

Berthold Busch

# Renaissance der Industriepolitik?

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-24112-2

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2005 Deutscher Instituts-Verlag GmbH  
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln  
Postfach 51 06 70, 50942 Köln  
Telefon (02 21) 49 81-4 52  
Telefax (02 21) 49 81-4 45  
Internet: [www.divkoeln.de](http://www.divkoeln.de)  
E-Mail: [div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)

Druck: Druckhaus Locher GmbH, Köln

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Neues Interesse an der Industriepolitik</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Industriepolitik: Definitionen und Begriffe</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Gründe für die Renaissance der Industriepolitik</b>	<b>12</b>
3.1	De-Industrialisierung	12
3.2	Internationale Wettbewerbsfähigkeit	15
3.3	Lissabon-Prozess	19
3.4	Zunehmende Regulierung	20
<b>4</b>	<b>Industriepolitik in der Europäischen Union</b>	<b>21</b>
4.1	Die rechtlichen Grundlagen in den Gründungsverträgen	21
4.2	Die Verträge von Maastricht und Amsterdam	23
4.3	Neuerungen im Verfassungsvertrag	25
4.4	Zur Entwicklung der industriepolitischen Konzeption	28
<b>5</b>	<b>Theoretische Grundlagen der Industriepolitik</b>	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung: Eine Bewertung aus ordnungspolitischer Sicht</b>	<b>34</b>
	<b>Literatur</b>	<b>42</b>
	<b>Kurzdarstellung / Abstract</b>	<b>47</b>
	<b>Der Autor</b>	<b>48</b>

# 1

## Neues Interesse an der Industriepolitik

In der Europäischen Union (EU) ist seit einiger Zeit eine Renaissance der Industriepolitik zu beobachten. Dabei kommt es sowohl zu einzelstaatlichen als auch zu zwischenstaatlichen Aktivitäten sowie zu Aktionen auf EU-Ebene. Bei den zwischenstaatlichen Initiativen haben sich besonders Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich hervorgetan.

Bundeskanzler Schröder, Präsident Chirac und Premierminister Blair haben im Februar 2003 in einem gemeinsamen Brief an die damalige griechische Ratspräsidentschaft Maßnahmen zur Unterstützung einer international wettbewerbsfähigen Industrie gefordert. Ihre Begründung: Die Industrie sei eine entscheidende Quelle für Wachstum und Beschäftigung. Regulierungsexperimente, die zu höheren Kosten und Belastungen führen, lehnten sie ab. Hemmnisse für die Industrie sollten abgebaut und keine neuen unnötigen Auflagen geschaffen werden. Märkte seien zu liberalisieren und die Umsetzung der Forschungsergebnisse sollte erleichtert werden, lauteten die Forderungen (Presse- und Informationsamt, 2003).

Wiederum die britische, die deutsche und die französische Regierung haben im September 2003 in einem Brief an den Präsidenten der EU-Kommission eine industriefreundlichere Politik angemahnt und für alle wichtigen Vorhaben der Gemeinschaft eine Folgenabschätzung im Hinblick auf die industrielle Wettbewerbsfähigkeit gefordert (Financial Times Deutschland (FTD), 22. September 2003, 16). Außerdem verlangten die Regierungschefs eine Zusammenfassung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen bei einem Mitglied der Kommission. Dessen Posten wollten sie zu einem Vize-Präsidenten aufgewertet sehen (Handelsblatt (HB), 17. Februar 2004, 5 und 19. Februar 2004, 1).

Schließlich haben die drei Regierungschefs kurz vor dem EU-Frühjahrgipfel im März 2004 ihre industriepolitische Initiative wieder aufgenommen und ihre Forderung erneuert, dass künftig alle Gesetzesvorhaben auf ihre Folgen für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen überprüft werden. Der ordnungspolitische Rahmen in Europa müsse die unternehmerische Tätigkeit unterstützen. Grundlagenforschung und angewandte Forschung sollten stärker gefördert werden, damit Impulse für Schlüssel- oder Zukunftstechnologien<sup>1</sup> entstehen. Außerdem mahnen sie eine Änderung der als zu streng empfunde-

---

<sup>1</sup> Genannt werden in diesem Zusammenhang die Lebenswissenschaften sowie die Nano-, die Kommunikations-, die Energie- und die Umwelttechnologie (Presse- und Informationsamt, 2004).

nen Wettbewerbspolitik an. Die Wettbewerbspolitik der Kommission müsse die Eigenheiten des internationalen Wettbewerbs und die industrielle Entwicklung in Europa stärker berücksichtigen (Presse- und Informationsamt, 2004). Die Förderung von Zukunftstechnologien und der Abbau von wettbewerbshinderlichen Vorschriften wurde auch in einem gemeinsamen Schreiben des belgischen, dänischen und deutschen Regierungschefs an die EU-Kommission und den Ratsvorsitz angemahnt (FTD, 15. März 2004, 14).

Der deutsche Wirtschaftsminister und seine britische Kollegin haben im November 2004 eine gemeinsame Position zur europäischen Industriepolitik beschlossen (BMWA, 2004b). Eine moderne und vorausschauende Industriepolitik müsse die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft stärken sowie administrative Belastungen verringern. Alle neuen Richtlinien und Verordnungen sollten auf ihre Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Arbeitsplätze überprüft werden.

Deutschland und Frankreich wollen sich in der Industriepolitik in der EU eng abstimmen, um Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern und zu stärken. Beide Regierungen fordern faire Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU, insbesondere in der Steuer- und Strukturpolitik. Im Herbst 2004 setzten sie eine Arbeitsgruppe „Wirtschaftskooperation“ ein, der jeweils fünf Unternehmensleiter aus beiden Staaten angehören (BMWA, 2004a). Außerdem wird die Einrichtung von deutsch-französischen Technologiezentren geprüft. Die Arbeitsgruppe hat sich inzwischen auf vier Bereiche geeinigt, in denen Unternehmen mit finanzieller staatlicher Unterstützung rechnen können: Biophotonik, Kernspintomographie, multimediale Netze und eine Internet-Suchmaschine namens Quaero (Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 27. April 2005, 15), die Google Konkurrenz machen soll.

Das deutsch-französische Verhältnis ist auf dem Gebiet der Industriepolitik allerdings nicht frei von Spannungen – im Gegenteil. Hier eine Übersicht über die jüngsten Konflikte:

- Paris hatte sich in die Fusionsverhandlungen zwischen dem deutsch-französischen Pharmaunternehmen Aventis, der französischen Sanofi-Synthelabo und der schweizerischen Novartis eingemischt und dabei das Zusammengehen von Aventis mit Sanofi unterstützt. Während Aventis einen Zusammenschluss mit Novartis favorisierte, setzten sich dagegen vor allem der damalige Finanz- und Wirtschaftsminister Sarkozy sowie Premierminister Raffarin für eine nationale Lösung ein. Nachdem im April 2004 Sanofi den wesentlich größeren Aventis-Konzern übernommen hatte, entstand das drittgrößte Pharmaunternehmen der Welt (Thomas, 2004, 53 f.; Uterwedde, 2004, 21 f.). Dieses Verhalten stieß in

deutschen Regierungskreisen auf Kritik und sorgte für Verstimmungen zwischen Deutschland und Frankreich (HB, 14. Mai 2004, 3 und 8. Juni 2004, 5).

- Streit gab es zwischen den beiden Regierungen auch über die französische Rettungsaktion<sup>2</sup> zugunsten des Alstom-Konzerns. Die staatlichen Beihilfen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro wurden im Sommer 2004 von der EU-Kommission mit der Auflage genehmigt, dass Alstom langfristige Industriepartnerschaften mit privaten Unternehmen einget. Eine Beteiligung von Siemens an Alstom hatte die französische Seite allerdings abgelehnt. Alstom müsse ungeteilt erhalten werden und französisch bleiben (HB, 20. Dezember 2004, 3; Thomas, 2004, 54).
- Umstritten sind auch die französischen Pläne für einen deutsch-französi-schen Werftenverbund. Daran sollen die französische Werft DCN (Direction des Constructions Navales), der Rüstungselektronik-Konzern Thales sowie deutsche Werftunternehmen beteiligt sein. Kritisiert wird dieses Vorhaben von deutscher Seite, weil DCN wirtschaftliche Probleme hat und ein staatliches Unternehmen ist, das mit erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert wurde und noch wird. Befürchtet wird, dass die Fusion zulasten von Arbeitsplätzen in Deutschland gehen würde und Frankreich in diesem Werftenverbund die Führung übernehmen könnte (Thomas, 2004, 54 f.; Die Welt, 13. Dezember 2004, 11; Süddeutsche Zeitung (SZ), 26. Januar 2005). Die deutsche Regierung hat betont, dass für sie Privatisierungen in anderen EU-Ländern Voraussetzung für einen gemeinsamen europäischen Marineschiffbau sind (Deutscher Bundestag, 2004, 9).

Frankreichs Staatspräsident Chirac hat Anfang 2005 die Gründung einer Agentur zur Förderung der industriellen Innovation (Agence de l'innovation industrielle, AII) angekündigt. Unternehmen, insbesondere der Großindustrie, sollen bei Innovationsprojekten zum Beispiel in den Bereichen Energie, Gesundheit und Transport<sup>3</sup> finanziell unterstützt werden. Dafür sollen zwei Milliarden Euro bereitgestellt werden. Staatspräsident Chirac will an die industriepolitischen Erfolge der siebziger Jahre anknüpfen und nach eigenen Worten heute die Airbus- und Ariane-Programme von morgen auf den Weg bringen. An der französischen Initiative können sich auch deutsche Partner beteiligen (FAZ, 6. Januar 2005, 11; H

B

, 5. Januar 2005, 5). Grundlage der aktuellen französischen Aktivitäten war der Bericht einer Arbeitsgruppe unter Führung des Präsidenten von Saint-Gobain, Jean-Louis Beffa. Frankreich, so seine Diagnose, sei bei Produkten der Hochtechnologie nicht ausreichend wettbewerbsfähig. Er macht dafür zu niedrige

---

<sup>2</sup> „Es ist nicht das Recht des Staates, Alstom zu unterstützen. Es ist seine Pflicht.“ Nicolas Sarkozy, zitiert nach Frankfurter Rundschau, 4. Juni 2004, 28.

<sup>3</sup> Fahrzeuge mit niedrigem Schadstoffausstoß.

Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der Unternehmen und zu geringe staatliche Unterstützung zukunftsweisender Industrien verantwortlich. Vorgeschlagen wird eine Neuausrichtung der Industriepolitik auf eine staatliche Förderung langfristig angelegter industrieller Technologieprogramme,<sup>4</sup> so genannte Mobilisierungsprogramme für die industrielle Innovation.<sup>5</sup> Der Staat müsse ergänzend zur Grundlagenforschung Projekte mit einem hohen Risiko unterstützen. Das Management dieser Programme soll einer dem Staatspräsidenten direkt unterstellten Agentur übertragen werden. In der Anfangsphase eines Projekts sollen Subventionen, in späteren Entwicklungsphasen rückzahlbare Vorschüsse gezahlt werden. 50 Prozent der Kosten müssen die Unternehmen selbst übernehmen. Der jährliche Aufwand wird mit einer Milliarde Euro beziffert (Beffa, 2005, passim).

Bereits im April 2004 hatte sich der französische Premierminister Raffarin für eine aktive, interventionistische Industriepolitik ausgesprochen. Es sei im Interesse des Landes, Schlüsselindustrien zu stärken und Allianzen zu schmieden. Zu den Schlüsselsektoren zählte er die Transportwirtschaft, die öffentliche Versorgung, die Rüstungsindustrie, die Kommunikationsbranche, Finanzdienstleistungen sowie die Luftfahrt und die Kernenergie (Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 28. April 2004, 13). Im November wurden in Frankreich Gesetze geändert, um sensible Branchen wie die Rüstungs- und andere Hightech-Industrien besser vor ausländischen Übernahmen zu schützen (HB, 24. November 2004, 6).

Frankreich steht damit freilich nicht allein. So weist in Deutschland die Monopolkommission in ihrem letzten Hauptgutachten darauf hin, dass sich die Bundesregierung „seit einiger Zeit vermehrt zu einer Industriepolitik“ bekenne, „die durch aktive Förderung einzelner Unternehmen oder Wirtschaftszweige Einfluss nimmt auf die Entwicklung der Wirtschaft“ (Monopolkommission, 2004, Tz. 1). In diesem Zusammenhang würden die Belange der Wettbewerbspolitik gegenüber industriepolitischen Anliegen hintangestellt (ebenda, Tz. 2).

Die Renaissance der Industriepolitik hat auch vor Brüssel nicht Halt gemacht. Im Frühjahr 2003 stellte der Europäische Rat fest, „dass zur Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit ein neues Konzept für die Industriepolitik notwendig ist, das ... bereichübergreifend angelegt ist und die allgemeinen Rahmenbedingungen behandelt, gleichzeitig aber den besonderen Merkmalen der einzelnen Branchen Rechnung trägt und die Wettbewerbsvorschriften berücksichtigt“ (Europäischer Rat, 2003a, 13).

In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Treffen der Staats- und Regie-

---

<sup>4</sup> Energie, Verkehr, Umwelt, Gesundheit, Informations- und Kommunikationstechnik sind die im Bericht genannten fünf Bereiche, in denen Programme gefördert werden sollen (Beffa, 2005, 59).

<sup>5</sup> Programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle (PMII).

rungschefs im Oktober 2003 wird unter der Überschrift „Industriepolitik“ betont, dass die Rechtsvorschriften der EU kein Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit der EU gegenüber anderen Wirtschaftsräumen sein dürfen. Die Kommission wird aufgefordert, die Folgen von vorgeschlagenen Rechtsvorschriften auf die Unternehmen umfassend abzuschätzen (Europäischer Rat, 2003b, 13).

Beim Europäischen Rat haben die Staats- und Regierungschefs am 22. und 23. März 2005 sogar eine aktive Industriepolitik für unverzichtbar erklärt. Sie erfordere eine Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis. Als ein Mittel werden so genannte Technologieplattformen genannt (Europäischer Rat, 2005, 5). Technologieplattformen können als „Runde Tische“ von Interessengruppen beschrieben werden, die sich auf langfristig angelegte Forschungsvorhaben einigen (siehe Seiten 30 und 35).

Die Europäische Kommission hat auf die verschiedenen Initiativen reagiert. Zuletzt hat sie im April 2004 eine einschlägige Mitteilung unter dem Titel „Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union“ veröffentlicht. Die Kommission will „ihre Industriepolitik ... mobilisieren, um den Vorgang des Strukturwandels aktiv zu begleiten“ (Europäische Kommission, 2004a, 2). Dazu hält sie drei Arten von Aktionen für erforderlich:

Erstens sollen Regulierungen auf das unbedingt erforderliche Ausmaß beschränkt werden. Ein wesentliches Element dieses Handlungsstrangs sind Gesetzesfolgenabschätzungen. So werde bereits jede Initiative, die größere Auswirkungen im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich haben könnte, einer Folgenabschätzung unterzogen. Auch der für Industriepolitik zuständige deutsche Kommissar Verheugen hat die Bedeutung von Gesetzesfolgenabschätzungen betont (HB, 19. November 2004, 6).

Zweitens soll der Beitrag verschiedener Politikbereiche der Europäischen Union zur Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in den Mitgliedstaaten verbessert werden. So sollen die Innovations-, die Forschungs- und die Bildungspolitik dazu beitragen, dass Wissen besser genutzt wird. Vorgesehen ist auch eine Steigerung der Investitionen in Forschung und Entwicklung. Staatliche Forschungsbeihilfen sollen erleichtert werden. Die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes kann ebenfalls noch verbessert werden. Im Rahmen der Kohäsionspolitik soll der industrielle Wandel nicht nur unterstützt, sondern es sollen auch vorausschauende Ansätze für die betreffenden Regionen entwickelt werden. Die regionale Wettbewerbsfähigkeit soll sich erhöhen, indem das Potenzial von Industrieclustern genutzt wird. In der Wettbewerbspolitik sollen Effizienzsteigerungen infolge von Unternehmenszusammenschlüssen stärker berücksichtigt werden. Schließlich soll der europäischen Industrie der Zugang zu Märkten in Drittländern erleichtert



werden.

Drittens will die Kommission die sektorale Dimension der Industriepolitik weiterentwickeln, um den unterschiedlichen Rahmenbedingungen in einzelnen Branchen Rechnung zu tragen. Die Kommission betont, dass sie damit nicht zu den interventionistischen Politiken der Vergangenheit zurückkehren, sondern ihre horizontale Industriepolitik an die sektorspezifischen Besonderheiten anpassen will. Dabei soll unter anderem die Wettbewerbssituation wichtiger Industriesektoren beobachtet und ihre Wettbewerbsfähigkeit analysiert werden. Sektorale Initiativen wurden bereits in der Pharmaindustrie sowie im Textil- und Bekleidungssektor ergriffen und für den Maschinenbau, die Ökoindustrie, die NE-Metallbranche und den Automobilssektor angekündigt. Für Letzteren wurde inzwischen eine Gruppe hochrangiger Sachverständiger<sup>6</sup> eingesetzt, die Empfehlungen für die Steigerung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Autoindustrie erarbeiten soll (Europäische Kommission, 2005a). Außerdem geht es darum, die Belastungen der Automobilindustrie durch gesetzliche Vorgaben zu vermindern und für mehr Kohärenz zwischen verschiedenen Regulierungseingriffen zu sorgen (FAZ, 13. Januar 2005, 11).

Die Prinzipien ihrer Industriepolitik hatte die Europäische Kommission bereits im Dezember 2002 in der Mitteilung „Industriepolitik in einer erweiterten Union“ skizziert. Sie reagierte damit auf die Kritik, insbesondere von deutscher Seite, industriepolitische Belange würden gegenüber Umweltzielen zu wenig berücksichtigt (Hellmann, 2003, 1225). Nachhaltige Entwicklung beruht demnach auf drei Säulen: wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Umweltschutz. Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sei daher wichtig für die nachhaltige Entwicklung. Die Industrie wird als Quelle des Wohlstands in Europa bezeichnet und es wird eingeräumt, dass die Politik der Industrie nicht immer die nötige Aufmerksamkeit gewidmet habe. Zur Wettbewerbsfähigkeit wird festgestellt, dass sich die EU auf ein mittleres bis gehobenes Technologieniveau spezialisiert habe, während sie in Bereichen wie Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), Elektronik, Bio- und Nanotechnologie oft hinter ihren Konkurrenten zurückliege. Industriepolitik sei bedeutsam, um das vom Europäischen Rat in Lissabon beschlossene Ziel zu erreichen: Bis 2010 soll die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt werden.<sup>7</sup> Die Kommission betont auch in diesem Dokument den horizontalen Ansatz ihrer Industriepolitik.

---

<sup>6</sup> CARS 21: Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century.

<sup>7</sup> Anfang Februar 2005 hat die Europäische Kommission in einer Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates eine Neuausrichtung für die Lissabonner Strategie vorgeschlagen und eine Konzentration auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung angeregt (Europäische Kommission, 2005c).

Hauptziel sei die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unternehmen. Allerdings sollen auf der Basis des horizontalen Ansatzes „Prioritäten gesetzt werden, um die Entwicklung in Bereichen mit hohem Potenzial zu fördern“ (Europäische Kommission, 2002, 8).

Die Protagonisten einer aktiven Industriepolitik wollen auch die Wettbewerbspolitik für ihre Ziele instrumentalisieren. Nach Ansicht des für die Industrie- und Unternehmenspolitik zuständigen Vizepräsidenten der EU-Kommission, Günter Verheugen, dürfe die EU-Fusionskontrolle nicht verhindern, dass europäische Unternehmen Weltmarktstellung erringen können (HB, 1. November 2004, 2). In einer Mitteilung vom April 2004 zur Wettbewerbspolitik macht die EU-Kommission deutlich, dass sie bei der Prüfung von Fusionen künftig stärker berücksichtigen wird, ob durch den Zusammenschluss auf Unternehmensebene Effizienzgewinne zu erwarten seien. Diese könnten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken und damit möglichen nachteiligen Wirkungen auf die Verbraucher entgegenwirken (Europäische Kommission, 2004b, 13).

Dieser kurze Abriss zeigt, dass Industriepolitik auf europäischer Ebene wieder Konjunktur hat. Dabei lassen sich vier Gründe für dieses neu erwachte Interesse identifizieren. Erstens gibt es (wieder einmal) eine Diskussion über einen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen. Eng damit verbunden sind zweitens Befürchtungen über eine allgemeine De-Industrialisierung. Und drittens hat es unter der Prodi-Kommission, die von 1999 bis 2004 amtierte, viele – unter anderem umweltpolitisch motivierte – Initiativen gegeben, die die Wirtschaft und insbesondere die Industrieunternehmen mit vielfältigen Regulierungen überzogen haben. Hier schlägt das Pendel zurzeit in die andere Richtung aus. Viertens dürfte die Enttäuschung über ausbleibende Erfolge der Lissabon-Strategie dazu beigetragen haben, dass die EU neue Handlungsmöglichkeiten sucht. Diese Gründe sollen im Folgenden näher untersucht werden.

## 2

## Industriepolitik: Definitionen und Begriffe

Um die verschiedenen aktuellen Aktivitäten bewerten zu können, kann auf eine Definition von Industriepolitik nicht verzichtet werden. Nach Hepperle (2004, 5) gehört der Terminus „Industriepolitik“ zu den schillerndsten der Nationalökonomie. Gleichwohl lassen sich einige begriffliche Klärungen aus der

Literatur ableiten. Zunächst einmal kann man die Industriepolitik der staatlichen Strukturpolitik oder der sektoralen Wirtschaftspolitik zuordnen und damit von der Ordnungspolitik und der Prozesspolitik abgrenzen. Ordnungspolitik will einen Rahmen schaffen, innerhalb dessen die Wirtschaftssubjekte ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgehen können. Dazu zählen beispielsweise die Politik zur Sicherung der Wettbewerbsordnung und der Geldwertstabilität. Die Prozesspolitik greift zwar stärker in die Wirtschaftsabläufe ein, ist aber gleichwohl gesamtwirtschaftlich ausgerichtet. Beispiel dafür ist eine Konjunkturpolitik, die mittels fiskalischer und/oder geldpolitischer Instrumente den Ablauf des Wirtschaftsprozesses beeinflussen will.

Industriepolitik setzt dagegen nicht auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene an. In einem ganz allgemeinen Sinne zielt Industriepolitik auf die Beeinflussung des Sektors verarbeitendes oder warenproduzierendes Gewerbe. „Unter Industriepolitik wird ... diejenige staatliche Politik verstanden, die den Sektor Industrie unmittelbar oder mittelbar zum Gegenstand hat und die mit geeigneten und gezielten Maßnahmen bewusst solche Ziele verwirklichen soll, die ... industriebezogen sind“ (Brösse, 1996, 14).

Mit dieser recht allgemein gehaltenen Definition hat man sich der industriepolitischen Realität allerdings nur unzureichend angenähert. Industriepolitik will in der Regel nicht den Sektor Industrie als Ganzes, sondern die Entwicklung einzelner Industriezweige oder sogar einzelner Unternehmen beeinflussen. Dabei kann einmal das Ziel sein, den Strukturwandel zu verlangsamen, um ihn sozial abzufedern. Als Beispiel ist hier die staatliche Politik im Kohle- und Stahlsektor zu nennen, die mit Anpassungshilfen den Kapazitäts- und Beschäftigungsabbau sozial verträglicher machen will. Ähnlich motiviert waren außenhandelspolitische Schutzmaßnahmen zugunsten der heimischen Textil- und Bekleidungsindustrie. Im Gegensatz dazu gibt es eine zweite Art von Industriepolitik, die den Strukturwandel beschleunigen will, indem einzelne Industriezweige oder Unternehmen gezielt gefördert werden. Ein wichtiges Instrument dieser Politik ist zum einen die staatliche Forschungsförderung im Bereich vermeintlich zukunftsträchtiger Technologien, denen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ein hoher Stellenwert beigemessen wird, und zum anderen die Förderung so genannter nationaler Champions. Diese mitunter auch als „Neue Industriepolitik“ bezeichnete Spielart hat mit ihrer älteren Schwester den selektiven Ansatz gemeinsam: Die Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige soll beeinflusst werden.

Resümiert man die Diskussion der letzten Jahre in der EU, lässt sich eine Neuinterpretation des Begriffs feststellen. Industriepolitik kann als Lobby der Produzenten gegenüber einer „überzogenen“ Umwelt- und Verbraucherschutz-

# 3

politik verstanden werden (Uterwedde, 2004, 25).

## Gründe für die Renaissance der Industriepolitik

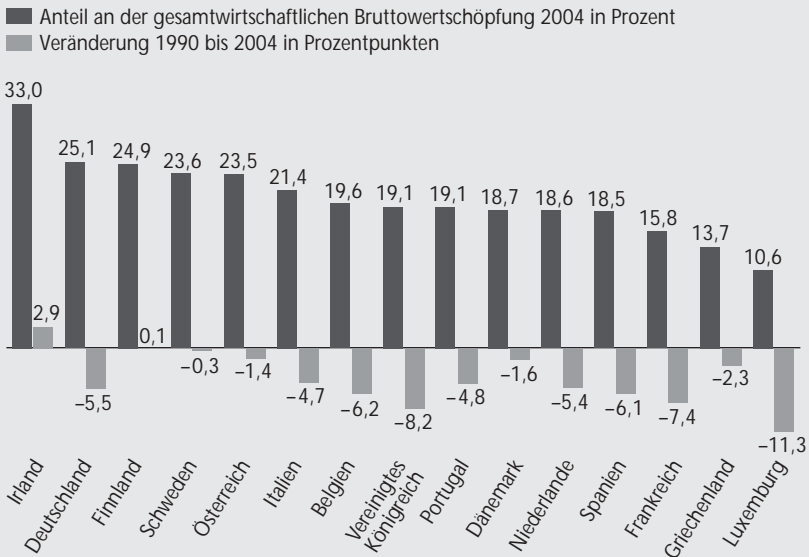
### 3.1 De-Industrialisierung

Seit langem ist zu beobachten, dass die Industrie in den entwickelten Volkswirtschaften im Strukturwandel – gemessen an ihrem Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteil – an Bedeutung verliert (Grömling et al., 1998, 11 ff.). Dieser Trend hat sich in den letzten anderthalb Jahrzehnten fortgesetzt. So ist in den 15 alten EU-Staaten der Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung seit Anfang der neunziger Jahre im Durchschnitt um knapp 5 Prozentpunkte auf 21 Prozent zurückgegangen. Für die einzelnen Mitgliedstaaten ergibt sich ein unterschiedliches Bild (Abbildung 1).

Besonders stark fiel der Rückgang in Luxemburg und im Vereinigten König-

#### Wertschöpfung der Industrie in den EU-15-Mitgliedstaaten

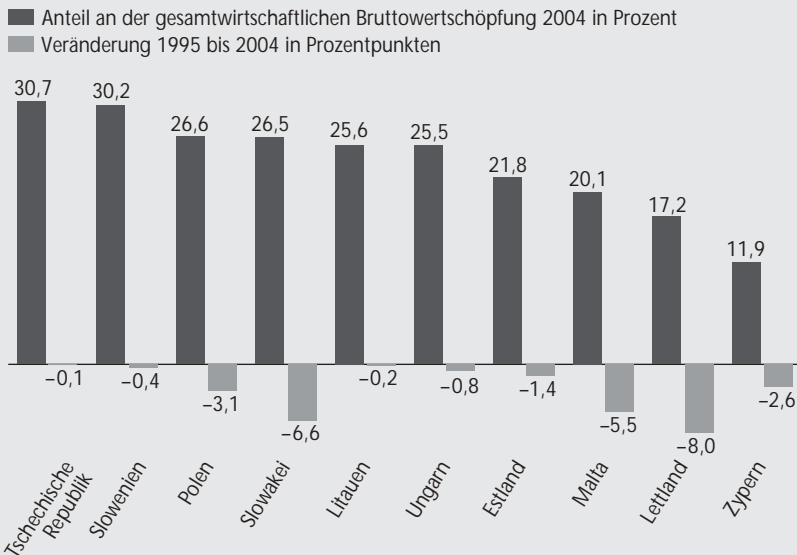
Abbildung 1



Deutschland: 1991–2004; Griechenland: 1995–2004; Irland: 1990–2003;  
 Quelle: Eigene Berechnungen nach Eurostat, Datenbankabfrage vom 7. Juli 2005

## Wertschöpfung der Industrie in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten

Abbildung 2



Ungarn, Slowenien: 2003:

Quelle: Eigene Berechnungen nach Eurostat, Datenbankabfrage vom 7. Juli 2005

reich aus. Aber auch in Deutschland und in Frankreich ist ein überdurchschnittlicher Anteilsverlust zu verzeichnen. Gegen den Trend haben sich Irland und Finnland entwickelt, wobei im Falle des nordischen Mitgliedstaates das Bild durch einen Basiseffekt verzerrt wird. Anfang der neunziger Jahre brach der damals für Finnland wichtige russische Markt weg, was sich negativ auf die Industrieproduktion auswirkte. Deutschland ist mit rund 25 Prozent (ohne Baugewerbe) im EU-15-Vergleich das Land mit dem zweitgrößten Industrieanteil. Interessant ist im Falle Deutschlands, dass seit Mitte der neunziger Jahre der trendmäßige Rückgang für die Industrie – bezogen auf die Bruttowertschöpfung – abgebrochen ist (Sachverständigenrat, 2004, Tz. 480).

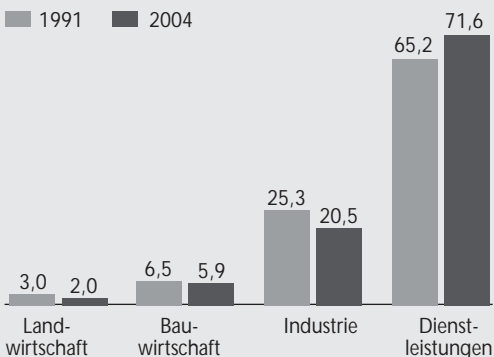
Der Rückgang des Industrieanteils ist auch in den zehn neuen Mitgliedstaaten der EU festzustellen (Abbildung 2). Von 1995 – dem ersten Jahr, für das Daten aller Länder verfügbar sind – bis 2004 ist der Anteil des produzierenden Gewerbes (ohne Bau) in allen Ländern gesunken. Überdurchschnittlich hoch war der Rückgang mit 8 Prozentpunkten in Lettland und mit 6,6 Prozentpunkten in der

## EU-15: Wertschöpfung nach Sektoren

Abbildung 3

Anteile an der Gesamtwirtschaft in Prozent

■ 1991 ■ 2004



Quelle: Eigene Berechnungen nach Eurostat, Datenbankabfrage vom 7. Juli 2005

Slowakischen Republik. Gleichwohl hat die Industrie in der Slowakei mit 26,5 Prozent Wertschöpfungsanteil, ebenso wie in fünf weiteren Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, noch eine höhere gesamtwirtschaftliche Bedeutung als in Deutschland.

Die Osterweiterung hat die Bedeutung der Industrie in der Europäischen Union aufgewertet: In den zehn neuen Mitgliedstaaten liegt der Industrieanteil bei 25,8

Prozent (2003), im Schnitt der EU-15 nur bei 20,5 Prozent (2004).

Spiegelbildlich zur sinkenden Bedeutung der Industrie nimmt der Anteil des Dienstleistungssektors an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung zu (Abbildung 3). In den 15 alten Mitgliedstaaten lag er 2004 bei 71,6 Prozent gegenüber 65,2 Prozent im Jahr 1991. Auch in den zehn neuen Mitgliedstaaten hat der Anteil des Dienstleistungssektors zugenommen, liegt aber mit 65 Prozent (2003) noch deutlich niedriger als in der EU-15. Spitzenreiter ist Luxemburg mit einem Anteil von rund 83 Prozent, was auf den ausgeprägten Finanzsektor zurückzuführen ist. Das Schlusslicht bildet Irland mit 56,2 Prozent.

Der Strukturwandel zugunsten der Dienstleistungen und zulasten der Industrie hat verschiedene Ursachen: Wichtige Erklärungsfaktoren sind das – gegenüber dem Dienstleistungssektor – schnellere Produktivitätswachstum in der Industrie und die Verschiebung der Nachfrage von Industriegütern zu Dienstleistungen (Sachverständigenrat, 2004, Tz. 482). Auch die Europäische Kommission betrachtet die Re-Allokation der Ressourcen zugunsten des Dienstleistungssektors als eine Folge der in der Industrie stärker wachsenden Produktivität. Diese Entwicklung könne Anpassungsschwierigkeiten mit sich bringen, dürfe aber nicht als Bedrohung angesehen werden. „Sie ist vielmehr eine normale Folge des wirtschaftlichen Fortschritts und muss somit gefördert und erleichtert werden“ (Europäische Kommission, 2004a, 6). Dem ersten Teil des Zitats kann sicherlich zugestimmt werden, unklar bleibt jedoch, warum dieser Prozess noch einer Förderung bedarf.

Eine absolute De-Industrialisierung mit gleichzeitigem Rückgang von Beschäftigung, Produktion und Produktivität ist aber nach Ansicht der Kommission nicht auszumachen (ebenda). Gleichwohl hat die Kommission einige Schwachstellen beschrieben. Dazu gehören eine Verlangsamung des Produktivitätswachstums und enttäuschende Leistungen in den Hochtechnologiebereichen (Europäische Kommission, 2004a, 9).

Wichtig ist jedoch ein zusätzlicher Effekt, der den in der Statistik ausgewiesenen Bedeutungszuwachs des Dienstleistungssektors verstärkt. In der Industrie werden keineswegs nur Produktionstätigkeiten, sondern auch Dienstleistungstätigkeiten ausgeführt (Grömling et al., 1998, 77 ff.). Dazu zählen zum Beispiel Büro-, Handels-, Reparatur- und Transporttätigkeiten. Diese Arbeiten hat es zwar schon immer gegeben, sie haben jedoch an Bedeutung gewonnen. Dienstleistungen rund um das Produkt sind wichtiger geworden. Ein zunehmendes Outsourcing derartiger Leistungen (Konzentration auf Kernkompetenzen), also die Vergabe an andere Unternehmen, führt dazu, dass die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors quasi auch aus statistischen Gründen wächst. Dies zeigt zugleich, dass ein Teil des Wachstums des Dienstleistungssektors der Industrie geschuldet ist (Lichtblau, 2005, passim).

### 3.2 Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Ein zweiter Grund für die Renaissance der Industriepolitik kann in Befürchtungen bezüglich einer nachlassenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit gesehen werden. Es besteht zwar ein Zusammenhang mit der oben diskutierten Frage der De-Industrialisierung, jedoch sind hier noch weitere Aspekte zu berücksichtigen. Die Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft oder der Volkswirtschaften anderer europäischer Länder ist keinesfalls neu. 1968 löste Jean-Jacques Servan-Schreiber mit seinem Buch „Die amerikanische Herausforderung“ eine Diskussion über ein mögliches Zurückfallen Europas gegenüber den Vereinigten Staaten aus. Anfang der neunziger Jahre kam es dann zu einer Debatte um die japanische Herausforderung. Gemeinsam war diesen Diskussionen, dass vor allem Wettbewerbsnachteile bei Gütern der Hochtechnologie konstatiert wurden. Nachdem die japanische Wirtschaft jedoch in eine schwere und lang anhaltende Wirtschaftskrise geriet, war bald nicht mehr die Rede von den vermeintlichen industriepolitischen Erfolgen, die die Politik des MITI<sup>8</sup> erzielt haben sollte.

Derzeit wird kritisch gefragt, ob auf die (europäischen) Industriestaaten eine

---

<sup>8</sup> Ministry of Trade and Industry; heute: Ministry of Economy, Trade and Industry (METI).

neue Herausforderung durch das wirtschaftliche Erstarken von Ländern wie Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC<sup>9</sup>) zukommt (Fontagné et al., 2004, passim). Bislang sei der Handel der Industrieländer vor allem intraindustrieller Handel zwischen ähnlichen Ländern mit ähnlichen Gütern gewesen. Der Anteil der Entwicklungsländer am Handel der Industrieländer sei zu gering gewesen, um die Arbeitsmarkttrends im Norden maßgeblich zu beeinflussen. Dies ändere sich jetzt durch die Globalisierung der Produktion (global factory), die zu einer Verschiebung der komparativen Vorteile führe. Ursache sei eine Modularität der Produkte, die eine Zerlegung der Wertschöpfungskette ermögliche.

In der Folge ändere sich die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Nord und Süd. Während sich die Industrieländer früher auf moderne Produkte und die sich entwickelnden Länder auf traditionelle Industriezweige spezialisiert hätten, sei der Süden zunehmend in der Lage, in beiden Bereichen tätig zu werden und dem Norden nun auch bei Gütern der Hochtechnologie Konkurrenz zu machen. So importiert China Komponenten und baut sie zu technisch höherwertigen Produkten zusammen. „China has brought a new quality in global competition with mature industrialized economies. The analysis of China’s exports to Europe shows that beyond cheap labour there is already competitive pressure originating from China in technological-driven and knowledge-based products“ (European Commission, 2004, 352 f.). Indien sei beispielsweise in der Lage, niedrige Arbeitskosten mit spezifischen Fertigkeiten im EDV-Bereich zu kombinieren (so genanntes Bangalore-Syndrom).

Eine weitere Folge der Zerlegung der Wertschöpfungskette wird mit dem so genannten Nike-Syndrom umschrieben: Europa importiert Güter, die hierzulande zwar designt, aber nicht mehr hergestellt werden.

Falls es durch diesen zunehmenden internationalen Wettbewerb in den (europäischen) Industrieländern in größerem Ausmaß zu einem Rückgang der industriellen Erzeugung kommt, sinkt dadurch auch die gesamtwirtschaftliche Produktivität.

Die Frage nach dem Stand der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird dadurch erschwert, dass es keine genaue Definition der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft gibt. Es ist sogar umstritten, ob das Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit überhaupt auf eine Volkswirtschaft als Ganzes angewendet werden darf. So folgt ja aus dem Theorem der komparativen Kostenvorteile, dass kein Land in allen Sektoren gegenüber anderen Ländern Wettbewerbsvorteile haben kann. Internationale Arbeitsteilung bedeutet daher,

---

<sup>9</sup> Jim O’Neill: Achtung Europa: Die BRICs kommen!, in: Internationale Politik, Mai 2005, 78 f.



dass einzelne Sektoren vom Außenhandel profitieren, während andere dagegen schrumpfen. Die Monopolkommission hat kürzlich darauf hingewiesen, dass der außenwirtschaftliche Erfolg eines Sektors regelmäßig den außenwirtschaftlichen Misserfolg anderer Sektoren zur Folge habe, und dies als Quidproquo in der internationalen Arbeitsteilung bezeichnet. Dadurch werde der simultane Wettbewerbserfolg aller Sektoren einer Volkswirtschaft ex definitione ausgeschlossen (Monopolkommission, 2004, Tz. 8).

In diesem Zusammenhang kann auch der amerikanische Ökonom Paul Krugman zitiert werden, der den Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften als gefährlich einstuft. Die Diagnose, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft schlecht sei, könne dazu führen, dass industriepolitische oder protektionistische Forderungen erhoben werden und die Regierung von einer ursachenadäquaten Wirtschaftspolitik abgehalten wird (Krugman, 1994, 41 ff.).

Der Sachverständigenrat hat zwar in seinem jüngsten Jahresgutachten (2004, Tz. 455 ff.) ebenfalls darauf hingewiesen, dass nach einem ersten Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit diese nur auf Unternehmen, nicht aber auf Volkswirtschaften anwendbar sei. Dies folgt aus der klassischen Betrachtung des internationalen Handels, nach der alle beteiligten Länder vom Außenhandel profitieren, insofern sie nicht wie Unternehmen auf bestimmten Absatzmärkten miteinander konkurrieren. Der Rat führt aber zwei weitere Konzepte von internationaler Wettbewerbsfähigkeit an (Tz. 456 f.). Die Fähigkeit eines Unternehmens, Produkte auf Märkten zu verkaufen (ability to sell), ist nicht nur von seiner Produktivität, sondern auch von den Arbeitskosten und vom Wechselkurs abhängig. Auf diese Weise rücken dann wieder gesamtwirtschaftliche Preis- und Kostenfaktoren in die Betrachtung, die in den unterschiedlichen Abgrenzungen des realen effektiven Wechselkurses zusammengefasst werden.

Ein sehr weitgehendes – drittes – Konzept stellt darauf ab, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht nur von den genannten Preis- und Kostenfaktoren abhängig ist, und untersucht, welche Faktoren Einfluss auf die Produktivitätsentwicklung nehmen. Zu diesen Faktoren werden die staatliche Abgabenbelastung, das Steuersystem, die Infrastruktur, das Bildungssystem und Anreize für Investitionen gerechnet, die auch unter dem Begriff der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen subsumiert werden können. Letztlich geht es dabei um die Wachstumschancen, die die staatliche Wirtschaftspolitik einer Volkswirtschaft ermöglicht, indem sie für günstige Rahmenbedingungen sorgt. Indikatoren für die so verstandene internationale Wettbewerbsfähigkeit sind internationale Vergleiche des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner oder der Wachstumsraten des BIP

(Sachverständigenrat, 2004, Tz. 457).

Schließlich gibt es eine Reihe von Länderranglisten, in denen Volkswirtschaften anhand verschiedener Kriterien verglichen werden, die je nach berücksichtigten Indikatoren mitunter zu sehr verschiedenen Ergebnissen gelangen. So kommt Deutschland beim Erfolgsindex der Bertelsmann-Stiftung auf Platz 21, beim Global-Competitiveness-Index des World Economic Forum auf Platz sechs von jeweils 21 untersuchten Ländern (Fendel/Frenkel, 2005, 28).

Die Weltbank stellt für 145 Länder 23 Indikatoren zu wichtigen unternehmerischen Rahmenbedingungen zur Verfügung. Fasst man die verschiedenen Indikatoren mithilfe einer logistischen Funktion<sup>10</sup> zusammen, ergibt sich ein Gesamtindikator. Deutschland schneidet hier mit Platz 24 nicht gut ab. Ein Blick auf einzelne Indikatoren zeigt Defizite vor allem bei den Bedingungen für Unternehmensgründungen und in der Arbeitsmarktflexibilität (Matthes/Schröder, 2004, 51 ff.).

Der Sachverständigenrat kommt in seiner Diagnose zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu einem insgesamt positiven Bild (2004, Tz. 460 ff.): Zum einen haben sich die Exporte positiv entwickelt, was nicht durch eine Verschlechterung der Terms of Trade erkaufte wurde. Das Verhältnis von Ausfuhr- zu Einfuhrpreisen hat sich nicht verschlechtert. Zum anderen zeigt sich – gemessen am realen effektiven Wechselkurs – auch eine fortgesetzte Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in der Europäischen Währungsunion. Was die These von der Basarökonomie<sup>11</sup> betrifft, zeigen die empirischen Befunde zwar, dass der Anteil der inländischen Wertschöpfung an den deutschen Exporten seit Anfang der neunziger Jahre gesunken ist. Dies könne in Verbindung mit den Exportanstiegen aber auch als Beweis für die Fähigkeit deutscher Unternehmen gewertet werden, sich erfolgreich die internationale Arbeitsteilung zunutze zu machen (Tz. 484).

Die Relativierung dieses Befundes folgt jedoch auf den Fuß: „Deutschland ist international wettbewerbsfähig, aber Wettbewerbsfähigkeit, verstanden als Fähigkeit zur Erhöhung des heimischen Lebensstandards, hat eben nur sehr bedingt etwas mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu tun“ (Tz. 484). Daran gemessen steht es um Deutschland nicht besonders gut (Abbildung 4).

Das Pro-Kopf-BIP gemessen in Kaufkraftparitäten hat sich in Deutschland relativ zum EU-Durchschnitt seit Anfang der neunziger Jahre vermindert und

---

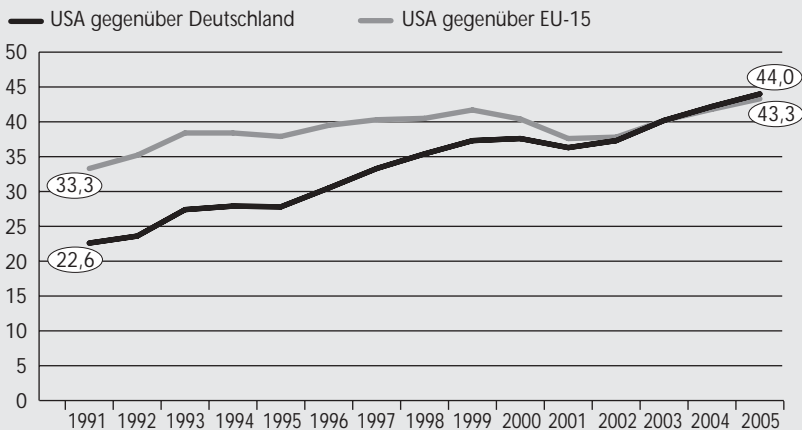
<sup>10</sup> Bei diesem Verfahren werden die Auswirkungen von Extremwerten geglättet (Matthes/Schröder, 2004, 57).

<sup>11</sup> Mit dem von Hans-Werner Sinn geprägten Begriff der Basarökonomie wird zum Ausdruck gebracht, dass die in den deutschen Exporten inkorporierten heimischen Wertschöpfungsanteile zunehmend durch ausländische Vorleistungen ersetzt werden. Salopp formuliert kann man sagen: Deutsche Exportunternehmen kaufen Waren im Ausland, verpacken sie neu und führen sie dann wieder aus (SVR, 2004, Tz. 465; IW Consult GmbH, 2005).

# Bruttoinlandsprodukt pro Kopf: Deutschland und EU-15 im Vergleich zu den Vereinigten Staaten

Abbildung 4

in Prozent



\*Um so viel Prozent liegt das BIP pro Kopf in den Vereinigten Staaten über dem BIP pro Kopf in Deutschland beziehungsweise dem der EU-15; Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards; Angaben für die letzten Jahre teilweise Schätzungen/Prognosen; Quelle: Eigene Berechnungen nach Eurostat, Datenbankabfrage vom 7. Juli 2005

fiel nach 2003 unter den EU-Mittelwert. Durch die Erweiterung im Jahr 2004 liegt Deutschland zwar wieder über 100 Prozent, das ändert aber nichts an der rückläufigen Entwicklung. Die Vereinigten Staaten haben ihre relative Position dagegen in den neunziger Jahren verbessern können. Diese Tendenz hat sich zu Anfang des neuen Jahrzehnts fortgesetzt.

## 3.3 Lissabon-Prozess

Die Staats- und Regierungschefs der EU hatten im März 2000 beim Gipfeltreffen in Lissabon das Ziel ausgegeben, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Dieses Ziel wird mittels verschiedener Indikatoren quantifiziert. Dazu zählen unter anderem das Pro-Kopf-BIP, die Arbeitsproduktivität, die Erwerbstätigenquote und die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE-Quote) (Eurostat, 2005). Es zeigt sich inzwischen jedoch, dass die EU wenig erfolgreich bei der

<sup>12</sup> Auf einer Internetseite der Europäischen Kommission heißt es: „Bislang konnten bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie nur mäßige Erfolge verzeichnet werden. Das Lissabon-Paket besteht aus 28 Haupt- und 120 untergeordneten Zielen; dabei werden insgesamt 117 verschiedene Indikatoren verwendet. Das Berichterstattungssystem führt dazu, dass von den 25 Mitgliedstaaten insgesamt 300 jährliche Berichte abgefasst werden, die im Grunde niemand liest“ (Europäische Kommission, 2005d).

Umsetzung dieser Ziele ist.<sup>12</sup> Der Bericht der so genannten Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok zur Lissabon-Strategie kam im November 2004 unter anderem zu dem Ergebnis, dass noch viel getan werden muss, „um zu vermeiden, dass Lissabon zu einem Synonym wird für verpasste Ziele und nicht eingelöste Versprechen“ (Kok, 2004, 12). Der Europäische Rat hat anlässlich seiner Frühjahrstagung im März 2005 zwar eine Neuausrichtung der Lissabon-Strategie auf Wachstum und Beschäftigung gefordert, es ist aber fraglich, ob eine solche Konzentration gelingt.

Die Einschätzung im Kok-Bericht wird durch andere Untersuchungen bestätigt. So zeigt eine kürzlich veröffentlichte Studie des Conference-Board (McGuckin/van Ark, 2005), dass die Union trotz jüngster Verbesserungen beim Produktivitätswachstum noch deutlich hinter den Vereinigten Staaten zurückliegt. Der Zuwachs der Arbeitsproduktivität, gemessen als Output je Arbeitsstunde, betrug in der EU-15 im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 nur 1,0 Prozent, in den Vereinigten Staaten dagegen 2,9 Prozent. Es verwundert daher auch nicht, dass das Produktivitätsniveau in der EU im Jahr 2004 nur 92 Prozent des US-Niveaus erreichte – ein Rückgang um 7 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2000. Deutschland kommt auf 97 Prozent des US-Werts, hat allerdings beim Pro-Kopf-Einkommen einen deutlich größeren Abstand. Mit umgerechnet 26.937 US-Dollar erreicht Deutschland gerade einmal 70 Prozent des Wertes der Vereinigten Staaten. Diese Diskrepanz lässt sich mit der in Deutschland niedrigeren Erwerbsbeteiligung und den geringeren Arbeitsstunden erklären.

### 3.4 Zunehmende Regulierung

Ein vierter Grund, warum Industriepolitik wieder stärker in den Mittelpunkt des Interesses geraten ist: Die Europäische Union hat – obwohl nicht immer zuständig – zunehmend Kompetenzen beansprucht und an sich gezogen. Zwei Beispiele: Der heftig umstrittene Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH<sup>13</sup>) ist auf den Binnenmarktartikel (Artikel 95 EG-Vertrag) gestützt, obwohl es vorrangig um gesundheits- und umweltschutzpolitische Ziele geht.

„Die Wahl dieser Rechtsgrundlage gewährleistet die Harmonisierung der Anforderungen an Stoffe sowie den freien Verkehr mit vorschriftsmäßigen Stoffen im gesamten Binnenmarkt. Das ist der Vorteil, den die Wirtschaftsakteure erlangen, wenn sie das in dieser Verordnung vorgeschriebene Schutzniveau aufrechterhalten.

---

<sup>13</sup> Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals. REACH betrifft keinesfalls nur die chemische Industrie, sondern aufgrund der vielfältigen Vorleistungsverflechtungen auch viele vor- und nachgelagerte Wirtschaftszweige.

Da Stoffe – als solche, in Zubereitungen oder in Erzeugnissen – Waren sind, die auf dem Binnenmarkt gehandelt werden, ist es umso wichtiger, dass dies unter harmonisierten Bedingungen geschieht. Zudem schreibt Artikel 95 Absatz 3 EG-Vertrag für Rechtsakte in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz ein hohes Schutzniveau vor“ (Europäische Kommission, 2003b, 11). In den Bereichen Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz hat die EU allerdings deutlich weniger Kompetenzen als bei der Rechtsharmonisierung im Binnenmarkt. Hier sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig.

Ähnlich argumentierte die Kommission in ihren Vorschlägen zum Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse. Unterschiedliche nationale Vorschriften für die Tabakwerbung würden den freien Warenverkehr beispielsweise mit Presse-Erzeugnissen, in denen für Tabakprodukte geworben wird, innerhalb der EU behindern. Um diese Behinderungen zu beseitigen, müssten die unterschiedlichen nationalen Vorschriften durch ein gemeinschaftsweit geltendes Werbeverbot vereinheitlicht werden. Obwohl auch hier die Binnenmarktharmonisierung als Rechtsgrundlage erhalten musste, lag die gesetzgeberische Absicht der Kommission im Gesundheitsschutz.

Die Europäische Union hat sich in der Vergangenheit als einflussreiche Regulierungsinstanz erwiesen und dabei oftmals überreguliert. Hinzu kommen noch vielfältige nationale Vorschriften. Dies hat Gegenkräfte mobilisiert. Der Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok hat die generelle Belastung der Unternehmen mit Vorschriften als wichtiges wirtschaftliches Hindernis für Unternehmen identifiziert, hier sei ein grundsätzlicher Wandel notwendig (Kok, 2004, 33).

## 4

# Industriepolitik in der Europäischen Union

## 4.1 Die rechtlichen Grundlagen in den Gründungsverträgen

Bereits 1952 wurde mit dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) eine Grundlage für eine supranationale Industriepolitik auf europäischer Ebene geschaffen (Berg/Schmidt, 1998, 911 ff.; Hellmann, 2003, 1213). Der Vertrag enthielt<sup>14</sup> neben marktwirtschaftlichen Prinzipien auch eine

<sup>14</sup> Der Vertrag war zeitlich befristet und endete am 23. Juli 2002.

Reihe dirigistischer Elemente wie Eingriffe in die Preisbildung durch Höchst- und Mindestpreise, Mengenbeschränkungen (Produktionsquoten) sowie Maßnahmen zur Begrenzung von Einfuhren aus Drittländern. Die interventionistischen Elemente des Vertrags kamen zum Einsatz, als nach der ersten Ölpreiskrise der Stahlverbrauch zurückging und die Stahlindustrie in eine Strukturkrise geriet. Industriepolitik wurde damals als verzögernde Strukturanpassungspolitik betrieben, die mit staatlichen Eingriffen in die Märkte versuchte, das Angebot an die rückläufige Nachfrage anzupassen. Der Strukturwandel wurde dadurch verzögert (Schmidt, 1998, 12).

Der Euratom-Vertrag von 1957 diente ebenfalls sektorspezifischen Interventionen. Den Initiatoren des Vertrags ging es um den Aufbau eines neuen Energiesektors, damit die Versorgungssicherheit erhöht und Energieimporte verringert werden konnten. Wegen der damit verbundenen hohen Forschungs- und Investitionsaufwendungen setzten die Vertragsparteien auf öffentliche Förderung und planwirtschaftliche Instrumente (Oppermann, 1999, 540). Auch das Ziel einer international wettbewerbsfähigen Atomindustrie und das der Verringerung des technologischen Rückstands gegenüber den Vereinigten Staaten spielte in diesem Zusammenhang eine Rolle (Berg/Schmidt, 1998, 913). Industriepolitik wurde hier als vorausschauend-gestaltende Strukturpolitik mit gemeinsamen Forschungsanstrengungen verstanden (Starbatty/Vetterlein, 1990, 20 f.). Die Politik der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) kann als Vorläufer einer europäischen Forschungspolitik in einem so genannten Schlüsselsektor bezeichnet werden (Schmidt, 1998, 14).

Der EWG-Vertrag von 1957, der die Integration auf alle Bereiche der Wirtschaft ausgedehnt hat, enthielt dagegen keine industriepolitischen Bestimmungen (Hellmann, 2003, 1214). Dies änderte sich erst 1986 mit der ersten Vertragsrevision, der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Nach allgemeiner Einschätzung hielt die Industriepolitik damit Einzug in den EG-Vertrag, obwohl das Etikett „Industriepolitik“ noch vermieden wurde (Berg/Schmidt, 1998, 918 f.; Schmidt, 2001, 91; Hepperle, 2004, 14 f.). Eingefügt wurde ein neuer Vertragstitel mit den Artikeln 130f bis 130q unter der Überschrift „Forschung und technologische Entwicklung“. Die Gemeinschaft setzte sich damit zum Ziel, die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen der europäischen Industrie zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Zu diesem Zweck unterstützt sie die Zusammenarbeit der Unternehmen, führt Rahmenprogramme und spezifische Programme für Forschung und technologische Entwicklung durch und kann sogar gemäß Artikel 171 EG-Vertrag gemeinsame Unternehmen gründen, falls dies für die Durchführung ihrer Forschungsprogramme erforderlich sein sollte. Industriepolitik wird hier als klassische Forschungs- und Technologiepolitik verstanden.

## 4.2 Die Verträge von Maastricht und Amsterdam

Industriepolitik wurde erst mit dem Maastrichter Vertrag 1992 in das europäische Vertragswerk aufgenommen. Dazu wurde der Zielkatalog des Artikels 3 EG-Vertrag geändert, so dass die Tätigkeit der Gemeinschaft nun auch die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft“ umfasst. Damit rangiert die Industriepolitik gleichrangig neben den ebenfalls im Zielkatalog geregelten Aufgaben, einen Binnenmarkt zu schaffen und den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft vor Verfälschungen zu schützen. Der Vertrag von Amsterdam (1997) brachte eine weitere Ergänzung. In Artikel 2 EG-Vertrag, der die allgemeine Aufgabenbeschreibung der Gemeinschaft und die Vertragsziele enthält, wurde das Ziel eines „hohen Grades von Wettbewerbsfähigkeit“ eingefügt.

Außerdem wurde mit dem Maastrichter Vertrag ein eigenständiger Titel „Industrie“ mit einem Artikel<sup>15</sup> zur Industriepolitik geschaffen (vgl. die Übersicht, Seite 26). Danach sorgen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gewährleistet sind.

Kritiker sprechen von einem ordnungspolitischen Paradigmenwechsel durch den Maastrichter Vertrag, weil die Wettbewerbsorientierung der europäischen Wirtschaftsverfassung zugunsten industriepolitischer Orientierungen geschwächt werde (Schmidt, 2001, 392 f.). Allerdings gilt auch, dass sich aus der Formulierung von Artikel 157 Abs. 1 keine Aufforderung zu einer dirigistischen oder interventionistischen Politik ableiten oder rechtfertigen lässt (Hellmann, 2003, 1200 ff.). Außerdem wird im letzten Satz hervorgehoben, der Titel biete keine Grundlage dafür, dass die Gemeinschaft eine Maßnahme ergreift, die zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Das Ergebnis des in Maastricht ausgehandelten Kompromisses kann somit als ein Unentschieden zwischen den Gegnern und den Befürwortern einer aktiven Industriepolitik interpretiert werden (Hellmann, 2003, 1205).

So stellt die Vorschrift die industriepolitische Tätigkeit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten unter den Vorbehalt eines Systems offener und wettbewerbsfähiger Märkte. In diesem Rahmen sollen die Anpassung der Industrie an strukturelle Veränderungen erleichtert und ein Umfeld gefördert werden, das für die Unternehmen die Initiative, die Weiterentwicklung sowie die Zusammenarbeit begünstigt. Außerdem soll die bessere Nutzung des „industriellen Potenzials der Politik“<sup>16</sup> in

---

<sup>15</sup> Vormalig Artikel 130, jetzt Artikel 157 EG-Vertrag.

<sup>16</sup> Hellman (2003, 1201) verweist darauf, dass die unglückliche Formulierung „industrielles Potenzial der Politik“ auf einer fehlerhaften Übersetzung beruht und dass eigentlich die bessere Nutzung des industriellen Potenzials durch die Politik gemeint ist.

den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung gefördert werden.

Die Bandbreite dieser Formulierungen lässt sich am besten mit der Entstehungsgeschichte des Industrieartikels erklären. Der Text ist das Ergebnis des Versuchs, unterschiedliche französische und deutsche Vorstellungen zu einem Ausgleich zu bringen. Damit ist es „ein typisches Produkt eines EG-Kompromisses“ (Hellmann, 2003, 1199 f.). Der im Mai 1991 von der damaligen sozialistischen Regierung Frankreichs vorgeschlagene Text war für Deutschland, aber auch für Großbritannien und andere eher am Freihandel orientierte Länder nicht akzeptabel, weil er protektionistische Elemente enthielt. Der deutsche Entwurf wurde von französischer Seite abgelehnt. Die niederländische Ratspräsidentschaft präsentierte einen Kompromissvorschlag, der dann in den Vertragstext übernommen wurde – allerdings erst, nachdem aufritisches und deutsches Drängen hin zwei Änderungen vorgenommen wurden: Die Einstimmigkeitsregel für Entscheidungen und der Hinweis, dass keine wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen ergriffen werden dürfen.

Die Einstimmigkeitsregel wurde später im Zusammenhang mit der Vertragsrevision durch Nizza aufgegeben. Deutschland verzichtete auf die Vetomöglichkeit. Seither gilt für industriepolitische Entscheidungen das Verfahren nach Artikel 251 EG-Vertrag: Entscheidungen werden im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen, das Europäische Parlament hat ein Mitentscheidungsrecht. Luxemburg und das Vereinigte Königreich knüpften ihren Verzicht auf Einstimmigkeit an eine weitere Ergänzung des Industrieartikels: Danach bietet der Artikel keine Grundlage für Maßnahmen, die steuerliche Vorschriften enthalten. Damit soll die Einstimmigkeit bei der Harmonisierung der Steuern gesichert werden (Hellmann, 2003, 1203).

Die ordnungspolitische Bewertung der industriepolitischen Regelungen im Maastrichter Vertrag fällt nicht einheitlich aus. Auf der einen Seite wird darauf hingewiesen, der Maastrichter Vertrag markiere einen ordnungspolitischen Paradigmenwechsel, weil die Industriepolitik dem Wettbewerbsprinzip gleichgestellt werde und eine merkantilistische Industriepolitik nun Bestandteil der Wirtschaftsverfassung der EU geworden sei (Schmidt, 1998, 32 ff.). Schmidt macht außerdem darauf aufmerksam, dass es in dem die Vertragsziele konstituierenden Artikel 2 des EG-Vertrags der Gemeinschaft zwar aufgegeben wird, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, ein Hinweis auf die Förderung des Wettbewerbs aber fehle (Schmidt, 2001, 397). Auf der anderen Seite kann der Ordnungspolitiker Otto Schlecht mit folgenden Worten zitiert werden: „In Artikel 157 und anderen Artikeln ist erstmals der Grundsatz offener und wettbewerbsorientierter Märkte wirtschaftsverfassungsrechtlich verankert worden, das ist mehr als im neutralen



Grundgesetz“ (Hellmann, 2003, 1207).

Es ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die Bedeutung von Artikel 157 für die Industriepolitik der Union nicht überschätzt werden darf. Denn „im Gegensatz zur Erfüllung der anderen vertraglichen Aufgaben wird Industriepolitik vor allem mithilfe von Entschliefungen und Empfehlungen sowie mit Subventionen und nur in Ausnahmefällen durch Akte der Gesetzgebung ausgeführt“ (Bieber et al., 2005, 541). Hinzu kommt, dass in der Praxis industriepolitische Zielsetzungen auch mithilfe des Binnenmarktartikels verfolgt werden (Hellmann, 2003, 1204 f.). Richtig ist aber auch, dass mit dem Maastricht-Vertrag die Industriepolitik von einer den Binnenmarkt flankierenden Politik zu einer strategischen Politik zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum wurde (Schulte-Braucks, 1996, 970).

### 4.3 Neuerungen im Verfassungsvertrag

Der Verfassungsvertrag<sup>17</sup> enthält inhaltliche Neuerungen für die Industriepolitik: Danach zielt die Tätigkeit der Union nicht mehr auf eine Erleichterung der Anpassung der Industrie an strukturelle Veränderungen, sondern auf eine Beschleunigung dieser Anpassung. Damit erfolgt allerdings nur eine Angleichung des deutschen Textes an die englische und französische Fassung des Vertrags (Bieber et al., 2005, 540 f.). Bislang kommt es hier zu Abweichungen, denn im Englischen ist von „speeding up“ und im Französischen von „accélérer“ die Rede. Deutschland hatte sich Anfang der neunziger Jahre bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag dagegen gewehrt, dass in den deutschen Text in Entsprechung zu den anderen Sprachen die Formulierung „Beschleunigung“ aufgenommen wurde (Hellmann, 2003, 1201).

Außerdem werden Elemente der so genannten offenen Koordinierung in die industriepolitische Tätigkeit der Union eingeführt (vgl. die Übersicht). Dazu gehören die Festlegung von Leitlinien und Indikatoren, der Austausch bewährter Verfahren sowie eine regelmäßige Überwachung und Bewertung.

Die offene Methode der Koordinierung unterscheidet sich von anderen Koordinierungsmechanismen dadurch, dass sie schwächer, weil rechtlich unverbindlich ist (Ludwigs, 2004, 246). Die Mitgliedstaaten sollen durch Benchmarks und Gruppenzwang (peer pressure) zu einem bestimmten Verhalten gebracht werden. Das Adjektiv „offen“ beschreibt zum einen die Ergebnisoffenheit des Koordinierungsprozesses, zum anderen die Offenheit hinsichtlich der Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen (Bräuninger, 2004, 27).

Die offene Koordinierung kann als eine Methode bezeichnet werden, eine

---

<sup>17</sup> <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DE:HTML> [Stand: 2005-07-11].

## Europäische Industriepolitik: Vorschriften im EG-Vertrag und im Verfassungsvertrag

### Artikel 157 (ex 130) EG-Vertrag

(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 mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds;
- Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen 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.

(3) Die Gemeinschaft trägt durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrags durchführt, zur Erreichung der Ziele des Absatzes 1 bei. Der Rat kann gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses 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 oder steuerliche Vorschriften oder Bestimmungen betreffend die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer enthält.

### Artikel III-279 Verfassungsvertrag

(1) Die Union und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind.

Zu diesem Zweck zielt ihre Tätigkeit entsprechend einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf Folgendes ab:

- a) **Beschleunigung der Anpassung** der Industrie an die strukturellen Veränderungen;
- b) Förderung eines günstigen Umfelds für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, in der gesamten Union;
- c) Förderung eines günstigen Umfelds für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen;
- d) 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, insbesondere Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Das Europäische Parlament wird in vollem Umfang unterrichtet.

(3) Die Union trägt durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen der Verfassung durchführt, zur Erreichung der Ziele des Absatzes 1 bei. Spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Absatzes 1 durchgeführten Maßnahmen können unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz festgelegt werden. Es wird nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen.

Dieser Abschnitt bietet keine Grundlage dafür, dass die Union irgendeine Maßnahme einführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte oder steuerliche Vorschriften oder Vorschriften enthält, die die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer betreffen.

gleichgerichtete Politik in Bereichen zu erzielen, in denen die EU nur geringe Kompetenzen hat. Hier besteht natürlich die Gefahr, dass es zu einer schleichenden Kompetenzverlagerung von den Mitgliedstaaten auf die Union kommt. Dadurch würde das alleinige Recht der Mitgliedstaaten, die Kompetenzen der EU fortzuentwickeln (Kompetenz-Kompetenz), ausgehöhlt.

#### 4.4 Zur Entwicklung der industriepolitischen Konzeption

Bereits 1970 legte die Europäische Kommission unter dem Titel „Die Industriepolitik der Gemeinschaft“ ein Memorandum vor, in dem sie eine Strategie der industriellen Entwicklung formulierte. Die Kommission wollte damit der europäischen Integration – nachdem die Zollschränken zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt worden waren – neue Impulse geben. Außerdem wurde in dem Memorandum die Befürchtung geäußert, amerikanische Unternehmen hätten gegenüber europäischen Firmen einen Wettbewerbsvorsprung. Die Kommission reagierte damit auf ein kurz zuvor veröffentlichtes Memorandum der französischen Regierung zur Industriepolitik in Europa (Starbatty/Vetterlein, 1990, 22).

Elemente der von der Kommission skizzierten industriepolitischen Strategie waren neben der Vollendung des gemeinsamen Marktes und der Schaffung einer einheitlichen Rechts-, Steuer- und Finanzordnung die Umstrukturierung der Unternehmen und die Steuerung der Wandlungs- und Anpassungsvorgänge. Die Kommission wollte Hindernisse für die Bildung transnationaler europäischer Unternehmenszusammenschlüsse finanziell fördern und öffentliche Kredite zum Aufbau von Spitzenindustrien einsetzen. Eine technologische Vorausschau sollte Innovationen erleichtern. Industriepolitik wurde explizit als Förderung zukunftsreicher Wirtschaftszweige verstanden, eine Strukturkonservierung dagegen abgelehnt. Für die Entwicklung industrieller Erzeugnisse, deren Kapitalbedarf die Möglichkeiten eines Unternehmens oder eines Landes übersteigt, wurden so genannte industrielle Entwicklungsverträge vorgeschlagen. Genannt wurden elektronische Rechenanlagen, Luft- und Raumfahrzeuge sowie Prototypen von Kernreaktoren (Europäische Kommission, 1970, passim).

Der in diesem Memorandum erkennbare Dualismus von liberalen und interventionistischen Elementen prägte auch die weitere Entwicklung der Industriepolitik in der EU. Die liberaleren Bestandteile – wie die Beseitigung technischer Handelshemmnisse, die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens und die Angleichung gesellschaftsrechtlicher Bestimmungen – wurden Mitte der achtziger Jahre in das Binnenmarktprogramm der EU einbezogen (Hellmann, 2003, 1215). Das Programm zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes

war grundsätzlich wettbewerbsorientiert, und es gelang der EU auch, die in Drittländern gehegten Befürchtungen vor einer „Festung Europa“ zu zerstreuen. Ein Ziel der Binnenmarktvollendung war es, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Allerdings gab es durchaus auch Stimmen in den Mitgliedstaaten, die sich gegenüber einer weiteren Liberalisierung nach außen reserviert verhielten (Hellmann, 2003, 1217).

Interventionistischen Bestrebungen und einer eher sektoral ausgerichteten Industriepolitik erteilte die Kommission 1990 eine Absage (Europäische Kommission, 1990). Die Industriepolitik der Gemeinschaft müsse vorrangig angemessene Rahmenbedingungen für die Unternehmen schaffen. Sektorale Konzepte könnten zwar vorübergehend erfolgreich sein, sie enthielten jedoch die Gefahr, dass Strukturanpassungen verschleppt würden und damit Arbeitsplätze verloren gingen. Die Kommission schlug daher ein horizontales industriepolitisches Konzept vor, das auf offene Märkte nach innen und außen setzt. Die Hauptverantwortung für die Wettbewerbsfähigkeit liege bei den Unternehmen selbst. Die Rolle des Staates sei die eines Katalysators und eines innovativen Wegweisers. Sektorale Politiken wurden freilich nicht ausgeschlossen. Sie müssten jedoch den strukturellen Anpassungsprozess fördern statt ihn zu verzögern. Die wichtigsten Instrumente der Industriepolitik seien die Vollendung des Binnenmarktes und eine offene Handelspolitik. Die handelspolitischen Spielregeln müssten jedoch von allen eingehalten werden. Außerdem sollten die Anpassungsprozesse durch die Förderung der Forschung und der technologischen Entwicklung, die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Qualifizierung von Arbeitskräften und die Entwicklung von Dienstleistungen für Unternehmen beschleunigt werden (Schmidt, 1998, 35 f.). Schließlich sollten Unternehmen schon frühzeitig bei der Entwicklung von einschlägigen Politiken einbezogen werden.

Die Kommission hat 1993 in ihrem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung einige dieser Instrumente wieder aufgegriffen: Das unternehmerische Umfeld müsse in drei Bereichen verbessert werden: Dazu zählen erstens das Regelwerk des Binnenmarktes (Gesetzgebung, Normen, Standards und Zertifizierung), zweitens die Förderung der Flexibilität von kleinen und mittleren Unternehmen und drittens der beschleunigte Ausbau der transeuropäischen Infrastrukturnetze (Europäische Kommission, 1993, 15). Außerdem wurden die Bedeutung der Forschung und der technologischen Entwicklung für die Wettbewerbsfähigkeit betont und Schwachstellen des europäischen Forschungssystems benannt. Gefordert wurde eine Aufstockung der Forschungsausgaben auf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, eine bessere Nutzung der Forschungsergebnisse in der Gemeinschaft und eine verbesserte Koordinierung der

verschiedenen Forschungsaktivitäten (ebenda, 94 ff.).

Die Forschungs- und Technologiepolitik zählt denn auch zu den wichtigsten Instrumenten der Industriepolitik in der Europäischen Union. Die praktische Umsetzung erfolgt im Rahmen der so genannten Forschungsrahmenprogramme. Das erste Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung deckte die Jahre 1984 bis 1987 ab. Derzeit läuft das sechste Programm. Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 hat die Kommission das siebte Forschungsrahmenprogramm vorgeschlagen, das mit 67,8 Milliarden Euro dotiert sein soll. Im aktuellen Forschungsrahmenprogramm steht die Informationstechnik mit gut 22 Prozent der Fördermittel an erster Stelle der thematischen Prioritäten. Es folgen mit knapp 14 Prozent die Biowissenschaften und mit 13 Prozent die Ausgaben für nachhaltige Entwicklung, globale Veränderungen und Ökosysteme (Europäisches Parlament, 2002, 26 f.).

Die Kommissionsvorschläge für das siebte Rahmenprogramm umfassen insgesamt neun Themenbereiche, die – so die Kommission – „wichtigen Gebieten des Wissenszuwachses und technologischen Fortschritts entsprechen und in denen die Forschung unterstützt und gestärkt werden muss, damit die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und industriellen Herausforderungen Europas angegangen werden können“ (Europäische Kommission, 2005b, 13). Gemessen an der vorläufigen Mittelaufteilung dominieren wieder die Informations- und Kommunikationstechnologien, gefolgt von „Gesundheit“ und „Verkehr“. Wichtig ist, dass mit den Forschungsrahmenprogrammen grenzüberschreitende FuE-Kooperationen gefördert werden und die finanzielle Unterstützung sich auf die vorwettbewerbliche Forschung konzentrieren soll (Rammer et al., 2004, 170).

Die Höhe der Fördermittel der ersten fünf Rahmenprogramme lag unter 6 Prozent der nationalen FuE-Ausgaben (ebenda, 170). Bei der Festlegung von Förderprioritäten berücksichtigt die Kommission die Arbeit so genannter Technologieplattformen. Dies sind Interessengruppen (Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Normungsgremien usw.), die unter der Leitung der Industrie zusammenkommen und gemeinsam einen strategischen Forschungsplan festlegen und durchführen (Europäische Kommission, 2004d, Tz. 20; Europäische Kommission, 2005b, 14).<sup>18</sup> Erwähnt werden ferner Technologieinitiativen, die auf diese Plattformen zurückgehen und die auch die Schaffung gemeinsamer Unternehmen nach Artikel 171 EG-Vertrag umfassen können.

Auch die Wettbewerbspolitik kann zu einem Instrument der Industriepolitik

---

<sup>18</sup> Eine Übersicht der österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft vom März 2005 nennt 27 existierende oder in Planung befindliche Technologieplattformen. URL: [http://www.bit.ac.at/7RP/doks/infoblatt\\_tp1.pdf](http://www.bit.ac.at/7RP/doks/infoblatt_tp1.pdf) [Stand: 2005-05-09].

werden. Dies wird deutlich, wenn die Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich die Kommission auffordern, bei der Wettbewerbspolitik die Eigenheiten des internationalen Wettbewerbs und die industrielle Entwicklung in Europa zu berücksichtigen (Seite 4 f.). Die Europäische Kommission hat darauf reagiert. Bei der Beurteilung von Zusammenschlüssen sollen Effizienzvorteile, die durch eine Fusion entstehen, stärker berücksichtigt werden, weil dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen auf den Weltmärkten günstig beeinflusst werden könnte. In der am 1. Mai 2004 in Kraft getretenen Novelle der Fusionskontrollverordnung ist die Berücksichtigung von Effizienzvorteilen bei der Beurteilung von Zusammenschlussvorhaben ausdrücklich vorgesehen. So regeln die zugehörigen Leitlinien (Europäische Kommission, 2004, 13 f.), dass Effizienzgewinne, die durch die Fusion entstehen und die den Verbrauchern zugute kommen, die Entscheidung über die Zulässigkeit von Unternehmenszusammenschlüssen beeinflussen können.

## 5

# Theoretische Grundlagen der Industriepolitik

Obwohl Industriepolitik in der Praxis oft aus ganz pragmatischen Gründen gefordert oder betrieben wird, ist doch auch versucht worden, industriepolitische Empfehlungen aus wirtschaftstheoretischen Zusammenhängen abzuleiten. Zwei wichtige Theoriestücke sind dabei die strategische Handelspolitik und die neue Wachstumstheorie. Als Rechtfertigung werden außerdem Aussagen der Industrieökonomik herangezogen.

Die strategische Handelspolitik gibt einige Annahmen der traditionellen Außenhandelstheorie auf – insbesondere die der vollkommenen Konkurrenz und der konstanten Skalenerträge – und untersucht, welche handelspolitischen Konsequenzen sich aus steigenden Skalenerträgen, die zu oligopolistischen Marktstrukturen führen, ergeben (Kösters, 1994, 119). Dabei werden Erklärungen aus der Oligopoltheorie und der Spieltheorie herangezogen. Im einfachen Modell, in dem es nur einen inländischen und einen ausländischen Anbieter gibt, kann ein Unternehmen, das sich strategisch verhält, einen Vorteil zulasten des anderen Unternehmens erzielen. Investiert es beispielsweise in Forschung und Entwicklung (FuE), um seine Kosten und damit seine Preise zu senken, wird es seinen Markt-

anteil auf Kosten des anderen Unternehmens ausdehnen. Reagiert dieses Unternehmen ebenfalls mit zusätzlichen FuE-Investitionen, kommt es zu einer Situation, die durch höhere Produktionsmengen, niedrigere Preise und geringere Unternehmensgewinne gekennzeichnet ist. Die Unternehmen befinden sich in einem Gefangenendilemma,<sup>19</sup> denn ein einseitiger Verzicht auf den strategischen Einsatz von FuE würde dem verzichtenden Unternehmen schaden (Bletschacher/Klodt, 1992, 10).

An dieser Stelle kommt der Staat in Form der strategischen Handelspolitik ins Spiel, indem er den heimischen Anbieter mithilfe von FuE-Subventionen unterstützt. Der staatliche Eingriff verändert die Machtbalance zwischen den Duopolisten auch deshalb, weil der Staat aufgrund des höheren Drohpotenzials seines Handelns die Marktposition des inländischen Unternehmens stärkt (Hepperle, 2004, 271). In oligopolistisch und monopolistisch geprägten Märkten entstehen Renten. Strategische Handelspolitik versucht, diese Renten im Inland anfallen zu lassen, indem der ausländische Anbieter geschwächt wird (Gewinnumlenkung). Ebenso könnte Industriepolitik darauf gerichtet sein, im Inland eine neue Produktion mit dem Ziel einer Monopolstellung aufzubauen (Gewinnschaffung) (Kösters, 1994, 120).

Trotz der im Modell plausibel ableitbaren Begründung für eine strategische Handelspolitik ist diese Form staatlicher Intervention damit nicht zu rechtfertigen. Zum einen gibt es ein Informationsproblem. Staatliche Instanzen müssten in der Lage sein, die richtigen Branchen und Unternehmen zu identifizieren und diese mit den richtigen Mitteln in der richtigen Dosierung zu fördern. „In practice, of course, governments have neither the information nor the singlemindedness necessary to implement such finely tuned policies“ (Spencer/Brander, 1983, 711). Zum anderen besteht immer auch die Gefahr von Retorsionsmaßnahmen des Auslands. Wenn ausländische Regierungen ebenfalls ihren heimischen Anbieter fördern, wird die Machtbalance im Oligopol erneut verschoben. Es entsteht ein neues Gefangenendilemma.

Im Zusammenhang mit der strategischen Handelspolitik wird die staatliche Förderung der Flugzeugherstellung in Europa durch das Airbus-Konsortium gern als Beispiel für eine erfolgreiche Industriepolitik angeführt. In der Tat ist es Airbus Industries mithilfe staatlicher Unterstützung gelungen, Boeing unter Wettbewerbsdruck zu setzen (Berg/Schmidt, 1998, 911). Hepperle kommt in seiner Studie über Möglichkeiten und Grenzen der Industriepolitik zu dem Er-

---

<sup>19</sup> In der Spieltheorie bedeutet Gefangenendilemma eine Entscheidungssituation, in der das Ergebnis nicht nur von der eigenen Entscheidung, sondern auch von der Entscheidung des Mitspielers abhängig ist. Der Entscheider muss also versuchen, die Reaktion seines Mitspielers bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen (Mankiw, 2004, 380 ff.).



gebnis, dass die Förderung des Unternehmens Airbus als ein Erfolg zu werten sei. Es sei gelungen, einen technologisch ebenbürtigen Wettbewerber zu etablieren und Renten zu transferieren. Allerdings räumt der Autor ein, es sei wegen der sehr spezifischen Rahmenbedingungen auf dem Markt für Großraumflugzeuge fraglich, ob man den Ansatz der strategischen Handelspolitik auf andere Industriezweige übertragen könne und verweist außerdem auf die stets latente Gefahr von Handelskonflikten (Hepperle, 2004, 316). Im Übrigen müssen einer möglichen Erhöhung von Renten in Europa die hohen Subventionen<sup>20</sup> aus öffentlichen Kassen gegenübergestellt werden. Schließlich ist darauf zu verweisen, dass die Verteilung der Airbus-Standorte in Europa erheblichen politischen Einflüssen unterliegt und sicherlich nicht allokatationseffizient ist (Simons, 1997, 146 ff.). Nach Auffassung der Monopolkommission war der Marktzutritt von Airbus für die Fusion von Boeing mit McDonnell-Douglas maßgeblich mitverantwortlich. Insofern sei zu vermuten, dass wir es ohne den Markteintritt von Airbus nicht mit einem Monopol von Boeing, sondern mit einem Duopol von Boeing und McDonnell-Douglas zu tun hätten (Monopolkommission, 2004, Tz. 27).

Ein zweiter Begründungsstrang für eine Industriepolitik folgt aus der neuen Wachstumstheorie. Wesentliche Neuerungen dieses Ansatzes sind die Internalisierung des technischen Fortschritts und die Berücksichtigung von Humankapital (Frenkel/Hemmer, 1999, 173 ff.; Hepperle, 2004, 173 ff.). Außerdem wird die neoklassische Annahme abnehmender Grenzerträge des Produktionsfaktors Kapital aufgegeben. Technischer Fortschritt wird durch Investitionen in Forschung und Entwicklung produziert, Investitionen in Humankapital unterstützen diesen Prozess. Die Erträge dieser Investitionen fallen aber nur zum Teil den Investoren selbst zu, weil externe Effekte auftreten können. Neues Wissen kann auch die Produktivität anderer Unternehmen verbessern. Unter der Annahme, dass sich die Investoren rational verhalten, werden sie weniger technischen Fortschritt erzeugen, als für die Volkswirtschaft als Ganzes optimal wäre. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, der Staat solle durch entsprechende Anreize, zum Beispiel Subventionen, die privaten Forschungsaktivitäten fördern.

In der Praxis besteht allerdings wiederum ein Informationsproblem. Denn adäquate Kompensationen von Unternehmen für die durch Externalitäten entgangenen Erträge setzen voraus, dass der Staat die Forschungsaktivitäten identifizieren kann und auch das Ausmaß der externen Effekte kennt (Kösters,

---

<sup>20</sup> Nach Angaben in der Presse hat Airbus seit seiner Gründung 1969 umgerechnet rund 15 Milliarden Dollar in Form günstiger Kredite erhalten. Boeing soll seit 1992 Beihilfen in Höhe von 23 Milliarden Dollar bekommen haben (Die Welt, 18. Oktober 2004, 10). Ob man in Anbetracht dieser Beträge von erfolgreicher Industriepolitik sprechen kann, erscheint doch sehr zweifelhaft.

1994, 120). Derartige Idealbedingungen dürfte es in der Realität aber wohl kaum geben. Rechtfertigen lässt sich staatliche Förderung eigentlich nur im Bereich der Grundlagenforschung, denn hier dürften die externen Effekte am größten und die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen am geringsten sein. Bei der angewandten Forschung besteht eher die Möglichkeit zur Internalisierung über den Patentschutz (Bletschacher/Klodt, 1991, 16).

Außerdem setzt eine zielorientierte Industriepolitik voraus, dass die Politik gemeinwohlorientiert handelt. Da sich Politiker und Bürokraten jedoch bei ihrem Handeln auch von Eigennutzüberlegungen leiten lassen, besteht immer die Gefahr, dass sich gut organisierbare Interessengruppen einen Vorteil verschaffen (Kösters, 1994, 121 f.).

Ein dritter Begründungsstrang für industriepolitische Aktivitäten des Staates kann schließlich aus der Industrieökonomik abgeleitet werden (Schmidt, 1998, 204 ff.). Ausgangspunkt sind Effizienzüberlegungen, die aus der Existenz von Skalenerträgen folgen. Mit zunehmender Produktion sinken die Durchschnittskosten – wenn auch nicht ad infinitum, so doch bis zu einer bestimmten Unternehmensgröße. Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik kann es dann sein, Unternehmenszusammenschlüsse zuzulassen, damit die beteiligten Unternehmen eine Größe erreichen, die ihnen die Realisierung dieser economies of scale ermöglicht und ihnen dadurch eine günstige Position im internationalen Wettbewerb verschafft. Bei Vorliegen von economies of scale hat zudem das erste Unternehmen, das am Markt ist, einen Wettbewerbsvorsprung, es kann zumindest temporär Monopolrenten erzielen. Staatliche Politik kann mithilfe der Wettbewerbspolitik oder mittels Subventionen heimische Unternehmen stärken, damit diese Renten im Inland anfallen.

## 6

### Zusammenfassung: Eine Bewertung aus ordnungspolitischer Sicht

Die Analyse der Industriepolitik in Europa ergibt keinen eindeutigen Befund. Auf der einen Seite kann aus den vertraglichen Grundlagen keine per se interventionistische Orientierung abgeleitet werden. Dagegen spricht auch die bisher überwiegend systemkonforme Ausgestaltung der Industriepolitik. Überdies hat die Kommission bislang auch stets ihren horizontalen Ansatz betont.

Auf der anderen Seite kann aber gleichwohl keine Entwarnung gegeben werden. So belegen die Vorgänge um Alstom/Siemens, Aventis/Sanofi und die deutsch-französische Werftenindustrie, dass Frankreich nach wie vor in erheblichem Umfang lenkende industriepolitische Ziele verfolgt. Es geht dem Land dabei weniger um die Schaffung europäischer Champions als vielmehr um die Förderung großer nationaler Unternehmen. Auch die jüngsten Äußerungen aus Paris zur Gründung einer Agentur zur Förderung der industriellen Innovation sowie die Vorschläge im Beffa-Bericht sprechen hier eine eindeutige Sprache. Dieser Bericht bringt die französische Unzufriedenheit mit den Ergebnissen einer horizontalen Industriepolitik zum Ausdruck. Industriepolitik müsse selektiver gestaltet werden.

Auch auf Ebene der EU ist die Gefahr einer solchen Politik keineswegs ausgeschlossen. Insbesondere die forschungspolitischen Vorstellungen der Kommission zielen darauf ab, so genannte Schlüssel- oder Zukunftstechnologien zu fördern. In ihrer Mitteilung von 2002 betont die Kommission, es sei notwendig, Prioritäten zu setzen, um die Entwicklung in Bereichen mit hohem Potenzial zu fördern (Europäische Kommission, 2002, 8). In einer Mitteilung von 2003 über „einige Kernpunkte der europäischen Wettbewerbsfähigkeit“ wird gefordert, dass Europa mehr für die Wettbewerbsfähigkeit tun müsse, nur als günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen für Forschung, Innovation und unternehmerische Initiative zu schaffen (Europäische Kommission, 2003a, 18).

Eine solche Politik steht immer vor der Herausforderung, zu bestimmen, welche Bereiche denn gefördert werden sollen. Damit ist die Politik in der Regel aber überfordert. Dieses Informationsproblem kann nur der Markt lösen. Ob Technologieplattformen – also „Runde Tische“ von öffentlichen und privaten Interessengruppen, die eine gemeinsame Vision und eine Strategie für die Entwicklung und Nutzung von Schlüsseltechnologien entwickeln sollen (Europäische Kommission, 2003a, 25) – in der Lage sind, das Informationsproblem zu lösen, ist zumindest fraglich. Überdies besteht immer auch eine Verzerrung zulasten nicht geförderter Bereiche. Je mehr Forschungs- und Technologiepolitik über den vorwettbewerblichen Bereich hinausgeht, umso mehr wird der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren außer Kraft gesetzt.

Die Strategie, die Erfolg versprechenden und zukunftssträchtigen Technologien mit staatlicher Hilfe zu identifizieren und zu fördern, die auch als „picking the winners“ bezeichnet werden kann, war schon in der Vergangenheit nicht sehr erfolgreich. Dies belegt auch eine Studie der EU-Kommission aus der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, die sich kritisch mit einer Strategie der nationalen Champions auseinandergesetzt hat. Die europäischen Länder reagierten in den sechziger Jahren auf die Erfolge der US-Computerindustrie mit

der Förderung nationaler Champions. Kleine Unternehmen wurden ermutigt, sich zusammenzuschließen, um Größenvorteile auszunutzen. Diese Politik war nicht erfolgreich. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, die Geschichte der informations- und kommunikationstechnischen Industrie zeige, dass eine Strategie der Förderung nationaler Champions im Hochtechnologiebereich zum Scheitern verurteilt sei (Denis et al., 2005, 61).

Als erfolgreiches Beispiel für eine gelungene Förderung zukunftssträchtiger Technologien und Produktionen wird gerne die Politik des japanischen Ministry of Economy, Trade and Industry (METI)<sup>21</sup> genannt. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Erfolge des METI in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach überschätzt worden sind. Ökonometrische Untersuchungen haben gezeigt, dass in Japan zwischen 1955 und 1990 die industriepolitischen Interventionen mehrheitlich auf wachstumsschwache Industriezweige gerichtet waren (Lichtblau/Breuer, 1996, 36 ff.).

Auch Frankreich ist ein Beispiel dafür, dass Industriepolitik die in sie gesetzten Erwartungen oft nicht erfüllt. Das Land hat eine lange industriepolitische Vergangenheit – ohne dass es herausragende Ergebnisse vorweisen könnte. „Fragt man nach den Erfolgen der französischen Industriepolitik, so ergibt sich ein eher enttäuschender Befund. Dies gilt vor allem für die ehrgeizigen Versuche, auf rasch wachsenden Märkten für ‚high technology‘ einen ‚national champion‘ zu kreieren und diesen durch Subvention und Protektion international wettbewerbsfähig zu machen“ (Berg/Schmidt, 1998, 872). Nach Ansicht der Monopolkommission stehen der Ankündigungsaktivismus französischer Industriepolitik und die mediale Bewunderung für das Engagement der verantwortlichen Minister in keinem Verhältnis zum Erfolg dieser Politik (Monopolkommission, 2004, Tz. 26).

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass es nicht die Aufgabe der Industriepolitik sein kann, nationale oder europäische Champions zu schaffen oder zu fördern. Die staatliche Förderung nationaler Champions in einigen Bereichen führt zu Belastungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in anderen Bereichen (Monopolkommission, 2004, Tz. 13 ff.). „Ziel aller Entscheidungsträger sollte es eher sein, aus günstigen Rahmenbedingungen heraus neue ‚Champions‘ entstehen zu lassen, als interventionistisch und marktschädigend solche künstlich zu schaffen“ (VDMA, 2004).

Problematisch sind auch Bestrebungen, die Wettbewerbspolitik für die Industriepolitik zu instrumentalisieren. Dabei ist jedoch eine differenzierte Betrachtung

---

<sup>21</sup> Besser bekannt unter seinem früheren Namen MITI (Ministry of International Trade and Industry). Die Reorganisation erfolgte im Jahr 2001.

notwendig. So hat die Kommission in ihrer Mitteilung „Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa“ angekündigt, Effizienzgesichtspunkte bei der Beurteilung von Fusionen stärker zu berücksichtigen (Europäische Kommission, 2004b, 12 f.). In der Fusionskontrollverordnung des Rates vom Januar 2004 ist ebenfalls vorgesehen, dass bei der Bestimmung der Auswirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf den Wettbewerb begründeten und wahrscheinlichen Effizienzvorteilen Rechnung getragen werden soll. Die Kommission kann aufgrund von Effizienzvorteilen ein Zusammenschlussvorhaben genehmigen.<sup>22</sup> Allerdings müssen, wie es in den Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse heißt, die Vorteile den Verbrauchern zugute kommen. Als Beispiele werden niedrigere Preise sowie neue oder verbesserte Waren oder Dienstleistungen genannt. Wichtig sei, dass auf dem betreffenden Markt genügend Wettbewerbsdruck verbleibt, damit die genannten Vorteile auch tatsächlich an die Verbraucher weitergegeben werden (Europäische Kommission, 2004c, 13 f.).

Effizienzüberlegungen werden im wettbewerbspolitischen Konzept der Chicago School of Antitrust Law in den Vordergrund gestellt. Ziel der Wettbewerbspolitik sei die Maximierung der Konsumentenwohlfahrt, die sich in allokativer und produktiver Effizienz niederschlägt. Allokative Effizienz entspricht dabei einer Allokation der Ressourcen gemäß dem Kriterium Grenzkosten = Preis, während die produktive Effizienz dann erreicht wird, wenn die einzelnen Unternehmen Größeneffekte in der Produktion ausnutzen können (Schmidt, 2005, 19 ff.). Hier setzt die wettbewerbspolitische Handlungsempfehlung an, Unternehmenszusammenschlüsse nicht zu untersagen, wenn Größeneffekte (economies of scale) bei horizontalen Zusammenschlüssen, Synergieeffekte (economies of scope) bei konglomeraten Zusammenschlüssen oder Transaktionskostensenkungen<sup>23</sup> bei vertikalen Zusammenschlüssen auftreten (Schmidt, 2005, 85 ff.). Konzentration wird wettbewerbspolitisch für unproblematisch gehalten, da sie als Ausdruck einer überlegenen Effizienz gilt. Dem Problem von Marktmacht wird mit dem Hinweis auf potenzielle Konkurrenz begegnet. Märkte seien bebreitbar (Schmidt, 2000, 94).

Kernpunkt dieser Argumentation ist, dass implizit ein Zielkonflikt zwischen Effizienzgewinnen und Wettbewerbsintensität unterstellt wird. Der Zusammen-

---

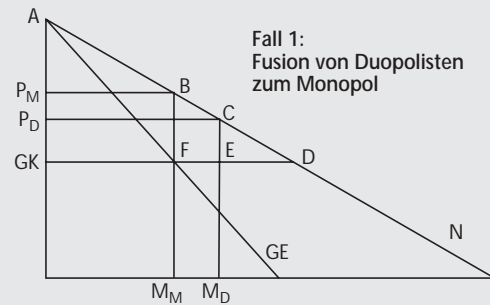
<sup>22</sup> Strohm (2005, 124) bestreitet allerdings, dass die Leitlinien einen Vormarsch „industriepolitischer Erwägungen“ in die Fusionskontrolle enthalten.

<sup>23</sup> Gemeint sind Kosteneinsparungen, die entstehen, wenn ein vor- oder nachgelagertes Unternehmen übernommen wird und dadurch Kosten wegfallen, die bei Transaktionen auf Märkten entstehen, wie zum Beispiel Suchkosten, Verhandlungs- oder Kontrollkosten (Schmidt, 2005, 101 f.).

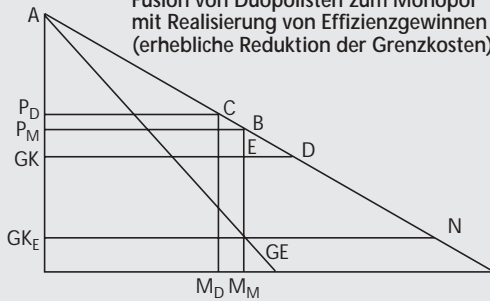
<sup>24</sup> Vgl. zur folgenden Darstellung Schwalbe, 2005, 65 f.

# Mögliche Wirkungen einer Fusion auf Menge und Preis

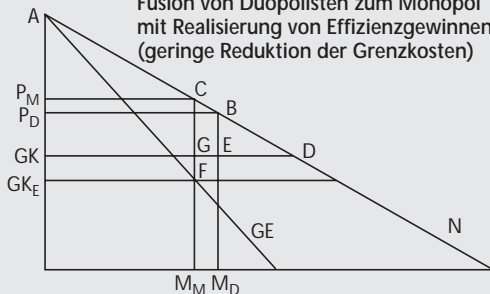
Abbildung 5



Fall 2:  
Fusion von Duopolisten zum Monopol  
mit Realisierung von Effizienzgewinnen  
(erhebliche Reduktion der Grenzkosten)



Fall 3:  
Fusion von Duopolisten zum Monopol  
mit Realisierung von Effizienzgewinnen  
(geringe Reduktion der Grenzkosten)



Legende:  $P_D, M_D$ : Preis und Menge vor Fusion;  $P_M, M_M$ : Preis und Menge nach Fusion; GE: Grenzerlös; GK: Grenzkosten;  $GK_E$ : Grenzkosten nach Realisierung von Effizienzgewinnen; N: Nachfrage;  
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schwalbe, 2005, 65 f.

hang lässt sich mithilfe der Abbildung 5 darstellen.

Zwei Unternehmen schließen sich zu einem Monopol zusammen.<sup>24</sup> Im ersten Fall werden keine Effizienzgewinne realisiert, die Grenzkosten bleiben unverändert. Weil sich ein Monopol dann gewinnmaximierend verhält, wenn es einen Preis setzt, bei dem die Grenzkosten gleich dem Grenzerlös sind, ergeben sich der Preis  $P_M$  und die Menge  $M_M$ . Gegenüber der Ausgangssituation ist der Preis gestiegen und die Menge ist zurückgegangen. Die Konsumentenrente hat sich von  $ACP_D$  auf  $ABP_M$  vermindert. Die Produzentenrente nimmt zu, von  $P_D C E G K$  auf  $P_M B F G K$ . Und die volkswirtschaftliche Rente, also die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente, ist gesunken.<sup>25</sup> Außerdem steigt der totale Wohlfahrtsverlust im Sinne nicht realisierter Tauschgewinne von  $CDE$  auf  $BDF$ , so dass die Volkswirtschaft als Ganzes verliert. Dieser Fall ist insofern eindeutig, als hier keine

<sup>25</sup> Die Fläche  $ABFGK$  ist kleiner als die Fläche  $ACEGK$ .

Effizienzgewinne auftreten. Die Fusion dürfte nicht genehmigt werden.

Auch der zweite Fall ist leicht zu bewerten. Hier treten infolge der Fusion so hohe Effizienzgewinne auf, dass die Grenzkosten stark sinken. Nach dem Zusammenschluss sinkt der Preis und die abgesetzte Menge steigt. Konsumentenrente und Produzentenrente steigen an, Letztere vor allem wegen der gesunkenen Grenzkosten. Die volkswirtschaftliche Rente steigt an, der totale Wohlfahrtsverlust nimmt ab. Ein solcher Zusammenschluss sollte erlaubt werden.

Wettbewerbspolitisch problematisch ist dagegen der dritte Fall. Hier werden zwar auch Effizienzvorteile realisiert, die zum Sinken der Grenzkosten führen. Da es sich jedoch nur um eine geringe Reduktion der Grenzkosten handelt, führt die Gewinnmaximierungsbedingung im Monopol dazu, dass der Preis steigt und die abgesetzte Menge sinkt. Die Konsumentenrente geht von  $ABP_D$  auf  $ACP_M$  zurück, die Produzentenrente steigt von  $P_D BEG_K$  auf  $P_M CFGK_E$ . Die volkswirtschaftliche Rente ist allerdings gestiegen, denn die Verringerung der Konsumentenrente ist kleiner als die Vergrößerung der Produzentenrente. Da außerdem die Zunahme des totalen Wohlfahrtsverlustes geringer ausfällt als die Verbesserung der produktiven Effizienz ( $CBEG < GKGFGK_E$ ), ist die Gesamtwohlfahrt der Volkswirtschaft gestiegen.

Dieser Zusammenhang wurde in der Literatur erstmals von Williamson beschrieben (Williamson, 1968, 21 f.). Die Frage ist, an welchem Wohlfahrtsstandard Fusionen gemessen werden sollen – an der Gesamtwohlfahrt oder an der Konsumentenwohlfahrt. Orientiert man sich an der Gesamtwohlfahrt, würde man die Fusion auch im dritten Fall genehmigen, legt man die Konsumentenwohlfahrt als Maßstab an, dagegen nicht. „The choice between the consumer welfare and total welfare standards is essentially a political one (Ilzkovitz/Meiklejohn, 2001, 18).

Ein anderes Ziel, das mit wirksamem Wettbewerb in einem Konfliktverhältnis stehen könnte, ist der technische Fortschritt. Zum Ersten wird ein positiver Zusammenhang zwischen der Größe und der Innovationstätigkeit eines Unternehmens vermutet (Neo-Schumpeter-Hypothese I). Zum Zweiten wird eine positive Korrelation zwischen der Marktmacht oder dem Konzentrationsgrad und den Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Unternehmen unterstellt (Neo-Schumpeter-Hypothese II). Die empirischen Ergebnisse sind jedoch keineswegs so eindeutig, dass diese Zusammenhänge bestätigt werden könnten (Schmidt, 2005, 108 ff.). Auch die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung über eine „Proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa“ eine ähnliche Schlussfolgerung gezogen: „Die Vorstellung, dass Marktkonzentration und verringerter Wettbewerb zur Innovation beitragen, wird durch empirische Ergebnisse nicht überzeugend gestützt“ (Europäische Kommission, 2004b, 5).

Kritisch können gegen die behaupteten Zielkonflikte zwischen Wettbewerb auf der einen Seite und Kosteneinsparungen sowie technischem Fortschritt auf der anderen Seite mehrere Argumente angeführt werden.

Erstens: In Unternehmen, die nur einem beschränkten Wettbewerb ausgesetzt sind, kann es zu so genannten X-Ineffizienzen<sup>26</sup> kommen. Diese X-Ineffizienzen können die Wirkungen einer Kostensenkung infolge einer Zunahme der produktiven Effizienz konterkarieren (Schmidt, 1998, 27). Dies ist umso wahrscheinlicher, je mehr der Wettbewerb durch den Zusammenschluss vermindert wird.

Zweitens: Wettbewerb ist nicht nur ein Instrument, eine möglichst große gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu erzielen. Wettbewerb ist auch ein eigenständiges Ziel (Hoppmann, 1968, 15 ff.). Märkte sollen offen gehalten werden, damit sich wirtschaftliche Freiheit entfalten kann. Diese wirtschaftliche Freiheit bezieht sich sowohl auf die Marktseite, auf der Unternehmen miteinander konkurrieren, als auch auf die Marktgegenseite, deren Auswahlmöglichkeiten dadurch gesteigert werden. Die Wettbewerbsordnung wird als ökonomisches Äquivalent einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung verstanden (Schmidt, 2005, 15).

Drittens: Eng damit zusammen hängt das Argument vom Wettbewerb als Entdeckungsverfahren (von Hayek). Hier wird eine dynamischere Sichtweise in die Argumentation eingeführt. Wettbewerb ist nach von Hayek ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen, die ohne ihn unentdeckt geblieben wären. Er kann nicht nur das in einer Volkswirtschaft dezentral vorhandene Wissen nutzbar machen, er schafft auch neues Wissen, neue Problemlösungen und damit technischen Fortschritt. Die preistheoretischen Überlegungen, die in Abbildung 5 dargestellt sind und auf denen auch die Leitlinien der Kommission zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse aufbauen, lassen sich mit dieser Vorstellung von Wettbewerb nicht vereinbaren (Strohm, 2005, 124 f.). Überspitzt formuliert: Die Auffassung, dass zwischen Wettbewerb und Effizienz ein Zielkonflikt besteht, beruht auf einem eingeschränkten Wettbewerbskonzept.

Viertens: Diese theoretischen Überlegungen lassen sich empirisch stützen, wenn man nach dem Erfolg von Fusionen fragt und feststellen muss, dass die Erfolgsbilanz eher bescheiden ausfällt. „The empirical evidence indicates that horizontal mergers increase market power. After a merger, prices tend to rise and the market share of the merging firms tends to fall. Empirical analysis also shows that mergers have very modest average effects on the profitability of the merging

---

<sup>26</sup> X-Ineffizienz ist die nicht-allokative Ineffizienz, die überwiegend von motivationalen Aspekten bestimmt wird. Organisationsinterne Einflussfaktoren (zum Beispiel die Anreize) und organisationsexterne (zum Beispiel die Wettbewerbsintensität) entscheiden darüber, wie effizient Unternehmen arbeiten (Schmidt, 2005, 96 f.).



firms and that a large proportion of mergers reduce profitability. This suggests that merger control should not be based on a general presumption that horizontal mergers create efficiency gains" (Ilzkovitz/Meiklejohn, 2001, 10). Mit zunehmender Größe der beteiligten Unternehmen steigt überdies das Erfolgsrisiko. In fast 54 Prozent aller Fälle war die Profitabilität bei Fusionen mit einem Volumen von mehr als fünf Milliarden Dollar nach dem Zusammenschluss geringer als vorher (Kleinert/Klodt, 2000, 67).

Fünftens: Die Gefahren einer stärkeren Effizienzorientierung liegen in einer Politisierung der Fusionskontrolle. Die Monopolkommission hat das Ansinnen der drei genannten Staats- und Regierungschefs, die Zuständigkeiten für die europäische Binnenmarkt-, Industrie- und Wettbewerbspolitik bei einem EU-Kommissar zu konzentrieren, mit dem Argument kritisiert, dies würde auf eine Politisierung und damit auch auf eine Entrechtlichung der Wettbewerbspolitik hinauslaufen (Monopolkommission, 2004, Tz. 36).

Entweder ist trotz aller Beteuerungen des horizontalen Ansatzes die Industriepolitik ein Wolf im Schafspelz oder wir haben es mit einer Begriffsverwirrung zu tun. Dann sollte man den Begriff „Industriepolitik“ aber vermeiden, er ist negativ besetzt. Wenn es aber lediglich um mehr Ordnungspolitik geht, dann sind

einzelne Aktivitäten auf europäischer Ebene durchaus zu begrüßen. Dazu gehört auch eine Verbesserung der Gesetzesfolgenabschätzung.

## Literatur

**Beffa**, Jean-Louis, 2005, Pour une nouvelle politique industrielle, deutsche Übersetzung: Plädoyer für eine neue Industriepolitik, URL: <http://www.rapport-jeanlouisbeffa.com/> [Stand: 2005-05-12]

**Berg**, Hartmut / **Schmidt**, Frank, 1998, Industriepolitik, in: Klemmer, Paul (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 849–943

**Bieber**, Roland / **Epiney**, Astrid / **Haag**, Marcel, 2005, Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 6. Auflage, Baden-Baden

**Bletschacher**, Georg / **Klodt**, Henning, 1992, Strategische Handels- und Industriepolitik, Kieler Studien, Nr. 244, Tübingen

**BMWA** – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004a, Pressemitteilung vom 26. Oktober, URL: <http://www.bmwa.bund.de/Navigation/wirtschaft,did=44834.html> [Stand: 2005-07-11]

**BMWA** – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004b, Pressemitteilung vom 30. November, URL: <http://www.bmwa.bund.de/Navigation/wirtschaft,did=51828.html> [Stand: 2005-07-11]

**Bräuninger**, Dieter, 2004, EU-Sozialpolitik darf Standortwettbewerb nicht aushebeln, in: EU-Monitor – Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 21, 3. Dezember, S. 18–33

**Brösse**, Ulrich, 1996, Industriepolitik, München/Wien

**Denis**, Cécile, / **Mc Morrow**, Kieran, / **Röger**, Werner, / **Veugelers**, Reinhilde, 2005, The Lisbon Strategy and the EU's structural productivity problem, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, No. 221

**Deutscher Bundestag**, 2004, Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Alternative zu interventionistischer Industriepolitik, Antwort auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 15/3408 vom 21. Juni

**Europäische Kommission**, 1970, Die Industriepolitik der Gemeinschaft, Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel

**Europäische Kommission**, 1990, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld, Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, Mitteilung der Kommission, KOM (1990) 556, Brüssel

**Europäische Kommission**, 2002, Industriepolitik in einem erweiterten Europa, Mitteilung der Kommission, KOM (2002) 714 endgültig, Brüssel

**Europäische Kommission**, 2003a, Einige Kernpunkte der europäischen Wettbewerbsfähigkeit – Hin zu einem integrierten Konzept, Mitteilung der Kommission, KOM (2003) 704 endgültig, Brüssel

**Europäische Kommission**, 2003b, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und der Verordnung (EG) {über persistente organische Schadstoffe}, KOM (2003) 644 endgültig, Brüssel

**Europäische Kommission**, 2004a, Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union, Mitteilung der Kommission, KOM (2004) 274 endgültig, Brüssel

**Europäische Kommission**, 2004b, Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa, Mitteilung der Kommission, KOM (2004) 293 endgültig, Brüssel

**Europäische Kommission**, 2004c, Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 31, S. 5–18

**Europäische Kommission**, 2004d, Wissenschaft und Technologie: Schlüssel zur Zukunft Europas – Leitlinien für die Forschungsförderung der Europäischen Union, Mitteilung der Kommission, KOM (2004) 353, Brüssel

**Europäische Kommission**, 2005a, EU-Automobilindustrie: Kommission kündigt Initiativen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit an, IP/05/31, 13. Januar, Brüssel, URL: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/31&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> [Stand: 2005-07-19]

**Europäische Kommission**, 2005b, Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013), KOM (2005) 119 endgültig, Brüssel

**Europäische Kommission**, 2005c, Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, KOM (2005) 24, Brüssel, URL: [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_de.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_de.pdf) [Stand: 2005-07-19]

**Europäische Kommission**, 2005d, Ein Neustart für die Lissabon-Strategie, URL: [http://europa.eu.int/growthandjobs/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/index_de.htm) [Stand: 2005-07-19]

**Europäischer Rat**, 2003a, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin der Europäischen Union, Nr. 3, S. 8–27

**Europäischer Rat**, 2003b, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin der Europäischen Union, Nr. 10, S. 9–22

**Europäischer Rat**, 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, URL: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf) [Stand: 2005-07-04]

**Europäisches Parlament**, 2002, Beschluss Nr. 1513/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 über das Sechste Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung

und Demonstration als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums und zur Innovation (2002–2006), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 232, S. 1–33

**European Commission**, 2004, European competitiveness report, SEC (2004) 1397, Brüssel, URL: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/competitiveness/doc/comprep\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/comprep_2004_en.pdf) [Stand: 2005-07-19]

**Eurostat**, 2005, Strukturindikatoren, URL: [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1133,1400891,11331402816&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1133,1400891,11331402816&_dad=portal&_schema=PORTAL) [Stand: 2005-07-19].

**Fehl**, Ulrich / **Oberender**, Peter, 2004, Grundlagen der Mikroökonomie, 9. Auflage, München

**Fendel**, Ralf. / **Frenkel**, Michael, 2005, Wozu Studien zur Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1, S. 26–32

**Fontagné**, Lionel, 2004, European industry's place in the International Division of Labour: situation and prospects, Summary, URL: <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2004/150704/ditsummary.pdf> [Stand: 2005-07-19]

**Frenkel**, Michael / **Hemmer**, Hans-Rimbert, 1999, Grundlagen der Wachstumstheorie, München

**Grömling**, Michael / **Lichtblau**, Karl / **Weber**, Alexander, 1998, Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung, Köln

**Hellman**, Rainer, 2003, Kommentar zu Artikel 157 EG-Vertrag, in: Groeben, von der / Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden, S. 1196–1245

**Hepperle**, Guntram R. M., 2004, Zukunftsorientierte Industriepolitik, Möglichkeiten und Grenzen, Frankfurt am Main u. a. O.

**Hoppmann**, Erich, 1968, Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, in: Schneider, Hans K. (Hrsg.), Grundlagen der Wettbewerbspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 48, Berlin, S. 9–49

**Ilzkovitz**, Fabienne / **Meiklejohn**, Roderick, 2001, European merger control: do we need an efficiency defence?, in: European Economy, Nr. 5, S. 3–30

**IW Consult GmbH Köln**, 2005, Export schafft Wertschöpfung! Deutschland ist im internationalen Vergleich keine Basarökonomie, Kurzfassung, Köln

**Kleinert**, Jörn / **Klodt**, Henning, 2000, Megafusionen, Trends, Ursachen und Implikationen, Kieler Studien, Nr. 302, Tübingen

**Kösters**, Wim, 1994, Neue Wachstumstheorie und neue Außenhandelstheorie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 3, S. 117–122

**Kok**, Wim, 2004, Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hocharangigen Sachverständigenkommission unter Vorsitz von Wim Kok, URL: [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_de.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_de.pdf) [Stand: 2005-07-20]

**Krugman**, Paul, 1994, Competitiveness: A Dangerous Obsession, in: Foreign Affairs, März/April, S. 28–44

**Lichtblau**, Karl, 2005, Outsourcing: Industrie und Dienstleistungen im Verbund, Referat vom 23. Mai, erscheint demnächst

**Lichtblau**, Karl, / **Breuer**, Wilhelm, 1996, Industriepolitik in Japan auf dem Weg zur Normalität, Köln

**Ludwigs**, Markus, 2004, Die Kompetenzordnung der Europäischen Union im Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien, 7. Jg., Heft 2, S. 211–249

**Mankiw**, Gregory N., 2004, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage, Stuttgart

**Matthes**, Jürgen / **Schröder**, Christoph, 2004, Rahmenbedingungen für Unternehmen – Zur Aggregation von Weltbankdaten, in: iw-trends, 31. Jg., Heft 4, S. 51–62

**McGuckin**, Robert H. / **van Ark**, Bart, 2005, EU Labor Productivity and Employment Improve in 2004 – but U.S. still leads, Executive Action, The Conference Board, No. 129, January

**Monopolkommission**, 2004, Fünfzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2002/2003, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3610 vom 14. Juli

**Oppermann**, Thomas, 1999, Europarecht, 2. Auflage, München

**Presse- und Informationsamt** der Bundesregierung, 2003, Pressemitteilung Nr. 60 vom 5. Februar, URL: <http://www.bundesregierung.de/Nachrichten-417.465868/pressemitteilung/Gemeinsamer-Brief-von-Bundeska.htm> [Stand: 2005-07-11]

**Presse- und Informationsamt** der Bundesregierung, 2004, Material für die Presse vom 5. Februar, URL: <http://www.bundesregierung.de/Anlage609399/Gemeinsamer+Brief+von+Chirac,+Schr%F6der+und+Blair+++deutsche+Version.pdf> [Stand: 2005-07-11]

**Rammer**, Christian / **Polt**, Wolfgang / **Egeln**, Jürgen et al., 2004, Internationale Trends der Forschungs- und Innovationspolitik – Fällt Deutschland zurück? ZEW Wirtschaftsanalysen, Schriftenreihe Band 73, Baden-Baden

**Sachverständigenrat** zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2004, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden

**Schmidt**, André, 1998, Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik, Frankfurt am Main u. a. O.

**Schmidt**, André, 2000, Wettbewerbspolitik im Zeitalter der Globalisierung, in: Walter, Helmut / Hegner, Stephanie / Schechler, Jürgen M. (Hrsg.), Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb, Stuttgart, S. 377–416

**Schmidt**, André, 2001, Europäische Wettbewerbspolitik: Ordnungspolitische Weichenstellungen, in: Ohr, Renate / Theurl, Theresia (Hrsg.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 363–416

**Schmidt**, Ingo, 2005, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 8. Auflage, Stuttgart,

**Schmidtchen**, Dieter, 2005, Effizienz als Leitbild der Wettbewerbspolitik: Für einen „more economic approach“, in: Oberender, Peter (Hrsg.), Effizienz und Wettbewerb, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 306, Berlin, S. 9–41

**Schulte-Braucks**, Reinhard, 1996, Unternehmenspolitik, in: von Röttinger, Moritz / Weyringer, Claudia (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration, 2. Auflage, Wien, S. 969–994

**Schwalbe**, Ulrich, 2005, Die Berücksichtigung von Effizienzgewinnen in der Fusionskontrolle – Ökonomische Aspekte, in: Oberender, Peter (Hrsg.), Effizienz und Wettbewerb, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 306, Berlin, S. 63–94

**Simons**, Jürgen, 1997, Industriepolitik, Stuttgart

**Spencer**, Barbara J. / **Brander**, James A., 1983, International R&D Rivalry and Industrial Strategy, in: The Review of Economic Studies, Vol. 50, Heft 4, S. 707–722

**Starbatty**, Joachim / **Vetterlein**, Uwe, 1990, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden

**Strohm**, Andreas, 2005, „Effizienzgesichtspunkte“ und Europäische Wettbewerbspolitik, in: Oberender, Peter (Hrsg.), Effizienz und Wettbewerb, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 306, Berlin, S. 113–129

**Thomas**, Johannes, 2004, Französisch (-deutsche?) Industriepolitik, in: Dokumente, Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, Nr. 3, S. 53–56

**Uterwedde**, Henrik, 2004, Deutsch-französische Industriepolitik – Mehr als Illusionen?, in: Dokumente, Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, Nr. 5, S. 21–27

**VDMA**, 2004, Positionspapier zur Mitteilung der Kommission, Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union, VDMA European Office, Brüssel

**Williamson, Oliver, E., 1968, Economics as an antitrust defense: the welfare tradeoffs,** in: *The American Economic Review*, Vol. 58, Heft 1, S. 18–36

## Kurzdarstellung

Seit einiger Zeit ist eine Renaissance der Industriepolitik in der Europäischen Union und in einigen EU-Mitgliedstaaten zu verzeichnen. Ordnungspolitisch betrachtet ist dies unbedenklich, solange dabei konsequent dem bislang von der EU-Kommission vertretenen horizontalen, also industrieübergreifenden Ansatz gefolgt wird und beispielsweise neue Gesetzgebungsinitiativen vorab einer Folgenabschätzung unterzogen werden. Damit kann verhindert werden, dass neue und vielfältige Regulierungsaufgaben die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen beeinträchtigen. Ordnungspolitisch bedenklich und wirtschaftspolitisch schädlich sind dagegen Bestrebungen, mittels staatlicher Initiativen so genannte nationale Champions zu schaffen, die Wettbewerbspolitik für industriepolitische Zwecke zu instrumentalisieren oder bestimmte, als zukunftssträchtig erachtete Projekte und Schlüsselsektoren gezielt zu fördern.

## Abstract

For some time now there have been signs of a renaissance in industrial policy in the European Union and some of its member states. Principally, this does not need to be a cause for concern as long as the horizontal, cross-sectoral approach so far promoted by the EU Commission continues to be consistently adopted, including, for example, assessment of the likely impact of planned new legislation. Such measures can prevent the imposition of a wide range of new regulations limiting the international competitiveness of German and European companies. By contrast, the endeavours of some governments to create national champions, to exploit competition rules for industrial policy purposes and to promote specific projects and key industrial sectors considered of special importance for the future are not only politically dangerous but also economically damaging.

## Der Autor

**Berthold Busch**, Dr. rer. pol., geboren 1957 in Marburg/Lahn. Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Philipps-Universität Marburg; seit Februar 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Europäische Integration; seit 1999 Leiter der Verbindungsstelle Brüssel.