

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 231

Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik

Von

**Johann Eekhoff, Claus-Dieter Ehlermann, Hermann Lenke,
Michael Mirow, Jörg Mittelsten Scheid, Jürgen E. Schrempp,
Lothar Späth, Ludolf von Wartenberg**

Herausgegeben von

Peter Oberender



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 231

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 231

**Industriepolitik im Widerstreit
mit der Wettbewerbspolitik**



Duncker & Humblot · Berlin

Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik

Von

**Johann Eekhoff, Claus-Dieter Ehlermann, Hermann Lenke,
Michael Mirow, Jörg Mittelsten Scheid, Jürgen E. Schrempp,
Lothar Späth, Ludolf von Wartenberg**

Herausgegeben von

Peter Oberender



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik /

von Johann Eekhoff . . . Hrsg. von Peter Oberender. – Berlin :

Duncker und Humblot, 1994

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 231)

ISBN 3-428-07883-7

NE: Eekhoff, Johann; Oberender, Peter [Hrsg.]; Gesellschaft für

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07883-7

Vorwort

I.

Die Vorstellung, mittels Industriepolitik die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Sektoren der Volkswirtschaft gegenüber ausländischen Konkurrenten zu stärken und damit zum Wohl der nationalen Volkswirtschaft vermeintlich beizutragen, ist nicht neu. Besondere Aktualität gewann diese Idee jedoch wieder durch den Vertrag von Maastricht, in dem zusätzliche rechtliche Möglichkeiten einer Industriepolitik in der Europäischen Gemeinschaft geschaffen wurden.

Die Arbeitsgruppe Wettbewerb des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik setzte sich auf ihrer Tagung im März 1993 in Würzburg mit dieser Problematik grundsätzlich unter dem Thema „Industriepolitik im Widerstreit zur Wettbewerbspolitik“ auseinander. Eine umfassende Würdigung des Themenkreises wurde dadurch gewährleistet, daß neben Vertretern der Administration und der Interessenverbände auch Entscheidungsträger aus der Wirtschaft zum Vortrag und zur Diskussion eingeladen wurden.

Im ersten Referat erläuterte Dr. Lothar Späth, Vorsitzender der Geschäftsführung der Jenoptik GmbH in Jena und ehemaliger Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, anhand des Standorts Jena, inwieweit industriepolitische Maßnahmen in den neuen Ländern geeignet sein könnten, die dortigen Strukturprobleme zu lösen.

Jürgen E. Schrempp, Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen Aerospace AG, München, legte den Bedarf an industriepolitischen Maßnahmen aus seiner Sicht in der Luft- und Raumfahrtindustrie dar.

Als Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbahn / Deutschen Reichsbahn erörterte Dr. Hermann Lenke die Notwendigkeit einer Bahnreform, um Wettbewerbsgleichheit im Verkehrsmarkt zu schaffen.

Dr. Jörg Mittelsten Scheid, persönlich haftender Gesellschafter der Vorwerk & Co., Wuppertal, umriß die Perspektiven einer Industriepolitik der Gemeinschaft aus Sicht eines mittelständischen Unternehmers.

Dr. Ludolf von Wartenberg, Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V., stellte die Aufgaben dar, die die Industriepolitik nach Ansicht des BDI erfüllen sollte.

In seinem Referat „Industriepolitik in der Marktwirtschaft“ befaßte sich Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, mit grundsätzlichen Überlegungen zum Themenkreis Industriepolitik.

Dr. Michael Mirow, Leiter der Zentralabteilung Unternehmensplanung und -strategie der Siemens AG, untersuchte in seinem Referat, ob die Wettbewerbsbedingungen in der Elektronikindustrie als Rechtfertigung einer Industriepolitik dienen könnten.

Den Abschluß bildete der Vortrag von Prof. Dr. Claus-Dieter Ehlermann, Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, der Zielsetzung und potentielle Maßnahmen der Industriepolitik aus europäischer Perspektive erläuterte.

Der Herausgeber dankt den Referenten für die sehr offenen Gespräche und seinen Kollegen für ihr Engagement in der Diskussion. Herrn Dr. Frank Daumann sei für seine Unterstützung bei der Durchführung der Tagung und bei der Herausgabe des Tagungsbandes gedankt. Herrn Diplom-Volkswirt Stefan Okruch dankt der Herausgeber für die Vorbereitung der Veranstaltung. Schließlich gebührt Frau Verena Faßold Dank für ihre Mithilfe bei der Anfertigung einer druckfähigen Vorlage der Referate sowie Frau cand. rer. pol. Karin Dressel, Frau cand. rer. pol. Katrin Richter und Herrn cand. rer. pol. Christian Wallstabe für die Durchsicht der Druckfahnen.

II.

Gäste der Arbeitsgruppe waren:

Dr. Lothar Späth, Vorsitzender der Geschäftsführung der Jenoptik GmbH in Jena und ehemaliger Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg

Jürgen E. Schrempp, Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen Aerospace AG, München

Dr. Hermann Lenke, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbahn / Deutschen Reichsbahn, Frankfurt / Main

Dr. Jörg Mittelsten Scheid, persönlich haftender Gesellschafter der Vorwerk & Co., Wuppertal

Dr. Ludolf von Wartenberg, Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V., Köln

Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Dr. Michael Mirow, Leiter der Zentralabteilung Unternehmensplanung und -strategie der Siemens AG, München

Prof. Dr. Claus-Dieter Ehlermann, Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

Bayreuth / Jena, im Juni 1993

Prof. Dr. Peter Oberender

Inhaltsverzeichnis

Die Industriepolitik als notwendiges Instrument zur Lösung der Strukturprobleme in den neuen Ländern	
Von <i>Lothar Späth</i> , Jena	11
Industriepolitik in der Luft- und Raumfahrtindustrie	
Von <i>Jürgen E. Schrempp</i> , München	23
Die Notwendigkeit der Bahnreform zur Schaffung von Wettbewerbsgleichheit im Verkehrsmarkt	
Von <i>Hermann Lenke</i> , Frankfurt a. M.	35
Perspektiven der Industriepolitik in Europa	
Von <i>Jörg Mittelsten Scheid</i> , Wuppertal	43
Industriepolitik im Widerstreit zur Wettbewerbspolitik	
Von <i>Ludolf v. Wartenberg</i> , Köln	55
Die ordnungspolitische Problematik der Industriepolitik	
Von <i>Johann Eekhoff</i> , Bonn	69
Wettbewerbsbedingungen in der Elektronikindustrie — Notwendigkeit einer Industriepolitik?	
Von <i>Michael Mirow</i> , München	79
Industriepolitik aus europäischer Sicht	
Von <i>Claus-Dieter Ehlermann</i> , Brüssel	107

Die Industriepolitik als notwendiges Instrument zur Lösung der Strukturprobleme in den neuen Ländern

Von *Lothar Späth*, Jena

Für mich lautet die Frage nicht, ob wir Industriepolitik brauchen, sondern wie Industriepolitik aussehen muß. Wenn ich frage: „Warum brauchen wir Industriepolitik?“, dann lautet die Antwort ganz einfach: „Weil wir Aspekte der Marktwirtschaft im Rahmen politischer Entscheidungen im Osten beseitigt haben und damit im Grunde gezwungen sind, auf einen Aufbau- bzw. Reparaturbetrieb umzusteigen.“

Wir haben erstens politisch entschieden, daß wir die D-Mark nach Osten geben, aber nicht, weil das wirtschaftliche Analysen ergeben haben, sondern, weil die Menschen dort mit Schildern herumgelaufen sind: „Kommt die DM, bleiben wir, kommt sie nicht, dann kommen wir.“ Und als die ersten Turnhallen mit Übersiedlern voll waren, war die Entscheidung relativ einfach: Wir führen die DM ein, damit wieder Ruhe einkehrt. Ruhe gab es natürlich nicht oder nur vordergründig, denn dann kam gleich die zweite Entscheidung, die uns jetzt im Tarifstreit sehr viel Kummer bereitet. Die Tarifpartner sagten gemäß dem Stand der damaligen politischen Erkenntnisse, den sie sich zu eigen machten: „Ihr bekommt dann 1994 die Westlöhne. Es geht ja hoffentlich alles relativ schnell. Ihr braucht eine Perspektive, sonst kommen die jungen Menschen alle in den Westen zum Arbeiten.“ Und dann haben wir gesagt, daß wir die Tarife bis zum Jahr 1994 etwa angleichen werden; das sind die 26 %, und die werden wir jetzt zum 1. April streichen.

Dieser Streik wird wohl eine relativ ruhige Veranstaltung. Herr Steinkühler war vor 14 Tagen bei mir in Jena, und da wir uns seit 30 Jahren gut kennen und alle Streiks und Schlichtungen in Baden-Württemberg abgewickelt haben, haben wir sehr viel Erfahrung in solchen Dingen. Ich habe ihm vorgeschlagen, sich das doch zu ersparen, denn es gibt keine vernünftige Streikperspektive im Osten; es ist kein Spielraum für Streiks da, und die Leute werden die Streiks nicht mitmachen. Möglicherweise fangen sie alle mutig an, aber das Ganze endet dann im Chaos und Durcheinander, und im Grunde weiß dann überhaupt niemand mehr, was er machen soll. Die Kosten werden explodieren. Sicher ist es zutreffend, daß man den Menschen im Osten einen Teuerungsausgleich zwischen 9 und 10 % (also nur die reine Inflationsrate im Osten) zubilligen muß. Doch selbst dieser Prozentsatz ist im Augenblick eigentlich schon zu hoch, weil wir mit der bisherigen Lohnentwicklung aus Ostdeutschland schon ein Hochlohnland gemacht haben.

Praktisch bedeutet dies, daß wir unser Sozial- und Rechtssystem voll übertragen haben, ohne daß es dafür einen volkswirtschaftlichen Hintergrund gibt. Nur um ein Beispiel zu nennen: In Jena bekomme ich keinen Bauarbeiter mehr, obwohl ich per 31. 12. 1991 16 000 Leute entlassen habe. Damals habe ich Verträge für Hotelbauten abgeschlossen mit Pönalen für diejenigen Beschäftigten, die nicht aus unserer Warteschleife übernommen werden; ich kann heute so viele Leute gar nicht anbieten, wie der Investor übernehmen will. Wir haben es also mit einem abrupten Übergang zu tun, der im wesentlichen darauf beruht, daß man überhaupt nicht überlegt hat, welche Dynamik das Wirtschaftsgeschehen in Ostdeutschland entfalten wird. Der Arbeitsplatzwechsel von der Textil- in die Bauindustrie zum Beispiel ist eigentlich unproblematisch, aber es fehlt an Anreizen. Die finanziellen Auswirkungen des Wechsels eines Sozialleistungsempfängers in die aktive Berufstätigkeit sind minimal. Wenn wir jetzt auch noch die Löhne langsamer steigen lassen, die Sozialleistungen auf der anderen Seite aber stabil halten, so holen die Sozialleistungen die normalen Arbeitslöhne ein, und spätestens dann ist der endgültige Zustand der gesellschaftlichen Immobilität erreicht, wobei die mentalen Aspekte der Dauerarbeitslosigkeit noch dazukommen.

In Anbetracht der realen Situation ist zweitens zu sagen: Die Produktivität im Osten beträgt erst ein Drittel des Niveaus im Westen — und schon jetzt haben wir die Löhne davon abgekoppelt. Die Säulen der Marktwirtschaft haben wir eigentlich völlig weggerissen, und jetzt können wir nur noch mit dem „halben Erhard“ operieren, weil die andere Hälfte nicht mehr existent ist. Mit dem alten Keynes war das eine ähnliche Geschichte: Man hat bei seiner Politik immer nur den „halben Keynes“ angewandt, weil die zweite Hälfte so ärgerlich war (nämlich die Rückzahlung der Staatsschulden!). So ähnlich operieren wir jetzt in den neuen Ländern mit der sozialen Marktwirtschaft.

Realität ist, daß die Lohnstückkosten im Osten doppelt so hoch sind wie im Westen (wenn man der Statistik glaubt!). Da gibt es natürlich Ausbrecher: Opel in Eisenach zum Beispiel arbeitet schon produktiver als in Rüsselsheim. Die Krankenstände sind halb so hoch. Solche Ausnahmeerscheinungen gibt es, aber wenn wir den Schnitt nehmen, so kann man eine ganz einfache Rechnung aufmachen: Ein Drittel der Produktivität und zwei Drittel der Löhne bedeutet, daß die Lohnstückkosten doppelt so hoch sind.

Wenn ich Unternehmer nach Jena bringen will, habe ich ein starkes Ansiedlungsargument (wie Sie sich vorstellen können!): „Also mit dem Auto ist es noch ein bißchen schwierig, mit dem Telefon ist's schon besser, aber dafür habt ihr doppelte Lohnstückkosten“; dann schreien sie auf vor Begeisterung und rücken in Scharen an . . .

In der Realität paßt also nichts, oder wie man auch sarkastisch sagen könnte: Politisch mag die Währungsunion richtig gewesen sein, aber wirtschaftlich war sie falsch. Und deshalb gehen dann auch meine fröhlichen Schwaben, wann immer sie Jena besuchen, gleich weiter nach Böhmen, weil dort die Stundenlöhne

4,80 DM betragen und sagen: „Weißt Du, dort ist es zwar noch etwas unsicherer als bei Dir, aber auch wenn die Lohnkosten jedes Jahr um 10 % steigen, ist es für mich immer noch interessanter.“ Ich muß im Grunde jedem Westler sagen: „Rechne mit Westlöhnen, und wenn Deine Investition richtig läuft, hast Du auch westliches Kostenniveau.“ Und damit sind wir in einer Lage, die ich noch einmal vereinfachend schildern will:

Die Dienstleistungsarbeitsplätze werden schnell geschaffen, nicht zuletzt dank eines weiteren künstlichen Eingriffs, den der Steuerabzweigung nämlich. Das bedeutet zum Beispiel, daß zur Zeit in Leipzig Einkaufszentren in solcher Zahl auf der grünen Wiese gebaut werden, daß die ersten bankrott sein müssen, bevor die letzten überhaupt aufgemacht haben! Die Stadt hat gar keinen Einfluß darauf, weil die Zentren alle auf Nachbargemarkungen stehen; jeder Bürgermeister baut eins. Die Summe dessen ist nachher das „Superangebot von Leipzig“. Und falls irgendwann in der Zukunft Innenstadtsanierung betrieben werden soll, dann ist keine Kaufkraft mehr da (die wurde ja auf der grünen Wiese abgefangen). Wir machen also so ziemlich alle Fehler, die wir im Westen schon einmal gemacht haben, allerdings etwas extremer. Und trotzdem: Die Spekulanten waren die ersten, die hier waren. Die Dienstleister sind die zweiten, die da sind.

Sehen wir einmal von diesen Fehlentwicklungen ab, so läßt sich leicht vorhersagen, daß in drei Jahren die Dienstleistungsseite im wesentlichen nach westlichem Muster abgedeckt sein wird. In Jena können Sie jetzt schon abends wählen, zu welchem Italiener Sie wollen, oder ob Sie ein Abendessen beim Chinesen bevorzugen; noch zwei, drei Jahre, dann haben wir auch überall die dritte Spur auf der Autobahn und stehen auch dreispurig im Stau, was bislang Privileg des Westens ist. Auch in den sektoralen Anteilen von Produktion und Dienstleistung wird sich der Wandel bis dahin vollzogen haben: Ich gehe mal davon aus, daß wir 7 Millionen Arbeitsplätze brauchen anstelle der 9 Millionen, die wir einmal in Ostdeutschland hatten. Das hängt mit den Strukturen zusammen. Von den 7 Millionen werden etwa 4 Millionen Dienstleistungsarbeitsplätze sein.

Gehe ich einmal davon aus, daß es beim Bau zu Überlappungen zwischen Handwerkerdienstleistungen und Bauindustrie kommt, dann können wir vielleicht sogar sagen: Wir brauchen gar nicht drei Millionen Produktionsarbeitsplätze, sondern vielleicht sogar nur 2,5 bis 2,7; der Rest geht in den Bau. Auf den meisten Baustellen wird allerdings schon polnisch und tschechisch gesprochen. Aber so wird das in etwa laufen.

Wir stehen also vor dem großen Problem: Wo kommen denn die Produktionsarbeitsplätze her? Und da kann man auch wieder eine, wie ich zugebe, wissenschaftlich nicht abgesicherte, aber praktisch funktionierende Vergleichsrechnung aufmachen: Der Ostmarkt ist weg und kommt nicht wieder; an seiner Stelle kommt der Westmarkt. Auch im Bartergeschäftsbereich kommt er zumindest nicht als Ostmarkt wieder; die „Chicago-Boys“ des IWF haben den Russen längst beigebracht, das Öl am Weltmarkt gegen harte Devisen zu verkaufen. Es ist deshalb