

Chancen und Risiken rezenter industriepolitischer Entwicklungen in Europa und den USA

Christian Reiner

Im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nahm das Interesse an industriepolitischen Fragestellungen deutlich zu, was sich an den zahlreichen neuen industriepolitischen Strategien der EU, OECD sowie zahlreicher Nationalstaaten deutlich ablesen lässt. Dies hängt zunächst einmal mit den in der Krise gesetzten, sektoral differenzierten Stützungsmaßnahmen, etwa für die Banken- oder Automobilbranche, zusammen. Die Ursachen für diese Renaissance eines für bereits obsolet gedachten Politikfelds liegen jedoch tiefer. Es ist – jedenfalls auf der Ebene des wirtschaftspolitischen Diskurses – zu bemerken, dass die rezente Industriepolitik anderen Rationalitäten folgt als in früheren Perioden. Im Folgenden werden einige Ursachen für die industriepolitische Renaissance diskutiert, neue industriepolitische Strategien und Konzepte erörtert sowie eine Einschätzung über die Chancen und Risiken einer »neuen« Industriepolitik vorgenommen, wobei der Fokus auf Entwicklungen in Europa und den USA liegt, deren Innovationssysteme weitgehend an der globalen Technologieschwelle operieren. Die Herausforderung liegt also nicht mehr in einem catching-up an die Technologieschwelle sondern in deren Verschiebung nach außen. Die Unsicherheit über zukünftig erfolversprechende Technologien oder Branchen ist daher besonders hoch und die Förderung von Innovation im Gegensatz zur Diffusion gewinnt an Bedeutung.

Unter Industriepolitik verstehe ich dabei die Summe an monetären und nicht-monetären wirtschaftspolitischen Maßnahmen welche darauf abzielen, die Sektor- oder Aktivitätsstruktur einer Volkswirtschaft zu beeinflussen. Unter Aktivitätsstruktur ist eine Strukturierung des Unternehmenssektors hinsichtlich unterschiedlicher Merkmale wie zB Innovationsgrad oder Qualifikationsprofil gemeint.

Industriepolitische Entwicklungen vor der Krise

Betrachtet man die Entwicklung der Industriepolitik in den letzten Jahrzehnten so folgte auf eine sektoral stark interventionistische Phase von 1945 bis in die 1970er Jahre (vertikale Industriepolitik) eine Periode liberaler Maßnahmen, welche auf die Gestaltung von vorteilhaften Rahmenbedingungen abzielte (horizontale Industriepolitik). Diese Periode ging jedoch bereits in den frühen 2000er Jahren zu Ende. Die steigende Konkurrenz der Schwellenländer sowie die stagnierende Konvergenz des europäischen Produktivitätslevels zum US-Niveau lieferten die Basis für die Lissabon-Agenda, welche zahlreiche industriepolitische Impulse beinhaltet. In weiterer Folge entwickelte die EU-Kommission ein industriepolitisches Design, welches eine Kombination von vertikaler und horizontaler Industriepolitik darstellt (Allen et al. 2006). Neben der Gestaltung attraktiver Rahmenbedingungen für unternehmerischen Wettbewerb wurde deutlich, dass einzelne Sektoren unterschiedliche Heraus-

forderungen aufweisen, die sektorspezifischer Antworten bedürfen, und dass zunächst neutral anmutende Maßnahmen sektoral sehr unterschiedliche Effekte haben können.

Eine Phase industriepolitischer Abstinenz im engeren Sinne hat es nicht gegeben. Vielmehr haben selbst vorgeblich liberale Staaten wie die USA oder Großbritannien niemals vollständig auf Industriepolitik verzichtet. Allerdings wurden diese Maßnahmen vielfach nicht zur Kenntnis genommen oder mit dem Label »Innovationspolitik« von Industriepolitik abgegrenzt. Die Industriepolitik hat bereits vor der Krise an Bedeutung gewonnen und wurde – wenn auch unter anderen Bezeichnungen – niemals gänzlich aufgegeben. Dabei hat sich der industriepolitische Instrumenteneinsatz weiterentwickelt und umfasst neben den negativ einzuschätzenden Dauersubventionen an nicht mehr wettbewerbsfähige Sektoren oder einzelne Großunternehmen (z.B. Deutscher Steinkohlebergbau) eine Reihe von monetären und nicht-monetären Maßnahmen, wie etwa zum Abbau von Informationssymmetrien oder zur Förderung von Wissenschafts-Wirtschaftskooperationen. Nach wie vor sorgt die Unbestimmtheit der Definition von Industriepolitik für unproduktive, oft ideologisch aufgeladene Grabenkämpfe. Aus meiner Sicht sowie aus der Sicht der neueren industriepolitischen Literatur bedeutet Industriepolitik in den entwickelten Staaten der Welt vor allem Innovationspolitik.

Intersektorale Fehlallokationen

In der Krise zeigte sich, dass die Allokation der Ressourcen durch deregulierte Faktormärkte nicht notwendigerweise dynamische Effizienz und nachhaltige Wohlstandsgewinne nach sich zog: »Growth before the crisis was distorted in fundamental ways (...)« (Raghuram 2012). Vielmehr kam es in den angelsächsischen Staaten zu einer Aufblähung des Finanzsektors und in einigen europäischen Staaten zur rasanten Expansion der Bauindustrie (v.a. Spanien). Parallel hierzu nahm insbesondere in den USA aber auch in Großbritannien, Frankreich und in Südeuropa der Industrieanteil rasch ab, während der Anteil von binnenorientierten Sektoren mit teils schlechteren Arbeitsbedingungen (z.B. Wachdienste, Einzelhandel) stark expandierte.

Nachdem die Krise sowohl das finanzgetriebene als auch das immobiliendominierte Wachstumsmodell als nicht nachhaltig offenbarte, stellt sich die Frage nach alternativen Wachstumsquellen. Bedenkt man, dass die Binnennachfrage in den betreffenden Staaten auf absehbare Zeit eher verhalten bleiben könnte und dass eine Verringerung der teils beträchtlichen Leistungsbilanzdefizite notwendig ist, bleibt einzig eine Ausweitung der Exporte als Alternative. Daraus ergibt sich die wirtschaftspolitische Schlussfolgerung zur Förderung des Sektors handelbarer Güter, der abgesehen von hochwertigen Dienstleistungen und dem Tourismus vor allem aus Industrieunternehmen besteht. Für Staaten wie Griechenland wird beispielsweise eine nachholende Industrialisierung als Strategie empfohlen.

Wachstumsschwäche

Das schwache Wachstum stellt eine Herausforderung für Europa dar. Die Industriepolitik verspricht ebenfalls Teil einer Exit-Strategie zu sein, nicht zuletzt weil gerade jene Staaten mit einem hohen Industrieanteil eine bessere makroökonomische Per-

formance in der Krise aufwies (Reiner 2012). Der Zusammenhang von Wachstum und Industriepolitik betrifft im Kern vor allem zwei Aspekte. Erstens ist damit die ganze Debatte um »green growth« angesprochen und zweitens die Frage nach der Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Beide Themen weisen enge Bezüge zum industriellen Sektor auf und sind Bestandteil von allen neueren industriepolitischen Strategiepapieren (z.B. COM 2012). Das Wachstumspotenzial von Märkten für Produkte, die Teil des ökologischen Umbaus der Wirtschaft sind, wird durchwegs als sehr hoch eingeschätzt. Industriepolitische Initiativen sollen dabei helfen einzelnen Staaten bzw. Regionen einen first-mover advantage zu verschaffen. Die Erosion der deutschen Photovoltaikindustrie trotz teilweise beträchtlicher Förderungen zeigt jedenfalls, dass auch jüngere industriepolitische Projekte alte Fehler wiederholen und Steuergelder verschwenden können.

Die Innovationsfähigkeit ist für reiche Volkswirtschaften die zentrale Wachstumsdeterminante. Die Deindustrialisierung hat die Frage nach der Bedeutung industrieller Fähigkeiten zur Aufrechterhaltung eines dynamischen Innovationssystems aufgeworfen. Leamer (2007, 97) stellt in diesem Zusammenhang fest: »As we [i.e. the US] move more manufacturing to China, we are certainly also moving process innovations there as well. (...) I think we need to be concerned about the innovative process in an economy with so much finance and so little manufacturing.«

Konzeptionelle Neuentwicklungen und Evaluationsergebnisse

Auf konzeptioneller und empirischer Ebene wird die Renaissance der Industriepolitik durch einen neuen Pragmatismus in der Einschätzung über den Nutzen und die Ausgestaltung industriepolitischer Interventionen sowie durch positive Evaluationsergebnisse gestützt. Die Studien von Nunn und Trefler (2010) oder Takalo et al. (2013) zeichnen sich allesamt durch eine moderne, ausgefeilte Evaluationsmethodik aus und liefern positive Ergebnisse über die Wirkungen unterschiedlicher industriepolitischer Instrumente. Der neue, konzeptionelle Pragmatismus ruht auf der Erkenntnis, dass es (1) eine Reihe von theoretisch gut abgesicherten Argumenten für Industriepolitik gibt und (2) dass die Chance für erfolgreiche Interventionen eine nicht vernachlässigbare Größe annimmt. Als Folge davon hat sich die Debatte von der Frage von pro oder contra Industriepolitik in Richtung der Frage nach der konkreten Gestaltung von Industriepolitik verschoben – »don't ask why, ask how« (Rodrik 2008).

Dabei wurde zunehmend deutlich, dass die Frage der Governance sowie des Designs der Industriepolitik von besonderer Bedeutung sind. Im Gegensatz zu früher wird von Proponenten der Industriepolitik die politökonomische und informationsökonomische Problematik (rent seeking, regulatory capturing, picking the winners) aktiv adressiert. Beispielsweise geht es demnach nicht mehr um ein »picking the winners« durch Bürokraten sondern um ein »let losers go«, d.h. die rechtzeitige Beendigung von Förderungen im Falle des sich abzeichnenden Scheiterns von Projekten. Eine glaubwürdige Ausstiegsstrategie auf Basis von Performanceindikatoren gilt als wesentliche Voraussetzung für eine moderne Industriepolitik und damit auch als Prävention vor dauerhaftem rent-seeking oder der Förderung von nicht mehr wettbewerbsfähigen Strukturen. Anekdotische Evidenz zeigt jedoch, dass die Beendigung einer Maßnahme an der viele Stakeholder (Länder, Industrie, einzelne

Spitzenbeamte, ...) ein Interesse an Fortführung haben, kaum möglich ist. Dem oftmals vorgebrachten Argument des Informationsdefizits des öffentlichen Sektors wird entgegengehalten, dass dieses zwar einerseits tatsächlich besteht aber eben auch für den Unternehmenssektor zutrifft. Es gehe also vielmehr darum, Foren zu schaffen, die einen Informationsaustausch über Flaschenhalse und Externalitäten in der Entwicklung von Branchen und Technologien ohne Vereinnahmung der Politik durch einzelne Unternehmen ermöglichen.

Mindestens ebenso wichtig wie die Fragen nach der Governance von Industriepolitik ist aber auch die von Aghion et al. (2011) argumentierte Komplementarität von Wettbewerbs- und Industriepolitik, die in deutlichem Gegensatz zur früher stets vertretenen Dichotomie steht. Wettbewerb stellt dabei eine besonders wichtige Triebfeder für unternehmerische Innovationsleistungen von Ländern bzw. Branchen an der Technologiegrenze dar (escape-competition motivation). Demnach sollte die Industriepolitik vielmehr ein Vehikel zur Förderung von Wettbewerb sein, etwa durch die Setzung von Anreizen für Unternehmen im gleichen Technologiefeld zu innovieren und damit Konkurrenz und Innovationsintensität zu erhöhen oder durch die Selektion von besonders kompetitiven Sektoren als potentielle Förderempfänger. Wichtig ist also die Förderung einer hinreichend großen Anzahl von Unternehmen, sodass diese ihre Innovationsleistung aufgrund des Wettbewerbsdrucks steigern. Die Schaffung von »national champions« oder Protektionismus stehen in deutlichem Widerspruch zu dieser Konzeption.

Was ist das neue an der »neuen« Industriepolitik?

Folgende Faktoren können beispielhaft als spezifische Aspekte einer sich abzeichnenden neuen Industriepolitik genannt werden: (1) Der Markt als Selektionsmechanismus soll nicht ersetzt, sondern in jenen Bereichen, die durch signifikante Externalitäten gekennzeichnet sind, komplementiert werden. Die Bedeutung der Konkurrenz wird hervor gestrichen und deren selektive Förderung als wichtige Maßnahme der Industriepolitik begriffen. (2) Die Vergabe von Subventionen an einzelne Unternehmen, die Schaffung nationaler Champions mittels strategischer Handelspolitik sowie die Verhinderung des Strukturwandels werden weitgehend als inadäquate Maßnahmen betrachtet. (3) Dem Design und der Governance von Industriepolitik kommt eine herausragende Bedeutung zur Vermeidung der traditionellen Fehler alter Industriepolitik zu. Die OECD hat dies in ihrer Konzeption einer »soft industrial policy« in das Zentrum einer strategischen Neukonzeption gestellt. (4) Ein wichtiges Merkmal moderner Industriepolitik stellt die Orientierung von Maßnahmen an den großen gesellschaftlichen Herausforderungen dar, wie etwa Klimawandel oder demographische Alterung. (5) Die Industrie sowie der mit dieser verbundene unternehmensbezogene Dienstleistungssektor stehen erneut im Zentrum der Industriepolitik. Ursächlich hierfür ist vor allem das relativ hohe Export- und Innovationspotenzial von Industrieunternehmen. Am deutlichsten wird diese Neueinschätzung der Industriepolitik im neuen industriepolitischen Strategiepapier der EU, wonach eine Reindustrialisierung im Sinne einer Steigerung des industriellen Wertschöpfungsanteils von aktuell ca. 16% auf 20% bis 2020 als Ziel definiert wird (COM 2012). Diese neue industrielle Dynamik soll insbesondere durch eine sich abzeichnende Dritte Revolution sowie den notwendigen Umbau der materiellen Welt für die Realisierung eines

postfossilen Zeitalters getrieben werden. In den USA hingegen wird große Hoffnung in die Rückverlagerung (insourcing) von Industrieunternehmen aus China gesetzt. Rasch steigende Arbeitskosten in China, niedrige Energiekosten in den USA durch neue Fördermethoden fossiler Energieträger (fracking) sowie steuerliche Anreize werden in diesem Zusammenhang als relevante Faktoren diskutiert.

Einschätzung

In wie weit kann die Renaissance der Industriepolitik sowie die Reindustrialisierung einen Beitrag für eine nachhaltige Steigerung des Wachstums und die Bewältigung der »Grand Challenges« leisten? Zunächst ist hierzu eine Differenzierung in die konzeptionellen Neuentwicklungen sowie die konkreten industriepolitischen Maßnahmen notwendig. Erstere stellen ohne Zweifel einen wichtigen Fortschritt dar und von deren Umsetzung sind positive Effekte zu erwarten. Allerdings bleibt gerade bei einer innovationsorientierten industriepolitischen Konzeption zu fragen, worin das eigentlich neue einer »neuen« Industriepolitik im Vergleich zu längst praktizierten innovationspolitischen Maßnahmen liegt. Beispielsweise referiert Warwick (2013) Clusterpolitik, Ansiedlungsförderung (investment promotion), öffentliche Beschaffung und »green-growth« als Beispiele für Instrumente einer neuen Industriepolitik. Tatsächlich stellen diese Instrumente keineswegs Neuentwicklungen dar, sondern werden etwa im Rahmen der Innovations- und Regionalpolitik seit Langem mit teils wechselndem Erfolg eingesetzt.

Es bleibt abzuwarten, in wie weit diese neuen Konzepte von Industriepolitik auch tatsächlich realisiert werden. Die Durchsetzung eines Designs von Industriepolitik welches den Anforderungen einer modernen Industriepolitik genügt bleibt eine Herausforderung. Der politökonomische Einfluss von Großunternehmen und etablierten Unternehmen stellt eine beständige Bedrohung für die Umsetzung wohlfahrtssteigerender industriepolitischer Maßnahmen dar. Ebenfalls berücksichtigt werden muss die Gefahr eines Förderwettbewerbs zwischen Staaten und innerhalb von Staaten zwischen den ausführenden Institutionen der Industriepolitik.

Neben der neuen Euphorie über sektorale Fördermaßnahmen sollte nicht übersehen werden, dass gerade für reiche Staaten ein leistungsfähiges Bildungs- und Universitätssystem die Fundamente für zukünftigen Wohlstand bilden. Beispielhaft sei hier auf die langen Versäumnisse der Politik im Bereich der Energieforschung hingewiesen. Ohne erstklassige Humankapitalpolitik über den gesamten Lebenszyklus werden auch neuere industriepolitische Maßnahmen nur begrenzte Wirkung entfalten. Nebenbei sei auch darauf hingewiesen, dass diese Politikmaßnahmen auch einer zunehmenden Einkommensungleichheit entgegenwirken.

Ein Vorzug der wiederentdeckten Industriepolitik liegt in einer realistischeren Betrachtung der Funktionsweise von Märkten, einem neuen Fokus auf die realwirtschaftlichen Grundlagen wirtschaftlicher Dynamik und in der partiellen Ausrichtung der Industrie(-politik) an sozialen Problemen. Damit verbunden sind Strategieentwürfe zur Steigerung der Produktivität mittels Innovations- und Qualitätsfortschritt im Gegensatz zu einseitigen Lohnkostenargumenten. Zusammengefasst plädiere ich für eine vorsichtig optimistische Einschätzung der industriepolitischen Renaissance sowie der wiederentdeckten Rolle der Industrie im Wachstumsprozess reicher Volkswirtschaften, wenngleich das Ziel einer Hebung des Industrieanteils in

Europa auf 20% fragwürdig ist und steigender Wohlstand in Europa und den USA vor allem von Produktivitätssteigerungen im Dienstleistungssektor abhängig ist.

Literatur

- Aghion, Phillippe/ Boulanger, Julian/ Cohen, Elie (2011) Rethinking industrial policy. Bruegel Policy Brief, 4.
- Allen, Christopher/ Didier, Herbert/ Koopman, Gert-Jan (2006) The European Commission's new industrial policy. EIB Papers, 11/2, 134-146.
- COM (2012) A stronger European industry for growth and economic recovery. Brussels.
- Leamer, Edward (2007) A flat world, a level playing field, a small world after all, or none of the above? A review of Thomals L. Friedman's The world is flat. In: Journal of Economic Literature, 45, 83-126.
- Nunn, Nathan/ Trefler, Daniel (2010) The structure of tariffs and long-term growth. In: American Economic Journal: Macroeconomics, 2, 158-194.
- Raghuram, Rajan (2012) The true lessons of the recession. In: Foreign Affairs, May/June 2012.
- Reiner, Christian (2012) Play it again, Sam: Die Renaissance der Industriepolitik in der Großen Rezession. In: Wirtschaft und Gesellschaft, 1, 15-56.
- Takalo, Tuomas/ Tanayama, Tanja/ Toivanen, Otto (2013) Estimating the benefits of targeted R&D subsidies. In: The Review of Economics and Statistics, 95, 255-272.
- Warwick, Ken (2013) Beyond industrial policy. Emerging issues and new trends. OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers, 2.