufging, war nach dem Bergbau die stärkste subventionierte Branche. Bis heute ist sie ein Erfolgsmodell.

Mit anderen Worten: Häufig erwies sich das Postulat eines absoluten Vorranges des Marktes als ein Lippenbekenntnis und die Wirtschaftspolitik im Bund wie auch in den Ländern – so z. B. die bayrische Landesregierung bei der Rettung von BMW Anfang der 1960er Jahre – scheute sich nicht davor, einzelnen Branchen oder gar Betrieben gezielt unter die Arme zu greifen.

Geringere ideologische Probleme gab es mit der horizontalen Industriepolitik. Die Förderung von industrieller Forschung und Entwicklung war bereits in jenen Jahren ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Die 1969 aufgelegte Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) hat als Kernstück der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland ebenfalls durch ihre Förderstruktur eine industriepolitische Komponente, da durch die Subventionierung von privaten und öffentlichen Investitionen in strukturschwachen Regionen bzw. in Betrieben in diesen Regionen durch zusätzlichen regionalen „Export“ dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert werden sollten. Vorliegende ►

Untersuchungen bestätigen im Übrigen die positiven einzelwirtschaftlichen Wirkungen der GRW (Bade/Eickelpasch 2011).

## 2.2 Neue Probleme und unveränderte industriepolitische Orientierung

An dieser Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik änderte sich in den Jahren nach 1970 wenig. Allerdings konnte nach dem Ende des „Wirtschaftswunders“ nicht mehr umstandslos davon ausgegangen werden, dass der Strukturwandel keine großen Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt nach sich zog. Im Gegenteil: Die strukturelle Arbeitslosigkeit verhärtete sich in der Bundesrepublik. Die Forderungen nach einer Industriepolitik, die über eine Reaktion auf Branchenkrisen und eine Hightech-Orientierung hinausgingen, gewannen an Gewicht. Nicht-neoklassisch orientierte Wissenschaftler sowie die Gewerkschaften plädierten für eine umfassende ökonomische und soziale Gestaltung des Strukturwandels, die einerseits dem Markt Schranken auferlegen und andererseits der Industrie neue Impulse verleihen sollte. Dem lag ein Konzept von Industriepolitik zugrunde, das die gesamten Wertschöpfungsketten einbezog, die Verbindung von Innovations- und Industriepolitik betonte und die qualifikatorischen und sozialen Komponenten von Industriepolitik hervorhob. Die offizielle Politik folgte diesem Ansatz nicht. Jedoch verstärkte sich in Reaktion auf die nicht zu leugnende Schwäche der deutschen Industrie im Bereich der Hochtechnologie die Hightech-Orientierung der deutschen Förderpolitik, um beispielsweise den Rückstand im IT-Bereich und der Biotechnologie aufzuholen. Der Erfolg dieser Bemühungen ist zwiespältig zu beurteilen. Einerseits verlieh die massive Unterstützung der Forschung und Neugründungen in Hightech-Bereichen wie der Biotechnologie neuen Schwung (Eichner et al. 2001; ZEW/Prognos AG/IfM 2012); andererseits konnte der Rückstand gegenüber den USA und Staaten wie Südkorea und Japan nicht aufgeholt werden. Das Urteil der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus dem Jahr 2004 (OECD 2004) sowie der Europäischen Kommission (European Commission 2007), dass die Bundesrepublik bei Neugründungen im Hightech-Bereich hinterher hinkt, trifft mehr oder minder auch heute noch zu – trotz einer dezidierten Hightech-Strategie.

Business as usual – diese Devise galt nicht immer, wie die folgenden Beispiele zeigen:

(1) *Re-Industrialisierung in Deutschland*: In den 1990er Jahren erforderte die massive De-Industrialisierung in Ostdeutschland rasche und nicht-marktkonforme Antworten. „Industrielle Kerne“ als Basis für eine Re-Industrialisierung mussten gerettet werden. Es sollte verhindert werden, dass im Osten des wiedervereinigten Deutschlands ein italienisches „Mezzogiorno“ entstand. Hierfür wurden sehr schnell industriepolitische Konzepte für Branchen und Betriebe gewissermaßen aus dem Boden gestampft. Politische Entscheidungen „gegen die Marktwirtschaft“ waren an der Ta-

gesordnung und wurden mit viel Geld in die Tat umgesetzt. Insbesondere die Gewerkschaften machten sich für eine solche Politik stark, konnten in vielen Fällen auf Koalitionen mit Landesregierungen bauen und mit der Unterstützung der Bundesregierung rechnen. Die Erfolgsbilanz ist gemischt. Betriebe wie EKO-Stahl in Eisenhüttenstadt, die Kerne des Werkzeugmaschinenbaus in Chemnitz, die neuen Betriebe im mitteldeutschen Chemiedreieck stehen auf der Habenseite. Rettungsversuche wie beim Landmaschinenbau und Schwermaschinenkombinat Ernst Thälmann scheiterten. Manche Betriebe konnten einfach nicht gerettet werden. Aber ohne Industriepolitik sähe die Bilanz sehr düster aus. Zudem konnten unter diesen speziellen Bedingungen Erfahrungen in der praktischen Umsetzung von Industriepolitik gesammelt werden.

(2) *Industriepolitische Initiativen in der Finanz- und Wirtschaftskrise*: Diese Erfahrungen wurden in der verheerenden Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 genutzt. Es waren insbesondere die Gewerkschaften, die sich energisch für Maßnahmen gegen die Krise einsetzten – wie die Sicherung von Stammbesellschaften durch Kurzarbeit und die Förderung des Absatzes von PKWs. Zugleich entstand wesentlich auf Initiative der IG Metall die „Nationale Plattform Elektromobilität“ als eine beispielhafte sektorale industriepolitische Initiative unter Beteiligung der entscheidenden Akteure aus Industrie, Wissenschaft, Politik, Gewerkschaften und Verbänden. Erstmals wurde ein Fahrplan für eine koordinierte Industriepolitik zur Förderung eines „technologischen Sprungs“ in einer Kernbranche der deutschen Industrie mit verbindlichen Investitionszusagen in Forschung und Produktion festgelegt. Auch wenn der Elektromobilität in Deutschland heute noch nicht der Durchbruch gelungen ist, geht kein Weg an einer koordinierten industriepolitischen Steuerung vorbei.

(3) *Maßnahmen zur Energiewende*: In der Energiewende, zweifellos ein großes industriepolitisches Vorhaben mit nachhaltigen Auswirkungen auf die Industriestruktur, wurde und wird direkt durch politische Vorgaben in die Energiemärkte eingegriffen. Es ergeben sich einerseits große Chancen für neue Märkte im Bereich der Energieerzeugung sowie für energieeffiziente Produkte und Anlagen. Andererseits gibt es auch Verlierer – wie die großen Energiekonzerne oder die Hersteller von Gas- und Dampfturbinen. Gerade bei den energieintensiven Industrien – dies gilt aber gleichsam für die gesamte Industrie – stehen wettbewerbsfähige Energiekosten im Vordergrund. Industriepolitisch gilt es, Lösungen zu finden, mit denen Verdrängungswettbewerb verhindert werden kann und Arbeitsplätze gesichert werden. Bei den Herstellern von Gas- oder Dampfturbinen wäre die Antwort eine Diversifizierung der Produktion – eine Aufgabe, bei der zuvorderst die Unternehmen selbst gefordert sind, die aber auch von einer Industriepolitik flankiert werden muss. Eine „intelligente“ Industriepolitik hat

hier nach Lösungen im Sinne einer sozialen, ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit zu suchen.

Die Beispiele belegen, dass die reale Entwicklung in manchen Fällen einen Pragmatismus erzwang, der den bisherigen ordnungspolitischen Konzepten der Wirtschaftspolitik und der „reinen“ Marktlehre widersprach. Die industriellen Herausforderungen waren einfach zu groß und von den „Marktkräften“ nicht zu bewältigen. Es dauerte jedoch, bis ein Umdenken hinsichtlich der althergebrachten Vorstellungen und Konzepten erfolgte.

### 3. Neuausrichtung der Industriepolitik – Anspruch und Wirklichkeit

#### 3.1 Das neue industriepolitische Konzept der großen Koalition

An der industriepolitischen Orientierung änderte sich jedoch – wie gesagt – prinzipiell nach der Weltwirtschaftskrise und dem neuen Blick auf die Industrie zunächst nichts in der bundesdeutschen Politik. Auch nicht, als im Oktober 2010 das Bundeswirtschaftsministerium zum ersten Mal in der deutschen Wirtschaftsgeschichte ein Strategiepapier (BMWi 2010) zum Industrieland Deutschland präsentierte. Im Prinzip handelte es sich um kein in sich bündiges industriepolitisches Konzept, sondern das Papier beschränkte sich auf die Formulierung eines breit gestreuten und dispersen Forderungskatalogs. Es fehlte ein dezidiertes Branchen- und Clusterbezug, und ganz traditionell ordnungspolitisch wurde Industriepolitik hier im Sinne der Herstellung guter Rahmenbedingungen verstanden. Folgerichtig wurden die Interessen der Beschäftigten an „Guter Arbeit“ im Allgemeinen, sicheren Arbeitsplätzen und guten Arbeitsbedingungen im Besonderen nicht thematisiert (ebd., S. 269). Dieses Papier hatte keine nennenswerten Auswirkungen auf eine grundlegende industriepolitische Neuausrichtung. Es ist sehr schnell in Vergessenheit geraten.

Erst mit der großen Koalition von SPD und CDU im Jahr 2013 kam wirklich Bewegung in die bundesdeutsche Industriepolitik. Nicht nur wurde in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD die Industrie als wichtigster Faktor für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland beschrieben (CDU/CSU/SPD 2013); vielmehr veränderte sich auch mit dem von der SPD geführten Bundeswirtschaftsministerium dessen Politik. Das BMWi kündigte bereits Anfang 2014 einen breiten Dialogprozess in Form einer Kommission zur öffentlichen Investitionsstrategie, einer Plattform zu Digitalisierung/Industrie 4.0 und von Branchendialogen<sup>1</sup> in strategisch wichtigen Sektoren (wie zum Beispiel in der Grundstoffindustrie, im Maschinenbau, in der Elektroindustrie, Luft- und Raumfahrtindustrie oder in der Automobilindustrie) an.

Als Dach dieses Dialogprozesses dient das gemeinsam von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel, IG Metall und Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) im Herbst 2014 ins Leben gerufene Bündnis „Zukunft der Industrie“. Diesem Bündnis sind mittlerweile weitere zwölf Verbände, Organisationen und Gewerkschaften beigetreten, sodass heute insgesamt 15 Partner das Bündnis<sup>2</sup> tragen.

Ziel des gesamten Bündnisses ist der Erhalt und die offensive Weiterentwicklung des Industriestandortes Deutschland. Zunächst soll die Akzeptanz für die Industrie gesteigert und ihre Bedeutung für Arbeitsplätze, Wohlstand und Fortschritt in der Öffentlichkeit besser vermittelt werden. Dass eine florierende Industrie nicht alles ist, aber ohne sie alles nichts, ist leider immer noch viel zu wenig in Deutschland bewusst. Durch gemeinsame Anstrengungen soll deshalb das Image der Industrie deutlich verbessert werden. Zum Zweiten sollen gemeinsame Lösungen für eine wissensbasierte und innovationsstarke Industrie gefunden werden: die Gewerkschaften und Arbeitgeber, indem sie Beschäftigung und gute Arbeitsbedingungen als Basis für eine starke Industrie gestalten; der Staat, indem er für stabile wirtschafts- und industriepolitische Rahmenbedingungen sorgt; die Unternehmen, indem sie in den Industriestandort Deutschland und in die Qualifizierung der Beschäftigten investieren (BMWi 2015).

In fünf Arbeitsgruppen, die im Frühsommer 2015 ihre Arbeit aufgenommen haben, sollen Handlungsempfehlungen zu den Kernthemen Akzeptanz der Industrie, Stärkung der Investitionstätigkeit, Zukunft der Arbeit in Industrie und industrienahen Dienstleistungen, Wertschöpfungsstrukturen der Zukunft sowie internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie erarbeitet werden. Die Ziele und Aufgaben des Bündnisses wurden von den 15 Bündnispartnern in einer gemeinsamen Erklärung festgehalten (ebd.). Die Partner haben außerdem ein Netzwerk „Zukunft der Industrie“ im Sommer 2015 eingerichtet. Das Netzwerk soll eine industrie- und gesellschaftspolitische Diskussion über die Rolle und Bedeutung der Industrie für Deutschland und die Voraussetzungen für ihre erfolgreiche Tätigkeit anstoßen. Erste Ergebnisse sollen im Herbst 2015 vorgelegt werden. ▶

1 Im Mittelpunkt der Branchendialoge steht ein ergebnisorientierter, interaktiver Austausch mit Branchenvertretern aus Unternehmen, Verbänden und Gewerkschaften. Er besteht aus drei Stufen: Über eine Online-Konsultation sollen, erstens, Bereiche mit hoher Priorität und besonderem Handlungsbedarf identifiziert werden. Über einen Fachdialog auf Arbeitsebene mit Vertretern von Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften und Betriebsräten sollen, zweitens, konkrete Maßnahmen entwickelt werden. Und während eines Spitzengesprächs der Vertreter der jeweiligen Branche mit dem Bundeswirtschaftsminister soll, drittens, der konkrete Maßnahmenkatalog festgelegt werden.

2 Mitglieder des Bündnisses „Zukunft der Industrie“ sind neben dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, die IG Metall und der BDI, BDA, BACV, DGB, Gesamtmetall, HDB, IG BAU, IG BCE, NGG, VCI, VDA, VDMA und ZVEI.

Positiv zu bewerten ist, dass das BMWi und damit eine Bundesregierung in der Industriepolitik einen umfassenden Dialogprozess auf den Weg gebracht hat, an dem die Gewerkschaften – anders als in der Vergangenheit – beteiligt sind. So haben in den bisher durchgeführten Branchendialogen die Industriegewerkschaften mit ihren Betriebsräten einen wichtigen Platz einnehmen können. Mit diesem Schritt wird endlich eine ihrer zentralen industriepolitischen Forderungen umgesetzt. Um die deutsche Industrie zukunftsfest zu machen, fordern sie seit Langem institutionalisierte, industriepolitische Dialoge, an denen Wirtschaft, Politik, Verbände und Gewerkschaften beteiligt werden. Hierbei handelt es sich keineswegs um l'art pour l'art. Vielmehr können die Chancen einer Industriepolitik, die ja keineswegs von gesichertem Wissen über zukünftige Entwicklungen ausgehen kann, auf diese Weise besser genutzt bzw. ihre Risiken kontrolliert werden.

### 3.2. Eine neue Industriepolitik in Sicht?

Ein anderer Dialogprozess macht aber noch keine wirklich neue Industriepolitik aus. Neben einer veränderten politischen Steuerung gehört dazu auch eine inhaltliche Neuaufstellung, die sich in konkreten Maßnahmen, Initiativen und Projekten niederschlägt. Wie sieht es damit aus?

Einschränkend muss allerdings festgehalten werden, dass diese Frage heute noch nicht abschließend beantwortet werden kann. Hierzu gibt es noch keine hinreichenden Erfahrungen, da der Dialogprozess erst in seinen Anfängen steckt. Im Hinblick auf die Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, die erste Initiative, die ihre Arbeit aufgenommen und zum Abschluss gebracht hat, kann jedoch die Frage untersucht werden, ob der politisch und gesellschaftlich angestoßene Diskurs die altbekannten Fronten aufgebrochen oder verfestigt hat.

Ausgangspunkt für die Einrichtung der Kommission war die in der öffentlichen Diskussion breit vertretene Auffassung, dass Deutschland im öffentlichen wie im privaten Sektor eine Investitionslücke aufweist, die zu erheblichen Defiziten in der Infrastruktur sowie im privaten Kapitalstock geführt hat. Die im Sommer 2014 von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel gegründete Expertenkommission aus Unternehmens- und Gewerkschaftsvertretern, Verbandsspitzen und Wissenschaft sollte insbesondere die Frage beantworten, woher das notwendige Geld kommen soll, um die Investitionslücke zu schließen. Der Bundeswirtschaftsminister hatte die Idee in die öffentliche Debatte eingebracht, privates Kapital zur Finanzierung der Infrastruktur zu mobilisieren und damit gleichzeitig Lebensversicherungen und Rentenfonds Möglichkeiten zur Anlage von Kapital zu bieten. Aber hierbei gibt es zwei strittige Punkte:

- Private Anleger wollen hohe Renditen erzielen.
- Wenn diese Idee umgesetzt wird, können institutionelle Anleger entscheiden, wie und zu welchen Bedingungen öffentliche Infrastruktur bereitgestellt wird.

Konflikte waren also vorprogrammiert.

Mittlerweile liegt der Abschlussbericht vor (Expertenkommission Investitionsstrategie 2015). Er belegt die These des erheblichen Nachholbedarfs im Bereich öffentlicher und privater Investitionen und formuliert Vorschläge für bessere Rahmenbedingungen für private Investitionen, d. h. für Innovationen, für eine digitale Infrastruktur, für die Energiewende und für junge Unternehmen sowie zur Förderung öffentlicher Investitionen. Strittig in der Kommission waren jedoch die Vorschläge zur Finanzierung der dringend erforderlichen zusätzlichen öffentlichen Investitionen. Das Kommissionspapier empfiehlt neben der Stärkung kommunaler Investitionen die Förderung einer privaten Infrastrukturfinanzierung in Form einer privaten Infrastrukturgesellschaft unter öffentlicher Kontrolle, die sich finanziert durch Mauteinnahmen, durch Investitionsmöglichkeiten privater institutioneller Anleger sowie durch einen Bürgerfonds für individuelle Sparer.

Die in der Kommission beteiligten Gewerkschaftsvertreter haben ergänzende und abweichende Positionen formuliert, die Bestandteil des Berichtes sind. Insbesondere schlagen sie einen Pakt zur gerechten Finanzierung und Umsetzung öffentlicher Investitionen vor. Dieser beinhaltet die folgenden Punkte:

- Öffentliche Investitionen müssen vorrangig aus Steuermitteln finanziert werden.
- Die öffentliche Hand muss den fiskalpolitischen Handlungsspielraum voll ausnutzen. Allein im Jahr 2014 hätte der Staat einen Verschuldungsspielraum von etwa 35 Mrd. € ausschöpfen können, ohne gegen die Schuldenbremse zu verstoßen. Für 2015 werden es schätzungsweise 18,6, für 2016 17,8 und für 2017 13,1 Mrd. € sein.
- Öffentliche Investitionen von der Schuldenbremse ausnehmen, „Goldene Regel“ wieder anwenden und damit die öffentliche Neuverschuldung in Höhe der öffentlichen Investitionen erlauben.
- Hohe Einkommen und große Vermögen besteuern, Abgeltungssteuer abschaffen.

Erst dann könnten neue Finanzierungsinstrumente (wie zum Beispiel öffentlicher Infrastrukturfonds, Bürgerfonds) umgesetzt werden.

Die Gewerkschaften lehnen zudem die steuerpolitischen Vorschläge ab, weil sie einseitig die Unternehmen entlasten würden (um ca. 5 Mrd. €) und damit die ohnehin ungleiche steuerliche Belastung von Arbeit und Kapital zulasten des Faktors Arbeit, aber auch zulasten der öffentlichen Hand, weiter verschieben würden.

Wie zu erwarten, prallten in der Expertenkommission die alten Fronten aufeinander und verfestigten sich eher. Es bleibt jetzt abzuwarten, wie das BMWi mit den Empfehlungen der Expertenkommission und dem Sondervotum der Gewerkschaften umgehen wird.

#### 4. Eckpunkte für eine integrierte Industriepolitik

Trotz der durchaus positiven Ansätze ist die neue Industriepolitik der Bundesregierung immer noch zu kurz gefasst. Industriepolitisch muss es heute darum gehen, die Industrie in ihrer gesamten Breite und Vielfalt in Deutschland zu sichern. Eine integrierte Industriepolitik muss deshalb industriepolitische Initiativen zum Erhalt und Ausbau der industriellen Wertschöpfungsketten, des Innovationspotenzials sowie der Arbeitsplätze am Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionsstandort in Deutschland formulieren. Alleine auf Unternehmen und ihre Belange in der Industriepolitik zu setzen, reicht nicht aus. Beschäftigte und Betriebsräte sind bereits heute mit überzogenen EBIT-Zielen, also dem Imperativ, hinreichenden Gewinn vor Zinsen und Steuern zu erzielen, und einer Dumpingstrategie konfrontiert. „Billiger“-Ansätze, die den Arbeits- und Leistungsdruck erhöhen, zu Personalabbau führen, auf Leiharbeit und Werkverträge setzen, sichern eben nicht die Zukunft des Industriestandortes Deutschland, sondern gefährden ihn. Stattdessen sollte die Innovationsführerschaft dort, wo man sie innehat, stabilisiert werden, in neuen Branchen erreicht und in Branchen, in denen man sie verloren hat, wieder erobert werden.

Deshalb ist u. E. eine grundlegende wissenschaftliche wie politische Neuorientierung in der Industriepolitik erforderlich. Es soll jedoch an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass eine solche Position umstritten ist. Nach wie vor gilt der Markt als die beste Einrichtung zur Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten und vielfach wird bestritten, dass staatliche Institutionen über die zukünftige Entwicklung mehr wissen könnten als der Markt (Donges 2005). In dieser Perspektive bleibt die Funktionstüchtigkeit des Marktes die Messlatte für staatliche Eingriffe. Somit wird aber auch eingeräumt, dass, wenn es zu Marktfehlern kommt, diese durch „kluge Staatseingriffe“ (Sinn 2014, S. 26) korrigiert werden sollten. Im Prinzip wird eine vertikale Industriepolitik nach wie vor – auch mit dem Hinweis auf negative Erfahrungen in der Vergangenheit (vgl. Owen 2012) abgelehnt; allenfalls wird die sektorale Variante akzeptiert. Diese Sichtweise ist von der institutionalistisch-evolutionistischen „Schule“ mit dem Hinweis auf die empirische Realität, dass die Märkte in komplementäre Institutionen „eingebettet“ sind, ohne die sie nicht funktionieren können, heftig kritisiert worden (vgl. Cimoli et al. 2009; Nelson 1993). Zudem haben wissenschaftliche Untersuchungen die enge staatliche und private Zusammenarbeit im Innovationsgeschehen nachgewiesen (Block/Keller 2011). Von einer „autonomen“ Sphäre des Marktes kann wohl kaum die Rede sein. Die Geister scheiden sich in der Tat an der Frage, ob staatliche industriepolitische Interventionen die zweifelhaften produktiven Funktionen des Marktes fördern und seine kontraproduktiven Schwächen beheben können. Hierüber wird es in Zukunft weiterhin kontroverse Diskussionen

geben. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik deutet aber einen Trend in Richtung eines industriepolitischen Interventionismus an, dem allerdings immer noch eine konzeptionell-theoretische Fundierung fehlt. Im Folgenden umreißen wir deshalb als Beitrag für eine weitere Diskussion wesentliche Punkte, die aus unserer Sicht für eine integrierte Industriepolitik in Deutschland zu berücksichtigen sind:

(1) Für eine in die Zukunft weisende Industriepolitik sind Industrien, die dem sogenannten „Lowtech-Bereich“ zuzurechnen sind bzw. deren F&E-Intensität eher gering ist, nicht nur deshalb wichtig, weil sie eine Vielzahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung stellen. Als essenzielle Glieder in den Wertschöpfungsketten könnte ihr Wegfallen zudem ab einem bestimmten Punkt die Existenz ganzer Cluster gefährden. Vor diesem Problem stehen mittlerweile manche unter De-Industrialisierung leidende westeuropäische Staaten. Eine integrierte Industriepolitik sollte deshalb die Gesamtheit der Branchen und somit auch die oben genannten Industrien mit einbeziehen. Verlagerungen sparen manchmal, aber keineswegs durchweg Kosten, bedrohen aber langfristig den Standortvorteil von existierenden Wertschöpfungsketten und Clustern. Andererseits kann eine grenzüberschreitende Kooperation in Europa durchaus zu einer Win-win-Situation führen. In dieser Hinsicht kann der Bund von den Erfahrungen mancher Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen lernen, in denen eine Industriepolitik mit dem Ansatz der Förderung einer breiten Palette von Clustern seit einigen Jahren praktiziert wird (Gerlach 2012, S. 271ff.).

(2) Oben wurde bereits auf die Bedeutung von Institutionen „jenseits“ des Marktes für die industrielle Entwicklung hingewiesen. Wie empirische Untersuchungen belegen, sind die in Deutschland bewährten Systeme der Mitbestimmung und der Tarifverträge ein Pluspunkt für den Innovationsprozess und die Entwicklung der Industrie (Jürgens/Sablowski 2008; Kriegesmann/Kley 2012; Haipeter et al. 2011). Neue Technologien sowie veränderte globale Wettbewerbsbedingungen erfordern die Kooperation zwischen den wesentlichen Akteuren. Die Mitbestimmung – dies zeigen viele Beispiele aus Branchen und Betrieben – kann hier ein Treiber für Innovationen und zur Stärkung der Industrie sein. Ihr Ausbau und ihre Stärkung sind deshalb ein wichtiger Baustein in einem integrierten Ansatz einer Industriepolitik. Insofern ist die Einbeziehung der Gewerkschaften und der Betriebsräte in die Branchendialoge des BMWi durchaus ein Fortschritt. Sie darf jedoch keine „Eintagsfliege“ bleiben und sollte bei der Umsetzung industriepolitischer Maßnahmen kontinuierlich fortgesetzt werden.

(3) Aus arbeitsorientierter Sicht sollte Industriepolitik der Sicherung und Erweiterung von Beschäftigung dienen. Die geschaffenen Arbeitsplätze sollten „Gute Arbeit“ mit entsprechender Bezahlung, guten Arbeitsbedingungen ►

und Qualifikationen realisieren. Die häufig zu beobachtende Verkürzung von Industriepolitik auf Technologiepolitik und Hightech-Strategie berücksichtigt diesen Aspekt explizit nicht und wird damit Ansprüchen auf eine integrative Industriepolitik nicht gerecht.

(4) Untersuchungen und Analysen zur Industriepolitik zeigen nur zu deutlich, wie entscheidend ein gutes Bildungs- und Qualifikationssystem für eine erfolgreiche Industriepolitik ist (Gerlach et al. 2015). Die Bundesrepublik Deutschland steht hier vor einem besonders brisanten Problem, da das Potenzial an jüngeren Fachkräften demografisch bedingt in Zukunft abnehmen wird und die Belegschaften immer älter werden. Unternehmen und Politik müssen somit belastbare Szenarien zur Personal- und Qualifikationsentwicklung, einschließlich Bildungsbedarfsanalysen, und darauf aufbauende Maßnahmen in den Betrieben entwickeln. Dazu gehört auch: mehr in Ausbildung und Qualifizierung zu investieren, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen, Beschäftigte weiterzubilden sowie älteren Fachkräften und Frauen bessere berufliche Chancen zu bieten.

(5) Der „Aufschlag“ des BMWi zur Industriepolitik ist bei allen positiven Teilschritten keineswegs als ein Masterplan zur nachhaltigen Umgestaltung der Wirtschaft zu bewerten. Bereits bei der Umsetzung der „Energiewende“, die durchaus als ein Element einer in die Zukunft weisenden Industriepolitik anzusehen ist, droht die Bundesrepublik zu scheitern. Industriepolitik braucht einen langen Atem und Zukunftsvisionen. Hierzu gehört auch eine zukunftsfähige Innovationspolitik, die sich nicht nur auf die sogenannten Hightech-Bereiche konzentriert, die Stabilisierung und den Ausbau der Wertschöpfungsketten unterstützt und zugleich zukünftige Forschungsfelder, die durchaus nicht immer Hightech sind, erkennt. Die Gestaltung des Strukturwandels durch die Industriepolitik sollte deshalb längerfristig angelegt sein. Dies gilt insbesondere für die bundesdeutschen Kernbranchen wie die Autoindustrie, den Maschinenbau und die Chemieindustrie. Beispielsweise wird eine Industriepolitik für eine Branche wie die Autoindustrie dann erfolglos bleiben, wenn kein Fahrplan festgelegt wird, der konkret ausweist, wie man die Ziele erreichen will.

(6) Last but not least ist eine Verzahnung der industriepolitischen Ansätze auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich. Letztendlich sind Veränderungen in einer gesamteuropäischen wie auch innerdeutschen Arbeitsteilung durch ein Zusammenspiel der Industriepolitiken auf diesen Ebenen zu steuern. Es wurde eingangs betont, dass auch auf der europäischen Ebene ein neuer industriepolitischer Anlauf erfolgen wird bzw. erfolgt und zudem in den Bundesländern entsprechende Schritte zu verzeichnen sind. Eine hinreichende Koordinierung der Ansätze – etwa um Doppelungen oder Widersprüche zu vermeiden – ist zurzeit zumindest nicht zu erkennen.

## 4. Fazit

Die exemplarische Darstellung der Geschichte der Industriepolitik in Deutschland sowie ihre aktuelle Entwicklung zeigt, dass – trotz einer strikt marktwirtschaftlich orientierten Ordnungspolitik – aus pragmatischen Gründen Industriepolitik in der Bundesrepublik umgesetzt worden ist. Erst in jüngster Zeit erfolgt auch ordnungspolitisch ein Umdenken, das zu einer konzeptionellen Fundierung von Industriepolitik geführt hat. Eine integ-

rativ und breit konzipierte Industriepolitik, die alle Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt – neben der ökonomischen die soziale und die ökologische –, ist damit aber keineswegs realisiert. Der neue Ansatz der Bundesregierung ist in diesem Sinne ein Schritt in die richtige Richtung – nicht mehr und nicht weniger. ■

## LITERATUR

- Aghion, P./Dewatripont, M./Harrison, A./Legros, P.** (2012): Industrial policy and competition: Harvard University Department of Economics, Boston
- Akerloff, G. A./Shiller, R. J.** (2009): Animal Spirits – Wie Wirtschaft wirklich funktioniert, Frankfurt a. M./New York
- Bade, F.-J./Eickelpasch, A.** (2011): Fördermittel für strukturschwache Gebiete: die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention, in: Wochenbericht des DIW 78 (5), S. 2–9, Berlin
- Block, F./Keller, M. R.** (2011): State of innovation – the US. governments' role in technology development, Boulder
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)** (2010): Im Fokus: Industrieland Deutschland. Stärken ausbauen – Schwächen beseitigen – Zukunft sichern, Berlin
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)** (2015a): Bündnis Zukunft der Industrie – Gemeinsame Erklärung, Berlin
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)** (2015b): Bündnis Zukunft der Industrie, Struktur und Arbeitsweise, Berlin
- Cimoli, M./Dosi, G./Stiglitz, J. E.** (2009): The political economy of capabilities accumulation, in: Cimoli, M./Dosi, G./Stiglitz, J. E. (Hrsg.): Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation, Oxford
- CDU/CSU/SPD** (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Rheinbach 12/2013
- Donges, J. B.** (2005): Industriepolitische Aktivismus: ökonomisch fragwürdig, in: ifo Schnelldienst 58 (22), S. 3-6
- Eichner, V./Schaaf, S./Schulte, F./Weingarten, J.** (2001): Erfolgsfaktoren für Biotechnologie-Regionen, Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 46, Düsseldorf
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs**, (2007): Raising Germany's growth potential, Occasional Paper (28), Brussels
- Expertenkommission Investitionsstrategie** (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin 2015
- Fritsch, M./Wein, Th./Ewers, H.-J.** (2001): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München
- Gerlach, F.** (2012): Industriepolitische Antworten – die deutsche Situation, in: Allespach, M./Ziegler, A. (Hrsg.): Zukunft des Industriestandortes Deutschland, Marburg
- Gerlach, F./Schietinger, M./Ziegler, A.** (2015): Starkes Europa – nur mit Produktion und Industrie, Marburg
- Grabbas, Ch./Nützenadel, A.** (2013): Industrial policies in Europe in historical perspective, www.foreurope.eu
- Haipeter, Th./Brettschneider, A./Bromberg, T./Lehndorff, St.** (2011): Rückenwind für Betriebsräte – Eine Analyse betrieblicher Modernisierungskampagnen in der Metall- und Elektroindustrie, Berlin
- Hall, P./Soskice, D.** (2001): Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage, Oxford
- Jacobson, D. S.** (2015): Industriepolitik in Irland: Übermäßiges Vertrauen auf ausländische Direktinvestitionen?, in: Gerlach, F./Schietinger, M./Ziegler, A. (Hrsg.): Starkes Europa – nur mit Produktion und Industrie, Marburg
- Jürgens, U./Sablowski, Th.** (2008): Sektorale Innovationsprozesse und die Diskussion über deutsche Innovationsschwächen, Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 204, Düsseldorf
- Kriegesmann, B./Kley, Th.** (2012): Mitbestimmung als Innovationstreiber, Berlin
- Krugman, P.** (1987): Is free trade passé?, in: Economic Perspectives 1 (2), S. 131–144
- Licht, G./Peters, B./Köhler Ch./Schwiebacher, F.** (2014): The potential contribution of innovation systems to socio-ecological transition, Thematic Report, www.foreurope.eu
- Nelson, R. R.** (1993): National innovations systems – a comparative study, Oxford
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)** (Hrsg.) (2004): Economic surveys Germany 2004, Paris

**Owen, G.** (2012): Industrial policy in Europe since the Second World War: What has been learnt?: The European Centre for International Political Economy, ECIPE Occasional paper (1), Brussels

**Sinn, H. W.** (2014): Der große Irrtum, in: Süddeutsche Zeitung 31.10/1./2.11, S. 26

**Stiglitz, J. E./Lin J. Y./Monga C.** (2013): The rejuvenation of industrial policy, Policy Research Working Paper (6628)

**Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)/Prognos AG/Institut für Mittelstandsforschung an der Universität Mannheim (IfM)** (2012): Ex-post-Evaluierung der Fördermaßnahmen BioChance und BioChancePlus im Rahmen der Systemevaluierung „KMU-innovativ“, Mannheim

## AUTOREN

**FRANK GERLACH**, Dr., war bis 2009 in der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung tätig und für den Bereich „Strukturwandel – Innovation und Beschäftigung“ zuständig. Arbeitsschwerpunkte: Industrie- und Innovationspolitik, Regional- und Strukturpolitik.

@ fk-gerlach@t-online.de

**ASTRID ZIEGLER**, Dr., ist Ressortleiterin für Industrie-, Struktur- und Energiepolitik beim Vorstand der IG Metall und dort zuständig für Fragen der Industrie- und Verkehrspolitik und des industriellen Strukturwandels in den Branchen der Metall- und Elektroindustrie.

@ astrid.ziegler@igmetall.de