

52
A.: G. Jürgens, W. Krumbein (Hrsg.)
Industriepolitische Strategien
Berlin, (Sigma) 1991

Industriepolitik:

Anmerkungen zu einem kontroversen Begriff

Eberhard von Einem

*„Industrial Policy has become something of a political Rorschach test.“
(Reich 1983b)*

„The industrial policy debate is about how society should allocate its resources in the long run.“ (Lawrence 1984)

1. Einführung

Am Begriff „Industriepolitik“ scheiden sich die Geister, haftet ihm doch der Stallgeruch der alten (sozialdemokratisch gefärbten) Forderung nach einem Mehr an staatlicher Planung an. Erinnerungen an die Strukturplanung klingen an. Handelt es sich nicht nur um ein - wie einige Autoren vermuten - neues Etikett für das rote Tuch „Investitionslenkung“? (Watrin 1986, 113) Ist es überhaupt möglich, das Thema „Industriepolitik“ noch auf die Tagesordnung zu setzen, nachdem die Entwicklung in Osteuropa letztlich das Scheitern zentralstaatlich gelenkter Wirtschaften bewiesen hat?

Es wundert deshalb nicht, wenn die Wissenschaft und mit ihr Vertreter der Wirtschaft und der Politik beim Stichwort Industriepolitik gelegentlich gereizt reagieren. Dennoch sind auch ganz andere Töne zu hören, vor allem von Seiten der Landespolitiker, aber auch weitsichtiger Industriemanager, die das Thema Industriepolitik im Sinne der gezielten Förderung für ihren jeweiligen Bereich ohne Scheuklappen thematisieren: L. Späth, O. Lafontaine, R. Jochimsen, H. Riesenhuber, E. Reuter (Daimler-Benz), K. Luft (Nixdorf) (Eglau 1986; Späth 1987; Riesenhuber 1985).

Mit diesem Hinweis soll gleich zu Beginn der Gefahr vorgebeugt werden, die Debatte auf einen ideologisch gefärbten Streit zwischen Markt und Plan zu ver-

„Industriepolitik“ als
und mit viel größerer
„etablierten“ Bun-

Q: H. Jürgens, W. Krumbein (Hrsg.)
Industriepolitische Strategien
Berlin (Sigma) 1991

Industriepolitik:

Anmerkungen zu einem kontroversen Begriff

Eberhard von Einem

*„Industrial Policy has become something of a political Rorschach test.“
(Reich 1983b)*

„The industrial policy debate is about how society should allocate its resources in the long run.“ (Lawrence 1984)

1. Einführung

Am Begriff „Industriepolitik“ scheiden sich die Geister, haftet ihm doch der Stallgeruch der alten (sozialdemokratisch gefärbten) Forderung nach einem Mehr an staatlicher Planung an. Erinnerungen an die Strukturplanung klingen an. Handelt es sich nicht nur um ein - wie einige Autoren vermuten - neues Etikett für das rote Tuch „Investitionslenkung“? (Watrin 1986, 113) Ist es überhaupt möglich, das Thema „Industriepolitik“ noch auf die Tagesordnung zu setzen, nachdem die Entwicklung in Osteuropa letztlich das Scheitern zentralstaatlich gelenkter Wirtschaften bewiesen hat?

Es wundert deshalb nicht, wenn die Wissenschaft und mit ihr Vertreter der Wirtschaft und der Politik beim Stichwort Industriepolitik gelegentlich gereizt reagieren. Dennoch sind auch ganz andere Töne zu hören, vor allem von Seiten der Landespolitiker, aber auch weitsichtiger Industriemanager, die das Thema Industriepolitik im Sinne der gezielten Förderung für ihren jeweiligen Bereich ohne Scheuklappen thematisieren: L. Späth, O. Lafontaine, R. Jochimsen, H. Riesenhuber, E. Reuter (Daimler-Benz), K. Luft (Nixdorf) (Eglau 1986; Späth 1987; Riesenhuber 1985).

Mit diesem Hinweis soll gleich zu Beginn der Gefahr vorgebeugt werden, die Debatte auf einen ideologisch gefärbten Streit zwischen Markt und Plan zu ver-

engen. Industriepolitik läßt sich - wie jede andere Politik auch - nur im Lichte nüchterner empirischer Befunde diskutieren.

Für alle Befürworter industriepolitischer Interventionen ergibt sich jedoch ein doppelter Begründungszwang - und ein Gebot der Vorsicht. Zum einen ist dem Vorbehalt, es handele sich nur um des „Kaisers neue Kleider“ zu begegnen. Wo also liegt der Fortschritt, das Neue? Zum anderen tragen sie - angesichts negativer Vorerfahrungen - letztlich die Beweislast für die Effektivität und Effizienz staatlicher Wirtschaftsplanung, wenn industriepolitische Konzepte als seriöser Beitrag zur Weiterentwicklung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums verstanden werden wollen.

Unter wirtschafts- und politikwissenschaftlicher Perspektive sind die Ausgangsbedingungen und Rechtfertigungen für industriepolitische Interventionen zu prüfen. Es ist zu fragen nach Zielen, Akteuren, Interessen, Ressourcen und Instrumenten sowie - nicht zuletzt - nach den beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen, d.h. nach der Zielerreichung. Es stellen sich mithin die klassischen Fragen der empirischen Policy-Forschung:

- Gibt es Marktversagen im wirtschaftlichen Strukturwandel, das staatliche industriepolitische Steuerungen notwendig macht?
- Wie werden die Probleme von Politik und Verwaltung perzipiert und wie verlaufen die Entscheidungsstrukturen?
- Welche Impulse der Intervention gehen vom politisch-administrativen System aus?
- Wie werden industriepolitische Steuerungsansätze implementiert?
- Welches sind ihre Effekte im Hinblick auf den wirtschaftlichen Strukturwandel - *intended or unintended*?
- Wie ist die Effizienz der industriepolitischen Steuerung zu beurteilen?

Die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Industriepolitik ist der Dreh- und Angelpunkt der Debatte. Ohne empirische Klärung dieser Frage bleibt die industriepolitische Debatte letztlich unbefriedigend. Ohne Nachweis der Handlungsfähigkeit ist politische Akzeptanz nicht zu erwarten.

2. Definition und Verwendung des Begriffes

Der Begriff Industriepolitik ist schwammig und wird - häufig ohne das erforderliche Maß an Präzisierung - unterschiedlich gebraucht. (Black 1984) Er findet zumindest drei - unterschiedlich weite - Verwendungen. Alle drei Begriffsverwendungen lassen sich jedoch mit einer allgemeinen Definition des Begriffes umspannen:

Industriepolitik umgreift jenes Bündel an Politiken, das darauf gerichtet ist, den wirtschaftlichen Strukturwandel - direkt oder indirekt, bewußt oder unbewußt - mit dem Ergebnis zu beeinflussen oder gar zu steuern, daß Investitionen privater Wirtschaftsunternehmen in anderen Produkten, Sektoren oder in anderer zeitlicher Reihenfolge vorgenommen werden, als dies ausschließlich unter Markteinflüssen zu erwarten wäre. Industriepolitik zielt darauf, den Fluß privater Investitionen in eine gewünschte Richtung - und damit weg von unerwünschten Feldern - zu lenken.

Hierfür benötigt der Staat sowohl eine explizite Konzeption, welches die zukünftig bedeutsamen Felder der Wirtschaft sind, als auch einen Satz von Steuerungsinstrumenten, um private Investitionskalküle um jenen marginalen Faktor zu brechen, der erforderlich ist, damit sich Richtung oder Tempo verändern. Industriepolitik verfolgt typischerweise zwei Ziele: Förderung der Gewinner des Strukturwandels und Schutz der oder Hilfe für die Verlierer. Beides bedeutet, daß der Staat über die erforderliche analytische Kapazität verfügen muß, um die wichtigen von den unwichtigen langfristigen Strukturtrends - unabhängig vom Einfluß der Lobby - zweifelsfrei und rechtzeitig identifizieren zu können. Ferner bedeutet dies, daß der Staat in der Lage sein muß, die erforderlichen Auswahlentscheidungen zu treffen, d.h. für diese und gegen jene Industrien zu entscheiden und daraufhin seine Instrumente gezielt einzusetzen.

Industriepolitik bezieht sich analog zum anglo-amerikanischen Sprachgebrauch auf das Spektrum aller Wirtschaftszweige, also nicht nur auf die Industrie im engeren Sinne, sondern auf den primären, sekundären und den tertiären Sektor in seiner Gesamtheit.¹

¹ Der Begriff wurde von der englischen Bezeichnung „industrial policy“ übernommen (industry = Wirtschaftssektor; policy = staatliche Politik, Strategie, Steuerung, Programm, Maßnahmen).