

Staat oder Markt?

Gedanken zur wirtschaftspolitischen Ausrichtung der SPÖ

Bundeskanzler Kern hat gleich in der Antrittsrede mit der Geschichte des Apple iPhones¹ eine längst überfällige Debatte angestoßen: Die Debatte über eine neue Rolle des Staates in der Ökonomie. Josef Falkinger versucht einen Beitrag zu dieser Diskussion

Noch 1958 fand sich im Parteiprogramm der SPÖ die Forderung nach einer zentral geplanten Wirtschaft. Die Frage 'Staat oder Markt?' hätten bis Anfang der 1980er Jahre die meisten Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten mit einem herzhaften 'Staat' beantwortet.

Nach 1945 war allgemein in der westlichen Welt die Meinung vorherrschend, dass die liberale Marktwirtschaft wie in der Zwischenkriegszeit zu dramatischen Finanz- und Wirtschaftskrisen, autoritären politischen Systemen und Kriegen führen müsse. Staatliche Mechanismen der Wirtschaftslenkung, starke staatliche Eingriffe in Kapitalverkehr, Preisbildung und Investitionen gehörten zum wirtschaftspolitischen Mainstream in allen westlichen Staaten inklusive der USA. (Vergleiche SHONFIELD; 1968) Noch im Parteiprogramm 1978 heißt es:

Sozialistische Wirtschaftspolitik beschränkt sich nicht darauf, Fehlentwicklungen der Marktwirtschaft jeweils im Nachhinein zu korrigieren. Wo Produktions- und Investitionsentscheidungen vor allem am erwarteten Gewinn ausgerichtet sind, werden immer wieder Arbeitslosigkeit, Inflation und Stagnation auftreten. Sozialistische Wirtschaftspolitik sieht im Markt keinen Wert an sich, sondern ein Organisationsprinzip, das neben anderen Steuerungsformen der Wirtschaft gesellschaftlich bestimmte Aufgaben erfüllen kann. Die Alternative, vor die sich jede Wirtschaftspolitik gestellt sieht, heißt: Freiheit vernichtende und Regionen verödende Wirtschaftskrisen oder eine demokratisch planende Gesellschaft.“

In den 80er Jahren kam es ausgehend von den USA und Großbritannien zu einer grundlegenden wirtschaftspolitischen Wende. Dem Markt wurde auch in Österreich mehr und mehr das nahezu unbedingte Primat über die Organisation der Wirtschaft zugesprochen. Das Parteiprogramm von 1998 ist in seinem Wirtschaftsteil Ausdruck einer Geisteshaltung, die man als Neoliberalismus mit menschlichem Antlitz bezeichnen könnte. (Vergleiche KAPELLER; 2009 und FALKINGER; 2014b)

Umdenken

Spätestens seit 2008 wissen wir, dass die Marktgläubigkeit der 1990er Jahre die Sozialdemokratie europaweit in eine existenzielle Krise geführt hat. Dem Heilsversprechen vom steigenden Wohlstand durch die bloße Kraft offener Märkte stehen heute sinkende Reallöhne der Arbeiterinnen und Arbeiter, Massenarbeitslosigkeit, steigende Armutsgefährdung, milliardenschweren Rettungspakete für die Banken und öffentliche

¹ Dort heißt es „ Wir wissen, dass die Idee vom freien Unternehmertum, das auf Genialität basierende Produkte entwickelt, die quasi wie von Zauberhand entstehen, eine völlige Illusion ist. Wir haben das anhand des Paradebeispiels des Apple iPhones erlebt....Egal, ob das das Display war, egal, ob das das Spracherkennungssystem ist oder das GPS-System. Das sind Anwendungen, die aus der Grundlagenforschung entstanden sind, die von der öffentlichen Hand finanziert wurden, die öffentliche Institutionen vorangetrieben haben“ (KERN; 2016a)

Rekordverschuldung gegenüber. Doch wie kann das Verhältnis von Staat und Markt neu geordnet werden?

Für gewöhnlich dreht sich die wirtschaftspolitische Diskussion in Arbeiterkammer, Gewerkschaften und der sozialdemokratischen Linken vor allem um die Frage der Verteilungsgerechtigkeit. Einerseits geht es zumeist um Steuergerechtigkeit, andererseits um die Anhebung der effektiven Nachfrage durch öffentliche Investitionen und höhere Masseneinkommen. Der teils rapide Rückgang der Industrie in Europa hat bereits seit 2008 eine neue, längst vergessen geglaubte Thematik zurück auf die Tagesordnung gebracht: Die Thematik der Industriepolitik. Dabei geht es um die Frage, welche Rolle der öffentliche Sektor im Produktions- und Innovationsprozess selbst spielen soll. Was ist die Aufgabe des Staates, wenn es darum geht, den Reichtum zu produzieren, den wir verteilen wollen, wenn es darum geht, technologisch im internationalen Spitzenfeld zu bleiben? Wie können wir die wirtschaftliche Entwicklung auf die wirklich wichtigen Ziele lenken, Ziele wie ökologische Nachhaltigkeit und das Wohlbefinden der Menschen.

Wer ist der „bessere Wirtschaftler?“

„Der Staat kann nicht wirtschaften!“, „Der Markt ist einfach der bessere Wirtschaftler!“; so bilanzierte der Stammtisch Ende der 1980er Jahre und in den 90ern die Korruptionsskandale der verstaatlichten Industrie und den Zusammenbruch des Ostblocks. Mit der Finanzkrise beginnt sich der Wind zu drehen. In Wirklichkeit ist weder „der Staat“, noch „der Markt“ grundsätzlich der bessere Wirtschaftler. Bei beiden Vorstellungen – daher die Führungszeichen – handelt es sich um doktrinäre Abstraktionen. Zum einen gibt es Bereiche, die Märkte besser regeln können und Bereiche, die besser im öffentlichen Eigentum geführt werden. Zum anderen ist Markt nicht gleich Markt und Staat nicht gleich Staat. Sowohl im Fall von Märkten, also auch bei staatlichen Einrichtungen ist die konkrete institutionelle Ausgestaltung entscheidend. Mit dem Verweis auf den vergifteten Baikalsee oder auf die Spekulationen der Intertrading, öffentliche Unternehmungen an sich in Frage zu stellen ist genauso unsinnig wie mit dem Verweis auf Kinderarbeit in Indien Märkte an sich abschaffen zu wollen. Schlussendlich – und das ist der entscheidende Punkt – kommt es letztlich auf die Art und Weise an, wie Staat und Markt in der Organisation der Volkswirtschaft zusammenwirken – auf die Frage wie wirtschaftspolitische Lenkungsmechanismen auf der einen Seite und Marktmechanismen auf der anderen Seite im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt ineinandergreifen. Ich möchte diese allgemeine Skizze im Folgenden präzisieren. In einem ersten Schritt beginne ich mit der ökonomischen Theorie des Marktversagens. In einem zweiten Schritt stelle ich der gelebten wirtschaftspolitischen Praxis einen neuen Gegenentwurf gegenüber: Die Sichtweise des Staates als langfristig orientierter Unternehmer und primärer Investor. Schlussendlich gehe ich auf verschiedene Aspekte einer neuen Industrie- und Innovationspolitik ein.

Externalitäten

Wir alle kennen die wirtschaftsliberale Doktrin, dass das Verfolgen des maximalen ökonomischen Nutzens durch den Einzelnen auch zum maximalen ökonomischen Nutzen für die Gesellschaft führt. Anders als in der popularisierten Darstellung wussten die bedeutenderen Theoretiker der Neoklassischen Theorie wie Alfred Marshall und Arthur Cecil Pigou bereits im 19-ten Jahrhundert, dass diese Hypothese nicht immer gilt, und sprachen in solchen Fällen von *Marktversagen*.²

² Keynes weist auf diese Tatsache in seinem bahnbrechenden Essay *The End of Laissez Faire* hin.

So können bestimmte Entscheidungen eines privaten Akteurs für diesen profitabel sein, der Gesellschaft im Ganzen aber große Kosten aufbürden. Es handelt sich dabei um volkswirtschaftliche Kosten, die der Markt nicht oder nur unvollständig einpreist. Die volkswirtschaftliche Theorie des öffentlichen Sektors spricht von *negativen Externalitäten*. (Vergleiche STIEGLITZ; 2000) Beispiele sind Umweltschäden, Gesundheitsschäden der Beschäftigten oder Arbeitslosigkeit. Auch die Instabilität des Finanzsystems kann als negativer externer Effekt der ausschließlich auf die eigene Rendite ausgerichteten Geschäfte großer Finanzakteure gesehen werden.

Umgekehrt können gewisse ökonomische Investitionen, der Volkswirtschaft großen Nutzen bringen, rentieren sich aber für den einzelnen privaten Investor nicht oder nicht im gleichen Ausmaß. Beispiele sind Infrastrukturinvestitionen, wie Wasserleitungen, Eisenbahnnetze, Straßen, Stromversorgung, Informations- und Kommunikationsnetze, Bildung oder medizinische Grundversorgung. Auch ein nachhaltig operierendes, der Realwirtschaft dienendes Bankensystem ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Es handelt sich dabei um sogenannte positive Externalitäten, also um Nutzen, der nicht oder nur unvollständig eingepreist werden kann. Gibt es positive oder negative Externalitäten, stellt sich die Frage nach wirtschaftspolitischer Intervention, um den gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu optimieren.³

Öffentliche Güter und technische Monopole

Ein Schlüsselfaktor der modernen Wirtschaft ist die Forschung. Volkswirtschaftlich ist es sinnvoll Forschungsergebnisse der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Die Vervielfältigung kostet nichts und ist unbeschränkt möglich. Für den einzelnen privaten Investor nimmt der Wert des Forschungsergebnisses jedoch ab, wenn andere davon erfahren. Die ökonomische Theorie spricht von einem *öffentlichen Gut* und ist sich einig, dass Forschung nicht dem Markt alleine überlassen werden kann.

Bereits Alfred Marshall und Arthur Pigou wussten, dass die Hypothese des vollkommenen Wettbewerbes nicht aufrecht zu halten ist, wenn es *steigende Skalenerträge* gibt. In Wirtschaftsbereichen, in denen nur sehr große Anbieter profitabel operieren können, käme es nämlich aus technischen Gründen zu einer Tendenz zur Marktbeherrschung. Solche *technischen Monopole oder Oligopole* können aus zwei Gründen zu Problemen führen. Erstens können sie die Märkte zu ihren Gunsten und zum Schaden der Allgemeinheit beeinflussen. Zweitens erreichen sie *Systemrelevanz* mit der sie den Gesetzgeber erpressen können (Stichwort Too Big to Fail). Im Fall von technischen Monopolen wie Eisenbahngesellschaften ist die Aufspaltung kein gangbarer Weg: Selbst Wirtschaftsliberale Theoretiker wie Joseph Schumpeter empfahlen in diesem Fall die Überführung in *öffentliches Eigentum*. (SCHUMPETER, 1950) Aus dem gleichen Grund hielt Schumpeter auch das britische Bankensystem reif für die Vergesellschaftung.

Die gelebte wirtschaftsliberale Praxis

Seit 1929 ist es auch im ökonomischen Mainstream anerkannt, dass sich der Staat nicht gänzlich aus der Wirtschaft zurückziehen kann. Es hat sich mehr oder weniger die Devise durchgesetzt: So viel Markt wie möglich, so viel Staat wie unbedingt nötig. So tritt auch der ökonomische Mainstream seit 1929 für die Rettung systemrelevanter Banken ein. Milton Friedman forderte für bestimmte ökonomische Lagen sogar, dass die Zentralbank den Bürgern Geld aufs Bankkonto überweist (= Helikopter Money). Seit den 1980er Jahren

³ Der ökonomische Mainstream nennt für positive Externalitäten oft läppische Beispiele wie eine Blume im Garten an der sich der Vorbeigehende erfreut. Man übersieht bei solchen Beispiel leicht, dass positive Externalitäten ein mächtiges Argument für Industriepolitik sein können.

stiegen die staatlichen Subventionen für Unternehmen kontinuierlich, besonders stark stiegen die Subventionen und Steuererleichterungen für Leistungen der Forschung und Entwicklung. Paradoxerweise explodierten die Staatsausgaben und Staatsschulden nie so stark wie in der Ära des Neoliberalismus – während die Regierenden wie nie zuvor das Sparen und den schlanken Staat gepredigt haben. Die Geldspritzen zur Rettung der Finanzmärkte 2008 sind beispiellos. Diese neoliberale Spielart des Staatsinterventionismus ist durch zwei Eigenschaften geprägt: Zum einen wird der Staat immer dann angerufen, wenn die Misere bereits da ist und es gilt, die Kastanien aus dem Feuer zu holen. Zum anderen sollen die Kosten vom Steuerzahler getragen werden. Neoliberaler Staatsinterventionismus bedeutet, Sozialisierung der Kosten, Privatisierung der Gewinne, oder in den Worten von Gore Vidal: Socialism for the rich – capitalism for the poor.

Ein Gegenentwurf

In ihrem Bestseller *Das Kapital des Staates* (engl.: the entrepreneurial state) schlägt die Ökonomin Mariana Mazzucato eine völlig andere Annäherung an die Frage des Verhältnisses Staat/Markt vor. Das Konzept des Marktversagens beruht nach ihr auf der Sichtweise, dass der Markt das innovative und dynamische Element in der Wirtschaft sei, der Staat dagegen das träge Element, welches lediglich als Mechaniker ins Spiel kommt, wenn der Motor gerade kaputt ist. Diese Sichtweise führe dazu, dass der Staat erst eingreift, wenn die Kosten der Gesellschaft bereits entstanden sind und dass der Staat nicht eingreift, wenn ein Eingreifen der Gesellschaft von großem Nutzen sein könnte (positive Externalitäten). Das Bild vom innovativen, dynamischen Markt und vom trägen Staat stimme zudem nicht mit der Realität wirtschaftlicher Entwicklung überein. Mazzucato weist an Hand einer ganzen Reihe von Beispielen (I-Phone, Internet, Biotechnologie, Nanotechnologie, Tesla, Medikamente,...) nach, dass der Staat in der Innovation neuer Technologien aber auch in der Kreation neuer Märkte tatsächlich die primäre und visionäre Rolle spielt. Privates Unternehmertum kommt erst dann ins Spiel, wenn ein Produkt kurz vor der Marktreife ist und die Risiken überschaubar sind. Am bekanntesten ist die Geschichte vom iPhone (MAZZUCATO, S 93): Die darin verpackten Technologien sind allesamt in staatlichen Forschungsprojekten entwickelt worden. Die Leistung des Unternehmers Steve Jobs war es dann, diese Technologien zu einem kommerzialisierbaren Produkt zusammenzufügen. Eindrucksvoll ist auch das Beispiel der Pharmaindustrie: Die wirklich neuen Medikamente werden zumeist in öffentlichen Health Centers entwickelt, während sich die private Pharmaindustrie trotz massiver Subventionierung hauptsächlich auf die Ableitung neuer Produkte aus bereits bestehenden Medikamenten konzentriert. (MAZZUCATO (2014, S 70)

Bei allen grundlegenden Innovationen der letzten Jahrzehnte lag das Hauptrisiko bei der öffentlichen Hand, welche auch als erste Visionärin und erste Auftraggeberin auftrat. Vielfach muss der Staat zudem einer Innovation mit gesetzlichen Rahmenbedingungen oder mit dem Aufbau einer nötigen Infrastruktur zum Durchbruch verhelfen.⁴

Der Staat als visionärer Investor

Für die Fülle an Beispielen für die Gültigkeit von Mazzucatos Thesen gibt es vor allem drei Gründe. Zum einen erfordern große technologische Revolutionen oft ein Ausmaß an Kapital und Risikobereitschaft, die privates Unternehmertum nicht aufbringen kann. Zweitens ist bei großen technologischen Revolutionen die Zeitdauer bis sich die Investition rentiert zu lange, um für privates Unternehmertum tragbar zu sein. Im Zeitalter des Share Holder Value gilt dies

⁴ Ohne staatlichen Bau von Highways wäre der Siegeszug des Automobils in den 50er Jahren nicht möglich gewesen. Ohne staatliche Anstrengungen zum Aufbau eines Ladestationen-Netzes für E-Autos wird es keine E-Mobilität geben.

mehr als je zuvor. Drittens und noch grundlegender hat der österreichisch-britische Ökonom Karl Polanyi in seinem Buch „The Great Transformation“ ausführlich dargelegt, dass Märkte sich nicht aus sich selbst heraus entwickeln. Es bedarf in den meisten Fällen bereits einer ziemlich umfangreichen staatlichen Intervention, um einen bestimmten Markt überhaupt zu schaffen.

Mazzucato will dabei keineswegs eine neue Theorie der Planwirtschaft aufstellen. Märkte spielen in ihrem Modell der gelenkten Innovation eine wichtige Rolle. Sie kommen nämlich ins Spiel, wenn es darum geht, die neuen Erkenntnisse in konkrete neue Produkte zu gießen. In den zentralen Planungssystemen des Ostblocks funktionierte genau dieser Übergang von der Forschung zur Kommerzialisierung sehr schlecht und die gute Grundlagenforschung verpuffte oft in Konsumgütern von schlechter Qualität.

Mazzucato geht es aber auch nicht um eine neue Form der Subvention privater Profite durch öffentliche Gelder. Mit Hilfe einer lückenloseren und stärkeren Besteuerung ausgeschütteter Gewinne und Dividenden aber auch mit staatlichem Beteiligungskapital an geförderten Unternehmen sollen Rückflüsse an den Investor Staat sichergestellt werden. Mazzucato ortet überdies viel Einsparungspotential in der aktuellen Innovationspolitik.⁵

Der institutionelle Rahmen

Die konkrete Ausgestaltung eines innovativen Netzwerkes a la Mazzucato hängt von der Situation eines Landes ab. Ein erfolgreiches Netzwerk hat jedoch folgende Voraussetzungen: Erstens eine öffentliche Institution, die das Innovations-System koordiniert und Schwerpunkte setzt: Welche Technologien bilden den Schwerpunkt der industriellen Entwicklung? Gibt es eine gemeinsame Exportstrategie? Welche Maßnahmen braucht es, um für die Technologie einen starken Binnenmarkt aufzubauen? (Stichwort innovationsfördernde Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand). Diese öffentliche Institution kann beispielsweise ein Industrieministerium sein. Zweitens braucht es irgendeine Form von öffentlichem Kreditssystem, um das Kapital in die Bereiche des Systems zu lenken, die die höchste Hebelwirkung entfalten. Nur der öffentliche Kredit kann die nötige Risikobereitschaft und den langen Atem für langfristige und strategische Investitionen aufbringen. Mazzucato nennt als Beispiel die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau, für die USA das Small Business Innovation Research Programm (SBIR) und die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), ferner die Bank of Japan, die japanischen staatlichen Postsparkassen und für China das öffentliche Bankensystem. Für Österreich wäre als Investitionsbank des Bundes das Austria Wirtschaftsservice ein Beispiel. Die dritte institutionelle Säule des innovativen Systems ist exzellente staatliche Forschung in Universitäten und staatlichen Forschungsinstituten wie beispielsweise das Fraunhofer-Institut in Deutschland und die National Institutes of Health in den USA.

Finanzmärkte und industrielle Entwicklung

Dem öffentlichen Kredit kommt in der industriellen Entwicklung einer Wirtschaft eine ganz entscheidende Rolle zu. Laut dem britischen Ökonomen John Kay sind 2/3 aller mittelständischen Weltmarktführer (Hidden Champions) in Deutschland, Österreich und der Schweiz ansässig. Kay sieht das dort jahrzehntelang vorherrschende System öffentlicher Sparkassen, Landesbanken, und Genossenschaftsbanken und somit eine finanzielle Ressource mit langem Atem und strategischem Blick im gesamtgesellschaftlichen Sinn als Hauptursache.

⁵ Die Methode Forschung und Entwicklung privater Unternehmungen gießkannenmäßig also ohne Schwerpunkte und Strategie mit Subventionen und Steuererleichterungen zu bedecken hat sich als teuer und ineffizient erwiesen. Der Effekt dieser Politik auf das Wirtschaftswachstum lässt sich nicht nachweisen. (MAZZUCATO; 2014; S 35ff)

Die öffentlichen Banken spielten in den meisten europäischen Ländern eine massive Rolle in den Wachstumsphasen der 1950er und 60er Jahren (SHONFIELD, 1968), aber auch im Japanischen Wirtschaftswunder (JOHNSON, 1982), im Aufstieg der Asiatischen Tigerstaaten (Korea, Taiwan) (WADE, 1990) und Chinas.

Laut neoliberaler Wirtschaftsdoktrin sind liberalisierte Finanzmärkte das optimale Instrument, um das Kapital der Anleger in die innovativsten Bereiche der Volkswirtschaft zu lenken. Leider zeitigte die Deregulierung der Finanzmärkte gerade den gegenteiligen Effekt: Die Produktivitätszuwächse nahmen ab. Der Investitionshorizont der Unternehmungen begann sich zu verkürzen und der Shareholder Value verstellte zunehmend die Sicht auf strategische Investitionen. Für Klein- und Mittelbetriebe ist es schwer an Kredite zu kommen, für Start-ups unmöglich. Große Betriebe stecken ihr Geld lieber in die Kurspflege ihrer Aktien anstatt in neue Technologien. (KAY, 2015, S 195ff) Der deregulierte Finanzmarkt führte nicht zu optimaler Kapitalallokation, sondern zu Fehlallokationen, Wirtschaftskrisen und Spekulationsblasen wie sie der gelenkte Kapitalismus der 1960er Jahre nicht kannte. Auch die Stagnationsphase der Wirtschaft nach 2008 ist ein Resultat fehlender realwirtschaftlicher Orientierung der Finanzmärkte, die von den Industriebetrieben lieber Gewinnausschüttungen sehen als langfristige Realinvestitionen. Das Rückgrat einer erfolgreichen Industriepolitik ist daher ein starkes öffentliches Kreditsystem.

Wirtschaftswachstum braucht Orientierung

Sozialdemokratische wirtschaftspolitische Konzepte von aktiver Industriepolitik bis zur keynesianischen Investitionspolitik sind stark auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet. Wachstumspolitik ist als Gegenpol zur neoklassischen Austeritätspolitik zum Inbegriff sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik geworden. Gleichzeitig stellen heute mehr und mehr Menschen das Konzept des Wirtschaftswachstums an sich in Frage. Wirtschaftswachstum gilt vielen als Wesensmerkmal eines sinnentleerten Konsum- und profitbesessenen Kapitalismus, der zudem Raubbau an der Umwelt betreibt. Dabei müssen Wirtschaftswachstum und der Wunsch nach einer Neuausrichtung der wirtschaftlichen Entwicklung auf ein gutes Leben und ökologische Nachhaltigkeit kein Widerspruch sein.

Die neoliberale Wirtschaftsdoktrin geht davon aus, dass die Menschen durch die Veränderung ihres Konsumverhaltens automatisch die Wirtschaft nach ihren Bedürfnissen ausrichten und dazu notwendige Innovationsprozesse auslösen. Diese These scheitert aber bereits daran, dass Konsumenten keine Nachfrage für Güter signalisieren können, die es überhaupt noch gar nicht gibt. Große technologische Revolutionen wie beispielsweise der Ausstieg aus dem fossilen Zeitalter, brauchen Investitionen, die private Unternehmer gar nicht bewältigen können. Niemand anders als Bill Gates wies unlängst in einem aufsehenden Interview darauf hin, dass neue Methoden der Energiegewinnung, -speicherung und -versorgung erst nach ungefähr 20 Jahren Renditen bringen würden. Er kommt zum Schluss, dass nur der Staat eine grüne Revolution in Gang setzen kann. Soll die wirtschaftliche Entwicklung den menschlichen Bedürfnissen dienen, braucht es aktive Industrie- und Innovationspolitik. und große Projekte wie den Ausstieg aus dem fossilen Zeitalter. Gibt die Politik keine großen nachhaltigen Projekte vor, wird es auch kein nennenswertes von allen mit getragenes Wachstum mehr geben. Begriffe wie Wirtschaftswachstum, Modernisierung werden dann im Auge der großen Mehrheit nicht mehr mit Chancen und Wohlstand assoziiert wie in den 60er Jahren, sondern mit Stress, steigender Ungleichheit, Zurückbleiben – einer bedrohlichen Szenerie.

Am Beispiel Umwelttechnologie

Zwischen Umwelt- und Wirtschaftspolitik muss es keinen Zielkonflikt geben. Wer immer die Energiewende als erstes schafft, wird dadurch große Vorteile am Weltmarkt erzielen. 2014 investierte China mit 80 Mrd. \$ mehr in grüne Energie als die EU und die USA zusammen. (GREY, 2015) Chinesische Windenergie versorgte 2014 bereits 110 Millionen Häuser mit Strom, und übertrifft den Output aller Atomkraftwerke der USA zusammen. 2014 gelang es erstmals die CO₂ Emissionen Chinas um 1% Punkt zu senken. Der chinesische Staat unternimmt zudem enorme Anstrengungen, um Weltmarktführer bei Elektroautos und Akkutechnologie zu werden. Bereits jetzt wird jedes E-Auto in China mit 8000 € unterstützt. In Peking werden Zulassungen für Benzinautos nur noch monatlich verlost, wobei nur jeder 700-hundertste Bewerber erfolgreich ist. Für E-Autos bekommt man die Zulassung umgehend. Ab 2018 muss jeder Autohersteller in China 8% Elektroautos bauen. (SZ: 301.10.2016) Die Quote wird jährlich angehoben. Laut Branchenexperten bedeutet diese Quote für westliche Konzerne in China großen Stress, weil sie jetzt enorme Investitionen tätigen müssten. Genau das gefällt den privaten Autobauern nicht, die das Gros des Betriebsüberschusses für Ausschüttungen verwenden wollen. Dabei könnte die Methode, den Shareholder Value über die langfristigen strategischen Chancen der Branche zu stellen, der Autoindustrie noch auf den Kopf fallen. Bei VW war es interessanterweise der Betriebsrat, der sich jahrelang vergeblich für den Bau eines Akku-Werkes einsetzte, während die Kapitalvertreter blockierten. Jetzt soll das Werk in Salzgitter gebaut werden - eine längst überfällige Reaktion auf die chinesische Innovationspolitik. (DIE ZEIT, 27.5.2016)

Was ist, wenn die Industrie nicht will?

Kann eine am Leitbild des unternehmerischen Staates orientierte Industriepolitik auch in Österreich funktionieren? Die wohl entscheidende Frage ist, ob die großen Leitbetriebe ein Interesse daran haben mit der Politik und den Sozialpartnern eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Die meisten österreichischen Leitbetriebe sind in einer Nische Weltmarktführer oder zumindest unter den Global Champions. Sie sind nicht ersetzbar wie eine Bäckerei und zumindest in der Region *systemrelevant*. Betriebe wie die VOEST nutzen diese relative Systemrelevanz, um Druck zu machen, drohen immer wieder mit Verlagerung der Produktion ins Ausland, um niedrigere Löhne und Umweltstandards durchzusetzen. Wie das Beispiel des neuen VOEST-Werkes in Corpus Christi/Texas zeigt, sind das nicht immer leere Drohungen. (FALKINGER, 2014) Ist unter diesen Bedingungen überhaupt eine Industriepolitik möglich, die versucht auch große Player in eine langfristige, volkswirtschaftlich orientierte Strategie einzubetten? Auch die Industrie würde von den Anstrengungen der Industriepolitik, beispielsweise exzellenter öffentlicher Forschungsinstitute profitieren. Aber wäre sie auch bereit die Gesellschaft an den Gewinnen zu beteiligen? Kann die Industrie in Zeiten des Shareholder Values überhaupt noch langfristig denken? Oder droht nicht bei einem Verfall der kurzfristigen Rendite zugunsten langfristiger Investitionen die feindliche Übernahme? Genauso eine feindliche Übernahme würde auch der VOEST drohen, wenn der Kernaktionär Raiffeisenbank aussteigt. Die Raiffeisenbank selbst sagt, dass sie Industriebeteiligungen abstoßen möchte. In Deutschland wurde 2016 das weltweit führende Industrierobotik Unternehmen KUGA von chinesischen Investoren übernommen – ebenso wie der Maschinenbauer Krauss Maffei. (FAZ, 27.12.2016) In Österreich wurde die Telekom vom mexikanischen Multimilliardär Carlos Slim übernommen, die ehemalige Chemie Linz von Borealis, die VAI von Mitsubishi und die VA Tech von Siemens. Zahlreiche Großunternehmen wie Magna oder BMW haben ausländische Eigentümer. Ist in so einer Umgebung Industriepolitik überhaupt möglich?

Öffentliches Beteiligungskapital und Mitbestimmung

Meines Erachtens sollte sozialdemokratische Wirtschaftspolitik wieder anstreben, in Schlüsselbetrieben öffentliches Beteiligungskapital zu erwerben. Auf Grund ihrer strategischen Rolle im Innovations- und Investitionssystem sollten diese nicht dem Prinzip des Shareholder Value überlassen werden. Systemrelevante Betriebe können der österreichischen Wirtschaft empfindlichen Schaden zufügen, wenn sie die Produktion ins Ausland verlagern oder in die Hände eines ausländischen Investors fallen. Öffentliches Beteiligungskapital spielt bereits jetzt eine enorme Rolle in der Wirtschaft: Aber in Form arabischer Staatsfonds und chinesischer Investoren. China ließ sich beim Kauf des deutschen Roboterherstellers KUGA von strategischen Interessen leiten analysiert Kai Lucks, Vorsitzender beim deutschen Bundesverband Mergers und Acquisitions. Das chinesische Ministerium für Industrie und Informationstechnologie arbeitet mit Hilfe halbstaatlicher Unternehmen und der Chinesischen Staatsbank daran, bis 2050 in allen technologischen Sparten Weltmarktführer zu werden. (FAZ; 27.12.2016) Verfolgt auch der Staatsfonds der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) strategische Interessen mit seinem Unternehmen Borealis? Möchte er ein europäisches Vertriebsnetz aufkaufen, um am Ende die Produktion in die VAE zu verlagern? Carlos Slim benutzt die Telekom als Sprungbrett nach Osteuropa. Und Monopolisten wie der Indexfonds BlackRock unterwerfen sich ganze Industriezweige. (FAZ: 4.10.2016) Warum soll es schändlich sein, wenn die Republik Österreich beginnt, strategische Interessen im Dienste der Menschen zu verfolgen?⁶

Neben öffentlichem Beteiligungskapital wäre auch der Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung ein Instrument, um das Innovations- und Investitionsverhalten großer Betriebe an strategischen Zielen statt an kurzfristigem Profit zu orientieren. Wenn Unternehmen auf kurzfristige Renditen verzichten, um langfristige Investitionen zu tätigen, wird es für sie schwieriger werden auf den Anleihen- und Aktienmärkten finanzielle Mittel zu mobilisieren. In diesem Fall muss sozialdemokratische Wirtschaftspolitik dafür Sorge tragen, dass öffentlicher Kredit mit langem Atem und strategischen Blick in die Bresche springt.

Gemeinsame europäische Industriepolitik

Seit einigen Jahren ist bereits die Rede von einer gemeinsamen europäischen Industriepolitik. Der sogenannte Junckerfonds mit einer erwarteten Hebelwirkung von 315 Mrd. € ist aber viel zu klein, um wesentliche strategische Effekte zu erzielen. Eine europäische Industriepolitik braucht große Visionen und mutige Projekte: Man stelle sich nur die ökonomische, politische und moralische Wirkung vor, wenn die europäische Zentralbank statt des aktuellen, Billionen Euro schweren Anleihekaufprogramms ein sinnvolles Projekt wie ein gesamteuropäisches, alle Hauptstädte verbindendes Netz für Hochgeschwindigkeitszüge finanzieren würde. China begann 2003 mit dem Bau von Hochgeschwindigkeitsstrecken und hat heute das größte Netz der Welt. Dazu einen Eisenbahnkonzern, der größer ist als Alstom, Bombardier, Siemens und Stadler zusammen. (Tagesanzeiger, 17.5.2016) Dieser Konzern produziert mittlerweile einen eigenen Hochgeschwindigkeitszug, der bereits auf der ganzen Welt nachgefragt wird. China investiert über eine Billion \$ in das Projekt Seidenstraße: Häfen und Eisenbahntrassen zwischen Europa, Asien und Afrika.

Ja, es ist sinnvoll im europäischen Parlament für eine echte europäische Industriepolitik zu kämpfen. Die Sozialdemokratie ist aber gut beraten ihre Zukunft nicht einzig und alleine auf die Hoffnung zu setzen, dass sich die 28 Mitgliedstaaten im Ministerrat zu einer gemeinsamen Strategie durchringen. Es gilt an einer industriepolitischen Koalition der Willigen zu arbeiten, die nach dem Motto eines Europas der zwei Geschwindigkeiten mit Vehemenz die Initiative ergreift.

⁶ Für die Bildung von öffentlichem Kapital plädiert auch der Berliner Ökonom Giacomo Corneo. (Vergleiche Corneo, G., 2014: Bessere Welt, Goldegg: Wien)

Der Mensch im Mittelpunkt

Der Staat als unternehmerischer Gestalter der Zukunft ist nicht auf Industriepolitik und strategische Investitionsprojekte beschränkt. Neben der Verantwortung für Leitbetriebe, den Investitionen in nachhaltige Infrastruktur und große strategische Projekte wie Umwelttechnologie, Ausstieg aus dem fossilen Zeitalter gibt es meines Erachtens viele weitere wichtige Zukunftsfelder: Einerseits die Frage des Wohnens, der Lebensqualität in Stadt und Land. Andererseits die Thematik der präventiven Gesundheitsvorsorge, beispielsweise die Frage gesunder Ernährung im Zusammenhang mit biologischer Landwirtschaft und Ernährungssouveränität. Im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels und der Lebensmittelindustrie dominieren gesundheitsschädliche Monopole und Oligopole. Hier gilt es neue Wege zu beschreiten und die Versorgung für neue Produkte und Geschäftsmodelle wie Lebensmittelvertriebskooperativen (Foodcoops) zu öffnen. Letztlich sollte das Ziel allen Wirtschaftens und damit auch der Wirtschaftspolitik die Mehrung des körperlichen und seelischen Wohlergehens der Menschen sein. Ein entscheidender Faktor für dieses Wohlergehen ist, wie Menschen im Arbeitsleben, aber auch schon in der Schule und im Kindergarten mit einander umgehen. Sind sie in der Lage Konflikte zu führen? Können sie einen kooperativen Führungsstil leben, respektvoll und wertschätzend agieren, gut kommunizieren? Können sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kreativ und gemäß ihrer Fähigkeiten und Leidenschaften in das Unternehmen einbringen? Die Umgestaltung der Arbeitsbeziehungen, die bereits im 1978er Programm der SPÖ ein Ziel darstellt, ist heute ein florierendes Forschungs- und Experimentierfeld (LALOUX, 2015). Fortschritte in dieser Richtung erhöhen die Produktivität, die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden gleichermaßen, kommen aber auch der Vision einer neuen Menschlichkeit nahe, die im Zeitalter des Kapitalismus in den Hintergrund gedrängt oder gar abhandengekommen ist.

Quellen

- CORNEO; Giacomo: (2014): *Bessere Welt*, Wien
 DIE ZEIT: (27.5.2016) *VW will eigene Batteriefabrik bauen*
 FALKINGER, Josef (2014a): *Zwei Parteiprogramme 1978 und 1998*,
<http://blog.sektionacht.at/2014/03/zwei-partieprogramme-1978-und-1998/>
 FALKINGER, Josef (2014b): *Zur programmatischen Krise der Sozialdemokratie*,
<http://blog.sektionacht.at/2014/04/zur-programmatischen-krise-der-sozialdemokratie/>
 FAZ (4.10.2016) *Die unheimliche Macht der ETF-Fonds*
 FAZ (27.12.2016); *Chinas neue Seidenstraße*
 FAZ (27.12.2016) *Chinesische Firmenkäufe in Deutschland auf Rekordhoch*
 GREY, Eva (2015): *China's Energy Revolution*, power-technology.com
 HANDELSBLATT: (11.8.2016) *Kairo vereinbart mit IWF Milliardenkredit*
 JOHNSON, Chalmers. (1982) *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy 1925 – 1975*. Stanford, CA:
 KAPPELLER, Jakob, HUBER, Jakob (2009): *Politische Paradigma und neoliberale Einflüsse am Beispiel von vier sozialdemokratischen Parteien in Europa*, ÖZP, 2009 H.2, 163-192
 KAY John (2015): *Other People's Money*, London
 KERN Christian (2016a) Antrittsrede im Nationalrat
 KERN Christian (2016b) Europa muss wieder gerecht werden, Gastbeitrag in der FAZ:
 KEYNES, John Maynard (1926): *The end of laissez faire*,
 LALOUX, Frederic: (2015) *Reinventing Organisation*,
 MACCUCATO, Mariana (2014), *The entrepreneurial state*, New York
 POLANYI, Karl (1997): *The Great Transformation*, Frankfurt.

- SCHUMPETER, Joseph (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern
- SIMON Hermann (1996): *Hidden Champions*, Boston
- SIMON Hermann (2009): *Hidden Champions of the 21st Century*, London 2009
- SHONFIELD, Andrew (1968): *Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und den USA*, Köln
- SPÖ Parteiprogramm 1958, <http://wienmachtprogramm.at>
- SPÖ Parteiprogramm 1978, <http://wienmachtprogramm.at>
- SPÖ Parteiprogramm 1998, <http://wienmachtprogramm.at>
- STIEGLITZ, Joseph (2000), *Economics of the public sector*, New York/London
- SZ: (30.10.2016) *Deutsche Autobauer sind entsetzt über chinesische Elektroquote*
- Tagesanzeiger (17.5.2015) *Chinesische Züge überrollen den Weltmarkt*
- WADE, Robert (1990) *Governing the market. East Asian industrialization*