
Perspektiven der Industriepolitik

Rezension von: Keith Cowling (Hrsg.),
*Industrial Policy in Europe. Theoretical
 Perspectives and Practical Proposals*,
 Routledge, London 1999, 383 Seiten,
 £ 21,99.

Im Rahmen des Forschungsprojekts EUNIP (European Network on Industrial Policy) brachte im Dezember 1997 eine internationale Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern ihre Theorien über die zukünftige Orientierung der (europäischen) Industriepolitik vor. Ihre Beiträge liegen mit Herausgabe des vorliegenden Buches nun auch in schriftlicher Form vor.

So unterschiedlich die nationale bzw. regionale Herkunft der AutorInnen, so unterschiedlich auch ihre Denk- und Handlungsmodelle. Eines wird aber beim Lesen der Beiträge zu diesem Buch selbst einem eingefleischten Industrieromantiker wie dem Rezensenten bewußt, daß nämlich die Zeiten der "rauchenden Schlote und glühenden Essen" wohl endgültig vorbei sind.

Nachhaltig geprägt von den Erfahrungen der neoliberalen Denkschemata, die unter den Regierungen Thatcher/Major den wirtschaftspolitischen Diskurs bestimmt haben, sind die Beiträge der englischen Autoren stark vom Handeln des "Entrepreneurs", des "Unternehmers" im Schumpeterschen Sinne, bestimmt. Der Fokus richtet sich in erster Linie auf die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben (KMU), im Idealfall auf Basis von *VentureCapital* (VC) bzw. *Business Angel Networks* (BAN). Im Rahmen der letzteren sollen erfahrene Manager bzw. Unternehmer ihre Erfahrung (und natürlich auch ihr, während der letzten Jahre stark angewachsenes, Vermögen) in neu gegründete Unternehmen investieren. Als Anreize dienen u.a. steuerliche Erleich-

terungen (Wegfall der Kapitalertragssteuer bei Veräußerung der Anteile nach erfolgreicher Etablierung des neuen Unternehmens, Anrechnung derselben bei Reinvestition des Gewinns in eine weitere Gründung auf die gesamte Kest-Verbindlichkeit), sowie öffentliche Förderungen für VC-Fonds. Diese wiederum kommen zum einen in Form von staatlichen Garantien im Falle des Scheiterns einer Neugründung, zum anderen in Form von öffentlichen Bonuszahlungen (z.B. Verdoppelung des erzielten Gewinns) im Erfolgsfall zum Tragen. Dieser Art von Konzepten muß jedoch zwangsläufig, aufgrund ihrer Ausrichtung auf stark wachsende Branchen, jeglicher gesamtwirtschaftliche bzw. regionalökonomische Fokus fehlen.

Ein wenig anders stellt sich die Situation in Schottland dar. Hier hat die lokale Administration mit der Scottish Development Agency (SDA) in Zusammenarbeit mit Privaten im Rahmen von Scottish Enterprise (SE) in den achtziger und neunziger Jahren eine äußerst erfolgreiche, wenngleich notgedrungen auf den regionalen Kontext beschränkte, Industriepolitik betrieben. Diese beruht vor allem auf der Schaffung von Netzwerken zwischen KMUs, die bestimmte Infrastrukturen alleine nicht finanzieren könnten und positive Synergie- bzw. Lerneffekte aus dem Netzwerk beziehen. Zwar spielt öffentliche Finanzierung nach wie vor eine bedeutende Rolle im industriepolitischen Kontext, sie kommt allerdings mehr der Koordinationsfunktion als dem direkten Eingriff durch unternehmens- oder branchenspezifische Förderungen zugute.

Ein dem extrem individualistisch geprägten englischen Denkansatz diametral entgegengesetztes Kooperationsmodell wird am Beispiel des agrarischen Zentrums Brasiliens, der Oreste-Region im Süden des Landes, vorgestellt. Hier sah man sich nach der Öffnung des brasilianischen Agrarmarktes (als Folge des Mercosur-Vertrages) gezwungen,

auf die gestiegene Konkurrenz aus den anderen Mitgliedsstaaten zu reagieren. Anstelle einer von manchen Vertretern der "reinen Lehre" erwarteten "Marktberreinigung" in Form eines Konzentrationsprozesses gelang es der regionalen Verwaltung, unter den Kleinbauern und den zum Großteil mittelständischen Gewerbeunternehmen ein - im marktwirtschaftlichen Kontext betrachtet geradezu basisdemokratisches - Netzwerk zu schaffen, das den daran Beteiligten nicht nur das wirtschaftliche Überleben sicherte, sondern auch deren Verhandlungsposition gegenüber den überwiegend großindustriell organisierten Nahrungsmittelproduzenten stärkte.

Als Ergänzung zu den auf den regionalen Kontext beschränkten Modellen und Fallbeispielen können die den Sammelband abschließenden Beiträge herangezogen werden. Diese beschäftigen sich zum einen mit den Auswirkungen der in den letzten Jahren stark zunehmenden Internationalisierung der Weltwirtschaft und dem damit einhergehenden Einfluß transnationaler Unternehmen, zum anderen mit der Schaffung eines makroökonomischen Umfelds jenseits neoliberaler Ansätze zur Unterstützung einer aktiven Industriepolitik.

Hervorzuheben sind vor allem die Analysen von Grazia Ietto-Gillies (*Industrial Strategy in the Era of Transnationals*) bzw. von David Bayley, George Harte und Roger Sugden (*Regulating Transnationals*), in der die AutorInnen die Schaffung von regionalen und überregionalen Kontrollinstanzen (*monitoring units*) vorschlagen, die in erster Linie eine Beobachtungsfunktion in bezug auf Strategien multinationaler Unternehmen einnehmen, in weiterer Folge jedoch durch die Einbindung von Gewerkschaften, Umweltschutzorganisationen und anderen Interessenverbänden ein gesellschaftliches Gegengewicht auf internationaler Ebene fördern sollen. Damit könnte die starke Verhandlungsposition der Großkonzerne in bezug auf den Erhalt von

Förderungen bei Betriebsansiedlungen und bei geplanten Produktionsverlagerungen - durch das Gegeneinander-Auspielen einzelner Konzernstandorte - geschwächt werden.

Auch Umweltschutzaspekte könnten durch die Schaffung von (Informations-) Netzwerken stärker als bisher berücksichtigt werden. Am Beispiel der erfolgreichen Greenpeace-Aktion gegen die "Offshore-Verschrottung" der Bohrinsel Brent-Spar durch Royal Dutch-Shell wird nachgewiesen, daß die Schaffung von öffentlichem Problembewußtsein und Protest letztendlich auch auf die ökonomischen Parameter, welche die Handlungsweise der Unternehmen maßgeblich bestimmen, wirkt.

Weiters wird die bisher geübte Praxis der Vergabe von öffentlichen Betriebsansiedlungsförderungen kritisch hinterfragt und mit Fallbeispielen unterlegt. Derzeit werden zumeist ex ante Zuschüsse gewährt. Statt dessen sollten solche vom über einen gewissen Zeitablauf gemessenen - Nutzen für die Region abhängig gemacht werden, um eine nachhaltige Wirkung der Investitionen zu gewährleisten.

Versucht man, aus der Fülle unterschiedlichster Beiträge eine konsistente Strategie in bezug auf eine moderne Industriepolitik abzuleiten, so zeigen sich zwei möglichst simultan zu verfolgende Stoßrichtungen: zum einen die gezielte Förderung von Netzwerken innovativer, wertschöpfungsintensiver Klein- und Mittelbetriebe auf lokaler und regionaler Ebene, die marktnahe und flexibel agieren können, zum anderen eine international ausgerichtete Kontrolle der Aktivitäten transnationaler Unternehmen, die diese in der Ausnutzung ihrer ökonomischen und sozialen Marktmacht einschränkt.

Vergleicht man den von den AutorInnen postulierten Soll-Zustand mit der aktuellen Situation auf europäischer und nationaler Ebene, so muß man feststellen, daß zwar der gute Wille vorhanden

ist, die gesetzten Maßnahmen aber entweder dem ins Auge gefaßten Ziel diametral entgegengesetzt sind oder aber zu kurz greifen.

Betrachtet man beispielsweise die Entscheidungen der *Merger-Task-Force* der Europäischen Kommission in den letzten Jahren, so wurde der Schaffung europäischer "*Global Players*" der Vorrang vor der Erhaltung des Wettbewerbs eingeräumt. Was die Förderung von KMUs betrifft, so ist das für diesen Bereich zur Verfügung stehende Finanzierungsvolumen, nicht zuletzt durch die Schaffung diverser "Neuer Märkte" an den internationalen Börsen, zwar angestiegen, im Vergleich zu den USA ist jedoch vor allem das Angebot an zu finanzierenden Projekten nach wie vor zu gering. Dies liegt nicht zuletzt an der höheren Risikoaversion der Europäer, welche wiederum ihren Ursprung im Bildungssystem und im Umgang mit dem Begriff des "Scheiterns" hat. Stellt man das europäische Bildungswesen dem US-amerikanischen gegenüber, so ist das Niveau an (überprüf-, meß- und reproduzierbarer) Allgemeinbildung in Europa merklich höher, die kreativen Fähigkeiten jedoch, welche gerade im Hinblick

auf die "*New Economy*" von entscheidender Bedeutung sind, werden, betrachtet man beispielsweise das österreichische Schul- und Universitätssystem, nicht nachhaltig gefördert bzw. verkümmern überhaupt. Neben Kreativität ist die Fehlerakzeptanz bzw. das Begreifen von Fehlern als notwendiger Schritt in einem Lernprozeß ein unabdingbarer Bestandteil unternehmerischen Denkens. Neues entsteht grundsätzlich nur durch das Austesten von noch nicht Dagewesenen, und aufgrund fehlender Erfahrungswerte muß die Fehlerquote dabei zwangsläufig höher liegen. Eigentlich eine triviale Erkenntnis, nichtsdestotrotz ist die Stigmatisierung des "Gescheiterten" im europäischen Denkmuster deutlich stärker verankert als beispielsweise im amerikanischen, was wiederum zu einer höheren Risikoaversion führt.

Das Defizit in diesen beiden Bereichen, der Kreativität und Risikobereitschaft, ist nicht zuletzt ein Hauptkritikpunkt in den Ausführungen einiger AutorInnen des vorliegenden Buches. Die offene Auseinandersetzung mit ihren Thesen sollte in jedem Fall geführt werden - je eher, desto besser.

Max Eibensteiner