



Diskussionspapiere
Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 129

Zur Industriepolitik in Europa

von

Georg Erber, Harald Hagemann
und Stephan Seiter

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Diskussionspapier Nr. 129

Zur Industriepolitik in Europa

von

Georg Erber, Harald Hagemann*
und Stephan Seiter*

*) Universität Hohenheim, Institut für Volkswirtschaftslehre

Berlin, Januar 1996

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 14191 Berlin
Telefon: 49-30 - 89 7 89 -0
Telefax: 49-30 - 89 7 89 -200

Zur Industriepolitik in Europa

von

Georg Erber, Harald Hagemann und Stephan Seiter

JEL Klassifikation: L50

Berlin, Januar 1996

Adressen der Autoren:

Dr. Georg Erber, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin, Telefon: +49-30-89789-697, Fax: +49-30-89798-200

Prof. Dr. Harald Hagemann, Universität Hohenheim, Institut für Volkswirtschaftslehre (520H), Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie, Telefon: +49-711-459-2592, Fax.: +49-711-459-2598.

Stephan Seiter, Universität Hohenheim, Institut für Volkswirtschaftslehre (520H), Lehrstuhl für Wirtschaftstheorie, Telefon: +49-711-459-3823, Fax.: +49-711-459-2598.

Abstract

Both the increasing mobility of capital and the globalization of enterprises has changed world markets in the last two decades. The economies of South-East Asia, especially Japan and South Korea, are no longer the *work benches* of the western industries, but they were very successful in catching up to the former leading nations of Europe and the United States. This development gave rise to a new discussion on the effects of industrial policy. One of the main shortcomings of this debate is the lack of a comprehensive analysis of all relevant decisions and measures.

Since 1990 the Commission of the European Union (EU) has published several papers containing the objectives and instruments of a *new industrial policy*. The intention is to improve the competitiveness of the European firms and the creation of about 15 million jobs until the end of the century. For this reason the Commission wants to encourage *non-physical* investment to shift the physical-based economy to a knowledge-based economy. R&D efforts should be better coordinated and economic incentives to support the diffusion of R&D results into products and processes have to be applied. Another key element of these initiatives is the implementation of the so-called transeuropean networks (i.e. transport infrastructure, telecommunications and energy networks). Subsidies for ailing industries will be reduced while the future technologies will be promoted for their positive externalities on other sectors. The Commission lays particular stress on the Single Market as a kind of training field for the European industries, too. Competitive home markets are a necessary prerequisite for being internationally successful. A closer look at the main trading partners of the EU, Japan and the USA, shows that the governments of both countries pursue similar strategies.

The concept of a new industrial policy which takes into consideration the positive dynamic effects of competition could be justified by the results of the New (or Endogenous) Growth Theory. Particularly the externalities of investment decisions and the incentives to concentrate on R&D are analyzed. Studies like the famous one by Michael Porter or the ideas of Robert Reich reveal the increased importance of non-physical investment and competition, too.

As a matter of fact the planned measures of the Commission seem to be a step in the right direction for their emphasis on improving the long-run growth conditions and for making the EU countries a more attractive location for international enterprises. Higher growth rates will offer the chance to create new jobs but in the short run this will not solve the current labour market problems. For leading economies (e.g. Germany) one element of a strategy to overcome these difficulties could be the choice between a more productivity-oriented or a more employment-oriented growth path within the sectors producing non-tradable goods. The second element is the reduction of working hours per head. This decrease could be combined with human capital investments. Reduced income could be compensated by a better qualification of the employees which lowers the probability of being laid off.

Zur Industriepolitik in Europa

von

Georg Erber, Harald Hagemann und Stephan Seiter

1. Einführung

In den letzten zwanzig Jahren hat sich die weltweite Wettbewerbssituation dramatisch verändert. Die lange Zeit gültige Einteilung der Weltwirtschaft in Europa und die Vereinigten Staaten als Zentren wirtschaftlicher Prosperität und des technischen Fortschritts einerseits und den Rest der Welt, der bei weitem nicht die hohen Pro-Kopf-Einkommen erreichen konnte andererseits, ist nicht länger gültig. Der erfolgreiche Industrialisierungsprozeß der japanischen Volkswirtschaft und die Erfolge der kleinen Tigerstaaten haben zu einer stärkeren internationalen Konkurrenz auf den Weltmärkten geführt. Die USA und die Staaten der Europäischen Union (EU) können sich nicht länger auf ihren bisher erreichten Positionen ausruhen. Die zunehmende Globalisierung der Märkte und die gestiegene Mobilität des Kapitals erfordern wie die immer größer werdende Relevanz sog. immaterieller Investitionen neue Strategien sowohl von den Unternehmen als auch von den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik.

Die schon angesprochenen Industrialisierungsprozesse der ostasiatischen Volkswirtschaften haben zu einer sehr umfangreichen Diskussion eventueller industriepolitischer *Erfolgsrezepte* geführt. Insbesondere um das Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (MITI) bzw. dessen Rolle im wirtschaftspolitischen Gefüge Japans ranken sich wahre Legenden. Ein zentrales Thema dieser Debatten ist die *internationale Wettbewerbsfähigkeit* von Unternehmen.¹ Welches sind z.B. die Bestimmungsgründe für ein erfolgreiches Bestehen von Unternehmen auf den Weltmärkten? Was befähigt die Unternehmen bestimmter Volkswirtschaften im Forschungs- und

¹ Hier sind z.B. die Arbeiten von Michael Porter (1990) oder das Weißbuch der Kommission der Europäischen Union "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" aus dem Jahre 1993 zu nennen.

Entwicklungsbereich, Konkurrenten aus anderen Nationen zu übertreffen? Neben einigen anderen Faktoren wird auch dem Staat ein gewisses Maß an Gestaltungsspielraum zugestanden. In diesem Zusammenhang wird deshalb vielfach die Frage nach einer adäquaten Industriepolitik gestellt.

Im vorliegenden Beitrag soll ein kurzer Einblick in die industriepolitischen Konzeptionen der EU, Japans und der USA gegeben werden, der im dritten Abschnitt durch neuere wirtschaftstheoretische Ergebnisse ergänzt wird. Den Abschluß bilden ein kurzes Fazit und denkbare Schlußfolgerungen, die aus den vorgestellten Überlegungen gezogen werden können.

2. Industriepolitische Konzeptionen²

Die Diskussionen über industriepolitische Maßnahmen sind durch ein breites Spektrum an Meinungen geprägt. Innerhalb der EU finden sich auf der einen Seite die Positionen von Ländern, die traditionell staatlichen Eingriffen positiv gegenüberstehen, wie Frankreich oder Italien, und auf der anderen Seite Länder, die industriepolitische Instrumente kritisch betrachten, wie Großbritannien oder die Bundesrepublik Deutschland. Gerade aber in Deutschland findet Industriepolitik in einem Spannungsfeld zwischen ordnungspolitischen Grundsätzen, die der Freiburger Schule verpflichtet sind, und vielfältig gewachsenen industriepolitischen Traditionen der praktischen Wirtschaftspolitik statt.

Industriepolitik kann eine aktive Förderung einzelner Industrien oder eine schützende Zielsetzung für einzelne Wirtschaftszweige verfolgen, weshalb sie gesamtwirtschaftlich strukturgestaltenden Charakter hat. Ersteres fand in Deutschland in der Vergangenheit besonders ausgeprägt in den Bereichen der Luft- und Raumfahrtindustrie, der Nuklearindustrie, der Mikroelektronik und der Herstellung von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen sowie der damit verbundenen Informations- und Telekommunikationsindustrie statt. Erhaltungs- und Strukturanpassungssubventionen wurden vor allem in Wirtschaftszweigen wie z.B. Kohle, Stahl und Schiffbau durchgeführt. Neben einer auf einzelne Sektoren ausgerichteten Förderpolitik haben jedoch alle anderen wirtschaftsunterstützenden Maßnahmen industriepolitische Implikationen, insbesondere wenn diese zu einer Verbesserung der Standortqualität des jeweiligen Landes oder der jeweiligen Region gegenüber ausländischen Standorten beitragen. Industriepolitik wird deshalb auch als Strukturpolitik, regionale Wirtschaftsförderung, FuE- bzw. Technologiepolitik sowie als Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) betrieben. Auch in Ostdeutschland hat der Staat, besonders ausgeprägt durch die Treuhandanstalt und den

² Der folgende Abschnitt basiert auf den Untersuchungen, die von den Verfassern im Rahmen des von der Hans Böckler Stiftung geförderten Forschungsprojekts *Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb: Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie* durchgeführt wurden.

umfangreichen Katalog von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, eine strukturprägende Rolle übernommen.

Ein großes Problem dieser Auseinandersetzung ist das Fehlen einer Gesamtschau aller industriepolitisch relevanten Maßnahmen und deren Wirkungen, die auf Bundes- bzw. Landesebene und zunehmend durch die EU wahrgenommen werden. Dies ist teilweise eine Konsequenz der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus sind industriepolitische Kompetenzen auf beiden Regierungsebenen unter verschiedenen Fachministerien aufgeteilt. Das pluralistische Fördersystem führt damit einerseits zur Konkurrenz aber auch zu einem unkoordinierten Nebeneinander der unterschiedlichen Akteure. Dies macht es schwierig, das Ausmaß des industriepolitischen Engagements des Staates zu bestimmen und hat oftmals die Ineffizienz der Mittelverwendung zur Konsequenz.³ Ein Indiz für diesen Sachverhalt ist z.B. das Vorliegen von Mehrfachförderungen. Aufgrund der Aufsplitterung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf eine Vielzahl von Trägern fehlt es diesen häufig an der Bereitschaft, den volkswirtschaftlichen Nutzen des industriepolitischen Eingriffs mit dessen gesamtwirtschaftlichen Kosten zu vergleichen und ökonomische Optimalitätskriterien anzuwenden. Oftmals findet eine ausreichende Erfolgskontrolle aufgrund unklarer Zielsetzungen nicht statt bzw. führt nur zu geringfügigen Korrekturen der industriepolitischen Praxis. Darüber hinaus begünstigt der Mangel an Transparenz *rent-seeking*-Verhalten der geförderten Unternehmen, Regionen und Institutionen. Zusätzlich schafft das undurchsichtige Fördersystem günstige Bedingungen für die Verschleierung des Umfangs staatlichen Engagements. Andererseits bietet der Wettbewerb der Akteure aber die Möglichkeit, alternative Unterstützungssysteme zu testen.

Auf europäischer Ebene hat sich aufgrund der oben angesprochenen Entwicklungen der Weltmärkte durch die Initiative der EU-Kommission in den letzten Jahren zunehmend die Vorstellung einer Industriepolitik der Gemeinschaft herausgebildet. In ihrer Mitteilung zur *Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld* an den Rat und an das Europäische Parlament im November 1990 stellte die Kommission erste Ansätze für ein industriepolitisches Gemeinschaftskonzept vor.⁴ Als Kernelemente einer solchen Wirtschaftspolitik wurde die Schaffung und Erhaltung günstiger Rahmenbedingungen für die Unternehmen, ein positives Konzept der industriellen Anpassung, die Beibehaltung offener Märkte sowie die Beschleunigung des industriellen Anpassungsprozesses gesehen. Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ist somit nur durch die Bereitschaft zum stetigen Wandel und die Anpassung an neue Wettbewerbsbedingungen möglich. Die Unternehmen müssen sich auf den Weltmarkt einstellen und dürfen nicht durch wettbewerbshemmende Maßnahmen geschützt werden. Als notwendige Voraussetzungen für die Realisierung des als notwendig angesehenen Anpassungsprozesses sind mehrere Aufgaben

³ Vgl. z.B. Buigues/Jacquemin/Sapir 1995.

⁴ Vgl. EU-Kommission 1990.

durch die Organe der EU zu erfüllen. Primär ist die Erhaltung eines wettbewerbsorientierten Umfelds zu gewährleisten, da nur so Unternehmen entstehen können, die auch auf den Weltmärkten ausreichend konkurrenzfähig sein können. Vor allem die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes wird hierbei als eine Art *Training* für die Unternehmen gesehen. Zusätzlich sind nach Meinung der Kommission stabile Rahmenbedingungen, die vor allem die Steuer- und Finanzpolitik betreffen, die Sicherstellung eines hohen Bildungsniveaus sowie die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bei gleichzeitiger Verwirklichung eines hohen Umweltschutzniveaus zu erreichen.

Eine Industriepolitik, die diese Ziele realisieren soll, kann keine Laissez-faire-Politik sein. Sie muß vielmehr auf einem gemeinsamen, gesellschaftlichen Konsens beruhen. Dies beinhaltet eine richtige Mischung aus europäischer, nationaler und lokaler Wirtschaftspolitik, wobei insbesondere das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommen soll. In diesem Zusammenhang sind Instrumenten mit katalytischen Wirkungen geplant. Die Kommission setzt auf die Realisierung des Binnenmarktes und das Festhalten am freien Außenhandel. Nur wenn die Unternehmen sich entsprechender Konkurrenz gegenübersehen, werden sie sich auch auf dem Weltmarkt bewähren können. Die Kommission lehnt in diesem Zusammenhang eine sektorale Wirtschaftspolitik aufgrund der Erfahrungen der siebziger und achtziger Jahre ab. Es wird vielmehr eine horizontal ausgerichtete Strategie bevorzugt.

Die Vorstellungen der EU-Kommission wurden 1993 im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung* weiter konkretisiert. Ein damit gleichzeitig assoziiertes Ziel der zukünftigen europäischen Industriepolitik ist es, durch die Schaffung bzw. Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen die Sicherung und Erhöhung der Beschäftigung innerhalb der Union zu erreichen. Bis zum Ende des Jahrhunderts sollen 15 Millionen neue Arbeitsplätze errichtet werden. Ein großes Gewicht wird hierbei den Investitionen zugemessen. Ein weiteres Absinken der Investitionsquoten soll durch die Ausgestaltung besserer Rahmenbedingungen vermieden werden. Zu diesem Zweck ist die EU-Kommission bestrebt, die Vorteile der europäischen Volkswirtschaften beim Arbeitskräftepotential und der Infrastruktur auszubauen.

Ein Hauptproblem der europäischen Unternehmen wird in der teilweise schlechten Positionierung auf wichtigen Märkten mit hohen Renditen und Wachstumschancen gesehen. Zu nennen sind insbesondere die Bereiche Elektronik, Informatik und medizinische Ausrüstungen. Dies resultiert in einer im Vergleich zu den USA und Japan geringen Arbeitsproduktivität insbesondere in diesen Sektoren. Dieses Dilemma wird durch relativ geringe FuE-Investitionsquoten, die sogar rückläufige Wachstumsraten aufweisen, verstärkt. Aufgrund der zunehmenden Entmaterialisierung der volkswirtschaftlichen Produktion, d.h. aufgrund der ständig größer werdenden Bedeutung von immateriellen Produktionsfaktoren, legt die Kommission großes Gewicht auf die Entwicklung und Nutzung von allgemeinen und spezifischen (Fach)Kenntnissen. Gleichzeitig wird die Kostenstruktur der Unternehmen

immer weniger von den direkten Kosten für die Produktionsfaktoren beeinflusst. Konsequenterweise wird der Senkung der Arbeitskosten langfristig kein ausreichender Beitrag zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zugestanden.⁵ Forschung und Entwicklung, Aus- und Weiterbildung, Infrastrukturinvestitionen sowie die industrielle Organisation bilden die Grundlage künftiger Erfolge auf dem Weltmarkt.⁶

Zu den wichtigen Aktionsfeldern der gemeinsamen europäischen Industriepolitik gehören die sog. Transeuropäischen Netze, womit Verkehrs-, Energietransport- und Telekommunikationsnetzwerke gemeint sind. Diese Infrastruktureinrichtungen sollen zum einen produktivitätssteigernde Effekte aufweisen und zum anderen bei ihrem Aufbau und ihrer späteren Nutzung Arbeitsplätze schaffen. Auch auf dem Gebiet der Forschungsförderung und -koordination sieht die Kommission innerhalb der Union Probleme, die gelöst werden müssen. Insbesondere die Mängel bei der kommerziellen Nutzung von Forschungsergebnissen bzw. bei der Diffusion neuer Technologien sind zu beheben. Forschung und Entwicklung müssen sich mehr an den Erfordernissen des Marktes orientieren. Trotz der oben angesprochenen Vorbehalte gegenüber sektorspezifischen, industriepolitischen Maßnahmen beabsichtigt die Kommission die Förderung sog. *Zukunftsindustrien*, welche die Bereiche Informationstechnologien, Biotechnologien und den audiovisuellen Sektor umfassen. Man verspricht sich von der Förderung dieser Industrien einerseits positive externe Effekte für andere Sektoren und andererseits die Schaffung neuer Märkte. Erfolge auf dem Gebiet der Informationstechnologien können z.B. von vielen anderen Branchen produktivitätssteigernd genutzt werden. Die Errichtung eines transeuropäischen Informationssystems bietet die Möglichkeit für neue Dienstleistungen mit den entsprechenden Arbeitsplätzen.

In den letzten Jahren wurden erste Schritte zur Realisierung dieser Ziele unternommen. Der Binnenmarkt wurde 1993 eingeführt, die anstehenden GATT-Verhandlungen wurden zu einem Abschluß gebracht; auf dem Gebiet der Forschungspolitik wurde im vierten Rahmenprogramm der Gemeinschaft für Forschung und technologische Entwicklung (1994-1998) eine stärkere Orientierung am Markt zugrundegelegt. Mit dem Abschluß des Vertrages von Maastricht wurde aufgrund von Art. 130 der Kommission die vertragliche Grundlage für eine gemeinschaftliche Industriepolitik erteilt. Trotz dieser (Teil)Erfolge sieht die Kommission vor dem Hintergrund gestiegener Arbeitslosigkeit seit Anfang der 90er Jahre weiteren Handlungsbedarf. Im Herbst 1994 wurden in einer ergänzenden Mitteilung zum Thema *Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union*⁷ zusätzliche industriepolitische Aktionsfelder dargestellt. Vier Bereichen gilt besondere Aufmerksamkeit: Förderung immaterieller Investitionen, Entwicklung der industriellen Zusammenarbeit, Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und die Modernisierung der öffentlichen Hand.

⁵ Vgl. EU 1994a, S. 81.

⁶ Übersicht 1 enthält einen Überblick über die im Weißbuch enthaltenen Vorstellungen.

⁷ Vgl. EU 1994b.

Übersicht 1 Kernpunkte einer Politik der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit

Ziele	Mittel
1. Bessere Einfügung der europäischen Unternehmen in ein Umfeld der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit und gegenseitigen Abhängigkeit	- Erschließung der industriellen Stärken der Gemeinschaft - Entwicklung einer aktiven Politik der industriellen Zusammenarbeit - Einführung eines abgestimmten Vorgehens gegenüber der Ausbreitung strategischer Allianzen - Durchführung gezielter Maßnahmen, um den Wettbewerb auf den Märkten zu sichern
2. Nutzung der Wettbewerbsvorteile bei der Entmaterialisierung der Volkswirtschaft	- Neuausrichtung der Steuerpolitik zur Förderung von Beschäftigung und der rationellen Nutzung knapper Ressourcen - Entwicklung einer Politik, die "immaterielle" Investitionen begünstigt (Ausbildung, Forschung, technische Hilfe) - Stärkung der Bemühungen zur Erleichterung und Rationalisierung von Vorschriften und Normen - Anpassung der Kriterien für den Einsatz der industriepolitischen Fördermittel, um deren Auswirkungen auf die Wertschöpfung und die Beschäftigung zu verbessern - Einleitung einer europäischen Politik zur Qualitätsförderung
3. Förderung einer stetigen Fortentwicklung der Industrie	- Spürbare Steigerung und Koordinierung der FuE-Anstrengungen im Bereich der umweltfreundlichen Techniken - Entwicklung wirtschaftlicher Anreize, um die Umsetzung der FuE-Ergebnisse in Produkte und Verfahren zu fördern
4. Verringerung des Zeitverzugs bei den Entwicklungsrhythmen von Angebot und Nachfrage	- <i>Auf der Nachfrageseite</i> Fortsetzung der Maßnahmen zur Förderung einer weltweiten abgestimmten Belebung des Verbrauchs Erleichterung des Entstehens neuer Märkte - <i>Auf der Angebotsseite:</i> Förderung der Maßnahmen zur Strukturanpassung durch vermehrte Privatisierungen Unterstützung der Dynamik von kleinen und mittelständischen Unternehmen - <i>Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage:</i> Einführung partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Großunternehmen und Zulieferern Verbesserung der Schnittstellen zwischen Herstellern und Verbrauchern Aufbau eines Abstimmungsgefüges zur Entwicklung von Schwerpunkten wettbewerbsfähiger Tätigkeitsfelder

Quelle: EU 1994a, S. 87

Der vorgeschlagene Maßnahmenkatalog ist dabei sehr umfangreich. Auf dem Gebiet der immateriellen Investitionen werden vor allem die Ausbildung und die Verbesserung der Qualifikationen bei neuen Technologien als förderungswürdig angesehen. Die Kommission regt z.B. eine steuerliche Berücksichtigung von immateriellen Vermögenswerten und Weiterbildungsmaßnahmen an. Großer Wert wird auch auf die Gewährleistung eines gleichberechtigten Wettbewerbs gelegt. Da in vielen Drittländern andere Umweltschutzbedingungen und soziale Systeme vorliegen, müssen die europäischen Unternehmen häufig mit höheren Kostenbelastungen kalkulieren, als es ihre ausländischen Konkurrenten tun. Die EU muß deshalb international auf die Vermeidung eines Sozial- und Umweltdumpings drängen. Auch die öffentliche Hand soll ihren Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit leisten. Hierbei wird eine Entbürokratisierung und steigende Flexibilität der Verwaltungsstrukturen angemahnt und eine weitergehende Deregulierung angestrebt.

Während die Erreichung dieser Ziele befürwortet werden kann, ist die Frage der Förderung der industriellen Zusammenarbeit mit Skepsis zu betrachten. Mit Sicherheit ist ein umfassender Informationsaustausch zwischen Unternehmen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu befürworten. Know-how aus anderen Wirtschaftsregionen könnte z.B. besser von europäischen Firmen genutzt werden und der Zutritt zu neuen Märkten erleichtert werden. Es muß jedoch gewährleistet werden, daß ausreichender Wettbewerb bestehen bleibt und die Zusammenarbeit nicht zu Absprachen und marktbeherrschenden Positionen führt.

Tatsächlich kann in den letzten Jahren eine Reihe von strategischen Allianzen im Bereich der Luftfahrtgesellschaften (z.B. Lufthansa - United Airlines - Thai Airways - SAS), der Mikroelektronik (Siemens - IBM - Toshiba) und der Softwareindustrie festgestellt werden, die zumeist länderübergreifend erfolgten. Dafür gibt es gute ökonomische Gründe, da sich durch transnationale Unternehmenszusammenschlüsse oder durch die Akquisition ausländischer Unternehmen aufgrund von Komplementaritäten komparative Vorteile im globalen Wettbewerb eher als im Inland erzielen lassen. Empirische Fallstudien über die Folgen von solchen Zusammenschlüssen zeigen jedoch, daß es häufiger zu Mißerfolgen als Erfolgen kommt. Damit stellt sich die bisher nicht abschließend geklärte Frage, weshalb sie von Unternehmen so häufig eingegangen werden. Die Erfahrungen in Deutschland mit der Mega-Fusion von Daimler-Benz mit der AEG oder der DASA einschließlich der Beteiligung an Fokker sowie der Zusammenschluß von Siemens mit Nixdorf sind jedenfalls nicht als besonders erfolgreiche Beispiele anzusehen.

Die oben kurz vorgestellten Veröffentlichungen der EU-Kommission sowie die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht mit seinem für die europäische Industriepolitik so wichtigen Art. 130 erhielten nicht nur Zustimmung. Vielfach wurde insbesondere den Regelungen in Art. 130 ein zu hoher Allgemeinheitsgrad attestiert, was die Möglichkeit einer interventionistischen, in das Marktgeschehen direkt eingreifenden Industriepolitik schaffe. So

bestehe insbesondere das Problem einer nicht wettbewerbsgerechten Fusionskontrolle, da industriepolitischen Zielsetzungen Vorrang vor wettbewerblichen Kriterien eingeräumt werden kann.⁸ Vor allem aus deutscher Sicht wird die Gefahr der Aufgabe von wirtschaftspolitischen Prinzipien gesehen, wie sie von der ordoliberalen Schule vertreten werden. Ein Hauptargument gegen ein größeres Engagement von EU-Organen auf dem Gebiet der Industriepolitik ist der Mangel an adäquaten Anreizsystemen für die verantwortlichen Beamten und das Fehlen der für eine erfolgreiche Industriepolitik notwendigen Informationen. Interessant ist andererseits, daß Ökonomen (z.B. Otto Schlecht), die nicht im Verdacht einer interventionistischen Überzeugung stehen, die Regelungen des Vertrags von Maastricht auch aus wettbewerbspolitischen Gründen positiv beurteilen. Durch Art. 130 sei das Bekenntnis zum offenen Wettbewerb rechtlich verankert worden.

Die angestrebte und teilweise durchgeführte Industriepolitik der EU kann somit durch folgende Punkte gekennzeichnet werden:

- Vorrangiges Ziel ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen.
- Industriepolitische Maßnahmen dürfen den Wettbewerb nicht auf Dauer verzerren.
- Strukturkonservierende und protektionistische Instrumente sollen zurückgedrängt werden.
- Forschung und Entwicklung sowie immaterielle Investitionen sind vorrangig zu behandeln.
- Die Umorientierung zu mehr marktorientierter Forschung soll erfolgen.
- Die Förderung der Diffusion von FuE-Ergebnissen ist zu intensivieren.
- Unterstützung von kleineren und mittleren Unternehmen wird weiter ausgebaut.
- Die Intensivierung des Dialogs Staat-Wissenschaft-Wirtschaft ist geplant.
- Die Transeuropäischen Netze werden ausgebaut.
- Die EU-Bürokratie soll als Koordinator und Katalysator wirken.

Das industriepolitische Vorgehen der EU kann nicht losgelöst von den Entwicklungen bei ihren wichtigen Handelspartnern gesehen werden. Insbesondere Japan und USA sind potentielle Konkurrenten, wenn es um Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geht. Japan erlebt seit dem Zusammenbruch seiner *bubble economy* zum Ende der 80er Jahre eine schwere innenpolitische Krise und befindet sich in einer grundlegenden Debatte über die notwendigen Veränderungen seiner Wirtschaftspolitik. Die Industriepolitik alter Prägung spielt hierbei eine immer mehr untergeordnete Rolle. Durch den raschen Aufholprozeß, den die japanische Volkswirtschaft gegenüber den westlichen Industrienationen erfahren hat, steht die Regierung vor ganz neuen industriepolitischen Herausforderungen. Japan muß selbst neue

⁸ Vgl. z.B. das Gutachten der Monopolkommission von 1992 und Schmidt 1992.

Märkte entdecken und neue wachstumsintensive Industrien identifizieren, was die Gefahr von Mißerfolgen aufgrund zunehmender Unsicherheit erhöht. Mehr als zuvor konzentriert sich die japanische Industriepolitik auf die Bereiche Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationsförderung. Vor allem die als Schlüsselbranchen bzw. als Basistechnologien angesehenen Sektoren (z.B. Supraleiter, neue Werkstoffe, Biotechnologien, Software, Umwelttechnologien und Medizintechnologien) stehen im Mittelpunkt des Interesses. Man erwartet, daß diese Industrien einerseits die vorhandene Branchenstruktur ergänzen und andererseits Kristallisationskerne für neue Wirtschaftszweige bilden können. Darüber hinaus wird Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Infrastrukturinvestitionen ein hoher Stellenwert zugemessen.

Ein weiteres Kennzeichen der aktuellen Entwicklung in Japan ist die veränderte Stellung des Ministeriums für internationalen Handel und Industrie (MITI). Vom ehemaligen, scheinbar allmächtigen Planungs- und Steuerungsministerium hat es sich zu einer Informations- und Koordinationsstelle gewandelt, die im Rahmen von sog. *Visionen* breit angelegte Zielvorstellungen und mögliche Entwicklungschancen sowie potentielle Märkte für japanische Unternehmen darlegt. Dies ist ein weiteres Indiz für die Tatsache, daß der Prozeß der Erosion des staatlichen Einflusses auf die japanischen Unternehmen aufgrund der zunehmenden Globalisierung und der damit einhergehenden Inkongruenz von Unternehmens- und nationalen Interessen irreversibel scheint. Durch die handelspolitischen Konflikte mit den USA und der EU wird der Handlungsspielraum für industriepolitische Aktivitäten Japans zusätzlich eingeengt, da der Druck zu kompensatorischen Maßnahmen in den USA und der EU den wirtschaftlichen Erfolg im Handel mit diesen Ländern nicht mehr gewährleistet. Das Scheitern bei der HDTV-Technologie MUSE ist nur ein Beispiel hierfür. Die Abhängigkeit wichtiger japanischer Industriezweige (z.B. Straßenfahrzeugbau, Konsumelektronik) von den Absatzmärkten in den USA und Westeuropa aufgrund des Mangels an entsprechenden Alternativen zwingt die japanische Administration zu äußerster Zurückhaltung hier massiv industriepolitisch einzugreifen. Der handelspolitische Druck der Vereinigten Staaten und der EU würde sich ansonsten verstärken. Das wirtschaftliche Interesse Japans verlagert sich daher zunehmend dahin, mittels einer allmählichen Öffnung des japanischen Marktes durch den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse die Bereitschaft der USA und der EU zu erhalten, einen langsamen Abbau der hohen Außenhandelsüberschüsse mit diesen Ländern zu gewährleisten. Im Rahmen dieser Entwicklung ist z.B. geplant, daß die JETRO (Japan External Trade Organisation) ausländischen Unternehmen notwendige Informationen über den japanischen Markt bereitstellt. Darüber hinaus sollen Partnerschaften zwischen einheimischen und fremden Unternehmen mit Hilfe eines Business Support Center gefördert werden. Die japanische Regierung verspricht sich von diesen Maßnahmen ähnlich wie die EU-Kommission einen internationalen Wissenstransfer.

Diese Entwicklung in Japan wird durch den stattfindenden Wertewandel in der Bevölkerung begleitet und unterstützt. Die Verbraucher sind nicht mehr gewillt, die hohen Kosten der Protektion des heimischen Marktes vor ausländischer Konkurrenz zu akzeptieren, da diese vor allem auf die Verbraucherpreise und die kleineren und mittleren Unternehmen abgewälzt werden. In diesem Zusammenhang hat das Thema einer intensiveren wettbewerbspolitischen Kontrolle und einer Deregulierung inländischer Märkte an Bedeutung gewonnen. Die duale Struktur der japanischen Volkswirtschaft, bei der einige technologieintensive Wirtschaftszweige international führend sind, während andere wichtige Sektoren, insbesondere die Dienstleistungen (z.B. Einzelhandel, Versicherungen, Banken) und die Landwirtschaft, hinter dem Leistungsvermögen anderer Industrieländer zurückstehen, wird als kritisch für die zukünftige Position Japans im internationalen Wettbewerb gesehen. Da der internationale Handel mit Dienstleistungen seit geraumer Zeit rascher expandiert als der Warenhandel, würde sich die derzeitige duale Struktur der japanischen Wirtschaft langfristig als Nachteil erweisen. Entsprechende Umstrukturierungsmaßnahmen werden auch den gesellschaftlichen Konsens über wirtschaftspolitische Maßnahmen, der lange Zeit ein zentrales Element der japanischen Politik war, auf den Prüfstand stellen. Nicht länger gilt, daß das, was gut für die japanischen Großunternehmen ist, auch gut für Japan ist.

Beim zweiten wichtigen Handelspartner der EU, den USA, wurde und wird Industriepolitik skeptisch betrachtet. Trotz des Bekenntnisses zu freien Märkten wurde jedoch in den Vereinigten Staaten mit Hilfe der Rüstungspolitik massiv sektorale Industriepolitik betrieben.⁹ Mit dem Wechsel von Bush zu Clinton im Präsidentenamt schien sich eine Veränderung der industriepolitischen Konzeption anzubahnen. Insbesondere der Arbeitsminister und enge Berater Clintons, Robert Reich, vertritt die Forderung nach einer aktiveren Rolle des Staates im wirtschaftlichen Geschehen. Basierend auf einem gesellschaftlichen Konsens soll eine Wirtschaftspolitik zur Überwindung der Schwächen der US-amerikanischen Wirtschaft durchgeführt werden. Hier sind vor allem die großen Defizite im öffentlichen Bildungswesen und die Bewältigung des Konversionsprozesses in der Rüstungsbranche zu nennen. Mit Hilfe von umfangreichen Bildungsinvestitionen plant die Bundesregierung die Voraussetzungen für die Bereitstellung des für die neuen Technologien als wichtig betrachteten Produktionsfaktors Humankapital zu gewährleisten. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen ist die Unterstützung von Schlüsseltechnologien beabsichtigt. Auch in den USA wird davon ausgegangen, daß diese Technologien *Multiple-Use* Charakter aufweisen, d.h. daß sie in vielen Branchen eingesetzt werden können und dort maßgeblich die Produktivität der anderen Produktionsfaktoren steigern werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Schaffung von leistungsfähigen Computer- und Kommunikationsstrukturen, die mit dem Stichwort *information superhighways* belegt werden. Aus diesem Grund wurde ein Programm für fortschrittliche Technologien erlassen sowie eine *Task Force on Information*

⁹ Vgl. Graham 1995.

Infrastructure ins Leben gerufen. Die Clinton-Administration ist desweiteren bestrebt, den Dialog zwischen Industrie und Staat zu fördern und den Wissensaustausch durch gemeinsame Forschungsprogramme zu intensivieren. Die gesamte Forschungsförderung soll dabei mehr an kommerziellen Erfordernissen orientiert werden.

Die Industriepolitik der USA, die im Spannungsfeld der Zwillingsdefizite im Staatshaushalt und im Außenhandel steht, ist somit durch die Unterstützung spezifischer Sektoren sowie eine horizontale Forschungsförderung und die Reformierung des Bildungssystems gekennzeichnet. Diese Maßnahmen werden von einer geplanten Verbesserung der Kooperation zwischen den Unternehmen und den staatlichen Stellen sowie der Orientierung der Forschungsbemühungen an der kommerziellen Anwendung der FuE-Ergebnisse begleitet. Nachdem die Clinton-Regierung bei den letzten Kongreßwahlen ihre demokratische Mehrheit verloren hat, dürfte dies aber auch ihre industriepolitische Handlungsfähigkeit weiter einschränken. Es hat daher den Anschein, daß Mitte der 90er Jahre die an deren Anfang begonnene Entwicklung einer aktivistischen Industriepolitik in den USA nicht im bisher angestrebten Umfang fortgesetzt wird. Eine teilweise Revision der bisherigen Maßnahmen kann künftig unter dem Druck der republikanischen Mehrheit erwartet werden. Die aktuellen Auseinandersetzungen zum Jahreswechsel 1995/96 zwischen dem Präsidenten und den Republikanern über die Haushaltsverabschiedung sind nur ein Beispiel für diese Tendenz.

Betrachtet man die industriepolitischen Konzeptionen der EU, Japans und der USA im Überblick, fällt die vorhandene Konvergenz der Zielsetzungen und Maßnahmen auf. In allen drei Regionen legen die Regierungen Wert auf die Förderung des Humankapitals, die Unterstützung der sog. Schlüsseltechnologien, die Nutzung der damit verbundenen externen Effekte, die kommerzielle Ausrichtung der FuE-Investitionen und einen besseren Dialog Staat-Wissenschaft-Wirtschaft. Diese Übereinstimmung resultiert aus der weitgehend identischen Einschätzung der Tendenzen auf den Weltmärkten sowie den Erfordernissen der neuen Technologien, die den volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß entscheidend verändert haben. Die zukünftige Entwicklung wird zeigen, inwieweit diese Ähnlichkeit der Vorgehensweisen für alle Beteiligten Erfolg bringen wird. Problematisch ist z.B. die Schaffung von Überkapazitäten auf dem Gebiet der Schlüsseltechnologien. Kritiker sehen hier ähnliche Probleme entstehen wie beim Schiffsbau oder der Kohleförderung. Dem wird entgegengehalten, daß diese Branchen strategisch so bedeutend sind, daß es sich eine führende Industrienation nicht leisten kann, in diesen Sektoren nicht vertreten zu sein.¹⁰

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich durch die weltweite Rezession und die Transformation Ostdeutschlands zu einem international wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum die Diskussion um eine *Neue Industriepolitik* ebenfalls intensiviert. Die Öffentlichkeit scheint die Notwendigkeit der Schaffung einer besser fundierten industriepolitischen Konzeption, die

¹⁰ Vgl. z.B. Seitz 1994.

auf einem breiten Konsens der betroffenen Gruppen basieren soll, erkannt zu haben. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Suche nach Übereinstimmung zwischen den Gruppen nicht bei Nachlassen des Handlungszwangs infolge eines erneuten wirtschaftlichen Aufschwungs in Deutschland bzw auf den Weltmärkten sowie der Überwindung der größten Anpassungsschwierigkeiten in Ostdeutschland nachlassen wird. Sofern letzteres eintreffen sollte, wäre dies ein Indiz für die mangelhafte langfristige Orientierung der industriepolitischen Debatte, die in Phasen der Rezession wirtschaftspolitische Akzeptanz findet und sich dann häufig in ad-hoc-Maßnahmen erschöpft, wie z.B. der Transrapidförderung, der Unterstützung der Errichtung eines Halbleiterwerks in Dresden der Firma Siemens, etc.

Wenn aber anderenorts die geplanten, horizontalen Maßnahmen umgesetzt werden, innerhalb Deutschlands jedoch die entsprechenden Faktoren vernachlässigt werden, besteht durchaus die Möglichkeit weiterer Verluste an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und somit an Arbeitsplätzen. Lenken die Regierungen der USA und Japans sowie anderer Volkswirtschaften (z.B. Südkorea) ihre investiven Mittel verstärkt in FuE-Anstrengungen, während hierzulande eine eher konsumtive Verwendung der Gelder geschieht, kann der technologische Abstand zwischen der deutschen Volkswirtschaft und denjenigen der USA bzw. Japans zunehmen. Die Wettbewerbsfähigkeit würde sinken, die wichtigen Exportmärkte u.U. deutlich schrumpfen.

3. Neuere theoretische Grundlagen

Die von der Kommission der Europäischen Union aufgestellten Konzeptionen für eine gemeinschaftliche Industriepolitik kann wie die Zielsetzungen der US-amerikanischen und japanischen Regierungen teilweise durch neuere Entwicklungen innerhalb der Wirtschaftstheorie gerechtfertigt werden. Die *Neue Wachstumstheorie*, die seit Mitte der 80er in der akademischen Welt, insbesondere in den USA, größere Beachtung gefunden hat, liefert eine Reihe neuer Begründungszusammenhänge für den Einsatz industriepolitischer Instrumente. Die aktuell diskutierten Modelle zeigen auf, welche Wirkungen staatliche Eingriffe auf der Angebotsseite haben können. Zentrale Punkte sind dabei externe Effekte von Investitionen in materielles und immaterielles Kapital, die Bildung von Humankapital. Infrastrukturmaßnahmen sowie Anreize für Forschung und Entwicklung. Trotz ihres sehr hohen Abstraktionsgrades verdeutlichen die neueren Ansätze der Wachstumstheorie einige wichtige Aspekte, die für hohe Wachstumsraten verantwortlich sein können.

Ein Teil der Modellüberlegungen setzt an einer der treibenden Kräfte für wirtschaftliches Wachstum, den Investitionen, an.¹¹ Sie erhöhen die Produktionskapazitäten

¹¹ Vgl. z.B. Romer 1986.

der Unternehmen und schaffen bei der Erstellung der Investitionsgüter Einkommen. Jede individuelle Investitionsentscheidung betrifft aber nicht nur das investierende Unternehmen allein, sondern hat auch Folgen für die Konkurrenten. Sehr deutlich werden diese externen Effekte bei Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen. Setzt z.B. ein Unternehmen umfangreiche Mittel zur Entwicklung eines neuen Produktes ein und ist es dabei erfolgreich, d.h. entsteht ein neues marktfähiges Produkt, so erhöht sich das Know-how des betreffenden Unternehmens. Im Normalfall wird es aber nicht gelingen, sämtliche neuen Erkenntnisse vor anderen Anbietern geheimzuhalten. Spätestens in dem Moment, in dem das neue Gut auf den Markt kommt, können die Konkurrenten aus diesem Gut lernen und Rückschlüsse für eigene Entwicklungen ziehen. Sie können bis zu einem gewissen Grad kostenlos an den Früchten des innovativen Unternehmens teilhaben. Die viel zitierte Imitations- und Verbesserungsstrategie der japanischen Unternehmen ist ein Beispiel für die Relevanz solcher Überlegungen. Ähnliches gilt für die individuelle Entscheidung, das Humankapital zu erhöhen. Ein besserer Ausbildungsstand erhöht die persönlichen Chancen auf einen Arbeitsplatz mit besserer Entlohnung, gleichzeitig profitiert das komplette Team von dieser Investition. Sind solche sozialen, externen Effekte feststellbar, bietet sich Raum für staatliches Handeln. Der einzelne Investor wird diese Externalitäten in seinem Entscheidungskalkül nicht berücksichtigen, was zu einem gesamtwirtschaftlich suboptimalen Investitionsniveau führen wird. Entsprechende Anreize staatlicherseits könnten hier die Situation verbessern.

Im Rahmen der Neuen Wachstumstheorie wird darüber hinaus die Rolle des Bildungssystems für das Entwicklungspotential von Volkswirtschaften diskutiert. In einem zentralen Modell von Robert E. Lucas jr. (1988), dem aktuellen Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, erweist sich die Effizienz von Bildungsmaßnahmen als eine der entscheidenden Variablen in der Bestimmung der Wachstumsrate des Konsums. Eine Verbesserung der Ausbildung der Arbeitskräfte bietet somit die Möglichkeit mehr Wachstum zu erreichen. Gerade in diesem Bereich liegen in vielen Volkswirtschaften große Mängel vor. erinnert sei nur an das schlechte öffentliche Bildungswesen der USA oder die überfüllten Hörsäle deutscher Universitäten.

Sehr interessante Ergebnisse liefert ein anderer Zweig der Neuen Wachstumstheorie, der in der Tradition von Joseph A. Schumpeters Überlegungen zum innovativen Unternehmer steht und sich zentral mit den Konsequenzen von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen befaßt.¹² Innovative Unternehmen können, wenn sie eine Neuerung auf dem Markt einführen, zumindest temporär Monopolgewinne erwirtschaften, da potentielle Konkurrenten noch nicht ihren Wissensstand erreicht haben. Die durch Extraprofite induzierten Forschungsanstrengungen der Unternehmen haben für die Konsumenten eine Vergrößerung ihrer Konsummöglichkeiten zur Folge, wodurch sie ein höheres Nutzenniveau erreichen können. Gleichzeitig aber greift jedes neue oder verbesserte Produkt die Gewinne der

¹² Vgl. z.B. Grossman/Helpman 1991.

bisherigen Anbieter an. Den schöpferischen Wirkungen der FuE-Anstrengungen aufgrund eines erweiterten bzw. verbesserten Güterangebots stehen somit die zerstörerischen Effekte bzgl. der Unternehmensgewinne der Konkurrenten gegenüber. Zusätzlich zu diesen Folgen wird in den entsprechenden Modellen der Neuen Wachstumstheorie eine weitere Eigenschaft von erfolgreichen FuE-Investitionen betont. Durch die Arbeit heutiger Forschergenerationen wird das Know-how morgiger Forscher erhöht, d.h. es liegen intertemporale externe Effekte vor. Unternehmen werden diese jedoch bei ihrer Entscheidung über die Höhe ihrer Forschungsausgaben nicht berücksichtigen. Staatliche Maßnahmen können hier möglicherweise effizienzsteigernd wirken, indem sie den Unternehmen alle Folgen ihres Handelns verdeutlichen.

Trotz der Rechtfertigung industriepolitischer Maßnahmen, die sich aus den Ergebnissen der Neuen Wachstumstheorie ableiten lassen, muß beachtet werden, daß es sich um Modelle mit einem hohen Abstraktionsgrad handelt. Auch die empirische Überprüfung der diskutierten Zusammenhänge steht noch am Anfang.¹³ Es lassen sich somit nur Tendenzaussagen über die Wirkungsweise staatlicher Eingriffe gewinnen, genau quantifizierbare wirtschaftspolitische Empfehlungen sind dagegen nicht ableitbar. Trotzdem weisen sie auf wichtige Bereiche einer erfolgreichen Industriepolitik hin: die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, die Stärkung der Innovationsbereitschaft, die Errichtung eines leistungsfähigen Patentschutzes, die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die Errichtung einer adäquaten Infrastruktur incl. von Telekommunikationseinrichtungen. Der große Vorteil der Neuen Wachstumstheorie liegt dabei insbesondere in der Betonung von Marktunvollkommenheiten, aufgrund derer staatliche Interventionen erst Einfluß auf den langfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft nehmen können. Die neuen Ansätze verleiten jedoch nicht dazu, sich ausschließlich auf den Staat zu verlassen, wenn höhere Wachstumsraten erreicht werden sollen. Vielmehr spielen marktliche Prozesse weiterhin eine vorrangige Rolle.

Neben diesen neueren wirtschaftstheoretischen Begründungen für eine aktive Rolle des Staates geben z.B. auch Studien wie die Arbeit von Michael Porter (1990) einen Hinweis auf die Richtigkeit der oben skizzierten industriepolitischen Vorgehensweisen. Porter untersuchte im Rahmen einer international angelegten Studie, ob sich allgemeingültige Erfolgsfaktoren identifizieren lassen, die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen bzw. Branchen verantwortlich sind. Die Untersuchung zeigte, daß insbesondere die Fähigkeit zur Innovation und Entwicklung eine der wichtigsten Eigenschaften ist, die eine erfolgreiche Volkswirtschaft aufweisen muß. Die Schaffung von neuem Wissen und dessen Anwendung tragen entscheidend zum Erfolg von Unternehmen und somit zum Erfolg einer Ökonomie auf dem Weltmarkt bei. Porter betont neben der Relevanz der Produktionsfaktoren, der

¹³ Dies ist mit ein Grund für die teilweise Zurückhaltung der Vertreter der Neuen Wachstumstheorie, konkrete industriepolitische Empfehlungen abzuleiten.

Nachfragebedingungen und der Branchenstrukturen in einem Land auch die große Bedeutung des Wettbewerbs für die Entwicklungschancen einer Volkswirtschaft. Nicht die Vermeidung von Konkurrenz, sondern die Schaffung von Wettbewerb innerhalb eines Landes sorgt für flexible, anpassungsfähige Unternehmen. Dauerhafte, durch potentielle Konkurrenten nicht bedrohte Monopole bzw. Oligopole neigen dazu, die Suche nach neuen Produkten und Märkten zu vernachlässigen. Das dynamische Element des Wettbewerbs ist für den internationalen Erfolg heimischer Industrien eine nicht zu vernachlässigende Vorbedingung. Als Beispiel hierfür verweist Porter auf die Situation auf den japanischen Märkten, wo bei der Vermarktung von Produktideen sehr intensiver Wettbewerb vorliegt. Aufgrund dieser Beobachtung wird dem Staat die Aufgabe zugewiesen, für ausreichenden Wettbewerb zu sorgen. Staatliche Entscheidungen und Maßnahmen müssen die Unternehmen ständigem Konkurrenzdruck aussetzen. Dies beinhaltet eine konsequente Wettbewerbskontrolle und geringe Schutzmaßnahmen für heimische Unternehmen vor ausländischen Konkurrenten. Jeglichen protektionistischen Maßnahmen werden deshalb nur kurzfristige Erfolgchancen eingeräumt. Führen sie nicht zu wettbewerbsfähigen Unternehmen, werden diese bei Wegfall der Schutzmaßnahmen dem internationalen Druck nicht standhalten.

Weitere Unterstützung findet die Neue Industriepolitik auch in den Überlegungen von Robert Reich (1991). Durch die zunehmende internationale Flexibilität der Unternehmen wird die Bindung an einen Standort immer mehr an Bedeutung verlieren. Der Gleichklang von Unternehmenserfolg und nationalem Erfolg löst sich auf. Nach Reich wird deshalb der Aspekt immer wichtiger, welchen Beitrag die Bevölkerung, d.h. das Arbeitskräftepotential eines Landes zur Weltproduktion leisten kann. Die Nationalität eines Unternehmen wird nicht mehr entscheidend sein. Relevant ist, wo Investitionen stattfinden, die hohe Beschäftigung und hohe Einkommen für die Beschäftigten ermöglichen. M.a.W., der Produktionsfaktor Humankapital wird in seiner Bedeutung stetig zunehmen. Die Wirtschaftspolitik eines Landes oder einer Organisation wie die EU muß über die Schaffung eines qualifizierten, zu Innovationen befähigten Arbeitskräftepotential und adäquater Infrastruktureinrichtungen attraktiv für Investitionen werden. Volkswirtschaften wie die USA, Japans und die europäische (insbesondere hier die deutsche) können langfristig nicht mit Billiglohnländern konkurrieren, die bei Tätigkeiten der Routineproduktion komparative Kostenvorteile haben werden. Ziel muß es nach Reich vielmehr sein, die Voraussetzungen für eine zunehmende Qualifikation der Beschäftigten zu schaffen. Selbstverständlich wird es auch weiterhin in allen Ländern nicht nur High-Tech-Arbeitsplätze geben, sondern vor allem der Dienstleistungsbereich wird bei sog. kundenbezogenen Dienstleistungen Arbeitsplätze bereithalten.

Die hier kurz skizzierten Ansätze aus der Neuen Wachstumstheorie sowie die Arbeiten von Porter und Reich legen ein industriepolitisches Vorgehen nahe, wie es die Kommission vorgeschlagen und teilweise realisiert hat. Die geplanten Zielsetzungen und Maßnahmen konzentrieren sich auf Faktoren, die auch in der modelltheoretischen Diskussion als

wachstumsfördernd identifiziert wurden. Der letztendliche Erfolg einer Neuen Industriepolitik wird maßgeblich aber auch von der Bereitschaft aller Akteure abhängen, diese mitzutragen.

4. Schlußfolgerungen

Im Zuge der Rezession in den wichtigen Industrieländern Ende der 80er Jahre (USA, Großbritannien, Frankreich) bzw. zu Beginn der 90er Jahre (Japan, Deutschland) sowie der zunehmenden Arbeitslosigkeit innerhalb der EU ist das Interesse an den Möglichkeiten einer effizienteren Industriepolitik der betroffenen Länder und Regionen gestiegen. Verstärkt wurde diese Tendenz durch das gleichzeitige fortgesetzte rasche Wachstum in anderen ost- und südostasiatischen Volkswirtschaften und deren wachsende Anteile am Welthandel, was als sinkende Wettbewerbsstärke der Industrieländer interpretiert wurde.¹⁴ Die gewachsene staatliche Verschuldung und die gestiegenen Staatsquoten werden in vielen OECD-Ländern als kritisch für die zukünftige Entwicklung angesehen, da sie der marktmäßigen Effizienz entgegenwirken. Die letztere Problematik hemmt somit einen verstärkten Mitteleinsatz für industriepolitische Zwecke, da die Staatsquote durch einen schlankeren Staat auch hier Mittelkürzungen nahelegt.

Eine lange Liste staatlicher Allokation von Ressourcen, die der Strukturverbesserung und der Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dienen sollten, haben sich nachträglich als kostspielige Fehlinvestitionen (z.B. Förderung des Schnellen Brüters) erwiesen. Andererseits wird auch die aktive Rolle des Staates insbesondere in Japan und anderen ost- und südostasiatischen Schwellenländern als Indiz für die Möglichkeit einer erfolgreichen Industriepolitik angesehen. Trotz dieser Erkenntnis scheint es jedoch bisher äußerst schwierig, einen gesellschaftlichen Konsens über erfolversprechende industriepolitische Aktionsfelder zu definieren. Eine wesentliche Ursache ist die unzureichende Vorhersehbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung, die einer langfristig angelegten strategischen Industriepolitik im Wege steht. Nur allzu häufig werden Situationen auf Märkten bzw. deren Entwicklung falsch eingeschätzt, was dann zu falschen Förderstrategien führt. Es geht dabei nicht nur um die Einschätzung der objektiven Marktentwicklung, z.B. die wachsende Bedeutung der Mikroelektronik oder Informationstechnologie, sondern es fehlt auch an einem geeigneten Instrumentarium geeignete Partner zu identifizieren, die im Sinne Schumpeterscher Unternehmerpersönlichkeiten die zur Verfügung gestellten Mittel erfolgreich zur Entwicklung

¹⁴ Dabei müssen Anteilsverluste Deutschlands im Welthandel nicht zwingend Wettbewerbsschwäche signalisieren, wenn diese Länder aufgrund ihres immer noch erheblichen Rückstandes im Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung höheres Wirtschaftswachstum erzielen. Solange Deutschland einen deutlichen Anstieg seiner Ausfuhren erreicht, der von umfangreichen Handelsbilanzüberschüssen in der Gesamtbilanz seines Außenhandels begleitet ist, sind dies keine besorgniserregenden Entwicklungstendenzen.

und Vermarktung neuer Produkte einzusetzen vermögen. Da staatliche Fördermaßnahmen nicht marktmäßig kontrolliert oder abgesichert sind, werden Mittel zwar in möglicherweise objektiv richtigen Bereichen eingesetzt, jedoch fehlen Unternehmen, die sich am Markt erfolgreich behaupten können. So wurde von der deutschen und französischen Regierung viel Geld für die Mikroelektronikforschung eingesetzt, doch waren die *nationalen champions* Siemens und Bull nicht in der Lage, mit diesen Mitteln erfolgreich am Markt zu agieren. Industriepolitik bleibt aber auf leistungsfähige Partner auf Unternehmensseite angewiesen, soweit sie nur die finanzielle Förderung von Unternehmen oder ganzer Industriesektoren umfaßt. Bei Fehlen entsprechender Partner wird eine solche Politik erfolglos bleiben. Häufig wird Förderpolitik des Staates zumindest als Unterstützung der Bildung von Humankapital betrachtet, da auch erfolglose Projekte gut qualifiziertes Personal hervorgebracht haben. Der Erfolg der Industriepolitik liegt dann nicht im Projektergebnis, sondern in den Spillover-Effekten bei der Qualifizierung der betroffenen Projektmitarbeiter.

Das internationale Umfeld der industriepolitischen Diskussion zeigt tendenziell einen relativen Bedeutungsverlust gegenüber wettbewerbspolitischen Aktivitäten und einer forcierten Liberalisierung des Welthandels durch die Gründung der World Trading Organization (WTO), die Erweiterung der regionalen Handelsblöcke insbesondere der EU (mit dem Beitritt von Schweden, Finnland und Österreich) sowie dem potentiellen Beitritt weiterer mittel- und osteuropäischer Staaten, der NAFTA mit der möglichen Ausdehnung auf ganz Amerika als Freihandelszone bis 2005, der APEC als Freihandelszone bis 2010. Sollten sich die beabsichtigten Bestrebungen einer beschleunigten Liberalisierung durchsetzen, wird zwangsläufig der bisherige industriepolitische Spielraum schrumpfen. Die Verpflichtung der der WTO beigetretenen Staaten zum Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse einschließlich einer Reihe von staatlichen Subventionen bestimmter Industriezweige stellt ein Beispiel hierfür dar. Allerdings bleibt zunächst abzuwarten, wie erfolgreich Konflikte zwischen einzelnen Staaten oder Ländergruppen gelöst werden können, wenn es zur Nagelprobe kommt.

Diese Situation sollte jedoch in der industriepolitischen Debatte in Deutschland verstärkt dazu genutzt werden, erstens die notwendigen Anpassungen der bisherigen industriepolitischen Praxis umzusetzen und eine klare Konzeption für eine Industriepolitik zu entwickeln, die den Bedürfnissen der europäischen Länder und insbesondere des Industriestandorts Deutschland unter den neuen Rahmenbedingungen Rechnung trägt. Desweiteren ist es notwendig, Sanktionsmechanismen zu entwickeln, die bei Nichteinhaltung des wettbewerbspolitischen Rahmens zur Anwendung kommen sollen.¹⁵

Gefordert ist daher eher eine an den gewandelten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausgerichtete, wettbewerbsorientierte Industriepolitik als der Versuch, die in der Vergangenheit erfolgreichen Konzeptionen der ostasiatischen Länder zu kopieren.

¹⁵ Vgl. Siebert 1995.

Die Erfolge, die in diesen Ländern erzielt wurden, sind jedenfalls nicht mit der angestrebten Weltwirtschaftsordnung eines freien internationalen Wettbewerbs vereinbar. Ein Versuch, sie jetzt in Deutschland und anderen westlichen Industrieländern zu kopieren, kann daher nur die Erfolge der Liberalisierungsbemühungen im Welthandel und den Abbau unfairer Praktiken gefährden. Eine Industriepolitik in Deutschland zur Mitte der 90er Jahre hat daher eine mit den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines freien internationalen Wettbewerbs vereinbare Politik sein, die den Bedürfnissen der Bevölkerung zur Sicherung ihrer Beschäftigungschancen am Standort Deutschland Rechnung trägt.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen müssen die Zielsetzungen und Maßnahmen der EU-Kommission beurteilt werden. Sämtliche industriepolitischen Aktionen dürfen den Wettbewerb zwischen den europäischen Unternehmen und den internationalen Wettbewerb nicht gefährden. Die explizite Forderung der Kommission nach einem wettbewerbsorientierten Umfeld muß umgesetzt werden. Nur dann wird es möglich sein, international konkurrenzfähige Industrien zu entwickeln. Eine neue wettbewerbsorientierte Industriepolitik muß durch die Förderung von FuE-Investitionen und der Diffusion technischer Neuerungen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und durch die Errichtung notwendiger Infrastrukturen die Rahmenbedingungen für wettbewerbsfähige Unternehmen schaffen und langfristig ausgelegt sein. Hier und bei der Unterstützung spezieller Schlüsselindustrien sowie bei den staatlichen Nachfrageentscheidungen muß für ausreichenden Wettbewerb zwischen den Unternehmen gesorgt werden. Kooperationen und Informationsaustausch z.B. müssen in der Forschungsphase möglich sein, die sich anschließende Vermarktung von Produktneheiten muß marktlichen Entscheidungen unterliegen. Im Rahmen einer solchen Industriepolitik kommt der Fusions- und Wettbewerbskontrolle eine wichtige Aufgabe zu, wobei vor allem die Frage nach dem relevanten Markt immer wieder neu gestellt werden muß. Die EU-Kommission muß an ihren eigenen Forderungen gemessen werden.

Auch auf nationaler Ebene wäre eine wettbewerbsorientierte Industriepolitik eine adäquate Antwort, um das Wachstumspotential der deutschen Wirtschaft voll auszuschöpfen. Ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum in Deutschland, d.h. langfristiges Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von mindestens 3% pro Jahr, das kongruent mit einem stärkeren Wachstum der Weltwirtschaft ist, könnte einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung und tendenziell einen wichtigen, wenn sicherlich auch nicht ausreichenden Beitrag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit leisten. Industriepolitik, die sich hingegen nur als Umverteilung eines gegebenen internationalen Beschäftigungspotentials versteht, erhöht die Gefahr, das Wachstumspotential der Weltwirtschaft zu reduzieren. Sie wäre daher kein Null-Summen-Spiel, sondern ein Spiel, bei dem alle Teilnehmer aufgrund nichtkooperativer antagonistischer Strategien verlieren würden.

Eine langfristig ausgerichtete, wettbewerbsorientierte Industriepolitik wird nur langsam Beschäftigungswirkungen zur Folge haben. Kurzfristig werden sektorale Anpassungsprozesse notwendig sein, die zur Freisetzung von Arbeitskräften führen. Hierbei muß die soziale Abfederung gewährleistet werden, die jedoch nicht in der Verhinderung des Strukturwandels enden darf, sondern in der Schaffung neuer Qualifikationen auf Seiten der Arbeitskräfte und neuer Beschäftigungsmöglichkeiten. Kurz- bis mittelfristig wird eine auf die Steigerung des Wachstumspotentials der deutschen Wirtschaft zielende Industriepolitik nicht ausreichen, um rasch zu einem Abbau der Massenarbeitslosigkeit zu gelangen. Eine gemischte Strategie mit zwei entscheidenden Komponenten ist erforderlich. Es ist zum einen zu klären, ob das Wachstum in Deutschland, wie in der Vergangenheit, stärker produktivitätsorientiert oder zukünftig mehr beschäftigungsorientiert sein soll. Zum anderen stellt sich die Frage nach der Allokation des jeweils verfügbaren Arbeitsvolumens.

Wie auch die jüngste Erfahrung des Aufschwungs in den USA gezeigt hat, ist es dort nicht zu dem vielfach befürchteten *jobless growth* gekommen. Da die USA aufgrund ihrer immer noch führenden Position in der Produktivität einen größeren Entscheidungsspielraum haben, ob ihr Wirtschaftswachstum mehr produktivitäts- oder beschäftigungsorientiert sein soll, nutzen sie diesen zu mehr Beschäftigungswachstum. Diese Option konnte in Deutschland oder anderen Ländern der EU aufgrund ihres beträchtlichen Rückstands bei der Produktivität nicht gewählt werden. Nachdem diese Lücke in der jüngsten Vergangenheit weitgehend geschlossen wurde, könnte in Deutschland und der EU dem Abbau der Massenarbeitslosigkeit ein größerer Stellenwert eingeräumt werden. Dies ist insbesondere dort möglich, wo Wirtschaftszweige nicht unmittelbar der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind, da sie international nichthandelbare Güter und Dienstleistungen produzieren. Die Steigerung der Absorptionsfähigkeit hinsichtlich der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze würde die beschäftigungsschaffende Wirkung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums erhöhen. Selbstverständlich bleibt zu klären, inwieweit eine solche Wahloption besteht und welche Konsequenzen ein sektoral zurückbleibendes Produktivitätswachstum für die Einkommen der betroffenen Beschäftigten hat. Die starke Zunahme der Zahl der *low-paid jobs* in den USA zeigt diese Problematik.

Die zweite Komponente, die zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit überdacht werden muß, ist die Allokation des vorhandenen Arbeitsvolumens. Unterschiedlichste Formen der Arbeitszeitverkürzung je Erwerbstätigen sind zu entwickeln, die jedoch die Standortqualität Deutschlands nicht gefährden dürfen. Verkürzung der wöchentlichen Regelarbeitszeit sind nur ein Element einer beschäftigungspolitischen Strategie, die sich stärker an den Notwendigkeiten zur Schaffung eines flexibleren und hochqualifizierten Humankapitals in Deutschland ausrichten muß. Beschäftigungssicherung erfordert daher auch eine verstärkte Verknüpfung von Arbeitszeitregelungen mit der Sicherung der Qualifikation der Erwerbstätigen. Einkommensverluste, die bei Arbeitszeitregelungen zur Schaffung

zusätzlicher Arbeitsplätze von den bisher Beschäftigten hingenommen werden müßten, sollten ihre Kompensation durch eine höhere zukünftige Beschäftigungssicherheit aufgrund besserer Qualifikation erfahren. Die Akzeptanz einer solidarischen Umverteilung des Arbeitsvolumens zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen seitens der Beschäftigten wird größer sein, wenn diese nicht nur Kosten, sondern auch Erträge aus einer geänderten Arbeitszeitregelung erhalten, auch wenn diese nicht unmittelbar zu Gegenwartskonsum führen.

Eine so angedachte Reallokation des Arbeitsvolumens schließt den Kreis zu den zuvor diskutierten Erfordernissen und Zielsetzungen einer neuen Industriepolitik, wie sie auch von der EU-Kommission erörtert wurde. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Implementierung neuer Arbeitszeitmodelle wird durch die auch aus industriepolitischer Sicht heraus als notwendig angesehene Höherqualifizierung der Arbeitskräfte ergänzt. Eine solche Maßnahme erfordert aber genauso wie die Umsetzung langfristiger industriepolitischer Konzeptionen einen Konsens zwischen den beteiligten Akteuren. Ob die jeweiligen Strategien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit realisiert werden, hängt somit maßgeblich von der Dialogbereitschaft und der Verlässlichkeit der wirtschaftspolitischen Träger ab, getroffene Entscheidungen durchzusetzen und mitzutragen.

Literatur

- Buigues, P., Jacquemin, A. und Sapir, A. (Hrsg.) (1995). *European Policies on Competition. Trade and Industry: Conflict and Complementarities*, Aldershot: Edward Elgar.
- Erber, G., Hagemann, H. und Seiter, S. (1996). *Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb: Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie*, Berlin und Stuttgart.
- EU (1990). *Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld - Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept*, KOM (90) 556 endg, Brüssel, 16. November 1990.
- EU (1994a). *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, Weißbuch, Luxemburg.
- EU (1994b). *Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union*. (KOM) 319 endg. Brüssel, 14. September 1994.
- Graham, O.L. jr. (1992), *Loosing Time: The Industrial Policy Debate*, Twentieth Century Fund Book, Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Grossman, G.M., Helpman, E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, MA. et al.: MIT Press.
- Lucas, R. E. jr. (1988), *On the Mechanics of Economic Development*, in: *The Journal of Monetary Economics*, Bd. 22, S. 3-42.
- Monopolkommission (1992), *Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik: Hauptgutachten 1990/91*, Baden-Baden: Nomos.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London: Macmillan Press.
- Reich, R.B. (1991), *The Work of Nations - Preparing Ourselves for the 21st-Century-Capitalism*, London: Simon&Schuster.

- Romer, P. (1986), Increasing Returns and Long Run Growth, in: The Journal of Political Economy, Bd. 94, S. 1002-1037.
- Schmidt, I. (1992), EG-Integration: Industrie- versus Wettbewerbspolitik, Wirtschaftsdienst, Nr. 12, S. 628-633.
- Seitz, K. (1994), Die japanisch-amerikanische Herausforderung - Deutschlands Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben, 2. Aufl., München: Bonn Aktuell.
- Siebert, H. (1995), Ein Regelwerk für eine zusammenwachsende Welt, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 251, Kiel.