

# Gute Industriepolitik – Herausforderungen, Ansatzpunkte, Perspektiven

WOLFGANG LEMB

Industriepolitik ist weltweit wieder en vogue. In der Wirtschaftswissenschaft gibt es sicherlich noch Diskussionen über das Pro und Kontra von Industriepolitik, aber auch dort befinden sich die Verfechter der Lehre von der reinen Marktsteuerung tendenziell auf dem Rückzug.<sup>1</sup> Und vor allem in der wirtschaftspolitischen Praxis ist die Frage, ob Regierungen Industriepolitik betreiben sollten oder nicht, faktisch beantwortet. Slogans wie „For a European Industrial Renaissance“, „Made in China 2025“ oder „America first“ decken zwar durchaus unterschiedliche industriepolitische Ansätze ab, was Ausgestaltung, Ambition und Strategie betrifft. Alle drei Wirtschaftsregionen haben allerdings den Erhalt und Ausbau der eigenen industriellen Wertschöpfungsanteile – teilweise auch mittels starker Markteingriffe – zu einem Schwerpunkt der politischen Agenda gemacht.

Wie noch Anfang der 2000er Jahre würde heute kaum ein Politiker den Abgang der Industrieproduktion im eigenen Land anstimmen. Zu gewichtig sind die Argumente derer, die die Notwendigkeit von Industriepolitik zur Steuerung der Märkte im Kapitalismus betonen. Noch wirken die Erfahrungen der Finanz- und Wirtschaftskrise nach, von der sich Länder mit einem hohen Industrieanteil sehr viel schneller erholen konnten. Zunehmend groß ist auch die Sorge, sich ohne einen exportstarken Industriesektor zukünftig auf der „Verliererseite“ der Handelsbilanz wiederzufinden. Und immer öfter ist nach Wahlen die Rede von den sogenannten „abgehängten“ Bevölkerungsteilen in deindustrialisierten Regionen, die verstärkt Rechtspopulisten ihr Ohr und in den Wahlen ihre Stimme schenken.

Gerade das deutsche Industriemodell gilt dabei oft als Vorbild für einen stabilen Industriesektor. Es stimmt zwar, dass die deutsche Industrie ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt in den letzten 20 Jahren mit 22 bis 23 % nahezu halten konnte. Aber angesichts des steigenden Drucks zur Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen kann Industriepolitik in Deutschland nicht mehr im Sinne eines „business as usual“ betrieben werden. Der Wandel in der Industrie und den industrienahen Dienstleistungen hat begonnen und wird in Zukunft noch an Fahrt gewinnen. Durch die unabwiesbaren Anforderungen des Klimaschutz-

zes (Pariser Klimaschutzabkommen) sowie die Digitalisierung werden sich Produkte, Wertschöpfungsketten, die Struktur der Arbeitsplätze, die Verzahnung von Industrie und industrienahen Dienstleistungen ebenso wie die Qualifikationsanforderungen dramatisch verändern. Zugleich nimmt der politisch induzierte ökonomische Druck aus anderen Staaten zu. Deshalb stellt sich immer mehr die Frage, wie zukunftsfähig unser Industriemodell wirklich ist.

Industriepolitik der Zukunft muss in Form einer *guten* (das heißt auf einer an gewerkschaftlichen Grundsätzen *guter Arbeits- und Lebensbedingungen* ausgerichteten) Industriepolitik verstärkt gesellschaftspolitische Verantwortung wahrnehmen. Das erfordert aber eine erneute Debatte um ein entsprechendes Leitbild „Guter Industriepolitik“, das zur Lösung gesellschaftlicher Probleme und nicht zu ihrer Vertiefung beiträgt.

## Was heißt Gute Industriepolitik für die IG Metall?

In erster Linie ist zunächst einmal festzustellen, dass eine starke und wirtschaftlich erfolgreiche Industrie kein Wert an sich ist. Weltweit gibt es genug Beispiele industrieller Wertschöpfung, die ohne Rücksicht auf Verluste auf dem Rücken von Arbeit, Natur und gesellschaftlichem Zusammenleben betrieben wird.

Die industrielle Produktionsweise muss sich daher an ihrem gesellschaftlichen Nutzen messen lassen. In diesem gesellschaftlichen Kontext sind die Gewerkschaften diejenigen Organisationen, die zuvorderst den Maßstab der „Guten Arbeit“ einfordern. Die Industrie ist die Grundlage für die Beschäftigung von Millionen von Menschen in Deutschland. Im Zentrum Guter Industriepolitik stehen für die IG Metall deshalb die Interessen der Beschäftigten, stabile Ar-

<sup>1</sup> Siehe dazu: Stiglitz, J. E./Yifu, J./Monga, C. (2013): Introduction: The rejuvenation of industrial policy, in: Stiglitz, J. E./ Lin, J. Y. (Hrsg.): The industrial policy revolution I: The role of government beyond ideology, London, S. 1–15.

beitsplätze sowie gute – tarifvertraglich abgesicherte – Arbeitsbedingungen.

Zum Konzept Guter Arbeit und eines Guten Lebens<sup>2</sup> gehört darüber hinaus aber auch eine Tätigkeit, der ressourcenschonend und damit nicht zulasten der Lebensbedingungen zukünftiger Generationen nachgegangen werden kann. Qualitatives Wachstum als Trias aus gerecht verteilten gesellschaftlichen Wohlstandszuwächsen, Guter Arbeit und ökologischer Nachhaltigkeit stellt daher das umfassende Leitbild einer Guten Industriepolitik für die IG Metall dar. Dies bedeutet einen Anspruch, der unter den Bedingungen der derzeit vorherrschenden kapitalistischen Produktionsweise nicht widerspruchsfrei gedacht werden kann und bei dem vielfältige gesellschaftliche Zielkonflikte bearbeitet werden müssen.

Wenn somit aus Sicht der IG Metall Industriepolitik Gute Arbeit, gesellschaftliche Wohlstandszuwächse und ökologische Nachhaltigkeit, kurz gesagt, qualitatives Wachstum im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer realisieren soll, dann sind hiermit zugleich hohe Ansprüche an die konzeptionelle Gestaltung und an den Prozess ihrer Umsetzung verbunden. Mit konzeptioneller Gestaltung ist ein systemischer Ansatz gemeint, der verschiedene Politikbereiche wie Forschungs- und Innovationspolitik, Branchenpolitik, Infrastrukturpolitik, Arbeitsmarkt- und Qualifikationspolitik, Energiepolitik, Verkehrspolitik, Steuerpolitik, aber auch die verschiedenen Politikerebenen Europas, des Bundes, der Bundesländer und auch der Städte und Landkreise intelligent in der Wahl der Ziele und Instrumente miteinander verknüpft und damit der Industriepolitik eine höhere Durchschlagskraft verleiht. Für die Umsetzung ist ein Dialogprozess erforderlich, der – neben dem Staat – die zentralen Akteure unmittelbar in die Planung und Umsetzung der Industriepolitik einbindet.

## Gute Industriepolitik baut auf Dialog

An dieser Stelle sind wir in den letzten Jahren in Deutschland ein Stück weiter gekommen. So wurde im Rahmen der verschiedenen Initiativen – Bündnis „Zukunft der Industrie“, Plattform „Industrie 4.0“, Plattform „Innovative Digitalisierung der Wirtschaft“, Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ und diversen Branchendialogen – vonseiten der schwarz-roten Bundesregierung seit 2013 ein umfassender Dialogprozess auf den Weg gebracht, an dem die Gewerkschaften stark beteiligt sind. Durch den gegenseitigen Austausch über zukünftige industrielle Entwicklungen konnten so industriepolitisch wichtige Impulse in die Arbeit der Bundesregierung hineingetragen werden.<sup>3</sup>

Allerdings: Ein anderer Dialogprozess macht noch keine wirklich neue Industriepolitik aus. Gute Industriepolitik ist kein interessenfreier Raum und politische Verteilungsfragen zwischen Kapital und Arbeit können in Dialogprozessen nicht wegdiskutiert werden. Insofern kann es nur von Vorteil sein, wenn die Gewerkschaften verstärkt die Kooperation mit anderen politischen Institutionen (wie zum Beispiel Parlamenten bei der EU, im Bund und in den Bun-

desländern, politische Parteien, Verbände und NGOs) suchen, wenn etwa Unternehmen in Schwierigkeiten stecken, neue Industrieprojekte geplant werden, Mängel in der Infrastruktur behoben und auf den Fachkräftemangel geeignete Antworten gefunden werden müssen. Es existiert mithin vielfach eine gewachsene Zusammenarbeit, die allerdings je nach politischer Konstellation und nach wirtschaftspolitischer Ausrichtung manchmal enger, manchmal aber auch nur sporadisch war und ist. In dieser Kooperation hat es durchaus Erfolge gegeben. Beispielsweise haben mittlerweile eine ganze Reihe von Bundesländern in ihre Bedingungen für die Subventionierung von Investitionen Kriterien von Guter Arbeit aufgenommen. Ziel ist es, prekäre Arbeitsplätze nicht mit Fördermitteln zu unterstützen. Auch das ist ein Schritt in die richtige Richtung und durchaus ein wichtiges Element einer Guten Industriepolitik.

## Handlungsbedarfe sind groß

Die IG Metall hat sich immer wieder in der Geschichte der Bundesrepublik<sup>4</sup> für eine aktive Industriepolitik eingesetzt und ist dabei häufig genug auf taube Ohren gestoßen. Ihre eigenen Aktivitäten in der Politik, in den Branchen und Unternehmen sowie in den Regionen zeigen, welchen herausragenden Stellenwert dieses Politikfeld für sie hat.<sup>5</sup>

Die IG Metall ist Antreiber und Partner in Dialogen mit der Politik, Verbänden und Institutionen zu den Fragen, was industriepolitisch geplant, angestoßen und gefördert werden soll: und das von der Europapolitik, über die Bundes- und Regionalpolitik bis hinein in die Betriebe. Diese Handlungsebenen agieren nicht getrennt voneinander. So kann beispielsweise nicht auf europäischer oder bundespolitischer Ebene über E-Mobilität nachgedacht werden, wenn auf regionaler Ebene nicht geklärt ist, wie man die nötige Infrastruktur für Ladesäulen schafft oder welche Mobilität dazu vor Ort nötig ist.

Das Beispiel zeigt: der industriepolitische Handlungsbedarf ist da. Die IG Metall sieht ihn vorrangig in folgenden acht Politikfeldern: ►

- 2 Huber, B. (2013): Kurswechsel für ein Gutes Leben. Wege zu einer solidarischen Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- 3 Lemb, W. (2015): Bündnis Zukunft der Industrie – Industriepolitische Herausforderungen und Perspektiven aus Sicht der IG Metall, in: WSI-Mitteilungen 68 (7), S. 554–556, [https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_61814\\_61833.htm](https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_61814_61833.htm).
- 4 Vgl. Lemb, W. (2015): Welche Industrie wollen wir?, Frankfurt a. M., S. 8ff.
- 5 Vgl. zum Beispiel: IG Metall Vorstand (2014): Industriepolitik heute. Regionale Beispiele der IG Metall, und IG Metall Vorstand (2015): Industriepolitik und Mitbestimmung. Betriebliche Beispiele der IG Metall. Beide Broschüren dokumentieren die industriepolitische Praxis der IG Metall in ausgewählten Regionen und Unternehmen bzw. Betrieben.

(1) Deutsche Standorte geraten durch die zunehmenden internationalen Verflechtungen verstärkt unter Druck. Zentrale Herausforderung zum Erhalt der Wertschöpfungsketten wird die Neubestimmung der Rolle deutscher Standorte in globalen Wertschöpfungsketten sein.

(2) Deutschland droht bisherige Innovationsvorteile in einem sich stark auf Innovationsförderung zuspitzenden internationalen Marktumfeld zu verlieren.

(3) Die Digitalisierung bietet große Chancen hinsichtlich Produktivitäts- und Innovationspotenzialen, bedarf aber einer Humanisierungsoffensive, damit Beschäftigte nicht zum Spielball des digitalen Wandels werden.

(4) Die demografische Entwicklung wird in den nächsten Jahren den ausgedünnten Fachkräftemarkt noch weiter unter Druck setzen. Betriebsinternes Know-how muss frühzeitig an Jüngere weitergegeben und „angelernt“ werden.

(5) Die fehlende Investitionsbereitschaft im privaten sowie öffentlichen Bereich bei Infrastruktur, Anlagen und Bildung gefährdet die Zukunft der Industrie.

(6) Die Energiewende sowie eine effiziente und ressourcenschonende Produktion sind Erfordernisse unserer Zeit und bieten entsprechende Chancen für eine industrielle Innovationsführerschaft. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung werden diese Chancen jedoch teilweise zulasten der Industrie verspielt.

(7) Faire und gute Bedingungen des Welthandels werden in einer international zunehmend vernetzten Industrie immer bedeutender.

(8) Die wirtschaftliche Schwäche des EU- und Euroraums als wichtigster Export- und Importmarkt hat starke negative Rückwirkungen auf die deutsche Industrie.

Angesichts dieser drängenden Herausforderungen ist die Frage der zeitlichen Perspektive für einen entsprechenden Kurswechsel entscheidend. Einerseits bedarf es zur Bewältigung dieser Herausforderungen eines langen Atems, langfristiger Strategien und legislaturübergreifender Planungshorizonte, was aber in Zeiten geringer Haltbarkeit politischer Entscheidungen schwierig zu realisieren ist. Andererseits droht aber die Industrie von den entsprechenden Herausforderungen überrollt zu werden, wenn nicht heute bereits die nötigen Weichenstellungen für morgen und übermorgen getroffen werden. Insbesondere die grundlegenden politischen Entscheidungen der nächsten Jahre werden daher entscheidend für den langfristigen Erhalt der industriellen Stärke Deutschlands sein.

### Wo müssen wir ansetzen?

Letztendlich geht es um die Gestaltung der Industrie der Zukunft, die ohne auf Branchen und auf Regionen mit ihren

spezifischen industriellen Strukturen zugeschnittene spezifische Konzepte, Maßnahmen und Qualifikationsprozesse nicht gestaltbar sein wird. Für die IG Metall ist entscheidend, dass im Zuge dieser einschneidenden Veränderungen die Interessen der abhängig Beschäftigten nicht unter die Räder geraten. Wie auch immer die Veränderungen im Einzelnen aussehen, sie dürfen keineswegs einfach dem Markt überlassen werden, sondern müssen industrie- und arbeitspolitisch gestaltet werden. Damit dieser Kurswechsel gelingt, wird die IG Metall gemeinsam mit ihren Funktionären und Mitgliedern weiterhin – wie schon so häufig in der Vergangenheit – nicht nur in der Betriebs- und Tarifpolitik, sondern auch auf der politischen Ebene initiativ sein und mit ihrem politischen Gewicht Gestaltungskonzepte für die Zukunft einfordern, aber auch selbst einbringen.

Klar ist: Wir brauchen eine „Roadmap“, die gemeinsam von allen Beteiligten zu entwickeln und mit anderen Politiken wie der Innovationspolitik, der Energiepolitik, der Regionalpolitik oder der Arbeits- und Bildungspolitik zu verbinden ist. Hierbei ist im Sinne der Gleichgewichtigkeit von ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit von folgenden Eckpunkten auszugehen:

(1) Der notwendige ökologische Umbau der Industriegesellschaft erfordert mehr als eine Energiewende. Es geht um grundlegende Veränderungen in der Produktionsweise, die zugleich zu neuen Strukturen in den Wertschöpfungsketten führen werden. Die Realisierung einer durchaus machbaren Effizienzrevolution, „Besser statt billiger“ durch „Cradle to Cradle“, also im Sinne einer Kreislaufwirtschaft, von neuen Mobilitätskonzepten, von Produkten im Sinne eines nachhaltigen Konsums oder auch Fair Trade sind Meilensteine für einen solchen Umbau.

(2) Der ökologische Umbau bietet der deutschen Industrie neue Chancen im globalen Wettbewerb. Hierbei kann sie auf ihren Erfolgen aufbauen. Diese beruhen auf qualitativ hochwertigen Produkten, Systemlösungen und starken industriellen Clustern. „Low Road“ hat in der Konkurrenz mit den aufstrebenden Schwellenländern keine Chance. Damit ist keineswegs nur eine Hightech-Förderung durch die FuE-Politik gemeint. Gerade nicht FuE-intensive Industrien sowie Lowtech-Industrien sind unverzichtbare Bestandteile der Wertschöpfungsketten und damit in die Förderung einzubeziehen. Andererseits hat es die deutsche Industrie in der Vergangenheit versäumt, sich den Zugang zu Schlüsseltechnologien wie dem IT-Bereich oder der Batterietechnik zu verschaffen. Solche technologischen Lücken sind von einer Guten Industriepolitik gezielt anzugehen.

(3) Gute Industriepolitik muss auf Dauer angelegt sein und steht damit in direktem Widerspruch zu einem finanzmarktgesteuerten Shareholder-Kapitalismus. Dieser hat direkt in nahezu allen kapitalistischen Ländern zu einer immens wachsenden Ungleichverteilung zwischen Einkommen und

Vermögen geführt. Diese Entwicklung widerspricht nicht nur allen Wertvorstellungen von Gerechtigkeit, sondern verstärkt auch die Krisenanfälligkeit durch negative Auswirkungen auf die Nachfrage. Notwendig sind deshalb die nationale und internationale Regulierung der Finanzmärkte, eine stärkere Besteuerung von Einkommen, Vermögen und Erbschaften der „Superreichen“ und die Ausweitung der wirtschaftlichen Mitbestimmung.

(4) Gute Industriepolitik im Sinne der sozialen Nachhaltigkeit integriert Strategien für Gute Arbeit, fördert Arbeitsplätze mit guten Arbeitsbedingungen und Qualifikationen sowie einer entsprechenden Bezahlung und bekämpft prekäre Beschäftigung. Arbeit als Quelle der Identität gehört zu einem guten selbstbestimmten Leben und muss deshalb wieder ihren Wert bekommen. Der gesetzliche Mindestlohn ist nur ein erster Schritt zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation der prekär Beschäftigten. Die erfolgreiche Kampagne „Besser statt Billiger“ der IG Metall hat gezeigt, dass das Expertenwissen der Beschäftigten bei betrieblichen Veränderungen und Neuerungen unverzichtbar ist. Solche Beteiligungsprozesse sollten durch staatliche Programme und Mittel gefördert werden. Hierdurch könnten zugleich Spielräume für Aktivitäten und Initiativen der Beschäftigten für Innovationen und betriebliche Umstrukturierungen erweitert werden.

(5) Die Mitbestimmung ist der Pluspunkt im deutschen System und hat sich in der Wirtschafts- und Finanzkrise bewährt. Eine Kooperation für eine Stärkung der Industrie und der industriellen Beziehungen ist nicht nur in den Betrieben, sondern auch in Branchen bzw. in Clustern und darüber hinaus erforderlich. Wie oben dargestellt, hat die IG Metall eine solche Politik immer verfolgt. Zwar ist durch die jetzige Bundesregierung bei der Industriepolitik eine Beteiligung der Gewerkschaften endlich in die Tat umgesetzt worden, aber dies kann sich unter einer anderen Bundesregierung auch wieder ändern. Neben der Ausweitung der Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten auf der Ebene des Betriebes bzw. des Unternehmens sind deshalb dauerhaft fest institutionalisierte Einrichtungen bzw. industriepolitische Gremien auf Bundes- und Bundesländerebene unter Beteiligung der Gewerkschaften notwendig.

(6) Europa ist zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum zusammengewachsen. Eine gesamteuropäische nachhaltige Industriepolitik ist mehr denn je im Sinne einer gegenseitigen Unterstützung erforderlich. Gute Industriepolitik impliziert damit eine Renaissance der Industrie in vielen europäischen Ländern. Die europäischen Institutionen sind in der Pflicht, den Prozess einer nachhaltigen Erneuerung der Industrie in Europa auf den Weg zu bringen. Ohne eine nachhaltige industriepolitische Strategie für Europa wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein.

Zu allen genannten Eckpunkten hat die IG Metall in den letzten Jahren Konzepte entwickelt. Sie zeigen: Gute Industriepolitik ist machbar! Zu ihrer Realisierung ist sie jedoch auf starke Partner in der Politik, in der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt in den Betrieben angewiesen.

## Die Debatte um Gute Industriepolitik führen

Eine zentrale Aufgabe für die IG Metall ist es, die Debatten um Gute Industriepolitik in die Betriebe zu tragen und dort zu diskutieren. Nicht nur müssen Betriebsräte und Beschäftigte sich die Frage stellen, inwiefern Produkte und Produktionsweisen ihres eigenen Betriebs auf ein nachhaltiges und damit zukunftsfähiges Geschäftsmodell ausgerichtet sind. Vielmehr bedarf es auch eines grundsätzlichen Bewusstseins um die gesellschaftspolitische Verantwortung der Industrie. Dabei müssen die erwartbaren Dimensionen des Strukturwandels offen und ehrlich kommuniziert werden. Schönfärberei ist hier fehl am Platz. Gleichzeitig bedarf es aber auch der Debatte darum, wie dieser Strukturwandel im Sinne der Beschäftigten zu gestalten ist, welche Anforderungen an Staat und Wirtschaft notwendig sind, aber auch welche Chancen sich für die Standorte und ihre Beschäftigten daraus ergeben.

Das ist keinesfalls eine leichte Aufgabe und wir haben noch einen weiten Weg vor uns. Es bedarf erneuter Anstrengungen seitens der Gewerkschaften, die Debatten um Widersprüche, Herausforderungen und Perspektiven einer Guten Industriepolitik in die Betriebe hineinzutragen. Unsere Botschaft dabei ist: Gute Industriepolitik im Sinne Guter Arbeit und nachhaltigen Wirtschaftens ist machbar. Sie ist aber eine Machtfrage und muss von den Beschäftigten, Betriebsräten und Vertrauensleuten in den Betrieben erstritten werden. Ohne ihre Unterstützung werden die kommenden Anforderungen nicht zu meistern sein.

In jedem Fall ist auf das Primat der Politik in einer demokratischen Gesellschaft zu bestehen. Ohne dieses Primat werden die kommenden Herausforderungen nicht zu meistern sein. Die IG Metall wird zur Gestaltung dieser Herausforderungen auch weiterhin ihren produktiven Beitrag leisten. ■

## AUTOR

**WOLFGANG LEMB** ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall und zuständig für Industriepolitik und Transnationale Gewerkschaftspolitik.

@ wolfgang.lemb@igmetall.de