

Wozu brauchen wir eine neue Industriepolitik?

von Jörg Huffschmid, Universität Bremen

Die neue industriepolitische Diskussion in Deutschland und der EU ist eine Reaktion auf die Tatsache, dass die finanzmarktgetriebene Neustrukturierung der Wirtschaft deren Wachstumsschwäche nicht überwunden hat. Dies wird allerdings auch die Ausrichtung der Industriepolitik auf die weitere Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht schaffen. Ein alternativer wirtschafts- und industriepolitischer Ansatz müsste auf die Stärkung der Binnenwirtschaft und gleichgewichtige Außenwirtschaftsbeziehungen abstellen.

1 Rückkehr der Industriepolitik

Die Industriepolitik erlebt zurzeit eine Renaissance in der wirtschaftspolitischen Diskussion und Praxis in der Europäischen Union (EU) und ihren großen Mitgliedsländern. Die Europäische Kommission veröffentlichte zwischen Dezember 2002 und April 2004 gleich drei Mitteilungen über Industriepolitik (Europäische Kommission 2002, 2003, 2004). Der neue deutsche Kommissar für Unternehmen und Industrie in der Europäischen Kommission, Günter Verheugen, möchte bei der Fusionskontrolle kürzer treten. Er spricht sich für die Schaffung „supranationaler Weltmarktführer“ und für die Rückkehr zu einer sektoralen Industriepolitik etwa in der Automobil- oder der Werftenindustrie aus (Handelsblatt vom 1.11.2004, S.2). Auch die Kontrolle staatlicher Subventionen soll in diesem Zusammenhang gelockert werden. In Frankreich hat die Regierung kräftig an der Übernahme des deutsch-französischen Chemiekonzerns Aventis durch das französische Pharmaunternehmen Sanofi-Synthelabo mitgewirkt, durch die der weltweit drittgrößte Pharmakonzern entstand. Ebenso kräftig hatte sie umgekehrt ihre Hand im Spiel, als es darum ging, die Übernahme des französischen Alstom- durch den deutschen Siemens-Konzern zu verhindern. Der dadurch ausgelöste Streit hat dazu geführt, dass die Regierungen beider Länder verabredet haben, bei der Industriepolitik in Zukunft enger zusammenzuarbeiten.

Der Hintergrund für diese neue industriepolitische Aktivität ist die offensichtliche wirtschaftliche Schwäche der EU, die sie in den letzten Jahren zum Schlusslicht der weltwirtschaftlichen Entwicklung gemacht hat. Im März 2000 hatte der europäische Gipfel in Lissabon erklärt, die EU solle innerhalb von 10 Jahren als wissensbasierte Gesellschaft zur wettbewerbsfähigsten Region der Welt werden, die USA – auf der Grundlage eines durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstums von 3 % – bis 2010 überholen und Vollbeschäftigung in der Union herstellen. Die Zwischenbilanz nach fünf Jahren fällt vernichtend aus. (European Commission 2004) Das Wirtschaftswachstum war im Durchschnitt gut halb so hoch wie angestrebt, die Arbeitslosigkeit ist im Frühjahr 2005 nicht niedriger, sondern höher als fünf Jahre zuvor, und der Abstand zu den USA hat sich nicht verringert, sondern vergrößert. Das restriktive gesamtwirtschaftliche Regime der EU – die Kombination einer obsessiven Antiinflationpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) mit dem durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt auferlegten Gebot ausgeglichener öffentlicher Haushalte, dem massiven Druck auf Löhne und dem Abbau von Sozialleistungen – hat der EU eine anhaltende Wachstumsschwäche beschert und sie in die Nähe einer Deflationskrise getrieben. Eine Änderung dieser kontraproduktiven Politik ist jedoch nicht in Sicht. Stattdessen soll das Makroregime jetzt durch eine Intensivierung der Industriepolitik ergänzt werden. Hiervon verspricht sich die EU eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft.

Wie weit die neue Industriepolitik jedoch relevanten Einfluss auf die Strukturen der europäischen Wirtschaft nehmen wird, ist sehr ungewiss. Unwahrscheinlich ist, dass sie das vorherrschende Muster der ökonomischen Neuformierung über die Finanzmärkte oder über den „Markt für Unternehmenskontrolle“ verdrängen oder ersetzen wird, das sich seit Beginn der 1990er Jahre in der EU herausgebildet und damalige industriepolitische Ansätze verdrängt hat. Die neuen Initiativen werden dieses Muster vielmehr außenwirtschaftlich durch den Versuch flankieren, die Position europäischer Unternehmen und Branchen gegenüber der internationalen Konkurrenz auf Drittmärkten zu stärken. Wenn die Schwäche der europäischen und insbesondere der deutschen Wirtschaft allerdings

nicht auf einen Mangel an internationaler Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen ist, wird eine solche Ausrichtung zwar möglicherweise einigen Weltmarktkonzernen zu höheren Umsätzen und Gewinnen verhelfen, die grundlegenden wirtschaftlichen Probleme jedoch nicht lösen. Eine alternative Industriepolitik müsste sich mehr auf die Entwicklung tragfähiger Binnenstrukturen als auf weltwirtschaftliche Führungspositionen ausrichten.

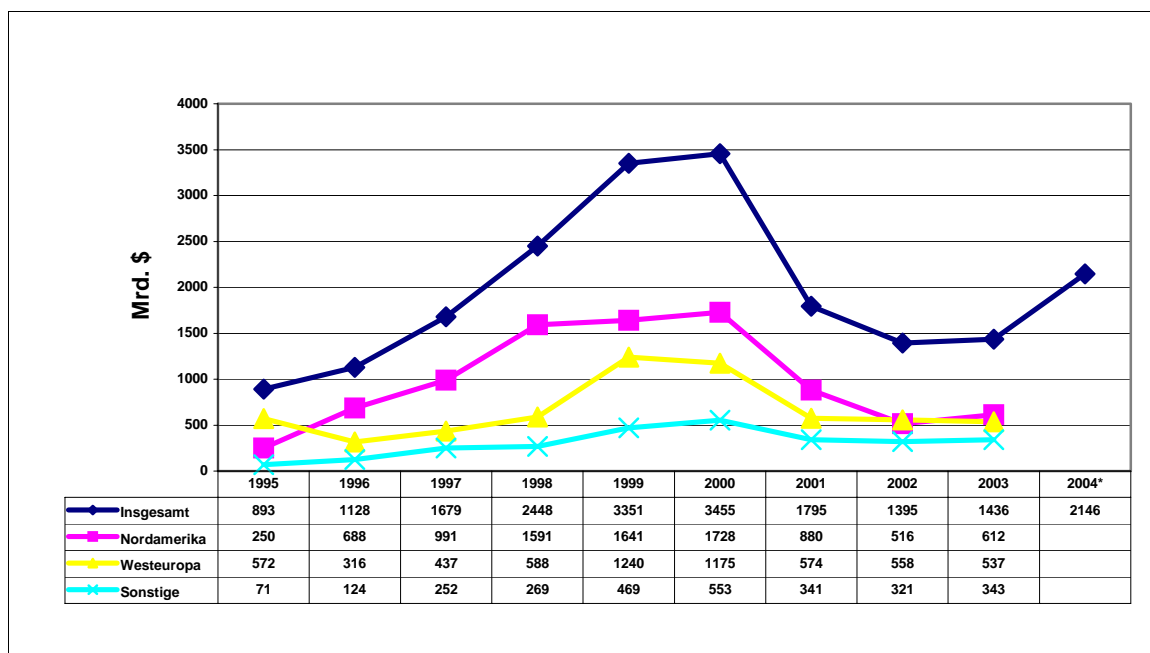
Damit ist die Struktur der folgenden Abschnitte umrissen. Zunächst geht es um die Dynamik, Hauptformen und Probleme der vorherrschenden finanzmarktgetriebenen Restrukturierung der europäischen Wirtschaft (Abschnitt 2). Daran schließt sich eine kritische Diskussion der industrie- und wirtschaftspolitischen Konzentration auf die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit an (Abschnitt 3). Die Alternative hierzu bildet eine wirtschafts- und industriepolitische Konzeption, die den Umbau der Industriegesellschaft und den Aufbau ausgeglichener internationaler Wirtschaftsbeziehungen anstrebt (Abschnitt 4). Abschließend werden die politischen Implikationen eines industriepolitischen Kurswechsels in die letztdiskutierte Richtung gestreift.

2 Finanzmarktgetriebene Neuformierung: Beteiligungen, Fusionen und der Markt für Unternehmenskontrolle

Während des Jahrzehnts seit Mitte der 1990er Jahre hat Industriepolitik in der EU und in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Dennoch hat eine spürbare Neuformierung der Unternehmenslandschaft stattgefunden. Sie ist zu einem wesentlichen Teil das Ergebnis einer zunehmend marktradikalen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Diese stellte darauf ab, notwendige Strukturveränderungen der Wirtschaft nicht politisch herbeizuführen, sondern der Dynamik der Märkte, insbesondere der Märkte für Unternehmenskontrolle, zu überlassen und die Bedingungen für deren Wirken zu verbessern. Dass dies durchaus funktioniert hat, kommt in der massiven Fusionswelle zum Ausdruck, die in Westeuropa zur Vervierfachung des Transaktionsvolumens innerhalb von nur vier Jahren führte, allerdings im Jahre 2000 jäh abbrach und sich erst seit 2004 langsam wieder belebt (vgl. Abb. 1).

Der Motor dieser Fusionswelle waren die Anlagestrategien der nationalen und internationalen Finanzinvestoren: Versicherungskonzerne, Investment- und Pensionsfonds. Ihnen ist ge-

Abb. 1: Fusionen weltweit und nach Regionen, 1995 – 2004



Quelle: Mergers & Acquisitions Review 12/2004, S. 538, 2/2005, S. 50

meinsam, dass sie große Mengen von Kapital bündeln und auf den Wertpapiermärkten – überwiegend in Aktien oder Staats- oder Unternehmensanleihen, teilweise auch in Derivaten und Währungen – investieren. Aus der Sicht der Unternehmen handelt es sich dabei um externe Finanzierung, die sich vom traditionellen Bankkredit durch zweierlei unterscheidet: Zum einen hat der Investor als Quelle seines Gewinns nicht nur die Ertragslage des Unternehmens und die davon abhängende Verzinsung seiner Kapitalanlage (als Dividende bei Aktien, Zinsen bei Anleihen), sondern auch die Preis-, d. h. Kursentwicklung der Aktien oder Anleihen selbst im Blick. Beides hängt nicht notwendigerweise zusammen, denn auf den Wertpapiermärkten spielen nicht nur rationale Informationen und Erwartungen, sondern auch irrationales Verhalten, Herdentrieb und Spekulationen eine wesentliche Rolle (vgl. Shiller 2000). Zum anderen ist der Finanzinvestor sehr viel weniger eng als die kreditgebende Bank mit dem jeweiligen Unternehmen verbunden, in das er investiert. Wenn die Geschäfte nicht so laufen, wie er sich das vorstellt, kann er seine Aktien oder Anleihen verkaufen (Exit-Option). Beide Faktoren zusammen üben einen wesentlichen Druck auf die Unternehmensführung (Corporate Governance) bei Unternehmen aus, in die Finanzanleger investieren. Dabei tritt in vielen Fällen das Ziel kurzfristiger Kurs- und Renditesteigerung (shareholder value) gegenüber langfristiger Stärkung der Produktivität und Leistungsfähigkeit in den Vordergrund (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 86 ff.).

Den Hintergrund für das stürmische Wachstum der Finanzmärkte bildete die Tatsache, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den 1990er Jahren vergleichsweise schwach verlief, gleichzeitig aber aufgrund einer erheblichen Umverteilung der Wertschöpfung von den Löhnen und Gehältern zu den Gewinnen hohe Liquiditätsüberschüsse entstanden, für die es wegen der Wachstumsschwäche nicht genügend rentable Investitionsmöglichkeiten gab. Sie wurden daher – meist unter Einschaltung der institutionellen Investoren – an den Finanzmärkten angelegt, deren Antriebsstruktur sich damit weit reichend veränderte. Waren sie früher getrieben durch die Suche von Unternehmen nach externen Finanzierungsmitteln, ist ihr Motor

heute viel stärker die Suche von Geldbesitzern nach rentablen Anlagemöglichkeiten.

Die EU und die Mitgliedstaaten haben in diesem Prozess in zweifacher Hinsicht eine wichtige Rolle gespielt. Zum einen haben sie durch verschiedene Deregulierungen und „Finanzmarktförderungsgesetze“ die Bedingungen für die Tätigkeit der Finanzinvestoren verbessert. In Deutschland wurden beispielsweise zwischen 1990 und 2004 vier derartiger Gesetze verabschiedet (vgl. Fröhlich und Huffschild 2004, S. 84 f.). Die Hauptstoßrichtung des europäischen „Aktionsplan für Finanzdienstleistungen“ (1999-2004) war es, einen einheitlichen „europäischen Finanzraum“ zu schaffen, in dem sich Finanzanleger, unbehelligt von nationalen Regulierungen und zu niedrigen Transaktionskosten bewegen können sollten (vgl. Frangakis 2003, S. 79 ff.). Zum anderen haben die Staaten durch umfangreiche Privatisierungen – vor allem in den sog. Netzwerkbereichen Telekommunikation, Energie- und Wasserversorgung, Fluggesellschaften, Eisenbahnen u. a. m. – attraktive Anlagemöglichkeiten für private Investoren geschaffen.

Vor dem Hintergrund industrieller Wachstumsschwäche, wirtschaftspolitischer Deregulierung und Finanzmarktförderung lassen sich in Deutschland und in den meisten anderen Ländern der EU15 – etwas schematisch – vier Stränge finanzmarktgetriebener Neuformierung seit Mitte der 1990er Jahre identifizieren:

1. Nationale Branchenführer versuchen, sich durch Zukäufe in allen Teilen der Welt als *global player* auf dem Weltmarkt oder zumindest als dominante europäische Champions in der EU zu etablieren. Im Zuge dieser Strategie verkaufen sie Geschäftsbereiche, die nicht zum Kerngeschäft passen. Der Boom auf den Finanzmärkten hat diese Politik dadurch unterstützt, dass zur Finanzierung der Übernahmen in hohem Maße eigene Aktien eingesetzt wurden, die durch den Aktienboom in teils phantastische Höhen getrieben worden waren. Herausragende Beispiele für erfolgreiche *global player*-Strategien sind Vodafone bei der Telekommunikation, RWE und Suez in der Energie- und Wasserversorgung und Sanofi-Synthelabo in der Pharmazeutik. Demgegenüber ist die auf das gleiche Ziel gerichtete Strategie der Deutschen Telekom weitgehend gescheitert.

2. *Strategische Investoren* steigen in etablierte Unternehmen ein, krepeln sie durch Reorganisation (in der Regel zu Lasten der Beschäftigten), durch Zu- und Verkäufe gründlich um, richten sie kompromisslos auf Maximalrendite aus und steigen nach einer gewissen Zeit, wenn das Potenzial der Profitsteigerung erschöpft ist, wieder aus. Diese Finanzinvestoren „spielen mittlerweile eine große Rolle beim Umbau der Deutschland AG. Sie sammeln etwa von Pensionskassen und Versicherungsgesellschaften sowie Stiftungen Milliarden, um damit Unternehmen oder Konzernteile zu kaufen. Nach einigen Jahren der Umstrukturierung verkaufen sie die Unternehmen in der Regel zu einem höheren Preis“ (Handelsblatt 14./15./16.1.2005, S. 23) Die meisten dieser strategischen Investoren kommen aus den USA. Sie sind „mittlerweile eine echte Macht in Deutschland. Der Branchendienst Bureau van Dijk hat nachgerechnet, dass die fünf größten europäischen Geschäfte der Branche im ersten Halbjahr allesamt deutsche Firmen waren, die von US-Fonds aufgekauft wurden, darunter Celanese (Blackstone), Dynamit Nobel (KKR), Friedrich Grohe (Texas Pacific Group/Crédit Suisse First Boston) und ATU (KKR)“ (Handelsblatt 9.12.2004, S. 2). In Frankreich lag bereits 1999 über die Hälfte des Kapitals der großen börsennotierten Unternehmen bei ausländischen Finanzinvestoren (vgl. Jeffers und Plihon 2002, S. 37). Auch die großen deutschen Finanzkonzerne sind zu einem erheblichen Teil – Deutsche Bank: 53 %, Hypovereinsbank: 65 %, Commerzbank: 48 %, Allianz 42 % (vgl. Handelsblatt 6.4.2004, S. 22) – im Besitz ausländischer Finanzanleger.
3. *Wagnisfinanzierer* steigen mit stillen oder offenen Beteiligungen in junge und meist kleinere Unternehmen (start-ups) ein, die technologische Innovationen vermarkten wollen und dafür Kapital brauchen. Derartige Risikofinanzierung (venture capital) ist in Deutschland im Unterschied zum angelsächsischen Finanzraum noch recht schwach entwickelt. Ein erster Aufschwung fand Ende der 1990er Jahre im Laufe des Finanzmarktbooms statt. Nach dem Platzen der hierdurch erzeugten Spekulationsblase trocknete diese Quelle jedoch wieder weitgehend aus. Insbesondere Unternehmen der Biotechnologie, die nicht an große Konzerne gebunden sind, gerieten in erhebliche Finanzierungsnot – was dazu führte, dass einige den Anschluss an die – meist US-amerikanischen – Marktführer suchten und fanden (Handelsblatt 19.1.2005, S. 14).
4. *Spekulative Investoren* hängen sich an den Boom auf den Finanzmärkten an und steigen in Unternehmen mit „Kurspotenzial“ ein. In dem Maße, wie dies massenhaft geschieht, wird im Sinne einer „self-fulfilling prophecy“ eine Kursbewegung ausgelöst und in Höhen getrieben, die nichts mehr mit dem möglichen Wert des Unternehmens zu tun hat. Wenn die Spekulationsblase platzt, verschwinden oft nicht nur die spekulativ aufgeblasenen Unternehmen, sondern viele andere werden mit in den Ruin gerissen, die bei einer solideren Finanzierung durchaus Überlebenschancen gehabt hätten. Viele Stars und Betrüger der New Economy-Hausse gehören diesem Typ an. Symptomatischer Ausdruck für diese Spekulation ist der Neue Markt: 1997 als neues Marktsegment an den deutschen Börsen eingeführt, stieg sein Index von 1000 bei Gründung im April 1997 in nur drei Jahren auf fast 10.000 im März 2000 und brach dann bis auf 300 im Oktober 2002 zusammen. Zum 1.1.2004 wurde er abgeschafft.
- Die Finanzmarktpolitiken der Bundesregierung und der EU haben darauf gesetzt, durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Kapitalmarktes mit niedrigen Transaktionskosten günstige Rahmenbedingungen für Flexibilität und Innovationen zu schaffen und dadurch Wachstum und Beschäftigung anzukurbeln. Diese Rechnung ist in doppelter Hinsicht nicht aufgegangen. Zum einen hat die finanzmarktgetriebene Umstrukturierung der Wirtschaft – mit Ausnahme der kurzen Spekulationsblase – bislang nicht zu einer nachhaltigen Belebung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geführt. Die lang anhaltende Wachstumsschwäche der deutschen und europäischen Wirtschaft konnte nicht überwunden werden, aber ihre Instabilität nahm zu. Zum anderen überzeugen auch die mikroökonomischen Ergebnisse nicht: Das belegen nicht nur der rasante Aufstieg und noch rasantere Zusammenbruch des Neuen Marktes sowie die zahlreichen Hochstapeleien, Fäl-

schungen und Betrugereien im Zuge der Finanzmarkthausse. Auch die gescheiterte Expansionspolitik von neu in die Marktsteuerung entlassener Konzerne wie die Telekom in Deutschland oder Vivendi in Frankreich sprechen nicht für die Überlegenheit privater gegenüber staatlicher Steuerung. Das Fusions- und Finanzmarktfieber hat selbst alte Traditionskonzerne zum Straucheln gebracht. Bei DaimlerChrysler platzte zuerst der Traum vom integrierten Technologiekonzern, dann gingen die beiden großen Fusionsprojekte Mitsubishi und Chrysler schief, und mittlerweile ist auch die Kernmarke Mercedes angeschlagen. Die Deutsche Bank hat sich im Finanzmarktboom der 90er Jahre strategisch so falsch platziert – sich nämlich ganz auf das Investmentbanking konzentriert und das Massengeschäft demgegenüber stark vernachlässigt – dass der Konzern tief in die Krise geraten und noch nicht wieder in sicherem Fahrwasser ist. Die großen ökonomischen Fehlsteuerungen bei der Neuformierung der Wirtschaft der letzten zehn Jahre sind nicht auf das immer wieder behauptete Staatsversagen, sondern auf Marktversagen zurückzuführen.

3 Industriepolitik für den Weltwirtschaftskrieg

Die neue Hinwendung zur Industriepolitik ist eine Antwort auf die gesamtwirtschaftliche Schwäche. Die Zeichen aus Brüssel deuten allerdings darauf hin, dass keinesfalls eine Kehrtwendung gegenüber der marktradikalen Deregulierungspolitik beabsichtigt ist. Industriepolitik soll die Binnenmarktpolitik nicht ablösen, sondern flankieren, teilweise sogar verstärken. Das ist da der Fall, wo Unternehmen von „wettbewerbshemmenden Überregulierungen“ beispielsweise durch Umwelt- oder Sozialregeln entlastet werden sollen. Das ist die Hauptaufgabe des im Jahre 2002 gegründeten Rats „Wettbewerbsfähigkeit“, in dem die Räte „Binnenmarkt“, „Industrie“ und „Forschung“ ihre Arbeit koordinieren. Spezielle Konzeptionen werden beispielsweise für die Chemie- und die Automobilindustrie entwickelt, obgleich beide Branchen bereits außerordentlich exportintensiv sind. Dennoch soll die Position der Autoindustrie durch eine spezifische Einsatzgruppe (CARS 21) beim Industriekommissar gefördert werden, der neben verschiedenen Wirtschaftsministern

auch die Vorsitzenden der großen europäischen Automobilkonzerne sowie ein Gewerkschafter und ein Umweltschützer angehören. Ihre Aufgabe ist es, Empfehlungen für die Steigerung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie auszuarbeiten.

Hier stellen sich allerdings zwei Fragen. Erstens: Ist die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen oder der deutschen Industrie und Wirtschaft auf den internationalen Märkten gefährdet? Zweitens: Kann die weitere Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit überhaupt ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel sein?

Die Antwort auf die erste Frage lautet eindeutig nein. Deutschland gehört seit über 30 Jahren zu den drei führenden Exportländern in der Welt. In den letzten beiden Jahren hatte kein Land so hohe Ausfuhren (2004: 731 Mrd. €) und so hohe Außenhandelsüberschüsse (119 Mrd. €) wie Deutschland. Der Saldo der deutschen Leistungsbilanz, in die neben dem internationalen Warenhandel noch der Dienstleistungshandel eingeht, lag 2004 bei 4,2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). In der EU insgesamt war der Leistungsbilanzsaldo geringer, aber ebenfalls positiv. Japan hatte einen positiven Saldo von 3,3 % des BIP und die USA einen Negativsaldo von 5,5 % (European Commission 2004, S. 141). Von deutscher oder europäischer Wettbewerbsschwäche auf dem Weltmarkt kann also nicht die Rede sein.

Die deutsche und europäische Wirtschaft leiden nicht an mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit, sondern an unzureichender inländischer Wachstumsdynamik. Dieser Mangel kann durch Steigerung der Exporte nicht ausgeglichen werden. Diesen stehen nämlich auch immer Importe gegenüber. Als externer Ausgleich für den Mangel an Binnennachfrage kann nicht der Export, sondern nur der Exportüberschuss fungieren. Dieser liegt in Deutschland trotz der Spitzenposition in der Welt und trotz eines Exportanteils von über einem Drittel am deutschen Gesamtprodukt bei unter fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Eine Verminderung der Binnennachfrage um 5 %, von 95 auf 90,1 % des BIP könnte nur kompensiert werden, wenn der Außenhandelsüberschuss sich mehr als verdoppeln würde. Dies ist auch für den Exportweltmeister weder möglich noch wünschenswert.

Zur Diskussion der zweiten Frage empfiehlt sich die Trennung von einzel- und gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsweise. Es ist unbestreitbar, dass angesichts enger Märkte der Export von Waren, Dienstleistungen und Kapital für Unternehmen eine attraktive Perspektive ist und erfolgreiche internationale Expansion sich als Lösung ihrer Absatz- oder Kostenprobleme darstellt. Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist internationale Arbeitsteilung wünschenswert und von Vorteil. Für anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse gilt dies aber aus vier Gründen nicht. *Erstens* stellen anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse in stofflicher Hinsicht den Teil des Ergebnisses aus inländischer Produktion dar, der der inländischen Bevölkerung dauerhaft nicht zu Verfügung steht und auch nicht durch den Bezug ausländischer Produkte kompensiert wird. Es ist also nicht das Produkt der internationalen Arbeitsteilung zum Vorteil aller, sondern das Ergebnis einer Gläubigerposition, deren Ansprüche nicht befriedigt werden. *Zweitens* schafft die Orientierung auf externe Überlegenheitspositionen Abhängigkeiten der inländischen Wirtschaft von der ausländischen Konjunktur. Denn die Nachfrage nach Exportgütern durch das Ausland hängt in hohem Maße von der Konjunktur im Ausland ab. Bei schwacher Weltkonjunktur und entsprechend schleppender Exportnachfrage wird weltmarktorientierte Wirtschaftspolitik daher – *drittens* – versuchen müssen, ihre Position auf dem enger werdenden Markt durch weiteren Druck auf Löhne, Sozialleistungen und Steuern zu behaupten, was zu weiterer Schwächung der Binnenachfrage führt. Selbst wenn aber all dies gelingen würde, sind anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse *viertens* in einer umfassenderen Betrachtung nicht erstrebenswert. Ihnen stehen nämlich anhaltende Leistungsbilanzdefizite – stofflich: der Verzehr nicht selbst produzierter Güter und Dienste – gegenüber. Die dauerhafte Reproduktion derartiger Ungleichgewichte produziert Konflikte, die immer schwerer zu kontrollieren sind. Hier müsste staatliche Politik gegensteuern, indem sie Kooperationen zur Wiederherstellung außenwirtschaftlicher Gleichgewichte fördert. Faktisch geschieht das Gegenteil: Die Politik unternimmt alles, um die Unternehmen des eigenen Landes für den Kampf um Überlegenheit auf dem Weltmarkt zu munitionieren. Sie heizt die Konkurrenz an, statt sie in

einen kooperativen Rahmen einzubinden. Die Konkurrenz eskaliert zum Wirtschaftskrieg, dessen Aggressivität zunimmt.

In diesem Zusammenhang ist die Stellungnahme der deutschen Monopolkommission zur Industriepolitik in ihrem jüngsten Hauptgutachten interessant (Monopolkommission 2004, TZ 1-51). Sie lehnt jede staatliche – und erst recht jede europäische – Industriepolitik ab. Das Ziel einer solchen Politik, die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zu fördern, sei an sich unsinnig, weil der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit nicht auf Länder, sondern nur auf Unternehmen oder konkurrierende Gruppen angewandt werden könne. Die politische Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von bestimmten Unternehmen wirke aber wettbewerbsverfälschend, weil sie andere Unternehmen von der Förderung ausschließe. Auch die Förderung aller Unternehmen eines Landes durch „horizontale“ Industriepolitik sei nicht besser, da sie zwar kurzzeitig zu einem Leistungsbilanzüberschuss dieses Landes führen könne, der jedoch notwendigerweise durch ein späteres Leistungsbilanzdefizit ausgeglichen werden müsse. Dauerhafte Überschüsse seien nicht möglich und daher auch nicht erstrebenswert.

„Das Bild von der Volkswirtschaft als Wettbewerber entstammt einer militaristischen Politiktradition. Danach sind Länder Rivalen. Das ‚stärkste‘ besiegt die anderen, annektiert ihr Land und vertreibt oder unterwirft ihre Bürger. Mit Wirtschaft hat dieses Bild nichts zu tun. Im internationalen Wirtschaftsverkehr geht es, auch im Zeitalter der Globalisierung, nicht darum, andere Länder zu unterjochen oder ein Unterjochen des eigenen Landes zu verhindern, sondern darum, die allseitigen Vorteile des Tauschs zu nutzen.“ (ebd., Tz.11)

Diese harmonistische Auffassung der Monopolkommission steht in eklatantem Gegensatz zu den Erklärungen der Unternehmen, die sich in eben diesem von der Kommission bestrittenen Kriegszustand sehen. Sie steht auch im Gegensatz zur staatlichen und europäischen Politik, die ihre Hauptaufgabe darin sieht, die jeweils eigenen Unternehmen für diesen Krieg zu munitionieren und ihnen – auch ohne Annexion anderer Länder und Unterwerfung anderer Völker – zum Sieg im Weltwirtschaftskrieg zu verhelfen. Die „militaristische Politiktradition“ liefert gegenüber der harmonistischen Tausch-

vision offensichtlich ein realistischeres Bild kapitalistischer Konkurrenz. In ihr wollen die Konkurrenten nicht „allseitige Vorteile“ nutzen, sondern sich einseitig gegen andere Konkurrenten durchsetzen. Wenn die Politik dieser Konkurrenz keinen beschränkenden Rahmen setzt, sondern sich in ihr als Partei engagiert, ist die Eskalation der Konflikte programmiert.

Dies ist natürlich nicht die Sicht der einzelnen Unternehmen. Für sie ist der politisch gestützte Export der Ausweg aus der unzureichenden Nachfrage nach ihren Produkten. Dieser Ausweg steht allerdings in erster Linie den großen und marktstarken Konzernen offen, weniger den mittleren Unternehmen. Die große Masse der kleinen Unternehmen können ihn überhaupt nicht gehen. Sie werden von der Schwächung der Binnenwirtschaft zugunsten der Exportförderung unmittelbar und ohne Möglichkeit der Kompensation getroffen. Insofern führt verstärkte Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland und Europa nicht nur zu wachsenden weltwirtschaftlichen Ungleichgewichten, sondern auch zur weiteren Polarisierung des Unternehmenssektors in nationale (in Einzelfällen auch europäische wie die European Aeronautic Defence and Space Company/EADS) Führungskonzerne und die große Masse der KMU.

Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als internationale Expansionsfähigkeit ist nicht nur hinsichtlich der internationalen Gleichgewichte problematisch, sondern sie verstärkt auch vielfach die Faktoren, die die Binnennachfrage schwächen. Denn viele Instrumente einer Politik zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit setzen an den Löhnen und Lohnnebenkosten an. Sie bewirken eine Umverteilung des Volkseinkommens zu Lasten der Löhne und Gehälter von unten nach oben und belasten damit zugleich den privaten Verbrauch als das Hauptaggregat der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Damit wird die Situation reproduziert, auf die internationale Expansion gerade reagieren soll.

Einer solchen gesamtwirtschaftlichen Argumentation wird entgegengehalten, dass es nicht auf die gesamtwirtschaftlichen Aggregate, sondern einerseits auf die strategischen Hochtechnologisektoren und andererseits auf das allgemeine Innovationsklima ankomme. Diese beiden Faktoren entschieden letztlich über das

wirtschaftliche – und damit letztlich auch soziale – Schicksal einer Gesellschaft. In beiden müssten nationale Vorsprünge erzielt, verteidigt und ausgebaut werden, wenn die Wirtschaft eines Landes nicht insgesamt geschwächt werden solle. Ohne massive staatliche Subventionen sei es nicht möglich, bestehende Positionen ausländischer Anbieter zu erschüttern, wie es im Falle von EADS und Airbus sowie dem europäischen Mobilfunkstandard GSM so überaus erfolgreich gelungen sei. Angesichts der intensiven internationalen Konkurrenz auf manchen Gebieten der Hochtechnologie leuchtet dies unmittelbar ein. Allerdings ist zum einen darauf hinzuweisen, dass andere industriepolitische Großprojekte – Concorde, Bull als Säule einer eigenständigen französischen Computerindustrie, Alstom als Speerspitze der französischen Elektroindustrie oder Transrapid als deutsches Groß- und Demonstrationsprojekt – gescheitert sind, ohne dass die Heimatländer dieser Projekte dadurch an den Rand des Ruins getrieben wurden. Der wesentliche Einwand gegen eine Industriepolitik als Überlegenheitsstrategie ist jedoch ihre Perspektive eskalierender weltwirtschaftlicher Polarisierungen und Konflikte, die dann lebensgefährlich werden, wenn die Politik ihnen keinen Rahmen setzt. Angesichts dieser Aussicht stellt sich die Frage nach der Möglichkeit und Gestalt eines solchen Rahmens, und damit einer anderen Industriepolitik, die auf Kooperation und Ausgleich statt auf Konkurrenz und Sieg setzt.

4 Industriepolitik als Umbau der Industriegesellschaft und kooperative Weltwirtschaftspolitik

Kooperative Industriepolitik geht von der Anerkennung der Tatsache aus, dass der Markt allein zur Herstellung leistungsfähiger und nachhaltiger wirtschaftlicher Strukturen nicht ausreicht, sondern in einen politischen Rahmen eingebettet werden muss. Sie verabschiedet sich auch von der Vorstellung, die Hauptorientierung dieses Rahmens müsse in der Überlegenheit auf dem Weltmarkt bestehen. Stattdessen stellt sie auf Stärkung der binnenwirtschaftlichen Kreisläufe ab, baut internationale Kooperationsstrukturen auf und schützt sich vor externen Attacken durch geeignete handels- und kapitalmarktpolitische Instrumente.

Eine derartige alternative Industriepolitik bedarf eines expansiveren makroökonomischen Rahmens als er zurzeit in Deutschland und in der EU gegeben ist. Dazu gehört eine Geldpolitik, die neben der Preisstabilität auch Wachstum und Beschäftigung zu ihren Zielen zählt, sowie eine Finanzpolitik, die ihren Spielraum nicht durch schematische und ökonomisch unsinnige Defizitregeln einschränkt. Die Qualität der Finanzpolitik ist nicht an dem Kriterium des Haushaltsausgleichs, sondern daran zu messen, ob sie zu einer langfristig nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft beiträgt. Ein langfristig tragfähiger makroökonomischer Rahmen erfordert auch die Rückkehr zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung. Hierdurch würde die private Konsumnachfrage als das mit Abstand größte gesamtwirtschaftliche Nachfrageaggregat gestärkt und ein gleichmäßigeres Wirtschaftswachstum ermöglicht.

Unter derartig günstigen Rahmenbedingungen gibt es große Aufgaben für Industrie- und Strukturpolitik. Ihre Aufgabe ist es, dafür zu sorgen, dass die Menschen in einer Gesellschaft in optimaler Weise mit materiellen Gütern und industriell erzeugten Dienstleistungen versorgt werden. Dazu gehören ein hohes technologisches Niveau der Produktion, die Fähigkeit zu permanenter Innovation und einem kontrollierten Strukturwandel. Um dies zu erreichen, muss die Politik in einem demokratischen Diskussions- und Willensbildungsprozess die wesentlichen Grundentscheidungen über die Hauptrichtungen der wirtschaftlichen Entwicklung treffen. Sie betreffen vor allem die Energieversorgung, das Verkehrssystem sowie andere Infrastrukturleistungen, die als öffentliche Güter bereitgestellt werden sollen – unabhängig davon, ob diese in öffentlichen oder privaten Unternehmen produziert werden. Hier werden die Grenzen der traditionellen Industriepolitik insofern überschritten, als auch Netzwerkdienstleistungen wie die Telekommunikation, die Post u. a. m. betroffen sind. Die Umsetzung dieser Grundentscheidungen ist vom Staat unter Einbeziehung von Produzenten, Konsumenten, Gewerkschaften und Umweltschutzverbänden zu moderieren, eventuell zu organisieren und möglicherweise auch zu finanzieren. Daneben gehört auch die Regulierung der privaten Industrie in Richtung auf ökologische, soziale und verbraucherbezogene Vorgaben zu den Aufgaben der Industrie-

politik. Die Diskussion über den ökologischen Umbau der Industriegesellschaft verdient es, revitalisiert und wieder ins Zentrum der Wirtschaftspolitik gerückt zu werden. Dazu gehört die Organisation und Finanzierung einer Forschungs- und Technologiepolitik, die diesen Umbau fördert.

Wie verhält sich eine derartige politische Option zu den weltwirtschaftlichen Gegebenheiten? Wird die Konzentration auf eine binnenwirtschaftlich konsistente und tragfähige Entwicklung nicht durch die Dynamik der Globalisierung und die Verstrickung in die internationale Konkurrenz zunichte gemacht? Ohne politische Gegensteuerung würde dies vermutlich der Fall sein. Gegensteuerung aber ist möglich und sie ist umso einfacher möglich je einflussreicher das Land ist, das sie unternimmt, und je mehr sie in internationaler Kooperation erfolgt.

Industriepolitik in diesem Sinne einer binnenmarktzentrierten Strategie ist keinesfalls gleichbedeutend mit internationaler Isolierung. Sie schließt vielmehr umfangreiche internationale Arbeitsteilung und Kooperationsprojekte ein. Der Unterschied zur kapitalmarkt- und konkurrenzgetriebenen Internationalisierung besteht darin, dass sie nicht gleichgültig gegen die hierbei entstehenden Ungleichgewichte ist. Sie bettet Internationalisierung und internationale Konkurrenz vielmehr in einen politischen Rahmen ein, der einen mittelfristigen Ausgleich der Leistungsbilanzen gewährleistet. Es handelt sich um eine Umkehrung der Prioritäten: in der weltmarktgetriebenen Industriepolitik geht es darum, die inländischen Industriestrukturen auf die Bedürfnisse der internationalen Expansion mit dem Ziel der Überlegenheit auszurichten. Die Alternative besteht darin, die industriellen Strukturen auf die Bedürfnisse der Menschen in einer Gesellschaft auszurichten und den Außenhandel und andere internationale Wirtschaftsbeziehungen nach diesem Kriterium zu gestalten. Industriepolitik ist somit gleichzeitig Handels- und Entwicklungspolitik, und beide erschöpfen sich nicht in Geboten zur Liberalisierung, sondern zielen auf die politische Herstellung und Absicherung mittelfristig gleichgewichtiger Wirtschaftsbeziehungen. Gegenüber den Industrieländern sollte sie auf einen langfristigen Ausgleich der Leistungsbilanzen abstellen. Gegenüber den Entwicklungsländern sollten Leistungsbilanzdefizite in Kauf genom-

men oder, wo im Zuge schrittweiser Marktöffnung Leistungsbilanzüberschüsse entstehen, sollten diese durch Entwicklungshilfe finanziert werden, um dauerhafte Überschuldung dieser Länder zu verhindern.

5 Politische Widerstände

Eine derartige wirtschafts- und industriepolitische Wende ist nicht unmöglich, aber sie erfordert viel politische Kraft und Energie. Sie stößt nicht nur auf den erbitterten Widerstand der inländischen Konzerne, die sich ganz auf internationale Expansion ausgerichtet haben und ihre Marktanteile in Gefahr sehen. Sie werden versuchen, einen konsequenten Kurswechsel parlamentarisch und außerparlamentarisch zu verhindern. Eine binnenorientierte Wirtschafts- und Industriepolitik stößt aber auch auf Widerstand der von uneingeschränktem Marktzugang profitierenden ausländischen Konzerne und ihrer Regierungen. Sie wird schließlich mit dem universellen Freihandelsgebot der internationalen Welthandelsorganisation (WTO) konfrontiert sein. Diesem Widerstand gegenüber können sich Regierungen zeitweise und in beschränktem Maße auf nationale Besonderheiten berufen. Langfristig wird es aber erforderlich sein, die Orientierung der WTO zu verändern: weg von dem Postulat uneingeschränkten Freihandels und hin zur Orientierung auf gleichgewichtige internationale Entwicklung und Arbeitsteilung. Auch hierfür werden internationale Organisationen benötigt. Vermutlich werden Länder wie die USA eine solche Reform der WTO nicht akzeptieren, sondern zu torpedieren versuchen. In diesem Fall ist die EU stark genug, eine eigenständige Handels- und Industriepolitik zu betreiben und ihre eigenen Märkte im Sinne einer auf Ausgleich gerichteten Entwicklung zu schützen. Das wäre das Ende der jetzigen Freihandels-WTO, aber der regionale Beginn einer kooperativen Weltwirtschaftsordnung.

Literatur

Deutscher Bundestag, 2002: Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. Berlin, BT-Drucksache 14/9200

European Commission, 2004: Economic Forecasts Autumn 2004. In: *European Economy* Nr. 5/2004

Frangakis, M. u. a., 2003: Finanzmärkte in der EU – Politik und Vorschläge für Alternativen. In: Europäische Memorandumgruppe (Hrsg.): *Bessere Institutionen, Regeln und Instrumente für Vollbeschäftigung und sozialen Wohlstand in Europa*. Hamburg: VSA

Fröhlich, N.; Huffschmid, J., 2004: *Der Finanzdienstleistungssektor in Deutschland*. Düsseldorf: edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 101

Jeffers, E.; Plihon, D., 2002: *Politiques et modes de gestion des fonds d'investissement*. In: Plihon, D.; Ponsard, J.-P. (Hrsg.): *La montée en puissance des fonds d'investissement. Quels enjeux pour les entreprises?* Paris: Les études de la documentation française

Europäische Kommission, 2002: *Industriepolitik in einem erweiterten Europa*. Kom (2002) 714 endgültig vom 11.12.2002

Europäische Kommission, 2003: *Einige Kernpunkte der europäischen Wettbewerbsfähigkeit – Hin zu einem integrierten Konzept*. Kom (2003) 704 endgültig vom 21.11.2003

Europäische Kommission, 2004: *Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union*. Kom (2004) 274 endgültig vom 20.4.2004.

European Commission, 2004: *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*. Brussels: manuscript November 2004

Monopolkommission, 2004: *Fünfzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2002/2003*. Berlin, BT-Drucksache 15/3610 vom 14.7.2004

Shiller, R.J., 2000: *Irrationaler Überschwang. Warum eine lange Baisse an der Börse unvermeidlich ist*. Frankfurt, New York: Campus

Kontakt

Prof. Dr. Jörg Huffschmid
 Universität Bremen
 Institut für Europäische Wirtschaft, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
 Wilhelm-Herbst-Str.5, 28359 Bremen
 Tel.: +49 (0) 421 / 218 - 30 72
 Fax: +49 (0) 421 / 218 - 45 97
 E-Mail: Huffschmid@ewig.uni-bremen.de
 Internet: <http://www.ewig.uni-bremen.de>

«