



MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

## **Europäische Industriepolitik – Zwischen Wettbewerb und Interventionismus**

**Autoren:**

Reinhold Kopp (Federführend)

Fritjof Mietsch

Gert von der Groeben

**Koordination:**

Philipp Fink

**April 2009**

## **1 Widersprüchliche Entwicklung in der EU**

In Wissenschaft und politischer Praxis gehen die Auffassungen, inwieweit staatliche industriepolitische Interventionen in die Markt- und Wettbewerbsprozesse wohlfahrtssteigernd sind, weit auseinander. Diese Auseinandersetzung kennzeichnet auch die Entwicklung des Themas in der EU, deren Grundlagen - Verträge das Wettbewerbsrecht und den gemeinsamen Binnenmarkt als originäre Kompetenz der Kommission festschreiben, während Wirtschafts- und Industriepolitik im wesentlichen Aufgabe der Mitgliedsstaaten bleiben.

Dabei setzte sich in der Kommission zunächst die französische, etatistisch geprägte Position einer aktiv gestaltenden Industriepolitik durch, die Kommissionspräsident Delors schließlich geschmeidig mit der Schaffung des Binnenmarktes verknüpfte. Nach der einseitigen Fokussierung von Industriekommissar Bangemann auf Telekommunikation und Internet-Wirtschaft und der unverhohlenen Einflussnahme zugunsten bestimmter Industriegruppierungen schlug das Pendel um. Seit den Wettbewerbskommissaren van Miert und Monti herrschte der Vorrang der wettbewerbspolitischen Ausrichtung, die der EU-Wettbewerbspolitik auch international Respekt und Ansehen verschaffte.

Nach Bangemanns Ausscheiden gab es nicht einmal mehr einen Kommissar mit industriepolitischem Portfolio. Erst Verheugen steuerte vorsichtig um und begründete eine neue industriepolitische Ausrichtung, die auf Konzertierung und Dialog mit wichtigen Industriebranchen (Automobil, Chemie, Maschinenbau, Schifffahrt, Energie) angelegt war. Verheugen hat für diese Politik aber nur begrenzt Unterstützung durch das Kommissarskollegium erfahren. Parallel zur Lissabon-Strategie gewannen die Forderungen nach mehr staatlicher Unterstützung für innovative Unternehmen und gezielte Forschungsförderung auch im anwendungsnahen Bereich zunehmend Befürworter. Deren Argumente: Die spezifische Industriestruktur Europas, das Schwergewicht von kleinen und mittleren Unternehmen und der Rückstand zu den USA bei der Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft habe der EU ein strukturelles Innovationsdefizit beschert, das der Markt allein nicht korrigieren könne.

In einem weiteren Kernbereich ausschließlicher EU-Zuständigkeit, der Außenhandelspolitik, ist das Bemühen um konsequente Freihandelspolitik erlahmt; das Scheitern der DOHA-Runde beruhte nicht zuletzt darauf, dass auch die EU die eigenen Agrarinteressen zu hoch gewichtete und Kommissar Mandelson insbesondere von französischer Seite gezielte Querschüsse hinnehmen musste.

Die stetigen Versuche seitens der Etatisten, die strikte Wettbewerbsorientierung der Europäischen Union auszuhöhlen, zeigt Wirkung. Ohne großen Widerstand auch von deutscher Seite ist selbst das bereits relativierte Ziel der Wettbewerbsorientierung aus dem Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrages gestrichen und in ein Protokoll verlagert worden. Frankreich hat auf diese Schwächung lange hingearbeitet und sie konsequent durchgesetzt. Die Bundesrepublik, die seit langem zwischen Strukturhaltungspolitik und einer offensiven Forschungs- und Technologiepolitik schwankt, hat sich in der EU-Diskussion jedenfalls nicht als Promotor überzeugender marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik profiliert. Es ist nur allzu verständlich: Die Schmähung des Neoliberalismus der Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft findet im gesamten politischen Spektrum leichtfertigen und gedankenlosen Beifall.

## **2 Die aktuelle EU-Agenda zur Industriepolitik**

Nachdem der Mid-Term-Review der Lissabon-Strategie im Jahre 2005 äußerst ernüchternd ausfiel, setzt die Kommission seitdem auf die stärkere Verpflichtung der Mitgliedsstaaten. Anhand umfangreicher Kennziffern für die nationale Wirtschaftsentwicklung auf der Basis eines europäischen Benchmarking droht sie mit „Name and Shame“ der Nachzügler. Sie kann sich dabei auf die industriepolitische Kompetenzzuweisung der Art. 3, 157 Nizza-Vertrag berufen. Die Methodik der Offenen Koordinierung lässt sich allerdings erst nach der Ratifizierung des Lissabon-Vertrages anwenden. Das Ziel europäischer Industriepolitik ist für die Kommission die

Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie durch die Setzung staatlicher Rahmenbedingungen. Die Maßnahmen sollen sich einpassen in ein System offener und wettbewerbsorientierter Märkte. Die Konkretisierung erfolgt in der Mitteilung KOM (2005) 474 über ein integriertes, angebotsorientiertes Konzept für die Industriepolitik, das die Billigung von Rat und Parlament gefunden hat.

Das Konzept besteht aus horizontalen und sektoralen Initiativen. Es betont den Vorrang eines gut funktionierenden Binnenmarktes, offener, wettbewerbsfähiger Märkte in der ganzen Welt und bekennt sich gleichzeitig zu umweltpolitischem Ehrgeiz. Die Industriepolitik habe sich auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für Unternehmensentwicklung und Innovation zu kümmern, wobei der Vorrang für KMU herausgestellt wird. Die Feststellung, dass ca. 81 % der FuE-Ausgaben der Privatwirtschaft von der Industrie getätigt werden und dass die Industrie für die Dynamik der Dienstleistungsbranchen verantwortlich ist, führt im Konzept jedoch nicht zu Einwirkungen auf die Mitgliedsstaaten, die für gemeinschaftlich europäische Förderung der Industrie unter wettbewerbsneutralen Bedingungen notwendig wären.

Die Auseinandersetzung mit der vielfach anderen Realität mitgliedstaatlicher Industriepolitik findet nicht statt. Nationale Champions, die verzögerte und verhinderte Liberalisierung wichtiger Leitmärkte (Telekommunikation, Transport, Energie) oder die Unfähigkeit zur Harmonisierung wichtiger Rahmenbedingungen für den Binnenmarkt (Umsatzsteuerproblematik, verschleierte Förderpolitik) werden nicht gebrandmarkt. Der ordnungspolitisch zutreffend begründete industriepolitische Impuls verzettelt sich in Verwaltungsvereinfachung, Technologieinitiativen, gemeinsamer Normsetzung und anderem mehr.

Der einzige Bereich, in dem mutige Prinzipien formuliert werden, ist das, was nachhaltige oder ökologische Industriepolitik genannt wird, ohne dass jedoch neue Rahmenbedingungen wie CO<sub>2</sub>-Zertifikate, Einschränkungen bei den Entsorgungswegen etc. hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Investitionssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit analysiert würden. Wie europäische Unternehmen im weltweiten Wettlauf um Bodenschätze und Rohstoffe unterstützt oder wie Energieaußenpolitik gemeinsam gestaltet werden könnte, wird nur bedingt erwähnt. So verwundert nicht, dass die Halbzeitbewertung des Programms im Jahre 2007 (SEK 2007: 917) bescheiden ausfällt. Wettbewerb wird im Duktus nach außen, nicht aber als funktionsfähige Realität im Inneren adressiert.

### **3 Die Dominanz des Nationalen in der Industriepolitik**

Die Realität der Mitgliedsstaaten legt den Schluss nahe, dass die offizielle, im Rat abgeseignete EU-Linie nicht mehrheitsfähig ist. Die späten und zaghaften Ansätze zu einer gemeinsamen europäischen Industriepolitik werden ausgebremst; zum Teil nehmen offen wettbewerbswidrige Interventionen zugunsten heimischer Strukturen zu. Die Kommission stellt sich nur in Einzelfällen diesen Bestrebungen entgegen, obwohl ein solches Verhalten diametral der horizontalen Ausrichtung der Industriepolitik und dem Geist des Binnenmarktes widerspricht.

Mehrere Mitgliedsstaaten, an vorderster Front Frankreich, haben sich unverhohlen der nationalen Dominanz einer interventionistisch orientierten Industriepolitik verschrieben und blockieren auch die intergouvernementale Zusammenarbeit der großen Industrienationen. Es gibt keinen Konsens mehr, in gemeinsamen Initiativen auf die industriepolitische Agenda der Kommission einzuwirken. Dies zeigt sich etwa in der Absatzkrise der Automobilindustrie, in der wiederum Frankreich die Hilfen an die eigene Industrie mit Druck auf außerfranzösische Standorte in Europa verknüpft.

Dieser Mangel an koordinierter industriepolitischer Strategie hatte die Position der Kernländer Europas, bei denen der Produktionssektor bedeutendes Gewicht an der Volkswirtschaft hat, bereits in der Vergangenheit im Konzert der widerstreitenden Interessen geschwächt. Eine kohärente industriepolitische Strategie in Europa wird nicht dadurch unmöglich, dass es beträchtlich divergierende industrielle Strukturen mit ihren jeweiligen technologischen Profilen und zunehmende Disparitäten in der ökonomischen Leistungsfähigkeit gibt, sondern dass der

Wille zur differenzierten Integration, der noch an der Wiege der Montanunion stand, verlorengegangen ist. Der Mangel an fortschreitender Harmonisierung der Industriepolitik hat eine Situation geschaffen, in der sich die Zentrifugalkräfte der Nationalisierung nicht bändigen lassen.

Die Liste protektionistischer und interventionistischer Eingriffe der Mitgliedsstaaten zieht sich quer durch Europa und nimmt weiterhin zu:

- Die - letztlich - gescheiterten Versuche Frankreichs und Luxemburgs, die Übernahme des Stahlkonzerns ACELOR durch Mittal zu verhindern
- Die Behinderung von E.ON durch die spanische Regierung beim Kauf von Endesa
- Die Verhinderung der Übernahme von Suez durch die italienische Enel
- Die staatlich veranlasste Bildung von TotalElfina unter Ausschluss der italienischen Eni
- Die staatlich unterstützte Fusion von Rhône-Poulenc mit Hoechst zu Avensis mit Sitz in Straßburg, die Verdrängung des deutschen Managements von Höchst und die erneute staatlich geförderte Fusion mit Sanofi Synthelabo, um den Übernahmeversuch durch die schweizerische Novartis abzuwehren
- Den staatlichen Schutz von Alstom gegen die Übernahme durch Siemens
- Das Hinarbeiten auf den Austieg von Siemens aus Areva
- Die Durchsetzung französischer Interessen beim europäischen Gemeinschaftsunternehmen EADS/Airbus durch das gezielte Übergewicht französischer Personal- und Entwicklungskompetenzen
- Die Fusion von Gaz de France und Suez mit Hilfe des staatlichen Anteilsbesitzes zur Verhinderung des Einstiegs der italienischen Enel

Die Beispiele lassen sich fortführen; auch Beitrittsstaaten wie Polen orientieren sich tendenziell an diesem Muster.

Die Gründe für die zielgerichtete staatliche Einflussnahme auf die Schaffung von im globalen Maßstab bedeutenden Playern sind vielfältig. Einige Argumente sind zwar nicht ordnungspolitisch überzeugend, aber immerhin nachvollziehbar:

- Große Unternehmen mit hohem *Cash Flow* und staatlichem Rückhalt können Investitionsvolumen für die Entwicklung und Markteinführung hochtechnologischer, komplexer Produkte stemmen, während rein börsennotierte Unternehmen diese Investitionen aufgrund der herrschenden Rahmenbedingungen an den globalisierten Kapitalmärkten als ein zu hohes Risiko für die kurzfristig orientierten privaten Ertragerwartungen ansehen
- Vielfach sind die staatlich gestützten bzw. beeinflussten Unternehmen im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Güter tätig, für die es keine hinreichende Marktnachfrage gebe, weil das Preisausschlussprinzip nicht funktioniere; ohne staatliche Intervention würden Produkte und Dienstleistungen also nicht rechtzeitig oder in gewünschter Qualität bereitgestellt
- Übertroffene Bedeutung komme der Versorgungssicherheit mit den lebensnotwendigen Gütern der Daseinsvorsorge Energie, Wasser, Entsorgung etc. zu, bei denen die Abhängigkeit vom Ausland verringert werden müsse. Die Sicherung dieser heimischen „Schlüsselindustrien“ sei auch im Falle komparativer Kostennachteile geboten
- Klimaschutz erfordere nationale ökologische Industriepolitik durch strukturelle Umgestaltung des Energieträger – Mixes mittels langfristiger Förderung erneuerbarer Energien und Kraftwärmekopplung; dabei wird die Halbierung der Liberalisierungserfolge der Energiemärkte in Kauf genommen

- Schließlich seien die Marktwirtschaften weltweit in die Defensive geraten. Staatsfonds und Unternehmen aus den aufstrebenden Rohstoff- und Schwellenländern mit hohen Zahlungsbilanzüberschüssen könnten mühelos mittels Übernahmen oder aggressiven Dumpingpraktiken heimische Unternehmen aus dem Markt drängen. Teilweise wird auch auf die Wettbewerbsnachteile aus künstlich niedrigen Währungsrelationen verwiesen, die sich zu Lasten der EURO-Unternehmen auswirkten und die nur durch Größenvorteile zu kompensieren seien.

Die vorherrschenden Motive staatlicher Einflussnahme insbesondere in Frankreich, welche sich auf die Großindustrie konzentriert und aus der Rettung von KMU weitgehend heraushält, sind wohl simpler und egoistischer. Französische Industriepolitik folgt in erster Linie den (vorgeblich) nationalen Interessen, versucht Einflussnahme von außen auf bedeutende Unternehmen konsequent abzuwehren und verfolgt eine nachhaltige Strategie zur Schaffung von nationalen Champions in einem weiten Feld als strategisch wichtig definierte Branchen. Die Global Player werden auf der Basis geschützter Heimatmärkte gezielt genutzt, um ausländische Märkte zu erschließen und strategische Zukäufe zu machen.

Dabei wird zugunsten des französischen Interventionismus gern mit dem Erfolg des deutsch-französischen Gemeinschaftsunternehmens AIRBUS Industries argumentiert. Daran trifft zu, dass durch den staatlich unterstützten Aufholprozess ein beeindruckender, später Markteintritt gelungen und das möglicherweise drohende Monopol von Boeing abgewehrt worden ist. Volkswirtschaftlich gesehen bleibt aber offen, ob durch die dauerhafte und massive Subventionierung über 40 Jahre der Steuerzahler nicht Lasten getragen hat, die selbst durch Oligopolrenditen niemals kompensiert werden können.

Zweifellos trifft zu, dass Frankreich eine hohe Anzahl von Global Playern geschaffen hat, welche die Zahl der in Deutschland ansässigen Unternehmen inzwischen übertrifft. Diese aus industriepolitischen Sicht strategischen Unternehmen genießen fortlaufend die Unterstützung des Staates, einmal in seiner Rolle als Anteilseigner, zum anderen in seiner Rolle als Regulierer und Wettbewerbsaufseher. Das bleibt nicht ohne Auswirkungen auf den Wettbewerb in den Heimatmärkten und im europäischen Binnenmarkt.

So kommt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in seiner jüngsten Studie (im Auftrag der Deutschen Telekom) zum Ergebnis, dass Nachbarländer wie Italien, Spanien, Großbritannien und Frankreich die Instrumente der Fiskalpolitik, des Arbeitsmarktes, der öffentlichen Nachfrage und der Wettbewerbspolitik im Vergleich zu Deutschland geschickter im Sinne der heimischen Anbieter nutzen. Dagegen fällt die Bewertung der Industriepolitik in Deutschland deutlich schlechter aus, insbesondere bedingt durch eine verhaltene öffentliche Nachfrage und eine unklare Ausrichtung der Wettbewerbspolitik.

#### **4 Unentschiedener Streit um strategische Bedeutung**

In der immer wieder aufflammenden, letztlich aber nicht konsequent zu Ende geführten Diskussion um die Bedeutung protegierender und interventionistischer Industriepolitik wird von Wissenschaft und Praxis ins Feld geführt, dass die Vorteile einer Politik der „nationalen Champions“ vernachlässigbar seien. In der Globalisierung werden sich Standorte und mit ihnen Arbeitsplätze dort entwickeln, wo es wirtschaftlich am sinnvollsten sei. Die Expansion ins Ausland exportiere Wertschöpfung und Steuern. Die Shareholder-Struktur der börsennotierten Unternehmen sei ohnehin breit gestreut und begünstige Aktionäre in den anderen Mitgliedsstaaten bzw. weit über Kontinentaleuropa hinaus. Große Einheiten seien als solches auch ein besonderes Risiko, da sich der Staat bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Zwangslage sehe, sich bei Krisen finanziell zu engagieren. Schließlich gebe es in der EU Länder wie Schweden und Dänemark, die kaum Sitz großer Konzerne seien und dennoch ein höheres Pro-Kopf-Einkommen aufwiesen als beispielsweise Deutschland. Es komme – so im Ergebnis die Monopolkommission - in der Informationsgesellschaft vielmehr darauf an, die eigenen

Humanressourcen zu entwickeln und effektiv zu nutzen sowie die Produktivität durch Innovationen zu steigern.

Die Neue Wachstumstheorie flankiert diese Feststellung mit dem Hinweis auf die Bedeutung des technischen Fortschritts für das Wachstum einer Volkswirtschaft und empfiehlt durch Anreize für gemeinsame Forschungsanstrengungen von Unternehmen und Staat positive externe Effekte zu begründen. Nationale Champions mit geschützten Heimatmärkten und wohlwollender politischer Begleitung neigten zur Selbstgefälligkeit und seien im Technologiewettlauf eher im Nachteil. Die politisch gewollte Konzentration der Forschungsförderung in der EU und in Deutschland auf KMU scheint die These zu bestätigen, dass Größenverhältnisse von Unternehmen nicht als maßgebliche Faktoren angesehen werden.

Eine solch einseitige Sicht unterschätzt jedoch die Bedeutung der Global Player für die heimischen Standorte. Gerade große Unternehmen brauchen starke Wurzeln in ihren Herkunftsländern, schon aus Gründen der Identitätswahrung. Es gibt kaum eine international bekannte Marke, die nicht einer nationalen oder regionalen Identität zugeordnet wird und daraus materiellen und immateriellen Wert zieht. Die Erfahrung zeigt, dass es weltweit nur wenige Beispiele für Unternehmen gibt, die ihre Konzernzentralen mit herausgehobenen Führungsfunktionen ins Ausland verlagert haben.

Die Stammsitze, meist mit angeschlossenen FuE-Einrichtungen, Logistiksteuerung und anderen Unterstützungsfunktionen erfüllen in der Regel die Voraussetzungen für wirkungsvolle Clusterbildung: Regionen mit einem oder mehreren Global Player ziehen Entwicklungspartner und Zulieferer an, Anbieter unternehmensnaher Dienstleistungen, Kultur-, Sport- und andere Infrastruktureinrichtungen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen, die allesamt hochqualifizierte Arbeitsplätze mit entsprechender Wertschöpfung mit sich bringen. Auch wenn Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte in der Produktion abwandern sollten, sind die Auswirkungen von Konzernzentralen auf Standort und Infrastruktur nicht hoch genug einzuschätzen.

Schließlich muss auch die geostrategische Bedeutung von heimischen Unternehmen für die Einbindung einer Volkswirtschaft in die globalen Handels- und Finanznetzwerke, für den Zugang zu Ressourcen und Wissen weltweit, für die Verlängerung der Wertschöpfungsketten in andere Industrie- und Schwellenländer, für Transport- und Kommunikationsinfrastruktur in Rechnung gestellt werden. Gerade das Beispiel Frankreich macht deutlich, dass der dortige ökonomische Patriotismus eine enge Verbindung mit politischen Einflussmöglichkeiten eingeht.

## **5 Nützliche Konkurrenz mitgliedstaatlicher Politikansätze oder Gefahr für den Binnenmarkt**

Die Wirtschafts- und Industriepolitik der EU-Mitgliedsstaaten ist kein beschauliches Nebeneinander in einer nationalen Kompetenznische, sondern ein Kernbereich europäischer Wettbewerbsfähigkeit, welcher der Koordinierung durch die dazu berufenen europäischen Organe bedarf. In der Globalisierung kann nur die EU als Ganzes den Wettbewerb in der Triade und mit den wachstums- und bevölkerungsstarken Newcomern China und Indien bestehen. Mit der Handelspolitik ist als Konsequenz auf diese Einsicht ein wichtiger Teilbereich der Wirtschaftspolitik bereits vergemeinschaftet. Die Dominanz der nationalen Industriepolitik steht dem Grundgedanken der weiteren Integration wirtschaftlicher Aktivitäten in der EU diametral entgegen.

Wenn es für diese Integration auch keine definierte Finalität gibt, so war der Ausgangspunkt der vormaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Vergemeinschaftung der damaligen strukturbestimmenden Wirtschaftsbereiche Kohle, Stahl und Atom. Das hatte einen friedenssichernden, aber auch den perspektivisch angelegten ökonomischen Sinn, die Potentiale dieser Branchen für die gemeinsame Wohlfahrtssteigerung zu nutzen. Wenn heute hingegen Mitgliedsstaaten versuchen, gewichtige Sektoren wie Telekommunikation, Energieversorgung, Transport und pharmazeutische Industrie zu nationalisieren oder zumindest aus den

gleichartigen Spielregeln für alle Marktakteure herauszunehmen, betreiben sie eine aktive Desintegration des Binnenmarktes. Sie schmälern die Chancen, die sich für die gesamte Volkswirtschaft der EU aus den Größenvorteilen eines Marktes mit gemeinsamen Rahmenbedingungen gibt. Jeder solcher Sündenfall gebiert den wohlfeilen Anspruch des nächsten Mitgliedsstaates, seine vorgeblichen nationalen Interessen auf die gleiche Weise zu schützen. Der nächste Konfliktfall, der nach Intervention schreit, ist programmiert.

Wenn die EU diese Regelverletzungen, etwa inwieweit durch die Konstellation GdF-Suez-EdF eine marktbeherrschende Stellung im französischen Strommarkt entsteht oder sich verstärkt, noch nicht einmal ansatzweise untersucht, untergräbt sie das Vertrauen, in die Gültigkeit der Regeln und die Unabhängigkeit der Wettbewerbsaufsicht. Sie verliert aber auch die Glaubwürdigkeit, wenn sie umgekehrt in Deutschland oder anderswo massiv gegen Oligopole auf dem Strom- und Gasmarkt vorgeht, obwohl sich hierzulande neben vier großen Versorgern und einigen Regionalversorgern, Hunderte Stadtwerke an die Wettbewerbsregeln halten. Geradezu aberwitzig mutet es an, wenn bei der absehbaren Konsolidierung der Stadtwerke in Deutschland wegen Kartellrechtsbedenken die heimischen Versorger nicht mehr aktiv werden dürfen, die Monopisten aus dem Nachbarland sich aber einkaufen dürfen, wie dies in zahlreichen Fällen im Westen und Osten bereits geschehen ist. Aufgrund der fehlenden Konsistenz zwischen der Anwendung europäischen und nationalen Wettbewerbsrechts werden deutsche Unternehmen gleich doppelt benachteiligt: Sie können weder im europäischen Ausland noch in Deutschland ihre Wachstumsmöglichkeiten unabhängig von politischen Einflussmöglichkeiten wahrnehmen.

Die Dominanz nationaler Industriepolitik bringt auch keine der Gemeinschaft zufließenden komparativen Vorteile gegenüber einer konsequenten Wettbewerbsorientierung in der EU. Der Staat hat in funktionierenden Märkten durch sein Engagement als Referenzaktionär private Investoren aus anderen Mitgliedsstaaten außen vor gehalten, ohne dass Gründe der nationalen Versorgungssicherheit tatsächlich vorgelegen haben. Er bindet damit – bei ohnehin hohem Verschuldungsstand - Mittel, die besser in Bildung oder Infrastruktur investiert worden wären.

Und zwar in eine europäische Infrastruktur. Aber europäische Gemeinschaftsprojekte sind ein weiteres Symptom mangelnden Zusammenhalts und nationaler Egoismen. Noch ist die Erinnerung über gescheiterte Projekte aus dem EUREKA-Programm nicht verblasst. Das andauernde Gezerre über die jeweiligen nationalen Anteile an GALILEO, welches das Scheitern des Gesamtprojekts in Kauf nahm, verdeutlicht das Dilemma des mangelnden Konsenses über eine nachhaltige europäische Technologie- und Industriepolitik. Die „unendliche Geschichte“ GALILEO vermittelt eher den Eindruck, dass es um die Sicherung nationaler Standorte, Beschaffungsvolumen und Zugang zu Wertschöpfung für nationale Unternehmen geht, als um einen sinnvollen Beitrag zur Lösung europäischer Verkehrsinfrastruktur.

## **6 Der Managerkreis will die Debatte über eine neue Architektur europäischer Industriepolitik anstoßen**

Aus Sicht des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung erweist es sich als schwerer Fehler für die angestrebte Vertiefung der EU und deren Wettbewerbsfähigkeit nach außen, dass solche kontroverse Themen wie die Industriepolitik nicht in einem strukturierten europäischen Dialog behandelt werden. Wenn der „diffuse Wirtschaftspatriotismus der französischen Regierung als eine rhetorische Waffe zu verstehen ist, die lediglich politischen, nicht aber wirtschaftlichen Zwecken dient“ (Pascal Kauffmann), dann müsste umso mehr eine politische Debatte in Kommission und Rat stattfinden, um die nationalstaatlichen, insbesondere deutsch-französischen Interessenkonflikte, transparenter zu machen.

Die Ursachen der divergierenden Entwicklung in den industriepolitischen Zielen und Instrumenten dürften aber tiefer liegen, nämlich in dem Verständnis, inwieweit der Staat sich aktiv in die Wirtschaftsprozesse einmischen darf, inwieweit er sich Wissen anmaßen kann, das dem Wettbewerb als Entdeckungsverfahren überlegen ist. Hier zeigt sich, dass Industriepolitik

nicht losgelöst von den ordnungspolitischen Grundlagen diskutiert werden kann und dass es nicht hilft, die Divergenzen um eines oberflächlichen Konsenses willen „unter den Teppich zu kehren“.

Auch die unterschiedlichen Traditionen einer stärker protektionistischen und einer auf Anreizsysteme setzenden Industriepolitik müssen einbezogen werden. Es ist absehbar, dass das Ergebnis eines solchen Diskurses weder eine konsequente Politik nationaler Champions sein wird, noch die Politik eines puristischen Level-playing-field. Erstere vergeudet und überfordert die nationalstaatlichen Ressourcen und führt zu europäischen Kollateralschäden. Letztere würde die Augen vor der Realität vielschichtig widerstreitender Interessen verschließen und die nationale Bereitschaft zur totalen Kompetenzübertragung überschätzen.

Die EU-Kommission ist der natürliche Moderator für eine solche Diskussion, in der Kriterien für eine wettbewerbsfähige, am Erhalt eines modernen, wachstumsfähigen Standortes Europa orientierte Politik formuliert werden können.

Dazu sind aus Sicht des Managerkreises politische Egoismen und institutionelle Blockaden zu überwinden, damit die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit nicht nur gegenüber Drittstaaten, sondern auch im Rahmen der Binnenmarktkonkurrenz durchgesetzt wird. Ohne eigene Kompetenzen und Ressourcen und die Unterstützung der intergouvernementalen Abstimmung kann die Kommission den Widerstreit der nationalen Interessen kaum überwinden. Eine mitgliedstaatliche Unterstützung wird aber nur zustande kommen, wenn eine gemeinschaftliche Architektur für eine europäische Industriepolitik entwickelt wird.

Die Architektur bedarf einer Balance strikt zu administrierenden Ordnungsprinzipien des Binnenmarktes mit Freiräumen für industrielle Gestaltungen auf regionaler, nationaler und bilateraler Ebene. Da offenkundig ist, dass das Fehlen multinationaler Konzerne in einer nationalen Ökonomie mit erheblichen negativen Konsequenzen verbunden ist, wird man die Förderung einer nachhaltigen industriellen Struktur nach nationaler Prerogative nicht ausschließen können. Entscheidend ist aber, dass die Ordnungsprinzipien eingehalten werden, die Lissabon-Ziele als Referenz gelten und Transparenz über die Gestaltungen sowie Reziprozität bei den Handlungsmöglichkeiten herrschen.

Ein Aspekt dieser Diskussion könnte auch die Förderung einer europäischen Managementkultur sein. Die wirtschaftliche Elite Frankreichs ist durch ihre Sozialisation und die größere Durchlässigkeit zwischen Staat und Wirtschaft sehr viel stärker in politisches Denken eingebunden als der durchschnittliche deutsche Manager, dem politische und kulturelle Kontexte viel fremder sind. Es sollte ein Anliegen sein, nicht nur die Verständigung der verschiedenen Managementkulturen zu fördern, sondern auch die aktive Teilnahme der Manager an den politischen Prozessen.