Umkämpfte Industriepolitik

Zwischen Geopolitik, grüner Wende, Digitalisierung und Corona (Editorial)

Julia Eder und Etienne Schneider

Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 kam es im globalen Norden zu einer viel diskutierten „Renaissance" der Industriepolitik (Europäische Kommission (EK) 2014; siehe auch das Debattenforum im Kurswechsel 3/2013). Diese bezog sich vor allem auf die Rückkehr des Begriffs „Industriepolitik" in den politischen Diskurs, da sie in der Praxis nie vollständig verschwunden war. Diesen Anschein hatte es lediglich, weil seit der Durchsetzung des Neoliberalismus mehrere Jahrzehnte lang die Förderung von Wettbewerb und die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Unternehmen (‚enabling business environment') im Zentrum von Industriepolitik standen. Diese sogenannte „horizontale" Industriepolitik, im politischen Diskurs meist nicht als Industrie-, sondern als Wettbewerbspolitik bezeichnet, sollte industrielle Entwicklung unabhängig von bestimmten Industriezweigen durch Forschungsförderung oder Steueranreize unterstützen. Erst mit der Finanz- und Wirtschaftskrise kam Industriepolitik in Form sogenannter „selektiver", „vertikaler" oder „sektorspezifischer" Maßnahmen, die auf bestimmte Industriezweige, Unternehmen oder Wertschöpfungsketten abzielen, wieder auf die politische Agenda (Aiginger 2015) – obgleich auch selektive Industriepolitik in der neoliberalen Ära vielfach praktiziert wurde, allerdings meist eher ‚unter der Hand'. Im globalen Süden, insbesondere in den Ländern Ostasiens, wurde Industriepolitik hingegen nach wie vor durchaus explizit und offensiv betrieben. Allerdings erschwerten die Bedingungen der Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds in vielen Staaten eine kongruente und wirksame Umsetzung industriepolitischer Maßnahmen.

Während der Hochphase des Neoliberalismus (1980er bis Mitte der 2000er-Jahre) wurde Industriepolitik grundsätzlich als ‚marktverzerrender' Eingriff in die Wirtschaft abgelehnt (Warwick 2013). Nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wurde Industriepolitik als Instrument zur Gestaltung des Strukturwandels rehabilitiert. Dabei wurden vor allem die Vorzüge eines stabilen industriellen Sektors für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zunehmend wieder hervorgehoben. Dies lag nicht nur an der offen zutage getretenen Krisenanfälligkeit finanzialisierter Ökonomien. Weitere Vorteile ausgeprägter industrieller Wertschöpfung wurden wieder diskutiert, zum Beispiel, dass industrielle Aktivitäten besonders wachstums- und innovationsfördernd seien und auch größere Beschäftigungseffekte hätten (Andreoni/Gregory 2013: 27–29; Rehfeld/Dankbaar 2015: 497; Warwick 2013: 7). Während mehrere Jahrzehnte die These von der zunehmenden Tertiarisierung der Wirtschaft und dem Wandel hin zu einer post-industriellen Gesellschaft vorgeherrscht hatte und auch als wünschenswert betrachtet wurde (Fourastié-These), wurde diese Entwicklungsautomatik seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zunehmend infrage gestellt (Bayer 2017: 23–24).

Stand die ‚erste Phase' dieser Renaissance der Industriepolitik in der Europäischen Union vor allem unter dem Vorzeichen der Krisenbearbeitung und der Suche nach

neuen, teils auch ‚grünen' Wachstumspotenzialen jenseits der offensichtlich krisenanfälligen postindustriellen, finanzialisierten Entwicklungsmodelle, zeichnet sich nun während der letzten Jahre eine zweite Phase ab, in der Industriepolitik für die digitale und ökologische Wende und jüngst auch zur Bewältigung der Corona-Krise in den Vordergrund tritt. Insbesondere mit Blick auf den disruptiven technologischen Wandel im Zusammenhang mit Automatisierung, Digitalisierung und künstlicher Intelligenz (Industrie 4.0; Ferrannini et al. 2021) und der damit verbundenen neuen Dynamik geopolitischer Konkurrenz werden seit einigen Jahren neue industriepolitische Akzente gesetzt. Auch zur Bewältigung der immer stärker drängenden ökologischen Krise im Sinne einer Nachhaltigkeitstransformation wird Industriepolitik zunehmend eine zentrale Bedeutung beigemessen (Busch et al. 2018).

Im Zuge dessen emanzipierte sich auch die industriepolitische Debatte – zumindest in Teilen – immer mehr von der Diskussion über die Korrektur von Marktversagen in Richtung der Frage, wie mittels Industriepolitik gesellschaftlich definierte Ziele und Transformationsprozesse angestoßen werden können (z.B. Mazzucato 2015, Aiginger/Rodrik 2020, Bayer 2017: 46–49, Ferrannini et al. 2021, Pianta et al. 2020; Pianta/Lucchese 2020). Insofern spiegelt sich in der Renaissance der Industriepolitik auch eine Erschütterung neoliberaler Paradigmen wider, aus deren Sicht selektive industriepolitische Interventionen stets Gefahr laufen, letztlich effizienzmindernd zu wirken, weil der Staat nicht wissen könne, welche Technologien und Produkte sich letztlich am Markt bewähren (Chang/Grabel 2004; Stiglitz et al. 2013). Darüber hinaus gewinnt derzeit ein neues Verständnis der wirtschaftspolitischen Rolle des Staates an Boden, nachdem der Staat durch Industriepolitik immer offener und verstärkt geopolitisch-strategisch zur Unterstützung heimischer Unternehmen intervenieren soll. Damit zeichnet sich auch eine „Renaissance interventionistischer Staatlichkeit" ab (Staab/Piétron 2020).

Geopolitik

Eine wesentliche Ursache für die erhöhte Bereitschaft, staatliche Eingriffe in die Wirtschaft zu dulden, ist geopolitischer Natur. Mit dem Aufstieg Chinas und der ‚America First'-Politik unter Donald Trump hat der Erhalt bzw. Aufbau industrieller Kapazitäten an Bedeutung gewonnen und schlägt sich nun auch in der EU in der Debatte über die Sicherung bzw. Wiedererlangung ‚technologischer Souveränität' angesichts der Beschleunigung des Innovationstempos (v.a. mit Blick auf Künstliche Intelligenz, Big Data, Plattformökonomie und 5G) nieder. Vor diesem Hintergrund analysiert Daniel Posch in seinem Beitrag die Motivation und die Ziele von *Made in China 2025* – dem zentralen industriepolitischen Strategiepapier der Volksrepublik China. Er argumentiert, dass die Strategie vor allem einen Versuch Chinas darstellt, der so genannten mittleren Einkommensfalle zu entgehen, und dass die chinesischen Unternehmen in vielen Bereichen noch weit von der Position globaler technologischer Dominanz entfernt sind.

Nichtsdestotrotz gibt die chinesische Industriestrategie Anstoß für grundlegende wirtschafts- und industriepolitische Rekonfigurationprozesse in der EU, die sich insbesondere in der deutschen Industriestrategie von 2019 und der neuen Industriestrategie der EU niedergeschlagen haben. Etienne Schneider beleuchtet in seinem Beitrag zu

diesem Heft vor dem Hintergrund der Entwicklungstendenzen und Widersprüche des deutschen Wirtschaftsmodells die Interessenkonstellation und Konfliktlinien innerhalb des deutschen Machtblocks, welche sich in den Auseinandersetzungen um die deutsche Industriestrategie und die ‚Modernisierung' des europäischen Wettbewerbsrechts verdichten. Er argumentiert, dass sich mit dem aktuellen Paradigmenwechsel nicht nur ein Bruch mit wichtigen Eckpfeilern ordoliberalen Denkens in Deutschland, sondern auch eine grundlegende Neuausrichtung der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise der EU abzeichnet, woraus sich auch neue Handlungsbedingungen für progressive Industriepolitik innerhalb der EU ergeben.

Christa Schlager und Michael Soder wiederum zeigen auf, wie die aktuellen Herausforderungen im Bereich der Geopolitik, der Dekarbonisierung und der Digitalisierung auf EU-Ebene zur Ausarbeitung einer neuen EU-Industriestrategie geführt haben, die im März 2020 veröffentlicht wurde. Während das grundlegende Ziel – nach wie vor – die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit bleibt, ist ein stärkerer Hang zum Interventionismus zu erkennen als in der vorangegangenen Periode. Ein Beispiel für die neue Ausrichtung sind die Debatten rund um die Reform des EU-Wettbewerbsrechts, die wieder verstärkt vertikale industriepolitische Maßnahmen ermöglichen würde. Auch die *Important Projects of Common European Interest*, die die strategische Autonomie der EU erhöhen sollen, sowie das Maßnahmenpaket rund um den *European Green Deal* stehen für diese Veränderung.

Die Debatten auf der EU-Ebene werden auch in Österreich – manche kritischer, andere wohlwollender – rezipiert, wie Julia Eder aufzeigt. In ihrem Beitrag arbeitet sie die Bedeutung der Industrie für die österreichische Volkswirtschaft heraus und gibt einen Überblick über die wichtigsten nationalen industriepolitischen Maßnahmen. Während die Digitalisierung der Industrie (‚Industrie 4.0') von einer breiten Koalition getragen wird, ist der Konsens im Bereich der Dekarbonisierung brüchiger. Zusätzliche Herausforderungen brachte die Corona-Pandemie, die auch in Österreich die industrielle Produktion stark traf. Neben zahlreichen kurzfristigen Beihilfen wurde auch die Stärkung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe gegenüber globalen Wertschöpfungsketten diskutiert, um die Widerstandsfähigkeit in Krisen zu erhöhen und die Umwelt zu schonen. Bald schon verlief diese Debatte aber im Sand, obwohl sie einen interessanten Anstoß für eine neu formulierte Industriestrategie hätte bieten können.

Ökologische Wende

Neben der geopolitischen Dimension steht die Renaissance interventionistischer, industriepolitischer Staatlichkeit auch im Zusammenhang einer neuen politischen Dynamik in Richtung grüner Wende bzw. Nachhaltigkeitstransformation. ‚Grüne' Industriepolitik wird zwar schon mittlerweile seit über einem Jahrzehnt intensiv diskutiert (Rodrik 2014; Aiginger 2015). Die immer dramatischeren Auswirkungen der Klimakrise und die neuen Klimaneutralitätsziele haben die Debatte über Industriepolitik für eine ökologische Wende und Transformation in den letzten Jahren allerdings noch einmal zusätzlich befeuert. Industriepolitik gilt zunehmend als zentrales Instrument, um die Wirtschaft zu dekarbonisieren und ihren Umbau in Richtung Klimaneutralität aktiv zu gestalten. Dies schlägt sich auch in der Debatte über einen *Green New Deal*

(Meyer 2019) und im *European Green Deal* nieder (kritisch Pianta/Lucchese 2020). Grüne Industriepolitik war lange Zeit stark auf die Förderung von ‚grüner' Technologie und Innovation im Sinne von Effizienzsteigerung und inkrementeller ökologischer Modernisierung fokussiert. Industriepolitik im Sinne einer umfassenden sozial-ökologischen Wende muss jedoch weiter gehen und auf eine langfristig ausgerichtete und vorausschauende Transformation der gesamten Struktur der Wirtschaft abzielen. Hierbei kommt der Destabilisierung festgefahrener soziotechnischer Systeme auf fossiler Basis eine entscheidende Rolle zu (Pichler et al. 2021, Rosenbloom 2020).

Ein zentrales und heftig umkämpftes Feld solcher industriepolitischer sozial-ökologischer Transformationsprozesse ist die Automobilindustrie. In ihrem Beitrag zu diesem Heft beleuchten Nora Krenmayr, Danyal Maneka, Melanie Pichler, Ulrich Brand, Heinz Högelsberger und Markus Wissen die Rolle der Industriepolitik auf EU-Ebene für den sozial-ökologischen Umbau der Automobil(zulieferer)industrie in Österreich. Sie argumentieren, dass die EU-Industriepolitik auf die Förderung von Innovation, neuen technischen Lösungen und Effizienzgewinnen fixiert bleibt und aufgrund der übergeordneten Orientierung an internationaler Wettbewerbsfähigkeit eine tiefgreifende Transformation von Automobilindustrie und Mobilität insgesamt eher blockiert als fördert. Demgegenüber entwerfen sie Konturen einer transformativen Industriepolitik, die über den Kampf für den Erhalt von Arbeitsplätzen in der österreichischen Autoindustrie im Sinne einer Erweiterung des gewerkschaftlichen Mandats auf ökologische Fragen hinausgeht.

Valentin Vogl wiederum widmet sich in seinem Beitrag zu diesem Heft der Stahlindustrie – einer Branche, die zwar für einen großen Anteil an Treibhausgasemissionen verantwortlich ist, bislang jedoch vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit in industriepolitischen und sozialwissenschaftlichen Debatten erfahren hat. Aus der Perspektive der Energiegerechtigkeit zeigt er auf, dass die anvisierten Entwicklungspfade für die Dekarbonisierung und Transformation der Stahlbranche in der EU Gefahr laufen – sowohl mit Blick auf Verteilung als auch auf Anerkennung und Partizipation – bestehende soziale Ungerechtigkeit und Machtverhältnisse zu verfestigen und zugleich neue Ungleichheiten hervorzubringen.

Digitalisierung

Neben Geopolitik und ökologischer Wende stellt die Digitalisierung die dritte zentrale Triebkraft hinter der aktuellen industriepolitischen Dynamik dar. Wie andere Faktoren hat die Digitalisierung dabei das Potenzial, Ungleichgewichte abzuschwächen wie auch zu verschärfen. In den letzten Jahren wurde die Steuerung der digitalen Wende ein wichtiges Ziel der Industriepolitik von und in der EU. Bezogen auf die Digitalisierung der Industrie wird im deutschsprachigen Raum häufig von Industrie 4.0 gesprochen. Diese zeichnet sich durch die zunehmend digitalisierte Organisation von Produktionsprozess und Distribution aus, aber auch durch die digitale Vernetzung von ProduzentInnen, Endprodukt und KonsumentInnen (z. B. autonomes Fahren). In „intelligenten Fabriken" arbeiten lernfähige Roboter mit künstlicher Intelligenz, zusätzlich werden das Internet der Dinge, Big Data, Cloud Computing und der 3D-Druck eingesetzt. Die Digitalisierung erlaubt eine zunehmende Autonomisierung, Flexibili-

sierung und Individualisierung von industriellen Produktionsprozessen, u.a. durch die verbesserten *Kontrollmöglichkeiten* auf Distanz. Die Kehrseite ist allerdings eine Ausweitung der Möglichkeiten die Beschäftigten zu kontrollieren, was bis zur (nahezu) lückenlosen Überwachung der ArbeitnehmerInnen führen könnte (Fuchs 2018). Die Debatte zur digitalen Wende in der EU ist stark von der Befürchtung dominiert, in diesem Bereich immer weiter hinter die USA und China zurückzufallen. Aus diesem Grund werden einige *Important Projects of Common European Interest* genau in diesem Bereich forciert (EK 2019, 2020a; Buhr/Stehnken 2018).

Darüber hinaus werden die durch die Digitalisierung neu geschaffenen Möglichkeiten tiefgreifende Auswirkungen auf die so genannte „neue internationale Arbeitsteilung" haben (Fröbel et al. 1977). Diese zeichnete sich mehrere Jahrzehnte lang dadurch aus, dass die Produktionsstätten in Länder (meist des globalen Südens oder der östlichen EU-Peripherie) mit niedrigen Löhnen ausgelagert wurden, während die wertschaffenden Kernaktivitäten (z.B. Forschung und Entwicklung, Design, Vertrieb) in den Zentrumsökonomien verblieben (Gereffi/Fernandez-Stark 2016: 14). Besonders ausgeprägt war diese Entwicklungstendenz im Fall der BRD (Jean et al. 2020: 37ff.). Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 lässt sich nun ein Rückgang internationaler Handelsverflechtungen beobachten, die ungefähr zu 50 % in Form globaler Wertschöpfungsketten bestehen (Raza 2020: 22–23). Es wird deshalb diskutiert, ob der globale Handel seinen Höhepunkt erreicht hat (*peak trade*) und ob künftig wieder vermehrt industrielle Produktionsstätten nach Europa zurückverlagert werden (*reshoring* oder *nearshoring*). Denn der Einsatz digitaler Technologien ermöglicht, Produktionsschritte wieder zusammen auszuführen (*rebundling*), die im Zuge der Globalisierung von Wertschöpfungsketten fragmentiert wurden. Statt *outsourcing* (Auslagerung von Tätigkeiten) könnte es in Zukunft vermehrt zu *insourcing* (Wiedereingliederung von Tätigkeiten) kommen (UNCTAD 2020: 144).

Diese Frage lässt sich nicht ohne weitere Differenzierungen beantworten. Die Digitalisierung industrieller Produktion ist je nach Land und Branche unterschiedlich weit fortgeschritten. Die Industrie 4.0-Technologien werden aktuell vor allem in kapitalintensiven Industriezweigen mit hoher technologischer Intensität in den Zentrumsökonomien eingesetzt (z.B. Autoindustrie, Maschinenbau, Elektronikindustrie) und dort wiederum größtenteils von großen Unternehmen (BMWi 2015: 7; Buhr/Stehnken 2018: 5; Plattform Industrie 4.0 Deutschland 2020). Rückverlagerungen infolge von Digitalisierung sind in manchen Bereichen also eher möglich und wahrscheinlich als in anderen. Allerdings verlief auch im Jahr 2014 noch fast die Hälfte der Wertschöpfungsketten vollständig innerhalb des EU-Raums. 25 % waren „gemischte"" Wertschöpfungsketten, die zwei oder mehr EU-Länder und mindestens einen Drittstaat umfassten, während 26 % „reine" globale Wertschöpfungsketten darstellten, die ein EU-Mitgliedstaat ausschließlich mit ProduzentInnen aus Drittstaaten unterhielt (Stöllinger et al. 2018: 40). Die im Zuge der Globalisierung erfolgten Auslagerungen betrafen allerdings vorrangig arbeitsintensive Produktionsschritte. Ob diese durch die Anwendung teurer Industrie 4.0-Technologien bald wieder gewinnbringend in den Zentrumsökonomien durchgeführt werden können, ist fraglich.

So argumentiert Butollo (2020: 125), dass es infolge der Digitalisierung der Produktion nicht zu einseitigen Rückverlagerungen von Produktionsstätten nach Europa kommen wird, sondern zu einer „sektorspezifische[n] Rekonfiguration des Globalen

und des Lokalen." Gaddi et al. (2018) kommen gar zu der Schlussfolgerung, dass aufgrund der voranschreitende Digitalisierung Auslagerungen zunehmen werden, weil dadurch weitergehende Möglichkeiten zur Kontrolle globaler Produktionsketten (und der in ihnen Beschäftigten) entstehen. Die Ausbreitung von Industrie 4.0-Technologien verläuft also äußerst ungleichmäßig und kann die Ungleichheit zwischen den wirtschaftlichen Zentren und den Peripherien weiter befeuern (Fuchs 2018: 286), aber auch zu einer Polarisierung innerhalb der jeweiligen Gesellschaften führen (Dörre 2016: 3-6), zum Beispiel weil nur ein Teil der Beschäftigten in der Lage ist, spezifische Ausbildungserfordernisse zu erfüllen. Außerdem können Großkonzerne die hohen Investitionserfordernisse im Rahmen von Industrie 4.0 einfacher stemmen als mittelständische Unternehmen (Schröder 2016).

Corona-Krise

Neben den geopolitischen Rivalitäten (inklusive der Rückkehr protektionistischer Rhetorik und Praxis) sowie den Trends zu Dekarbonisierung und Digitalisierung wirkt nun die Corona-Krise als zusätzlicher Einflussfaktor auf den industriellen Strukturwandel ein (UNCTAD 2020: 120–121). Die gravierenden wirtschaftlichen Folgen der Corona-Eindämmungsmaßnahmen haben der Industriepolitik in der EU und in ihren Mitgliedsstaaten zusätzlichen Aufwind beschert. Die Corona-Pandemie traf Österreich, wie viele andere Länder, relativ unvorbereitet. Plötzlich konnten bestimmte Güter, deren meist arbeitsintensive Produktion in Länder außerhalb Europas ausgelagert worden war, nicht über den Markt erworben werden. Nicht nur Unterbrechungen in den Wertschöpfungsketten, auch Exportverbote waren dafür verantwortlich. Das galt für unterschiedliche medizinische Produkte, aber auch für andere Teile und Komponenten, die z. B. in der *Just-in-time*-Fertigung nicht mehr verfügbar waren. Die Produktion musste in vielen Industriezweigen gedrosselt, in einigen auch gestoppt werden. Die in der Globalisierung seit den späten 1960er-Jahren entstandenen wechselseitigen und einseitigen Abhängigkeiten zeigten sich überdeutlich. Angesichts dieser Entwicklung wurde die Sinnhaftigkeit globaler Güterketten teilweise infrage gestellt (Schlager et al. 2020). Auch die Debatte zur strategischen Autonomie bzw. Souveränität der EU gewann an Intensität, da die Corona-Krise die strategische Bedeutung einzelner Industriezweige und die Importabhängigkeit der EU-Länder in diesen Industriezweigen offenlegte.

Die *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) geht von vier möglichen Effekten der Corona-Krise auf die internationale Produktion aus. Erstens könnte es vermehrt zu *reshoring,* also zur Rückverlagerung von Produktionsstätten aus Niedriglohnländern in die Zentrumsökonomien kommen. Zweitens könnte die Diversifizierung – also die global möglichst breite Streuung – von Lieferketten das Ergebnis sein. Drittens wäre eine vermehrte Regionalisierung globaler Wertschöpfungsketten denkbar, was aus europäischer Sicht eine Stärkung von Wertschöpfungsketten innerhalb der EU bedeuten würde. Viertens könnte die zunehmende Digitalisierung Replikation befördern. Dabei wird unter dem Einsatz von 3D-Druck und anderen Industrie 4.0-Technologien dasselbe Produkt an unterschiedlichen Standorten weltweit (fast) ident hergestellt. Wohin die Tendenz geht, hängt laut der UNCTAD letztendlich auch von der Struktur der einzelnen Industriezweige ab (UNCTAD 2020: 156–167).

In der EU wächst aktuell die Unterstützung für die dritte Option (Regionalisierung), allerdings nur im Sinne des Leitbilds der ‚strategischen Autonomie' in Bezug auf jene Industriezweige bzw. Güter, die mit Versorgungssicherheit in Zusammenhang stehen (medizinische Produkte, elektronische Ausrüstung etc.). Auch die Option, die Resilienz globaler Wertschöpfungsketten zukünftig durch eine Diversifikation der ZuliefererInnen zu steigern, wird als Lösungsstrategie diskutiert (EK 2020b; vgl. etwa Braml et al. 2020). Beide Antworten sollten nicht nur im Kontext der neuen Möglichkeiten der Digitalisierung und der Einschränkungen der Corona-Krise gesehen werden, sondern vor allem als Reaktion auf die veränderte geopolitische Lage. Digitale Technologien stellen ein nützliches Werkzeug dar, um Produktion so umzuorganisieren, dass sich die Außenabhängigkeit verringert (bzw. in absehbarer Zeit verringern könnte).

Die auf Exportüberschüsse ausgerichtete EU-Handelspolitik wird hierbei aber nicht infrage gestellt – ganz im Gegenteil. Die zukünftig eigenständig erzeugten Güter sollen auch den Weltmarkt versorgen. Damit wird der Handlungsspielraum für Länder des globalen Südens weiter verengt. Während dies bezogen auf *reshoring* als eine mögliche problematische Entwicklung diskutiert wird (Miroudot 2020: 438–439), fehlt diese Debatte in Zusammenhang mit einer verstärkten Regionalisierung vollständig, obwohl die Effekte ähnlich sein können. Auch bei einer zunehmenden Diversifizierung von Lieferketten könnte sich das Machtgefüge zwischen transnationalen Konzernen und kleinen ZuliefererInnen weiter zugunsten der – meist im globalen Norden ansässigen – Großkonzerne verschieben. Denn während diese die Zuliefererbetriebe aufgrund der breiteren Streuung leichter auswechseln können, ist es unwahrscheinlich, dass kleine ZuliefererInnen bei der Diversifizierung ihrer AbnehmerInnen annähernd so erfolgreich sein werden.

Eine progressive Alternative zu den dominanten Diskussionen über Diversifizierung und Regionalisierung im Sinne strategischer Autonomie bestünde darin, die Stärkung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe auf die Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung auszurichten. Nicht nur wie produziert wird, sondern auch unter welchen Bedingungen und zu welchem Zweck, muss hinterfragt werden. Progressive kommunale Entwicklungsstrategien spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, z.B. die Ökonomie des Alltagslebens (Foundational Economy Collective 2019, 2020), *Community Wealth Building* (Centre for Local Economic Strategies 2020) und verschiedene Bewegungen der Rekommunalisierung, u.a. in Amsterdam und Barcelona.

Sowohl die aktuell dominante Diskussion über Regionalisierung in der EU als auch kommunale Entwicklungsstrategien bieten Anknüpfungspunkte für eine progressive Industriepolitik. Allerdings müssten sich progressive Ansätze in dieser Debatte über Regionalisierung für eine Abkehr von der starken Exportorientierung der EU einsetzen. Progressive kommunale Entwicklungsstrategien wiederum müssten die Bedeutung von Industrie und das Potenzial von Industriepolitik zur ökologisch nachhaltigen und sozial verträglichen Gestaltung des Strukturwandels stärker berücksichtigen. Aus einer progressiven Sicht muss eine Stärkung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe jedenfalls mit einer stärkeren Binnenorientierung der Wirtschaft einhergehen.

Ausblick

Die Corona-Pandemie hat auch – wie schon die Finanz- und Wirtschaftskrise – weitgehende staatliche Eingriffe in die Wirtschaft wieder salonfähig gemacht. Auch industriepolitische Instrumente wurden im Rahmen der Strategie zur Krisenbearbeitung gestärkt, um einen dramatischen Anstieg von Arbeitslosigkeit und Verarmung sowie einer massiven Kapitalentwertung entgegenzuwirken. Bislang waren staatliche Beihilfen aber an wenige bis keine Bedingungen hinsichtlich der Einhaltung von Klimazielen oder von sozialen Standards geknüpft. Zum Teil gab es zwar Auflagen bezogen auf die Beschäftigungspolitik oder die Dividendenzahlungen; an eine transformative Agenda wurden sie aber nicht gekoppelt. Es herrscht nun auf manchen Seiten die Hoffnung vor, dass die Corona-Krise zu einem nachhaltigen Umdenken in Bezug auf die Rolle des Staats in der Wirtschaft führen könnte (Mazzucato 2020). Doch obwohl die außergewöhnlichen, unorthodoxen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung derzeit noch breit akzeptiert sind, ist fraglich, wie nachhaltig diese Positionsverschiebung letztlich sein wird.

Entscheiden wird sich diese Frage wohl vor allem in den Auseinandersetzungen darüber, wer die umfangreichen Staatshilfen letztendlich bezahlen muss. Es ist denkbar, dass insbesondere auf jene Länder in der EU, die bereits jetzt schlechte Finanzierungsbedingungen am internationalen Kapitalmarkt haben, massiver Konsolidierungsdruck ausgeübt wird, sobald die Europäische Zentralbank ihre Stützungsmaßnahmen zurückfährt.

Eine Rückkehr der Austeritätspolitik post-Corona ist nicht nur möglich, sondern unter den gegebenen Kräfteverhältnissen sogar wahrscheinlich, insbesondere außerhalb der Zentrumsökonomien. Verstärkt werden könnte dies durch die Verzahnung des Wiederaufbaufonds der EU mit fiskalpolitischer und makroökonomischer Überwachung durch die Europäische Kommission. So könnte nicht nur der budgetäre Spielraum für industriepolitische Maßnahmen eingeschränkt werden. Auch die Polarisierung in der EU würde weiter zunehmen. Zugleich werden im Zuge der neuen Konjunktur von Industriepolitik aber auch zunehmend zentrale ideologische und institutionelle Eckpfeiler neoliberaler Wirtschaftspolitik in Bereichen wie Kapitalverkehrsfreiheit oder Wettbewerbspolitik infrage gestellt. An der aktuellen industriepolitischen Dynamik lassen sich möglicherweise also auch die Konturen einer neuen, ‚post-neoliberalen' kapitalistischen Entwicklungsweise ablesen. Dieses Heft soll dazu beitragen, diese Entwicklungen und die sich daraus ergebenden neuen politischen Handlungsbedingungen zu verstehen, um damit auch Organisationen der ArbeiterInnenbewegung und anderen progressiven AkteurInnen Impulse für die Ausarbeitung eigener industriepolitischer Konzepte zu geben.

Literatur

Aiginger, Karl (2015): Industrial policy for a sustainable growth path. In: Bailey, David/Cowling, Keith/Tomlinson, Philip (Hg.): New Perspectives on Industrial Policy for a Modern Britain. Oxford: Oxford University Press, 365–420.

Aiginger, Karl/Rodrik, Dani (2020): Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. In: Journal of Industry, Competition and Trade 20, 189–207. https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3

Andreoni, Antonio/Gregory, Mike (2013) Why and How Does Manufacturing Still Matter: Old Rationales, New Realities. In: Revue d'économie industrielle 144, 21–57. https://doi.org/10.4000/rei.5668

Bayer, Kurt (2017): Sechzig Jahre österreichische Industriepolitik. In: Mesch, Michael/Brait, Romana (Hg.): Der Wandel des industriepolitischen Leitbilds der Arbeiterbewegung. Wien: ÖGB Verlag, 23–54.

Braml, Martin/Teti, Feodora A./Aichele, Rachel (2020): Apotheke der Welt oder am Tropf der Weltwirtschaft? Deutschlands Außenhandel auf dem Markt für Arzneien und medizinische Ausrüstungen. In: ifo Schnelldienst 73(5), 35–42.

Buhr, Daniel/Stehnken, Thomas (2018): Industrie 4.0 und europäische Innovationspolitik. Große Pläne, kleine Schritte. WISO Diskurs 06/2018. https://library.fes.de/pdf-files/wiso/14207.pdf, 31.12.2020.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2015): Industrie 4.0 und Digitale Wirtschaft. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industrie-4-0-und-digitale-wirtschaft.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D3, 31.12.2020.

Busch, Jonathan/Foxon, Timothy J./Taylor, Peter G. (2018): Designing industrial strategy for a low carbon transformation. In: Environmental Innovation and Societal Transitions 29, 114–125. https://doi.org/10.1016/j.eist.2018.07.005

Butollo, Florian (2020): Kein Ende globalisierter Wertschöpfung. In: PROKLA 50(1), 125–131. https://doi.org/10.32387/prokla.v50i198.1855

Centre for Local Economic Strategies Strategies (2020): Owning the Economy: Community Wealth Building 2020. https://cles.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/Community-Wealth-Building-2020-final-version.pdf, 31.12.2020.

Chang, Ha-Joon/Grabel, Ilene (2004): Reclaiming Development. An Alternative Economic Policy Manual. London/New York: Zed Books.

Dörre, Klaus (2016): Industrie 4.0 – Neue Prosperität oder Vertiefung gesellschaftlicher Spaltungen? Sechs Thesen zur Diskussion. http://www.kolleg-postwachstum.de/sozwgmedia/dokumente/WorkingPaper/WP2_2016+.pdf, 31.12.2020.

Europäische Kommission (2014): For a European Industrial Renaissance. Brüssel: Europäische Kommission. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=EN, 14.01.2020.

Europäische Kommission (2019): Der europäische Grüne Deal. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF, 9.12.2020.

Europäische Kommission (2020a): Eine neue Industriestrategie für Europa. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=DE, 9.12.2020.

Europäische Kommission (2020b): Eine Arzneimittelstrategie für Europa. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0761&from=EN, 5.1.2021.

Ferrannini, Andrea/Barbieri, Elisa/Biggeri, Mario/Di Tommaso, Marco R. (2021): Industrial policy for sustainable human development in the post-Covid19 era. In: World Development 137, 105215. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105215

Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens - Für eine neue Infrastrukturpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Foundational Economy Collective (2020): Was kommt nach der Pandemie? Ein 10-Punkte Programm für eine Erneuerung der Fundamente. https://foundationaleconomycom.files.wordpress.com/2020/04/what-comes-after-final-in-word-26-march-2020_de_korrektur.pdf, 31.12.2020.

Fröbel, Folker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto (1977): Die neue internationale Arbeitsteilung: Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und die Industrialisierung der Entwicklungsländer. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Fuchs, Christian (2018): Industry 4.0: The Digital German Ideology. In: tripleC 16 (1), 280-289.

Gaddi, Matteo/Garbellini, Nadia/Garibaldo, Francesco (2018) (Hg.): Industry 4.0 and its Consequences for Work and Labour. http://www.fondazionesabattini.it/download/743, 02.09.2020.

Gereffi, Gary & Fernandez-Stark, Karina (2016): Global Value Chain Analysis: A Primer (Second Edition). https://gvcc.duke.edu/wp-content/uploads/Duke_CGGC_Global_Value_Chain_GVC_Analysis_Primer_2nd_Ed_2016.pdf, 31.12.2020.

Jean, Sébastien/Reshef, Ariell/Santoni, Gianluca (2020): Les chaines de valeur mondiales à l'épreuve de la crise sanitaire. In: CEPII (Hg.): L'économie mondiale 2021. Paris: La découverte, 25–40.

Mazzucato, Mariana (2015): The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths (revised edition). New York: Anthem Press.

Mazzucato, Mariana (2020): The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently. The Guardian, 18.3.2020. https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/18/the-covid-19-crisis-is-a-chance-to-do-capitalism-differently, 4.1.2021.

Meyer, Robinson (2019): A Centuries-Old Idea Could Revolutionize Climate Policy. In: The Atlantic, 19.2.2019. https://www.theatlantic.com/science/archive/2019/02/green-new-deal-economic-principles/582943/, 4.1.2021.

Miroudot, Sébastien (2020): Reshaping the policy debate on the implications of COVID-19 for global supply chains (Commentary). In: Journal of International Business Policy 3, 430–442. https://doi.org/10.1057/s42214-020-00074-6

Pianta, Mario/Lucchese, Matteo (2020): Rethinking the European Green Deal: An Industrial Policy for a Just Transition in Europe. In: Review of Radical Political Economics 52(4), 633–641. https://doi.org/10.1177%2F0486613420938207

Pianta, Mario/Lucchese, Matteo/Nascia, Leopoldo (2020): The policy space for a novel industrial policy in Europe. In: Industrial and Corporate Change 29 (3), 779–795. https://doi.org/10.1093/icc/dtz075

Pichler, Melanie/Krenmayr, Nora/Schneider, Etienne/Brand, Ulrich (2021): EU industrial policy: Between modernization and transformation of the automotive industry. In: Environmental Innovation and Societal Transitions, im Erscheinen.

Plattform Industrie 4.0 Deutschland (2020): Landkarte „Anwendungsbeispiele Industrie 4.0. https://www.plattform-i40.de/PI40/Navigation/Karte/SiteGlobals/Forms/Formulare/karte-anwendungsbeispiele-formular.html

Raza, Werner (2020): Offene Märkte oder strategische Autonomie? Die EU-Außenwirtschaftspolitik am Scheideweg. In: Arbeiterkammer, infobrief eu & &international 3/2020, 22–28. https://wien.arbeiterkammer.at/service/newsletter/eu_infobrief/EU_Infobrief_2020_3.pdf, 15.12.2020.

Rehfeld, Dieter/Dankbaar, Ben (2015): Industriepolitik. Theoretische Grundlagen,Varianten und Herausforderungen. In: WSI-Mitteilungen 7/2015, 491–499.

Rodrik, Dani (2014): Green Industrial Policy. In: Oxford Review of Economic Policy 30 (3), 469–491. https://doi.org/10.1093/oxrep/gru025

Rosenbloom, Daniel/Markard, Jochen/Geels, Frank W./Fuenfschilling, Lea (2020): Why carbon pricing is not sufficient to mitigate climate change—and how "sustainability transition policy" can help. In: PNAS 117 (16), 8664–8668.

Schlager, Christa/Soder, Michael/Wukovitsch, Florian (2020): Editorial. In: Kurswechsel 1/2020, 3–10.

Schröder, Christian (2016): Herausforderungen von Industrie 4.0 für den Mittelstand. Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12277.pdf, 31.12.2020.

Staab, Philipp/Piétron, Dominik (2020): Industriepolitik im Zeitalter Künstlicher Intelligenz. Zur Renaissance interventionistischer Staatlichkeit. In: BEHEMOTH A Journal on Civilisation 13 (1), 23–34.

Stiglitz, Joseph E., Justin Yifu Lin, and Celestin Monga. (2013): The Rejuvenation of Industrial Policy. Policy Research Working Paper 6628. Washington: The World Bank.

Stöllinger, Roman/Hanzl-Weiss, Doris/Leitner, Sandra/Stehrer, Robert (2018): Global and Regional Value Chains: How Important, How Different? Wiiw Research Report 427. https://wiiw.ac.at/global-and-regional-value-chains-how-important-how-different--dlp-4522.pdf, 04.01.2021.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020): World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf, 12.01.2021.

Warwick, Ken (2013): Beyond Industrial Policy. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 2. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/beyond-industrial-policy_5k4869clw0xp-en, 13.01.2021.