

HEUSS-FORUM
6/2016

Ralf Ahrens

**Der Wirtschaftsliberalismus
an der Macht?** Industriepolitik
im Bundeswirtschaftsministerium
von Friderichs bis Bangemann

Theodor-Heuss-Kolloquium 2016
**Die neoliberale Herausforderung und
der Wandel des Liberalismus im späten
20. Jahrhundert**
3.–4. November 2016

In Kooperation mit dem
Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam

ZENTRUM FÜR ZEITHISTORISCHE
FORSCHUNG 

Ralf Ahrens

Der Wirtschaftsliberalismus an der Macht? Industriepolitik im Bundeswirtschaftsministerium von Friderichs bis Bangemann

1. Einleitung

„Globalsteuerung erhält die Freiheit“. Diesen Satz würde man heute in den programmatischen Verlautbarungen eines FDP-Wirtschaftsministers sicher vergeblich suchen. 1974 notierte ihn der erste von der FDP gestellte Bundeswirtschaftsminister, Hans Friderichs, und zwar als einen der ersten Merksätze eines Büchleins mit dem Titel „Mut zum Markt“.¹ Zwei Jahre zuvor hatte Friderichs 1972 im Wirtschaftsministerium die unmittelbare Nachfolge Helmut Schmidts und, noch symbolträchtiger, mittelbar die Nachfolge Karl Schillers angetreten. Danach blieb das Bundeswirtschaftsministerium (BMW) etwa ein Vierteljahrhundert, bis 1998, in liberaler Hand.

Schillers Konzept der Globalsteuerung steht heute geradezu symbolhaft für den sozialdemokratischen Steuerungsoptimismus der 1960er Jahre. Mein Thema ist nun nicht die mit der Globalsteuerung betriebene Konjunkturpolitik, aber der Anspruch auf Steuerung zeigte sich natürlich auch in der Vorstellung, Politik habe sich mit ökonomischen „Strukturen“ zu befassen. „Strukturpolitik“ sollte in einer systematischeren, kontrollierteren Weise als bislang geschehen die Resultate von Marktprozessen in einzelnen Branchen oder

¹ Hans Friderichs: Mut zum Markt. Wirtschaftspolitik ohne Illusionen, Stuttgart 1974, S. 13.

Regionen korrigieren, die Folgen wirtschaftlichen Strukturwandels dämpfen oder Innovation unterstützen. Faktisch handelte es sich dabei vor allem um Industriepolitik, und liberale Industriepolitik erscheint in besonderer Weise legitimationsbedürftig: Sie bedeutet immer eine staatliche Intervention in Märkte, deren effizientes Funktionieren in liberaler Ordnungspolitik grundsätzlich unterstellt wird.

Nichtsdestoweniger führte die FDP seit 1972 ein Ministerium, das nicht zuletzt für die Vergabe von Subventionen an die Wirtschaft federführend und mit entsprechenden Forderungen der Industrie konfrontiert war. Es stellt sich also die Frage, wie mit diesem Spannungsverhältnis umgegangen wurde, und ob sich dieser Umgang im Laufe der Zeit änderte. Ich werde mich dabei auf die Amtszeiten von Hans Friderichs, Otto Graf Lambsdorff und Martin Bangemann beschränken, also auf die 1970er und 1980er Jahre. Der Vortrag ist in einem ersten Schritt gegliedert nach Amtszeiten und Positionen dieser drei Minister; es geht also darum, ob sich an prominenter Stelle ein *konzeptioneller* Wandel liberaler Wirtschaftspolitik beobachten lässt. Danach soll anhand der beiden Fallbeispiele Stahl und Flugzeugbau ein kurzer Blick in die industriepolitische *Praxis* geworfen werden.

2. Industriepolitik und Subventionsdebatte: Programmatische Konturen

Als Hans Friderichs den Posten des Bundeswirtschaftsministers übernahm, herrschte noch der eben erwähnte Interventionsoptimismus. Dabei blieb Globalsteuerung, also Konjunkturpolitik, für Friderichs immer nur eine makroökonomische Rahmensetzung und ließ sich insofern in der Tat mit ordoliberalen Grundsätzen vereinbaren. Davon sorgfältig zu

trennen sei die Strukturpolitik, also die Beeinflussung der Mesoebene. Hier trat Friderichs, wenig überraschend, gegen die zu dieser Zeit intensiv diskutierte staatliche Investitionslenkung auf. Grundsätzlich ging es ihm darum, die Unternehmen „befristet und marktkonform“ bei der Anpassung an gewandelte Rahmenbedingungen zu unterstützen. Andererseits gebe es nun einmal auch in Zukunft „gewichtige Erwägungen, die dauerhafte Interventionen – auch gegen den Markt – notwendig machen“.

Daraus leitete sich ein bunter Strauß potenzieller Ziele und Aufgabenfelder von Strukturpolitik ab: Diese solle „auf Strukturwandlungen und ihre Folgen rechtzeitig vorbereiten oder sie auch aufhalten, soziale Friktionen mildern, die Einführung neuer Technologien unterstützen oder erst ermöglichen, der Volkswirtschaft Ressourcen und Arbeitsplätze, aber auch Wirtschaftsregionen erhalten, die andernfalls nicht nur national bestimmten Entwicklungen zum Opfer fielen.“ Tendenziell tat sich hier also eine Kluft zwischen (ordo-)liberalen Vorstellungen einer Beschränkung von Politik auf Rahmensetzung einerseits, „strukturell“ bedingtem Interventionsbedarf in bestimmten Branchen oder Regionen andererseits auf – wobei sich Interventionen je nach Bedarf ökonomisch oder außerökonomisch rechtfertigen ließen. Was Friderichs als „Prinzip“ der Strukturpolitik bezeichnete – „Strukturen so weit wie möglich über den Markt zu steuern, so weit wie nötig über strukturgestaltende Rahmendaten“ – war gerade keines, sondern machte sie zur Verhandlungssache.²

Auch Friderichs' Nachfolger Otto Graf Lambsdorff erklärte 1978 – also bereits nach-

dem der Optimismus der späten 60er durch die Ereignisse seit 1973 nachhaltig erschüttert worden war – die Strukturpolitik für schlechterdings „unverzichtbar“ und für bruchlos vereinbar mit der sozialen Marktwirtschaft. Dass nichtsdestoweniger die Anpassung an ökonomischen Strukturwandel auch unter den jetzt deutlich erschwerten Bedingungen primär die Aufgabe der Unternehmen sei, dass Subventionen nur zwecks Förderung solcher Anpassungen und zeitlich begrenzt zu vergeben seien – das hätte so wohl auch Karl Schiller unterschrieben, und Lambsdorff konnte denn auch ausgiebig und zustimmend die Positionen der Bundesregierung aus dem ersten Strukturbericht von 1969 referieren. Bei Lambsdorff allerdings folgte daraus, dass die Politik in erster Linie die Investitionsneigung der Unternehmen zu vergrößern habe – der zentrale Ansatz der neuerdings betriebenen Angebotspolitik – und sich der sehr begrenzten Prognosemöglichkeiten zukünftiger Wachstums- und Niedergangstrends bewusst sein möge.³

Das ließ sich zumindest als vorsichtiges Abrücken von Friderichs' Vorstellungen über den politischen Wert von Strukturinformationssammlungen und Prognosen lesen. Dem entsprach eine programmatische Aufwertung des Marktes als regulierender Instanz, die grundsätzlich am besten „drohende Ungleichgewichte und Innovationschancen“ aufzeigen könne.⁴ Aber selbst das „Lambsdorff-Papier“ von 1982 war in diesem Bereich keineswegs

² Ebd., S. 21-24.

³ Otto Graf Lambsdorff: Die Bewältigung des Strukturwandels in der Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/48, 25.11.1978, S. 3-13, hier S. 3.

⁴ Antwort der Bundesregierung, 9.3.1978, auf eine Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Barzel [...] und der Fraktion der CDU/CSU: Sektorale Strukturpolitik, 23.12.1977, Bundestags-Drucksache 8/1607.

eine „entscheidende Wendemarke“.⁵ Es fokussierte zwar ebenfalls die private Investitionstätigkeit, insbesondere der kleineren und mittleren Unternehmen, als Wachstumsmotor und verlangte die Kürzung von Subventionen. Lambsdorff wollte dabei aber von vornherein Ausnahmen für „einige wenige Bereiche“ zulassen und gleichzeitig die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aufstocken, wo man gerade erst darangegangen war, die ein Jahrzehnt lang ausgeuferte Festlegung förderungswürdiger Gebiete zurückzuführen. Anders als bei den geforderten Kürzungen zahlreicher Sozialausgaben war das notorische „Wende“-Papier hier bestenfalls unentschieden, und vor allem wenig konkret.

Konkret unterschied man, jedenfalls in den späteren 1980er Jahren, bei der FDP intern zwischen „großen Subventionen“, die es in Grenzen zu halten gelte; und „guten Subventionen (für den Mittelstand)“, die vor allem Forschung und Entwicklung unterstützten. So formulierte 1988 das Bundesvorstandsmitglied Martin Grüner, von 1972 bis 1987 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundeswirtschafts- und danach beim Umweltminister.⁶ Auch in den Debatten um die für 1990

geplante Steuerreform sprach sich die FDP sehr deutlich für eine Streichung von Erhaltungssubventionen an nicht wettbewerbsfähige Unternehmen aus.⁷

Martin Bangemann, dessen programmatische Konturen als Parteivorsitzender wie als Wirtschaftsminister recht unscharf blieben, hatte den Einlassungen seiner Vorgänger wenig hinzuzufügen. In Vorbereitung der Steuerreform 1990 wettete Bangemann zwar gegen „Subventionsmentalität“ und verlangte dezidiert den „Abbau von Subventionen zur Erleichterung des Strukturwandels“. Damit befand er sich ganz auf der Höhe einer seit etwa zehn Jahren grassierenden pauschalen Subventionskritik, wobei offen blieb, wieso nach 16 Jahren freidemokratischer Verantwortung für die Industriepolitik der Strukturwandel denn immer noch nicht erleichtert war. Zugleich verstand Bangemann aber „Subventionen als *Instrument* der Politik“ – womit sich eben die Frage stellte, für welche industriepolitischen Ziele und in welchen Formen ihr Einsatz erlaubt sei. In der regionalen Strukturpolitik bekannte sich Bangemann immerhin klar zu differenzierten Löhnen anstelle der über lange Zeit betriebenen Angleichung der Lebensstandards. Etwas böse zugespitzt, entsprach das sozusagen der Devise „Mehr Ungleichheit wagen“ und damit immerhin der sozialpolitischen Linie der FDP. Grundlegende Korrekturen der Subventionierung der seit Jahrzehnten dahinsiechenden Branchen Kohle und Landwirtschaft ließen sich ebenfalls

⁵ So aber Gérard Bökenkamp / Jürgen Fröhlich: Das „Lambsdorff-Papier“ – entscheidende Wendemarke in der bundesdeutschen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, in: Gérard Bökenkamp u.a. (Hg.): 30 Jahre „Lambsdorff-Papier“: Texte und Dokumente zum „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ (9. September 1982), Berlin ²2012, S. 7-13; das im Folgenden zitierte Papier als Faksimile ebd., S. 21-31 (Zitat S. 27).

⁶ FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Kurz- und Beschlussprotokoll der Sitzung des Arbeitskreises II am 23. Februar 1988, S. 3, Archiv des Liberalismus (ADL), A 49/263.

⁷ Reimut Zohlhöfer: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998, Opladen 2001, S. 89-95.

relativ leicht fordern, und sie waren außerhalb der betroffenen Regionen sogar populär.⁸

Das Grundproblem aber, nach welchen Kriterien eine marktliberale Industriepolitik austariert werden sollte, wann und wie die Resultate oder die Barrieren der Märkte nicht einfach hinzunehmen waren, ließ sich mit solchen Grundsatzreden nicht lösen. Das zeigte sich schon daran, dass die gewerbliche Wirtschaft in den 1980er Jahren sogar Zuwächse im Subventionsvolumen verbuchen konnte, und zwar absolut wie relativ. Der Anteil der direkten Zuwendungen an die gewerbliche Wirtschaft an den Ausgaben des Bundes, der um 1970 etwa ein Prozent betragen hatte, schwankte in den 1980er Jahren zwischen 1,4 und 1,9 Prozent. Parallele Tendenzen gab es bei den Subventionen der Länder. Auch bei den Steuervergünstigungen profitierte die Industrie überdurchschnittlich von einem deutlichen Anstieg. Der eher reaktive Charakter dieser Beihilfen spiegelte sich auch darin, dass der Anteil der sogenannten Produktivitätshilfen, also im Wesentlichen der auch von der FDP gutgeheißenen Innovationsförderung, von etwa 25 auf 14 Prozent und damit gegenüber den Erhaltungssubventionen massiv sank.⁹

Im historischen Längsschnitt demonstrieren die Zahlen also keineswegs eine neoliberale Subventionswende. Dieses grobe Zahlenbild zeigt aber zugleich, dass eine Beschränkung auf die programmatische Ebene der Indust-

riepolitik wenig erklärt. Wenn man sich dagegen der Praxis nähern will, dann muss man das auf der Branchenebene tun.

3. Die Lasten der Vergangenheit: Stahl

Mein erstes Beispiel ist die Eisen- und Stahlindustrie, die Mitte der 1970er Jahre in eine Überproduktionskrise geriet, und zwar in ganz Westeuropa. Die deutschen Stahlproduzenten hatten zwar durch Rationalisierung und Unternehmenskonzentration seit den 1960er Jahren ihre Wettbewerbsfähigkeit zunächst erhalten können und waren im westeuropäischen Vergleich ausgesprochen produktiv, die Neuinvestitionen hatten aber zu erheblichen Überkapazitäten geführt. Der notwendige Kapazitätsabbau wurde wesentlich durch die Europäische Kommission vorangetrieben. Im nationalen Rahmen nahmen die Subventionen drastisch zu, auch wenn der Subventionierungsgrad in der Bundesrepublik deutlich geringer und die Industrie wettbewerbsfähiger war als in allen anderen westeuropäischen Ländern.

Kanzler Schmidt hatte schon 1977, als eine strukturelle Stahlkrise im europäischen Maßstab nicht mehr zu übersehen war, gegen „Subventionen mit der Gießkanne“ gewettert und entsprechende „Vorstellungen der Stahlindustrie“ als „Landwirtschaftsmentalität“ geißelt.¹⁰ Im März 1981 beschied auch Lambsdorff die Vorstände der privaten Stahlunternehmen, die bereits mit Werksstillegungen drohten, noch mit den markigen Worten, sie könnten „solange er Wirtschaftsminister sei, nicht mit staatlichen Hilfen rechnen,

⁸ Martin Bangemann: Steuerpolitik für die 90er Jahre. Plädoyer für den Abbau von Steuern und Subventionen, Herford 1988, S. 106, 114, 116.

⁹ Eigene Berechnung nach den Subventionsberichten der Bundesregierung; Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990, München 2006, S. 252-255.

¹⁰ Von Würzen: Ergebnis des Gesprächs des Bundeskanzlers mit der IG Metall am 8. Dezember, 9.12.1977, Bundesarchiv Koblenz (BAK), B 102/23953.

wenn sie ihre Löhne nicht mehr zahlen könnten.“¹¹ Die Industrie glaubte schon zu dieser Zeit nicht so recht an Lambsdorffs Prinzipienfestigkeit. Unter Verweis auf die massive Subventionierung nicht kostendeckender Stahlproduktion in anderen europäischen Ländern wurden denn auch schon im selben Jahr erhebliche Mittel bereitgestellt. Als sich Anfang 1983 die Lage zuspitzte und der Konkurs des Krupp-Konzerns bevorstand, erging dann sehr schnell der Kabinettsbeschluss, die Umstrukturierung der Branche – deren Vertreter die Kosten auf etwa 43 Milliarden Mark schätzten – mit bis zu 3 Milliarden aus dem Bundeshaushalt zu „flankieren“. Dabei ging es im Wesentlichen um das Ruhrgebiet, hinzu kamen die bereits laufenden und weiter absehbaren Subventionen für die saarländische Stahlindustrie.¹²

Gefördert werden sollte, entgegen dem kursierenden Vorwurf, „Bonn gewähre Abwrackprämien“,¹³ nicht nur die Abwicklung unrentabler Werke, sondern die aktive Umgestaltung der Branchenstrukturen. Die Subventionen waren tatsächlich mittelfristig angelegt, und ein ähnliches Paket wie das 1983 verabschiedete gab es danach auf Bundesebene nicht mehr. Lambsdorff zeigte auch insofern Prinzipienfestigkeit, als er sich 1984 weiteren Bürgschaftsforderungen seitens der nordrhein-westfälischen Landesregierung konsequent verweigerte. In ähnlicher Weise war Lambsdorff bereit, nach Verhandlungen mit dem Vorstand mehrere Hilfspakete für AR-

¹¹ Vermerk Möller (IV B 1), 9.3.1981, BAK, B 102/23953.

¹² Aufzeichnung IV C 8, 26.5.1983, BAK, B 102/239561.

¹³ Unterabteilung IV C, Betr.: Vorwurf in der Öffentlichkeit, Bonn gewähre Abwrackprämien, es gebe die deutsche Stahlindustrie preis, 24.5.1983, BAK, B 102/239561.

BED Saarstahl zu bewilligen – trotz seiner massiven öffentlichen Kritik an einer langjährigen Verschleppung notwendiger Einschnitte. Auch hier wurden die Hilfen 1983 aber, wie Andreas Wirsching gezeigt hat, mit der Forderung nach Rationalisierung und Kapazitätsabbau gekoppelt, als das Unternehmen praktisch zahlungsunfähig wurde. Im Konfliktfall des Krupp-Stahlwerks Rheinhausen schließlich stellten sich Lambsdorff und Bangemann klar gegen Forderungen, die Produktion aus sozialen Gründen fortzusetzen.¹⁴

In der Stahlkrise agierten also liberale Spitzenpolitiker mit einer begrenzten und konditionierten, aber im Ernstfall eben doch vorhandenen Bereitschaft, die Regeln der Marktwirtschaft außer Kraft zu setzen. Das galt nicht für jede Branche: Als die deutsche Schuhindustrie mit dem Stahlbeispiel die Forderung nach Subventionen begründete, bis sie damit ebenso auf Granit wie früher schon die Textilindustrie. Zum Teil mochte das Engagement tatsächlich mit der Ausnahmesituation einer akuten, europäischen Stahlkrise zu begründen sein, doch die unterschiedlich große Verhandlungsmacht der Branchen dürfte dabei ebenfalls eine Rolle gespielt haben. Denkbare Hilfen an die hochkonzentrierte Stahlindustrie wurden über die Jahre in engem Kontakt mit den Konzernvorständen erörtert und darüber hinaus mit anderen Vertretern der Großindustrie und der Finanzbranche, den sogenannten Stahlmoderatoren. Kennzeichnend für die Krisenpolitik waren außerdem ‚typisch deutsche‘ korporatistische und föderalistische Traditionen, also die Einbeziehung der IG Metall und der betroffenen Bundesländer. Und schließlich konnte Lambsdorff auf einen parteiübergrei-

¹⁴ Wirsching, Abschied, S. 247-252.

fenden Minimalkonsens zur Stützung der Branche verweisen.

4. Der Preis der Zukunft: Zivilflugzeugbau

Im Gegensatz zur „Flankierung“ der Umstrukturierungen in der Stahlindustrie war die Förderung der Luft- und Raumfahrtindustrie ein strategisches Langzeitprojekt. Die Branche galt seit den 1960er Jahren als sogenannte „Zukunftsindustrie“, und sie war eine der wenigen, in denen es in den 1970er und 1980er Jahren tatsächlich einen Nettozuwachs an Arbeitsplätzen gab. Allerdings waren die Amortisationszeiten der teuren Neuentwicklungen im kapitalintensiven Großflugzeugbau besonders lang, die Risiken und die Nachfrage nach Subventionen entsprechend hoch. Im Gegenzug wurde die staatliche Unterstützung hier noch viel energischer an einen politisch gewünschten Konzentrationsprozess gebunden als beim Stahl. Ein sehr großer Teil der Branchensubventionen floss in ein deutsch-französisches Kooperationsprojekt für den Bau großer Passagierflugzeuge, den Airbus, für den neben allgemeinen Darlehen und Zuschüssen für die Entwicklung auch sogenannte Produktionshilfen und Absatzhilfen gezahlt wurden, also direkte Preissubventionen. 1987 wurde schließlich noch eine sogenannte „Altlastensanierung“ aufgelegt, indem Bürgschaften von 1,9 Milliarden Mark in bedingt rückzahlbare Zuschüsse umgewandelt und bis dahin aufgelaufene Verluste der Deutschen Airbus GmbH von 2,25 Milliarden vom Bund übernommen wurden. Diese Entschuldung war wiederum eine Voraussetzung für die Übernahme von MBB durch Daimler-Benz und die Gründung der Daimler-Tochter Deut-

sche Aerospace (DASA), in der der Konzentrationsprozess 1989 kulminierte.¹⁵

Es ging hier also um ähnliche Größenordnungen, insgesamt sogar um höhere Summen als beim Stahl, und dies bei erheblich geringeren Beschäftigtenzahlen, was sich in einer deutlich höheren Subventionierung pro Arbeitsplatz niederschlug.¹⁶

Nun hatten an einer langfristigen Rentabilität des Airbus-Projekts schon in den frühen 1970er Jahren starke Zweifel geherrscht, und seitdem hatten die Bundesregierungen darauf hingearbeitet, dem Projekt eine wirtschaftlichere Perspektive zu verschaffen. Der schon erwähnte FDP-Staatssekretär Martin Grüner, der 1974 als Koordinator der Bundesregierung für die Luft- und Raumfahrtindustrie eingesetzt wurde, betonte etwa, die vom Bund nicht konkret vorgegebene „Restrukturierung“ der Branche sei „zuerst einmal eine industrielle Aufgabe und lehnte Kapitalbeteiligungen des Bundes“ dezidiert ab.¹⁷ Grüner betrieb auch später eine stärkere Risikobeteiligung der Privatwirtschaft. Nachdrücklich auf die Kostenbremse trat Mitte der 1980er Jahre aber vor allem CDU-Finanzminister Stoltenberg, unter dessen Vorbehalt die Verabschiedung von BMWi-Subventionskonzepten für den Airbus stand.

¹⁵ Frank Rosenthal: Die nationale Luft- und Raumfahrtindustrie. Aspekte staatlichen Engagements in Hochtechnologie-Branchen, Frankfurt a. M. 1993, S. 93-99.

¹⁶ Vgl. die Angaben im 10. bis 13. Subventionsbericht der Bundesregierung.

¹⁷ Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Wirtschaft, Martin Grüner, MdB (F.D.P.) auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Luft- und Raumfahrt e.V. am 13. September 1977 in Berlin zum Thema „Aktuelle Fragen der Luft- und Raumfahrtspolitik“, BAK, B 102/230368.

Wirtschaftsminister Bangemann dagegen konnte sich auch noch für die Subventionierung des Kleinflugzeugbaus bei Dornier erwärmen. Und Grüners Nachfolger Erich Riedl (CSU) vermittelte den Vertretern der Industrie die Grenzen der Subventionierung im Juli 1987 kurzerhand mit der Knauserigkeit des Bundestags, statt eigene Umstrukturierungsvorschläge zu machen: „Es wird immer schwieriger, im Parlament mehr Geld für die Projekte der Luftfahrt durchzusetzen.“¹⁸ Erich Riedl wird man keinen Liberalen nennen wollen. Aber mit Bangemann und dessen Nachfolger Helmut Haussmann verband ihn offenkundig die Neigung, der deutschen Luftfahrtindustrie den Weg auf die Zukunftsmärkte zu ebnen. Zwar verweigerte die Bundesregierung eine weitere Bürgschaft für die neuen Airbus-Typen der 1990er Jahre. Die Entwicklung dieser neuen Flugzeuge und die Absicherung gegen Währungsrisiken wurden jedoch weiterhin subventioniert.

Zugespitzt: Die Industrie entschied, was entwickelt und produziert wurde, und der Bund übernahm erhebliche Teile des unternehmerischen Risikos. Auch hier gab es regelmäßige Besprechungen im BMWi nicht nur mit den Industriemanagern, sondern auch mit den Gewerkschaften IG Metall und DAG. Über die Zukunftsindustrie Flugzeugbau wurde in den geläufigen korporatistischen Strukturen verhandelt, und es erstaunt kaum, dass irgendwann auch der Deutschbanker Alfred Herrhausen als Berater auftaucht.

5. Fazit

Beide Branchen, die ich hier kurz skizziert habe, waren aus wenigen Großunternehmen

zusammengesetzt – gemessen an Martin Grüners Einteilung handelt es sich also bei ihrer Förderung um „schlechte“ Subventionen, die auch dem Image der FDP als Mittelstandspartei nichts nützten. Grundsätzlich gab es also programmatische wie taktische Gründe, sich bei der Unterstützung dieser Branchen zurückzuhalten bzw. sich mit Sparprogrammen zu profilieren. Dass sie trotzdem in den 1980er Jahren sehr hohe Subventionen einstreichen konnten, verweist zunächst auf die begrenzte Lenkbarkeit industrieller Strukturen; es verweist auf Krisenphänomene und Branchegegebenheiten, die ihrerseits der Politik den Stempel aufdrückten. Gab es dann also überhaupt eine liberale Industriepolitik in den 1970er und 1980er Jahren?

In der Programmatik der FDP finden sich zwar schon vor dem Wechsel zur liberal-konservativen Koalition 1982 Hinweise auf einen vorsichtigen industriepolitischen Richtungswechsel. Von *Marktradikalismus* kann aber selbst in der industriepolitischen Programmatik der FDP-Wirtschaftsminister keine Rede sein. Vielmehr lässt sich auch über den Koalitionswechsel hinweg eine Kontinuität ordoliberalen Argumente feststellen, die von einer Verantwortung des Staates für die Wirtschaftsentwicklung auf der Mesoebene ausgingen, diese Verantwortung allerdings zunehmend auf den Markt verlagert sehen wollten. Ungeklärt blieb dabei das grundsätzliche Problem, welche Kriterien überhaupt industriepolitische Eingriffe rechtfertigten.

Die industriepolitische Praxis der 1980er Jahre, als *marktliberale* Forderungen vor allem in der Wende-Rhetorik (auch der christdemokratischen) insgesamt einen hohen Stellenwert bekamen, prägten solche Grundsatzfragen aber nur sehr begrenzt. Mit allzu liberalen Positionen hätten sich die FDP-Minister ohnehin kaum durchsetzen können, wie auch

¹⁸ Vermerk Born, 18.4.1988, BAK, B 102/350152.

immer die Forderungen aus der Partei lauten mochten. Aber selbst wettbewerbspolitische Aspekte, ein klassisches ordoliberales Thema, spielten weder beim Stahl noch in der Luftfahrtindustrie eine nennenswerte Rolle.

Industriepolitik war Verhandlungssache und mit Hilfe von Grundsätzen kaum einzuhegen. Die Definition von Problemlagen als „strukturell“ und damit interventionsbedürftig konnte von sehr verschiedenen Kriterien und Interessen bestimmt sein. In der heftig gebeutelten Stahlindustrie konnte Lambsdorff relativ harte Schnitte setzen, um die Krisenintervention möglichst bald zu beenden. Im Flugzeugbau dagegen, der allgemein als „Zukunftsbranche“ galt, wuchsen die Subventionen parallel zu den marktwirtschaftlichen Bekenntnissen. Nicht zuletzt fanden diese Aushandlungsprozesse in jenem korporatistischen Rahmen statt, der als typisch für die Geschichte der Bundesrepublik gilt. Auch insofern hatten Praxis und Programmatik der liberaldemokratischen Industriepolitik mit dem, was heute meist als theoretische oder praktische Hauptströmungen des Neoliberalismus begriffen wird, wenig gemein.

Zitation:

Ralf Ahrens: Der Wirtschaftsliberalismus an der Macht? Industriepolitik im Bundeswirtschaftsministerium von Friderichs bis Bangemann, in: HEUSS-FORUM 6/2016, URL: www.stiftung-heuss-haus.de/heuss-forum_6_2016.