

# Industriepolitik als (neue) Strategie der Wirtschaftspolitik?

*Roland Sturm*

## Zusammenfassung

Die Industriepolitik hat seit den 1970er Jahren schon mehrfach die politische Agenda in Deutschland bestimmt. Immer gab es Unterstützer und Gegner. Skeptiker trauen dem Staat nicht zu, wirtschaftliche Innovationen anzustoßen; Befürworter halten eine staatliche Hilfestellung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie für unabdingbar.

Im Februar 2019 hat Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier Leitlinien für eine nationale (und europäische) Industriestrategie 2030 veröffentlicht.<sup>1</sup> Der Anlass für entsprechende Überlegungen sind die Sorgen a) dass die deutsche Industrie aus eigener Kraft nicht fähig sein könnte, international wettbewerbsfähig zu bleiben; dass ihr b) nicht nur die Innovationskraft fehlt, sondern auch die nötige Größe, dass c) ihre bisherigen wirtschaftlichen Stärken (Maschinenbau und Chemie), die schon im 19. Jahrhundert entstanden, teilweise der Vergangenheit angehören und nicht durch neue wichtige wirtschaftliche Kompetenzen ergänzt wurden (insbesondere internetbasierte Industrien) und dass sie als Folge eigener Schwäche von ausländischen Konkurrenten kannibalisiert werden kann (Verkauf des Industrieroboterherstellers Kuka an eine chinesische Firma beispielsweise), samt des Verlustes strategisch wichtiger Patente. Diese Sorgen sind auf konkrete Unternehmen und weltwirtschaftliche sowie technologische Entwicklungen wie die Digitalisierung bezogen neu, nicht aber in ihren grundsätzlichen Dimensionen. Und von grundsätzlichen Überlegungen, aber auch wirtschaftspo-



**Prof. Dr. Roland Sturm**

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
Institut für Politische Wissenschaft

litischen Vorentscheidungen hängt ab, ob Industriepolitik in Deutschland und Europa, in welcher Form und bezogen auf welche Branche auch immer, erfolgreich sein kann.

## Strategische Industriepolitik in den bisherigen deutschen Diskussionen nach 1949

Das deutsche Wirtschaftswunder ließ bis in die 1960er Jahre eine Rolle des Staates zum Stützen wirtschaftlicher Innovationskraft als überflüssig erscheinen. Im Gegenteil, staatliche Eingriffe waren, wenn es um die Wirtschaftsordnung ging, eher auf die Stärkung und die Verteidigung des Marktes durch Wettbewerbspolitik gerichtet (z.B. Gründung des Bundeskartellamtes 1958). Der marktwirtschaftliche Wettbewerb sollte als Entdeckungsverfahren ausreichend Potential entwickeln, um die Modernisierung der (west-)deutschen Volkswirtschaft zu ermöglichen. Zudem war eine intervenierende industriepolitische Rolle des Staates mit Blick auf die Lenkung der Wirtschaft durch eine staatliche Planbehörde in der DDR ideologisch als Alternative delegitimiert.

Erst in den 1970er Jahren wurde auch in Westdeutschland über eine industriepolitische Lenkung in erster Linie innerhalb der regierenden SPD gestritten. Anlass war das Versagen konjunkturpolitischer Instrumente, die eingesetzt wurden, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Trotz staatlicher Ausgabenprogramme, die mit einer entsprechenden Kreditaufnahme einhergingen und die Schuldenlast des Staates vergrößerten, gelang es nicht, die Ziele der keynesianischen Globalsteuerung (niedrige Inflationsraten, niedrige Arbeitslosigkeit, angemessenes Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht) zu erreichen.

In Teilen der SPD<sup>2</sup>, vor allem bei den Jungsozialisten und den Gewerkschaften und gegen den Willen des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt (SPD), wurde aus dem Versagen der Globalsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik die Schlussfolgerung gezogen, dass deren bisherige Instrumente um dasjenige der Investitionsplanung und -lenkung zu ergänzen sei. In Rätestrukturen gebildet aus Gewerkschaften, Unternehmen und Staat sollten gesellschaftliche Investitionsprioritäten abgestimmt werden. Dies wurde in der SPD in erster Linie im Rahmen eines Langzeitprogramms, des Orientierungsrahmen '85, diskutiert. Mehrheitsfähig war diese Juso-Version von Industriepolitik weder in der eigenen Partei und erst recht nicht in der sozialliberalen Bundesregierung.

Die Parteispitze setzte auf eine „aktive Strukturpolitik“.<sup>3</sup> Gezielte Maßnahmen der Forschungs- und Technologiepolitik sollten sich auf die Entwicklung neuartiger Produkte und Technologien konzentrieren. Technologie wurde als „neuer Produktionsfaktor“ neben den traditionellen Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital definiert. Staatliche Technologieförderung sollte dann greifen, „wenn entweder das Forschungs- und Entwicklungsrisiko unkalkulierbar hoch erscheint, oder wenn der Entwicklungsaufwand privatwirtschaftlich realisierbare Größenordnungen übersteigt.“<sup>4</sup> Konkret wurde der Versuch eines industriepolitischen Aufbruchs mit dem Zukunfts-

investitionsprogramm 1977-1981 (ZIP) der sozialliberalen Bundesregierung. Es ging hierbei um Verbesserungen im Verkehrswesen, eine umweltfreundliche Energieversorgung, wasserwirtschaftliche Maßnahmen und die Verbesserung der Wohnumwelt und Berufsbildung. Von den Ambitionen der technologischen Neuerer blieben diese Regierungsinitiativen weit entfernt. Ganz im klassischen Sinne der Unternehmensförderung wurde das ZIP flankiert von einer Reihe steuerlicher Entlastungen von Unternehmen. Mit dem Regierungswechsel 1982 und der Kanzlerschaft Helmut Kohls verlor Industriepolitik auf Bundesebene zunächst die erforderliche politische Unterstützung. Die neue CDU/CSU-FDP Koalitionsregierung vertraute auf eine Entfesselung der Marktkräfte durch das Verbessern der Investitionsbedingungen für Unternehmen.

Der Wandel der internationalen Wettbewerbsordnung, namentlich die wirtschaftlichen Erfolge Japans weltweit, provozierte in den 1980er Jahren eine neue Debatte über die Attraktivität des Standorts Deutschland, aber auch über die Konkurrenzfähigkeit europäischer und amerikanischer Unternehmen.<sup>5</sup> Die Europäische Kommission stellte 1986 fest, „daß der Schwung Japans [...] die größte Herausforderung für die industrielle Entwicklung seiner Konkurrenten bleiben (wird).“<sup>6</sup> Mit der in diesem Zusammenhang<sup>7</sup> erfolgten Rezeption der Erfahrungen und Modelle anderer Länder in der Industrieförderung wurde der Begriff „Industriepolitik“ Anfang der 1980er Jahre als Übersetzung des englischen „industrial policy“ in die deutsche Debatte eingeführt, ohne dass jedoch mit diesem terminologischen Transfer eine exakte definitorische Abgrenzung verbunden gewesen wäre. Industriepolitik sollte nun mehr sein als sektorale Strukturpolitik, sie sollte die „technologische Lücke“ umfassend schließen. In (West-)Deutschland waren es eher die Länder als der Bund, die hier Handlungskonzepte entwickelten.

Baden-Württemberg, Bayern und Berlin wurden Vorreiter, weil sie die Wissenschaftskompetenz der Länder strategisch einsetzten. Staatlich geförderte Technologiezentren/-parks entstanden, die anfangs erfolgreich versuchten, Forschungsschwerpunkte und -leistungen von Universitäten direkt mit der Unternehmensentwicklung zu verbinden. Grundlagenforschung sollte so direkter in Forschungsanwendung transferiert werden und die Innovationskraft der regionalen Wirtschaft beschleunigen. Technologieparks<sup>8</sup> sollten auch start-ups Marktzugänge eröffnen und für diese durch gemeinsam genutzte und staatlich (mit-)finanzierte Unternehmensinfrastrukturen die Markteintrittsbarrieren senken. In Ulm entstand eine eigene „Wissenschaftsstadt“ orientiert am japanischen Technopolis-Konzept. Verwässert wurde das Konzept des Technologieparks dadurch, dass nach diesem Erfolgsmodell, zahlreiche Gewerbeparks ohne wissenschaftliche Anbindung unter diesem Label entstanden und heute die industriepolitische Rolle von Gewerbeparks sich meist in den traditionellen Formen kommunaler Wirtschaftsförderung, einschließlich der abträglichen „Bürgermeisterkonkurrenz“ um Gewerbesteuerzahler, erschöpft.

Die deutsche Einheit stellte Anfang der 1990er Jahre ganz neue industriepolitische Herausforderungen. Die Treuhandanstalt geriet in die Rolle staatlichen Entscheidens über die Zukunft ganzer Industriezweige in der früheren DDR. Abwicklung war im Rückblick der größere Anteil der Treuhandtätigkeit, das Kreieren industrieller Cham-

pions, wie Jenoptik, eher die Ausnahme. Vor allem fehlte die Orientierung dieser industriepolitischen Maßnahmen an den internationalen Herausforderungen. Christopher Freese stellte in einer Bilanz der Treuhandarbeit fest: „Organisation, Selbstverständnis und Aufgabenwahrnehmung entwickelten sich in der Institution [...] unter Zurückweisung einer aus ihrer Sicht unannehmbaren Verantwortung für einen industrie- und strukturpolitischen *masterplan*. [...] Ihrem Dilemma zwischen eigenem Verständnis und externen oft widersprüchlichen Erwartungen und Forderungen hätte sie nur entfliehen können, wenn es ihr gelungen wäre, ihrem Vorgehen einen konzeptionellen Rahmen zu verleihen. Daran ist sie offensichtlich gescheitert.“<sup>9</sup>

Heute wird Industriepolitik für Deutschland und die EU „wiederentdeckt“. Internationale Herausforderer sind heute weniger japanische Unternehmen, die in Minister Altmaiers Strategiepapier aber weiter besonders erwähnt werden, als die VR China und die amerikanische Abkehr vom Freihandel. Über konkrete industriepolitische Schritte wird in der EU allerdings weiter gestritten, zumal das Verständnis, welches das korrekte Verhältnis marktwirtschaftlicher Freiheit und staatlicher Eingriffe in den europäischen Binnenmarkt sein soll, in der EU umstritten bleibt. Oft verbirgt sich hinter dem erklärten Ziel, „europäische Champions“ zu schaffen, kaum verdeckt die Absicht von EU-Mitgliedsstaaten, ihre nationale Champions in Europa zu schützen.

## Die Kernfrage:

### Was soll/ was kann der Staat in der Industriepolitik tun?

Die Diskussion um Industriepolitik ist immer eine um eine aktivere Rolle des Staates in der Wirtschaft. Altmaiers Strategiepapier betont hier eine imaginäre Grenzziehung: „Die Mittel der Wahl zur Erreichung der Ziele (der nationalen Industriestrategie, der Verf.) sind grundsätzlich marktwirtschaftlich, privatwirtschaftlich und eigenverantwortlich. Staatliches Handeln kann nur ausnahmsweise, nur vorübergehend und nur in Fällen von grundlegender Bedeutung in Betracht kommen, wenn sich alle anderen Optionen als unzureichend erwiesen haben.“<sup>10</sup> Wer aber definiert die Ausnahmen? Es ist anzunehmen, dass wohl gemeint ist, dass es nur pragmatische Entscheidungen geben kann, bezogen auf die Logik von Einzelfällen.

Die Diskussion über das Für und Wider von Industriepolitik wird in Deutschland und Europa aber häufig weniger fallbezogen als grundsätzlich geführt. Die Gegner von Industriepolitik argumentieren, dass diese

- a) zur Fehlallokation von Ressourcen führe. Als Beispiel wird hier gerne die Kernkraft angeführt. In den 1970er Jahre galt diese als die unumstrittene Zukunftstechnologie<sup>11</sup>, in die auch die Europäische Investitionsbank massiv investierte. Mit dem Ausstieg aus der Kernkraft und den Hinterlassenschaften der Kernkraftwerke entstehen weitere Kosten, die bei einer anderen industriepolitischen Weichenstellung hätten vermieden werden können. Viel größer ist die Gefahr, dass die Politik falsche Prioritäten finanziert, wenn sie dies hinsichtlich vieler einzelner Produkte bzw. Innovationsziele tut. Das japanische Ministry of International Trade

and Industry (MITI), heute Ministry of Economy, Trade and Industry, gab bis 2001 der Wirtschaft regelmäßig konkrete Ziele der Technologieentwicklung vor, z.B. in der Augenoptik oder der Robotronik, verbunden auch mit konkreten Ziel-daten. Mitfinanzierer der Industrieentwicklung war auf sanften Druck der Regierung das japanische Bankensystem.<sup>12</sup> Das „industrial targeting“ war nur begrenzt erfolgreich, weil inflexibel und teuer. Hinzu kommt, dass bei Fehlentscheidungen des Staates, anders als bei Unternehmen, die Allgemeinheit haftet, was leichtfertige Entscheidungen staatlicher Bürokratien bis zu deren „capture“ (Fernsteuerung) durch die Industrie begünstigt.

- b) den Wettbewerb verzerre. Der Staat selbst nimmt Investitionen nicht vor. Er baut ein Subventions- und Anreizsystem auf, um Industrieunternehmen und Universitäten zu bestimmten Forschungsanstrengungen und Vermarktungsbemühungen zu bewegen. Damit werden andere Unternehmen benachteiligt, was inzwischen im europäischen Binnenmarkt nicht mehr erlaubt ist. Die Europäische Kommission muss für gleiche Wettbewerbsbedingungen sorgen (level playing-field). Es ist nicht erstaunlich, dass der Konflikt um Unternehmenszusammenschlüsse, die das Ziel verfolgen, europäische Champions im internationalen Wettbewerb zu kreieren, auch die Europäische Kommission erreichte, die ja auch die europäische Wettbewerbsbehörde ist. Ein Extremfall<sup>13</sup> war die Attacke des damals für die Industriepolitik zuständigen deutschen EG-Kommissars, Martin Bangemann, FDP, gegen die Wettbewerbs-„Ayatollahs“ – so seine Worte – in der Kommission, die aus wettbewerbspolitischem Fundamentalismus die industriepolitische Aufgabe der Wettbewerbspolitik zu gering schätzten. In einem Zeit-Interview<sup>14</sup> verdeutlichte Bangemann, dass für ihn nicht der europäische Markt entscheidend sei, sondern der Welthandel: „Je mehr Wettbewerber es gibt, desto intensiver ist der Wettbewerb. Das ist Quatsch! [...] Nach unserem Verständnis muß die Industriepolitik die europäische Industrie konkurrenzfähiger machen.“ Bangemann erreichte, dass in Zukunft der für Industriepolitik zuständige Kommissar in jeder Etappe der Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen durch die Generaldirektion Wettbewerb miteinbezogen wird.
- c) Erhaltungsinvestitionen bevorzuge. Industriepolitik soll eigentlich zukunftsorientiert und innovationsfördernd sei. Deutschland hat aber eine lange Tradition, das Sterben von Industrien durch Subventionen zu verlängern. Am prominentesten ist hier sicher die Kohleindustrie (Stein- und Braunkohle), die aus wahltaktischen und sozialpolitischen Gründen lange noch erhalten blieb, als sie längst ökonomisch und ökologisch überholt war.
- d) Mitnahmeeffekte habe. Die Wirkung finanzieller Anreize des Staates zur Förderung der technologischen Entwicklung ist umstritten. Es ist schwer festzustellen, ob Investitionen nicht auch ohne die Finanzierung durch den Steuerzahler durchgeführt worden wären, oder ob nur öffentliche Gelder diese ermöglichten. Staatlicher Aktivismus kann ziemlich „programmblind“ sein und hat notorische Schwächen beim Monitoring und der Evaluierung von Industriepolitik. Was passieren kann, hat Fritz W. Scharpf mit Blick auf das ZIP geschildert: „Zwar hatte der (von

Helmut Schmidt aus dem Forschungsministerium ‚zwangskreutierte‘) neue Finanzminister Hans Matthöfer zunächst noch die Hoffnung, man könne nach dem Vorbild des ZIP diesmal ein Programm zur Modernisierung der Wirtschaftsstruktur entwickeln, aber noch ehe die Arbeit an den Kriterien dafür beginnen konnte, war die Lokomotive schon beheizt mit einer Sammlung von zufällig entscheidungsreifen Ressortvorhaben.“<sup>15</sup>

Die Befürworter von Industriepolitik betonen, dass

- a) diese zum Erhalt der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit unabdingbar sei. Peter Altmaier argumentiert, zum einen habe sich das Innovationstempo enorm erhöht und zum anderen könne sich Deutschland nicht leisten, im gleichen Maße, wie z.B. Großbritannien, zu einer Dienstleistungsökonomie zu werden. Der Erhalt der industriellen Basis des Landes sei aber keine Selbstverständlichkeit. Hierfür bedürfe es durch Industriepolitik geförderte Champions. Als gelungenes Beispiel staatlicher Intervention wird häufig Airbus Industries genannt, zweifellos ein europäischer Monopolbetrieb mit vielfältiger staatlicher Unterstützung, aber auch der einzig verbliebene Konkurrent des amerikanischen Flugzeugbauers Boeing. „Durch die Herausbildung eines umfassenden Weltmarktes in immer mehr Bereichen stellt sich zunehmend die Frage nach der kritischen Größe, die für einen industriellen Akteur erforderlich ist, um am internationalen Wettbewerb teilzunehmen, bzw. bestimmte Produkte und Dienstleistungen anbieten zu können“, so das Wirtschaftsministerium. [...] Es ist deshalb Anlass zur Sorge, dass in Deutschland seit Jahren kaum noch neue Unternehmen entstehen, stattdessen frühere Weltmarktführer wie AEG oder Grundig schon lange ihre Stellung verloren haben.“<sup>16</sup>
- b) ohne staatliche Mittel, wichtige Innovationen unterbleiben. Deutsche und europäische Start-ups finanzieren sich bei fehlender staatlicher Unterstützung, so Altmaier, durch amerikanische Venture Capital Fonds und werden so Schritt für Schritt zu amerikanischen Unternehmen. Das verlagere Innovationspotential ins Ausland.
- c) der heutige Kapitalismus sich in Teilen zu einem „Staatskapitalismus“ gewandelt habe. Damit ist gemeint, dass auf den globalisierten Märkten viele Staaten ihre Unternehmen nicht alleine lassen und nicht nur mit ökonomischen Mitteln versuchen, ihre nationalen Champions durchzusetzen. Beispiele sind die VR China, Russland oder Saudi-Arabien.<sup>17</sup> Eine europäische Industrieförderung ist eher eine milde Form der Unterstützung ökonomischer Interessen Europas mit transparenten Spielregeln, aber dennoch eine nötige Form der Gegenwehr. Hinzu kommt der neuerdings aggressiv auftretende ökonomische Nationalismus (America First!), der das Leben für europäische Schlüsselindustrien schwer macht und eigene Unternehmen schützen will.
- d) diese das deutsche industriebasierte Wirtschaftsmodell absichere. Hierfür bedürfe es auch einer stärkeren Kontrolle von Unternehmensaufkäufen. Altmaier schlägt zudem vor: „Nur in sehr wichtigen Fällen soll der Staat für einen befristeten Zeitraum selbst als Erwerber von Unternehmensanteilen auftreten können. Insgesamt darf sich der Anteil staatlicher Beteiligungen langfristig aber nicht erhöhen. Des-

halb kommt die Schaffung einer nationalen Beteiligungsfazität in Betracht, über deren Umfang regelmäßig dem Parlament zu berichten ist. Der Übernahme neuer Beteiligungen muss grundsätzlich die Privatisierung anderer Beteiligungen gegenüberstehen.“<sup>18</sup>

## Industriepolitik: neuer Wein in alte Schläuche?

Vieles, was Peter Altmaier mit seinem Vorschlag für eine nationale Industriestrategie 2030 auf die politische Agenda gesetzt hat, ist nicht neu. In Deutschland fällt es schwer, eine breit ausgebaute auch industriepolitisch relevante Subventionsstruktur mit dem Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft in Einklang zu bringen. Mit der Feststellung, dass der Markt nicht schnell genug und oft gar nicht die richtigen Gewinner wählt, wird ein Marktversagen konstatiert, das nicht zu der erwarteten Effizienz der marktwirtschaftlichen Ordnung passen will. Ob ausgerechnet der Staat festlegen sollte, welche Industrie Zukunft hat und dann dafür auch beträchtliche Steuermittel einsetzen soll, ist abstrakt nicht zu begründen. Industriepolitik in der EU wird sich auch zukünftig nach dem Kooperationswillen der Mitgliedstaaten der EU zu richten haben. Artikel 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Lisabon-Vertrag) legt dies fest, betont aber das bekannte Dilemma: „Dieser Titel bietet keine Grundlage dafür, dass die Union irgendeine Maßnahme einführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte.“

Die Quelle Innovation sprudelt nicht auf Knopfdruck. Voraussetzung ist sicherlich eine gebildete, neugierige Bevölkerung, die nicht wegen hemmender bürokratischer Fesseln und medialer Technikfeindlichkeit eigenverantwortliches Handeln ablehnt und gerne jenseits der Risikogesellschaft lebt. Deutschland hat heute eine vielfältige Protestkultur; wir brauchen, so das Argument der Verfechter von Industriepolitik auch eine vielfältige Innovationskultur.

## Anmerkungen

- 1 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Berlin 2019.
- 2 Das Folgende nach Roland Sturm: Politische Wirtschaftslehre, Opladen 1995, S. 104ff.
- 3 Vgl. die SPD-Vordenker: Volker Hauff/ Fritz W. Scharpf: Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik, Frankfurt am Main 1975.
- 4 Ebda. S. 52
- 5 Vgl. Kurt Biedenkopf/Meinhard Miegel: Investieren in Deutschland. Die Bundesrepublik als Wirtschaftsstandort. Landsberg am Lech 1989.
- 6 Kommission der EG: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Strukturen der Industrie der Gemeinschaft, Luxemburg 1986.
- 7 Das Folgende nach Roland Sturm: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt, Baden-Baden 1991, S. 14ff.
- 8 Nicolai Dose/Alexander Drexler (Hrsg.): Technologieparks. Voraussetzungen, Bestandsaufnahme und Kritik, Opladen 1988.

- 9 Christopher Freese: Die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt. Strategien und Verfahren der Privatisierung in der Systemtransformation, Frankfurt am Main/New York 1995, S.19.
- 10 Bundesministerium, a.a.O., S. 4.
- 11 Vgl. z.B. Otto Willi Gail: Der Griff nach dem Atom, Zürich 1962.
- 12 Vgl. Chalmers Johnson: MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, Stanford 1982.
- 13 Das Folgende nach Roland Sturm/ Petra Zimmermann-Steinhart: Das Europa des freien Marktes. Funktion und Konsequenzen der europäischen Wettbewerbspolitik, in: GWP 52(3), 2003, S. 387f.
- 14 Vom 14.2. 1992, S. 35.
- 15 Fritz W. Scharpf: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt am Main/New York 1987, S. 183.
- 16 Bundesministerium, a.a.O., S. 12.
- 17 Ausführlich z.B.: Ian Bremmer: The End of the Free Market. Who Wins the War Between States and Corporations?, London 2010.
- 18 Bundesministerium, a.a.O., S. 13.