

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
BÜRO BRÜSSEL

MARIO PIANTA
MATTEO LUCCHESI
LEOPOLDO NASCIA

INDUSTRIEPOLITIK IN EUROPA

WELCHEN SPIELRAUM BIETET
DER AKTUELLE RECHTSRAHMEN
DER EU FÜR EINE PROGRESSIVE
INDUSTRIEPOLITIK?

MARIO PIANTA
MATTEO LUCCHESI
LEOPOLDO NASCIA

INDUSTRIEPOLITIK IN EUROPA

WELCHEN SPIELRAUM BIETET
DER AKTUELLE RECHTSRAHMEN
DER EU FÜR EINE PROGRESSIVE
INDUSTRIEPOLITIK?

Brüssel, Dezember 2016

Mario Pianta

ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität von Urbino. Sein neuestes Buch «Explaining Inequality» (Koautor Maurizio Franzini) ist 2015 im Verlag Routledge erschienen.

Matteo Lucchese

war Lehrbeauftragter an der Universität von Urbino mit dem Forschungsschwerpunkt Industrie und Innovation.

Leopoldo Nascia

arbeitet beim italienischen Statistikamt (ISTAT) in Rom und ist zusammen mit Mario Pianta Verfasser der Länderberichte zu Italien (2013 bis 2015) der Research and Innovation Observatory – Horizon 2020 Policy Support Facility (RIO), herausgegeben von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission.

Wir danken den MitarbeiterInnen des Brüsseler Büros der Rosa-Luxemburg-Stiftung für ihr Interesse an diesem Thema, insbesondere Roland Kulke und Martin Schirdewan für ihre Kommentare und Anregungen. Die Grundüberlegungen zu dieser Studie hat Mario Pianta das erste Mal auf der EuroMemorandum-Konferenz in London im September 2013 vorgestellt, sie liegen auch dem Abschnitt über Industriepolitik im EuroMemorandum-Bericht 2014 zugrunde (EuroMemo Group 2013). Weitere Präsentationen fanden auf der Konferenz der European Association for Evolutionary Political Economy in Paris im November 2013, auf einem Seminar des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche im Mai 2014 und in den Workshops für Industriepolitik an der Universität La Sapienza in Rom im Mai 2014 und 2015 statt. Wir danken den TeilnehmerInnen dieser Veranstaltungen für die lebhaften Diskussionen und für ihre Kritik. Vergleiche zu manchen Argumenten in der vorliegenden Studie die Aufsätze von Pianta (2014b u. 2015) und Lucchese et al. (2016).

VORWORT

Acht Jahre sind seit dem Crash an der Wall Street vergangen, und den europäischen Eliten fehlt immer noch jede Vorstellung davon, wie sie die europäische Wirtschaft zukunftsfest machen können. Während die Profite der Konzerne wieder ins Unermessliche wachsen und das Finanzkapital allmählich seinen Einfluss auf die nationalen Kapitale und seine Stimme in Brüssel zurückgewinnt, steckt die Realwirtschaft in einer der tiefsten Krisen seit über einem halben Jahrhundert. Vor diesem Hintergrund hat die Rosa-Luxemburg-Stiftung gemeinsam mit WirtschaftswissenschaftlerInnen, Gewerkschaften, Think tanks und linken Parteien die Erarbeitung einer progressiven Industriepolitik in Angriff genommen.

Ist es überhaupt legitim, sich in Zeiten des Klimawandels und von COP21 mit einer progressiven Industriepolitik zu befassen? Unsere Antwort lautet ganz klar: ja! Eine wirklich progressive Industriepolitik muss notwendigerweise ein Pfeiler jeder zukünftigen nachhaltigen Gesellschaft sein. Erst eine tatsächlich progressive Industriepolitik bietet die Voraussetzung dafür, dass es in einem zukünftig geeinten Europa sozial gerecht zugeht. Nur wenn wir für unsere Gesellschaften eine ökologisch nachhaltige Infrastruktur entwickeln und die Kreislaufwirtschaft durchsetzen, kann es uns gelingen, die Umweltzerstörung zu stoppen. Zudem gilt, dass nur Wirtschaften mit einem industriellen Sektor ausreichend sichere Arbeitsplätze für ihre Bevölkerung bereitstellen können. Eine progressive Industriepolitik hat jedoch nicht nur ökologischen Imperativen Rechnung zu tragen, sondern muss sich auch der im Zuge der Krise und des kulturellen Backlashes gewachsenen Geschlechterungleichheit stellen. Sie muss darüber hinaus anerkennen, dass es wirkliche Demokratie nur auf Grundlage einer ökonomischen Unabhängigkeit von BürgerInnen geben kann. Nur gute und dauerhafte Arbeitsverhältnisse verleihen den BürgerInnen die Macht sowie die soziopsychologischen Ressourcen, die sie zum Aufbau offener und toleranter Gesellschaften brauchen. Nur auf Grundlage solcher materieller Voraussetzungen können Bewegungen, Gewerkschaften und linke Parteien sinnvoll agieren.

Wir haben in den letzten Jahre eine Reihe von Treffen und Tagungen organisiert, auf denen wir den Status quo der Industriepolitik in verschiedenen europäischen Ländern diskutiert und zusammen Umriss einer linken Industriepolitik entworfen haben. Unweigerlich führten uns diese Diskussionen zu der Frage des nötigen Spielraums für die Umsetzung einer linken Industriepolitik, die wir allerdings ohne entsprechende Forschungsarbeit und tiefer gehende Analyse nicht beantworten können. Ist die Umsetzung einer progressiven Industriepolitik im derzeitigen rechtlichen Rahmen der EU überhaupt denkbar? Ausgehend von diesen Fragen haben wir die nun vorliegende Studie in Auftrag gegeben, damit sie zentrale Fragen beim Wiederaufbau der Realwirtschaft in Europa beleuchtet. Diese aufschlussreiche Studie haben Mario Pianta, Matteo Lucchese und Leopoldo Nascia gemeinsam verfasst und wir bedanken uns hiermit herzlich für ihre herausragende Arbeit.

Martin Schirdewan (Leiter des Brüsseler Büros)
Roland Kulke (verantwortlicher Projektmanager)

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung	5
1 Aktueller Kontext	8
Auswirkungen der Krise auf Europas Industrie	10
Aufschwung und Niedergang der Industriepolitik in Europa	16
Der Erfolg der zivilen europäischen Luftfahrtindustrie: Der Fall Airbus	17
2 Vorschläge für eine progressive Industriepolitik	24
Prinzipien und Begründungen	26
Mögliche Schwerpunktsetzungen einer progressiven Industriepolitik	32
Instrumente einer progressiven Industriepolitik	34
Erfahrungen mit öffentlichen Investitionsbanken	39
3 Politischer Spielraum in Europa für eine progressive Industriepolitik	40
Strategieplan «Europa 2020»	43
EU-Strukturfonds und Kohäsionspolitik	49
Umweltmaßnahmen und die Energieunion	50
Politik zur Förderung von erneuerbaren Energien in Deutschland	51
Die Rolle der Europäischen Investitionsbank	53
Europäischer Fonds für strategische Investitionen	55
Alternative Pläne zur Förderung von Investitionen	56
Politischer Spielraum für Investitionen im Rahmen finanzpolitischer EU-Richtlinien	60
Politik zur Anwerbung ausländischer Investitionen	62
Staatliche Beihilfen, der Binnenmarkt für Dienstleistungen, TISA und TTIP	64
Der Bericht der fünf Präsidenten	67
Industrie 4.0	68
Strategien zur Ausweitung von digitalen Open-Source-Angeboten	69
Maßnahmen auf nationaler Ebene	71
Maßnahmen auf regionaler Ebene	72
Ein Überblick zur aktuellen EU-Politik	76
4 Aussichten für eine progressive Industriepolitik in Europa	78
Wie eine progressive Industriepolitik eingeleitet werden könnte	80
Der hierfür erforderlichen politischen Rahmenbedingungen	88
Schlussfolgerungen	92
Literatur	94

KURZFASSUNG

Das Problem. Die mit der Finanzkrise 2008 eingesetzte Transformation der europäischen Volkswirtschaften, die durch die von den EU-Institutionen aufgezwungene Sparpolitik noch beschleunigt worden ist, hat das Gefälle bei der Wirtschaftskraft, bei Investitionen, Produktivität, Beschäftigung und Einkommen in Europa noch weiter verschärft. Im Zentrum dieses Prozesses stehen stark voneinander abweichende Entwicklungen in der Industrie und im privaten Dienstleistungssektor. Die Gruppe der stark in das deutsche Produktionssystem eingebundenen Volkswirtschaften hat bei der industriellen Fertigung nur begrenzte Einbußen erlitten und kehrt gerade wieder auf einen Wachstumskurs zurück. Die südeuropäischen Länder (einschließlich Frankreich) haben dagegen einen beträchtlichen Abbau ihrer Produktionskapazitäten hinnehmen müssen und werden wohl zusätzlich zu einer massiven Staatsverschuldung weiterhin mit unausgeglichene Zahlungenbilanzen rechnen müssen. Bei den mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften ist das Bild nicht einheitlich. In einigen Fällen, die zum Beispiel wie Polen Teil der «Kernzone des deutschen Produktionssystems» sind, zeigt sich ein schnelles, aber fragiles Wachstum, während andere Volkswirtschaften unter den ökonomischen und sozialen Auswirkungen der lang anhaltenden Rezession leiden. Es besteht eindeutig die Gefahr einer fortschreitenden Fragmentierung in der EU, der nicht nur mit veränderten makroökonomischen Strategien und einem Abschied vom Austeritätsansatz begegnet werden muss, sondern auch mit dem gezielten Wiederaufbau von Produktionskapazitäten in den schwächeren Regionen Europas. In Kapitel 1 der vorliegenden Studie wird das Ausmaß dieser Probleme dokumentiert.

Die Zielsetzung. Im Strategiepapier «Europa 2020» und in anderen wichtigen Grundsatzdokumenten der EU sind deren wirtschaftspolitische Ziele klar dargelegt: der Ausbau wissensbasierter Wirtschaftszweige und die Stärkung der Industrie bei gleichzeitigem Streben nach ökologischer Nachhaltigkeit und einer größeren Konvergenz. Es fehlen aber wirksame Instrumente, um diese Ziele zu erreichen. Deshalb braucht es eine europaweite Industriepolitik, die in der Lage ist, die wirtschaftliche Entwicklung auf Aktivitäten zu lenken, die in ökonomischer Hinsicht wünschenswert sind, weil sie die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft verbessern, aber auch in sozialer Hinsicht, weil sie bestehende Bedürfnisse in der Bevölkerung befriedigen und Ungleichheit reduzieren, in ökologischer Hinsicht, weil sie für Nachhaltigkeit sorgen und den Klimawandel aufhalten, sowie in politischer Hinsicht, weil damit wichtige nationale und europäische Interessen verfolgt werden. Die öffentliche Hand kann für die Aufstockung der hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcen sorgen sowie gezielt die Ausbreitung von solchen Unternehmen und Industrien fördern, die sich durch eine besonders hohe Lernfähigkeit und technologische Innovationskraft, Produktivitätssteigerungen, Größenvorteile, Internationalisierung und eine gesteigerte Nachfrage auszeichnen. Zu den hieraus resultierenden Vorteilen zählen ein schnelleres Wachstum bei der Produktion, den Einkommen und der Beschäftigung, eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit sowie eine Verbesserung der Qualität der Wirtschaftstätigkeiten, der Beschäftigungsverhältnisse und der Umweltverträglichkeit. In Kapitel 2 der vorliegenden Studie skizzieren wir einen Vorschlag für eine progressive europäische Industriepolitik, der sich auf einen «Dekalog» von Prinzipien

stützt, und erläutern deren Grundlogik. Ferner werden eine Reihe von zu diesem Zweck zu ergreifenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen vorgestellt sowie Instrumente zu ihrer Umsetzung.

Der politische Spielraum. Wie sieht der politische Spielraum in Europa für eine aktive Industriepolitik aus? Der derzeitige institutionelle Rahmen der EU ist kaum geeignet, um die bestehenden Herausforderungen anzugehen und die dafür benötigten politischen Instrumente bereitzustellen. Wirksame Maßnahmen werden durch eine Reihe von Vorgaben und spezifischen Herangehensweisen verhindert, darunter Regeln zur Herstellung eines freien Wettbewerbs und zu staatlichen Beihilfen, die Abhängigkeit von Märkten bei der Allokation von produktiven Ressourcen, die Beschränkung, Strukturmittelfonds nur für solche Maßnahmen verwenden zu dürfen – wie etwa Infrastruktur und Bildung –, die nicht ausreichend sind, um in benachteiligten Regionen neue Wirtschaftskraft entstehen zu lassen, und die auf EU-Ebene begrenzten Ressourcen für eine wirkliche Industriepolitik. In den vergangenen Jahren lassen sich jedoch bei der europäischen Industriepolitik wesentliche Änderungen erkennen, die unter anderem in der Leitinitiative «Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung», in der Ausrichtung auf eine «smarte Spezialisierung» und im Europäischen Fonds für strategische Investitionen zum Ausdruck kommen. Kapitel 3 der vorliegenden Studie befasst sich mit dem politischen Raum, den diese EU-Vorgaben und -Rahmenbedingungen eröffnen.

Der Vorschlag. Aufbauend auf dieser Analyse wird in Kapitel 4 ein Vorschlag für eine europäische Industriepolitik unterbreitet, der weit über herkömmliche Ansätze hinausgeht. Dieser Vorschlag fordert eine europaweite Industriepolitik, die weitaus umfassender ist als alle bisherigen nationalen Maßnahmen und Programme. Es wird vorgeschlagen, jedes Jahrzehnt zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts Europas (ungefähr 260 Milliarden Euro) zu mobilisieren und mit der Einführung einer «goldenen Regel» zur Erleichterung von Investitionen der öffentlichen Hand einen größeren politischen Spielraum auch auf nationaler Ebene zu schaffen. Ein entscheidendes Ziel dieser Politik ist es, die ökonomischen und sozialen Unterschiede zwischen dem Zentrum Europas und dessen Peripherie zu minimieren. Daher sollten die Ressourcen einer solchen europäischen Industriepolitik auf schwächere Regionen und Länder konzentriert werden.

Der Europäische Rat und das Europäische Parlament sollten bei der Gestaltung der Industriepolitik eine Schlüsselrolle spielen. Hier soll eine öffentliche Auseinandersetzung und Abwägung über deren Ziele und Instrumente stattfinden. Wichtige Instrumente der Industriepolitik sind öffentliche Investitionsprogramme, staatseigene oder kommunale Betriebe, die gezielte Förderung von Privatunternehmen und missionsorientierte Innovationsprogramme. Dabei sollte das Hauptaugenmerk auf der Frage der Umweltverträglichkeit, auf geeigneten Anwendungen von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), dem Gesundheitswesen und anderen öffentlichen sozialen Dienstleistungen liegen. Das Ziel ist, innovative und leistungsstarke neue Wirtschaftszweige zu fördern, in denen hoch qualifizierte und gut bezahlte Arbeitsplätze entstehen.

Diese europaweite Industriepolitik ist mit Mitteln aus EU-Fonds (oder zumindest mit Mitteln, die für die Länder der Eurozone zur Verfügung stehen) zu finanzieren, wobei die Europäische Zentralbank (EZB) in vielerlei Hinsicht eine wichtige Rolle einnehmen sollte. Es wird öffentliches Kapital benötigt, um langfristige Risikokapitalinvestitionen zu tätigen, die von den Finanzmärkten vernachlässigt werden.

Erste konkrete Schritte in diese Richtung könnten analog zum Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) mithilfe der Europäischen Investitionsbank (EIB) erfolgen, mittelfristig wäre aber eine öffentliche Investitionsbank erforderlich. Europäische Industriepolitik sollte auf nationaler und regionaler Ebene umgesetzt werden, mit dem Bemühen, diesen Prozess möglichst von «unten nach oben», transparent und demokratisch zu gestalten.

Damit diese Industriepolitik erfolgreich sein kann, bedarf es eines neuen Kontroll- und Governance-Systems für die Wirtschaft und muss ein politischer und gesellschaftlicher Konsens darüber hergestellt werden, wie die europäischen Volkswirtschaften neu aufgebaut und gestaltet werden sollen. Davon, ob und wie das gelingt, hängt vermutlich maßgeblich die Zukunft Europas ab. Denn nur so kann die ökonomische Stagnation beendet werden, werden neue gut bezahlte Arbeitsplätze dort entstehen, wo sie besonders gebraucht werden, werden der Zusammenhalt in der EU und die staatliche Handlungsfähigkeit gestärkt und werden wir Fortschritte erzielen auf dem Weg hin zu einer ökologischen Transformation Europas und zu mehr Demokratie bei wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen.



1



AKTUELLER KONTEXT

AUSWIRKUNGEN DER KRISE AUF EUROPAS INDUSTRIE

Die Krise von 2008 hat die weltweite Industrielandschaft durcheinandergewirbelt und den industriellen Niedergang in Europa vorangetrieben. Abbildung 1 zeigt die Veränderung der Anteile der weltweiten industriellen Wertschöpfung von 2008 bis 2013. Über fünf Jahre wuchs Chinas Anteil von 14,8 auf 23,2 Prozent (+8,4 Prozentpunkte), gleichzeitig fiel Europas Anteil von 32,2 auf 24,9 Prozent (-7,4 Prozentpunkte), wobei Deutschland ein Minus von 1,3 Punkten zu verzeichnen hatte. Die USA und Japan verloren 1,1 bzw. 1,8 Prozentpunkte. Der Rückgang von Europas Anteil erklärt sich vor allem mit dem wirtschaftlichen Erstarken Chinas und anderer asiatischer Länder.

Abbildung 2 zeigt die divergierenden Entwicklungen in den EU-Ländern in Bezug auf die industrielle Entwicklung von Januar 2008 bis Dezember 2015, wobei die Volkswirtschaften im Osten ein rapides Wachstum aufweisen und Deutschland eine stabile Entwicklung zeigt. In Großbritannien und Frankreich fällt die Bilanz schlechter aus und insbesondere die südeuropäischen Länder haben massive Einbußen bei der Industrieproduktion in Kauf nehmen müssen. In der gesamten EU liegt der Anteil des industriellen Sektors an der Gesamtwirtschaft jetzt fast 10 Prozent niedriger als zu Beginn der Krise.

Abbildung 3 zeichnet die Entwicklung der industriellen Produktion zwischen 2008 und 2015 in den wichtigsten europäischen Ländern nach. Zieht man die Daten der gesamten EU heran, so ist eine Rückkehr der Industrieproduktion auf das Vorkrisenniveau bislang nicht gelungen. Deutschland hat sich von der Krise von 2008 deutlich erholt, Polen konnte die Produktion sogar massiv um rund 34 Prozent steigern. In Frankreich ist die Produktion um 15 Prozent zurückgegangen. In Italien und Spanien waren die Einbußen noch dramatischer und lagen bei etwa 25 Prozent, wobei in Spanien in den letzten zwei Jahren eine leichte Verbesserung zu erkennen ist. Die Kombination aus gesamtwirtschaftlicher Stagnation und einer rückläufigen industriellen Entwicklung hat weitreichende Konsequenzen. Da die Industrie ihre Rolle als wichtiger Arbeitgeber insbesondere für Beschäftigte mit mittleren Qualifikationen verliert, haben wir es mit einer immer schwerer zu bekämpfenden Arbeitslosigkeit, Lohnsenkungen sowie zunehmenden Einkommensunterschieden und steigender Armut zu tun.

WELTWEITE ANTEILE AN DER WERTSCHÖPFUNG IM INDUSTRIELLEN SEKTOR 2013 UND VERÄNDERUNGEN IN PROZENTPUNKTEN IM ZEITRAUM 2008 BIS 2013

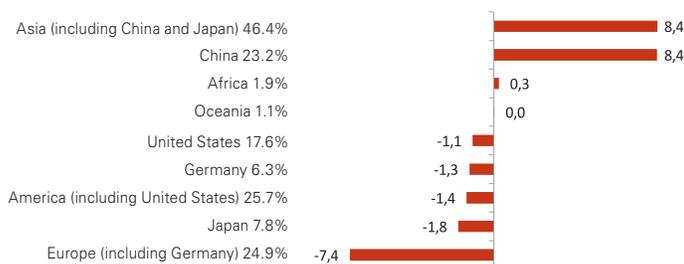
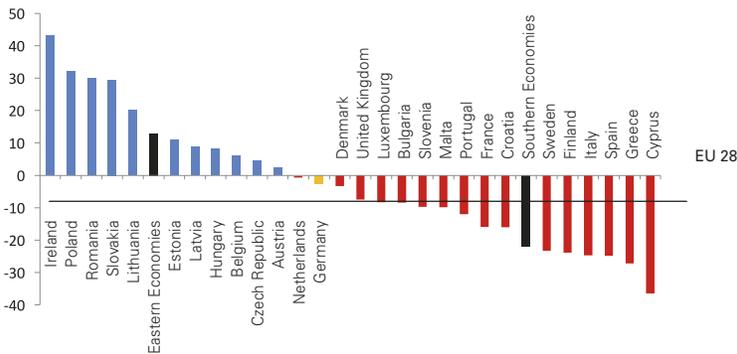


ABB. 1

Jahresdaten in US-Dollar zu aktuellen Preisen und Wechselkursen in Millionen.
 Quelle: UNCTAD: Economic Trends, National accounts.

INDEX DER PRODUKTION IM INDUSTRIELLEN SEKTOR IN DEN 28 EU-LÄNDERN –
 PROZENTUALE ENTWICKLUNG VON JANUAR 2008 BIS DEZEMBER 2015
 (ODER DEM LETZTEN VERFÜGBAREN MONAT)

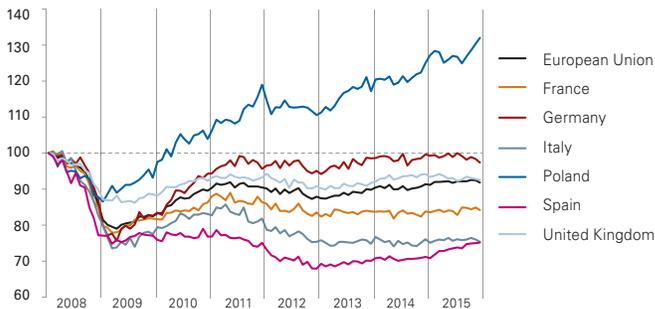
ABB. 2



Monatsdaten, saison- und arbeitstagbereinigt.
 Quelle: Eurostat: Konjunkturstatistiken, Industrie.

INDEX DER PRODUKTION IM INDUSTRIELLEN SEKTOR IN DEN 28 EU-LÄNDERN UND IN
 AUSGESUCHTEN EUROPÄISCHEN VOLKSWIRTSCHAFTEN, JANUAR 2008 = 100

ABB. 3



Monatsdaten, saison- und arbeitstagbereinigt.
 Quelle: Eurostat: Konjunkturstatistiken, Industrie.

Tabelle 1 bietet eine systematischere Darstellung des industriellen Wandels. Hier wurde der Index der Industrieproduktion in der verarbeitenden Industrie mit der Arbeitslosenquote von Jugendlichen verknüpft. Der Wert der Industrieproduktion im Jahr 2008 ist mit 100 angegeben. Dem Index von Deutschland, Österreich und den Niederlanden von 2015 zufolge haben diese Länder während der Rezession geringe Einbrüche erlitten und sind dann zum Niveau der Vorkrisenzeit zurückgekehrt. In den letzten zwei Jahren verzeichneten Polen und Irland ein starkes Wirtschaftswachstum und erzielten Fortschritte, die sich in einem Index von jeweils 134 und 145 niederschlagen. Die meisten Länder in Mittel- und Nordeuropa haben sich dagegen von der Krise nicht erholt. Südeuropa verzeichnete dramatische Verluste bei der

Industrieproduktion: 2015 lagen die Werte für Portugal bei 92, für Italien bei 79, für Spanien bei 80 und für Griechenland bei 74. Im Zuge der anhaltenden Krise gingen in den meisten Industriebranchen und Ländern die Produktionskapazitäten zurück, wobei in der südlichen «Peripherie» die größten Verwerfungen stattfanden.

Eine ähnlich extreme Polarisierung ist bei der Arbeitslosenquote von Jugendlichen zu beobachten, deren Veränderung nicht nur die Einstiegschancen von BerufsanfängerInnen widerspiegelt, sondern auch die Strukturmerkmale der jeweiligen Gesellschaften und ihrer Arbeitsmärkte. Zwischen 2008 und 2015 lässt sich ein Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit von 3,1 Prozentpunkten in Deutschland und ein leichter Anstieg der Anzahl jugendlicher Arbeitsloser (unter 25 Jahren) in Österreich und den Niederlanden feststellen. Trotz einer Ausweitung der Industrieproduktion stieg in Polen und Irland die Jugendarbeitslosigkeit. Mittel- und nordeuropäische Länder verzeichneten ebenfalls einen leichten Anstieg, 2014 und 2015 lag dort die Quote zwischen 10 und 25 Prozent. Die Auswirkungen der Krise führten jedoch in den südeuropäischen Ländern zu einem starken Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit von zwischen 10 und 30 Prozentpunkten. Dabei erreichte Griechenland 2014 einen Spitzenwert von 52,4 Prozent, das ist mehr als das Siebenfache des Wertes in Deutschland.

INDUSTRIELLE PRODUKTION UND JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN EUROPA

TAB. 1

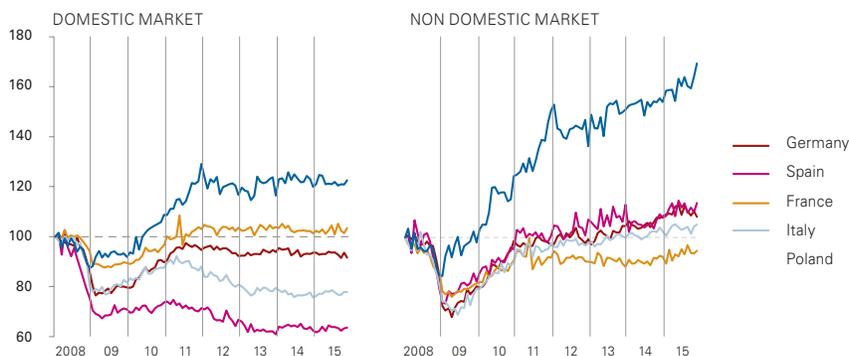
Countries	Industrial Production - Manufacturing (Nace C)	Youth Unempl. rate (Less than 25 years)	Youth Unempl. rate (Less than 25 years)
	2015 volume index of production (annual data) 2008 = 100	Change in % 2008 – 2015	% in 2015
*2014			
Germany	102	-3.1	7.3
Austria*	102	1.8	10.3
Netherlands*	100	4.1	12.7
Poland	134	3.7	20.9
Ireland	145	7.3	20.6
Denmark	99	2.6	10.6
Finland	80	5.9	22.4
Sweden	82	0.2	20.4
France	89	6.1	25.1
United Kingdom*	97	1.9	16.9
Italy*	79	21.5	42.7
Portugal	92	10.4	32
Spain	80	23.8	48.3
Greece*	74	30.5	52.4

Quelle: Eurostat, Konjunkturstatistik, Industrie und Arbeitskräfteerhebung.

Was sind die Ursachen für diese Polarisierung in Europa? Wenn wir uns Abbildung 4 ansehen, die die Umsätze des industriellen Sektors der wichtigsten europäischen Länder nach in- und ausländischen Absatzmärkten getrennt ausweist, stellen wir fest, dass das Inlandsgeschäft für den Rückgang verantwortlich ist. Der Einbruch bei der Binnennachfrage, der sich durch die Sparpolitik noch verschärft hat, scheint die Hauptursache für die rückläufige industrielle Produktionstätigkeit zu sein. Dagegen fiel die Entwicklung der im Exportgeschäft erzielten Umsätze für Deutschland und andere Länder recht ähnlich aus. Während diese 2009 stärker als die Inlandsumsätze zurückgingen, kam es danach zu einer kontinuierlichen Steigerung bis Ende 2015. Mit anderen Worten: Der Einbruch bei der industriellen Fertigung war im Wesentlichen nicht das Ergebnis der Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder im Zuge des sich ausbreitenden Welthandels. So konnten europäische Betriebe, die schwerpunktmäßig für ausländische Märkte produzieren, ihren Umsatz steigern und ihre wirtschaftliche und finanzielle Position festigen. Verantwortlich für den dramatischen Umsatzeinbruch sind die vom Binnenmarkt abhängigen Unternehmen bzw. die dort drastisch gesunkene Nachfrage. Dies erklärt die unterschiedlichen Dynamiken der «starken» Volkswirtschaften, die sich rund um Deutschland gruppieren, und der «schwachen» Volkswirtschaften Südeuropas.

GESAMTUMSATZ IM INDUSTRIELLEN SEKTOR (INLÄNDISCHER MARKT UND AUSLÄNDISCHE MÄRKTE) FÜR AUSGEWÄHLTE EUROPÄISCHE VOLKSWIRTSCHAFTEN, JANUAR 2008 = 100

ABB. 4



Monatsdaten, saison- und arbeitstagbereinigt.

Quelle: Eurostat: Kurzfristige Wirtschaftsstatistiken, Industrie.

Für schwächere Länder könnte dieser Produktionsrückgang tief reichende und langfristige negative Konsequenzen nach sich ziehen. Selbst wenn die Binnennachfrage irgendwann wieder steigen sollte, hätte der Abbau bei den nationalen Produktionskapazitäten einen deutlichen Anstieg von endgültigen und Vorleistungsimporten zur Folge. Daraus könnten sich recht bald erhebliche Handelsungleichgewichte ergeben, die durch größere Kapitalzuflüsse sowie die Ausweitung der privaten und öffentlichen Verschuldung in Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten kompensiert werden müssten und mit noch größeren Asymmetrien innerhalb der EU und dem erhöhten Risiko finanzieller Instabilität einhergingen. Jüngsten Studien zufolge

ist eine der maßgeblichen Entwicklungen in Europa die Herausbildung einer «Kernzone des deutschen Produktionssystems», wobei die deutsche Industrie verstärkt auf Zulieferbetriebe aus Ländern zurückgreift, die sich wie ein Ring um Deutschland herum gruppieren, darunter Österreich, die Niederlande, andere nordische Länder, Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn und andere mittel- und osteuropäische Länder sowie Norditalien.¹

Von daher tendieren internationale Produktionssysteme immer stärker zu hierarchischen und konzentrierten Strukturen. Führende Unternehmen bauen ihre oligopolistische Marktmacht aus und kontrollieren ein größeres Netzwerk von Outsourcing- und Offshoring-Aktivitäten, die auf eine größere Anzahl von Ländern verteilt sind. In den Ländern, die der «Peripherie» zugeordnet werden, finden wir nur sehr wenige auf die globalen Märkte ausgerichtete relevante Unternehmen, zugleich geraten immer mehr ihrer wichtigen nationalen Firmen unter die Kontrolle ausländischer Investoren, von denen kaum zu erwarten ist, dass sie sich besonders engagieren werden, um bei auftretenden Problemen die Produktion in diesen peripheren Ländern aufrechtzuerhalten, die Beschäftigten zu schützen sowie in die Verbesserung des Forschungs- und Entwicklungsbereichs und der Geschäftsführung zu investieren.

DER FALL SÜDEUROPA

Italien, Spanien, Portugal und Griechenland wurden von der Krise der Industrie besonders schwer getroffen. In den letzten zwei Jahren waren in einigen dieser Länder Verbesserungen zu verzeichnen, eine wirkliche Erholung von den Einbrüchen im industriellen Sektor ist jedoch noch lange nicht in Sicht.

Italien. Die italienische Wirtschaft hat in Europa an Einfluss verloren und ihr Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist unter den EU-Durchschnitt gefallen. Ebenso haben regionale Ungleichheiten zugenommen, wobei der Süden Italiens besonders ins Hintertreffen geraten ist. Die landesweite Arbeitslosenquote stieg zwischen 2008 und 2015 von 6 auf 11,5 Prozent, die Jugendarbeitslosigkeit hat 40 Prozent erreicht und die Gesamtbeschäftigung ist zurück auf dem Niveau von 2005.

Die Krise hat sich besonders negativ auf das produzierende Gewerbe in Italien ausgewirkt. 2015 lag der Wert der Industrieproduktion 20 Prozent unter dem Vorkrisenniveau. 2014 hinkten die Gesamtinvestitionen (zu konstanten Preisen) im industriellen Sektor immer noch 28 Prozent dem Stand von 2008 hinterher. Im vergangenen Jahr kam es zu einer Steigerung des Produktionsvolumens von 0,9 Prozent, allerdings konnten hiervon nicht alle Branchen profitieren. Betrachtet man die Entwicklung unter dem Gesichtspunkt des technologischen Einsatzes, so geht der industrielle Niedergang in Italien vor allem auf starke Einbußen in den Produktionssektoren mit hohem und mittlerem Technologieniveau (von April 2008 bis Juli 2015 -29 bzw. -32 Prozent) zurück, während der Rückgang in Sektoren mit niedrigem Technologieniveau weniger drastisch ausfiel (-19 Prozent) und sich der in den Hightech-Sektoren

¹ Vgl. Stöllinger et al. (2013). Analysen zur jüngsten Entwicklung der europäischen Industrie und in Produktionsnetzwerken finden sich bei Simonazzi et. al (2013), Reinstaller et al. (2013), Amador et al. (2013), Aiginger (2014), Pianta (2014) sowie Cirillo/Guarascio (2015).

in Grenzen hält (-2 Prozent). Die Letzteren haben jedoch nur einen Anteil von ungefähr 9 Prozent an der gesamten industriellen Wertschöpfung und beschäftigen nur 6 Prozent aller ArbeitnehmerInnen in Italien (Angaben entsprechen Vollzeitäquivalenten für das Jahr 2013; vgl. Lucchese et al. 2016).

Spanien. Auch Spanien wurde von der Krise schwer getroffen. Von 2008 bis 2013 fiel hier das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf um 600 Euro (während das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in den 28 EU-Mitgliedsländern um etwa 700 Euro gestiegen ist). Auch wenn 2015 eine deutliche Erholung des BIP erfolgte, liegt die Arbeitslosenquote bei 24,4 Prozent (Stand: 2014). Der Index der industriellen Produktion verzeichnete gegenüber 2008 einen Rückgang von 20 Prozent, aber in den vergangenen zwei Jahren hat die Produktion in den meisten Branchen wieder zugelegt.

Portugal. Seit 2008 ist das Bruttoinlandsprodukt in fast jedem Jahr gesunken. 2014 erreichte die Jugendarbeitslosigkeit hier 34,7 Prozent, gleichzeitig schritt die Verarmung fort. Durch die Krise ist der Output der zuvor schon kränkelnden inländischen Industrie um 8 Prozent zurückgegangen.

Griechenland. Nachdem Griechenland jahrelang ein Wachstum über dem EU-Durchschnitt aufwies, befindet sich seine Wirtschaft seit 2008 in einer tiefen Rezession. Seit 2008 ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf um 24 Prozent gefallen. Rezession und Sparprogramme haben die bescheidene Basis des industriellen Sektors des Landes drastisch schrumpfen lassen: Das Produktionsvolumen ist um etwa 25 Prozent gesunken. Manche Sektoren zeigten in den letzten zwei Jahren weiterhin starke Einbrüche, obwohl der Produktionsvolumenindex in diesem Zeitraum eine Steigerung von 3 Prozent anzeigt.

Vor diesem Hintergrund besteht die Herausforderung für die Industrie in Südeuropa schlichtweg darin, zu überleben und überhaupt noch als Player in Europa wahrgenommen zu werden. Dafür bedarf es einer aktiven Wirtschaftspolitik, mit der die vorhandenen Industrien und Produktionskapazitäten geschützt und gegebenenfalls neu aufgebaut werden können.

In einem Europa, in dem nach wie vor eine Austeritätspolitik dominiert, werden private Investitionen durch die zu erwartende niedrige Nachfrage von Unternehmen weiterhin abgeschreckt, was die weltweiten Exporttätigkeiten abgebremst hat. Angesichts dieser Rahmenbedingungen wird sich in Europa wahrscheinlich eine zunehmend polarisierte Struktur von industriellen Ansiedlungen und Aktivitäten herausbilden: «Schwache» Länder, Regionen, Industrien und Unternehmen werden noch weiter geschwächt werden, aber eine gesunkene Nachfrage könnte sich ebenfalls negativ auf das «Zentrum» auswirken, sodass am Ende alle Länder davon tangiert wären, weil insgesamt die Fähigkeit in Europa, neue Technologien zu entwickeln und neue wirtschaftliche Bereiche zu erschließen, in Mitleidenschaft gezogen würde. Ohne Wachstum dürfte ein ökonomischer Wandel noch schwerer fallen. Es könnte passieren, dass ganz Europa steckenbleibt auf seinem traditionellen Wirtschaftskurs – gekennzeichnet durch schwächelnde Märkte, massive Umweltbelastungen, kosmetische Maßnahmen zur Zurückdrängung des Klimawandels und zunehmende Ungleichheit –, während sich andere Industrie- und Schwellenländer, unterstützt durch eine dynamischere

Nachfrageentwicklung, ihre Ökonomien womöglich rascher auf neue Wissensanwendungen, neue Produkte, Verfahren und neue Beschäftigungsformen umstellen können. Es würde damit auf jeden Fall schwieriger werden, die Zielmarken des Wirtschaftsprogramms «Europa 2020» zu erreichen, und es würde eine große Chance vertan, in Europa einen neuen Weg zu beschreiten, um auf der Grundlage von umweltfreundlichen Wirtschaftsaktivitäten neues Wachstum zu generieren und mehr soziale Gerechtigkeit durchzusetzen.

AUFSCHWUNG UND NIEDERGANG DER INDUSTRIEPOLITIK IN EUROPA

Das allgemeine Wirtschaftswachstum in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg war nicht zuletzt das Ergebnis einer gezielten und umfassenden Industriepolitik. Die Ziele dieser Politik waren die Förderung von Produktionsstandorten in den aufstrebenden Industrien der 1950er und 1960er Jahre – Stahl, Automobile und Chemie (die typischen «fordistischen» Produktionssektoren). In den 1970er Jahren kamen die Branchen Elektronik, Luftfahrt und Biotechnologie hinzu. Zugleich sorgte die Industriepolitik für den Ausbau der Telekommunikations- und Verkehrsnetze, das heißt die entscheidende Infrastruktur für moderne Volkswirtschaften, und stellte eine stabile Energieversorgung sicher, was gerade für Industrieländer mit wenigen eigenen Ressourcen in diesem Bereich unerlässlich ist. Auf der nationalen Ebene kam dabei staatseigenen Betrieben eine weitreichende Bedeutung zu, Privatunternehmen wurden mit öffentlichen Subventionen unterstützt und es wurden Fördertöpfe für Forschung und Entwicklung (FuE) eingerichtet. Zu den weiteren Instrumenten und Steuerungsmitteln gehörten die öffentliche Auftragsvergabe, Maßnahmen zum Schutz der inländischen Märkte sowie spezielle Fördermittel für die Gründung neuer Unternehmen, die Anwendung neuer Technologien und die Entwicklung wichtiger neuer Produkte. Auf der europäischen Ebene markierten die ersten Schritte in Richtung europäischer Integration – wie die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 und die 1957 geschaffene Freihandelszone für das Gros von Industriegütern aus den sechs ursprünglichen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), deren schnell wachsende Märkte einen hohen Schutz vor Produkten aus Nicht-EWG-Ländern genossen – den Beginn einer eigenständigen und koordinierten Industriepolitik. Diese entwickelte sich daraufhin über den Abschluss verschiedener zwischenstaatlicher Abkommen weiter, die eine Reihe von Förderinitiativen, Kooperationsprogrammen für FuE und neue Technologien und gemeinsame Regulierungen für bestimmte Wirtschaftssektoren vorsahen und auf die Herausbildung erweiterter regionaler Märkte und neuer Industrien abzielten. Das Airbus-Konsortium, das in diesem Zusammenhang in Form eines Gemeinschaftsprojekts von vier europäischen Ländern ins Leben gerufen wurde, ist heute der weltgrößte Hersteller von zivil genutzten Flugzeugen.²

2 Einen Überblick über Industriewachstum und -politik in Europa liefern Eichengreen (2008), Geroski (1989), Bianchi/Labory (2011) und Grabas/Nützenadel (2014).

DER ERFOLG DER ZIVILEN EUROPÄISCHEN LUFTFAHRTINDUSTRIE: DER FALL AIRBUS

Airbus ist neben Boeing heute der weltweit größte Hersteller von zivil genutzten Flugzeugen. Seine Geschichte begann in den 1970er Jahren, als sich in der Luft- und Raumfahrt aktive staatseigene Betriebe aus Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Spanien zusammenschlossen, um der damaligen erdrückenden Dominanz der US-amerikanischen Flugzeugproduzenten (Boeing, McDonnell Douglas und Lockheed) etwas entgegenzusetzen. Laut Auskunft des Unternehmens hat Airbus seit seiner Gründung Aufträge zum Bau von 16.360 Flugzeugen erhalten, von denen 9.542 hergestellt wurden (8.684 davon befinden sich aktuell in Betrieb). Airbus beschäftigt in den oben genannten vier Ländern insgesamt 63.000 MitarbeiterInnen in 16 Werken, betreibt ein Joint Venture in China, ein Entwicklungszentrum in Russland und verfügt über Tochterunternehmen in den USA, in Japan und Indien. In den Ländern, in denen Airbus tätig ist, ist es führend im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) und spielt eine wichtige Rolle für spezialisierte Zuliefererbetriebe, Subunternehmen und für den gesamten Exportsektor. Airbus steht an der Spitze einer Hightech-Branche, die auch in Bezug auf Arbeitsplatz- und Lohnentwicklung von großer Bedeutung ist.

Der Erfolg von Airbus ist das Ergebnis einer klaren industriepolitischen Ausrichtung, die hauptsächlich von der französischen und deutschen Regierung festgelegt worden ist. Die beiden Regierungen waren bereit, den beteiligten staatseigenen Unternehmen ausreichend Startkapital zur Verfügung zu stellen, das Konsortium dauerhaft zu subventionieren, die Beschaffung und Akquisition von Aufträgen zum Bau von Flugzeugen sicherzustellen, Maßnahmen im Bereich FuE zu finanzieren, Exportstrategien zu unterstützen und das Projekt auf weitere vielfältige Weise zu fördern. Mit Mitteln einzelner Unternehmen oder Privatinitiativen hätten die Errungenschaften dieser koordinierten öffentlichen Industriepolitik niemals erreicht werden können.

Die ersten europäischen Kooperationsprojekte hatten bereits in den 1960er Jahren begonnen, die endgültige Eigentumsstruktur von Airbus wurde aber erst vollständig 1979 festgelegt. 80 Prozent von Airbus gehörten damals der European Aeronautic Defence and Space Company (EADS), wobei deren Anteile zu gleichen Teilen zwischen French Aérospatiale und der Deutschen Airbus GmbH aufgeteilt waren. Das spanische Staatsunternehmen CASA hatte einen Anteil von 4,2 Prozent, 20 Prozent befanden sich im Besitz des britischen Unternehmens BAE Systems, dessen Anteile 2006 jedoch verkauft wurden, womit die Beteiligung von Großbritannien an Airbus endete.

Zwischen dem zivilen und militärischen Flugzeugbau gab es oft enge Verbindungen. Im Fall von Airbus fand auch eine begrenzte Produktion für militärische Zwecke statt, vor allem in Form von Transportflugzeugen. Diese Geschäftstätigkeiten sind jetzt in einem anderen Unternehmen gebündelt, nämlich Airbus Defence and Space, während Airbus Helicopters inzwischen die Aufgaben der Eurocopter Group übernommen hat. Vor allem in einer Hinsicht kann Airbus als Erfolgsgeschichte betrachtet werden: Man entschied, der Erschließung von Aufträgen zum Bau von zivilen Flugzeugen Vorrang gegenüber von staatlichen Subventionen abhängigen militärischen und Dual-Use-Produktionen zu geben (in den USA hat man sich eher für die entgegengesetzte Strategie entschieden).

Airbus zum Erfolg zu führen war jedoch alles andere als eine einfache Aufgabe. Gerade in der Aufbauphase gab es ernsthafte betriebswirtschaftliche, technologische, organisatorische und politische Probleme. Airbus war nahezu von Anbeginn seiner Existenz mit Vorwürfen der Wettbewerbsverzerrung konfrontiert, weil das Konsortium staatliche Beihilfen, hauptsächlich in Form von zinsgünstigen Darlehen für die Entwicklung neuer Flugzeuge, in Anspruch genommen hat. Airbus verweist darauf, diese Darlehen immer ordnungsgemäß, einschließlich aller angefallenen Zinsen und Gebühren, zurückgezahlt zu haben. Seinem US-amerikanischen Rivalen Boeing, von dem diese Anwürfe im Wesentlichen stammen, hielt es vor, dass die militärischen Aufträge an Boeing genauso eine indirekte staatliche Subvention darstellten.

Dieser Konflikt zwischen der EU und den USA wurde 1992 beigelegt. Man hatte sich darauf verständigt, diese Formen der staatlichen Unterstützung einzuschränken. Nach Inkrafttreten der Regularien der Welthandelsorganisation (WTO) riefen die am Konflikt beteiligten Unternehmen das von der WTO eingerichtete Schlichtungsgremium an, das 2010 und 2011 befand, Airbus habe tatsächlich von unzulässigen Subventionen in Form von staatlichen Darlehen unter den marktüblichen Zinssätzen profitiert. Aber auch Boeing in den USA, so ein weiteres Urteil von 2011, habe vorschriftswidrige Unterstützung von lokalen und bundesstaatlichen Behörden erhalten, die gegen WTO-Regeln verstießen. Diese Fälle zeigen, in welchem Umfang Verträge zur Regulierung des sogenannten Freihandels und freien Wettbewerbs den Spielraum für eine aktive Industriepolitik reduzieren und Hindernisse errichten können, die nur mit politischem Willen zu überwinden sind.³

3 Vgl. Thornton (1995) sowie Q&A: Boeing and Airbus, in: BBC News, 7.10.2004, unter: www.airbus.com.

DIE INSTRUMENTE, AUF DIE MAN SICH IN EUROPA ZUR FÖRDERUNG DER INDUSTRIE GEEINIGT HATTE, LASSEN SICH FOLGENDERMASSEN ZUSAMMENFASSEN:

- a) Gründung oder Ausweitung der Reichweite von staatseigenen Unternehmen in strategisch wichtigen Industriesektoren, Ausbau von wichtigen Infrastrukturen und natürlichen Monopolen.
- b) Gezielte Unterstützung von Privatunternehmen durch finanzielle Hilfen, öffentliche Subventionen und Fördermittel für Maßnahmen im Bereich FuE und Investitionen sowie Ausbau der von Unternehmen benötigten Infrastruktur, um sicherzustellen, dass ein Großteil der Nachfrage in den wachstumsstarken Industriesektoren von einheimischen Herstellern befriedigt werden kann.
- c) Protektionistische Maßnahmen zum Schutz von im Aufbau befindlichen Branchen (darunter freiwillige Ausfuhrbeschränkungen, so wie etwa beim Export von Autos von Europa nach Japan und umgekehrt) sowie Steuerung des Handels etwa in Form von zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Öffnung von ausgewählten Märkten, um somit das Wachstum neuer Industriezweige zu fördern.
- d) Vergabe öffentlicher Aufträge für die Herstellung und Weiterentwicklung von Hightech-Produkten, um eine Nachfragedynamik in neuen Industriezweigen in Gang zu setzen. Beispiele dafür sind Hochgeschwindigkeitszüge, der Bereich der Telekommunikation, militärische Ausrüstung, Luft- und Raumfahrt, Biotechnologie und im Gesundheitswesen zum Einsatz kommende Hightech-Geräte.
- e) Förderung neuer Industriezweige, Entwicklung und Organisation neuer Märkte, Festsetzung von Normen und Verabschiedung von Regularien durch die Gründung von entsprechenden Institutionen, Schaffung neuer Koordinierungsmechanismen sowie spezialisierter Kredit- und Finanzierungsprogramme und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor.
- f) Stärkung innovativer Systeme auf nationaler Ebene, unter anderem durch den Ausbau bzw. Umbau des öffentlichen Bildungswesens und des Bereichs Forschung und Entwicklung, etwa durch eine stärkere Verknüpfung zwischen öffentlich finanzierter Forschung und dem Bereich öffentlicher Dienstleistungen sowie einer verstärkten Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen.⁴

Seit den frühen 1980er Jahren wird die wirtschaftspolitische Debatte in Europa und in den USA von neoliberalen Ansichten beherrscht, denen zufolge die oben angeführten Strategien – die bis vor Kurzem noch von Schwellenländern verfolgt wurden, um mit Europa gleichzuziehen – wirkungslos und unzureichend seien (vgl. z. B. Lerner 2009). Das zentrale neoliberale Argument geht von einem schwerwiegenden Staatsversagen auf verschiedenen Ebenen aus und behauptet, Märkte würden sowohl kurzfristig (über die Allokation vorhandener Ressourcen) als auch langfristig, das heißt, wenn sie gefordert sind, neue Aktivitäten, Ressourcen und Märkte hervorzubringen, im Allgemeinen gut funktionieren. Daraufhin hat

4 Zum Thema nationale Innovationssysteme und ihrer Rolle in der Industriepolitik vgl. Nelson (1993) und Lundvall (2015).

man in den meisten Ländern die großen staatseigenen Betriebe privatisiert (Frankreich bildet hierbei eine gewisse Ausnahme), was einen erheblichen Abbau von Produktionskapazitäten, die Übernahme durch ausländische Unternehmen und eine stärkere Marktkonzentration nach sich gezogen hat. Die Regierungen überließen wichtige Entscheidungen über die wirtschaftliche Entwicklung weitgehend den Märkten – sprich: großen multinationalen Konzernen. Die europäische Politik konzentrierte sich auf die weltweite Liberalisierung des Handels und der Finanzflüsse sowie auf eine tief greifende Liberalisierung des europäischen Binnenmarkts, dazu auf die öffentliche Auftragsvergabe und die währungspolitische Integration über die Einführung des Euro. Der Spielraum für eine aktive Industriepolitik wurde auf nationaler Ebene drastisch reduziert und auf europäischer Ebene entstand kein neuer kohärenter Ansatz zur Förderung der industriellen Entwicklung. Die weiterhin zum Einsatz kommenden nationalen Maßnahmen haben deutlich an Zielgenauigkeit verloren, es gibt eine Beschränkung auf «horizontale» Mechanismen wie pauschale Steueranreize für FuE-Aktivitäten oder für die Anschaffung neuer Maschinen sowie Anreize für Hersteller und Käufer bestimmter Waren. Damit verbunden war ein allgemeiner Verlust des politischen Einflusses auf die Ausrichtung des industriellen Wandels und der Entwicklungen in Europa. Für die meisten Länder ging dies mit einer erheblichen Schrumpfung des produktiven Sektors einher.

ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN UND MANGELNDER SPIELRAUM FÜR EINE INDUSTRIEPOLITIK

Der oben skizzierte Werdegang hängt eng mit der Entwicklung der europäischen Institutionen zusammen und ist in diese eingebettet. Eine Vertiefung der europäischen Integration erfolgte in den frühen 1990er Jahren durch verschiedene Projekte, die den gemeinsamen Binnenmarkt und die europäische Währungsunion vorantrieben. Der neoliberalen Rhetorik der «Markteffizienz» folgend, überließ man die Entscheidungsgewalt über den Entwicklungskurs der einzelnen Länder privaten Akteuren, vor allem großen Industrie- und Finanzkonzernen. Mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs 1990 ging das Versprechen einher, die europäischen Volkswirtschaften zu öffnen, aber gewaltige spekulative Handelsgeschäfte führten im Sommer 1992 zum Absturz des britischen Pfunds, der italienischen Lira und der spanischen Peseta. Die Liberalisierung der Finanzmärkte verhiess zudem zusätzliche umfangreiche Mittel, um damit private gewinnorientierte Unternehmen zu stärken; an dem Umfang der Investitionen, die in den Industriesektor flossen, änderte sich jedoch kaum etwas.

Die 1986 unterzeichnete und 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte sah vor, bis Ende 1992 einen Binnenmarkt in der Europäischen Gemeinschaft zu errichten, Handelschranken und Unterschiede zwischen nationalen Regularien und Gesetzen abzubauen und bei der öffentlichen Auftragsvergabe auch ausländische Unternehmen zu berücksichtigen. Diese Politik versprach eine Vielzahl von Verbesserungen und Preissenkungen, die sich aus einem größeren Wettbewerb und Skaleneffekten ergeben sollten, und wurde schrittweise auf weitere Bereiche ausgeweitet, insbesondere auf Dienstleistungen (zu den entsprechenden Richtlinien von 2006 und 2015 und deren Auswirkungen siehe unten). Diese Marktintegration hat jedoch einen Konzentrationsprozess im Industriesektor eingeleitet, mit der Folge einer reduzierten Produktionsdiversifizierung in den meisten Ländern sowie polarisierten Spezia-

lisierungsmustern, wodurch das Gefälle zwischen starken und schwachen Akteuren noch größer geworden ist und in den meisten Branchen oligopolistische Machtstrukturen gestärkt wurden.

Der Vertrag von Maastricht von 1992 ebnete den Weg für die Einführung des Euro, die auf einer völlig unzulänglichen institutionellen Grundlage erfolgte, wie spätestens die 2008 einsetzende Krise offenbart hat. Der Vertrag von Maastricht zwang die Länder außerdem dazu, ihre Staatsverschuldung und Defizite zu reduzieren, die häufig zumindest in Teilen auf die vorangegangene Privatisierung von Staatsunternehmen zurückgingen. Die Erschaffer des Binnenmarkts verließen sich auf die Fähigkeit der Marktkräfte, Investitionen und die europäischen Ökonomien in die richtige Richtung zu lenken. Die neue Politik (Europäische Kommission 1990) drängte politische Interventionen zur Steuerung der Industrie zurück und schränkte die Rolle der öffentlichen Hand mit dem Argument ein, die staatliche Unterstützung bestimmter Branchen habe nicht deren Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und stattdessen die Umstrukturierung behindert, die für die Internationalisierung und Innovationsfähigkeit von Unternehmen unumgänglich sei. Darüber hinaus betrachtete man Regierungsmaßnahmen, die bestimmte Unternehmen oder Industrien gezielt begünstigen, als eine Verzerrung des freien Wettbewerbs. Man beschloss, das System der öffentlichen Auftragsvergabe in Europa zu liberalisieren und zu standardisieren. Die diesbezügliche Vereinheitlichung der Verfahren in den EU-Mitgliedstaaten markierte das Ende einer über Jahrzehnte praktizierten Politik der Favorisierung von nationalen Unternehmen und deren selektiver (und daher als «unfair» geltender) staatlicher Förderung. Es bildete sich ein neuer Konsens heraus, der sich gegen den Staat als «Produzenten» richtet und seine Rolle auf die eines «Marktregulators» beschränken will. Da der Markt am besten wisse, welche Branchen und Unternehmen besonders leistungsfähig sind, brauche es auch nicht länger eine «selektive» Industrie- und Technologiepolitik, die sich auf bestimmte Branchen und Unternehmen konzentriert. Angesagt war von nun an ein sogenannter horizontaler Ansatz in der Wirtschaftsförderung, womit vor allem Steueranreize für Forschung und Entwicklung gemeint sind, von denen theoretisch alle Unternehmen gleichermaßen profitieren können.

Regierungsprogramme zur Unterstützung von einzelnen Branchen oder Unternehmen galten als unzulässige «Staatshilfen»⁵ und stießen zunehmend auf Misstrauen. EU-Statistiken zufolge, mit denen solche Aktivitäten dokumentiert werden, fielen zwischen 1992 und 2013 die staatlichen Beihilfen in den 28 EU-Mitgliedstaaten von 1,2 auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, wie Abbildung 5 veranschaulicht (Europäische Kommission 2014). Diese Angaben illustrieren recht gut den Rückzug der Politik aus dem Bereich der Produktionstätig-

5 Die Ausgaben für staatliche Beihilfen werden auf Grundlage von vier Voraussetzungen bemessen: Erstens stammen diese Beihilfen aus öffentlichen Mitteln. Zweitens müssen sie ausgewählten Unternehmen einen Vorteil verschaffen, wodurch sich der wirtschaftliche Wettbewerb und die Austauschbeziehungen zwischen Staaten verändern. Drittens geht es um die Unterstützung von Unternehmen im industriellen Sektor, im Dienstleistungssektor, in der Landwirtschaft oder im Fischereiwesen, und viertens werden auch Ausgaben für «horizontale» Maßnahmen zugunsten bestimmter Wirtschaftsbereiche und bestimmter Ziele (wie z. B. die Rettung von Unternehmen und Umstrukturierungshilfen) erfasst. Nicht erfasst werden dagegen staatliche Unterstützungsleistungen für den Finanzsektor, wie sie in Reaktion auf die Krise vielerorts erfolgt sind.

keit. Nach Beginn der Krise 2008 ist es zu einer Verlangsamung dieser Entwicklung gekommen, allerdings konnten staatliche Beihilfen auch dann keine antizyklische Wirkung entfalten, weil ihr Umfang zu gering war, um die Nachfrage wirklich anzufachen und ausreichende Investitionen bereitzustellen (Stöllinger et al. 2013).

Italien, Deutschland, Spanien und Portugal waren die Länder, die seit den 1990er Jahren den Umfang der staatlichen Beihilfen besonders schnell zurückgefahren haben. Die im Zuge der Wiedervereinigung erfolgten politischen Anpassungen in der ehemaligen DDR können zu einem Großteil den starken Abbau in Deutschland erklären. Aber auch in Südeuropa wurden die traditionell wichtige Rolle staatseigener Betriebe und die umfassende öffentliche Unterstützung für die schon immer eher schwache Privatwirtschaft unter dem Druck der neuen europäischen Bestimmungen in kurzer Zeit stark eingeschränkt. Dies trug zu dem oben beschriebenen Produktionsrückgang im industriellen Sektor bei. Im Gegensatz dazu behielten mittel- und nordeuropäische Länder ihre höheren Ausgaben bei. So beliefen sich zum Beispiel die staatlichen Beihilfen für die Industrie in Frankreich auf die Summe von 13 Milliarden Euro (0,6 Prozent des BIP), fast das Vierfache von Italiens Aufwendungen (Stand: 2013). Aus Abbildung 6 geht hervor, dass in Nordeuropa das Gros der staatlichen Beihilfen für «horizontale» Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes und der Energieeinsparung aufgebracht wird. Damit ist aufgezeigt, in welche Richtung sich staatliche Interventionen in die Wirtschaft in Zukunft entwickeln könnten.

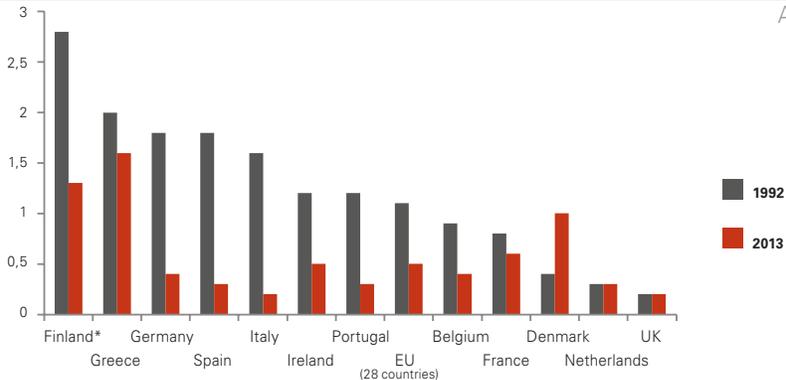
Dieser Rückzug der Politik auf europäischer und nationaler Ebene hatte weitreichende Konsequenzen. Erstens beförderte er Marktmechanismen, die in den meisten Branchen eine erhöhte Konzentration, eine Spezialisierung und oligopolistische Machtstrukturen nach sich zogen. Zweitens wurde damit das Ziel, die industrielle Entwicklung in rückständigen Regionen zu unterstützen, aufgegeben. Die EU-Strukturfonds sind rein «horizontal» ausgerichtete Politikinstrumente, dazu gedacht, um damit – etwa durch den Ausbau des Bildungssystems oder der Infrastruktur – für bessere Bedingungen für privatwirtschaftliche Unternehmungen in sozial benachteiligten Gebieten zu sorgen. Eine direkte Unterstützung von Unternehmen und öffentliche Investitionen zur Ankurbelung der Produktion sind jedoch untersagt. Dementsprechend haben überall in Europa seit der Krise regionale Ungleichheiten zugenommen (Eurostat 2014).

Drittens haben in den meisten europäischen Ländern die übereilte Privatisierung von staatseigenen Unternehmen und der Verzicht auf eine aktive Industriepolitik die Hightech-Entwicklung deutlich geschwächt, und zwar insbesondere in den Bereichen Elektronik, Telekommunikation, Software, Chemie und Transportmittel. Unternehmensfinanzierte Maßnahmen im Bereich Forschung und Entwicklung erfuhren in den meisten Ländern einen drastischen Rückgang oder stagnierten, gleichzeitig gingen von den Privatisierungen in den meisten EU-Ländern keine Impulse für die Gründung neuer großer Unternehmen aus. Im Gegenteil: Sie ebneten den Weg für einen verstärkten Konzentrationsprozess im industriellen Sektor, wobei die größten Anbieter ihre Marktmacht ausbauen konnten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit dem Niedergang der Industriepolitik in den letzten Jahrzehnten eine Schwächung des wirtschaftlichen und technologischen Standorts Europa verbunden war sowie eine intensivere Polarisierung zwischen «Zentrum» und «Peripherie», wovon sich Europa nach der 2008 eingesetzten Krise nicht wieder erholen konnte. In Zeiten schleppender privater Investitionstätigkeit und stagnierender Exporte weltweit ist eine aktive Industriepolitik für die Erholung der europäischen Volkswirtschaften eine unabdingbare Voraussetzung.

STAATLICHE BEIHILFEN IN PROZENT DES BIP IN EUROPÄISCHEN LÄNDERN
(OHNE BEZUG ZUR KRISE)

ABB. 5



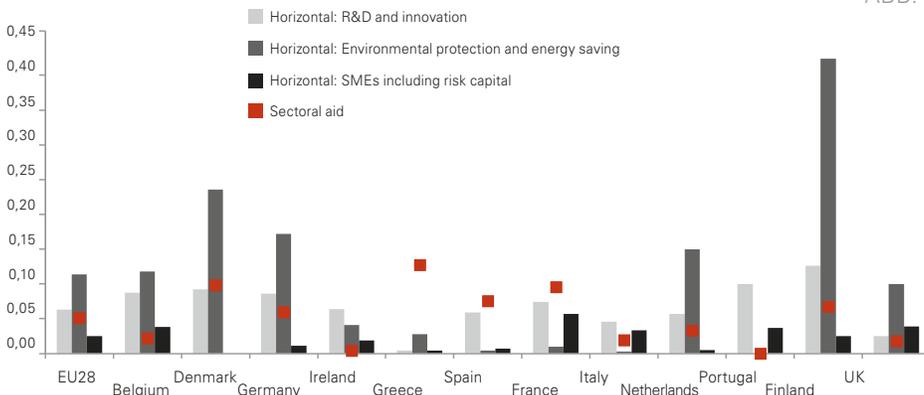
Beihilfen für die nationalen Bahnbetreiber nicht eingeschlossen

* für Finnland 1995, 2013

Quelle: Beihilfenanzeiger 2014, GD Wettbewerb.

BEIHILFEN NACH ART DER BEIHILFEN IN PROZENT DES BIP IN EUROPÄISCHEN LÄNDERN
(OHNE BEZUG ZUR KRISE)

ABB. 6



Quelle: Beihilfenanzeiger 2014, GD-Wettbewerb.

The image features a large, white, sans-serif number '2' in the bottom-left corner. The background is a vibrant blue with a subtle grid pattern of darker blue lines. The grid lines are slightly blurred, creating a soft, textured effect. The overall composition is clean and modern.



**VORSCHLÄGE FÜR
EINE PROGRESSIVE
INDUSTRIEPOLITIK**

Eine Rückkehr zu einer aktiveren Industriepolitik ist für Europa unverzichtbar. Aber wie soll diese aussehen? Eine schlichte Rückkehr zu der Politik und den institutionellen Arrangements der Nachkriegsjahrzehnte ist nicht möglich. Vielmehr ist eine neue Reihe von Grundsätzen, ökonomischen Argumenten und politischen Rechtfertigungen mit klar definierten Zielen und Instrumenten zur Umsetzung dieser Politik notwendig.

PRINZIPIEN UND BEGRÜNDUNGEN

Im aktuellen europäischen Kontext ist die Grundlogik von Industriepolitik, dass damit die wirtschaftliche Entwicklung auf Aktivitäten gelenkt werden kann, die ökonomisch wünschenswert sind (weil sie eine größere Leistungsfähigkeit mit sich bringen), in sozialer Hinsicht sinnvoll sind (weil sie Bedürfnisse adressieren und Ungleichheit abbauen helfen), aus ökologischer Perspektive zu begrüßen sind (weil sie Nachhaltigkeit und Klimaschutz fördern) und auch politisch zu befürworten sind (weil sie wichtige nationale und europäische Interessen schützen). Das ökonomische Kalkül beinhaltet das Streben nach einer Steigerung der statischen und dynamischen Effizienz (insbesondere in Fällen von Marktversagen) sowie nach einer verbesserten Koordinierung von Entscheidungen und vorteilhafteren Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeiten. Dynamische Effizienzgewinne sind das wichtigste Argument der Befürworter einer aktiven Industriepolitik. Mit staatlichen Eingriffen können vorhandene Ressourcen ausgebaut und kann die Expansion von solchen Unternehmen und Industrien gezielt gefördert werden, die sich durch eine besondere Lernfähigkeit, technologische Innovationskraft, eine hohe Produktivität, Größenvorteile, einen hohen Internationalisierungsgrad und ein starkes Nachfragewachstum auszeichnen. Daraus ergeben sich verschiedene Vorteile, darunter ein beschleunigtes Wachstum der Produktion, der Einkommen und Beschäftigungsverhältnisse sowie eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit (Pianta 2014a; Intereconomics Forum 2015).

DEKALOG FÜR EINE AKTIVE INDUSTRIEPOLITIK

Die wirtschaftlichen Leitgedanken, von denen Industriepolitik seit jeher bestimmt wurde, haben alle mit dem Bestreben zu tun, die Effizienz zu erhöhen. Wir sind der Auffassung, dass man die beiden traditionellen Grundsätze (das Ziel der statischen und das Ziel der dynamischen Effizienz, siehe unten), mit denen Industriepolitik in der Regel gerechtfertigt wird, erweitern sollte durch einen Dekalog von Prinzipien. Dieser könnte eine Orientierung bieten, in welche Richtung sich eine progressive europäische Industriepolitik in Zukunft entwickeln sollte.

1. Statische Effizienz. Ein zentrales Anliegen von Wirtschaftspolitik ist – in kurzfristiger Perspektive – die möglichst effiziente Nutzung vorhandener Ressourcen. Dies bedeutet, dass Kapital und Arbeitskräfte nicht unbeschäftigt bleiben, sondern auf möglichst produktive Aktivitäten ausgerichtet werden sollten, und dass die inländischen Produktionskapazitäten stärker auf die zu erwartende Nachfrage abzustimmen sind. In Fällen von Marktversagen, in denen sich Marktmechanismen als unzureichend erweisen und private gewinnorientierte Unternehmen nicht effizient agieren können (wie das etwa bei natürlichen Monopolen der Fall

ist), fordert das Effizienzprinzip, die öffentliche Hand möge durch verschiedene Formen der Intervention, darunter die direkte Bereitstellung, dafür sorgen, dass die von der Gesellschaft benötigten Güter und Dienstleistungen effizient hergestellt und angeboten werden.

2. Dynamische Effizienz. In einer langfristigen Perspektive können Ressourcen nicht als «gegeben» betrachtet werden. Deshalb ist eine der ökonomischen Schlüsselfragen, der sich jede Industriepolitik stellen muss: Wie können diese Ressourcen durch Forschung, Innovation, Investitionen sowie über Bildungsanstrengungen und den Erwerb neuer Qualifikationen und Fähigkeiten ausgebaut bzw. geschaffen werden? Mit staatlichen Maßnahmen kann die dynamische Effizienz unterstützt werden, und zwar durch die Förderung von wissensbasierten Wirtschaftssektoren, die eine steigende Produktivität aufweisen und dazu imstande sind, internationale Wettbewerbsfähigkeit und sichere Beschäftigungsverhältnisse mit hohen Löhnen zu gewährleisten.

Diesen Prinzipien folgend, muss sich Industriepolitik auf diejenigen Wirtschaftsaktivitäten fokussieren, die genau dieses Potenzial zur Effizienzsteigerung mit sich bringen und das erwünschte Wachstum generieren können. Deshalb muss Industriepolitik wesensgemäß auf wirtschaftliche Tätigkeiten abzielen, die man weiterentwickeln und ausbauen will. Solche konzentrierten Maßnahmen müssen anstelle des in den letzten Jahrzehnten verfolgten «horizontalen» Ansatzes treten, der die Entscheidungsmacht über die Entwicklung der europäischen Wirtschaft weitgehend dem Markt überlassen hat (das heißt den mächtigsten Unternehmen).

Wenn wir über eine progressive Industriepolitik sprechen, müssen wir zusätzlich zu den beiden oben skizzierten Effizienzkriterien die Prinzipien benennen, die eine solche Politik anleiten sollen. Wir halten acht weitere Kriterien für grundlegend. Sie alle basieren auf der Überlegung, dass Wirtschaftsbereiche und -tätigkeiten nur dann förderungswürdig sind, wenn sie sich durch eine besondere «gesellschaftliche Qualität» auszeichnen, womit gemeint ist, dass sie Teil eines neuen demokratischen politischen Prozesses sind und dass die von ihnen entwickelten und angewandten Technologien sich positiv auf die Art der Produktion, die Arbeitsplätze und die Umwelt auswirken und dazu beitragen, dass Gewinne gerechter verteilt werden.

3. Gelebte Demokratie und Diffusion von Macht. Marktprozesse führen in der Regel zu einer größeren Konzentration im industriellen Sektor und zu einer Ausweitung intransparenter Beziehungen zwischen wirtschaftlichen und politischen Mächtigsten. Sie beschränken daher den Spielraum für Demokratie. Ein zentrales Element progressiver Industriepolitik sind demzufolge Interventionen der öffentlichen Hand, die neue Räume für demokratische Praxen eröffnen, in denen über gemeinsame Prioritäten beraten sowie darüber gestritten werden kann, welche Maßnahmen zur Neugestaltung der europäischen Ökonomien notwendig sind und wie diese auszusehen haben. Die Institutionen der neuen Industriepolitik, ihre Verwaltungs- und Kontrollstrukturen sowie die von ihnen angewendeten Verfahren, an denen verschiedene gesellschaftliche Kräfte beteiligt sein sollten, müssen demokratischen Grundprinzipien wie Partizipation, Repräsentativität und Diffusion von Macht genügen.

4. Entwicklung angemessener Technologien. Der Technologiewandel in der gegenwärtigen Form geht auf private und staatliche Anstrengungen im Bereich Forschung und Entwicklung zurück, ist beeinflusst von Unternehmensinnovationen und Organisationsveränderungen, aber auch von gesellschaftlichen Tendenzen im weiteren Sinne, was die Rolle der ArbeiterInnen, der KonsumentInnen und BürgerInnen einschließt. Gesellschaftlich schädliche Auswirkungen dieses Technologiewandels müssen zurückgedrängt werden, und eine progressive Industriepolitik sollte nur den Ausbau solcher Technologien befördern, die mit all den hier aufgeführten Prinzipien in Einklang stehen. Vor allem ist auf ökologische Nachhaltigkeit zu achten und darauf, welche Auswirkungen sie auf die Beschäftigten haben. So sollte vermieden werden, dass ihr Einsatz systematisch Arbeitsplätze vernichtet und sich das Modell einer extremen Robotisierung durchsetzt, wie es sich im Zusammenhang mit dem Projekt Industrie 4.0 (siehe Kapitel 3) abzuzeichnen beginnt. Maßnahmen zur Förderung innovativer Industrien sollten den Technologiewandel derart lenken, dass damit sowohl kommerzielle als auch nicht kommerzielle Tätigkeiten von größerem öffentlichen Interesse unter anderem in den Bereichen gefördert werden, die weiter unten als Kernfelder aufgelistet werden. Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten, welche die Informations- und Kommunikationstechnologien bieten, sollte der Technologiewandel zunehmend in Form eines kooperativen und offenen Prozesses gestaltet und begleitet werden, wobei nicht marktförmige Ansätze und Praxen des Wissensaustausches, wie wir sie bereits von Wikipedia, Open-Source-Software und Peer-to-Peer-Verfahren kennen, auszubauen sind.

5. Machtbegrenzung des Finanzwesens. Der Finanzsektor und damit verbundene Interessen, insbesondere die Durchsetzung des Shareholder-Value-Prinzips, haben die Richtung des stattgefundenen industriellen Wandels massiv beeinflusst und bestimmte Unternehmens- und Businessprioritäten festgelegt. Das Streben nach schnellem Gewinn hat Fusionen und die Zerschlagung von Firmen sowie Werkschließungen forciert, den Rückkauf von Aktien gefördert und für eine Reduzierung der Mittel gesorgt, die den Unternehmen für Forschung, Innovationsentwicklung und Investitionen zur Verfügung stehen. Das beschleunigt den industriellen Niedergang in den meisten europäischen Ländern. Außerdem haben sich die unangemessenen Gehälter der Topmanager auch in Europa zu einem ernsthaften Problem entwickelt (Mishel/Davis 2014). Eine neue Industriepolitik sollte Teil eines umfassenderen Regel- und Kontrollwerks sein, mit dem der Einfluss des Finanzsektors eingeschränkt werden könnte und eine Umorientierung der Geschäftspraktiken verbunden wäre. Priorität sollten Investitionen in die Produktion erhalten, während Finanzspekulationen, eine extrem hohe Vergütung von Topmanagern und eine ausgesprochen ungleiche Lohnverteilung negativ zu sanktionieren sind (Lazonick/Mazzucato 2015; Lazonick 2015).

6. Abrüstung der Wirtschaft. Anders als in den USA sind die Ökonomien der europäischen Länder weniger auf die Rüstungsindustrie, auf Militärtechnologie und Waffenexporte ausgerichtet. Die Gefahren einer Militarisierung der Wirtschaft (insbesondere in Zeiten von Stagnation und Wirtschaftskrise) sind aus der Geschichte Europas bekannt. Die von militärischen Interessen gesetzten Prioritäten lenken den Technologiewandel in eine bestimmte Richtung und minimieren die Ressourcen, die für gesellschaftlich sinnvolle Aktivitäten zur Verfügung stehen. Sie treiben außerdem das Wettrüsten voran, unterminieren weltweit die

Stabilität und gefährden den Frieden, der vor allem mit politischen und nicht mit militärischen Mitteln gesichert werden muss (Melman 1988). Von daher sollte die Politik in Europa alles daransetzen, die Abhängigkeit der europäischen Volkswirtschaften von der Rüstungsindustrie zu verringern. Die Umstellung der Waffenproduktion auf die Herstellung ziviler Güter sollte ein wichtiges Ziel von industriepolitischen Programmen in Europa sein.

7. Beschäftigungsförderung. Industriepolitik muss derart gestaltet sein, dass sie sich positiv auf die Beschäftigungsentwicklung auswirkt. Die zu fördernden neuen Wirtschaftssektoren und Unternehmen sollten folgende Voraussetzungen erfüllen: Sie sollten eine große Zahl von Fachkräften beschäftigen, umfangreiches technisches und anderes Know-how mobilisieren, vielfältige Lern- und Qualifizierungsmöglichkeiten eröffnen und möglichst hohe Löhne zahlen können (Vivarelli/Pianta 2000). Gegenwärtig findet in Europa ein Übergang statt von den «alten» Bereichen, gekennzeichnet durch eine stagnierende Nachfrage, eine geringe Produktivität, starke internationale Konkurrenz und stagnierende Löhne, hin zu «neuen» dynamischeren Wirtschaftsbranchen. Die Aufgabe von Industriepolitik besteht darin, diesen Strukturwandel zu begleiten und dabei besonderen Wert auf den Schutz von Arbeitnehmerrechten zu legen. Massenentlassungen sind zu vermeiden und es ist darauf zu achten, dass die ArbeiterInnen, die von diesem Strukturwandel besonders negativ betroffen sind, neue Beschäftigungs- und Weiterbildungsangebote erhalten, und dass die arbeitslos Gewordenen ein angemessenes Auskommen haben und sozial unterstützt werden.

8. Mehr ökologische Nachhaltigkeit. Aufgrund der Dringlichkeit der ökologischen Krise und des Klimawandels müssen sämtliche Strategien – vor allem diejenigen, die auf eine Erneuerung der Produktionsstrukturen in der EU abzielen – der Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit oberste Priorität einräumen. Das bedeutet, dass sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite erhebliche Veränderungen stattfinden müssen. Die VerbraucherInnen müssen bescheidener werden, mehr Verantwortung übernehmen und ihre Konsummuster an den Zielen ökologischer Nachhaltigkeit und Stärkung lokaler Produktions- und Distributionsstrukturen ausrichten. Diese Herausforderungen gehen weit über die umweltpolitischen Ziele des EU-Strategiepapiers «Europa 2020» hinaus und machen ein noch radikaleres Umdenken bei der wirtschaftlichen Neugestaltung notwendig.

9. Eine gerechtere Gewinnverteilung. Wie die Gewinne aus den von der Politik geförderten Produktionstätigkeiten verteilt werden, sollte Gegenstand einer offenen und demokratischen Debatte sein. Die Erfahrung zeigt, dass in den neuen «Schumpeter'schen» Unternehmungen, die von der Anwendung neuer Technologien, neuen Organisationsformen und neuen Märkten geprägt sind, meist junge Firmen (die oftmals eine temporäre Monopolstellung einnehmen) hohe Profite einstreichen, während ältere Unternehmen häufig von der Bühne verschwinden. Obwohl die MitarbeiterInnen dieser jungen Unternehmen bei der funktionalen Einkommensverteilung in der Regel nur geringe Anteile erhalten, ist für sie damit trotzdem meist ein überdurchschnittlich starker Lohnzuwachs verbunden. Diejenigen, die bei Unternehmen beschäftigt waren, die sich auf dem Markt nicht länger halten können, sind bei diesem Prozess eindeutig die VerliererInnen, weil ihnen mit dem Arbeitsplatz auch ein festes Einkommen und Sicherheit abhandenkommen. Zu den Vorzügen einer aktiven Industriepolitik zählt auch die

Möglichkeit, niedrigere Preise für die neuen Produkte und Dienstleistungen für all diejenigen BürgerInnen, VerbraucherInnen und Unternehmen zu verlangen, die diese als Zwischengüter oder Vorleistungen für ihre eigene Produktion oder Wirtschaftstätigkeit erwerben müssen. Industriepolitische Programme sollten auch diese Dimensionen berücksichtigen.

10. Förderung einer ausgewogenen Entwicklung in Europa. Am Ende sind es konkrete Länder, Regionen, Städte und Orte, in denen die oben angeführten Grundsätze und Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Marktprozesse bewirken eine zunehmende Polarisierung zwischen «Zentrum» und «Peripherie», zwischen Regionen, in der sich Wirtschaftskraft konzentriert, und marginalisierten, im Niedergang begriffenen Gebieten. Dementsprechend muss die Forderung hier die nach einer gleichmäßigeren geografischen Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten und einer gleichmäßigeren Ansiedlung von Unternehmen sein. Das gebieten Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit, der Solidarität, der Chancengleichheit (alle sollen gleichermaßen an Fortschritt und Beschäftigungschancen teilhaben können) und im Grunde auch das Prinzip der Umweltverträglichkeit. Maßnahmen zur Förderung der Industrie sollten sich also nicht nur an den oben aufgeführten Grundsätzen orientieren, sondern zusätzlich auch noch für eine ausgewogenere ökonomische Entwicklung in den europäischen Ländern und Regionen und für eine Angleichung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Bedingungen innerhalb der EU sorgen.

Diese Grundsätze einer progressiven Industriepolitik wären zum Gegenstand einer breiten öffentlichen Auseinandersetzung zu machen, an der sich Gewerkschaften und viele andere zivilgesellschaftliche und politische Kräfte beteiligen sollten. Nach umfangreichen Diskussionen, Beratungen und Anhörungen wäre eine Reihe von neuen politischen Zielsetzungen zu formulieren, die die Überlegungen des Programms «Europa 2020» ergänzen, konkretisieren und damit verbessern könnten.

Politische Begründung. Nach der Darlegung der zentralen Grundsätze einer progressiven Industriepolitik für Europa widmen wir uns im Folgenden einer genaueren politischen Begründung dafür, warum diese heute aus unserer Sicht unbedingt erforderlich ist. Dabei wollen wir fünf Gründe hervorheben.

a. Makroökonomie. Der erste Grund hat mit klassischer Volkswirtschaftslehre zu tun. Um die derzeitige ökonomische Stagnation zu beenden, ist eine deutliche Steigerung der Nachfrage nötig. Ein europaweites, auf eine breite politische Zustimmung gestütztes Konjunkturprogramm könnte diesen Zweck erfüllen (siehe Kapitel 4).

b. Strukturwandel. Der zweite Grund steht in Zusammenhang mit den Veränderungen der europäischen Wirtschaftsstrukturen, die ein Ergebnis der Krise sind. Zahlreiche Sektoren sind unter großen Druck geraten und haben erhebliche Umsatzeinbußen erlitten. Es zeichnen sich derzeit keine relevanten neuen wirtschaftlichen Impulse ab, es entstehen auch nicht ausreichend neue Unternehmen, die in der Lage wären, neue nützliche Produkte und Dienstleistungen auf den Markt zu bringen und für genügend neue Arbeitsplätze zu sorgen. Der überdimensionierte Finanzsektor muss verkleinert werden. Damit verschärfen sich bereits vorhandene Beschäftigungsprobleme, die Arbeitslosigkeit hat in Südeuropa Rekordhöhen erreicht. Besonders besorgniserregend ist die extrem hohe Jugendarbeitslosigkeit und die rapide Ausbreitung

von unsicheren und prekären Niedriglohnjobs, vor allem unter Frauen und jungen Menschen, sodass immer mehr Arbeitende von Armut betroffen sind. Die Aufgabe einer europaweiten Industriepolitik wäre es, neue umweltverträgliche, wissens- und arbeitsintensive Branchen, in denen Fachkenntnisse gefordert sind und vergleichsweise hohe Löhne gezahlt werden, gezielt zu fördern und für deren Wachstum zu sorgen. Zu den Feldern/Aktivitäten, die speziell gefördert werden sollen, zählen: a) Umweltschutz, umweltverträgliche Verkehrslösungen, Erhöhung der Energieeffizienz, erneuerbare Energien; b) Wissensproduktion und -verbreitung, Anwendungen von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und Internetaktivitäten; c) Gesundheitsdienstleistungen und andere Care-Tätigkeiten (siehe hierzu auch Kapitel 4).

c. Ökologischer Wandel. Drittens könnte eine europaweite Industriepolitik ein wichtiges Instrument sein, um den dringend benötigten ökologischen Wandel in Europa ganz oben auf die politische Agenda zu setzen.⁶ Um aus Europa einen nachhaltigen Wirtschaftsraum und einen zukunftsfähigen Ort des Zusammenlebens zu machen, bedarf es Schritte, die weit über die Förderung einzelner besonders umweltfreundlicher neuer Wirtschaftsaktivitäten hinausgehen. Dazu würde zählen: eine Zurückdrängung der Nutzung von nicht erneuerbaren Energien, die Entwicklung von erneuerbaren Energiequellen und die Gewährleistung von mehr Energieeffizienz, der Schutz von Ökosystemen und Landschaften, die Reduzierung von CO₂ und anderer Treibhausgasemissionen, eine stärkere Abfallvermeidung und eine Ausweitung des Recycling-Prinzips. Dies wären Veränderungen, die die Gesamtwirtschaft und -gesellschaft betreffen. Erforderlich ist dabei eine Kombination aus direkten staatlichen Maßnahmen, wozu die Bereitstellung von sogenannten Umweltdienstleistungen gehört, und geeigneten Regulierungen und Anreizen für private Akteure, darunter die Erhebung von Steuern zum Schutz der Umwelt, die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Organisation neuer Märkte. Eine neue europaweite Industriepolitik könnte den Rahmen für die Integration verschiedener Instrumente bieten, die zur Schaffung eines nachhaltigen Europas notwendig sind. Sollte es Europa gelingen, auf diesem Weg hin zu einem dringend benötigten ökologischen Wandel eine Vorreiterrolle einzunehmen, so könnte es auch auf der globalen Ebene diesbezüglich seine Führungsposition substanziell ausbauen.

d. Gleichgewicht zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Viertens ist eine neue europaweite Industriepolitik nötig, um die massive Privatisierung, die in den vergangenen Jahrzehnten auf verschiedenen Ebenen stattgefunden hat, rückgängig zu machen. Es hat sich gezeigt, dass eine Wirtschaftspolitik, die vor allem private marktorientierte Initiativen unterstützt und dabei Unternehmen mit ihren kurzfristigen Partikularinteressen eine große Entscheidungsmacht einräumt (mit dem Finanzsektor als dominantem Akteur), schlichtweg versagt hat, was Investitionen, Beschäftigung und umweltfreundliches Wachstum angeht. Die oben angeführten neuen Wirtschaftsbereiche und -aktivitäten benötigen ein entschiedenes Handeln der öffentlichen Hand auf EU-, nationaler und lokaler Ebene. Es müssen

6 «Bankrupting Nature» (Wijkman/Rockström 2013) ist der neueste Bericht an den Club of Rome überschrieben. Hier wird das Ausmaß der weltweiten ökologischen Krise dokumentiert. Das Strategiepapier «Europa 2020» befasst sich bei der Erörterung einiger wirtschaftlicher Zielsetzungen zwar mit Umweltproblemen, verzichtet jedoch auf Vorschläge, wie diese gelöst werden können.

Prioritäten festgelegt und es muss ausreichend in die neuen Wirtschaftszweige investiert werden, nicht zuletzt, um dort neue gute Arbeitsplätze zu schaffen. Staatliche Institutionen sollten jedoch auch Maßnahmen ergreifen, um privaten Akteuren und Initiativen Orientierung und Hilfeleistungen anzubieten. Dazu gehören Unterstützung bei der Kompetenz- und Unternehmensentwicklung, beim Zugang zu Krediten und Kapital sowie die Förderung und Organisierung neuer Märkte. So können auch direkt öffentliche «Güter» bereitgestellt werden, wie etwa Wissen, ein hohes Niveau an Umweltqualität und Wohlbefinden, soziale Integration und territoriale Kohärenz.

e. Zusammenhalt in Europa. Die EU und ihre Mitgliedstaaten benötigen mehr Kohäsion und weniger Ungleichheit und Polarisierung. Dies ist der fünfte Grund, der für eine europaweite Industriepolitik spricht. Mit den aktuellen Veränderungen der industriellen Strukturen in Europa ging ein wachsendes Gefälle zwischen dem relativ starken «Zentrum» und dessen «Peripherie», wo große Teile der Produktionskapazitäten verloren gegangen sind, einher. Dies hat Ungleichgewichte innerhalb der EU (und auch zwischen einzelnen Ländern) noch weiter vertieft, wobei dies für Investitions- und Handelstätigkeiten ebenso gilt wie für technisches Know-how und andere Wissensbestände oder die Beschäftigungs- und Lohnentwicklung. Für eine europaweite Industriepolitik sollte die Beseitigung solcher Ungleichheiten durch eine Fokussierung der Unterstützung auf die «peripheren Länder» und die benachteiligten Regionen im «Zentrum» ganz oben auf der Agenda stehen.

Wir sollten Industriepolitik als ein wichtiges und flexibles Instrument begreifen, mit dem all die oben genannten Zielsetzungen verfolgt werden können. Für eine effiziente Umsetzung dieser Politik bedarf es neuer institutioneller Arrangements, Regulierungen und Förderquellen, neuer Governance-Mechanismen und der Bereitschaft in der Politik, Verantwortung zu übernehmen, einer leistungsstarken und effektiven Arbeitsweise, systematischer Verbindungen zwischen der EU, der nationalen und der lokalen Ebene sowie neuer Formen der demokratischen Kontrolle, Transparenz und Beteiligung (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 4).

MÖGLICHE SCHWERPUNKTSETZUNGEN EINER PROGRESSIVEN INDUSTRIEPOLITIK

Die oben vorgestellten allgemeinen Prinzipien der Industriepolitik sind bewusst simpel gehalten. Industriepolitik sollte die Weiterentwicklung von Wissen, Technologien und ökonomischen Aktivitäten so fördern, dass sich dadurch die Wirtschaftsleistung, die sozialen Verhältnisse und die Umweltbilanz verbessern. Sie sollte insbesondere solche Aktivitäten und Branchen unterstützen, die sich durch intensive individuelle und organisatorische Lernprozesse auszeichnen, durch ein außergewöhnliches Technologie-Know-how, gewisse Skalen- und Diversifikationsvorteile sowie eine hohe Produktivität und eine steigende Nachfrage. Dafür sind qua Definition gezielte Maßnahmen nötig, die den «horizontalen» Ansatz der letzten Jahrzehnte ablösen, der alle Wirtschaftstätigkeiten und Unternehmen gleichbehandelt, um «Eingriffe» in den Markt zu vermeiden. Es müssen klare Entscheidungen getroffen werden, welche Aktivitäten als wünschenswert gelten und was gezielt gefördert werden soll. Für eine progressive Industriepolitik werden hier drei Schwerpunktsetzungen vorgeschlagen:

die Bereiche Umwelt und Energie, Wissen und Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Gesundheit und Soziales.

Umwelt und Energie: Das aktuell vorherrschende Wirtschaftsmodell muss grundlegend verändert werden, um umweltverträglicher zu werden. Das zukünftige technologische Paradigma wäre auszurichten auf «grüne» Produkte, Verfahren und gesellschaftliche Organisationsformen, die einen wesentlich niedrigeren Energieverbrauch und Bedarf an Ressourcen und Land haben und das Klima und die Ökosysteme weniger belasten. Dafür sind verstärkt erneuerbare Energiequellen zu nutzen, Alternativen zu unserem autofokussierten Verkehrswesen durch die Einführung integrierter Mobilitätssysteme zu schaffen und muss sich stärker als bisher auf die Reparatur und die Instandhaltung vorhandener Güter und Infrastrukturen gestützt werden. Eine solche Perspektive bietet enorme Möglichkeiten und Anreize für Forschung und Innovationen und würde neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Aktivitäten und Güter hervorbringen, die sowohl marktförmig organisiert und angeboten werden können als unter Regie der öffentlichen Hand oder im gemeinnützigen Sektor. Um sich diesen komplexen Herausforderungen und Zukunftsaufgaben zu stellen, braucht es eine Reihe von gut aufeinander abgestimmten politischen Entscheidungen und Programmen.

Wissen und Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT): Der gegenwärtige Wandel, wie er in fast allen Wirtschaftszweigen zu beobachten ist, wird maßgeblich von rasanten Weiterentwicklungen im Feld IKT vorangetrieben. Ihr Potenzial für die Steigerung der Produktivität, die Senkung von Preisen, die Herstellung neuer Güter und für andere eher soziale Belange sollte aufgegriffen und breit genutzt werden, vor allem auch in den traditionellen Sektoren. Außerdem werden mit der Anwendung von IKT und mit der Zunahme von Web-Aktivitäten die Grenzen zwischen dem, was wir heute noch als ökonomische, soziale oder gesellschaftliche Sphäre voneinander unterscheiden, neu gezogen. Ein positives Beispiel hierfür ist die große Verbreitung von Open-Source-Software, man denke nur an den Erfolg von Wikipedia und die wachsende Anhängerschaft von Copyleft- oder Peer-to-Peer-Verfahren. Problematisch ist dagegen die Zunahme von Internet-Plattformen, die versuchen, aus den sozialen Aktivitäten von Menschen einen Marktvorteil zu ziehen, wie Airbnb oder Uber. Wenn die Politik hier auf die notwendigen Regulierungen verzichtet, kann dies schwerwiegende Konsequenzen für andere Unternehmen und Beschäftigte in den hiervon betroffenen Wirtschaftsbranchen haben. Grundsätzlich sollte es der Politik darum gehen, die Bereitschaft und Fähigkeit zur Innovation zu fördern, indem sie entsprechende Voraussetzungen schafft. Dazu gehört, auf möglichst soziale, kooperative und offene Verfahren zu setzen und möglichst vielen den Zugang zu den hierfür benötigten materiellen und Wissensressourcen zu verschaffen, anstatt an Bestimmungen zu geistigem Eigentum festzuhalten, die aus einer längst vergangenen Technologie-Epoche stammen.

Gesundheit und Soziales: Europa ist ein alternder Kontinent, der über die weltweit beste Gesundheitsversorgung verfügt. Ein wesentliches Merkmal der nationalen Gesundheitssysteme ist, dass deren Dienstleistungen nicht vorwiegend marktförmig angeboten werden, sondern als öffentliche Aufgabe verstanden werden. Angesichts der weitreichenden ethischen und sozialen Implikationen und Herausforderungen ist es notwendig, Änderungen im

System der Pflege herbeizuführen sowie Fortschritte bei der Geräteentwicklung und Arzneimittelforschung sowie in den Bereichen Biotechnologie und Gentechnik gezielt zu begleiten und hier auch regulierend einzuschreiten (wie etwa im Fall von gentechnisch veränderten Organismen, beim Klonen oder was die Frage des Medikamentenzugangs in sogenannten Entwicklungsländern angeht). Gerade der Bereich der sozialen Dienstleistungen könnte ein Experimentierfeld für gesellschaftliche Innovationen und Neuerungen werden, indem deren NutzerInnen ein größeres Mitspracherecht eingeräumt wird, indem mithilfe von gemeinnützigen Einrichtungen die Art und Weise, wie öffentliche Leistungen bereitgestellt werden, verbessert wird und dort neue Formen der kollektiven Selbstorganisation entstehen.

Alle oben aufgelisteten Bereiche sind durch arbeitsintensive Produktionsprozesse und eine große Nachfrage nach mittleren bis hohen Berufsqualifikationen gekennzeichnet. Dementsprechend könnten hier zahlreiche neue «gute» Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsplätze entstehen.

INSTRUMENTE EINER PROGRESSIVEN INDUSTRIEPOLITIK

Bei der Industriepolitik hat man lange auf verschiedene Mechanismen und Maßnahmen gesetzt, etwa auf die Stärkung der Angebotsseite durch die Nutzung des Nachfrageso-geffekts von öffentlichen Förderprogrammen, die Organisation neuer Märkte oder die Zusammenarbeit des privaten und öffentlichen Sektors bei FuE, Innovationen und Investitionen. Unter Berücksichtigung von Theorie und Praxis der Industriepolitik und konkreten Erfahrungen in den Nachkriegsjahrzehnten scheinen uns die folgenden Instrumente besonders wichtig und geeignet zu sein, um die aktuellen Herausforderungen in Europa anzugehen.

a) Öffentliche Unternehmen und Organisationen. Staatseigene oder von der öffentlichen Hand kontrollierte Unternehmen nehmen eine Schlüsselrolle in ausgewählten Sektoren, strategisch wichtigen Industrien und bei natürlichen Monopolen ein und sie sind zentral für die Bereiche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen. Das führt zur Umkehrung der Devise, alle staatlichen Unternehmen müssten privatisiert oder ihr Handlungsspielraum müsste eingeschränkt werden.

Bei der Argumentation für den Einsatz staatseigener oder öffentlicher Betriebe ist wichtig hervorzuheben, dass es sich bei den von ihnen zu erbringenden Leistungen häufig um eine Art «Gemeinschaftsgüter» handelt. Wenn es um die Her- oder Bereitstellung solcher «Gemeinschaftsgüter» geht (von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann und wo die Wettbewerbslogik nur begrenzt greift), versagen Märkte in der Regel oder sind wenig effizient. Es bedarf daher Interventionen der öffentlichen Hand, um diese Güter oder Leistungen hervorzubringen oder zu schützen. Beispiele hierfür sind die Bekämpfung der Luftverschmutzung, Erziehung zum verantwortlichen Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien, die Krankenhausversorgung und andere Care-Aktivitäten. In diesem Feld der Gemeinschaftsgüter gibt es eine erhebliche Unterversorgung, von daher wäre es eine Aufgabe von Industriepolitik in der EU, mit entsprechenden Investitionen für eine Ausweitung und Verbesserung dieser Güter und Dienstleistungen zu sorgen. Zwar kann damit kein Profit

erwirtschaftet werden, es ist aber gerade in einigen neuen Entwicklungsbereichen von einem Multiplikatoreffekt dieser Investitionen auszugehen. Das heißt, es ist zu erwarten, dass sie eine Reihe von ganz verschiedenen Marktaktivitäten nach sich ziehen werden.

Bei der Produktion oder Bereitstellung von öffentlichen oder Gemeinschaftsgütern durch staatliche Unternehmen sind in der Vergangenheit einige Probleme aufgetaucht, was deren Leistungsfähigkeit und insbesondere die Effizienz ihre Verwaltungs- und Kontrollstrukturen anbelangt. Hier ist es immer wieder zu Fällen von politischen Willkürentscheidungen, Vetternwirtschaft und Korruption gekommen. Politisch Verantwortliche haben öffentliche Unternehmen missbraucht, um damit den Kreis ihrer Unterstützer und ihre Machtbasis auszuweiten, was einen Verlust an politischer Legitimation und wirtschaftlicher Effizienz zur Folge hatte.

Von daher ist die Entwicklung neuer demokratischer Verwaltungs- und Governance-Systeme, die als konkrete Modelle für die Ausweitung des öffentlichen Sektors in diesem Feld taugen, dringend erforderlich. Nur auf diese Weise können neue industriepolitische Instrumente eingeführt und wirksam umgesetzt werden, die sowohl wirtschaftlich effizient sind als auch über die notwendige Legitimation in der Bevölkerung verfügen. Entscheidend sind dabei mehrere Aspekte: Erstens muss gewährleistet sein, dass dieser Sektor vor zu starker politischer Einflussnahme und wirtschaftlichen Partikularinteressen geschützt ist. Deswegen müssen Vorkehrungen getroffen werden, um Interessenkonflikte und sogenannte Drehtür-Effekte (der ständige Austausch von Führungspersonal zwischen Wirtschaft und Politik) zu vermeiden. Zweitens sollten die Entscheidungsprozesse auf ein klares politisches Mandat gestützt sein. Das heißt, es bedarf umfangreicher parlamentarischer Auseinandersetzungen über die Kontroll- und Verwaltungsstrukturen (einschließlich Leitungsgremien und Management) solcher öffentlichen Unternehmen, die sicherstellen, dass nicht nur die Interessen aller unmittelbar Beteiligten, sondern auch die von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen ausreichend berücksichtigt werden. Drittens ist eine umfassende Transparenz aller gesellschaftlich relevanten Operationen dieser Unternehmen anzustreben, sodass sich die Öffentlichkeit etwa mithilfe von Open-Data-Mechanismen von deren Aufgabenerfüllung ein Bild machen und Rückmeldungen geben kann. Viertens müssen verstärkt Vorkehrungen getroffen werden, um Korruption zu verhindern (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 4).

b) Öffentliche Investitionsbanken und Zusammenarbeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Für die Planung und das Management aller finanziellen und operativen Aktivitäten einer effektiven Industriepolitik benötigt man als Schlüsselinstitution eine öffentliche Investitionsbank. Diese ist dazu da, um Anteile an den von der Industriepolitik geförderten neuen Betrieben zu übernehmen und um private Unternehmen, die in diesen Initiativen eine wichtige Rolle spielen, mit benötigten Krediten zu versorgen. Eine öffentliche Investitionsbank ist gerade in solchen Marktsegmenten von großer Bedeutung, die von einem raschen Technologiewandel, hoher Unsicherheit und einem Mangel an langfristig orientierten Privatanlegern gekennzeichnet sind (Mazzucato 2013). Beispiele hierfür sind die Photovoltaik, die Softwareentwicklung oder die Medizintechnik. Angesichts ungewisser Technologie- und Marktentwicklungen investieren kommerzielle Banken oder andere Privatunternehmen zu wenig in diese Branchen, oftmals verweigern sie langfristige Kredite zu erschwinglichen Zinsen.

Die Praxis bereits existierender öffentlicher Investitionsbanken (siehe hierzu S. 39) könnte als Modell für eine zukünftige Industriepolitik in der Europäischen Union dienen: Eine europaweite Bank für öffentliche Investitionen und ähnliche nationale Institutionen könnten Kapital und langfristige Kredite zur Verfügung stellen und sich an solchen Unternehmen beteiligen, die ein überzeugendes Konzept zur Produktions- und Beschäftigungsentwicklung in besonders förderungswürdigen Bereichen und Regionen vorlegen. Sollten diese Unternehmen später erfolgreich sein und die entsprechenden Märkte expandieren, wird dies Privatkapital anziehen, wodurch die anfängliche Unterstützung durch öffentliche Einrichtungen irgendwann eingestellt werden kann.

Es kann sein, dass in einigen der sich neu herausbildenden Felder noch keine Privatunternehmen tätig sind, die über die benötigten Fähigkeiten verfügen, um sich hier wirtschaftlich zu engagieren und die erforderlichen Innovations- und Produktionsleistungen zu erbringen. So fehlen in Europa zum Beispiel leistungsstarke Hersteller von Photovoltaikzellen. In solchen Fällen könnten öffentliche Investitionsbanken einspringen und eine stärkere unternehmerische Rolle einnehmen, sich etwa mit Akteuren mit entsprechenden Erfahrungen im Bereich Forschung und Entwicklung zusammentun und eine führende Rolle bei der Gründung neuer Firmen übernehmen, was sowohl die öffentliche Auftragsvergabe erleichtern als auch den Bedürfnissen von aufstrebenden Märkten Rechnung tragen könnte. Auch hier trifft zu: Sollten die so geförderten Unternehmen wachsen und die Märkte expandieren, könnte privates Kapital einspringen und die öffentliche Unterstützung ersetzen.

Die obigen Beispiele zeigen, dass in verschiedenen Feldern eine enge Zusammenarbeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor sinnvoll und notwendig ist. Diese Kooperation kann verschiedene Formen annehmen und institutionalisiert werden, wobei die Rolle des Staates auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene von besonderer Bedeutung ist, aber auch gemeinnützige Organisationen, Vereinigungen und Kooperativen zu beteiligen sind. Öffentliche Investitionsbanken stehen wie andere öffentliche Unternehmen vor der Herausforderung, dass sie Anforderungen nach Transparenz, Kontrolle und Rechenschaftspflichten sowie anderen demokratischen Grundprinzipien genügen müssen.

c) Öffentliche Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) und Unterstützung von besonders dynamischen Unternehmen. Industriepolitik muss aufbauend auf bereits bestehenden Strukturen und Erfahrungen eine Expansion öffentlicher Aktivitäten im Bereich FuE anstreben, damit Wirtschaft und Gesellschaft mit dem benötigten Wissen versorgt werden. Zudem sollte sie ihre Aufgabe darin sehen, private Initiativen in diesem Bereich mithilfe von Investitionen, Subventionen und anderen Hilfen zu unterstützen. Die jahrzehntelange positive Wirtschaftsentwicklung in Europa ist nicht zuletzt auf die umfangreichen Forschungsaktivitäten an Universitäten, in öffentlichen Labors und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen und Behörden (manchmal finanziert durch FuE-Programme der EU) zurückzuführen. Es gibt in diesem Zusammenhang jedoch einen großen Bedarf in allen EU-Ländern nach einer Stärkung bestehender öffentlicher Forschungsinstitutionen, die in den Bereichen Umwelt, IKT-Anwendungen und Gesundheitswesen tätig sind. Es sollte

ins Auge gefasst werden, hierzu neue europaweite öffentliche Forschungseinrichtungen und Innovationsagenturen mit klaren Aufgabenstellungen zu gründen. Der gezielte Aufbau von Forschungskapazitäten und Kompetenzen in den oben genannten Bereichen durch die öffentliche Hand und eine breite gesellschaftliche Diskussion über die hierbei zu setzenden Prioritäten sind deshalb so wichtig, um diesbezüglich wichtige Entscheidungen nicht einfach dem von Gewinninteressen bestimmten privatwirtschaftlichen Sektor zu überlassen. Ressourcenstarke europaweite öffentliche Einrichtungen für Forschung und Innovationen wären jedoch dazu in der Lage, erworbene Kompetenzen, Erkenntnisse und Fachpersonal bei Bedarf auch Privatunternehmen zur Verfügung zu stellen.

Es sollten außerdem parallel dazu Strukturen aufgebaut werden, um interessierten Unternehmen Anreize zu bieten, selbst auf ausgewählten Gebieten von öffentlichem Interesse produktiv und im Bereich FuE und Innovationen tätig zu werden.

d) Öffentliche Auftragsvergabe. Der Nachfragesogeffekt von öffentlichen Investitionen war schon immer ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Das gilt besonders für Hightech-Produkte, wobei die frühe Nachfrage von staatlicher Seite hier die Entwicklung ganz neuer Industriezweige maßgeblich vorangetrieben hat. Beispiele dafür sind die Produktion von Hochgeschwindigkeitszügen sowie die Bereiche Telekommunikation, Militärausrüstung, Luft- und Raumfahrt, Biotechnologie und Gesundheitsversorgung.

Es lassen sich hierbei unterschiedliche industriepolitische Ausrichtungen identifizieren. Ein Ansatz, der in den USA dominiert, sind «missionsorientierte Technologieprogramme». Hierbei wird festgelegt, welche wissenschaftlichen und technologischen Fortschritte (in Bereichen wie Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Vorbeugung und Heilung bestimmter Krankheiten) erreicht werden sollen, um darauf aufbauend neue Produkte und Verfahren mit potenziell großer Nachfrage zu entwickeln. Mit öffentlichen Mitteln sollen also Innovationsanstrengungen der Unternehmen gestärkt werden, damit diese neue, für die zukünftige Produktion vielleicht entscheidende Kompetenzen aufbauen können. Der Staat kann mit der Vergabe öffentlicher Aufträge die Produktion und Herausbildung von neuen Märkten mit hohem Wachstumspotenzial anregen und steuern und Erstanwender neuer Technologien mit direkten und indirekten Hilfen fördern. Seit Langem ist eine solche Vorgehensweise in den USA, aber auch in der EU in Bereichen wie der Gesundheitsforschung, der Raumfahrt oder dem Militär bekannt. Eine umfassende Bestandsaufnahme solcher industriepolitischen Maßnahmen findet sich bei Mazzucato (2013). Sie unterstreicht das Potenzial «missionsorientierter» öffentlicher Programme als wirkungsvolle Möglichkeiten, private Unternehmen dazu zu bringen, in ausgewählten Feldern ihre Forschungs-, Innovations- und Produktionsbemühungen auszuweiten. Bei missionsorientierten Maßnahmen lässt sich wie auch bei anderen industriepolitischen Instrumenten danach unterscheiden, ob sie sich stärker auf FuE-Aktivitäten konzentrieren oder auf die Herstellung neuer Produkte, um damit in der Entstehung begriffene Märkte zu pushen.

Um ein besseres Gleichgewicht zwischen «Anbietern» und «Nutzern» zu erzielen, sollte bei den institutionellen Arrangements zur Innovationsförderung als Teil der Industriepolitik eine wichtige Modifizierung vorgenommen werden. Bisher waren für die Weiterentwicklungen in diesem Feld vor allem die Planungen und Interessen der Anbieter entscheidend und weniger

die Anforderungen und Wünsche der Nutzer, was eine Selektivität bei der Ausweitung von Produkten und Aktivitäten bewirkt hat und einen großen Teil des Potenzials neuer Technologien ungenutzt lässt. Der «Technologieschub» hat sich in mancher Hinsicht also auch als eine Zwangsjacke erwiesen. Bedingt einerseits durch eine mangelnde Koordinierung und Abstimmung von verschiedenen organisatorischen, institutionellen und gesellschaftlichen Innovationen und andererseits durch einen fehlenden «Nachfragesog», der neue große Märkte für neue Güter und Dienstleistungen kreieren kann, bleiben manche Anwendungen und Nutzungen auf der Strecke (vgl. hierzu High level expert group 1997). Bei «missionsorientierten» Projekten oder FuE- bzw. Innovationsprogrammen, die sich diesen «Nachfragesog» zunutze machen wollen, müsste daher darauf geachtet werden, dass nicht nur öffentliche Aufträge «von oben» vergeben werden, sondern auch die NutzerInnen ermutigt und dazu befähigt werden, sich an den Entscheidungen darüber, welche Anwendungen existierender Technologien konkret gefördert werden sollen, zu beteiligen. Damit würden stärker reale soziale und gesellschaftliche Bedürfnisse berücksichtigt, was auch in wirtschaftlicher Hinsicht zu begrüßen ist, weil damit eine hohe Nachfrage nach neuen Gütern und Dienstleistungen verbunden wäre. Dies ist zumindest in den Branchen der Fall, wo es um die Entwicklung hochwertiger und «maßgeschneiderter» Leistungen und Güter geht: etwa bei der Bekämpfung der Umweltverschmutzung oder im Bildungs-, Kultur- und Gesundheitswesen.

e) Die Bereitstellung eines angemessenen institutionellen Rahmens. Die skizzierten Maßnahmen und Programme bedürfen alle eines geeigneten Rahmens, bestehend aus leistungsfähigen Institutionen, Koordinierungsmechanismen, zuverlässigen Finanzquellen, einem klaren Regel- und Kontrollwerk und einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den Schlüsselakteuren. Nur so kann es gelingen, neue und relevante Industriezweige und die Entstehung neuer Märkte wirksam zu fördern. Es besteht außerdem die Notwendigkeit, die Fähigkeiten der einzelnen Staaten, wirtschaftliche Innovationen hervorzubringen, zu stärken. Die Voraussetzungen hierfür sind ein gut funktionierendes öffentliches Bildungs- und Forschungswesen und die Herausbildung enger Beziehungen zwischen öffentlichen Einrichtungen wie Universitäten, Behörden und privatwirtschaftlichen Initiativen.

Mit solch einer Ausrichtung könnte es gelingen, die Beschränkungen und Fehler europäischer Industriepolitik der Vergangenheit (darunter Deals zwischen politischen und wirtschaftlichen Eliten, eine überbordende Bürokratie, fehlende Verantwortlichkeit und ein zu gering ausgeprägtes unternehmerisches Denken) zu überwinden. Die neue Generation von europaweiten industriepolitischen Maßnahmen sollte kreativ und zielgenau sein und eindeutige Prioritäten setzen, was die Entscheidungsfindung und Umsetzung angeht. Es sind öffentliche und nicht nur marktförmige Mittel und Instrumente zu nutzen, weil die ersteren demokratischer sind, verschiedene soziale Interessen besser vertreten und offener für Stimmen aus der Zivilgesellschaft und den Gewerkschaften sind. Damit diese Maßnahmen erfolgreich sein können, müssen neue Institutionen, Regeln und Geschäftspraktiken eingeführt und neue wirtschaftliche Akteure und Kooperationspartner gewonnen werden. Nur mit ihnen kann eine wirksame und effiziente Umsetzung einer progressiven Industriepolitik gelingen. Kapitel 4 enthält hierzu konkrete Vorschläge.

ERFAHRUNGEN MIT ÖFFENTLICHEN INVESTITIONSBANKEN

In den vergangenen Jahrzehnten haben öffentliche Investitionsbanken eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Industrieentwicklung gespielt. Sehr interessant sind zum Beispiel die Erfahrungen mit der Brazilian National Development Bank (BNDES), der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und den Entwicklungsbanken von China und Korea (siehe Mazzucato/Penna 2014 u. 2015). Es sind im Wesentlichen zwei Vorgaben, die diese zu erfüllen haben bzw. hatten: a) Sie soll(ten) Investitionen fördern und ermöglichen, um gesellschaftliche Herausforderungen und Strukturwandel über dynamisches und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu bewältigen. b) Und sie soll(ten) eine antizyklische Rolle einnehmen, indem sie Unternehmen und Infrastrukturprojekte in Zeiten finanzieller Engpässe und beschränkter Ressourcen mit Kapital und Know-how unterstützen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Öffentliche Investitionsbanken vergeben langfristige Darlehen und Kredite (plus immaterielle Vermögenswerte) gezielt an Unternehmen und Infrastrukturprojekte, die in Feldern tätig oder angesiedelt sind, in die private Geldgeber wie Geschäftsbanken aufgrund großer Unsicherheiten und Kosten nur zögerlich investiert hätten (Mazzucato 2013). Zu den neuen Investitions- und Aktionsfeldern zählen: den Zugang zu Gesundheitssystemen für mehr Menschen ermöglichen (BNDES), Maßnahmen in Reaktion auf den demografischen Wandel und die Globalisierung (KfW und EIB) und die Gestaltung des Übergangs hin zu einer «grünen Ökonomie» (BNDES, KfW, Entwicklungsbanken von China und Korea) (Mazzucato/Penna 2013). Diese Aktivitäten bieten Möglichkeiten, neue Technologien zu entwickeln und neue Märkte zu schaffen und private Kreditgeber dazu zu bringen, in neue unternehmerische Projekte zu investieren.

Öffentliche Investitionsbanken bieten eine Vielzahl von Instrumenten für die nationale Politik: von Kapitalbeteiligungen über die Bereitstellung von Risikokapital für vielversprechende Start-ups im Hochtechnologiebereich bis hin zu speziellen Finanzierungsarrangements für Privatfirmen. Die Risikominimierung durch die Beteiligung einer staatlichen Bank hat für die unterstützten Unternehmen den zusätzlichen Vorteil, dass sie auf den Finanzmärkten in der Regel bessere Kreditbedingungen erhalten.

Die BNDES war mehreren Studien zufolge sehr erfolgreich und hat bei der Expansion der brasilianischen Wirtschaft eine wichtige Rolle gespielt. Die Bank hat besonderen Wert auf den Ausbau der institutionellen Kapazitäten des Landes gelegt und zu diesem Zweck ein Netzwerk von verschiedenen Akteuren geschaffen, die an diesem Projekt beteiligt wurden. Ihre umfassende Entwicklungsstrategie zielte auf eine engere Verbindung zwischen Industrie-, Technologie- und Umweltpolitik ab (Carlos-Ferraz et al. 2014). Derzeit setzt sich die BNDES für ein Fördersystem ein, das dem Kriterium der Nachhaltigkeit bei Investitionsprojekten einen höheren Stellenwert einräumen würde. Es ist beabsichtigt, gezielt Mittel in Projekte und Unternehmen zu stecken, die sich an bestimmten «grünen» und «sozialen» Vorgaben orientieren (Mathews 2014). Die Ergebnisse zeigen, dass von der BNDES finanzierte Unternehmen sich durch ein höheres Investitionsniveau auszeichnen und besonders viele neue Arbeitsplätze geschaffen haben (Carlos-Ferraz et al. 2014).



3



**POLITISCHER SPIELRAUM
IN EUROPA FÜR
EINE PROGRESSIVE
INDUSTRIEPOLITIK**



In den letzten Jahren hat die politische Debatte über die Aufgaben von Industriepolitik auch in den politischen und wirtschaftlichen Kreisen, die eher dem Mainstream zuzurechnen sind, zu einer Neubewertung der Rolle öffentlicher Initiativen in diesem Bereich und des gesamten industriellen Sektors geführt.⁷ Bei der Diskussion ging es nicht so sehr um die Frage, ob Industriepolitik an sich sinnvoll ist, sondern vielmehr darum, auf welche Art und Weise sie umgesetzt werden soll. Besonders wichtig war diese Diskussion für erst kürzlich industrialisierte Länder, wo sich gezeigt hat, dass eine Kombination aus weitreichenden öffentlichen Interventionen und privaten Initiativen sehr effektiv sein kann, um Know-how zu entwickeln, sich Technologien anzueignen, in neue Wirtschaftstätigkeiten zu investieren und den Absatz auf ausländischen Märkten zu fördern. Auf der Grundlage einer Analyse der Erfahrungen in den USA und Europa hebt Mazzucato (2013) hervor, wie wichtig die Rolle umfassender «transformativer» öffentlicher Initiativen zur Förderung von Innovation und industriellem Wandel ist.

In der Auseinandersetzung über potenzielle Schritte in Richtung der Entwicklung einer europäischen Industriepolitik muss, wie von Dellheim und Wolff (2013) angemahnt, Artikel 130 des Vertrages von Maastricht besonders beachtet werden, der Folgendes besagt:

1. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gewährleistet sind. Zu diesem Zweck zielt ihre Tätigkeit entsprechend einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf Folgendes ab:
 - Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen;
 - Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Gemeinschaft, insbesondere der kleinen und mittelständischen Unternehmen, günstigen Umfelds;
 - Förderung eines für die Zusammenarbeit der Unternehmen günstigen Umfelds;
 - Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung.
2. Die Mitgliedstaaten konsultieren einander in Verbindung mit der Kommission und koordinieren, soweit erforderlich, ihre Maßnahmen. Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind.

7 So haben Chang (1994), Hausmann/Rodrik (2003), Rodrik (2008), Wade (2012) und Greenwald/Stiglitz (2013) erneut die Notwendigkeit einer Industriepolitik betont. Cimoli et al. (2009) und Stiglitz/Lin Yifu (2013) haben entsprechende Studien zu Schwellenländern vorgelegt. Lee (2013a; 2013b) und Freire (2013) haben die Entwicklung in Asien und Korea untersucht, Coriat (2004), Pianta (2010; 2014), Lucchese/Pianta (2012), Stollinger et al. (2013), Reinstaller et al. (2013) und Aiginger (2014) erörtern die diesbezügliche Entwicklung in Europa.

3. Die Gemeinschaft trägt durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrages durchführt, zur Erreichung der Ziele des Absatzes 1 bei. Der Rat kann in Übereinstimmung mit dem in Artikel 251 genannten Verfahren auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Absatzes 1 beschließen.

Dieser Titel bietet keine Grundlage dafür, dass die Gemeinschaft irgendeine Maßnahme einführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte.⁸

Dies bietet eine wichtige Grundlage für die Entwicklung einer europäischen Industriepolitik, obwohl darauffolgende Verträge den Spielraum hierfür wieder eingeschränkt haben (vgl. hierzu die ausführliche Erörterung in Dellheim/Wolff 2013). In diesem Kapitel werden die für Industriepolitik relevanten EU-Politiken und -programme vorgestellt und erörtert. Es wird ein Überblick zu ihrer Geschichte und zu den Ressourcen gegeben, die für diese Initiativen zur Verfügung stehen, und es wird aufgezeigt, wie die existierenden EU-Institutionen, -Aktivitäten und -Politiken dafür genutzt werden könnten, das bestehende Mandat und die existierenden Initiativen in Richtung einer progressiven Industriepolitik weiterzuentwickeln.

STRATEGIEPLAN «EUROPA 2020»

Seit 2010 bildet das Wirtschaftsprogramm Europa 2020, das die Lissabon-Strategie abgelöst hat, den politischen Rahmen für die Weiterentwicklung der Europäischen Union. Hier ist festgelegt, dass die EU, «der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensgestützte Wirtschaftsraum der Welt» werden soll, wobei «nachhaltiges Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und größerem sozialen Zusammenhalt» verknüpft werden sollen. Vorgesehen ist eine umfassende wirtschaftliche Strategie, «um den Übergang zu einer wissensgestützten Wirtschaft und Gesellschaft durch bessere Politiken für die Informationsgesellschaft und für Forschung und Entwicklung (FuE) zu unterstützen und den Prozess struktureller Reformen zugunsten von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und durch die Vollendung des Binnenmarktes zu beschleunigen, das europäische Sozialmodell zu modernisieren, in Menschen zu investieren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und durch die Umsetzung angemessener makroökonomischer Politiken eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung und günstige Wachstumsaussichten zu gewährleisten». Wie von Lundvall und Lorenz (2011; siehe auch Lorenz/Lundvall 2006) nach der Halbzeit-Evaluierung von 2004/05 deutlich gemacht, ist diese EU-Strategie (nicht zuletzt auch aufgrund der Ablösung von Mitte-links- durch rechte Regierungen in den meisten europäischen Ländern) aufgeweicht und auf neoliberale Politiken ausgerichtet worden, die versprechen, für mehr Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu sorgen.

8 Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12002E157>.

Die Europa-2020-Strategie identifiziert drei Prioritäten: «smarteres Wachstum» (eine auf Wissen und Innovation basierende Wirtschaft), «nachhaltiges Wachstum» (eine in Bezug auf Ressourcen effizientere ökologischere und wettbewerbsfähigere Wirtschaft) und «integratives Wachstum» (eine Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsstand und großer sozialer und territorialer Kohäsion). Bis 2020 soll die EU fünf «Kernziele»⁹ erreicht haben, zu diesem Zweck wurden acht «Leitinitiativen» verabschiedet (Europäische Kommission 2010a). Die relevantesten Initiativen sind die «Innovation Union» (Europäische Kommission 2010b) und «Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung» (Europäische Kommission 2010c). Sie zielen darauf ab, die bestmöglichen Voraussetzungen für Innovation und Wachstum von Unternehmen zu schaffen und den industriellen in einen klimafreundlichen Wirtschaftssektor zu verwandeln, der nicht länger hauptsächlich auf fossile Brennstoffe setzt.

Diese Initiativen sind von einem «horizontalen» Ansatz geprägt, das heißt, als die geeignetsten Maßnahmen gelten die Bereitstellung von Infrastruktur, die Verringerung der Transaktionskosten innerhalb der EU und die Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und den Zugang zu finanziellen Ressourcen zu erleichtern. Bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung wird den kleinen und mittelständischen Unternehmen eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Schlüsselthemen sind die Bekämpfung des Protektionismus, eine Stärkung des Waren-, Kapital- und Personenverkehrs innerhalb und außerhalb der EU, die Öffnung des gemeinsamen Binnenmarktes gegenüber Dienstleistungen und die bestmögliche Ausnutzung der Globalisierung.

Im Januar 2014 lancierte die europäische Kommission eine neue politische Initiative, «Industrial Compact» genannt, deren Ziel es ist, den Anteil der Industrieproduktion an allen wirtschaftlichen Aktivitäten in der EU, der derzeit bei 16 Prozent liegt, bis 2020 auf 20 Prozent zu erhöhen. Vor allem Deutschland (und in geringerem Maße auch die italienische Industrie und Regierung) setzt sich für diese Initiative ein, die vollkommen in Einklang mit der Europa-2020-Strategie steht. Zu den wenige Neuerungen zählen die Aufforderung, insbesondere in schnell wachsende Industriebranchen, die einen hohen Mehrwert erwirtschaften, wie zum Beispiel Energieeffizienz, grüne Industrien und digitale Technologien, zu investieren, und industrielle Forschung in die Zielsetzungen und Förderrichtlinien anderer EU-Initiativen aufzunehmen, wie zum Beispiel das FuE-Programm von Horizont 2020, das Programm zur

9 Dazu zählt unter anderem das Ziel, 3 Prozent des EU-BIP für FuE-Aktivitäten bereitzustellen (2008 beliefen sich die Ausgaben für FuE in der EU auf 2,1 Prozent). Die Innovationsfähigkeit soll durch Schaffung von Humankapital unterstützt werden: Der Anteil von SchulabbrecherInnen soll bis 2020 unter 10 Prozent gesenkt werden (2009 lag er bei 14,4 Prozent in der EU) und mindestens 40 Prozent der jüngeren Generation sollen bis dahin einen Hochschulabschluss haben (2009 lag dieser Anteil in der EU bei 32,2 Prozent). Die Fortschritte bei der Erreichung dieser Ziele waren sehr unterschiedlich und die Rezession hat in den «peripheren» Ländern zu Rückschritten geführt. In die Strategie wurde auch eine Reihe von Indikatoren der 20-20-20-Klima-/Energie-Zielsetzungen aufgenommen, die 2009 vom Europäischen Rat festgelegt worden sind. Der erste betrifft die Reduzierung der Treibhausemissionen um 20 Prozent bis 2020 gegenüber den Werten von 1990. Im Jahr 2009 waren die Emissionen EU-weit um 17 Prozent gesenkt worden, was zum Großteil auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen ist, da diese eine Verringerung der Produktion und damit auch der Emissionen nach sich gezogen hat. Das zweite Ziel sieht vor, den Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent zu erhöhen (2008 lag er bei 10,3 Prozent), das dritte Ziel ist die Erhöhung der Energieeffizienz um 20 Prozent sowie der Übergang zu sauberen und effizienten Produktionssystemen.

Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen (COSME), und in die EU-Strukturfonds (einschließlich der nationalen Kofinanzierung). Außerdem setzt sich langsam die Erkenntnis durch, dass man auf EU-Ebene Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und für eine neue Energiepolitik ergreifen muss, aber auch hierfür stehen nur wenige zusätzliche Ressourcen zur Verfügung. Auch der vorherrschende Ansatz bei der Industriepolitik blieb im Großen und Ganzen unverändert (Europäische Kommission 2014b; Europäisches Parlament 2015).

Das Rahmenwerk «Europa 2020» sieht verschiedene für die europäische Industriepolitik relevante Förderprogramme mit einem beträchtlichen Budget für den Zeitraum 2014 bis 2020 vor. Der vom Europäischen Parlament verfasste Bericht «EU-Industriepolitik» (Europäisches Parlament 2015; siehe auch Vannuccini 2015) enthält eine detaillierte Analyse der aktuellen Programme und ihrer Bedeutung für die Industriepolitik. Tabelle 2 gibt einen Überblick zu den für die Industriepolitik potenziell bereitstehenden Finanzmitteln. Sie werden nachfolgend kurz aufgeführt.

- a) Horizont 2020 stellt insgesamt 77 Milliarden Euro zur Verfügung. Die Ressourcen für unseren Zweck interessierende Programme sind folgendermaßen verteilt: 6,6 Milliarden Euro sind für Innovationen im Bereich Schlüsseltechnologien vorgesehen, 2,8 Milliarden Euro für Maßnahmen zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), 287 Millionen Euro für die Eurostars-Programme zur Internationalisierung von KMU, 200 Millionen Euro für das Programm «Fast Track to Innovation» für FuE und 20 Millionen Euro für das SILC-II-Programm für Innovation.¹⁰
- b) Connecting Europe Facility ist das wichtigste Programm zur Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen (13,2 Milliarden Euro), Energie (5,1 Milliarden Euro) und Breitbandtechnologien (1 Milliarde Euro).
- c) COSME ist das wesentliche Förderprogramm für KMU (angesetzt mit 2 Milliarden Euro), aufgeteilt zwischen Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln, Internationalisierung, Vereinfachungsmaßnahmen und Förderung des Unternehmertums.
- d) EaSI (EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation) stellt Mittel in Höhe von 815 Millionen Euro für die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und für Mikrofinanzvorhaben zur Verfügung.

Die oben aufgeführten Programme und Initiativen verfügen nur über verhältnismäßig geringe Ressourcen und weisen auch weiterhin eine starke «horizontale» Perspektive sowie eine erhebliche Fragmentierung auf. Daher ist ihre Wirkung auf die Entwicklung der europäischen Industrie eher als gering zu veranschlagen.

¹⁰ SILC ist die Abkürzung für Sustainable Industry Low Carbon.

PROGRAMME DER EUROPÄISCHEN UNION,
DIE AUS INDUSTRIEPOLITISCHER SICHT RELEVANT SIND

	EU INITIATIVE	BUDGET (€)	SUB-INITIATIVE RELEVANT FOR AN EU INDUSTRIAL POLICY		DG	THEME
			BUDGET (€)			
Competitiveness for growth and jobs (EUR 125.6 billion, 13% of MMF budget)	Horizon 2020	77 billion (56%)	KET	6.6 billion	Research and Innovation	Innovation
			SME instrument	2.8 billion	Research and Innovation	SMEs/ICT
			Eurostars	287 million	Research and Innovation	SMEs Internationalisation
			Fast track to innovation	200 million	Research and Innovation	Research and Innovation
			SILC II	20 million	Research and Innovation	Technological/non-technological innovation
	Connecting Europe Facility	19.3 billion (15%)	Energy infrastructure	5.1 billion	Connect	Energy connections - Single Market
			Broadband infrastructure	1 billion	Connect	Digital connections - Single Market
			Transport infrastructure	13.2 billion	Connect	Transport connections
	COSME	2 billion (2%)	Access to finance	163 million	Enterprise and Industry	Loan guarantee facility, equity financial instruments
			Access to market (e.g. EEN)	57 million	Enterprise and Industry	Internationalisation
			Framework conditions (e.g. SBA performance review, REFIT, etc.)	34 million	Enterprise and Industry	Simplification measures
			Entrepreneurship	9 million	Enterprise and Industry	Entrepreneurship
	EaSI	815 million (1%)	Progress	479.1 million	DG Employment, Social Affairs and Inclusion	Employment
			EURES	146.7 million	DG Employment, Social Affairs and Inclusion	Employment services
			European Progress Microfinance Facility	171.1 million	DG Employment, Social Affairs and Inclusion	Microfinance
Economic social and territorial cohesion (EUR 325.1 billion, 34% of MMF budget)	Cohesion Policy	322 billion (99%)	ERDF	100 billion	DG Regional and Urban Policy	Innovation and research, the digital agenda, support for SMEs and a low-carbon economy
			ESF	n.a.	DG Employment, Social Affairs and Inclusion	Active labour market policies
			Cohesion fund	66.3 billion	DG Regional and Urban Policy	Digital infrastructure, energy, transport infrastructure
Sustainable growth and Natural resources (EUR 373.2 billion, 39% of MMF budget)	Community Agriculture Policy (CAP) Pillar II	84.9 billion (23%)	European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	84.9 billion	DG Agriculture and rural development	Diversification and development of non-agricultural SMEs in rural area
	European Maritime Affairs and Fisheries	6.6 billion (2%)	European Maritime and Fisheries (EMFF)	6.6 billion	DG Maritime Affairs and Fisheries	Fishing industry - adaptation to changing conditions

TABB. 2

Quelle: Europäisches Parlament 2015: 31f.

DIE LEITINITIATIVE «EINE INTEGRIERTE INDUSTRIEPOLITIK FÜR DAS ZEITALTER DER GLOBALISIERUNG»

Die beiden Leitinitiativen im Rahmen von «Europa 2020» sind die «Innovation Union» (Europäische Kommission 2010b) und «Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung» (Europäische Kommission 2010c). Ziel ist es, die besten Voraussetzungen für Innovation und Wachstum in den Unternehmen zu schaffen, sowie die Förderung der Transformation der verarbeitenden Industrie in eine emissionsarme Wirtschaftsbranche.

Aus einer Reihe von Mitteilungen der EU-Kommission lässt sich eine Strategie für eine Reindustrialisierung in Europa ableiten, die auf die Förderung des Binnenmarktes, die Internationalisierung von Unternehmen und entsprechende Investitionen setzt. Besondere Aufmerksamkeit soll jenen Industriebranchen¹¹ gewidmet werden, in denen Europa komparative Vorteile aufweist, sowie den «wichtigen Grundlagentechnologien», denen ein gravierender Einfluss auf das gesamte Wirtschaftssystem nachgesagt wird.¹²

Diese Strategie sieht keine Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für die Umsetzung dieser Aktivitäten vor. Horizont 2020 und Connecting Europe bleiben auch weiterhin die wichtigsten Förderquellen, aus denen vielfältige Maßnahmen finanziert werden sollen.

Diese *Leitinitiative* steht in Zusammenhang mit den Zielsetzungen von «Europa 2020» und den dort benannten «umfassenden gesellschaftlichen Herausforderungen». Sie identifiziert die zentralen Prioritäten im Bereich technologische und industrielle Entwicklung (in Bezug auf die Wirtschaftssektoren, die in Fußnote 11 aufgelistet sind). Die «branchenspezifische Dimension» der von der *Leitinitiative* vorgesehenen «zielgerichteten Vorgehensweise» beinhaltet folgende Bereiche: Produktionstätigkeiten für die Raumfahrt, die Herstellung von Motorfahrzeugen zur Förderung nachhaltiger Mobilität, Industrien, die im Bereich Klimaschutz, Gesundheit und Sicherheit tätig sind, Branchen, in denen Wertschöpfungsprozesse entscheidend sind (Chemieindustrie, Maschinenbau, Transportmittel, Agrar- und Nahrungsmittelindustrie, Unternehmensdienstleistungen), energieintensive Tätigkeiten und Rohstoffgewinnung (Europäische Kommission 2010: 23f.).

Die fehlende Verbindung zwischen diesen Zielsetzungen und den oben genannten Förderprogrammen ist eine der größten Schwächen der EU-Politik.

Als die Krise 2008 begann und vielen Ländern der Eurozone eine Austeritätspolitik aufgezwungen wurde, lag der Schwerpunkt auf der fiskalischen Konsolidierung und auf der gesamtwirtschaftlichen Koordinierung. Damit war jeder ernsthaften Diskussion über Industriepolitik der Boden entzogen. Die in «Europa 2020» genannten Ziele wurden neu interpretiert, und zwar in Übereinstimmung mit der neoliberalen Überzeugung, grundlegend

11 Dazu gehören die Chemie- und die Automobilindustrie, der Maschinenbau, die Holzverarbeitende Industrie, die Stahlindustrie, die Verarbeitung von nicht eisenhaltig Metallen, die Textilindustrie, der Bereich Modedesign und Konfektion, die Verteidigungsindustrie, die Raumfahrt, die Nahrungs- und Genussmittelindustrie, die Pharmaindustrie, die Herstellung biobasierter Produktion, das Zement-, Keramik-, Glas- und Baugewerbe, der Tourismus und alle Branchen, die mit Normen und Normung zu tun haben.

12 Zu den wichtigen Grundlagentechnologien werden die Herstellung von biobasierten Produkten, sauberen Fahrzeugen und Schiffen und nachhaltigen Gebäuden sowie Rohstoffe und intelligente Netzwerke gerechnet.

seien gut funktionierende Märkte, und eine fiskalische Gesundung und Schuldenabbau seien die wichtigsten Voraussetzungen für langfristiges Wachstum. In «Europa 2020» findet sich die Empfehlung, die Regierungen sollten zulasten von Sozialausgaben, die als unnachhaltig gebrandmarkt werden, mehr Mittel für «wachstumsfördernde Maßnahmen» wie zum Beispiel Bildung, FuE und Innovationen bereitstellen (Europäische Kommission 2010a u. 2010c).

In den Auflagen, die 2011 den schwächeren Ländern an der «Peripherie» Europas – vor allem Griechenland, Portugal und Spanien – als Voraussetzung für die Bewilligung finanzieller Hilfe zur Bewältigung der Krise aufgezwungen wurden, kommt diese Haltung deutlich zum Ausdruck. Im Zentrum stand die Vorgabe, Staatsausgaben zu reduzieren, Stellen im öffentlichen Dienst abzubauen und die Gehälter dort zu senken. Zudem wurden die Regierungen gezwungen, die Arbeitsmärkte zu liberalisieren und Arbeitnehmerrechte einzuschränken. Dies hat zu einer Verschlimmerung der Rezession, zu einer rückläufigen industriellen Entwicklung und mehr Arbeitslosigkeit geführt.

SMARTE SPEZIALISIERUNGEN

Die EU hat das Konzept der smarten Spezialisierungen (Foray et al. 2009) aufgegriffen und Regionen dazu ermutigt, ihre «horizontalen» Maßnahmen auf die Herausbildung einer kritischen Masse an FuE-, Innovations- und Investitionskapazitäten in hoch spezialisierten Bereichen zu konzentrieren und in traditionellen Industriebranchen fortschrittliche Technologien und lokale Kompetenzen zusammenzubringen. Das Neue an dieser Politik ist, dass sie die unterschiedlichen Fähigkeiten und Spezialisierungen der lokalen Produktionssysteme anerkennt, was eine Bottom-up-Definition derjenigen Bereiche und Tätigkeiten erforderlich macht, die von der öffentlichen Hand gefördert werden könnten. Politische Entscheidungsträger sind dazu aufgefordert, Pläne für smarte Spezialisierungen zu entwerfen, für die Fördermittel der EU-Strukturfonds, der EU-FuE-Fonds des Horizont-2020-Programms, nationale Ressourcen und private Investitionen von Unternehmen (ohne zusätzliche EU-Fördermittel) eingesetzt werden könnten.

Diese Politik eröffnet die Möglichkeit zielgerichteter Interventionen, die den vorhandenen Produktionskapazitäten Rechnung tragen. Auch hier ist die fehlende Verbindung mit einem zielgerichteten Förderprogramm die größte Schwachstelle.

Aber diese Strategie könnte in Bezug auf die Entwicklung einer progressiven Industriepolitik von Interesse sein. Die in Kapitel 4 vorgeschlagenen Investitions- und Innovationsprogramme könnten mit den Profilen smarter Spezialisierungen abgestimmt werden, die auf Grundlage dieser Strategie in den europäischen Regionen entstanden sind. Der in diesem Kontext entwickelte Konsultations- und Abstimmungsprozess könnte sich auch als relevant erweisen für die Beratungen und Auseinandersetzungen, die notwendig sind, um Festlegungen und Entscheidungen vorzunehmen, welche der in Kapitel 4 vorgeschlagenen Instrumente zur Anwendung kommen sollen.

Schließlich wirken sich die regulatorischen und standardisierenden Aktivitäten der EU-Kommission erheblich auf die Gestaltung und Qualität von wirtschaftlichen Tätigkeiten in bestimmten Bereichen aus, insbesondere wenn es um Nahrungsmittel, die Umwelt, Sicherheit, Gesundheit oder kulturelle Themen geht. Vorschriften und Normierungen reichen aber allein nicht aus, um die Privatwirtschaft in eine wünschenswerte Richtung zu lenken.

EU-STRUKTURFONDS UND KOHÄSIONSPOLITIK

Die Strukturfonds sind das wichtigste EU-Programm, wenn es darum geht, regionale Ungleichgewichte zu bekämpfen und die «Verlierer» des Marktwettbewerbs zu entschädigen. Dafür werden 0,4 Prozent des EU-BIP bereitgestellt. Diese Fördermittel werden von Brüssel – unter der Voraussetzung einer Kofinanzierung vonseiten der nationalen Regierungen und der Kommunalverwaltungen – vergeben, um die oben beschriebenen «horizontalen» Aktivitäten zu finanzieren: den Ausbau von Infrastrukturen, Ausbildungs- und Trainingsprogramme sowie weitere Maßnahmen zur Unterstützung der lokalen Entwicklung, wobei die Finanzierung einzelner Unternehmen oder Wirtschaftstätigkeiten nicht erlaubt ist.

Für den Zeitraum 2014 bis 2020 sind die EU-Strukturfonds mit 322 Milliarden Euro ausgestattet, einschließlich 100 Milliarden Euro für EFRE, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für FuE-Aktivitäten, die digitale Agenda, die Förderung von KMU und des Übergangs hin zu einer klimafreundlichen Wirtschaft. Mit dem Kohäsionsfonds stehen 66,3 Milliarden Euro für die Förderung von digitalen, Energie- und Verkehrsinfrastrukturen zur Verfügung.

Seit Beginn der Krise im Jahr 2008 haben sich die regionalen Ungleichgewichte in ganz Europa verstärkt, insbesondere zwischen Südeuropa und dem Rest der EU, was auf die beschränkte Wirksamkeit der EU-Kohäsionspolitik hindeutet (Eurostat 2014). Gleichzeitig haben die Kohäsionsfonds einen Beitrag dazu geleistet, die Unterschiede zwischen den «alten» EU-Regionen und den neuen Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas in gewissem Maße zu verringern.

Der Gesamteffekt der Strukturfonds als Werkzeug zur Unterstützung der wirtschaftlichen Konvergenz zwischen den EU-Regionen bleibt allerdings enttäuschend. Da sich der Ansatz als untauglich erwiesen hat, wäre ein grundlegender Perspektivenwechsel vonnöten. Erstens ist festzuhalten, dass «horizontale» Maßnahmen zur Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen – fast schon qua Definition – nicht dazu geeignet sind, einen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen. Zweitens besteht eine ständige Verwirrung, was die Entscheidungsbefugnisse auf den verschiedenen Ebenen (EU, national und regional) angeht, womit die Umsetzung einer konsequenten und wirksamen Politik beeinträchtigt wird. Drittens wurden in vielen Ländern die Kohäsionsfonds entweder aufgrund des massiven bürokratischen Aufwands nicht vollständig ausgenutzt oder es kam zu einer Verschwendung von Fördermitteln und manchmal gar zu Korruptionsfällen. Deshalb ist ein anderes Verwaltungsmodell und eine Reform der EU-Kohäsionsfonds notwendig, wie der 2009 veröffentlichte Barca-Bericht (Barca 2009) hervorgehoben hat. Darin wird für Europa eine «lokal ausgerichtete» Entwicklungs-

strategie angemahnt, eine mehrstufige Verwaltung der Fördermittel, eine Konzentration auf ausgewählte Kernprioritäten, eine verbesserte Planung und Umsetzung sowie eine genauere Auswertung von Projekten. Solche Veränderungen würden eine stärkere Koordinierung der verschiedenen beteiligten Akteure erfordern, um die Effektivität der Kohäsionsfonds zu verbessern. Seit Beginn der Krise hat es in der Diskussion um die benötigte Neuausrichtung der Kohäsionsfonds allerdings nur wenige Fortschritte gegeben.

UMWELTMASSNAHMEN UND DIE ENERGIEUNION

Eine ganze Reihe von Instrumenten der EU-Politik befasst sich mit Umweltthemen. Das Hauptprogramm mit Blick auf Umweltthemen ist inzwischen die Energieunion, eine Rahmenstrategie, die drei langfristige Ziele verfolgt: die Sicherung der Energieversorgung sowie die Sicherung von Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Das wichtigste konkrete Umweltziel dieser Strategie ist eine 40-prozentige Emissionssenkung bis 2030 über die Entkarbonisierung der Energieproduktion. Die Absicht hinter dieser Strategie ist die Schaffung eines gemeinsamen Energiemarkts, wodurch Maßnahmen über verschiedene Politikfelder hinweg miteinander verzahnt werden sollen. Zwei Säulen dieser Strategie sind die Vereinbarungen über das Rahmenwerk 2030 für Klima und Energie und die Europäische Strategie für Energieversorgungssicherheit (Europäische Kommission 2015c).

Die Strategie für Energieversorgungssicherheit sieht eine Diversifizierung der Energiequellen und -lieferanten vor und favorisiert die Herausbildung von freiwilligen Kaufgemeinschaften zum gemeinschaftlichen Erwerb von Gas. Zudem wird besonderer Wert darauf gelegt, den Anteil erneuerbarer Energiequellen an der Energieversorgung zu erhöhen. Darüber hinaus gehört die Aufhebung nationaler Barrieren auf dem Strommarkt zum Programm. Es scheint jedoch so, als würde diese Politik vor allem von Befürchtungen hinsichtlich der Sicherheit der eigenen Energieversorgung, insbesondere der Versorgung mit Erdgas, getrieben. Geopolitische Erwägungen sowie die Rolle zentraler Pipeline-Projekte sind offensichtlich entscheidend. Insgesamt ist die Energieunion nicht geeignet, um das alte Modell der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und nicht erneuerbaren Energiequellen in Europa zu überwinden (Fiedler 2015).

Auch diese Rahmenstrategie zeichnet sich dadurch aus, dass sie über kein eigenes Budget verfügt. Wie oben beschrieben, stehen für die Energieunion vor allem Fördermittel aus dem Programm Connecting Europe Facility (CEF) für Energieinfrastrukturen und aus den Kohäsionsfonds zur Verfügung. Die Ausgaben für CEF-Infrastrukturen dürften 2016 bei ungefähr 216 Millionen Euro liegen. Im Rahmen der Kohäsionspolitik wurden für den Übergang hin zu einer emissionsarmen Wirtschaft für den Zeitraum 2014 bis 2020 um die 38 Milliarden Euro veranschlagt. Außerdem haben einige aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (siehe dazu weiter unten) finanzierte Projekte den Themenschwerpunkt Umwelt und Energie.

In manchen EU-Mitgliedstaaten setzt man inzwischen ganz auf den Übergang hin zu erneuerbaren Energiequellen. Die Energiepolitik Deutschlands wird nachfolgend in Kasten 3 erläutert.

POLITIK ZUR FÖRDERUNG VON ERNEUERBAREN ENERGIEN IN DEUTSCHLAND

In Deutschland wurde im Jahr 2000 das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) verabschiedet. Dieses bildet die rechtliche Grundlage für die Herstellung eines neuen Energiemixes, wobei die Absicht besteht, bis 2022 schrittweise aus der Atomkraft auszusteigen und bis dahin den Großteil der Energie aus emissionsarmen Quellen zu gewinnen. Die abgeänderte Version des EEG von 2012 sieht vor, bis 2030 ganze 50 Prozent und bis 2050 bereits 80 Prozent aus erneuerbaren Energiequellen zu beziehen. Das EEG bietet Anreize für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, es garantiert zum Beispiel einen 20 Jahre gültigen Einspeisetarif für alle, die in erneuerbare Energiequellen investieren. Eine Studie des Deutschen Entwicklungsinstituts über die Ergebnisse dieser Energiestrategie und der von ihr mobilisierten Ressourcen (vgl. Lütkenhorst/Pegels 2014) zeigt, dass diese Politik im Land die Investitionsmöglichkeiten und -tätigkeiten enorm ausgeweitet und neue Märkte für grüne Technologien geschaffen hat. Deutschland ist deshalb heute eines der weltweit führenden Länder bei der Erzeugung von Wind- und Solarenergie.

Im Bereich der erneuerbaren Energien spielt Innovation eine ausschlaggebende Rolle, da die hier zum Einsatz kommenden Technologien ständig weiterentwickelt werden müssen. Das EEG unterstützt Maßnahmen in diesem Bereich. Prämiensysteme, günstige Kredite, öffentliche Garantien für Investitionen, aber auch umfangreiche öffentliche Fördermittel für FuE auf nationaler und regionaler Ebene (insbesondere für KMU) sowie Unterstützung bei den Löhnen senken sowohl die Investitions- als auch die laufenden Betriebskosten. Eines der wichtigsten Resultate dieser Politik war die Entwicklung einer leistungsstarken Windkraftindustrie, einer Branche, in der 117.900 Arbeitskräfte beschäftigt sind und in die insgesamt 3,8 Milliarden Euro investiert wurden (Stand: 2012). Die Industrie hat enge Beziehungen zu Institutionen im Bereich Forschung und Entwicklung, Anbietern von Logistikdienstleistungen und anderen Industriebranchen aufgebaut. 213 Unternehmen sind in die Wertschöpfungskette der Windenergieerzeugung eingebunden. 2012 waren in der Solarindustrie 87.800 Personen beschäftigt und das Gesamtvolumen der Investitionen belief sich auf 11,2 Milliarden Euro. 60 Prozent der dort produzierten Energie und Güter wurden exportiert. Die Wertschöpfungskette im Bereich Photovoltaik umfasste 2013 um die 390 zentrale Akteure, die meisten davon Unternehmen und Forschungseinrichtungen. Allerdings hat sich die Konkurrenz durch chinesische Hersteller nachteilig auf diese Industriebranche in Deutschland ausgewirkt. So gingen hier in den vergangenen Jahren zahlreiche Arbeitsplätze verloren und etliche Firmen wurden von ausländischen Unternehmen übernommen.

Die Summe der öffentlichen Ressourcen, die Deutschland in die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen investiert hat, lässt sich aufgrund methodischer Probleme (so fällt es bei einem so sensiblen politischen Thema zum Beispiel schwer, sich auf gemeinsame Kriterien zu einigen) nur schlecht schätzen. Dem Deutschen Entwicklungsinstitut zufolge lag das Gesamtvolumen der in erneuerbare Energien investierten Fördermittel unter dem, was weiterhin an öffentlichen Subventionen für konventionelle Energiequellen zur Verfügung gestellt wird. Die für die Solarenergie bereitgestellten Mittel überstiegen die für die Windenergieerzeugung. Bis dato sieht es so aus, als sei die wirtschaftliche und soziale Rentabilität des Windenergiesektors (gemessen an der Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze, an Mehrwert und technologischer Innovation) höher als die der Solar- und Photovoltaikindustrie (ebd.).

Die deutsche Politik zur Förderung erneuerbarer Energien befindet sich im Einklang mit den übergreifenden Zielsetzungen des Wirtschaftsprogramms «Europa 2020», wenngleich es Verbesserungsbedarf insbesondere bei der zeitlichen Umsetzung gibt. Obwohl diese Strategie nur selten als Teil von Industriepolitik dargestellt wird, verändert sie dennoch grundlegend Deutschlands Energiesystem, verbessert seine Nachhaltigkeit und führt zur Herausbildung neuer dynamischer Wirtschaftsaktivitäten, die neue Arbeitsplätze und damit Einkommen generieren. Entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung der deutschen Energiewende waren eine transparente und langfristige Planung vonseiten der Bundesregierung, die Bereitstellung umfassender öffentlicher Ressourcen, die Berücksichtigung von Neuerungen im Bereich FuE und bei der Geräteentwicklung, um den Einsatz von Wind- und Solaranlagen zu verbessern, sowie die Umstrukturierung des Stromnetzes als Konsequenz dieser neuen Energiequellen. Bei «systemrelevanten» Aktivitäten wie der Energieerzeugung und -versorgung zeigt sich, dass die Fähigkeit, ganz verschiedene Aspekte und Veränderungen auf verschiedenen Ebenen zu bedenken und einzubeziehen, eine entscheidende Voraussetzung für Erfolg ist.

DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN INVESTITIONSBANK

Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist eine öffentliche, von der EU kontrollierte Investitionsbank, die mit einem Budget, das 2013 um die 72 Milliarden Euro betrug, verschiedene private und öffentliche Projekte finanziert, wobei sie im Großen und Ganzen einer typischen Finanzmarktlogik folgt. Die von der EIB platzierten Anleihen sollen ein AAA-Rating von den entsprechenden Agenturen erzielen, von daher steht die Rentabilität der zu finanzierenden Vorhaben im Vordergrund. Riskantere oder erst langfristig profitable Investitionen oder solche, bei denen gemeinnützige Zielsetzungen über Gewinninteressen stehen, sind daher von vornherein eher ausgeschlossen.

Im Laufe der Zeit hat die EIB auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Akteuren und dementsprechenden Erfahrungen jedoch eine Reihe von Kompetenzen und Instrumenten entwickelt. Diese Kapazitäten könnten genutzt werden, um die Entwicklung von Investitionsprojekten in Europa zu unterstützen. Die Zielsetzungen der EIB und ihre Rolle innerhalb der Europäischen Union haben sich mit der Zeit deutlich verändert: In den 1950er und 1960er Jahren war die EIB eine Bank, die vor allem regionale Entwicklungsprojekte in ärmeren Gebieten förderte, in den 1970er Jahren fokussierte sie auf Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit der EU im Energiesektor und in den 1980er und 1990er Jahren war sie ein wichtiges Instrument der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik (Fontana 2015). Nach der 2008 einsetzenden Krise bemühte sich die EIB darum, das Investitionsdefizit in Europa durch eine Erhöhung ihres Budgets auszugleichen, für 2016 war jedoch schon wieder eine Reduzierung ihrer Mittel (auf 50 Mrd. Euro) angekündigt, womit sich die Zahl der von ihr geförderten Projekte vermutlich verringert hat.

Die EIB könnte für die Entwicklung einer europäischen Industriepolitik trotzdem eine entscheidende Rolle spielen, weil sie mit ihrem Status, ihrer Reputation und ihren Kompetenzen erfolgreich auf den Finanzmärkten operieren und wirksam Entscheidungen zu Investitionsprojekten treffen kann. So wurde die EIB auch mit der Umsetzung des sogenannten Juncker-Investitionsplans betraut (siehe hierzu weiter unten). Kurzfristig könnte die EIB als Schlüsselinstitution für die Umsetzung der europäischen Industriepolitik fungieren und die Lücke schließen, die durch das Fehlen einer europäischen Bank für öffentliche Investitionen entstanden ist. Ihre Aufgabe wäre die Ankurbelung neuer Wirtschaftsaktivitäten in Europa. Allerdings gibt es Einschränkungen: Da die EIB weitgehend der Finanzmarktlogik unterliegt, ist sie in struktureller Hinsicht ungeeignet für die Finanzierung eines breiten Spektrums von Projekten, vor allem von solchen, die auch öffentliche Aufgaben wahrnehmen sollen oder die auf Märkten mit unsicherer Nachfrage- und Technologieentwicklung angesiedelt sind. Deshalb steht die Gründung einer richtigen öffentlichen Investitionsbank für Europa an, da nur mit solch einer Institution eine progressive europäische Industriepolitik tatsächlich umgesetzt werden kann.

Es ist also zu berücksichtigen: Die EIB ist ein wichtiger Akteur auf den europäischen Finanzmärkten, agiert im Wesentlichen aber auf der Basis fiskalischer Überlegungen und Restriktionen. Die Grundlagen des Handelns einer europäischen Bank für öffentliche Investitionen und einer progressiven Industriepolitik sollten dagegen realwirtschaftliche

Gesichtspunkte sein. Im Zentrum sollten Fragen nach den Auswirkungen der finanzierten Projekte und Unternehmen auf Produktion, Beschäftigung und den Aspekt der ökologischen Nachhaltigkeit stehen und nicht allein deren Rentabilität.

Zweitens bedeutet das bestehende Mandat der EIB, dass fast nur Vorhaben mit geringfügigem finanziellen Risiko, geringer Ungewissheit und hoher Profitabilität finanziert werden. Schließlich sollen die EIB-Anleihen ein AAA-Rating erhalten. Eine europäische Bank für öffentliche Investitionen sollte dagegen das Mandat dafür haben, auch in finanziell riskante Projekte investieren zu können, bei denen eventuell erst langfristig mit einer wirtschaftlichen Rentabilität oder mit einem größeren gesellschaftlichen Nutzen zu rechnen ist. Hier besteht nämlich ein erheblicher Mangel. Die Finanzmärkte können bestimmte wichtige Aufgaben nicht erfüllen, weshalb Institutionen wie eine europäische Bank für öffentliche Investitionen notwendig sind. Um den Ausfall kurzfristiger Renditen zu kompensieren, wäre eine solche Investitionsbank auf eine höhere Liquidität und Darlehen vonseiten der Europäischen Zentralbank (siehe dazu unten) angewiesen. Die Handlungsfähigkeit einer solchen Investitionsbank könnte auch durch eine engere Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen verbessert werden. Diese sollten dazu ermutigt werden, gemeinsam mit dieser Projekte in als unsicher geltenden Branchen oder Umfeldern zu finanzieren, mit dem Ziel, langfristige Erträge aus solchen Investitionsentscheidungen zu erwirtschaften. Damit könnte dem Umstand entgegengewirkt werden, dass die öffentliche Hand oft allein das anfängliche finanzielle Risiko trägt, sich Private dann später aber bei erfolgreichem Verlauf den Löwenanteil der Gewinne aneignen (Mazzucato 2013). Wenn öffentliche Investitionen mit der Absicht getätigt werden, soziale oder ökologische Zwecke außerhalb der gängigen Marktprozesse zu verfolgen (wie im Fall von öffentlichen oder gemeinnützigen Gütern), können keine nennenswerten Renditen erwartet werden. Weil solche Zwecke auch nicht mit normalen Krediten zu finanzieren sein werden, sind hierfür gesonderte Mittel aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten und aus dem EU-Budget bereitzustellen.

Drittens ist die EIB im Wesentlichen nur den EU-Institutionen und den Finanzmärkten rechenschaftspflichtig. Es existieren keine wirklich demokratischen Kontroll- und Verwaltungsmechanismen. Bei einer europäischen Bank für öffentliche Investitionen wäre auf transparente Entscheidungsstrukturen und demokratische Kontrollmöglichkeiten zu achten, wobei das Europäische Parlament eine Aufsichtsfunktion haben sollte. Darüber hinaus sollte sichergestellt sein, dass in den Entscheidungsprozessen ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Interessen Beachtung findet.

Entscheidend für die aktuelle Arbeitsweise der EIB und die einer zu gründenden europäischen Bank für öffentliche Investitionen ist außerdem ihre Beziehung zur Europäischen Zentralbank (EZB). Einerseits sollte die EZB ihnen zinsgünstige Darlehen zur Verfügung stellen und andere Finanzierungsformen ermöglichen, andererseits sollten sie von der EZB, deren zentrale Aufgabe in der wirtschaftlichen Stabilisierung und Konjunkturbelebung in Europa besteht, als wichtiger Kanal betrachtet werden, um die monetäre Expansion für produktive Investitionen zu nutzen.

EUROPÄISCHER FONDS FÜR STRATEGISCHE INVESTITIONEN

Vor dem Hintergrund eines anhaltenden Tiefs bei den privaten Investitionen und der sich ausbreitenden Erkenntnis, dass Europa der rückläufigen industriellen Entwicklung aktiv entgegenwirken muss, lancierte der Kommissionspräsident Ende 2014 den sogenannten Juncker-Plan, mit der Absicht, den Umfang öffentlicher und privater Investitionen wieder zu erhöhen. Daraufhin kam es 2015 zur Gründung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), der bei der Europäischen Investitionsbank angesiedelt ist. Der EFSI soll neue Investitionsprojekte in Höhe von 315 Milliarden Euro ermöglichen. Acht Milliarden Euro sollen aus anderen EU-Fonds bereitgestellt werden, zudem wird erwartet, dass die Garantie, die die EU für diese Projekte übernimmt, weitere 8 Milliarden Euro einbringen wird. Weitere 5 Milliarden Euro sollen aus Mitteln der EIB kommen. Man geht davon aus, dass mit diesen insgesamt 21 Milliarden Euro öffentlicher Mittel eine 15-mal höhere Summe privater Mittel mobilisiert werden kann, wobei auf eine starke Hebelwirkung gesetzt wird, weil die Finanzmärkte hohe Erträge aus diesen Investitionen erwarten.

Der Europäische Fonds für strategische Investitionen soll Investitionsprojekte im Bereich Infrastruktur und Innovation finanzieren, in seiner Funktion als Investitionsfonds der EIB stellt er auch Finanzmittel für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) bereit. Es ist bemerkenswert, dass die Mitgliedstaaten bis zum Frühling 2015 bereits 1.300 Projekte mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 2.000 Milliarden Euro vorgeschlagen haben. Dies deutet auf einen enormen Bedarf an öffentlichen Investitionen in den EU-Ländern und auf eine große Diskrepanz zwischen den aktuellen politischen Strategien und Programmen und den verfügbaren Ressourcen hin. Diese Argumentation wird inzwischen aus vielen verschiedenen Richtungen – auch von der OECD, dem IWF usw. – unterstützt. Europa und die nationalen Regierungen werden angemahnt, ihre Investitionen auszuweiten und sich von der Austeritätspolitik zu verabschieden (siehe unten).

Von Anfang an gab es Kritik am sogenannten Juncker-Plan und am EFSI. Zunächst einmal sind die verfügbaren EU-Ressourcen begrenzt, beruhen zum großen Teil auf einer Umverteilung von Mitteln aus früheren EU-Programmen und setzen auf eine starke Hebelwirkung auf den Finanzmärkten. Zweitens werden private und öffentliche Interessen unterschiedlich behandelt. Während privaten Investoren Gewinne aus risikoarmen Investitionen garantiert werden, müssen Projekte von öffentlichem Interesse tendenziell höhere Erträge erwirtschaften (bezahlt von den NutzerInnen bzw. VerbraucherInnen), als dies bei traditionellen öffentlichen Investitionen der Fall ist. Tatsächlich sind ausschließlich über öffentliche Institutionen finanzierte Projekte im Juncker-Plan überhaupt nicht vorgesehen. Drittens lassen die sehr unterschiedlichen vom Plan fokussierten Investitionsprojekte eine Rahmenstrategie und Projektkoordinierung durch öffentliche Institutionen vermissen. Dies könnten große oligopolistische Unternehmen dazu nutzen, ihre Marktmacht und ihre Beteiligung an Aktivitäten von öffentlichem Interesse noch auszuweiten (De Masi et al. 2015; GUE/NGL 2015). Letztendlich verzichtet der Plan auf Vorgaben hinsichtlich der Frage, wo investiert werden soll. Ganz offensichtlich benötigen die von der Krise am stärksten betroffenen «Länder an der Peripherie» am

dringendsten Investitionen. Mit dem Juncker-Plan besteht jedoch die Gefahr, dass die Regierungen reicherer Länder ausschließlich Geld in Projekte stecken wollen, die ihren eigenen Volkswirtschaften zugutekommen, anstatt das Gefälle bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Europa zu verringern.

Die Etablierung des EFSI und des Europäischen Investitionsfonds (EIF) für Investitionen in KMU sowie die von der EIB übernommene Verwaltungsfunktion eröffnen jedoch bedeutende Spielräume für eine europäische Industriepolitik. Zum ersten Mal gibt es ein Programm auf EU-Ebene, mit dessen Ressourcen in Vorhaben investiert werden kann, die auf eine Verbesserung von nationalen Infrastrukturen und Produktionssystemen abzielen. Zum ersten Mal gibt es ein bescheidenes von der EU kontrolliertes öffentliches Konjunkturprogramm, das die Nachfrage erhöhen soll und das in begrenztem Umfang versucht, das vom Wegbrechen privater Geldgeber seit Beginn der Krise verursachte Investitionsdefizit zu beheben. Zum ersten Mal haben wir es mit einer EU-Initiative zu tun, die anerkennt, dass Märkte ganz offensichtlich nicht am besten dazu geeignet sind, dem Gemeinwohl dienliche Investitionsmöglichkeiten zu identifizieren und diesen nachzugehen. Es ist auch das erste Mal, dass eine politische Initiative gezielt totes privates Kapital anziehen und in Investitionen lenken will.

All diese Aspekte sind wichtige Ausgangspunkte für die Herausbildung von industriepolitischen Maßnahmen, die in Richtung der in Kapitel 2 erläuterten politischen Vorschläge weisen.

ALTERNATIVE PLÄNE ZUR FÖRDERUNG VON INVESTITIONEN

Immer mehr Stimmen sprechen sich mittlerweile für eine progressive Industriepolitik in Europa aus. So hat der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) bereits 2012 einen «Marshallplan für Europa» vorgeschlagen. Vorgesehen waren öffentliche Investitionen in Höhe von 2 Prozent des europäischen BIP pro Jahr für einen Zeitraum von zehn Jahren, was einer Summe von 260 Milliarden Euro pro Jahr entspricht, wobei 150 Milliarden Euro für die Erhöhung der Energieeffizienz angedacht waren (siehe DGB 2012). Die Finanzmittel sollten mithilfe einer neu zu gründenden öffentlichen Institution auf den Finanzmärkten beschafft werden. Vorgeschlagen wurde zudem die Erhebung einer europaweiten Vermögenssteuer und einer Transaktionssteuer. Diese zusätzlichen Steuereinnahmen, so die Überlegung, sollten unter anderem die Zinszahlungen für die auf dem Markt unprofitablen Projekte abdecken. Mit diesem Plan wären die einzelstaatlichen Haushalte nicht zusätzlich belastet worden. Zudem bot er die Chance, verschiedene Maßnahmen sinnvoll und sichtbar miteinander zu verknüpfen: Maßnahmen zur Verkleinerung und Machtbeschränkung der Finanzmärkte, eine höhere Besteuerung der Reichen sowie Abbau von Ungleichheiten mit industriepolitischen Initiativen, die neue wirtschaftliche Aktivitäten und Arbeitsplätze generieren sollen.

Der Europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) hat einen ähnlichen Vorschlag mit dem Titel «A new path for Europe» unterbreitet. Dieser fordert ebenfalls dazu auf, über einen Zeitraum von zehn Jahren zusätzliche 2 Prozent des BIP Europas pro Jahr in die Wirtschaft zu investieren. Die vorgeschlagenen Investitionen orientieren sich an früheren EU- und EIB-Prioritäten und

den Zielvorgaben der Mitgliedstaaten (siehe ETUC 2013). Sie sollen eine nachhaltige Entwicklung in Europa stimulieren und hoch qualifizierte, gut bezahlte Arbeitsplätze schaffen. Zu den aufgelisteten Investitionsfeldern zählen der Energiebereich, Verkehrsnetze und andere Verkehrsinfrastrukturen, Aus- und Weiterbildung, die Expansion von Breitbandnetzwerken, industrielle Modernisierung und Energieeffizienz, öffentliche und private Dienstleistungen, Infrastrukturen und Wohnraum für SeniorInnen, sozialer Wohnungsbau und eine neue nachhaltige Wasserwirtschaft. Eine besondere Bedeutung wird der Entwicklung einer neuen demokratischen institutionellen Wirtschaftsordnung beigemessen, die den Wachstumsprozess vorantreiben soll. Auch der nationale italienische Gewerkschaftsbund Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) hat 2013 einen «Beschäftigungsplan» vorgelegt, der öffentliche Ausgaben von zusätzlich 50 Milliarden Euro über einen Zeitraum von drei Jahren vorsieht (CGIL 2013; Pennacchi 2013).

Der Investitionsplan für ein nachhaltiges Europa der europäischen Grünen wiederum beziffert die erforderlichen Investitionen auf 750 Milliarden Euro (für einen Zeitraum von drei Jahren). 250 Milliarden Euro davon sind als Direktfinanzierungen konzipiert, 500 Milliarden Euro sollen von privaten Investoren mit einem Hebelverhältnis von zwei zu eins getätigt werden. Als zentrale Zielsetzungen werden die Förderung von Energieeffizienz und von einer nachhaltigen und inklusiven lokalen Wirtschaftsentwicklung genannt (vgl. Die Grünen 2014).

Ein wichtiger und eher konzeptionell angelegter Beitrag stammt von Dellheim und Wolff (2013). Er spiegelt Diskussionen in der Rosa-Luxemburg-Stiftung und in der EuroMemorandum-Gruppe wider. Hier wird die Notwendigkeit betont, Vorschläge für eine Reformierung der EU und des sozialen Umbaus Europas mit industriepolitischen Überlegungen zu kombinieren. Die AutorInnen weisen auf den selbst im Rahmen der herrschenden EU-Vorschriften vorhandenen politischen Spielraum hin und führen eine Reihe von Kriterien und Argumenten an, die Orientierung für die Entwicklung einer progressiven Industriepolitik bieten können. Besonders wichtig sind für sie in diesem Zusammenhang Abrüstungsbemühungen und das Ziel des nachhaltigen Wirtschaftens in Europa.

Auch die allgemeiner gehaltenen Reformvorschläge für den Wirtschaftsraum Europa von Varoufakis et al. (2013) enthalten Vorschläge für die EIB. Demnach soll die EIB einen langfristigen Investitionsplan lancieren, wobei die EZB auf dem Sekundärmarkt EIB-Sicherheiten aufzukaufen hätte, um die Zinssätze niedrig zu halten. Dieser Vorschlag erfordert keine Änderung der EU-Verträge, trifft aber auf starken Widerstand in Deutschland und in anderen europäischen Kernländern, da er bedeuten würde, Risiken mit den «Ländern der Peripherie» teilen zu müssen. Dessen ungeachtet ist es bereits jetzt schon gängige Praxis der EZB, einen geringen Teil der EIB-Anleihen aufzukaufen.

In einem Bericht für die Friedrich-Ebert-Stiftung hat Dauderstädt (2015) einen Vergleich des Juncker-Plans mit zehn anderen Vorschlägen zur Förderung von Wirtschaftsinvestitionen in Europa vorgenommen.¹³ Er kommt zu dem Schluss, dass die seit der Krise 2008 erfolgten

13 Berücksichtigung fanden folgende programmatische Vorschläge: der Plan der parlamentarischen Fraktion der Sozialisten und Demokraten (S&D), der Vorschlag der Grünen (Die Grünen 2014) und der Liberalen (ALDE),

Investitionsrückgänge zu groß sind, um mit den vom EFSI und anderen Programmen mobilisierten oder versprochenen Ressourcen ausgeglichen werden zu können. Zudem stellt er die Vorstellung, mit geringfügigen öffentlichen Mitteln hohe Summen privaten Kapitals, wie vom EFSI erwartet, anziehen zu können, infrage und dämpft die Erwartungen, private Investoren könnten mit abgesicherten Investitionen in öffentliche Infrastrukturen hohe Gewinne erzielen. Zudem kritisiert der Autor, dass regionale Vergabeprioritäten üblicherweise nicht diskutiert werden. Während er sich von Investitionsprogrammen allgemein positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung verspricht, hält er deren Konsequenzen in Bezug auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die aktuellen Leistungsbilanzen für eher ungewiss.

Die Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordischen Grünen Linken im Europäischen Parlament hat 2015 eine kritische Einschätzung des Juncker-Plans vor dem Hintergrund der in Europa umgesetzten Sparmaßnahmen veröffentlicht (siehe GUE/NGL 2015). Hier wird davon ausgegangen, dass die EU ein zehnjähriges Investitionsprogramm in Höhe von 250 bis 600 Milliarden Euro (2 bis 5 Prozent des EU-BIP) benötigen würde, um die Krise zu überwinden, wobei vorgeschlagen wird, dieses über EIB-Anleihen und EZB-Darlehen zu finanzieren.

Diese Vorschläge wurden in einem von De Masi und anderen Abgeordneten der GUE/NGL-Fraktion des Europäischen Parlaments verfassten Dokument weiterentwickelt (vgl. De Masi et al. 2015). Hier werden die Auswirkungen der Krise und das Investitionsdefizit in Europa ausführlich dokumentiert und die Beschränkungen des EFSI, der dieses Problem beheben soll, aufgezeigt. Als Alternative wird ein öffentliches europäisches Investitionsprogramm in Höhe von 2 bis 5 Prozent des EU-BIP mit einer Laufzeit von zehn Jahren vorgeschlagen, das mit EIB- und EZB-Fonds finanziert werden soll. Damit hätten die EU-Mitgliedstaaten, die zu eigenständigem Handeln aufgefordert sind, die Möglichkeit, Mittel von der EZB zu marktüblichen Konditionen zu erhalten, womit die positiven Effekte einer expansiven Geldpolitik auf die Realwirtschaft verstärkt werden könnten. Die Besteuerung von Vermögen, Kapital und hohen Einkommen sowie die Bekämpfung von Steuerparadiesen werden als weitere mögliche Maßnahmen genannt, um die benötigten Ressourcen zu generieren. Die EU-Mitgliedstaaten werden dazu aufgefordert, dies mit gezielten industriepolitischen Vorhaben zur Förderung des industriellen Wiederaufbaus zu unterstützen.

der Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB 2012), zwei Studien der Foundation of European Progressive Studies von Kollatz-Ahnen (dem ehemaligen Vizepräsidenten der EZB) und von Udo Bullmann (Abgeordneter des Europäischen Parlaments), der Vorschlag von Cozzi und Griffith-Jones, der Vorschlag des polnischen Finanzministers Mateusz Szczurek, die Analyse der NGO «Europe 2030», die Studie von Enderlein und Pisani-Ferry (zwei Fachexperten aus Deutschland und Frankreich) und der Vorschlag von Varoufakis et al. (2013).

Weitere in diese Richtung weisende Vorschläge stammen von Pianta (2010), Lucchese und Pianta (2012) sowie der EuroMemo Group (2013), eine detaillierte Ausführung findet sich in Pianta (2014b), mit der spezifischen Situation Italiens befassen sich Lucchese et al. (2016). Kapitel 4 nimmt Bezug auf einige dieser Vorschläge.

In neueren Veröffentlichungen wichtiger internationaler Institutionen wird deutlich, dass sich auch diese des großen Investitionsdefizits in Europa zunehmend bewusst sind. Die OECD hat für das G20-Gipfeltreffen im Juli 2015 einen Bericht erstellt (siehe OECD 2015a), der die Wichtigkeit von Strategien zur Förderung von Investitionen in Infrastrukturen hervorhebt. Er enthält darüber hinaus Empfehlungen dazu, wie die Länder Investitionsfelder (einschließlich ökologischer Investitionsmöglichkeiten) identifizieren, Effizienz fördern und langfristige Finanzierungsoptionen entwickeln können. Im Mittelpunkt der «Innovationsstrategie 2015 der OECD» (OECD 2015b) steht die Förderung der Investitionsfähigkeiten und -leistungen in den Mitgliedstaaten. Sie plädiert außerdem dafür, deren Fähigkeiten zur Ausgestaltung und Umsetzung von Industriepolitik zu stärken. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, den länderübergreifenden Austausch von Erfahrungen zu vorbildlichen Verfahren und Vorgehensweisen voranzutreiben. 2014 veröffentlichte der Internationale Währungsfonds (IWF) eine Einschätzung der makroökonomischen Auswirkungen öffentlicher Investitionen auf die Wirtschaftsentwicklung sowohl in den sogenannten entwickelten Ländern als auch in den sogenannten Entwicklungsländern (vgl. IWF 2014). Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass mehr Investitionen in Infrastrukturen in Ländern mit hoher Investitionseffizienz die Erträge kurz- und langfristig erhöhen können, ohne die Schuldenquote zu erhöhen, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation. In Phasen, in denen es darum geht, die Steuereinnahmen zu konsolidieren, können Reformen und Effizienzsteigerungen in Finanzinstitutionen und die Einführung einiger «fiskalpolitischer Steuerungsinstrumente» (wie etwa die «goldene Regel», siehe unten) nützlich zur Förderung von Investitionen sein. Im Gegenzug können fremdfinanzierte öffentliche Investitionen in Ländern mit niedriger Investitionseffizienz zu geringen Erträgen und zu einer Erhöhung der Schuldenquote führen. Diesen Ländern wird dringend geraten, durch eine Optimierung der Verfahren und Förderungsbedingungen von öffentlichen Investitionen die Qualität der Investitionen in Infrastrukturen zu verbessern.

Im Kontext der aktuellen Globalisierung der industriellen Produktion und des zunehmenden Handels mit Zwischenprodukten, mit denen Arbeitsverhältnisse und Löhne in den entwickelten Industrieländern immer mehr unter Druck geraten, ist Industriepolitik auch ins Blickfeld der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gerückt (vgl. Milberg et al. 2014). Die diesbezügliche ILO-Studie vertritt die Auffassung, das maßgebliche Ziel von Industriepolitik müsse sein, globale Wertschöpfungsketten derart zu managen, dass im Laufe des Produktionsprozesses ein größerer Mehrwert entsteht. Da die internationale Arbeitsteilung immer weniger auf einer Länderspezialisierung in «vertikal integrierten» Branchen, sondern immer häufiger auf spezifischen Segmenten des Produktionsprozesses beruht, ist dies eine relevante Überlegung.

POLITISCHER SPIELRAUM FÜR INVESTITIONEN IM RAHMEN FINANZPOLITISCHER EU-RICHTLINIEN

Die fiskalpolitischen Vorgaben in der EU, vom Maastricht-Vertrag bis hin zum Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Fiskalpakt, stützten 25 Jahre lang maßgeblich den neoliberalen Kurs, der den europäischen Integrationsprozess begleitete. Die negative Entwicklung der öffentlichen Haushalte und insbesondere die rückläufigen öffentlichen Investitionen sind zu einem großen Teil auf die Rigidität dieser Regelungen zurückzuführen. Dass Europa selbst nach Beginn der Krise 2008 nicht imstande war, diese Regeln zu modifizieren, ist eine der Hauptursachen für die lang anhaltende Depression und Stagnation in vielen europäischen Volkswirtschaften.

Man hat in den vergangenen Jahren diesbezüglich nur einige geringfügige Lockerungen vorgenommen. Die erste war die 2012 eingeführte «Investitionsschutzklausel», die besagt, dass Investitionen in mit öffentlichen Mitteln kofinanzierte Projekte bei der Berechnung des Haushaltsdefizits nicht berücksichtigt werden müssen. Diese Klausel ermöglicht zeitweilige Abweichungen vom strukturellen Defizitpfad bei «Projekten, die von der EU als Teil der Struktur- und Kohäsionspolitik, des Trans-European Networks oder der Connecting Europe Facility mit einer positiven, direkten und überprüfbaren langfristigen Auswirkung auf den Haushalt mitfinanziert wurden» (Europäische Kommission 2012). Daran waren jedoch sehr viele Voraussetzungen geknüpft, was die Anwendung in den jeweiligen Mitgliedstaaten stark eingeschränkt hat (Truger 2015). Obwohl das Europäische Parlament die Durchsetzung eines ehrgeizigeren Plans unterstützt hat (Prota/Viesti 2013), verzichtete die Europäische Kommission auf weitere konkrete Vorschläge. Vor Kurzem hat die Europäische Kommission die Anforderungen für die Anwendung der «Investitionsschutzklausel» geringfügig geändert, um die länderspezifischen Bedingungen stärker einzubeziehen. «Die Kommission wird die «Investitionsschutzklausel» ungeachtet der wirtschaftlichen Situation in der Eurozone oder in der EU anwenden, um der jeweiligen Konjunkturlage in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen». Diese Interpretation «wird eine breitere Anwendung der Klausel als bisher erlauben, da damit die länderspezifischen Rahmenbedingungen besser reflektiert werden» (Europäische Kommission 2015a).

Die zweite Lockerung besteht in der Möglichkeit, bei der Umsetzung von Strukturreformen zeitweilig vom Kurs der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte abzuweichen. Dies steht allerdings nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Investitionsaktivitäten. Diese beiden Maßnahmen erlauben bei der Verwaltung von öffentlichen Ressourcen einen gewissen Grad an «Flexibilität», erlauben aber kein wirkliches antizyklisches Ausgabeverhalten und scheinen auch keine zusätzlichen Investitionen zu fördern.

Es gibt seit einiger Zeit eine wichtige Diskussion über die Notwendigkeit einer «goldenen Regel», mit deren Einführung man öffentliche Investitionen nicht länger den restriktiven EU-Vorgaben zur Reduzierung von staatlichen Haushaltsdefiziten unterwerfen würde. Begründet wird dies im Wesentlichen damit, dass öffentliche Investitionen vor allem zukünftigen Generationen zugute-

kommen, sodass eine Finanzierung über eine weitere öffentliche Verschuldung anstatt durch Steuereinnahmen vertretbar sei. Außerdem würden Kürzungen bei den öffentlichen Mitteln für Investitionen sich negativ auf das Wirtschaftswachstum und damit auf den Wohlstand und die Steuereinnahmen in der Zukunft auswirken (Feigl/Truger 2015).

Einer der Befürworter einer solchen «goldenen Regel» ist Truger (2015). In seiner Studie, in der er für deren Einführung plädiert, wird ausführlich erörtert, welche öffentlichen Investitionen von den Ausgabebeschränkungen befreit werden sollen. Allerdings wird auch festgestellt, dass die Einführung einer solchen Regel allein wohl kaum nennenswerte zusätzliche Ausgaben nach sich ziehen werde, sondern durch einen umfassenden Investitionsplan ergänzt werden müsse. Die «goldene Regel» ließe sich jedoch leicht in der EU ohne Vertragsänderungen einführen. Die Aufnahme immaterieller Güter (Innovationen, Patente, Software und Bildung) in die Liste der Bereiche, in die von der öffentlichen Hand trotz Verschuldung investiert werden darf, könnte sich stimulierend auf eine Reihe von Wirtschaftsbranchen und -aktivitäten auswirken und zu einem nachhaltigen Wachstum in Europa beitragen (ebd.). Allerdings bedarf es hierfür einer breiten Zustimmung. Während die einen alle wachstumsfördernden Investitionen unterstützen wollen und dazu auch Investitionen in Aus- und Weiterbildung, FuE und Humankapital rechnen, plädieren andere für eine Beschränkung auf wichtige Infrastrukturprojekte. Um eine exzessive Verschuldung zu vermeiden, könnte eine Höchstgrenze für diejenigen Investitionen, die von Defiziteinschränkungen ausgenommen sein sollen, festgelegt werden, wobei auch die Entwicklung des BIP einbezogen werden sollte (Feigl/Truger 2015).

Ein weiterer, damit einhergehender Vorschlag will mit einer «silbernen Regel» für Investitionen die im gegenwärtig gültigen Fiskalpakt vorgesehene Flexibilität der Mitgliedstaaten erweitern (vgl. hierzu Aiginger 2014 u. 2015). Bei der Durchführung von Strukturreformen sollte es den Mitgliedstaaten erlaubt sein, höhere Ausgaben zu tätigen, als im Fiskalpakt aktuell vorgesehen ist. Dieser lässt alle zwei Jahre schuldenfinanzierte Investitionen in Bereiche zu, die für ein langfristiges Wachstum und eine Bekämpfung des Klimawandels besonders relevant sind.

Die Einführung einer «goldenen Regel» würde eine erhebliche Lockerung des Sparzwangs in den Mitgliedstaaten bedeuten und das Problem der zu niedrigen Nachfrage angehen. Kurzfristig wäre eine spürbare Erhöhung der «Flexibilität» bei der Berechnung des erlaubten Haushaltsdefizits der EU-Länder die naheliegendste und einfachste Möglichkeit, um mit einer antizyklischen Fiskalpolitik die nationale Nachfrage zu stärken. Verschiedene EU-Regierungen haben sich inzwischen dieser Forderung nach Investitionserleichterungen angeschlossen, stießen dabei allerdings auf Widerstand der Europäischen Kommission. Eine informelle Ad-hoc-Lockerung der gültigen fiskalpolitischen Vorgaben könnte tatsächlich die unkomplizierteste Lösung sein, um die aktuelle Austeritätspolitik zu überwinden. Indem man öffentlichen Investitionen, Infrastrukturen und einer aktiven Industriepolitik erneut Priorität einräumt, könnte dieser notwendige politische Kurswechsel auf eine «sanfte» und legale Art und Weise vorangebracht werden. Inwieweit dies möglich sein wird, hängt jedoch von den politischen Kräfteverhältnissen in den europäischen Institutionen und in den Mitgliedstaaten ab.

POLITIK ZUR ANWERBUNG AUSLÄNDISCHER INVESTITIONEN

Die zunehmende Machtkonzentration in großen multinationalen Unternehmen in den meisten Wirtschaftssektoren hat den Spielraum kleinerer nationaler Produzenten, die häufig um ihr Überleben kämpfen, erheblich eingeschränkt. Damit einher geht der Bedeutungszuwachs ausländischer Direktinvestitionen (ADI) für die Wirtschaftsentwicklung in den Ländern. Mit dem Rückzug aus der Industriepolitik in Europa, der zunehmenden Privatisierung öffentlicher Unternehmen sowie der Entscheidung von Privatanelegern, ihr Geld vermehrt in Finanztransaktionen anstatt in den produktiven Sektor zu stecken, sahen sich die Regierungen – vor allem die der kleineren Länder – dazu gezwungen, ausländische Direktinvestitionen anzulocken, um so ihre Produktionsbasis zu erhalten und zu diversifizieren.

Die Anlagestrategie der meisten multinationalen Unternehmen besteht darin, globale Produktionssysteme aufzubauen, um sich damit den Zugang zu Wissen, Technologien und Kompetenzen der jeweiligen Länder zu verschaffen und sich gleichzeitig – sollten sich die Produkte als geeignet und wettbewerbsfähig erweisen – neue Märkte zu erobern. Europa nahm diesbezüglich lange Zeit eine Spitzenposition ein (vgl. UNCTAD 2015), allerdings sind seit der Krise auch die grenzüberschreitenden Investitionen in Europa rückläufig.

Nationale Strategien zur Anlockung von ausländischen Direktinvestitionen umfassen folgende Instrumente:

- Steuererleichterungen, die innerhalb der EU zu einem verschärften Steuerwettbewerb geführt haben.
- Investitionsanreize, günstige Kreditkonditionen und vorteilhafte Beschäftigungsarrangements, um damit Betriebs- und Lohnkosten multinationaler Konzerne zu senken.
- Vereinbarungen zu Investitionspaketen, die häufig die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die Übernahme nationaler Unternehmen und den Zugang zu öffentlichen Aufträgen umfassen.
- Andere Anreize, einschließlich der Bereitstellung angemessener öffentlicher Infrastrukturen, und ein verändertes Regulierungsumfeld.

Die größten Volkswirtschaften der EU haben im Zuge der Integration von Produktionssystemen durch große multinationale Konzerne am meisten von ausländischen Direktinvestitionen profitiert. Sie waren allerdings auch für Länder wie Spanien, Portugal und Irland von entscheidender Bedeutung. Ausländische Direktinvestitionen können sich kurzfristig positiv auf die Entwicklung von Technologien, Produktion und Beschäftigung auswirken, es hat sich aber gerade in Europa gezeigt, dass damit auch erhebliche Probleme verbunden sein können. Erstens haben Steuererleichterungen die staatlichen Einnahmen verringert, und ist es bei dem Bemühen, besonders günstige Rahmenbedingungen für Investoren herzustellen, zu einer schädlichen Konkurrenz in der EU gekommen. Zweitens führen ausländische Direktinvestitionen zu einem permanenten Abfluss von Gewinnen und Tantiemen in die Herkunftsländer der Konzerne, was negativ für die Leistungsbilanzen und Steuereinnahmen ist und den Investitionsumfang reduzieren kann. Drittens ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass die oligopolistische Macht von multinationalen Konzernriesen die Entwicklung nationaler Konkurrenten behindert und die Preise künstlich hochhält. Schließlich ist zu befürchten, dass der gewaltige Einfluss multinationaler Firmen die nationale Unabhängigkeit und demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten bei maßgeblichen politischen Entscheidungen schwächt.

In vielen Fällen sind ausländische Direktinvestitionen notwendig, um schwache Volkswirtschaften (wieder) auf die Beine zu bringen. Es wäre aber sinnvoll, hier von staatlicher Seite steuernd einzugreifen, damit die Vor- die Nachteile überwiegen. Dies ließe sich folgendermaßen erreichen:

- Ausländische Direktinvestitionen sollten gezielt ins Land geholt werden, um die heimischen Produktionskapazitäten zu erhöhen und um Lücken bei der nationalen Produktion zu schließen (oft wurden zu diesem Zweck Joint Ventures gegründet).
- Ausländische Direktinvestitionen sollten zudem für einen systematischen Technologietransfer zugunsten von inländischen Unternehmen genutzt werden. Auch hierzu haben häufig Joint Ventures beigetragen. Positive Erfahrungen hat damit zum Beispiel China gemacht.
- Multinationale Firmen sollten dazu gebracht werden, lokale Wertschöpfungsketten mit Multiplikationswirkungen auf die nationale Produktion aufzubauen.
- Nationale Regierungen könnten den Zugang ausländischer Unternehmen zu heimischen Märkten und die öffentliche Auftragsvergabe an Konditionen knüpfen, wie zum Beispiel die Einhaltung von bestimmten Standards bei der Arbeitsplatzqualität und der Umweltverträglichkeit der Produktion oder Zusagen hinsichtlich der Sicherheit von Beschäftigungsverhältnissen.
- Während es in Europa kaum mehr Beschränkungen für ausländische Direktinvestitionen gibt, könnte man dazu übergehen, bestimmte Aktivitäten ausländischer Unternehmen zu regulieren. Denkbar wäre, die Steuerlast zu erhöhen, die Rückführung von Profiten einzuschränken und Eigenkapitalauflagen einzuführen.

Derartige Vorgaben sollten abgestimmt überall in der EU zum Einsatz kommen, um, wie im Fall von Google und Amazon, Steuerhinterziehungen zu vermeiden und die Marktmacht großer Konzerne einzuschränken. Allerdings sollten die nationalen Regierungen einen gewissen politischen Spielraum behalten, um konkrete Investitionsvereinbarungen auszuhandeln.

STAATLICHE BEIHILFEN, DER BINNENMARKT FÜR DIENSTLEISTUNGEN, TISA UND TTIP

Besonders hinderlich für die (Wieder-)Einführung einer europaweiten Industriepolitik sind die EU-Richtlinien zu staatlichen Beihilfen und zur Gewährleistung eines freien Wettbewerbs. Der Abbau von Barrieren, die angeblich das Funktionieren von Märkten beeinträchtigen, und die drastische Reduzierung von staatlichen Beihilfen waren in den vergangenen zwei Jahrzehnten zentraler Bestandteil der EU-Politik. Ein Ergebnis war die Herausbildung eines komplexen Regelwerks, das in vielerlei Hinsicht einer ernsthaften Industriepolitik entgegensteht. Viele Regelungen hat der Europäische Gerichtshof durchgesetzt, sie erscheinen heute als einer der Eckpfeiler der europäischen Integration. Eine Reihe von Ereignissen und Entscheidungen in der EU haben dieses System noch durchdringender und strikter gemacht, darunter die Schaffung eines Binnenmarkts für Dienstleistungen und die internationalen Verhandlungen über TISA (Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) und TTIP (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft). Für die Entwicklung einer Industriepolitik in Europa wird es entscheidend sein, diese Art von Abkommen zu verhindern oder zumindest aufzuhalten. Zudem muss das Prinzip gelten, dass alle eingeführten neuen industriepolitischen Maßnahmen und geförderten Wirtschaftsaktivitäten zumindest zeitweilig (z.B. für fünf Jahre) von den aktuellen EU-Wettbewerbsregeln, den Richtlinien zur Begrenzung staatlicher Beihilfen und zum Binnenmarkt und, falls es zu entsprechenden Vereinbarungen kommen sollte, auch von den TISA- und TTIP-Auflagen ausgenommen werden können.

Die EU-Gesetzgebung verbietet grundsätzlich jede Art von gezielter staatlicher Unterstützung, die einem Unternehmen irgendeinen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten verschafft (siehe hierzu auch Kapitel 1.2, Anmerkung 8). Der 1957 in Rom unterzeichnete EWG-Vertrag sah diesbezüglich Einschränkungen und Ausnahmen vor (Art. 81–89), die im Vertrag von Lissabon 2008 neu formuliert worden sind (Art. 101–109). Wie im Vertrag von Lissabon in Artikel 107 festgehalten, lässt die EU-Gesetzgebung es weiterhin zu, Ausnahmeregelungen zu erlassen. Ein anderes Hindernis für die Umsetzung einer aktiven nationalen Industriepolitik ist allerdings, dass öffentliche Unternehmen als eine gezielte staatliche Beihilfe verstanden werden.¹⁴

2015 wurde die Binnenmarktstrategie für Waren und Dienstleistungen veröffentlicht. Im Mittelpunkt stehen Dienstleistungen, die bislang in gewisser Weise durch nationale Vorschriften und Praxen «geschützt» waren. Die EU-Kommission behauptet, dass den freien Verkehr von Dienstleistungen einschränkende Hemmnisse erhebliche Kosten verursachen würden und dass mit ihrer Beseitigung das BIP der EU um 1,8 Prozent erhöht werden könnte. Dabei wird auf die 2006 verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie verwiesen, die den Einzelhandel, Tourismus, das Bauwesen und alle Unternehmensdienstleistungen betrifft. Zusammen machen diese 46 Prozent des BIP der EU aus. Von der vollständigen Umsetzung dieser Richtlinie verspricht sich die Kommission einen Abbau der Verwaltungsbürokratie, eine vereinfachte Gründung von Dienstleistungsunternehmen im Herkunftsland und in anderen Mitgliedstaaten, eine

¹⁴ Vgl. hierzu die Vorgaben der Europäischen Kommission (2012) zu mit den Richtlinien für staatliche Beihilfen konformen Finanzierungsmöglichkeiten, Umstrukturierungen und Privatisierungen staatlicher Unternehmen.

Verbesserung der grenzübergreifenden Bereitstellung von Dienstleistungen, die Stärkung der Rechte der NutzerInnen und VerbraucherInnen und die Gewährleistung eines einfacheren Zugangs zu einem breiten Spektrum von Dienstleistungen.

Die Binnenmarktstrategie von 2015 wiederum zielt offiziell auf den Abbau der «den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen» einschränkenden Hindernisse ab und soll nationalen Schutzmaßnahmen entgegenwirken sowie die grenzübergreifende Vergabe von öffentlichen Aufträgen und strukturellen Reformen erleichtern. Dieses Strategiedokument der Europäischen Kommission bezieht sich auch auf Sektoren wie die Telekommunikation und das Verkehrs-, Transport- und Energiewesen.

Gegenstand der Auseinandersetzung sind darüber hinaus von der öffentlichen Hand erbrachte Dienstleistungen. Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission soll auch hier eine Liberalisierung stattfinden und sollen diese in Zukunft durch die Richtlinien für staatliche Beihilfen reguliert werden. Viele öffentliche Dienstleistungen, die traditionell von einem staatlichen Monopol bereitgestellt werden, unterlagen in verschiedenen Ländern in den zurückliegenden Jahrzehnten einem Privatisierungs- und Liberalisierungsprozess. Der neue Ansatz sieht vor, dass Unternehmen gemeinnützige Güter und Dienste zu Preisen anbieten sollen, mit denen die Kosten nur teilweise abgedeckt sind, weswegen sie dann auf Subventionen von der Regierung angewiesen wären. Dieser Privatisierungstrend hat neue Rechtsvorschriften für staatliche Beihilfen nach sich gezogen, insbesondere für Privatunternehmen, die nun früher von der öffentlichen Hand erbrachte Dienstleistungen auf dem freien Markt anbieten sollen.

In den aktuellen Richtlinien taucht die Bezeichnung «Dienstleistungen von einem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse» auf, die rechtlich von anderen unterschieden werden. Damit sind Dienstleistungen gemeint, die für die Bevölkerung besonders relevant sind und nicht allein vom Markt bereitgestellt werden können. Die üblichen Beispiele sind Verkehrsnetze, Postdienste und soziale Dienstleistungen. Die Bereitstellung von solchen Dienstleistungen durch öffentlich subventionierte Privatunternehmen unterliegt den Rechtsvorschriften für staatliche Beihilfen mit Ausnahme von sogenannten De-minimis-Maßnahmen.¹⁵ Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sind eine weitere Sorte öffentlicher Dienstleistungen, die üblicherweise nicht von den Märkten bereitgestellt werden und in der EU den Richtlinien für staatliche Beihilfen unterliegen. 2012 hat die EU-Kommission das verbindliche Regelwerk zu Dienstleistungen von einem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse und zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse überarbeitet und den Anwendungsbereich erweitert. 2003 hat der Europäische Gerichtshof mit dem sogenannten Altmark-Urteil vier Voraussetzungen formuliert, die erfüllt sein müssen, damit Dienstleistungen von sozialem und allgemeinem Interesse von der Anwendung der Rechtsvorschriften für staatliche Beihilfen ausgenommen werden können.

¹⁵ Das sind die wenigen staatlich subventionierten Maßnahmen und Bereiche, die von der EU-Gesetzgebung toleriert werden.

Nach Beginn der Krise im Jahr 2008 musste die EU-Kommission, in Abweichung bestehender Verträge, den Regierungen mehr Zeit und Spielraum für die Umsetzung von öffentlichen Notfallmaßnahmen einräumen. So wurden etwa in vielen Ländern dem Finanzsektor und angeschlagenen Banken erhebliche staatliche Beihilfen gewährt, um den Zusammenbruch des Systems zu verhindern. Nach der Neuformulierung der Vorschriften für den Finanzsektor, einschließlich der Bail-in-Verordnungen, durch die Bankenvereinigung 2013 sind solche Ausnahmen nicht länger erlaubt.

Die aktuellen Richtlinien für staatliche Beihilfen ignorieren außerdem die Auswirkungen der von den EU-Mitgliedstaaten gewährten Steuervergünstigungen. Tatsächlich haben Strategien transnationaler Unternehmen zur Minimierung von Steuerpflichten zu erheblichen «Wettbewerbsverzerrungen» in der EU geführt, woran sich die Europäische Kommission jedoch nicht zu stören scheint.

Es erscheint wichtig, die Bedeutung von Industriepolitik für die wirtschaftliche Erholung der europäischen Volkswirtschaften von der 2008 eingesetzten Krise hervorzuheben, sowie die Notwendigkeit, neue und innovative Wirtschaftstätigkeiten aktiv von öffentlicher Seite zu fördern. Damit ließe sich begründen, warum es einer Modifizierung und Abschwächung der EU-Richtlinien für staatliche Beihilfen bedarf und warum die ideologische Offensive in Richtung mehr Wettbewerb und Liberalisierung gestoppt werden muss, von der die Entscheidungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes bislang beeinflusst waren. Aber auch hier hängen die Realisierungschancen maßgeblich von den politischen Kräfteverhältnissen in den europäischen Institutionen ab und davon, wer in den Mitgliedsländern an der Regierung ist.

Man darf auch nicht die internationalen Entwicklungen vergessen, die der europäischen Politik eine Reihe von Restriktionen auferlegen. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Verhandlungen um TISA und TTIP zu nennen.

DAS ABKOMMEN ÜBER DEN HANDEL MIT DIENSTLEISTUNGEN

Das Trade in Service Agreement (TISA) ist ein geplantes Handelsabkommen, an deren Ausarbeitung 23 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) beteiligt sind und das 70 Prozent der weltweiten Dienstleistungen betrifft. Das Hauptziel von TISA ist die Öffnung von Märkten und die Verbesserung von Regulierungen in Bereichen wie der Lizenzvergabe, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, E-Commerce, Seeverkehr oder temporäre Auslandsaufenthalte von Fachleuten, um Dienstleistungen zu erbringen. Durch die Beteiligung so vieler Staaten würde TISA zu einer stärkeren Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen führen. In einem ersten Schritt verhandeln die teilnehmenden Staaten über ein plurilaterales Abkommen, dem sich dann weitere Länder anschließen können. TISA würde sich besonders stark auf Branchen wie die Telekommunikation oder Finanzdienstleistungen auswirken. Die Verhandlungen wurden 2013 aufgenommen, 2016 hat eine neue Verhandlungsrunde begonnen. Die Europäische Kommission hat eine Liste von Wirtschaftstätigkeiten vorgelegt, für die ihrer Meinung nach eine Liberalisierung infrage käme, und hat erklärt, dass weder öffentlich finanzierte Gesundheitsdienstleistungen noch Sozialversicherungen dazu-

gehören werden, da in der EU jeder Mitgliedstaat das Recht hat, darüber zu entscheiden, ob diese in öffentlicher Hand oder marktförmig organisiert sind.¹⁶ Mit TISA sollen allerdings private ausländische Investitionen stärker geschützt werden, womit der politische und legale Spielraum auf nationaler und europäischer Ebene diesbezüglich kleiner würde.

DAS TRANSATLANTISCHE FREIHANDELSABKOMMEN TTIP

Die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss eines Transatlantischen Freihandelsabkommens mit den USA im Jahr 2013 markiert den Beginn einer weiteren wichtigen Auseinandersetzung in Europa. Das Abkommen ist inzwischen scharfer Kritik ausgesetzt, es ist jedoch nicht völlig ausgeschlossen, dass es nicht doch noch irgendwann einmal verabschiedet werden wird. TTIP würde in Europa zu einer weiteren Handelsliberalisierung führen, einen starken Schutz für ausländische Investoren mit sich bringen und den Spielraum für öffentliche Eingriffe und Regulierungen in wichtigen Bereichen wie Umweltstandards, gentechnisch veränderte Organismen, Versorgungsunternehmen und andere öffentliche Dienstleistungen stark einschränken.¹⁷ Damit würden Interventionen in den Wirtschaftsbe- reich und eine aktive Industriepolitik um einiges erschwert.

DER BERICHT DER FÜNF PRÄSIDENTEN

2015 wurde der «Bericht der fünf Präsidenten» veröffentlicht (Europäische Kommission 2015b), der auf das wichtigste Dokument der EU zur Weiterentwicklung der europäischen Integration, «Completing Europe's Economic and Monetary Union», zurückgeht. Industriepolitik wird darin nicht direkt erwähnt, aber verschiedene dort ausgeführte politische Strategien haben weitreichende Implikationen in Bezug auf deren Handlungsoptionen.

Der Bericht unterstreicht die Notwendigkeit «flexibler» Ökonomien, die schnell auf «Schocks» reagieren können, und spricht sich für einen «neuen Konvergenzprozess» aus. Die von ihm vorgegebene Agenda sieht eine Vollendung der Bankenunion und einen verstärkten Zusammenschluss der Kapitalmärkte vor sowie perspektivisch eine Fiskal-Union, «die finanzielle Nachhaltigkeit und Stabilität» sicherstellen soll, und schließlich eine politische Union. Besonders relevant für die Realwirtschaft ist die Zielsetzung einer «neuen Konvergenz» und damit verbunden die Gründung von nationalen «Wettbewerbsbehörden», die die Lohngestaltung in den Mitgliedsländern beeinflussen sollen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass eine (nach unten orientierte) Lohnflexibilität eine zentrale «Stoßdämpferfunktion» hat und entscheidend für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit ist. Dass die Lohnkosten hier im Vordergrund stehen und technologische Wettbewerbsfähigkeit, Qualität, Innovation und andere Faktoren jenseits von Kosten und Preisen völlig unberücksichtigt bleiben, sollte bedenklich stimmen. Es verweist darauf, dass es in allen europäischen Institutionen an einem Verständnis hinsicht-

16 Vgl. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1254>.

17 Ein ausführlicher Bericht über TTIP und die erwarteten wirtschaftlichen Vorteile findet sich bei CEPR (2013), eine kritische Rezension in EuroMemorandum Group (2014, Kapitel 7). Zur globalen Oppositionsbewegung gegen die vollständige Liberalisierung von Handel und Investitionen vgl. die Publikationen von Utting et al. (2012) und Pianta (2014).

lich der eigentlichen Voraussetzungen mangelt, die es braucht, damit die europäischen Volkswirtschaften erfolgreich sind. Mit der Einrichtung von Wettbewerbsbehörden würde der Druck auf die Löhne institutionalisiert, in dem Bestreben, insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit derjenigen Volkswirtschaften zu erhöhen, die technologischen Nachholbedarf haben. Ein ähnliches Denken liegt der Annahme zugrunde, «effizientere Arbeitsmärkte» würden für mehr Beschäftigung sorgen. Zwar wird in dem Dokument im Zusammenhang mit der angestrebten Fiskal-Union die Einrichtung eines für den Euroraum zuständigen Finanzministeriums angedacht, das über die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wachen soll. Aber in dem Bericht ist nicht ein einziges Mal davon die Rede, dass es zusätzlicher Haushaltsmittel für öffentliche Investitionen und wirksamer Instrumente für die Umsetzung keynesianischer Politiken bedarf, um damit die Konjunktur anzukurbeln. Sollte sich die EU-Politik in die vom «Bericht der fünf Präsidenten» vorgeschlagene Richtung weiterentwickeln, dann sind die Aussichten für eine aktive Industriepolitik in Europa eher düster.

INDUSTRIE 4.0

Der neueste internationale Trend in Wirtschaft und Politik, der angeblich über die Zukunft der Industrie entscheiden wird, heißt «Industrie 4.0». Roland Berger hat zur digitalen Transformation der Produktion 2014 eine vielbeachtete Studie vorgelegt. Nachdem das Konzept von dem internationalen Beratungsunternehmen lanciert worden war, fand es rasch Eingang in die Politik sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. In den meisten Ländern wurden Programme zur Verbreitung neuer Technologien wie zum Beispiel Cloud Computing, Big Data, Sensoren oder 3D-Drucker entwickelt. Damit ist das bestehende Förderinstrumentarium erweitert worden, zudem setzt man auf ein neues Governance-System, das Wirtschaftsvertreter und politische Entscheidungsträger einschließen soll.

Diese Entwicklung stellt eine weitere Gefahr für die in Kapitel 2 vorgeschlagene Richtung einer neuen Industriepolitik dar, da hier der Schwerpunkt auf extremen Formen der Automatisierung und Robotisierung der Produktion liegt, was eine systematische Zurückdrängung menschlicher Arbeitskraft bedeuten würde, auch in Teilen des Dienstleistungssektors. Es wird von einem engen Zusammenspiel von technologischer Entwicklung und neuen Organisations- und Produktionsweisen ausgegangen, bei dem menschliche Fähigkeiten und Arbeitskraft fast keine Rolle mehr spielen. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung dazu hält sich bislang in Grenzen, weil die Debatte eher in einer technokratischen Sprache geführt wird und wesentliche Entscheidungen großen Unternehmen und deren Beratungsfirmen überlassen werden. Wird dieser Weg hin zu einer Transformation der industriellen Entwicklung in dieser Form weiterverfolgt, verliert eine Industriepolitik, wie wir sie verstehen, an Bedeutung.

STRATEGIEN ZUR AUSWEITUNG VON DIGITALEN OPEN-SOURCE-ANGEBOTEN

Aufgrund der rasanten wissenschaftlichen und technologischen Fortschritte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) haben traditionelle Rechte am geistigen Eigentum an Bedeutung gewonnen. Im Zuge immer strengerer Richtlinien zum Schutz dieser Eigentumsrechte ist es zu einer zunehmenden «Kommodifizierung» von Wissen und Technologien gekommen.

In den USA ermunterte das Bayh-Dole-Gesetz von 1980 Forschungsinstitute dazu, ihre Ergebnisse patentieren zu lassen. 1998 erweiterte der Digital Millennium Copyright Act die Reichweite des Urheberrechts, um auch digitale Dienste zu erfassen, wodurch sich der Prozess der Privatisierung von digitalen Gütern beschleunigt hat. Die US-amerikanische Gesetzgebung zu Intellectual Property Rights schließt inzwischen auch technische Informations- und Geschäftsverfahren ein, die früher einmal frei zugänglich waren.

Paul David (2014) zufolge schützt eine solche Politik vor allem etablierte Unternehmen und traditionelle Geschäftsmodelle, weil «damit neue Marktteilnehmer mit eventuell durchschlagenden neuen Ideen benachteiligt werden». Obwohl dieses Vorgehen mit dem Argument gerechtfertigt wird, ein verstärkter Schutz geistiger Eigentumsrechte sei eine Voraussetzung für Innovationen, hat dieser nachweisbar keine Erneuerungen im IKT-Bereich hervorgebracht (Granstrand 2003). Vielmehr gehen viele Innovationen auf einen «offenen Rahmen» zurück, und dieser Trend hält unvermindert an.

Die Wissenschaft hat auf diesen Prozess der zunehmenden Privatisierung mit der Entwicklung einer Reihe von neuen digitalen Verfahren und Modalitäten für eine «offene» Forschung reagiert: offene Wissenschaft, frei zugängliche Daten und frei zugängliche Informations- und Dokumentarchive. Die Studie von David (2014) verweist darauf, dass es inzwischen vielfältige Erfahrungen mit solchen kooperativen und «offenen» Bottom-up-Ansätzen in der Wissenschaft gibt, darunter das Neurocommons-Projekt (eine Kooperation von Science Commons und der Teranode Corporation), das Humangenom-Projekt und das International HapMap Project. Dabei handelt es sich um wichtige internationale Projekte und Programme, die mit offenen Commons-Lizenzen arbeiten, um die Patentierung ihrer Ergebnisse zu verhindern.

Aber auch in der Digitalindustrie haben sich vergleichbare «offene» Ansätze als voller Erfolg erwiesen, man denke nur an die Entwicklung von Open-Source-Software wie Linux oder an Wikipedia, eine kostenfrei zugängliche Enzyklopädie, die nur durch die kollektive Zusammenarbeit ihrer NutzerInnen möglich ist. SourceForge.net, eines der großen Open-Source-Portale, hat Softwareentwicklern in bis dato mehr als 430.000 Projekten die benötigten Tools bereitgestellt. Es verzeichnet am Tag durchschnittlich um die 4,8 Millionen Downloads.

Der Open-Source-Ansatz hat das Lizenzsystem revolutioniert und so wichtige Neuerungen wie die Copyleft-Klausel hervorgebracht, die weltweit zur Anwendung kommt. Mit sogenannten Online Creation Communities (OCCs) werden Menschen zusammengebracht, die hauptsächlich über eine Online-Beteiligungsplattform interagieren, mit der Absicht, kollektive Ressourcen aufzubauen und mit anderen zu teilen (Fuster Morell 2013).

Es mangelt in der EU jedoch an politischen Initiativen, um die Ausweitung von Open-Source-Angeboten gezielt zu fördern. Da die EU-Kommission diese nicht als wirtschaftlichen Wettbewerbsfaktor betrachtet, werden auf Kooperation setzende Projekte in diesem Bereich sich selbst überlassen, das heißt, es wird darauf gesetzt, dass es ausreichend interessierte Akteure und Software-Communities gibt, die diese weiterentwickeln. Die einzigen Ausnahmen stellen Copyleft-Lizenzierungen und Open-Source-Software für die öffentliche Verwaltung dar. Seit Kurzem gibt es ein großes Interesse daran, diese auszubauen, und an dem Zugriff auf frei verfügbare Daten. Hierzu zählen umfangreiche von Regierungen freigegebene Daten, was mit dem Aufkommen von «Big Data» einhergeht. Das heißt, es entstehen immer mehr riesige Datenbanken, auf die digitale Industrien und Anbieter von neuen Dienstleistungen zurückgreifen können.

Greenwald und Stiglitz (2013) vertreten die Ansicht, dass ein größeres Interesse für offene Quellcodes und ein Abbau des Schutzes von Rechten am geistigen Eigentum gut für die Innovationsentwicklung seien, weil damit die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zwischen WissenschaftlerInnen, ForscherInnen und Unternehmen gefördert werde. Derzeit würde diese durch strenge Regeln geschwächt.

Eine fantasievolle Industriepolitik zur Förderung von digitalen Gütern könnte daher mehr Raum für alle möglichen «offenen Aktivitäten» eröffnen (Open Source, Open Data, Open Collaboration), wobei es sich hierbei sowohl um kommerzielle Vorhaben als um marktunabhängige und gesellschaftlich relevante Tätigkeiten und Projekte handeln kann. Damit könnten neue Formen der Wissensgenerierung, des Teilens und der gemeinsamen Nutzung von Wissen entstehen sowie auch neue Arbeitsweisen (vgl. die Analyse von Rushkoff 2016 über Alternativen zum «digitalen Industrialismus» und zu praktischen Erfahrungen etwa beim Videospielehersteller Valve Inc., wo die Beschäftigten Ansätze der Arbeiterselbstverwaltung verfolgen).¹⁸

18 Vgl. http://www.valvesoftware.com/company/Valve_Handbook_LowRes.pdf.

MASSNAHMEN AUF NATIONALER EBENE

Obwohl EU-Programme immer wichtiger werden, bleiben die nationalen und regionalen Regierungen und Verwaltungen zentrale Akteure einer aktiven Industriepolitik. Das Europäische Parlament (2015, Tabelle 4, S. 61) hat vor Kurzem einen Bericht veröffentlicht, der einen Überblick zu den in den größeren Mitgliedsländern gängigen Maßnahmen und Instrumenten bietet. Die Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission gibt regelmäßig für alle EU-Mitgliedsländer sogenannte Research-and-Innovation-Observatory-Berichte (RIO-Berichte) heraus, in denen die nationalen Förderprogramme, horizontalen Maßnahmen, gezielten Innovationsinitiativen und andere staatliche Interventionen, die aus industriepolitischer Perspektive relevant sind, evaluiert werden (vgl. Nascia/Pianta 2015 für den RIO-Bericht zu Italien). Nachstehend werden die für die EU-Mitgliedsländer wichtigsten Policy-Felder genannt.

Steuererleichterungen und -anreize für Forschung und Entwicklung (FuE). Zu den am weitesten verbreiteten Instrumenten einer «horizontalen» Industrie- und Innovationspolitik zählen steuerliche Anreize für den Ausbau von Aktivitäten im Bereich FuE. Viele nationale Regierungen haben hierzu in den vergangenen Jahrzehnten eine Reihe von Programmen und gesetzlichen Neuerungen eingeführt. Für dieses industriepolitische Instrument zur Förderung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten werden derzeit die meisten öffentlichen Gelder eingesetzt.

Die Patentbox. Teil des Trends hin zu strikteren Regeln zum Schutz des Rechts am geistigen Eigentum ist die Einführung eines Instruments namens Patentbox in einer Reihe von Mitgliedsländern. Dabei handelt es sich um eine besondere Steuererleichterung für Unternehmen, die Erträge aus Patenten, eingetragenen Warenzeichen, Lizenzen und Software ausweisen. Sie gewährt den steuerlichen Abzug von Ertragsanteilen aus den zuvor genannten Einkommensquellen. Diese Art von indirekter Förderung über das Steuersystem ist in den OECD-Ländern gängige Praxis. Es ist damit beabsichtigt, die Zahl der angemeldeten Patente in die Höhe zu treiben und Intellectual Property Rights stärker durchzusetzen, wobei es keine empirischen Hinweise darauf gibt, dass dies tatsächlich gelungen ist (Mazzucato 2013). Allerdings nutzen immer mehr große Unternehmen die Patentbox, um weniger Steuern zahlen zu müssen. Insbesondere von multinationalen Unternehmen ist bekannt, dass zu ihren beliebtesten globalen Steuereinsparungsstrategien gehört, Einkünfte aus Lizenzgebühren für Patente oder Eigentumsrechte zu «verschleiern» und diese in «Steuerparadiesen» zu parken. Häufig wird der Standort von Tochtergesellschaften, die sich im Besitz von Patenten befinden und die Umsätze aus Lizenzgebühren erzielen, unter dem Gesichtspunkt der dort angebotenen Steuervorteile ausgewählt – wie beispielsweise die Patentbox.

Bislang gibt es jedoch keine Untersuchungen, die in Bezug auf die Patentbox und andere Steuererleichterungen für FuE-Aktivitäten einen wirklichen zusätzlichen Effekt nachgewiesen hätten. Zu bedenken ist darüber hinaus, dass solche Instrumente Anreize für Unternehmen und Investoren bieten, bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten nicht auszubauen, sondern lediglich von einem Land in ein anderes zu verlagern.

Kreditgarantien für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Es hat in der EU verstärkte Bemühungen gegeben, den Zugang von KMU zu den Kapitalmärkten zu erleichtern. Das Hauptinstrument hierfür ist der Aufbau eines Systems von Kreditgarantien. Die diesbezüglichen Förder- und Unterstützungsprogramme in den Mitgliedstaaten sind alles andere als einheitlich. Es wurden jedoch zahlreiche bewährte Verfahren entwickelt und erprobt, um Investitionen anzukurbeln, Risiken zu mindern und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zugunsten von KMU zu verändern.

Beihilfen für Start-up-Unternehmen. In vielen Ländern ist es zur Verabschiedung neuer Gesetze gekommen, die die Entstehung innovativer junger Unternehmen (Start-ups) begünstigen sollen. Als solche werden Kleinunternehmen definiert, die sich auf technologische Innovationen konzentrieren. Sie müssen in einem EU-Land ansässig sein und noch einige weitere Voraussetzungen erfüllen. Start-ups werden in der Regel indirekt gefördert, Beispiele hierfür sind Steuerbefreiungen, Unterstützung bei den Betriebskosten, gewisse arbeitsrechtliche Ausnahmeregelungen, Steuererleichterungen für Anleger, öffentliche Kreditgarantien und Unterstützung bei Internationalisierungsbestrebungen. Hier sind bereits einige positive Ergebnisse zu verzeichnen, es wäre jedoch verfrüht, eine abschließende Beurteilung dieses industriepolitischen Ansatzes vorzunehmen. Aus den vorliegenden Untersuchungen kann bislang jedoch eine Schlussfolgerung gezogen werden: Das Problem besteht nicht so sehr in der Gründung von neuen kleinen Unternehmen. Die Förderung für Start-ups sollte vielmehr mittelfristig angelegt sein und sich um deren Überlebenschancen unter den vorherrschenden Marktbedingungen kümmern.

MASSNAHMEN AUF REGIONALER EBENE

Die meisten Länder und Regionen verfügen über Programme und Instrumente zur Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung, wobei häufig auf Mittel aus EU-Strukturfonds zurückgegriffen wird. Während auf der nationalen Ebene Industriepolitik in der Regel an Bedeutung verloren hat, gibt es in vielen Regionen und Großstädten vor dem Hintergrund eines extrem raschen wirtschaftlichen Wandels, der fortschreitenden Deindustrialisierung und des Aufkommens neuer dynamischer ökonomischer Branchen inzwischen einen reichen Erfahrungsschatz hinsichtlich verschiedener industriepolitischer Ansätze. In einigen Regionen und Städten mit fortschrittlichen Regierungen sind neue politische Spielräume entstanden, die für neuartige Modellprojekte und Maßnahmen genutzt werden können, sodass Industriepolitik immer weiter in die Reichweite ihrer Zuständigkeit rückt.

Vieles, was in den vergangenen Jahren – angepasst an spezifische regionale Produktionsstrukturen – an Fördermaßnahmen bereits ausprobiert worden ist und sich an lokalen Kompetenzen herausgebildet hat, kann heute als Grundlage dienen für eine stärkere Spezialisierung (wie etwa im Rahmen der EU-Initiative «smarte Spezialisierung» verlangt) oder für die Entdeckung ganz neuer wirtschaftlicher Tätigkeitsfelder. Üblicherweise haben bei der Ausgestaltung von lokalen Wirtschaftsprogrammen Aspekte wie die Qualität von Arbeitsplätzen, Lernprozesse und Umweltfragen Vorrang.

Solche Strategien konzentrieren sich eher auf die besonderen Stärken spezifischer lokaler Wirtschaftsräume, wobei verschiedene Modelle zu unterscheiden sind, insbesondere:

- Das Modell «Industriegebiet» – eine geografische Konzentration von zahlreichen kleinen Unternehmen, die alle in ein hoch spezialisiertes Produktionssystem integriert sind. Ein größeres Unternehmen übernimmt hier oft die Aufgabe der Koordinierung. Dieses Modell findet sich typischerweise in traditionellen Industriezweigen in südeuropäischen Ländern. Im Zuge der Krise haben die meisten einen Wandel durchlaufen (vgl. Bianchi/Labory 2011a).
- Das Modell «Ankerorganisationen» – große Unternehmen, wichtige Infrastrukturen oder öffentliche Einrichtungen mit einem großen wirtschaftlichen Fußabdruck. Sie stellen wichtige «Knoten» für umfassendere Firmennetzwerke dar und begünstigen die lokale Wirtschaftsentwicklung durch die Inangasetzung von Lernprozessen, den Warenbezug von Zulieferern, die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen usw. Sie können ein großes Unternehmen, Universitäten, FuE-Zentren, Hochtechnologiestandorte, unternehmensbezogene Dienstleistungen usw. umfassen. In Frankreich haben sich solche Ankerorganisationen aus Initiativen wie «Pôle de Competitivité» entwickelt. Vielerorts hat sich die lokale Politik auf die Unterstützung von «Firmen mit großem Einfluss» konzentriert, deren Bedeutung sich erst dann völlig erschließt, wenn sie nicht isoliert, sondern als Motor oder Zentrum regionaler Produktionssysteme betrachtet werden.

Einige dieser Konzepte und Initiativen gehen auf die Bemühungen fortschrittlicher lokaler und regionaler Regierungen zurück. Sie geben wertvolle Hinweise darauf, wie aus einer Verallgemeinerung guter lokaler Praxen eine umfassendere europäische Industriepolitik entstehen und vorangetrieben werden kann.

Es liegen einige Studien vor, die diese politischen Erfahrungen ausgewertet und einer Prüfung unterzogen haben, darunter die von Bailey et al. (2015) zu Großbritannien und die von Bianchi und Labory (2011b) zur Region Emilia-Romagna in Italien. Darüber hinaus haben sich Coffey und Thornley (2015) mit lokalen Produktionssystemen und ihrer Umgestaltung hin zu mehr ökologischer Nachhaltigkeit befasst.

Das in fortschrittlichen lokalen und regionalen Strategien eingesetzte Instrumentarium umfasst:

- Staatliche Absicherung speziell von Krediten, die kleine Unternehmen von lokalen Banken erhalten können.
- Kostengünstige Bereitstellung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen an Firmen in Industriegebieten (von technischer Unterstützung über Produktgestaltung und Internationalisierung bis hin zum Marketing).
- Fördermittel für Forschungszusammenschlüsse oder Konstruktionsgruppen, an denen sowohl Unternehmen als auch öffentliche Forschungseinrichtungen beteiligt sind.
- Unterstützung bei der Herausbildung lokaler Branchen mit vertikal integrierten Produktionssystemen.
- Unterstützung von Diversifizierungsbemühungen in expandierenden Wirtschaftszweigen.
- Stärkung der lokalen Nachfrage durch öffentliche Auftragsvergabe.
- Unterstützung bei der Verbreitung von Fachwissen, Angebot von Schulungen und Weiterqualifizierung, Unterstützung von Lernprozessen und Unternehmensgründungen.
- Bereitstellung von geeigneten lokalen Infrastruktureinrichtungen in benachteiligten Gebieten.
- Beschäftigungsprogramme insbesondere in Bereichen großen öffentlichen Interesses wie etwa Umweltschutz oder wichtige sozialpolitische Aufgaben.
- Förderung der örtlichen Landwirtschaft und Nahrungsmittelherstellung durch koordinierte Initiativen zur Ausweitung des Kaufs von lokalen Produkten.
- Sonderprogramme zur Stärkung urbaner Mobilität, zur besseren Ressourcenverwendung, im Bereich Energie, Abfallvermeidung und Recycling usw., die zu mehr ökologischer Nachhaltigkeit führen können.

Auch in den USA hat die Zahl von politischen Initiativen zugenommen, in deren Zentrum die Förderung der regionalen oder lokalen Wirtschaftsentwicklung steht. Rogers und Rhodes-Conway (2014) haben sich eingehender mit deren Potenzial befasst. Betrachtet man die industriepolitischen Ansätze progressiver lokaler und städtischer Regierungen und Behörden in den USA, dann haben sich diese in den letzten Jahren auf die folgenden Aktivitäten konzentriert: Untersuchungen zur Ermittlung der für die lokale Entwicklung maßgeblichen Industriezweige und Unternehmen, Beurteilung der lokalökonomischen Werteflüsse sowie Einschätzungen zu den vorhandenen Infrastrukturen, personellen Ressourcen und Kompetenzen. Im Rahmen von speziellen Programmen wurden auch Instrumente der Stadtplanung, die Möglichkeiten öffentlicher Auftragsvergabe sowie örtliche Fördermittel genutzt, um die Qualität der lokalen Wirtschaftsaktivitäten zu verbessern sowie höhere Löhne und mehr Beschäftigungssicherheit in den für die Region zentralen Unternehmen durchzusetzen. Mit Förderprogrammen, die sich sowohl an Unternehmen als auch an gemeinnützige Organisationen wenden, hat man Investitionen in Infrastrukturen und Umweltschutzmaßnahmen finanziert. In einigen Städten kam es zur Gründung einer kommunalen Bank, um mit deren Hilfe die Umwandlung brachliegender Grundstücke zu finanzieren und dort bezahlbare Wohnungen zu bauen sowie lokale Unternehmen anzusiedeln und Parks zu errichten.

Viele dieser regionalen Ansätze würden nach Barca (2009) unter die Kategorie «ortsbezogene Politiken» fallen, wie sie im Rahmen der Debatte zur Reform der Kohäsionspolitik der EU angepriesen wurden. Solche Ansätze waren ebenfalls Gegenstand ausführlicher Diskussionen in Großbritannien (Bailey et al. 2015). Allerdings hat man die enormen Mittel, die von den EU-Strukturfonds bereitgestellt wurden, nicht wirklich dazu genutzt, um solche lokalen Produktionssysteme zu fördern, Wirtschaftsaktivitäten zu diversifizieren und die vorhandenen Kompetenzen zu stärken. Mit der Krise hat sich die ökonomische Situation vielerorts verschlechtert, lokale Produktionssysteme wurden geschwächt und die regionalen Ungleichgewichte in Europa sind noch stärker geworden (Meliciani 2015).

Bürgerbeteiligung, die Einbeziehung möglichst vieler verschiedener gesellschaftlicher Interessen und Konsensbildung waren lange Zeit integraler Bestandteil fortschrittlicher regionaler Wirtschaftsstrategien. Wie das Fallbeispiel der Region Emilia-Romagna zeigt, kann nur dann eine «langfristige und nachhaltige Vision von industrieller Entwicklung effizient entwickelt und umgesetzt werden, wenn der Prozess die Beteiligung von lokalen Akteuren vorsieht und sicherstellt, dass am Ende ein Konsens erzielt wird» (Bianchi/Labory 2011). In die gleiche Richtung geht auch der Eurofound-Bericht (2013), der die Bedeutung des gesellschaftlichen Dialogs für eine erfolgreiche Industriepolitik hervorhebt.

EIN ÜBERBLICK ZUR AKTUELLEN EU-POLITIK

Zum Abschluss dieses Kapitels, das sich mit für die Industriepolitik relevanten EU-Strategien und -Programmen und den hiermit verbundenen Auseinandersetzungen befasst hat, folgt eine Zusammenfassung der bis hierhin skizzierten politischen Maßnahmen und Instrumente, die in der Europäischen Union zur Anwendung kommen (siehe hierzu Abbildung 7). Diese reflektiert, wie begrenzt derzeit die politischen Spielräume sind, die für einen (Wieder-)Aufbau industrieller Kapazitäten zur Verfügung stehen. Die führenden EU-PolitikerInnen ignorieren auch weiterhin den Ernst der Lage und die Verwerfungen, die mit der rückläufigen industriellen Entwicklung einhergehen. Es herrscht immer noch ein politischer Referenzrahmen vor, in dem die oberste Priorität die Liberalisierung von Märkten ist. Selbst jetzt, da die dramatischen Auswirkungen der Krise kaum mehr zu übersehen sind, setzt man weiterhin vor allem auf «horizontale» Maßnahmen als einzig «zulässiger» Form der öffentlichen Intervention in die Wirtschaft. Man hat darauf verzichtet, zusätzliche Ressourcen für alle Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen. Ferner mangelt es den recht zahnlosen Instrumenten der aktuellen EU-Industriepolitik an geeigneten Steuerungsmechanismen. Unternehmenslobbyisten und Wirtschaftsverbände üben einen massiven Einfluss auf die EU-Politik aus. Von demokratischer Beteiligung an der Entscheidungsfindung kann nicht wirklich die Rede sein. Hier zeigt sich eine Schwäche, die leider bei dem vorherrschenden Modell der europäischen Integration auf allen Ebenen anzutreffen ist.

Während die jüngsten politischen Entwicklungen und Debatten eine gewisse Öffnung gegenüber den Anliegen von Industriepolitik versprechen, weist eine Reihe anderer EU-Politiken und -Regulierungen auf erneute Einschränkungen hin. Dazu gehören die Richtlinien zur Gewährung eines freien Wettbewerbs und zu staatlichen Beihilfen in der EU, die im Bericht der fünf Präsidenten vorgeschlagenen Schritte hin zu mehr Integration, die TTIP-Verhandlungen und die Industrie-4.0.-Strategien.

ÜBERBLICK ZU DEN GEGENWÄRTIGEN
INDUSTRIEPOLITISCHEN MASSNAHMEN IN DER EU

EU EUROPE 2020 GOALS	ANTI-TRUST, FREE TRADE	SMART SPECIAL. IND. COMPACT	STRUCTURAL FUNDS	EIB	REGULATION
<p>Decisions imposed on countries</p> <p>Fund EU activities</p>	<p>Intern. and ext. liberalisation. TTIP negotiat. protecting priv. investm.</p> <p>EU prevents Natl. action</p>	<p>Buil. critical mass of focused adv. activities Goal of 20% of GDP from industry No additional EU funds</p> <p>EU rules</p>	<p>Infrastruct., education, support for regional dev., spec., cohesion: 0.4% of EU GDP</p> <p>EU rules / Natl. co-financing</p>	<p>Funds for profitable investm. € 72 bn</p> <p>Financial mkt logic</p>	<p>Specific rules for industries, environm. etc.</p> <p>EU rules prevail</p>
NATL. GOVERN- MENTS	STATE ENT. PROCUREMENT.	«OLD» IND. POL.	HORIZONTAL POL.	PUBLIC INVEST.	NATL. REGUL.
			<p>R&D tax credits Infrastr., educat. regional pol. (little funds, little effects)</p>	<p>Major cuts in public investm. projects</p>	<p>Major probl. in food, environ., GMOs, media, culture, etc.</p>

Quelle: Pianta 2014b

ABB. 7



4



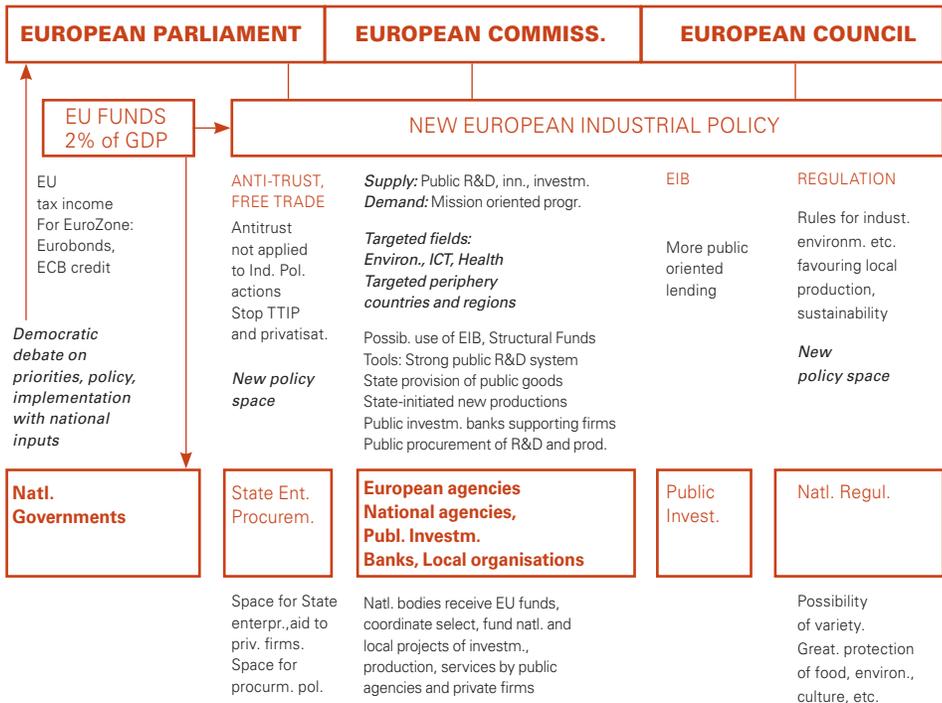
**AUSSICHTEN FÜR
EINE PROGRESSIVE
INDUSTRIEPOLITIK IN
EUROPA**

IV

WIE EINE PROGRESSIVE INDUSTRIEPOLITIK EINGELEITET WERDEN KÖNNTE

Der im folgenden Kapitel unterbreitete Vorschlag baut auf den in Kapitel 2 entwickelten konzeptuellen Überlegungen auf, unter Berücksichtigung der von den institutionellen Arrangements der EU geschaffenen politischen Rahmenbedingungen, und auf den aktuell zur Anwendung kommenden Maßnahmen, die in Kapitel 3 erörtert wurden. In diesem Kapitel geht es darum, das von uns «bevorzugte» Modell für eine fortschrittliche Industriepolitik in seinen Kernbestandteilen zu skizzieren, wobei wir uns den Beschränkungen und Hindernissen in Bezug auf kurzfristige Maßnahmen und eines grundlegenden politischen Wandels durchaus bewusst sind. Deswegen schlagen wir auch Maßnahmen vor, die nur langfristig greifen können, sowie eine Reihe von politischen Optionen und Initiativen, die unter besonderen Voraussetzungen verfolgt werden könnten. In Abbildung 8 stellen wir das neue EU-Rahmenwerk dar, an dem sich die Institutionen, Fördermodalitäten und politischen Entscheidungsprozesse orientieren müssen, die wir unter dem Begriff einer europäischen Industriepolitik zusammenfassen.

ÜBERBLICK ZU DEN VORGESCHLAGENEN INDUSTRIEPOLITISCHEN MASSNAHMEN



Quelle: Pianta 2014b

ABB. 8

NICHT NUR NATIONALE, SONDERN EINE EUROPÄISCHE POLITIK

In den vorangegangenen Kapiteln ist deutlich geworden, dass es einen hohen Bedarf an einer abgestimmten europaweiten Industriepolitik gibt. Die neue Industriepolitik müsste fest in der Europäischen Union verankert sein und – falls dies erforderlich sein sollte – auch in den Institutionen der Eurozone. Dies ist notwendig, um die Industriepolitik mit makroökonomischen, monetären, steuerlichen, Handels-, Wettbewerbs-, regulatorischen und weiteren EU-Strategien in Einklang zu bringen. Nur so lassen sich wirtschaftspolitische Eingriffe der öffentlichen Hand in Europa rechtfertigen und nur so lässt sich beeinflussen, was und wie produziert wird. Hierzu bedarf es einiger Regeländerungen und einer Neuauslegung geltender EU-Vorschriften, insbesondere im Wettbewerbs-, Beihilfen- und Handelsrecht, das ja dazu beitragen soll, dass staatliche Maßnahmen keine Marktverzerrung hervorrufen. Da diese Politik mit aller Wahrscheinlichkeit auf den Widerspruch der Regierungen einiger wichtiger EU-Mitgliedstaaten stoßen wird, könnte eine Strategie der «variablen Geometrie» ins Auge gefasst werden, die solche Länder von der Beteiligung befreit, die bestimmte Maßnahmen nicht unterstützen wollen.

Es müssen unbedingt mehrere Dimensionen und Ebenen zusammengedacht und zusammengeführt werden: die europäische Ebene (Angleichung politischer Maßnahmen, Prioritätensetzung und Bereitstellung von Fördermitteln), die nationalstaatliche Ebene (auf der öffentliche Institutionen agieren müssen und wo eine Strategie zur Umsetzung von Industriepolitik erarbeitet werden muss) und die lokale (wo die Herausforderung darin besteht, sowohl öffentliche als auch private Akteure an den komplexen Aufgaben zu beteiligen, die sich im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten stellen).

ZWEI PROZENT DES EUROPÄISCHEN BIP FÜR EINE WIRKUNGSVOLLE INDUSTRIEPOLITIK

Die hierfür benötigten Ressourcen sind gewaltig, sie würden sich über einen Zeitraum von zehn Jahren auf ungefähr 2 Prozent des europäischen BIP belaufen, das sind um die 260 Milliarden Euro pro Jahr. Das zumindest ist in etwa die Größenordnung, die in den vorliegenden Vorschlägen genannt wird. Eine solche Investitionssumme wäre in jeglicher Hinsicht wirkungsvoll, in makroökonomischer Hinsicht, aber auch in Bezug auf die Technologieentwicklung. Mit Überlegungen zur Bedeutung technologischer Innovationen ist in Kapitel 2 im Wesentlichen die Notwendigkeit von Industriepolitik begründet worden.

Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) kann als weiterer Bezugspunkt dienen. Er sieht Investitionen in Höhe von 315 Milliarden Euro über mehrere Jahre vor. Allein die Europäische Zentralbank stellte zwischen Dezember 2011 und März 2012 ganze 1.000 Milliarden Euro in Form von Sonderfonds für Privatbanken zu einem Zinssatz von einem Prozent zur Verfügung, die jedoch nicht in reale Investitionen umgewandelt wurden. Aus den EU-Strukturfonds flossen zwischen 2007 und 2013 ganze 347 Milliarden Euro, die Europäische Investitionsbank vergab allein 2013 Kredite in Höhe von 72 Milliarden Euro. Investitionen im Umfang von ungefähr zwei Prozent des BIP der EU scheinen also durchaus realistisch, wenn man die Größe und Macht der europäischen Institutionen bedenkt. Sie würden ausreichen, um die rückläufigen privaten Investitionen und Exporte auszugleichen

und um damit die gesamtwirtschaftliche Stagnation zu beenden. Eine integrierte europäische Industriepolitik müsste die Beschränkungen der derzeit eher disparaten, wenig anspruchsvollen und schlecht aufeinander abgestimmten europäischen Strategien und Maßnahmen zur Förderung von Investitionen, Innovation, Umweltschutz usw. überwinden. Eine solche Industriepolitik bedarf zwar eines umfangreichen Investitionsprogramms, es wird aber nicht ausreichen, lediglich einen weiteren Investitionsfonds analog zum EFSI aufzulegen (siehe zu möglichen Finanzierungsquellen weiter unten).

VERGRÖßERUNG DES POLITISCHEN SPIELRAUMS DER MITGLIEDSTAATEN DURCH EINE «GOLDENE REGEL» FÜR ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN

Gleichzeitig sollte den nationalen Regierungen mehr politischer Spielraum zugestanden werden, indem man über die Einführung einer wie auch immer im Einzelnen ausformulierten «goldenen Regel» bestehende Restriktionen bei Investitionstätigkeiten der öffentlichen Hand lockert (Truger 2015). Mit solch einem Schritt könnten die Mitgliedsländer dazu gebracht werden, über die kommenden zehn Jahre einen Betrag von mindestens einem Prozent des europäischen BIP zu investieren, wobei diese zudem von den derzeit extrem niedrigen Zinssätzen profitieren könnten. Die zusätzlich zu den Mitteln der europäischen Industriepolitik mobilisierten nationalen Ressourcen könnten ein entscheidender Faktor für die wirtschaftliche Erholung in Europa sein.

VERMINDERUNG DES GEFÄLLES ZWISCHEN ZENTRUM UND PERIPHERIE IN EUROPA

Ein grundlegendes Ziel von Industriepolitik im heutigen Europa muss es sein, die erheblichen ökonomischen Unterschiede zwischen den europäischen Ländern und Regionen, die inzwischen eine wachsende Gefahr für den Zusammenhalt Europas darstellen, zu verkleinern. Industriepolitik muss sich deswegen auf den Wiederaufbau von Produktionskapazitäten in denjenigen Regionen und Ländern konzentrieren, die am meisten von der derzeitigen Krise betroffen sind. Hierfür wäre es sinnvoll, ein entsprechendes Kriterium festzulegen, das bei der regionalen und nationalen Ressourcenverteilung bevorzugt berücksichtigt wird. So wäre unser Vorschlag, mit 75 Prozent aller Mittel wirtschaftliche Tätigkeiten in «peripheren» Ländern (in Ost- und Südeuropa sowie in Irland) zu unterstützen. Davon sollten wiederum mindestens 50 Prozent für besonders arme Regionen in diesen Ländern bereitgestellt werden. Die restlichen 25 Prozent könnten hauptsächlich in ärmere Regionen in Ländern des «Zentrums» fließen. Mit solch einer Vorgehensweise wäre sichergestellt, dass mit industriepolitischen Maßnahmen die Disparitäten in Europa tatsächlich angegangen und zurückgedrängt werden.

ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN, STAATSEIGENE UNTERNEHMEN, UNTERSTÜTZUNG PRIVATER UNTERNEHMEN UND ANDERE POLITISCHE INITIATIVEN

Im Zentrum der vorgeschlagenen europäischen Industriepolitik steht zwar ein Investitionsprogramm, allerdings umfasst ein integrierter Ansatz, wie bereits in Kapitel 2 aufgezeigt, noch weitere politische Instrumente. Zu denjenigen, die aus unserer Sicht für eine progressive europäische Industriepolitik unumgänglich sind, zählen:

- Ein staatliches Investitionsprogramm für die Förderung von öffentlichen Infrastrukturen, Dienstleistungen und Gütern.
- Maßnahmen zur Unterstützung von bestehenden staatseigenen Betrieben und zur Schaffung neuer Unternehmen, die Dienstleistungen und Aufgaben von öffentlichem Interesse anbieten bzw. übernehmen.
- Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand, um die Gründung neuer Privatunternehmen in wirtschaftlichen Schlüsselfeldern zu fördern.
- Neue Formen von Public-private-Partnerships.
- Ausrichtung des öffentlichen Auftragswesens an den Zielen von Industriepolitik.
- «Missionsorientierte» Innovationsprogramme zur Steuerung von FuE-Aktivitäten sowie des Technologiewandels.

Die Mitgliedstaaten sollten selbst darüber entscheiden dürfen, wie die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel auf die einzelnen Punkte verteilt werden.

EINE ZIELGERICHTETE POLITIK MIT DEM SCHWERPUNKT FÖRDERUNG VON NACHHALTIGKEIT, INFORMATIONS- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIEN (IKT) SOWIE ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN

Die von uns angestrebte europäische Industriepolitik muss zielgerichtet und fokussiert sein. Wir schlagen, wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt, die folgenden drei Schwerpunktsetzungen bei der Förderung vor: Tätigkeiten, die zur Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit dienen, die Diffusion von IKT in solche Bereiche, in denen sie besonders gebraucht werden, sowie der Ausbau und die Verbesserung von sozialen Diensten (vor allem im Bereich Gesundheitsversorgung und Pflege).

EIN INVESTITIONSPROGRAMM FÜR NACHHALTIGE UND INNOVATIVE WIRTSCHAFTLICHE TÄTIGKEITEN, DIE SOZIALE INTEGRATION FÖRDERN

Die von einer neuen europäischen Industriepolitik auf den Weg gebrachten Investitionen und geförderten Wirtschaftsaktivitäten sollten mehrere Anforderungen erfüllen: Neben ihrer ökologischen Ausrichtung sollte auf ihre sozialen Implikationen geachtet werden und darauf, dass Innovationskraft mit wirtschaftlicher Effizienz einhergeht. Maßgebliche Kriterien sind darüber hinaus die Qualität der (neu zu schaffenden) Beschäftigungsverhältnisse, einschließlich der Entlohnung und der konkreten Arbeitsbedingungen. Eine progressive Industriepolitik muss allgemeine ökonomische und soziale Fragen berücksichtigen und sich zum Ziel setzen, Arbeitslosigkeit zu senken und soziale Ungleichheit zu bekämpfen.

ANPASSUNGEN DER EIB IM ERSTEN SCHRITT, IM ZWEITEN SCHRITT MÖGLICHERWEISE DIE GRÜNDUNG EINER ÖFFENTLICHEN INVESTITIONSBANK

Es sollte versucht werden, existierende Institutionen zu reformieren und möglichst sinnvoll in eine neue Industriepolitik zu integrieren, auf der Ebene der EU wären dies vor allem die Strukturfonds und die Europäische Investitionsbank (EIB). Ihre Arbeitsweisen und Funktionen sollten an die verschiedenen hier genannten Anforderungen angepasst werden. Während kurzfristig die Veränderung bestehender Institutionen wohl am effektivsten ist, sollte langfristig jedoch die Gründung einer dezidiert für den Zweck der Industriepolitik zuständigen Einrichtung – naheliegend ist eine öffentliche europäische Investitionsbank – ins Auge gefasst werden.

DIE NATIONALE UND REGIONALE UMSETZUNG VON EUROPÄISCHER POLITIK

Folgender Ablauf wäre vorstellbar: EU-Rat und Europäisches Parlament einigen sich auf die grundlegenden Ziele, Instrumente, Leitlinien und Fördermittel einer Industriepolitik. Daraufhin wird die EU-Kommission dazu aufgefordert, angemessene Verteilungs- und Ausgabemechanismen zu entwickeln. Sobald dies geschehen ist, kann die Planung auf nationaler Ebene beginnen. Es wäre zu überlegen, ob nicht in jedem Land eine bestimmte Einrichtung – entweder eine bereits bestehende oder noch zu gründende nationale Investitionsbank – die Koordinierungsrolle bei der Umsetzung von industriepolitischen Strategien und die dafür notwendigen Interaktionen und Abstimmungen mit politischen Akteuren, dem Finanzsektor, Forschungseinrichtungen etc. übernehmen sollte. Für die regionale und lokale Ebene wäre über die Einrichtung von eigenen Stellen, Zusammenschlüssen oder Unternehmen mit flexiblen institutionellen Arrangements und mit einer explizit an öffentlichen Interessen orientierten Ausrichtung nachzudenken (falls solche schon existieren, müssen diese eventuell nur angepasst werden), um zum Beispiel Aktivitäten in ausgewählten Feldern und Wirtschaftszweigen anzustoßen und zu koordinieren. Diese nationalen und regionalen Institutionen hätten darüber zu entscheiden, welche Aufgaben und Tätigkeiten von der öffentlichen Hand übernommen werden sollen, welche Instrumente und wie viele Mittel dafür und für andere Investitionsprojekte benötigt werden. Sie würden einem strengen Kontroll- und Monitoring-System unterliegen, wie weiter unten beschrieben. Nationale Institutionen bekämen Mittel von der EU zugewiesen, würden aber auch dazu ermutigt, diese mit Mitteln aus nationalen öffentlichen Fonds aufzustocken und private Finanzinvestoren zu gewinnen, insbesondere für die von der europäischen Politik identifizierten Kernindustrien und -bereiche.

DEMOKRATISIERUNG STATT TECHNOKRATISIERUNG

Europäische Industriepolitik ist wesentlich mehr, als nur auf finanziellen Überlegungen beruhende Investitionsentscheidungen zu treffen, wie dies aktuell bei der EIB der Fall ist. Zu ihrer Legitimierung bedarf es eines umfassenden demokratischen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesses. Neugestaltung und -ausrichtung der europäischen Wirtschaft erfordern zwar technische Kompetenzen, dürfen aber nicht Technokraten überlassen werden. Wichtig sind politische Auseinandersetzungen und öffentliche Beteiligung. Im Zentrum dieses Prozesses sollte das Europäische Parlament stehen, wo über die wesentlichen industriepolitischen Ziele,

Instrumente, Leitlinien und Fördermittel ausführlich diskutiert und beschlossen werden sollte. Die maßgeblichen Institutionen und Träger einer europäischen Industriepolitik sollten dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sein. Das Parlament hätte über die Zusammensetzung von deren Vorstand zu bestimmen, wobei in diesem Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Gewerkschaften, Umweltschutzgruppen und andere zivilgesellschaftliche Gruppen repräsentiert sein sollten. Sogenannte Drehtüreffekte zwischen öffentlichen Einrichtungen, Privatunternehmen und Banken sind möglichst auszuschließen. Die EU-Institutionen sollten sich an Konsultationen mit verschiedenen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft beteiligen, um die hier vorgeschlagene Industriepolitik zu entwickeln und umzusetzen.

EIN ABGESTIMMTES POLITISCHES PROGRAMM STATT HAUSHALTSTITEL

Gegenwärtig gibt es tendenziell zwei Sorten von EU-Politik: die eine, die über eine Strategie, aber über keine Finanzmittel verfügt, und die andere mit Haushaltstiteln ausgestattet, aber ohne Strategie. Aufgabe von Industriepolitik muss es sein, Ziele, Programme und verfügbare Ressourcen miteinander zu verzahnen und den Einsatz verschiedener, sich ergänzender Instrumente und entsprechender Fördertöpfe besser aufeinander abzustimmen.

ÖFFENTLICHE FONDS AUF EUROPÄISCHER EBENE STATT NATIONALER FONDS

Die Gelder zur Unterstützung einer europaweiten Industriepolitik sollten vorwiegend aus europäischen Quellen stammen. Die Haushalte der Mitgliedstaaten, von denen viele bereits äußerst angeschlagen sind, dürfen dadurch nicht noch zusätzlich belastet werden. Eine weitere Verschuldung ist zu vermeiden. Für die Gruppe der Länder der Eurozone käme eine Finanzierung über Mechanismen, welche die Europäische Währungsunion bereitstellt, infrage. Es könnten Eurobonds zur Finanzierung der Industriepolitik ausgegeben werden, die EIB oder eine neu zu gründende europäische Bank für öffentliche Investitionen könnte Mittel direkt von der EZB beziehen. Die EZB könnte allen entsprechenden öffentlichen Finanzinstitutionen das Kapital für industriepolitische Maßnahmen bereitstellen.

Eine andere Möglichkeit bestünde in einer tiefgreifenden fiskalpolitischen Reform in der EU. So könnte etwa eine EU-weit geltende Unternehmenssteuer eingeführt werden, mit der der Wettbewerb um Steuersenkungen unter den Mitgliedstaaten beseitigt würde. Ein Teil der damit erzielten Steuererträge – vielleicht um die 15 Prozent – könnte zur Finanzierung von Industriepolitik und öffentlichen Investitionen sowie zur Erhöhung des allgemeinen Know-hows und einer besseren Wissensverteilung genutzt werden. Der Rest könnte direkt in die Staatskassen fließen. Weitere denkbare Finanzquellen sind eine erweiterte Finanztransaktionssteuer oder die Einführung einer europaweiten Vermögenssteuer, wie von Thomas Piketty vorgeschlagen. Die zuletzt genannten Maßnahmen bedürfen aber noch genauerer Überlegungen und dürften politisch schwieriger durchzusetzen sein.

RISIKOKAPITALINVESTITIONEN DER ÖFFENTLICHEN HAND AN ERSTER, KAPITAL PRIVATER FINANZINVESTOREN AN ZWEITER STELLE

Der öffentliche Charakter vieler Tätigkeiten, die von der Industriepolitik gefördert werden sollen, bedeutet auch, dass die öffentliche Hand eine entscheidende Rolle bei der Finanzierung solcher Initiativen übernehmen muss. Die Geschäftsaktivitäten und Sektoren, auf die eine europäische Industriepolitik abzielen sollte, zeichnen sich tendenziell durch hohe Unsicherheiten und Risiken aus und versprechen kurzfristig nur geringe Renditen für Investoren, obwohl sie für die Gesellschaft langfristig große Vorteile bringen. An einigen Projekten sollten jedoch auch private Kapitalgeber beteiligt werden. Die Finanzierungsmodalitäten sollten sich nach der Relevanz der «öffentlichen» Dimension richten:

- a) Für marktferne Tätigkeiten wie die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Infrastrukturen sowie die Förderung von Wissen, Bildung und Gesundheit sollte eine hauptsächlich öffentliche Finanzierung angestrebt werden.
- b) Bei der Förderung «strategischer» Marktaktivitäten und Firmen in aufstrebenden Wirtschaftsbranchen sollte eine Kombination aus öffentlichen Mitteln und langfristigen Privatinvestitionen zum Einsatz kommen.
- c) Mit öffentlichen Förderungen und Investitionen können die Finanzmärkte und private Akteure dazu angeregt werden, in bestimmte Unternehmen und gemeinnützige Organisationen zu investieren, die dabei sind, gesellschaftlich «erwünschte» Geschäftsaktivitäten zu entwickeln. Damit könnte sichergestellt werden, dass sich die Investitionen schneller und einfacher auszahlen.

Für alle Fälle gilt, dass das Motiv für die Finanzierung von industriepolitischen Maßnahmen nicht sein kann, eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Vielmehr sind Ergebnisse wie ein besserer Umweltschutz, soziale Sicherheit, eine verstärkte territoriale Kohäsion und Wachstumssteigerungen in Europa in die Rechnung einzubeziehen. Entsprechend müssen die Kosten geteilt werden.

STEUERUNG WIRTSCHAFTLICHER TÄTIGKEITEN VON ÖFFENTLICHEM INTERESSE

Eine der zentralen Herausforderungen europäischer Industriepolitik liegt in der Konzeption und Herausbildung eines neuen Governance-Systems, um damit Probleme der Vergangenheit wie mangelnde Effizienz, Geheimabsprachen zwischen politischen und wirtschaftlichen Eliten oder Korruption zu überwinden. Nur so kann die Legitimation von Industriepolitik in Europa gestärkt und eine leistungsstarke Arbeitsweise sichergestellt werden. Es wäre denkbar, analog zu den EU-Strukturfonds ein System von verschiedenen Monitoring- und Evaluierungsverfahren einzuführen. Insgesamt müssten die Tätigkeiten von öffentlichem Interesse, die auf unterschiedliche Weise durch die Industriepolitik gefördert werden sollen, so organisiert sein, dass sie folgenden Anforderungen gerecht werden: Prozesse der Abstimmung und Entscheidungsfindung, die Partizipation ermöglichen und nicht ausgrenzend sind, Berücksichtigung der Vielfalt von gesellschaftlichen Interessen, Rechenschaftspflicht gegenüber demokratisch gewählten Akteuren und Institutionen, Transparenz auf allen Ebenen und Einsatz von Instrumenten, die inzwischen über Open-Data-Systeme zur Verfügung stehen.

BOTTOM-UP-KOMPETENZEN UND -ANSÄTZE BESONDERS FÖRDERN

Es kommt darauf an, insbesondere solche Bereiche zu identifizieren und zu fördern, die durch einen Bottom-up-Ansatz gekennzeichnet sind und deswegen gerade auf der lokalen Ebene über das Potenzial verfügen, neue Produktionskapazitäten zu schaffen. Die von der EU entwickelte Strategie der «smarten Spezialisierung» könnte ausgeweitet werden, um hier gezielt Initiativen kritischer Größe mit einem starken lokalen Einfluss zu unterstützen.

AUSSETZUNG DES EUROPÄISCHEN REGELWERKS ZUM FREIEN WETTBEWERB UND ZU STAATLICHEN BEIHILFEN

Die von einer europäischen Industriepolitik bewusst geförderten Tätigkeiten sollten vorübergehend – das heißt für einen Zeitraum von fünf Jahren – von den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen, den Vorschriften zu staatlichen Beihilfen und anderen Richtlinien in Bezug auf den EU-Binnenmarkt ausgenommen werden. Hauptziel von Industriepolitik ist ja bekanntlich die Beförderung und Ausweitung von Tätigkeiten und Branchen, bei denen die Märkte in gewisser Weise versagen. Es sollte außerdem erlaubt sein, ausgewählte Unternehmen – seien sie in privater oder öffentlicher Hand – auf verschiedene Weise zu unterstützen, unter anderem durch die Vergabe öffentlicher Aufträge, um damit eine Umstrukturierung der Ökonomie und der Wettbewerbsbedingungen zu erreichen. Auch die Herausbildung neuer Organisationsformen für neue Tätigkeiten sollte von staatlicher Seite gezielt gefördert werden dürfen.

WANDEL DURCH VERBESSERTE KOORDINATION

Der von der europäischen Industriepolitik angestrebte Wandel erfordert eine umfassende Koordinierung verschiedener ökonomischer und gesellschaftlicher Absichten und Aktivitäten auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene. Das Umlenken in Richtung eines nachhaltigen Wirtschaftens setzt voraus, dass die sich wandelnden Produktions- und Konsummuster gesteuert und aufeinander abgestimmt werden, wobei bescheidene und verantwortungsbewusste Lebensstile besonders zu fördern sind. Alle politischen und gesellschaftlichen Institutionen müssen sich im Einklang mit den ökonomischen Erneuerungen weiterentwickeln und sich in gewisser Weise an diese anpassen, auch das Bildungswesen, die sozialen Dienste, das System der (Um-)Verteilung und viele andere politische Aufgabenbereiche. Da man sich von den von der Industriepolitik geförderten Tätigkeiten und Geschäftsbereichen tiefgreifende Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft verspricht, muss alles unternommen werden, damit sich diese Potenziale auch entfalten können und möglichst vielen Menschen zugutekommen.

FÜR DIE NEUGESTALTUNG DER EUROPÄISCHEN VOLKSWIRTSCHAFTEN BRAUCHT ES EINEN BREITEN POLITISCHEN UND GESELLSCHAFTLICHEN KONSENS

Um erfolgreich zu sein, bedarf eine neue europäische Industriepolitik der Zustimmung von vielen Seiten. Der erforderliche breite Konsens muss von der Bevölkerung und möglichst vielen gesellschaftlichen Kräften und politischen Parteien getragen werden. Dabei wird es darauf ankommen, die Vorteile und Gewinne, die mit der Überwindung der wirtschaftlichen

Stagnation in Europa verbunden wären (wie neue Arbeitsplätze, höhere Löhne, ökologische Fortschritte etc.), möglichst gerecht zu verteilen. Sollte dies gelingen, würde es leichter werden, die erforderliche Unterstützung für das umfassende Vorhaben einer neuen europäischen Industriepolitik zu mobilisieren.

DIE HIERFÜR ERFORDERLICHEN POLITISCHEN RAHMENBEDINGUNGEN

EINE GERECHTE VERTEILUNG DER ERRUNGENSCHAFTEN VON INDUSTRIEPOLITIK

Industriepolitik zielt unter anderem auf eine Steigerung von Innovationskraft und Produktivität ab. Wenn aufgrund industriepolitischer Bemühungen neue Produkte und Geschäftsbranchen entstehen, werden diese neuen Märkte in der Regel jedoch von Unternehmen dominiert, die dort eine Art Monopolstellung einnehmen und in der Lage sind, Gewinne in einer «Schumpeter'schen» Dimension einzustreichen. Häufig sind solche Entwicklungen in Märkten anzutreffen, in denen Anlagen zu Beginn als risikoreich gelten, die beteiligten Hightech-Unternehmen aber in Erfolgsfällen mit boomenden Aktienwerten rechnen können. Die Profiteure sind meist eine überschaubare Gruppe von SpitzenverdienerInnen, während die Forschungsmittel, die die Voraussetzungen für Innovationen und neue Produkte erst schaffen, großenteils aus öffentlichen Geldern stammen. Hinzu kommt, dass der öffentliche Sektor im Fall des Scheiterns von neuen Geschäftsideen und Projekten für die Verluste aufkommen muss (Mazzucato 2013). Von daher muss über eine ausgewogenere Verteilung von Risiken und Profiten, bei der verstärkt öffentliche Interessen und die der beteiligten Arbeitskräfte zu berücksichtigen wären, nachgedacht werden. Hierzu gibt es bereits eine Reihe von Vorschlägen und Überlegungen: Der Staat könnte Anteile an Hightech-Unternehmen, die von öffentlich finanzierten Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten profitieren, übernehmen. Dort, wo noch keine öffentlichen Investitionsbanken existieren, sollte eine Gründung erwogen werden. Dort, wo diese bereits existieren, sollten diese gezielt dazu angehalten werden, Geld in Risikoprojekte zu stecken und im Erfolgsfall auch die Gewinne einzustreichen. Ein weiterer Vorschlag ist, die Regeln zum Schutz der geistigen Eigentumsrechte zu ändern, um den öffentlichen bzw. gemeinnützigen Charakter von Know-how und Wissen, das mithilfe staatlicher Förderung entstanden ist, zu betonen. Würde ein größerer Anteil der erwirtschafteten Gewinne wieder zurück an öffentliche Einrichtungen fließen, wäre damit auch eine natürliche Begrenzung der Spitzeneinkommen in den neuen Unternehmen verbunden. Zudem würden mehr Mittel für die unterfinanzierten Bereiche der universitären Forschung und des öffentlichen Bildungswesens bereitstehen, die für die Stärkung wirtschaftlicher Innovationskraft unerlässlich sind (Lazonick/Mazzucato 2013; Lazonick 2015).

Es gibt einen weiteren Faktor beim technologischen Wandel, der die Einkommensverteilung negativ beeinflusst hat, und das ist die Richtung, in die Innovationen gelenkt werden. Betrachtet man die funktionelle Einkommensverteilung, so stiegen die Gewinne proportional weitaus stärker an als die Löhne. Das hat erstens damit zu tun, dass viele der neu geschaffenen Produkte und Dienstleistungen zu einer temporären Monopolstellung von

Firmen beigetragen haben, und zweitens damit, dass mit diesen neuen Technologietrends und Marktprozessen die Bedeutung menschlicher Arbeitskraft tendenziell sinkt. Das drückt sich zum Beispiel in einem Rückgang des Beschäftigungsvolumens (weniger Arbeitsstunden) und in Abstrichen bei der Arbeitsplatzqualität aus, wodurch sich das Verhältnis zwischen Arbeit und Kapital immer weiter zugunsten des Letzteren verschiebt. Es wäre daher zu überlegen, wie mit politischen Eingriffen Innovationen so gelenkt werden können, dass damit Ungleichgewichte nicht aus-, sondern abgebaut werden. Hierzu würde zum Beispiel gehören, mehr Stellen für hoch qualifizierte ArbeitnehmerInnen zu schaffen (statt diese zu ersetzen oder zu kürzen), insbesondere im Dienstleistungssektor, wo die menschliche Arbeitskraft noch immer maßgebliche Funktionen erfüllt (vgl. zu den entsprechenden Vorschlägen Atkinson 2015). Öffentliche Einrichtungen könnten Innovationen einführen, die vor allem den ArbeitnehmerInnen zugutekommen. Man könnte vorrangig solchen Unternehmen Steuererleichterungen und Forschungsmittel zur Verfügung stellen, die sich auf die Herstellung neuer Produkte (und weniger auf neue Services und Prozesse) und auf arbeitsintensive Tätigkeiten konzentrieren, weil hier das Qualifikationsniveau und die Entlohnung der Beschäftigten in der Regel über dem Durchschnitt liegen. Wie bereits weiter oben ausgeführt: Es gilt vor allem Tätigkeiten zu fördern, die im Einklang stehen mit dem Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit. Ein zweiter Schwerpunkt sollte auf der Weiterentwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien und hierfür gesellschaftlich sinnvollen Anwendungen liegen, der dritte auf dem Ausbau von Gesundheits- und Sozialdiensten.

Der Technologiewandel treibt die Produktivitätssteigerung in vielen Unternehmen voran und ist in manchen Branchen und Bereichen mit einer Reihe von positiven Entwicklungen verbunden: ein verbessertes Bildungsniveau, organisatorische Innovationen, bessere Arbeitsbedingungen usw. Allerdings zeigt die enorme Kluft, die sich in den vergangenen Jahrzehnten aufgetan hat zwischen der Produktivitäts- und der allgemeinen Lohnentwicklung, dass wir unbedingt neue institutionelle Arrangements und Interventionen der öffentlichen Hand benötigen. Eine progressive Industriepolitik muss dafür sorgen, dass von den Produktivitätssteigerungen nicht nur die Unternehmerseite und ein paar privilegierte Spitzenkräfte profitieren, sondern eine möglichst große Zahl von ArbeitnehmerInnen (vgl. ILO 2015; Franzini/Pianta 2016). Es ist von entscheidender Bedeutung, diese Diskussion über die angemessene Beteiligung an den Errungenschaften von Industriepolitik an den Beginn zu setzen. Denn es braucht klare Kriterien und Vorgaben, wie die potenziellen Gewinne, Renditen und Vorteile für ArbeitnehmerInnen (es geht auch um eine angemessenere Lohndistribution) so verteilt werden können, dass wir dem Ziel einer größeren sozialen Gerechtigkeit damit näher kommen.



MASSNAHMEN IN ANDEREN POLICY-FELDERN, WELCHE DIE ZIELSETZUNGEN VON INDUSTRIEPOLITIK DIREKT UNTERSTÜTZEN

Es gibt eine Reihe von Policy-Feldern – von der Bildung bis hin zu öffentlichen Infrastrukturen –, die einen indirekten Einfluss auf industriepolitische Maßnahmen und deren Erfolgsaussichten haben. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf einige wenige Aspekte, die sich direkt auf die zentralen Akteure und Adressaten von Industriepolitik auswirken, nämlich die Unternehmen und deren Beschäftigte sowie deren Strategien und Interessen.

Arbeitnehmerrechte, Löhne, soziale Sicherheit. Eines der wesentlichen Ziele von Industriepolitik ist es, mehr hoch qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen und damit für höhere Löhne und mehr soziale Sicherheit zu sorgen. Dies steht in direktem Gegensatz zu den derzeit in den meisten EU-Ländern vorangetriebenen «Strukturreformen», mit denen Arbeitnehmerrechte noch weiter geschwächt und die Arbeitsmärkte flexibilisiert werden sollen. Es sollten daher komplementär zu der hier vorgeschlagenen Industriepolitik arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um «prekäre» Beschäftigungsformen insbesondere unter jungen Leuten zurückzudrängen und um die Löhne zu erhöhen. Hierzu zählen eine Stärkung der nationalen Tarifvertragssysteme und der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sowie die Einführung bzw. Stärkung von Mindestlohnregelungen. In diesem Zusammenhang ist auch das Vorhaben zu unterstützen, eine EU-weite Arbeitslosenversicherung einzuführen und sicherzustellen, dass Ansprüche auf Sozialversicherungs- und Rentenleistungen oder andere Formen sozialstaatlicher Unterstützung überall in der EU wahrgenommen werden können. Es lässt sich aber eine noch direktere Verbindung zwischen einer europäischen Industriepolitik und verbesserten Arbeitnehmerrechten herstellen. Die hier vorgeschlagene Industriepolitik sieht eine Ausweitung von gut dotierten Beschäftigungsverhältnissen mit hohen Qualitätsstandards vor. Von daher könnten spezifische industriepolitische Richtlinien eingeführt werden, die strenger wären als die derzeit gültigen nationalen Gesetze und explizit stabile und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsformen favorisieren, Arbeitnehmerrechte besonders schützen und ein bestimmtes Lohnniveau vorschreiben würden. Diese Richtlinien sollten bindend für den gesamten öffentlichen Sektor sein, aber auch Privatunternehmen, die öffentliche Fördermittel beantragen, sich um öffentliche Aufträge bemühen oder andere Formen staatlicher Unterstützung in Anspruch nehmen, könnten zu ihrer Einhaltung verpflichtet werden. Schließlich zählen verbesserte Arbeitsbedingungen und eine gerechtere Gewinnverteilung zu wichtigen Zielen einer progressiven Industriepolitik.

Steuerrechtliche Harmonisierung. Eine weitere wichtige Ergänzung industriepolitischer Maßnahmen wäre eine steuerrechtliche Harmonisierung innerhalb der EU, insbesondere Angleichungen bei der Körperschafts-, Kapitalertrags- und Vermögenssteuer. Die gegenwärtigen großen Unterschiede beeinflussen die Standort- und Investitionsentscheidungen von Unternehmen, womit die hochgradig problematische Divergenz in der EU noch vergrößert und der Grundgedanke von einem «fairen» Wettbewerb unter europäischen Unternehmen ad absurdum geführt wird. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) von 2007 ist der Punkt Steuerharmonisierung zwar nicht explizit erwähnt, aber Artikel 110 bis 113 erlauben bei einem einstimmigen Votum des Rats eine Harmonisierung der indirekten Steuern. Es besteht hier dringender Handlungsbedarf. Mit einer steuerrechtlichen Harmonisierung

wäre die Umsetzung einer progressiven Industriepolitik in Europa wesentlich einfacher und könnten Ungleichgewichte besser angegangen werden. Auch im gegenwärtigen Verständnis staatlicher Beihilfen spielt die unterschiedliche Besteuerung von wirtschaftlichen Tätigkeiten eine Rolle, da diese zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Ländern führen kann. Wir sind jedoch politisch noch weit von einer Situation entfernt, in der eine Steuerharmonisierung ernsthaft in Erwägung gezogen würde. Die EU-Kommission wird sich insbesondere gegen eine Angleichung der Kapitalertragssteuer sträuben, zählte der Steuerwettbewerb doch bislang zu den wesentlichen Instrumenten, um einzelne Länder für ausländische Investoren attraktiv zu machen und um die Steuerbelastungen von Unternehmen zu minimieren. Zwischen 1996 und 2015 ist der höchste bereinigte Regelsatz für die Körperschaftsteuer in allen 28 EU-Mitgliedstaaten gesenkt worden. 1996 betrug der durchschnittliche Körperschaftsteuersatz 35 Prozent im Gegensatz zu 22,8 Prozent im Jahr 2015. Im selben Zeitraum verringerte sich auch der höchste Einkommensteuersatz von 47 auf 39,3 Prozent.

Regulierung der Finanzmärkte. Will man die Probleme Europas lösen, das Verhalten von Unternehmen steuern und eine erfolgreiche Industriepolitik umsetzen, kommt man auch nicht um eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte herum. Die zu diesem Themenkomplex inzwischen umfangreich vorliegende Fachliteratur hat hierzu zahlreiche Analysen vorgelegt und entsprechende Vorschläge entwickelt, darunter eine Rückkehr zur Trennung zwischen Geschäfts- und Investitionsbanken, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, um damit spekulative Handelsgeschäfte zu unterbinden, und eine starke Einschränkung von Finanzderivaten. Radikalere Stimmen verlangen sogar Kapitalverkehrskontrollen. Wären solche Downsizing-Strategien erfolgreich, würde dies die Macht des Finanzsektors limitieren, würde der Druck auf die Unternehmen zur ständigen Gewinnmaximierung sinken und mehr Spielraum entstehen, um zum Beispiel stärker in die Produktion zu investieren und die Löhne zu erhöhen.

Kontrolle der Vergütung von Topmanagern. In den USA sind im Zeitraum von 1978 bis 2013 in den 350 größten Unternehmen die Gehälter der Topmanager im Verhältnis zum Durchschnittslohn der sonstigen Mitarbeiter um das Zehnfache gestiegen, von 30:1 auf 296:1 (Mishel/Davis 2014). Dies hat zweifelsfrei vielfältige Implikationen, widerspricht gängigen Vorstellungen von Gleichbehandlung und sozialer Gerechtigkeit, ist aber unter Umständen auch ineffizient. Eine Senkung der Einkommen von Topmanagern in Privatunternehmen kann aber nicht einfach über das Rechtssystem durchgesetzt werden. Es könnten jedoch verschiedene Maßnahmen ergriffen werden, um die aktuelle Situation zu verändern. Bestünde der politische Wille zur Minimierung von Einkommensunterschieden, so könnten auf der europäischen, nationalen und regionalen Ebene Leitlinien entwickelt und angewendet werden, in denen Aussagen zum angemessenen Vergütungsverhältnis gemacht werden (wie stark dürfen die höchsten Gehälter von der Durchschnittsentlohnung und den niedrigsten Gehältern abweichen). Diese Leitlinien könnten für den öffentlichen Sektor verbindlich gemacht werden, und man könnte in einem nächsten Schritt beschließen, dass auch solche Privatunternehmen sich an die Vorgaben halten müssen, die von öffentlichen Aufträgen, Fördermitteln oder Steuererleichterungen profitieren. Begründet werden könnte dies damit, dass sich extreme Einkommensunterschiede und Niedriglöhne negativ auf die Gesellschaft auswirken, weil

damit für den Staat zusätzliche Sozialausgaben entstehen. Damit könnten verantwortungsbewusste GeschäftsführerInnen, ManagerInnen, AnteilseignerInnen, MitarbeiterInnen und GewerkschaftsvertreterInnen dazu gebracht werden, bestimmte Geschäftsmodelle, die für solche Disparitäten verantwortlich sind, zu überdenken und sich für transparentere und demokratischere Formen der Unternehmensführung einzusetzen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieser Bericht hat deutlich gemacht, wie dringend (und zugleich) komplex die Aufgaben einer fortschrittlichen europäischen Industriepolitik sind. Ihre Hauptzielsetzung muss darin bestehen, neue Wirtschaftsaktivitäten anzukurbeln und weiterzuentwickeln, die sowohl sozial wünschenswert und ökologisch nachhaltig als auch wirtschaftlich effizient sind. Die aktuelle Industriepolitik steht vor der Herausforderung, die große Investitionslücke zu schließen, die durch die Krise und die spezifische Funktionsweise der Finanzmärkte entstanden ist. Es soll vor allem die wirtschaftliche Entwicklung in den ärmeren Ländern und Regionen der EU gefördert werden, um den schlimmsten Auswirkungen der seit 2008 wütenden Krise und dem immer größer werdenden ökonomischen und sozialen Gefälle in Europa entgegenzusteuern. Eine EU-Industriepolitik muss auf relevante neue ökonomische Sektoren und Geschäftsbereiche fokussieren und Fördermittel für vielfältige Instrumente und Maßnahmen, darunter Finanzinvestitionen der öffentlichen Hand, Gründung oder Ausbau staatseigener Unternehmen, Unterstützung von Privatunternehmen durch öffentliche Auftragsvergabe und missionsorientierte Innovationsprogramme, bereitstellen. Solche Initiativen könnten die Entwicklung in Europa in neue Bahnen lenken. Der technologische Wandel könnte stärker gesteuert und es könnten neue private Finanzinvestoren gewonnen werden. Es käme aber auch darauf an, Änderungen bei den Unternehmensverbänden durchzusetzen und die Position der ArbeitnehmerInnen zu stärken. Eine europäische Industriepolitik könnte gesellschaftlich wichtige neue Märkte kreieren und organisieren helfen, Aufgaben, die von vielen Privatunternehmen und Banken, die zu kurzfristigen und risikoscheuen Entscheidungen neigen, nicht übernommen werden können. Für einen massiven Ausbau von umweltverträglichen Wirtschaftssektoren und -tätigkeiten, gesellschaftlich benötigten IKT-Anwendungen und öffentlichen Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung und Pflege müssen europaweit erhebliche öffentliche Mittel mobilisiert und in diese Richtung gelenkt werden. Es wäre die Aufgabe einer neu zu gründenden öffentlichen europäischen Investitionsbank, die derzeitige Finanzlücke zu schließen, die durch eine einseitig renditeorientierte Ausrichtung bestehender Institutionen entstanden ist. Damit all die vorgeschlagenen Maßnahmen greifen können, müssten außerdem das geltende EU-Wettbewerbsrecht sowie die Richtlinien zu staatlichen Beihilfen und zum europäischen Binnenmarkt zumindest vorübergehend ausgesetzt werden. Auf diese Weise könnte Industriepolitik sich als wesentlicher Motor erweisen, mit dem der Zusammenhalt und die Konvergenz in der EU zu stärken wären, was eventuell auch eine dringend benötigte Neuausrichtung der Strukturfonds mit sich bringen würde.

Mit einer fortschrittlichen europäischen Industriepolitik würde zudem ein entscheidender Richtungswechsel des europäischen Integrationsprozesses eingeleitet. In den vergangenen

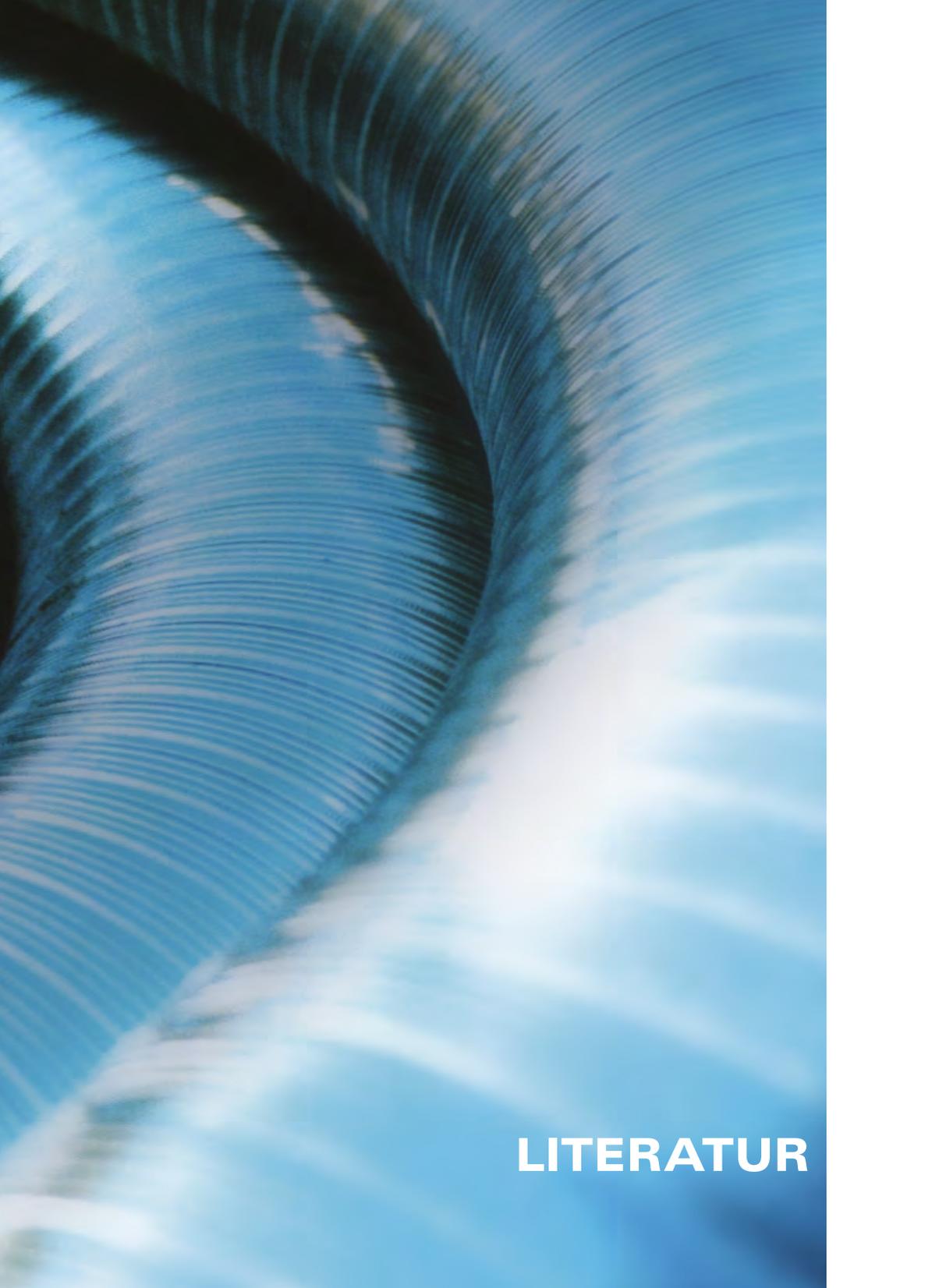
drei Jahrzehnten stand dieser Prozess unter dem Einfluss einer neoliberalen Politik, die überzeugt von der Effizienz von Märkten ist und ihrer Fähigkeit, sich selbst zu regulieren, und die auf eine weitreichende Liberalisierung der Finanzmärkte gesetzt hat. Vor acht Jahren hat die damals einsetzende Krise allerdings für alle sichtbar den Nachweis dafür erbracht, dass Finanzmärkte und Märkte sehr wohl scheitern können. Inzwischen haben sich die Märkte auch als unfähig und unwillig erwiesen, Europas langanhaltende Stagnationsphase zu beenden. Von daher wäre die Verabschiedung und Umsetzung einer europäischen Industriepolitik ein konkreter Schritt in die richtige Richtung. Es kommt nämlich darauf an, die Funktions- und Arbeitsweise von Märkten, insbesondere der Finanzmärkte, zu ändern und ihre Tätigkeiten viel stärker als zuvor in den Dienst eines ökologisch ausgerichteten und sozial gerechteren Europas zu stellen.

Eine Voraussetzung hierfür wäre ein deutlicher Sinneswandel unter Europas politischen und wirtschaftlichen Eliten, aber auch in der Bevölkerung. Die Erkenntnis, dass die aufgezwungenen Austeritätsmaßnahmen gescheitert sind und die sozialen Verwerfungen zunehmen, und die wachsende Gefahr eines Zerfalls von Europa mögen in den Regierungen, Parlamenten, politischen Parteien und EU-Institutionen ein solches Umdenken befördern. Die Bereitschaft, viel Geld in die Hand zu nehmen, um damit sichtbar mehr Arbeitsplätze zu schaffen, die Arbeitsbedingungen (einschließlich der Löhne) zu verbessern, um Ungleichheiten zu bekämpfen und Europas Entwicklung umweltverträglicher und nachhaltiger zu gestalten, könnte auch einen Großteil der BürgerInnen, ArbeitnehmerInnen, Gewerkschaften und andere soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Organisationen in den Mitgliedsländern der EU überzeugen.

Die Erkenntnis und Erfahrung, dass all dies nur unter einem gemeinsamen europäischen Dach möglich ist und nicht mehr allein mit nationaler Politik erreicht werden kann, würde der Europäischen Union darüber hinaus eine neue Legitimität verleihen, basierend auf den Prinzipien Solidarität, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit. Ferner könnte die Einführung einer europäischen Industriepolitik die Gelegenheit bieten, sich endlich in einer breiten öffentlichen Auseinandersetzung in und außerhalb der Parlamente darüber zu verständigen, was und wie wir in Zukunft produzieren wollen. Nur so werden wir den Konsens herbeiführen können, auf dessen Grundlage sich das europäische Wirtschaftssystem verändern lässt.

Wir sollten möglichst bald mit einer solchen Debatte über die von uns angestrebte Industriepolitik in Europa beginnen. Es gibt viel an Anregungen, Ideen und bereits recht konkret ausformulierten Vorschlägen zu diskutieren. Es müssen in den nächsten Monaten und Jahren viele wichtige Entscheidungen getroffen werden. Die von uns skizzierte Industriepolitik kann nur unter der Bedingung umgesetzt werden, dass ein weitreichendes politisches Umdenken einsetzt und viele Veränderungen stattfinden. Es könnte sich jedoch lohnen. Das Versprechen einer effizienten Industriepolitik ist groß: ein Ende des ökonomischen Stillstands, neue gut bezahlte Arbeitsplätze in den Regionen, wo sie am meisten gebraucht werden, mehr Zusammenhalt in der EU und endlich eine EU-Politik, bei der an einem Strang gezogen wird, sowie entscheidende Fortschritte auf dem Weg hin zu einem ökologischeren, gerechteren und demokratischeren Europa.





LITERATUR

- Aghion, Philippe/Boulanger, Julian/Cohen, Ellie (2011): Rethinking industrial policy, Bruegel Policy Brief, Issue 4.
- Aghion, Philippe/Dewatripont, Mathias/Du, Luosha/Harrison, Ann/Legros, Patrick. (2012): Industrial Policy and Competition, National Bureau of Economic Research Working Paper 18048.
- Aglietta, Michel/Hourcade, Jean-Charles C. (2012): Can indebted Europe afford Climate Policy? Can it bail out its debt without Climate Policy?, in: *Intereconomics: review of European economic policy*, 47(3), S. 159–164.
- Aiginger, Karl (2014a): Industrial Policy for a Sustainable Growth Path, WIFO Working Paper 469.
- Aiginger, Karl (2014b): A silver bullet for restarting growth in Europe, EurActiv.com, unter: www.euractiv.com/sections/euro-finance/silver-bullet-restarting-growth-europe-310912.
- Aiginger, Karl/Janger, Jürgen (2015): Intangibles and green investments for restarting growth, in *Investing in Europe's future*, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Berlin, unter: www.bmwfw.gv.at/Wirtschaftspolitik/Documents/InvestingInEurope.pdf.
- Amador, João/Cappariello, Rita/Stehrer, Robert (2013): Global value chains: A view from the euro area, Vortrag gehalten auf der ECB/CompNet, PIIE and World Bank Conference, Washington D.C.
- Atkinson, Anthony B. (2015): *Inequality. What Can Be Done?* Cambridge, MA.
- Bailey, David/Cowling, Keith/Tomlinson, Philip (Hrsg.) (2015a): *New Perspectives on Industrial Policy for a Modern Britain*, Oxford.
- Bailey, David/Cowling, Keith/Tomlinson, Philip (2015b): An Industrial Strategy for UK Cities, in: Bailey et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 263–286.
- Bailey, David/Hildreth, Paul/De Propis, Lisa (2015): Mind the Gap! What might a Place-Based Industrial and Regional Policy look like?, in: Bailey et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 287–309.
- Barca, Fabrizio (2009): An agenda for a reformed cohesion policy, Independent Report, unter: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.
- Bassanini, Franco (2015): La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti, in: *L'Industria*, 36(3), S. 435–454.
- Baur, Cornelius/Wee, Dominik (2015): Manufacturing's next act, McKinsey Report, unter: www.mckinsey.com/insights/manufacturing/manufacturings_next_act.
- Berger, Roland (2014): *Industry 4.0: The new industrial revolution, How Europe will succeed*, Roland Berger Strategic Consultant GMBH.
- Bianchi, Patrizio/Labory, Sandrine (Hrsg.) (2011a): *Industrial policy after the crisis: seizing the future*, Cheltenham.
- Bianchi, Patrizio/Labory, Sandrine (2011b): Industrial Policy after the Crisis: the Case of the Emilia-Romagna Region in Italy, in: *Policy Studies, Special Issue: Industrial Policy after the Crisis*, 32(4), S. 429–445.
- Botta, Alberto (2013): The road to structural convergence in the Eurozone. Industrial policies in a future Eurozone Federal State, Euromemorandum Working Paper, unter: www2.euromemorandum.eu/uploads/botta_the_road_to_structural_convergence_in_the_eurozone.pdf.

Brookings Institution (2016): America's advanced industries. What they are, where they are and why they matter, Washington D.C., unter: www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/02/03-advanced-industries/final/AdvancedIndustry_FinalFeb2lores.pdf?la=en.

Bruzzo, Aurelio (2015): Il piano Juncker per il rilancio del processo di sviluppo dell'Ue: un'analisi critica, MET Working Paper.

Brussels Think Tank Dialogue (2013): The EU's new industrial policy: panacea against the rampant job crisis?, Brüssel, unter: http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/events/The_EU_s_New_Industrial_Policy.pdf.

Buigues, Pierre-André/Sekkat, Khalid (2009): Industrial policy in Europe, Japan and the USA: amounts, mechanisms and effectiveness, Basingstoke.

Cappellin, Riccardo/Baravelli, Maurizio/Bellandi, Marco/Camagni, Roberto/Ciciotti, Enrico/Marelli, Enrico (2015): Investimenti, Innovazione e città. Una nuova politica industriale per la crescita, Mailand.

Carlos-Ferraz, João Carlos/Kupfer, David/Silveira Marques, Felipe (2014): Industrial policy as an effective development tool: Lessons from Brazil, in: Salazar-Xirinachs, José M./Nubler, Irmgard/Kozul-Wright, Richard (Hrsg.): Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development, International Labour Office, Genf, S. 291–305.

Cassa Depositi e Prestiti (2015): Crescere per competere. Il caso del Fondo Strategico Italiano, unter: www.cdp.it/studi/Quaderni-CDP/quaderni-cdp-1.html.

CEPR (2013): Reducing transatlantic barriers to trade and investment: an economic assessment, Brüssel.

CGIL (2013): Il Piano del lavoro 2013. Creare lavoro per dare futuro e sviluppo al paese, Rom.

Chang, Ha-Joon (1994): The Political Economy of Industrial Policy, Basingstoke.

Chang, Ha-Joon/Andreoni, Antonio/Kuang, Ming Leong (2013): International industrial policy experiences and the lessons for the UK, Bericht für die britische Regierung.

Cimoli, Mario/Dosi, Giovanni/Stiglitz, Joseph E. (Hrsg.) (2009): Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation, Oxford.

Cirillo, Valeria/Guarascio, Dario (2015): Jobs and Competitiveness in a Polarised Europe, in: Intereconomics, 50(3), S. 156–160.

Coffey, David/Thornley, Carole (2015): Industrial Policy: A Green Agenda, in: Bailey et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 395–419.

Coriat, Benjamin (2004): Politique de la concurrence et politique industrielle dans l'Union européenne. Un rééquilibrage est-il possible?, Paris.

Da Lima, Pedro (2015): The Investment Plan for Europe: addressing the EU's competitiveness challenges, Vortrag auf FIW-Konferenz.

Dauderstädt, Michael (2015): How to close the European investment gap? Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

David, Paul A. (2014): The Republic of Open Science: The institution's historical origins and prospects for continued vitality, SIEPR Discussion Paper No. 13-037, Stanford, CA.

Dellheim, Judith/Wolf, Frieder Otto (2013): Alternative European Economic Policy. Industrial Policy, and Socio-ecological Reconversion, unter: www2.euromemorandum.eu/uploads/dellheim_wolf_alternative_european_economic_policy_industrial_policy_and_socio_ecological_reconversion.pdf.

De Masi, Fabio/Lopez, Paloma/Viegas, Miguel (2015): Juncker-Voodoo: Why the «Investment Plan for Europe» will not revive the economy, Brüssel, unter: www.fabio-de-masi.de/kontext/controllers/document.php/15.d/4/de7f7b.pdf.

DGB (2012): A Marshall Plan for Europe: Proposal by the DGB for an economic stimulus, investment and development programme for Europe, unter: www.dgb.de/themen/++co++d92f2d46-5590-11e2-8327-00188b4dc422/#.

Eichengreen, Barry (2008): The European Economy Since 1945: Co-ordinated Capitalism and Beyond, Princeton.

Eurofound/European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2013): Role of social dialogue in industrial policies, Dublin, unter: www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/eiro/tn1311011s/tn1311011s.pdf.

EuroMemorandum (2014): The deepening divisions in Europe and the need for a radical alternative to EU policies, EuroMemo Group, unter: www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2014/index.html.

EuroMemorandum (2015): What future for the European Union – Stagnation and polarisation or new foundations? EuroMemo Group, unter: www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2015/index.html.

Europäische Kommission (1990): Industrial policy in an open and competitive environment. Guidelines for a Community approach, Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament, COM (90) 556 final.

Europäische Kommission (2010a): Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2010) 2020 final.

Europäische Kommission (2010b): Innovation Union, COM (2010) 546.

Europäische Kommission (2010c): An integrated industrial policy for the globalization era, COM (2010) 614.

Europäische Kommission (2012): Blueprint for deep and genuine Economic and Monetary Union, COM (2012) 777 final/2.

Europäische Kommission (2014a): For a European Industrial Renaissance, COM (2014) 14/2.

Europäische Kommission (2014b): A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030, COM (2014) 15.

Europäische Kommission (2014c): State Aid Scoreboard, DG Competition.

Europäische Kommission (2014d): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: An Investment Plan for Europe, COM (2014) 903 final.

Europäische Kommission (2015a): Communication from the Commission to the European Parliament,

the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank; Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact, COM (2015) 12 final.

Europäische Kommission (2015b): Completing Europe's Economic and Monetary Union.

Europäische Kommission (2015c): State of the Energy Union 2015.

Europäische Kommission (2015d): Commission decides selective tax advantages for Fiat in Luxembourg and Starbucks in the Netherlands are illegal under EU state aid rules, Pressemitteilung vom 21.10.2015, Brüssel.

Europäische Kommission (2015e): Communication on Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business, Pressemitteilung vom 28.10.2015, Brüssel.

Europäische Kommission (2016): Fair Taxation: Commission presents new measures against corporate tax avoidance, Pressemitteilung vom 28.1.2016, Brüssel.

ETUC (2013): A new path for Europe: ETUC plan for investment, sustainable growth and quality jobs, unter: www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/EN-A-new-path-for-europe_3.pdf.

Europäisches Parlament (2015): EU industrial policy: Assessment of recent Developments and Recommendations for Future policies, on behalf of DG for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Studie für das ITRE-Komitee.

Europäische Union (2015): Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 – the European Fund for Strategic Investments, in: Official Journal of the European Union, L 169(58).

Eurostat (2014): Investments for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities, Bericht der Europäischen Kommission.

Eurostat (2015): Taxation trends in the European Union Data for the EU Member States, Iceland and Norway.

Fazi, Thomas (2014): The Battle for Europe. How an Elite Hijacked a Continent and How we Can Take it Back, London.

Feigl, Georg/Truger, Achim (2015): The Golden Rule of Public Investment: protecting fiscal leeway and public infrastructure in the EU, European Trade Union Institute Policy Brief 12/2015.

Fiedler, Malte (2015): The Energy Union: What is Behind It? Rosa-Luxemburg-Stiftung, Policy Paper, Brüssel.

Fontana, Olimpia (2015): Il piano Juncker, la Bei e le risorse proprie, Working Paper Centro Studi sul Federalismo 9/2015.

Foray, Dominique/David, Paul A./Hall, Bronwyn (2009): Smart specialisation: the Concept, in: Knowledge for Growth: Prospects for Science, Technology and Innovation Report EUR 24047, Europäische Union.

Franzini, Maurizio/Pianta, Mario (2016): Explaining Inequality, London.

- Freire, Clovis (2013): Strategies for Structural Transformation in South Asian Countries, in: Seoul Journal of Economics, 26(3), S. 311–336.
- Fuster Morell, Mayo (2013): Governance of online creation communities for the building of digital commons: Viewed through the framework of the institutional analysis and development, in: Frischmann, Brett M./Madison, Michael J./Strandburg, Katherine J. (Hrsg.): Governing Knowledge Commons, Oxford, S. 381–312.
- Geroski, P. A. (1989): European industrial policy and industrial policy in Europe, in: Oxford Review of Economic Policy, 5(2), S. 20–36.
- Grabas, Christian/Nützenadel, Alexander (Hrsg.) (2014): Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War, London.
- Granstrand, Ove (Hrsg.) (2003): Economics, Law and Intellectual Property, Dordercht.
- Greenwald, Bruce/Stiglitz, Joseph E. (2013): Industrial policies, the creation of a learning society and economic development, in: Stiglitz, Joseph E./Lin Yifu, Justin (Hrsg.), a.a.O., S. 43–71.
- GUE/NGL (2015): What Europe needs: A true public investment plan. An Alternative to the Juncker Plan/EFSD, GUE/NGL Discussion Paper, Europäisches Parliament, Brüssel, unter: www.fabio-de-masi.de/kontext/controllers/document.php/54.7/d/ecf701.pdf.
- Hausmann, Ricardo/Rodrik, Dani (2003): Economic development as self-discovery, in: Journal of Development Economics, 72(2), S. 603–633.
- High level expert group (1997): Building the information society for us all, Luxembourg, European Commission.
- International Labour Office (2015): Global Wage Report 2014/15. Wages and income inequalities, Genf.
- IMF World Economic Outlook (2014): Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment, Kapitel 3, unter: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c3.pdf.
- Intereconomics Forum (2015): Which Industrial Policy Does Europe Need?, in: Intereconomics 50(3), S. 120–155
- Koll, Willi (2015): Investing in Europe's Future Restarting the Growth Engine, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Berlin, unter: www.bmwfw.gv.at/Wirtschaftspolitik/Documents/InvestingInEurope.pdf.
- Lampreave, Patricia (2011): European Union-Fiscal Competitiveness versus Harmful Tax Competition in the European Union, in: Bulletin of International Taxation, 65(6), unter: http://onlines.ibfd.org/document/bit_2011_06_e2_3.
- Lazonick, William (2015): Labor in the twenty-first century: the top 0.1 percent and the disappearing middle class, Institute for New Economic Thinking, Working Paper 4.
- Lazonick, William/Mazzucato, Mariana (2015): The risk-reward nexus in the innovation-inequality relationship: who takes the risks? Who gets the rewards?, in: Industrial and Corporate Change 22(4), S. 1093–1128.
- Lee, Keun (2013a): Capability failure and industrial policy to move beyond the middle-income trap: from trade-based to technology-based specialization, in: Stiglitz, Joseph E./Lin Yifu, Justin (Hrsg.), a.a.O., S. 244–272.

Lee, Keun (2013b): Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up. Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap, Cambridge.

Lerner, Josh (2009): Boulevard of Broken Dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed and What to Do About It, Princeton.

Lorenz, Edward/Lundvall, Bengt-Åke (Hrsg.) (2006): How Europe's Economies Learn, Oxford.

Lucchese, Matteo/Pianta, Mario (2012): Industrial and innovation policies in the European Union, in: Garibaldi, Francesco/Baglioni, Mirelli/Telljohann, Volker/Casey, Catherina (Hrsg.): Workers, Citizens, Governance: Socio-Cultural Innovation at Work, Berlin, S. 140–148.

Lucchese, Matteo/Nascia, Leopoldo/Pianta, Mario (2016): Industrial policy and technology in Italy, in: *Economia e Politica Industriale – Journal of Industrial and Business Economics*, i.E.

Lundvall, Bengt-Åke/Lorenz, Edward (2011): From the Lisbon Strategy to Europe 2020, in: Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (Hrsg.) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, London, S. 333–352.

Lundvall, Bengt-Åke (2015): On the origins of the national innovation system concept and its usefulness in the context of a globalization economy, Vortrag auf der 13. Globelics Conference 2015, 23.–26.9.2015, Havanna.

Lütkenhorst, Wilfried/Pegels, Anna (2014): Germany's Green Industrial Policy. Stable Policies – Turbulent Markets: The costs and benefits of promoting solar PV and wind energy, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*.

Marcon, Giulio/Pianta, Mario (2013): *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi*, Rom.

Mathews, John A. (2014): Greening Development: The role and experience of development banks, Vortrag auf der MINDS-Konferenz «Present and future of development financial institutions».

Mazzucato, Mariana (2013): *The Entrepreneurial State*, London.

Mazzucato, Mariana (2015): Innovation systems: from fixing market failures to creating markets, in: *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 50(3), S. 120–125.

Mazzucato, Mariana/Penna, Caetano C. R. (2014): Beyond market failures. The market creating and shaping roles of state investment banks, *SPRU Working paper 21*.

Mazzucato, Mariana/Penna, Caetano C. R. (Hrsg.) (2015): *Mission-Oriented Finance for Innovation. New Ideas for Investment-Led Growth*, London.

Meliciani, Valentina (2015): *Regional Disparities in the Enlarged EU*, London.

Melman, Seymour (1988): *The Demilitarised Society. Disarmament and Conversion*, Montreal.

Milberg, Williem/Jiang, Xiao/Gereffi, Gary (2014): Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization, in: Salazar-Xirinachs, José M./Nubler, Irmgard/Kozul-Wright, Richard (Hrsg.): *Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development*, International Labour Office, Genf.

Mishel, Lawrence/Davis, Alyssa (2014): CEO pay continues to rise as typical workers are paid less, *Economic Policy Institute*, Washington D.C.

- Mosconi, Franco (2015): *The New European Industrial Policy. Global Competitiveness and the Manufacturing Renaissance*, London.
- Nascia, Leopoldo/Pianta, Mario (2015): *RIO country report, Italy 2014*, JRC Science and Policy Report, Europäische Kommission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies.
- Nelson, Richard R. (Hrsg.) (1993): *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Oxford.
- OECD (2012): *Industrial policy and territorial development. Lessons from Korea. Development Centre Studies*, Paris.
- OECD (2015a): *G20/OECD Draft Report on Investment strategies – OECD Report to G20 finance ministers and central bank governors*, Paris.
- OECD (2015b): *Innovation Strategy. An agenda for policy action*, Paris.
- OECD (2015c): *Policy framework for investment*, Paris.
- O’Sullivan, Eoin/Andreoni, Antonio/Lopez-Gomez, Carlos/Gregory, Mike (2013): *What is new in the new industrial policy? A manufacturing system perspective*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 29(2), S. 432–462.
- Pagano, Ugo (2014): *The crisis of intellectual monopoly capitalism*, in: *Cambridge Journal of Economics*, 38(6), S. 1409–1429.
- Pennacchi, Laura (Hrsg.) (2013): *Tra crisi e grande trasformazione. Libro bianco per il Piano del lavoro 2013*, Rom.
- Pianta, Mario (1988): *New Technology Across the Atlantic. US Leadership or European Autonomy?*, Brighton.
- Pianta, Mario (2010): *Industrial and innovation policies in Europe*, in: Watt, Andrew/Botsch, Andreas (Hrsg.): *After the crisis: towards a sustainable growth model*, European Trade Union Institute, Brüssel, S. 92–95.
- Pianta, Mario (2014a): *Slowing Trade: Global Activism Against Trade Liberalization*, in: *Global Policy* 5(2), S. 214–221.
- Pianta, Mario (2014b): *An industrial policy for Europe*, in: *Seoul Journal of Economics*, 27(3).
- Pianta, Mario (2015): *What Is to Be Produced? The Case for Industrial Policy*, in: *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 50(3), S. 140–146.
- Prota, Francesco/Viesti, Gianfranco (2013): *Which European Investment clause?*, in: *Social Europe Journal*, 28.10.2013, unter: www.socialeurope.eu/2013/10/which-european-investment-clause/.
- Reinstaller, Andreas/Hözl, Werner/Kutsam, Johannes/Schmid, Christian (2013): *The development of productive structures of EU Member States and their international competitiveness*, WIFO Research Study, Wien.
- Rodrik, Dani (2008): *Normalizing industrial policy*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Commission on Growth and Development, Working Paper No. 3.
- Rogers, Joel/Rhodes-Conway, Satya (2014): *Cities at Work: Progressive Local Policies to Rebuild the Middle Class*, Center on Wisconsin Strategy, unter: www.cows.org/_data/documents/1585.pdf.

Rushkoff, Douglas (2016): *Throwing Rocks at the Google Bus: How Growth Became the Enemy of Prosperity*, New York.

Simonazzi, Annamaria/Ginzburg, Andrea/Nocella, Gianluigi (2013): Economic relations between Germany and southern Europe, in: *Cambridge Journal of Economics*, 37(3), S. 653–675.

Stiglitz, Joseph E./Lin Yifu, Justin (Hrsg.) (2013): *The Industrial Policy Revolution I. The Role of Government Beyond Ideology*, Basingstoke.

Stöllinger, Roman/Foster-McGregor, Neil/Holzner, Mario/Landesmann, Michael/Pöschl, Johannes/Stehrer, Robert (2013): *European Competitiveness Report. A «Manufacturing imperative» in the EU – Europe’s position in global manufacturing and the role of industrial policy*, Wien.

Summers, Lawrence (2014): Why public investment really is a free lunch, in: *Financial Times*, 6.10.2014.

The Greens/European Free Alliance in the European Parliament (2014): *A Green Investment Plan for Europe*, unter: www.greens-efa.eu/a-green-investment-plan-for-europe-13152.html.

Thornton, David W. (1995): *Airbus Industrie: The Politics of an International Industrial Collaboration*, New York.

Truger, Achim (2015): *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery*, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138, Working Paper-Reihe der AK-Wien.

UNCTAD (2000): *Tax Incentives and Foreign Direct Investment. A Global Survey*, Genf.

UNCTAD (2015): *World Investment Report 2015. Reforming International Investment Governance*, Genf.

Utting, Peter/Ellersiek, Annkathrin/Pianta, Mario (Hrsg.) (2012): *Global Justice Activism and Policy Reform in Europe. Understanding How Change Happens*, London.

Vannuccini, Simone (2015): *The Rate, Direction and Timing of European Industrial Policy: a Few Proposals*, Vortrag auf der Konferenz «A New Industrial Policy for the EU» am Center for Studies on Federalism, 6.5.2015, Turin.

Varoufakis, Yanis/Holland, Stuart/Galbraith, James K. (2013): *A Modest Proposal for Resolving the Euro Crisis*. Version 4.0, unter: <http://yanisvaroufakis.eu/euro-crisis/modest-proposal/>.

Vivarelli, Marco/Pianta, Mario (Hrsg.) (2000): *The Employment Impact of Innovation. Evidence and Policy*, London.

Wade, Robert H. (2012): Return of industrial policy?, in: *International Review of Applied Economics*, 26(2), S. 223–239.

Wijkman, Anders/Rockström, Johan (2013): *Bankrupting Nature: Denying Our Planetary Boundaries*, London.

Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro Brüssel
11 avenue Michel-Ange 1000 Brüssel, Belgien
www.rosalux.eu

V.i.S.d.P.

Dr. Martin Schirdewan
Brüssel, Dezember 2016

Autoren

Mario Pianta – Matteo Lucchese – Leopoldo Nascia

Lektorat

TEXT-ARBEIT, Berlin

Übersetzung aus dem Englischen

Eurideas

Design & Illustration

Mélanie Heddrich, HDMH sprl

Druck

MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Fotos **Flickr Creative Commons**

Stefan Klocek, Askal Bosch, Maxime Raphael, Michael Becker, Tanakawho, James Butler

Gefördert mit Mitteln des Auswärtigen Amts.

Ist es überhaupt legitim, sich in Zeiten des Klimawandels und von COP21 mit einer progressiven Industriepolitik zu befassen? Unsere Antwort lautet ganz klar: ja! Eine wirklich progressive Industriepolitik muss notwendigerweise ein Pfeiler jeder zukünftigen nachhaltigen Gesellschaft sein. Erst eine tatsächlich progressive Industriepolitik bietet die Voraussetzung dafür, dass es in einem zukünftig geeinten Europa sozial gerecht zugeht. Nur wenn wir für unsere Gesellschaften eine ökologisch nachhaltige Infrastruktur entwickeln und die Kreislaufwirtschaft durchsetzen, kann es uns gelingen, die Umweltzerstörung zu stoppen. Zudem gilt, dass nur Wirtschaften mit einem industriellen Sektor ausreichend sichere Arbeitsplätze für ihre Bevölkerung bereitstellen können. Eine progressive Industriepolitik hat jedoch nicht nur ökologischen Imperativen Rechnung zu tragen, sondern muss sich auch der im Zuge der Krise und des kulturellen Backlashes gewachsenen Geschlechterungleichheit stellen. Sie muss darüber hinaus anerkennen, dass es wirkliche Demokratie nur auf Grundlage einer ökonomischen Unabhängigkeit von BürgerInnen geben kann. Nur gute und dauerhafte Arbeitsverhältnisse verleihen den BürgerInnen die Macht sowie die soziopsychologischen Ressourcen, die sie zum Aufbau offener und toleranter Gesellschaften brauchen. Nur auf Grundlage solcher materieller Voraussetzungen können Bewegungen, Gewerkschaften und linke Parteien sinnvoll agieren.