

Den Strukturwandel durch gezielte Förderung ausgewählter Industriebereiche lenken und politisch begleiten: Gehört eine so verstandene Industriepolitik in der Sozialen Marktwirtschaft zu den legitimen Aufgaben der Wirtschaftspolitik?

Verfügt der Staat über ein wirksames und dabei marktkonformes Instrumentarium zur Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung?

Oder ist der Abbau strukturkonservierender Subventionen und Regulierungen die bessere Industriepolitik?

Im Rahmen des Diskussionsforums **Industriepolitik kontrovers** sind Fachleute aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik diesen Fragen nachgegangen. Sie haben versucht, die Freiräume und Grenzen für das Tätigwerden eines Staates auszuloten, der im Wettbewerb der Volkswirtschaften seinen Platz behaupten will. Die vorliegende Schrift protokolliert Referate und Diskussionsbeiträge.

# Industriepolitik kontrovers

Mit Beiträgen von  
Heinz Bierbaum, Gert Dahlmanns  
Heinz Dürr, Wolfram Engels  
Ernst-Moritz Lipp, Rudolf Scheid  
Alfons Titzrath, Ludolf-Georg von Wartenberg  
und anderen

---

FRANKFURTER INSTITUT

# **Industriepolitik kontrovers**

Berichtsband über ein  
Diskussionsforum des

Frankfurter Instituts  
für wirtschaftspolitische  
Forschung e.V.,  
Bad Homburg

am 30. Juni 1989  
im Hause der Dresdner Bank AG, Frankfurt

## **Inhalt**

<b>Markt und Industriepolitik im Spannungsfeld</b> Gert Dahlmanns	5
<b>Einführung</b> Alfons Titzrath	11
<b>Industriepolitik: Fehlentwicklungen und Herausforderungen</b> Ernst-Moritz Lipp	16
<b>Nationalen Konsens herstellen!</b> Heinz Dürr	23
<b>Strukturpolitik durch demokratische Programmierung</b> Heinz Bierbaum	29
<b>Unsere Industriepolitik hat versagt</b> Wolfram Engels	35
<b>Zehn Thesen aus Bonner Sicht</b> Ludolf-Georg von Wartenberg	40
<b>Diskussion</b>	47
<b>Einige Anmerkungen zur Industriepolitik</b> Rudolf Scheid	79
<b>Personenverzeichnis</b>	95

November 1989

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung  
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 6380 Bad Homburg  
Telefon (06172) 42074, Telefax (06172) 42355

Redaktion: Dr. Konrad Morath

ISBN 3-89015-022-5

## **Markt und Industriepolitik im Spannungsfeld**

- Statt eines Vorworts -

**Gert Dahlmanns**

Gerühmt wurde Franz I. Graf zu Erbach-Erbach vor allem ob seines Kunstverstands. Aber er war mehr als ein Schöngest, der die Gestaltung seiner noch heute bewunderten Residenz betrieb. Seine Sorge galt auch der materiellen Absicherung seiner Landeskinder. Deshalb suchte er vor rund 200 Jahren nach Möglichkeiten, auf seinem eher ärmlichen Territorium im Odenwald Arbeitsplätze zu schaffen, die ihren Mann nährten. Mit Erfolg. 1793 gründete er das Gewerbe der Elfenbeinschnitzerei, das dort bis heute angesiedelt ist. Ein Fall hoheitlicher Gewerbeförderung vor merkantilistischem Hintergrund, typisch für jene Zeit. Auch ein Vorläufer heutiger Industriepolitik, wie manche meinen?

Versuche des Staates, den Wandel der wirtschaftlichen Strukturen durch gezielte Eingriffe zu bestimmen und zu lenken - und so wird Industriepolitik im folgenden verstanden - durchziehen die jüngere Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftsgeschichte bis auf den heutigen Tag. Bei allen Unterschieden der einzelnen Epochen ist diesen Bemühungen doch ein doppelter Auslöser gemein: Das Bestreben, sich auf eine ungewisse Zukunft möglichst besser als andere vorzubereiten und das Mißtrauen, die dafür notwendigen Vorkehrungen der unsichtbaren Hand des Marktes zu überlassen.

Gewiß, inzwischen hat die wissenschaftlich-technische Entwicklung uns Möglichkeiten der Prognose eröffnet, die Franz und seinen Zeitgenossen nicht zur Verfügung standen. Wir können Ausschnitte der Zukunft berechnen. Doch das durch die gleiche Entwicklung angeschlagene, alle Lebensverhältnisse

erfassende Änderungstempo läßt unser Wissen um so schneller altern und hebt den vermeintlichen Vorsprung wieder auf. Die Zukunft steht auch vor uns wie eine dunkle Wand, die wir - kaum weniger als damals von der Skepsis gegenüber den anonymen Kräften des Marktes beherrscht - unter Zuhilfenahme staatlich gesteuerter Vor-Sorge durchlässiger machen möchten. Es ist gut, sich diese Grundbefindlichkeit vor Augen zu führen, wenn der Komplex Industriepolitik vermessen und die Frage nach seiner Berechtigung gestellt werden soll. Im Für und Wider gegenüber der Industriepolitik machen sich, auf den Kern zurückgeführt, zwei unterschiedliche Einstellungen gegenüber der Zukunftsgestaltung und -vorsorge in einer Volkswirtschaft fest: Gezielte staatliche Steuerung des unaufhörlichen wirtschaftlichen Wandels auf der einen und Evolution über das sich ständig erneuernde Votum der Marktteilnehmer auf der anderen Seite.

Politik oder Markt: Die Entscheidung, wer und in welchem Maße die Entwicklung bestimmen soll, strahlt auf nahezu alle Bereiche unserer Wirklichkeit aus. Industriepolitik - und wie sie betrieben wird - erschöpft sich nicht in Fragen der Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzpolitik und ist nicht in erster Linie ein Problem von Lenkungstechnik oder Entwicklungsmanagement. Industriepolitik betrifft unmittelbar das Verhältnis von Staat und Wirtschaft und rührt damit an den Kern unserer gesellschaftlichen Verfaßtheit.

Schon deshalb ist die Auseinandersetzung damit unumgänglich und darf nicht hinter verschlossenen Türen geführt werden. Schon deshalb gehören die dazu in der Gesellschaft eingenommenen Standpunkte immer wieder auf den Prüfstand. Zwei dieser Positionen standen sich auf dem Forum besonders pointiert gegenüber: Markt statt Industriepolitik lautete die eine, Industriepolitik für den Markt die andere.

### Markt statt Industriepolitik...

Diese Formel kondensiert die ordoliberalen Position: An den Kriterien von Effizienz, Ergebnis und Leistungsgerechtigkeit gemessen, ist Markt jeder anderen Form der Steuerung des Wirtschaftsprozesses überlegen. Er stellt damit auch das am besten geeignete Instrumentarium zur Verfügung, um die Probleme von Gegenwart und Zukunft zu meistern. Praxisnahe Forschung und Entwicklung, Produktions- und Verfahrensinnovationen sowie Markterschließung sind keine öffentlichen sondern ureigene unternehmerische Aufgaben. Der Markt als Entdeckungsverfahren und Härtestest bringt die besten Lösungen für die wirtschaftliche Weiterentwicklung und weist ihr den Weg.

Politik und Verwaltung hingegen besitzen kein Referenzsystem für industriepolitische Lenkungsmaßnahmen und sind schon von daher nicht geeignet, durch direktes Einwirken auf die Wirtschaft oder einzelne Sektoren das Innovationsgeschehen zu bestimmen. Wer die Richtung nicht kennt, sollte auch den Weg nicht festlegen. Bestimmt der Staat ihn dennoch, zieht Gefahr für die ganze Gesellschaft auf. Denn in dem Maße, in dem staatliche und wirtschaftliche Macht zusammengehen, entfernt sich der Staat von seiner zentralen ordnungspolitischen Aufgabe, den Wettbewerb zu erhalten und wettbewerbsgefährdende Wirtschaftsmacht einzudämmen. Die bedenkliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte belegt: Sobald die öffentliche Hand zu aktiv steuernder Industriepolitik greift, können sich die davon berührten Bereiche dem Wettbewerb freier Märkte weithin entziehen. Festzuhalten ist: Ein Großteil der Märkte in der Bundesrepublik befindet sich heute auf irgendeine Weise im Griff des Staates - ein Griff, der von der Subventionionsmaschine bis hin zum ausgefeilten Regulierungsapparat das ganze Instrumentarium der Industriepolitik umfaßt und Wettbewerb insoweit außer Kraft setzt.

Die damit verbundene Politisierung ökonomischer Entscheidungen und - mit ihr einhergehend - die Umverteilung wirtschaftlicher Chancen durch staatliche Struktursteuerung stellt für Parteien und Regierungen zu allen Zeiten eine fast unwiderstehliche Versuchung dar. Denn Eingreifen ins Räderwerk der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung entspricht dem Selbstverständnis des Politikers mehr als einfaches Gewährenlassen. Mehr noch: Von allen Seiten wird er in diese Rolle geradezu gedrängt und insbesondere von den fest etablierten Interessengruppen ganz in ihrem jeweiligen Sinne an "aktiver" Wirtschaftspolitik gemessen.

Das alles führt in der Konsequenz zu einer Politisierung des Ökonomischen und, auf der Kehrseite, zur Abhängigkeit der Politik von der Wirtschaft, mit der sie sich auf Gedeih und Verderb verbunden hat. So verstandene und praktizierte Industriepolitik schwächt beide Teilsysteme und verfestigt heute Strukturen, die sich häufig schon morgen als unzureichend erweisen. Die Rechnung für solche Fehlleitungen aber ist von allen zu begleichen.

Es spricht aus dieser Sicht also alles dafür, den Innovationsprozeß jedenfalls im Kern den Kräften von Markt und Wettbewerb zu überlassen. Was freilich voraussetzt, daß Markt und Wettbewerb auch tatsächlich zum Zuge kommen.

### ...oder Industriepolitik für den Markt?

Gerade an der Gefährdung der Marktregeln und des Wettbewerbs durch andere und an deren globalen Strategien, marktbeherrschende Positionen zu erobern, um dann Wettbewerb auszuschalten - gerade daran macht die Besorgnis derer fest, die ohne eine die Probleme erkennende und darauf differenziert reagierende Industriepolitik unabwendbaren Schaden auf Wirtschaft und Gesellschaft zukommen sehen.

Das für diese Strategie gegenwärtig meistzitierte Beispiel aus dem Bereich der Hochtechnologien ist der Weltmarkt für Chips, deren geradezu lebenswichtige Bedeutung für die eigene Volkswirtschaft niemand mehr ernsthaft in Frage stellt. Der Anteil der Halbleiterbauteile an der Wertschöpfung von immer mehr Branchen wächst ständig. Damit gehören die künftigen Märkte für immer mehr Wirtschaftsgüter jeglicher Art letztlich denen, in deren Hand sich die Herstellung der unverzichtbaren elektronischen Bauteile konzentriert. Von dieser Halbleiterproduktion entfallen derzeit weltweit etwa 11% auf Europa, 33% auf die USA und 55% auf Japan, das von den 1988 weltweit am Markt gehandelten Ein-Megabit-Chips sogar mehr als 90% produziert hat.

Diese Marktbeherrschung, so das Argument, wurde in einem zwischen öffentlicher und privater Hand abgestimmten Vorgehen gegen alle Regeln des Marktes erreicht. Zu dieser Strategie gehöre, mittels Marktverdrängung durch Schleuderpreise die Produktion bei uns unrentabel zu machen. Daß die so gewonnene Marktmacht genutzt wird, das Angebot zu verknappen, dadurch noch höhere Gewinne zu erreichen und diese in den noch schnelleren Ausbau des einmal erreichten Vorsprungs zu stecken - diese Gefahr sei nicht von der Hand zu weisen und von der Entwicklung auf Gebieten wie Unterhaltungselektronik oder Phototechnik längst schon bestätigt.

Um aber auf den für die eigene Volkswirtschaft im wahrsten Wortsinn entscheidenden Feldern der Hochtechnologie-Güter ein Abrutschen in dauerhafte Abhängigkeit zu verhindern und hier wieder Wettbewerbsverhältnisse herzustellen, sei eine Aufholjagd vonnöten, die bei den gegebenen Größenordnungen und der Schnelligkeit der Produkt- und Innovationszyklen ohne gesamtgesellschaftliche Anstrengung und ohne Mitwirkung der öffentlichen Hand nicht angetreten, geschweige denn gewonnen werden könne.

Es machte Reiz und Gewinn dieses Forums aus, daß vor diesem Hintergrund die ganze Spannweite der Einstellungen, Annäherungsweisen und Anforderungen gegenüber Industriepolitik deutlich wurde. Vorträge und die hier nur zusammengefaßt wiedergegebene Diskussion erlauben Einblicke in die konzeptionelle und praktische Seite von Industriepolitik aus dem Blickwinkel von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik.

Sie machen zugleich deutlich: Die Frage nach Berechtigung, Inhalt und Umfang von Industriepolitik kann nicht ein für allemal endgültig beantwortet werden. Sie ist aus dem jeweiligen Erkenntnisstand immer wieder neu zu überdenken - als Teil der Grenzziehung und der im Interesse des Ganzen anzustrebenden optimalen Rollenverteilung zwischen Politik und Ökonomie in unserem System der Sozialen Marktwirtschaft.

Franz I. brauchte dieser Frage nicht näher nachzugehen. Wir hingegen müssen uns ihr immer wieder stellen. Wie sie beantwortet wird, davon hängen Vitalität und Überlebenskraft unserer Volkswirtschaft ab.

## Einführung

Alfons Titzrath

Ich begrüße Sie zu dem heutigen Diskussionsforum des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung; ich freue mich, daß Sie unsere Gäste sind, und heiße Sie in unserem Hause sehr herzlich willkommen.

Das Thema, das wir in den nächsten drei Stunden intensiv - und ganz sicher auch kontrovers - diskutieren wollen, ist gleichermaßen hochaktuell wie höchstbrisant. Die Frage nach dem Pro oder Contra einer Industriepolitik bezieht ihre besondere Aktualität aus den vor allem in jüngster Zeit sichtbar werdenden raschen und fundamentalen Wandlungsprozessen in Wirtschaft und Gesellschaft: Die Wirtschaftsstrukturen verändern sich in hohem Tempo. Umwälzende technische Entwicklungen erweitern die Handlungsmöglichkeiten der Menschen in teilweise beängstigender Weise. Nationale Volkswirtschaften werden aufgebrochen, leistungsfähigere, großräumige Märkte entstehen. Die westeuropäischen Länder forcieren ihre Integrationsbemühungen. Neue dynamische Wirtschaftszentren wachsen im asiatischen Raum heran. Die in der Welt gebündelte Wirtschaftskraft ist in den letzten Jahren enorm gestiegen.

Damit sind zum einen die Chancen und die Hoffnungen, Schwierigkeiten bewältigen zu können, größer geworden. Parallel zu der Steigerung des Wohlstands und der Zunahme der Konfliktlösungsfähigkeit ist jedoch eine, man möchte fast sagen paradoxe, Verschärfung des internationalen Wettbewerbsdrucks zu beobachten. Es ist ein großes Rad, das hier gedreht wird; und dieses Rad dreht sich offenbar immer schneller. Diese Entwicklung stellt unbestreitbar neue, erhöhte Anforderungen an die Wirtschaftspolitik und das Verantwortungsbewußtsein der Entscheidungsträger.

Wer vor diesem Hintergrund über mögliche staatliche Aktivitäten im Bereich der sogenannten Industriepolitik nachdenkt, stößt schnell auf eine grundlegende Frage, die unserem heutigen Thema seine vorhin erwähnte hohe Brisanz verleiht. Die Grundfrage lautet: Wer soll die Wirtschaft lenken? Der Markt oder der Plan? Soll es den privaten Unternehmen und Haushalten überlassen bleiben, selbst zu bestimmen, welche Güter sie in welcher Menge produzieren beziehungsweise nachfragen wollen? Oder soll der Staat in diesen Entscheidungsprozess eingreifen, sollen zentrale Instanzen und Bürokratien den - vermeintlich als richtig erkannten - Weg weisen?

Zweifellos: Die Erfahrungen bestätigen, daß die "unsichtbare Hand des Marktes" wie kein anderes System die materielle Versorgung der Menschen sicherstellt. Die Überlegenheit der dezentralen Wirtschaftsordnung erscheint dabei um so deutlicher angesichts der offensichtlichen Mißerfolge zentral geplanter und verwalteter Volkswirtschaften. Der freie, ungehinderte Wettbewerb übt zudem eine überaus wirksame Kontrollfunktion für politische und wirtschaftliche Macht aus.

Für das marktwirtschaftliche, liberale Konzept spricht schließlich, daß Regierungen auch irren können. Staatliche Planung bedeutet ja zunächst, daß sich die Regierenden hinsetzen und vorausdenken, wie die Welt denn werden solle. Und ich pflichte BDI-Präsident Dr. Tyll Necker bei, wenn er sagt, die "gravierendsten Probleme" in der Weltwirtschaft seien "durch das Irren im Vorausdenken" entstanden. Die gemeinsame europäische Agrarpolitik ist hierfür sicherlich ein sehr lehrreiches Beispiel.

Andererseits gibt es heute neben dem Wettbewerb der Unternehmen auch einen überaus harten Wettbewerb der

Staaten. In kaum einem Bereich wird dies so deutlich wie auf dem Sektor Technologie. So betreiben die USA und Japan bekanntlich eine aktive Technologiepolitik mit dem Ergebnis, daß zum Beispiel die US-Regierung ungefähr ein Drittel der Aufwendungen der amerikanischen Wirtschaft für Forschung und Entwicklung finanziert. In der Bundesrepublik ist es meines Wissens nur etwa ein Sechstel.

Der Anteil moderner Technologien in Produkten und bei Verfahren ist zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor geworden. Der Ressourcenbedarf für Forschung, Entwicklung und Anwendung neuer Technologien nimmt in einem Maße zu, daß dieser jenseits der Möglichkeiten einzelner Unternehmen und Forschungseinrichtungen sowie kleinerer Volkswirtschaften liegt. Fällt hier dem Staat nicht eine erhöhte Regelbefugnis, ja sogar -verpflichtung zu? Ist es hier nicht staatliche Aufgabe, die Unternehmen durch entsprechende Rahmenbedingungen in die Lage zu versetzen, die notwendigen Forschungsanstrengungen zu bestreiten und grenzüberschreitend zu kooperieren? Bedarf es im Wettbewerb der Wirtschaftsböcke nicht zum Beispiel einer EG-weit koordinierten, effizienten Technologiepolitik - einer Politik, die die vollständige Nutzung des europäischen Potentials überhaupt erst möglich macht?

Industriepolitik berührt darüber hinaus nicht nur typisch ökonomische, im Sinne von quantifizierbare, materielle Ziele. Andere Ziele wie regionaler und sozialer Ausgleich, Erhaltung der Umwelt und generell das Bedürfnis nach mehr Lebensqualität werden als zunehmend wichtig empfunden.

Die Frage stellt sich hier noch akzentuierter: Ist der Markt "blind" gegenüber solchen Bedürfnissen? Handelt es sich hier nicht einfach um "öffentliche Güter", bei deren Bereitstellung der Markt versagt? Muß deshalb der Staat nicht



durch gezielte Förderung ausgewählter Industriebereiche lenkend eingreifen?

Dem steht indessen der klassisch liberale Gedanke gegenüber, den seinerzeit Ludwig Erhard sehr anschaulich erklärte, indem er darauf hinwies, daß "ein wenig Marktwirtschaft" genauso wenig möglich sei wie "ein wenig Schwangerschaft". Dahinter steht die Überzeugung, daß, wer eine marktwirtschaftliche Ordnung mit dirigistischen Eingriffen unterläuft, den Charakter der gesamten Ordnung verstümmelt - und damit auch seinen ursprünglich angestrebten Zielen schadet. In der Tat erscheint es durchaus plausibel, daß eine freiheitliche Wirtschaftsordnung durch eine überbordende Sozialpolitik - oder durch sozialmotivierte Industriepolitik - stark geschwächt werden kann, und so die für eine erfolgreiche Sozialpolitik notwendige Leistungsfähigkeit verliert.

Wir sehen also: Jede Industriepolitik ist zwangsläufig eine "ordnungspolitische Gratwanderung". Entscheidend ist dabei nicht nur das Ob, sondern mehr noch das Wie. Industriepolitik muß ja keineswegs immer heißen, die wirtschaftliche Entwicklung in staatlich vorgedachte Bahnen zu dirigieren.

Vielmehr hat der Staat auch die Chance, die Signale des Marktes aufzunehmen und ökonomische Entscheidungen nach ihnen auszurichten, statt solche Signale künstlich zu verschleiern oder außer Kraft zu setzen. Auch das ist Industriepolitik - marktkonforme Industriepolitik, zu der sicherlich auch der Abbau strukturkonservierender Subventionen und Regulierungen zu rechnen ist.

Aber ist der Staat zu einer solchen Politik überhaupt in der Lage? Verfügt er über ein wirksames, marktkonformes Instrumentarium zur Optimierung der gesamtwirtschaft-

lichen Entwicklung? Auch hier also eine ganze Reihe von Fragen. Aber Fragen sind ja bekanntlich der Nährboden für sinnvolles Nachdenken und damit für sinnvolle Antworten. Genau dies ist das Ziel der heutigen Diskussionsrunde, der ich in diesem Sinne einen erfolgreichen Verlauf wünsche.

## Industriepolitik: Fehlentwicklungen und Herausforderungen

Ernst-Moritz Lipp

Vielen Dank für die Einladung, hier zu sprechen. Diese Einladung erging sehr kurzfristig, daher werde ich versuchen zu mobilisieren, was ich an Kenntnissen und Einschätzungen aus meiner Arbeit hier im Hause der Dresdner Bank mitbringe sowie aus meiner früheren Tätigkeit beim Sachverständigenrat.

Man könnte ketzerisch fragen: Warum hat es ein Land überhaupt nötig, über Industriepolitik nachzudenken, welches den zweithöchsten Leistungsbilanzüberschuß der Welt hat und welches sich in einer Wachstumsphase mit hohem Beschäftigungszuwachs befindet?

Außerdem wird die Bedrohung durch Wettbewerber aus Japan nicht mehr als so akut empfunden wie noch vor einigen Jahren. Die Diskussion um die Chimäre einer vermeintlich umfassenden Industriepolitik in Japan ist leiser geworden. Ich erinnere mich noch gut daran, daß wir 1981 im Gutachten des Sachverständigenrates ein Sonderkapitel schrieben über die Bedrohung durch die japanische Industrie und die japanischen industriepolitischen Strategien. Das war eine Zeit, in der die Bundesrepublik ein großes Leistungsbilanzdefizit hatte und stabilitätspolitisch in größeren Schwierigkeiten war als heute.

Industriepolitik sehe ich weniger von dem Leitbild einer "konsistenten" staatlichen Politik her, sondern eher im Sinne einer "angebotspolitischen Säuberungsaktion". Damit spreche ich die Notwendigkeit an, die Fülle von wachstumshemmenden, sich teilweise neutralisierenden staatlichen Inter-

Ernst-Moritz Lipp

ventionen und Subventionen abzubauen. Das gilt für Maßnahmen aller Ebenen - der europäischen, der bundespolitischen, der landespolitischen und der kommunalpolitischen. Diese Interventionen haben teilweise zu unerwünschten Ergebnissen geführt, sie haben ihre Ziele vielfach nicht erreicht und sie sind in ihrer Summierung zu einer so großen Belastung der Volkswirtschaft geworden, daß man für den Fall ihres Abbaus mit allergrößter Wahrscheinlichkeit einen großen positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekt erwarten darf.

Der Begriff Industriepolitik ist schillernd. Zur Verdeutlichung und um einen Einstieg in die Diskussion zu finden, stütze ich mich auf folgendes Raster:

Industriepolitik				
	Träger der Politik			
	Europa	Bund	Länder	Gemeinden
Sektorale Politik	■	■		
Regionale Politik			■	■
Technologiepolitik	■	■		

Ich spreche über die markierten Themen.

Von der sektoralen Industriepolitik her kommen wir zu einem eher vernichtenden Ergebnis. Sektorale Strukturpolitik sollte zunächst Politik der Abfederung sein für den strukturellen Wandel, der mit der Schrumpfung großer Industrien einhergeht. Es geht also um sozialpolitische Begleitung und um Hilfe zur Diversifizierung und zur

regionalen Revitalisierung. Daraus ist aber in hohem Maße eine Konservierungspolitik für bestimmte Industriebranchen geworden. Die Kohlepolitik ist dafür ein Beispiel. Übersehen wird häufig, daß auch Agrarpolitik, die Strukturkonservierung betreibt, letztlich industriepolitische Konsequenzen hat. Subventionen und Zölle, die den Import von landwirtschaftlichen Produkten verhindern oder deren Export fördern, verdrängen Exporte von Industrieprodukten und von Dienstleistungen. Bei steigenden Leistungsbilanzüberschüssen sorgt der Wechselkurs über kurz oder lang durch eine Aufwertung der Währung für ein Zurückdrängen von Exporten und für stärkere Einfuhren. Spätestens dann wird klar, daß die Belastung unserer Außenhandelsposition durch die Agrarpolitik Markt für Markt eine Verdrängung von Exporten und eine Beseitigung von Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Sektoren nach sich zieht.

Sektorale Industriepolitik kann zugleich auch Technologiepolitik sein. Ein Beispiel sind die hohen Fördermittel im Rahmen der Energiepolitik. Die Verkehrspolitik wiederum ist ein markantes Beispiel der sektoralen Industriepolitik, die sowohl das Kostenniveau der Volkswirtschaft (hier: Transportkosten) als auch die Produktinnovationen im internationalen Handel mitbestimmt. Nimmt man die Subventionen und Regulierungen im Verkehrssektor der Bundesrepublik zusammen, können wir nicht ohne weiteres von einer konsistenten Verkehrspolitik sprechen. Es gibt Verzerrungen zugunsten des Transports auf der Straße, es gibt Widersprüche im Verhältnis zwischen dem Personenverkehr auf der Schiene und dem Luftverkehr. Welche Rolle die Verkehrspolitik für den Außenhandel spielt, wird an der derzeitigen Diskussion über den Transrapid deutlich. Die Frage, ob ein neues System zum Zuge kommen soll oder nicht, wird stärker unter dem Aspekt der Bestandserhaltung für alte Systeme entschieden - also zu Lasten des neuen Systems. Über die

internationalen Vermarktungschancen entscheidet aber auch die Möglichkeit, ein neues Verkehrssystem im Inland zur Marktreife zu entwickeln und es tatsächlich einzusetzen. Es geht dabei nicht um gezielte industriepolitische Exportförderung, sondern um das Eröffnen von Anwendungsmöglichkeiten und von fairen wettbewerbspolitischen Chancen für neue Produkte im eigenen deutschen Markt.

Die Technologiepolitik gilt vielen als ein Feld, auf dem Industriepolitik besonders effizient und wettbewerbspolitisch besonders unbedenklich zu betreiben ist. Zu konstatieren ist aber, daß wir auf diesem Gebiet international einen besonders bedenklichen Subventionswettbewerb erleben. In der Technologieförderung dominieren in den meisten Ländern die Bereiche Mikroelektronik, Raum- und Luftfahrt sowie die Energiepolitik. Alle großen Industrieländer stecken den größten Anteil ihrer Förderungsmittel in diese Bereiche. Ist dies auf Dauer eine vernünftige Sache? Ich bin nicht so blauäugig, einfach zu einer Abrüstung der Subventionen zu raten. Denn wer den ersten Schritt macht, wird am Anfang Nachteile zu erleiden haben. Und dennoch finde ich die Aussicht verlockend, daß wir Technologien importieren, in die andere ihre Steuermittel gesteckt haben und die damit unsere Produktion technisch hochwertiger Güter subventionieren. Die Güter, die wir auf der Basis importierter Technologien exportieren können, haben einen Wettbewerbsvorteil. Die schlechteste Situation ist aber sicherlich diejenige, in der wir im Wettbewerb mit den Vereinigten Staaten, mit Japan und mit den anderen europäischen Ländern gleichermaßen Subventionen in die technologische Entwicklung der genannten Bereiche einbringen. So können wir wettbewerbsmäßig jedenfalls nicht gewinnen.

In Europa gibt es möglicherweise in den nächsten Jahren die Chance, zu einem gemeinsamen Konzept in der Forschungs-

förderung zu kommen. Ein zentrales Anliegen der EG-Kommission ist es, die Forschungsintensität in Westeuropa zu steigern. Zur Zeit ist die Frage aufgeworfen, ob die europäische Ebene im Verhältnis zu den nationalen Entscheidungsträgern mehr Kompetenzen bekommt oder nicht. Was im Bereich der sektoralen und regionalen Industriepolitik schon vollzogen ist, nämlich eine Kompetenzübertragung nach Brüssel, steht für die Technologiepolitik noch aus. Die Kommission unternimmt allerdings seit Jahren Anstrengungen, ihren Einfluß auf die Technologiepolitik in Europa zu erhöhen. Aber trotz der beträchtlichen Zuwachsraten bei den entsprechenden Mitteln im EG-Haushalt hat sich an der Dominanz der nationalen Forschungsbudgets bisher wenig geändert. Heute wird also auf allen Ebenen viel Geld ausgegeben; selbst in Europa ist der Subventionswettkampf in der Forschungsförderung bis heute nicht beendet.

Anders ist das in der Regionalförderung und in der sektoralen Strukturpolitik. Hier wird der Handlungsspielraum der nationalen Regierungen durch die sogenannte Beihilfenaufsicht eingeengt. Es gibt hier schon seit Jahren mehr oder weniger strenge Kontrollen aus Brüssel. Teilweise war diese Kompetenzübertragung ein politisch sehr schmerzlicher Prozeß. Die Beihilfenaufsicht in der Forschungsförderung ist erst im Laufe der achtziger Jahre intensiviert worden. Eine vorsichtige Aussage lautet: Der Subventionswettkampf zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wurde<sup>32</sup> zwar nicht verhindert, aber er konnte doch in einem nennenswerten Umfang vermindert werden.

Ein Blick auf die Schwerpunkte der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen nach Forschungszielen zeigt eine deutliche Konzentration bei der Erzeugung, Verteilung und Nutzung der Energie sowie bei der Förderung industrieller Produktivität und Technologie. In großen Ländern der

Europäischen Gemeinschaft - Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien - konzentrieren sich die Forschungsaufwendungen zu einem Drittel auf den Bereich industrieller Produktivität und Technologie und zu etwa 15 Prozent bei der Erzeugung, Verteilung und Nutzung der Energie; andere Bereiche, wie etwa Umweltschutz oder Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit sind wesentlich schwächer dosiert. Bei einzelnen Ländern gibt es besondere Schwerpunkte. So ist Frankreich stärker bei der Weltraumforschung und Weltraumnutzung aktiv, Großbritannien etwas stärker bei Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit.

Wir können das Raster der industriepolitischen Aktivitäten, das ich an den Anfang meiner Ausführungen gestellt habe, sicherlich nicht ohne die Dimension des europäischen Binnenmarktes diskutieren. Das europäische Binnenmarktprojekt ist ja selbst ein Projekt mit industriepolitischer Zielsetzung. So gibt es gravierende Auswirkungen aufgrund der Öffnung des öffentlichen Auftragswesens. Diese Öffnung wird in einer Reihe von Branchen zu dramatischen Auswirkungen führen. Bei Herstellern von Turbinen und im Lokomotivbau ist heute eine Kapazitätsauslastung von rund 50 bis 60 Prozent gegeben. Die Anzahl der Hersteller beläuft sich in Europa auf zehn bis zwölf und dies bei einem Markt, der nicht viel größer ist als der amerikanische, auf dem zwischen drei und sechs Anbieter tätig sind. Man kann sich nun vorstellen, welcher Kapazitätsabbau in Europa in den nächsten Jahren zum Zuge kommen wird. Auf einem so speziellen Markt wird es nicht mehr in jedem Land einen Hersteller geben, der von den öffentlichen Auftraggebern systematisch erhalten wird. Eine Deregulierung des öffentlichen Auftragswesens in Europa ist im Grunde aktive Strukturpolitik. Wie werden die europäischen Instanzen und die nationalen Regierungen aber auf diesen Strukturwandel reagieren, wenn

er einmal in Gang gekommen ist? Wird es industriepolitische Bremsmaßnahmen geben oder wird die Kommission den Wandel aktiv unterstützen, indem sie zur Erneuerung der industriellen Strukturen beitragen wird?

Eine weitere Dimension für den Binnenmarkt ist noch zu erwähnen, die Regionalpolitik. Sie kennen die gängige These: Regionalpolitik braucht man insbesondere in einem gemeinsamen Währungsraum, weil es zu einem Auseinanderdriften der Regionen kommen wird. Die aufgeworfene Frage lautet: Brauchen wir eine aktive Regionalpolitik, um etwa die Konzentration von Investitionen an hochrentablen Standorten und die gleichzeitige passive Sanierung einzelner Regionen zu vermeiden? Die liberale Position verneint diese Frage: Eine Teilmenge des Problems erledigt sich dadurch, daß die Faktorpreise flexibler werden - und dazu gehört auch eine Lohnpolitik, die sich als eine Komponente der regionalen Wettbewerbsfähigkeit versteht. Auch die regionale Infrastrukturpolitik mit allen ihren Parametern, die auf einen einzelnen Standort und seine Vorteile einwirken, hat hier eine wichtige Aufgabe. Sich für Investoren und für Arbeitnehmer attraktiv zu halten, das ist im Europa der Regionen eine konkrete regionale Aufgabe, die dezentral erledigt werden muß und nicht einem europäischen Finanzausgleich zugewiesen werden kann. Dies ist aber kein spezifisches Problem, welches aus einer Währungsunion entsteht, sondern bei jeder europäischen Verfassung auf der Tagesordnung steht.

## Nationalen Konsens herstellen!

Heinz Dürr

Das Thema Industriepolitik gehört in den unmittelbaren Zusammenhang der Diskussion um den Standort Bundesrepublik. Da ich nichts davon halte, immer nur zu beklagen, daß wir die höchsten Löhne haben, die höchsten Steuern zahlen, die Arbeitszeit die kürzeste ist, weil ja gegen diese Argumente eigentlich auch unsere großartige wirtschaftliche Leistung spricht, habe ich mal untersucht, wo meiner Meinung nach die wirklichen Probleme liegen. Ich bin dabei auf erstaunlich einfache und naheliegende Antworten gestoßen.

Vor fünfzehn Jahren haben wir die Japaner als die großen Konkurrenten gefürchtet, weil sie so niedrige Löhne hatten und so viel länger gearbeitet haben. Fünfzehn Jahre später liegen die Japaner bei ihren Lohnkosten über uns, pro Kopf und Jahr gesehen. Sie arbeiten ein bißchen mehr, das sei ja zugegeben, aber dafür diskutieren sie auch mehr in ihren verschiedenen firmeninternen Zirkeln. Obwohl sie die Löhne so ungeheuer angehoben haben, sind die Japaner nach wie vor unsere schärfsten Wettbewerber. Nicht überall, auch das sei zugegeben, aber in der Branche, in der ich tätig bin. Und wenn ich den Daimler-Benz-Konzern insgesamt nehme, dann haben wir es überall mit den Japanern zu tun, sei es im Automobilbau, sei es in der Elektronik oder in der Luft- und Raumfahrt.

Was machen eigentlich die Japaner anders, daß sie trotz ihrer ungeheuer gestiegenen Löhne immer noch so gefürchtete Konkurrenten sind? Ich bin zu dem Schluß gekommen, das muß wohl an dem liegen, was man gemeinhin Industriepolitik nennt. Ich habe inzwischen gelernt, daß es ein großer Fehler ist, das Industriepolitik zu nennen, weil dieses Wort bei uns

ein besonderes - wie man bei uns im Schwäbischen sagt - Geschmäcke hat. Ich will also hier zur Industriepolitik nichts aus weltwirtschaftlicher und globaler Sicht sagen, sondern ich will die Problematik aus der ganz praktischen Sicht beleuchten.

Ich muß aber noch eine wichtige, wenn auch eigentlich selbstverständliche Vorbemerkung machen: Ich bin ein voller Verfechter der Marktwirtschaft, der Sozialen Marktwirtschaft. Ich sehe sie als die Grundlage eines nie zuvor gekannten Wohlstandes in den Ländern an, in denen die Marktwirtschaft angewandt wird. Die ökonomischen Erfolge dieses Systems - und darauf begründet auch die sozialen - sind so großartig, daß jetzt die Länder, die bisher Planwirtschaft hatten, mit unterschiedlicher Konsequenz auf das marktwirtschaftliche System zusteuern. Diese Staaten merken natürlich, daß die Übergangsphase von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft außerordentlich schwierig ist. Das geht nicht von heute auf morgen. Selbst Herr Joschka Fischer hat festgestellt, daß Mitte der 80er Jahre der Sozialismus, die Planwirtschaft, klarer Verlierer ist gegenüber der Marktwirtschaft, die er natürlich Kapitalismus nennt.

Die Diskussion über das Thema Industriepolitik wird meines Erachtens in weiten Teilen heuchlerisch geführt. Denn es gibt unter den Ländern, in denen Marktwirtschaft stattfindet, oder Ländern, die marktwirtschaftlich geprägt sind - free enterprise societies -, überhaupt kein Land, in dem ausschließlich nach der reinen Lehre von Adam Smith gearbeitet wurde. In der Bundesrepublik Deutschland liegt der Staatsanteil an den wirtschaftlichen Aktivitäten insgesamt - ich bin jetzt bewußt etwas salopp - immerhin bei etwa 50 Prozent. Außerdem: Zu den Zeiten des Adam Smith hatten die größten Betriebe vielleicht 30 oder 40 Leute! Und von Ökologie oder Umweltschutz redete damals niemand. In den heutigen hoch-

entwickelten Industrieländern mit ihrem komplexen Geflecht aus wirtschaftlichen Notwendigkeiten, sozialpolitischen Forderungen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen muß das einfach so sein, daß hier nicht nach der reinen Lehre vorgegangen werden kann. Und daraus ergeben sich dann auch zwangsläufig erhebliche industriepolitische Aktivitäten auf den verschiedensten staatlichen und privaten Ebenen.

Aber nun gibt es Verwerfungen, gibt es Bruchzonen, gibt es Entwicklungen, wo man absehen kann, daß sie in die falsche Richtung gehen. Deshalb bin ich der Meinung, daß diese über Jahrzehnte gewachsenen Wirtschaftsstrukturen - vor allem angesichts der Anforderungen des internationalen Wettbewerbs, wir leben ja im Zeitalter der Globalisierung - renovierungsbedürftig erscheinen und wir über eine Fortentwicklung des noch so erfolgreichen Systems der Marktwirtschaft nachzudenken haben. Der Kern einer solchen Fortentwicklung der Marktwirtschaft im Erhardschen Sinne - denn Erhard hat immer davon gesprochen, daß die Marktwirtschaft ständig weiterentwickelt und nicht nur verteidigt werden muß - könnte eine marktorientierte Industriepolitik sein.

Aufgabe einer solchen marktorientierten Industriepolitik müßte es sein, daß angesichts eben der Globalisierung der Märkte, des immer rasanteren Innovationstempos und der immensen finanziellen Vorleistungen in Forschung und Entwicklung die nationalen Kräfte gebündelt und die Ressourcen optimal ausgeschöpft werden. Meine Überlegungen setzen also vor allen Dingen bei der Technologie an. Ich meine, daß die Bundesrepublik einen extrem hohen Preis zahlen müßte, wenn sie die Entwicklung bei den heutigen, für die Zukunft so wichtigen bestimmenden Schlüsseltechnologien, Beispiel Mikroelektronik, Luft- und Raumfahrt,

ebenso verschlafen würde, wie sie das Anfang der 70er Jahre bei der Daten- und Informationstechnik getan hat.

Aus meiner Sicht wäre Voraussetzung einer marktorientierten Industriepolitik, daß man sich um einen Konsens - hochgestochen kann ich sagen, um einen nationalen Konsens - bemüht, indem über die anzustrebenden Ziele überhaupt diskutiert wird.

Für mich ist Industriepolitik nicht eine Politik, die vom Staat gemacht wird. Im Gegenteil: In vielen Fällen ist heute der Staat zu stark involviert, gibt der Staat zu viel vor. Nehmen Sie nur die Bundespost, die als staatlicher Betrieb Vorgaben macht, die es uns eigentlich kaum ermöglichen, mit unseren Produktionen außerhalb der Bundesrepublik erfolgreich zu sein, weil Spezifikationen verlangt werden, die uns daran hindern, im freien Wettbewerb mit anderen Ländern zu konkurrieren.

Der vorgeschlagene Konsens müßte - ich gebe zu, ich kann Ihnen da nicht mit praktischen Ratschlägen helfen, sondern ich will ja nur einen Anstoß geben - in Gesprächsrunden erarbeitet werden, in denen vertreten sind die Politik, also der Staat (nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die Landesregierungen), die Wirtschaft, die Gewerkschaften, die Wissenschaft; und da es sich bei Fragen der sektoralen Industriepolitik natürlich auch um wichtige gesellschaftspolitische Fragen handelt, sollten auch die Kirchen dazugezogen werden. In solchen Gesprächen müßte eine Übereinkunft erarbeitet werden über die volkswirtschaftlichen Gesamtziele. Das geht nicht mit der heute allzu häufigen Gesprächsrundenstrategie, wo jeder nur darauf wartet, daß er in der Tagesschau seine 35 Sekunden bekommt, um ein Statement abzulassen. Es müßte - wie der Bundespräsident mal gesagt hat - sich um diskrete und konkret diskutierende

Gesprächsrunden handeln. Dem Staat würde dabei eine Rolle zufallen, die nicht die Vorgabe von Zielen beinhalten würde, sondern die Rolle des Koordinators, des Einladenden.

Um ein praktisches Beispiel zu nennen: Herr Späth lädt 15 oder 20 europäische Unternehmer ein, die sich Gedanken machen über die Zukunft. Auf der Grundlage dieses Meinungsanstoßes werden dann gewisse Zielvorgaben entwickelt. Die Frage ist, warum muß das eigentlich in einer Landesregierung stattfinden, warum macht das nicht die Bundesregierung? Ich bin der Meinung, daß es aus solchen Runden zu Verabredungen, zur Konzentration auf Zukunftstechnologien kommen kann, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik entscheidend sind. Das kann aber auch in wohlbegründeten Ausnahmefällen heißen, daß man sich in einer solchen Runde über Fragen wie Landwirtschaft und Kohle unterhält.

Die 40 Milliarden DM Steuergelder, die die Landwirtschaft jährlich kostet, dienen ja nicht nur der Finanzierung der Bauern, sondern es geht ja auch darum, daß sich diese Gesellschaft darüber klarwerden muß, wer kümmert sich eigentlich um die Pflege des Landes? Denn die zubetonierten und die staatlichen Flächen, das sind ja nur 10 oder 15 Prozent. Das sind Fragen, die können angesichts der gewaltigen Summen, um die es geht, nur im Konsens beantwortet werden.

Genauso ist es bei der Energiepolitik oder bei der Verkehrspolitik. Wir wissen, daß uns die Bundesbahn jedes Jahr über 10 Milliarden kostet. Natürlich kann der Transrapid möglicherweise wirtschaftlicher laufen. Nur muß man dann, wenn man ihn wirtschaftlich vergleicht mit der Bundesbahn, der Bundesbahn ihre Altlasten und ihre Pensionslasten für 600.000 Pensionäre abnehmen. Das hat der Transrapid

natürlich nicht, weil er überhaupt keinen einzigen Pensionär hat. Das sind Themen für solche Gesprächsrunden. Man muß auch nicht gleich das Ende der Marktwirtschaft an die Wand malen, wenn man sich mal vernünftig darüber unterhält, ob eigentlich die Rahmenbedingungen noch stimmen.

Ich bin der Meinung, daß eine marktorientierte Industriepolitik nicht zu heimlichen Kartellen führen wird. Im Gegenteil. Denn der oberste Grundsatz wird es sein müssen, daß die an der Erforschung und Entwicklung einer neuen Technologie beteiligten Unternehmen spätestens mit dem Zeitpunkt der Marktreife des Produktes in Wettbewerb zueinander treten und keinerlei staatliche Gelder mehr bekommen. Das ist ja der Witz des japanischen Systems. MITI ordnet ja nicht den Wettbewerb. Der Wettbewerb zwischen den japanischen Firmen findet auf dem inländischen und auf dem internationalen Markt knallhart statt, oft härter, als das bei uns hier der Fall ist.

Ich meine, das Modell einer marktorientierten Industriepolitik kann mittelfristig auf europäischer Ebene die Kompromißlösung sein zwischen den Anhängern der Planifikation, die es auch nur noch als Theorie gibt, und den Anhängern der reinen marktwirtschaftlichen Lehre. Es könnte die Basis für den Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsböcken in der Welt sein und gleichzeitig, ich bin fest davon überzeugt, den Ruf nach protektionistischen Planspielen entscheidend dämpfen.

## Strukturpolitik durch demokratische Programmierung

Heinz Bierbaum

Industriepolitik muß meines Erachtens verstanden werden als Strukturpolitik. Anzusetzen ist dabei an den vorhandenen strukturellen Problemen, wie wir sie in der Bundesrepublik zweifellos haben. Diese werden durch die gegenwärtige gute wirtschaftliche Verfassung der Bundesrepublik allerdings eher verdeckt. Ich will nun in einem ersten Schritt kurz skizzieren, worin diese strukturellen Probleme bestehen. In einem zweiten Schritt sollen dann die Ansatzpunkte für Struktur- bzw. Industriepolitik aus gewerkschaftlicher Sicht markiert werden.

Zunächst einmal herrscht in der Bundesrepublik trotz der Zunahme der Beschäftigung Massenarbeitslosigkeit. Bei Einrechnung der "Stillen Reserve" liegt diese eher bei über 3 Millionen als bei den offiziellen 2 Millionen. Ich halte es übrigens gesellschaftspolitisch für verfehlt, das gegenwärtig geringfügige Unterschreiten der 2 Millionen-Grenze schon als Meilenstein im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit auszugeben. Ich bin umgekehrt der Auffassung, daß im Hinblick auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf besteht. Weiter zu nennen sind die sektoralen und die regionalen Ungleichgewichte. Es ist bekannt, daß das Gewicht sogenannter traditioneller Industriezweige abnimmt. Die industrielle Produktion geht zugunsten der in sich allerdings höchst heterogenen Dienstleistungen zurück. Was die regionale Entwicklung angeht, so ist von einem "Süd-Nord-Gefälle" die Rede, womit die regionalen Ungleichgewichte zwar nur unzureichend beschrieben, die Tatsache der sehr unterschiedlichen regionalen Entwicklung in der Bundesrepublik jedoch deutlich hervor-



gehoben wird. Dies läßt sich z.B. an den Arbeitslosenzahlen ablesen. Hier in Frankfurt haben wir eine relativ geringe Arbeitslosigkeit, in Baden-Württemberg oder auch in Bayern finden wir Arbeitsamtsbezirke, wo die Arbeitslosenquote bei etwa 3% liegt, während etwa an der norddeutschen Küste, im Ruhrgebiet oder im Saarland Arbeitsamtsbezirke mit nach wie vor zweistelligen Arbeitslosenquoten keine Seltenheit sind. Diese sehr unterschiedliche regionale Entwicklung hat denn auch zur Folge, daß die Lebenschancen für die Bevölkerung auch regional differenziert sind.

Insgesamt muß man feststellen, daß wir es mit sehr starken Veränderungen im gesellschaftlichen Produktionsprozeß zu tun haben. Diese vollziehen sich jedoch nicht harmonisch, sondern gehen einher mit Brüchen in der Beschäftigung und in der regionalen Entwicklung. Daraus ergibt sich meines Erachtens die Notwendigkeit industriepolitischer beziehungsweise strukturpolitischer Eingriffe. Deren Notwendigkeit ergibt sich darüber hinaus aber auch aus neuartigen Herausforderungen, wie sie z.B. durch die Umweltproblematik markiert werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist insbesondere auch darauf zu verweisen, daß bei einer insgesamt guten wirtschaftlichen Entwicklung soziale Ungleichgewichte zunehmen. Dies zeigt sich sehr deutlich an der Einkommensentwicklung, wo die *relative* Position der Arbeitnehmer sich verschlechtert hat. Dies zeigt sich weiter daran, daß in der an sich reichen Bundesrepublik Formen neuer Armut entstehen, nicht zuletzt markiert durch die inzwischen auf über 3 Millionen angestiegene Zahl der Sozialhilfeempfänger.

Meine *These* ist, daß diese strukturellen Probleme und sozialen Ungleichgewichte mit einer nur dem Markt und der Rentabilität des einzelnen Kapitals verpflichteten und damit die Begünstigung privater Unternehmenstätigkeit ins Zentrum stellenden Wirtschaftspolitik nicht zu lösen sind. Dazu

bedarf es vielmehr einer aktiven Wirtschaftspolitik, die die strukturellen Probleme aufgreift und umfassende strukturpolitische Maßnahmen vorsieht - mit dem Ziel der Vollbeschäftigung *und* der Verbesserung der Lebensqualität. Es geht heute überhaupt nicht mehr nur um Wachstum oder aber nur um Arbeitsplätze schlechthin. Notwendig ist vielmehr der Übergang zu einer qualitativen wirtschaftlichen Entwicklung, wobei Wirtschafts- und Industriepolitik unter die Zielsetzung der Verbesserung der Lebensqualität zu stellen sind.

Eine solche Politik bedarf entsprechender Informationsgrundlagen. Wir plädieren daher nachdrücklich für die Beibehaltung und für den Ausbau der Strukturberichterstattung. Ziel ist, beschäftigungs- und gesellschaftspolitische Gefährdungs- und Handlungspotentiale möglichst frühzeitig zu ermitteln und sie auch möglichst präzise anzugeben.

Zweitens ist erforderlich, daß die bereits vorhandenen staatlichen Eingriffe in die wirtschaftliche Entwicklung sowie die struktur- bzw. industriepolitischen Maßnahmen koordiniert werden, und daß sie an politische Zielsetzungen gebunden werden. Die Vergabe öffentlicher Mittel ist an Auflagen wie Beschäftigung, Umweltverträglichkeit, Humanisierung der Arbeit und regionale Entwicklung zu binden und im Hinblick auf die Erfüllung eben dieser Zielsetzungen zu kontrollieren. Ich halte nichts von der gegenwärtig vorherrschenden Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ich bin vielmehr umgekehrt der Auffassung, daß es notwendig ist, die vorhandenen Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Hand im Sinne einer an Beschäftigung und Lebensqualität orientierten Strukturpolitik zu nutzen.

Vor allem aber brauchen wir öffentliche strukturpolitische Programme. Gewerkschaften fordern dies bereits seit genau

mer Zeit. Verwiesen sei auf die gewerkschaftliche Forderung nach einem Beschäftigungsprogramm, wobei es eben nicht darum geht, irgendwie Beschäftigung zu schaffen, sondern Beschäftigung in gesellschaftlich sinnvollen Bereichen, wie sie durch die Schwerpunkte des Beschäftigungsprogramms markiert werden: Umweltschutz, rationelle Energieverwendung, Verbesserung der Verkehrssysteme und der sozialen Infrastruktur, Städtebau und Wohnumfeldverbesserung.

Zusammengefaßt geht es im Kern darum, Beschäftigung dadurch zu schaffen, daß man den gesellschaftlichen Bedarf zum Nachfrage-, Investitions- und Produktionsfeld macht und damit den gesellschaftlichen Bedarf auch als Beschäftigungsfeld erschließt.

So notwendig die Formulierung allgemeiner strukturpolitischer Ziele einschließlich der gezielten Förderung von Zukunftsindustrien ist, so wenig darf Strukturpolitik auf der globalen Ebene verbleiben. Strukturpolitik muß vor allen Dingen regional ansetzen. Dies ergibt sich etwa schon dadurch, daß eine rein sektorale Politik kaum möglich ist, weil die Probleme bei der Umstrukturierung von Branchen nicht auf Ebene der Branchen gelöst werden können, sondern notwendigerweise in Regionalpolitik einmünden. So kann man etwa keine Stahlpolitik machen, ohne daß man sich nicht zugleich auch um die Entwicklung in den Regionen kümmert, in denen Stahl konzentriert ist. Es gilt daher, ausgehend von den Beschäftigungs- und Entwicklungsbedingungen der Region, regionale Entwicklungsprogramme zur Sicherung der Beschäftigung und ihrer dauerhaften Ausweitung in der Perspektive der Verbesserung der Lebensverhältnisse der breiten Mehrheit der Bevölkerung zu entwickeln. Konkrete Beispiele dafür sind das "DGB-Beschäftigungs- und Strukturprogramm Küste" sowie das von DGB und IG Metall geforderte Investitionsprogramm für die Montanreviere.

Industrie- und Strukturpolitik kann freilich nicht nur national gesehen werden, sondern wird immer mehr zu einem europäischen Thema. So hat der Europäische Binnenmarkt wesentliche Konsequenzen für die künftige Regionalpolitik. Die europäischen Strukturfonds, deren Einsatz ja an Entwicklungsprogramme gebunden ist, stellen wichtige, meines Erachtens auszubauende Ansatzpunkte dar. Dafür sollte auch die Bundesrepublik als das wirtschaftlich dominierende Land in der Europäischen Gemeinschaft größere Beiträge leisten.

Struktur- beziehungsweise Industriepolitik hat aber auch eine unternehmenspolitische Dimension. Man kann keine Industriepolitik machen, ohne daß man Einfluß auf die Unternehmenspolitik nimmt. Notwendig ist eine Neuorientierung der Unternehmenspolitik in dem Sinne, daß Arbeit und Umwelt zu vorrangigen Unternehmenszielen werden. Als Gewerkschaften setzen wir uns bei Umstrukturierungen auf Unternehmensebene dafür ein, daß die damit verbundenen Folgen für die Belegschaft offensiv in den Umstrukturierungsprozeß mit einbezogen werden. Dies heißt etwa, daß bei Wegfall von Arbeitsplätzen Anstrengungen zur Schaffung von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten unternommen werden, und dies nicht einfach durch Abfindungszahlungen (Sozialplan) abgegolten wird. Dabei geht es uns um die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in gesellschaftlich sinnvollen Bereichen - so etwa im Umweltbereich -, womit zugleich auch ein Beitrag für die regionale Entwicklung geleistet wird. Unternehmenspolitische Entscheidungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Region.

Es gilt daher, diesen Zusammenhang von Unternehmenspolitik und regionaler Entwicklung offensiv aufzugreifen, indem die Unternehmensressourcen für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der Region genutzt werden.

Die Aufgabe der Strukturpolitik besteht also - zusammengefaßt - darin, strukturelle Veränderungen offensiv aufzugreifen und Umstrukturierungsmaßnahmen zu entwickeln, die nicht mit Brüchen in der Beschäftigung und der regionalen Entwicklung einhergehen. Es geht nicht um eine Konservierung oder gar Zementierung bestehender Strukturen, sondern um eine soziale Gestaltung des Strukturwandels. Dies erfordert auch eine offensive, aktive Wirtschaftspolitik seitens der öffentlichen Hand - unter Einschluß der gesellschaftlichen Gruppen. Eine derartige Politik ist nur als demokratischer Prozeß vorstellbar, was auch erweiterte Mitbestimmungsrechte der Gewerkschaften im Hinblick auf Strukturpolitik und Unternehmenspolitik erfordert. Gegen die These von der "Strukturpolitik durch Deregulierung" möchte ich daher die These von der "Strukturpolitik durch demokratische Programmierung der wirtschaftlichen Entwicklung" setzen.

## Unsere Industriepolitik hat versagt

Wolfram Engels

Ich habe mir gestern abend im Fernsehen ausnahmsweise keinen Krimi angeschaut, sondern eine Sendung mit Herrn von Bennigsen-Foerder. Ein Drittel dieser Sendung beschäftigte sich mit einer der schönsten Ruinen staatlicher Industriepolitik, die es überhaupt gibt: mit der Wiederaufarbeitungsanlage in Wackersdorf. 2,7 Milliarden fehlinvestiert! Staatliche Industriepolitik!

Ich schließe mich den Definitionen an: Industriepolitik ist eine Politik, die die sektorale Struktur der Wirtschaft zu beeinflussen sucht, sei es durch Subventionen und Protektionismus, sei es mit Regulierungen. Ich persönlich glaube, daß die Regulierung und der Protektionismus einen noch stärkeren Einfluß auf die Struktur haben als die Subventionen, die in der Bundesrepublik pro Jahr je nach Abgrenzung zwischen 40 und 120 Milliarden betragen. Nimmt man das alles zusammen, die Subventionen, den Protektionismus und die Regulierung, dann zeigt sich, welch gewaltiges Ausmaß an Industriepolitik wir in der Bundesrepublik haben.

Die Frage ist: Was hat das denn bewirkt? Hat sich das bewährt? Industriepolitik im weiteren Sinne betreiben wir in der Landwirtschaft, im Verkehr, in der Medienpolitik, beim Bergbau und beim Airbus. Wir haben Großtanker von 300.000 Tonnen gebaut und anschließend wieder verschrotet. Wir haben Industriepolitik in unzähligen Formen gemacht. Ich will Ihnen eine Aufzählung all der Beispiele ersparen, die mir dazu einfallen; es wären furchtbar viele. Aber unter all diesen Beispielen ist kein einziges, bei dem man von einem industriepolitischen Erfolg sprechen könnte. Wenn wir die Ziele und Absichten der Politik an den Realitäten und an den Erfahrungen messen, dann bleibt nur das

Urteil: Die Industriepolitik hat sich nicht bewährt. Nehmen Sie das Beispiel Deutsche Bundesbahn, das Herr Dürr eben angeführt hat. Die Bundesbahn hat ja einen Subventionsbedarf nicht von von zehn, sondern von 14 Milliarden Mark. Anders ausgedrückt: Jede deutsche Familie arbeitet eine Woche im Jahr nur für die Deutsche Bundesbahn. Eine weitere Woche arbeitet sie übrigens für den Bergbau.

Die Wirtschaftswoche hat vor zwei Jahren das Institut für Weltwirtschaft gebeten, ein Gutachten zu der Frage zu erstellen, was denn passieren würde, wenn man die Subventionen abschaffen und im Gegenzug die Steuern entsprechend senken würde. Das Institut für Weltwirtschaft kam zu dem Ergebnis, daß dadurch eine Million Arbeitsplätze zusätzlich entstehen würden. Also: Auf der einen Seite alle Subventionen weg, auf der anderen Seite die Steuern entsprechend gesenkt, ergibt plus eine Million Arbeitsplätze, nicht minus, Herr Bierbaum. Sie vergessen immer die Gegenbuchung. Sie behandeln den Staat immer als eine Kuh, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird. Denn für Ihre Programme brauchen Sie ja Geld und das müssen Sie durch Steuern erheben - und diese Steuern vernichten Arbeitsplätze. Wir stehen heute an einem Punkt, und das Institut für Weltwirtschaft hat das bestätigt, an dem durch Abschaffung der Industriepolitik unter dem Strich zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen würden. Unsere Industriepolitik kostet uns Arbeitsplätze.

Herr Dürr hat davon gesprochen, man müsse einen Kompromiß suchen zwischen den modernen Vorstellungen und der reinen Lehre. Wenn wir uns allerdings in der Welt umsehen und die Staaten, die der reinen Lehre am nächsten sind, mit denen vergleichen, die am weitesten von ihr entfernt sind, dann kann man den allgemeinen Satz aufstellen: Je näher an der reinen Lehre, desto erfolgreicher! Taiwan, Hongkong

und Singapur, den Staaten, die der reinen Lehre am nächsten sind, gibt der Erfolg recht. Umgekehrt haben die Staaten, die von der reinen Lehre am weitesten entfernt sind, auch den geringsten Erfolg. Die Wirtschaftslage in der Sowjetunion und in China, überhaupt die ganze Entwicklung des Ostblocks macht das deutlich. Unsere Erfahrung besagt also nicht, daß wir irgendeinen Kompromiß suchen sollten. Vielmehr gilt: Je näher wir der reinen Lehre sind, desto besser.

Herr Dürr hat in einer früheren Veröffentlichung zu Recht gesagt, daß die unsichtbare Hand des Marktes manchmal die falschen Hebel bedient. Die Frage ist freilich: Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, daß die sichtbare Hand des Staates diese Hebel falsch bedient, und wie groß ist dagegen die Wahrscheinlichkeit, daß die unsichtbare Hand des Marktes Fehler macht. Und während für Herrn Bierbaum der Staat eben die Kuh ist, die im Himmel gefüttert und auf Erden gemolken wird, verkörpert der Staat bei Herrn Dürr die in der Ökonomie beliebte Vorstellung des benevolent dictator, der alles weiß und in ewiger Weisheit seine Entscheidungen fällt.

Schauen wir uns doch mal die Politik an. Wie fallen denn die Entscheidungen beim Staat? Da gibt es Abgeordnete, die ihre Wahlkreisinteressen zu vertreten haben. Der Politiker hat einen Entscheidungshorizont von durchschnittlich zwei Jahren, nämlich bis zur nächsten Wahl - er handelt also auf kurze Sicht. Dann gibt es Moden, die durch die Medien aufgebracht oder verstärkt werden: Plötzlich ist die Mikroelektronik "in", dann die Gentechnik - und schon hetzen die Politiker auf die Mikroelektronik oder auf die Gentechnik oder was sonst gerade "in" ist.

Entscheidungen innerhalb des Staates fallen nicht rational. Wir müssen uns einfach darüber im klaren sein, daß der Staat

seine Entscheidungen nicht aufgrund besserer Erkenntnis oder höherer Weisheit fällt. Beim Staat fallen die Entscheidungen freilich nicht nur wegen der Kurzatmigkeit der Politiker irrational. Entscheidend ist auch, wer besser informiert ist: Der Unternehmer, der Beamte oder der Politiker? Und wer hat das größere Interesse daran, daß die richtige Entscheidung gefällt wird? Der Politiker oder der Unternehmer?

Wenn wir diese Fragen beantwortet haben, dann können wir sicher sein: Der Unternehmer hat die bessere Motivation, der Unternehmer hat die frühere Information. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Unternehmer die richtige Entscheidung fällen, ist größer als die Wahrscheinlichkeit, daß Beamte und Politiker sie fällen. Ich bin überhaupt nicht der Meinung, daß die unsichtbare Hand des Marktes keine Fehler macht; aber die Wahrscheinlichkeit, daß sie Fehler macht, ist eben nun mal kleiner als die Wahrscheinlichkeit, daß der Staat Fehler macht.

Nun hat Herr Dürr "diskrete und vernünftige Gesprächsrunden" vorgeschlagen zu dem Zweck, gesamtwirtschaftliche Ziele zu setzen. Dem Marktwirtschaftler sind gesamtwirtschaftliche Ziele verdächtig. Aus seiner Sicht lautet die Aufgabe, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen jeder einzelne Mensch seine Ziele möglichst gut verwirklichen kann. Und der Marktwirtschaftler weiß, daß solche Rahmenbedingungen zugleich dazu führen, daß die Anstrengungen des einzelnen auch dem Wohl des Ganzen dienen.

Ich sehe keine Kollektiv-Ziele für uns, außer bei Kollektivgütern, die vom Markt allein nicht in einem wünschenswerten Umfang bereitgestellt werden. Selbstverständlich müssen wir kollektiv entscheiden, wie groß wir unsere Armee haben wollen, weil nicht jeder sich seine eigene Armee zulegen

kann. Und wir müssen gemeinsam entscheiden, wenn wir einen Deich oder eine Straße bauen. Wir kommen nicht umhin, hier den Staat einzubeziehen. Aber da, wo der einzelne entscheiden kann, sollten wir den einzelnen sein eigenes Glück finden lassen, anstatt ihm staatliche Ziele vorzugeben. Ich bin deshalb weder für das eine noch für das andere Ziel; ich bin überhaupt gegen die Festsetzung staatlicher Ziele da, wo der einzelne seine Ziele selbst formulieren und in Kooperation mit anderen erreichen kann.

Ludolf-Georg von Wartenberg

Herr Dahlmans, Sie haben mich eingeladen, als Vertreter des Wirtschaftsministeriums zu sprechen. Dort sind wir es gewohnt, daß die einzelnen Abteilungen - und gerade die Grundsatzabteilung - Ziele und Ansprüche formulieren müssen und diese dann im Streit mit den anderen Abteilungen, erst recht im Streit mit den Wirtschaftspolitik treibenden Ressorts anderer Ministerien und an der Praxis ständig zu messen haben. Insoweit ist es also immer etwas sündhaft, als Politiker eine klare Lehre zu vertreten: Er ist jederzeit zu widerlegen, weil die Praxis eben immer von beidem Paradebeispiele bringt.

Erlauben Sie, daß ich in zehn Thesen kurz das zusammenfasse, was mir bei den Stichworten "Industriepolitik kontrovers", "koordinierte Industriepolitik" oder "marktwirtschaftliche Industriepolitik" einfällt.

*Erstens:* Ich könnte sarkastisch statt der "Industriepolitik" auch die "Mittelstandspolitik", "Fremdenverkehrspolitik" hervorheben und definiere deshalb die Industriepolitik als Summe aller Maßnahmen des Staates, die die wirtschaftliche Lage der Industrieunternehmen beeinflusst. Entsprechend könnte man eine Mittelstands- oder Fremdenverkehrspolitik abgrenzen.

Das Prinzip der Abgrenzung ist die Summe aller Maßnahmen bezogen auf einen Wirtschaftsbereich. Ordnungspolitisch ist eine derartige branchenbezogene Politik vor allen Dingen danach zu bewerten, ob sie die Verteilung von Aufgaben und von Verantwortlichkeit zwischen Staat und Unternehmen wahr.

Daraus folgt *zweitens*, daß es in unserer Marktwirtschaft Aufgabe der Unternehmen selbst ist, eigenverantwortlich die Entscheidungen über den Einsatz und über die Kombination von Produktionsfaktoren zu treffen. Denn nur sie besitzen aufgrund ihrer Marktnähe auch die Kenntnisse und die notwendigen Informationen, um angemessen Chancen und Risiken abwägen zu können. Die Aufgabe der "Industriepolitik" ist deshalb, durch günstige, durch verlässliche Rahmenbedingungen und durch den Abbau von Anpassungshemmnissen, von Innovationshemmnissen, von Leistungshemmnissen ein investitionspolitisch freundliches Klima selbst zu erzeugen, die Entfaltung unternehmerischer Aktivitäten zu fördern und den Strukturwandel zu erleichtern. Daß da die Erhöhung der Markttransparenz durch Gespräche hilfreich sein kann, will ich unterstreichen.

*Drittens* glaube ich im Gegensatz zu Herrn Bierbaum nicht, daß es Sache des Staates sein kann, die Struktur der Wirtschaft in von ihm gewünschte Bahnen zu lenken. Ich gebe aber zu, daß wir sofort in ein Dilemma geraten: Denn in besonderen Ausnahmefällen kann dem Staat natürlich die Aufgabe zukommen, zur Abfederung bruchartiger Entwicklungen und insbesondere zur Vermeidung unzumutbarer sozialer Härten sektoral einzugreifen und Anpassungsprozesse zu flankieren. Wie tief das dann einschneidet, wie lange das dann dauert, ist leider eine Frage der politischen Interpretationsspielräume und nicht der ökonomischen Bewertung. Die Bereiche Stahl, Schiffbau, Kohle sind als Beispiele ja schon mehrfach erwähnt worden.

*Viertens:* Auch öffentliche Hilfen für sogenannte zukunfts-trächtige Branchen sollten auf besondere Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Ich glaube, daß solche Ausnahmen zum Beispiel dann gerechtfertigt sind, wenn in einzelnen Bereichen eine besonders risikoreiche, besonders aufwendige, die

Privatwirtschaft überfordernde längerfristige Grundlagenforschung und -entwicklung einem Markteintritt entgegenstehen.

Der Staat kann helfen, Marktzutritts Hindernisse zu überwinden, zum Beispiel durch eine Unterstützung bei der Grundlagenforschung, wie in der Luft- und Raumfahrt oder bei den Informationstechniken, wo es sich um volkswirtschaftlich besonders wichtige, branchenübergreifende Schlüsseltechnologien handelt. Zu welchen Komplikationen das aber führen kann, zeigt bereits das Beispiel Transrapid. Auch wenn hier die Grundlagenforschung von öffentlichen Haushalten bezuschußt wird - allein der Streit um die Referenzstrecke zeigt spätestens, daß es dann schon nicht mehr eine rein ökonomische Frage ist, sondern eine hochpolitische, in der regionale, sektorale, länderspezifische und wahlkampfbezogene Aspekte berücksichtigt werden müssen.

*Fünftens* glaube ich, daß die größte Schwierigkeit für uns als Politiker darin besteht, solche sektoralen Subventionen ihrem Ausnahmecharakter entsprechend zeitlich zu befristen und degressiv auszugestalten. Nur so bleibt die unternehmerische Verantwortung selbst erhalten und die Effizienz der Produktion wird nicht im Vertrauen auf die Förderung der öffentlichen Hände beeinträchtigt. Es entsteht ja schnell eine Art Subventionsmentalität und Besitzstandswahrung aus branchenbezogener und regionaler Sicht.

*Sechstens:* Industriepolitische Bedingungen werden in den verschiedensten Politikfeldern selbst gesetzt, vor allem in der Steuerpolitik, in der Währungspolitik, in der Wettbewerbspolitik, in der Frage der Arbeitsmarktregulierungen, in der Rechts- und der Handelspolitik, in Fragen der Deregulierung und Privatisierung und nicht zuletzt auch in der Vermischung von nationaler und EG-weiter Kompetenz. Industriepoliti-

sche Bedingungen in Zukunft werden auch von der Notwendigkeit einer marktwirtschaftlichen Umweltpolitik geprägt, das heißt einer Politik, die nicht auf eine direkte Lenkung von Branchenstrukturen abzielt, sondern durch die Vorgabe von Bedingungen und Grenzwerten es der Marktwirtschaft überläßt, mit welchen Techniken und Verfahren diese zu erreichen sein werden.

Ich glaube, *siebtens*, daß die Steuerpolitik in den nächsten Jahren eine große Herausforderung zu bestehen hat. Industriepolitisch von großer Bedeutung wird es sein, ob wir das Ziel, die Innovations- und Investitionskraft der Unternehmen weiter zu stärken, auch über Veränderungen in der Steuerpolitik erreichen werden. Es geht dabei um die Erhaltung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität des Produktionsstandortes Bundesrepublik Deutschland, gerade im Hinblick auf den Binnenmarkt 1993.

*Achtens* erscheint es mir wichtig festzuhalten, daß nur in einer Wettbewerbsordnung die Initiative, Flexibilität, Risikobereitschaft und innovatorische Kapazität der Wirtschaft umfassend zur Geltung gebracht werden können. Schon die Diskussion in Brüssel um die Art und Weise der Fusionskontrolle zeigt, wie verschieden die Grundpositionen der europäischen Partner selbst sind. Nach unserer Auffassung müssen die Wettbewerbskriterien zur Grundlage der Beurteilung einer Fusion gemacht werden, und nicht, wie es eben auch von anderen europäischen Partnern gefordert wird, die industriepolitischen Ziele. Ein derartiger Weg würde viel zu schnell zu einer industriepolitischen Planifikation durch die Hintertür führen.

Ich glaube, daß dezentrale Entscheidungsstrukturen am ehesten einen rechtzeitigen strukturellen Wandel gewährleisten können und eine Anpassung an veränderte Marktbedingungen hervorbringen werden. Schon aus diesem Grunde komme

ich zu der Überzeugung, daß übergeordneten Koordinierungsgesprächen eine Absage zu erteilen ist.

Sie sagten, Herr Dürr, wir brauchen eine zweite Phase der Marktwirtschaft. Ich möchte sagen nein, wir brauchen eine Erneuerung des ordnungspolitischen Gedankens. Die Handlungsnotwendigkeit ist jetzt nicht sektoraler oder industriepolitischer Art, sondern die Handlungsnotwendigkeiten bestehen in der Frage der Ordnungspolitik. Wenn Sie das als zweite Phase umschreiben - in Ordnung. Aber im Prinzip führt die Diskussion zurück in die Auseinandersetzungen über das, was Soziale Marktwirtschaft inhaltlich bedeutet.

*Neumens:* Um den Wettbewerb zu stärken, den Strukturwandel selbst voranzubringen und Wachstumsreserven freizusetzen, ist es notwendig, die heute in vielen Bereichen bestehenden staatlichen Regulierungen auf das Notwendigste zu begrenzen; die staatlichen Regulierungen, der heimliche Protektionismus, sind wirklich gefährlicher als die öffentlich ausgewiesenen Subventionen. Das gilt insbesondere für die Bereiche Verkehr, Energiewirtschaft und für den Arbeitsmarkt. Und zu den Aufgaben einer auf mehr Wettbewerb gerichteten Politik gehört deshalb auch die Privatisierung staatlicher Unternehmen.

Abschließend und damit *zehntens:* Ich verhehle nicht meinen Eindruck, daß wir dabei sind, den Blick auf die wirtschaftlichen Gesamtzusammenhänge zu verlieren. Die Wirtschaftspolitik wird in Einzelteile zerlegt und damit "atomisiert". Modethemen, Koalitions- und Länderinteressen, durchsetzungsfähige oder schwache Persönlichkeiten können dazu führen, daß die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik aufgeteilt und aufgesplittert wird. So wird zum Beispiel die Energiepolitik nicht mehr allein vom Wirtschaftsminister verantwortet, sondern immer stärker vom Arbeits- und/oder

Umweltminister gestaltet, je nachdem, ob soziale, ökologische oder regionalpolitische Themen aktuell im Mittelpunkt der Diskussion stehen.

Demgegenüber sollten wir das Denken in ökonomischen Zusammenhängen fördern. Wer die Bereitschaft zum Strukturwandel in der Bevölkerung wecken will, muß die Gesamtzusammenhänge transparent machen. Insoweit sind Gespräche, die offen sind, die aufklärend wirken, die die Bereitschaft wecken, die Verständnis wecken, sinnvoll. Sobald das abgeschlossene Zirkel sind, ist das schon sehr verdächtig.



## Diskussion

### Marktversagen oder Politikversagen: Wo liegen die Aufgaben der Industriepolitik?

#### Wollnitz

Lassen Sie mich den industriepolitischen Handlungsbedarf einmal aus der Sicht des Betroffenen schildern, konkret: aus der Sicht der Pharmaindustrie. Was wir ganz dezidiert nicht wollen, ist eine Industriepolitik im Sinne von Wirtschaftslenkung. Wir sind durchaus in der Lage, auch mit schwierigen Strukturfragen der Zukunft, etwa der Gentechnologie, zu Rande zu kommen und neue Bereiche zu erschließen.

Allerdings gibt es durchaus politischen Handlungsbedarf, nämlich dort, wo es darum geht, die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufrecht zu erhalten. Hier wird am ehesten der Staat selbst kontraproduktiv und betreibt - so hat Herr Dürr es einmal ausgedrückt - negative Industriepolitik. Ich möchte das anhand der Situation, in der die Pharmaindustrie sich im Moment befindet, einmal kurz darstellen. Ich glaube, daß dabei manch andere Branche Parallelen zu ihrer eigenen Situation finden wird.

Wir sehen uns einer immer stärkeren Reglementierung des Arzneimittelmarkts gegenüber, und zwar einer vorwiegend sozialpolitisch motivierten Reglementierung. Sachlich sinnvolle Regelungen - etwa das Arzneimittelgesetz - sind für uns kein Problem, da stehen wir voll dahinter. Aber diese sozialpolitische Dimension ist für die Industrie prekär, weil wir sozusagen an der Schnittstelle zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik stehen. Wir stehen einerseits national wie international im Wettbewerb, andererseits tätigen wir rund zwei Drittel unseres Umsatzes mit der Sozialversiche-

rung. Und die Sozialversicherung ist zunehmenden finanziellen Belastungen ausgesetzt. Niemand bestreitet, daß kostendämpfende Maßnahmen notwendig sind, und wir haben selbst immer wieder die Bereitschaft erklärt und auch gezeigt, daß wir hier einen Beitrag leisten wollen. Wir haben hierzu viele konkrete Vorschläge gemacht. Nur hat jetzt der Gesetzgeber einen Weg eingeschlagen, den wir für den absolut falschen halten: Er hat dem Arzneimittelmarkt ein zusätzliches sozialpolitisches Regelwerk übergestülpt, also sozusagen eine zweite ordnungspolitische Dimension eingeführt. Und wir finden uns als Unternehmen plötzlich als Bestandteil des Sozialgesetzbuches wieder.

Ich möchte jetzt nicht in die Einzelheiten gehen; das fängt mit den Festbeträgen an, das geht dann weiter bis in unsere Absatzwege, Verordnungskontrolle beim Arzt mit finanziellen Sanktionen, Erlaubnis des Apothekers, ein Originalpräparat gegen andere billigere Nachahmer auszutauschen usw. Und das alles schnürt uns als Branche in ein richtig festes Korsett der Kostendämpfung. Das geht natürlich insbesondere zu Lasten eines Schlüsselbereichs der Industrie, namentlich zu Lasten der forschenden Unternehmen. Wo ist eigentlich die Instanz, die hier für Industriepolitik, wie wir sie verstehen, sorgen soll?

Es wäre ein Ansatz für eine marktwirtschaftliche Industriepolitik, gerade solche Trends zu bremsen, möglichst noch umzukehren. Die Politik sollte diesen Zug, der immer weiter in Verrechtlichung und Bürokratisierung führt, stoppen und stattdessen nach marktwirtschaftlichen Lösungen suchen. Entsprechende Vorschläge des Kronberger Kreises, der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer und anderer mehr liegen auf dem Tisch. Aber die Reaktion der Politiker war meist eben nur ein Achselzucken mit dem Hinweis, so schlimm werde es ja schon nicht kommen. Ich

kann Herrn Dürr nur voll zustimmen: Was hier fehlt, ist eine Instanz, beispielsweise eine Gesprächsrunde, die bei derartigen politischen Entscheidungen als eine Art industriepolitisches Gewissen wirken könnte. Und diese Instanz sollte dann auch anderen Politikbereichen immer wieder klar machen: Es gibt viele erstrebenswerte Ziele in der Sozialpolitik, in der Gesellschaftspolitik, im Umweltschutz oder wo auch immer. Aber es kann nicht immer alles nur auf dem Rücken und auf Kosten der Industrie ausgetragen werden.

### Zechlin

Ich möchte eine Bemerkung vorwegschicken. Mir fallen sehr viele Beispiele ein, wo ich im Interesse mittelständischer Unternehmen Forderungen an den Staat stellen könnte. Ich nenne ein Beispiel: Es wäre sehr sinnvoll, auf neu entstehenden Märkten, in neuen Wachstumsregionen so etwas wie "Häuser der deutschen Industrie" zu bauen. Damit würde etwas geschaffen, was einerseits den auf diesen Märkten operierenden Firmen eine Möglichkeit der gegenseitigen Information und damit von Synergie-Effekten bieten würde; auf der anderen Seite könnte sich die deutsche Industrie ihren ausländischen Partnern an einer zentralen Stelle präsentieren. In ähnlicher Form ließen sich viele Vorschläge machen für Maßnahmen, die den Titel "marktorientierte Industriepolitik" verdienen.

Allerdings wäre zunächst die Vorfrage zu klären, ob wir nicht heute eher ein Zuviel an derartigen staatlichen Aktivitäten haben - und neben dem Zuviel auch eine zu starke Zersplitterung.

Im Unterschied zu Herrn Dürr sehe ich nicht, wie man aus der Tatsache, daß der Staatsanteil am Sozialprodukt rund 50

Prozent beträgt und nur die Hälfte der Märkte den Regeln eines freien Wettbewerbs unterliegt, die Forderung nach zusätzlichen staatlichen Aktivitäten, nach mehr staatlicher Industriepolitik herleiten kann. Aus meiner Sicht zeigt der Vergleich mit Japan, daß erstens bei uns zuviel staatlicher Einfluß herrscht und zweitens Japan mehr Wettbewerb hat. Und wenn ich den Vergleich ziehe zu den Vereinigten Staaten und zu Großbritannien, dann komme ich zu dem Ergebnis, daß es die Rückorientierung zur Ordnungspolitik war, die dort die wirtschaftspolitischen Erfolge gebracht hat.

Es kann daher nicht um Ausbau und Erweiterung des staatlichen Einflusses gehen, sondern um eine Rückbesinnung auf die Ordnungspolitik, um den Abbau staatlicher Eingriffe und um eine Neusetzung von Prioritäten. Ansatzpunkte dafür gibt es genug: Bei der Agrarpolitik, bei der Kohle, beim Stahl, beim Verkehr, bei der Energie, bei der Abschottung unserer Importmärkte, bei den Versicherungsmärkten, beim Airbus oder bei der direkten Forschungspolitik. Wo und mit welchen Zielen mit dem Abbau staatlicher Eingriffe begonnen werden soll - das ist die Frage, die man klären muß, bevor man eine neue Akzentuierung und neue industriepolitische Schwerpunkte setzen kann.

### Böttcher

Ich will ein weiteres Gebiet nennen, auf dem Deregulierung dringend geboten ist. Die Rede ist von den hohen, ja übertriebenen Anforderungen, die in vielen technischen Bereichen auch aus dem öffentlichen Sektor kommen. Wir kennen in der elektrotechnischen Industrie eine Vielzahl von Beispielen für Forderungen, die aus dem staatlichen Bereich, von der Bundespost etwa, an uns herangetragen werden und in erheblichem Umfang technische und intellektuelle Res-

sourcen binden, die für anderes besser genutzt werden könnten. Es ist kein Einzelfall, wenn die Bundespost Grenzwerte vorschreibt, deren Einhaltung sie nicht einmal selbst überprüfen kann, weil sie dafür keine Prüfgeräte hat. Wir stehen vor teils absurden Forderungen für Erzeugnisse, die in anderen Ländern nicht vorhanden sind. Ich meine, wir stehen uns damit industriepolitisch selbst im Wege.

Ein zweiter Punkt ist, daß auch von der Industrie selbst häufig überzogene Forderungen aufgestellt werden. Unter der Überschrift *Not invented here* wird in unseren Labors das Rad immer wieder neu erfunden, weil man nicht wagt oder nicht bereit ist, mit anderen in einer Form zu kooperieren, die sich anbietet oder die in anderen Ländern, jedenfalls in Japan oder in den USA, üblich ist.

### Ist staatliche Lenkung Voraussetzung für eine befriedigende strukturelle Entwicklung?

#### Bierbaum

Dort wo öffentlicher Einfluß ausgeübt werden kann, da sollte er auch sinnvoll genutzt werden. Darum geht es mir. Wo es öffentliche Einflußmöglichkeiten etwa durch öffentliche Beteiligungen gibt, sehe ich die strategischen Ansatzpunkte. Ein ganz konkretes Beispiel ist die Energiepolitik. Es ist sinnvoll, mit Hilfe der öffentlichen Hand eine koordinierte Energiepolitik zu machen, die sich nach den energiepolitischen Notwendigkeiten richtet.

Es wäre natürlich völlig falsch und meiner Ansicht nach auch völlig antiquiert, von der öffentlichen Hand im Sinne einer staatlichen Behörde zu sprechen. Wenn ich von der öffent-

lichen Hand oder von der gesellschaftlichen Einflußnahme rede, dann meine ich, daß es sich um einen demokratischen Prozeß unter Einschluß der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen handeln muß. Es geht doch nicht darum, etwa das Privatunternehmen durch irgendeine, dann möglichst auch weit weg von der gesellschaftlichen Realität befindliche staatliche Behörde zu ersetzen.

Lassen Sie mich noch etwas Grundsätzliches sagen - und zwar deswegen, weil ich den Eindruck habe, daß der industriepolitische Handlungsbedarf sehr stark unterschätzt wird. Es ist nicht damit getan, generell auf die positiven Wirkungen der Marktwirtschaft hinzuweisen und dies eventuell auch noch damit zu unterstreichen, daß gegenwärtig auch in der Sowjetunion über Marktwirtschaft diskutiert wird - das halte ich für fahrlässig. Denn dadurch wird im Grunde genommen von den Problemen, die wir ja in der Tat haben, abgelenkt.

Im Prinzip begründen sich industriepolitische Überlegungen aus zwei sehr unterschiedlichen Ausgangspunkten. Förderung von zukunftsträchtigen Industrien, von gewollter gesellschaftlicher, wirtschaftlicher Entwicklung - das ist der eine, sozusagen positive Ausgangspunkt. Dieser Aspekt ist etwa für die Frage entscheidend, welche Technologien gefördert werden müssen. Der zweite Ausgangspunkt ist, daß wir eine Reihe von Problemlagen haben, aus denen sich ein strukturpolitischer, industriepolitischer Handlungsbedarf ergibt, den ich nicht gelöst sehe dadurch, daß man sozusagen nur die Rahmenbedingungen für die private unternehmerische Tätigkeit schafft. Daß das dazugehört, will ich gar nicht in Abrede stellen.

Aber ich denke, es gibt eine Reihe von öffentlich wahrzunehmenden Aufgaben. Ich möchte als Beispiel einen Bereich nehmen, in dem beides zusammenfließt: Die Förderung

zukunftsträchtiger Technologien und Entwicklungen ebenso wie die notwendige strukturpolitische Aufarbeitung von Problemlagen. Die Autoindustrie, sicherlich die Kernindustrie in der Bundesrepublik, ist ein solcher Bereich. Von ihr hängt nicht nur eine ganze Menge an Arbeitsplätzen, sondern auch an Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung ab. Wir wissen auch, daß es immanente Entwicklungen in der Autoindustrie gibt, die nach Umstrukturierungen drängen. Es ist selbst auf Unternehmensebene, etwa bei Daimler-Benz, die Rede davon, daß etwa ökologischen Gesichtspunkten in der Autoindustrie sehr viel stärker Rechnung getragen werden muß. Nicht nur im politischen Raum, sondern auch in den Unternehmen stellt man sich die Frage, ob sich das Verkehrssystem nicht langsam einem ökologischen Infarkt nähert.

Damit sind Punkte berührt, die jetzt nicht überdramatisiert werden sollen, von denen ich aber meine, daß sie frühzeitig auch konzeptionell aufzugreifen sind: Hier müssen industriepolitische Überlegungen ansetzen. Es hat meiner Ansicht nach keinen Sinn, daß der Staat dann, wenn die Strukturprobleme so groß sind, daß wir massive Beschäftigungsprobleme und regionale Krisen haben, Crash-Programme sozialer Art fährt. Es ist sehr viel sinnvoller, frühzeitig zu überlegen, ob nicht ganz bestimmte alternative Entwicklungspfade gefördert werden können. Die Entwicklung eines Gesamtverkehrskonzeptes ist eine gesellschaftliche, politische Aufgabe. Dabei müssen die verschiedenen Ansätze integriert werden. Nehmen Sie das Beispiel Transrapid: Man kann den Komplex Transrapid in der Bundesrepublik nicht isoliert diskutieren - unter Nichtberücksichtigung des vorhandenen Schienensystems oder der europäischen Überlegungen zur Schaffung neuer Schnellbahnverbindungen. Worauf ich hinaus will ist, daß es hier einen Bedarf konzeptioneller industriepolitischer Überlegungen gibt, bei denen keiner die Lösung schon in der Tasche hat. Deswegen möchte ich nochmals betonen, daß wir

einen enormen Kooperationsbedarf haben, um so etwas zu entwickeln. Und ich will noch einmal unterstreichen: Ich verstehe so etwas auch als einen eminent demokratischen Prozeß.

### Dürr

Ein Stück weit teile ich Ihre Überlegungen, Herr Bierbaum. Genau in dem Sinne, in dem Sie das Thema angesprochen haben, ist die Erweiterung des Daimler-Benz-Konzerns natürlich eine industriepolitische Maßnahme mit äußerster Brisanz. Denn das heißt nichts anderes, als daß der Vorstand von Daimler-Benz glaubt, daß es mit dem reinen vierradrigen Auto - Individualverkehr, hinters Steuerrad setzen und losdonnern - nicht mehr getan ist, sondern daß wir in neue Verkehrssysteme hineinmüssen, daß wir den ökologischen Gesichtspunkt berücksichtigen müssen, und daß wir dazu Ressourcen brauchen, die im Sinne einer industriepolitischen Konzeption zusammengefaßt werden müssen.

Als die Bundesregierung gesagt hat: Wie wäre es, wenn Ihr da noch MBB dazunehmen würdet? - war das natürlich genau der industriepolitische Hintergrund, der dieses im Sinn hatte, auch im Sinne einer Konversion von militärischer Technologie in zivile. Unter Berücksichtigung der Bedeutung, die die Luft- und Raumfahrtindustrie als Schnitt- und Schlüsselstelle aller modernen Technologien heute hat, ist das ein richtungweisender Schritt in die Zukunft. Daß die modernen Hochtechnologien hier mit eingebunden werden und daß daraus ein industriepolitisches Konzept entsteht, das dann nicht mehr ohne weiteres allein unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt werden kann, ist richtig. Insofern bin ich auch für konzeptionelle Entwicklungen. Allerdings glaube ich, daß diese dann von den Unternehmen in

alleiniger Verantwortung und im Wettbewerb miteinander umgesetzt werden müssen. Da unterscheiden wir uns, glaube ich.

### Necker

Über den Erfolg der Marktwirtschaft ernsthaft zu diskutieren, dürfte wirklich überflüssig sein. Im Wettbewerb der Wirtschaftssysteme ist sie als klar überlegener Sieger ins Ziel gegangen. Ich kann es mir daher auch ersparen, auf einige der von Ihnen, Herr Bierbaum, vorgetragenen Äußerungen einzugehen, in denen die Forderung nach staatlichem Interventionismus allzu deutlich durchschimmert. Es ist überdies völlig unproduktiv, wenn wir uns etwa im Bereich der Verkehrspolitik darüber unterhalten, ob es schon Industriepolitik sei, wenn der Staat Straßen baut. Das ist sicherlich eine originäre, aber keine originelle Aufgabe des Staates.

Wir werden in der Diskussion nur dann zu vernünftigen Ergebnissen kommen, wenn wir eine wichtige systematische Unterscheidung treffen. Jedes Thema muß auf die Frage abgeklopft werden: Ist hier der Wettbewerb tatsächlich richtig, sinnvoll und als System überlegen, oder ist staatliche Infrastrukturpolitik gefordert. Dabei gilt natürlich der Grundsatz, daß soviel wie irgend möglich nicht dem Staat überantwortet, sondern dem Wettbewerb überlassen werden sollte, und der Staat wirklich nur dort aktiv wird, wo dies unverzichtbar ist.

Lassen Sie mich dies an einem Beispiel verdeutlichen: Für die Aufführung einer Symphonie benötigt man sehr viele verschiedene Instrumente. Und eine sehr komplexe Aufführung bedarf unter Umständen, damit sie schneller zustande kommt, einer gewissen Zusammenführung von Instrumenten und

eines tüchtigen Dirigenten. Diese Parallele würde ich aber nur für sehr komplexe Bereiche gelten lassen und auch nur dann, wenn eine Zeitverzögerung eine Aufführung der Symphonie letztlich verhindern würde.

**Marktdynamik oder Industriepolitik: Was verbirgt sich hinter dem industriellen Erfolg Japans?**

**Franz**

Alles was getan oder gelassen wird im wirtschaftlichen Rahmen, ist Politik. Subtile semantische Spezifikationen vorzunehmen und zwischen regionaler und sektoraler, zwischen industrie-, energie- und informationstechnologischer Politik zu unterscheiden, ist meiner Ansicht nach eher eine Verwässerung der tatsächlichen Problematik. Deshalb finde ich die Formulierung, mit der Herr Lipp seine Ausführungen einleitete, höchst verwunderlich: Er sprach von der Chimäre einer vermeintlichen japanischen Industriepolitik.

Worin besteht denn die eigentliche industriepolitische Problematik? Zum Beispiel darin, daß das Konkurrenzunternehmen, welches sich bemüht hat, auf allen möglichen wirtschaftlichen und vor allen Dingen politischen Wegen das Airbus-Projekt auf den Boden zu bringen, anstatt es fliegen zu lassen, Boeing nämlich, die Mittel für seine Forschung und Entwicklung im wesentlichen nicht etwa aus der eigenen Finanzkraft oder seinem überragend großen Umsatz, sondern aus Regierungshand bekommt. Die Problematik besteht auch darin, daß in Japan zum Beispiel der Bereich der Mikroelektronik seit vielen Jahren mit 1 Milliarde Dollar aus den Ressourcen der NTT gespeist wird. Das ist in der üblichen Sprachregelung natürlich keine Förderungspolitik und auch

keine Subventionspolitik. Aber es wirkt sich auf die betroffenen Sektoren fatal aus.

Ich will das für den Bereich der Mikroelektronik verdeutlichen. NTT - das können Sie in Deutschland allenfalls noch mit dem Fernmeldetechnischen Zentralamt vergleichen, wenn man unterstellt, dieses deutsche Zentralamt bekäme die vollen Ressourcen und Einnahmen der Deutschen Bundespost. So unterschiedlich sind die Gewichte. Die Rolle des MITI mag man deklarieren wie auch immer. Aber man sollte zur Kenntnis nehmen - und die Amerikaner sind hier den Europäern weit voraus -, daß die Wirtschaftsorganisation von Japan weniger durch MITI als durch die Zaibatsus geprägt ist. Dabei geht es um Großkonglomerate mit Jahresumsätzen in der Höhe von 600 Milliarden oder mehr Mark. Das muß man dann eben in das Bild einbauen, und ich bezweifele, daß die Erzväter unserer Sozialen Marktwirtschaft von diesen Dingen eine Ahnung hatten.

**Engels**

Eine andere Erklärung des japanischen Erfolges halte ich für weit plausibler. Die überlegene Wirtschaftspersormance Japans beruht letzten Endes nicht auf Industriepolitik. Wenn ein Land 40 Jahre lang mehr investiert als jedes andere Land der Welt - Japan hatte in diesem Zeitraum eine doppelt so hohe Investitionsquote wie wir - dann darf man sich nicht wundern, wenn es eine höhere Wachstumsrate hat. Das hat überhaupt nichts mit Industriepolitik zu tun.

Nur zu wenigen Themen hat es so viele wissenschaftliche Untersuchungen gegeben wie über die Frage, ob Japan seine Industrie unfair fördert, ob es seine Industrie überhaupt fördert, ob es Subventionen gibt oder Handelshemmnisse

errichtet. In Amerika füllen diese Untersuchungen Regale und ich kann Ihnen sagen: Es hat sich kein Beweis dafür ergeben, daß Japan mehr fördert als andere Länder, sondern immer nur weniger. Daß Japan seine Industrie in besonderem Maße fördert, ist eine Mär, die in amerikanischen und deutschen Industriekreisen vorherrscht. Aber diese Sicht findet keine Zustimmung in den Fakten und den Untersuchungen darüber.

Was ist denn dran an "Japan Inc."? Nun, das MITI lädt Unternehmer ein, bespricht mit ihnen eine Strategie und koordiniert diese dann auch. Aber was dann kommt, ist nicht in erster Linie Geld. Das MITI vergibt weit weniger Gelder als wir. Die Hilfe des MITI liegt auf anderer Ebene. Insbesondere hilft es, Hindernisse für eine rasche Umsetzung der anvisierten Ziele aus dem Weg zu räumen, etwa indem es bürokratische Verfahren beschleunigt. Wenn das Industriepolitik ist, und das macht Lothar Späth übrigens auch, dann bin ich ein großer Anhänger von Industriepolitik. Wenn das Industriepolitik ist: fabelhaft! Solcher Politik kann ich nur zustimmen. Aber die Überlegenheit Japans mit dem MITI und mit Förderungspolitik zu begründen, geht einfach an den Fakten vorbei. Im übrigen: Bei NTT, das 1 Milliarde Dollar in die Mikroelektronik steckt, handelt es sich nicht um den Staat. NTT ist ein privates Unternehmen.

#### Franz

Herr Engels, Sie unterschätzen den Einfluß der Politik auf die japanische Industrie bei weitem. Ich rede nicht von MITI; ich rede - ebenso wie Herr Dürr - im Zweifelsfall von dem ganzen Komplex japanischer Ministerien, die in einer Weise zusammenarbeiten, wie man es sich in Bonn nicht vorstellen kann. Und natürlich steht im Hintergrund von NTT der Staat,

genauer: das japanische Postministerium und nicht etwa das MITI. Aber die japanische Postverwaltung sieht eben, anders als unsere Verwaltung seit Stephans Zeiten, nicht vor, daß die Ergebnisse in den öffentlichen Haushalt gehen. Erfolg ist ja kein Wunder, wenn öffentliche Verkehrsleistungen, öffentliche Informationstechnik - z.B. die Telephonie - in der Hand von staatlich geförderten anerkannten Monopolunternehmen liegen und diese dann ihren gesamten Ertrag in weitere Forschung und Entwicklung stecken.

Lassen Sie mich ganz kurz darauf eingehen, was das MITI gemacht hat. Es hat konsensbildend gewirkt und es hat die Leute zusammengebracht. Und es hat sie außerordentlich nachhaltig dazu gebracht, ihre nationale Pflicht zu erkennen. Zum Beispiel hat es Ende der 70er Jahre das VLSI-Programm etabliert und damit die Basis für die Vorrangrolle der japanischen Mikroelektronik gelegt. Dieses Projekt hat das MITI übrigens auch finanziell unterstützt. Und wenn ich Ihnen sagen soll, was es sonst noch unterstützt, im Verbund mit dem japanischen Bildungsministerium etwa, dann könnte ich Ihnen das gerne an einer Reihe von Instituten zeigen, die bestimmte Auftragsarbeiten durchführen, die genau in die mikroelektronische Richtung gehen.

#### Dürr

Aus meiner Sicht ist entscheidend, daß das MITI in der Tat eben nicht mit den großen Geldmitteln antritt, sondern daß die Japaner Effizienz sicherstellen in ihrem Lande. Das geht bei den Japanern offensichtlich deshalb besser, weil sie schneller zu einem Konsens kommen und weil sie die Dinge an der Stelle zusammenführen, wo sie dann auch entschieden werden - während wir bei der Mikroelektronik ja immer gleich mehrere Ministerien beteiligt haben, die sich unter-

einander nur schwer einigen können.

Zum Erfolgsrezept Japans gehört auch seine zweigleisige Strategie. Zum einen koordiniert das MITI die Zaibatus, Organisationen mit einer Bank oder einem Handelshaus im Zentrum. Um diesen Kern gruppiert sich eine Reihe von Produktionsbetrieben, und den äußersten Festungsring - um die Militärsprache der Japaner zu übernehmen - bilden Distributionsfirmen. Nehmen Sie den Zaibatsu Mitsubishi, die älteste japanische Unternehmensgruppierung überhaupt mit einem Umsatz von weit mehr als 380 Milliarden D-Mark, also rund doppelt so groß wie General Motors und nahezu sechsmal größer, als Daimler-Benz nach dem Zusammenschluß mit MBB sein wird. Diese Unternehmen sind häufig selbst nicht mehr in der Lage, Entwicklungen zu bewältigen, die langfristig angelegt sind oder bei denen einfach die Schnelligkeit entscheidet.

Diese Unternehmen werden durch das MITI wieder organisiert - und zwar weniger in finanzieller Hinsicht, sondern vor allen Dingen, um die humanen Ressourcen zu bündeln. Ich will ein Beispiel nennen. Bei der Supraleitung, die für unsere moderne Welt vielleicht noch entscheidender und umwälzender sein wird als die Mikroelektronik, läuft in Japan im Moment eine Aktion ähnlich wie seinerzeit bei der Mikroelektronik. Da werden die besten Köpfe aus den Unternehmen zusammengeholt, das MITI finanziert Projekte und koordiniert die Arbeiten. Später kehren diese Spezialisten wieder in ihre Firmen zurück, und dann geht es auf den Markt. Das ist ein Teil der Strategie.

Der zweite Teil der Strategie ist die Koordinierung der Unternehmen innerhalb der Großkonzerne. Dort werden Vermarktungs- und Exportstrategien entwickelt, dort werden Produktlinien aufeinander abgestimmt, dort wird Know-

how zusammengeführt und ausgetauscht. Japanische Mittelständler sind im Alltagsgeschäft sehr selbstbewußt. Aber wenn es dann um die großen Dinge geht, dann müssen sie doch in ihr Zaibatsu zurück und ihr Vorgehen mit der Konzernstrategie in Einklang bringen. Sie stellen Konsens her. Auf diese Weise bilden sie einen Verbund, wie wir das in Deutschland nicht kennen. Hier fahren die mittelständischen Unternehmen noch immer ihre eigene Linie. Aber damit wird das Umfeld für die Mittelständler extrem schwierig: Weniger die Bereitstellung des Kapitals für Produktionsanlagen, sondern vielmehr die immens wachsenden Distributions- und Marketingkosten, die in Zukunft entscheidend sein werden.

#### Böttcher

Ein Thema, das im Zusammenhang mit Japan nicht vergessen werden sollte, ist der Protektionismus. Sicherlich, Herr Engels, wird in Japan insgesamt weniger gefördert. Aber im Gegensatz zu Japan ist der deutsche Markt offen. Der japanische Markt ist in weiten Bereichen geschlossen, trotz vieler gegenteiliger Behauptungen der japanischen Seite, trotz des Engagements der Amerikaner und der Europäer. Der Schutz heimischer Märkte ermöglicht eine verstärkte Kapitalbildung und wird so zur Grundlage für die japanische Strategie des Laser-beaming. Zentral gesteuert oder nicht: Diese Strategien haben dazu geführt, daß die Japaner Märkte beherrschen, die handelspolitisch vermutlich nicht mehr kontrollierbar sind. Hier wäre eine weltweite Wettbewerbspolitik oder wettbewerbsrechtliche Regelung dringend notwendig. Die OECD hat vor einigen Jahren einschlägige Untersuchungen angestellt; und in all den Fällen, in denen es um Targeting und ähnliches ging, um die Schnittstelle zwischen internationaler Wettbewerbspolitik und nationaler Handels-



politik, haben die Japaner die Diskussion blockiert. Man fragt sich: Weshalb waren die Japaner eigentlich nicht gesprächsbereit? Doch wohl nicht, weil sie der reinen Lehre der Marktwirtschaft gefolgt sind!

#### Necker

Wenn wir die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in Japan in den letzten Jahren vergleichen, müssen wir uns vor allem drei Dinge klarmachen. Zum einen liegt der Staatsanteil in Japan weit niedriger als bei uns; zweitens sind die Investitionen deutlich größer; und drittens ist die Arbeitszeit weit länger als in der Bundesrepublik. Schon diese drei Punkte genügen, um das sogenannte japanische Wunder weitgehend zu erklären.

Ich komme noch einmal zurück auf die Wichtigkeit der methodischen Unterscheidung zwischen Infrastrukturfeld ja/nein oder Wettbewerbsfeld ja/nein. Lassen Sie es mich wieder an einem Beispiel verdeutlichen.

In der Schule gibt es Wahlfächer, die man abwählen kann, weil sie nicht zwingend erforderlich sind. Entsprechend hat Japan den Steinkohlenbergbau und Schweden den Bau von Handelsschiffen völlig eingestellt. Dagegen gibt es natürlich Bereiche, die für eine Volkswirtschaft essentiell wichtig sind, die infrastrukturellen Charakter haben.

In der Schule, würde ich sagen, ist Mathematik ein Pflichtfach, und ich würde beispielsweise die Mikroelektronik zu den Pflichtfächern einer Volkswirtschaft rechnen. Bei den Pflichtfächern kann man nicht einfach sagen, "das wählen wir ab". Wenn wir uns klarmachen, daß die Weltversorgung mit Chips heute zu weit über 50 Prozent in Japan liegt, dann

müssen wir uns überlegen, ob sich damit eine Entwicklung abzeichnet, die so nicht weitergehen kann.

Ich warne allerdings vor übereilten Schlußfolgerungen. Dem Staat kann hier tatsächlich die Rolle des Moderators zufallen. Allerdings müssen wir dann, Herr Franz, auch das Thema Öffentliches Auftragswesen und ähnliche Dinge mit einbinden. Man darf schließlich nicht vergessen, daß die Deutsche Bundespost jährlich Investitionsaufträge in einer Größenordnung von 19 Milliarden D-Mark vergibt, nicht gerade eine zu vernachlässigende Kleinigkeit.

#### Lipp

Ich habe den Eindruck, daß sich jedes Land eine Art Referenzland aussucht und dieses Land dann daraufhin durchgeht, welche Begünstigungen für Industrie und Handel jeweils vorliegen. Ich bin oft in Frankreich und empfinde immer wieder: Was die Japaner für uns, das sind wir für die Franzosen. Da wird gemutmaßt, welche Rolle zum Beispiel die Banken als Koordinatoren in der deutschen Wirtschaft spielen; daß etwa das Hausbanken-System die unheilvolle Institution ist, die die deutsche Wirtschaft gegenüber der französischen so stark macht.

In Frankreich ist kürzlich ein Buch über die deutsche Wirtschaft in Europa erschienen, das ich zusammen mit einer französischen Professorin geschrieben habe. Dieses Buch versucht, die tatsächlichen Hintergründe für die deutsche Wettbewerbsstärke darzulegen. Im Gegensatz dazu scheinen wir bei uns - was die japanische Seite angeht - seit 10 Jahren nicht sehr viel weitergekommen zu sein in unseren Erkenntnissen darüber, was wirklich dran ist an der Wettbewerbsstärke und an der Industriepolitik in Japan.

Das Thema "Zaibatsu" haben wir ja auch im Finanzdienstleistungsbereich. In die Zaibatsus sind ja auch die Banken und die großen Versicherungen eingebunden. Und es gibt eine Vielzahl weiterer Branchen, die mit Unternehmen konfrontiert sind, die aus Zaibatsus stammen.

Ich frage mich: Warum bringen nicht auch andere Branchen die Klage vor, daß sie bedrängt seien von Unternehmen, die in ein Zaibatsu integriert sind und deshalb enorme Wettbewerbsvorteile genießen? Denn die Zaibatsus umfassen nicht nur die elektrotechnische Industrie, sondern eine ganze Palette von Branchen einschließlich Automobilbau und Maschinenbau. Aber der Konzernvorteil scheint sich nur in ganz bestimmten Bereichen auszuwirken. Vielleicht hat die deutsche elektrotechnische Industrie doch Wettbewerbschwächen?

#### Franz

Dieser Eindruck ist völlig falsch. Die Mikroelektronik ist keineswegs allein betroffen, auch andere Branchen sind im Würgegriff. Einige haben das schon hinter sich. Denken Sie an die Abläufe, die die Akkumulation von Aktivitäten im Bereich der Unterhaltungselektronik hervorgerufen hat. Es ist nicht von allein gekommen, daß in Amerika keine Unterhaltungselektronik nennenswerten Ausmaßes mehr existiert. Es ist auch kein Zufall, daß sich etwa auf dem Gebiet der Fototechnik weltweit nur noch sehr wenige Aktivitäten außerhalb des Fernen Ostens finden. Schauen Sie sich doch an, wo die Kameras herkommen! Aber Sie merken das auch an anderen Stellen. Es ist nicht von alleine gekommen, daß Sie weltweit fast kein Faxgerät kaufen können, das nicht aus Japan oder Korea kommt. Und ein weiteres Zukunftsgebiet, das sehr wohl schon die Klammern

spürt, die angelegt werden, ist die Gentechnologie. Es ist für mich überhaupt keine Frage, daß bestimmte Teile der chemischen Industrie als nächstes "dran sein" werden.

Und wir? Mit all den Erfolgen unseres Systems im Rücken, aber zum Beispiel wohl wissend, daß die Verschiebungen der Währungsrelationen uns natürlich auch unheimlich entgegengearbeitet haben, lehnen sich bei uns viele zurück in der Meinung, es wäre im Grunde ja alles im Lot. Es ist eben verdammt wenig im Lot. Unsere Strukturen im industriellen Bereich und Umfeld stimmen nicht so, daß man befriedigt oder gar beruhigt in die Zukunft schauen könnte.

**Machen marktwidrige Praktiken des Auslands markt-konforme Politik im Inland wirkungslos? Brauchen die Marktkräfte industriepolitische Flankierung?**

#### Dahlmanns

Unser System der Sozialen Marktwirtschaft gilt weltweit als Vorbild und hat uns Erfolge beschert, die früher kaum vorstellbar waren. Dennoch wissen wir, daß bei seiner praktischen Handhabung tatsächlich nicht alles im Lot ist und wir zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben die Marktkräfte konsequenter freisetzen müssen. Die Diskussion um die Stärken und Schwächen des Standorts Bundesrepublik hat das deutlich gemacht.

Dennoch fragt sich, ob wir nicht auf bestimmten Feldern in die umgekehrte Richtung gehen und etwa die Erfolge der Japaner zum Anlaß nehmen müssen, die Regeln markt-konformer Politik zugunsten einer höheren strukturpolitischen Eingriffsdichte aufzulockern.

**Dürr**

Industriepolitik bedeutet für mich nicht mehr staatliche Lenkung, sondern weniger staatliche Lenkung; nicht mehr öffentliche Mittel, sondern weniger. Entscheidend ist, daß wir die Mittel effizient einsetzen. Und dazu brauchen wir ein koordinierteres Vorgehen, eine Bündelung der Ressourcen, die wir in unserem Land haben - und nicht diese fragmentierte Vorgehensweise, die wir im Moment beobachten können. Zur Zeit macht doch jedes Ministerium, jeder Ministerpräsident für sich Industriepolitik, das reicht bis zum Oberbürgermeister, der auch noch Industriepolitik betreibt. So verzetteln wir uns. Wir müssen uns um Konsens bemühen um festzustellen, was wir denn nun eigentlich wirklich wollen. Und zu diesem Zweck: Gesprächsrunden.

Die Verbände spielen dabei übrigens eine ganz gewaltige Rolle. Die Verbandslandschaft hier ist zu sehr fragmentiert. Nehmen Sie den VDMA und den ZVEI, die beim Thema Mikroelektronik nicht zusammenfinden. Dabei ist der Maschinenbau die Branche, die am stärksten von der Mikroelektronik abhängt. Wenn wir keine eigene Mikroelektronik in diesem Land haben, wenn wir darauf angewiesen sind, daß die Japaner uns ASICs liefern, dann sieht es in 10 Jahren für den Maschinenbau nicht gut aus. Hier geht es um industriepolitische Fragen ersten Ranges, die mehr Konsens auch zwischen den Verbänden notwendig machen. Im übrigen: Wir müssen diese Fragen nüchtern angehen und sollten, wenn einer von Industriepolitik redet oder gar noch das Wort MITI nennt, nicht sofort sagen, das sei ein Verstoß wider den Geist der Marktwirtschaft.

Wir müssen einige Fehlentwicklungen beseitigen, und in der Regel gebe ich demjenigen recht, der für weniger Vorschriften eintritt. Aber gelegentlich wären mehr Vorschriften

sinnvoll. So wären viele Firmen, die sich mit Umweltschutz befassen, sehr daran interessiert, daß endlich mal verbindliche Regeln für den Umweltschutz gemacht würden, und zwar Regeln, die wirklich verlässlich sind. Ohne Regeln, die für alle gelten, wird immer der bestraft, der sie aus humanen Gründen freiwillig einhält und dann irgendwann nicht mehr wettbewerbsfähig ist, weil sie der andere nicht einhält.

**Hager**

Ich bin mittelständischer Unternehmer, und für mich dokumentiert sich Industriepolitik in erster Linie an den Subventionsangeboten, die einem fast tagtäglich auf den Schreibtisch flattern. Und ich muß sagen, das ist unvorstellbar. Um es überspitzt auszudrücken: Man sollte sich als Unternehmer gelegentlich fragen, ob man sein Geld nicht besser damit verdienen könnte, daß man in die Programme einsteigt und kassiert. Ich appelliere an alle, die Einfluß haben, mit diesem Unsinn aufzuhören. Ich wage zu sagen, es gibt kein Industrieunternehmen, das ein Forschungs- oder Entwicklungsprojekt nur deshalb unternimmt, weil es vom Staat Geld bekommt. Diese Vorstellung halte ich für absurd. Das gilt aus meiner Sicht selbst für Konzernunternehmen. Ich bestreite nicht, daß es Objekte gibt, die das Vermögen auch eines Konzerns übersteigen. Aber es gibt doch Möglichkeiten der Kooperation, und die Praxis zeigt ja, daß diese Möglichkeiten genutzt werden.

**von Wartenberg**

Herr Hager hat durchaus recht mit seiner Anmerkung. Wir haben eine Vielzahl, vielleicht zu viele Programme. Ich erinnere an das sehr populäre Personalkostenzuschußpro-

gramm, welches der Förderung der Forschung durch den Staat dienen sollte. Dieses PKZ-Programm hat sich in erster Linie durch hohe Mitnahmeeffekte ausgezeichnet, und wir mußten es letztendlich aufgrund eines umfassenden Subventionsbetruges einstellen. Mitnahmeeffekte sind immer das Ergebnis von Subventionen, das Ergebnis von Regulierungen, und sie führen zum Gegenteil dessen, was ein funktionsfähiger Markt hervorbringen würde. Und genauso würde ich auch eine steuerpolitische Diskussion bestreiten wollen: Es kommt bei der Steuerpolitik nicht darauf an, daß der Investitionsvorgang als solcher steuerlich entlastet wird, das soll der Markt entscheiden. Wir wollen die Rahmenbedingungen so gestalten, daß das Investitionsergebnis entlastet wird. Das ist letztendlich wichtig für den Standort Bundesrepublik Deutschland.

Zu Recht verlangen wir von der Politik, Effizienz zu ihrem Kriterium zu machen. Auf der Grundlage dieses Kriteriums fordern wir Deregulierung, und es ist der Maßstab, wenn es gilt, Forderungen nach neuen Regeln zu bewerten. Aber Effizienz setzt auch brauchbare Information voraus. Ich frage mich selbst schon manchmal bei der Vielzahl von Gutachten zum strukturellen Wandel oder zur steuerlichen Belastung von Unternehmen, die wir auch im Wirtschaftsministerium vergeben: Wie effizient sind denn derartige Räte und Gutachten, wenn im Endergebnis dann doch nur die Schlagzeilen veröffentlicht werden und das Gutachten gar nicht in der Tiefe gelesen wird? Wenn nur das Endergebnis, eine Zeile herausgegriffen wird und die Diskussion gerade für einige Tage prägt, und schon in der nächsten Woche haben wir ein neues Gutachten, eine neue Mode mit wiederum nur dem Extrakt und nicht der Tiefe dessen, was im Gutachten selbst drinsteht? Also die Frage ist wirklich nicht, ob wir einen neuen Rat, neue Koordinierung, neue Gutachten brauchen; die Frage ist einfach die: Wie können

wir dazu beitragen, daß die Kenntnisse über die reale Welt gerade bei den Entscheidungsträgern größer wird als sie heute ist? Wer aus der Praxis kommt, der kennt das Wirtschaften, kennt seinen Betrieb und die Zusammenhänge, weil er davon lebt. Aber der Teil, der unter staatlichem Schutz und Schirm lebt, ist gewaltig groß. Und fast alle Entscheidungsträger, von der Kommunalpolitik über die Parteitage delegierten bis zum Bundestag, kommen aus diesem Bereich der geschützten staatlichen Sphäre und können das, was real draußen vorgeht, häufig gar nicht richtig bewerten. Im übrigen gilt das auch für die Medien selbst.

### **Brauchen unsere Unternehmen neue Wettbewerbsstrategien?**

#### **Krahnen**

Wir leben im Wettbewerb, der Wettbewerb ist unsere Peitsche. Das wissen wir, und das gilt gerade für unser Verhältnis zum Mitbewerber Japan. Meines Wissens beruht der Erfolg der japanischen Wirtschaft zum Teil darauf, daß diese im Verbund strategischer Generalplanung arbeitet, das heißt: Die Unternehmen arbeiten zusammen in der Exportplanung, insbesondere in bewundernswerter Weise im Vertrieb. Sie haben eine Art Rudelsystem entwickelt, nach dem sie von mehreren Seiten einen Markt angreifen und aufrollen - und das mit bemerkenswertem Erfolg. Es gibt eine Reihe von Produkten, die aus der europäischen Produktion nahezu verschwunden und durch japanische ersetzt sind: von der Fototechnik über Motorräder bis zu elektronischen Bauteilen und Chips. Der europäische Automobilbau ist bislang noch nicht überrollt, zum Teil nur deshalb, weil er durch Importbeschränkungen geschützt wird. Zielfeld der nächsten An-

griffe aus Japan soll angeblich der Werkzeugmaschinenbau sein.

So stellt sich die Frage: Müssen wir nicht als Wettbewerber auf diesen Wettbewerbsverbund reagieren? Können wir auf Dauer mit unserem bisherigen System dem japanischen Angriff erfolgreich gegenüberreten? Was sollte überlegt, was getan werden?

#### Dürr

Ich bin in der Tat der Meinung, daß wir in Europa hinsichtlich unserer Wettbewerbsstrategien gewaltig hinterherhinken, auch was die Vorbereitung auf Europa 1993 betrifft. Mein Vorschlag lautet: Mittelständische Unternehmer sollten sich - zunächst in der Bundesrepublik - zu wirtschaftlichen Verbundunternehmen zusammenschließen. Die Idee ist, daß sich Mittelständler - sie können Konkurrenten sein, müssen aber nicht - zu einer Gruppierung zusammenfinden und geringfügige Beteiligungen untereinander haben, so wie das auch in den japanischen Verbundunternehmen möglich ist. Entscheidend sind dann ein gemeinsamer Beirat, gemeinsamer Aufsichtsrat, gemeinsamer Verwaltungsrat, Austausch von Informationen; und in der Mitte muß eine Bank oder ein Handelshaus stehen - vielleicht sogar mit einer staatlichen Beteiligung.

In Zukunft wird nicht die Hardware das Geld kosten, sondern die Marketing-, die Marktbearbeitungskosten, die sie heute in der Regel nicht aktivieren können, weil die Banken ihre Kredite nun mal auf Sachanlagevermögen geben und weniger auf Humankapital. In einem solchen Verbund, mit einer Bank als Mittelpunkt, die beteiligt ist, die weiß, was in den Unternehmen passiert, wie die wirtschaftlichen

Entwicklungen sind, wie die 5-, 10-, 15-Jahrespläne sind: Da haben sie eine völlig andere Art zu wirtschaften. Ich bin ja auch noch Mittelständler, habe ein eigenes Unternehmen und weiß, was dort gefordert wird. Aus dieser Erfahrung heraus kann ich nur sagen: Wir müssen zu anderen Formen der Zusammenarbeit kommen und in die skizzierte Richtung marschieren. Wir mögen das beklagen, und unser Kartellgesetz steht dem massiv entgegen, nur: Unsere Weltmarktkonkurrenten haben sich so organisiert. Wir brauchen einen Ordnungsrahmen, der solche Verbundunternehmen erlaubt.

#### Lipp

Selbsthilfe der mittelständischen Unternehmen: Das steht doch nicht unter Verdikt, vor allen Dingen für eine Exportstrategie nicht!

#### Dürr

Wenn sie sich zusammenschließen wollen, dann springt das Kartellamt gleich dreimal im Kreis! Natürlich - wir könnten jeden Ausländer kaufen, aber wir dürfen uns hier im Inland nicht mit Mittelständlern zusammenschließen. Sie sehen: Die Kartellgesetzgebung ist auch ein industriepolitisches Thema ersten Ranges.

#### Engels

Wir haben im Kronberger Kreis mehrere Gespräche über Kartell- und Wettbewerbspolitik geführt und waren uns einig in der Meinung, daß es eine ganze Reihe von Gebieten gibt, in denen die heutige Kartellpolitik mehr Schaden als

Nutzen stiftet. Und daß die Zusammenarbeit mittelständiger Unternehmen etwa im Vertrieb grundsätzlich verboten ist, gehört dazu. Wenn wir jetzt in Einzelheiten einstieg, gäbe es an manchen Punkten möglicherweise Dissens; aber daß die Kartellpolitik derzeit mit großem Mißtrauen zu betrachten ist, daß sich die Kartellbehörde zu einer Institution entwickelt, die an manchen Stellen die Wirtschaft ebenso behindert wie sie den Wettbewerb schützt, ist eine Sorge, die - so glaube ich - auch viele Vertreter der reinen Lehre teilen.

#### **Förderung der technischen Entwicklung: Durch öffentliches Auftragswesen oder durch Forschungspolitik?**

##### **Franz**

Eine allgemeingültige Antwort auf die industriepolitischen Herausforderungen zu finden, ist sicherlich kaum möglich. Aber für den Bereich der Informationstechnologie kann ich sagen: Wir müssen zu einer Auftragsvergabe in ähnlicher Form kommen, wie wir sie in Japan und in Amerika haben. Ob man das dann als indirekte Förderung bezeichnen soll, sei dahingestellt. Wir haben es bisher eben nicht erlebt, daß eine Ausschreibung der Bundespost erfolgt, sehr schnell, ganz forciert einen Prototypen für das mobile D-Netz auf den Tisch zu legen, und sich an dem Vorhaben unter der Kondition zu beteiligen, daß die Machart später per Lizenzvergabe einer Reihe von Herstellern übergeben werden kann. Das haben wir eben nicht. Wir sind auch ganz weit davon entfernt, aus dem Malheur mit Teletext das Entsprechende zu lernen. Wir staunen, wenn wir in Frankreich herumreisen, Herr Lipp, über das, was die Franzosen mit ihrem Minitel machen. Das ist unter ordnungspolitischen Brüchen und Manipulationen erfolgt, die wir uns im deutschen System

überhaupt nicht vorstellen können. Aber wir werden in dieser Hinsicht sehr schnell sehr innovativ sein müssen. Sonst sind wir ganz brav und sehr sehr ordentlich - aber uns geht die Luft aus.

##### **Lipp**

Wenn wir jetzt schon darüber diskutieren, daß das öffentliche Auftragswesen hier nicht hinreichend industrieorientiert, forschungs- und unterstützungsorientiert sei - wie soll das erst werden, wenn wir das öffentliche Auftragswesen im Binnenmarkt öffnen für alle europäischen Anbieter? Wie wollen wir denn verhindern, daß wir mit dem öffentlichen Auftragswesen eine Art geschlossenen Wirtschaftsraum konstruieren? Die größte Befürchtung der japanischen und amerikanischen Wettbewerber und Regierungen ist doch genau die, daß wir mit dem öffentlichen Auftragswesen dann europaweit Industriepolitik machen und damit einen Abschottungsring um die europäische Wirtschaft legen. Es wäre gefährlich, als Antwort auf eine vermeintliche Förderpolitik des Auslandes die Öffnung innerhalb des europäischen Marktes mit mehr Protektionismus nach außen zu verbinden.

##### **Engels**

Technologiepolitik und Forschungspolitik mit Hilfe des öffentlichen Auftragswesens - natürlich reizt das die Politiker. Aber Forschungsförderung ist ein anderes, eigenständiges Problem. Forschung hat das Ergebnis neuen Wissens. Und neues Wissen ist ein öffentliches Gut, von dem alle profitieren. Und dieses Gut kann am Markt nicht effizient hergestellt werden. Für den Staat stellt sich nicht die Frage, ob er

Forschungspolitik machen soll oder nicht, das ist immer genuine Staatsaufgabe gewesen. Und er hat die Forschung an den Universitäten immer gefördert - und meist auch in vollem Umfang.

Aber der Staat muß Antwort auf die Frage geben, ob er das Geld für die Forschung der Industrie geben soll oder besser der Universität. In vielen Bereichen ist es wahrscheinlich die Industrie, die effizienter forscht als die Universität. Im übrigen hilft die Trennung in Grundlagenforschung und angewandte Forschung hier auch nicht weiter. Angewandte Forschung hat oft in sehr grundsätzlichen Ergebnissen geendet, und umgekehrt hat Grundlagenforschung häufig ganz überraschend schnell anwendbare Ergebnisse. Also die Aufgabenteilung: Der Staat soll die Grundlagenforschung finanzieren und die Unternehmen die angewandte Forschung, ist nicht operational. Forschung muß subventioniert werden, und es geht in erster Linie darum, dies effizient zu tun. Und dazu gehört wohl auch eine Förderung der Industrieforschung. Ob die Methoden heute richtig sind, ist natürlich eine andere Frage.

#### Wollnitz

Die USA und Japan machen uns bei der Forschungsförderung sehr viel vor. Wir sehen das etwa bei der Gentechnologie. Die geben ihrer Industrie kein Geld für diese Art von Forschung, aber sie schaffen eine Infrastruktur - auch eine gesetzgeberische Infrastruktur -, in der die Unternehmen mit einiger Sicherheit und Ruhe arbeiten können. Die geben ihnen ein gutes Patentrecht, das beispielsweise bei Arzneimitteln, zu denen ja auch gentechnologische gehören, eine patent term restoration vorsieht, also eine Wiederherstellung der effektiven Patentlaufzeit, die durch zu lange

Forschungszeiten geschmälert worden ist, und sie lassen die Unternehmen angemessene Preise am Markt erwirtschaften.

Und was haben wir in Deutschland? Bei uns werden Arzneimittelpreise obrigkeitlich diktiert und abgesenkt. Bei uns beispielsweise verhindert ein Immissionsschutzgesetz den Bau von Industrieanlagen, von neuen Produktionsstätten im Bereich der Gentechnologie, und schließlich - wenn wir auf den EG-Binnenmarkt schauen, der ja auch für Arzneimittel kommen soll: dort orientiert man sich vor allen Dingen und in erster Linie an den Ländern, die die niedrigsten Arzneimittelpreise haben, und das sind nun gerade die Länder, in denen keine Forschung betrieben wird. Auf der einen Seite nimmt man dann den Unternehmen das Geld aus dem traditionellen Arzneimittelbereich, auf der anderen Seite wendet man einen Bruchteil dieses Geldes für Fördermaßnahmen Biotechnologie auf. Ich glaube, das ist eigentlich nicht so recht der Sinn der Sache. Deswegen ganz kurz: Was wir eigentlich bräuchten - in Deutschland und ganz speziell in Bezug auf EG 1993 -, das wären vernünftige und vor allem marktorientierte Rahmenbedingungen.

#### Worum geht es vorrangig bei der praktischen Ausgestaltung der Industriepolitik?

#### Lipp

Ich habe für mich, auf einen kurzen Nenner gebracht, aus der Diskussion das Fazit gezogen, daß wir eigentlich keine Industriepolitik, sondern industriefreundliche Politik brauchen. Industriefreundliche Politik, damit meine ich: Das an Hemmnissen für den Strukturwandel beseitigen, was die Diskussionsteilnehmer hier angesprochen haben.

Alles was hier an Klagen über die Mängel der Wirtschaftspolitik geführt wurde, betraf Hemmnisse gegen Initiativen, die Unternehmen ergreifen wollten oder ergreifen wollen. Im Grunde ging es selten um öffentliches Geld. Das finde ich eine ganz wichtige Erkenntnis: Daß es nicht um den Ruf nach dem öffentlichen Geld geht, sondern um das Drängen auf weniger Regulierung und mehr unternehmerischen Handlungsspielraum. Ich verkenne dabei keineswegs, daß wir offenbar in breiten Kreisen, sowohl in der Politik als auch in vielen Teilen der Gesellschaft, noch kein Verständnis finden für eine Ordnung, in der das einzelne Unternehmen und der einzelne Mitarbeiter mehr Wahlmöglichkeiten haben als heute, ohne daß wir dafür umweltpolitische, sozialpolitische oder raumordnungspolitische Ziele aufgeben müssen. Es geht um eine geringere Regelungsdichte und einen effizienteren Ordnungsrahmen. Es geht auch darum, daß künftig kleine Interessengruppen nicht mehr Projekte verhindern können, die zum Vorteil vieler Arbeitnehmer und Konsumenten wären. Wir müssen dafür effizientere Kompensationsregelungen ausdenken.

Möglichkeiten, schon in nächster Zeit Industriepolitik praktisch, konkret zu gestalten, gibt es. Es kostet beispielsweise wenig Zeit, Mittel freizumachen an den Stellen, wo wir heute in unnötiger Weise sektorale Erhaltungspolitik betreiben. Das ist schon mit dem Bundeshaushalt 1990 möglich, der derzeit zur Debatte steht. Hier könnte man sofort anfangen, Mittel freizumachen für Steuersenkungen, freizumachen auch für eine erweiterte Forschungsförderung. Ich bezweifle, ob sich dafür eine Mehrheit finden läßt. Aber für mich ist das jedenfalls eine Teilmenge der Industriepolitik, die wir zu diskutieren haben.

Also erstens: Industriefreundliche Politik. Zweitens: Abbau von Subventionen, mit denen wir heute gegen den Geist einer

zukunftsorientierten Politik verstoßen, und Mittel freimachen für andere Dinge. Und drittens: Eine vernünftige Konzeption entwickeln dafür, wie wir die angestrebten Deregulierungen im europäischen Binnenmarkt ohne die Errichtung einer "Fortress Europe" zuwege bekommen.

### Dürr

Was wir brauchen, ist Effizienz beim Einsatz unserer gesellschaftlichen Mittel. Das gilt auch für Subventionen. Subvention ist für viele ein garstiges Wort, aber in Wirklichkeit geht es um gesellschaftliche Mittel. Die Gesellschaft sagt, ich will gern den Flugzeugbau haben in diesem Land, und dann nehmen sie die gesellschaftlichen Mittel und stecken sie eben in den Airbus. Der Einsatz dieser Mittel ist bei uns nicht effizient, weil die Politiker nach dem Gießkannenprinzip Programme auf die Schiene stellen, gesellschaftlicher Konsens aber nicht gesucht wird, schon gar nicht in Brüssel.

Jeder Einzelfall von Industriepolitik muß auf seine speziellen Gegebenheiten untersucht werden, bevor er überhaupt Legitimation dafür beanspruchen kann. Und damit ist natürlich angesichts der begrenzten staatlichen Steuerungskapazität klar, daß die Zahl der industriepolitischen Anwendungsfälle äußerst begrenzt bleiben muß.

In jedem Fall verlangt die Ratio unserer gemischten Politik, unseres policy mix, eine ordnungspolitische Unbedenklichkeitsprüfung. Und dazu müssen dann die Antworten auf folgende Fragen gefunden werden. Erstens: Wie können wir eine effizientere Verwendung ökonomischer Ressourcen erreichen? Zweitens: Lassen sich die jeweils zuständigen politischen und administrativen Instanzen - denken Sie bitte daran: Über vier Ebenen von Gebietskörperschaften geht das



hinweg - wirklich zweckdienlich koordinieren? Drittens: Kann - und das ist besonders wichtig - eine öffentliche Transparenz und damit quasi als Substitut des Marktes eine Kontrolle der Wirtschaftlichkeit gesichert werden? Die Hürden müssen sehr hoch sein, bevor es zu einem Konsens über industriepolitische Maßnahmen kommen kann. Und wir brauchen strenge Maßstäbe, wenn aus den spezifischen Entwicklungsbedingungen der gewerblichen Wirtschaft zwingende industriepolitische Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden sollen.

## Einige Anmerkungen zur Industriepolitik

Rudolf Scheid

1. Fast alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen - und auch die meisten sozialpolitischen - wirken sich auf die Industrieunternehmen aus. Es wäre aber falsch, sie deswegen der Industriepolitik zuzuordnen. Die Industriepolitik hat die Einflußnahme auf die Industriestruktur zum Ziel; d.h. für die definitorische Abgrenzung ist die Intention der Eingriffe entscheidend. Industriepolitik läßt sich demnach definieren als die Summe aller Maßnahmen und Bestrebungen, die zum Ziel haben, die Industriestruktur zu beeinflussen. Zu diesen Maßnahmen gehören auch jene, die von privaten Institutionen ausgehen, wie zum Beispiel von Industrieverbänden, internationalen Normenorganisationen, dem GATT u.a.m. Die Einbeziehung auch privater Einwirkungen auf die Industriestruktur läßt den korporativistischen Aspekt des Themas hervortreten. Damit ist bereits angedeutet, daß die Industriepolitik sich im Spannungsfeld der Ordnungspolitik bewegt. Ihre Maßnahmen hat sie gegenüber den ordnungspolitischen Postulaten der Wettbewerbswirtschaft zu begründen und zu rechtfertigen. Bei der Klärung des Sachverhaltes geht es also nicht um die Analyse und Bewertung einzelner Interventionen und Maßnahmen, sondern um die Herausbildung eines Konzeptes, das sich als Referenzmodell für eine marktwirtschaftliche Industriepolitik eignet.

2. Industriepolitik läßt sich auch als Teilgebiet der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik verstehen. In diesem Zusammenhang versucht sie, die industriellen Angebotsbedingungen so zu verbessern, daß Produktivitätspotentiale, die im Marktprozeß nicht zügig erschlossen werden, der Volkswirtschaft früher zur Verfügung stehen als ohne industriepolitische Einwirkung. Dieses Verständnis von Industriepolitik geht davon aus, daß die Marktsignale nicht in der Lage sind,

die zeitliche Dimension des Wirtschaftens richtig anzuzeigen. Marktsignale werden dabei als Rückmeldungen kurzfristiger Reaktionen der Märkte zu den Unternehmen verstanden. Sie sind Grundlage für die Produktionsplanung, zum Teil auch für die Planung der Investitionen. Aber sie reichen nicht aus für die strategische Planung langfristiger Optionen auf den Feldern der neuen Technologien. Ein erheblicher Teil der industriepolitischen Erwartungen könnte deshalb bereits dann erfüllt werden, wenn es gelänge, die fehlende langfristige Dimension des Marktgeschehens auf andere Weise zu ermitteln. Hierzu könnte ein Technologie-Sachverständigenrat geeignet sein, der seine Beratungs-, Verfahrens- und Veröffentlichungsmethoden aus den Erfahrungen ableitet, die der wirtschaftspolitische Sachverständigenrat in mehr als zwei Jahrzehnten gemacht hat. Aufgabe dieses Gremiums müßte sein, die für die Volkswirtschaft relevant werdenden Technologiegebiete zu bewerten, zu beschreiben und strategische Optionen aufzuzeigen.

Welche Folgerungen die Unternehmen daraus ziehen, muß in der marktwirtschaftlichen Ordnung ihre eigene Sache bleiben. Dazu gehört allerdings auch die Freiheit zur Kooperation auf der Grundlage eines dafür offenen Wettbewerbsrechts. Dabei ist nicht auszuschließen, daß Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik vor neue, technologisch bedingte Entscheidungen gestellt werden, die eine Änderung des bisherigen Rechts und der bisherigen wettbewerbspolitischen Praxis erfordern. Diese Entwicklung könnte der Tendenz folgen, die im EG-Recht mit der Freistellung von Kooperationen im "vorwettbewerblichen Raum" vorgegeben ist.

3. Industriepolitik als Angebotspolitik zielt darauf ab, die Industriestruktur durch die Verbesserung ihrer Allokationsgrundlagen leistungsfähiger zu machen. Eine unter Allokations-

gesichtspunkten suboptimale Industriestruktur kann sich dadurch herausbilden, daß die Wettbewerbsintensitäten auf den einzelnen Märkten unterschiedlich sind. Die Folge davon ist, daß sie sich nach dem Gefälle der sektoralen Rentabilität und nicht nach der sektoralen Produktivität entwickelt, weil die Allokation von den Monopolgrad-Unterschieden der Märkte abhängt. Eine auf Angebotsoptimierung und Wachstumsförderung zielende Industriepolitik verlangt unter diesen Umständen eine Korrektur der Fehlallokation dadurch, daß sie die Produktion für Märkte mit hoher Wettbewerbsintensität fördert und umgekehrt. Die Industriepolitik ist insoweit Teilgebiet der Wettbewerbspolitik.

Industriestruktur und Anbieterstruktur hängen eng zusammen. Vielfach wird höhere Effizienz bei stärkerer Konzentration vermutet, insbesondere dort, wo der Aufwand für Forschung und Entwicklung sehr hoch ist und mit ihm die Eintrittsschwelle zu rentablen Märkten.

Konzentration heißt aber im Regelfall auch Zusammenfassung von Marktanteilen bei einer abnehmenden Zahl von Unternehmen. Damit drohen Konflikte mit dem Wettbewerbsrecht und der Wettbewerbspolitik, nicht nur im nationalen Rahmen, sondern auch EG-weit. Es ist deshalb notwendig, eine Verständigung darüber zu finden, wieviel Konzentration zugunsten höherer Effizienz akzeptiert werden kann. Gleichzeitig geht es darum, Modalitäten darüber festzulegen, wie die Wettbewerbsregeln des Kartellrechts im sogenannten vorwettbewerblichen Raum anzuwenden sind. Strukturpolitisch geht es in der Wettbewerbspolitik nicht darum, auf einzelnen Märkten ein Maximum an Wettbewerbsintensität herzustellen, sondern durch Wettbewerbsbelebung bei den unterdurchschnittlich wettbewerbsintensiven Sektoren zum Ausgleich der sektoralen Intensitätsgrade des Wettbewerbs beizutragen. Soweit die Wettbewerbspolitik

diese Aufgabe nicht zu lösen vermag, kann die Industriepolitik subsidiär und kompensierend einwirken.

4. Schließlich ist die Zuwendung von Vorteilen mit dem Ziel, industriepolitische Wirkungen zu erreichen, regelmäßig auch mit Verteilungseffekten verbunden. Die Unternehmen werden durch Subventionen und Steuerbegünstigungen veranlaßt, sich den industriepolitischen Zielsetzungen gemäß zu verhalten, diese Verteilungswirkungen können ein riesiges Ausmaß annehmen, wenn etwas - wie in Japan - auch die Lohnpolitik in die industriepolitischen Zielsetzungen einbezogen wird. Angesichts der außerordentlichen Kapitalintensität von FuE auf dem Gebiet der modernen Technologien - insbesondere von Mikroelektronik und Biotechnik - ist eine industriepolitische Wirkung nur dann zu erzielen, wenn die Umsteuerung der Ressourcen entsprechende Ausmaße annimmt. Diese Allokation bleibt nicht auf ihre ökonomischen Wirkungen beschränkt, sie geht auch in die Eigentumssphäre ein und bleibt deswegen Gegenstand verteilungspolitischer Auseinandersetzungen; m.a.W.: Wenn die Arbeitnehmer und Steuerzahler in erheblichem Umfang für die Mittelaufbringung zugunsten zukunftssicherer Arbeitsplätze in Anspruch genommen werden, muß es ein Konzept dafür geben, wie sie langfristig an der dabei entstehenden Vermögensbildung beteiligt werden können. Das japanische Vorbild einer scheinbar sehr erfolgreichen Industriepolitik hat dieses Thema nur zur Hälfte erfaßt. Hier ist es zwar gelungen, die für die FuE erforderliche Kapitalbildung durch Nominallohnverzicht sicherzustellen, zu einer verteilungspolitischen Ergänzung dieser Politik ist es aber bis heute nicht gekommen. Sie könnte allenfalls darin gesehen werden, daß die japanischen Arbeitnehmer als Ergebnis ihrer ursprünglich geleisteten Beiträge zur Kapitalbildung der Unternehmen mittlerweile in die Spitzengruppe der Reallohnempfänger vorgestoßen sind.

5. Direkte Maßnahmen der Industriepolitik haben, wie die Vergangenheit zeigt, nur wenig oder gar keinen Erfolg gebracht. Deshalb spricht vieles dafür, den Bedarf an Industriepolitik dadurch zu minimieren, daß die Rahmenbedingungen für eine größere Kapitalbildungskraft der Unternehmen optimiert werden. Hierzu gibt es einen Katalog sinnvoller Maßnahmen. In ihrer Summe sorgen sie dafür, daß die Unternehmen ohne industriepolitische Interventionen in die Lage versetzt werden, auch die Risiken langfristiger FuE-Engagements zu tragen, insbesondere dann, wenn ihr Orientierungsbedarf auf dem Gebiet der Infrastruktur im Dialog mit den Auftraggebern angemessen gedeckt wird. Versteht man unter dem Marktgeschehen in einer Wettbewerbsordnung ein Entdeckungsverfahren, dann kann man analog dazu unter dem industriepolitischen Dialog zwischen Unternehmen und Staat ein Orientierungsverfahren verstehen. Orientierung ist hier nicht im Sinn unilateraler Vermittlung von Informationen zu verstehen, sondern als Ergebnis eines gesellschaftlichen Dialogs, ausgeführt von ihren Repräsentanten. Die Modalitäten hierzu festzulegen, ist nicht übermäßig schwierig, weil es sie in verschiedenen Varianten bereits gibt. Ein Beispiel dafür ist der Dialog zwischen den Auftraggebern und den Auftragnehmern auf dem Gebiet der staatlichen Infrastruktur etwa im Bereich der Telekommunikation.

6. Zu den Argumenten, die für eine aktive Industriepolitik vorgebracht werden, zählt die Vorstellung von einer Konkurrenz der Volkswirtschaften, nicht der Unternehmen. Es wird angenommen und behauptet, daß die Regierungen bestimmter Länder technologische Führerschaft und Weltmarktbeherrschung durch Technologiekonzerne anstreben, die mit ihrer Hilfe in eine international überlegene Wettbewerbsposition gekommen sind. Die Hilfe äußert sich im Kern in staatlicher Subventionierung - auch wenn die äußeren Formen dafür anders erscheinen, wie etwa im Falle der

Abschirmung des Binnenmarktes vor ausländischer Konkurrenz. Ähnlich wirkt auch der Abbau von Risiken durch die Zusammenfassung staatlicher Bestrebungen mit unternehmenspolitischen. Statt wirtschaftspolitischer Orientierung wird staatliche Führung und Mitbeteiligung verlangt und gewährt. Das gilt vor allem auf den Gebieten der neuen Technologien, die z.T. extreme Aufwendungen für Forschung, Entwicklung und Investitionen voraussetzen bei zugleich immer kürzer werdenden Produkt-Lebenszyklen in diesem Bereich. Unter diesen Umständen, die vor allem für Japan und die USA zutreffen, fordern die heimischen Konkurrenzunternehmen sowohl Schutz vor der zunächst begünstigten und dann später daraus folgenden übermächtigen Konkurrenz. Außerdem verlangen sie einen Nachteilsausgleich mit dem Ziel der Gleichstellung im Wettbewerb hinsichtlich der vom Staat gewährten Vorteile. Dabei wird die Erwartung geweckt, auf diese Weise technologisch aufzuholen und im internationalen Wettbewerb mithalten zu können - und zwar nicht nur im Konkurrenz-Zusammenhang der Unternehmen, sondern auch der gesamten Volkswirtschaft. Hierbei spielt das Argument der technologischen Unabhängigkeit und der Verteidigung eines komparativen Vorteils schaffenden Systemwissens eine entscheidende Rolle.

Diese Argumentation beruft sich darauf, daß am Erwerb technologischer Kompetenz nicht nur die forschungsaktiven Großunternehmen partizipieren, sondern alle, vor allem die Anwender, aber auch die Arbeitnehmer, die nur auf diese Weise mit zukunftssicheren Arbeitsplätzen und dauerhaft hohen Reallöhnen rechnen können. Es geht also um die Produktion positiver externer Effekte durch die forschungsaktiven Unternehmen, für die eine Kostenbeteiligung reklamiert wird. Da sie als jedermann zugängliches, nutzbares technisches Wissen auftreten, ohne daß dem einzelnen Nutzer dafür ein zurechenbarer Preis abverlangt werden kann,

richtet sich die Forderung nach Kostenbeteiligung an den Staat. Das erscheint zumindest dann berechtigt, wenn die Regierung sich durch Mitbeteiligung auf den Konkurrenzkampf der Volkswirtschaften eingelassen hat. Deshalb geht es industriepolitisch letztlich um die Grundentscheidung, ob der Staat sich als Konkurrent zu anderen Staaten in die internationale Technologiekonkurrenz begeben, oder ob er lediglich die Rahmenbedingungen für die beteiligten Unternehmen festlegen will.

7. Zu den Begünstigungen ausländischer Konkurrenten gehört die exklusive Vergabe von Aufträgen der US-amerikanischen Regierung an die inländischen High-tech-Bereiche zu großzügigen Bedingungen. Zu ihrem Ausgleich wird eine Politik empfohlen, die sich auf gleicher Ebene bewegt: die innovationsorientierte Beschaffung. Es geht darum, bei öffentlichen Aufträgen Angebote zu bevorzugen, bei deren Realisierung positive externe Effekte entstehen. Ihre Internalisierung wird hier mit einem im Vergleich zur konventionellen Lösung höheren Preis vorgenommen. Der Gedanke, mit einer einzigen Maßnahme, nämlich der "innovationsorientierten Beschaffung", zwei wichtige Anliegen gleichzeitig zu erfüllen, den Nachteilsausgleich und die Internalisierung externer Effekte, ist verlockend. Gleichwohl enthält das Verfahren bedenkliche Schwächen. So verlagert es technologiepolitische Entscheidungen zur dafür in der Regel nicht kompetenten Beschaffungsbürokratie. Darüber hinaus kommt es zu Willkürentscheidungen hinsichtlich der zugelassenen Abweichung gegenüber dem günstigeren Angebotspreis. Soll dies durch pauschale Zuschläge vermieden werden, dann geht der Bezug zum jeweiligen Innovationspotential verloren, und der Unterschiedsbetrag wird zur schlichten Subvention. Darüber hinaus enthält das Verfahren unübersehbare Mißbrauchsmöglichkeiten, vom unangemessenen Herstellereinfluß bis zu erheblichen Einschränkungen

der Kontrolle der Auftragsvergabe. Letzteres ist ein Thema, das nicht nur die Rechnungshöfe angeht, sondern auch die Interessen konkurrierender Anbieter betrifft. Aus diesen Gründen sollte die innovative Beschaffung ein Thema des allen Herstellern offenen Dialogs mit den Infrastrukturverantwortlichen sein. Dabei müssen innovative Problemlösungen für Systeme zur Erörterung stehen und nicht die technische Konfiguration einzelner Geräte.

8. In der marktwirtschaftlichen Ordnung kommt der Regierung nur die Festlegung der Rahmenbedingungen zu; allerdings können die Unternehmen ohne Verstoß gegen ordnungspolitische Grundsätze deren Optimierung fordern. Weil diese Optimierung nicht erreicht ist, liegt tatsächlich in ihr die marktwirtschaftliche Alternative zum direkten Nachteilsausgleich. Alle anderen Formen des unmittelbaren Nachteilsausgleichs, die letztlich auf Subventionierung und Protektion hinauslaufen, enthalten dagegen ein handelspolitisches Potential zur Eskalation und zur Retorsion. Statt daß es zum Wettbewerb der Standorte kommt, entsteht eine eskalierende Begünstigungspolitik mit der gleichzeitigen Tendenz zur Abschirmung der Binnenmärkte. Die in sich berechtigte Forderung zum Ausgleich vom Staat gewährter Begünstigungen in den Konkurrenzländern läßt sich deshalb marktkonform nur durch die Optimierung der Rahmenbedingungen erfüllen. In ihrem Mittelpunkt steht die steuerpolitische Schonung der Kapitalbildungskraft der Unternehmen. Angesichts der hohen und schnell zunehmenden Kapitalintensität von Forschung und Entwicklung auf den Gebieten der neuen Technologien kann die steuerliche Entlastung der Unternehmen allerdings unzureichend sein, wenn die Begünstigung der Konkurrenz sehr stark ist. So haben z.B. die enormen Aufwendungen der USA im Rüstungs- und Raumfahrtbereich so starke Begünstigungen der in diesen Sektoren tätigen Unternehmen gebracht, daß ein entsprechender

Nachteilsausgleich mit den Mitteln der Steuerpolitik nicht zu erreichen ist. Das gilt noch mehr, wenn die gesamte Makroverteilung - wie etwa in Japan seit Mitte der 70er Jahre - in den Dienst industrie- und technologiepolitischer Zielsetzungen gestellt wird. Soll es hier zu einem Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen kommen, dann müssen auch die Gewerkschaften ihren Beitrag dazu leisten, indem sie akzeptieren, daß die für Forschung, Entwicklung und Investitionen auf den Gebieten der Hochtechnologie erforderlichen Mittel aus den verteilungspolitischen Auseinandersetzungen herausgehalten werden müssen. Das Beispiel Japan zeigt, daß frühzeitige lohnpolitische Zurückhaltung mit diesem Ziel sich für die Arbeitnehmer in Form zukunftssicherer Arbeitsplätze und einer langfristig um so stärkeren Reallohnzunahme auszahlt. Die Bereitschaft zur Rücksichtnahme auf die für FuE notwendige Kapitalbildung der Unternehmen ist - wie unter anderem dieses Beispiel zeigt - auch eine Investition im Interesse der Arbeitnehmer.

9. Käme es zu diesem Konsens zwischen Unternehmen, Staat und Gewerkschaften, dann könnte auf einen gezielten Nachteilsausgleich verzichtet werden. Der Bedarf an Industriepolitik würde sich dann reduzieren auf den Dialog zwischen den Trägern der staatlichen Infrastruktur und den Herstellern in diesem Bereich. Diesen Dialog "industriepolitisch" zu nennen, ist eine unwichtige Frage. Im Prinzip geht es um die Selbstverständlichkeit, daß bei Großprojekten Auftraggeber und Auftragnehmer zum beiderseitigen Vorteil so früh und so ausgiebig wie möglich miteinander kommunizieren sollten, um Planungs- und Durchführungsrisiken klein zu halten. Auch mit einer nachhaltigen Verbesserung der Rahmenbedingungen und einer die Kapitalbildung für FuE schonenden Lohnpolitik lassen sich nicht alle speziellen Vorteile begünstigter ausländischer Konkurrenten ausgleichen. Das ist auch nicht in jedem Fall erforderlich. Gering-

füge Angebotsvorteile der ausländischen Konkurrenz müssen im Rahmen notwendiger Toleranzen für die Funktionstüchtigkeit des Welthandels hingenommen werden. Das gilt unbestritten für Vorteile, die sich z.B. aus geringeren Arbeitskosten, niedrigen Rohstoffpreisen und klimatischen Faktoren ergeben. Das gilt auch für Verzerrungen, die den Welthandel insgesamt nicht stören und die keine existentielle Bedrohung der Konkurrenten darstellen. Eine Ausnahme davon ist die von japanischen Unternehmen eingeführte Exportstrategie des "laser beaming", also einer Konzentration von Exporten auf eng begrenzte Teilmärkte auf der Grundlage einer den Weltbedarf übersteigenden Produktionskapazität. Die Möglichkeit, unter diesen Bedingungen im Produktionskostenminimum zu operieren, führt zu einer Wettbewerbsstärke, die Weltmarktmonopolisierung ermöglicht. Beispiele dafür gibt es bei Video- und Audiogeräten, in der Fotoindustrie sowie bei einer Reihe von Produkten der Informationstechnik. Weil es auf diesen Gebieten zu Weltmarktbeherrschung kommt, verschwindet der Wettbewerb, und es entstehen Verhältnisse, wie sie bei den vom GATT inkriminierten Dumping-Praktiken üblich sind. "Laser beaming"-Strategien stehen deshalb auf der Tagesordnung der laufenden GATT-Beratungen in Punta del Este.

10. Eingang wurde bereits auf den korporativistischen Aspekt der Industriepolitik hingewiesen, der sich daraus ergibt, daß auch Bestrebungen privater Gruppierungen und Institutionen auf die Änderung der Industriestruktur der Industriepolitik zuzuordnen sind. Das gilt z.B. für viele Bestrebungen der Industrieverbände, angefangen von Strukturkrisenkartellen über einen verbandlich organisierten Kapazitätsabbau bis hin zu gemeinschaftlichen FuE-Initiativen, wie etwa im neuen Mikroelektronik-Programm JESSI oder, im eher konventionellen Rahmen, in der Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsinstitute und der industriellen

Kreditgarantiegemeinschaften. Beschränkt man die industriepolitische Zuständigkeit des Staates auf die Optimierung der Rahmenbedingungen, dann ist Industriepolitik in erster Linie Angelegenheit der Industrie, vertreten durch ihre Verbände. So zählen die Bestrebungen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, soweit sie auf eine Änderung der Industriestruktur zielen, zur allgemeinen Industriepolitik, während die entsprechende Politik der im BDI zusammengeschlossenen Verbände als spezielle Industriepolitik, d.h. Branchenstrukturpolitik, zu kennzeichnen ist. In dieser Betrachtungsweise bewegen sich industriepolitische Aktivitäten im Rahmen der allgemeinen, für alle Unternehmen geltenden Gesetzgebung und Rechtsprechung. Gleichwohl können sie darauf gerichtet sein, die gegebene Gesetzeslage zu verändern oder zu ergänzen. Diese Bestrebungen müssen dann strikt auf der vorparlamentarischen Ebene gehalten werden; eine Bedingung, die angesichts der geringfügigen Repräsentanz der Industrie im Bundestag und den Landtagen ipso facto erfüllt ist. Damit bleiben die Parteien und die Regierungen auch auf dem Gebiet der Industriepolitik in einer das allgemeine Interesse vertretenden Position. Wie gut sie diese im Konflikt der Gruppen-Interessen wahrnehmen, braucht hier nicht erörtert zu werden. Hinsichtlich ihrer Verantwortlichkeit für die den Unternehmen vom Staat gesetzten Rahmenbedingungen geraten sie jedoch immer mehr in die international intensiver werdende Konkurrenz der Standortbedingungen. Damit hängt ein wesentlicher Teil ihres Erfolgs von der Wettbewerbsfähigkeit der Standorte ab, die eine Volkswirtschaft zu bieten hat. Diese wird zwar nicht ausschließlich, aber doch entscheidend von den staatlich gesetzten Rahmenbedingungen und der Qualität der Wirtschaftspolitik bestimmt.

11. Zwischen der Industriepolitik als "Politik der Industrie" und der allgemeinen staatlichen Wirtschaftspolitik gibt es

eine Schnittfläche, auf der sich staatliche und private Funktionen ergänzen und zum Teil auch überlagern. Dazu gehören in erster Linie das Bildungs- und Ausbildungssystem, die Grundlagenforschung in den staatlichen Großforschungsinstituten sowie die EG-Technologiepolitik.

- Bezüglich des Bildungswesens gibt es in der Bundesrepublik eine historisch gewachsene und bewährte Arbeitsteilung zwischen Privaten und dem Staat. Während die berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung vor allem von den Unternehmen betrieben wird, liegt die Verantwortung des Staates bei der Qualität des Schulsystems und bei der Ausbildung des technisch-wissenschaftlichen Nachwuchses an den Universitäten und Fachhochschulen. Fragt man, wie die jeweiligen Funktionen erfüllt werden, dann gilt für die Ausbildung der Facharbeiter im dualen System, daß ein hoher Qualitätsstandard erreicht ist, daß aber Anzahl und Qualität der Bewerber trendmäßig zurückgehen. Ursächlich dafür sind demographische Gründe sowie eine steigende Studienquote der Schulabgänger. Bezüglich der Weiter- und Fortbildung haben Unternehmen und Staat sowohl getrennt als auch in Kooperation während der letzten Jahre große und erfolgreiche Anstrengungen unternommen, ohne allerdings das Optimum erreicht zu haben. Im Mittelpunkt steht die Schulung in der Anwendung moderner elektronischer Techniken. Demgegenüber ist die Ausbildungssituation an den Hochschulen nach wie vor unzulänglich. Bei gleichzeitig steigender Studienquote verlängern sich die ohnehin zu langen Studienzeiten immer weiter. Die daraus entstehende Ausbildungsüberlast geht auf Kosten der Forschung und der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses für die Forschung. Hinzu kommt die trendmäßige Abwendung von den technischen Studiengängen hin zu den nichttechnischen.

- Die staatlichen Großforschungsinstitute unterliegen institutionellen, überwiegend beamtenrechtlichen, Anpassungshemmnissen, die sie an einer zügigen Personalverjüngung hindern und damit auch in ihrer Fähigkeit beeinträchtigen, flexibel auf neuen Aufgabenfeldern der Grundlagenforschung zu operieren. Außerdem sind sie nicht im Rahmen der ihnen zukommenden Möglichkeiten in die systematische Aus- und Weiterbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses einbezogen. Diese Problemskizze zeigt, daß der Staat seine Aufgabe, für einen quantitativ ausreichenden, fachlich qualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchs zu sorgen, nicht angemessen erfüllt. Hier liegt ein Aufgabengebiet, auf dem die Mittel, die er für die Zwecke der Industrie- und Technologiepolitik einsetzen kann, höchste Erträge versprechen. Zugleich hat der Mitteleinsatz an dieser Stelle keinerlei ordnungspolitische Kritik zu befürchten.
- Das läßt sich von der EG-Technologiepolitik so nicht sagen. Sie ist inspiriert von der Vorstellung, daß es Aufgabe der EG-Kommission ist, dafür zu sorgen, daß Europa im weltweiten Technologiewettbewerb nicht weiter zurückfällt, sondern zu Japan und den USA dort aufschließt, wo Rückstände entstanden sind. Sie ist - wie ihre außerordentliche Programm-Intensität erkennen läßt - nicht der Meinung, daß dies privaten Unternehmen aus eigener Initiative und eigener Kapitalkraft gelingen kann. Da sie zur Zeit noch wenige Möglichkeiten hat, die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Unternehmen im EG-Raum unmittelbar zu bestimmen, hat ihre Programmaktivität kompensierenden Charakter. Für die nationale Industriepolitik ergeben sich im Kontakt mit den Programmen der EG - und darüber hinaus im EUREKA-Verbund - Möglichkeiten, einen Teil der aus ordnungspolitischen Gründen zurückgenommenen internen industrie-

politischen Ambitionen zu ersetzen. Dabei geht das Streben der meisten EG-Länder dahin, sich mindestens den Anteil an Förderungsmitteln zurückzuholen, den sie in die EG-FuE-Fonds hineingegeben haben. Ordnungspolitische Skrupel haben ohnehin nur wenige EG-Länder, und sie sind auch bei den auf diesem Gebiet sensibleren nicht stark ausgeprägt, wenn es sich darum handelt, sich vom "EG-Kuchen einen fairen Anteil" herauszuschneiden.

- Ein Teilaspekt der Industriepolitik ist die Unternehmensgrößen-orientierte Strukturpolitik. Ihr geht es darum, dazu beizutragen, daß die Industriestruktur unter dem Gesichtspunkt der Unternehmensgrößen und der Konzentration "ausgewogen" bleibt. Im Kern ist sie mittelstandspolitisch motiviert. Unterstellt wird, daß die neuen Technologien wegen hoher FuE-Kosten und hoher Marktzugangsschwellen einen Konzentrationstrend aufweisen. Die spezifischen Nachteile, die sich für kleine und mittlere Unternehmen daraus ergeben, sollen durch industrie- und technologiepolitische Maßnahmen ausgeglichen werden. Hierzu werden insbesondere FuE-Programme, Institutionen zum besseren Technologietransfer und steuerliche Begünstigungen angeboten. Schwerpunkte bildeten in den zurückliegenden Jahren die indirekte und die indirekt-spezifische Forschungsförderung, Personalkostenzuschüsse für FuE-Personal sowie Zulagen auf FuE-Investitionen. In dem Maße, in dem technologische Fitneß auch für kleine und mittlere Unternehmen zur zentralen Wettbewerbsvoraussetzung wird, entfällt ein Teil der Rechtfertigungsgründe für die FuE-Förderung. In der Summe ist sie ohnehin erheblich geringer als das, was aus der Verbesserung der staatlichen Rahmenbedingungen und einer den FuE-Aufwand schonenden Lohnpolitik für die Unternehmen zu erwarten wäre.

So ergibt sich auch in der Schnittfläche von Unternehmenspolitik und staatlicher Industriepolitik nicht viel, was über die Optimierung der Rahmenbedingungen hinausführt. Entscheidend ist, daß der Staat durch alle nur erdenklichen Maßnahmen für einen ausreichenden und ausreichend qualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchs sorgt. Die Prosperität der Industrie und mit ihr die Prosperität der deutschen Volkswirtschaft hängen heute und in Zukunft davon ab, daß sie in der Lage sind, die Akkumulationsrate des Humankapitals zu maximieren.

12. Unter die eingangs vorangestellte Definition fallen auch Maßnahmen, die zum Ziel haben, den industriellen Strukturwandel abzubremsen. In der praktischen Industriepolitik haben sie traditionell die größte Bedeutung. Dennoch ist die Verlangsamung des Strukturwandels - etwa um vorzeitige Kapitalverluste zu vermeiden - nicht das Ziel dieser Politik; vielmehr stehen regelmäßig sozialpolitische und regionalpolitische Fragen im Mittelpunkt. Es geht - vor allem bei regionaler Massierung der Standorte - nicht um den Erhalt der Produktionsanlagen an sich, sondern um einen sozial- und regionalpolitisch verträglichen Übergang zu neuen Strukturen. Beim Steinkohlebergbau, dem wichtigsten Anwendungsfall dieser Politik, kommt das Argument der Sicherung einer Mindestversorgung mit heimischen Energieträgern hinzu. Die "Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik", die der Deutsche Bundestag schon vor über 20 Jahren (1968) verabschiedet hat (Bundestagsdrucksache Nr. V/2469), sehen denn auch Maßnahmen sowohl zur Beschleunigung als auch zur Abbremsung des strukturellen Wandels vor. Weil hier die ökonomischen Allokationsbedingungen bei konkurrierenden sozialpolitischen Zielsetzungen bewußt verletzt werden, ist es zutreffender, von Sozialpolitik zu sprechen als von Industriepolitik. Die Politik der Strukturhaltung ist im übrigen auch ein wichtiges Teilgebiet der Subventionspolitik. Die mit Ab-



stand meisten Subventionen, die nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung an die Industrie gezahlt werden, fallen in diesen Bereich.

Sehr ähnlich sind auch die Hilfen zu bewerten, die einzelnen, meist sehr großen Unternehmen zur Abwendung eines drohenden Zusammenbruchs gewährt werden. Auch hier standen in allen zurückliegenden Fällen die sozialpolitischen neben den regionalpolitischen weit im Vordergrund. Zum Teilaspekt der Subventionierung sehen die Grundsätze die Kriterien der zeitlichen Befristung und der degressiven Gestaltung von Subventionen vor. Es gehört zu den großen wirtschaftspolitischen Versäumnissen der Regierungen aller Gebietskörperschaften, daß sie diesen Kriterien keine oder nur geringe Geltung verschafft haben. Auch für eine auf Beschleunigung des strukturellen Wandels gerichtete Politik sind Befristung und Degression von Subventionen von entscheidender Bedeutung. Die Degression fördert die gleitende Anpassung an die Marktänderungen, und die Befristung schafft in regelmäßigen Abständen den ordnungspolitisch unverzichtbaren Begründungszwang für die weitere Subventionierung. Beides ist um so wichtiger, als sich regelmäßig herausstellt, daß Politiker überfordert sind, wenn sie den Respekt vor ordnungspolitischen Grundsätzen gegen die Verteidigung von Besitzständen in ihrem eigenen politischen Umfeld durchsetzen sollen.

## Referenten und Diskussionsteilnehmer

Dr. Heinz Bierbaum

Frankfurt, Industriegewerkschaft Metall

Dr. Bodo Böttcher

Frankfurt, Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie

Dr. Gert Dahlmanns

Bad Homburg, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung

Heinz Dürr

Frankfurt, AEG Aktiengesellschaft

Prof. Dr. Wolfram Engels

Bad Homburg, Kronberger Kreis

Dr. Hermann R. Franz

München, Siemens AG

Dr. Oswald Hager

Ensheim/Saar, Hager Electro GmbH+Co

Prof. Dr. H. Joachim Krahen

Kronberg, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung

Dr. Ernst-Moritz Lipp

Frankfurt, Dresdner Bank AG

Dr. Tyll Necker

Bad Oldesloe, Hako-Werke GmbH & Co.

## Referenten und Diskussionsteilnehmer

---

Prof. Dr. Rudolf Scheid

Frankfurt, Zentralverband Elektrotechnik- und Elektro-  
nikindustrie

Dr. Alfons Titzrath

Frankfurt, Dresdner Bank AG

Dr. Gerhard Wollnitz

Ingelheim, Boehringer Ingelheim Zentrale GmbH

Dr. Hans-Jürgen Zechlin

Frankfurt, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagen-  
bau