

II Hochtechnologischer Wettbewerb als Ursache gemeinsamer EU-Industriepolitik seit Maastricht

Die Theorie strategischer Handelspolitik, die seit Mitte der achtziger Jahren von James Brander und Barbara Spencer (1993, 1995) aufgestellt wurde und die Außenhandelstheorie ergänzt, berücksichtigt die internationale Umlenkung von Renten durch staatliche Interventionen. Diese Interventionen werden in den Märkten mit unvollkommenem Wettbewerb eingesetzt, wobei man erwartet, daß durch sie die inländische Wohlfahrt eines Landes erhöht wird.

Obwohl diese neue Handelspolitik schon seit ihrer Begründung zahlreiche Diskussionen in den USA verursacht hat, wird sie in EU-Länder zunächst wenig beachtet. Erst seit Mitte der neunziger Jahre schenken EU-Politiker, -Ökonomen und -Wissenschaftler ihr Aufmerksamkeit. Als Ursache dafür gelten die Besorgnisse der EU-Länder, daß sich die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrien besonders in der hochtechnologischen Branchen wie Luftfahrtindustrie, Mikroelektronik und Automobilbau gegenüber ihren Hauptkonkurrenten USA und Japan nicht verbessert, sondern verschlechtert hat.

Der Erfolg des Industrialisierungsprozesses in Japan und in den kleinen Tigerstaaten haben zu einer stärkeren internationalen Konkurrenz auf den Weltmärkten geführt. Auch die technologischen Fortschritte in den USA haben diesen eine zukünftige gute Aussicht verschafft. Um dies zu antizipieren, braucht die EU neue Strategien, besonders bei der zunehmenden Globalisierung der Märkte und der gestiegenen Mobilität des Kapitals, die von den Unternehmen als auch von den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik ernsthaft zu überdenken sind¹.

Diese Besorgnisse haben neue Diskussionen über die Zukunft der EU-Industriepolitik aufgelöst. In dieser Diskussion rückt das Ziel der aktiven Strukturgestaltung in den EU-Industrien in den Vordergrund. Bereits auf dem EU-Gipfel in Maastricht 1992 wurde unter darüber diskutiert und Vorschläge unterbreitet, daß die EU-Länder in die

¹ Erber, Georg; Hagemann, Harald und Seiter, Stephan (1996) : Zur Industriepolitik in Europa, in : Auer, Frank und Geuenich, Michael (Hrsg.) : Industriepolitik für Europa. Sozialpartner im Dialog, Mössingen : Talheim Verlag, S. 86

Hochtechnologiebereiche gezielt eingreifen sollen, damit die Position heimischer EU-Unternehmen auf den Märkten gestärkt und die Gefahr einer technologischen Abhängigkeit begegnet werden kann². Am Ende des Gipfels wurde der Titel “Industriepolitik” schließlich in den EU-Vertrag aufgenommen.

Im Vergleich zu den EG-Bemühungen in den 70er Jahren hat die neue EU-Industriepolitik ein anderes Ziel. Damals haben die EG-Mitgliedstaaten versucht, das schlechte Geschäftsklima im Bereich Schiffsbau, Kohlebergbau, Textilien und Autoindustrie durch direkte Subventionen und Handelsprotektion zu verbessern. Und diesmal ist von den Hochtechnologiesektoren wie Elektronik und Telekommunikation die Rede.

Der Hauptunterschied zwischen der alten und neuen Industriepolitik der EU liegt bei der Konzentration auf solche Industrien, die für die zukünftige hochtechnologische Wirtschaft notwendig sind. Jetzt scheint es akzeptabel zu sein, daß direkte Subvention dem Wettbewerb und der Fähigkeit zur Innovation schadet. Statt heimische Märkte vor dem Konkurrenzdruck zu schützen, versucht die neue Industriepolitik der EU, die Handelsbarrieren wegzuräumen und die internationale Kooperation zu fördern. Die direkte Subvention der Produktion oder der Exporte vermindert eigentlich die Fähigkeit der Firmen, sich den Marktveränderungen anzupassen und die Forschung durchzuführen, um die Produkte zu entwickeln, die dem Bedarf der Konsumenten entsprechen³.

Ein weiterer Unterschied liegt in der Orientierung nach außen. Es wird verlangt, daß die Firmen, die international wettbewerbsfähig sein wollen, die neueste Technologie beherrschen. Als die Konsequenz für die strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft mit steigenden Auslandsinvestitionen und globaler Kooperation betont der neue Geist der Industriepolitik die Wichtigkeit des fairen Handels und den uneingeschränkten Markteintritt für die ausländischen Konkurrenten.

² Bletschacher, Georg und Klodt, Henning (1991) : Braucht Europa eine neue Industriepolitik?, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 177, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Dezember, S. 3

³ Vgl. Nicolaides, Phedon (1993) : Industrial Policy : The Problem of Reconciling Definitions, Intentions and Effects, in : Nicolaides, Phedon (Ed.) : Industrial Policy in the European Community : A necessary response to economic integration?, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, S. 2

1 Meilensteine der EU-Industriepolitik vor Maastricht 1992

Durch die Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 sind die damaligen EG-Mitgliedstaaten verpflichtet, die bestehenden Zölle und sonstigen Handelshemmnisse im gegenseitigen Warenverkehr abzubauen⁴. Somit zielt der Vertrag zunächst und vor allem auf die Bildung einer Zollunion, so wie sie denn auch in Art. 9 als Grundlage der Gemeinschaft bezeichnet wird. Aber Befugnisse zu sektorspezifischen Interventionen, die der EG-Kommission als Exekutivorgan der Gemeinschaft das Betreiben einer Industriepolitik gestatten würden, enthält der Vertrag zumindest in expliziter Form nicht⁵.

Erst Anfang der siebziger Jahre wurde der erste umfassende Ansatz für eine europäische Industriepolitik entworfen und diskutiert. Dieser Ansatz wurde als Colonna-Bericht bekannt, indem vor allem die französische Regierung unter dem Eindruck der vermuteten Bedrohung der europäischen Industrie durch übermächtige Konzerne darauf drängt, eine gemeinschaftliche industriepolitische Strategie zu realisieren⁶. Diese Initiative griff die Kommission 1970 in einem industriepolitischen Memorandum auf und definierte die Bausteine für eine moderne Industriepolitik, deren Umsetzung aber an der damals noch fehlenden Rechtslage im EWG-Vertrag, am Widerstand der deutschen Regierung und an den Turbulenzen im Zuge der ersten Erweiterung der EG scheiterte.

Dieses Memorandum wurde von der Kommission unter dem Titel "Die Industriepolitik in der Gemeinschaft"⁷ mit einer gemeinschaftlichen industriepolitischen Konzeption vorgelegt. Diese Konzeption basiert im wesentlichen auf fünf strategischen Ansatzpunkten :

⁴ Geroski, Paul A. (1989) : European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe, in : Oxford Review of Economic Policy, Vol. 5, Nr. 2, S. 27

⁵ Berg, Hartmut und Schmidt, Frank (1994) : Braucht die Europäische Gemeinschaft eine neue Industriepolitik ?, Dortmunder Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 62, Dortmund., S. 97

⁶ Starbaty, Joachim und Vetterlein, Uwe (1992) : Europäische Technologie- und Industriepolitik nach Maastricht, in : Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 10 - 11, S. 17

⁷ Kommission der EG (1970) : Die Industriepolitik in der Gemeinschaft. Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel

- Durch die Beseitigung der technischen und fiskalischen Schranken und die Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter soll der Binnenmarkt vollendet werden.
- Die unterschiedlichen nationalen Steuer-, Rechts- und Finanzsysteme sollen harmonisiert werden.
- Es sollen EG-weite europäische Unternehmen geschaffen werden, die auf dem Binnenmarkt bestehen können, der amerikanischen Konkurrenz gewachsen und in den wichtigsten Sektoren wettbewerbsfähig sind.
- Die Veränderungen und Anpassungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt und die Moderierung des Einsatzes und der Innovationen. Darüber hinaus soll das Management europäischer Unternehmen verbessert und die im “technologischen Spitzenbereich” tätige Industrie gefördert werden.
- Die innergemeinschaftlichen Maßnahmen sollen durch eine stärkere, strategisch ausgerichtete Koordination in der Außen- und vor allem in der Handelspolitik der Mitgliedstaaten flankiert werden.

Die damit skizzierte Industriepolitik ist eindeutig auf die Gestaltung industrieller Strukturen ausgerichtet. Dieses Memorandum wurde bis auf das Programm zur Koordinierung der einzelstaatlichen Forschungsanstrengungen in der Grundlagenforschung jedoch nicht umgesetzt. Unter Bezugnahme auf Art. 235 EWG-Vertrag gelang es der Kommission, das erste Aktionsprogramm der EG für Wissenschaft und Forschung in Gang zu setzen, das nicht aufeinander abgestimmte Einzelprogramme in verschiedenen Sektoren umfaßte⁸.

Diese Politik zielte damals auf die Industriesektoren ab, die sich in der Krise befanden. Als berühmtes Beispiel dafür gilt die europäische Politik im Bereich der Stahlproduktion⁹. Vom Pariser Vertrag bekommt die Kommission die Macht und Befugnis, die Stahlproduktion zu steigern, die Firmeninvestitionen zu planen, den Minimalpreis festzusetzen und die Quoten zu etablieren. Diese Restrukturierung wird vom damaligen Kommissar Davignon geführt und deswegen Davignon-Plan genannt. Mit diesem Plan von 1977 beginnt eine neue Serie von Freiwilligkeit und ein Mandat

⁸ Oberender, Peter und Daumann, Frank (1995) : Industriepolitik, München : Vahlen, S. 44 ; Geroski, Paul A. (1989), S. 27 ; Starbaty, Joachim und Vetterlein, Uwe (1992), S. 17

der Minimumpreise und Produktionsquoten. Alles zusammen wird als Freiwillige Exportbeschränkung (voluntary export restrictions) bezeichnet. Diese Politik kontrolliert nationale Subventionen, stellt soziale Hilfe zur Verfügung und führt die Kontrolle bei den Investitionsentscheidungen der europäischen Firmen durch.

Ein anderes Beispiel eines Krisensektors, in dem es zu einer EG-politischen Intervention kommt, ist die synthetische Faserproduktion. Diese Interventionspolitik ist mit dem Plan der Firmensubvention verbunden, um die Existenzkapazitäten auszulasten. Im Jahre 1978 wird ein Abkommen zwischen den elf europäischen Hauptproduzenten der synthetischen Fasern vereinbart mit dem Ziel, die Märkte für dieses Produkt unter ihnen mit den Basisquoten von 1976 aufzuteilen. Dieses Abkommen wird auch durch Subventionen und kommerzielle Vereinbarungen geschützt, damit die Importe von Drittländern beschränkt werden können.

Der entscheidende industriepolitische Einstieg ist dann Anfang der 80er Jahre über die Forschungs- und Technologiepolitik (F&T-Politik) gelungen, die bis dahin in einer Vielzahl von Einzelprojekten meist nur auf die Schaffung neuer Erkenntnisse ausgerichtet gewesen ist. Im Grunde ist die F&T-Politik eine auf Modernisierung gerichtete Spielart der Industriepolitik. Gemeinsam mit den führenden europäischen Elektronik-Konzernen setzte der außer für Wirtschaft und Forschung auch für Industriepolitik zuständige Kommissar Graf Davignon das erste große Technologieprogramm ESPRIT (The European Strategic Programme for R&D in Information Technology) durch¹⁰. Zugleich hat auch die Kommission eine klare industriepolitische Zielsetzung, nämlich den technologischen Rückstand der europäischen Unternehmen gegenüber den Amerikanern und Japanern zu verringern und sie dann zu überholen.

Mit der 1987 ratifizierten Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) fand die F&T-Politik als eigenständiger Titel Eingang in die Römischen Verträge; die bis dahin eher brüchige Legitimierung der Technologiepolitik über Art. 235 EWG-Vertrag entfiel. Damit soll die F&T-Politik der Gemeinschaft unter dem Eindruck einer neuerlichen

⁹ Bianchi, Patrizio (1998) : Industrial Policies and Economic Integration. Learning from European Experiences, London and New York : Routledge, S. 125 ; Geroski, Paul A. (1989), S. 27

¹⁰ Starbaty und Vetterlein (1992), S. 17 sowie Geroski (1989), S. 28

wirtschaftlichen, vor allem technologischen Bedrohung aus den USA und Japan wettbewerbs- und hoffähiger sein. Außerdem wird erwartet, daß die europäischen Industrieunternehmen in der Lage sind, die weltwirtschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen. Der mit der EEA in den EWG-Vertrag aufgenommene Artikel 130 f gibt der Gemeinschaft und damit der Kommission einen weiteren Spielraum für eine zukunftsweisende Industriepolitik in der EU.

Als weiterer Meilenstein auf dem Wege zu einer gemeinschaftlichen Industriepolitik der Gemeinschaft zählt die Schaffung einer Europäischen Fusionskontrolle im Jahre 1989¹¹. Um dieses Instrument hat die Kommission mehr als anderthalb Jahrzehnte gekämpft und es schließlich gegen deutschen Widerstand durchgesetzt. Diese Fusionskontrolle läßt sich zur strategischen Gestaltung von Märkten einsetzen, um die Konzentration von Unternehmen in bestimmten Branchen zu fördern. Gesamtwirtschaftliche oder industriepolitische Tatbestände sind nicht wie bei der deutschen Fusionskontrolle spektakulärer Gegenstand ministerieller Einzelentscheidung, sondern einer Regelprüfung im Verwaltungsverfahren unterworfen.

2 Neue Herausforderung für die im Wettbewerb stehenden EU-Industrien

2.1 Bedrohung hochtechnologischer Industrien durch die USA und Japan

Die technologische Forschung und Entwicklung (F&E) in den Industrieländern verzeichnet seit Anfang der 90er Jahre einen hervorragenden Fortschritt. Dieser wird vor allem in den Hochtechnologiebranchen wie Halbleiterindustrie, Informationstechnologie, Luftfahrtindustrie und Biotechnologie erzielt. Der Fortschritt wird meistens durch intensive und zielgerichtete Forschung mit bestimmten Zielindustrien erreicht.

Für die Industrieländer wie die Mitgliedstaaten der EU, USA oder Japan, die keine große und bedeutende Faktorausstattung und wenig Rohstoffe besitzen, scheint es sehr wichtig zu sein, Hochtechnologie zu beherrschen und sie in den Industrien einzusetzen.

¹¹ Ebenda Starbaty und Vetterlein (1992), S. 16 - 17 sowie Berg und Schmidt (1994), S. 133

In solcher Fällen nutzen die Länder ihre Vorteile der großen Skalenproduktion, um Skalenerträge, Lernprozesse und Verbundvorteile zu erzielen¹². Außerdem fördern sie die Ausbildung und technologische Forschung stellvertretend für ihre mangelnde Faktoraustattung.

Der Wettlauf um die Entwicklung und Beherrschung der Hochtechnologie zwischen den Wirtschafts- und Industriemächten hat sich in den letzten Jahrzehnten zugespitzt. Dieser Wettlauf führt zum Hochtechnologiekonflikt zwischen der Wirtschafts-Triade. Während der Wettbewerb zwischen den Industrieländern im 20. Jahrhundert als "Win-Win"-Wettbewerb bezeichnet wird, wird er im 21. Jahrhundert mit "Head-to-Head"-Wettbewerb prognostiziert¹³. Beim "Win-Win"-Wettbewerb wird niemand aus dem Geschäft verdrängt und jeder gewinnt. Dies gilt aber nicht beim "Head-to-Head"-Wettbewerb, bei dem nur ein Spieler gewinnt und der andere verliert. Angesichts dieser Situation wird im folgenden der Wettbewerb um die Marktposition und -anteile in den Hochtechnologieindustrien zwischen der EU und ihren Hauptkonkurrenten USA und Japan seit Ende der 80er und Anfang 90er Jahre analysiert.

2.1.1 USA

Als Jean-Jacques Servant Schreiber vor 30 Jahren die vermutete Bedrohung der europäischen Industrien durch übermächtige Konzerne aus den USA prognostizierte, glaubten damals die Europäer daran nicht. Aber jetzt wird seine Prognose der Hegemonie amerikanischer Unternehmen akzeptiert und mit genügend Fällen erwiesen. Seitdem bekennt die EU, daß die USA ein ernsthafter Konkurrent neben Japan geworden sind. Die amerikanische Herausforderung, womit der technologische Wettbewerb gegen Europa und Japan gemeint ist, ist häufig in Form der Gewinnsubvention in der Industrie- und Technologiepolitik zu finden. Dabei wird Technologiepolitik so verstanden, daß die F&E in einer oder mehreren Industriebranchen überwiegend gefördert wird. Die meisten Industrieländer haben in der

¹² Tyson, Laura D'Andrea (1992), hier Kapitel 2, S. 17

¹³ Thurow, Lester (1992) : Head to Head : The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America, New York : Morrow, S. 30

Tat den Akzent ihrer Industriepolitik aber auch auf die Subventionierung marktnaher Forschungsprojekte gesetzt, auch die USA¹⁴.

Mit gezielter Branchenpolitik konnten die USA einen technologischen Vorsprung besonders in den Bereichen Halbleiterproduktion und Luftfahrtindustrie verzeichnen. Der Vorsprung der amerikanischen Industrie wäre ohne wesentliche entscheidende Faktoren nicht möglich gewesen. Diese Faktoren sind nicht anderes als enorme Forschungsmittel, die über das Verteidigungsministerium im Pentagon in die Wirtschaft geflossen sind, sowie die mit der Militärforschung verbundene Geheimhaltung¹⁵.

Mit einem Anteil von über 25 % an den Bundesausgaben ist das US-Verteidigungsministerium der größte wirtschaftliche Akteur in den USA. Das Verteidigungsministerium hat 1988 ca. 80 Mrd. US-Dollar für Beschaffung und 33 Mrd. US-Dollar für F&E ausgegeben. Während die F&E-Ausgaben für militärische Zwecke von 7,2 Mrd. US-Dollar im Jahr 1970 auf über 13,1 Mrd. US-Dollar im Jahr 1988 angestiegen ist, ist der Anteil der zivilen F&E-Aufwendungen des Staates in den USA von 48,4 % im Jahr 1970 bis 1988 auf 24,6 % gesunken¹⁶.

Zwei Hochtechnologiesektoren, bei denen das US-Verteidigungsministerium eine wichtige Rolle spielt und die als potentielle Bedrohung für die EU-Hochtechnologieindustrie seit Ende der 80er bzw Anfang der 90er Jahre anzusehen sind, sind Halbleitersektor und Luftfahrtindustrie. Beim *Halbleitersektor* geht es nicht um direkte Konkurrenz amerikanischer Firmen mit europäischen, sondern vielmehr um die Abwehrstrategie der Amerikaner gegen übermächtige japanische Halbleiterproduzenten. Dies heißt jedoch nicht, daß sich die Europäer darum keine Sorgen machen sollten. Amerikanische Halbleiterhersteller haben bereits europäische Märkte erobert, und sie verfügen über ein Netzwerk von Fabriken im EU-Raum. 1990 hatten amerikanische Hersteller in Westeuropa einen Marktanteil von 44,3 % gegenüber

¹⁴ Rode, Reinhard (1993) : High-Tech-Wettstreit 2000. Strategische Handels- und Industriepolitik : Europa versuch's, die USA fangen an, Japan macht's vor, Frankfurt a.M. & New York : Campus Verlag, S. 18

¹⁵ Starbaty, Joachim und Vetterlein, Uwe (1992), S. 21

¹⁶ Rode, Reinhard (1993), S. 106f

den Japanern mit 19,6 % erreicht¹⁷. Texas Instruments als einer der bedeutendsten US-Halbleiterproduzenten hatte bereits Fertigungsstätten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien und eine hochmoderne Produktionsanlage in Süditalien. Außerdem errichtete Intel eine große Fabrik für Mikroprozessoren in der Nähe von Dublin.

Der amerikanische Aufstieg im internationalen Halbleitermarkt gelang mit der Einführung des sog. Sematech-Projekts (Semiconductor Manufacturing Technology), das aufgrund des Berichts des Defense Science Board im Jahre 1987 ins Leben gerufen wurde. Gemäß dem japanischen MITI-Modell hat das Pentagon amerikanische Halbleiterproduzenten und Hersteller von Fertigungsgeräten zu einem Konsortium zusammengeschlossen. Durch dieses Projekt sollte bis 1992 die amerikanische Wettbewerbsfähigkeit in den Fertigungstechnologien wiederhergestellt und verstärkt werden. Von den Kosten für das Fünfjahresprogramm von etwa 1 Mrd. US-Dollar übernimmt das Pentagon die Hälfte, die andere Hälfte wird von der US-amerikanischen Industrie getragen¹⁸.

Der Anlaß für die Sematech-Initiative war, wie bereits oben erwähnt, der Bericht des Defense Science Board vom Februar 1987. In diesem Bericht wurde festgestellt, daß die USA nicht mehr in der Lage seien, ihre Wettbewerbsfähigkeit am Welthalbleitermarkt mit Erfolg aufrechtzuerhalten und zu konkurrieren. Damit laufen die USA die Gefahr, so wird argumentiert, daß die Versorgung mit Halbleitern für Verteidigungszwecke vom Ausland abhängig wird. Mit Sematech bleibt die traditionelle US-amerikanische und durch das Pentagon betriebene Industriepolitik bestehen und somit bleiben auch nationale Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit verknüpft. Im Sematech-Projekt ist das US-Verteidigungsministerium über die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) mit 14 Halbleiterherstellern, darunter IBM und AT&T, die alle zusammen rund 80 % der amerikanischen Halbleiterproduktionskapazität umfassen. Das Ziel der F&E ist die Entwicklung und Herstellung eines 0,35 Micron-Chips. Mittlerweile hat Sematech gute Fortschritte durch die Beteiligung von IBM und AT&T als wichtige Erfolgsfaktoren erzielt¹⁹.

¹⁷ Seitz, Konrad (1992) : Die japanisch-amerikanische Herausforderung : Deutschland's Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben, Stuttgart, München : Bonn Aktuell, S. 319

¹⁸ Seitz, Konrad (1992), S. 44

Als sich der Chip-Konflikt zwischen den USA und Japan verschärfte, haben beide Kontrahenten eine Lösung gesucht. Im Jahre 1986 haben sich letztlich die USA und Japan auf ein Halbleiterabkommen geeinigt²⁰. In diesem Halbleiterabkommen konnten die Amerikaner ihre zwei Forderungen an Japan durchsetzen, nämlich die Erhaltung von Mindestpreisen und die Steigerung des amerikanischen Anteils am japanischen Halbleitermarkt auf 20 %. Zu diesem Zweck erklärt Japan seine Bereitschaft, das Überleben der amerikanischen Halbleiterindustrie zu fördern und zu unterstützen. Außerdem haben die Japaner den Amerikanern ein Chip-Duopol mit Halbleiterallianzen zwischen den beiden angeboten. So haben Motorola und Toshiba die erste amerikanisch-japanische Halbleiterallianz im Dezember 1986 gegründet. Die zweite Allianz war die Zusammenarbeit zwischen Texas Instruments und Hitachi im Dezember 1988. Als weitere Allianzen könnten genannt werden: AT&T mit Mitsubishi Electronic und mit NEC, die Übernahme Advanced Micro Devices durch Sony und die Kooperation zwischen LSI-Logic und Kawasaki Steel.

Diese Kooperation, die von beiden Seiten als Erfolg bezeichnet und gefeiert wurde, ist in der Tat für die europäische Halbleiterindustrie eine tödliche Bedrohung²¹. Mit der schwachen Stellung am internationalen Markt gegenüber global operierenden amerikanischen und japanischen Halbleiterproduzenten konnten die Europäer nur einen Anteil von weniger als einem Drittel auf ihrem eigenen Heimmarkt erreichen.

Die drei großen europäischen Chip-Hersteller SGS-Thomson/Inmos, Philips und Siemens konnten mit den globalen Anbietern aus den USA und Japan nicht konkurrieren. In dieser Situation versuchten die Europäer, ihre Halbleiterindustrie vor dem Kollaps mit einem ähnlichem Modell wie die Amerikaner zu retten. So beispielsweise verhandelte die EU-Kommission einerseits Anfang 1990 mit den japanischen Halbleiterherstellern über ein Abkommen über Mindestpreise und andererseits startete im Jahr 1989 die EU-Industrie das EUREKA-Projekt JESSI (Joint European Submicron Silicon) mit einem Aufwand von 8 Mrd. zur Entwicklung der neuen Chip-Generation. In diesem Projekt sollten bis 1996 der 64 M-DRAM entwickelt werden²².

¹⁹ Rode, Reinhard (1993), S. 110f nach US Congress, Office of Technology Assessment

²⁰ Tyson, Laura D'Andrea (1992), S. 109

²¹ Seitz, Konrad (1992), S. 48

²² JESSI-Projekt siehe Punkt 4.2 im Kapitel II in dieser Arbeit

Der andere Hochtechnologiesektor, bei dem die Europäer hinsichtlich des Weltmarktanteiles bedroht werden und dessen Technologieentwicklung in USA massiv vom Pentagon gefördert wird, ist die *Luftfahrtindustrie*. Ähnlich wie beim Halbleitersektor wird die Luftfahrtindustrie neben dem Engagement der US-Regierung bzw. des Verteidigungsministeriums in Form erheblicher Finanzförderung für die F&E auch mit solcher Mitteln unterstützt, aber in sehr verschiedenen Formen. Es sind die Regierungsaufträge, Darlehen, sowohl für die militärischen als auch für die zivilen F&E-Programme, und die Regulierung der Fluglinien durch die US-Regierung²³.

Von diesen staatlichen Förderungsformen gelten die Regierungsaufträge als das Wesentliche für die US-Luftfahrtindustrie. Das Wichtigste dabei sind die Verknüpfung und Verquickung von militärischen und zivilen Projekten²⁴. Als Beispiele dafür sind das Tankflugzeug KC-10 von McDonnell Douglas, von dem die US-Luftwaffe 60 Stücke gekauft hat. Dieses KC-10 ist eigentlich identisch mit dem Passagierflugzeug DC 10. Gleiches gilt für das militärische Großraum-Frachtflugzeug C-5A, das keinen großen Unterschied zur Boeing 747 aufweist.

Bei den F&E-Programmen profitiert die US-Luftfahrtindustrie von der Forschung und Technologie der NASA (National Aeronautics and Space Administration). Schon im Jahre 1915 wurde die National Advisory Committee on Aeronautics (NACA) gegründet, um die Forschung auf dem Gebiet der zivilen und militärischen Technologien zu finanzieren und zu koordinieren²⁵. Im Jahre 1958 wurde die NACA durch die neue NASA ersetzt, aber die Programme werden unverändert weiter geführt. Obwohl das NASA-Budget für die F&E viel kleiner ist als das Budget der US-Rüstungsindustrie für die F&E in der Luftfahrt, spielt die NASA immerhin eine wichtige Rolle für die Entwicklung der amerikanischen Luftfahrtindustrie durch ihren Forschungsbeitrag und ihr -engagement²⁶. Als Vorteil der Fluglinien ist zu nennen, daß

²³ Tyson, Laura D'Andrea (1992), S. 170f.

²⁴ Bletschacher, Georg und Klodt, Henning (1992) : Strategische Handels- und Industriepolitik. Theoretische Grundlagen, Branchenanalysen und wettbewerbspolitische Implikationen, Tübingen : Mohr, S. 87

²⁵ Tyson, Laura D'Andrea (1992), S. 170

²⁶ ebenda, S. 170

amerikanische Fluggesellschaften miteinander in Service und Preis konkurrieren. Dies motiviert die Entwickler und Designer für die nächste Flugzeuggeneration.

Das Engagement und die Förderung der US-Regierung in der US-Luftfahrtindustrie durch das Verteidigungsministerium und die NASA stellt eine ernste Herausforderung für die europäische Luftfahrtindustrie dar. Besonders beim zivilen Großraumflugzeug hat die amerikanische Boeing noch die Nase vorn vor dem Hauptrivalen Airbus. Die Wettbewerbsfähigkeit und der Marktanteil von Boeing sind seit der Übernahme von McDonnell Douglas im Jahre 1997 größer geworden. Deshalb sind die europäischen Regierungen besorgt und haben nach neuen Strategien gesucht. Auf den Konflikt in der hochtechnologischen Luftfahrtindustrie zwischen Airbus und Boeing wird später im Kapitel IV dieser Arbeit noch ausführlicher als Fallstudie eingegangen.

2.1.2 Japan

Neben den USA gilt Japan als Herausforderer der EU-Industrien seit Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre. Die japanische Wirtschaft und Industrie hat seit Ende des zweiten Weltkriegs eine sehr beeindruckende Entwicklung zu verzeichnen und damit errang Japan eine feste Stellung im Zentrum der Weltwirtschaft neben den USA und Westeuropa. Als treibende Kraft dafür gilt Japans Technologiepolitik in den Bereichen der Halbleiterproduktion und Automobilindustrie, die vom japanischen MITI (Ministry for International Trade and Industry) durchgeführt und koordiniert wird. Zu diesem Phänomen ist bei Oshima zu lesen: "Japan hat ein kapitalistisches Wirtschaftssystem ausgebildet, das offensichtlich wesentlich besser als seine westeuropäischen und amerikanischen Konkurrenzsysteme auf die politisch gesetzten Ziele – technologischer Fortschritt und internationale Wettbewerbsfähigkeit - ausgerichtet ist"²⁷.

Als Ursache des japanischen Aufstiegs zu einer der führenden Industrienationen der Welt wird weiter vermutet, daß die politisch-ökonomische Struktur Japans womöglich günstigere Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Industriepolitik als die in den EU-Ländern und in den USA bietet. Dabei bestimmen die institutionellen

²⁷ Zitiert von Oshima, in : Rode, Reinhard (1993), S. 92

Rahmenbedingungen die Verfügbarkeit, die Auswahl und die Umsetzung industriepolitischer Maßnahmen. Auch das Verhältnis zwischen der Gesellschaft, Regierung und Wirtschaft wird so harmonisch gepflegt, so daß dadurch ein industriefreundliches und stabiles Umfeld entstanden ist. Dabei spielt das MITI eine entscheidende Rolle. Zur Durchführung seiner Industriepolitik setzt das MITI weniger auf die Subventionierung, sondern bevorzugt das Instrument der "administrative guidance"²⁸. Im Vergleich zu Europa und USA zeichnet sich das MITI durch keine besondere bürokratische Kompetenz, sondern durch die Kooperationsbereitschaft der Wirtschaft und die Akzeptanz der MITI-Aktivitäten aus²⁹.

Außerdem spielt die in Japan seit 1947 ununterbrochen regierende Liberaldemokratische Partei (LDP) eine große Rolle³⁰. Sie unterstreicht den Stabilitätsrahmen und erlaubt den japanischen Unternehmen in einem vorausschaubaren Umfeld zu operieren, das die stetige Planung begünstigt. Zu deren Begünstigungen gehören auch die Förderungsmaßnahmen in Form von Vorzugskrediten, Steuererleichterungen, gesetzlichen Begünstigungen, Zugang zu ausländischer Technologie usw. In den Bereichen Produktion und Marketing wurde Konkurrenz jedoch nicht unterbunden und ein exzessiver Wettbewerb wurde vermieden. Bei der Forschung und Entwicklung kooperieren Unternehmen insbesondere beim Erwerb und der Nutzung neuer Technologien aus dem Ausland.

Obwohl das MITI über ein relativ geringes Budget mit nur 1,2 % des Zentralhaushalts (1994) verfügt, besitzt es eine breite Zuständigkeit. Basierend auf dieser Zuständigkeitsbefugnis unterhält das MITI enge Beziehungen zur Politik und Wirtschaft. Diese Beziehung wird bezeichnet als eng, kooperativ, flexibel, reziprok, langfristig und legalistisch³¹. Eine Konsequenz dieses Netzwerks ist es, daß die Regierung, das Parlament, die Bürokratie und die Wirtschaft reibungslos zusammenarbeiten.

²⁸ Hansen, Knud (1993) : Die japanische Herausforderung – Braucht Europa eine neue Industriepolitik?, Diskussionspapier der Universität Hannover Nr. 186, S. 9

²⁹ Vgl. Rode, Reinhard (1993), S. 96

³⁰ ebenda, S. 94

Auch der Bestand an Humankapital in Japan war in erster Linie das Erbe einer jahrhundertalten Hochkultur, das durch die geprägte japanische Mentalität und eine konsequente Bildungspolitik ausgebaut worden ist. Damit verfügt also Japan über ausgeprägte komparative Vorteile bei humankapitalintensiven Produktionen³².

Trotz deutlichem Rückstand im technologischen Niveau gegenüber den Europäern und den USA entschied die japanische Wirtschaft, sich auf technologieintensive Bereiche zu spezialisieren. Der Rückstand wurde durch die massive staatliche Unterstützung der Industrie durch das MITI, die enge Kooperation japanischer Unternehmen, aggressive Handelspraktiken und günstige Arbeitsmarktbedingungen, wie niedrigere Löhne und höhere Leistungsbereitschaft, kompensiert³³, und auf diese Weise die Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten gewahrt. So konzentriert sich die industriepolitische Aktivität des MITI seit Beginn der achtziger Jahre auf die Identifizierung von High-Tech-Branchen³⁴. Bei der MITI-Politik für die High-Tech-Branchen stehen drei zentralen Ziele im Vordergrund: die Förderung des Exports, der Rationalisierung und die Förderung der technologieintensiven Branchen³⁵.

Die Erfolge der Japaner auf dem Weltmarkt waren in der Tat nach dem theoretischen Modell strategischer Handelspolitik mit sog. Nullsummenspiel gelungen, die Thurow in seinem Bestseller-Buch als Head-to-Head-Wettbewerb vorgestellt hat. In diesem Wettbewerb gibt es nur einen Gewinner. Mit solchem Wettbewerb droht Japan den Konkurrenten und verdrängt sie vom Weltmarkt und eigenen Heimmarkt.

Und so verliert die europäische Industrie langsam aber sicher ihren Marktanteil wegen der japanischen Aggression. Dies war besonders im Bereich *Automobilindustrie* in den späten 80er Jahre zu spüren. Durch nationale Maßnahmen schützen die Mitgliedstaaten der EU (damals EG) ihre Automobilindustrie bislang gegen die japanischen Importe. Damit steigen die protektionistischen Neigungen in den EU-Ländern für diese Branche. Die protektionistische Maßnahme gegen japanische Automobilexporte werden vor

³¹ Lichtblau, Karl und Breuer, Wilhelm (1996) : Industriepolitik in Japan auf dem Weg zur Normalität. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 229, S. 8

³² Bletschacher, Georg und Klodt, Henning (1991), S. 31f.

³³ Starbaty und Vetterlein (1992), S. 21

³⁴ Hansen, Knud (1993), S. 11

³⁵ Lichtblau, Karl und Breuer, Wilhelm (1996), S. 9

allem von Frankreich, Italien und Spanien durch restriktive Importquoten ergriffen. Die nationalen Importquoten werden durch eine Marktsegmentierung innerhalb der EU, durch den Art. 115 EWG-Vertrag, der die Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels zulässt, und durch national differenzierte Zulassungsbeschränkungen beeinflusst³⁶.

Mit geschickter Strategie konnte Japan später die Hürde des EG-Protektionismus überwinden. Mit der Errichtung von Montagewerken in Europa versuchen die Japaner ihre Marktanteile im EU-Markt auszubauen. So begann Nissan bereits 1986 den Mittelklassewagen *Bluebird* in Sunderland (Großbritannien) zu produzieren. 1991 wurden 110.000 Einheiten und 1992 220.000 Einheiten produziert. Durch den Ausbau der Kapazität hat die Produktion bis Ende der 90er Jahre 400.000 Autos erreicht. Auch Toyota engagierte sich in England mit dem Bau einer Montagefabrik in der Nähe von Derby mit einem Aufwand von 700 Mio. Pfund und zusätzliche 140 Mio. Pfund für eine weitere Motorenfabrik in Wales. 100.000 Carina-Modelle wurden im Jahr 1995 fertig gebaut und zwei Jahre später sollte die volle Produktionskapazität 200.000 Wagen erreichen. Der andere Produzent, nämlich Honda, errichtete ein eigenes Montagewerk in Swindon mit einer anfänglichen Produktionskapazität von 100.000 Pkw. Die Produktion hat 1992 begonnen³⁷.

Nicht nur japanische Pkw-Hersteller, sondern auch japanische Autozulieferer und Komponentenhersteller erobern europäische Märkte. So zum Beispiel begann Sumitomo Electric mit dem größten britischen Autozulieferer Lucas in einer gemeinsamen Produktion zusammenzuarbeiten, die die Honda Motorenfabrik in Wales mit Kabelansätzen beliefern soll. Der Reifenkonzern Bridgestone baut seine europäischen Fabriken durch die Übernahme von Firestone aus. Bis 1993 wollte Bridgestone einen Marktanteil in westeuropäischen Ländern von 15 % bei Pkw-Reifen und 20 % bei Lkw-Reifen erreichen³⁸.

Die Strategie der Japaner bei der Errichtung der Produktionswerke in EU-Raum ist nicht der einzige japanische Erfolgsfaktor im Bereich Automobilindustrie. Als andere

³⁶ Bletschacher, Georg und Klodt, Henning (1991), S. 29

³⁷ Seitz, Konrad (1992), S. 207

³⁸ ebenda, S. 208

Faktoren sind u.a. komparative Vorteile japanischer Unternehmen bei Qualität, Flexibilität und Effizienz in der Fertigung zu nennen³⁹. Schon seit Beginn der achtziger Jahre führte die Nutzung besserer Produktionstechniken zu erheblichen Kostenvorteilen japanischer Hersteller gegenüber der EG und den USA. Zwischen 1980 und 1981 schafften es die Japaner, die Produktionsdauer eines Wagens von 251 auf 140 Stunden zu reduzieren. Dies verursacht natürlich Kostenvorteile beim Absatz auf dem jeweiligen Markt gegenüber EG- und amerikanischen Herstellern in Höhe von 1000 US\$ bzw. 2500 US\$⁴⁰.

Außerdem gelang den japanischen Produzenten eine erfolgreiche Weiterentwicklung moderner Produktionsweisen. Dabei spielen die vollkommene Reorganisation und Flexibilisierung der Produktionsabläufe und Managementstruktur eine wesentliche Rolle. Zudem hat die Beziehung zwischen Zulieferern und Automobilherstellern eine besondere Bedeutung. Mit der sog. just-in-time-Fertigung werden die Vorprodukte direkt an die Produktionsbänder geliefert, und es können so die Lagerkosten minimiert werden. Dadurch können auch die Engpässe im Produktionsablauf aufgedeckt und der Produktionsablauf optimiert werden⁴¹.

Aufgrund dieser erfolgreichen Expansion japanischer Automobilexporte im EU-Raum scheinen die EG-Besorgnisse über ihren Absatz und ihre Marktanteile verständlich zu sein. Dies führt aber zu einer Forderung südlicher EG-Staaten (Frankreich, Italien und Spanien) nach Schutzmaßnahmen und gemeinsamer Forschungsprogramme auf europäischer Ebene für die Automobilbranche.

2.2 Schwache EU-Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Weltwirtschaft

Die Europäische Union (EU), die als einer der globalen Teilnehmer an der internationalen Wirtschaft neben den USA und Japan gilt, hat die Herausforderung der Globalisierung bereits erkannt. So wurden beispielsweise das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes und eine gemeinsame EU-Industriepolitik von den EU

³⁹ Starbaty und Vetterlein (1992), S. 23

⁴⁰ Bletschacher, Georg und Klodt, Henning (1991), S. 27

⁴¹ Bletschacher, Georg und Klodt, Henning (1992), S. 135f.

Staats- und Regierungschefs in Maastricht im Jahre 1992 gebilligt und verabschiedet. Von dem Binnenmarkt erhofften sich die EU-Länder eine Verstärkung ihres Heimmarktes und niedrigere Kosten durch den Wegfall von Grenzen innerhalb der EU. Außerdem werden mit einer gemeinsamen Industriepolitik eine bessere Koordinierung und die Vermeidung doppelter Forschungsprogramme erwartet. Daneben sollen die F&E-Projekte durch Zusammenarbeit günstiger und effizienter vorangetrieben werden.

Obwohl die EU die neue technologische Herausforderung erkannt und antizipiert hat, ist sie trotzdem besorgt über ihre technologische und industrielle Fähigkeit gegenüber den Hauptkonkurrenten aus den USA und Japan. Solche Besorgnisse haben die drei letzten Kommissionspräsidenten geäußert. Die erste kam vom damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors. Beim EU-Gipfel in Kopenhagen im Juni 1993 sprach Delors über das Problem der EU-Arbeitslosigkeit. Er erklärte, daß das Grundproblem dafür die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrien sei. Um dies zu lösen, müssen seiner Meinung nach die wichtigen Investitionsprogramme für die Infrastruktur und die Hochtechnologieindustrie dringend besser koordiniert und durchgeführt werden.

Die zweite Äußerung war von Delors' Nachfolge Jacques Santer zu hören. In dem Vorwort der Berichte des Rates für Wettbewerbsfähigkeit, der gleich nach Santer's Amtsantritt im Januar 1995 ins Leben gerufen wurde, hat Santer im bezug auf die EU-Wettbewerbsfähigkeit Besorgnisse mitgeteilt, als er sagte: "Weiterhin herrschte das Gefühl, daß Europa immer mehr an Wettbewerbsfähigkeit verlor und daß sich dies in zunehmender Arbeitslosigkeit, ungenutzten Ressourcen und sozialen Spannungen niederschlagen müsse"⁴². Die dritte Äußerung stammt vom jetzigen Kommissionspräsident Romano Prodi. In seiner Rede auf der Sondertagung des EU-Rates vom 23. bis 24. März 2000 in Lissabon beschwor Prodi die Wichtigkeit einer Zukunftsvision für Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dafür braucht Europa eine neue Strategie, so Prodi, um den noch bestehenden Herausforderungen zu begegnen, nämlich den technologischen und sozialen Herausforderungen. Damit ist nach Prodi's Worten eine schwache Wirtschaft und industrielle Wettbewerbsfähigkeit gemeint⁴³.

⁴² Zitiert von Santer, Jacques (1999) : Vorwort, in : Jacquemin, Alexis und Pench, Lucio R.(Hrsg) : Europa im globalen Wettbewerb. Berichte des Rates für Wettbewerbsfähigkeit, Baden – Baden : Nomos, S. 9

⁴³ Kommission der EU (2000) : Die Rede von Romano Prodi. Beitrag der Kommission zur Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigung, wirtschaftliche Reformen und sozialen

Wie läßt sich nun der Begriff “Wettbewerbsfähigkeit” erklären, um deren Erhaltung sich die Europäer Sorge machen? Nach Jacquemin und Pench (1999) steht diese zunehmende Sorge um Wettbewerbsfähigkeit offenbar in engem Zusammenhang mit zwei Entwicklungstendenzen, die seit den 70er Jahren in der Weltwirtschaft zu beobachten sind. Es sind die nachlassende Wirtschaftsleistung der Industrieländer, verbunden mit einem Rückgang der Produktivitätszuwächse, und ein zunehmendes Vordringen der Entwicklungsländer auf den Exportmärkten für Industrierzeugnisse⁴⁴. Seit den 80er Jahren wird öffentlichen Bedenken über die Zukunft der Wettbewerbsfähigkeit besondere Beachtung geschenkt. Ursachen dafür sind die zunehmende strukturelle Arbeitslosigkeit und die sinkende Attraktivität der EU für die zukünftigen Investoren.

Da der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit unterschiedlich interpretiert und definiert wird, kommt es zu einer Debatte, wie und in welcher Hinsicht er beurteilt und verstanden wird. Nach Competitiveness Policy Council definiert Laura D. Tyson (1992) den Begriff der Wettbewerbsfähigkeit wie folgt: “our ability to produce goods and services that meet the test of international markets while our citizens enjoy a standard of living that is both rising and sustainable”⁴⁵. Etwas anderes ist bei Hatzichronoglou (1996) zu lesen. In seiner Arbeitsunterlage für die OECD wird Wettbewerbsfähigkeit wie folgt definiert: “Der Begriff Wettbewerbsfähigkeit bezieht sich auf die Fähigkeit von Unternehmen, Wirtschaftszweigen, Regionen, Ländern oder übernationalen Regionen, unter den Bedingungen des internationalen Wettbewerbs auf dauerhafter Grundlage relativ hohe Faktoreinkommen und Faktoreinsatzquoten zu erzielen”⁴⁶.

Trotz gewisser Unterschiede haben beide Definitionen im Grunde genommen ein gemeinsames Ziel, und zwar die Aufrechterhaltung und Steigerung des

Zusammenhalt – Für ein innovations- und wissensgeschütztes Europa, SPEECH/00/92 vom 20. März 2000, Brüssel

⁴⁴ Jacquemin, Alexis und Pench, Lucio R. (1999) : Eine Einführung. Welche Wettbewerbsfähigkeit für Europa, in : Jacquemin, Alexis und Pench, Lucio R. (Hrsg) : Europa im globalen Wettbewerb. Berichte des Rates für Wettbewerbsfähigkeit, Baden – Baden : Nomos

⁴⁵ Tyson, Laura D’Andrea (1992) : Who’s Bashing Whom? : Trade Conflict in High Technology Industries, Washington DC : Institute for International Economics, S. 1

⁴⁶ Zitiert von Hatzichronoglou, T. (1996) : Globalisation and competitiveness. Relevant indicators. Arbeitsunterlage der OECD-Direktion für Wissenschaft, Technologie und Wirtschaft nach Jacquemin, Alexis und Pench, Lucio R. (1999), S. 16

Lebensstandards. Da der Lebensstandard mit der Produktivität eng verknüpft ist, ist es kein Wunder, daß eine zunehmende Produktivität aller Produktionsfaktoren eine entscheidende Rolle für den steigenden Lebensstandard spielt⁴⁷.

Obwohl der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit positive Momente aufweist, ist er trotzdem in anderer Hinsicht kritisch beurteilt worden. In seinem Artikel "Competitiveness – A dangerous obsession" hat Krugman (1994a) den üblichen verwendeten Begriff Wettbewerbsfähigkeit attackiert⁴⁸. Krugman bezeichnet den Begriff Wettbewerbsfähigkeit als falsch und gefährlich. Er warnt vor drei Gefahren bei der Verwendung dieses Begriffs. Diese drei Gefahren sind eng mit dem internationalen Wettbewerb zwischen der EU, den USA und Japan verbunden. Die erste Gefahr besteht darin, daß eine Regierung zu viel Geld verschwendet, nur um die Wettbewerbsfähigkeit einiger Industrien zu fördern. Die zweite ist darin zu sehen, daß der Wettbewerb zu einem Protektionismus oder Handelskrieg führen kann. Und die dritte Gefahr gilt als die wichtigste, nämlich die Meinungsbildung und die Gedanken von Wettbewerbsfähigkeit, weil diese eine schlechte, offene und wichtige Politik bilden können.

Nun bleibt die Frage, wie wichtig Wettbewerbsfähigkeit für die EU ist und welche Bedeutung sie für die EU-Industrien hat? Die Frage läßt sich beantworten, als damals Jacques Santer gleich nach seinem Amtsantritt als Kommissionspräsident im Januar 1995 den Rat für Wettbewerbsfähigkeit als seine erste Aktion ins Leben gerufen hat. Der Rat für Wettbewerbsfähigkeit soll die Kommission und die Staats- und Regierungschefs der EU zu allen Aspekten der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas beraten⁴⁹. Die erste Gruppe des Rates (1995 – 1996) ist vom damaligen Ministerpräsident Italiens Carlo Ciampi und später von Percy Barvenick, Vorstandsvorsitzender und CEO der Asea Brown Boveri (ABB) geleitet worden. Nach dem Ende seines Mandats wurde die zweite Gruppe (1997-1999) unter der Leitung des ehemaligen OECD-Generalsekretärs Jean-Claude Paye ins Leben gerufen.

⁴⁷ Jacquemin, Alexis und Pench, Lucio R. (1999), S. 17

⁴⁸ Krugman, Paul (1994a) : Competitiveness – A dangerous obsession, in : Foreign Affairs, Volume 73 Nr. 2, March/ April

⁴⁹ Der Rat für Wettbewerbsfähigkeit ist ein unabhängiges Gremium und besteht aus Vertretern der Industrie, Wirtschaft, Banken und Gewerkschaften, dessen Mandat auf zwei Jahre beschränkt ist.

Die erste Gruppe des Rates für Wettbewerbsfähigkeit hat insgesamt vier Berichte vorgelegt und Empfehlungen ausgesprochen. In seinen ersten drei Berichten hat der Rat für Wettbewerbsfähigkeit die Erhaltung und Verstärkung der EU- Wettbewerbsfähigkeit durch aktive Rolle des Staates, die Förderung der technischen und organisatorischen Innovation vor allem bei den Klein- und Mittleren Unternehmen (KMU) und die Entwicklung der menschlichen Ressourcen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit angesprochen. Dabei betonte er die Wichtigkeit der Vollendung des Binnenmarkts für die EU-Wettbewerbsfähigkeit und -Beschäftigung⁵⁰. Der vierte und letzte Bericht beschäftigt sich mit der Stellung der EU in der zunehmend globalisierten Weltwirtschaft. Mit dem Zentralthema internationaler Handel und dessen überragende Bedeutung für die EU empfiehlt der Rat für Wettberbsfähigkeit den dringenden Abbau des EU-Handelsdefizits gegenüber den asiatischen Handelspartnern⁵¹. Dazu müssen die EU-Beziehungen zu den aufstrebenden Volkswirtschaften der asiatischen Handelspartner vertieft werden. Nach Ansicht des Rates für Wettbewerbsfähigkeit werden neue Chancen für die Steigerung der Effizienz und damit des Lebensstandards durch die Globalisierung geschaffen.

Auch die Kommission selbst sieht die Globalisierung als positives Signal für die EU-Wettbewerbsfähigkeit. In ihrer Mitteilung⁵² vom Januar 1999 nennt die Kommission die Globalisierung in der heutigen Zeit als einen entscheidenden Faktor für die Volkswirtschaften aller Industrie- und Schwellenländer. Besonders die Herausforderung der Globalisierung und die beschleunigten technologischen Veränderungen werden von der Kommission hervorgehoben und als Chance für die EU-Industrien bezeichnet. Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, so die Kommission, wird die Stärken oder Schwächen der EU-Industrien gegenüber Hauptkonkurrenten USA und Japan entscheiden. Besonders bei der heutigen und raschen zunehmenden Globalisierung durch den technologischen Fortschritt ist es für die EU schwer, ihre Marktposition ohne

⁵⁰ Siehe erster Bericht des Rates für Wettbewerbsfähigkeit an den Präsidenten der Kommission sowie die Staats- und Regierungschefs der EU vom Juni 1995, zweiter Bericht vom Dezember 1995 und dritter Bericht vom Juni 1996, in : Jacquemin, Alexis und Pench, Lucio R. (1999) (Hrsg) : Europa im globalen Wettbewerb. Berichte des Rates für Wettbewerbsfähigkeit, Baden – Baden : Nomos

⁵¹ Vierter Bericht des Rates für Wettbewerbsfähigkeit vom Dezember 1996

⁵² Kommission der EU (1999a) : Die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Unternehmen angesichts der Globalisierung – wie man sie fördern kann. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Ausschuß der Region und den Wirtschafts- und Sozialausschuß, KOM (98) 718 final, 20. 01. 1999, Brüssel

starke Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen bzw. aufrechtzuerhalten. Von daher ist es für die EU dringend erforderlich, neue Strategien und Maßnahmen zu ergreifen.

Aufgrund der noch bestehenden Schwächen der europäischen Industrie und der neuen Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit hat die Kommission die Schwachpunkte der EU-Industrie identifiziert und analysiert und zugleich Fördermaßnahmen vorgeschlagen. Die Förderungsvorschläge, die dem europäischen Wettbewerb den Anreiz geben sollen, umfassen u.a. :

- stärkere Konzentrierung auf immaterielle Investitionen durch Anerkennung der Qualifikationen sowie Erhöhung der Forschungsleistungen und -mittel,
- bessere Nutzung des Humankapitals durch Erziehungs- und Ausbildungsmaßnahmen,
- Förderung des Zugangs der EU-Unternehmen zum Weltmarkt durch stärkere Nutzung der Wettbewerbsvorteile des Binnenmarkts,
- Förderung fairer Regeln auf dem Weltmarkt in bezug auf die Welthandelsorganisation (WTO)⁵³.

2.3 Industriekonzeptionen der Kommission zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Als Exekutivorgan und Hüterin der Verträge hat die Kommission die Diskussion und Anforderungen nach aktiver Industriepolitik auf gemeinschaftlicher Ebene ernsthaft verfolgt, ist selbst besorgt und hat schließlich selbst die Initiative ergriffen. Mit ihrem sog. "Bangemann-Papier" hat die Kommission im November 1990 eine Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament unter dem Titel "Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld"⁵⁴ veröffentlicht. Mit ihrer Mitteilung stellte die Kommission erste Ansätze für ein industriepolitisches Gemeinschaftskonzept vor. Statt auf sektorale Wirtschaftsförderung setzt sie auf die Erhaltung eines wettbewerbsorientierten Umfelds, auf stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie auf die Förderung eines hohen Bildungsniveaus.

⁵³ ebenda

Als Kernelemente einer solchen Industriepolitik nannte die Kommission die Schaffung und Erhaltung günstiger Rahmenbedingungen für die Unternehmen, ein positives Konzept der industriellen Anpassung, die Beibehaltung offener Märkte sowie die Beschleunigung des industriellen Anpassungsprozesses. Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrien ist nach der Meinung der Kommission nur durch die Bereitschaft zum stetigen Wandel und die Anpassung an neue Wettbewerbsbedingungen zu erreichen.

Aufgrund der EU-Erfahrungen in den 70er und 80er Jahren lehnt die Kommission in diesem Zusammenhang eine sektorale Industriepolitik ab. Statt dessen bevorzugt sie vielmehr eine horizontal ausgerichtete Strategie. In diesem Sinne müssen sich die europäischen Unternehmen auf den Weltmarkt einstellen und dürfen nur durch die ergreifenden Maßnahmen gefördert werden. Außerdem wird die Erhaltung eines wettbewerbsorientierten Umfelds gewährleistet, weil dadurch die EU-Unternehmen auf den Weltmärkten konkurrenzfähig sein können, so die Kommission.

Die Kommission betont dabei die Wichtigkeit der Realisierung des Binnenmarktes und das Festhalten am freien Außenhandel. Für die europäische Industrie ist der Binnenmarkt ein "kaufkräftiger Heimmarkt mit einheitlichen technischen Normen und ohne Grenzkontrollen"⁵⁴. Nach Bangemanns Vorstellung sollen die Kosten gesenkt und die ökonomische Reichweite der Produkte der europäischen Industrien durch die Schaffung des Binnenmarkts erhöht werden. Außerdem genießen auch die europäischen Konsumenten durch mehr Auswahl und niedrigere Preise diverse Vorteile.

Mit dem Abschluß des Maastrichter Vertrags 1992 wurde diese Kommissions-Mitteilung vom EU-Rat gewürdigt und die industrielle Wettbewerbsfähigkeit als Ziel der Gemeinschaft in den Vertrag zur Gründung der EU aufgenommen. Gleichzeitig enthält die Kommissions-Mitteilung die vertragliche Grundlage für eine gemeinschaftliche Industriepolitik unter Titel XIII Art. 130.

⁵⁴ Kommission der EU (1990) : Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld. Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (90) 555 endg., Brüssel, 16. November 1990

⁵⁵ Bangemann, Martin (1992) : Mut zum Dialog : Wege zur europäischen Industriepolitik, Stuttgart, München : Bonn Aktuell, S. 36

Im Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung"⁵⁶ wurden die industrie-politischen Konzepte der Kommission weiter verfolgt und deren Ziele nach Prioritäten festgelegt und konkretisiert. Die Kommission sieht, daß das zukünftige Ziel der europäischen Industrien, nämlich die Sicherung und Erhöhung der Beschäftigung innerhalb der Gemeinschaft, nur durch die Schaffung und Erhaltung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit erreichbar sein kann. Den Investitionen wird dabei große Beachtung geschenkt. Um ein weiteres Absinken der Investitionsquote zu vermeiden, ist die Kommission bestrebt, bessere Rahmenbedingungen auszugestalten und das Arbeitspotential und die Infrastruktur auszubauen.

In den Industriebereichen wie Elektronik, Informatik und medizinische Ausrüstung haben die EU-Unternehmen nach Ansicht der Kommission eine schlechte Positionierung auf wichtigen Märkten mit hohen Renditen und Wachstumchancen. Im Vergleich zu den Hauptkonkurrenten Japan und den USA resultiert dies aus einer geringen Arbeitsproduktivität. Diese Situation wird durch relativ geringe F&E-Investitionsquoten verschlechtert. Auch in der zunehmenden Entmaterialisierung der volkswirtschaftlichen Produktion sieht die Kommission einen entscheidenden Faktor. Deshalb legt die Kommission großes Gewicht auf die Entwicklung und Nutzung von allgemeinen und spezifischen Fachkenntnissen, um der ständig größer werdende Bedeutung von immateriellen Produktionsfaktoren gerecht zu werden. Gleichzeitig wird die Kostenstruktur der Unternehmen immer weniger von den direkten Kosten für die Produktionsfaktoren beeinflusst. Konsequenterweise wird die Senkung der Arbeitskosten langfristig kein ausreichender Beitrag zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zugestanden.

Auch auf dem Gebiet der Forschungsförderung und -koordination sieht die Kommission Probleme innerhalb der Gemeinschaft, besonders die Mängel bei der kommerziellen Nutzung von Forschungsergebnissen bzw. bei der Eindringung neuer Technologien. Deshalb fordert sie, daß sich die Forschung & Entwicklung (F&E) noch mehr an den Markterfordernissen orientieren müsse. Zu diesem Zweck beabsichtigt die Kommission, die Zukunftindustrien oder Hochtechnologieindustrien zu fördern.

⁵⁶ Kommission der EU (1993a) : Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung . Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, in : Bulletin der EG, Beilage 6/93, Dezember, Brüssel, KOM (93) 700 endg

Diese Absicht der Kommission zur Förderung der sog. “national champions” widersprach eigentlich ihrer eigenen Ablehnung zu sektorspezifischen Maßnahmen in der gemeinsamen Industriepolitik. Von der Förderung dieser Zukunftsindustrien werden zwei vielversprechende Vorteile⁵⁷ erwartet. Das eine ist der positive externe Effekt für andere Sektoren und das andere ist die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit⁵⁸. Zur Begründung solcher Überlegung wird ohne Zweifel auf die Theorie strategischer Handelspolitik verwiesen, in der analysiert wird, wie und mit welchem Mittel staatliche Eingriffe in bestimmten Bereichen in Märkten mit unvollkommener Konkurrenz durchzuführen sind⁵⁹.

Als weiterer Schritt der Kommission ist die Veröffentlichung der Mitteilung “Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union”⁶⁰ von 1994 zu nennen. Hintergrund dieser Mitteilung mit Hinweis auf industriepolitische Aktionsfelder ist die steigende Arbeitslosigkeit in der EU seit Anfang der 90er Jahre. Als Grundvoraussetzung für ein Wiedererstarben des EU-Arbeitsmarkts wird erneut die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU genannt⁶¹. Von daher sieht die Kommission weiteren Handlungsbedarf für das Problem der hohen Arbeitslosigkeit.

In der Mitteilung werden Aktionsprogramme für vier Schwerpunkte vorgeschlagen und festgelegt. Es sind :

- Förderung immaterieller Investitionen,
- Entwicklung der industriellen Zusammenarbeit,
- Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs,

⁵⁷ Schmidt, Ingo (1996) : Europäische Industriepolitik. Ein Widerspruch zur Wettbewerbsordnung?, in : Caesar, Rolf und Ohr, Renate (Hrsg) : Maastricht und Maastricht II : Vision oder Abenteuer?, Baden-Baden : Nomos

⁵⁸ Meyer-Stamer, Jörg (1998) : Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit. Komplementäre Anforderungen an eine neue Industriepolitik, in : von Hauff, Michael (Hrsg) : Zukunftsfähige Wirtschaft : Ökologische und sozialverträgliche Konzepte, Regensburg : Transfer Verlag

⁵⁹ Welzel, Peter (1998) : Strategische Handelspolitik. Zu den ökonomischen Grenzen neoprotektionistischen Handelns, in : Hesse, Helmut und Welzel, Peter (Hrsg) : Wirtschaftspolitik zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen und ökonomischen Grenzen. Festschrift für Reinhard Blum, Göttingen : Vandenhoeck & Ruprecht sowie Klodt, Henning (1992) : Theorie der strategischen Handelspolitik und neue Wachstumstheorie als Grundlage für eine Industrie- und Technologiepolitik?, Kieler Arbeitspapiere Nr. 533

⁶⁰ Kommission der EU (1994a) : Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union, Mitteilung der Kommission an den Rat, 14.09.1994, Brüssel, KOM (94) 319 endg.

- Modernisierung der Rolle der öffentlichen Hand.

Auf dem Gebiet der immateriellen Investitionen werden vor allem die Ausbildung und die Verbesserung der Qualifikationen für die neuen Technologien als förderungswürdig betrachtet. Die Kommission regt u.a. eine steuerliche Berücksichtigung von immateriellen Vermögenswerten und Weiterbildungsmaßnahmen an. Bei der Entwicklung der industriellen Zusammenarbeit werden die Präsenz der Industrie der EU auf regionalen Märkten und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen als Ziele festgelegt. Dabei müssen günstigere Rahmenbedingungen zur Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen und Begegnungsmöglichkeiten geschaffen werden, so meint die Kommission.

Zur Gewährleistung eines gleichberechtigten Wettbewerbs fordert die Kommission gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Handelspartner, d.h. die internen Wettbewerbsregeln mit fairen Wettbewerbsbedingungen müssen auf internationaler Ebene eingehalten werden. Deshalb fordert die Kommission die Öffnung der Weltmärkte und die Förderung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt. Beim letzten Punkt sieht die Kommission einen dringenden Handlungsbedarf zur Modernisierung der Organisationsstruktur der öffentlichen Hand auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene. Die Kommission ist der Meinung, daß diese Modernisierung eine unabdingbare Voraussetzung für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrien sei.

3 Die Industriekompetenzen der EU gemäß Artikel 130

3.1 Ordnungspolitische Rahmen der Industriepolitik

Durch den Vertrag von Maastricht werden die rechtlichen Grundlagen für eine europäische Industriepolitik gelegt. Im Artikel 130 werden die entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen der EU präzisiert. Mit diesem Vertrag wird das Ziel der "Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft" in Artikel 3 im

⁶¹ Bangemann, Martin (1996) : Europäische Industriepolitik, in : Auer, Frank und Geuenich, Michael (Hrsg.) : Industriepolitik für Europa. Sozialpartner im Dialog, Mössingen : Talheim Verlag, S. 42

Katalog der Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft aufgenommen. Dies soll aber den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen gesehen werden⁶².

Artikel 3 (f) konnte als wirtschaftsverfassungsrechtliche Zielvorgabe verstanden werden, obwohl es sich nur um eine Kompetenznorm handelt⁶³. Unter Austausch der Worte "gemeinsamer Markt" ist Artikel 3 (f) ohne weitere Änderung als Artikel 3 (g) alte Worte in die durch den Maastrichter Vertrag geänderte Fassung des EG-Vertrags übernommen werden.

Nach Art. 130 Absatz 1 sind die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie sowohl durch die Gemeinschaft als auch durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Zum Inhalt der Maßnahmen sind in Art. 130 Absatz 1 weiterhin die Einbindung in ein "System offener und wettbewerbsorientierter Märkte" genannt. Dies betrifft vor allem :

- die Anpassungsfähigkeit der Industrie an strukturelle Veränderungen,
- die Förderung für die Initiative und Weiterentwicklung insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen,
- die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und schließlich
- die Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung⁶⁴.

Diese festgelegten Maßnahmen und Förderungen entsprechen dem von der Kommission vorgeschlagenen Bangemann-Papier zur Industriepolitik der EU. Nach Auffassung der für die Wettbewerbspolitik zuständigen Generaldirektion in der Kommission ist keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch die Industriepolitik der Gemeinschaft zu befürchten. Sie ist der Meinung, daß die Industriepolitik vielmehr die Aufgabe hat, die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zu verbessern. Dies ist vor allem durch

⁶² Vgl. Hellmann, Rainer (1994) : Europäische Industriepolitik : Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus, Baden-Baden : Nomos Verlag, S. 13

⁶³ Meesen, Karl M. (1993) : Verdrängt die Industriepolitik in der EG das System unverfälschten Wettbewerbs?, in : FIW-Schriftreihe Heft 155 : Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft, Köln, Berlin : Heymanns Verlag, S. 65

⁶⁴ Artikel 130 Absatz 1 des EU-Vertrages

Ausbau der technischen und institutionellen Infrastruktur sowie durch die Verbesserung der Anpassungsflexibilität der Unternehmen realisierbar⁶⁵.

Von einer besonderen Bedeutung ist im Artikel 130 der Absatz 3. Nach Absatz 3 bekommt die Gemeinschaft die Möglichkeit, spezifische Maßnahmen zur Erreichung der industriepolitischen Ziele von Art. 130 Absatz 1 zu ergreifen. Um "die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft" zu gewährleisten, kann nicht nur über monetäre, strukturpolitische und technologische Maßnahmen, sondern flankierend über das wettbewerbspolitische und handelspolitische Instrumentarium interveniert werden⁶⁶. Aber diese spezifischen industriepolitischen Maßnahmen müssen zunächst vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des EU-Parlament und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig beschlossen werden⁶⁷.

Mit diesen Kompetenzen zu spezifischen Maßnahmen ermöglicht damit die Gemeinschaft interventionistische Aktionen. Dies geschieht aber begrenzt in dreifache Hinsicht, wie Meesen (1993) skizzierte⁶⁸ :

- Nach Art. 235 ist eine einstimmige Entscheidung im Rat für diese Aktion erforderlich,
- aufgrund der Zielbindung zwischen Art. 130 Absatz 1 und den in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen ist eine erforderliche Einstimmigkeit für einzelne Mitgliedstaaten bei kostspieligen hohen Maßnahmen nur schwer zu erreichen,
- im Nachsatz zu Art. 130 Absatz 3 stellt der Ausschluß wettbewerbsverzerrender Wirkungen eine Einschränkung dar.

Diese Einschränkung der Einstimmigkeit auf spezifische gemeinschaftliche Maßnahmen ist nach Hellmann (1994) nicht gravierend. Sie dürfte in der Praxis irrelevant bleiben, es sei denn, die Kommission würde ein Gebiet ihrer industriepolitischen Tätigkeit ausfindig machen, auf dem früher noch keine nationalen

⁶⁵ Ehlermann, Claus-Dieter (1994) : Industriepolitik aus europäischer Sicht, in : Oberender, Peter (Hrsg.) : Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 231, Berlin : Duncker & Humblot

⁶⁶ Oberender, Peter und Daumann, Frank (1995) : Industriepolitik, München : Verlag Vahlen, S. 52

⁶⁷ Hellmann, Rainer (1994), S. 20

⁶⁸ Meesen, Karl M. (1993), S. 63f.

Maßnahmen durchgeführt wurden. Tatsache ist, daß die Gemeinschaft selten als erster Initiator auftritt. Die Gemeinschaft wird erst etwas unternehmen, wenn es um die Koordinierung und das Zusammenfassen der nationalen Initiativen in Sachen Bestimmung und Normung geht. Die Gemeinschaft und die Kommission sind bemüht, auf die Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips von Art. 130 auf eine spezifische industriepolitische Gemeinschaftsaktivität nicht zu verzichten, obwohl diese Aktivität in den Mitgliedstaaten durchgeführte Maßnahmen nicht unterstützt⁶⁹.

Wenn spezifische industriepolitische Maßnahmen nur einstimmig beschlossen werden können, bedeutet dies nicht etwa, so Hellmann (1994), daß in der Handelspolitik, der Forschung oder der Wettbewerbspolitik Beschlüsse, die auch eine industriepolitische Zielsetzung beeinhaltend, einstimmig zu fassen seien. Deshalb bleiben die Abstimmungsmodalitäten der aufgrund anderer Bestimmungen zu treffenden Maßnahmen von Art. 130 Absatz 1 Satz 2 unberührt⁷⁰.

3.2 Die Kommission und ihre Handlungsfähigkeit

Der Maastrichter Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, der im Dezember 1992 im niederländischen Maastricht von den Staats- und Regierungschefs der EU-Länder beschlossen wurde, enthält neben den Regelungen zur Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion und anderer gemeinschaftlicher Politiken, wie die Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und einer Innen- und Justizpolitik, auch Bestimmungen zur Schaffung einer europäischen Industriepolitik⁷¹. Damit wurde in Europa zum ersten mal die Industriepolitik als eine besondere Aufgabe der Gemeinschaft in das europäische Vertragswerk aufgenommen, die im Titel XIII Artikel 130 festgeschrieben ist.

Das Integrieren der neuen Industriepolitik für die EU im Vertragswerk konnte ohne aktive Rolle und Engagement der EU-Kommission nicht erfolgreich erzielt werden. Aufgrund ihres Vorschlagsrechts und ihren wettbewerblichen Verantwortlichen kommt

⁶⁹ Hellmann, Rainer (1994), S. 22

⁷⁰ Ebenda, S. 23

⁷¹ Der neue EG-Vertrag 1992, Titel XIII Artikel 130, S. 114f.

der Kommission die Schlüsselrolle zu. So hat sie im Oktober 1990 eine Mitteilung an den Rat, an das Parlament und an den Wirtschafts- und Sozialausschuß unter dem Titel „Industriepolitik in einem neuen und wettbewerbsorientierten Umfeld“ veröffentlicht⁷². Dieses sog. Bangemann-Papier soll als Grundlage für die gemeinsame Industriepolitik der EU dienen. Dabei handelt es sich um ein Konzept, das die horizontalen, am Wettbewerbsprinzip orientierten Maßnahmen betont und sektorielle, interventionistisch-protektionistische Eingriffe ablehnt⁷³.

Im Artikel 130 Absatz 2 wird die von der Kommission zu spielende Rolle in der Industriepolitik in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten formuliert. Dieser Absatz unterstreicht die vertragliche Aufgabe der Kommission als Koordinator zwischen den Mitgliedstaaten und als Initiator von Maßnahmen, die der Koordinierung förderlich sind⁷⁴. Ludlow (1991) nennt drei Aufgaben der Kommission, nämlich als Initiatorin, Hüterin der Verträge und Exekutivorgan, die auf den Artikeln 130 und 155 des EU-Vertrags (EUV) beruhen.

Mit diesen vom EU-Rat übertragenen Aufgaben und Funktionen bekommt die Kommission damit die Kompetenz und Handlungsfähigkeit, um die Industriepolitik gemeinschaftlich durchzuführen und umzusetzen. Diese Kompetenz und Handlungsfähigkeit sind natürlich begrenzt. Nach Fitzmaurices Wort ist die Kommission „neither a state, nor an international organisation“⁷⁵. Das bedeutet, daß die Kommission keine staatliche Organisation oder Gruppe ist, die die starke Kompetenz und Macht verfügt. Von Anfang an wurde die Kommission geschaffen „to produce ideas, studies, policy papers, and programs“⁷⁶. Deshalb ist die Kommission nach Ludlow „quite simply better at proposing than managing“⁷⁷.

⁷² Kommission der EU (1990) : KOM(90) 556 endg. vom 16.11.1990

⁷³ Ehlermann, Claus-Dieter (1994) : Industriepolitik aus europäischer Sicht, in : Oberender, Peter (Hrsg.) : Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 231, Berlin : Duncker&Humblot, S. 117

⁷⁴ Hellmann, Rainer (1994) : Europäische Industriepolitik. Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus, Baden-Baden : Nomos Verlag, S. 18

⁷⁵ Fitzmaurice, John (1994) : The European Commission, in : Duff, Andrew ; Pinder, Roy and Pryce, Roy (Eds) : Maastricht and Beyond, London and New York : Routledge, S. 180

⁷⁶ Ludlow, Peter (1991) : The European Commission, in : Keohane, Robert und Hoffmann, Stanley (Eds) : The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder : Westview Press, S. 97

Diese Situation und Position der Kommission hat sich aber seit Anfang der 90er Jahre verändert. Mit der Kommissions-Initiative und ihrem Interesse im Bereich der Industrie sind diese Veränderungen deutlich zu spüren. Ob als Motor der Integration oder als Initiator hat die Kommission einen Dialog und Kontakt mit Interessengruppen insbesondere der Industrie aufgenommen⁷⁸. Mit ihrer Initiative für eine neue Industriepolitik - wie bereits erwähnt - fing die Kommission an, eine Schlüsselrolle in Sachen Industrie zu spielen. Mit geschicktem Vorgehen und Strategien nutzt die Kommission ihre Rechte und Kompetenz unter Artikel 155 und 235 für ihre Handlungsmöglichkeit.

Das Hauptziel der Kommissions-Initiative und Bemühung war die Bewilligung des Bangemann-Papiers vom EU-Rat und dessen Verwendung als Grundlage zur neuen Industriepolitik im Maastrichter Vertrag. Der Beschluß dieser neuen Industriepolitik ließ sich nicht ohne Widerstand der EU-Mitgliedstaaten fassen. Wegen der unterschiedlichen nationalen Interessen und wirtschaftspolitischen Traditionen spalteten sich die Mitgliedstaaten in Sachen gemeinschaftlicher Industriepolitik⁷⁹. Deshalb ist die Festschreibung der gemeinsamen Industriepolitik im EU-Vertrag (EUV) einerseits auf Kritik und Befürchtungen, und andererseits auf Zustimmung und Hoffnung gestoßen. Die eine Ländergruppe bevorzugt eine Industriepolitik mit staatlichem Engagement (aktive Industriepolitik). Mit dieser Politik will sie eine sektorspezifische Politik betreiben, die aktiv in die strukturierte Entwicklung der Industrie intervenieren sollte mit dem Ziel, gefährdete Sektoren zu schützen und die nationalen Favoriten (national champions) zu fördern. Diese Gruppe verlangt vor allem europäische Förderung und Unterstützung für gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte. Ihr gehören vor allem Frankreich und mehrere Südstaaten (Club Midi) an.

⁷⁷ Ludlow (1991), ebenda

⁷⁸ Edwards, Geoffrey and Spence, David (1997) : The Commission in perspective, in : Edwards, Geoffrey and Spence, David (Eds) : The European Commission, 2nd Edition, London and Singapore : Cartermill, S. 11

⁷⁹ Bilger, François (1994) : Industriepolitik für die Europäische Union. Titel XIII des Vertrages von Maastricht, in : Hartwig, Karl-Hans (Hrsg.) : Veränderte Arbeitsteilung in Europa. Brauchen wir eine Industriepolitik? Gespräche der List Gesellschaft e.V. N.F. Band 16, Baden-Baden : Nomos Verlag, S. 204 sowie Cox, Helmut (1993) : Öffentliche Unternehmen und Staatsbeteiligungen als Instrumente der Industriepolitik sowie strategischer Industrie- und Handelspolitik. Diskussionsbeiträge zur öffentlichen Wirtschaft Nr. 32, Duisburg, S. 8f.

Die andere Gruppe, der sog. Club Nordique (Deutschland, Großbritannien und Nordstaaten der EU) hat eine solche gemeinschaftliche Industriepolitik strikt abgelehnt. Sie befürchtet große Verzerrungsrisiken für die weltwirtschaftlichen Beziehungen und für die europäische Wirtschaft selbst durch einen verstärkten öffentlichen Interventionismus. Für diese Gruppe erscheinen eine strenge innere Wettbewerbspolitik und eine liberale Handelspolitik als die besten Mittel für die Sicherung der europäischen Industrie durch eine dauerhafte internationale Wettbewerbsfähigkeit⁸⁰.

Aufgrund dieser tiefgreifenden Meinungsverschiedenheit und Spaltung zwischen den Mitgliedstaaten hat die Kommission einen konsensfähigen Kompromiß gesucht. Im November 1990 hat die Kommission dem Rat und dem Parlament einen neuen Kompromißvorschlag mit einem neuen industriepolitischen Konzept vorgetragen, der letztendlich aufgenommen und akzeptiert wurde. Schließlich betont das industriepolitische Globalkonzept der Kommission die Notwendigkeit, daß „vermehrte Konsultationen mit den Vertretern der Industrie erforderlich sind, um den gemeinschaftlichen Konsens zu stärken und die europäischen Maßnahmen an den wirklichen Problemen auszurichten“⁸¹.

3.3 EU-Förderprogramme und Initiativen

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die seit 1985 ausgearbeitet und im Juli 1987 in Kraft getreten ist, setzte sich vor dem Hintergrund der Beschäftigungskrise die planmäßige Förderung der Leistungskraft der Industrie durch allgemeine strukturelle oder auf bestimmte Industriezweige zugeschnittene Maßnahmen zum Ziele⁸². Die EEA konsolidierte damit die bereits in den ursprünglichen Gemeinschaftsverträgen implizit enthaltenen Leitlinien einer industriepolitischen Konzeption.

Mit der EEA wurde auch die Erstellung eines mehrjährigen Rahmenprogramms der Forschung zum Vertragsbestandteil gemacht. Mit ihm sollen Ziele, Prioritätsstufen,

⁸⁰ Bilger, François (1994), S. 204f

⁸¹ Zitiert nach Ehlermann, Claus-Dieter (1994) : Industriepolitik aus europäischer Sicht, in : Oberender, Peter (Hrsg.) : Industriepolitik im Widerstreit mit der Wettbewerbspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 231, Berlin : Duncker&Humblot, S. 124

⁸² Vgl. Starbatty und Veterlein (1992)

Grundzüge der geplanten Aktionen, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft am Gesamtprogramm sowie die Aufteilung auf die verschiedenen geplanten Aktionen einstimmig festgelegt werden⁸³. Die spezifischen Programme zur Durchführung des Rahmenprogramms können mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden⁸⁴. Mehr Flexibilität wurde der Forschungspolitik auch dadurch zugestanden, daß Zusatzprogramme zum Rahmenprogramm beschlossen werden können, an denen nur bestimmte Mitgliedstaaten teilnehmen. Solche Programme können mit oder ohne Gemeinschaftsbeteiligung finanziert werden⁸⁵.

Das erste Forschungs- und Entwicklungsprogramm (F&E-Programm) für den Zeitraum 1985-1988 auf dem Gebiet der technologischen Grundlagenforschung und der Anwendung neuer Technologie (BRITE) war im Jahre 1984 vom Rat gebilligt worden. Es sollte eine breite Basis fortgeschrittener Technologien fördern, auf die sich die traditionellen Industrien stützen können, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu wahren. Das Programm förderte die Zusammenarbeit von Industrie, Forschungszentren und Universitäten in mehreren EG-Mitgliedstaaten. Schwerpunkt war Forschung im Vorwettbewerbsstadium über neue Werkstoffe und Fertigungstechniken. Einer der Hauptnutznießer dieses Programms war die Textil- und Bekleidungsindustrie. Da das Interesse am Programm so groß war, hat der EG-Rat die ursprünglich angesetzten 125 Mio. Ecu im März 1988 um 60 Mio. Ecu erhöht.

Im Bereich Materialforschung werden die EG-Industrien durch ein am 10. Juni 1986 gebilligtes Mehrjahres-Forschungsprogramm über Rohstoffe und moderne Werkstoffe für den Zeitraum 1986 - 1989 gefördert. Mit diesem Programm wurde der Kreislauf der Roh- und Werkstoffe von der Erzsuche und -förderung sowie der Holzgewinnung bis zur Aufbereitung der Rohstoffe, ihrer Rückgewinnung und ihrer Wiederverwertung erfaßt. Für das Programm wurden 70 Mio. Ecu bereitgestellt, davon für primäre Rohstoffe (Minerale) 20 Mio. Ecu und für sekundäre Rohstoffe, Wiederverwertung von NE-Metallen, Recycling und Verwertung von Abfällen 10 Mio. Ecu. Später wurde ein innovatives Teilprogramm sog. EURAM für moderne Werkstoffe geschaffen, das 30 Mio. Ecu beansprucht. Mit ihm wird versucht, hochentwickelte und für den Fortschritt

⁸³ Artikel 130 i der EEA

⁸⁴ Artikel 130 q der EEA

⁸⁵ Artikel 130 l der EEA

zahlreicher technologischer Faktoren unverzichtbare Werkstoffe in Europa herzustellen. Die Kommission schlug vor, die für die Modernisierung der herkömmlichen Fertigungsindustrie bestimmten Programme für Technologie (BRITE) und für die Materialforschung (EURAM) für die Periode 1989-1993 zusammenzufassen. Dieser Vorschlag wurde am 14.03.1989 vom Rat gebilligt, und wurde 499,5 Mio. Ecu dafür zur Verfügung gestellt⁸⁶.

Das zweite Programm heißt SPRINT (Strategic Program for Innovation and Technology). Das Ziel dieses Programms ist, die Innovation zu unterstützen und zu verbreiten, den Technologietransfer zu erleichtern und Klein- und Mittel-Unternehmen (KMU) in Innovationsfragen zu beraten. Im Rahmen von SPRINT wurden Abkommen über technologische Zusammenarbeit zwischen Firmen, insbesondere KMU, geschlossen. Aufgrund der Errichtung von 16 sektorbezogenen Forschungszentren konnten technische Institute der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen der Holzindustrie, der Schuhindustrie, der Schweißtechnik und der Kunststoffindustrie in Kontakt kommen. Hierfür wurden 10 Mio. Ecu für die Jahre 1984-1986 bereitgestellt. Weitere 8,6 Mio. Ecu wurde am 09.06.1987 vom Rat für die Zeit bis Ende 1988 bewilligt. Am 17.04.1989 verabschiedet der Rat eine Entschließung über die Hauptphase des SPRINT-Programms in den Jahren 1989-1993⁸⁷. Für das Programm, das als zentrales Element des Technologietransfers und der Innovationsförderung dienen soll, wurden Mittel in Höhe von 90 Mio. Ecu zur Verfügung gestellt.

Und das dritte F&E-Programm der EU ist das sogenannte EUREKA. Dieses Programm wurde auf Anregung des damaligen französischen Staatspräsidenten François Mitterrand am 17.07.1985 von 17 europäischen Staaten und der EG-Kommission zur technologischen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Industrien im Bereich Innovation mit Sekretariat in Brüssel gegründet. Ziel des EUREKA ist es, durch verstärkte Zusammenarbeit von europäischen Unternehmen und Forschungsinstituten im Hochtechnologiesektor die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Industrien und Volkswirtschaften Europas auf dem Weltmarkt zu stärken und damit die Grundlage für dauerhaftes Wachstum und Beschäftigung zu festigen⁸⁸.

⁸⁶ Hellmann, Rainer (1994), S. 72

⁸⁷ ebenda, S. 73

⁸⁸ siehe ebenda, S. 76

Mit der Neuausrichtung der Forschungspolitik der EG-Kommission bis hin zur industriellen Anwendung ergaben sich 1989 auch Annäherungen an die überwiegend im Wettbewerbsbereich der Unternehmen angesiedelte EUREKA-Forschung. Zwei Beispiele von EUREKA-Projekten sind das hochauflösende Fernsehen (HDTV) und die Entwicklung einer neuen Generation von Submicron-Halbleitern bis hin zum 64-Megabit-Chip im Joint European Submicron Silicon (JESSI). Im Juni 1989 entschloß sich die EG-Kommission zur Kostenbeteiligung an JESSI.

EUREKA ist eine Technologiekooperation zwischen der EU und Partnerländern und ihm gehören inzwischen mehr als 20 europäische Staaten an, die (damals) zwölf EU-Staaten, die sechs EFTA-Staaten (Finnland, Island, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz), sowie die Türkei, Ungarn und Slowenien. 1993 wurde der Beitritt Rußlands gebilligt. Seit der 12. EUREKA-Ministerkonferenz im Juni 1994 in Lillehammer umfaßte das EUREKA-Programm insgesamt 674 Projekte, davon 27 mit der EU-Beteiligung. Zu ihnen zählen die drei Großvorhaben FAMOS für die Automatisierung im Montagebereich, HDTV für das hochauflösende Fernsehen und Euratrac über Luftschadstoff.

Neben den formellen Programmen wurden in den letzten Jahren auch mehrere Initiativen auf Gemeinschaftsebene gestartet. Eine der wichtigen Initiativen ist die Schaffung der spezifischen Branchen Task Forces⁸⁹. In diesem Rahmen hat die Kommission bei bestimmten gemeinsamen Industrieprojekten dienststellenübergreifende Task Forces eingesetzt. Damit folgt sie den Empfehlungen des Weißbuches "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung"⁹⁰, das auf die Notwendigkeit hinweist, die europäischen Forschungs-, Technologie- und Entwicklungsmaßnahmen (FTE) und -politiken besser zu koordinieren und Europas derzeit unzureichende Fähigkeit zur Umsetzung von Forschungsergebnissen und technologischen Entwicklungen in industrielle und kommerzielle Erfolge zu verbessern.

Die Task Forces selbst haben folgende wesentliche Aufgaben :

⁸⁹ Kommission der EU (1995) : Grünbuch zur Innovation, in : Bulletin der EU, Beilage 5/95, Dezember, Luxemburg, KOM (95) 688 endg.

⁹⁰ Kommission der EU (1993a)

- Festlegung der Forschungsprioritäten und Ermittlung der eventuellen Innovationshemmnisse in Abstimmung mit der Industrie einschließlich KMU und der Anwenderseite;
- bessere Koordinierung und Planung der Arbeiten und Ressourcen, insbesondere bei der Durchführung des vierten Rahmenprogramms, und bessere Koordinierung der nationalen Maßnahmen;
- Förderung eines günstigen Innovationsklimas durch Erschließung zusätzlicher Finanzquellen und durch Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen interessierten Unternehmen⁹¹.

Die Themen, die in den Task Forces behandelt werden, sind: das Flugzeug der neuen Generation, das Auto von morgen, multimediale Lernprogramme, Impfstoffe und Viruserkrankungen, der Zug und die Bahnsysteme der Zukunft, Intermodalität im Verkehr, maritime Systeme der Zukunft und umweltgerechte Wassertechnik.

Mit dieser Initiative hofft die Kommission auf die angeregte Entwicklung von Technologien, die sowohl die Lebensqualität der Gesellschaften und der Umwelt als auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie entscheidend beeinflussen. Die Kommission schlägt vor, alle erforderliche Fachkompetenz zu mobilisieren und die Finanzmittel gezielter einzusetzen, um die Industrie zu befähigen, die Innovationen zu verwirklichen, zu denen der internationale Wettbewerb zwingt.

Mit der EEA und ihrem Artikel 130f und dem Bangemann-Papier hat sich die Gemeinschaft zum Ziel gesetzt, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie der Gemeinschaft zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Die Kommission sollte in dieser Hinsicht die Bestrebungen zur Zusammenarbeit der Unternehmen, der Forschungszentren und der Hochschulen fördern, damit die Unternehmen vor allem die Möglichkeiten des Binnenmarktes voll nutzen können. Mit der EEA sollte eine gemeinsame Forschungspolitik weitgehend in den Dienst der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie gestellt werden.

⁹¹ Kommission der EU (1995) : Grünbuch zur Innovation, S. 32

3.4 Finanzielles und Regulierungsinstrument

Die gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik (F&T-Politik) gilt als ein Eckpfeiler der EU-Industriepolitik besonders nach dem Maastrichter Vertrag. Zum einen ist die Beschäftigung mit der gemeinschaftlichen F&E-Politik für sich genommen von Interesse und zum anderen dient sie der Durchführung der industriellen Aktionsprogramme. Das Hauptziel der F&E-Politik besteht darin, die Grundlagenforschung zu stärken, und zwar besonders in Bereichen, die zu überregional nutzbaren Ergebnissen führen. Der Schwerpunkt der F&T-Politik liegt auf den Rahmenprogrammen, die seit 1984 verabschiedet werden und die im Vertrag über die Europäische Union explizit kodifiziert sind.

Man unterscheidet zwei Arten von Förderung. Die erste ist die direkte und die zweite die indirekte Förderung⁹². Die direkte Förderung wird unter dem Titel XV des Vertrages über die Europäische Union geregelt, der jedoch auch die Interpretation zuläßt, daß innerhalb der Gemeinschaft auch angewandte, marktnahe Forschung unterstützt werden soll. Für das erste Rahmenprogramm (1984-1987) waren 3,7 Mrd. Ecu vorgesehen, das zweite (1987-1991) umfaßte 5,4 Mrd. Ecu und das dritte (1990-1994) ist mit 5,7 Mrd. Ecu veranschlagt. Aufgrund der zeitlichen Überschneidungen der Programme war das tatsächliche Budget höher, es betrug für das dritte Programm insgesamt 8,8 Mrd. Ecu⁹³. Für das vierte Programm (1994-1998) wurde ein Budget in Höhe von 11,9 Mrd. Ecu zur Verfügung gestellt. Und für das fünfte Rahmenprogramm hat die EU 13,7 Mrd. Ecu vorgesehen⁹⁴.

Im Jahre 1991 hat der EU-Rat die neuen Forschungs- und Technologie-Entwicklungsprogramme (F&TE-Programme) gebilligt. Die betroffenen Sektoren sind Kommunikationstechnologie, Telematiksysteme, Meereswissenschaft und -technik,

⁹² Freytag, Andreas (1995) : Die strategische Handels- und Industriepolitik der EG. Eine politökonomische Analyse, Köln : Institut für Wirtschaftspolitik, S. 143f nach Maastrichter Vertrag Artikel 130 i ff.

⁹³ Buigues, Pierre und Sapir, André (1993) : Community Industrial Policies : , in : Nicolaidis, Phedon (Ed.) : Industrial Policy in the European Community : A necessary response to economic integration?, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, S. 25ff ; : Nicolaidis, Phedon (1993), S. 13, sowie Freytag, Andreas (1995), S. 143

Umwelt, Humanressources und Technologien für die Entwicklungsländer; Informationstechnologie, Industrie- und Werkstofftechnologien, Landwirtschaft und Agroindustrie, Biomedizin und Gesundheit, und Nicht-nukleare Energie, Biotechnologie und Humankapital und Mobilitätsprogramme zur Erhöhung der Mobilität von Forschern und Wissenschaftlern⁹⁵.

Neben der direkten Förderung existiert auch eine indirekte Förderung. Dieses sogenannte "bottom-up-Verfahren" der Forschungsförderung sieht vor, daß die interessierten Unternehmen an die Kommission herantreten, um Mittel für marktnahe Forschung zu bekommen⁹⁶. Dafür gibt es keine spezifischen Programmvorhaben, so daß die Unternehmen sich ihr Betätigungsfeld und ihre Partner selbst aussuchen können. Offiziell werden keine direkten Fördermittel vergeben. Einen Bestandteil dieses Fördermittels stellt das EUREKA-Programm dar, dem auch einige Nichtmitglieder der EU (damals) angehören. Neben die Finanzierung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben trat in diesem Rahmen die Förderung von Unternehmenskooperationen zum Zwecke der Steigerung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen.

Beim Regulierungsinstrument handelt es sich um Normen und technische Vorschriften. Beide sind wichtige Hilfsmittel für die Umsetzung der EU-Industriepolitik. Normen und technische Vorschriften soll einheitliche Abmessungen, Ausführungen oder Qualitätsmerkmale im Interesse der Verbraucher und der Hersteller festlegen. Eine Normung wäre ideal, wenn sie sich an den Gegebenheiten der Technik und den Bedürfnissen der Verbraucher sowie deren Sicherheit orientiert. Durch technischen Vorschriften sollte dafür gesorgt werden, daß genormte Produkte auf einem möglichst großen Markt verwendet werden können und daß der Benutzer sicher sein kann, daß nach gleicher Norm erstellte Produkte miteinander vereinbar sind und kommunizieren können.

⁹⁴ Kommission der EU (1999b) : Cordis Magazin im Internet der EU-Kommission (<http://europa.eu.int/comm>) oder (www.cordis.lu).

⁹⁵ Buigues, Pierre und Sapir, André (1993), S. 25f

⁹⁶ siehe Starbaty, Joachim und Vetterlein, Uwe (1990) : Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, S. 88

In der Vergangenheit hatten Normen im Maschinenbau und dem Elektrogewerbe eine große Bedeutung. Heute sind sie für die Vereinbarkeit von elektronischen Systemen und in der Telekommunikation unentbehrlich und unverzichtbar. Obwohl Normung in erster Linie die Herstellung sicherer machen und überall verwendbare Produkte in möglichst großen Produktserien ermöglichen soll, kann sie auch zu industriepolitischen und protektionistischen Zwecken verwendet werden.

4 Zukunftsorientierte Industrien als Priorität für die Kommissionsprogramme

4.1 Luftfahrtindustrie

Einer der Schwerpunkte europäischer Handels- und Industriepolitik liegt bei der Luftfahrtindustrie. Der Großteil der Weltnachfrage von Flugzeugen wurde bis Mitte der 80er Jahre von amerikanischen Unternehmen beherrscht. Europäische Hersteller haben allerdings in den letzten Jahrzehnten aufholen können, nicht zuletzt dank der massiven Förderung durch die europäischen Beteiligungen beim Konsortium Airbus (Deutschland durch DASA mit 37,9 %, Frankreich durch Aerospatiale mit 37,9 %, Großbritannien durch British Aerospace mit 20 % und Spanien durch CASA mit 4,2 % Beteiligung).

Die EU-Kommission begründet die Einschätzung des Flugzeugbaus als Schlüsselindustrie einerseits mit den möglichen Technologietransfers hin zu anderen Sektoren. Durch die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen im Flugzeugbau würden andere Sektoren in den kostenlosen bzw. -günstigen Genuß neuen Wissens kommen. Hiernach lägen positive externe Effekte vor. Andererseits werden hohe Gewinne und hohe Förderung durch das Ausland für dessen Luftfahrtindustrie genannt⁹⁷.

Außerdem argumentiert die Kommission mit den Risiken, die mit der Forschung verbunden sind, mit den hohen Investitionssummen, die ein Unternehmen nicht tragen kann, und mit der strategischen Bedeutung des Sektors. Daß die Förderung für diesen

⁹⁷ Kommission der EU (1992b) : Die europäische Luftfahrtindustrie : Bestandaufnahme und mögliche Gemeinschaftsaktionen. Mitteilungen der Kommission an den Rat, Brüssel, 29. April, KOM (92) 164 endg., S. 1

europäischen Flugzeughersteller, besonders den Airbus, lange andauert, scheint aber ökonomisch nicht gerechtfertigt zu sein. Trotzdem steht die Förderung im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses der EU-Regierungen, es muß also andere Gründe dafür geben. Vermutlich lassen sich auf dem politischen Markt mit der Förderung der Luftfahrtindustrie hohe Renten erzielen, die für diese Politik attraktiv sein werden.

Das Projekt "Airbus", ein Gemeinschaftsprojekt der deutschen, französischen, britischen und spanischen Regierung, stellt nicht den ersten Versuch dar, den europäischen Großraumflugzeugbau zu etablieren. Frankreich und Großbritannien riefen im Jahre 1962 das Concorde-Projekt ins Leben, das 1978 endgültig scheiterte.

Im Gegensatz zu der bisherigen Praxis deuten die Entwicklungen der letzten Jahre darauf hin, daß sich die EU-Kommission auf diesem Markt etablieren will. Als Indiz dafür gilt, daß sie zwei Mitteilungen an den Rat der EU zur Förderung der Luftfahrtindustrie mit einem Aktionsprogramm vorgelegt hat⁹⁸. Es werden einige Vorschläge zur Verbesserung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterbreitet. Insbesondere an vier Maßnahmen läßt sich das Bestreben der Kommission erkennen, in Konkurrenz zu internationalen Anbietern zu treten und diese zu verdrängen:

- Mit einem Garantiefonds sollen die Wechselkursrisiken für die europäischen Hersteller vermindert werden.
- die Förderung des Flugzeugbaus soll stärker als bisher gebündelt werden,
- einheitliche Richtlinien zur Normung, Ausbildung und Kontrolle im Flugzeugbau sollen entwickelt werden,
- die Förderung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs sowie der Einhaltung fairer Wettbewerbsregeln durch die USA.

Angesichts zahlreicher Finanzinnovationen auch im Bereich der Wechselkurssicherungsgeschäfte spricht nichts für ein gemeinschaftliches Wechselkurssicherungssystem. Außerdem ist die Wechselkursunsicherheit, genau wie jede Art von Preisunsicherheit, keineswegs auf die Luftfahrtindustrie beschränkt. Im Grunde sieht sich jedes Unternehmen und jedes private Wirtschaftssubjekt diesem

⁹⁸ Kommission der EU (1991a) : Eine wettbewerbsfähige europäische Luftfahrtindustrie. Mitteilung der Kommission an den Rat, Brüssel; sowie Kommission der EU (1992) : Die europäische

Problem gegenüber. Selbst die Vertreter der Luftfahrtindustrie, die derartige Unterstützung ebenfalls gefordert haben, bestehen nicht mehr unbedingt auf Wechselkurssicherung⁹⁹.

Bei anderen drei Vorschlägen handelt es sich um die Bündelung privater Forschungsanstrengungen und die Harmonisierung von Normen und Kontrollen. So führt nach Auffassung der Kommission die Aufsplitterung der europäischen Luftfahrtforschung in sieben Zentren zur Doppelforschung und einem Effizienzverlust von mindestens 20 % des Gesamtetats an Forschungsmitteln¹⁰⁰. Die Forschungsförderung sei deshalb besser zu koordinieren und nationale Programme seien zu integrieren, so fordert es die Kommission.

Dazu wird auch auf die Technologiepolitik der EU zurückgegriffen. Es kann allerdings auch belebende Wirkung auf die beteiligten Wissenschaftler und den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt haben, wenn zwei oder mehr Forscher sich mit der gleichen oder einer ähnlichen Problematik befassen.

Überdies stellt die Kommission unter der Überschrift "Das nationale Erbe" Schwachstellen im Bereich der Harmonisierung fest. Durch die unterschiedlichen nationalen Normen erwachse den Herstellern ein Nachteil, ebenfalls in geschätzter Höhe von 20 % der Produktionskosten. Unterschiede der Zulassungsverfahren und z.B. die Erteilung von Luftfeuchtigkeitszeugnissen sind nach Ansicht der Kommission ein Wettbewerbsnachteil für die europäischen Hersteller ihrer amerikanischen Konkurrenz gegenüber. Daraus leitet sie die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Normen und Kontrollen sowie einer Förderung der Qualifikation der im Flugzeugbau Beschäftigten ab. Hier gilt grundsätzlich dieselbe Kritik wie im Falle der Bündelung der Forschung.

Die Forderung nach der Einhaltung von Wettbewerbsregeln ist ebenfalls auf den ersten Blick ökonomisch sinnvoll. Berücksichtigt man allerdings, daß die Kommission parallel dazu eigene industriepolitische Anstrengungen unternimmt, so kann die Argumentation nicht überzeugen. Gleiches gilt für die Forderung an die USA. Es sind doch die

Luftfahrtindustrie : Bestandaufnahme und mögliche Gemeinschaftsaktionen. Mitteilungen der Kommission an den Rat, Brüssel, 29. April, KOM (92) 164 endg.

⁹⁹ Vgl. Freytag, Andreas (1995), S. 154

¹⁰⁰ Kommission der EU (1992b), S. 13

europäischen Anbieter, die von ihren Regierungen massiv unterstützt werden, die auf die Weltmärkte drängen.

Überdies zeigen die nationalen Regierungen auf diese Anstrengungen hin die theoretisch erwartete Reaktion. Sie scheinen nicht bereit zu sein, ihr Angebot zur Förderung der Luftfahrtindustrie zurückzuziehen. So hat die Bundesregierung vor kurzem offenbar eine neue Offensive gestartet, um ihr Engagement in der Luftfahrtindustrie zu rechtfertigen. Es besteht gerade für die Bundesrepublik als Standort der Airbus-Industrie kein besonderer Anreiz, die EU-Kommission übermäßig zu bremsen, solange die Förderung des Luftfahrzeugbaus in Europa einen prominenten Platz einnimmt.

Die Begünstigten einer Handels- und Industriepolitik in der Luftfahrtindustrie unterscheiden sich deutlich von denen in anderen Sektoren. Denn die vornehmlich Betroffenen, nämlich die Mitglieder der Airbus-Industrie, sind keine am Markt entstandenen Unternehmen, sondern sind im Zuge der Installierung des Projekts mit staatlicher Unterstützung gegründet worden. Das Angebot an Industriepolitik schafft sich somit seine Nachfrage. Durch diese Art der Gründung ist das Unternehmen als Nachfrager auf dem politischen Markt nicht sehr stark, denn es kann nicht als Monopsonist auftreten. Dies kann damit erklärt werden, daß die interne Arbeitsteilung nicht nach komparativen Kostenvorteilen verläuft, sondern es findet vielmehr eine Zuteilung der Produktion nach Quoten statt.

Für die Nachfrage nach dieser Politik ist die Verlagerung der handels- und industriepolitischen Kompetenz nach Brüssel deshalb nicht eindeutig zu beurteilen. Grundsätzlich könnte es den Unternehmen der Airbus-Industrie gleichgültig sein, wer sich innerhalb der EU zum Anwalt ihrer Interessen macht. Da die EU-Kommission als Anbieter auf diesem politischen Marktsegment noch nicht die Hoffnung auf die erfolgreiche Durchsetzung ihrer Programme aufgab, versucht sie die öffentlichkeitswirksame und zumindest technisch erfolgreiche Förderung der Airbus-Industrie noch zu verstärken.

Möglicherweise entstehen Probleme dann, wenn die Kommission auch mit der Förderung des Luftfahrzeugbaus regionalpolitische Ziele verfolgt. Die Fördermittel

werden eventuell innerhalb der Gemeinschaft zwischen den Regionen umgeschichtet. Für diesen Fall werden die nationalen Nachfrager (die Tochterunternehmen der Airbus-Industrie) weiterhin ein hohes Interesse daran haben, daß die nationalen Anbieter nicht vollständig vom Markt verdrängt werden.

4.2 Mikroelektronik

Der andere Sektor für die Neuausrichtung der EU-Handels- und Industriepolitik nach strategischer Gesichtspunkten ist die Mikroelektronik. Dieser Sektor kann als Paradebeispiel für das Geschehen auf dem politischen Markt gelten. Betrachtet man die Angebotsseite, so drängt sich der Eindruck auf, daß gerade die Unterstützung dieser Branche eine im Sinne der politischen Ökonomie gewinnbringende Aktivität ist. Sowohl die Kommission als Vertreterin der Gemeinschaft als auch die nationalen Instanzen sowie regionale Politiker führen den Schutz für die Mikroelektronik in ihrer politischen Produktpalette.

So hat die Kommission zum Beispiel eine Mitteilung zur Förderung der Mikroelektronik¹⁰¹ veröffentlicht, die zwar noch nicht bis ins Detail ausformuliert ist, jedoch als Katalog von Vorschlägen dem Rat vorliegt. In den Bereichen Halbleiter, Peripheriegeräte und Unterhaltungselektronik konstatiert die Kommission Schwächen der europäischen Industrie. Als Indikatoren dienen Marktanteile, Rangfolgen der Unternehmen, Handelsbilanzsaldo und Wachstumsraten. Die Kommission meinte, daß diese Schwachstellen Eingriffe erforderlich machten, die sie insbesondere mit der enormen Bedeutung mikroelektronischer Erzeugnisse für die gesamte Volkswirtschaft und protektionistischen Praktiken in den USA und Japan begründet.

Insgesamt gibt es fünf mögliche Aktionen, die von der Kommission vorgeschlagen werden. Die erste bezieht sich auf die Nachfrageseite. Mit der Schaffung einer europäischen Infrastruktur auf der Verwaltungsebene soll die Nachfrage nach Erzeugnissen der europäischen Elektronik- und Informatikindustrie angeregt werden. Als zweite Aktion schlägt die Kommission weiter zunehmende Selektivität der

¹⁰¹ Kommission der EU (1991b) : Die europäische Elektronik und -Informatikindustrie : Situation, Chancen und Risiken, Aktionsvorschläge, in : Bulletin der EG, Beilage 3/1991, S. 27 - 44

Forschungs- und Technologiepolitik vor. Drittens soll der Bereich Ausbildung gestärkt werden, was innerhalb der Rahmenprogramme der Forschungs- und Technologiepolitik bereits durch die Forcierung des wissenschaftlichen Austausches geschieht.

Im Bereich der Außenbeziehungen (vierte Aktion) setzt sich die Kommission für fairen Wettbewerb und freien Welthandel ein, den sie nicht überall, namentlich in Japan nicht, gewährleistet sieht. Zölle und Antidumpingpolitik als gelegentliche Anwendung werden befürwortet und bereits angewandt. Darüber hinaus soll die internationale Kooperation ausgebaut werden. Den fünften Punkt des Aktionsprogramms bilden Maßnahmen im Umfeld der Unternehmen, zum Beispiel Finanzierungshilfen, Beschleunigung der Normungs- und Standardisierungsverfahren sowie Förderung von Unternehmenskooperationen.

Einige dieser Vorschläge sind bereits seit längerem umgesetzt. Mit elf japanischen Herstellern von Halbleitern bestehen Abkommen über Mindestpreise nach dem Vorbild des US-amerikanisch-japanischen Halbleiterabkommens. Diese Abkommen kamen aufgrund der Drohung eines Antidumping-Verfahrens zustande mit der Folge von Preiserhöhungen¹⁰². Als die Nachfrage im Zuge der Golfkrise sank, sorgte die Mechanik der Preisregulierung zunächst für Preissteigerungen, die die nachgelagerte Industrie noch härter trafen, denn eine Preissenkung als die übliche Reaktion auf den Nachfragerückgang wäre als Dumping aufgefaßt worden.

Für diejenigen japanischen Unternehmen, die die Mindestpreise unterschreiten, wird nämlich ein beträchtlicher Strafzoll in Höhe von 94 % fällig¹⁰³. Auf Halbleiter wird überdies ein Wertzoll erhoben. Auch die Technologiepolitik wird zu einem beträchtlichen Teil zugunsten der Branche eingesetzt. Rund 30 % der im Dritten EU-Rahmenprogramm, das von 1990 bis 1994 läuft, eingesetzten Mittel fließen in die Informations- und Kommunikationstechnologie.

Auf der Nachfrageseite lassen sich zwei Gruppen deutlich gegenüber solcher Politik der Kommission unterscheiden. Die Befürworter sind die Produzenten der Mikroelektronik. Hier sind es besonders die großen Unternehmen, die Unterstützung verlangen und in der

¹⁰² Freytag, Andreas (1995), S. 165

Vergangenheit auch in großem Umfang erhalten haben. Das Programm ESPRIT zum Beispiel ist auf Initiative der größten europäischen Hersteller ins Leben gerufen worden. Kleinere Unternehmen, die auch im Bereich Mikroelektronik durchaus innovativ sind, kommen nicht zum Zuge. In jüngsten Verlautbarungen rücken die Nachfrager nach strategischer Handels- und Industriepolitik von direkten finanziellen Forderungen ein wenig ab. Anwender der Mikroelektronik dagegen befürworten nach wie vor offene Märkte. Schließlich leiden sie unter erhöhten Preisen.

Die Halbleiterindustrie scheint ähnlich gute Voraussetzungen für den Einsatz strategischer handels- und industriepolitischer Instrumente zu bieten wie die Flugzeugindustrie, denn auch hier ist die Bedeutung von F&E und Lerneffekten groß¹⁰⁴. Außerdem sind die Marktsegmente von der Nachfrageseite her deutlich voneinander getrennt, denn verschiedene Typen von Halbleitern lassen sich nicht gegeneinander substituieren. Dennoch sind die Wettbewerbsverhältnisse im Halbleitermarkt völlig anders als im Markt für zivile Großflugzeuge, und zwar vor allem deshalb, weil die Marktsegmente von der Angebotsseite her miteinander verknüpft sind.

Die grundlegenden Produktionstechniken der verschiedenen Chips sind sich recht ähnlich und sind allen im Halbleitermarkt tätigen Unternehmen zugänglich. Die Lerneffekte, die bei einzelnen Chip-Typen erzielt werden, sind dagegen kaum oder gar nicht auf andere Chip-Typen oder folgende Chip-Generationen übertragbar, weil die Optimierung der Produktionsprozesse bei jeder Produktlinie erneut durch wiederholten Versuch und Irrtum herausgefunden werden muß¹⁰⁵.

Die technologischen Veränderungen in dieser Branche sind beträchtlich und schnell durch die Entwicklung von F&E und Lerneffekte. Als Resultat daraus ist der Wettbewerb durch die dynamischen steigenden Skalenerträge gekennzeichnet, die zu einer konzentrierten Industrie führen und letztlich zum Halbleitermarkt. Damit ist die

¹⁰³ ebenda

¹⁰⁴ Baldwin, Richard E. und Krugman, Paul R. (1992b) : Market Access and International Competition : A Simulation Study of 16K Random Access Memories, in : Grossman, Gene M. (Ed.) : Imperfect competition and international trade, Massachusetts : MIT Press, originale Ausgabe in : Feenstra, R. (1988) : Empirical Methods for International Trade, Massachusetts : MIT Press., S. 179

¹⁰⁵ Baldwin und Krugman (1992b) ebenda, S. 180

Halbleiterproduktion eher ein dynamisches Oligopol als ein statischer Wettbewerbsmarkt¹⁰⁶.

Da der Lebenszyklus einzelner Chips lediglich rund drei Jahre beträgt, haben alle Unternehmen, die im Halbleitermarkt vertreten sind, nach kurzer Zeit wieder die gleichen Startbedingungen¹⁰⁷. Wie intensiv der potentielle Wettbewerb ist, zeigt sich an der ständig wechselnden Hierarchie der jeweils größten Unternehmen in den einzelnen Marktsegmenten. In der Halbleiterindustrie sind somit zwar temporäre Monopole möglich, das Erzielen dauerhafter Monopolrenten wird aber durch die potentielle Konkurrenz der anderen Anbieter verhindert.

Bletschacher und Klodt (1991) bezeichnen die Produktion elektronischer Halbleiter wie ein Lotteriespiel, bei dem die Unternehmen Entwicklungskosten aufwenden müssen, um ein Los ziehen zu können. Für einzelnen Produkte sind jeweils nur wenige Gewinnlose vorhanden, und das Risiko ist groß, eine Niete zu ziehen. In regelmäßigen Abständen werden neue Spielrunden veranstaltet, wobei die Gewinnlose aus der vorherigen Runde wertlos geworden sind und alle Teilnehmer wieder die gleichen Chancen besitzen.

Bei diesem skizzierten Spiel geht es nicht um die Frage, ob Unternehmen, die nicht (mehr) im Halbleitermarkt vertreten sind, die gleichen Chancen wie die gegenwärtigen Halbleiterproduzenten haben. Wenn ein EU-Elektronikunternehmen wie Siemens beispielsweise sich heute entscheidet, die Halbleiterproduktion ganz aufzugeben, könnte es schwer sein, diese Entscheidung in fünf oder zehn Jahren wieder zu revidieren. Wenn jedoch ein japanisches Unternehmen wie Matsushita als erstes in der Lage sein sollte, den 64 Mega-Chip in rentabler Großserie zu produzieren, wäre damit keineswegs ausgemacht, daß dieses Unternehmen auch über einen Startvorteil bei der nächsten Generation, dem 256 Mega-Chip, verfügt. Andere Unternehmen, die erst später mit dem 64 Mega-Chip auf dem Markt kommen und sich mit einem entsprechend kleineren Marktanteil bei dieser Generation begnügen müssen, können bei der nächsten Generation durchaus die Marktführer sein. So können sich keine dauerhaften

¹⁰⁶ ebenda, S. 179

¹⁰⁷ Bletschacher, Georg und Klodt, Henning (1991) : Braucht Europa eine neue Industriepolitik?, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 177, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Dezember, S. 22

Monopolstellungen bilden, sondern es kommt zu ständigen Wechseln in der Unternehmenshierarchie.

Nach diesem Phänomen ist es keineswegs ausgeschlossen, daß einzelne Unternehmen in bestimmten Marktsegmenten, wo sie eine Führungsposition besitzen, hohe Gewinne erzielen. Diese Gewinne sind jedoch nicht als Monopolrente anzusehen, sondern als Risikoprämie, mit der die Verluste aus anderen Spielen abgedeckt werden müssen. Anbieter, die bei einer Chip-Generation erst verspätet auf den Markt kommen, treten in die nächste Generation als weitgehend gleichwertige Konkurrenten ein. Damit sind auch die Befürchtungen, westeuropäische Abnehmer könnten in eine technologische Abhängigkeit gegenüber einzelnen japanischen oder amerikanischen Anbietern geraten, weitgehend unbegründet¹⁰⁸.

Sowohl in den EU-Ländern als auch in den USA und Japan konzentriert sich die Handels- und Industriepolitik auf einen kleinen Ausschnitt des Halbleitermarktes, und zwar den Markt für Speicherchips (RAMS). Für die Unternehmen werden damit Anreize gesetzt, gerade hier die Kapazitäten auszubauen, so daß die Preiskonkurrenz bei Speicherchips besonders intensiv ist. Am höchsten ist die Protektion in den EU-Ländern, und zwar zum einen aufgrund umfangreicher Forschungsförderprogramme, zum anderen aufgrund eines Zollschatzes gegenüber allen Produzenten aus Drittländern und einem speziell mit japanischen Unternehmen ausgehandelten Selbstbeschränkungsabkommen.

Die massive Forschungsförderung in der EU wird nicht zuletzt damit begründet, daß ein Gegengewicht geschaffen werden muß zur strategischen Handels- und Industriepolitik des japanischen MITI (Ministry of Trade and Industry). Tatsächlich läßt sich eine solche Politik jedoch nicht nachweisen. Japanische Halbleiterproduzenten genießen keinen Zollschatz, und auch die Beteiligung des Staates an ihren Forschungsanwendungen ist denkbar gering. Statt dessen zielt die Politik des MITI darauf ab, die Forschungsarbeiten der verschiedenen Unternehmen zu koordinieren, ohne den Wettbewerb auf der Produktebene zu beeinträchtigen.

¹⁰⁸ Bletschacher und Klodt (1992)

Es ist noch zu bezweifeln, ob es den europäischen Regierungen gelingen kann, eine erfolgreichere Handels- und Industriepolitik zu betreiben als das MITI. Die bisherigen Förderprogramme waren stets darauf ausgerichtet, die Erfolge der japanischen Konkurrenten zu imitieren¹⁰⁹. Die Einschätzung scheint auch auf das Eureka-Projekt JESSI zuzutreffen, das im Jahr 1989 gestartet wurde mit dem Ziel, die Grundlagen der Röntgenlithographie zu erforschen, um darauf aufbauend bis 1996 einen 64-DRAM und einen 16 M-SRAM (statischer Speicher) zu entwickeln¹¹⁰.

Die Arbeiten an JESSI haben eigentlich damals noch nicht richtig begonnen, doch das Projekt steckt tief in Schwierigkeiten. Der erste Rückschlag war die Entscheidung von Philips, die Produktion von SRAM ganz einzustellen. Damit ist der Teil des Projekts, das sich auf diesen Speicher-Typ bezog, hinfällig geworden, da kein anderes der beteiligten Unternehmen in diesen Markt einsteigen will. Der zweite Schlag war die zunehmende Erkenntnis unter den Halbleiterherstellern, daß die Schwierigkeiten der optischen Lithographie doch größer sind als früher angenommen. Damit ist ihr Interesse, eigenes Geld in die Röntgenlithographie zu investieren, stark gesunken. Der dritte Schlag kam von Siemens, das die eigene Entwicklung eines 64 Mega-DRAM lieber in bilateraler Kooperation mit IBM anstatt im Rahmen von JESSI durchführen will.

Von daher läßt sich feststellen, daß die EU-Politik zur Förderung der “national champions” in Halbleitersektor bisher wenig erfolgreich ist. In den Branchen Computers und Mikroelektronik haben die Europäer den überwiegenden Weltmarktanteil an Japaner und Amerikaner verloren¹¹¹. Besonders im Bereich Konsumelektronik verlor die EU große Teile an Japan. Nur in der Telekommunikation gelten die EU-Produzenten als Marktführer, obwohl nur wenige von ihnen die Rolle des geschützten Marktes als beträchtliches Element ihres Erfolges bestreiten.

¹⁰⁹ Bletschacher und Klodt (1991), S. 26

¹¹⁰ ebenda

¹¹¹ Tyson, Laura D’Andrea (1992) : Who’s Bashing Whom? : Trade Conflict in High Technology Industries, Washington DC : Institute for International Economics, hier Kapitel 6 : Managing Trade and Investment : Europe’s Envolving Strategy in the Electronics Industry, S. 245

4.3 Automobilindustrie

Auch die Automobilindustrie wird innerhalb der EU als eine Schlüsselindustrie angesehen. Zum einen zeichnet sich der Automobilbau wie der Flugzeugbau und die Mikroelektronik durch oligopolistische Marktstrukturen mit wenigen nationalen Anbietern aus. Zum anderen hat er nicht unerhebliches Gewicht innerhalb des industriellen Sektors vieler Länder. Dies dürften die Gründe dafür sein, weshalb seit Mitte der siebziger Jahre mehrere Industrieländer zur Abwehr steigender japanischer Automobilexporte verstärkt protektionistische Maßnahmen ergriffen haben. In diesem Zusammenhang spielt auch die regionale Bedeutung der einzelnen Hersteller eine wichtige Rolle¹¹².

Bis vor wenigen Jahren haben die nationalen Regierungen der EU jeweils im Alleingang handels- und industriepolitische Maßnahmen ergriffen. Vor allem Spanien, Italien und Frankreich haben eine Vorreiterrolle übernommen¹¹³, indem sie die Zahl der importierten Kraftfahrzeuge aus Japan in Selbstbeschränkungsabkommen mit japanischen Herstellern bzw. der japanischen Regierung sowie mit administrativen Hemmnissen limitierten. Offizielle Abkommen oder Angaben darüber liegen nicht mehr vor, so daß über die Vereinbarungen häufig nur spekuliert werden kann.

Der Schutz der heimischen Automobilindustrie ist für die europäische Hersteller grundsätzlich ein lohnendes Objekt, da sehr viele Arbeitsplätze von ihr abhängen. Somit verbessern handelspolitische Aktivitäten in diesem Sektor wahrscheinlich die Chancen auf Wiederwahl bzw. Anerkennung eher, als daß sie sie verschlechtern, trotz der Wohlfahrtsverluste für die Konsumenten. Darüberhinaus scheint eine intakte heimische Kraftfahrzeugindustrie für viele Bürger ein persönliches Anliegen zu sein. Dieser ökonomisch nicht erklärbare Umstand senkt die Budgetrestriktion der europäischen Anbieter noch weiter.

¹¹² Smith, Alasdair (1994) : Strategic Trade Policy in the European Car Market, in : Krugman, Paul und Smith, Alasdair (Eds.) : Empirical Studies of Strategic Trade Policy, Chicago and London : The University of Chicago Press., S. 75

¹¹³ Smith (1994) ebenda, S. 77

Die EU-Kommission versucht ebenfalls seit einigen Jahren, die europäischen Hersteller zu unterstützen. Sie sorgt sich um deren Wettbewerbsfähigkeit. Ein Anlaß für diese Sorge ist die Studie von MITI über die angeblichen Vorzüge der sog. "schlanken Produktion", die offenbar insbesondere von japanischen Produzenten mit Erfolg angewandt wird. Grundsätzlich hält die Kommission den Wettbewerb für das zunächst am meisten geeignete Mittel, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie sowohl auf dem Binnenmarkt als auch auf den Weltmärkten zu erhalten bzw. wiederherzustellen¹¹⁴.

Dennoch ist sie der Auffassung, in den Markt für Kraftfahrzeuge eingreifen zu müssen. Dies geschieht einerseits durch die Anwendung des klassischen handelspolitischen Instrumentariums: auf Importe aus Drittländern wird ein einheitlicher Zoll erhoben, der bei rund 10 % des Importwertes liegt. Darüberhinaus wird der Marktzugang für japanische Automobile in der EU mit freiwilligen Exportselbstbeschränkungen auf einen bestimmten Marktanteil beschränkt. Darunter fallen nach europäischer Lesart auch die in Europa produzierten Fahrzeuge japanischer Firmen.

Im Sommer 1993 trat die Kommission mit der japanischen Regierung in Verhandlungen ein¹¹⁵, um die für das laufende Jahr (1993) vereinbarten Kontingente zu verringern, damit der Last des konjunkturellen Einbruchs gerecht auf sämtliche Hersteller verteilt würde. Regulierungen des Vertriebssystems sorgen für weitere Marktzugangsbeschränkungen. Hierin ist keine strategische Komponente der EU-Handelspolitik zu erkennen.

Auf der anderen Seite ist es das erklärte Ziel der Kommission, Rahmenbedingungen für die größere Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu schaffen. Diese umfassen drei Kategorien :

1. die Harmonisierung der technischen Normen, die Angleichung der Rechtsvorschriften und der steuerlichen Bestimmungen einschließlich der Angleichung der indirekten Steuern und die Erlassung von Umweltschutzbestimmungen,

¹¹⁴ Kommission der EU (1992a) : Die europäische Automobilindustrie: Situation und vorrangige Aktionen. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß, Brüssel, 8. Mai 1992, KOM (92) 166 endg. S. 3

2. die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Umfeldes,
3. die Förderung der menschlichen Ressourcen nach Artikel 123 EWG-Vertrag¹¹⁶.

Daneben soll der Marktzugang für europäische Automobilhersteller in Drittländern erleichtert werden. Die Hersteller werden aufgefordert, Mißstände zu melden. Dies ist im industriepolitischen Aktionsprogramm für die Automobilindustrie dargelegt. Hier ist die strategische Komponente ein wenig ausgeprägter.

Den eigentlichen Schwerpunkt dieser gemeinschaftlichen Anstrengungen bildet die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Umfeldes. Sie beinhaltet die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen ebenso wie eine verstärkte Beihilfeaufsicht, wobei die Kommission die Gewährung öffentlicher Investitionsbeihilfen grundsätzlich befürwortet, jedoch einem innergemeinschaftlichen Subventionswettbewerb eine klare Absage erteilt¹¹⁷. Großes Gewicht legt die Kommission in diesem Zusammenhang auf die Forschungs- und Entwicklungspolitik (F&E-Politik). Im Rahmen des EUREKA-Programms können Unternehmen Projekte gemäß dem (bottom-up)-Verfahren beantragen. Besonders die vorwettbewerbliche Kooperation soll gefördert werden. Zum wettbewerblichen Umfeld gehört auch der vor- und nachgelagerte Wettbewerb. In diesem Teil des Aktionsprogramms ist wiederum die Absicht der Kommission zu erkennen, die Konkurrenten zu verdrängen.

Somit zeigt sich auch in der Kraftfahrzeugindustrie das bereits beschriebene Verhaltensmuster. Neben der Bemühung, die Bestrebung der EU-nationalen Instanzen durch Anwendung der Beihilfeaufsicht zu verringern, setzt die Kommission das eigene Angebot. Dieses ist nicht leicht durchzuschauen, klare Verträge mit japanischen Herstellern scheinen nicht zu bestehen. Hierin ist die Bemühung um diskrete Gestaltungsräume zu erkennen. Darüber hinaus ist die Beteiligung der europäischen Befürworter am Prozeß als eindeutige Aufforderung zu verstehen, Nachfrage zu entfalten. Offensichtlich ist die Kommission nicht davon überzeugt, ihr eigenes

¹¹⁵ Freytag (1995), S. 159

¹¹⁶ Kommission der EU (1994b) : Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Automobilindustrie in der Europäischen Union, Brüssel 23. Februar 1994, KOM (94) 49 endg.

¹¹⁷ Kommission der EU (1992a), S. 10f

Angebot problemlos plazieren zu können. Gemeinsam mit den Nachfragern können die nationalen Anbieter besser kontrolliert werden.

In Rahmen ihrer Bemühungen versucht die Kommission, eine neue Politik am Markt durchzusetzen, indem sie die betrachtete Branche als Schlüsselindustrie bezeichnet. Es scheint allerdings so zu sein, daß es sich bei der derart betriebenen Handels- und Industriepolitik keineswegs um eine neue, gar strategisch ausgerichtete Politik handelt. Im Gegenteil, die Begründungen und die Maßnahmen folgen dem Muster, das schon in der Vergangenheit der Protektion sämtlicher von Importen bedrohten Sektoren zugrunde lag. Der Schutz einer um Wettbewerbsfähigkeit ringenden Branche war offiziell stets nur temporär angelegt, und er diente der Rettung bedrohter Arbeitsplätze. Außerhalb Europas wird die Protektion der eigenen Automobilindustrie offenbar ohnehin in dieser Weise interpretiert.

5 Aspekte einer gemeinsamen Industriepolitik

5.1 Argumente für gemeinsame Aktionen

Obwohl das Bangemann-Papier und die dadurch entstandene neue Industriepolitik der EU ein klares Ziel und die feste Absicht zu gemeinsamen Aktionen haben, sollte meiner Meinung nach gefragt werden, warum die Industriepolitik für die EU besser und effektiver im gemeinschaftlichen Niveau als im nationalen Alleingang durchgeführt wird und welche Vorteile sich für die EU und deren Mitgliedstaaten aus den Gemeinschaftsaktionen im bezug auf die Vollendung des Binnenmarktes ergeben? Bei der Beantwortung dieser Fragen sollten auch Aspekte berücksichtigt werden, ob die Gemeinschaftsmitglieder ihre Politik von der nationalen in die supranationale Autorität der EU-Länder übertragen sollen und ob es später weniger oder mehr Verantwortung in Sachen der Industriepolitik gegeben werden soll.

In bezug auf die Zielsetzung der EU-Industriepolitik wurden damals die direkten Effekte und möglichen Implikationen des EU-Binnenmarktes für 1992 für die EU-

Industrien in der Arbeit von Emerson et al. (1988) berechnet und eingeschätzt¹¹⁸. Vom Binnenmarkt 1992 wurde erwartet, daß die EU-Wettbewerbsfähigkeit steigt und ein Anreiz für Industrierationalität gegeben wird. Dadurch sollten Vorteile und Gewinne effizienter erzielt und die Möglichkeiten zur Steigerung der EU-Einkommen genutzt werden.

Nach Davis (1993) gibt es drei wichtige Argumente für eine gemeinsame EU-Industriepolitik. Das erste Argument betrifft die Bemühung der EU, den nationalen Alleingang bei der Förderung der eigenen "nationalen Favoriten" (national champions) zu verhindern. Im großen integrierten Wirtschaftsraum wie dem EU-Binnenmarkt gibt es unterschiedliche politische Merkmale im Vergleich zu Deutschland beispielsweise als Einzelland¹¹⁹.

Erstes Merkmal ist, daß es viel einfacher ist, lokale als gemeinschaftliche Firmen zu identifizieren. Die Firmen, die in Europa ansässig sind, exportieren einen weit niedrigeren Anteil ihrer Produktion außerhalb Europas, als zum Beispiel deutsche Firmen mit Tätigkeit außerhalb Deutschlands. Aus diesem Merkmal folgt, daß es dadurch sinnvoller wird, Kooperation in Bezug auf die Gemeinschaftspolitik zu fördern als auf nationaler Politik. Das zweite Merkmal ist, daß es weniger Vorteile und Gewinne aus den ausländischen Investitionen für die EU-Länder als Gemeinschaft zu erzielen gibt als für einen kleinen Wirtschaftsraum wie beispielsweise Belgien. Aber als integrierter Wirtschaftsraum kann die EU nach innen schauen und ihre Firmen mit großem gemeinsamen Wirtschaftsinteresse identifizieren, und schließlich kann sie potentielle Entwicklung und Talente mehr als beim individuellen Mitgliedstaat fördern.

Diese Politik der Integration bedeutet aber auch, nicht-europäische Unternehmen zu verdrängen, die vielleicht Vorteile und Gewinne auf Kosten anderer europäischer Unternehmen erzielen. Davis nennt das Projekt "Airbus-Industrie" als Beispiel dafür, das als ein Konsortium der europäischen Luft- und Raumfahrtunternehmen

¹¹⁸ Emerson, Michael (1988) : The Economics of 1992, Oxford : Oxford University Press

¹¹⁹ Davis, Evan (1993) : Industrial Policy in an Integrated European Economy, in : Nicolaides, Phedon (Ed.) : Industrial Policy in the European Community : A necessary response to economic integration?, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, S. 56 - 57

¹²⁰ siehe Kapitel III in dieser Arbeit

(Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien) mit staatlicher Finanzförderung in Form von Subvention ins Leben gerufen wurde.

Airbus ist ein reiner europäischer Versuch und ein Wagnis mit dem Ziel, bei der Flugzeugversorgung die Abhängigkeit der Europäer vom amerikanischen Monopolhersteller Boeing zu vermeiden. Außerdem bietet Airbus den europäischen Konsumenten günstigere Flugzeuge als der Rivale Boeing, wie im Kapitel IV über die Fallstudie Airbus zu lesen sind. Airbus wird auch entworfen und gebaut, um die Produktivität der europäischen Flugzeugproduzenten durch einen gemeinsamen Konzern zu steigern und dadurch ihre Gewinne zu vergrößern.

Bisher hat Airbus seinen Erfolg schon verzeichnet und einen bedeutenden Marktanteil erreicht. Damit wird das Monopol von Boeing als bisher einziger Flugzeuganbieter gebrochen, und die europäische Abhängigkeit von den Amerikanern kann vermieden werden, obwohl die Europäer einen sehr hohen Preis dafür zahlen müssen wegen der großen Verluste beim Markteintritt. Weil es in dieser Branche nur ein oder zwei Anbieter für dieses Produkt in der Welt gibt, wird das Argument des freien Handels leicht mißachtet und ignoriert mit gleichzeitiger Erscheinung der strategischen Handels- und Industriepolitik.

Nach der Theorie der strategischen Handelspolitik von Brander und Spencer¹²⁰ wird der Erfolg beim Projekt Airbus sicherlich ohne Engagement und Beteiligung der EU-Staaten gar nicht erreicht und realisiert werden können. Die Skalenproduktion, die Finanzierungsförderung sowie Vorteile durch die staatlichen Beihilfen aus EU-Beteiligungen sind die wesentlichen Anreize für den Airbus-Erfolg. Erfahrungsgemäß ist ein großes Projekt wie der Airbus mit nur zwei Länderbeteiligungen schwer realisierbar und wenig erfolgreich, wie beim Projekt Concorde zwischen Frankreich und Großbritannien zu sehen ist. Das Problem bei Projekt Concorde liegt bei mangelnden Finanzmitteln und ungenügendem Know-how in der Hochtechnologie im Bereich Luft- und Raumfahrt.

Wenn dem Airbus-Konsortium der Erfolg nur beschieden ist, weil es schon garantierte Abnehmer durch die nationalen Beteiligungen gibt, scheint es im Fall Airbus kein guter

Versuch zu sein. In der Tat belegte jedoch Airbus seinen Erfolg durch zahlreiche Aufträge von nicht nur europäischen Fluggesellschaften, sondern auch von amerikanischen Fluggesellschaften selbst, in deren Land der Hauptkonkurrent Boeing ansässig ist. Dafür gibt es natürlich Gründe, daß die logische Strategie beim Airbus nicht in allen Industriebranchen einsetzbar ist, wo viele Anbieter schon am Markt präsent sind.

Als zweites Argument zur gemeinsamen EU-Aktion wird die erforderliche gemeinsame Standardisierung für die EU-Industrien genannt. Im gemeinsamen Binnenmarkt ist die Standardisierung ein unverzichtbares Element, denn sie wird immer mehr im gemeinsamen Niveau als im nationalen Niveau gehandelt und berücksichtigt. Aber der Übergang der Standardisierung vom nationalen zum gemeinsamen Niveau verursacht zwei Effekte für die Gemeinschaftsländer : 1) Wegen der mehr homogenen Märkte kommt es zu schwereren und härteren Verhandlungsabkommen für verschiedene Standards als bei einer kleinen Ländergruppe. 2) Wenn das Abkommen zur Standardisierung schon vereinbart ist, wird es zu einem protektionistischen Instrument ausarten.

Wie in der Europäischen Einheitlichen Akte (EEA) festgeschrieben ist, gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nach der EU-Integration. Dieses Prinzip erlaubt größere Nutzungsmöglichkeit der Marktmacht für die Mitgliedsländer durch die Adoption der Standardisierung als traditionelles Ziel der europäischen Standardharmonisierung. Eine minimale Voraussetzung für die Übernahme des Standards wird im Fall des benötigten Kapitals für die Industriebank eingeführt.

In der Literatur der Standardisierung ist über die Rolle des Ausschusses zur Durchsetzung des Standards mehr zu finden als über die Übernahme der verschiedenen Richtlinien im Markt¹²¹. Es wird angedeutet, daß dies nicht geeignet ist, verwaltete Standards in der neuen Technologie zu benutzen, bei der die politischen Entscheidungsträger Informationen sammeln und versuchen herauszufinden, welche am besten von ihnen gefördert werden. Andererseits sind in der neuen Technologie die

¹²¹ Davis, Evan (1993), S. 59

Vorteile der Standardisierung groß, weil die Minimierung der verwendeten Investitionen in der Spitzentechnologie eine große Rolle spielt.

Aber es ist auch nicht einfach, ein Abkommen zu vereinbaren, wenn es viele Teilnehmer mit unterschiedlichen Interessen gibt. In dem Fall, in dem europäische Interessen gemeinsam zusammenhalten und nicht abweichen, wird etwas anderes geschehen, wenn die europäische Industrie die externe Bedrohung gemeinsam abwehren muß. Solch eine Bedrohung kommt meistens aus Japan, dessen Standards gut verwaltet werden und fast überall einfach einzusetzen sind.

Im Gegensatz zu Japan und den USA als EU-Hauptkonkurrenten sind offenbar die Besorgnisse und skeptische Haltung berechtigt, daß die Bemühung und Verwaltung zu gemeinsamen Standards vielleicht doch nur eine Koordinierung ohne Vereinbarung sind. Als gutes Beispiel dafür ist der Fall des hochauflösendem Fernsehens (HDTV)¹²², in dem die koordinierte Beihilfe für besondere europäische Standards zur Steigerung der Erfolgchance der europäischen Fernsehproduzenten zu sein scheint.

Als die Europäer den neuen HDTV (high definition television)-Standard sog. Hi-Vision bekanntgaben, haben die Japaner diesen adoptiert. Die Hi-Vision ist technisch besser als das europäische System, das sog. Multiplexed Analogue Components (MAC), obwohl Hi-Vision weniger fortschrittlich ist als das, was die Amerikaner vorgeschlagen haben, und zwar sog. das All-Digital. Aber sicherlich ist Hi-Vision viel besser und in höher entwickeltem Zustand als die anderen. Der europäische Standard hat ein attraktives Merkmal: er ist kompatibel einsetzbar im Vergleich zu dem zur Zeit meist benutzten PAL-Standard, obwohl Hi-Vision ursprünglich entwickelt wurde mit dem Ziel, sich an die weiterentwickelte Technologieveränderung anzupassen. Im Gegensatz dazu besitzt MAC kein attraktives Merkmal, allerdings ist MAC ein geschützter patentierter Standard, während High-Vision ein offener und freier Standard ist¹²³.

Der europäische Standard wird den europäischen Produzenten in der Welt der globalen Unternehmen keine Vorteile und keine besonderen Komponenten für die Anwendung

¹²² Tyson, Laura D'Andrea (1992), hier Kapitel 6 : Managing Trade and Investment : Europe's Envolving Strategy in the Electronics Industry, S. 237

¹²³ Davis, Evan (1993), S. 60

der verschiedenen Fernsehgeräte bereitstellen. Ein Standard soll mehr der technologischen Herausforderung begegnen als das Wettbewerbsergebnis zwischen globalen Unternehmen wie Philips, Sony und Zenith zu entscheiden. Außerdem hat der Wettbewerb eine besondere Bedeutung im Fall eines technischen Standards. In Europa motiviert der Wettbewerb zwischen den privaten Rundfunksendern und den Satellitenübertragungsunternehmen einerseits und zwischen den öffentlichen Rundfunksendern und den Herstellern der Konsumelektronik andererseits die Gemeinschaft, die Auswahl zwischen PAL- und MAC-System den Konsumenten zu überlassen¹²⁴.

Wenn die Standardpolitik die Absicht und das Ziel hat, europäische Elektronikhersteller zu schützen, wird sie wahrscheinlich weniger effektiv im gemeinsamen Wirtschaftsraum sein als in einem kleinen Markt. Wenn ein einzelnes Land einen eigenen Standard adoptiert, wie Frankreich mit dem SECAM für Farbfernsehen, werden sich einige Globalelektronikproduzenten vom Markteintritt in Frankreich zurückhalten, weil diese Produkte nur in Frankreich einzusetzen und zu verwenden sind und die Gewinne für ihre Produktbranche zu klein sind.

Beim dritten Argument handelt es sich um die Übergangspolitik der EU in bestimmten Industriebranchen. Nach Davis' Meinung wird das Argument der Übergangspolitik meistens in der Automobilindustrie verwendet, in der es immer heißt, daß das System der gegenwärtig existierend heimischen Protektion in Zukunft unverzüglich harmonisiert werden soll. Die Politik wird dann eingesetzt, um die breite EU-Protektion gegen die japanischen Automobilexporte für eine bestimmte Periode zu rechtfertigen, damit die europäische Industrie mehr Aufträge von den heimischen Konsumenten erhalten kann. Es wird sich vielleicht dadurch der Effekt ergeben, daß diese Bemühung für eine Übergangspolitik der EU zu einer Übergangprotektion gegen Nicht-EU-Länder führt.

Dagegen argumentieren die Befürworter der Übergangspolitik, daß die EU-Binnenmarktprogramme rasch vollendet werden können. In der Tat ist dieses Ziel in vielen Industriesektoren noch nicht in Sicht. Der Integrationsprozeß wird naturgemäß

¹²⁴ Tyson, Laura D'Andrea (1994), S. 244

langsam und schrittweise vorangetrieben, so daß diese Politik für einige private Wirtschaftsvertreter wünschenswert ist und nach ihrer Meinung für geschützte Exportprodukte spricht. Der Fortschritt der Firma X beispielsweise kann gefördert werden, wenn sie den Verkauf ihrer Produkte auf ihrem traditionellen Markt steigern und in die neuen Märkte eintreten kann.

5.2 Verschiedene Interessenvertretungen

Naturgemäß haben die Teilnehmer in dem speziellen Marktsegment Forschungs- und Technologiepolitik (F&T-Politik) unterschiedliche Interessen. Seit dem Maastrichter Vertrag tritt die EU-Kommission als neuer Anbieter neben den etablierten Anbietern aus den am meisten entwickelten Mitgliedsländern wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Niederlande, auf. In diesem Sinne bietet die Kommission sowohl Programme für die Forschung als auch finanzielle Mittel. Sie hat aber zugleich ein großes Problem, denn sie verfügt über keine eigenen Mittel für die Forschungs- und Technologiepolitik, statt dessen ist sie auf Mittel aus den nationalen Haushalten der EU-Mitgliedsländer angewiesen.

Da die Nettozahler der Gemeinschaft vornehmlich eine eigenständige nationale F&E-Politik betreiben, ist die Aquirierung der Mittel für die Kommission mit erheblichen Problemen behaftet, denn die betroffenen Mitgliedsländer werden die neue Konkurrenz vermutlich ablehnen. Deshalb hat sich die EU-Kommission Verbündete in den weniger entwickelten EU-Mitgliedsländern gesucht, die keine eigenständige F&T-Politik betreiben. Diese Länder gehören zu den Nettoempfängern innerhalb der Europäischen Union, wie Griechenland, Portugal und Spanien.

Um diese Länder zur Unterstützung des technologiepolitischen Angebots der Kommission zu bewegen, verbindet diese ihre F&T-Politik mit Kohäsionspolitik, d.h. die Kommission bietet den weniger entwickelten Mitgliedern eine Mischung aus Spitzenforschung und Regionalpolitik an¹²⁵. Die Unternehmen in diesen Ländern werden dadurch angeregt, sich um Fördermittel aus Brüssel zu bewerben; denn die

¹²⁵ Starbatty, Joachim und Vetterlein, Uwe (1990) : Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden : Nomos Verlag, S. 111ff

Förderung von Spitzentechnologie in weniger entwickelten Ländern kann dort Nachfrage nach den Produkten generieren, die durch eben diese Unternehmen befriedigt werden kann.

Neben dieser eigenen Bemühung versucht die Kommission zumindest die Kontrolle über das Angebot der nationalen Instanzen mittels der Beihilfeaussicht zu behalten. Im Laufe der siebziger und achtziger Jahre hat sie eine Reihe von Forschungsbeihilfen einer Prüfung gemäß Art. 93 EWG-Vertrag unterzogen¹²⁶. Allerdings steht die Kommission vor dem Problem, daß sie nicht zu restriktiv vorgehen darf, da sie diejenigen kontrolliert, die ihr durch die Bereitstellung eines Forschungsbudgets erst das Angebot an F&T-Politik ermöglichen.

Die nationalen Regierungen sind naturgemäß je nach Ausstattung der eigenen Technologiepolitik unterschiedlicher Auffassung über die europäische F&T-Politik. Diejenigen Länder (Griechenland, Portugal und Spanien), die bisher keine oder wenige technologischen Anstrengungen unternommen haben, plädieren für eine Ausweitung gemeinschaftlicher Aktivitäten. Dabei bilden sie eine Koalition mit der Kommission, da diese die Forschungsförderung mit der Regionalpolitik verbunden hat und es damit geschafft hat, die weniger entwickelten Länder für die gemeinschaftliche F&T-Politik zu gewinnen.

Die Regierungen können mit den Mitteln aus der Gemeinschaft sowohl technologiepolitische als auch regionalpolitische Ziele anstreben. Dies verursacht bei den dortigen Bürokratien mehr Arbeit und Engagement; denn die Hilfen aus Brüssel müssen weitergeleitet und die Verwendung des Geldes muß kontrolliert werden. Die Kommission bekommt damit Unterstützung von den Regierungen und Bürokratien für diese F&E-Politik.

Anders verhalten sich die bisherigen Teilnehmer nationaler F&T-Politik. Dieser Gruppe gehören vor allem Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande an. Diese Länder sind bestrebt, die Versuche der EU-Kommission, eine gemeinschaftliche Technologiepolitik zu installieren, zu verhindern. Der Grund für die nationalen Politiker

¹²⁶ Klodt, Henning et al. (1988) : Forschungspolitik unter EG-Kontrolle, Kieler Studien Nr. 220, Tübingen : Mohr, S. 126ff

und vor allem die nationalen Bürokratien ist ein Verlust an Betätigungsfeldern, an Macht und an Einkommen. Dies vor allem dann, wenn die Kommission stärker auf die Beihilfeaufsicht zurückgreift.

Stehn (1993) nennt ein Beispiel, warum gerade Deutschland mit dem Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip sowie ordnungspolitische Bedenken jahrelang die gemeinschaftliche Technologiepolitik behindert hat¹²⁷. Dies hatte allerdings weitgehend negative Folgen für die deutschen Anbieter von F&T-Politik. Sie konnten nämlich nicht verhindern, daß die Gemeinschaft auf dem Gebiet tätig wurde, d.h. ihre Verweigerungshaltung hatte keinen Erfolg, da die Forschungsförderung innerhalb der Rahmenprogramme nur eine qualifizierte Mehrheit¹²⁸ erfordert. Ganz im Gegenteil, diese Haltung hat dazu geführt, daß der Rückfluß der Mittel zu Projekten mit deutscher Beteiligung spärlich war. Seit Deutschland seine früher ablehnende Position aufgab, werden deutsche Unternehmen und Forschungsinstitute besser als zuvor bedacht. Starbatty und Vetterlein (1990) meinten, daß die Budgetrestriktion deutscher Politiker weicher wurde und das Angebot der Kommission leichter am Markt platzierbar¹²⁹.

Sowohl der oben geschilderte "Widerstand" als auch die Weiterführung einer eigenständigen F&E-Politik für die EU-Mitgliedsländer im Norden kein langfristig erfolgversprechender Weg zu sein scheint, haben die Anbieter in Deutschland eine dritte Option gewählt¹³⁰, um ihre Existenz sichern zu können. Sowohl Deutschland als auch einzelne Bundesländer haben sog. Technologieräte ins Leben gerufen, die aus einigen Politikern, einigen prominenten Vertretern deutscher Großunternehmen und einigen Wirtschaftlern zusammengesetzt sind. Obwohl ihre Funktion nicht klar definiert wird, bemühen sie sich darum, zukünftige Entwicklungen zu antizipieren und Strategien zu deren Bewältigung zu entwerfen.

Man kann diese Option als eine Politikimitation ansehen. Die Kommission war der Innovator, der sein Politikangebot mit zunehmendem Erfolg am politischen Markt plazieren konnte und die nationalen Konkurrenten immer weiter zurückdrängte. Damit

¹²⁷ Stehn, Jürgen (1993) : Maastricht und das Subsidiaritätsprinzip, Kieler Arbeitspapiere, Kiel : Institut für Weltwirtschaft, S. 9f

¹²⁸ Vertrag über die Europäische Union, Artikel 130i

¹²⁹ Starbatty und Vetterlein (1990), S. 117

¹³⁰ Freytag (1995), S. 146

die EU-Regierungen nicht zu weit verdrängt werden, geben sie Mühe, um die Nachfrager nach F&T-Politik zu gewinnen. In den Technologieräten werden neue Ideen zur Technologie entwickelt und vorgeschlagen, die in Brüssel von den Politikern nachgefragt werden, sofern die nationalen EU-Regierungen selber nicht mehr als Anbieter tätig werden dürfen.

Diese Entwicklung ist sicherlich für die Nachfrager der F&E-Politik begrüßenswert. Solange die nationalen F&T-Anstrengungen nicht sichtbar eingeschränkt werden, steht ihnen ein größeres Angebot für die Finanzmittel zur Verfügung. Dies betrifft vor allem größere, internationale Unternehmen, die bereits Erfahrung im Lobbying besitzen, die sie auch in Brüssel anwenden. Obwohl die Kommission bereits die Absicht hat, die KMU bevorzugt zu unterstützen¹³¹, haben diese es doch erheblich schwerer, in den Genuß der Förderung zu gelangen als größere Unternehmen. Die Großunternehmen sind in Brüssel besser vertreten. Ein anderer Grund ist, daß die Förderprogramme nur sehr zurückhaltend bekannt gemacht werden. Deshalb müssen die interessierten Unternehmen sehr viel Eigeninitiativen entwickeln.

Für die Informationssuche sind Ressourcen erforderlich. Darüber hinaus sind die Fristen zwischen Ankündigung eines Programms und dem Termin der Antragstellung mit drei Monaten sehr kurz bemessen. Empirisch läßt sich zeigen, daß dies für die KMU ein ernsthaftes Hindernis darstellt. Aber dennoch scheint es, daß die gemeinschaftliche Forschungsförderung weiter gestreut ist als die nationale. Es gibt nur wenige Projekte und Forschungsprogramme, an denen mehr KMU beteiligt sind. Vermutlich läßt sich damit erklären, daß das Angebot aus Brüssel weit beliebter bei den Nachfragern ist, als dies in der nationalen F&T-Politik der Fall ist.

Da die Förderung gerade nicht der Grundlagenforschung, sondern der Zweckforschung dient, fördert die Forschungs- und Technologiepolitik keineswegs nur die Grundlagenforschung auf breiter Ebene. Im Gegensatz zu der Absichtserklärung zeigt sich eine beachtliche Marktnähe der Programme¹³². Angesichts der Instrumente und der spezifischen Projekte ist diese Entwicklung keineswegs überraschend, denn die Projekte führen zu selektiver Förderung. Sicherlich liegt dies im Interesse der Kommission, denn

¹³¹ Kommission der EU (1992a), S. 21f

auf diese Weise sichert sie sich weitgehende Kontrollbefugnisse und das Recht, über die Verwendung der Ergebnisse zumindest teilweise mitbestimmen zu können.

Überdies sind es vielfach die Unternehmen, die die Forschungsinhalte und das zu Fördernde bestimmen. Die Gemeinschaft reagiert nur noch, denn die Kommission läßt sich in der Programmauswahl von Unternehmen, Verbänden und Wissenschaftlern beraten, da es selbst bei sorgfältigstem Vorgehen für die Bürokratie unmöglich ist, Programme von hohem Wert für die Zukunft zu entwerfen. Darüber hinaus wird jeder Antrag, der bei der Kommission engeht, von externen Gutachtern überprüft. Dies gibt den Unternehmen und Forschungsinstituten die Möglichkeit, bereits im Vorfeld der Förderung zu selektieren.

5.3 Chancen und Risiken einer gemeinsamen EU-Industriepolitik

Aufgrund der Schwerpunkte der europäischen Industriepolitik läßt sich nicht ausschliessen, daß die Industriepolitik sich von einer allgemein Wachstumspolitik doch mehr und mehr hin zu einer selektiven Strukturpolitik verschiebt. Neben einem Status quo ante einer unkoordinierten Politik der EU-Mitgliedstaaten gibt es auch Vorteile für die gemeinsame Politik. Parallelanstrengungen können vermieden und mögliche externe Effekte internalisiert werden. Einzelne Projekte können mehr Mittel erhalten. Nachteile könnten sich aus der geringeren Risikostreuung ergeben. Die Wettbewerbsintensität zwischen den nationalen Regierungen und Bürokratien sinkt und die Distributionsproblematik kann sich verschärfen. Es wird zur Zentralisierung von wirtschaftspolitischen Entscheidungen kommen, die möglicherweise kontraproduktiv ist¹³³.

Wenn industriepolitische Aktivitäten einzelner Staaten positive grenzüberschreitende externe Effekte aufweisen, ist zu vermuten, daß die nationalen Anstrengungen hinter dem Maß zurückbleiben, welches für alle Staaten zusammengenommen optimal wäre.

¹³² Klodt, Henning et al. (1988), S. 100

¹³³ Berg, Hartmut und Schmidt, Frank (1994) : Braucht die Europäische Gemeinschaft eine neue Industriepolitik ?, Dortmunder Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 62, Dortmund.S. 126

So kann staatliche Forschungsförderung zu besseren Technologien führen, deren Verfügbarkeit Erträge auch für Unternehmen erbringt, die in anderen Staaten ansässig sind.

Solche Externalitäten liegen etwa vor, wenn der Weltmarktpreis für spezielle Vorleistungen durch nationale Entwicklungen sinkt und dies auch ausländischen Industrien zugute kommt. Koordinierte oder zentralisierte Forschungsförderung ermöglicht es somit, sich dem Pareto-Optimum anzunähern. Die Wahrscheinlichkeit steigt, daß sämtliche Erträge im Integrationsraum anfallen und damit internalisiert werden. Eine in diesem Sinne optimale Strategie erfordert jedoch detaillierte und verlässliche Informationen über Ursache und Umfang derartiger Externalitäten. Andererfalls können weder forschungswürdige Projekte bestimmt werden noch ließe sich die optimale Förderhöhe festlegen.

Die Koordinierung verspricht auch im Falle einer defensiv, also auf Anpassungsverzögerung angelegten Politik Effizienzgewinne. Werden Krisenbranchen subventioniert, entstehen externe Kosten, denn die Industrien der Nachbarländer werden in ihrem Absatzmöglichkeiten beeinträchtigt. Zudem provozieren derartige Förderhilfen die Abwehr- und Vergeltungsmaßnahmen, die zu einem überhöhten Subventionsvolumen führen und den Abbau von Überkapazitäten verhindern. Multinationale Abkommen können hier zu gesteigerter Effizienz führen.

Die im EWG-Vertrag von Anfang an verankerte Beihilfekontrolle läßt sich mit dem Effizienzargument begründen. Wird die Kontrolle konsequent eingeführt, könnte sie die aufgezeigten Erträge sichern, ohne daß der Kommission weitergehende Befugnisse übertragen werden müßten. Im Sinne dieser Befugnisse bietet sich der Kommission die Möglichkeit, industriepolitische Ziele auch in anderen Politikfeldern zu berücksichtigen. Dies gilt für die Wettbewerbspolitik und auch für die gemeinsame Handelspolitik. Vor allem gilt dies für den Handel mit hochtechnologischen Produkten, soweit europäische Hersteller hier als potentielle Anbieter präsent sind, wie die Luftfahrzeugindustrie, die Mikroelektronik und die Automobilindustrie.

Die tatsächlich große Chance für gemeinsame EU-Industriepolitik gibt es vor allem dann, wenn es gelingt, die Wachstumspotentiale des europäischen Binnenmarktes zu

nutzen. Dabei geht es um die Beseitigung der noch bestehenden Handelshemmnisse und um die gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften und europäischer Normen. Dadurch wird die Wahrscheinlichkeit größer, daß die Anbieter der F&E-Politik die Skalenerträge im Integrationsraum der EU realisieren können. Das gilt auch für die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens und die konsequente Ausübung der Beihilfeaufsicht.

Ein solcher Binnenmarkt im EU-Raum erfordert eine Politik, die den Wettbewerb vor Beschränkungen schützt. Von einer starken Gewichtung der industriepolitischen Passagen der Fusionskontrollverordnung ist abzuraten, denn die Erfahrung zeigt, daß ein funktionsfähiger Wettbewerb die besten Voraussetzungen für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung bietet. Es wird auch nicht garantiert, daß nur Großunternehmen eine befriedigende Rate des technischen Fortschritt gewährleisten können. Die bei der Forschung und Entwicklung in manchen Bereichen zweifellos erforderliche Größe und Finanzkraft kann oftmals effizienter durch fallweise Kooperation als durch Fusionen erreicht werden.

Staatliches Engagement in der Grundlagenforschung ist ordnungspolitisch kaum umstritten. Dazu muß die EU jedoch nicht in großem Umfang eigene Mittel bereitstellen, vielmehr wird es ausreichen, wenn sie koordinierend tätig ist. Sie kann die Kooperation von Forschungsinstituten erleichtern, für eine zügige Verbreitung der Forschungsergebnisse sorgen und die Wissenschaftsgemeinschaft festigen, indem sie die Mobilität der etablierten Forscher, aber auch die des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Studierenden fördert

Im Fall der Innovationen bei den Unternehmen ist es allerdings nicht sicher, ob die direkte Subventionsförderung Probleme bei der Umsetzung von Inventionen in die Innovationen verursachen wird. Das Durchsetzen von Innovationen ist eigentlich genuine Aufgabe der Unternehmen¹³⁴. Innovationen verfügen über die notwendigen Informationen und Anreize, um als Pionier neue Märkte zu schaffen oder als schnelle Zweite in sie einzutreten. Durch Kooperation kann mangelnde Größe, wie etwa im Rahmen strategischer Allianzen, wettgemacht werden. Solange diese Zusammenarbeit im vormarktlischen Bereich stattfindet, ist sie wettbewerbspolitisch unbedenklich, falls

¹³⁴ Berg und Schmidt (1994), S. 135

durch sie Wettbewerb in späteren Phasen der Marktentwicklung nicht ausgeschlossen wird. In der Regel ist eine Kooperation nicht auf Dauer angelegt und erfordert keinen bürokratischen Überbau.