

Berlin
3. Juni 2008

Tagungsbericht

Industriepolitik

Wie viel Staat braucht die Wirtschaft?

Mit Beiträgen von

1 Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand der Stiftung
Marktwirtschaft

3 Jochen Homann
Staatssekretär im
Bundesministerium
für Wirtschaft und Technologie

7 Dr. Manfred Bergmann
Europäische Kommission,
Leiter des Referats Entwicklung
der Industriepolitik,
Generaldirektion Unternehmen
und Industrie

8 Prof. Dr. Wernhard Möschel
Universität Tübingen,
Kronberger Kreis

11 Prof. Dr. Hariolf Grupp
Leiter des Fraunhofer Instituts
für System- und Innovations-
forschung

12 Robert Mahler
Landespräsident Frankreich
der Alstom s.a.,
Präsident des europäischen
Dachverbands der ingenieur-
technischen Industrie Orgalime

13 Dr. Manfred Wittenstein
Vorstandsvorsitzender
der Wittenstein AG,
Präsident des Verbandes
Deutscher Maschinen-
und Anlagenbau (VDMA)

16 Überblick der Positionen



Von links: Prof. Dr. Hariolf Grupp, Dr. Manfred Wittenstein, Robert Mahler, Dr. Hannes Hesse, Prof. Dr. Michael Eilfort, Prof. Dr. Wernhard Möschel und Dr. Manfred Bergmann.

„Industriepolitik scheint ein zeitloses Thema zu sein,“ meint Professor Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft. „Derzeit wird der Ruf nach dem Staat jedoch immer vehementer,“ lautet sein Resümee gleich zu Beginn der Begrüßung. Aber unter „Industriepolitik“, ihrer Zweckmäßigkeit und ihrem Zuständigkeitsbereich verstünden viele etwas anderes. Aus diesem Grund hat die Stiftung Marktwirtschaft gemeinsam mit dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (VDMA) am 3. Juni 2008 in das Reichstagsgebäude nach Berlin eingeladen, um mit gebündeltem Sachverstand auf dem Podium und der Moderation durch Dr. Ursula Weidenfeld (Chefredakteurin bei Impulse) den auseinanderklaffenden Erwartungen zu begegnen. Mit einer kurzen Rückschau auf wirtschaftspolitische Aktivitäten in verschiedenen Jahrzehnten zeigte Eilfort, dass Industriepolitik sowohl nützlich als auch schädlich gewirkt habe. Was zunächst vor allem nationalstaatlich orientiert war, müsse spätestens seit Gültigkeit des Maastricht-Vertrages von 1992 als eine Art



Prof. Dr. Michael Eilfort

*Vorstand der Stiftung
Marktwirtschaft*

„europäischer Wirtschaftspatriotismus“ gekennzeichnet werden. Die verschiedenen Aktivitäten zur Schaffung von „notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie“ seien ab 2005 dann zur „Lissabon-Strategie“ zusammengeführt worden.

Von unrühmlichen Ausnahmen abgesehen, verhalte sich mittlerweile die Europäische Kommission eher marktorientiert als die deutsche Bundesregierung. Letztere biete von der Hightech-Förderung über die Ermutigung zu erhöhten Forschungsausgaben bis hin zu Abwehrgesetzen gegen ausländisches Kapital einen bunten Strauß an interventionistischen Maßnahmen. Eilfort verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass die Politik nicht immer ein „gutes Händchen für neue Entwicklungen“ gezeigt habe und ein staatlich motivierter Sprung in neue Industrien der Allge-

meinheit letztlich oft teuer zu stehen gekommen sei. Man müsse, so Eilfort auch mit Hinweis auf den Transrapid, durchaus eine „Anmaßung von Wissen“ durch die Politik beklagen, wie es Friedrich August von Hayek beschrieben habe.

Die Politik könne zielgerichtetes Wachstum fördern, wenn sie gute und sichere Rahmenbedingungen gewährleiste. Um Unternehmen den Anreiz zu bieten, im Inland zu entwickeln und marktfähig zu produzieren, bräuchten diese zunächst eine Arbeitsmarktordnung, die Flexibilität ermöglicht. Zudem müsse das Steuersystem Investitionen anregen, anstatt ihre Finanzierungsanteile im Steuerabzug zu beschränken. Wichtiger als industriepolitische Wohltaten für einzelne Branchen, so Eilfort, seien effiziente Sozialsysteme und ein noch mutigerer Bürokratieabbau, der z.B. schnellere Genehmigungsverfahren und Unternehmensneugründungen ermögliche. In „sensiblen Bereichen“ wie der Gen- oder Biotechnologie könne die Politik dazu beitragen, der Bevölkerung Ängste zu nehmen statt Sorgen zu schüren.

Ein von Freiheit geprägter wirtschaftspolitischer Rahmen kombiniert mit einer Vorreiterrolle im Bildungsbereich – auch hier könne auf allen Ebenen auf den Markt gesetzt werden – wäre wohl für Deutschland und Europa die beste Industriepolitik. Mit einem Dank für die gelungene Zusammenarbeit mit dem VDMA bei der Konzeption der Veranstaltung eröffnete Eilfort das Podium.



Technologie- und innovationspolitische Strategie der Bundesregierung

Jochen Homann

Staatssekretär im Bundesministerium
für Wirtschaft und Technologie*

„Der Staat kann immer nur für den Rahmen sorgen. Innerhalb dieses Rahmens handeln die Hauptakteure, und das sind die Unternehmen. So sehe ich die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft. Wir feiern sechs erfolgreiche Jahrzehnte der Sozialen Marktwirtschaft. 1948 schuf Ludwig Erhard die Grundlage für unsere freie Wirtschaftsordnung. Dieses Jubiläum betrifft das Thema Ihrer Tagung: ‚Wie viel Staat braucht die Wirtschaft?‘ Danke für die Einladung und Danke an die Veranstalter, dass sie diese wichtige Frage in den Mittelpunkt gerückt haben.

In seinem Werk *Wohlstand für Alle* hat Erhard die Rolle des Staates mit einem Schiedsrichter beim Fußballspiel beschrieben: ‚Ebenso wie der Schiedsrichter nicht mitspielen darf, hat auch der Staat nicht mitzuspielen. Eines ist bei einem guten Fußballspiel als wesentliches Merkmal zu erkennen: Das Fußballspiel folgt bestimmten Regeln, und diese stehen von vornherein fest. Was ich mit einer marktwirtschaftlichen Politik anstrebe, das ist – um im genannten Beispiel zu bleiben – die Ordnung des Spiels und die für dieses Spiel geltenden Regeln aufzustellen.‘

Seit Ludwig Erhard haben sich die Zeiten gewandelt. Doch die Grundsätze bleiben. Das gilt für die Fußball-EM ebenso wie für die Politik. Tore können nur die Fußballer selbst, nicht aber der Schiedsrichter schießen.

Wir müssen alles tun, damit unsere Wirtschaft stark bleibt. Und das heißt: Wir müssen den Spielern Freiheit und Kraft geben und dem Schiedsrichter nur die Macht, die er für seine Aufgabe braucht. Wenn wir diese Lehren beherzigen, können wir die Industrie stützen. Denn sie bildet das Rückgrat unserer Wirtschaft. Hier haben die rund 6.000 Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus einen

*Staatssekretär Homann vertrat Bundeswirtschaftsminister Michael Glos MdB (CSU), der aufgrund klimapolitischer Gespräche im eigenen Ministerium kurzfristig abgesagt hatte.



besonderen Anteil. Der Maschinen- und Anlagenbau ist größter industrieller Arbeitgeber, globaler Exportführer, Rekordhalter beim Umsatz, kurzum: Er ist das ‚Prunkstück‘ unserer Wirtschaft. Im Gegensatz zu Ländern wie zum Beispiel Großbritannien spielt der verarbeitende Sektor in Deutschland weiterhin eine große Rolle. Bei uns trägt die Industrie zu fast einem Viertel zur Bruttowertschöpfung bei. Nur als Dienstleistungsstandort hätten wir nie eine Chance. Gerade dem verarbeitenden Sektor und insbesondere dem Maschinenbau haben wir es zu verdanken, dass Deutschland weiter Exportweltmeister ist. Das soll so bleiben!

Doch in letzter Zeit höre ich aus Brüssel Vorschläge, die viele Gefahren mit sich bringen. Offenbar sieht der Umweltkommissar, der aus einem Land mit einem sehr kleinen Industriesektor kommt, die Bedeutung der Industrie anders. Nur so lassen sich die Vorschläge zum Emissionshandel und zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes bei PKW erklären. Die Vorschläge sind unausgewogen und führen zu einer überproportionalen Belastung der deutschen Industrie. Der Emissionshandel darf nicht dazu führen, dass die energieintensive Industrie aus Europa vertrieben wird und

sich in anderen Ländern ansiedelt. Damit ist niemandem gedient! Weder der Umwelt noch dem Arbeitnehmer!

Wir dürfen von der EU wegen unserer hervorragenden Industrie nicht benachteiligt werden. Schließlich dient nach Jahren der Stagnation unsere Industrie ganz Europa als Wachstumslokomotive. Diese Stärke verdankt die deutsche Industrie vor allem ihrer Innovationskraft. Diese Innovationskraft der Unternehmen führt dazu, dass der Anteil an forschungsintensiven Waren an allen Exporten aus Deutschland sehr hoch ist.

Mehr noch: Deutschland ist der zweitwichtigste Forschungsstandort für multinationale Unternehmen weltweit. Beispiele sind die Forschungszentren von General Electric in München oder KIA und Honda im Frankfurter Raum. Ausländische Unternehmen investieren doppelt so viel wie vor 10 Jahren in den Forschungsstandort Deutschland. Und sie investieren eine Milliarde Euro mehr in Forschung und Entwicklung als das deutsche Unternehmen im Ausland tun. Zwei Drittel der gesamten Forschungsaufwendungen in Deutschland erbringt die Wirtschaft. Diese Zahl ist wichtig. Sie zeigt: Der Staat kann hier nur eine Nebenrolle spielen.



Die Unternehmen haben 2007 gegenüber 2005 ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung um 11 Prozent gesteigert. Deutsche Unternehmen haben erkannt, dass eine erfolgreiche Zukunft nur mit innovativen Produkten und Dienstleistungen gelingt.

Am Beispiel Forschung und Entwicklung sehen wir klar, dass wir auch einen starken Staat brauchen. Denn er sorgt für die sehr gute Forschungsinfrastruktur. Starke öffentliche Forschungsinstitute und unsere Universitäten sind Ausdruck dafür. Doch der Staat kann nicht alles. Wichtig ist das Zusammenspiel von öffentlicher Forschung und der Anwendung der Ergebnisse. Aus Patenten müssen Arbeitsplätze werden. Wirtschaft und Wissenschaft müssen dafür eng kooperieren.

Hier wie bei anderen Fragen müssen wir die Kraft haben, zu verändern und stets nach neuen Lösungen zu suchen. Mit den Worten von Erhard: ‚Wenn wir nicht anfangen mit dem Streben, die Lebensmöglichkeit unseres Volkes fort-dauernd zu verbessern, dann untergraben wir auch den Boden des technischen Fortschritts, dann scheiden wir aber auch aus dem Kreise der zivilisierten Völker aus.‘ Anders gesagt: Stillstand bedeutet Rückschritt.

Ganz im Sinn der anfangs erwähnten Aufgabenverteilung von Staat und Wirtschaft will ich die Rahmenbedingungen optimieren und für eine Umgebung sorgen, die zu hervorragenden technologischen Leistungen anspricht. Wir stärken unsere Stärken und beheben unsere Schwachstellen!

Als erste Aufgabe des Staats sehe ich: Er stärkt den Wettbewerb, denn nur bei offenen Märkten und lebhaftem Wettbewerb entstehen Innovationen. Das Prinzip von Hayek ‚Wettbewerb als Entdeckungsverfahren‘ gilt auch heute noch. Um zum Bild des Schiedsrichters zurückzukehren: Er wird jedes Foul, jeden Verstoß gegen den Wettbewerb bestrafen, notfalls mit der roten Karte.

Zweitens: Wir unterstützen Forschung und Entwicklung, wenn die Marktkräfte allein keinen optimalen Anreiz geben. Das gilt insbesondere beim Mittelstand.

Drittens: Wir entlasten die Unternehmen von Kosten und Abgaben, so bei den Lohnzusatzkosten, den Steuern und Bürokratiekosten. Damit haben die Unternehmen mehr finanzielle Mittel für Forschung und Innovation. Ich nenne ein wichtiges Beispiel: Durch die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung auf 3,3 Prozent entlasten wir Arbeitnehmer und Arbeitgeber um rund 25 Milliarden Euro jährlich. Das ist der richtige Weg. Mehr Netto vom Brutto im Geldbeutel! Das setzt die richtigen Anreize und bringt mehr als jedes teure Arbeitsmarktprogramm.

Einen weiteren wichtigen Schritt zur Entlastung unserer Unternehmen und zur Steigerung der Attraktivität des Standorts Deutschland haben wir mit der Reform der Unternehmensteuer getan. Im nächsten Schritt brauchen wir dann eine Reform der Einkommensteuer. Im Moment langt der Staat bei jeder Erhöhung des Einkommens kräftig zu. So kommt im Zusammenwirken von progressivem Steuertarif und Inflation bei den Bürgern von zusätzlichem nominalen Bruttoeinkommen netto real oft nicht genug an. Zusätzlich belasten die hohen Energiekosten die Bürger und bremsen die Konjunktur. In Anbetracht zu erwartender Steuermehreinnahmen von 90 Milliarden Euro bis ins Jahr 2012, ist eine Reform der Einkommensteuer daher nicht nur finanzierbar – sie ist eine schlichte Notwendigkeit.

Beim Haushalt müssen wir weg von den konsumtiven Ausgaben hin zu den Zukunftsinvestitionen. Geld für Forschung und Entwicklung ist eine solche Investition in die Zukunft. Dieses Geld sind wir unseren Kindern und Enkeln schuldig. Ob wir darüber hinaus noch eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung, insbesondere für den Mittelstand, benötigen, prüft derzeit eine Arbeitsgruppe. Zwar vereinfacht eine steuerliche Förderung den Zugang zu Fördermitteln, aber die Kosten sind hoch und Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Diese negativen Folgen können wir bei der Hightech-Strategie ausschließen. Diese Strategie bündelt die Maßnahmen aller Ressorts.



Von 2005 bis 2009 gibt die Bundesregierung 6,5 Milliarden Euro zusätzlich für Forschung und Entwicklung aus. Damit ist Deutschland auch auf dem richtigen Weg, das in der Europäischen Union vereinbarte Ziel zu erreichen, 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Forschungsausgaben auszugeben. Allein 2008 gibt das Bundeswirtschaftsministerium fast 2,2 Milliarden Euro für Forschung und Entwicklung aus. Dies ist jetzt der größte Posten in unserem Haushalt. Damit haben die Ausgaben für Forschung und Entwicklung die für Steinkohle überholt!

Unser *Technologieprogramm Klimaschutz und Energieeffizienz* bündelt alle Fördermaßnahmen, die helfen, Energien einzusparen. Wir fördern zum Beispiel moderne Kraftwerkstechnologien, die Kohlendioxid in der Erde speichern können. Mit unserem Leuchtturmprojekt *E-Energy* nutzen wir die Informations- und Kommunikationstechnologie zur effizienteren Nutzung von Energie. Dieses Internet der Energie bietet ganz neue Lösungen. Zum Beispiel gewährleisten im Bereich der Elektrizitätsnetze online-verknüpfte Kontroll- und Regelsysteme eine bessere Wartung der Netze und Steuerung der Stromflüsse. Die Netzkapazitäten sollen so besser ausgeschöpft, Investitionen reduziert und Stromausfälle vermieden werden. Dies ist auch ein Beispiel für die *Grüne IT*, also den Beitrag der IT-Branche für den Klimaschutz.

Mit der Mittelstandsförderung fördern wir Forschung und Entwicklung bei Unternehmen, die aus eigener Kraft nicht die nötigen Mittel für Innovationen haben. Hier gibt es 5.800 Kooperationsprojekte zwischen öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen. Sie laufen im Rahmen von PRO INNO II, dem wichtigsten Technologieprogramm.



Aber was gut ist, kann noch besser werden. Wir stocken erstens die Mittel auf. Zweitens setzen wir auf Vereinfachung und Transparenz. Kurz: Weniger Bürokratie soll für eine leichtere Anwendung durch die Unternehmen sorgen. Wir reduzieren die Zahl der Programme, erhöhen die Übersichtlichkeit und vereinfachen die Förderanträge. Das alles bringt das *Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand*, welches in diesem Sommer seine Arbeit aufgenommen hat.

Über die wichtigste Ressource für Innovation habe ich freilich noch nicht gesprochen: das Humankapital. Deutschlands wichtigster Rohstoff sind Ideenreichtum und Kreativität seiner Menschen. Deutschland kann es sich nicht leisten, Ingenieure als Mangelware anzusehen und viele Stellen nicht zu besetzen.

2006 haben fast 12.000 Ingenieure und Ingenieurinnen weniger ihr Studium erfolgreich abgeschlossen als 1996. Und dabei brauchen wir eher mehr als weniger. Hier müssen Bund, Länder und Wirtschaft gegensteuern.

Anfang dieses Jahres hat die Bundesregierung die Nationale Qualifizierungsinitiative verabschiedet. Die Initiative zeigt schon erste Wirkung. Es ist ermutigend, dass im aktuellen Wintersemester 13% mehr Frauen ein Ingenieurstudium angefangen haben, bei den Männern immerhin auch 8%. Wir sollten verstärkt das Potenzial an qualifizierten Fachkräften bei Frauen nutzen. Deutschland wird von einer Physikerin regiert, und das nicht schlecht. Auch die älteren Arbeitnehmer können und wollen weiter mithelfen. In den USA kandidiert ein 71-Jähriger als Präsident und zeigt, wie viel Jugend im Alter stecken kann. Im Wahlkampfbus reist seine 96-jährige Mutter mit.

Wir brauchen mehr Durchlässigkeit in unserem Bildungssystem, und lebenslanges Lernen muss zu einer Selbstverständlichkeit werden. Das Sprichwort: ‚wer rastet, der rostet‘ gilt für Bildung wie für Innovationen. Genau für diese innovative Kraft brauchen die Unternehmer Freiheit.

So wie es Ludwig Erhard vor 45 Jahren am 18. Oktober 1963 in seiner Regierungserklärung im Deutschen Bundestag bereits formulierte: Er lobte die Bundesrepublik als eine der größten Wirtschaftsmächte der Welt und nannte als Grund die, ich zitiere, ‚Befruchtung unserer Arbeit durch Wissenschaft und Forschung.‘ Bei dieser Befruchtung muss es bleiben. In diesem Sinn wünsche ich Ihrer Tagung weiter einen guten Verlauf.“



Statement zur industriepolitischen Strategie der Europäischen Kommission

Dr. Manfred Bergmann

*Europäische Kommission,
Leiter des Referats Entwicklung der Industriepolitik,
Generaldirektion Unternehmen und Industrie*

„Die Europäische Union will die Rahmenbedingungen für Wachstum schaffen: Es geht daher um die Bekämpfung der Schwächen und die Stärkung der Stärken des europäischen Binnenmarktes. Die Stärke beruht auf der Innovationskraft.“ An dieses Statement schloss Dr. Manfred Bergmann eine Darstellung der Herausforderungen für die europäische Industrie an: Er sehe zum einen „Grenzen des Wachstums“, welche als Menetekel die Zukunftsaussichten eintrübten. Neue Probleme ergäben sich mit der Überalterung der Gesellschaft sowie der Verknappung der Ressourcen. Es gelte daher, die positiven Wachstumskräfte zu stärken und den Strukturwandel zu begleiten.

Zudem beobachte die Europäische Kommission mit Sorge, dass die Freiheit der Märkte in einer neuen Spielart des Protektionismus eingeschränkt werde: Die Bundesregierung plane beispielsweise, das Bundeskabinett zukünftig über die Zulässigkeit von Unternehmensübernahmen durch ausländische Investoren entscheiden zu lassen. Damit gehe eine Unberechenbarkeit und Unsicherheit einher, die der Innovationsfähigkeit der europäischen Wirtschaft schade. Die Kommission befürchte, dass z.B. Investoren aus dem osteuropäischen Raum ohne nachvollziehbaren Grund behindert werden könnten.

Zur Technologieförderung der Europäischen Union sagte Bergmann, die Vergangenheit zeige, dass man hier erfolgreich gewesen sei. Der Weg der Technologieförderung müsse auch weiterhin beschritten werden. Es seien allerdings vier Prinzipien zu beachten: Zunächst das Subsidiaritätsprinzip, durch welches die Beweislast für einen fördernden Eingriff in den Markt stets beim Staat liege. Sodann sei mit dem Proportionalitätsprinzip die Frage nach der Angemessenheit im Sinne eines minimalistischen Ansatzes zu stellen. In diesem Zusammenhang ergänzte Bergmann,



freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen scheinen ihm „nicht sehr vielversprechend.“ Das dritte Prinzip zielt auf den Verursacher von entstandenen Schäden, etwa im Umweltbereich. Der Verursacher bzw. der Nutznießer einer speziellen Politik müsse zu Zahlungen verpflichtet werden. Mit dem Nachhaltigkeitsprinzip solle unternehmerischen Handlungen schließlich ein „ökonomisches, ökologisches oder soziales Preisschild“ aufgeklebt werden.

Abschließend wandte sich Bergmann den klimapolitischen Zielen der Europäischen Kommission zu. Hier seien industriepolitische Maßnahmen erforderlich. Schließlich seien die Vorgaben, etwa die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Höhe von 20 Prozent verglichen mit dem Ausstoß von 1990, ehrgeizig und nicht mittels eines „Feintunings“ zu erreichen. Notwendig sei vielmehr ein „neues Energiesystem“ in Europa. Es sei Innovationskraft gefragt, um Produkte umweltfreundlicher und ressourcensparsamer zu machen; die Politik vertrete Eingriffe in die Märkte im Sinne des langfristigen Allgemeininteresses. Der Staat solle jedoch stets darauf achten, die Marktkräfte auszunutzen anstatt sich ihnen entgegenzustellen.

Industrie- und Hightech-Politik: Ein skeptischer Blick



Prof. Dr. Wernhard Möschel

*Universität Tübingen,
Kronberger Kreis*

„Ein früherer Industriepolitiker ist schon fast in Vergessenheit geraten: Von Kaiser Wilhelm II ist das folgende Zitat überliefert: ‚Ich setze auf das Pferd. Das Automobil ist eine vorübergehende Erscheinung‘. Industriepolitik im hier gemeinten Sinne lässt sich umschreiben als aktive staatliche Förderung einzelner Unternehmen oder Wirtschaftszweige. Kennzeichnend ist eine Spezifität, wie wir sie von den Beihilfevorschriften des europäischen Rechts kennen. Dies steht im Gegensatz zu wirtschaftsfördernden Maßnahmen allgemeiner Art wie Steuersenkungen, Deregulierungen, Ausbau der Infrastruktur, Bildungswesen etc. Dabei handelt es sich um Maß- und Gradfragen. Abgrenzungsprobleme sind unausweichlich.

Die Debatte um eine Sinnfälligkeit solcher Industriepolitik wurde namentlich Anfang der 1990er-Jahre geführt. Im Zentrum der heutigen Debatte stehen nationale Champions, welche von der Politik tatsächlich oder vermeintlich karessiert [d.h. bevorteilt] werden. Die Post AG ist das bekannteste Beispiel. Ihr Monopol bei der großen Masse der Briefe erlaubte ihr Einnahmen, mit denen sie einen weltweit agierenden Logistikkonzern zusammenkaufen konnte.

In der Energiewirtschaft schützt die Bundesregierung potente Unternehmen, bei denen sich schon einmal Milliarden mittels eines Griffes in die Portokasse aktivieren lassen. Die mangelhaften Fusionskontrollentscheidungen des Jahres

2000 (Zusammenschluss von Veba/Viag zu E.ON und von VEW/RWE und die Ministererlaubnis in Sachen E.ON/Ruhrgas des Jahres 2002) sind hier in Erinnerung zu rufen. So wurden die Probleme erst geschaffen, die heute Gesetzgeber und Rechtsanwendungsorgane in Atem halten. Gegen durchgreifende, strukturelle Lösungsansätze in der Energiepolitik aus Brüssel leistet die Bundesregierung hartnäckigen Widerstand.

Investitionen ausländischer Staatsfonds in deutsche Unternehmen sollen einer spezifischen Kontrolle unterworfen werden. Das Untersagungskriterium ist in Anlehnung an die Generalklausel des preußischen Polizei- und Ordnungsrechts formuliert (öffentliche Ordnung und Sicherheit). Unbestimmter geht es nicht. Auf Länderebene handelt man ähnlich: Als Ende der 1990er-Jahre der österreichische Stahlkonzern Voest-Alpine AG die Salzgitter AG aufkaufen wollte, intervenierte die damalige niedersächsische Landesregierung und verhinderte mit Hilfe öffentlich-rechtlicher Banken den Erwerb. In Baden-Württemberg hat die dortige Landesregierung ein wachsames Auge darauf, dass die französische EdF ihre Beteiligung am Energieversorger EnBW nicht zu einer Mehrheitsbeteiligung aufstocken kann. Das Unternehmen soll vom ‚Ländle‘ aus gesteuert werden, nicht von Paris.

Zwei grundsätzlich verschiedene politische Konzepte lassen sich ausmachen: So setzt das freihandelsorientierte Lager auf Wettbewerb. Staatliche Aufgabe sei primär, allgemeine Rahmenbedingungen vorzuhalten, auf dass freie Marktprozesse möglichst unverfälscht spielen können. Dahinter steht die vielfach erhärtete Erfahrung: Wettbewerbsfähig bleibt man auf Dauer nur im Wettbewerb selbst. Man kann dies die orthodoxe, die reine oder auch die naive Position nennen.

Ein merkantilistisches Lager setzt dagegen auf direkte staatliche Eingriffe in Sektoren, die als Schlüsselindustrien bewertet werden wie Mikroelektronik, Biotechnik, neue Werkstoffe, Luft- und Raumfahrt, erneuerbare Energien. In letzter Analyse läuft dies immer auf eine Mischung von Subvention und Protektion hinaus. Dahinter steht die Vorstellung: Solche Industrien seien zu wichtig, als dass man sie den Wettbewerbskräften allein überlassen dürfe.

Die Wettbewerbsposition macht Ernst mit einem Strukturmerkmal marktwirtschaftlich geordneter Gesellschaften, nämlich dass die Präferenzen der Marktteilnehmer darüber entscheiden, was für welche Zwecke zu welchen Kosten bereitgestellt werden soll. Im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr entspricht das dem klassischen Freihandelsprinzip. Komparative Vorteile sollen auch hier zu möglichst unverfälschter internationaler Arbeitsteilung führen. Diese Position ist keine ideologische. Es gibt Bereiche, bei denen staatliche Intervention im Sinne einer Industrie- und Hightech-Politik Sinn macht. Aber es bleiben Ausnahmen, die jeweils einer spezifischen Rechtfertigung bedürfen. Da man dabei sinnvollerweise einem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgt, ähnlich wie es die Europäische Kommission bei ihrem *more economic approach* im Zusammenhang mit der Beihilfenkontrolle tut, werden damit keine Schleusen geöffnet. Grundlagenforschung (Wissen als öffentliches Gut) ist ein Beispiel oder ein Großprojekt, dessen Finanzierung private Risikobereitschaft übersteigt, vielleicht das Galileo-Projekt. Nicht ausreichend sind *infant industry*-Überlegungen oder verbreitete Reziprozitätsargumentationen. Für Erstere sei der Sachverständigenrat zitiert: ‚Seit langem sind sich die Ökonomen einig und haben dies auch empirisch untermauert, dass durch die deutsche Subventionspraxis im Ganzen gesehen mehr Realeinkommen und Arbeitsplätze in den nicht begünstigten Produktionen verloren gehen, als in den geschützten Unternehmen erhalten werden.‘ (Jahresgutachten 1990/91, 1990, Tz. 362). Für Letzteres sei auf das *Free-Trade-for-one*-Theorem der Außenhandels-theorie verwiesen. Es ist auch schon bald 200 Jahre alt.

Die merkantilistische Auffassung misst der Wettbewerbsposition gewiss Bedeutung zu, hält sie aber für überzogen. Im innersten Kern misstraut sie den im Konkreten prinzipiell unbekanntem Ergebnissen, welche ein Wettbewerbsystem hervorbringt. Mindestens möchte sie die Kontrolle über solche naturwüchsigen Entwicklungen behalten. Dahinter steht der Anspruch politischer Entscheidungsträger, letztlich klüger zu sein als der sich selbst regulierende Prozess des Wettbewerbs.

Die Wirtschaftstätigkeit in einem Land wird in der strategischen Handelspolitik als Kontinuum in der Zeit verstanden. Verliert man am unteren Ende Standortvorteile gegenüber nachdrängenden Konkurrenten, ist es Aufgabe einer defen-

siven Handelspolitik, die strukturellen Anpassungsprozesse zu erleichtern (*to buy time*). Am anderen Ende ist es Aufgabe einer aggressiven Handelspolitik, im zukunftsorientierten Hochtechnologiebereich durch staatliche Maßnahmen künstliche komparative Standortvorteile zu schaffen (*created comparative advantages*). Anders als zur Zeit David Ricardos seien angesichts schnell voranschreitenden und leicht transferierbaren technischen Wissens heute nicht mehr natürliche Ressourcen und Lagevorteile entscheidend, sondern Größenvorteile bei Forschung und Entwicklung wie bei der Produktion und sogenannte Lerneffekte. Aus der Schaffung monopolistischer Positionen (*rent creation*) oder aus der nachträglichen Teilhabe daran (*rent shifting*) lassen sich so Wohlfahrtsgewinne für ein Land erzielen.

Die theoretischen Annahmen, die der Empfehlung einer strategischen Handelspolitik, eine strategische Hightech-Politik darin inbegriffen, zugrunde liegen, sind teilweise völlig realitätsfern. Dies gilt namentlich für die entscheidende Unterstellung, andere Staaten würden darauf nicht reagieren, nicht zu Nachahmungs- oder Vergeltungsmaßnahmen übergehen. Das Gegenteil ist wahrscheinlich. Denn die Gewinne, die eine solche Politik den Unternehmen eines Landes bringt, sollen zu Lasten der Gewinne ausländischer Konkurrenten gehen. Es wird zu einem Subventions- und/oder Protektionswettlauf der beteiligten Staaten kommen. Der Wettbewerb der Unternehmen geht über in einen Wettbewerb der Staaten. Die Philosophie des GATT bzw. der WTO, die trotz aller Unvollkommenheiten entschei-



Dr. Ursula Weidenfeld, Chefredakteurin von Impulse, moderierte die Veranstaltung im Reichstagsgebäude.

dend zu jenem beispiellosen Wachstum des internationalen Handels in der Nachkriegszeit beigetragen hat, würde in ihrem Kern getroffen. Zudem sind hinsichtlich der Allokationsverzerrung folgende Gesichtspunkte zu nennen:

- Das Informationsproblem bzw. das Auswahlproblem ist nicht wirklich lösbar.
- Die Verschwendung öffentlicher Mittel ist eine realistische Gefahr. Fehler können sich potenzieren, bei Unternehmen kann es zu Mitnahmeeffekten kommen. Der Zielerreichungsgrad einer Förderpolitik ist häufig sehr gering.
- Der Wettbewerb wird leicht zu Lasten von kleinen und mittleren Unternehmen verzerrt.
- Wettbewerbsdämpfende Förderung geht vielfach auch zu Lasten des Zielunternehmens selbst. Der Jargon spricht von „fetter Katze“ (Beispiel Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost).
- Schließlich treten gesamtwirtschaftliche Struktureffekte auf. So hat die staatliche Förderung der Airbus-Produktion viele hochqualifizierte Ingenieure und Facharbeiter in eine Branche gezogen. Was sie in anderen Verwendungen geleistet hätten, weiß niemand.

Ungünstige Wirkungen von der Finanzierungsseite her treten hinzu. Dies gilt in erster Linie für einen erhöhten Finanzbedarf der öffentlichen Hand. Auch die Verwaltung der Förderprogramme verursacht nicht zu vernachlässigende Kosten. Schließlich ergibt sich ein Dickicht von Rechtsvorschriften, namentlich beim Instrument der Steuervergünstigungen, die im Wesentlichen als Vollbeschäftigungsprogramme für Steuerberater und Wirtschaftsprüfer dienen. Gesamtwirtschaftlich gesehen sind dies fehlgeleitete Aufwendungen, die nur deshalb richtig sind, weil sie unter Bedingungen im übrigen falscher Politik erfolgen.

Unter dem Stichwort Politikdefekte lässt sich Folgendes subsumieren:

- Industriepolitik führt zu einer Ausdehnung des staatlichen Korridors.
- Es kommt leicht zu einer Interessenverfälschung zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern.
- Für *rent seeking groups* erwachsen Handlungschancen, z.B. für die Kohleindustrie oder die Landwirtschaft.
- Beharrungs- und Ausweitungstendenzen sind groß. Dem Staat, der nicht unter dem Überlebensdruck des Wett-



bewerbs steht, fällt es besonders schwer, einmal getroffene Entscheidungen zu revidieren. Er wird sofort mit sozialpolitischen oder regionalpolitischen Einwänden konfrontiert.

Geht man auf die Ebene der Empirie über, so habe ich Schwierigkeiten, irgendein überzeugendes Beispiel für gelungene Industrie- und Hightech-Politik zu finden. Umso länger ist die – zugegebenermaßen anekdotische – Liste von Fehlentscheidungen. Diese reicht von dem englisch-französischen Überschallflugzeug Concorde über die deutsche Förderung von Großcomputern zu einer Zeit, als der Markt sich in Richtung kleinerer Computer drehte, das Airbus-Projekt, welches der Welt ein amerikanisch-europäisches Duopol bescherte anstelle eines Duopols aus Boeing und McDonnell Douglas bis hin zur milliarden-schweren Förderung der Schnelle-Brüter-Technologie bei der Atomenergie in Deutschland.

Das jüngste ‚industriepolitische‘ Geschenk an die Post AG, die Allgemeinverbindlicherklärung eines angeblichen Mindestlohntarifvertrages, stellt eine Amtspflichtverletzung des zuständigen Ministers dar. Es gibt nur den Anschein eines Tarifvertrages. Die vertragschließenden Parteien werden davon gar nicht berührt. Sie haben eigene Haustarifverträge. Es ist ein Vertrag, der schlicht auf die Erhöhung von Marktzutrittschranken zu Lasten der Postkonkurrenten zielt. Aufgrund eines sorgfältigen Sondergutachtens der Monopolkommission waren der Bundesregierung sämtliche Details seit Dezember 2007 bekannt. Der nichtige und verbotene Kartellvertrag hätte niemals für allgemeinverbindlich erklärt werden dürfen.

Ein weiteres Beispiel ist das Energieeinspeisungsgesetz, das im Land der Schwaben in der Weise genutzt wird, dass der Häuslebauer den billigen Strom von seinem Stadtwerk bezieht und den teuren, selbst produzierten Strom zum Garantiepreis an das Energieversorgungsunternehmen abgibt. Zu einem weiteren industriepolitischen Eigentor könnte schließlich die Förderung des Biosprits zu Lasten der Lebensmittelgewinnung führen.“

Industrie- und Hightech-Politik: Ein optimistischer Blick



Prof. Dr. Hariolf Grupp

*Leiter des Fraunhofer Instituts für
System- und Innovationsforschung*

Im Hinblick auf die Industrie- und Hightech-Politik ist nach Meinung von Prof. Dr. Hariolf Grupp Zweckoptimismus angebracht. Er ging dabei nach folgender Frage vor: Welche Anforderungen kann man an die zukünftige Entwicklung stellen und was davon ist tatsächlich auch erreichbar? Angelehnt an die Arbeit der Expertenkommission „Forschung und Innovation“, deren stellvertretender Vorsitzender er ist, gliederte er seinen Vortrag in vier Herausforderungen für den Staat, die sich aus der Finanzierungsfrage sowie der Koordinationsproblematik von Forschung und Innovation (F&I), dem Fachkräftemangel und der Zuständigkeitsfrage bei der so genannten Spitzentechnologie ergeben.

Grupp zeichnete zunächst ein optimistisches Bild der Position Deutschlands im internationalen Vergleich: So schreibe die Politik der Forschung und Entwicklung eine hohe Bedeutung zu, gleichzeitig sei bei deutschen Unternehmen eine hohe Innovationsbereitschaft zu erkennen: Deutschland stehe beim Export von Hochtechnologiegütern weltweit an erster Stelle. Dennoch blieben grundsätzlich Herausforderungen sowohl für die Wirtschaft als auch für den Staat, etwa die Gefahr, von anderen Ländern überholt zu werden. Vor diesem Hintergrund plädierte Grupp für einen Katalog von Lösungsinstrumenten: Innovationshemmnisse müssten konsequent abgebaut und themenoffene Forschungs- und Entwicklungsgutschriften oder

-freibeträge im Steuersystem verankert werden. Darüber hinaus dürfte Eigenkapital nicht länger schlechter behandelt werden als Fremdkapital, Anreize für Business Angels sollten erhöht und steuerliche Verlustvortragsregelungen beibehalten werden. Allerdings ist hierzu auch vom Wagniskapitalbeteiligungsgesetz aufgrund seines nur geringen Anwendungsbereiches wenig zu erwarten.

In einer weitgefassten Definition von Industriepolitik sah es Grupp zudem als dringende Aufgabe des Staates an, dem Fachkräftemangel in Deutschland zu begegnen und zwar umgehend und auf allen Gebieten zur gleichen Zeit: Aus- und Weiterbildungsanstrengungen müssten verstärkt, frühkindliche Bildung ausgebaut und das Hochschulangebot erweitert werden. Grupp sprach sich zudem für eine Weiterentwicklung der „Hightech-Strategie“ der Bundesregierung aus, welche die Koordinierung der deutschen Forschungs- und Innovationssysteme in den Vordergrund stellen solle. Eine höhere Transparenz sei bei der Auswahl von technologischen Fördergebieten und in der Budgetverteilung notwendig. Grupp sprach sich für eine Schwerpunktbildung im Bereich „Innovationen für nachhaltiges Wirtschaften“ aus; die Politik solle der Wirtschaft bei der Entwicklung von Leitmärkten helfen.

Mit Blick auf die deutsche Spitzentechnik bemängelte Grupp die geringe Zahl von Unternehmensgründungen in diesem Bereich. Weltweit sei das überdurchschnittliche Wachstum bei der Nachfrage nach Spitzentechnik und wissensintensiven Dienstleistungen ungebrochen. Hier könne eine Reform des GmbH-Gesetzes, der Abbau von bürokratischen Hemmnissen sowie die Optimierung der Gründungsfinanzierung Abhilfe schaffen. Nicht zuletzt fehle es an der Wertschätzung in der Bevölkerung als Flankierung einer noch besseren Entwicklung. Zusammenfassend beurteilte Grupp die Stellung Deutschlands im internationalen Wettbewerb als gut, jedoch von starkem Wettbewerb von außen bedroht. Bei der staatlich gewährleisteten Rahmenordnung sei noch „Raum für Verbesserungen“ vorhanden.

Diskussionsimpulse



„Wachstum, Beschäftigung, Umweltschutz und Ressourcenschonung sind unsere gemeinsamen Ziele. Europäische Gipfelsitzungen in Lissabon und Barcelona haben mit Nachdruck hervorgehoben, dass Forschung und Innovation, und natürlich auch Ausbildung, ein Schlüssel zur Verwirklichung dieser Ziele sind. Prinzipiell gibt es keinen Meinungsunterschied zwischen Behörden und Industrie, wo liegt also die Grenze zwischen staatlichem Eingreifen und eigenständigem Verhalten der Industrie? Ich nenne vier Bereiche, für welche ich eine stärkere Rolle der EU oder der Mitgliedstaaten begrüßen würde.

1. Forschung und Innovation

Für Wachstum und Beschäftigung gibt es nur eine einzige Lösung und zwar Forschung, Entwicklung und Innovation. In Frankreich wird Forschung weitgehend von staatlichen Einrichtungen wie Universitäten, Technischen Hochschulen sowie Forschungsinstituten durchgeführt und von der öffentlichen Hand finanziert. Bei Entwicklung und Innovation liegt der Schwerpunkt bei der Industrie. Es ist notwendig, dass beide Parteien effizient zusammenarbeiten, damit wir eine Chance haben, den Wettlauf für neue Produkte und neue Dienstleistungen als Vorläufer zu gewinnen. Der staatliche Eingriff ist notwendig, in enger Partnerschaft mit der Industrie, damit Forschung, technische Entwicklung und Innovation auch bei den staatlichen Organen zum Thema werden. Als Beispiel möchte ich hier die Weltraumforschung nennen. Der Staat ist notwendig, damit die öffent-

Robert Mahler

*Landespräsident Frankreich der Alstom s.a.,
Präsident des europäischen Dachverbands der
ingenieurtechnischen Industrie Orgalime*

liche Forschung nach Vorbild der Fraunhofer Institute ihre Verantwortung wahrnimmt und zum wirtschaftlichen Wohlstand beiträgt.

2. Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung

Welche Rolle kann der Staat zur Schaffung von besseren Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung übernehmen? Besonders in Frankreich wissen wir, dass das Bewusstsein um die wirtschaftliche Rolle der Industrie bei den Abgeordneten sehr schwach ist. Wie kann man also erwarten, dass die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, wenn die Rolle und der wichtige Beitrag der Industrie verkannt wird? Es ist wichtig, dass die wirtschaftlichen Entwicklungsprojekte nicht von Behörden, sondern von der Industrie vorgeschlagen werden. Im Jahr 2005 haben die staatlich geförderten Forschungseinrichtungen *Pôles de Compétitivité* dazu geführt, dass in allen Regionen Frankreichs zum ersten Mal eine *SWOT-Analyse* (Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen) durchgeführt wurde. Viele Abgeordnete wurden dadurch zum ersten Mal mit der Realität konfrontiert und dies hat ihre Einstellung zur Industrie und zu den notwendigen Rahmenbedingungen stark beeinflusst. Der Staat unterstützt die Schaffung besserer Rahmenbedingungen. Dies führt zur Anerkennung der Rolle der Industrie zur Förderung des Wohlstands.

3. Ist die staatliche Förderung von Schlüsselindustrien berechtigt?

Brauchen wir Staatseingriffe zur Unterstützung von Industrien, denen eine Schlüsselrolle für das Wirtschaftswachstum zuerkannt wird? Eine heikle Frage, denn die Verflechtung der Technologien im Bereich von Verteidigung, landesinterner Sicherheit und ziviler Anwendungen wird zusehends enger. Die Frage der Unterstützung gewisser Industrien ist deshalb auch von einem politischen Gesichtspunkt aus wichtig, u.a. im Hinblick auf die Verteidigung. Soll diese Industrie nur von den Marktkräften gestaltet werden oder ist ein politischer Eingriff vertretbar? Ich würde eher für Letzteres plädieren.

Es bleibt die Frage, inwieweit der Staat mit seinen Eingriffen in anderen Bereichen die Wirtschaft wirklich fördert. Tatsache ist aber, dass in allen europäischen Ländern die Energiepolitik stark von staatlichen Regelungen geprägt ist. Hier in Deutschland entscheidet nicht die Industrie über den Ausstieg aus der Atomenergie, sondern die Politik. In Frankreich liegt die Entscheidung für den Weiterbau von solchen Kraftwerken auch auf politischer Ebene. Atomkraftwerke können als Sonderfall betrachtet werden, aber durch Festlegung von Tarifpreisen für umweltfreundliche Energieerzeugung greift die politische Macht auch in diesen Bereich stark ein. Es ist Aufgabe der EU, dafür zu sorgen, dass die Bedingungen geschaffen werden, um Innovation zu ermöglichen.

4. Leitmärkte

Ist ein Eingriff auf staatlicher oder EU-Ebene berechtigt? Kann die europäische Industrie ihre Präsenz auf dem Weltmarkt verstärken, wenn sie sich auf Innovationen beruft, die auf nationaler Ebene schon erprobt sind? Diese Frage wird sehr wahrscheinlich von der Mehrheit mit ja beantwortet. Können Marktkräfte in diesem Sinne wirken? Ganz bestimmt ist in den meisten Fällen die Antwort auch hier: ja. Trotzdem gibt es *volens-nolens*-Fälle, wo Eingriffe einen



„Gute Industriepolitik ist eine Politik, die gut ist für die Industrie und ihre künftige Entwicklung. Denn das ist wiederum gut für unsere Gesellschaft, deren Wohlstand zu einem ganz erheblichen Teil auf der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie beruht. Im Ziel scheinen sich irgendwo alle einig: Sie wollen eine leistungsfähige Industrie, die richtige Antworten auf die anstehenden Herausforderungen geben kann, auch auf die ökologischen.

strukturierenden Einfluss haben. Ein Beispiel dafür ist die Zuteilung der Radiofrequenzen.

Wenn es um Infrastruktur geht, wie z.B. Trassen von Hochgeschwindigkeitszügen, Hochspannungsleitungen über Land, Verbreitung von Informationstechnologie im Bereich der Krankenpflege, werden wir uns der Grenzen bewusst, die den Einfluss von Marktkräften hemmen, wenn diese allein im Spiel sind. Politisches und staatliches Handeln sowie neue Vorschriften für umweltschonende Infrastruktur können nach dem Konzept der *Leitmärkte* die Voraussetzungen für Innovation schaffen.

Als Bürger und Mensch kann man viel Verständnis aufbringen für eine größere Solidarität zwischen den Völkern. Nicht nur aus rein moralischen und ethischen Gründen, sondern ganz einfach, weil wir auf demselben Erdball leben. Viele Probleme, unter anderem die wohlbekannte CO₂-Frage, müssen auf weltweiter Ebene angepackt werden, wenn wir eine Chance haben wollen, sie zu lösen. Hier setzt die Legitimität der politischen Mächte an, sich zu technologischen Fragen zu äußern oder sogar darüber zu bestimmen. Gleichzeitig muss jedoch auch jede Firma, die in neue Technologien investiert, die Möglichkeit haben, diese unbeschränkt zu vermarkten.“

Dr. Manfred Wittenstein

Vorstandsvorsitzender der Wittenstein AG,
Präsident des Verbandes Deutscher
Maschinen- und Anlagenbau (VDMA)

Ich teile diese Zielsetzung durchaus. Aber wie so oft, wenn es um die richtige Ausgestaltung von Politik geht, liegen trotz ähnlicher Ziele die Ansätze und die Empfehlungen der Akteure weit auseinander. Was also ist aus Sicht des VDMA eine gute Industriepolitik? Dazu fünf kurze Thesen.

(1) In Deutschland hat es die Politik mit einer sehr leistungsfähigen, im internationalen Wettbewerb gut positionierten Industrie zu tun. Wir reden in meiner Branche nicht von nationalen oder europäischen Champions, sondern davon, dass wir in 18 von 32 international vergleichbaren Fachzweigen Weltmarktführer sind. Und das bei einer durchschnittlichen Unternehmensgröße von 150 bis 200 Mitarbeitern. Auch andere Branchen legen eine ähnliche Performance vor, denken Sie nur an deutsche Automobile oder an unsere Chemieindustrie. Wir reden bei diesen Erfolgen – durchaus selbstbewusst – von unseren Leistungen.

Wir reden aber auch davon, dass wir noch besser dastehen könnten, wenn die rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen besser wären. Wenn Sie in Deutschland investieren, dann sind Ihre Ertragserwartungen schon aus steuerlichen Gründen eher niedriger als an anderen Standorten (und die aktuelle Diskussion über Steuergerechtigkeit und über Erbschaftsteuer lässt ahnen, dass sich das nicht so schnell ändern wird). Arbeitsrecht und Arbeitskosten machen Deutschland teuer und unflexibel. Es geht hier nicht nur um Kündigungsschutz und um Mindestlohn, sondern auch um die Möglichkeit, die Produktion rasch und kostengünstig an die wechselnden Anforderungen der Märkte anzupassen. Hier fahren wir vielfach mit angezogener Handbremse, und die aktuelle Diskussion zu Zeitarbeit und Mindestlöhnen zeigt auch hier, dass sich das nicht so schnell ändern dürfte. Ich sehe darin ein gravierendes Defizit.

Wir bleiben also aus vielerlei Gründen unter unseren Möglichkeiten. Vor diesem Hintergrund lautet meine erste These: Gute Industriepolitik beginnt bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Unternehmen.

(2) Ich möchte auf die extreme weltweite Verflechtung der Industrien hinweisen. Deutschland ist Gewinner der Globalisierung. Aber Erfolg fällt nicht vom Himmel. ‚Wir können nur so viel teurer sein, wie wir besser sind!‘ werden unser Bundespräsident, unsere Bundeskanzlerin und viele andere nicht müde zu beteuern, und sie haben recht. Besser sein heißt: Vorsprünge am Markt erzielen und halten. Der Erfolg unserer Industrie steht und fällt also mit ihrer Innovationsfähigkeit.

Meine zweite These ist daher: Zu einer guten Industriepolitik gehört eine innovationsfreundliche Bildungs- und Forschungspolitik. Wir müssen, um das ‚Unwort‘ des Jahres 2004 zu benutzen, unser ‚Humankapital‘ pflegen und entwickeln. Denn die Menschen, ihre Kenntnisse und ihre Kreativität sind der Erfolgsfaktor Nummer Eins unserer Industrie. Hier stellen sich enorme Aufgaben.

(3) Meine dritte These lautet: Die Politik sollte sich möglichst nicht zum Schiedsrichter darüber machen, welche Innovationsrichtungen zukunftssträftig sind und welche nicht. Die Zukunft besteht nicht nur aus *Bio*, *Nano*, *Mikro* oder *Opto*. Wenn die Politik sich dazu entschließt, bestimmte Bereiche schick und wegweisend zu finden und in besonders intensiver Weise zu fördern, erklärt sie damit andere Bereiche automatisch für zweitrangig. Unsere Industriestruktur zeigt jedoch, dass wir auch in scheinbar abseitigen Nischen weltspitze sind und Arbeitsplätze und Wohlstand schaffen. Die hier liegenden Potentiale sollten dem Staat nicht weniger Wert sein als die vermeintlichen Zukunftsbereiche. Selektion durch die Politik heißt übrigens

nicht nur, Potenziale zu fördern (was gut ist), sondern auch, Richtungen vorzugeben (was fragwürdig ist).

Ich plädiere daher für eine gesunde Skepsis gegenüber Themenkatalogen, ‚Leuchttürmen‘ und Leitmärkten. Nicht nur Kohle und Landwirtschaft, sondern auch Wackerstorf, die Cargolifter-Halle und nicht zuletzt mancher notleidende Medien- oder Gewerbebereich zeigen: Der Weg zu Investitionsruinen ist mit guten industriepolitischen Vorfällen gepflastert.

(4) Zu einer ehrlichen Diagnose gehört die Feststellung, dass auch und gerade bei den Themen Ressourcenschonung und Klimaschutz die Märkte allein nicht zu den Ergebnissen führen, die heute allgemein für wünschenswert gehalten werden. Hier sind politische Ziele nur durch Eingriffe in die Märkte erreichbar. Aber diese Eingriffe sollten marktkonform sein, das heißt die Informations- und Steuerungsfunktion der Märkte nutzen, statt sie auszuhebeln. Wir brauchen keine Klima-Bürokratie und keine Öko-Regulierung bis ins kleinste Detail, sondern mehr Mut zum Markt!

Richtig gesetzte marktwirtschaftliche Signale sind Voraussetzung dafür, dass nicht primär die politisch protegierten Technologien zur Vermeidung von Umweltschäden zum Zuge kommen, sondern die ökonomisch sinnvollen. Das ist wichtig und deshalb der Kern meiner vierten These: Ökonomische Effizienz ist notwendige Voraussetzung für ökologische Effizienz. Wenn unsere Vermeidungskosten höher sind als wirklich notwendig, erreichen wir – gemessen an den eingesetzten Ressourcen – weniger an Umweltschutz, als eigentlich möglich wäre. Marktwirtschaftliche Instrumente können helfen, dieses Problem zu entschärfen.

(5) Meine fünfte These: Auch international kann (nachhaltige) Industriepolitik nur erfolgreich sein, wenn sie eine marktorientierte Industriepolitik ist. Die Idee, mit unseren hier entwickelten Technologien und Produkten die Weltmärkte zu erobern, kann nur aufgehen, wenn wir damit Lösungen anbieten können, deren Einsatz auch unter Abwesenheit der deutschen bzw. europäischen Regulierungs- und Anreizsysteme vernünftig ist. Wir stellen uns selbst ein Bein, wenn wir – politikgetrieben – Dinge entwickeln, die der Weltmarkt nicht will. Die Initiativen der EU-Kommission und des Bundesumweltministers für eine *nachhaltige* bzw. *ökologische* Industriepolitik sind auch unter diesem Aspekt sehr sorgfältig zu prüfen.

Zusammengefasst: Ich wünsche mir eine Industriepolitik, die ökonomisch und ökologisch Augenmaß besitzt, internationale Zusammenhänge angemessen würdigt und – vor allem! – nicht auf noch mehr Einzelfallregulierung, sondern auf mehr Markt setzt.“



Dr. Hannes Hesse, Hauptgeschäftsführer VDMA

Diskussion

In der sich anschließenden Diskussion machte Prof. Möschel deutlich, dass die Rahmenbedingungen, d.h. das Steuer- oder Arbeitsrecht, nicht unter die klassische Definition von Industriepolitik fielen. Zudem würde in der öffentlichen Diskussion häufig ein Marktversagen als Anlass für staatliche Eingriffe konstatiert, etwa im Bereich Umweltschutz. Hier müsse in den meisten Fällen jedoch von Regulierungs- bzw. Staatsversagen gesprochen werden. So könne der Staat zunächst Eigentumsrechte, z.B. Verschmutzungsrechte, schaffen, die auf einem Markt gehandelt werden könnten. Zusammenfassend stellte Möschel fest, dass es im Grunde keine industriepolitischen Aufgaben des Staates gebe.

Prof. Grupp stellte demgegenüber einen Koordinierungsauftrag des Staates fest, wenn das Regulativ des Preises bzw. der Markt nicht funktioniere. Richtig sei es, z.B. durch die Familienpolitik für eine höhere Beschäftigungsquote von Frauen zu sorgen. Wichtig sei zudem eine Überarbeitung des Steuerrechts, das bisher mehr hindere als fördere. Die Politik müsse mitdenken, welche Auswirkungen Änderungen in einem Umfeld gewachsener Komplexität haben. Insgesamt sei eine klassische Industriepolitik im Sinne einer Förderung bestimmter Branchen jedoch nicht notwendig.

Für die Europäische Kommission stellte Dr. Bergmann fest, dass die Politik mit und nicht gegen die Märkte arbeiten

müsse. Doch sei der Markt in manchen Fällen zu langsam. So machten es die klimapolitischen Zielvorgaben notwendig, dass die Europäische Kommission auch im Bereich der Privathaushalte Energieeffizienz fördere, z.B. bei Kühlschränken und Waschmaschinen. Die durch den Markt hervorgebrachte Steigerung der Energieeffizienz betrage etwa 0,6 bis 1% pro Jahr. Notwendig sei jedoch eine Steigerungsrate von mindestens 3%. Hier sehe er eine klare Handlungsaufgabe für den Staat, so Bergmann.

Dem widersprach Dr. Wittenstein mit der Aussage, der Markt sei keineswegs zu langsam. Der Wettbewerb zwingt die Wirtschaft, die enormen Energieeffizienzpotentiale zu heben. Er könne die Politik nur vor Einzelfallregulierung warnen. Wichtiger seien gute Rahmenbedingungen und eine Bildungspolitik, die z.B. dem Ingenieurmangel begegne. Prof. Eilfort verwies zudem auf die Schnelllebigkeit der politischen Themen. Häufig neige die Politik dazu, die Gegenwart fälschlicherweise in die Zukunft fortzuschreiben. Zudem wünsche sich jede Regierung eine handfeste Liste von Dingen, die während der Legislaturperiode „gemacht“ worden seien. Jede neue Regierung trete mit neuen „10-Punkte-Plänen“ an. Richtiger sei es, für Stabilität zu sorgen, in dem gute Rahmenbedingungen gewährleistet blieben.

Abschließend dankte der VDMA-Hauptgeschäftsführer Dr. Hannes Hesse im Namen seines Verbandes und der Stiftung Marktwirtschaft für die inhaltsreichen Beiträge. Es sei klar geworden, dass die Industrie der Wohlfahrtsfaktor Nummer eins sei. Der Vielfalt der Industrie werde letztlich nur eine stabile Rahmenordnung gerecht. Gute Industriepolitik müsse daher in jedem Fall mehr sein als Programme zur Innovationsförderung und Hightech-Strategien. Der Staat schaffe die Grundlage und lasse die Eigeninitiative der Industrie zu; letztere habe schließlich die Rolle, Innovationen voranzutreiben.



Positionen zur Industriepolitik in Deutschland und Europa

Industriepolitik ist die aktive staatliche Förderung einzelner Unternehmen oder Wirtschaftszweige. Doch womit werden die Eingriffe in den Markt gerechtfertigt?

Professor Möschel, Kronberger Kreis, kritisiert die „merkantilistische Position“, nach deren Vorstellung bestimmte Industrien (z.B. Mikroelektronik, Biotechnologie, erneuerbare Energien, neue Werkstoffe) zu wichtig seien, als dass man sie den Wettbewerbskräften überlassen dürfe. Hinter dieser Position stehe der Anspruch politischer Entscheidungsträger, letztlich klüger als der sich selbst regulierende Prozess des Wettbewerbs zu sein. Doch die Mischung von Subvention und Protektion für ausgewählte Branchen verzerre den Wettbewerb zu Lasten kleiner und mittlerer Unternehmen, öffentliche Mittel würden verschwendet, und es träten Gefahren wie eine „Interessenverfälschung“, Mitnahmeeffekte, Innovationserlahmung mangels Wettbewerb und Bindung qualifizierter Arbeitskräfte in vorbestimmten Industrien auf. Mit Blick in die Empirie sieht Möschel kein einziges Beispiel gelungener Industrie- und Hightech-Politik.

Professor Grupp, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung, versteht unter Industriepolitik hingegen auch das Schaffen einer effizienten Rahmenordnung. Der Staat sei dringend aufgefordert, Verbesserungen im Steuer- und Gesellschaftsrecht, in der Unternehmensfinanzierung und im Bildungsangebot vorzunehmen.

Die Europäische Kommission vertritt die Position, etwa zur Erreichung klimapolitischer Ziele in den Markt eingreifen und detaillierte Vorschriften erlassen zu müssen. Bei der Technologieförderung, so Dr. Bergmann von der Generaldirektion Unternehmen und Industrie, solle jedoch stets mit dem Markt und nicht gegen ihn gehandelt werden. Bei staatlichen Eingriffen werde ein „minimalistischer Ansatz“ verfolgt, der jedoch bewusst über eventuelle Selbstverpflichtungen von Unternehmen hinausgehe.

Auch Staatssekretär Homann, Bundeswirtschaftsministerium, nennt die Förderung von Schlüsseltechnologien wie Luft- und Raumfahrt oder Kommunikationstechnik die „richtige Antwort auf Herausforderungen“. Darüber hinaus müsse der Staat Forschungsinfrastruktur sowie eine gute Rahmenordnung gewährleisten und sich im Übrigen als neutraler „Schiedsrichter“ zwischen den Unternehmen als den Hauptakteuren verhalten.

Vertreter der Industrie warnen vor Einzelfallregulierung und fordern statt dessen eine „gute“ Rahmenordnung. Mahler, Alstom Frankreich, betont die Bedeutung staatlicher Wissenschaftsförderung in Frankreich sowie die Etablierung von Leitmärkten, welche die Voraussetzungen für Innovationen z.B. in umweltschonende Infrastruktur darstellten.

Dr. Wittenstein, Wittenstein AG und VDMA, sieht den Staat bei einer „innovationsfreundlichen Bildungs- und Forschungspolitik“ in der Verantwortung, um z.B. dem aktuellen Ingenieursmangel zu begegnen. Fragwürdig sei es, wenn die Politik durch die Auswahl von förderungswürdigen Industrien von „Bio“ und „Nano“ bis zu „Mikro“ und „Opto“ andere Bereiche automatisch als zweitrangig erkläre. Mit Verweis auf „Investitionsruinen“ wie die Cargolifter-Halle oder manchen Medien- und Gewerbetempel plädiert Wittenstein für Skepsis gegenüber industriepolitischen Themenkatalogen, „Leuchttürmen“ und Leitmärkten. In der Industriepolitik sei Augenmaß gefordert und statt auf Detailregeln vielmehr auf den Markt zu setzen.