

# **Struktur- und Industriepolitik in einer Welt konstitutioneller Unwissenheit**

*Joachim Starbatty, Universität Tübingen*

## **I. Gezielte staatliche Lenkung wirtschaftlicher Aktivitäten**

Bei der Diskussion um Struktur- und Industriepolitik in der modernen Gesellschaft gewinnen Ordoliberaler oft den Eindruck, daß Nebelkerzen geworfen werden. Der vorsichtige, skeptische oder vielleicht auch halsstarrige Fahrgast soll nicht erkennen, wohin die Reise geht. Der Buchtitel eines programmatischen Textes des früheren EU-Kommissionsmitglieds, Martin Bangemann, lautet „Mut zum Dialog“ (1992, passim). Der flüchtige Leser würde sich bei der Lektüre über den ordoliberalen Verdacht, Politiker wollten sich aktiv in die Strukturentwicklung der Volkswirtschaften der EU einschalten, nur wundern.<sup>1</sup> So hat sogar der gegenüber aktiver Industriepolitik skeptische frühere Präsident des Bundeskartellamts, Wolfgang Kartte, Bangemanns Text wie folgt kommentiert (1993, 73): „Ja, das Buch ist sauber“. Wer kann etwas dagegen haben, wenn die mit einem strukturellen Problem befaßten oder konfrontierten Gruppen sich an einen Tisch setzen und über passende Lösungswege nachdenken? Liest man dagegen diesen Text sorgfältig, so wird klar, daß Bangemann zwar keiner Politik das Wort redet, die in sterbenden Industriesektoren einzelnen Unternehmen über Transfers das wirtschaftliche Überleben sichert, aber die politische Förderung von Schlüsselindustrien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU für unausweichlich hält. Dies ist im Endeffekt eine positive Diskriminierung einzelner Sektoren, die vor allem aus gemeinschaftlichen Finanztöpfen bedient werden sollen.

Ein weiteres Beispiel. Im seinerzeit umstrittenen Industrieartikel 130 EG-Vertrag Maastrichter Fassung heißt es – Ziffer (1), 1. Gedankenstrich -: „Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen“. Dabei kann sich niemand etwas Böses denken. In den englischen und französischen Textfassungen ist

---

<sup>1</sup> Bei Schmidhuber, zusammen mit Bangemann, Mitglied der EU-Kommission, heißt es (1993, 73): „Die Industriepolitik im Sinne meines Kollegen Bangemann kann ich durchaus unterschreiben. Wenn Sie das Buch lesen, finden Sie allerlei nützliche wirtschaftspolitische Vorschläge horizontaler Natur, die meiner Meinung nach ordnungspolitisch weitgehend unbedenklich sind“.

dagegen von „speeding up“ und „accélerer“ die Rede. Der frühere Industriekommissar Bangemann sprach dann auch in seinen Artikeln und Reden ganz selbstverständlich von „Beschleunigung“. Das wiederum setzt gezielte politische Aktivität voraus; es müssen Sektoren und schließlich Industrieunternehmen identifiziert werden, deren Entwicklung „beschleunigt“ werden soll; auch die zu diesem Zweck notwendigen finanziellen Mittel sind bereitzustellen.

Um klar zu benennen, was unter „Strukturpolitik“ und „Industriepolitik“ verstanden wird, wollen wir einen Moment verweilen. „Strukturpolitik“ ist gezielte staatliche Lenkung der Verteilung wirtschaftliche Aktivitäten im Raum (regionale Strukturpolitik; im EU-Maßstab: Kohäsionspolitik) oder zwischen den Sektoren (sektorale Strukturpolitik). Wenn sich die sektorale Politik auf den sekundären Sektor (be- und verarbeitendes Gewerbe einschließlich Energie) richtet, sprechen wir von Industriepolitik. Wir klammern die reaktive (konservierende) Industriepolitik aus (Anpassungs- bzw. Erhaltungssubventionen), da sie im Prinzip als Sozialpolitik für den Sektor oder für die Fläche anzusehen ist. Sie entzieht den expandierenden Sektoren Ressourcen und wirkt so generell wohlfahrtsmindernd (Boss/Rosenschon 2000, passim). Dies ist im Prinzip sogar in der Politik nicht strittig. So heißt es in entsprechenden Verlautbarungen ziemlich regelmäßig: Die Hilfen müßten degressiv gestaffelt und zeitlich befristet sein. Doch auf Grund der politischen Dynamik, die sich bei dem Ziel, Arbeitsplätze wenn auch nur vorübergehend gegen den Markttrend abzusichern, zwangsläufig ergibt, werden aus Anpassungs- schließlich doch Erhaltungsinterventionen. Dies ist aus einzelwirtschaftlicher Sicht auch erklärlich: Jede Anpassungsintervention mindert den Marktdruck und damit auch den Zwang oder Anreiz, sich aus eigener Kraft den Bedingungen des Marktes anzupassen (Starbatty 1999, 169-188).

Wir konzentrieren uns also auf die aktive (vorausschauende, gestaltende, neue) Industriepolitik. Sie will in aller Regel durch gezielte marktorganisatorische oder finanzwirksame Maßnahmen die Entwicklung einzelner, für wachstumsträchtig gehaltenen Sektoren fördern. In der Regel geht es darum, das technologische Niveau dieser Sektoren durch Umverteilung von Ressourcen zu fördern. In der Regel werden die so subventionierten Industrien als Träger von Schlüsseltechnologien gesehen. Oft wird zurückgewiesen, daß bestimmte Industrien oder gar einzelne Unternehmen gefördert werden sollen. Wenn jedoch ein solches Vorhaben konkretisiert wird, müssen schließlich Unternehmen ausgewählt und gefördert werden, von denen man annimmt,

daß sie den entscheidenden Beitrag zur Steigerung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaft bzw. der EU leisten können. Daher werden wir unter dem Begriff Technologiepolitik eine gezielte, auf Modernisierung bzw. Hebung des industriellen Produktivitätsniveaus gerichtete Industriepolitik verstehen. So gesehen ist Technologiepolitik das Herzstück aktiver Industriepolitik.

## **II. Das entscheidende Prognoseproblem**

Eine konservierende Strukturpolitik (reaktive Industriepolitik) bedarf keiner Prognosen über die Entwicklung einzelner Sektoren. Der Eingriff erfolgt ja nicht, um die Wettbewerbsfähigkeit in der Zukunft zu steigern. Vielmehr soll der notwendige Strukturwandel verlangsamt werden, um den Anpassungsprozeß vor allem für die Beschäftigten erträglicher zu machen. Eine aktive Industriepolitik braucht dagegen zum einen Voraussagen über die Entwicklungsmöglichkeiten einzelner Sektoren und zum anderen darüber, ob die eingesetzten finanziellen oder marktorganisatorischen Mittel den gewünschten Effekt realisieren. Wenn beispielsweise aus Gründen der industriellen Schlagkraft im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung Kooperation nicht bloß in der präkompetitiven (Forschung und Entwicklung), sondern auch in der kompetitiven Phase (Produktentwicklung und Vermarktung) zugelassen wird, so kann die eingeräumte marktbeherrschende Stellung sowohl zu einer Umverteilung zwischen Konsumenten und Produzenten als auch zu Mißbrauch gegenüber den Zulieferanten sowie generell zu einer Erschlaffung wettbewerblicher Spannkraft führen. Wir wollen uns hier aber auf das eigentliche Prognoseproblem, die Auswahl der zu fördernden Industrien, konzentrieren.

Es handelt sich hierbei um höchst komplexe Prognosen. Im Gegensatz zur Konjunkturpolitik kann nicht auf theoretisch durchdachte und empirisch bewährte funktionale Zusammenhänge – beispielsweise: Wirtschaftswachstum und Steuereingänge sowie Entwicklung des Zinsniveaus und Investitionstätigkeit – zurückgegriffen werden. Strukturwandlungen sind einmalige historische Phänomene, die von technischen Neuerungen, Nachfrageströmen, Substitutionsprozessen und Konkurrenzbeziehungen abhängen. Es müssen gewissermaßen Ergebnisse geschätzt werden, die sich erst nach der Koordination über Märkte ergeben. Damit müssen den Prognostikern die zukünftigen Verhaltensweisen von Nachfragern und Anbietern bekannt sein. Ein solches

Vorhaben können wir in F.A. von Hayeks Worten als „Anmaßung von Wissen“ (1975, 12) charakterisieren.

Märkte können wir als Institutionen betrachten, die zur Generierung von Wissen beitragen und dieses auch verbreiten. Prognosen über die zukünftig optimale Struktur nehmen Entdeckungsprozesse, die sich an einzelnen Arbeitsplätzen oder Unternehmen sowie möglicherweise erst noch in den Köpfen abspielen, vorweg. Es ist der Wettbewerb auf Märkten, der Neuerungen stimuliert oder auch erzwingt und über die Konfrontation konkurrierender Ideen darüber bestimmt, welche der Neuerungen sich schließlich durchsetzt (Innovationen) und damit allgemeine Verbreitung findet. F.A. von Hayek (1969) spricht daher vom „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“.

Dies ist die zutreffende Beschreibung einer Welt, in der wir nicht wissen, wie sich die Präferenzen der Konsumenten entwickeln, was in den Köpfen einzelner Marktteilnehmer an Ideen steckt und wie die Konkurrenten darauf reagieren werden. Wir wissen daher auch nicht, wie sich staatliche Aktionen zur Förderung der zum Schutz einzelner Technologien bzw. Industrien auswirken werden. Eine solche Konstellation können wir als eine „Welt konstitutioneller Unsicherheit“ charakterisieren. Dabei meint „konstitutionell“, daß wir grundsätzlich keine sicheren spezifischen Aussagen über die Entwicklung zukünftig ertragreicher Industrien und über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen gezielter industriepolitischer Aktivitäten machen können. Wir wissen dagegen: Jede Einschränkung des Wettbewerbs ist mit Effizienzverlusten verbunden. Eine solche Ableitung ist in Wissenschaft und auch in der Politik generell nicht strittig. Der Satz: Der Markt weiß es besser als die Bürokratie, wird allgemein akzeptiert – auch von den Vertretern der EU-Kommission.

### **III. Der Unterschied zwischen Technologie- und Marktprognosen**

Wenn die EU-Kommission Programme zur grenzüberschreitenden finanziellen Förderung ausgewählter Industrien aufstellt und realisiert, dann verweist sie darauf, daß sie nicht den Markt überspielen wolle und auch nicht glaube, es besser als die Industrie zu wissen. Vielmehr wolle sie das in den Köpfen einzelner Forscher, Unternehmer und Marktbeobachter (z.B. Analysten) gespeicherte Wissen zusammenbringen. Jeder von ihnen wisse etwas. Und wenn sie das, was diese an Einzelheiten wüßten, zusam-

mentrüge, so erhalte man einen umfassenderen Einblick und Überblick über kommende technologische Prozesse. Die EU-Kommission würde ihren Ansatz der Wissensgenerierung als „bottom up-approach“ bezeichnen. Also: Sie behaupte nicht, es besser zu wissen als der Markt, vielmehr wolle sie erfahren, was der Markt wüßte. Dies ist – zugegeben – eine stilisierte Vorgehensweise der Kommission; doch ist sie im Grunde zutreffend (Starbatty/Vetterlein 1998, 679-689).

Die hierzu erforderliche Willensbildung innerhalb der Kommission selbst, die Auseinandersetzung mit dem Ministerrat, der sich mit der Definition des Gemeinschaftsinteresses schwertut, das Zusammenspiel mit dem Wirtschafts- und Sozialrat, ebenfalls durch unterschiedliche Interessen gekennzeichnet, und dem Europäischen Parlament, in aller Regel Verbündeter der Kommission, ergibt selbst einen höchst komplexen Prozeß. Wenn dieser auch langwierig und manchmal in sich auch widersprüchlich ist, so können wir doch sagen, soweit wir das als Außenstehende überhaupt vermögen, daß der von der Kommission entwickelte Klärungs- und Findungsprozeß nicht gegen die Markttendenzen gerichtet sein soll, sondern versucht, diese zu erkennen und so ein Höchstmaß an Information zu schaffen. Das Ergebnis ist eine Art „Technologiehitliste“ – definiert durch Prioritäten und finanzielle Beiträge.

Wir müssen davon ausgehen, daß auch andere Gremien, wenn sie professionell arbeiten – also die geeigneten Analyse- und Prognoseverfahren anwenden und sich ein Höchstmaß an Informationen verschaffen -, zu ähnlichen Technologiehitlisten kämen. Die Frage ist dann, was solche Hitlisten leisten können. Eine geradezu anekdotische Begebenheit mag das beleuchten: Eine hochrangig besetzte Kommission – eingesetzt von der Landesregierung Baden-Württembergs – hat in einer Sternstunde eines interdisziplinären „Brain storming“ Erkenntnisse über die technologische Entwicklung eines bestimmten Sektors zusammengetragen, von deren Brillanz und Zuverlässigkeit alle Teilnehmer überzeugt waren. Nun ergab sich die Frage, wie man mit diesen Erkenntnissen umgehen sollte. Ein Vorschlag lautete: Auf graues Papier drucken und mit dem Vermerk versehen – vertraulich, Verschlusssache, nur für den Dienstgebrauch –, damit kein Unbefugter von den Ergebnissen erfahre. Das Gegenargument lautete: Bloß nicht, damit machen wir die Erkenntnisse interessant und begehrenswert und tragen so zu deren ungewollter Verbreitung bei; besser sei es, diese Ergebnisse auf Hochglanzpapier zu drucken und sie möglichst weit kostenlos zu streuen; dann

lese sie niemand und wenn doch, so halte er die dort publizierten Ergebnisse für unbedeutend.

Wie bedeutend sind solche Erkenntnisse überhaupt? Eine Antwort finden wir in Oskar Morgensterns erhellendem Aufsatz: „Vollkommene Voraussicht und wirtschaftliches Gleichgewicht“ (1935, 337-357). Er widerlegt hier das gängige Lehrbuchaxiom, daß vollkommene Voraussicht die Voraussetzung für ein wirtschaftliches Gleichgewicht sei. Er greift auf ein epochales Duell zwischen Sherlock Holmes und dem Verbrecherkönig Moriarty, der zugleich ein mathematisches Genie war, in Sir Arthur Conan Doyles Kriminalgeschichten zurück. Es wird geschildert, daß sich Sherlock Holmes auf der Flucht vor Moriarty und seiner Bande befinde. Er schleiche sich – verkleidet – nach Liverpool-Station; er wolle dort unerkannt einen Zug Richtung Dover nehmen, um auf das Festland überzusetzen. In letzter Sekunde springe er in den abfahrenden Zug und sehe im Zurückblicken, daß Moriarty gerade auf den Bahnsteig komme und ihn habe aufspringen sehen. Sherlock Holmes wisse, daß dieser ihn trotz Verkleidung erkannt habe; er werde erraten, was er vorhabe, und werde versuchen, ihm zuvorzukommen. Also sei Holmes an der nächsten Station ausgestiegen, habe sich in das Bahnhofscafé gesetzt und nach einer halben Stunde habe er den von Moriarty gecharterten Expreszug in Richtung Dover vorbeidonnern sehen. So sei Holmes vorläufig in Sicherheit gewesen.

Was aber, so fährt Morgenstern fort – den Faden der Geschichte Doyles aufnehmend –, wenn Moriarty bemerkt hätte, daß Holmes ihn beim Aufspringen entdeckt und seinerseits seine Schlüsse daraus gezogen hätte. Dann hätte er erraten, daß Holmes vorher aussteigen wolle. Daher hätte er versucht, Holmes auf andere Art und Weise in dem Vorortstädtchen zu überraschen. Holmes wiederum hätte das antizipieren und den Zug bis Dover nehmen können. Aber auch das hätte Moriarty einkalkulieren können ... usw. Morgenstern zeigt uns also mit diesem Beispiel, daß vollkommene Voraussicht bei den Akteuren nicht zu einer stabilen Lösung führt, sondern in einen infiniten Regress einmündet, der irgendwo willkürlich abgebrochen werden müsse.

Übertragen wir diese Erkenntnis auf die Erarbeitung von Technologiehitlisten, dann können wir folgendes konstatieren: Wenn die EU-Kommission zu einer in sich konsistenten Technologiehitliste fähig ist, dann auch alle anderen Gremien. Dann erhalten wir im Prinzip identische Hitlisten. Wenn nun alle Akteure an die Richtigkeit dieser

Hitlisten glauben, dann werden Überinvestition und Überproduktion die Folge sein. So spricht Erich Staudt (1986, 89) davon, daß Unternehmer wie Lemminge auf übersetzte Marktfelder gelockt würden. Wenn die Investoren dagegen einen solchen Lemminge-Effekt unterstellen und sich deswegen zurückhalten, dann mag die Investition hochrentabel sein.

Die Erkenntnis, die wir aus dem Morgenstern-Paradoxon gewinnen können, lautet: Wir müssen zwischen Technologie- und Marktprognosen unterscheiden (vgl. hierzu auch Zeppernick 1985, 69-84). Mit Technologiehitlisten, die allgemein für zutreffend gehalten werden, ist wenig gewonnen. Unternehmer investieren nicht in Objekte, von denen jeder annimmt, daß sie in Zukunft rentabel sind, sondern in solche, über die sie spezifisches Wissen besitzen und die ihnen deswegen überdurchschnittliche Gewinne signalisieren. Ubiquitäres Wissen ist für Investitionsentscheidungen mehr oder weniger belanglos.

#### **IV. Spielregelverletzungen als (unzulängliche) Begründung für Industriepolitik**

Wenn auf der theoretischen Ebene die Argumente für eine aktive Industriepolitik auf Grund der immanenten Problematik nicht überzeugen können, dann wird zwar eingeräumt, daß der Strukturwandel auch durch unternehmerische Aktivität allein bewältigt werden könne – allerdings unter der Voraussetzung, daß sich auch alle anderen Staaten an die marktwirtschaftlichen Spielregeln hielten (Gentz 1994, S. 131ff.). Doch sei dies leider nicht der Fall und deswegen sehe sich auch die EU ihrerseits gezwungen, Industriepolitik zu betreiben. Es ist bemerkenswert, daß politische Wortführer in den USA nach einer geschlossenen industriepolitischen Konzeption als Gegengewicht zur industriepolitischen Praxis der EU rufen (Gurbaxani 2000, 57f. und 77).

Nun wird keine Regierung eine andere imitieren, wenn diese etwas Unsinniges tut. Wenn sich andere Regierungen also nicht an die marktwirtschaftlichen Spielregeln halten, dann muß das, so nimmt man offensichtlich an, mit Vorteilen im internationalen Wettbewerb verbunden sein. Damit wird unterstellt, daß der Markt offensichtlich nicht effizient arbeite, daß also Marktversagen vorliege. Erstens muß ein solches nachgewiesen werden und, wenn ja, folgt daraus zweitens nicht, daß politische Abhil-

femaßnahmen bessere Ergebnisse zeitigen. Wir wollen uns hier auf den Nachweis konzentrieren, daß die Spielregelverletzungen für die Verursacher selbst nachteilig sind. Wir greifen die Spielregelverletzungen heraus, die am häufigsten als Gründe für eigene industriepolitische Aktivitäten herangezogen werden (vgl. Berg, H./Schmidt, F. 1998, 858-866).

(1) **Massive Subventionierung einzelner Technologien.** Hierbei sind nicht massive Interventionen im Rahmen reaktiver Industriepolitik gemeint; diese verzerren zwar die Wettbewerbsbedingungen zugunsten der geschützten Industrien, schaden aber der Volkswirtschaft insgesamt. Gemeint sind die massiven Zuflüsse in Richtung von Zukunftsindustrien beispielsweise über das Pentagon. Zwar sei der Primäreffekt waffentechnischer Art, doch könnten die Erkenntnisse auch privatwirtschaftlichen Zwecken dienen („dual use“) . Sowohl die Finanzierungsmethode (cost plus)<sup>2</sup> als auch die Vergabemethode (Stichwort „pork barreling“)<sup>3</sup> lassen jedoch vermuten, daß die bei der übrigen Wirtschaft aufgebrauchten und über das Pentagon verausgabten Mittel nicht wirtschaftlich verwendet werden. Sollte der „dual use-Effekt“ tatsächlich zu privatwirtschaftlich verwertbaren Erkenntnissen führen, dann stehen sich diejenigen Handelspartner gesamtwirtschaftlich besser, die sich solche Erkenntnisse über geeignete Lizenzverfahren verfügbar machen.

(2) **Politische Bewirtschaftung von Wissen.** Auf die von der Kommission früher in den Vordergrund gestellte Geheimniskrämerei des Pentagon (bekannt auch durch die Handelsrestriktionen aufgrund der Cocom-Listen), die den Europäern wichtige Forschungsergebnisse vorenthalte, wird inzwischen weniger abgehoben. Wird nämlich auch industriell verwertbares Wissen politisch bewirtschaftet, so haben zunächst einmal die einen Schaden davon, die es für militärtechnische Zwecke entwickelt haben, aber industriell nicht frei verwerten können. Da der wissenschaftlich-technische Fortschritt nicht nur in den USA vorangetrieben wird, muß damit gerechnet werden, daß konkurrierende Unternehmen in anderen Staaten ebenfalls solche Entdeckungen machen und dann ohne Auflagen gewinnbringend nutzen können.

---

<sup>2</sup> Forschungs- und Entwicklungsaufwand plus vereinbartem Aufschlag von in der Regel 8%.

<sup>3</sup> Von den Regierungsaufträgen werden Mittel für Industrien in den Regionen abgezweigt, die entweder aus Gründen regionaler Beschäftigungspolitik oder aus einer Dankespflicht des Präsidenten dem regionalen Kongreßabgeordneten oder dem Senator gegenüber unterstützt werden sollen.

(3) **Aggressiver Protektionismus über strategische Handelspolitik.** Damit ist gemeint, daß Regierungen ausgesuchte Industrien subventionieren, damit Unternehmen aus konkurrierenden Ländern aus dem Markt drängen und so über größere Marktanteile oder eine marktbeherrschende Stellung höhere Rückflüsse erwirtschaften. Zunächst ergibt sich wiederum unser bekanntes Prognoseproblem: Bei welchem Sektor kann eine solche Politik erfolgreich realisiert werden, und reagieren die Unternehmensleitungen wie erwünscht. Weiter: Halten die Regierungen still, deren Industrien herausgedrückt werden sollen, oder subventionieren sie ihre Industrien ebenfalls? Ein solcher Subventionswettbewerb kann sehr kostspielig werden. Kommt es nach dem Verdrängungswettbewerb zu Retorsionsmaßnahmen der geschädigten Länder, so kann dies eine Protektionsspirale auslösen. Kommt es zu dauerhafter Subventionierung, dann schädigt sich das entsprechende Land selbst massiv. Inzwischen sind auch frühere Befürworter, wie Paul Krugmann (1986, 5), von ihren Thesen, die immer nur unter ganz restriktiven Bedingungen galten, deutlich abgerückt (1996, 31).

(4) **Bündelung des Wissens und danach ausgerichtete nationale Arbeitsteilung.** Anfang der 90er Jahre wurde verstärkt auf die Gefahr japanischer Dominanz in der Halbleitertechnik für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen hingewiesen. Dabei fiel in aller Regel das Stichwort MITI (Ministry for International Trade and Industry). Das MITI habe den Unternehmen den risikoreichen Suchprozeß abgenommen oder ihn zumindest erleichtert, z.B. durch Aufzeigen der in der Halbleitertechnik liegenden Möglichkeiten. Die Ausführungen zur Prognoseproblematik haben freilich das Risiko solcher Vorausschau offengelegt; ferner wollen sich Unternehmen solche Suchprozesse nicht abnehmen lassen. Der Council of Economic Advisers beim amerikanischen Präsidenten hat in seinem „Annual Report 1984“ die „Suchtätigkeit“ des MITI empirisch überprüft und neben „Treffern“ eine Reihe schwerwiegender Fehlprognosen festgestellt. Geld ist dagegen vom MITI nicht zu bekommen. Es nimmt also den Unternehmen das finanzielle Risiko nicht ab, doch schafft es für die Unternehmen den Rahmen für gemeinschaftliche Forschung. Diese Leistungen werden akzeptiert, wenn die Unternehmen selbst dies für zweckmäßig halten. Wie die europäischen Unternehmen lassen sie sich zu nichts überreden, was sich aus ihrer Perspektive nicht rechnet. Gegen Forschungskoordination, um den internationalen Wettbewerb zu intensivieren, wäre auch in Europa nichts einzuwenden.

(5) **Diskriminierung ausländischer Handelspartner bei der Nutzung neuer technologischer Entwicklungen.** Inzwischen kann man für Spielregelverletzung (4) und (5) die Vergangenheitsform verwenden. Europäische Elektronikfirmen haben zuvor auf die nachteiligen Konsequenzen verwiesen, die sich aus der Abhängigkeit von der japanischen Chip-Produktion ergäben. Solche Bedrohungsszenarios sind verschiedentlich präsentiert worden – immer mit der teilweise erfolgreichen Forderung nach massiver finanzieller Unterstützung: Wenn die Europäische Gemeinschaft keine Chip-Produktion aufbaue, sei sie dem japanischen Angebotsmonopol ausgeliefert, das entweder den Preis für diese Ressource hochhalte oder aber Europa den Chip-Hahn zudrehe könne (strategische Angebotsverknappung). Freilich war kein schlüssiger Beweis erbracht worden, daß die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Industrie gelitten hätte, weil die Chips in Japan und nicht in Großbritannien produziert wurden. Wer die befürchteten japanischen Strategien zumindest für denkbar hält, muß dann konsequenterweise bei dieser Form des aggressiven Protektionismus die Retorsionsmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft in Betracht ziehen: Sollten die Japaner oder irgendein anderes Land die Europäer von der Chip-Produktion aussperren – und sei es auch nur zeitweise –, so könnte Analoges den Exporten dieser Länder auf ihren europäischen Absatzmärkten drohen. Die Risiken beispielsweise für die japanische Wirtschaft insgesamt wären dermaßen hoch, daß jede Regierung gut beraten wäre, von Spielarten des aggressiven Protektionismus Abstand zu nehmen.

(6) **Politische Niedrighaltung von Zinsen (z.B. über informelle Kapitalexportkontrollen).** Auch diese Maßnahme – so war Anfang der 90er Jahre zu hören – verschaffe der japanischen Wirtschaft einen ungerechtfertigten Konkurrenzvorsprung. Nun hat es in Japan in der Tat eine starke Bankenregulierung und wohl auch informelle Kapitalverkehrskontrollen – insbesondere für die Masse der Kleinanleger – gegeben, die ihr Ersparnis zu den nationalen Postsparkassen bringen sollten. Die Frage ist aber, wer hier wen geschädigt hat. Solche Regulierungen haben – wenn überhaupt – den Kapitalexport allenfalls schwächer ausfallen lassen; denn Japan war damals und auch heute der wesentliche Nettokapitalexporteur. Ein etwas schwächerer Kapitalexport hätte dann – gegebenenfalls – den Yen weniger aufgewertet, als es sonst der Fall gewesen wäre. Weiter haben die damals sehr niedrigen Zinsen in Japan die „Bubble-Wirtschaft“ entstehen lassen, von deren Platzen sich die japanische Wirtschaft immer noch nicht erholt hat. Inzwischen sagen sogar die früheren Befürworter

der japanischen Regulierungspraxis, daß diese für den Kriechgang der japanischen Wirtschaft verantwortlich sei.<sup>4</sup>

Wir haben hier Spielregelverletzungen vorgestellt, die insbesondere in der EU für die Notwendigkeit eigener industriepolitischer Anstrengungen bemüht wurden. Inzwischen haben Globalisierung und Internet die wirtschaftliche und gesellschaftliche Landschaft dermaßen verändert und einen solchen Gründungsboom ausgelöst, daß sich die Schwerpunkte in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion gründlich verschoben haben. Zunehmende Globalisierung – ökonomisch formuliert: steigende Intensität des Wettbewerbs insbesondere über das Internet – erfordert nicht gezielte industriepolitische Aktivität, sondern eine höhere gesellschaftliche Flexibilität, um auf weltwirtschaftliche Herausforderungen adäquat antworten zu können (Umbau des Sozialsystems), und eine Steuerpolitik, die der Kapitalbildung und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen dient.

## **V. Bei den Determinanten des Innovationsprozesses ansetzen!**

Gerade die jüngste wirtschaftliche Entwicklung ist von einer Dynamik gekennzeichnet, die vor wenigen Jahren noch undenkbar schien. Auch das Diskussionsklima hat sich verändert. Heutzutage erscheint es unwahrscheinlich, daß Unternehmensführer Institutionen wie die des MITI fordern oder industriepolitische Bemühungen, womit immer Geldflüsse gemeint waren, weil sonst die Wettbewerbsfähigkeit verloren ginge. Es ist zu hoffen, daß auch Politiker diese Erkenntnisse beherzigen und von der Vorstellung abrücken, die Stärkung der zukünftigen nationalen Wettbewerbsfähigkeit hinge von der Verteilung staatlichen Geldes an ausgewählte Industrien ab. Dies läuft in aller Regel auf eine Begünstigung von Großbetrieben hinaus; indirekt wird dies aus den Anstrengungen politischer Instanzen erkennbar, durch besondere Vorschriften die klein- und mittelständischen Unternehmen am staatlichen Geldsegen teilhaben zu lassen. Unsere Schlußfolgerung heißt nicht, daß der Staat nichts tun könne, sondern seine Aktivitäten in der Weise verlagern müsse, daß er die Hemmnisse für Innovatio-

---

<sup>4</sup> So schreibt Seitz (1998, 217): „Das japanische Wachstumsmodell ... hat ausgedient. Aber die Krise der Japan AG läßt sich nicht auf die Wirtschaft beschränken. Vor unseren Augen spielt sich der politisch-moralische Zerfall des Modells Japan ab. Japan steht vor der gewaltigen Herausforderung, ein neues Wirtschaftssystem zu entwickeln. Japan muß sich neu erfinden ...“.

nen aus dem Weg räumt. Das heißt freilich auch, daß er seine eigene Politik und deren Hervorbringungen kritisch überprüft.

In einer „Welt konstitutioneller Unwissenheit“ muß eine Politik zur Stärkung der zukünftigen industriellen Wettbewerbsfähigkeit bei den Determinanten des Innovationsprozesses ansetzen (vgl. hierzu auch Stadler 1999, 197ff.). Zu diesen können wir zählen: (1) das gesellschaftliche Umfeld, (2) den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, (3) die Unternehmen als Motor des Innovationsprozesses, (4) die Grundlagenforschung als Kollektivgut und (5) Risikokapital als Engpaßfaktor. Eine solche Aufstellung ist keineswegs erschöpfend. Sie zeigt beispielhaft, in welche Richtung eine Politik zur Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu gehen hat.

(1) **Gesellschaftliches Umfeld.** Die Politik muß für ein günstiges Bioklima und für stabile Rahmenbedingungen sorgen. Für die vom Internet ausgelöste Dynamik paßt am ehesten das Bild einer Lawine. Nur wenige hatten vorausgesehen, welche unternehmerischen Konsequenzen damit verbunden sind. Womöglich ist die Beschleunigung auch dadurch zustande gekommen, daß gerade die nachkommenden Generationen wie selbstverständlich mit diesem Medium umgehen und Fragen nach der gesellschaftspolitischen Zuträglichkeit nicht mehr gestellt werden. Belangvoll sind solche Bedenken bloß dann, wenn sie zu entsprechenden gesellschaftspolitischen Restriktionen führen wie etwa in der VR China, wo eine politische Verfügung zur Schließung der Internet-Cafes geführt hat. Dies ist bloß in einem totalitären Staat möglich, wo man der jungen Generation die Entwicklungschancen nimmt, weil man den Machtverlust des Einparteiensystems fürchtet. In einer offenen Gesellschaft würde diese Maßnahme dagegen zum Verlust der politischen Macht führen, weil eine solche Regierung nicht mehr für zurechnungsfähig gehalten würde. Zum geeigneten Bioklima gehören auch die Förderung oder – realistischer – der Verzicht auf Bestrafung von Leistungsbereitschaft und die gesellschaftliche Anerkennung von Risikobereitschaft: Konkurse nicht als Ausdruck von Versagen, sondern von Wagnisbereitschaft anzusehen. Bei den stabilen Rahmen sind überschaubare und kurze Genehmigungsverfahren und ein für die Risikoübernahme günstiges Steuer- und Sozialsystem zu nennen.

(2) **Wettbewerb als Entdeckungsverfahren.** Wir haben ganz praktisch am Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus erlebt, daß die angenommene Überlegenheit der Zentralisierung von Wissen sich in Wahrheit als fortschrittsfeindlich her-

ausstellt. Unter diesem Aspekt müssen auch die von der EU-Kommission erhofften Synergieeffekte bei Ausschaltung von Parallelforschung kritisch hinterfragt werden. Wichtig ist aber vor allem, daß das wohlfahrtsstaatliche Schutz- und Umverteilungssystem durchforstet wird. In aller Regel bedeuten soziale Schutzmaßnahmen nämlich, daß sich Unternehmen aus ihren angestammten Produktionsbereichen nur schwer lösen können oder bei einer solchen Loslösung einen sehr hohen finanziellen Aderlaß hinzunehmen haben; damit wird der Start in neue Märkte stark behindert.

(3) **Unternehmen als Motor des Innovationsprozesses.** Derzeit erleben wir Elefantenhochzeiten, die vor kurzem noch schier unvorstellbar schienen. Abgesehen von der zweifelhaften betriebswirtschaftlichen Rationalität scheinen die traditionellen Unternehmen/Banken eher die Getriebenen als die Treiber des derzeit ablaufenden Innovationsprozesses zu sein. Schauen wir auf die Börsenzettel, dann sind es vor allem die jungen Unternehmen, die als dessen Motoren zu gelten haben. Natürlich weiß niemand, wie lange diese Höhenflüge noch anhalten und ob es nicht irgendwann oder sogar bald wieder einen Gründerkrach gibt. Auf jeden Fall wissen wir jetzt auch, daß Schumpeters These in seinem Spätwerk (1950), die etablierten Großunternehmen und nicht mehr die Einzelunternehmer trügen den wirtschaftlichen Fortschritt, definitiv falsch ist. Insofern müssen die bekannten Einführungslehrbücher, die von Schumpeter allein diese seit jeher problematische These übernommen haben, einer Revision unterzogen werden.

(4) **Grundlagenforschung als Basis.** Obwohl allgemein geklagt wird, der Staat investiere bei uns immer weniger in Lehre und Forschung und vor allem die weiterführenden Bildungsinstitutionen wie die Universitäten hätten in Form von Stellenabbau darunter zu leiden, was in der Tat zutrifft, liegt das Problem nicht in mangelndem Geld, sondern in der Hochschulorganisation selbst begründet. Wenn die Formel „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ zutrifft, so gilt sie natürlich auch für Lehr- und Forschungsbetriebe. Bei mehr Selbständigkeit – auch in der Erwirtschaftung von Mitteln – und Wettbewerb könnte geradezu ein Ruck durch die Universitätslandschaft gehen und das Qualitätsniveau – bei Lehrenden und Studierenden – merklich anheben. Der Aufgabe, den Graben zwischen Theorie und Praxis zu überbrücken und so für eine raschere Verwertung auch von Grundlagenforschung zu sorgen, werden Fraunhofer-Institute, Transferstellen (beispielsweise im Rahmen der Steinbeis-Stiftung) und Technologiefabriken im Großen und Ganzen gerecht.

(5) **Risikokapital als Engpaßfaktor.** Oft wird gefordert, daß der Staat insbesondere für Unternehmensgründer Startkapital zur Verfügung stellen solle, weil sich private Kapitalanleger wegen des hohen Risikos sehr zögerlich verhielten. Zunächst gilt festzuhalten, daß anlagebereites Kapital hinreichend zur Verfügung steht und daß es auch Schuldern zufließt, deren Investitionsobjekte nicht über jeden Zweifel erhaben sind, wie etwa Anleihen des Stadtstaates Bremen oder des Saarlandes. Diese Länder zahlen die niedrigsten Zinsen, weil die Anleger wissen, daß diese Schuldner nicht Konkurs gehen können, weil sie im Rahmen der Solidarhaftung aufgefangen werden. Das Risiko für die Gläubiger ist also eine Frage der Erwartungen: Je unsicherer diese über mögliche Rückflüsse sind, desto höher des Risikozuschlag und desto höher der Zinssatz. Es handelt sich also bei dem möglichen Risiko (Ausfall) um ein Informationsproblem. Daraus kann nicht der Schluß gezogen werden, daß nun Beamte für die Verteilung staatlicher Gelder zuständig sein sollten, sondern daß auf Gründungsrisiken spezialisierte Anleger sich dieser Aufgabe annehmen sollten und daß das Steuersystem solche Initiativen zumindest nicht bestrafen sollte. Genau dies ist aber in Eichels Steuerreformpaket so vorgesehen: Die Wiederanlage von Gewinnen in etablierten Unternehmen wird steuerlich belohnt; die Entnahme dieser Gelder und deren Anlage in neuen Unternehmen wird dagegen diskriminiert, weil hier der Spitzensteuersatz Anwendung findet.

Wir haben diese – zugegeben – cursorischen Anmerkungen angefügt, um nicht bloß zu sagen, was nicht geht. Unsere konzeptionellen Bemerkungen müßten ergänzt und vertieft werden. Aber auch so dürfte deutlich geworden sein, wo die derzeitige Politik korrigiert werden müßte und wo sie zukünftig ansetzen könnte, um die industrielle Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes in einer Welt konstitutioneller Unsicherheit bei fortschreitender Globalisierung zu fördern.

### Literaturverzeichnis

BANGEMANN, M. (1992). *Mut zum Dialog. Wege zu einer Europäischen Industriepolitik*. Bonn: Verlag Bonn Aktuell.

BERG, H. / SCHMIDT, F. (1998). *Industriepolitik*. In: KLEMMER, P. (Hg.). *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen. 849 – 943.

BOSS, A. / ROSENSCHON, A. (2000), *Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung*. Kieler Diskussionsbeiträge, 356. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

GENTZ, M. (1994). *Diskussionsbeitrag*. In: HANNS MARTIN SCHLEYER-STIFTUNG (Hg.). *Eine neue deutsche Interessenlage? Koordinaten deutscher Politik jenseits von Nationalismus und Moralismus*. Köln: J.P. Bachem. 131ff.

GURBAXANI, I. (2000). *Industriepolitik in den Vereinigten Staaten: Diskussion und praktische Ausgestaltung*. Baden-Baden: Nomos.

HAYEK, F.A. von (1969). *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. In: Hayek, F.A. von. *Freiburger Studien*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). 249 – 265.

HAYEK, F.A. von (1975). *Anmaßung von Wissen*. *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 26. 12 - 21.

KARTTE, W. (1993) *Diskussionsbeitrag*. In: PROSI, G. / WATRIN, CH. (Hg.). *Dynamik des Weltmarktes – Schlankheitskurs für den Staat?* Köln: J.P. Bachem.

KRUGMAN, P.R. (1986). *Introduction: New Thinking about Trade Policy*. In: KRUGMAN, P.R. (Hg.). *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge (Mass.): MIT Press.

KRUGMANN, P.R. (1996). *Pop Internationalism*. Cambridge (Mass.): MIT Press.

MORGENSTERN, O. (1935). *Vollkommene Voraussicht und wirtschaftliches Gleichgewicht*. Zeitschrift für Nationalökonomie, 6. 337 – 357.

SCHMIDHUBER, P. (1993). *Diskussionsbeitrag*. In: PROSI, G. / WATRIN, CH. (Hg.) *Dynamik des Weltmarktes – Schlankheitskurs für den Staat?* Köln: J.P. Bachem.

SCHUMPETER, J.A. (1950). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern: Francke.

SEITZ, K. (1998). *Wettlauf ins 21. Jahrhundert. Die Zukunft Europas zwischen Amerika und Asien*. Berlin: Siedler.

STADLER, M. (1999). *Stellungnahme. Zu: Strukturpolitik im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft?* In: NÖRR, K.W. / STARBATTY, J. (Hg.). *Soll und Haben – 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*. Stuttgart: Lucius & Lucius.

STARBATTY, J. (1999). *Strukturpolitik im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft?* In: NÖRR, K.W. / STARBATTY, J. (Hg.). *Soll und Haben – 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*. Stuttgart: Lucius & Lucius.

STARBATTY, J. / VETTERLEIN, U. (1998). *Forschungs- und Technologiepolitik*. In: KLEMMER, P. (Hg.). *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen. 665 – 733.

STAUDT, E. (1986). *Forschungs- und Technologiepolitik – unverzichtbares Element moderner Staatsführung?* In: WALTER, N. (Hg.). *Was würde Erhard heute tun?* Stuttgart: Poller. 69 – 92.

ZEPPERLICK, R. (1985). *Mehr Staat oder mehr Markt? Die Forderungen nach einer neuen Industrie- und Forschungspolitik*. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 30. 69 – 84.