
Industriepolitik im Wandel

Rezension von: Guntram R. M. Hepperle,
Zukunftsorientierte Industriepolitik.
Möglichkeiten und Grenzen, Peter Lang,
Frankfurt am Main 2004, 354 Seiten,
€ 56,50.

Das Buch ging aus der Dissertation Hepperles bei Harald Hagemann an der Universität Hohenheim hervor. Indem er die Industriepolitik zum Thema erhebt, begibt sich Hepperle auf ein Gebiet, das in der wirtschaftspolitischen Diskussion seit jeher extrem umstritten ist. Besonders ab den neunziger Jahren erhält die Diskussion in Europa auf politischer Ebene wieder zunehmende Bedeutung. Als Ursache dafür können die Stichworte Globalisierung, Standortdebatte, weiter steigender Konkurrenzdruck, neue Technologien, für Deutschland besonders virulent: der problematische Angleichungsprozess der ehemaligen DDR, usw. herhalten.

Nach Hepperle befindet sich die Diskussion zur Industriepolitik durchgehend in einem Dilemma. Sie ist zum einen stark ideologisch geprägt, was eine sachorientierte Auseinandersetzung jedenfalls erschwert. Das Spektrum der grundsätzlichen Einschätzungen ist dabei ein extrem breites: an einem Ende die Angstvorstellung vor Eingriffen des Staates in den Allokationsprozess des Marktes, die zwangsläufig schädlich sein müssen. Diese müssen demnach – als möglicher erster Schritt auf dem Weg in die Zentralverwaltungswirtschaft – jedenfalls verhindert werden. Am anderen Ende die Hoffnung, dass der Staat eine führende Rolle bei der Zukunftsentwicklung der Wirtschaft ein-

nimmt und entscheidend zur Lösung von Standortproblemen beitragen kann.

Zum anderen wird dieser Dissens noch verkompliziert dadurch, dass es zwar eine Vielzahl vereinzelter, punktueller Ansätze zur theoretischen Begründung für die Notwendigkeit industriepolitischen Handelns gibt, aber keine umfassende, kohärente und allgemein anerkannte theoretische Begründung. Wissenschaftliche Ansätze zur Begründung industriepolitischer Eingriffe ergeben sich etwa aus der neuen Wachstumstheorie, der strategischen Handelspolitik und der Theorie des Marktversagens.

Es gibt auch keinen Entwurf für die konkrete Ausformung praktischer Politik in diesem Bereich. Mitursache dieses Defizits eines wissenschaftlich fundierten, positiven industriepolitischen Gesamtkonzeptes ist dabei sicherlich das weit verbreitete Grundvertrauen der gängigen Nationalökonomie in die Funktionalität des Marktes.

Nach Meinung des Autors ergeben sich aus den geschilderten Umständen oftmals Konsequenzen, die jedenfalls als suboptimal für die Gesamtwirtschaft anzusehen sind: Sowohl aus der Erwartungshaltung der Bevölkerung den PolitikerInnen gegenüber als auch aus Eigeninteresse sind die PolitikerInnen fast zwangsweise zu industriepolitischen Aktivitäten genötigt. Aufgrund einer fehlenden Gesamtkonzeption „werden allerdings nicht Politiken implementiert, die die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtssteigerung im Blick haben, sondern solche, für die am effizientesten Lobbyarbeit betrieben wird“. Als Beispiele, die die deutsche Wirtschaftspolitik vor Augen haben, werden in der Folge die defensive Industriepolitik in den Bereichen Bergbau, Landwirtschaft und Schiffbau erwähnt.

Aus dieser Defizitanalyse heraus for-

muliert Hepperle als Ziel seiner Arbeit, einen Beitrag zu einer theoretisch fundierten industriepolitischen Konzeption zu leisten, um eine rationalere und zielgerichtete Handlungsweise in der politischen Praxis zu ermöglichen.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist zunächst ein Versuch der Klärung der begrifflichen Grundlagen, daran schließt die Analyse der industriepolitischen Praxis in den USA, in Europa und in Deutschland – auch aus einer historischen Perspektive – an. Im nächsten Schritt werden exemplarisch zwei industriepolitische Beispiele – der Airbus und das Internet – eingehender untersucht, bei denen es explizit nicht um die Erhaltung bestehender Industrien geht, sondern um erwartete zukünftige Wachstumspotenziale. In einem Schlusskapitel werden die Untersuchungsergebnisse zusammengeführt.

Bereits bei der Untersuchung der Begrifflichkeiten wird klar, dass manche Diskussionen offensichtlich durch die uneinheitliche Verwendung des Begriffes „Industriepolitik“ geprägt sind: Versteht man darunter ausschließlich die „sektorale Förderung von Branchen“ – wie es manche Autoren tun –, dann wird man (als neoklassisch orientierter Autor) rascher zu einer negativen Einschätzung der Sinnhaftigkeit von Industriepolitik kommen, als wenn man unter Industriepolitik zum Beispiel auch das Binnenmarktprogramm der EU zählt. Bereits Definitionen können daher Auswirkungen auf die Einschätzung haben. Wenig hilfreich ist dabei, dass es eine Unmenge von Klassifikationen und Definitionen gibt.

Hepperle schafft in der Folge für den/die LeserIn aber ebenfalls eine unbefriedigende Situation, da er selbst keine klare, eindeutige Definition liefert. Damit werden die daran anschließen-

den Kapitel zum Teil schwer zu beurteilen, da eine eindeutige Bezugsbasis fehlt bzw. man manchmal den Eindruck gewinnt, dass an verschiedenen Stellen der Arbeit unterschiedlich breite bzw. enge Definitionen verwendet wurden. So meint der Autor einerseits, dass die Einschränkung der Begrifflichkeit „Industriepolitik“ auf den sekundären Sektor wohl unzweckmäßig sei, da insbesondere die industrienahe Dienstleistungen an Bedeutung für die Wohlfahrt gewinnen, andererseits meint er aber, dass der Begriff nicht zu weit gefasst werden sollte. Unbefriedigend bleibt für den Leser auch, dass er sich hinsichtlich der Ziele und Instrumente von Industriepolitik auf keine grundsätzlichen Definitionen einlässt, sondern schlicht erklärt, dass sich seine Arbeit eben auf „zukunftsorientierte Industriepolitik“ konzentriert und daher das Ziel verfolgt wird, die Unterstützung alter Industrien abzubauen und die Startbedingungen von Zukunftsbranchen zu verbessern. Es stellt sich die Frage, ob nicht auch die wirtschaftspolitische Behandlung alter Industrien unter dem Begriff Industriepolitik subsumiert werden muss. Dabei geht es vorerst gar nicht darum zu bewerten, ob es ein gerechtfertigtes Ziel sein kann, alte Industrien in alle Ewigkeit politisch am Leben zu erhalten – aber zur Diskussion steht u. E. sicherlich auch, inwieweit es nicht Sinn macht, (aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen) den Strukturwandel in seiner Geschwindigkeit zu beeinflussen. D. h. konkret: soziale und wirtschaftliche Verwerfungen zu vermeiden, indem man versucht, den Aufbau neuer Wertschöpfungsbereiche zu forcieren, beim Abbau „alter“ Wertschöpfungen aber zu einer Verlangsamung zu kommen.

Diese kritischen Anmerkungen zum

Grundlagenkapitel von Hepperle sollen keinesfalls als pauschale Herabwürdigung der gesamten Arbeit verstanden werden. Im Gegenteil! Das vorliegende Buch bietet einen ausgezeichneten Ansatz, um die Diskussion um wirtschaftspolitische Eingriffe in die Marktallokation ein schönes Stück weit voranzubringen.

Bereits im nächsten Kapitel, in dem Hepperle einen historischen Überblick über die Industriepolitik in der EU, Deutschlands und der USA bietet, wird klar, dass es in der Realität nicht vorstellbar ist, dass die Marktallokation frei von Beeinflussungen durch die Politik stattfinden kann. Die Politik nimmt zwangsläufig nahezu mit jeder ihrer Entscheidungen Einfluss – je nach Branche, Produkt, Investition, Sektor usw. in die eine oder andere Richtung. Strukturelle Entwicklungen werden dadurch gefördert, verzögert, erschwert, beschleunigt, in eine andere Richtung gelenkt. In allen vorgestellten Ländern/Ländergruppen war genau dies letztlich zu konstatieren. Überall fanden massive und andauernde Eingriffe in die Marktergebnisse mit verschiedenen Instrumenten statt, unabhängig von den prinzipiellen, öffentlich bekundeten ordnungspolitischen Vorstellungen durch die Politik. Es geht also letztlich darum, sich der Beeinflussung des Marktes auch als Politiker und Wirtschaftspolitiker voll bewusst zu sein, die Wirkungen mit zu bedenken und entsprechende Strategien zu entwickeln. In keinem der betrachteten Länder (gruppen) konnte bislang allerdings ein grundsätzlicher Konsens über die Möglichkeiten und Grenzen von Industriepolitik gefunden werden. Entscheidend war dafür auch die grundsätzliche Skepsis der Wissenschaft gegenüber der Industriepolitik – und die damit verbundene Abstinenz der Wissenschaft,

an einem gesamthaften Konzept mitzuarbeiten. Ein derartiges Verständnis sieht Hepperle – zu Recht – als nicht realitätskompatibel und nicht hilfreich für die Politikberatung an.

In der ersten Fallstudie wird das europäische Projekt des Airbusprojektes untersucht. Es wurde geprüft, ob es insgesamt als erfolgreich eingestuft werden kann und ob daraus Bausteine für ein industriepolitisches Konzept entwickelt werden können. Die Untersuchung zeigt letztlich, dass das europäische Projekt theoretisch zu rechtfertigen ist und bislang auch als Erfolg eingestuft werden kann. Der Markt stellt ein enges Oligopol dar, das darüber hinaus bedeutende Markteintrittsschranken aufweist. Es fallen daher prinzipiell Renten an, die im Sinne der Theorie der strategischen Handelspolitik transferiert werden können, indem der „Staat“ das Gleichgewicht in Richtung „seiner“ Unternehmen verschiebt. Das Airbusprojekt, dessen Anfang bis in die sechziger Jahre zurückreicht, wurde bei den verschiedenen Flugzeugtypen in unterschiedlichster Weise gefördert (F&E, Produktion, Export, Fusionsgenehmigungen). Die Europäer haben im Falle von Airbus weitgehend geschlossen an einem Strang gezogen, während die amerikanische Seite eine unentschlossene Haltung gezeigt hat. Damit trat die prinzipielle Gefahr, die beim praktischen Einsatz strategischer Handelspolitik bedacht werden muss, bislang nicht ein, nämlich dass der „Gegner“ zu Vergeltungsmaßnahmen greift und damit beide Seiten letztlich schlechter gestellt werden als ohne politische Eingriffe. Die Untersuchungen aus wohlfahrtstheoretischen Überlegungen heraus zeigen weitgehend übereinstimmend, dass tatsächlich die europäische Wohlfahrt gestiegen ist; zum Teil allerdings weniger aufgrund

des gelungenen Rententransfers (gelingt es Airbus, längerfristig profitabel zu arbeiten?) als aufgrund gestiegener Konsumentenrenten durch den verschärften Wettbewerb.

In einem zweiten Beispiel wird das Internet als industriepolitisches Beispiel untersucht. Zunächst wird das Internet aus wirtschaftstheoretischer Sicht anhand der ökonomischen Netzwerktheorien und der Darstellung der theoretischen und empirischen Untersuchungen zur Effizienz von Märkten untersucht. Daran anschließend erfolgt eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung des Internet. Ausgangspunkte sind dabei einerseits der Ansatz der Universaltechnologie (*General Purpose Technology*) und andererseits die Neuen Wachstumstheorien. Es folgt eine Darstellung der Möglichkeiten, die Theorie der Universaltechnologie in die Neuen Wachstumstheorien zu integrieren – was weitgehend möglich erscheint. Eine Analyse der Anforderungen an eine Allzwecktechnologie zeigt, dass alle Bedingungen durch das Internet zumindest potenziell erfüllt sind. Das Internet dürfte daher als Universaltechnologie einzustufen sein, allerdings mit der Einschränkung, dass ein gewisses Restrisiko bleibt, ob tatsächlich alle technischen Potenziale auch ökonomisch umgesetzt werden. Daher ergibt sich auch bei der Entscheidung, industriepolitisch für das Internet zu intervenieren, ein gewisses Risiko des Scheiterns.

Mit diesen verschiedenen Untersuchungsansätzen will Hepperle einerseits die Bedeutung des Internets für die Wirtschaft definieren und darüber hinaus Grundlagen erarbeiten, um industriepolitische Maßnahmen vorschlagen zu können. Hinsichtlich industriepolitischer Vorschläge zum Internet kommt Hepperle zu zwei grund-

sätzlichen Stoßrichtungen. Einerseits sollten Maßnahmen gesetzt werden, um die Diffusion des Internets zu beschleunigen und daher zu fördern. Andererseits muss wettbewerbspolitisch sichergestellt werden, dass die Netzwerkexternalitäten und Lock-in-Effekte beim Internet nicht zur Abschottung von Märkten und Behinderungen des Wettbewerbs führen. Gelingt das nicht, können die makroökonomischen Potenziale des Netzes nicht nutzbar gemacht werden.

Die beiden Fallbeispiele, die Hepperle analysiert, zeigen letztlich auf, dass Industriepolitik grundsätzlich Sinn macht und theoretisch zu rechtfertigen ist. Dies gilt sowohl für das sektorspezifische Beispiel des Airbus als auch für das horizontale (die gesamte Wirtschaft betreffende) Beispiel des Internet. Zu folgern ist aus den Analysen des Buches, dem Platzen der Internetblase und aus dem jüngsten Handelsstreit der EU und der USA vor der WTO bezüglich der Airbus/Boeing-Subventionen, dass Industriepolitik jedenfalls immer auch mit einem Risiko bezüglich ihres letztendlichen Erfolges verbunden ist.

Abschließend werden von Hepperle Grundzüge einer industriepolitischen Konzeption, die sich aus seinen Analysen ableiten, vorgestellt. Eine wichtige industriepolitische Voraussetzung ist demnach die Herstellung und Aufrechterhaltung eines wettbewerbsfähigen Umfeldes. Zentrale weitere Elemente industriepolitischen Handelns sind weiters Humankapitalbildung, Technologieförderung und die Errichtung und Erhaltung einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur (Energie, Telekom, Verkehr etc.). Im Hinblick auf den Strukturwandel ist die Industriepolitik laut Hepperle gefordert, diesen einerseits zu begleiten (z. B. sozial abzusichern), an-

dererseits aktiv zu beschleunigen (z. B. auch durch forcierte Weiterbildung), jedenfalls aber nicht zu verzögern. Wenn es Ziel ist, den Strukturwandel zu beschleunigen und dabei Innovationen von Bedeutung sind, dann macht es auch Sinn, als Industriepolitik zu versuchen, entsprechende Bereiche zu identifizieren, die dafür in Betracht kommen. Eine Art „Zukunftsforschung“ zur Identifizierung von Technologien mit universellen Elementen ist daher zu etablieren. Alle diese Elemente sind jedenfalls langfristig anzulegen, um auch Wirkung zeigen zu können – daher muss es auch einen gesellschaftlichen Grundkonsens geben, damit diese Langfristigkeit einigermaßen sicherge-

stellt werden kann. Hepperle hält fest, dass das Konzept einer zukunftsorientierten Industriepolitik auch durch nachfrageseitige Bestandteile ergänzt werden müsste.

Prinzipielle Probleme für eine Umsetzung einer solchen industriepolitischen Konzeption ergeben sich durch die unvollständige Informationslage der Politik und eine Motivationslage der handelnden Politiker, die nicht immer das Ziel der längerfristigen Maximierung des Gemeinwohls in den Vordergrund stellt, sondern auch die eigene Machtsicherung. Damit wird die Politik Ansprechpartner von klar abgrenzbaren Interessengruppen.

Roland Lang