
Tanja Täubner

Zur Industriepolitik Deutschlands: Wie bleibt der Standort Deutschland wettbewerbsfähig?

Zum Anliegen des Aufsatzes

Angeichts der aktuellen technologischen Wettbewerbsschwäche der deutschen Industrie fordert die neoliberale Standortkritik eine Verbesserung der Angebotsbedingungen durch Abbau der Lohnnebenkosten, Lohnzurückhaltung und Reduzierung der Staatsausgaben. Der Aufsatz will die unter der CDU/CSU-Regierung eingeleitete Angebotspolitik zur Förderung der Großunternehmen als langfristig wachstumshemmende Fehlstrategie aufdecken und diese mit einem Alternativentwurf konfrontieren.

Die historisch gewachsene Industriestruktur Deutschlands zerfällt nach dem Zentralisierungsgrad in einen dynamischen Mittelstand und Großkonzerne und nach der Zukunftsfähigkeit in den überholten, klassisch exportorientierten und den hochtechnologischen Sektor. Erst die dezentrale mittelständische Industriestruktur mit ihrer spezifischen Binnenmarktdynamik erklärt die Wettbewerbsfähigkeit des stark differenzierten Exportsektors im Bereich der Investitionsgüterindustrie. Über die fragmentierte deutsche Industriestruktur könnte deshalb nicht nur eine neue Industriepolitik¹ entwickelt, sondern auch die Subventionspolitik der Bundesrepublik seit den sechziger Jahren analysiert werden. Diese trug durch Strukturkonservierung und die Diskriminierung der mittelständischen Unternehmen zur Schwächung der Wettbewerbsvorteile der deutschen Wirtschaft bei.

Die neoliberale Politik der Einsparung öffentlicher Investitionen würde diese Zerstörung des Binnenmarktes noch vorantreiben und innovative Wachstumsimpulse, die vor allem von den kleinen und mittleren Unternehmen zu erwarten sind, verhindern. Den gleichen Effekt hätte eine aus der Standortdiskussion folgende Politik der Senkung der Lohnkosten, die eine größere Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors und den Aufbau eines Niedriglohn-Dienstleistungssektors anstrebt. Die Ausdehnung des Dienstleistungssektors ist in Deutschland aber stark abhängig vom Wachstum der Industrie, insbesondere im Bereich der Hoch-Technologien.

1 Industriepolitik wird hier ausschließlich auf den sekundären Sektor bezogen – damit findet der Agrarsektor mitsamt der umfangreichen Subventionspolitik keine Beachtung und der tertiäre Sektor nur partiell in Bezug auf die Auswirkungen des Strukturwandels im Industriesektor.

Innerhalb des entwicklungsbedürftigen hochtechnologischen Sektors liegt ein besonderes Potential in der Umwelttechnologie, bei der Deutschland über komparative Kostenvorteile verfügt und diese in Wachstumseffekte des *being-first* umwandeln kann, um dadurch langfristig Beschäftigungseffekte und ebenso eine beschäftigungswirksame allgemeine Einkommenssteigerung zu erzielen.

Analyse der historisch gewachsenen Industriestruktur nach Zentralisierungsgrad und technologischer Wachstumsfähigkeit

Eine Industriepolitik, die langfristig die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland sichern will, muss die strukturellen Wachstumsbedingungen des nationalen Systems verstehen, um an diesen systemimmanenten Voraussetzungen ansetzen zu können, statt dem System politisch gewollte Großprojekte aufzupropfen. Dazu ist es notwendig, die Industriestruktur unter dem Einfluss des Strukturwandels nach überholten, klassischen und hoch-technologischen Branchen zu unterscheiden und daran Zukunftsfähigkeit und Exportanteile auszuloten. Die Untersuchung der historisch gewachsenen Industriestruktur nach einer zweiten Kategorie, dem Zentralisierungsgrad, erklärt dann, warum in welchem Betriebsgrößensegment Wachstumspotenziale liegen.

Der Erfolg der deutschen Industrie nach dem Zweiten Weltkrieg wird üblicherweise mit dem Modell der korporativ organisierten Marktwirtschaft erklärt, in der industrielle Großunternehmen in enger Verbindung mit Großbanken, unterstützt durch öffentliche Institutionen, Stabilität und Wachstum garantierten. Der späte, aber intensive Industrialisierungsprozeß am Ende des 19. Jahrhunderts wurde jedoch auch von anderen Strukturen getragen, die mit diesen großbetrieblichen Organisationsformen auf spezifische Weise verschränkt waren.²

Gleichberechtigt neben der autarken, zentralisierten Industriestruktur existiert eine dezentrale, traditionell gewachsene Industriestruktur. Geprägt ist letztere von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)³, die nicht einfach vorgelagerte Zulieferbetriebe für die großen sind. Gary Herrigel weist nach, daß sich beide auf Effizienz und Produktspezialisierung ausgerichtet haben, aber verschiedene Strategien der betrieblichen Organisation aufweisen. Industriepolitik kann nur dann erfolgreich Wachstumsimpulse fördern, wenn sie diese duale Industriestruktur beachtet, die infolge von Clusterbil-

2 Vgl. G. Herrigel, *Industrial Constructions: The sources of German industrial power*, Cambridge 1996.

3 Nach der – im folgenden angewandten – Definition des Bundesministeriums für Wirtschaft haben kleine Unternehmen weniger als 50 Beschäftigte oder weniger als 1 Mio. DM Jahresumsatz, mittlere Unternehmen 50 bis 499 Beschäftigte und einen Umsatz von 1 bis 100 Mio. DM, große Unternehmen 500 und mehr Beschäftigte und mehr als 100 Mio. Umsatz.

dung das spezifisch deutsche, exportorientierte System hervorbrachte und bis heute Motor der anhaltenden Wettbewerbsfähigkeit ist.

Zentralisierungsgrad der Industriestruktur

Die dezentralisierte Industrieordnung der hoch spezialisierten, aufgrund kleiner Serien an Marktänderungen sehr anpassungsfähigen KMU geht auf die vorindustrielle Zeit zurück. Sie entwickelten sich in Regionen, die durch handwerkliche Infrastruktur mit mittleren Familienbesitztümern geprägt waren (Metallwaren und Schneidewerkzeuge in Remscheid und Solingen, Textilien, Feinmechanik, optische Geräte in Württemberg, Baumwolltextilien und Spezialmaschinen westlich des Rheins und in Sachsen). Produktionsfortschritte und europaweite Wettbewerbsfähigkeit erzielten diese Unternehmen, indem sie ihre Produkte kontinuierlich entsprechend den Anforderungen der Binnennachfrage veränderten und als Produzenten, die sich gegenseitig belieferten, miteinander kooperierten. Regionale Verwaltungen koordinierten die wirtschaftlichen Abstimmungsprozesse und gründeten zusammen mit den Produzenten eigene Sparkassen und Versicherungen, die per Kredit das eingezahlte Kapital der Kleinunternehmen zur Verfügung stellten.

Parallel zum industriellen Mittelstand existiert in Deutschland eine „antike“ Industrieordnung der großen Konzerne mit großen Serien: z.B. Krupp-Thyssen, Siemens, Henschel, Mercedes, VW – ansässig in städtischen Handelszentren wie dem Ruhrgebiet, Hannover, Braunschweig, Kassel, Nürnberg, Augsburg, München. Diese ließen sich zum Ende des 19. Jahrhunderts vorrangig in noch landwirtschaftlich geprägten, armen Regionen, z.B. in Thüringen, Sachsen und Württemberg, nieder, die kaum vorindustrielle Handwerks-Infrastruktur, dafür aber eine große Masse besitzloser Arbeiter aufwiesen. Sie übernahmen die Technologien aus dem industrialisierten Belgien und England – meist politisch und finanziell angelockt durch die Landesregierungen – und wuchsen schnell, da alle Produktionsstufen den privaten Großunternehmen eingegliedert werden mußten. Dazu bedurften sie umfangreicher Startinvestitionen, die von den auf nationaler Ebene operierenden Banken bereitgestellt wurden und den Banken dadurch dauerhafte Mitspracherechte bei wirtschaftlichen Entscheidungen sicherten.

Wachstumspotential und Technologie der Branchen

Betrachtet man das Profil der deutschen Wirtschaft, zeichnet es sich zunächst durch eine große Vielfalt der industriellen Branchen aus, die zusätzlich sehr spezialisiert und in den meisten Fällen international stark wettbewerbsfähig sind. 1985 hatten 345 Branchen (bezogen auf Primärindustrie, Verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungen zusammen) einen An-

teil von über 10,6 Prozent am Weltexport, wobei auf die fünfzig exportstärksten Branchen nur 41,6 Prozent der deutschen Gesamtexporte entfielen – gegenüber 51,6 Prozent in den USA und 62,7 Prozent in Japan.⁴

Ursache für die Differenzierungsstrategien der Unternehmen ist die traditionell gewachsene und regional konzentrierte Zusammenballung industrieller Familienbetriebe. Diese sind um die Jahrhundertwende rasch gewachsen, da sie Wettbewerbsvorteile des *being-first* in solchen Branchen geltend machen konnten, die auf technologischen Durchbrüchen der deutschen Forschung in Chemie, Maschinenbau und Physik aufbauten. Die Clusterbildung zwischen Unternehmen unterschiedlicher Größe in verwandten Branchen führte zu einem starken Inlandswettbewerb. Bis heute sind die Firmen verwandter Branchen zugleich Zulieferer und die informiertesten und anspruchsvollsten Käufer füreinander. Deshalb bestreiten die Firmen den Wettbewerb weniger über die Preise, sondern vielmehr durch beständige Anstrengungen, Produktqualität und Produktivität zu steigern oder in neue Nischen vorzustoßen. Deutsche KMU konzentrieren sich meist auf wenige Kernbranchen, in denen sie technologisch aufwendige Marktsegmente mit einem spezialisierten Sortiment beherrschen, das oft an generationenlange Erfahrung der Unternehmen gebunden ist. Eine weitere Folge der Spezialisierung ist, daß sich auch KMU sehr früh auf den Export ausrichten, um dadurch rentable Größenordnungen zu erreichen und der Sättigungstendenz des Binnenmarktes zu entgehen.

Über die Clusterbildung innerhalb der dualen Industriestruktur erklärt sich zum einen die spezielle Wettbewerbsposition der exportorientierten Branchen vor allem in der Investitionsgüterindustrie und zum anderen die deutsche Wettbewerbsschwäche bei technologischen Zukunftsindustrien.

1. Überholte Branchen befinden sich in Grundstoff- und arbeitsintensiven Industrien, die in den westlichen Industrieländern aufgrund der hohen Arbeits- und Fertigungs- bzw. Förderkosten auf dem Weltmarkt nicht mehr über komparative Kostenvorteile verfügen.

Dazu zählen in Deutschland als sehr rohstoffarmem Land Steinkohlenbergbau, Stahl- und Eisenherstellung und Schiffbau, die bis heute traditionell subventioniert werden und inzwischen alle einen hohen Konzentrationsgrad aufweisen. Wichtig ist aber, daß sich aus der starken Position Deutschlands bei der Eisen- und Stahlindustrie um die Jahrhundertwende schrittweise nachgelagerte Branchen der metallverarbeitenden Industrie entwickelt haben, die mit der Herstellung verwandter Maschinen und Einbauteile zu einem starken Cluster angewachsen sind. Ihr Umsatzanteil am Gesamtumsatz der gewerblichen Wirtschaft betrug 1998 6,15 Prozent, ihre

4 M. E. Porter, Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Wien 1993, S. 388.

Exportquote 20,5 Prozent.⁵ Ebenso hat die subventionierte Rohstoffgewinnung und die damit verbundene Suche nach Veredlungsverfahren und alternativen Energiequellen verwandte Branchen in der chemischen Industrie gefördert.

II. Klassische Branchen bauen auf den deutschen komparativen Kostenvorteilen der hohen Qualifikation der Beschäftigten und der technologischen Produktspezialisierung auf und verzeichnen die größten Exportanteile in der deutschen Industrie. Die Clusterkonzentration ist in diesen Branchen am stärksten. Dazu gehört die chemische Industrie (Umsatzanteil an der gewerblichen Wirtschaft 1998 10,06 Prozent, Exportquote 46,2 Prozent), die zusammenhängt mit der Arzneimittellindustrie, der Nahrungs- und Genußmittelindustrie und dem Holz-, Papier- und Druckgewerbe. Mit Deutschlands starker Stellung in der Chemieindustrie sind wiederum vorgelagerte Branchen der Investitionsgüterindustrie verknüpft – von Meß- und Kontrollinstrumenten bis zum Maschinenbau, dessen Umsatzanteil 1998 an der gewerblichen Wirtschaft 12,56 Prozent ausmachte (Exportquote von 47 Prozent). Papier- und Druckerzeugnisse eröffnen den Markt für hochwertige Druckmaschinen, chemische und Genußmittelindustrie fragen keramische und porzellannahe Produkte nach und sind über ihre Forschungsabteilungen Kunden für Feinmechanik und optische Geräte. Eng mit dem Maschinenbau verbunden ist auch der äußerst exportstarke Cluster der Verkehrsausrüstung mit Fahrzeugbau und Zubehör, dessen Exportquote von 52,5 Prozent für 1998 die höchste aller Branchen im Verarbeitenden Gewerbe war. Auf der Grundlage des Know-hows in der Investitionsgüterindustrie, die quer durch alle Cluster geht, konnte sich schließlich auch die Luft- und Raumfahrtindustrie entwickeln, die zwar zu den technologie- und wachstumsintensiven Branchen zählt, aber immer noch von Subventionen des Bundes und Aufträgen des Verteidigungsministeriums abhängt.

III. Hochtechnologische Branchen haben das größte Wachstumspotenzial mit technologisch revolutionären Auswirkungen auf die gesamte Industrieproduktion und den Dienstleistungssektor. Darunter zählen die Mikroelektronik mit den Vorprodukten der Chip- und Halbleiterherstellung und die meisten Elektronik-Endprodukte von Datenverarbeitungsgeräten bis zur Kommunikations- und Unterhaltungstechnologie. In diesen Branchen hat Deutschland komparative Kostennachteile, da es nicht gelungen ist, technologische Durchbrüche mit Vorteilen des *being-first* zu erzielen. Die Wettbewerbsschwäche hat auch Branchen der Anwenderindustrie wie Maschinenbau, Chemie, Verkehr, Büromaschinen und EDV nachteilig beein-

5 Alle Zahlen für 1998 vgl. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1999, eigene Berechnungen.

flußt: seit 1987 verlor Deutschland 15 Prozent und mehr vom Anteil am Weltexport in den klassischen exportorientierten Branchen.⁶

Die chemische und die Genußmittelindustrie haben hingegen durch ständige Produktaufwertung und -innovation Wachstumserfolge im Bereich der Biotechnologie erzielt. Ebenso beförderten die strengen Umweltbestimmungen der letzten beiden Jahrzehnte – entgegen der Sorge um mögliche Standortminderung – die Investitionen im Bereich der Umwelttechnologie, da sie die betroffenen Industrien zu Innovationen bzw. zur Nachfrage nach umweltentlastenden und energiesparenden Anlagen anregten. Im modernen Industriesektor, der sich durch hohe Kosten für Technologieausstattung und Input an Wissen auszeichnet, sind sie bislang die einzigen Branchen, die Wettbewerbsvorteile des *being-first* geltend machen können. Da beide Branchen auf Erfahrungen in den exportstarken klassischen Branchen aufbauen, deutet sich hier die Richtung an, wie Deutschland bisherige komparative Kostenvorteile in temporäre Verfügbarkeitsmonopole bei neuen Technologien umwandeln könnte.

Zeitliche Entwicklung der deutschen Industriepolitik seit Anfang der sechziger Jahre

Frühe Industriepolitik zur Abfederung der Strukturkrisen überholter Branchen

Mit der Gründung der Bundesrepublik sollten nach dem Entwurf der ordoliberalen Schule mittels Ordnungspolitik die Rahmenbedingungen der „sozialen Marktwirtschaft“ abgesteckt und so ein funktionsfähiger Wettbewerb gewährleistet werden. Die Haltung ihres führenden Vertreters Walter Eucken, daß direkte strukturpolitische Eingriffe in den Wirtschaftsablauf über staatliche Subventionen⁷ unzulässig seien, da sie den Preiswettbewerb verzerren würden, war Anfang der fünfziger Jahre breiter Konsens bei den Regierungsparteien CDU/CSU.

Bereits in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre gerieten jedoch Steinkohlenbergbau sowie Textil- und Bekleidungsindustrie aufgrund der Konkurrenz durch preisgünstigere Importe in Absatzschwierigkeiten. Die Anpassungsprobleme der Textil- und Bekleidungsindustrie wurden weitgehend den Marktkräften überlassen, so daß diese Branche trotz Schrumpfung durch Übergang zu kapitalintensiver Produktion neue Wettbewerbsfähigkeit erzielen konnte: 1998 betrug ihre Exportquote 31,2 Prozent.⁸ In

6 M. E. Porter, Nationale Wettbewerbsvorteile (Anm. 4), S. 403.

7 Direkte Eingriffe meinen in erster Linie die Finanzhilfen des Bundes (direkte Subventionen), zu „staatlichen Subventionen“ gehören aber auch die durchaus erlaubten Steuervergünstigungen (indirekte Subventionen) als konjunkturpolitische Investitionsanreize., vgl. W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern 1952.

8 Vgl. Statistisches Jahrbuch für Deutschland 1999, S. 195.

dieser Branche dominierten vor allem KMU. Räumlich war ihre Produktion weit gestreut, so daß Entlassungen politisch nicht ins Gewicht fielen.

„Im Bergbau bestand dagegen eine ganz andere Situation.“⁹ Die Bergarbeiter waren fast hundertprozentig gewerkschaftlich organisiert und die Unternehmen des Steinkohlenbergbaus verfügten über eine starke Lobby. Beide Interessengruppen forderten Maßnahmen zur Strukturhaltung, um gegen die Preiskonkurrenz der zunehmenden Steinkohlenimporte aus den USA und der Mineralölprodukte aus dem Nahen Osten und Nordafrika bestehen zu können.

Nach ersten protektionistischen Maßnahmen zur Begrenzung der Steinkohlenimporte aus Drittländern (1959) vollzog die sozial-liberale Koalition 1968 eine Trendwende von der wettbewerbsorientierten Wirtschaftspolitik der fünfziger Jahre hin zur direkten Förderung des Strukturwandels krisenbedrohter Branchen. Politisch begründet wurde dies mit der sozialverträglichen Abfederung der Strukturanpassung angesichts drohender Massenentlassungen. Im Ergebnis führten die subventionierten Rationalisierungsmaßnahmen über Stillegung von Zechen und Konzentration 1969 zur Gründung der Ruhrkohle AG, in die knapp 75 Prozent der deutschen und 94 Prozent der Steinkohlenförderung im Ruhrgebiet eingingen. Als Einheitsgesellschaft drängte sie nun auf die vertragliche Verpflichtung der Kraftwerke, eine fixierte Menge an Steinkohle zur Elektrizitätserzeugung abzunehmen.

Ihre Forderung zielte auf das zweite, das Autarkieargument, mit dem besonders unter militärstrategischem Gesichtspunkt üblicherweise Strukturhaltungshilfen politisch verteidigt werden: Im Hinblick auf die Erschöpfbarkeit der Energieressourcen, Kartellierungstendenzen der Ölkonglomerate, temporärer Lieferunterbrechungen oder einer totalen Abschneidung stellte eine zu große Abhängigkeit vom Weltmarkt eine Gefahr für die deutsche Industrie dar. Deshalb sollte die heimische Steinkohle verstärkt für die Energieversorgung genutzt und neue, aus ökonomischen Gründen bisher nicht abbauwürdige Lagerstätten erschlossen werden. Im Zuge der drastischen Erhöhung der Energiepreise infolge der Ölkrise 1973 begann somit die bis heute andauernde Phase der sozialverträglichen Strukturhaltung von Krisenbranchen.¹⁰

Die Konzentration der Industriepolitik in der ersten Phase bis 1973 auf Bergbau, Energie- und Rohstoffversorgung beweist ihr hoher Anteil an den Gesamtsubventionen des Bundes von acht Prozent im Bergbau und 5,1 Prozent für die Elektrizitätsversorgung (1974), gegenüber 1,2 Prozent für

9 H. Berg/F. Schmidt, *Industriepolitik in Deutschland und Frankreich. Ziele – Konzepte – Erfahrungen*, Dortmund 1996, S. 17.

10 Vgl. A. D. Neu, *Subventionen ohne Ende? Steinkohlenbergbau und Energieverbrauch in Deutschland*, in: *Kieler Diskussionsbeiträge*, 248 (1995), S. 2-27; H. Kriwet, *Politik oder Unternehmerversagen. Ordnungspolitische Anmerkungen zu Energie und Stahl*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1 (1996).

chemische Industrie und jeweils 1,8 Prozent für Maschinenbau und Fahrzeugbau.¹¹ Mit der Rezession 1973/74 wurden die Strukturhilfen dann auch auf Stahl- und Werftindustrie ausgedehnt.

1973/74 Übergang zur gezielten Förderung technologieintensiver Industriebranchen

Die globale Wirtschaftskrise 1973/74 zog nicht nur die Ausdehnung der Strukturanpassungspolitik auf weitere Krisenbranchen nach sich, sondern bewirkte auch eine qualitative Neuausrichtung der Subventionspolitik auf die gezielte Förderung von Technologie- und Produktinnovationen.

In den sechziger Jahren hatte die Regierung im Rahmen der regionalen Strukturpolitik die indirekten Subventionen für die klassischen Exportbranchen ausgebaut und die Direktsubventionen gesenkt. Ziel war, auf steuergesetzlicher Basis die Investitionstätigkeit branchenübergreifend und in langen Zeiträumen zu fördern und damit Strukturwandlungsprozesse anzustoßen. Dieses Konzept der Globalsteuerung des Konjunkturverlaufes, das im §12 des 1967 beschlossenen „Gesetzes zur Förderung von Wachstum und Stabilität“ festgehalten wurde, erwies sich aber beim Ausbruch der Krise 1973/74 als untauglich, um den Unternehmen kontinuierlich Mittel für risikobehaftete, langfristige Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen bereitzustellen. Steuerbegünstigungen und Abschreibungen sind abhängig von getätigten Investitionen und Gewinnen, die angesichts der konjunkturellen und strukturellen Krise ausblieben. Also ging die Regierungskoalition SPD/FDP von der Globalsteuerung zur gezielten Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in solchen Bereichen über, von denen eine technologische Schlüsselfunktion für Anwendungen insbesondere im Exportsektor und damit für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie insgesamt erwartet wurde.

Bei der Forschungsförderung der siebziger Jahre lassen sich zwei Richtungen ausmachen. Die eine verfolgte die strategische Entwicklung von klar definierten Großindustrieprojekten, die technologische Zugeffekte auf Zulieferindustrien und verwandte Branchen ausüben und zugleich Weltmarktanteile gegenüber der amerikanischen und japanischen Konkurrenz sichern sollten. Schon seit den sechziger Jahren zählen Kernenergie, Luft- und Raumfahrttechnik, Verkehrs- und Transporttechnik zu diesen Schlüsselindustrien. 1970 flossen 19,3 Prozent der Subventionen des Bundes in Verkehrs- und Nachrichtentechnik und 14,5 Prozent in Eisenbahnbau, gegenüber 4,4 Prozent in Kohlenbergbau und nur 1,8 Prozent in Maschinenbau. 1978 erhielten Verkehr- und Nachrichtenwesen bereits 23,8 Prozent und Eisenbahnen 18,6 Prozent, gegenüber Bergbau 8 Prozent und Maschinenbau 2,9 Prozent der Gesamtsubventionen des Bundes. Bis zur Privatisierung in den neunziger Jahren war der Staat außerdem Hauptanteils- oder

11 Vgl. 8. Subventionsbericht der Bundesregierung 1981, Bundestagsdrucksache 9/986.

Anteilseigner der größten Unternehmen im Verkehrswesen bzw. größter Auftraggeber der Rüstungsgüterindustrie.

Der sprunghafte Anstieg der direkten Investitionsförderung im Bergbau ab 1978 von jährlich 210 Mio. DM auf 542 Mio. DM für 1979–1981¹² verweist darauf, daß auch im Bereich der Kohlesubventionspolitik die Strukturhaltung mit der gezielten Förderung von Innovationen verbunden wurde, um die Suche nach alternativen Energiequellen und Verfahren zur Rohstofferkundung, die Einführung neuer Technologien im Bereich der Kohleveredlung und der Kohlechemie und Maßnahmen zur Energieeinsparung voranzubringen.

Die kontinuierlich anwachsende hohe Subventionierung der meist branchenbeherrschenden Schlüsselindustrien, die sich bis in die neunziger Jahre fortsetzte, rechtfertigten Lobby und Politik mit den extrem hohen Entwicklungskosten der Branchen infolge des Einsatzes von Spitzentechnologien (Mikroelektronik, neue Werkstoffe und Datenverarbeitung) und einem erst nach Jahren erzielbaren Gewinn. Außerdem spielten handelsstrategische Argumente eine Rolle, da die oben genannten Branchen in Europa und den USA gleichfalls als impulsgebende Branchen bis heute staatlich gefördert werden.

Durch die Gründung von Airbus 1970 sollte die europäische Luftfahrtindustrie gegenüber den beherrschenden drei amerikanischen Anbietern von Großraumflugzeugen zum wettbewerbsfähigen Mitkonkurrenten auf dem Weltmarkt aufschließen. Vor allem aber versprachen sich Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien durch die technologische Zusammenarbeit im Airbus-Projekt spill-over auf andere Branchen der europäischen Industrie.¹³ Mit der seit 1977 forciert subventionierten Entwick-

12 Vgl. 5. Subventionsbericht 1975, Bundestagsdrucksache 7/4203; 8. Subventionsbericht 1981 (Anm. 11).

13 1. Fallbeispiel Airbus: strategische Aufholstrategie im technologischen Wachstumssektor. 1970 gründeten die französische und deutsche Regierung die Airbus Industrie – an der heute auch British Aerospace und die spanische Casa beteiligt sind –, um durch technologische Zusammenarbeit ein europäisches Großraumflugzeug zu bauen. Damit sollte ein mögliches Preiskartell der drei amerikanischen Weltmarkthersteller verhindert werden. Die Flugzeughersteller Aérospatiale und Daimler Benz-Aerospace waren aber nicht bereit, angesichts des Vorsprungs der amerikanischen Konkurrenz die hohen Entwicklungskosten allein zu tragen. Im Interesse einer wettbewerbsfähigen europäischen Luftfahrtindustrie übernahmen die Regierungen fast vollständig die Entwicklungskosten bis 1977 die Auslieferung der ersten Flugzeuge beginnen konnte. Doch der Absatz stagnierte, so daß die Regierungen zu weiteren Subventionen für die Produktion auf Halde gezwungen waren. Mit der Ölkrise 1979 gelang Airbus aufgrund des niedrigen Treibstoffverbrauchs endlich der Durchbruch. Heute hält Airbus einen Weltmarktanteil von ca. 33 Prozent neben den beiden verbliebenen amerikanischen Großflugzeugherstellern. Problem ist nach wie vor die transnationale Aufteilung der Produktion auf die vier Herstellerländer Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien, weshalb die Produktionskosten bei Airbus im Vergleich zu Boeing substantiell höher sind. Geschätzt wird, daß bislang über 40 Mrd. DM an Subventionen gezahlt wurden. Nicht

lung der „Magnetbahn Transrapid“ zielte die Bundesregierung ebenso auf das Exportgeschäft, um der deutschen Industrie durch das neue Verkehrssystem auf den High-tech-Märkten der Zukunft eine Vorreiterrolle zu sichern.¹⁴

In ihrer zweiten Ausrichtung konzentrierte sich die Forschungsförderung der siebziger Jahre auf die Schaffung einer breiten Anreizstruktur für die marktnahe Entwicklung neuer bzw. die Verbesserung alter Erzeugnisse und Technologien. Die dazu aufgelegten Fachprogramme wie das EDV-Programm und das „Programm zur Förderung von Erstinnovationen“, die projektbezogene Zuschüsse für die Ersteinführung neuer Produkte und Verfahren gewährten, wurden wie die Großprojekte an politisch definierte, technologische Wachstumsbereiche gebunden. Neben der Energieträgerforschung und -verwendung kamen Datenverarbeitung und Nachrichtentechnik, Elektronik, Meß- und Regeltechnik, medizinische und biologische Technik hinzu.

Politisch ausschlaggebend für die gezielte Forschungs- und Technologieförderung war das Theorem des Marktversagens. Wo die Wirtschaft von sich aus Investitionen in FuE unterläßt, weil das Risiko aufgrund nur langfristig zu erwartender Gewinne mit dem Preis der Kapitalentwertung als zu hoch eingeschätzt wird – das betraf in erster Linie die exportstarken Branchen –, muß der Staat eine entsprechende Anreizstruktur schaffen, um Wachstumsbranchen aufzubauen. Die Herausforderung seit Mitte der siebziger Jahre bestand darin, daß Kreditzuschüsse und Darlehen allein nicht

messbar sind die technologischen spill-over der Airbus-Produktion, die in Europa einen hochtechnologischen Zuliefermarkt hervorgebracht haben. Diesen positiven industriepolitischen Aspekten steht allerdings eine zunehmende Verflechtung zwischen Politik und Wirtschaft gegenüber. Vgl. J. Simons, Industriepolitik, Ulm 1997, S. 142-155.

- 14 2. Fallbeispiel Transrapid: Initiation einer technologischen Innovation des *being-first*. Bereits 1969 gab das Bundesministerium für Verkehr eine „Hochleistungsschnellbahnstudie“ bei den drei größten deutschen Bahnunternehmen in Auftrag, um ein technologisches Schrittmachersystem für die Eisenbahn zu entwickeln. 1972 übernahm das Bundesministerium für Forschung und Technologie die finanzielle Förderung der Schnellbahntechnik. Favorisiert wurde die Entwicklung einer Magnet-Schnellbahn, die als Zukunftstechnologie die Modernisierung der deutschen Industrie vorantreiben sollte. 1977 beschränkte der Bund deshalb die technologische Förderung auf die Magnetbahn und bildete 1978 das Konsortium „Magnetbahn Transrapid“, an dem u.a. MBB, Thyssen-Henschel, AEG und Siemens beteiligt wurden. Nach dem ersten Streckentest 1984, verweigerten Deutsche Bahn und Lufthansa den Bau einer Anwendungsstrecke, da sie die Attraktivität ihrer geplanten Inlandsverbindungen ICE und Luftverkehr gefährdet sahen. Sie forderten den Bund auf, der bis dahin bereits ca. 1,8 Mrd. DM in den Transrapid investiert hatte, den größten Teil der Kosten zu übernehmen. Um das Projekt nicht scheitern zu lassen, beschloss die Bundesregierung 1994, Hamburg und Berlin durch eine Trasse zu verbinden und die Kosten von 5,6 Mrd. DM zum größten Teil selbst zu tragen. Die Entscheidung über den Ausgang der Exportchance Transrapid liegt nun bei der SPD/Grüne-Regierung. Vgl. H. Berg/F. Schmidt, Industriepolitik in Deutschland und Frankreich (Anm. 9), S. 23-25.

mehr ausreichen, um private Forschungsaktivitäten zu initiieren. Zum einen verkürzen sich die Technologiezyklen und Rentabilisierungszeiten der nötigen Kapitalvolumina mit jeder neuen Produktgeneration. Zum anderen sind die Kosten für Material und Personal in der wissensintensiven Inventionsphase um ein Vielfaches höher als der Anteil der Investition am Gesamtbetrag der FuE-Ausgaben für die Umsetzung und anschließende Markt-Einführung der Innovation.¹⁵

Aufgrund dieser Situation vollzog die SPD/FDP-Regierung den Übergang von reaktiver zu aktiver Industriepolitik. Ihre wichtigste Maßnahme war, die programmgebundene Forschungsförderung mit der Strukturpolitik zu verknüpfen, um die schnellere Überführung von FuE-Ergebnissen in die Produktion und deren breite Anwendung in den Wachstumsbranchen zu erreichen. Die Politik hatte nämlich die Bedeutung der KMU für den Innovationsprozeß entdeckt, während die FuE-Politik Anfang der siebziger Jahre Wachstumsimpulse noch vorrangig von den Großunternehmen erwartet hatte.

Entdeckung der kleinen und mittleren Unternehmen zur technologischen Beschleunigung des Strukturwandels Ende der siebziger Jahre

Mittelstandspolitik existiert erst seit 1970 als „unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik“ in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi). Sie sollte anfangs mittels zinsverbilligter Kredite und Darlehen die Benachteiligungen der KMU bei der Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten vor allem für risikoreiche Investitionen in den Bereichen Produkt- und Prozeßinnovation ausgleichen. „Banken stufen die Bonität und Fähigkeit von Großunternehmen, hohe langfristige Darlehen zurückzuzahlen regelmäßig höher ein als bei kleinen und mittleren Unternehmen.[...] Im Bereich langfristiger Kredite wurden Großunternehmen Kredite gewährt, die um durchschnittlich zwei Prozentpunkte günstiger waren als Kredite für mittelständische Unternehmen.“¹⁶ Nach dem ordnungspolitischen Leitbild eines funktionierenden Wettbewerbs war eine möglichst große, stabile Anzahl KMU notwendig, um der Marktdominanz und Konsumentenbenachteiligung durch etablierte Unternehmen entgegenzuwirken.

Die wachsende strukturelle Arbeitslosigkeit in den siebziger Jahren und die von der Politik als erstrangig eingestufte Durchsetzung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts im Systemwettbewerb gaben den Ausschlag für eine neue Mittelstandspolitik, die zu einer Säule im Förderkon-

15 Vgl. G. Erber/H. Hagemann/S. Seitr, Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb. Industriepolitische Implikationen der Neuen Wachstumstheorie, Heidelberg 1998; B. Hofman/M. J. Koop, Die „neue Wachstumstheorie“ und ihre Bedeutung für die Wirtschaftspolitik, in: Die Weltwirtschaft, 2 (1991), S. 86-94.

16 D. De, Bestimmungsgründe für die Zunahme der Mittelstandsförderung als Beispiel für Staatseingriffe, Diss., Universität Köln 1996, S. 20-21.

zept des technologischen Strukturwandels ausgebaut wurde. Die kleinen und neuen Unternehmen seien ein wichtiger Motor des technischen Fortschritts, da sie Innovationen verwirklichen müßten, um sich gegen die großen und älteren Unternehmen am Markt durchzusetzen. Neues Angebot wecke neue Nachfrage und schaffe somit Beschäftigung, wobei es sich nicht nur um den Einsatz neuer Technologien handeln dürfe, sondern auch um die Entdeckung neuer Dienstleistungen und Anwendungsbereiche für die klassischen Produkte oder Fertigungsverfahren.¹⁷ Ab 1976 führten Bund und Länder ein Eigenkapitalhilfeprogramm und die Darlehensvergabe aus dem ERP-Fonds¹⁸ zur Unterstützung von Existenzgründern ein und subventionierten die Personalkosten der in den Bereichen FuE tätigen KMU mit Zuschüssen. Daraufhin stieg das Budget des BMWi für die Mittelstandsförderung von 140 Mio. DM (1975) auf 588 Mio. DM (1985) an.¹⁹ Außerdem konnten die KMU an den Fachprogrammen der FuE-Politik des Bundes teilnehmen, da, wie erwähnt, Ende der siebziger Jahre die Projektförderung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFuT) mit der Strukturpolitik der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verknüpft wurde.²⁰

Inzwischen ist die Mittelstandsförderung aufgrund des Ineinandergreifens verschiedener Förderziele und Förderebenen von Bund, Ländern und kommunalen Gesellschaften äußerst komplex geworden. Die Summe aller Ausgaben für die Mittelstandsförderung (BMWi, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Ausgleichsbank, Steuervergünstigungen, Bürgschaften und nicht-monetäre Realleistungen der Unternehmensberatung und Weiterbildung durch die BfA) – unter Einfluß von Programmen wie der Werthilfe²¹, die nicht ausschließlich dem Mittelstand zugute kommen – wurde von 1990 bis 1994 kontinuierlich erhöht.²²

1992, mit dem Ziel der Wiederbelebung des unternehmerischen Mittelstandes in Ostdeutschland, wurden neben der Budgetausdehnung des BMWi auch die Ausgaben des BMFuT im Bereich der Beteiligungen am

17 K.-W. Schatz, Die Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen im Strukturwandel, in: Kieler Diskussionsbeiträge, 103 (1994), S. 2-4.

18 Das European Recovery Program (auch Marshallplan), 1948 von der US-Regierung zum Wiederaufbau für West-Europa gewährt, wird vom Bund als ERP-Sondervermögen zur Wirtschaftsförderung weitergeführt.

19 D. De, Bestimmungsgründe (Anm. 16), S. 51f.

20 Dadurch stieg der Anteil der Fachprogramme an den Gesamtausgaben des Bundes für FuE von 22,6 Prozent 1963 auf 34,8 Prozent 1970 und erreichte 1978 45 Prozent; vgl. Autorenkollektiv, Abschwächung der Wachstumsimpulse. Strukturberichterstattung 1980 (Beiträge zur Strukturforschung 61), Berlin 1981.

21 Werthilfe ist eine allgemeine Exportförderung, die 80 Prozent des mittelstandsrelevanten Etats des BMWi ausmacht.

22 Von 1990 bis 1994 um 2,649 Mrd. DM, vgl. D. De, Bestimmungsgründe (Anm. 16), S. 50, 65.

Innovationsrisiko für FuE-Projekte kleiner Unternehmen sprunghaft angehoben.²³

Konsolidierung des Staatshaushalts ab 1982 zugunsten von Struktur- erhaltung und Technologieentwicklung bei Großunternehmen

Das Programm, mit dem die christlich-liberale Koalition 1982 die Regierung übernommen hatte, lautete kurzgefaßt: „Weniger Staat – mehr Markt.“ Das hieß in erster Linie Haushaltskonsolidierung und folglich Suche nach kurzfristig möglichen Einsparungen bei der Industriepolitik. Da aber weder die langfristigen Strukturerhaltungsprogramme für die überholten Branchen, noch die am staatlichen Tropf hängenden technologischen Großprojekte wie Airbus oder Transrapid ohne drastische sektorale Konsequenzen gekürzt werden konnten, setzte man den Rotstift bei den Maßnahmen an, die auf branchenübergreifende Forschungs- und Investitionsförderung besonders im industriellen Mittelstand ausgelegt waren. Das Programm zur „Förderung von technischen Erstinnovationen“ lief 1982 aus, das Investitionszulagengesetz wurde aufgehoben. Mit der dreistufigen Steuerreform 1986 bis 1990 fielen Steuervergünstigungen weg, gleichzeitig wurden aber die Einkommen- und Körperschaftssteuersätze gesenkt.

Damit verlangsamte sich der jährliche Anstieg der direkten Subventionen im Verarbeitenden Gewerbe von 4,5 Prozent (1980–1987) auf 2,5 Prozent (1987–1990). Ausnahmen waren die sektorspezifischen Finanzhilfen für Schiffbau, Luft- und Raumfahrt und Stahlindustrie, die nach geringen Subventionseinbußen im Zeitraum der Haushaltskonsolidierung (1980–1987) von 1987 bis 1990 wieder steil anstiegen (Schiffbau um 17,1 Prozent; Luft- und Raumfahrt um 34 Prozent). Der wirtschaftliche Aufschwung – mit einem realen BSP-Zuwachs von 4 Prozent in den letzten drei Jahren gegenüber durchschnittlich 1,3 Prozent 1980 bis 1987 – hatte die erneuten Mehrausgaben zugunsten der industriellen Großprojekte ermöglicht. Offiziell betrugen die ausgewiesenen Finanzhilfen für 1990 nur noch 3,4 Prozent des BSP gegenüber 4,2 Prozent (1980) und 3,8 Prozent (1987). Hinter dem Rückgang der Finanzhilfequote verbergen sich jedoch Sondereffekte für den Zeitraum 1987–1990 wie die vorübergehenden Einsparungen im Bergbau aufgrund gestiegener Ölpreise und das beschleunigte BSP-Wachstum. Die um zeitweilige Einnahmeschwankungen bereinigte Finanzhilfequote von 3,8 Prozent für 1990 zeigt, daß der Abbau der Finanzhilfen, anders als bei den Steuervergünstigungen mit 1,9 Prozent des BSP (1990) gegenüber 2,4 Prozent (1980), nicht vorangekommen ist.²⁴

23 BMWi von 1989 bis 1994 um 1,942 Mrd. DM und BMFuT um 312,8 Mio. DM, vgl. D. De, Bestimmungsggründe (Anm. 16), S. 57, 65.

24 Vgl. A. Rosenschon, Subventionen in den alten Bundesländern, in: Die Weltwirtschaft, 1 (1991), S. 76-90.

Die christlich-liberale Koalition hat zwischen 1982 und 1990 die auf technologischen Fortschritt in Wachstumsbranchen gerichtete Industriepolitik der siebziger Jahre fortgesetzt, verschob aber unter dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung das Gewicht erneut zugunsten der Förderung von Großunternehmen mit technologischer Vorreiterrolle.

Art. 130 Maastrichter Vertrag: Konzentration der europäischen Industriepolitik auf Zugindustrien zur Förderung technologischer Wettbewerbsfähigkeit Europas in den neunziger Jahren

Mit der Realisierung des Europäischen Binnenmarktes 1993 hat sich der Wirkungsbereich der deutschen Industriepolitik geändert. Erstens vergrößerte sich der heimische Markt für Produkterprobung und -konkurrenz und damit der Strukturanpassungsdruck auf die deutsche Industrie. Zweitens mußte die Bundesregierung originäre industrie- und wettbewerbspolitische Kompetenzen an die EU-Institutionen abgeben. Drittens verfolgte die EG-Kommission in den neunziger Jahren eine strategische Handelspolitik, die mit dem Versuch der Bundesregierung, durch Reduzierung von regional- und technologiespezifischer Förderung besonders in Westdeutschland wieder zu mehr Wettbewerb überzugehen, in Widerspruch geriet.

Zu Beginn der neunziger Jahre hatte die EG-Kommission angesichts der drohenden Wettbewerbsstchwäche der europäischen Industrie bei Schlüsseltechnologien im Vergleich zu den USA und Japan unter den EU-Mitgliedstaaten die Diskussion um eine neue Industriepolitik ausgelöst. Aufgabe dieser Politik sollte der Aufbau von „sunrise-Industrien“ mit vermuteten hohen Wachstumspotenzialen sein.²⁵ Der Konflikt entspann sich zwischen der sektoral orientierten staatsinterventionistischen französischen Variante von Industriepolitik und der auf wettbewerbliche Rahmenbedingungen abstellenden Variante der Deutschen. Resultat war der Artikel 130 des Maastrichter Vertrages. Dieser erteilt zwar wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen der Strukturerhaltung eine Absage, aber Maßnahmen zur „Erleichterung der Anpassung der Industrie“, der Förderung der Unternehmenskooperation und „einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials der Politik in Bereichen Innovation, Forschung und technologischer Entwicklung“ erlauben eindeutig die selektive Beschleunigung des Strukturwandels zur Entwicklung von Zukunftsindustrien mit neuen Beschäftigungsmöglichkeiten in Europa.²⁶

Mit dem „Delors-Weißbuch“ von 1993 konkretisierte die Kommission ihre Rolle als Sachverwalterin des Strukturwandels noch. Neben der Schaffung der Infrastruktur für transeuropäische Netze zum raschen Informa-

25 Vgl. C. D. Ehlermann, Industriepolitik aus europäischer Sicht, in: P. Oberender (Hrsg.), Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 231), Berlin 1994, S. 107-125.

26 P. Weiss, Europäische Innovationspolitik, Berlin 1998, S. 88.

tionstransfer, länderübergreifender Forschung und Deregulierungsprogrammen zur besseren Ausnutzung des Gemeinsamen Binnenmarktes hat die Forschungs- und Technologiepolitik Priorität. Über die Rahmenprogramme ESPRIT I, II (1984–1993), EUREKA (1985–96) und das gescheiterte JESSI (1989–1996) werden die Forschungsschwerpunkte auf Mikroelektronik, neue Werkstoffe, Informations- und Kommunikationstechnologie, Bio- und Gentechnologie festgelegt.²⁷

Das gesamte Konzept zur Verbesserung der technologischen Kapazität der Gemeinschaft zielt auf die verstärkte Förderung von „immateriellen“ Investitionen. Die Kommission stützt sich dabei auf die „Neue Wachstumstheorie“, nach der Investitionen in Humankapitalbildung, Forschung und Entwicklung und produktionsbezogene Dienstleistungen ebenfalls Produktionsfaktoren sind. Diese werden, so das Argument, von den Unternehmen aufgrund der Externalitäten von Wissensinvestitionen besonders im Bereich der Grundlagenforschung nicht ausreichend bereitgestellt. Hohe Zugangsbarrieren und Kosten bei der Herstellung des nötigen Know-hows machen Wissen aber zum wichtigsten Faktor für die zukünftige Wettbewerbsposition der gesamten europäischen Industrie. Das tendenzielle Marktversagen nahm die EG-Kommission für die FuE-Politik zum Anlaß, über Rahmenprogramme wie ESPRIT, die sie zusammen mit den zwölf größten europäischen Informationstechnologie-Unternehmen ausarbeitete, die Investitionen in politisch festgelegte Forschungsbereiche zu lenken.

In der Mikroelektronik folgte im Anschluß an ESPRIT I und II das Einzelprogramm JESSI, mit dessen Hilfe die europäische Halbleiterindustrie die kritische Größe von fünf Prozent des Weltmarktanteils erreichen und damit die technologische Lücke zu den amerikanischen und japanischen Anbietern schließen sollte. Plan war, die Produkt- und Prozeßentwicklungen der drei größten Firmen Philips, SGS-Thomson und Siemens zusammenzulegen und ihnen zur Erleichterung der Kooperation 7 Mrd. ECU zur Verfügung zu stellen. Dieses Modell implizierte eine radikale Frontstellung der Europäer, die schon mit den vorangegangenen Programmen nicht erreicht worden war. Die Datenverarbeitung und Unterhaltungselektronik sind in Europa im Gegensatz zu den nachfragestarken Märkten in USA oder Japan unterrepräsentiert, so daß es keine volumenstarken Marktsegmente gibt, die den mit JESSI angestrebten Aufbau einer europäischen Gegenposition ermöglicht hätten. Außerdem hatte Siemens längst die internationale Kooperation mit IBM und Toshiba aufgenommen, um die hohen Entwicklungskosten für die neuen Speichergenerationen im vorwettbewerblichen Bereich zu reduzieren.²⁸

27 Zu diesem und zum folgenden Absatz vgl. ebenda, S. 85–124, 113–124.

28 M. Mirow, Wettbewerbsbedingungen in der Elektronikindustrie – Notwendigkeit einer Industriepolitik?, in: P. Oberender (Hrsg.), Industriepolitik (Anm. 25), S. 97.

Dadurch mußte JESSI neu konzipiert werden. Ergebnis war eine Umorientierung der europäischen Technologiepolitik weg von den selektiven Rahmenprogrammen mit Bevorzugung der europäischen Großunternehmen hin zu einer breitangelegten Förderung von Kompetenz in den Abnehmerbranchen und möglichen Zulieferindustrien. Das hatte auch zur Folge, daß die EG-Mittelstandspolitik stärker ausgebaut wurde.²⁹

Trotz Anstieg der Subventionen für Ostdeutschland Fortsetzung des gezielten Subventionsabbaus in Westdeutschland ab Mitte der neunziger Jahre

Die neue, mehr marktorientierte Richtung der EG-Kommission hatte die deutsche Industriepolitik bereits in den achtziger Jahren eingeschlagen, konnte diese aber aufgrund der deutschen Einigung erst ab Mitte der neunziger Jahre nachhaltiger verfolgen.

Ab 1990 sind zunächst zahlreiche Programme zur Förderung der ostdeutschen Wirtschaft aufgelegt worden, deren Schwerpunkt auf der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ lag.³⁰ Treuhand-Bürgschaften und -Kredite zur Abdeckung der laufenden Betriebskosten, die bereits 1991 die geplante Summe von 30 Mrd. DM überschritten hatten, dienten vor allem dazu, industrielle Kerne zu erhalten. Einerseits begünstigten sie den Aufbau kapitalintensiver Produktionen mit geringen Arbeitsplatzeffekten, andererseits wurden strukturschwache Altbetriebe massiv gefördert. 1994 entfielen deshalb 49 Prozent der Finanzhilfen des Bundes und 32 Prozent der Steuervergünstigungen auf die neuen Bundesländer.³¹

Ab 1995 wurde jedoch die Strategie des sukzessiven Subventionsabbaus, die in den alten Bundesländern seit 1991 greift, auf Ostdeutschland ausgedehnt. Die Subventionen für die neuen Länder fielen ab 1995 von 14,9 Mrd. DM bis 1999 kontinuierlich auf 11,3 Mrd. DM. In den alten Ländern sind die Subventionen des Bundes von 29,7 Mrd. DM (1990) auf 21,9 Mrd. DM (1994) zurückgegangen, wobei besonders die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für regionale Strukturmaßnahmen (im Schiffbau 127 Mio. DM und in der Luftfahrt 1,2 Mrd. DM) gekürzt wurden. Auch der Anteil des Bergbaus an den Subventionen des Bundes wurde trotz der Verstromungshilfen – seit 1996 als Ersatz für den Kohlepfennig der Stromabnehmer eingeführt – von 22,1 Prozent (1997) auf 19,9 Prozent (1999) reduziert. Erst 1999 sind die Subventionen in den alten Ländern

29 Vgl. J. Simons, Industriepolitik (Anm. 13), S. 156-171; P. Weiss, Europäische Innovationspolitik (Anm. 26), S. 116-120.

30 Dafür 1991 592,2 Mio. DM; 1992 1,423 Mrd. DM und 1993 2,765 Mrd. DM, vgl. A. Boss, Subventionen in den neuen Bundesländern, in: Die Weltwirtschaft 1 (1991), S. 67-75.

31 Vgl. 14. Subventionsbericht 1993, Bundestagsdrucksache 12/5580.

zum ersten Mal wieder über 21 Mrd. auf 24,1 Mrd. DM angestiegen – hauptsächlich verursacht durch die Ausnahmeregelungen bei der ökologischen Steuerreform in der gewerblichen Wirtschaft.³²

Die neue Politik des anhaltenden Abbaus der Subventionen vor allem im Bereich der Erhaltungs- und Anpassungshilfen für großindustriell geprägte Krisenbranchen verweist auf die neuerliche Betonung des Wettbewerbsprinzips, demzufolge Initiative und Verantwortung für strukturelle Anpassungen an die Unternehmen selbst verwiesen werden. Eng damit verbunden war das Ziel, ein günstiges Umfeld für Innovationen in Anwenderindustrien, wie Biotechnologie, Alternativenergien, Umwelttechnik und Industrieelektronik durch befristete Programme, die speziell die Leistungsfähigkeit und Innovationsdynamik der KMU unterstützen, zu schaffen: Die Finanzhilfen im Forschungsbereich für anwendungsbezogene Technologie- und Innovationsförderprogramme stiegen von 236 Mio. DM 1991 auf 605 Mio. DM 1994, wovon zwei Drittel in den neuen Ländern verwendet wurden. Daneben sollte die „Auftragsforschung und -entwicklung Ost“ KMU in den neuen Ländern dazu bringen, innovative Aufträge zu suchen und zum Zwecke der Marktorientierung verstärkt mit den ansässigen FuE-Institutionen zusammenzuarbeiten. Eine deutliche Erhöhung weisen auch die Investitionszuschüsse zur Förderung von Einzelmaßnahmen im Bereich rationeller Energieverwendung und erneuerbarer Energien auf, für die allein im Rahmen des 100.000-Dächer-Solarstromprogramms zehn Mio. DM im Jahr 2000 veranschlagt worden sind. Damit richtet die SPD/Grüne-Regierung ihre Industriepolitik deutlicher als alle Regierungen zuvor darauf aus, die Aufgaben des Staates langfristig auf die Schaffung eines dynamischen Markt-Anreizsystems zu beschränken.

Konsequenzen der deutschen Industriepolitik für die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes

Für die Phase der Globalförderung von Investitionen zur Konjunkturbelebung von 1967 bis Mitte der siebziger Jahre kommt das Institut für Mittelstandsforschung zu dem Ergebnis, daß Finanztransfers und zinsbegünstigte Kredite, die vom BMWi, BMFuT und aus dem ERP-Regionalförderprogramm an die gewerbliche Wirtschaft gezahlt wurden, gemessen am Investitionsvolumen überdurchschnittlich Großunternehmen begünstigt haben. KMU wurden bei der FuE-Förderung und bei Investitionen innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Analysezeitraum 1967–1975 in weit geringerem Maße subventioniert, als es ihren Eigenaufwendungen entsprochen hätte.

32 Zahlen zu diesem und folgendem Absatz vgl. 17. Subventionsbericht 1999, Bundestagsdrucksache 14/1500.

Nur bei den gezielten ERP-Kreditmitteln zur Mittelstandsförderung innerhalb der Programme „Datenverarbeitung“ und „Technologische Innovation“ konnten die KMU eine für sie günstige Verteilungswirkung erzielen.³³

Die Subventionen der Strukturanpassung einerseits und der breit angelegten Investitionsförderung andererseits wurden also hauptsächlich von Großunternehmen zum rent-seeking ausgeschöpft. In der Krise 1973/74 erwiesen sich diese dann als untauglich, die nötigen risikobehafteten Investitionen in den wissenschaftlich-technischen Fortschritt zu stimulieren. Grund dafür ist der Strukturgrößenvorteil dieser Unternehmen beim Zugang zu Subventionen.

Mit steigender Anzahl der Subventionsprogramme erhöhen sich die Informationskosten, so daß KMU an der Unübersichtlichkeit und dem Kostenaufwand der Programmsichtung scheitern, während Großunternehmen ganze Abteilungen damit beschäftigen, günstige Finanzierungsvarianten unter Ausnutzung staatlicher Subventionen ausfindig zu machen. Großunternehmen sind auch durch die Mobilität ihres Kapitals und ihre stetige Investitionstätigkeit im Vorteil. Beides ermöglicht ihnen einerseits die Ausgliederung von Betriebsstätten in geförderte Regionen und andererseits die Inanspruchnahme von Finanzierungshilfen durch Vorziehen von Investitionsprojekten. KMU sind dagegen kaum in der Lage, angesichts ihrer unregelmäßigen Investitionsrhythmen neue Projekte entsprechend dem zeitlichen Ablauf der öffentlichen Vergabe von Fördermitteln auszurichten.

Bewilligte Transferleistungen ohne Verwendungsaufgaben steigen jeweils proportional zum eingesetzten Investitionsvolumen der Unternehmen an.³⁴ Sie sollten, laut den Subventionsberichten ab 1967, in Krisenbranchen rasche Kapitalentwertungen abfangen und langfristige Umstrukturierungen und Rationalisierungen finanziell unterstützen, um so den Unternehmen die sozialverträgliche Anpassung an die veränderten Absatzmöglichkeiten zu erleichtern. Die Unternehmen nutzten diese Investitionshilfen jedoch nicht zur Anpassung der Kapazitäten, sondern hielten weiterhin Überkapazitäten aufrecht, so daß die Anpassungssubventionen schließlich zur Daueraufgabe des Bundes wurden. Das war der Fall im Steinkohlenbergbau, der von den Ausgleichszahlungen und Mengenabnahmeverpflichtungen der Stahlindustrie und Stromerzeuger profitierte. In der Werftindustrie trug die Strukturhaltungspolitik zusätzlich zur Verdrängung von kleineren Familienbetrieben aufgrund rigoroser Preisunterbietung durch die gestützten Großwerften bei.

33 Vgl. K. Mackscheidt u.a., Unternehmensspezifische Benutzerprofile von Staatsleistungen. Eine empirische Studie über die Inanspruchnahme von Subventionen und Realtransfers (Beiträge zur Mittelstandsforschung, 25), Göttingen 1977.

34 Ebenda, S. 113.

In der Krise Anfang der siebziger Jahre wurde deutlich, daß die Politik der Strukturhaltung die Verhandlungsmacht der überholten Branchen hinsichtlich der Subventionsforderungen noch vergrößert hatte, die nötigen Investitionen in neue Technologien aber blockiert worden waren.

Entgegen dieser Förderungspraxis, die auch mit der Kopplung der Subventionen an technologische Fachprogramme fortgesetzt wurde, liegt die Stärke der fragmentierten deutschen Industriestruktur gerade darin, die komparativen Kostenvorteile der mittelständischen, auf die Anwendung von Technologien spezialisierten klassischen Branchen aufzuwerten.

Die Strukturhaltungssubventionen halten die überholten Branchen wettbewerbsfähig und binden dadurch Produktionsfaktoren. Das hat den Effekt, daß sie die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der neuen Branchen zerstören, weil sich der komparative Kostenvorteil am Binnenmarkt nicht durchsetzen kann. Durch die Ölkrise 1973 provoziert, wurde die Expansion der subventionierten Branchen politisch sogar gefördert – nur eben auf Kosten jener Branchen, die über kleine und neue Unternehmen Träger zukunftsweisender Produkte hätten sein können.

Die notwendige Anpassung an die Wirtschaftsdynamik verzögerte sich aber nicht nur durch diesen politisch verursachten externen Effekt. Ein endogener Effekt trat hinzu.

Um die traditionell starke Konkurrenzfähigkeit der klassischen Branchen in der Investitionsgüterindustrie (besonders Maschinen- und Anlagenbau) zu sichern, waren die mittelständischen Exportunternehmen zwar zu ständiger Produktaufwertung gezwungen, nicht aber zu umfangreichen Investitionen in völlig neue Technologiebereiche. Die dadurch erzielten Produktivitätsvorsprünge unterstützten noch die Spezialisierung auf die klassischen Exportprodukte im Anwendungsbereich von Technologien. Hohe Lohnrenten hielten die hochqualifizierten Arbeitnehmer im Exportsektor fest und die vorhandene Kapitalrentabilität verminderte die Anreize, in neue Produkte oder neue risikoreiche High-tech-Branchen zu investieren.

Exportstärke und fehlgeleitete staatliche Subventionen in technologische Aufholprojekte führten zu kurz- und mittelfristigen Entscheidungen der Unternehmen, die den Aufbau von wettbewerblichen Führungspositionen in technologischen Zukunftsbranchen blockierten.³⁵ Auf die Gefahr hin, in technologische Rückständigkeit zu geraten, reagierte die Industriepolitik mit einer qualitativen Wende. Ab Mitte der siebziger Jahre übernahm der Staat die Aufgabe, anstelle des Marktes die Wahrung der langfristigen

35 Vgl. H. Elsenhans, Gegen das Gespenst der Globalisierung, in: Jahrbuch Arbeit und Technik 1996, S. 25-35; ders., Die „holländische Krankheit“ – oder: Warum es nicht immer gesund ist, den Gürtel enger zu schnallen, in: Comparativ, 1 (1995), S. 133-146; P. Oberender (Hrsg.), Branchen im Umbruch (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 238), Berlin 1995.

Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu garantieren. Durch anteilige oder volle Finanzierung technologischer Entwicklungsprojekte (wie Airbus oder Transrapid) sollten die Unternehmen zu langfristigen Investitionen in Wachstumsbranchen gezwungen werden.

Daneben hing die gezielte Förderung von FuE seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre eng mit der Entdeckung der dynamischen Wirkung der KMU für den Binnenmarkt zusammen. Die Chance dieser Unternehmen liegt in Bereichen, die keine großen Stückzahlen, sondern spezielles Reagieren auf Kundenwünsche, Produktinnovation und das Auffinden von Produktnischen fordern. Die Vergabe von Subventionen in Anbindung an Fachprogramme erzielte im Unterschied zur früheren „Gießkannenförderung“ erstmals tatsächlich Investitionen in neue Technologien und Prozeßinnovationen. Diese Innovationen standen in einem engen Zusammenhang zu parallel erfolgenden technologischen Entwicklungen im großbetrieblichen Sektor (Luftfahrt, Kernenergie, Nachrichtentechnik, Kohleveredlung) und bestätigten zunächst das Konzept der Verschränkung zwischen großbetrieblichem und mittelständischem Sektor.

Hohe staatliche Zushüsse erhielten aber vor allem jene Branchen, die selbst schon hohe Forschungsaufwendungen leisteten – und das waren in erster Linie Großunternehmen in den gezielt geförderten Wachstumsbranchen. Die größten Anteile am Gesamtsubventionsvolumen³⁶ hatten mit 37,7 Prozent (1979–1981) Energie- und Verkehrspolitik und die Erhaltungs- und Anpassungshilfen für Kohle, Stahl, Werften, Luft- und Raumfahrt. Viel geringer fielen die Hilfen der Regional- und Forschungspolitik mit jeweils knapp über acht Prozent aus.³⁷

Durch die Vornahme von FuE-Investitionen sicherten sich die begünstigten Großunternehmen die Kontrolle ganzer Branchen – was durch die Arbeitsstättenzählung von 1987 im Vergleich zur vorhergehenden von 1970 deutlich wird. Sie weist einen Konzentrationsprozeß für die Industriebranchen Bergbau, Metallherzeugung und -bearbeitung, Fahrzeugbau und Luftfahrt, kaum aber für das Wirtschaftssystem insgesamt aus. Die Gesamtzahl der Großunternehmen ist von 3595 (8,03 Mio. Beschäftigte) auf 3357 (7,524 Mio. Beschäftigte) zurückgegangen. Die Gesamtzahl der KMU hat sich jedoch von 1,8 Mio. (13,14 Mio. Beschäftigte) auf 2,1 Mio. (14,4 Mio. Beschäftigte) erhöht. 99,8 Prozent aller Unternehmen waren KMU. Folglich betraf die Geburten- und Sterberate von durchschnittlich 8 Prozent zwischen 1970 und 1980 in erster Linie KMU, wobei gerade in

36 Das Gesamtsubventionsvolumen kommt aus dem Haushalt des Bundes, der Länder und Gemeinden, der EG, BfA, Kohlepfennig bis 1996 und dem ERP-Vermögen.

37 E. Gerken/ K.-H. Jüttemeier/ u.a., Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau, in: Kiebler Diskussionsbeiträge 113/114 (1985), S. 9-15; vgl. 8. Subventionsbericht (Anm. 11).

Jahren schwachen Wirtschaftswachstums und verstärkter Arbeitslosigkeit die Zahl der Selbständigen zunahm.³⁸

Ungachtet der Dominanz und Dynamik des Mittelstandes setzte sich bereits Ende der siebziger Jahre der politische Konsens durch, daß eine Industriepolitik, die auf Erhöhung des wissenschaftlich-technischen Niveaus für die gesamte Industrie zielt, zwangsläufig bei Großunternehmen ansetzen müsse, da nur diese die finanzielle, materielle und personelle Basis für technologische Durchbrüche hätten. Dem ist entgegenzuhalten, daß Großunternehmen aufgrund ihrer ausgedehnten Marktsegmente wesentlich stärker als KMU vom Weltmarkt abhängen und somit ohnehin unter dem Zwang stehen, bei immer kürzeren Produktzyklen ihre Forschungstätigkeit auszubauen. Um durch staatliche Zuschüsse oder Kredite das Investitionsrisiko zu mindern, treten sie als „Zukunftsindustrien“ mit ihren Großprojekten an die Politik heran. Die neolibérale Kritik an der Politik, der sie vorwirft, sich die Identifizierung von Zukunftsindustrien anzumaßen, muß also immer auch die offensichtlichen Interessen der Großunternehmen berücksichtigen. 1977 sind allein 86 Prozent der staatlichen Subventionen für die Luftfahrt an die zu Daimler-Benz gehörende Aerospace Airbus GmbH geflossen, im Kohlenbergbau gingen 99 Prozent aller Fördermittel an die Ruhrkohle AG, in der elektronischen Industrie 79 Prozent an vier Unternehmen und im Maschinenbau erhielten drei Unternehmen 62 Prozent aller Fördermittel.³⁹

Die Subventionen nützen aber nicht nur den Großunternehmen. Großprojekte wie z.B. die Airbusindustrie lassen gleichzeitig Expansionsbereiche in nach- oder vorgelagerten Branchen entstehen. Die Subventionierung der Kohleveredelung übt technologische Impulse auf die chemische Industrie aus und schafft neue Exportchancen im Anlagenbau. Somit führt die Entwicklung neuer Produkte über die Binnenmarktdynamik zur Nachfrage nach neuen Investitionsgütern. Um diese technologischen Impulse in den Anwenderindustrien, speziell in den durch KMU gekennzeichneten deutschen Exportbranchen, aufnehmen zu können, gab es Ende der siebziger Jahre durchaus wirksame Investitionsprogramme für den Mittelstand.

Nach dem Regierungswechsel 1982 traten angesichts eingeeengter Finanzierungsspielräume die Zukunftsindustrien (Luft- und Raumfahrt, Mikroelektronik, Verkehr und Nachrichtentechnik), die inzwischen zu Dauer-subsventionsempfängern mutiert waren, mit den auf Strukturerhaltung drängenden überholten Branchen (Schiffbau, Bergbau und Eisenschaffende Industrie) in Subventions-Konkurrenz. Der Abbau der Subventionen wurde zwar eingeleitet, nur wirkte sich dieser zugunsten einer einseitigen Fortsetzung der Strukturerhaltung von Großunternehmen in Krisen- und

38 Vgl. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1999; K.-W. Schatz, Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen (Anm. 17), S. 10.

39 Vgl. Autorenkollektiv, Abschwächung der Wachstumsimpulse (Anm. 20), S. 264.

Zukunftsbranchen aus. Mit steigenden Kosten für FuE hatten sich seit Ende der sechziger Jahre die Konzentrationsprozesse der Unternehmen verstärkt. Resultat war eine einseitige Angebotspolitik, die die Stärkung der Nachfrage aus den Anwenderbranchen vernachlässigte. Unter anderem wurden im Zuge dieser Umorientierung die vorrangig auf KMU ausgerichteten Programme für Produktüberführung und -innovation gekürzt.

Die Zukunftsindustrien, die in den siebziger Jahren über enorme staatliche Anstrengungen aufgebaut worden waren, konnten zwar in den achtziger Jahren wie im Falle Airbus oder Siemens gleichwertige technologische Entwicklungen wie die Japaner oder Amerikaner vorweisen. Jedoch mußten Markteinführung und Absatz der Produkte weiterhin subventioniert werden, wollten die europäischen Staaten ihre Aufholstrategien nicht scheitern lassen. Das Problem in Deutschland und Westeuropa war: Es fehlte an gleichwertigen anspruchsvollen Großabnehmern auf den Heimatmärkten, die wie die datenverarbeitende Industrie in den USA oder die Unterhaltungselektronik in Japan Zugkraft auf die Großanbieter z.B. in der Halbleiterindustrie ausüben könnten. Dadurch wurde der nötige Weltmarktanteil nicht erreicht, um die hohen Entwicklungskosten der Produktgenerationen wieder hereinzuholen. Die staatlich forcierten Zukunftsindustrien blieben förderungsabhängig.

Auf der anderen Seite verloren die klassischen Anwenderbranchen Weltmarktanteile beim Export, da sie sich aufgrund ihrer traditionellen Exportstärke nur verzögert auf den technologischen Wandel eingestellt hatten. Der Versuch der CDU/CSU-Regierung, mit restriktiver Ausgabenpolitik und Lohnkostenbegrenzung den Verlust der Anteile der Investitionsgüterindustrie am Weltexport zu begrenzen, führte aufgrund zurückgehender Masseneinkommen und staatlicher Aufträge zu einer weiteren Schwächung des Binnenmarktes. Voraussetzung für das Wachstum der Zukunftsindustrien ist eine innovative Nachfrage in der Frühphase der Produkterprobung der neuen Technologien, gewährleistet durch staatliche Aufträge sowie durch anspruchsvolle, dynamische heimische Abnehmermärkte.

Beispielhaft dafür sind die Branchen der Umwelt- und Biotechnologie, die aufgrund staatlicher Förderung der Nachfrage nach Umweltprodukten bereits neue Wettbewerbspositionen vor allem auf dem europäischen Markt erzielt haben. Einerseits konnten die ausgegründeten oder erweiterten Unternehmen an das Know-how im traditionell wettbewerbsstarken Maschinenbau anknüpfen und sich andererseits auf einen entwickelten Binnenmarkt stützen, der ihnen durch hohe Umweltstandards und ökologisches Bewußtsein der Haushalte in Deutschland anspruchsvolle Nachfrage sicherte.

Angebotsseitige Exportstrategie oder Stärkung der Wettbewerbsvorteile des nationalen Systems über einen dynamischen Inlandswettbewerb?

Nach M.E. Porters Theorie ergeben sich nationale Wettbewerbsvorteile für Branchen wesentlich aus den nationalen „Bestimmungsfaktoren“, die im Zusammenwirken mit den komparativen Kostenvorteilen der Branchen das spezifisch-dynamische nationale System ausmachen.⁴⁰ Aufgrund der großen und stark spezialisierten Branchenvielfalt Deutschlands, in der KMU dominieren, machen der Inlandswettbewerb und die anspruchsvolle gegenseitige Nachfrage diese Faktoren aus, die die Unternehmen zu Wettbewerb nicht über die Kosten, sondern über Spezialisierung, Exportorientierung und Produktqualität durch permanente Produktverbesserung und -innovation zwingen. Die ständige Faktoraufwertung in den exportorientierten Branchen hat jedoch spezifisch-nationale Voraussetzungen. Zu diesen zählen die qualifizierten Fachkräfte, das von Staat und Privaten bereitgestellte duale Berufsausbildungssystem und die in Branchen wie Maschinen- und Fahrzeugbau relativ gut entwickelte Kooperation zwischen öffentlichen Forschungsinstituten, Universitäten und den Forschungsabteilungen der Unternehmen. Das hohe Bildungsniveau garantiert, daß Unternehmen besonders bei komplexen Produktionsverfahren in der Investitionsgüter- und Anwenderindustrie von Technologien, in denen Lernkurven und spezialisiertes Produktwissen verlangt wird, erfolgreich sind.

Auch die Haushalte sorgen als informierte Käufer aufgrund ihrer guten Ausbildung für anspruchsvolle Nachfrage. Mit dem Instrument der gewerkschaftlichen Organisation setzen sie hohe Realeinkommen durch. Dadurch werden die Unternehmen veranlaßt, auf Qualität zu setzen und sich um Produktaufwertung bzw. den Einstieg in hochtechnologische Branchen zu bemühen. In dieselbe Richtung wirken Produktnormen, Umweltschutzbestimmungen und Arbeitsgesetze mitsamt den hohen Lohnnebenkosten. Im Standortwettbewerb gelten diese als selektive Faktornachteile, da sie die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und damit die Entstehung eines Niedriglohn-Dienstleistungssektors erschweren und folglich die Arbeitslosigkeit erhöhen. In unserer Perspektive jedoch wirken sie als Voraussetzungen, die zur Stärkung der „Bestimmungsfaktoren“ Inlandswettbewerb und Qualitätsnachfrage in den hochentwickelten Branchen beitragen.

Standortpolitik zur Lösung des Beschäftigungsproblems

Im exportorientierten Wettbewerb um Weltmarktanteile suggeriert die aktuelle Standortdebatte Standortnachteile für Deutschland aufgrund zu hoher Arbeitskosten, zu umfangreicher staatlicher Regulierung des Arbeitsmarktes und eines unterentwickelten Dienstleistungssektors. Die Wettbe-

40 Vgl. M. E. Porter, Nationale Wettbewerbsvorteile (Anm. 4).

werbsfähigkeit der Exportunternehmen könne nur gewährleistet werden über eine restriktive Lohnpolitik, sinkende Arbeitskosten und Lohnflexibilisierung, Sozialabbau und Rückführung der öffentlichen Investitionen. Dadurch soll gleichzeitig ein Niedriglohn-Dienstleistungssektor nach amerikanischem Modell entstehen, der das Arbeitslosenproblem lösen könnte.⁴¹

Die Schaffung eines Niedriglohn-Dienstleistungssektors durch restriktive Politik und Lohnkostensenkung hätte eine Verlangsamung des Produktivitätswachstums und im Endeffekt wieder Lohndrosselung zur Folge. Gerade diese Entwicklung würde aber die „Bestimmungsfaktoren“ des nationalen deutschen Systems (hohes Realeinkommen anspruchsvoller Kunden auf dem Binnenmarkt, gleichmäßig hohe Bildungsstruktur, soziale Stabilität, korporative Verhandlungsstrategien), durch die die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors erst entstehen konnte, nachhaltig schwächen.

Auch sagt der für Deutschland festgestellte, unterentwickelte tertiäre Sektor nichts über den Anteil der Dienstleistungsberufe im industriellen Sektor aus: Dienste der Marktforschung, Werbung, Produktplanung, Transport, Finanz- und Versicherungsdienste werden in Deutschland noch stärker als in anderen Ländern in Industrieunternehmen erstellt.⁴² Konsumdienstleistungen mit niedriger Produktivität treffen außerdem auf eine erheblich größere Zurückhaltung der Konsumenten als in den USA und werden sich in der Folge gesamtwirtschaftlich steigender Produktivität durch Preis- und Kostenauftrieb verteuern. Lohnspreizung ist somit kein Garant für die Expansion des tertiären Sektors, da dieser in Deutschland in erster Linie auf den produktionsorientierten Dienstleistungen der KMU basiert. Der entscheidende Nachfrageschub kann deshalb nur aus dem hochproduktivem industriellen Exportsektor kommen.

Alternative: langfristige Stärkung der nationalen Wettbewerbsvorteile über eine Bildungs- und Innovationsoffensive

Die hier vorgeschlagene Alternativstrategie für eine zukünftige Industriepolitik zielt auf ein langfristiges Produktivitätswachstum, das auf der Wahrung der nationalen Wettbewerbsvorteile aufbaut. Es ist für eine Wirtschaft wie die deutsche, die unter dem Zwang des Inlandswettbewerbs innerhalb der Exportbranchen ihre Anteile am Weltexport über Qualität und Spezialisierung sichert, eine Illusion, über Lohnkostendumping und strukturkonservierende Angebotspolitik die bisherigen Branchen erhalten und Exportüberschüsse erzielen zu wollen, um so Beschäftigung zu schaffen. „Aus-

41 Vgl. A. Daniels/T. Hanke, Lohn der Angst, in: Die ZEIT, 21 (1999), S. 21f.; W. Schroeder/J. Esser: Modell Deutschland: Von der Konzentrierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, in APuZ, B 37/99, S. 3-12.

42 P. Thuy, Sektorale Beschäftigungspolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2 (1996), S. 199-215.

druck einer aufgewerteten Wirtschaft ist, daß weniger produktive Arbeiten über Auslandsinvestitionen und Beschaffung im Ausland in Länder mit geringeren Lohnkosten verlegt werden.“⁴³ Die Industriepolitik hat folglich die Aufgabe, für die Unternehmen ein Umfeld zu schaffen, das sie zu Produktaufwertung und Vorstoß in neue Marktbereiche mittels Neu- oder Ausgründungen zwingt, statt durch Erhaltungssubventionen den Unternehmen rent-seeking-Vorteile bei alten Produkten zu verschaffen.

„Die Aufgabe des Staates besteht darin, die grundlegenden Prinzipien des nationalen Vorteils zu begreifen, und sie in politisches Handeln umzusetzen, das die besonderen Umstände des Landes spiegelt.“⁴⁴ Deshalb ist für Deutschland eine technologiepolitische Aufholstrategie über subventionierte Großprojekte bei Zukunftstechnologien verfehlt. „Das Volumenspiel haben wir verloren!“, resümiert Michael Mirow, Unternehmensplaner bei Siemens.⁴⁵ Die Industrieelektronik im Maschinenbau-Cluster ist produktmäßig fragmentiert und die Telekommunikation war bisher national ausgerichtet. Es gab also keine mögliche Zugindustrie, die einen großen Abnehmermarkt abgegeben hätte. Andererseits war die technische Nachfrage der exportorientierten Investitionsgüterindustrie in den späten achtziger Jahren eher nachlaufend, da sie die Umstellung auf die Anwendung neuer Technologien nur verzögert vollzogen hat. Anfang der neunziger Jahre schlug dieser strukturelle Wettbewerbsnachteil der heimischen Märkte voll auf die basistechnologischen Zukunftsprojekte der deutschen und europäischen Industriepolitik durch.

Zukünftig geht es darum, der Kooperation und Konzentration im Bereich der Technologiebranchen entgegenzuwirken, indem sich die europäische und deutsche Politik den heimischen Anwenderindustrien, d.h. vorrangig den KMU zuwendet. Ziel muß sein, in den wettbewerbsfähigen Clustern die Dynamik der Investitionen in Innovationen, spezielle verwandte Technologien, Infrastruktur und Humankapital zu stärken und aus dem Markt heraus auf das Entstehen neuer Industriebranchen zu setzen. Die sich gegenseitig zu Investitionen anheizenden Firmen in einem neu entstehenden Cluster ziehen Ressourcen von isolierten Branchen ab und animieren mit wachsender Größe Zulieferindustrien und verwandte Branchen zum Einstieg in neue Branchen oder zur Gründung von Ablegern. Da sich KMU auf spezielle Marktsegmente und Strategien der Qualitätsführerschaft konzentrieren müssen, können sie über den Binnenmarkt eine zugkräftige, aber spezielle Nachfrage für die Produkte der europäischen Großanbieter im Bereich der Zukunftstechnologien ausbilden.

Aufgrund der Nachfrage vonseiten der Großanbieter nach den Leistungen der KMU werden diese in die Lage versetzt, beschäftigungswirksame

43 M. E. Porter, Nationale Wettbewerbsvorteile (Anm. 4), S. 636.

44 Ebenda, S. 641.

45 M. Mirow, Wettbewerbsbedingungen (Anm. 28), S. 96.

Nachfrage auch für den produktionsorientierten Dienstleistungssektor zu artikulieren. Dadurch verbreitert sich das beschäftigungswirksame Angebot kleiner und neuer Unternehmen im produktionsorientierten Dienstleistungssektor, der auf qualifizierte Arbeitnehmer und Produktivitätsfortschritte mit zunehmender Kapitalrentabilität ausgerichtet sein muß. Die hier entstehenden hohen Reallohneinkommen werden dann als Nachfrage der kaufkräftigen Haushalte nach den Qualitätsprodukten der Industrie auf dem Binnenmarkt wirksam und fördern technischen Fortschritt.

Insbesondere kleine Unternehmen (bis 99 Beschäftigte) sind sehr forschungsintensiv; sie wenden 6,1 Prozent ihres Umsatzes für FuE auf, gefolgt von Großunternehmen (10.000 Beschäftigte und mehr) mit 4,8 Prozent ihres Umsatzes. Aber im Vergleich zu den KMU bringen die Großunternehmen 10-15 Prozent mehr an absolut neuen und inkrementalen Produktinnovationen pro Mitarbeiter hervor. Vergegenwärtigt man sich jedoch die Anzahl der KMU, die 1996 mehr als 99 Prozent aller Wirtschaftsunternehmen mit ca. 57 Prozent aller Arbeitnehmer ausmachten, so übersteigt ihr gesamtes Innovations-Output das der Großunternehmen bei weitem.⁴⁶ Nach dem Mannheimer Innovationspanel von 1993 haben kleine Unternehmen (bis 49 Beschäftigte) mit 14 Prozent den höchsten Anteil der Innovationen am Umsatz. Großunternehmen (über 1000 Beschäftigte) weisen nur ein Innovationsoutput von sieben Prozent des Umsatzes auf. Hinzu kommt, daß KMU relativ mehr in Produktinnovationen und Großunternehmen relativ mehr in Prozeßinnovationen investieren.⁴⁷

Innovationsoffensive

Die staatliche Industrieförderung muß gezielt darauf ausgerichtet werden, KMU durch günstige Investitionsbeihilfen und Abschreibungen gegenüber den Großunternehmen zu stärken. Dazu sind einige wenige und transparente Programme nötig, die den Unternehmen immer dann zur Verfügung stehen, wenn sie auf der Höhe des alten Produktlebenszyklus Innovationen tätigen müssen, um nicht den Markteintritt bei neuen Produkten zu verpassen.

Weiterhin müssen alle Subventionsprogramme auf das Ziel der marktinduzierten Innovation geprüft, in ihrer Anzahl reduziert und nach einfachen Kriterien transparent gemacht werden. Auch ist das Ziel der jetzigen SPD/Grüne-Regierung, die Strukturhaltungssubventionen sukzessive abzubauen, konsequent weiterzuverfolgen. Darüber hinaus sollte der Fusionswelle in der deutschen Wirtschaft durch verschärfte Anwendung des Wettbewerbsrechts entgegengewirkt werden, um die Binnenmarktdynamik

46 T. Lenk/D. Bessau, Strategisches Innovationsmanagement. Allgemeine Ansätze und besondere Aspekte für Klein- und Mittelunternehmen, ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 3, Universität Leipzig 1999, S. 41-45.

47 D. De, Bestimmungsgründe (Anm. 16), S. 122-125.

nicht noch mehr einzuschränken. Besonders Großunternehmen versuchen, dem ständigen Aufwertungsdruck auszuweichen, indem sie durch Fusionen und Diversifizierungen in nichtverbundene Branchen ihre Marktmacht und regionale Branchenkonzentration ausbauen. Das versetzt sie in die Lage, mit erpresserischen Argumenten an die politische Verwaltung heranzutreten, um FuE-Kredite und weitere Subventionen zu verlangen. Langfristorientierung der subventionsvergebenden Instanzen, z.B. der verantwortlichen Ministerien, ist ein Instrument zur Begrenzung solcher Erpressungen. Dazu wäre ein gesetzlicher Regelkatalog für die Subventionsvergabe geeignet. Andererseits muß die Politik von der direkten Technologieförderung Abschied nehmen und sich strategischen Aufholstrategien, denen keine komparativen Kostenvorteile zugrunde liegen, verweigern. Eine zukünftige Industriepolitik sollte statt dessen die Entwicklung eigener Zukunftsindustrien mit *being-first*-Vorteilen über den Markt fördern, indem sie die traditionellen komparativen Kostenvorteile des deutschen Systems stärkt.

Die praktische Forderung lautet: Erstens sind die Mittel für marktnahe Grundlagenforschung in Universitäten und staatlichen Instituten aufzustocken. Zweitens muß der Einsatz neuer Technologien schon in der Frühphase ihrer Markteinführung durch staatliche Aufträge beschleunigt werden. Investitions-Lenkung in Bereiche wie Bio- und Umwelttechnologie sowie alternative Energiegewinnungsmethoden sollte über staatliche Nachfrage, nicht über Direktsubventionen erfolgen, um Dauersubventionsprojekte ohne entsprechende Nachfrage auf dem Binnenmarkt zu vermeiden. Für eine Ausrichtung nachfragerorientierter Investitionsförderung auf den industriellen Umweltsektor sind zwei Faktoren entscheidend: Zum einen kann hier auf dem System-Know-how der exportstarken Branchen des Maschinenbaus und der chemischen Industrie aufgebaut werden. Zum anderen verfügt Deutschland über eine ausgezeichnete Binnenmarktsituation mit sensibilisierten Käuferinteressen. Ziel muß sein, in diesen Branchen die vorhandenen komparativen Kostenvorteile bei der Produktprüfung auf dem heimischen Markt für „*economies of scale*“ und „*economies of scope*“ zu nutzen, um langfristige Wachstumseffekte aus temporären Monopolgewinnen erzielen zu können.

Bildungsoffensive

Hauptexportgut ist das – in handelbaren Investitionsgütern geronnene – Know-how der deutschen Facharbeiter. Will Deutschland im internationalen Systemwettbewerb langfristig seine Wettbewerbspositionen sichern, muß sich eine zukünftige Industriepolitik auf den wichtigsten komparativen Kostenvorteil Deutschlands konzentrieren: die Entwicklung und Produktivität von Humankapital. Beschäftigungspolitik heißt demzufolge Sicherung von Arbeitsplätzen mit hoher Wertschöpfung. Das erfordert von

der Politik die Fortführung und den Ausbau von Maßnahmen zur Ausbildung qualifizierter Arbeitskräfte und für Umschulung und Weiterbildung, die gleichzeitig als staatliche Einkommensgarantien wirken. Ein weiterer Schwerpunkt muß die kostenlose, fundierte Ausbildung in den Schulen und die Möglichkeit eines effektiven Studiums an den Universitäten mit entsprechender Personal- und Mittelausstattung sein.

Eine gut ausgebildete Bevölkerung mit stabilem Einkommen ist auch für die Nachfrageseite von Bedeutung. Die aktive Arbeitsmarktpolitik dient zusammen mit der sozialstaatlichen Einkommenssicherung zur Stabilisierung der Binnennachfrage und zur Verminderung der regionalen und sektoralen Einkommensgefälle. Denn Innovationsanreize für die Entwicklung und Einführung von neuen Qualitätsprodukten sind ohne eine stabile Kaufkraft der spezifischen Zielgruppen von der Nachfrageseite her sinnlos. Daher können staatliche Investitionsprogramme wie das 100 000-Dächer-Programm zur infrastrukturellen Ausrüstung mit neuen technologischen Investitionsgütern speziell für private Haushalte die Konsumenten noch zusätzlich auf neue Produkte hin orientieren.

Fazit als Abgrenzung gegen die Fehlorientierung an Beschäftigungsmodellen wie den USA oder Niederlanden

Ein allseits geforderter und nötiger institutioneller Umbau, der auf die Forcierung eines Billiglohnsektors zielt, ignoriert die gewachsene duale Industriestruktur in Deutschland und übersieht die Hintergründe für den unterentwickelten Dienstleistungssektor. Es wurde gezeigt, daß einer eigens für den „deutschen Sonderfall“ konzipierten Industrie- und Wettbewerbspolitik (als Anreiz- und Nachfragepolitik für Produktinnovationen mit Marktnähe zugunsten der spezialisierten KMU) der Vorrang zu gehen ist.

Deshalb ist die Annahme zurückzuweisen, daß die am amerikanischen Modell orientierte Förderung produktivitätsschwacher Branchen auch im deutschen Fall zu Beschäftigungswachstum führen könne. Die Niederlande zeigen zudem, daß eine gespreizte Lohnstruktur weniger zur Expansion der Konsumdienste führt, als vielmehr zu einer langfristig wettbewerbsnachteiligen Expansion der gering qualifizierten Beschäftigung im industriellen Sektor. Die Verlangsamung des Produktivitätswachstums mit sinkenden Realeinkommen würde jedoch die nationalen Vorteile Deutschlands zerstören und damit zur eigentlichen Gefährdung der internationalen Wettbewerbspositionen der Industrie werden.

Wettbewerbsfähigkeit läßt sich nicht über den Abbau des deutschen Systems unter dem Zwang des Systemwettbewerbs erreichen. Es bedarf vielmehr einer konsequenten Strategie, die im Vertrauen auf die zunehmende Öffnung der Märkte Abhängigkeiten vom Weltmarkt bei technologischen being-first-Industrien in Kauf nimmt und sich dazu auf den Ausbau der systemischen Stärken (Umweltbewußtsein, starker Mittelstand,

soziale Stabilität, hohes Bildungsniveau) konzentriert. Der Staat kann es dann dem Markt überlassen unter Ausnutzung der bestehenden komparativen Kostenvorteile neue Zukunftstechnologien und -verfahren hervorzu-
bringen. Er sollte ihnen lediglich mit konkreten staatlichen Aufträgen im Infrastrukturbereich die Markteinführungsphase erleichtern.