

July 2009

## Arbeitsplätze retten oder den Strukturwandel forcieren?

### Zehn Thesen zur Industriepolitik in der Wirtschaftskrise

Vor dem Hintergrund der schwersten Wirtschaftskrise seit 80 Jahren wird der Ruf nach staatlicher Unterstützung für Industriebranchen und einzelne Firmen lauter. Die Liste der Unternehmen, die staatliche Hilfen beantragt haben, wächst. Angesichts dieser Entwicklungen stehen die Entscheidungsträger vor einem grundsätzlichen Dilemma: Sollen sie "Arbeitsplätze retten oder den Strukturwandel forcieren?". In einem gleichnamigen Thesenpapier, das vom Arbeitskreis "Moderne Industriepolitik" der Friedrich-Ebert-Stiftung unter der Leitung von Hans Eichel, Bundesfinanzminister a.D., herausgegeben wurde, empfehlen die Autoren, Alfred Pfaller und Philipp Fink, eine sorgfältige Abwägung bei der Entscheidung über die Erteilung von staatlichen Hilfen vorzunehmen. Die zentrale Frage, die gestellt werden muss, ist, ob das notleidende Unternehmen unabhängig von dem derzeitigen Liquiditätsengpass noch auf dem Markt überlebensfähig wäre.

#### Alfred Pfaller und Philipp Fink\*

##### 1) Die Wirtschaftskrise bedeutet für Unternehmen einen externen Schock

Die momentane Wirtschaftskrise, hat ihre Ursache in zwei Zusammenhängen, die als Schocks auf die Unternehmen wirken:

- das Austrocknen von Kreditlinien, ausgelöst durch das Platzen der in den Jahren zuvor gebildeten „Blase“ auf den amerikanischen Immobilien- und Finanzmärkten;
- ein drastischer Rückgang der globalen Nachfrage als kombinierte und sich selbst ver-

stärkende Folge von drastischen Vermögensverlusten infolge des Preisverfalls auf den Aktien- und Immobilienmärkten, des Austrocknens von Kreditlinien und allgemeinem Zukunftspessimismus.

Unternehmen geraten in Schwierigkeiten, weil einerseits die Kreditvergabe der Banke eingeschränkt bzw. deutlich verteuert wurde und andererseits der globale Nachfrageeinbruch zu einem Wegbrechen der Aufträge, Absätze und Erlöse führte. Beide Zusammenhänge können Unternehmen zahlungsunfähig machen. Falls dann die Produktionskapazitäten nicht von finanzstärkeren Eignern übernommen werden,

\*Alfred Pfaller arbeitet als freiwilliger Mitarbeiter. Philipp Fink ist Vorsitzender der Arbeitsgruppe für moderne Industriepolitik bei der Friedrich-Ebert-Stiftung.

kann der Kollaps zu beträchtlicher Kapitalvernichtung mit entsprechender Vernichtung von Arbeitsplätzen führen.

## 2) Die Wirtschaftskrise verstärkt strukturelle Probleme

Krisenhafte Nachfragerückgänge verteilen sich nie gleichmäßig über die ganze Wirtschaft. Sie haben immer ein strukturelles Profil, in dem u.a. Wettbewerbsverschiebungen und die Tendenzen strukturellen Wandels zum Ausdruck kommen. Rezessionen beschleunigen den Strukturwandel, weil sie strengere Überlebenskriterien setzen. Somit legt die gegenwärtige makroökonomische Krise strukturelle Schwächen von Firmen offen.

## 3) Strukturwandelbedingte Betriebsstilllegungen sind kein gesamtwirtschaftliches Problem

Firmenschließungen stellen volkswirtschaftlich nicht unbedingt ein größeres Problem dar. Wenn ein Unternehmen die Produktion einstellen muss und die zugehörige Nachfrage nicht mehr bedienen kann, weicht diese Nachfrage zunächst auf andere Angebote aus. In diesem Fall profitieren die – leistungsfähigeren – Konkurrenten von der Pleite ihres Wettbewerbers. Deren Absatz steigt, sie können ihre Produktion ausweiten (bzw. sind angesichts der Krise mit weniger starken Absatzrückgängen konfrontiert) und die Beschäftigung entsprechend ausweiten (bzw. jetzt in der Krise: besser halten).

Es kann auch sein, dass die Nachfrage sich anderen Wirtschaftszweigen zuwendet. Auch hier kann der Abbau von Produktion und Arbeitsplätzen in einem einzigen Produktionsbereich (akzentuiert durch die Schließung einer großen Produktionsstätte) eine Expansion in anderen Bereichen gegenüber stehen.

## 4) Pleiten sind dennoch ein öffentliches Problem

Zwei Aspekte machen den Zusammenbruch eines großen Industriebetriebs dennoch zum Problem für die Politik:

- **Fehlende Absorption:** Die Produktions- und Beschäftigungsausweitung der Konkurrenz findet nicht zeitgleich statt. Als Folge verschärfen sich der Nachfrageeinbruch und die Wirtschaftskrise, die Zahl der Arbeitslosen nimmt zu.
- **Verlagerte Absorption:** Die Nachfrage richtet sich auf die Produkte, die außerhalb der betroffenen Region hergestellt werden. Die neuen Arbeitsplätze entstehen anderswo. Als Folge fallen die wirtschaftlichen und sozialen Kosten jedoch am Standort der geschlossenen Firma an.

Der erste Aspekt begründet ein **systemisches Interesse** der Politik, gerade in Krisenzeiten einen massiven Unternehmenskollaps nach Möglichkeit zu vermeiden und so Nachfragekraft und damit Beschäftigung zu erhalten.

Der zweite Aspekt weist auf das Interesse der betroffenen Gebietskörperschaft hin, die eigenen Produktionskapazitäten und damit die eigenen Arbeitsplätze zu erhalten, unabhängig davon wie ein Unternehmenskollaps an anderen Standorten kompensiert wird.

## 5) Die Unterstützung notleidender Unternehmen ist an die Wiedererlangung von Marktfähigkeit zu knüpfen

Es ist also prinzipiell wünschenswert aus der Sicht einer Region bzw. eines Landes, in Schwierigkeiten geratene gebietsansässige Be-

triebe am Leben zu erhalten. Aber dann stellen sich zwei Fragen:

- Ist es **auf Dauer möglich**, das in Not geratene Unternehmen zu retten, d.h. kann das fragliche Unternehmen auf Dauer erfolgreich im Markt bestehen?
- Gibt es **sinnvollere Alternativen**, die zur Rettung des Unternehmens notwendigen Ressourcen einzusetzen?

Kostspielige Versuche in der Vergangenheit (z. B. Kohlesubventionen) haben gezeigt, dass es nicht gelingen kann den Status Quo gegen den Druck des Strukturwandels aufrechtzuerhalten. Trotz kurzfristiger Erfolge, drohen solche Vorhaben mittel- bis langfristig zu scheitern.

Stattdessen sollte sich die zur Hilfe bereite öffentliche Instanz die gleichen Fragen stellen wie auch Kredit gewährende Banken und Investoren, die eine Beteiligung erwägen: Wie stehen die Chancen, dass das Unternehmen wieder marktfähig und rentabel wird? Welche Maßnahmen können gewährleisten, dass es so kommt und sind deshalb als Bedingung an das Unternehmen zu stellen?

Diese Fragen lassen sich nur von Fall zu Fall nach eingehender Analyse beantworten. Auch dann bleibt das Risiko, dass sich begründete Zuversicht hinterher als falsch herausstellt und die zu rettenden Arbeitsplätze dennoch verloren gehen.

## 6) Industriepolitik muss zwischen drei Problemen unterscheiden

Drei prinzipielle Problemtypen lassen sich unterscheiden, von denen jeder nach einer anderen Antwort verlangt.

### Liquiditätsengpass

Der in der ersten These erwähnte Doppelschock (Liquiditätsengpass + Nachfragerückgang) muss nicht unbedingt auf einen nachhaltigen Bonitätsverlust des Unternehmens hinweisen. Ist dieser in der Tat zu verneinen, ist es durchaus geboten dem Unternehmen über die Zahlungsengpässe bis zum Ende der allgemeinen Wirtschaftskrise hinwegzuhelfen.

### Rückgängige Wettbewerbsfähigkeit

Es kann auch so sein, dass die Doppelkrise unternehmensspezifische Schwierigkeiten verstärkt und dass nicht so ohne weiteres damit zu rechnen ist, dass das Unternehmen nach der Krise seine Schwierigkeiten überwunden hat. Ist dies die Diagnose, stellt sich die Frage, ob und wie sich das Unternehmen wieder wettbewerbsfähig machen lässt. In diesem Fall ist öffentliche Hilfe nur dann vertretbar, wenn sie an die Bedingung einer entsprechenden Sanierungsstrategie (Kosteneinsparungen, Entwicklung marktfähigerer Produkte) geknüpft ist.

In keinem Fall sollte versucht werden, die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens „künstlich“, d.h. mit Subventionen zu stärken, damit es seine Verkaufszahlen auf einem insgesamt schrumpfenden Markt verteidigen kann. Das ist nicht nur regelwidrig, sondern letztlich auch nutzlos, da die Konkurrenten nachziehen würden.

### Schrumpfende Branche

Es hat wenig Sinn, viel Geld in die Rettung eines Unternehmens zu investieren, das in einem Marktsegment tätig ist, in dem auf Dauer schrumpfende Umsätze zu erwarten sind – sei es, dass die Märkte gesättigt sind, sei es, dass die Produktion an billigere Standorte verlegt wird, sei es, dass beides zusammen kommt. Das hieße, sich tiefer in eine Sackgasse zu be-

geben. Die bei weitem bessere Alternative ist es in diesem Fall, das für die Firmenrettung benötigte Geld in die Entwicklung von zukunftsfähigen Produktionslinien (Fertigung oder Dienstleistungen) zu investieren, die auf Dauer höhere Erträge und eine höhere Lohnsumme verheißben.

### **7) Regionale Entwicklungsstrategien sind der bessere Weg**

Ergibt die Diagnose, dass es auch nach Überwindung der Makrokrise schlecht um die Zukunftsaussichten des in Not geratenen Unternehmens steht, bleibt eigentlich nur die „Flucht nach vorne“, d.h. in den forcierten Aufbau neuer marktfähiger Strukturen, am besten im Rahmen einer regionalen Entwicklungsstrategie. Da es der Region vor allem auch um Arbeitsplätze für ihre Erwerbsbevölkerung geht, muss dann auch diese auf die neuen Strukturen vorbereitet werden – mit Hilfe angemessener Qualifizierungsanstrengungen.

Allerdings lässt sich eine regionale Entwicklungsstrategie nicht „aus dem Hut zaubern“, wenn ein regionales Großunternehmen in Krise gerät. Besser ist es, Unternehmen und Wirtschaftszweige ständig im Auge zu behalten und frühzeitig in Richtung Zukunftsfähigkeit zu steuern. Um dies zu gewährleisten, wären geeignete Beobachtungs- und Entscheidungsprozesse unter Miteinbeziehung aller wichtigen „Stakeholder“ zu institutionalisieren. Zu einer vorausschauenden Strukturpolitik gehören auch Einrichtungen, die von Stilllegungen betroffene Arbeitnehmer „auffangen“ und sie bei der Suche nach neuen Arbeitsplätze unterstützen.

### **8) Nachfragestützung ist das oberste Gebot**

Die derzeitige Krise offenbart ein starkes Ungleichgewicht der deutschen Wirtschaftsstruk-

tur: die starke Abhängigkeit vom Export. Gerade die für das deutsche Wirtschaftswachstum immanent wichtige Exportnachfrage ist sehr stark geschrumpft. Gleichzeitig kann die Binnennachfrage die freiwerdenden Kapazitäten nicht ausgleichen.

Deshalb ist in der jetzigen Rezession vor allem die Stützung der einbrechenden Binnennachfrage angesagt. Bei der gegenwärtigen Krise bedeutet das vor allem auch: Kreditlinien wiederherstellen, sei es durch die Stärkung in Not geratener Kreditinstitute, sei es durch die Schaffung von Ersatzfazilitäten. In zweiter Linie bedeutet es: Nachfrage generieren (privates Sparen entmutigen, privates Entsparen ermutigen, öffentliche Verschuldung steigern).

Allerdings müssen die Folgeprobleme einer massiven Staatsverschuldung beim Privatsektor, die den Ausfall privater Nachfrage kompensieren soll (ganz gleich, ob über nicht-gegenfinanzierte Steuersenkungen oder Expansion staatlicher Ausgaben) berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wäre es ökonomisch vernünftiger, dass die öffentliche Hand sich bei der Zentralbank (i. S. von Geldschöpfung) verschuldet. Das kann zwar inflationstreibend wirken, wenn die Kapazitäten ausgelastet sind. Momentan aber ist das Problem nicht Überhitzung der Wirtschaft, sondern ihre Unterkühlung bis hin zu einer Depression.

### **9) Nachfragestützung ist international zu koordinieren**

Schrumpfende Märkte intensivieren den Wettbewerb, insbesondere den Preiswettbewerb. Dies stellt die finanzielle Durchhaltekraft von Unternehmen auf die Probe. Staatliche Unterstützungsmaßnahmen, die es den eigenen Unternehmen ermöglichen, mit günstigeren Angeboten auf den Markt zu treten, würden diesen

Wettbewerb verzerren. Sie sind ihrem Wesen nach protektionistisch. Sie versuchen, die Folgen der allgemeinen Absatzkrise möglichst Anderen zuzuschieben.

Das Gleiche ist der Fall, wenn staatliche Unterstützung an die Bedingung geknüpft wird, heimische Vorprodukte zu kaufen. Die eventuellen unmittelbaren Vorteile eines solchen Vorgehens werden bald durch Gegenmaßnahmen der Handelspartner neutralisiert und überschattet durch die Gefahr eines protektionistischen Eskalationsprozesses mit fatalen Folgen, zumal für ein Exportland wie Deutschland.

Statt den Staat in den Kampf um Marktanteile einzuschalten, wäre es besser, länderübergreifend Maßnahmen gegen das Schrumpfen der Märkte und zur Rettung dauerhaft marktfähiger Unternehmen zu ergreifen. Die Gefahr ist, dass einzelstaatliche oder regionale Maßnahmen, selbst wo sie im oben dargelegten Sinne angezeigt wären, in einen protektionistischen Strudel geraten und darin letztlich wirkungslos werden.

### 10) In dubio pro Rettungsaktion

Die Krise erfordert wegen ihrer inhärenten Eskalationsdynamik (Abwärtsspirale) schnelles Handeln auch dann wenn es nicht rechtzeitig gelingt, international koordiniertes Vorgehen zustande zu bringen. Aber schnelles Handeln muss oft unter hoher Unsicherheit hinsichtlich der Rahmenbedingungen und der Folgen stattfinden. In einer derartigen Situation ist abzuwägen, wo das höhere Risiko liegt:

- bei einer Stützungs- bzw. Rettungsaktion, die sich letzten Endes als erfolglos erweist, weil das betreffende Unternehmen schließlich doch von der Konkurrenz in die Knie gezwungen wird oder die sich später als

suboptimal erweist, weil es angemessenere Vorgehensweisen gegeben hätte;

- bei ordnungspolitisch unbedenklicher industriepolitischer Abstinenz, die (a) die Insolvenz eines für die Region wichtigen Unternehmens akzeptiert, obwohl es durch finanzielle Überbrückungshilfe wieder überlebensfähig hätte gemacht werden können und dadurch (b) der Abwärtsspirale der Wirtschaftskrise freien Lauf lässt.

Im Zweifelsfall sollte das zweite Risiko höher bewertet werden, auch wenn es nur darum geht Zeit zu gewinnen bis bessere Lösungen ins Blickfeld geraten bzw. politisch machbar werden.

Bei dieser Wirtschafts- und Finanzkrise geht es nicht nur um ökonomische Kennziffern (Bruttoinlandsprodukt/Regionalprodukt pro Kopf), sondern um Lebenschancen für wirtschaftlich hoch verwundbare Menschen. Die sich verschärfende Wirtschaftskrise kann zu einer Legitimationskrise des Wirtschafts- und Politiksystems werden. Daher darf die Politik nicht aus Inkompetenz, Unentschlossenheit oder ideologischem Starrsinn den Menschen die notwendige Hilfe verweigern.

**Die in diesem Artikel zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind die des Autors und spiegeln nicht unbedingt die der FES London wider.**

**ViSdP: Karl-Heinz Spiegel, Direktor, FES London**