

Wolfgang Lemb (Hg.)

Industrie- politik in den Bundes- ländern

Perspektiven,
Maßnahmen,
Ziele

campus

Industriepolitik in den Bundesländern

Wolfgang Lemb ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall.

Wolfgang Lemb (Hg.)

Industriepolitik in den Bundesländern

Perspektiven, Maßnahmen, Ziele

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-50724-8 Print
ISBN 978-3-593-43631-9 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln

Gesetzt aus: Garamond

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Einleitung: Die Bundesländer – Promotoren einer »Guten Industriepolitik«	9
<i>Wolfgang Lemb</i>	
<i>Baden-Württemberg</i>	
Industriepolitik in Baden-Württemberg	23
<i>Jürgen Dispan und Bettina Seibold</i>	
Industrie in Baden-Württemberg: Pfeiler für Beschäftigung	41
<i>Nicole Hoffmeister-Kraut</i>	
Impulsgeber für eine beschäftigungsorientierte Industriepolitik	49
<i>Christa Lang und Roman Zitzelsberger</i>	
<i>Bayern</i>	
Industriepolitische Programme in Bayern	57
<i>Heinz Pfäfflin</i>	
Bayern als Leitmarkt für Industrie 4.0	79
<i>Ilse Aigner</i>	
Industrie und Industriepolitik im Freistaat Bayern aus gewerkschaftlicher Sicht	89
<i>Andrea Febrmann und Jürgen Wechsler</i>	
<i>Niedersachsen</i>	
Niedersachsen: Industriepolitik zwischen Kontinuität und neuen Pfadern	107
<i>Antje Blöcker</i>	

Positive Impulse durch aktive Industriepolitik	127
<i>Olaf Lies</i>	
Industriepolitik für Niedersachsen: Fokus auf Mitbestimmung, »Gute Arbeit«, Innovation und Fachkräfte	141
<i>Thorsten Gröger und Thomas Müller</i>	
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	
Industriepolitik in Nordrhein-Westfalen	151
<i>Dieter Rehfeld</i>	
Industrie und Arbeit 4.0 in einem Atemzug	173
<i>Garrelt Duin</i>	
Industriepolitik für NRW: Industrie 4.0 braucht Mitbestimmung 4.0	181
<i>Knut Giesler</i>	
<i>Sachsen</i>	
Industriepolitik in Sachsen	189
<i>Joachim Ragnitz</i>	
Innovation als Schlüssel für eine leistungsfähige Industrie Sachsens	205
<i>Martin Dulig</i>	
Mit partizipativer Industriepolitik Innovationen hervorbringen	221
<i>Nele Heß und Olivier Höbel</i>	
<i>Schleswig-Holstein</i>	
Industriepolitik in Schleswig-Holstein	229
<i>Thorsten Ludwig und Peter Wilke</i>	
Schleswig-Holstein als Industriestandort: Stärken stärken, zukunftsfest aufstellen	249
<i>Reinhard Meyer</i>	
Für den gesamten Norden: Industriepolitik darf nicht an Landesgrenzen enden	259
<i>Meinhard Geiken und Heiko Messerschmidt</i>	

Rheinland-Pfalz

Industriepolitik in Rheinland-Pfalz 265

Ulrich Hartl

Die Industrie in Rheinland-Pfalz: Fundament der Wirtschaft,
zentrale Säule für Beschäftigung und Motor für Innovationen 285

Volker Wissing

Industriepolitik in Rheinland-Pfalz aus Sicht der IG Metall 303

Michael Ebenau und Jörg Köblinger

Die Bundesländer: Viele Wege zu einer »Guten Industriepolitik« 317

Frank Gerlach und Astrid Ziegler

Autorinnen und Autoren 327

Einleitung: Die Bundesländer – Promotoren einer »Guten Industriepolitik«

Wolfgang Lemb

Die Bundesländer in Deutschland: Industriepolitische Gestalter mit Know-how

In einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland sind die Bundesländer ein wichtiger Mitspieler bei der Gestaltung industrieller Entwicklung und der Umsetzung von Industriepolitik. Ohne sie, ohne ihr Mitwirken »vor Ort«, kann eine europäische und nationale Industriepolitik nicht gelingen. Zwar sind die Europäische Union und die Bundesregierung ebenfalls zentrale industriepolitische Akteure, aber die Mitwirkung und Expertise der Bundesländer auf dem Feld der Industriepolitik sind als föderal ergänzendes Element entscheidend. Ohne dieses können viele industriepolitisch wirksame Programme und Maßnahmen der EU und des Bundes, die häufig lediglich den Rahmen vorgeben, nicht erfolgreich umgesetzt werden. Deshalb ist für eine »Gute Industriepolitik« ein abgestimmtes Zusammenspiel aller drei genannten politischen Ebenen unverzichtbar.

Bei der Generierung und Umsetzung von Industriepolitik können die Bundesländer auf jahrzehntelange Erfahrungen zurückgreifen, denn in der Vergangenheit haben sie sich immer wieder industriepolitisch engagiert. Ein historischer Rückblick zeigt dies in aller Deutlichkeit: Als wichtige Branchen – wie die Montanindustrie, der Schiffbau sowie Teile der Elektroindustrie – in die Krise gerieten, waren betroffene Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Bayern und Schleswig-Holstein gefordert und mussten gemeinsam mit dem Bund ihren Beitrag zur Bewältigung solcher Krisen leisten. Aber sie reagierten nicht nur. Zugleich wurde der Aufbau neuer Branchen – wie die Luftfahrtindustrie und die Solarindustrie zeigen – im Sinne einer vertikalen und proaktiven Industriepolitik durch Forschungsprogramme und die Bereitstellung von Infrastruktur sowie durch Subventionen unterstützt. Last but not least haben länderspezifische Maßnahmen zur Re-Industrialisierung Ostdeutschlands, industriepolitische Initiativen in der Wirtschafts- und

Finanzkrise 2008/2009 sowie die Energiewende in aller Deutlichkeit gezeigt, dass ohne die Bundesländer eine erfolgreiche Industriepolitik nicht implementiert werden kann.

Zugleich verfügen die Bundesländer über eigene Instrumente zur Durchführung ihrer Industriepolitik. An erster Stelle ist hier die 1969 aufgelegte Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW), die jeweils zur Hälfte vom Bund und von den Ländern finanziert wird, zu nennen. Durch die Subventionierung von Investitionen überregional tätiger Unternehmen sowie die Förderung einer industrieadäquaten Infrastruktur in strukturschwachen Regionen sollen dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden. Zugleich sind die Länder vielfach gefragt, wenn es um die Umsetzung der struktur- und industriepolitischen Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union geht. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips stellen sie gewissermaßen das Scharnier bei der Implementation der europäischen Strukturfonds dar. Durch ihre operationellen Programme legen sie fest, welche Ziele sie in der jeweiligen Förderperiode der europäischen Strukturfonds, zum Beispiel des Europäischen Regionalfonds, erreichen und wie sie die genehmigten Mittel verwenden wollen. Zudem haben sie in Eigenverantwortung Programme zur Förderung von Innovation und Industrie in der Vergangenheit und aktuell auf den Weg gebracht. Die Länder – sonst nicht als zentraler industriepolitischer Akteur wahrgenommen – verfügen somit über einen reichhaltigen Fundus an Erfahrungen und können auf ein ganzes Set von Instrumenten zur Konzipierung und Umsetzung von Industriepolitik zurückgreifen.

Diese föderale Akzentuierung der Industriepolitik bringt aber auch mit sich, dass nicht von einem einheitlichen industriepolitischen Ansatz in den Bundesländern ausgegangen werden kann. Dazu ist die Situation der Industrie in den Bundesländern zu unterschiedlich: Während das einstige industrielle Zentrum Deutschlands, das Ruhrgebiet, immer noch von den Folgen der Krise der Montanindustrie und der Energiewende gebeutelt ist und bisher kein griffiges alternatives Re-Industrialisierungsprojekt entwickelt hat, stehen demgegenüber Baden-Württemberg und Bayern gut da. Aber auch hier drohen Gefahren, auf die man rechtzeitig reagieren muss. Beim Übergang auf Alternativen zum Verbrennungsmotor in den nächsten zehn bis 20 Jahren fällt die hochwertige Antriebstechnik, bisher eine Domäne der wettbewerbsstarken deutschen Automobilindustrie, mehr und mehr weg. Zudem werden die Digitalisierung und ein verstärkter Einsatz von Robotern gravierende Auswirkungen auf die Produktion und die Arbeitsplätze haben.

Potenziell sind in absehbarer Zeit hunderttausende Arbeitsplätze bedroht. Völlig offen ist zurzeit, welche Branchen alternative Stellen schaffen könnten. Die Batterieforschung und -produktion, die zumindest zum Teil in der Automobilindustrie für neue Arbeitsplätze sorgen könnte, wird von anderen Staaten aus dem asiatischen Raum dominiert. Im Bereich der »Spitzentechnologien« wie der IT-Branche ist die deutsche Industrie nicht der Marktführer, in anderen zukunftssträchtigen Branchen – wie der Pharmaindustrie – hat man Boden verloren. Wiederum anders gestaltet sich die Lage in stärker agrarisch geprägten Ländern mit einer entsprechend wichtigen Nahrungsmittelindustrie und durchaus vorhandenen industriellen Zentren – wie zum Beispiel Schleswig-Holstein oder auch Teile Niedersachsens. Dort stößt die Nahrungsmittelindustrie vermehrt an ihre ökologischen Grenzen. Branchen wie die Werftindustrie sind einem enormen Konkurrenzdruck ausgesetzt, während andererseits die von der Energiewende begünstigten Hersteller von Windkraftanlagen expandieren. Niedersachsen steht zudem im Bann der aktuellen Krise des VW-Konzerns, von dem die Industriestruktur des Landes in weiten Teilen abhängt. In den Neuen Bundesländern wiederum ist die Ausgangslage nach einem historisch beispiellosen De-Industrialisierungsprozess und einem anschließenden Aufbau von einigen industriellen Kernen mit den westlichen Bundesländern nicht zu vergleichen. Trotz der oben angesprochenen uneinheitlichen Ausrichtung der verschiedenen Industriepolitiken ist es andererseits gerade eine der Stärken eines föderalen Systems, dass es diese speziellen Problemlagen mittels jeweils eigener industriepolitischer Ansätze adressieren kann.

Steigender Problemdruck: Ein deutliches Signal für einen neuen Ansatz in der Industriepolitik

Die Bundesrepublik Deutschland hat dank einer exportstarken Industrie die Krise 2008/2009 weit besser bewältigt als die meisten europäischen Staaten. Die Stärken des deutschen Industriemodells – die Breite der industriellen Wertschöpfung von Lowtech-Betrieben bis zu Hightech-Unternehmen, eine vielfältige Branchenstruktur, die hohe Qualität der Produkte, die enge Verbindung von Produktion und produktionsnahen Dienstleistungen sowie hochqualifizierte und -motivierte Beschäftigte mit ausgeprägten produktionspezifischen Fähigkeiten – sind nach wie vor ein großer Pluspunkt des

deutschen Industriemodells. Aber angesichts des steigenden Drucks zur Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen können die Bundesländer Industriepolitik nicht mehr im Sinne eines »business as usual« betreiben. Der Wandel in der Industrie und den industrienahen Dienstleistungen hat begonnen und wird in Zukunft noch an Fahrt gewinnen. Durch die unabwiesbaren Anforderungen des Klimaschutzes (Pariser Klimaschutzabkommen) sowie die Digitalisierung werden sich Produkte, Wertschöpfungsketten, die Struktur der Arbeitsplätze, die Verzahnung von Industrie und industrienahen Dienstleistungen ebenso wie die Qualifikationsanforderungen dramatisch verändern. Zugleich nimmt der politisch induzierte ökonomische Druck aus anderen Staaten zu. Insbesondere China, ein Staat mit einem dezidiert autoritären industriepolitischen Konzept, will bis zum Jahr 2025 in industriellen Kernbranchen weltweit technologisch führend sein.

Man muss kein Prophet sein, um vorherzusagen, dass die deutsche Industrie in 15 bis 20 Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit völlig andere Konturen haben wird als heute. Eine solche Entwicklung ist mit großen Herausforderungen verbunden. Mit technologischen Sprüngen hat sich die deutsche Wirtschaft immer schwerer getan als mit kontinuierlichen Verbesserungen von Produkten und Produktionsprozessen, die durch das hochqualifizierte Personal in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen und in der Produktion vorangetrieben wurden. Beispielsweise scheint sich der Mittelstand, eine der Stärken der deutschen Industrie, mit der Umstellung auf Industrie 4.0 nach den Ergebnissen einer neuen Studie der Deutschen Akademie für Technikwissenschaft (Balser 2016: 26) schwer zu tun. Andererseits gibt es auch große Chancen. Wenn der Umbau rasch und tiefgreifend gelingt, die Industrie mit ihren hochwertigen und nachhaltigen Produkten auf den Weltmärkten weiterhin die Nase vorn hat – wie dies zum Beispiel mit dem flexiblen und hochinnovativen Werkzeugmaschinenbau sowie der Windindustrie – gelungen ist, dann kann der Bestand an Industrie in absehbarer Zeit nicht nur gesichert, sondern möglicherweise sogar ausgebaut werden. Damit dieser unabweisbar auf die Industrie zukommende Strukturwandel gelingt, sind auch die Bundesländer gefordert, ihren essentiellen Beitrag zum Gelingen einer »Guten Industriepolitik« zu leisten.

Gefahren einer De-Industrialisierung für die politische und soziale Stabilität

Ohne Zweifel handelt es sich um eine Kernfrage für die zukünftige ökonomische, soziale und politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland, ob und wie die kommenden industriepolitischen Aufgaben gemeistert werden. Es ist keineswegs ausgemacht, dass Deutschland immer Gewinner der Globalisierung bleibt. Die Konsequenzen wären fatal, wenn der Kurswechsel nicht gelingt. Dies zeigt ein kurzer Blick auf unsere europäischen Nachbarn und die USA. Die De-Industrialisierung hat dort zu einer wachsenden Arbeitslosigkeit beziehungsweise zu einem Verlust an gut bezahlten und sicheren Arbeitsplätzen in der Industrie geführt. Damit verloren viele Arbeiter und Angestellte ihre Jobs, die ihnen eine Perspektive für ihr Leben gaben und ihnen Identität vermittelten. Nicht nur in den USA, sondern auch in Europa entstanden »rust belts«, in denen schlecht bezahlte Jobs, eine hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie eine marode Infrastruktur sichtbare Zeichen des Niedergangs sind. Der Wahlsieg von Donald Trump, der auch in der von Strukturkrisen gebeutelten Industriearbeiterschaft der USA viele Wähler fand, der Brexit sowie die erstarkenden populistischen Bewegungen in vielen europäischen Staaten zeigen die politischen Auswirkungen von De-Industrialisierung und sind ein Menetekel!

Demgegenüber steht die Bundesrepublik Deutschland mit einem Anteil von rund 22 Prozent des verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung sowie mit acht Millionen Industriebeschäftigten im europäischen Verbund vergleichsweise gut da und ist gewissermaßen zu einem Stabilitätsanker in Europa geworden. Aber es gibt Schattenseiten, die deutliche Warnsignale sind. Manche Stadt und manche Region, zum Beispiel im Ruhrgebiet und in Ostdeutschland, haben sich schlecht entwickelt. Die Infrastruktur in diesen rudimentären Städten und Regionen ist häufig in einem folgenschweren Zustand, viele Dauerarbeitslose sind nach wie vor ohne jegliche Perspektive, die Armut schlägt sich im Erscheinungsbild von Stadtvierteln nieder. Die politischen Gefahren dieser Entwicklung sind bei den jüngsten Landtagswahlen mit den Wahlerfolgen der AfD, einer rechts-populistischen Partei, mehr als deutlich geworden. Mit diesen sozialen und politischen Folgen von De-Industrialisierung sind auch die Bundesländer konfrontiert und müssen darauf Antworten finden.

Unzureichende Antworten vonseiten der Politik

Ohne ein umfassendes Konzept einer alternativen »Guten Industriepolitik« werden die Antworten in jedem Fall unzureichend sein. Mittlerweile ist unstrittig, dass in Industrieländern eine blühende Industrie für die weitere nachhaltige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft unverzichtbar ist. Die Befürworter einer Tertiarisierung, die unter dem Motto »Industrie ist antiquiert« den Marsch in die sogenannte Dienstleistungsgesellschaft forcieren wollten, sind in die Defensive geraten. In der Politik erfolgte ebenfalls ein Umdenken: Die Europäische Union strebt nun die Re-Industrialisierung Europas an. Erreicht werden soll eine Erhöhung des Industrieanteils auf 20 Prozent an der Bruttowertschöpfung im Jahr 2020, also eine Trendwende gegen die De-Industrialisierung. Da es sich hierbei um Durchschnittswerte handelt und viele Staaten Europas weit unterhalb dieser Benchmark bleiben werden, wird also Deutschland auch in Zukunft seinen Industrieanteil stabilisieren beziehungsweise sogar weiter steigern müssen, wenn die EU ihr Ziel auch nur annähernd erreichen will.

Auch in Deutschland hat sich vieles zum Positiven verändert. Für die große Koalition ist die Industrie laut Koalitionsvereinbarung wichtigster Faktor für Wachstum und Beschäftigung und das Bundeswirtschaftsministerium, ehemals Hochburg des Neoliberalismus, hat seinen wirtschaftspolitischen Kurs grundlegend korrigiert und verfolgt mit einem Bündnis »Zukunft der Industrie« eine industriepolitische Offensive durch Branchendialoge, eine Förderung von öffentlichen Investitionen sowie eine Plattform zu Digitalisierung/Industrie 4.0.

In vielen Bundesländern hat sich ebenfalls die grundsätzliche Haltung zur Industrie gewandelt. Sie haben erkannt, dass Industriepolitik einen zentralen Beitrag dazu leisten muss, industrielle Standorte zu sichern und den notwendigen Strukturwandel zu einer ressourcensparenden, nachhaltigen Produktion mit neuen Produkten zu meistern.

So erfreulich dieses Umdenken ist, es besteht dennoch kein Anlass, sich beruhigt zurückzulehnen. Entscheidend sind – wie immer in der Politik – die praktischen Ergebnisse: Schon jetzt ist abschbar, dass die Europäische Union mit ihrem 20-Prozent-Ziel grandios scheitern wird. Die Gründe liegen auf der Hand: Die fehlende Binnennachfrage in vielen Ländern Europas, die mangelhafte Verzahnung der EU-Industriepolitik mit den nationalen Industriepolitiken ebenso wie mit der regionalen Ebene, der unzureichende Einsatz von finanziellen Mitteln im Rahmen des von Jean-

Claude Juncker vorgelegten Investitionsprogramms sind deutliche Hinweise für eine fehlende kohärente europäische Industriepolitik.

Und auch in der Bundesrepublik ist von einer notwendigen Investitionsoffensive im öffentlichen und privaten Bereich wenig zu spüren. Eine hierfür im Sinne der »Goldenen Regel« notwendige Abkehr von der »Schwarzen Null« zur Finanzierung öffentlicher Investitionen durch Anleihen ist trotz eines zurzeit beispiellos niedrigen Zinsniveaus nicht in Sicht. Abzuwarten bleibt zudem, zu welchen konkreten Ergebnissen die industriepolitischen Dialogprozesse führen werden und ob die hierfür notwendigen erheblichen finanziellen Mittel bereitgestellt werden.

Diese Kritikpunkte und begründeten Zweifel an dem Gelingen eines neuen industriepolitischen Anlaufs auf der europäischen und nationalen Ebene sind bereits vielfach in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion geäußert worden (vgl. zum Beispiel Gerlach und andere 2015 oder Lemb 2015). Die zentrale Funktion der Regionen beziehungsweise der Länder, mit der sich dieser Sammelband befasst, ist bisher jedoch nicht hinreichend gewürdigt worden. Ohne sie, ohne ihre politischen Institutionen und ihre zentralen Akteure, kann der notwendige europäische wie nationale industriepolitische Kurswechsel nicht gelingen. Die Gründe hierfür sind eindeutig und sie wurden oben bereits angerissen. Sie kennen die Problemlagen häufig besser als ferne Politikzentralen, haben Kontakte zu mittelständischen Unternehmen, können Dialogprozesse »vor Ort« auf den Weg bringen und Finanzmittel gezielt einsetzen. Dies gilt umso mehr für einen föderalen Staat wie die Bundesrepublik, in der 16 Bundesländer und viele Stadt- und Landkreise durch günstige Rahmenbedingungen für die Bestandserhaltung, die Neugründungen von Unternehmen, direkte Unternehmensförderung, Cluster-, Technologie- und Innovationsinitiativen entscheidende Beiträge für die industrielle Entwicklung in der Zukunft leisten können und müssen. Industriepolitik umfasst deshalb immer mehrere Ebenen, kann aber ohne die Bundesländer und ohne die Wirtschaftsförderung in den Städten und Landkreisen nicht erfolgreich umgesetzt werden. Die offene Frage ist jedoch, ob die Bundesländer mit ihren industriepolitischen Ansätzen den Erfordernissen einer »Guten Industriepolitik« gerecht werden beziehungsweise diese Erfordernisse überhaupt als notwendig erachten. Die gute Absicht mag vorhanden sein. Aber stellen sich auch Erfolge ein? Mit dieser Kernfrage wird sich der Sammelband befassen. Die Beiträge zu den einzelnen Bundesländern werden hierüber Aufschluss geben. Vorher ist es jedoch notwendig, zu präzisieren, was die IG Metall unter einer »Guten

Industriepolitik« versteht. Damit ist aus unserer Sicht gewissermaßen ein Maßstab zur Bewertung der Industriepolitik der Länder gegeben.

Die IG Metall: Ein Vorreiter für eine »Gute Industriepolitik«

Die IG Metall hat sich immer wieder in der Geschichte der Bundesrepublik (Lemb 2015: 8 ff.) für eine aktive Industriepolitik eingesetzt und ist dabei häufig genug auf taube Ohren gestoßen. Ihre eigenen Aktivitäten in der Politik, in den Branchen und Unternehmen sowie in den Regionen zeigen, welchen herausragenden Stellenwert dieses Politikfeld für sie hat.¹ Bei der Umsetzung ihrer industriepolitischen Ziele ist sie jedoch auf Partner angewiesen, die mit ihr kooperieren. Insofern begreift sie die oben kurz skizzierten positiven Veränderungen auf der Ebene der Europäischen Union, des Bundes und der Bundesländer als einen wichtigen, aber nur eben ersten Schritt in die richtige Richtung. In diesem Prozess der Kooperation wird es zwangsläufig unterschiedliche Positionen geben, die letztendlich auf unterschiedlichen Interessen beruhen. Die IG Metall sieht notwendigen industriepolitischen Handlungsbedarf vorrangig in folgenden acht Politikfeldern:

1. Sicherung des Stellenwerts der eigenen Standorte in internationalen Wertschöpfungsketten
2. Erhaltung der Innovationsfähigkeit der deutschen Industrie
3. Gestaltung der Digitalisierung im Interesse der Beschäftigten
4. »Gute« Strategie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs im demografischen Wandel
5. Stärkung der öffentlichen und privaten Investitionen für den Ausbau der Infrastruktur und zur Schaffung von Leit- und Absatzmärkten
6. Nutzung der ökologischen Herausforderungen als Chance für die Industrie der Zukunft
7. Fairer Welthandel durch »Gute« Regulation

¹ Vgl. zum Beispiel: IG Metall Vorstand. Industriepolitik heute. Regionale Beispiele der IG Metall, Frankfurt 2014 und IG Metall Vorstand. Industriepolitik und Mitbestimmung. Betriebliche Beispiele der IG Metall, Frankfurt 2015. Beide Broschüren dokumentieren die industriepolitische Praxis der IG Metall sowie der Träger der Mitbestimmung in ausgewählten Regionen und Unternehmen beziehungsweise Betrieben.

8. Re-Industrialisierung Europas als gemeinsame politische Aufgabe Europas

Wenn somit aus Sicht der IG Metall Industriepolitik »Gute Arbeit«, gesellschaftliche Wohlstandszuwächse und ökologische Nachhaltigkeit, kurz gesagt, qualitatives Wachstum im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer realisieren soll, dann sind hiermit zugleich hohe Ansprüche an die konzeptionelle Gestaltung und an den Prozess ihrer Umsetzung verbunden. Mit konzeptioneller Gestaltung ist ein systemischer Zugriff gemeint, der verschiedene Politikbereiche wie Forschungs- und Innovationspolitik, Branchenpolitik, Infrastrukturpolitik, Arbeitsmarkt- und Qualifikationspolitik, Energiepolitik, Verkehrspolitik, Steuerpolitik, aber auch die verschiedenen Politikebenen Europas, des Bundes, der Bundesländer und auch der Städte und Landkreise intelligent in der Wahl der Ziele und Instrumente miteinander verknüpft und damit der Industriepolitik eine höhere Durchschlagskraft verleiht. Für die Umsetzung ist ein Dialogprozess erforderlich, der – neben dem Staat – die zentralen Akteure unmittelbar in die Planung und Umsetzung der Industriepolitik einbindet. Dieser Dialogprozess ist, auf der europäischen Ebene, im Bund und in den Ländern, institutionell zu verankern und längerfristig über einzelne Legislaturperioden hinaus zu stabilisieren.

Letztendlich geht es um die Gestaltung der Industrie der Zukunft, die ohne auf die Branchen und auf die Regionen mit ihren spezifischen industriellen Strukturen zugeschnittene spezifische Konzepte, Maßnahmen und Qualifikationsprozesse nicht gestaltbar sein wird. Für die IG Metall ist entscheidend, dass im Zuge dieser einschneidenden Veränderungen die Interessen der abhängig Beschäftigten nicht unter die Räder geraten. Wie auch immer die Veränderungen im Einzelnen aussehen, sie dürfen keineswegs einfach dem Markt überlassen werden, sondern müssen industrie- und arbeitspolitisch gestaltet werden. Industrie 4.0 ist deshalb – wie es die IG Metall immer wieder gefordert hat – in ein industriepolitisches Gesamtkonzept zu integrieren. Damit dieser Kurswechsel gelingt, wird die IG Metall gemeinsam mit ihren Mitgliedern weiterhin – wie schon so häufig in der Vergangenheit – nicht nur in der Tarifpolitik, sondern auch auf der politischen Ebene initiativ sein und ihr politisches Gewicht in die Waagschale werfen.

Ein solches Gesamtkonzept ist nur durch eine gesamtpolitische und gesellschaftliche Kraftanstrengung realisierbar. Wie bereits oben gesagt, reichen hierfür die EU-Ebene und die nationale Ebene nicht aus. Für die Bundesrepublik müssen deshalb die Länder in die Planung und Umsetzung

von Industriepolitik einbezogen werden. Dies geschieht bereits jetzt schon im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« sowie der Umsetzung der EU-Strukturfonds. Es gibt vielfältige eigene industriepolitische Aktivitäten in den Bundesländern. Für die IG Metall sind die Länderregierungen und andere politische Institutionen auf Landesebene – wie zum Beispiel die Parlamente, politische Parteien, Verbände und NGO – Ansprechpartner, mit denen kooperiert wird, wenn etwa Unternehmen in Schwierigkeiten geraten, neue Industrieprojekte geplant werden, Mängel in der Infrastruktur behoben und auf den Fachkräftemangel geeignete Antworten gefunden werden müssen. Es existiert mithin vielfach eine gewachsene Zusammenarbeit, die allerdings je nach politischer Konstellation in den Ländern und nach wirtschaftspolitischer Ausrichtung manchmal enger, manchmal aber auch nur sporadisch war und ist. In dieser Kooperation hat es durchaus Erfolge gegeben. Beispielsweise haben mittlerweile eine ganze Reihe von Bundesländern in ihre Bedingungen für die Subventionierung von Investitionen Kriterien von »Guter Arbeit« aufgenommen. Ziel ist es, prekäre Arbeitsplätze nicht mit Fördermitteln zu unterstützen. Leiharbeit und Werkverträge sind nun bei der Besetzung der durch die Investitionen neu geschaffenen Arbeitsplätze nicht mehr möglich. Auch das ist ein Schritt in die richtige Richtung und durchaus ein wichtiges Element einer »Guten Industriepolitik«.

Industriepolitik der Bundesländer: Die Konzeption des Sammelbandes

Bisher gibt es keine systematische Übersicht über die industriepolitischen Ansätze und Konzeptionen in den Bundesländern, ihre Erfolge und Misserfolge oder auch über die zukünftigen industriepolitischen Planungen der Bundesländer. Die vorliegende Veröffentlichung der IG Metall soll diese Lücke schließen. Wenn – wie oben ausgeführt – die Anforderungen an Industriepolitik auch in den Bundesländern in Zukunft deutlich steigen werden, so ist zu fragen, auf welchen Fundus von Erfahrungen die Länder aufbauen können, ob sie sich den Herausforderungen der Zukunft stellen und wie sie sich die Zusammenarbeit mit den zentralen Akteuren vorstellen. Nur wenn die deutsche Industrie weiterhin in zentralen Branchen »die Nase vorn

hat«, wird sie Gewinner im globalen Wettbewerb bleiben. Ohne die anhaltende Unterstützung der Bundesländer, wird dies allerdings nicht zu erreichen sein.

Vor dem Hintergrund ihrer industriellen Ausgangssituation haben wir sieben repräsentative Bundesländer ausgewählt, die sich (zum Teil historisch bedingt) in ihren industriepolitischen Ansätzen unterscheiden. Mit der Situation vertraute Wissenschaftler erhielten den Auftrag, die Industriepolitik in dem jeweiligen Bundesland möglichst präzise zu umreißen. Neben einer kurzen Darstellung der industriellen Entwicklung steht die Relevanz von Industriepolitik als wirtschaftspolitisches Politikfeld im Vordergrund. Zum Zweiten wird untersucht, ob das Land von einem systemischen Begriff von Industriepolitik ausgeht, in dem verschiedene Teilpolitiken eng verzahnt ihren gemeinsamen Beitrag zur industriellen Entwicklung leisten. Zum Dritten wird nach der Einbeziehung der Stakeholder gefragt, die aus Sicht der IG Metall für eine erfolgreiche Konzeptentwicklung und Umsetzung von Industriepolitik unverzichtbar sind. Uns interessierte an dieser Stelle insbesondere, ob die Gewerkschaften als eine tragende Säule einer dialogorientierten Industriepolitik gesehen werden. Die Behandlung dieser grundlegenden Fragen wird mit der sehr konkreten Beschreibung der industriepolitisch relevanten Maßnahmen und Programme in dem jeweiligen Bundesland verbunden. Nur auf diese Weise ist ein Urteil über ihre Erfolge, Schwächen, Misserfolge und auch inneren Widersprüche möglich. Gerade Letzteres interessiert uns, da die IG Metall in ihrer industriepolitischen Praxis immer wieder auf solche Inkompatibilitäten stößt. Zum Beispiel kann die konkrete Ausgestaltung der Energiewende dazu führen, dass die Chancen, die sie für eine Innovationsführerschaft der deutschen Industrie bietet, in bestimmten Branchen verspielt werden. Zudem wird nach den industriepolitischen Vorstellungen der Länder für die Zukunft gefragt. Hierbei gehen die Wissenschaftler unter anderem der Frage nach, ob »Gute Industriepolitik« in Zukunft eine höhere Relevanz haben wird oder ob – wie so häufig in der Vergangenheit – proaktive Industriepolitik lediglich mehr oder weniger als ein Synonym für eine Innovationspolitik angesehen wird.

In einem zweiten Schritt konnten die Wirtschaftsministerien der sieben untersuchten Länder sowie die Bezirksleitungen der IG Metall kritisch zu den wissenschaftlichen Beiträgen Stellung nehmen und ihre eigenen Positionen einbringen. Hier interessierte uns insbesondere, wie die Wirtschaftsminister die bisherigen Ergebnisse ihrer industriepolitischen Maßnahmen bewerten und ob sie Korrekturen für notwendig erachten. Wenn sich aus

dem Prinzip der Nachhaltigkeit neue Anforderungen ergeben, dann stellt sich die Frage, ob und mit welchen Maßnahmen die Bundesländer hierauf reagieren wollen. Last but not least interessierte uns die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern bei der Entwicklung industriepolitischer Konzeptionen sowie bei der Umsetzung der industriepolitischen Ziele und Maßnahmen. Dialogprozesse existieren zwar schon in vielen Bundesländern, jedoch gibt es offensichtlich gravierende Unterschiede in der Intensität und der Dauerhaftigkeit der Kooperation mit den Arbeitgebern wie den Gewerkschaften.

Andererseits bewerten die Bezirksleitungen der IG Metall die bisherigen Ergebnisse der Industriepolitik des jeweiligen Landes. Da die IG Metall Konzepte zur Gestaltung einer nachhaltigen Industriepolitik vorgelegt hat und zudem in den Bundesländern über weitreichende industriepolitische Erfahrungen verfügt, sind die Bezirksleitungen gewissermaßen »Experten in eigener Sache« bei der Bewertung der Stärken und Schwächen der jeweiligen Politik der Länder. Daraus ergab sich die Frage nach weiteren, für erforderlich gehaltenen Maßnahmen, die die Zukunft der Industrie sichern sollen. Die IG Metall ist industriepolitisch durchweg aktiv, nicht selten an der Planung der Industriepolitik wie an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt.

Mit diesem Sammelband möchte die IG Metall den Diskussionsprozess in und zwischen den Bundesländern zur Gestaltung und Optimierung von Industriepolitik intensivieren. Wir hoffen, dass dieses Angebot von unseren Partnern in der Industriepolitik aufgegriffen wird. Eine folgenreiche Diskussion ist im Interesse aller Beteiligten. Nicht nur in den sogenannten Krisenländern Europas, sondern auch in Deutschland, und damit ebenfalls in den Bundesländern, besteht erheblicher industriepolitischer Handlungsbedarf. Die Kontroverse, ob Industriepolitik, wie weithin in der Vergangenheit, nur als ein Reparaturbetrieb für die Folgen eines enthemmten Kapitalismus – wie es etwa in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 der Fall war – zu verstehen ist oder ob sie Wege zu einem »Guten Leben« und zu »Guter Arbeit« im digitalen Zeitalter eröffnen soll, wird absehbar in Zukunft an Schärfe gewinnen. Angesichts der immer deutlicher zutage tretenden Schattenseiten einer entfesselten Globalisierung ist die Regulierung von Märkten im Sinne einer »Guten Industriepolitik« geradezu eine Vorbedingung für die Nutzung der produktiven Funktionen von Märkten als innovatives »Instrument«. Die Bundesländer können in dieser Auseinandersetzung, die in Deutschland, Europa und darüber hinaus ausgetragen wird, einen substan-

ziellen und beispielgebenden Beitrag dazu leisten, dass die Zukunft ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltig gestaltbar ist. Hierbei können sie mit der Unterstützung und Partnerschaft vonseiten der IG Metall rechnen.

Zum Abschluss möchte der Herausgeber den Autorinnen und Autoren für ihre Bereitschaft, an diesem Sammelband mitzuwirken, ausdrücklich danken. Ich hoffe, dass das vorliegende Buch ein wichtiger Beitrag in der aktuellen Debatte zur Industriepolitik in den Bundesländern ist. Das Urteil hierüber überlasse ich jedoch den Leserinnen und Lesern.

Literatur

- Gerlach, Frank; Schietinger, Marc; Ziegler, Astrid (2015): »De-Industrialisierung – verliert Europa den Anschluss?«, in: Gerlach, Frank; Schietinger, Marc; Ziegler, Astrid: *Starke Europa – nur mit Produktion und Industrie*, Marburg.
- IG Metall Vorstand (2014): *Industriepolitik heute. Regionale Beispiele der IG Metall*, Frankfurt.
- (2015): *Industriepolitik und Mitbestimmung. Betriebliche Beispiele der IG Metall*, Frankfurt.
- Lemb, Wolfgang (2015): »Ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell der Zukunft braucht »Gute Industriepolitik««, in: Lemb, Wolfgang (Hg.): *Welche Industrie wollen wir? Nachhaltig produzieren – zukunftsorientiert wachsen*, Frankfurt/New York.
- Balser, Markus (2016): »Deutschland droht die digitale Kluft«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 16.11.2016.