

Umkämpfte Industriepolitik:

Zwischen Impfstoffnationalismus, verwundbaren Güterketten und Geopolitik

Berichte von Tobias Orischnig über die Online-Veranstaltung am Dienstag, 16. März 2021,
Moderation Elka Xharo

Jan Grumiller (ÖFSE) forscht zu globalen Güterketten und unter anderem zum Thema Reshoring, also zur Frage, inwieweit das Zurückholen von zuvor ausgelagerter Produktion in die EU sinnvoll ist.

Aktuelle Studien:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2021\)653626](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2021)653626)

<https://www.oefse.at/publikationen/briefing-papers/detail-briefing-paper/publication/show/Publication/critical-medical-and-pharmaceutical-goods-in-the-eu/>

Lieferengpässe in globalen Wertschöpfungsketten gab es auch schon vor Corona, insb. im Fall von gewissen Vorprodukten im pharmazeutischen Bereich. Wie kommt es dazu? Gründe sind zum Beispiel, dass bei nur einem Anbieter eingekauft wird bzw. überhaupt nur ein Produzent (auch weltweit) vorhanden ist. In vielen globalen Güterketten gibt es aber auch globale Cluster von ProduzentInnen, was die Resilienz der Güterketten reduziert. Bei regionalen Problemen (z.B. wegen Lockdowns oder Umweltkatastrophen) kann es dann zu globalen Engpässen kommen.

Was kann man nun dagegen tun, wie könnte eine Industriepolitik reagieren?

- Resilienz der Lieferketten erhöhen – mehr Anbieter, regionale Diversifizierung, größere Lagerhaltung, etc.;
- Strategische Bevorratung kritischer Produkte; Nachteil: Kann sehr teuer sein;
- Reshoring/Rückführung von Produktion in die EU;
- Haltung von Überkapazitäten

Policy-Mix muss produktspezifisch sein; die Definition von kritischen Produkten ist auch zu diskutieren. Zudem sind manche Maßnahmen sehr kostenintensiv.

Aus Sicht des Globalen Südens: Weniger Produktionskapazitäten für pharmazeutische und medizinische Produkte als der Norden, daher sind regionale Strategien notwendig. Sollte die EU wirklich Reshoring in Erwägung ziehen, sollten die Auswirkungen auf die Länder des Globalen Südens auch mitberücksichtigt werden (Schlagwort: [Politikkohärenz](#)). Wenn die globalen Preise dadurch sinken, dann könnten allerdings auch große Teile des importabhängigen Globalen Südens profitieren.

Julia Eder (FH BFI Wien) spricht zu globalisierter Produktion aus österreichischer Sicht, über den Aufstieg des Neoliberalismus und die österreichische Industriestruktur und -politik. Wie viel von der Wertschöpfung abgeschöpft wird, ist eine Machtfrage: Der Globale Norden kann viel mehr Wertschöpfung abschöpfen als der Globale Süden, wo meist die Produktion bei niedrigen Lohnkosten passiert.

Der Neoliberalismus hat in Österreich dazu geführt, dass Lagerhaltung zurück gegangen ist: So z.B. sollten früher die Militärspitäler im Katastrophenfall und in medizinischen Ausnahmesituationen, z.B. bei Pandemien, einspringen können, ihre Bettenabteilungen wurden aber nach einem Beschluss im Jahr 2012 geschlossen. Ebenso wurden aus Kostengründen verschiedene strategische Lagerhaltungen eingespart.

Die Produktion findet oft in Ländern mit niedrigen Lohnkosten und wenigen gewerkschaftlichen Rechten statt. Im Grundstoffbereich hatte Österreich eine große verstaatlichte Industrie und damit

Kontrolle, die aber durch die Privatisierung abgegeben wurde. Es gab auch staatliche Unternehmen in der chemisch-pharmazeutischen Industrie.

Österreich fördert Forschung und Entwicklung sehr stark, industriepolitisch ist das also eine Angebotsförderung, während auch die Nachfrage nach bestimmten Industriegütern (z.B. ökologischen) gefördert werden könnte, zum Beispiel durch öffentliche Beschaffung.

Lukas Oberndorfer ist wissenschaftlich und publizistisch in Wien tätig, vor allem zum europäischen Wirtschaftssystem. Welche Art von Krise haben wir gerade? Angela Merkel beschreibt die Covid-Krise als Naturkatastrophe, aber aus kritischer Sicht liegt der Grund für die Krise natürlich nicht in der Natur, sondern in der kapitalistischen Wachstumslogik, die Ökosysteme zerstört und damit auch den Weg frei machen für Viren und Übersprünge auf den Menschen. Sogar eine globale Pandemie war schon vor Corona eine weitverbreitete Annahme für Risiken. Daher ist Corona ein Ausdruck der kapitalistischen Produktionsweise, die gleichzeitig in mehrere Feldern an ihre Grenzen stößt (Klima-, Weltordnung, fallende Profitraten,...) und nicht umgekehrt. Und dieser Blickwinkel ist wichtig für Lösungsansätze, denn erst wenn wir die Tiefe der Krise verstehen, versetzen wir uns in die Lage angemessene Lösungen zu formulieren.

Das lässt sich vor diesem Hintergrund am Beispiel der Debatte um die Impfstoffe veranschaulichen. Hier lässt sich erkennen, wie ungleich die Welt strukturiert ist: An People of Color werden Impfstoffe zwar ausprobiert (Süd-Amerika, Afrika und Asien), aber die Lieferungen fertiger Impfstoffe werden erst in weiter Zukunft in die Länder des Globalen Südens kommen. Das Problem sind unter anderem die Patente, welche derzeit buchstäblich tödliche Auswirkungen auf die Lebensrealitäten der Menschen haben – direkt durch weniger Impfungen und Heilmittel für ärmere Menschen, aber auch indirekt durch eine Verlängerung der Pandemie und mögliche Mutationen.

Moralisch ist das natürlich verwerflich, aber es gibt auch strukturelle Probleme! Patente müssten in der [Welthandelsorganisation](#) aufgehoben werden und das Produktionswissen müsste frei geteilt werden, um von globalen Pharmaindustrien global produziert werden zu können. Das stößt natürlich auf Widerstand durch die Länder mit Pharmaindustrie. Doch es formiert sich auch Widerstand dagegen: Nicht zuletzt in Österreich fordern AK und ÖGB die Freigabe der Patente. Und es gibt historische Beispiele (HIV-Generika), die erfolgreich waren. Es braucht dazu aber mehr Druck von unten und grenzüberschreitende Solidarität.

Was kann man tun? Grenzen und Möglichkeiten von Reshoring? Die Rolle des Staates bzw. löst eine Verstaatlichung der Pharmaindustrie das Problem?

Jan Grumiller meint, dass Reshoring für viele Produkte eher auf europäischer Ebene als auf österreichischer Ebene möglich sei. Die Skaleneffekte sind zu groß, sonst rechnet sich das nicht. Reshoring ist auch nur für eine gewisse Anzahl von essenziellen Produkten möglich, da es doch auch Kosten gibt. Für die Versorgungssicherheit ist vor allem das Reshoring von kritischen Produkten relevant, insbesondere wenn alternative Maßnahmen nicht ausreichen/möglich sind.

Es geht bei der Frage um Reshoring aber um mehr, als nur die „alte“ Produktion zurückzuholen. Medizinischen Handschuhe sind zum Beispiel Wegwerfprodukte und werden Großteils in Malaysia und meist im Kontext von niedrigen Nachhaltigkeitsstandards produziert. Die Reshoring Diskussion sollte daher mit der Frage nach Nachhaltigkeit verbunden werden: wie könnten diesen Handschuhe in einer [Kreislaufwirtschaft](#) funktionieren, und wie könnten sie wiederverwendet werden? Bei gewissen kritischen Pharma- und Medizinprodukten (z.B. Impfungen) sollte zudem eine gewisse EU-Produktion gewährleistet sein, um Krisennationalismus vorbeugen zu können, aber auch um Überkapazitäten im Krisenfall bereitstellen zu können. Das müsste durch finanzielle Anreize

passieren, aber auch der Staat könnte Kapazitäten bereitstellen. Staatliche Unterstützung sollte zudem mit Auflagen verbunden werden.

Julia Eder hebt hervor, dass sehr viel Forschung öffentlich gefördert wird und viele Konzerne ihre Ergebnisse auf öffentlichen Geldern aufbauen. Es wird öffentlich finanziert, aber privat gehandelt und verkauft, der Gewinn bleibt bei Privatpersonen, während die Masse die Investitionen zahlt.

Zudem kritisiert sie, dass es nicht nur Impfstoffnationalismus, sondern auch einen Impfstoff-Eurozentrismus gibt. In der öffentlichen Debatte in der EU wird es oft so dargestellt, als würden (wirklich gute) Impfstoffe nur aus dem Westen kommen. Es gibt aber auch chinesische, russische, kubanische, etc. Impfstoffe, deren Herstellung und Vertrieb staatlich organisiert sind und die auch international verwendet werden.

Der Staat könnte sich vermehrt auf die Nachfrage konzentrieren und auch die Abnahme von Medikamenten gegen Corona garantieren. Deren Entwicklung fördern die Regierungen seit Ausbruch der Pandemie deutlich weniger als jene von Impfstoffen (zum Teil auch gar nicht). Für Pharmakonzerne ist die Gewinnspanne bei einem Medikament aber geringer als bei einem Impfstoff. Deshalb könnte staatliche Förderung wichtige Anreize setzen, auch die Medikamentenforschung zu verstärken.

Aber es gibt natürlich auch Probleme der Produktionsrückverlagerung bzw. beim Aufbau nationaler Produktionskapazitäten wenn es keine gute Kontrolle gibt. Der Staat muss also die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards streng überprüfen. Aber der Staat ist auch nur ein Spiegel der Machtverhältnisse und kann in der derzeitigen Situation bei den aktuellen politischen Kräfteverhältnissen dafür genutzt werden, um mit industriepolitischen Instrumenten öffentliche Gelder von unten nach oben umzuverteilen.

Lukas Oberndorfer glaubt, wir brauchen nicht nur eine neue Industriepolitik, sondern eine neue Politik generell – auch im Bereich der Klimakrise etwa. Österreich ist noch immer viel zu sehr zum Beispiel von der Autoindustrie abhängig und auch dort im Bereich der Verschleißteile von Verbrennungsmotoren. Dieser Sektor wird also in Zukunft noch viel mehr unter Druck kommen. Es muss daher eine Strategie geben, wie man nach dem Ende der Förderungen in der Corona-Krise mit der kommenden Krise umgehen wird, um nicht in toxischen Bereichen zu bleiben. In der AK gibt es die Position, dass ein Fonds eingerichtet wird, der solche Firmen auffangen soll, um Industriekerne durch die Krise zu bekommen (am Beispiel des Wirtschaftsstabilisierungsfonds mit 100 Mrd. EUR in Deutschland mit Beteiligungen und Auflagen).

Diskussion mit VeranstaltungsteilnehmerInnen:

- **Nachhaltigkeit** sollte in die Industriepolitik aufgenommen werden. So wurde zum Beispiel von Kurz vor zwei Jahren gefordert, dass Wasserstoff weiter gefördert wird, das wurde aber nie in die Realität umgesetzt und so hätten Jobs z.B. bei MAN gerettet werden können.
- Reshoring kann nur **mit Auflagen** funktionieren. Der Staat muss investieren, aber er muss auch etwas zurückbekommen und er muss auch kontrollieren (können). Konkret hätte man zum Beispiel schon im März 2020 bei der [Insolvenz von ATB in Spielberg](#) sagen können (mit einer Beteiligung durch die [ÖBAG](#) z.B.), dass man diese übernimmt und FFP2-Masken für alle ÖsterreicherInnen produziert. Oder auch Luftfilter.
- Die **Beteiligung der ArbeiterInnen an der Produktion** könnte innovationsfördernd wirken und auch eine demokratische Kontrolle gewährleisten. Es sind auch sehr viele Unternehmensformen zwischen rein staatlichen und rein privaten Unternehmen denkbar –

es könnten auch öffentliche Beteiligungen sein mit Sperrminoritäten oder auch die Beteiligung von KonsumentInnen an Entscheidungen (Beispiel: ORF, wo SeherInnen im Stiftungsrat sitzen). Wir müssten auch kritisch auf die Vergangenheit der Verstaatlichten zurückschauen und daraus für die Zukunft lernen. Es gibt auch EU-Regeln, die Probleme bei der Verstaatlichung von defizitären Unternehmen machen könnten.

- Welche Kräfte im Parlament gibt es, die sich einer **progressiven Industriepolitik** annehmen? Nur sehr wenige bzw. die üblichen Verdächtigen ([Penny Bayr](#), SPÖ, die zum Beispiel Impfstoffe und Patente für den Globalen Süden fordert).
- Um der sich im Herbst zuspitzenden Krise entgegenzuwirken, braucht es eine umfassendere Strategie, wie die österreichische Wirtschaft umgebaut werden kann und wie der EU-Neoliberalismus überwunden werden kann. Dazu müssen die Debatten jetzt geführt werden und soziale Kämpfe stattfinden. *Build back better* („besser wieder aufbauen“) und gezielte Förderungen für zukunftsträchtige Unternehmen. Steyr kann nur überleben, wenn man heute Strategien für eine Zeit nach dem Verbrennungsmotor hat und dadurch die Arbeitsplätze erhält.
- **Versorgungssicherheit** („strategische Autonomie“) wird sehr wohl auf verschiedenen Ebenen diskutiert, aber nicht die Frage nach der Vereinbarkeit mit einer sozial-ökologischen Transformation (außer vielleicht im Bereich des Klimawandels, wo das Thema schon recht in ist, aber Grünes Wachstum auch kein progressiver Ansatz ist).
- **Lieferkettengesetze** sollen sicherstellen, dass Vorprodukte auch sozial und ökologisch produziert werden müssen. Die Frage ist, wie viele Stufen der Vorprodukte wirklich umfasst werden können und wie es kontrolliert wird?