

1 Analyseperspektiven der Industriepolitik

In diesem Kapitel werden zuerst die bisherigen Forschungsdefizite mittels einer kritischen Auseinandersetzung mit den Theoriebildungen und wissenschaftlichen Diskussionen über Industriepolitik herausgearbeitet, anschließend wird ein analytischer Bezugsrahmen für die nachfolgende empirische Forschung entwickelt, der dazu dienen soll, die bestehende Wissenslücke mitsamt den einhergehenden Forschungsdefiziten zu schließen.

1.1 Defizitäre Theoriebildung bezüglich der Industriepolitik

1.1.1 *Theoretisches Patchwork in der gängigen Literatur*

Seit geraumer Zeit bemühen sich Ökonomen, Industriepolitik mit ökonomischen Theorien zu begründen und zu erklären, aber bis heute konzentrieren sie sich lediglich auf Einzelaspekte der Industriepolitik. Versuche, Industriepolitik als eine in sich geschlossene Wirtschaftskonzeption zu behandeln, werden dagegen gar nicht unternommen. Es ist vor diesem Hintergrund kein Wunder, dass in der einschlägigen Literatur ein theoretisches Patchwork vorzufinden ist, das sich aus Theorieansätzen unterschiedlichster ökonomischer Fachrichtungen zusammensetzt, die im Verlauf der Industrialisierung vom 18. bis hinein ins 20. Jahrhundert

entstanden sind⁵. Dazu gehören z.B. das Theorem der komparativen Kostenvorteile nach David Ricardo (1817) und das Theorem des Erziehungszolls nach Friedrich List (1841), welche beide Schutzmaßnahmen für die inländische Industrie aus Außenhandelsaspekten heraus rechtfertigen. In den 1990er Jahren aktualisierten einige amerikanische Ökonomen, darunter Laura Tyson und Paul Krugman diese Argumentationslinie mit der sogenannten „strategischen Handelspolitik“, die sich dadurch auszeichnet, dass sie von einer monopolistischen bzw. oligopolistischen Marktstruktur des Weltmarkts ausgeht und staatliche Schutz- und Fördermaßnahmen der einheimischen Hochtechnologieindustrien für unumgänglich erklärt⁶. Der jüngste Ansatz, der auf dieser Argumentationslinie basiert, ist die von Justin Yifu Lin entwickelte „neue Strukturökonomie“ (2012). Demzufolge soll ein Entwicklungsland diejenigen Industriezweige bevorzugt fördern, die über komparative Kostenvorteile in der globalen Arbeitsteilung, vor allem im Vergleich mit den technologischen Geberländern, verfügen. Mit einem wachsenden Devisengewinn und einem verbesserten technischen Wissen könne man sich dann den technologieintensiven Branchen zuwenden (Vgl. Lin 2012).

Neben dieser handelspolitischen Argumentationslinie führen Ökonomen auch gerne die Drei-Sektoren-Hypothese von Colin Clark (1940) sowie die Innovationstheorie von Joseph Schumpeter (1939) an, um den wirtschaftlichen Wachstumszyklus über einen längeren Zeitraum zu betrachten und den Strukturwandel durch technologische Innovationen zu

⁵ Einen vollständigen Überblick zur den theoretischen Begründungen bietet das Buch „Industriepolitik“ von Ulrich Brösse (1996), in dem insgesamt elf Theorieansätze und Hypothesen aufgelistet sind, die sich u.a. mit Industrialisierungsstadien, dem Produktzyklus, komparativen Kosten im internationalen Handel, Transaktionskosten, nationalem Wettbewerb, Marktversagen oder ordnungspolitischen Ansätzen befassen.

⁶ Laura Tyson war Vorsitzende des Wirtschaftsberaterstabes von Präsident Clinton. Die weiteren Vertreter der „strategischen Handelspolitik“ stammen ebenfalls aus dem Umfeld der Demokratischen Partei. Ausführlich bei Kursch 1993 und Gurbaxani 2000.

begründen. Diese Argumentationslinie setzte sich in der Diskussion um die sogenannte „Neue Wachstumstheorie“ im Lauf der 1990er Jahre fort. Demzufolge resultiert das gesamtwirtschaftliche Wachstum vor allem aus den positiven externen Effekten einiger Schlüsselindustrien und -technologien. Hieraus werden zwei Arten industriepolitischen Handlungsbedarfs abgeleitet: zum einen eine breit angelegte staatliche Förderung der Humankapitalbildung (Bildungs- und Forschungsförderung), zum anderen die Erfordernis sektoralpezifischer Fördermaßnahmen z.B. in Bezug auf Schlüsselindustrien und -technologien (Vgl. Stolpe 1993 und Brösse 1996: 34f.).

Das prominenteste Argument ist gegenwärtig das sogenannte Marktversagen, das entweder auf einen unvollkommenen Markt oder auf einen unvollständigen Wettbewerb zurückzuführen ist. Demzufolge sind staatliche Eingriffe nur dann zulässig, wenn die Marktmechanismen versagen und der gesamtwirtschaftliche Wohlstand Schaden nimmt (Vgl. Fritsch 2011: 72-75). Die Förderung von Innovationen wird hierbei oft mit der These von der Nicht-Ausschließbarkeit der Verwendung technischen Wissens begründet, die zuerst von dem amerikanischen Ökonomen Kenneth Arrow in den 1960er Jahren aufgestellt wurde. Arrow zufolge ist neues technisches Wissen schon zu dem Zeitpunkt publik, sobald es in einem neuen Produkt Verwendung findet. Das neue Wissen kann dann von den weiteren Produzenten mit niedrigen Kosten reproduziert oder mit leichter Modifizierung re-innoviert werden. Zusätzlich begünstigt die Mobilität des Personals auch den Wissenstransfer zwischen einzelnen Unternehmen. Insofern gestaltet sich die Bewahrung des technischen Wissens für die Produzenten äußerst schwierig, auch die Einführung von befristeten Schutzrechten wie beispielsweise Patenten oder Geheimhaltungspflichten des Personals kann dieses Problem nicht grundsätzlich lösen. Unter solchen Umständen verlieren Innovationen ihre Anziehungskraft für Produzenten. Der Staat sollte deshalb

durch eine direkte Förderung von F&E-Tätigkeiten dieses Defizit kompensieren und Anreize für Unternehmen schaffen (Vgl. Henze 1992: 33; Dunn 1995: 166).

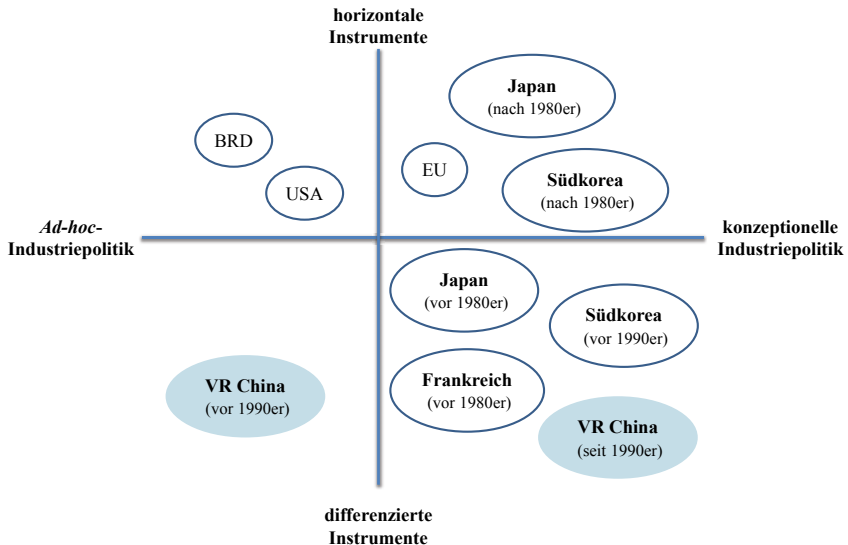
Eine weitere Form von Marktversagen in Bezug auf die Industriepolitik sieht Dani Rodrik in der mangelnden Koordination gleichzeitig stattfindender Investitionen in die vor- und nachgelagerten Industriebranchen, da die vorgelagerten Branchen Zwischenprodukte für nachgelagerte Branchen herstellen, so dass sich beide Branchen in der Wertschöpfungskette praktisch vernetzen. Die Entstehung und Entwicklung einer solchen branchenübergreifenden Wertschöpfungskette hängt nach Rodrik von einer erfolgreichen Koordination zwischen individuellen Investoren ab, die unabhängig voneinander in den vorgelagerten wie nachgelagerten Branchen tätig sind. Zum Zwecke der besseren Koordination ist staatliches Engagement gefragt, da sich der Staat in der Lage befindet, die Such- und Koordinationskosten zu übernehmen und Investitionsbarrieren abzubauen (Vgl. Rodrik 2007a: 107ff.).

Die oben skizzierten Theorieansätze erklären in der Tat nur die einzelnen Teilbereiche der Industriepolitik. In der Praxis umfasst Industriepolitik dagegen eine Vielzahl von Instrumenten, die beinahe alle oben dargestellten theoretischen Ansätze betreffen. Die Reduzierung der Industriepolitik auf Einzelaspekte führt nicht selten dazu, dass die politisch-administrativen Entscheidungsträger beliebig auf die oben skizzierten Theorieansätze zurückgreifen können, um ihren spontanen Handlungsbedarf zu rechtfertigen. Diese Instrumentalisierung der industriepolitischen Theorien stellt wiederum die normative Funktion der oben skizzierten Theorieansätze in Frage.

1.1.2 Lückenhaftes Wissen über konzeptionelle Industriepolitik

In der gängigen Literatur wird Industriepolitik in vergleichenden Länderstudien in zwei Kategorien unterteilt: in konzeptionelle Industriepolitik auf der einen und in *Ad-hoc*-Industriepolitik auf der anderen Seite. Dabei unterscheiden sich beide Kategorien hinsichtlich ihrer Zielsetzung und des eingesetzten Instrumentariums voneinander (Vgl. Oberender /Daumann 1995: 4). Demzufolge ist konzeptionelle Industriepolitik durch eine kohärente Strategie gekennzeichnet, die häufig in Form eines ausformulierten nationalen Entwicklungsplans dargestellt wird, der die Zielsetzung für die erwartete strukturelle Entwicklung sowie eine Vielzahl von der Umsetzung dienenden Instrumenten beinhaltet. Die branchenspezifischen Einzelziele und Instrumente leiten sich aus diesem nationalen Plan ab und sind zwingend aufeinander abgestimmt. Als Musterländer einer konzeptionellen Industriepolitik gelten Frankreich, Japan sowie Südkorea. China fällt aufgrund der Vorlage eines jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren geltenden nationalen Wirtschaftsplans ebenfalls in diese Kategorie. Im Gegensatz dazu folgt *Ad-hoc*-Industriepolitik keinem im Voraus ausgearbeiteten Plan; sie entsteht erst nach Ausbruch einer Wirtschaftskrise und dient der Kompensation des Marktversagens. Die eingesetzten Instrumente dienen deshalb spezifische Einzelzielen und müssen nicht immer kohärent sein. Exemplarische Beispiele hierfür sind die USA und Deutschland. Die Differenzierung von Industriepolitik nach zwei unterschiedlichen analytischen Kategorien dient dem Zweck, einen Vergleichsmaßstab für Länder mit unterschiedlichen Industriepolitiken bereitzustellen (Vgl. Abbildung 1). Allerdings können diese beiden Kategorien keine Erkenntnisse zur Rolle von nationalen Plänen sowie deren konkrete Gestaltungsprozesse liefern, auf deren Grundlage Aussagen über die Funktionalität und Effektivität der konzeptionellen Industriepolitik möglich wären.

Abbildung 1: Typologie der nationalen Industriepolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund von mangelndem Wissen über nationale Entwicklungspläne sowie deren Funktionsweise wird konzeptionelle Industriepolitik häufig mit sozialistischer Zentralplanung gleichgesetzt, welche als Gegensatz zur Marktkoordination fungiert und den freien Wettbewerb und die autonome Preisbildung durch Marktakteure außer Kraft setzt. In den Augen vieler Ökonomen befindet sich die konzeptionelle Industriepolitik deshalb in einem unlösbaren Widerspruch zur Marktwirtschaft⁷. Die Auseinandersetzung mit diesem Kernstück der konzeptionellen Industriepolitik wird deshalb in der bisherigen Forschung nur noch marginal behandelt und findet sich lediglich vereinzelt in länderspezifischen Stu-

⁷ Vgl. World Bank Policy Research Report 1993; Dunn, 1995; Pack 2000; Seitz 2000; Starbatty 2000; Donges 2005; Pack/Saggi 2006.

dien⁸. Es ist daher nicht verwunderlich, dass bis heute in der Wirtschaftslehre eine Sprachlosigkeit über konzeptionelle Industriepolitik herrscht.

1.2 Wissenschaftliche und politische Diskussionen zur Industriepolitik seit den 1970er Jahren

Im Gegensatz zu den bescheidenen Theoriebildungsversuchen sind die öffentlichen Diskussionen zur Industriepolitik in den vergangenen dreißig Jahren sehr heftig und nicht immer ideologiefrei geführt worden. Der Grund hierfür mag eher auf Ängste der fortgeschrittenen Industrienationen wie den USA zurückzuführen sein, ihre Vormachtstellung in der Weltwirtschaft gegenüber ihrem potenziellen Herausforderer aus dem Pazifikraum zu verlieren, anstatt an der Thematik an sich. Insgesamt lassen sich die Diskussionen zur Industriepolitik auf zwei unterschiedlichen Ebenen beobachten: auf internationaler Ebene werden sie vor allem unter Federführung der Weltbank geführt, wobei es in erster Linie um wirtschaftspolitische Empfehlungen für Entwicklungsländer geht. Die Industriepolitik der ostasiatischen Schwellenländer wird in diesem Zusammenhang als alternatives Entwicklungskonzept zu dem auf dem Neoliberalismus beruhenden „Washington-Konsens“ behandelt. Mit der Berufung des chinesischen Ökonoms Justin Yifu Lin im Jahre 2008 zum Chefökonom der Weltbank, der zu den einflussreichsten gegenwärtigen Verfechtern der Industriepolitik zählt, rückt der Washington-Konsens allmählich in den Hintergrund. Eine Einigung besteht inzwischen in dem Punkt, dass eine starke Rolle des Staates für die Wirtschaftsentwicklung in Entwicklungsländern unersetzlich ist. Im Gegensatz zur

⁸ Zur Auseinandersetzung mit der japanischen Wirtschaftsplanung siehe z.B. Gao 1997: 20f.; Zur chinesischen Wirtschaftsplanung siehe Heilmann 2011 und Heilmann/Melton 2013.

Diskussion der Weltbank fokussiert man sich auf transnationaler Ebene viel mehr auf die Übertragbarkeit der konzeptionellen Industriepolitik auf marktwirtschaftliche Systeme. Die Konformität der Industriepolitik mit weiteren Prinzipien der Marktwirtschaft steht im Mittelpunkt der wissenschaftlichen und politischen Debatten. Im Folgenden werden vornehmlich die transnationalen Diskussionen wiedergegeben.

1.2.1 Kurzer Rückblick auf die Geschichte des internationalen Diskurses

Der transnationale Diskurs zur Industriepolitik wurde seit Ende der 1970er Jahren mit unterschiedlicher Intensität und Fokussierung geführt. In der gängigen Literatur wurde Frankreich zwar als Wiege der Industriepolitik bezeichnet, wo der Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Einrichtung einer staatlichen „Indikativplanung“ (*Planification*) zum Aufschwung verholfen werden sollte (Vgl. Oberender/Daumann 1995: 15ff. und Meißner/Fassing 1989: 140f.). Der unmittelbare Auslöser des kontroversen Diskurses war aber die aggressive Expansion der japanischen Produkte auf dem Weltmarkt seit Ende der 1970er Jahre. Im gleichen Zeitraum litt die amerikanische Wirtschaft unter einer schweren Rezession und stand daher in einem starken Kontrast zum Aufstieg Japans. Vor diesem Hintergrund wurde die japanische Wirtschaft in der akademischen Forschung häufig als alternatives Modell den USA gegenübergestellt und nach der Triebkraft des japanischen Wirtschaftserfolges gesucht⁹.

In dem Buch „*MITI and Japanese Miracle*“ (1982) versuchte der amerikanische Politologe *Chalmers Johnson* mit dem Begriff „*developmental state*“ die japanischen Erfahrungen mit der Industrialisierung zu

⁹ Zur Debattengeschichte in den USA siehe Graham 1992; Kursch 1993; Gurbaxani 1999: 55-10; Conrad 1987: 1-12 und Chang 2009.

thematisieren. Mit diesem Typus wurde die Vorstellung geweckt, dass ein starker Staat das wirtschaftliche Wachstum und technische Fortschritte durch gezielte Eingriffe vorantreiben kann. Dieser Ansatz hat die Asienforschung in den nachfolgenden Jahren stark geprägt, insbesondere als andere ostasiatische Schwellenländer wie Südkorea, Taiwan oder Singapur ähnliche Erfolge wie Japan erzielten. Diese Studien haben bei den ostasiatischen Schwellenländern ein ähnliches „*developmental state*“-Modell festgestellt, das sich durch einen für Wirtschaftsentwicklung engagierenden Staat und ein verschränktes Beziehungssystem zwischen Politik, Administration und Wirtschaft („*Embedded Autonomy*“ nach Evans) auszeichnet¹⁰. Rückblickend kann man solche Studien auch als Beleg für einen grenzübergreifenden Politiktransfer zwischen den ostasiatischen Ländern und die Diffusion der japanischen Industriepolitik in dem ostasiatischen Raum betrachten. Allerdings wurde die Übertragung des japanischen Modells auf die USA und die damit verbundene Stärkung der staatlichen Rolle für die Wirtschaftsentwicklung in den USA selbst aus politischen, ideologischen sowie institutionellen Gründen generell abgelehnt (Vgl. Graham 1992; Gurbaxani 1999).

Ab Ende der 1980er bis Anfang der 1990er Jahre wurde der Erfolg Japans in den technologieintensiven Branchen wieder zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion, allerdings nun in einer neuen Dimension. Diesmal stand die Frage im Mittelpunkt, ob die USA oder die EU-Staaten eine vorausschauende Industriepolitik bräuchten, um die zukunftsorientierten Industriezweige mittels interventionistischer Instrumente zu fördern, wie Japan dies bereits in den 1970er Jahren getan hatte. In den USA wurde die Diskussion vor allem dadurch entfacht, dass die dortige Automobilindustrie sowie die Mikroelektronikbranche einen erheblichen

¹⁰ Zu den „*developmental state*“-Studien zählen neben Johnson 1982 auch Amsden 1989; Wade 1990; Evans 1995; Chang 1999 und Robinson 2009.

Marktanteil an japanische Unternehmen verloren hatten. Die Automobilindustrie in den USA galt als Symbol für den amerikanischen Wirtschaftsaufstieg und den technologischen Vorsprung, während die Mikroelektronik als Schlüsseltechnologie für die zukünftige Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts angesehen wurde. Die Verdrängung der amerikanischen Unternehmen aus diesen beiden Industriezweigen wurde gemeinhin als Folge der japanischen Industriepolitik interpretiert. Als Gegenmaßnahmen dazu setzten einige amerikanische Ökonomen, darunter Wirtschaftsberater von US-Präsident Bill Clinton, die sogenannte „strategische Handelspolitik“ in der öffentlichen Diskussion durch, um die unmittelbare Förderung der unternehmerischen Technologieforschung mit steigenden staatlichen Finanzmitteln zu rechtfertigen (Vgl. Kursch 1993: 23f.; Seitz 2000: 21ff.). Im gleichen Zeitraum wurde in der EU wie in Deutschland über eine „neue Industriepolitik“ diskutiert, die der Förderung von Schlüsseltechnologien ebenfalls eine entscheidende Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung zuschrieb¹¹.

Damals nahm die längste Rezession der japanischen Nachkriegsgeschichte bereits ihren Anfang, jedoch hatte das damals kaum jemand vorhergesehen. Weder Kritiker noch Befürworter der Industriepolitik bestritten den japanischen Wirtschaftserfolg, nur die jeweilige Ursache dafür suchten sie in unterschiedlichen Richtungen. Die Ökonomen betrachteten z.B. investitionsfreudige Unternehmen, effizientere Managementmethoden wie die *lean production* oder eine hohe Sparkapitalbildung, ja sogar das konfuzianische Kulturerbe in ihrer Kombination als Schlüssel für den rasanten japanischen Aufstieg. Das einflussreiche MITI sei dagegen lediglich ein „Mythos“ gewesen, der von den Anhän-

¹¹ Zur Diskussion über „neue Industriepolitik“ in der EU und Deutschland siehe Conrad 1987; Steger 1993; Freytag 1995; Dunn 1995; Bangemann 1995; Seitz 2000 und Busch 2005.

Chinas Industriepolitik von 1978-2013
Programme, Prozesse und Beschränkungen
Shih, L.
2015, XIX, 298 S. 9 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-08044-0