

# Moderne Industriepolitik oder postmoderne Industriepolitiken?

Jörg Meyer-Stamer



## IMPRESSUM

ISBN: 978-3-86872-113-3

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Stabsabteilung

Schriftenreihe Moderne Industriepolitik, 1 | 2009

Herausgegeben vom Arbeitskreis „Moderne Industriepolitik“

Autor: Dr. Jörg Meyer-Stamer

Redaktion: Sönke Hallmann, Dr. Philipp Fink, Irin Nickel

Gestaltung: Holger Siegfried

Druck: Druckerei Engelhardt GmbH, Neunkirchen

Printed in Germany 2009

# Moderne Industriepolitik oder postmoderne Industriepolitiken?

Jörg Meyer-Stamer

Aus der Schriftenreihe Moderne Industriepolitik, 1 | 2009



## NACHRUF

Der Autor dieser Studie, Dr. Jörg Meyer-Stamer, erlag am 1. Mai 2009 im Alter von 50 Jahren unerwartet einer kurzen schweren Krankheit. Jörg Meyer-Stamer verband ein außergewöhnlich kreatives, unabhängiges Denken mit einem scharfen analytischen Verstand. Er war beseelt von unermüdlicher intellektueller Neugier und besaß ein bemerkenswertes Gespür für die gesellschaftlichen Dynamiken, die wirtschaftliche Entwicklung voranbringen oder auch hemmen. Seine phänomenale Schaffenskraft im Verbund mit einer strikten Arbeitsdisziplin hat ein gewaltiges Volumen an Ausarbeitungen der unterschiedlichsten Art zu Fragen regionaler Wirtschaftsentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit entstehen lassen. Der frisch konstituierte Arbeitskreis „Moderne Industriepolitik“ blickte mit entsprechend großer Erwartung einer langen fruchtbaren Zusammenarbeit mit Dr. Meyer-Stamer entgegen. Die vorliegende Studie sollte den Anfang machen. Das Schicksal wollte es, dass sie die letzte Studie dieses ungemein produktiven Autors wurde.

Wir trauern um einen gerade gewonnenen Freund.

Arbeitskreis „Moderne Industriepolitik“

## INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	7
Executive Summary	8
Einleitung: die Frage nach dem Gestaltungsanspruch von Industriepolitik	9
1. Was ist Industriepolitik?	10
2. „Keine Industriepolitik“ ist politisch keine Option	14
3. Die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik in Gang bringen	17
4. Globalisierung: Wertschöpfungsketten, Clustervorteile und regionale Marginalisierung	19
5. Staatliche Steuerung zwischen Hierarchie, Markt und Netzwerk	22
6. Deutsche Industriepolitik: nicht auf der Höhe der Zeit	27
7. Umriss postmoderner Industriepolitiken	35
8. Defizite staatlicher Steuerung in Deutschland	39
Jenseits des Marktfundamentalismus: Industriepolitik als Gesellschaftspolitik	43
Bibliografie	45

## ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1: Publikationen „Industriepolitik“	14
Abbildung 2: Einsatz steuerlicher Anreize zur Stimulierung von Innovation	27
Abbildung 3: Verhältnis der Unternehmer zu den abhängig Beschäftigten in sechs Industrieländern	29
Abbildung 4: Unternehmerquote im internationalen Vergleich	31
Abbildung 5: Gründerquote im internationalen Vergleich	31
Abbildung 6: Opportunität vs. Not als Gründungsmotiv	32
Abbildung 7: Verhältnis von Venture Capital zu Neuinvestitionen/BIP (2005)	34
Tabelle 1: Politikempfehlungen	15
Tabelle 2: Daten für den vermeindlich wissensbasierten Wettbewerb (2005)	20
Tabelle 3: Vier Varianten von Industriepolitik	35

## Executive Summary

Industriepolitik ist ein mehrdimensionaler Begriff. Unterschiedliche Politikfelder sind mit einer Vielzahl von Ebenen verwoben. Darunter leidet die politische Steuerung. Hinzu kommt die Veränderung der Rahmenbedingungen durch die Globalisierung. Sie erschwert die Gestaltung der Industriepolitik. Um die Koordination effizienter zu machen, müssen die Steuerungsmechanismen Markt, Hierarchie und Netzwerke weiterentwickelt werden. Funktionsfähige Märkte müssen gestaltet, die industriepolitische Kompetenz staatlicher Institutionen verbessert und eine gezielte Netzwerksteuerung betrieben werden.

Folgende Kernaussagen werden gemacht:

- **Industriepolitik ist ein holistischer Begriff.** Sie zeichnet sich durch die Verbindung verschiedener Politikbereiche, Zielgruppen und Akteure aus. Die neue Industriepolitik bezieht sich nicht mehr nur auf das verarbeitende Gewerbe, sie kann sich ebenso auf den Dienstleistungssektor erstrecken. Auch besitzen unterschiedliche Politikfelder industriepolitische Zuständigkeiten.
- **Die Globalisierung setzt neue Rahmenbedingungen für die Industriepolitik.** Diese treten in Form von verstärkter Mobilität, globalen Wertschöpfungsketten und Wettbewerbern aus Schwellenländern auf. Eine weltweit wachsende Konkurrenz findet auch zwischen den wissensintensiven Branchen statt. Hinzu kommt, dass nicht mehr nur Nationalstaaten, sondern ebenso lokale Standorte miteinander im Wettbewerb stehen. Dieser Zusammenhang erfordert eine Neuordnung der Industriepolitik.
- **Staatliche Steuerung muss durch geeignete Koordination verbessert werden.** Politikverflechtung und Kompetenzverteilung auf unterschiedlichen Ebenen erschwert die politische Zielerfüllung der Industriepolitik. Policy-Netzwerke als Verhandlungssysteme unterschiedlicher Akteure können hier eine geeignete Lösung darstellen.
- **Verbesserte Rahmenbedingungen für Innovationsförderung in Deutschland.** Während es ein überhöhtes Angebot an Fördermöglichkeiten gibt, ist die Festlegung auf lediglich technische Innovationen zu sehr eingeschränkt. Weiterhin sind staatliche Strukturen stark fragmentiert und nicht ausreichend professionalisiert. Diese Strukturen müssen effizienter gestaltet und Innovationsanreize neu gesetzt werden.



# Einleitung: die Frage nach dem Gestaltungsanspruch von Industriepolitik

Das Thema Industriepolitik rückt auf der politischen Agenda wieder weiter nach oben. Der Marktfundamentalismus hat seine Versprechungen nicht eingelöst. Vor allem hat er – im Gewand der naiven bzw. interessegeleiteten Privatisierung – dazu geführt, dass das Koordinationsprinzip Markt unter Ideologieverdacht geraten ist. Industriepolitik wird jedoch ohne den Einsatz von marktbasierenden Instrumenten, insbesondere das gezielte Design von Märkten, nicht auskommen. Die Koordinationsformen Hierarchie und Netzwerk stoßen an Grenzen.

Die Frage ist nicht, ob Industriepolitik betrieben wird, sondern wie sie betrieben wird: Welche Rolle kann das Koordinationsprinzip Markt spielen, welche Rolle Hierarchie, welche Rolle Netzwerke? Damit verbunden sind die Fragen: Was ist der Gestaltungsanspruch der Industriepolitik? Geht sie vom Sachzwang Weltmarkt aus und beschränkt sich darauf, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und des Standorts zu steigern (moderne Industriepolitik)? Oder erhebt sie den Anspruch, den fundamentalen Wandel der Gesellschaft angesichts von Globalisierung, Klimakrise und Ressourcenverknappung nicht nur zu begleiten, sondern den Suchprozess nach einer besseren Gesellschaft zu organisieren (postmoderne Industriepolitik)? Unabhängig von der Reichweite des Anspruchs erfordert Industriepolitik eine signifikante Anstrengung beim Aufbau erforderlicher Qualifikationen sowie beim Einsatz zeitgemäßer Instrumente.

# 1. Was ist Industriepolitik?

Vielleicht ist Industriepolitik ein Thema, das deshalb zuverlässig kontroverse und häufig leidenschaftliche Diskussionen hervorruft, weil jeder Diskutant unter Industriepolitik etwas anderes versteht.

Meyers Lexikon online beispielsweise definiert Industriepolitik wie folgt:

**Industriepolitik**, Gesamtheit der auf Erhaltung, Gestaltung, Anpassung und Förderung der Industrie gerichteten regional- und strukturpolitischen Maßnahmen des Staates (Bund, Länder, Kommunen) beziehungsweise supranationaler Organisationen. Im neueren Sprachgebrauch auch Synonym für die gesamte sektorale Strukturpolitik.<sup>1</sup>

Auf der Website des Bundeswirtschaftsministeriums werden die Ausführungen zum Thema Industriepolitik folgendermaßen eingeleitet:

*Politik für eine wettbewerbsfähige Industrie*

*Unternehmerische Eigenverantwortung, Vertragsfreiheit zwischen Wirtschaftspartnern, Wettbewerb und ein funktionierendes Preissystem bilden die Grundpfeiler einer Marktwirtschaft. Sie dürfen nicht durch staatliche Eingriffe außer Kraft gesetzt werden. Die Aufgabe der Industriepolitik besteht deshalb in erster Linie im Setzen von Rahmenbedingungen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie erhalten und das Wachstums-, Beschäftigungs- und Innovationspotenzial der Industrie erhöhen.*

*Gleichwohl gibt es Situationen, in denen zusätzliche staatliche Aktivitäten notwendig und von Nutzen sind. So wäre ohne öffentliche Hilfeleistungen die Industrie in den neuen Bundesländern nach der Wirtschafts- und Währungsunion schnell zusammengebrochen [...]²*

Die Sicht des BDI lautet:

*Industriepolitik – für den BDI muss das bedeuten: Politik für die Industrie. Bessere Rahmenbedingungen. Mehr Flexibilität. Weniger bürokratisches Unterholz.³*

Der renommierte Ökonom Dani Rodrik operiert mit folgender Begriffsfassung:

*I will use the term to denote policies that stimulate specific economic activities and promote structural change. As such, industrial policy is not about industry per se. Policies targeted at non-traditional agriculture or services qualify as much as incentives on manufactures. Public subsidies for high-yielding varieties of traditional agricultural products, for new crops such as pineapple or avocados, for call centers, or for tourism are some examples. (Rodrik 2007, S. 3 f.)*

Es ist mithin nicht einfach, Einvernehmen darüber herzustellen, was genau mit Industriepolitik gemeint ist.

<sup>1</sup> Meyers Lexikon online: „Industriepolitik“, <http://lexikon.meyers.de/meyers/Industriepolitik> (15.07.2008) – am 23.03.2009 ist Meyers Lexikon online eingestellt worden.

<sup>2</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: „Industriepolitik“, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Industrie/industriepolitik.html> (15.07.2008).

<sup>3</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.: „Industriepolitik“, <http://www.bdi-online.de/de/fachabteilungen/Europapolitik/Industriepolitik.htm> (16.07.2008).

## Varianten von Industriepolitik

Dank Google ist es heute nur noch eine Sache von Minuten, eine beliebige Liste diverser Definitionen zusammenzustellen. Industriepolitik ist ein weites Feld. Um dessen Umriss besser erkennen zu können, betrachten wir im Folgenden eine Reihe von Begriffspaaren, die typische Alternativen und Kontroversen einführen.

**Verarbeitendes Gewerbe oder Wirtschaft?** Traditionell lag der Fokus von Industriepolitik auf der Industrie im landläufigen Sinne, d. h. dem verarbeitenden Gewerbe. Die Tatsache, dass es keine zur Industriepolitik analoge „Dienstleistungspolitik“ gibt, weist darauf hin, dass sich das Wirkungsfeld der Industriepolitik im Laufe der Zeit auf den Dienstleistungssektor ausgeweitet hat.

**Generisch oder selektiv?** Traditionelle Industriepolitik war selektiv, d. h. sie zielte auf den Aufbau oder die Stärkung einzelner Branchen (z. B. Raumfahrt) oder sogar Unternehmen (z. B. Airbus). Dieser Zuschnitt von Industriepolitik wurde aus ordnungspolitischer Sicht heftig kritisiert (z. B. mit dem Einwand, erfolgreiche Unternehmen/Branchen sollten im Marktprozess und nicht von Beamten ausgewählt werden). Als Reaktion hat sich der Fokus von Industriepolitik in Richtung generischer Maßnahmen verschoben, die das Umfeld für alle Unternehmen verbessern sollen.

**Konservieren oder beschleunigen?** Industriepolitik hat in der Vergangenheit gelegentlich versucht, den Prozess des Schrumpfens alter Industriebranchen zu verlangsamen (z. B. Kohlebergbau), insbesondere dann, wenn mit diesem Schrumpfungsprozess die ökonomische Basis einer ganzen Region infrage gestellt wurde. Seit den 90er-Jahren ist Industriepolitik zunehmend daraufhin ausgerichtet, neue Industriezweige zu stärken und sie zu befähigen, im globalen Innovationswettbewerb mithalten zu können.

**Ad hoc oder strategisch?** Industriepolitik hat mitunter Ad-hoc-Charakter, insbesondere in Fällen, in denen große oder (regional, strategisch) besonders relevante Unternehmen in Konkurs zu gehen drohten. In Europa kollidiert diese Praxis heute mit dem Beihilferecht der EU. Der Fokus hat sich daher in Richtung strategischer Industriepolitik verschoben, deren Anliegen es ist, jene Wirtschaftszweige zu stärken, die längerfristig die Prosperität sichern können.

**Aufholen oder vorn wegrennen?** In der Vergangenheit bezogen sich die industriepolitischen Erfolge häufig auf den Versuch, einen klar definierten Aufholprozess zu inszenieren (z. B. japanische Industriepolitik des MITI in der Elektronikindustrie, koreanische Industriepolitik bei Kraftfahrzeugen und Mikroelektronik etc.). Die Versuche dieser Länder, den Schwerpunkt der Industriepolitik auf den Aufbau weltweit neuer Branchen zu richten, waren weit weniger erfolgreich.

Explizit oder implizit?	Viele Erfolgsfälle der Industriepolitik wurden unter einem ganz anderen Banner initiiert, waren also keine explizite Industriepolitik, sondern hatten implizit industriepolitischen Charakter. Typische Beispiele dafür waren viele Initiativen der US-Militärforschungsagentur DARPA.
Staatliche oder private Nutznießer?	Industriepolitik unter dem Stichwort „Aufholen“ zielte nicht immer auf private Unternehmen. Häufig wurden im Kontext der Industriepolitik in Ländern, die marktwirtschaftlich organisiert waren, staatliche Industrieunternehmen aufgebaut oder für strategisch wichtig gehaltene Unternehmen verstaatlicht.
(Supra-)national oder territorial?	Traditionelle Industriepolitik war in erster Linie zentralstaatliche Politik. Im Laufe der Zeit fand jedoch eine zunehmende Dezentralisierung der Industriepolitik statt, stimuliert z. B. durch den Übergang von Top-down- zu Bottom-up-Ansätzen in der regionalen Strukturpolitik (Stichwort „Mobilisierung endogener Potenziale“) – nicht zuletzt im Rahmen der EU-Strukturpolitik. Zugleich hat die EU-Kommission zunehmend die Rolle übernommen, die früher den nationalen Regierungen zukam.
Wirtschaftspolitik oder Sozialpolitik?	Industriepolitik erscheint auf den ersten Blick zum Kernbereich staatlicher Wirtschaftspolitik zu gehören. Es ist indes nicht selten, dass Industriepolitik von sozialpolitischen Interessen geprägt wird, insbesondere bei Strukturkrisen großer Unternehmen oder regional bedeutsamer Branchen.
Eng (Wettbewerbsfähigkeit) oder weit (gesellschaftlicher Gestaltungsanspruch)	Der Fokus der Industriepolitik hat sich seit den 90er-Jahren auf Maßnahmen gerichtet, die dem Ziel der „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ untergeordnet sind. Im Gegensatz dazu gab es in der jüngeren Vergangenheit explizite Ansätze einer „ökologischen Industriepolitik“, mit der ein Steuerungs- und Gestaltungsanspruch erhoben wird, der sich nicht a priori vom Sachzwang Weltmarkt einschüchtern lässt.

Hinter vielen dieser Alternativen stehen fundamentale politische und/oder wissenschaftliche Meinungsverschiedenheiten, die man diskutieren, jedoch häufig nicht lösen kann. Es gibt nur wenige Alternativen, bei denen die Logik weiterhilft. Eine davon ist die Alternative „verarbeitendes Gewerbe oder Wirtschaft“. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am Volkseinkommen sinkt. Dies hängt jedoch nicht zuletzt damit zusammen, dass viele Dienstleistungen, die früher von Industrieunternehmen intern erbracht wurden, heute von spezialisierten Firmen angeboten werden. Viele andere Dienstleistungen sind eine Antwort auf die fortschreitende Differenzierung der Industrie. Vor diesem Hintergrund erscheint es als wenig sinnvoll, Industriepolitik nur auf das verarbeitende Gewerbe zu fokussieren.

## Industriepolitik und benachbarte Politikfelder

Es wird schwieriger, klare Grenzen zwischen Industriepolitik und benachbarten Politikfeldern zu bestimmen. Industriepolitik und Strukturpolitik sind heute praktisch synonyme Begriffe. Industrie- und Strukturpolitik haben einen weiten Überlappungsbereich mit Forschungs- und Technologiepolitik bzw. „Innovationspolitik“. Innerhalb der Forschungs- und Technologiepolitik gibt es Felder, in denen keine industriepolitischen Ziele verfolgt werden, z. B. bei jener Art von Grundlagenforschung, die in Zentren wie dem CERN betrieben wird. Der überwiegende Teil der Forschungs- und Technologiepolitik wird jedoch mit der Intention betrieben:

- innovative Lösungen für dringende Menschheitsprobleme zu finden, die dann überwiegend zu Produkten oder Dienstleistungen führen, die von kommerziellen Anbietern erbracht werden (radikale Innovationen)
- Unternehmen bei ihrem Bestreben zu unterstützen, durch ständige Innovationen einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen (inkrementelle Innovationen), also mit dem Ziel der Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit

Daneben hat eine ganze Reihe von Politikfeldern industriepolitische Implikationen und mitunter auch industriepolitische Intentionen:

- **Die Umweltpolitik**, in der das Bundesumweltministerium mit dem Begriff „ökologische Industriepolitik“ operiert
- **Die Energiepolitik**, in der z. B. die Förderung erneuerbarer Energien Teil einer dezidiert industriepolitischen Agenda ist
- **Die Verteidigungspolitik**, in der Fragen einer europäisch-industriellen Basis für militärische Schlüsseltechnologien nach wie vor eine Rolle spielen
- **Die Gesundheitspolitik**, deren Irrungen und Wirrungen die Struktur von Wirtschaftszweigen wie der pharmazeutischen Industrie oder medizinischer Geräte stark prägen
- **Die Agrarpolitik**, die den Strukturwandel der EU-Landwirtschaft in den letzten Dekaden vermutlich stärker geprägt hat als der Marktprozess

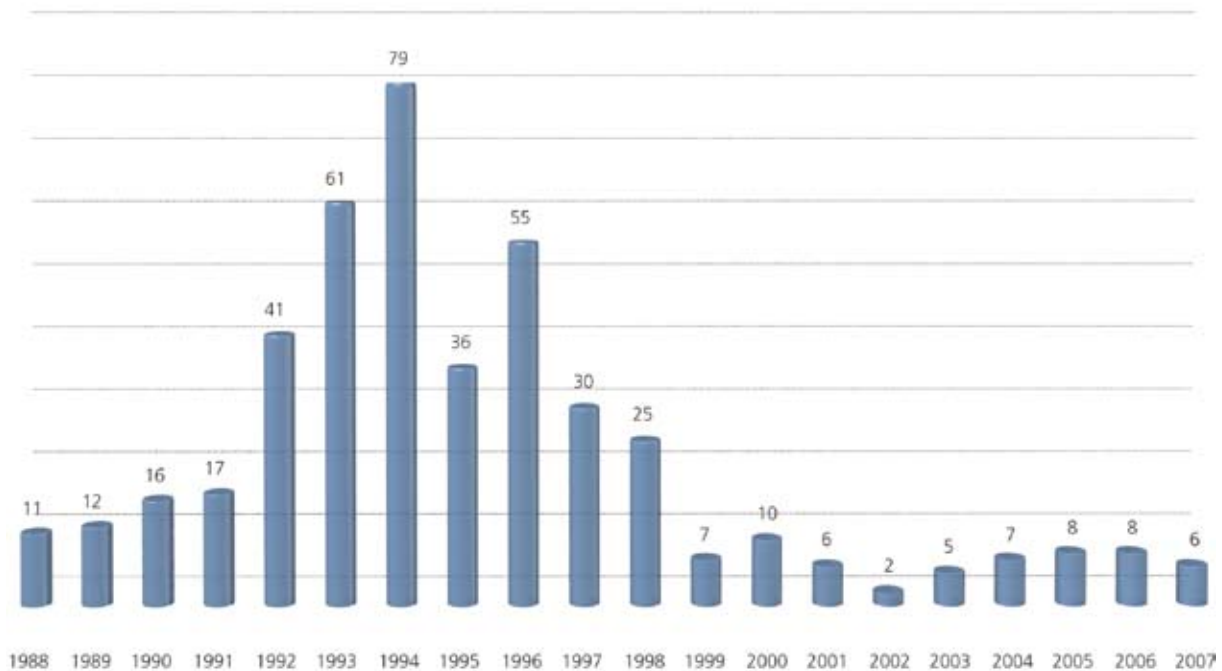
Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand, dass es wenig Sinn macht, den Begriff „Industriepolitik“ im Singular zu gebrauchen. Man kann realistischerweise nicht davon ausgehen, dass es in einem großen, hoch differenzierten und komplexen Industrieland eine einzige, kohärente und konsistente Industriepolitik geben kann, die zwischen Dutzenden, wenn nicht Hunderten, von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausgehandelt wird. Es wird immer eine Reihe von Industriepolitiken geben – auf nationaler/supranationaler wie auf territorialer Ebene.

Was ist von der Idee zu halten, dass die auf verschiedenen Ebenen von verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Zielen verfolgten Industriepolitiken auf gemeinsame Oberziele ausgerichtet werden können? Wir werden auf diesen Punkt zu sprechen kommen, müssen aber zunächst klären, warum es gegenläufigen Anstrengungen zum Trotz nach wie vor Industriepolitiken gibt.

## 2. „Keine Industriepolitik“ ist politisch keine Option

Recherchiert man in der Deutschen Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften nach Publikationen, die den Begriff „Industriepolitik“ im Titel haben, so ergibt sich für die letzten 20 Jahre folgende Verteilung:

ABBILDUNG 1: PUBLIKATIONEN „INDUSTRIEPOLITIK“



Quelle: eigene Erhebung

Die Publikationen des Jahres 1994 behandeln Themen wie die europäische Industriepolitik für neue Industrien und für Industriezweige mit tief greifenden Strukturproblemen (insbesondere Stahl) sowie den wirtschaftlichen Strukturwandel in den neuen Bundesländern. In einer Vielzahl von Publikationen wird die Frage aufgeworfen, ob Industriepolitik im Grundsatz sinnvoll ist? Zumindest unter Ökonomen wurde im Verlauf der 90er-Jahre diese Frage verneint, was auch das Abflauen der Publikationswelle erklären mag. Begründet wurde das Nein in erster Linie damit, dass durch Industriepolitik Marktverzerrungen verursacht würden, die zu Wohlfahrtsverlusten führten. In der Abwägung zwischen Marktversagen und Staatsversagen schlug das Pendel weit in eine Richtung aus – und zwar dahingehend, dass Staatsversagen für schädlicher gehalten wurde als Marktversagen.

Aus der **politischen Diskussion** ist die Industriepolitik indes nie verschwunden. Auf der europäischen Ebene bildet die Lissabon-Strategie die Grundlage der gemeinschaftlichen Industriepolitiken. Sie verfolgt im Kern zwei Ziele:

- die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu verbessern, sodass diese ihre Wettbewerbsfähigkeit ständig steigern kann
- gezielt solche Industriezweige zu stärken, die für die künftige wirtschaftliche Entwicklung in der EU für besonders wichtig gehalten werden

Gleichwohl hat sich die industriepolitische Praxis in den letzten 20 Jahren verändert. Nehmen wir eine 2007 erschienene Studie der OECD zum Thema „Globalisierung und regionale Ökonomien“ (OECD 2007a) als Referenzpunkt. Deren Politikempfehlungen werden so zusammengefasst:

TABELLE 1: POLITIKEMPFEHLUNGEN

<b>Supporting firms</b>	
Existing specialised firms	Broadening the customer base of specialised firms; reducing their dependence on MNEs, helping them to reach global markets.
Innovative small firms	Supporting small firms with technical facilities, linking them to venture capital and other finance, helping to create networks among small firms.
MNEs (multinational enterprises)	Embed certain functions/activities of MNEs in the region through stronger supply chains and a richer regional environment, support interaction between large firms and innovative small firms.
<b>Improving the regional environment</b>	
Cross-over technology	Reducing dependence on single industry by identifying cross-over or enabling technologies; finding new applications for sector-specific technologies.
Regional innovation system	Promoting linkages between economic actors through co-location (science parks, etc.), strengthening the applied research dimension of public R&D facilities, supporting open innovation mechanisms.
Other measures of regional attractiveness	Infrastructure, ensuring that skills supply is appropriate, limit brain drain and try to attract skilled people.

Quelle: OECD (2007a)

Auch in anderen Publikationen der OECD tauchen bekannte Begriffe auf: KMU-Förderung, Förderung von Existenzgründung, Unterstützung von Innovation, Einführung spezifischer Finanzierungsinstrumente, Clusterförderung und andere mehr.

Gleichwohl hat sich vieles geändert:

- Manche Instrumente sind in den Hintergrund getreten, z. B. die Schaffung öffentlicher Unternehmen in Bereichen, die in besonderem Maße unter Marktversagen leiden.
- Die relative Bedeutung einzelner Instrumente hat sich verschoben. Früher kam Industriepolitik insbesondere großen Unternehmen zugute. Heute zielt sie weit stärker auf Existenzgründer, Unternehmen in einer frühen Wachstumsphase und generell auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU).
- Die Differenzierung des Instrumentenkastens hat zugenommen, und er enthält heute eine Reihe anspruchsvoller Instrumente, die bei Durchführungsorganisationen ein sehr hohes Maß an Kompetenz voraussetzen. Dies betrifft z. B. eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten, aber etwa auch den kompetenten Einsatz von Change-Management-Instrumenten in regionalen Entwicklungsinitiativen.
- Neben Instrumenten, die selektiv auf einzelne Branchen zielen, wird heute zunehmend die Bedeutung generischer Instrumente betont, mit denen versucht wird, die Rahmenbedingungen für alle Unternehmen zu verbessern.
- Industriepolitik darf Globalisierung nicht nur als Referenzpunkt beachten, sondern muss sie aktiv bearbeiten. Traditionelle Instrumente der Exportförderung, der Investitionsförderung und des Standortmarketings sind nur noch begrenzt wirksam und müssen durch andere Instrumente ergänzt werden, die Phänomene wie internationale Wertschöpfungsketten oder internationale Migration zum Ausgangspunkt haben.

Aus politischer Perspektive ist „keine Industriepolitik“ keine Option, denn Politiker werden gewählt, weil die Wähler eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen erwarten – und wenn die Wirtschaft nicht genügend gut bezahlte Jobs bereitstellt, erwarten die Wähler, dass die Politik aktiv wird. Aus der subjektiven Perspektive des Politikers ist es wenig erfolgversprechend, darauf zu verweisen, dass Industriepolitik das Risiko birgt, Märkte zu verzerren und damit letztlich Wohlfahrtsverluste zu erzeugen.



### 3. Die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik in Gang bringen

In der akademischen Diskussion war es insbesondere Dani Rodrik, der in den letzten Jahren mit einer Serie von Papieren der Debatte um Industriepolitik zu einer Renaissance verholfen hat.<sup>4</sup> Der Fokus seiner Arbeiten gilt nicht der Industriepolitik zum Management des Strukturwandels in alten Industrieregionen, sondern der Frage: Welche Interventionen sind notwendig, um dynamische wirtschaftliche Entwicklungsprozesse in solchen Ländern oder Standorten in Gang zu bringen, die von spontanen, marktgesteuerten Prozessen wenig profitieren? Betrachten wir zwei praktische Beispiele, um diese Frage besser zu verstehen.

#### Beispiel A: Cluster entsteht ungeplant

Beginnen wir mit einem lokalen Cluster, der gerade im Entstehen begriffen ist. An einem gegebenen Ort entsteht aufgrund eines historischen Zufalls ein Unternehmen, z. B. zur Herstellung von Bekleidung, und weil der Gründer kompetent und die Marktsituation günstig ist, wächst das Unternehmen rasch. Einzelne Beschäftigte machen ihre eigene Firma in der gleichen Branche auf. Andere Personen mit unternehmerischem Blick sehen in den Bekleidungsherstellern interessante Kunden und sie verkaufen Stoffe, Garne, Knöpfe, Etiketten und anderes mehr. Einzelne Verkäufer beginnen selber mit der Produktion von Etiketten, Knöpfen etc.

Der erste Hersteller in einer neuen Sparte hat große Schwierigkeiten, Fachkräfte zu finden; aber im Laufe der Zeit wird es einfacher, am Ort qualifizierte Ingenieure, Techniker und Facharbeiter in allen möglichen Teilbereichen der Bekleidungsproduktion zu rekrutieren. Es wird eine Berufsschule eröffnet, in der diese Personen ausgebildet werden. Es entsteht ein Labor, in dem die Vorprodukte geprüft werden; und vielleicht beginnen die Techniker in dem Labor, mit Materialien zu experimentieren. Daraus entwickelt sich so etwas wie Forschung und Entwicklung. Vielleicht gründen die Unternehmer auch einen Verband, um ihre gemeinsamen Interessen zu vertreten. Und vielleicht bietet dieser Verband auch Serviceleistungen an, z. B. Fortbildungsveranstaltungen oder Marktanalysen. Mit anderen Worten: Im Laufe der Zeit ist, ungeplant, aufgrund des Waltens der unsichtbaren Hand des Marktes, ein Cluster entstanden.

#### Beispiel B: Ohne Industriepolitik keine Clusterentwicklung

Wie würde sich dieses Szenario entfalten, wenn der erste Unternehmensgründer nicht einen Bekleidungsbetrieb, sondern z. B. eine Firma für spezialisierte IT-Produkte oder Dienstleistungen aufbauen würde? Mit einiger Wahrscheinlichkeit würde sich ein anderes Muster ergeben. Richard Florida (2002, S. 217) zitiert in seinen Präsentationen regelmäßig den Fall der Internetfirma Lycos, die in den 90er-Jahren als Spin-off der Carnegie-Mellon-Universität in Pittsburgh gegründet wurde und dann nach Boston umzog, weil es nicht gelang, hoch qualifizierte, spezialisierte Arbeitskräfte in die alte Stahlstadt Pittsburgh zu locken.

---

<sup>4</sup> Vgl. Dani Rodrik : „Research“, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html> (18.07.2008).

Diese Erfahrung gibt einen ersten Hinweis darauf, welchen Herausforderungen sich ein Unternehmensgründer in einer neuen, wissensintensiven Branche gegenüber sieht. Ein Bekleidungsunternehmer braucht wenige Manager und viele Arbeiter, und die Mehrzahl dieser Arbeiter lässt sich in kurzer Zeit anlernen, während ein IT-Unternehmer vorwiegend hoch qualifizierte, spezialisierte Arbeitskräfte braucht, die nicht nur am Ort, sondern womöglich im globalen Maßstab knapp sind. Daneben braucht der Bekleidungsunternehmer vorwiegend Routinedienstleistungen, während der IT-Unternehmer auf die Existenz einer Reihe spezialisierter Dienstleister angewiesen ist. Möglicherweise gehört das IT-Unternehmen zur Gruppe der Firmen, die das Etikett „born global“ tragen – und wenn das so ist, kann schon die Identifizierung eines ortsansässigen Steuerberaters mit guten Kenntnissen in Fragen des internationalen Steuerrechts ein unüberwindliches Hindernis sein.

Rodrik (2004) hat die Variante von Marktversagen beschrieben, die hier am Werk ist. Durch das Fehlen komplementärer Unternehmen wird das Entstehen und Wachstum neuer Branchen häufig behindert oder sogar unmöglich gemacht. Das Marktversagen beruht auf folgenden Problemen:

- asymmetrischer Information, z. B. dadurch, dass existierende Start-ups und potenzielle Gründer ihre Intentionen und potenzielle oder reale Nachfrage nur eingeschränkt signalisieren können
- Unteilbarkeit (indivisibility), z. B. im Fall des Steuerberaters, für den es nicht lohnenswert ist, sich für einen einzelnen Kunden in die komplexe Materie der internationalen Steuergesetzgebung einzuarbeiten
- Verfügbarkeit von öffentlichen Gütern bzw. Clubgütern, z. B. Netzwerke oder Wissen

Aus diesen und ähnlichen Gründen entstehen neue Branchen nicht an einem gegebenen Standort, in einer Region oder in einem Land. Industriepolitisch motivierte Interventionen sind notwendig, um diese und ähnliche Formen von Marktversagen zu beheben. Vergangene Erfahrungen mit Industriepolitik können allerdings nur begrenzt Orientierung dafür geben, wie heute Industriepolitiken formuliert und implementiert werden können, weil sich wichtige Rahmenbedingungen fundamental geändert haben.

Diese veränderten Rahmenbedingungen lassen sich insbesondere in zwei Bereichen identifizieren. Erstens: Die wirtschaftliche Globalisierung schafft Bedingungen für Industriepolitiken, die sich von denen früherer Phasen unterscheiden. Zweitens: Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für politische Steuerung haben sich fundamental geändert.

## 4. Globalisierung: Wertschöpfungsketten, Clustervorteile und regionale Marginalisierung

Die wirtschaftliche Globalisierung manifestiert sich u. a. in den folgenden Phänomenen:

- **Zunehmende Mobilität von Unternehmen, Kapital und Arbeitskräften:** Hervorzuheben ist hierbei insbesondere die Mobilität von Arbeitskräften, deren Umfang und Bedeutung häufig unterschätzt wird. Sie wird nicht nur von Push-Faktoren angetrieben, auch wenn diese die Wahrnehmung in der EU prägen (durch die dramatischen Bilder im Zusammenhang mit der Migration von Personen aus Afrika). Mehr als zehn Prozent der Hochschulabsolventen aus Lateinamerika, Afrika und dem Nahen Osten arbeiten in OECD-Ländern (World Bank 2007, S. 122). Viele Industrieländer, insbesondere Irland, Großbritannien, Australien, Neuseeland und Kanada, haben Politiken implementiert, um hoch qualifizierte Personen aus anderen Ländern anzuziehen. In der angelsächsischen Diskussion findet man häufig den Begriff „The Global War on Talent“, d. h. der weltweite Wettstreit um knappe hoch qualifizierte und kreative Arbeitskräfte.
- **Verschiebung internationaler Warenströme von einem anonymen Weltmarkt zu globalen Wertschöpfungsketten:** Mehr als zwei Drittel des Welthandels und der überwiegende Teil des internationalen Handels mit verarbeiteten Produkten findet heute als konzerninterner Handel oder als Handel in relativ stabilen globalen Wertschöpfungsketten statt, die von Groß- oder Einzelhändlern (z. B. Otto), internationalen Industriebetrieben (z. B. Volkswagen) oder spezialisierten internationalen Koordinationsfirmen (z. B. Li & Fung) gesteuert werden.<sup>5</sup>
- **Wende bei den Terms of Trade:** Anfang der 50er-Jahren stellten die lateinamerikanischen Ökonomen Raúl Prebisch und Paul Singer die These vom „säkularen Verfall der Terms of Trade“ auf, der zufolge Entwicklungsländer immer mehr Rohstoffe exportieren mussten, um einen gegebenen Korb von Industrieprodukten zu bezahlen. Die Gültigkeit dieser These war bis Ende des 20. Jahrhunderts unumstritten. In den letzten Jahren mehren sich jedoch die Indizien, dass sich die Terms of Trade umkehren – zugunsten der Länder, die Rohstoffe exportieren, und zu Lasten der Länder, die Industrieprodukte (und hier insbesondere industrielle *commodities*, also relativ standardisierte Produkte) exportieren (Kaplinsky 2005).
- **Zunehmende Präsenz neuer Wettbewerber aus Schwellenländern:** In vielen Märkten sind seit Langem nicht nur Firmen aus Schwellenländern der ersten Generation präsent, insbesondere Korea und Taiwan, sondern zunehmend auch Konzerne aus den BRIC-Ländern (Brasilien, Russland, Indien, China) und anderen Ländern, die in der europäischen Wahrnehmung häufig noch als Entwicklungsländer klassifiziert werden (z. B. Malaysia, Südafrika, Mexiko). Solche Unternehmen bedrohen die Position alteingesessener Konzerne nicht nur dadurch, dass sie bekannte Produkte zu weit niedrigeren Preisen anbieten, sondern auch dadurch, dass sie mit innovativen Geschäftsmodellen aufwarten (Khanna und Palepu 2006).

---

<sup>5</sup> Vgl. The Global Value Chains Initiative, <http://www.globalvaluechains.org/> (22.07.2008).

## Der Wissensvorsprung schrumpft

Haben politische Entscheidungsträger in Deutschland diese Trends und ihre Konsequenzen für staatliche Steuerungsanstrengungen verstanden? Folgendes Beispiel gibt zu Zweifeln Anlass: Im Vorfeld des Zukunftskongresses 2005 der nordrhein-westfälischen SPD zitierte die WAZ den Generalsekretär der Partei mit der Aussage: „Mit Billiglohnländern wie Korea könne man nicht konkurrieren, also müssen wir das mit Qualität tun. Dafür braucht es auf allen Feldern Vorbilder.“ Vergleicht man Korea mit Deutschland, so findet man u. a. folgende Daten, die den Status der beiden Länder im Kontext des wissensbasierten Wettbewerbs darlegen.

TABELLE 2: DATEN FÜR DEN VERMEINDLICH WISSENSBASIERTEN WETTBEWERB (2005)

	Korea	Deutschland
FuE-Ausgaben / BIP	2,98	2,48
FuE-Personal / 1000 Beschäftigte	7,88	7,15
Anteil der Haushalte mit Computern in Prozent	78,9	69,9

Quelle: OECD; für NRW: Innovationsbericht 2007

Man kann die Hypothese aufstellen, dass zwischen Wahrnehmung und Realität der Qualität der Herausforderung, die neue Industrieländer für Deutschland darstellen, eine Diskrepanz besteht. Die Zahl der Länder mit Unternehmen, die für deutsche Unternehmen in wissensintensiven Branchen relevante Konkurrenten sind, nimmt zu. Damit steigt der Druck auf deutsche Unternehmen, ihren Wettbewerbsvorteil weiterzuentwickeln – individuell, durch kollektives Handeln und durch öffentliche und öffentlich-private Initiativen zur Stärkung des Standorts.

## Lokal gebundene Standortvorteile – die Basis für Clusterbildung

Das Stichwort „Standort“ führt uns zu dem Punkt, dass die Diskussion um die Auswirkungen von Globalisierung auf nationale und sub-nationale Politik der Komplexität, Widersprüchlichkeit und Ironie der realen Lage nicht immer gerecht wird. Eine der Paradoxien der Globalisierung ist die gleichzeitig zunehmende Bedeutung von lokal gebundenen Standortvorteilen durch weiter zunehmende Spezialisierung. Die Leistungsfähigkeit von international agierenden Unternehmen hängt von der Verfügbarkeit von Vorprodukten und Dienstleistungen ab, die sich ständig ausdifferenzieren.

Damit die Produktion von hoch spezialisierten Vorprodukten und die Erbringung hoch spezialisierter Dienstleistungen wirtschaftlich tragfähig ist, sind Mindestgrößen notwendig, die – insbesondere bei Dienstleistungen, die nur teilweise überregional handelbar sind – ein gewisses Maß an räumlicher Konzentration von Anbietern und Kunden voraussetzen. Gleichzeitig ziehen Standorte, die in einer spezifischen Branche mit differenzierten und hoch kompetenten Zulieferern und Dienstleistern aufwarten können, Unternehmen aus der entsprechenden Branche an, die auf diese Weise ihre Transaktionskosten reduzieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken können. Dieser Sachverhalt erklärt die andauernde Bedeutung von wirtschaftlichen Clustern ebenso wie die zunehmende Polarisierung zwischen prosperierenden und marginalisierten Stand-

orten. Beide Phänomene – Clustervorteile und Marginalisierung vieler Regionen – sind zentrale Motive für Strukturpolitik. Auf territorialer Ebene nimmt mithin der Druck zur Verfolgung von Industriepolitiken nicht ab.

Wie ist die Situation auf nationaler Ebene? Ein wichtiges Instrument traditioneller Industriepolitik war der Aufbau nationaler „Champions“. Dies war schon in den frühen 90er-Jahren keine realistische Option mehr, weil die Verflechtung zwischen Unternehmen in dem, was man damals „die drei Triade-Regionen“ nannte, ständig zunahm. Protektionistisch angelegte Industriepolitiken sind nicht nur inkompatibel mit EU- und WTO-Regelungen, sondern auch aufgrund der zunehmenden weltweiten Verteilung wichtiger Kompetenzen wenig erfolgsträchtig. Industriepolitik muss mithin im Kontext von Globalisierung neu konzipiert werden.

## 5. Staatliche Steuerung zwischen Hierarchie, Markt und Netzwerk

Die veränderten Ausgangsbedingungen für politische Steuerung lassen sich an drei Begriffen festmachen: Politikverflechtung, Komplexität und Steuerungsmechanismen.

### Politikverflechtung: Autonome Handlungsspielräume nehmen ab

Globalisierung ist nicht auf die ökonomische Sphäre begrenzt. Politisch äußert sie sich durch eine zunehmende Politikverflechtung, in der nicht nur die EU-Ebene, sondern auch multilaterale Steuerungsprozesse (Global Governance) eine immer wichtigere Rolle spielen. Die autonomen Handlungsspielräume von Politik auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen nehmen seit Langem ab.

Für Industriepolitik spielt Politikverflechtung noch in einer weiteren Hinsicht eine wichtige Rolle. Die horizontale Politikverflechtung zwischen Ministerien nimmt zu; das Arbeits-, Wissenschafts- und Bauministerium sind für die Industriepolitik kaum weniger relevant als das Wirtschaftsministerium, und auch das Umwelt-, das Verteidigungs-, das Landwirtschafts- und das Gesundheitsministerium sind in Industriepolitiken involviert. Die vertikale Politikverflechtung nimmt nicht nur in der internationalen Perspektive zu, sondern auch innerhalb von Bundesländern, wo eine zunehmende Fachkompetenz und Initiative auf lokaler und regionaler Ebene zu beobachten ist.

### Drei Stufen von Komplexität

Hinter dem Begriff „Komplexität“ verbirgt sich mehr als die alltägliche Erfahrung, dass die Welt ständig unübersichtlicher wird. Die akademische Disziplin der Komplexitätsforschung hat einige Kategorien eingeführt, die beim Verständnis komplexer Systeme – wie z. B. der Weltwirtschaft – hilfreich sind. Eine davon ist die Beobachtung, dass wir es häufig mit Systemen zu tun haben, die nicht linear funktionieren und sich daher nicht auf einfache Ursache-Wirkungs-Ketten reduzieren lassen. Versuche, nichtlineare Systeme zu steuern, erzeugen in aller Regel ungeplante, nicht intendierte Wirkungen (vgl. Dörner 1989). Die Herausforderungen beim Umgang mit komplexen Systemen lassen sich in drei verschiedene Typen einteilen:

*Puzzle:* Als *puzzle* werden Konstellationen bezeichnet, in denen sowohl das Problem als auch die Lösung klar definiert sind.

*Problem:* Als *problem* werden Konstellationen bezeichnet, bei denen das Problem klar definiert ist, über die Lösung jedoch Unklarheit oder Uneinigkeit besteht.

*Mess:* Als *mess* (Durcheinander, Schlamassel) werden Konstellationen bezeichnet, in denen noch nicht einmal das Problem klar definiert ist. Bei Versuchen der politischen Gestaltung gesellschaftlicher Zusammenhänge wird dem Grundproblem der Komplexität nicht immer Rechnung getragen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “The relationship between messes, problems and puzzles is summed up beautifully by Michael Pidd in his book ‘Tools for thinking’ (1996): ‘One of the greatest mistakes that can be made when dealing with a mess is to carve off part of the mess, treat it as a problem and then solve it as a puzzle -- ignoring its links with other aspects of the mess.’ (p. 40)”. Quelle: Tom Ritchey: Modeling Complex Socio-Technical Systems using Morphological Analysis, <http://www.swemorph.com/it-art.html> (22.07.2008).

## Alle Steuerungsmechanismen stoßen an Grenzen

Es gibt grundsätzlich drei Mechanismen, um in einer Gesellschaft Koordination herbeizuführen: Markt, Hierarchie und Netzwerk. Im Markt findet Koordination dezentral statt, durch Akteure, die versuchen, ihren individuellen Nutzen zu maximieren. In der Hierarchie findet Koordination in einer zentralisierten Weise statt, nach dem Grundprinzip Befehl und Gehorsam; sowohl staatliches Handeln als auch interne Prozesse in Unternehmen sind Ausprägungen der Steuerungsform Hierarchie. Im Netzwerk findet Koordination auf der Grundlage von Verhandlungsprozessen statt und folgt dem Prinzip der Freiwilligkeit. Marktversagen ist häufig der Ausgangspunkt für Industriepolitik. Staatsversagen ist einer der wichtigsten Gründe für Kritik an Industriepolitik. Netzwerkversagen ist der Grund dafür, dass pragmatische Ansätze von Industriepolitik an Grenzen stoßen.

Warum sind die drei Kategorien Politikverflechtung, Komplexität und Steuerungsmechanismen für staatliche Steuerung im Allgemeinen und für Industriepolitiken im Besonderen relevant? Wir gehen davon aus, dass Industriepolitik eine Veranstaltung ist, bei der der Staat eine führende Rolle spielt. Der Staat initiiert eine Industriepolitik, und er spielt bei ihrer Formulierung und Implementation eine zentrale Rolle. Findet eine Industriepolitik im Kontext eines Prozesses später wirtschaftlicher Entwicklung statt (z. B. in Japan in den 50er- bis 70er-Jahren oder in Südkorea in den 60er- bis 80er-Jahren), so stellt sie sich mit einiger Wahrscheinlichkeit als *puzzle* dar – das Problem ist klar definiert (z. B. es gibt keine Werftindustrie) und auch über die angestrebte Lösung gibt es Einvernehmen (eine Werftindustrie aufzubauen, welche die deutschen Werften übertreffen kann).

Das Steuerungsmuster ist Hierarchie – der Prozess wird von gut informierten staatlichen Planern gesteuert, die den noch relativ schwachen privaten Unternehmen Anweisungen geben können. Das wichtigste Steuerungsmedium ist Geld und weil das nationale Bankensystem vom Staat kontrolliert werden kann, haben die Unternehmen kaum eine Alternative, als bei diesem Spiel mit zu spielen. Politikverflechtung spielt kaum eine Rolle – der Bürgermeister der Hafenstadt, in der die erste Werft entsteht, hat keine Einwände und keine Agenda, die derjenigen der Zentralregierung widerspricht.

In dem Maße, in dem ein Land einen erfolgreichen Industrialisierungsprozess durchläuft, ändern sich die Voraussetzungen für staatliche Steuerung:

- Der Informationsvorsprung des Staates schrumpft in dem Maße, in dem leistungsfähige Unternehmen entstehen, die intensive Lernprozesse durchlaufen und nach einiger Zeit die Trends und Spielregeln in ihrer Industrie weit besser verstehen als selbst der bestinformierte staatliche Entscheidungsträger. Dies ist die Situation, die zu Beginn der 90er-Jahre in der Diskussion um *policy networks* beschrieben wurde. Das Steuerungsmuster verschiebt sich von Hierarchie zu Markt einerseits und Netzwerk andererseits.
- Zugleich ändert sich die Qualität der Herausforderung von *puzzle* zu *problem* oder *mess*. Im Aufholprozess ist Industriepolitik eher *puzzle* oder *problem*. Konkurriert ein Land auf Augenhöhe mit den führenden Industrienationen, ist *mess* der Ausgangspunkt von Industriepolitik.

Die Kombination beider Elemente erklärt beispielsweise, weswegen die japanische Industriepolitik im Übergang von den 80er- zu den 90er-Jahren ihre Bedeutung eingebüßt hat. Bis in die 80er-Jahre war die Logik der Industriepolitik eine Logik des Aufholens (Hierarchie, *puzzle*). Nachdem der Aufholprozess abgeschlossen war und japanische Unternehmen eine starke Position sowohl bei Großrechnern als auch bei mikroelektronischen Bauelementen aufgebaut hatten, verschob sich die Herausforderung in Richtung *mess*, zumal die Bereitschaft der Unternehmen, sich vom MITI gängeln zu lassen, stark abgenommen hatte und dadurch die

Verständigung auf eine gemeinsame Problemdefinition praktisch unmöglich geworden war. Industriepolitik kann mit *problem* umgehen, nicht aber mit *mess*. Nur wenn es gelingt, im Kreis der relevanten Akteure Einvernehmen über die Problemdefinition herzustellen, und damit *mess* in *problem* zu transformieren, ist es möglich, eine vielversprechende politische Intervention zu definieren.

## Policy-Netzwerke im Schatten von Hierarchie und Politikverflechtung

Der Kreis, der für eine Industriepolitik relevanten Akteure, ist groß. Er umfasst diverse staatliche Agenturen, diverse (und nicht selten miteinander konkurrierende) private Akteure und allerlei andere nichtstaatliche Organisationen, von Verbänden und NGOs bis zu Forschern. In einem fortgeschrittenen Industrieland wird es nur selten passieren, dass eine Industriepolitik im Rahmen hierarchischer Steuerung formuliert wird. Der Normalfall ist das Netzwerk, d. h. das *policy network*, ein Verhandlungssystem, in dem eine Reihe von Akteuren mitwirkt, die alle ein Interesse an der auszuhandelnden Industriepolitik haben.

Policy-Netzwerke existieren in zwei fundamental unterschiedlichen Konstellationen:

- **Policy-Netzwerke im Schatten der Hierarchie** sind Verhandlungssysteme in Politikfeldern, in denen der Staat grundsätzlich die Option einer einseitigen Regelsetzung hat, z. B. beim Verbraucherschutz. Für nichtstaatliche Akteure besteht ein starker Anreiz im Policy-Netzwerk mitzuwirken, weil andernfalls das Risiko existiert, dass eine Regulierung den eigenen Interessen fundamental zuwiderläuft und/oder hohe Umsetzungskosten mit sich bringt.
- **Policy-Netzwerke ohne den Schatten der Hierarchie** existieren in Politikfeldern, in denen der Staat gestalterisch tätig wird, ohne dass sie zu seinen Pflichtaufgaben gehören und wo ihm keine Zwangsmaßnahmen zur Verfügung stehen. In solchen Politikfeldern agiert der Staat typischerweise mit positiven Anreizen, insbesondere Subventionen (Investitionszuschüsse, FuE-Zuschüsse, Steuererleichterungen etc.). Es gilt indes das Prinzip: „Man kann die Pferde zur Tränke führen, aber man kann sie nicht zum trinken zwingen.“

Industriepolitik findet im Prinzip in beiden Konstellationen statt. Ein typisches Beispiel für Industriepolitik im Schatten der Hierarchie ist implizite Industriepolitik im Rahmen von Umwelt- und Energiepolitik, die sich derzeit wandelt zu expliziter Industriepolitik (ökologische Industriepolitik). Das vorherrschende Muster ist indes Industriepolitik ohne den Schatten der Hierarchie und dies bedeutet: Der Staat braucht schlagkräftige Argumente, um nichtstaatliche Akteure zum Mitwirken in Policy-Netzwerken dieses Politikfeldes zu motivieren.

Dies wird umso schwerer fallen, je gravierender das Problem der Politikverflechtung ist. In Industrien, die im Lebenszyklus in der Reife- oder Abstiegsphase sind, werden sich die Problemdefinitionen zwischen lokaler, Landes- und Bundesebene häufig unterscheiden – die lokalen Akteure sind meist die letzten, die akzeptieren, dass die lokal dominierende Industrie auf dem absteigenden Ast ist. Die Signale, die der Staat (der von nichtstaatlichen Akteuren als ein Akteur wahrgenommen wird und nicht als Geflecht unterschiedlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen) aussendet, werden daher von der Wirtschaft als Kakophonie wahrgenommen. In neu entstehenden und wachsenden Industrien wird die Situation dadurch erschwert, dass viele Standorte und Regionen darum konkurrieren, in solchen Industrien lokale Cluster zu entwickeln. In dieser Wettbewerbssituation ist es wenig wahrscheinlich, dass der Staat eine konsistente Message aussendet.



## Die Antriebskraft der Märkte für industriepolitische Ziele nutzen

Industriepolitik gründet nicht zwingend auf Netzwerksteuerung. Grundsätzlich stehen der Industriepolitik alle drei Koordinationsmechanismen zur Verfügung: Markt, Hierarchie und Netzwerk. Einige der Dilemmata, die mit Netzwerksteuerung verbunden sind, haben wir gerade erörtert. Zwischen Markt und Hierarchie ist das Pendel seit den 90er-Jahren weit in Richtung Markt ausgeschlagen. Es ist kaum vorstellbar, dass die Bundesregierung beschließt, einen neuen Wirtschaftszweig durch die Gründung von bundeseigenen Unternehmen aufzubauen. Auf der Ebene der Länder mag dies etwas anders aussehen, wie die Stadt Hamburg 2003 mit dem Erwerb einer Sperrminorität an Beiersdorf angedeutet hat. Der vorherrschende Trend ist jedoch – gerade auch durch die EU-Kommission angetrieben – die Schaffung wettbewerblich strukturierter Märkte, nicht zuletzt in jenen Bereichen, die früher als „natürliche Monopole“ angesehen wurden.

Die Schaffung staatseigener Monopolbetriebe war eine in Kontinentaleuropa übliche, aber nicht zwingende Reaktion auf Marktversagen (in diesem Fall: dem natürlichen Monopol). Die alternative Option, die Schaffung staatlich regulierter privater Monopole, wurde seit dem 19. Jahrhundert in den USA praktiziert. Dieser Sachverhalt erinnert uns daran, dass der Staat auf Marktversagen in ganz unterschiedlicher Weise reagieren kann. Dies wiederum hat wichtige Implikationen für Industriepolitik. Aus der Sicht der akademischen und liberalen Kritiker von Industriepolitik sind Markt und Industriepolitik Gegensätze. Tatsächlich kann Industriepolitik jedoch auch den Markt als Steuerungsoption nutzen, anstatt Marktkoordination durch staatliche Koordinierung oder Netzwerksteuerung zu ersetzen.

Was ist der Vorteil von Marktsteuerung? Der wichtigste Vorteil ist, dass ein Markt funktioniert, weil die Marktteilnehmer sich egoistisch verhalten. Hierarchie und Netzwerk hingegen funktionieren nicht, wenn die jeweiligen Teilnehmer sich konsequent egoistisch verhalten. Hierarchie und Netzwerk erfordern daher aufwändige Steuerungs- bzw. Moderationsanstrengungen. Ein Markt hingegen, der robust ist, kann weitgehend sich selber überlassen werden und bedarf nur der Aufsicht durch Kartellbehörden.

Traditionelle Industriepolitik hat eher selten den Markt als Instrument eingesetzt. Dies hat insbesondere in vielen Entwicklungsländern, mitunter aber auch in Industrieländern, dazu geführt, dass Industriepolitik gescheitert ist – es entstanden zwar Industrien, die jedoch Produkte minderer Qualität zu überhöhten Preisen anboten und mangels Wettbewerbsdruck keinen Anlass sahen, sich dem international üblichen Qualitäts- und Produktivitätsniveau anzunähern. Andererseits war die Nutzung des Wettbewerbsprinzips ein Hauptgrund für den Erfolg von Industriepolitik in ostasiatischen Industrieländern.

Die Nutzung von Märkten als Instrument wird umso wichtiger, je mehr Industriepolitik sich die Stärkung der Innovationsfähigkeit zum Ziel setzt. Die Innovationsökonomie weist seit Langem darauf hin, dass Wettbewerb der wichtigste Grund dafür ist, dass Unternehmen innovieren. Entgegen anderslautenden Vermutungen liegt es indes nicht unbedingt in der Natur des Unternehmens, dass es innoviert. Im Gegenteil: Es ist für ein Unternehmen völlig rational, nicht zu innovieren. Jede kleine Innovation ist zunächst eine Störung, die zu einem Einbruch bei Produktivität und Qualität führt. Jede große Innovation ist ein hoch riskantes Unterfangen – die Kosten der Entwicklung des neuen Produkts sind sicher, die Erträge hingegen nicht.

## Funktionsfähige Märkte als Innovationsmotor

Für ein Unternehmen gibt es im Wesentlichen drei Gründe, die zum Innovieren zwingen:

- Konkurrenz wird über Innovationen ausgetragen: Unternehmen erhoffen sich aus Innovationen Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz. Oder aber Konkurrenten haben erfolgreich eine Innovation eingeführt und zwingen das Unternehmen zum Nachziehen. Oder das Unternehmen weiß, dass die Konkurrenten an innovativen Produkten arbeiten, um ihre Marktposition zu verbessern, und arbeitet deshalb selber auch an Innovationen.
- Kunden verlangen eine Innovation, z. B. weil sie gerade ein neues Produkt entwickeln, für das sie neuartige Komponenten benötigen (Produktinnovation), oder weil sie dem Lieferanten für ein gegebenes Vorprodukt einen niedrigeren Preis aufzwingen und der Lieferant daher seinen Produktionsprozess nach Optionen durchleuchten muss, um die Kosten zu senken (Prozessinnovation).
- Der Staat zwingt Unternehmen zum Innovieren, z. B. durch schärfere Grenzwerte bei Umweltschutz, Arbeitsschutz oder Gesundheitsschutz, oder durch neue Regulierungen zur Bekämpfung von Geldwäsche.

Staatliches Handeln beeinflusst das Innovationsverhalten von Unternehmen mithin durch drei ganz unterschiedliche Mechanismen:

1. **Makroökonomische Politik:** Wettbewerbspolitik sorgt dafür, dass Märkte wettbewerblich strukturiert sind und daher der Konkurrenzdruck zum Innovieren zwingt. Handelspolitik sorgt dafür, dass einheimische Produkte sich der internationalen Konkurrenz stellen müssen.
2. **Sektorpolitiken:** wie z. B. Gesundheitspolitik, Verkehrspolitik oder Umweltpolitik ändern Rahmenbedingungen und zwingen Unternehmen zu Veränderungen bei Produkten und/oder Prozessen.
3. **Innovationspolitik:** bietet Unternehmen Unterstützung beim Innovieren an.

Die Innovationspolitik ist mithin eine paradoxe Veranstaltung, denn sie verhält sich zur Innovation fundamental anders als etwa Gesundheitspolitik zum Gesundheitssystem oder Verteidigungspolitik zur Verteidigung. Wenn es keine Verteidigungspolitik gäbe, gäbe es auch keine Landesverteidigung. Wenn es keine Gesundheitspolitik gäbe, sähe das Gesundheitssystem radikal anders aus. Wenn es jedoch keine Innovationspolitik gäbe, gäbe es sehr wohl Innovation, zumindest in der Privatwirtschaft – und es gibt umso mehr Innovation, je intensiver die Rivalität in den Märkten ist.

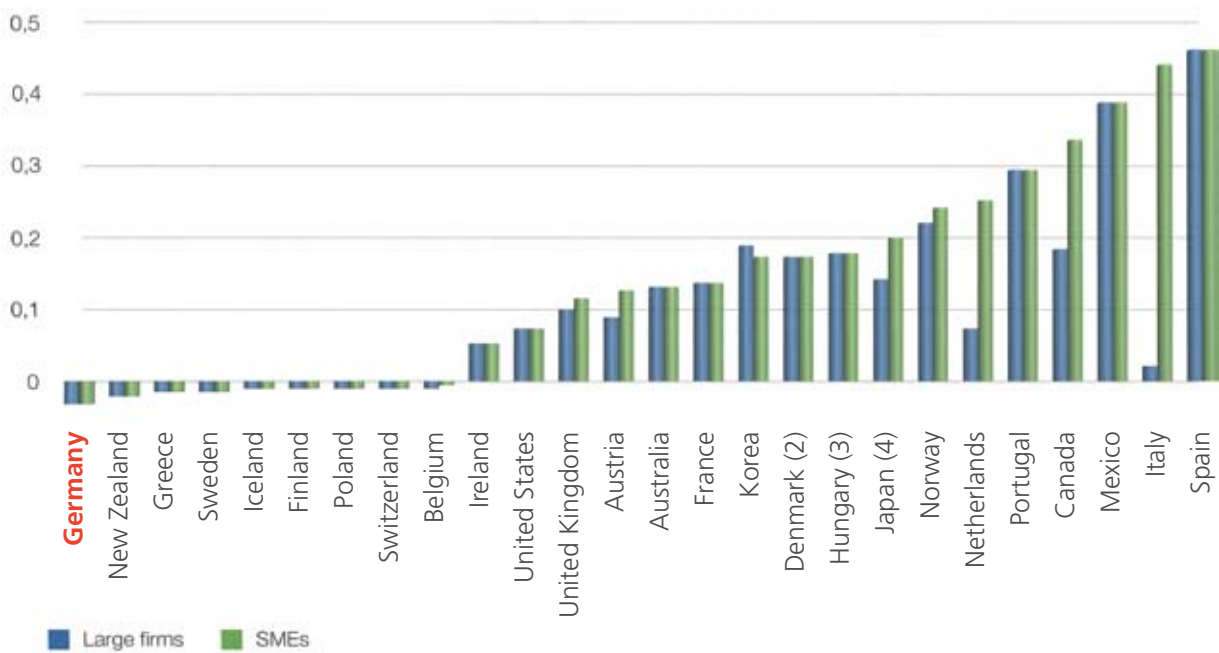
Wie kann Industriepolitik Marktmechanismen nutzen, um Innovationen zu fördern? Ein interessantes Beispiel ist der Unterschied zwischen ISDN und Internet. ISDN wurde in den 80er-Jahren unter großem Aufwand als zugleich technisch komplexes und statisches System mit einer (damals schnell erscheinenden, heute hingegen völlig anachronistischen) Datenübertragungsrate von 64 kb/Sekunde entwickelt. Das Internet wurde hingegen nach dem Prinzip „so einfach wie möglich“ als Plattformtechnologie entwickelt, auf die alle möglichen anderen Dienste aufgesetzt werden konnten. ISDN hatte den Zweck, das Monopol der „grauen Post“ zu zementieren. Internet hatte den (durchaus ungeplanten) Effekt, einen lebhaften Markt zu schaffen, in dem in den letzten 15 Jahren eine Fülle von Unternehmen entstanden sind, von denen viele extrem schnell zu Großkonzernen heranwuchsen (z. B. Ebay, Amazon, Yahoo, Google). Es ist kein Zufall, dass die überwiegende Mehrzahl dieser Unternehmen in den USA – dem „Heimatland“ des Internets – entstanden ist, weil dort die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Markt geschaffen wurden, während deutsche (und damals europäische) Industriepolitik Monopolstrukturen stärkte. Die Lehre aus diesem Beispiel lautet: Industriepolitik muss danach streben, Voraussetzungen für funktionsfähige Märkte zu schaffen, in denen dann der Innovationsdrang von Unternehmern florieren kann.

## 6. Deutsche Industriepolitik: nicht auf der Höhe der Zeit

### Direkte und indirekte Steuerung

In der Vergangenheit war Industriepolitik in Deutschland geprägt durch den Anspruch direkter Steuerung. Während der deutsche Staat seinen Anspruch auf detaillierte Steuerung bislang aufrechterhält,<sup>7</sup> setzen andere Länder eher auf indirekte Steuerung und die Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen, z. B. durch die Einführung steuerlicher Instrumente. Bleiben wir beim Beispiel Innovationsförderung: Die folgende Grafik zeigt, dass in keinem OECD-Land FuE-Ausgaben so wenig steuerlich stimuliert werden wie in Deutschland. Generische steuerliche Anreize sind ein Instrument, das relativ geringe Anforderungen an staatliche Steuerungskompetenz stellt.

ABBILDUNG 2: EINSATZ STEUERLICHER ANREIZE ZUR STIMULIERUNG VON INNOVATION



Quelle: OECD (2007b). Die vertikale Achse gibt das Verhältnis zwischen Steuererleichterung und FuE-Ausgaben wider.

<sup>7</sup> Dies äußert sich z. B. darin, dass in Gesetzen und Verordnungen Regelungen für alle denkbaren Fälle und Sonderfälle eingeführt werden. Ein beliebiges Beispiel ist die Regelung des §68 aus Band 3 des Sozialgesetzbuchs: „Bei einer beruflichen Ausbildung werden als Bedarf für sonstige Aufwendungen Gebühren für die Teilnahme des Auszubildenden an einem Fernunterricht bis zu einer Höhe von 17 Euro monatlich zugrunde gelegt, wenn [...]“. Quelle: Bundesministerium der Justiz, [http://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_3/\\_68.html](http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/_68.html) (30.04.2009)

## Zu viele Förderangebote

Ein weiterer, in anderen Ländern verbreiteter Ansatz ist die Entschlackung der Förderprogramme und -organisationen. Wenn die Fülle der Förderprogramme und -organisationen zu groß wird, übersteigen für das einzelne Unternehmen die Transaktionskosten den Nutzen. Die Inanspruchnahme von Fördermöglichkeitenangeboten bleibt hinter den Erwartungen und dem eigentlich existierenden Bedarf zurück. Einige Länder haben ein streamlining ihrer Förderaktivitäten durchgeführt, um diesem Problem zu begegnen.

## Innovation fördern und Innovation fordern

Insgesamt spiegelt die Evolution von Innovationspolitik den ständig voranschreitenden Lernprozess hinsichtlich der Determinanten des Innovationsverhaltens wieder. Innovationspolitik muss selbstverständlich Grundlagenforschung fördern, darf aber nicht erwarten, dass hieraus kurz- oder mittelfristig kommerziell umsetzbare Innovationen entstehen. Innovationspolitik muss ein breites Spektrum von Grundlagen- und angewandter Forschung fördern, weil in einem frühen Stadium technologischer Entwicklung nie prognostiziert werden kann, welche Lösung aus einer Reihe im Prinzip plausibler Alternativen sich letztlich als überlegen erweisen wird. Innovationspolitik muss aber auch darauf setzen, Innovationssysteme zu stärken.

Dazu gehört die Schaffung innovationsfördernder Rahmenbedingungen, z. B. durch Entbürokratisierung, aber auch die Schaffung innovationsfordernder Rahmenbedingungen, z. B. durch eine entschiedene Umweltpolitik. Als der Wettbewerbsfähigkeits-Guru Michael Porter in den 90er-Jahren die These aufstellte, dass durch die Umweltpolitik ein betrieblicher Innovationsschub ausgelöst worden sei, der letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen nachdrücklich verbessert hatte (Porter und van der Linde 1995), wurde ihm zunächst empört widersprochen, obwohl seine These sich mit den Einsichten der Innovationsforschung deckte. Mittlerweile ist Porters These weithin akzeptiert (z. B. Kriechel und Ziesemer 2007).

## Renaissance des Unternehmertums

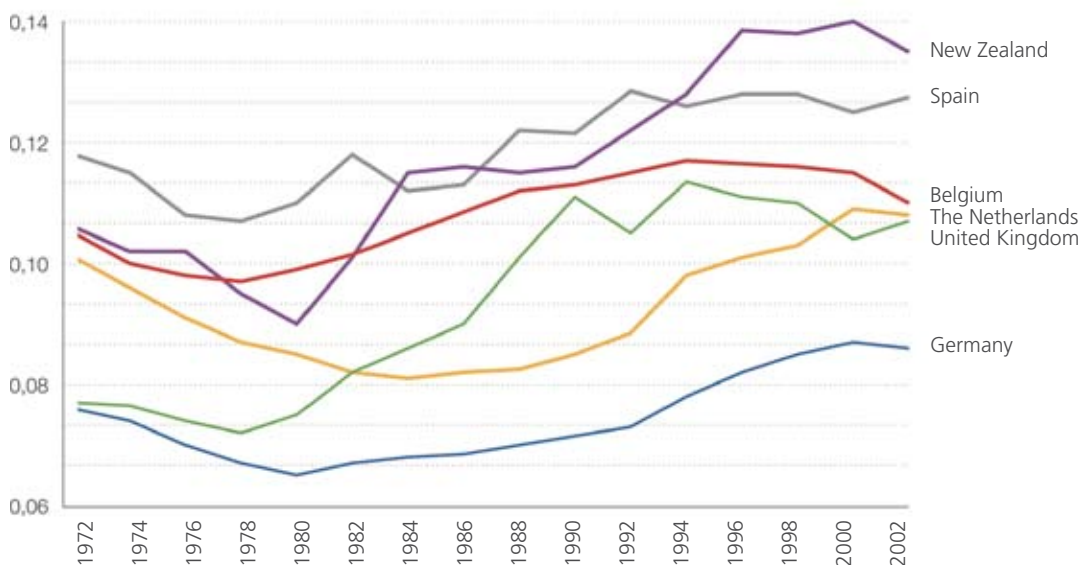
Ein genauerer Blick auf das Thema Innovation hilft, die Herausforderungen besser zu verstehen, denen Deutschland im Politikfeld Industriepolitik gegenübersteht. In der akademischen Diskussion hat sich ein Verständnis von Innovation durchgesetzt, das durch Überlegungen geprägt ist, die auf Joseph Schumpeter zurückgehen. Allerdings nahm der Mainstream nur einen spezifischen Aspekt von Schumpeters Denken auf, nämlich das Verständnis von Innovation als Gegensatz zu Invention, also der erstmaligen Erfindung. Die bahnbrechenden Arbeiten der Schumpeter'schen Innovationsforschung der 80er-Jahre haben eine Realität untersucht, in der die Wirtschaft durch etablierte Großunternehmen mit großen Forschungslabors und systematischen, häufig aber isolierten FuE-Anstrengungen geprägt war. Die dominierenden Indikatoren illustrieren dies:

- FuE-Ausgaben sind ein relevanter Indikator in Großunternehmen, in denen Heerscharen von Wissenschaftlern und Ingenieuren tagein, tagaus nichts anderes betreiben als Forschung und Entwicklung, nicht jedoch in innovativen Kleinunternehmen, in denen alle Beschäftigten ständig innovieren, dies aber nicht als FuE statistisch erfasst wird.

- Patentanmeldungen sind ein relevanter Indikator in Großunternehmen, in denen ganze Bataillone von Rechtsanwälten damit beschäftigt sind, geistiges Eigentum zu dokumentieren und zu schützen, nicht jedoch in innovativen Kleinunternehmen, in denen geistiges Eigentum schneller veraltet, als üblicherweise die Dauer des Patentanmeldeprozesses beträgt.

Eine andere zentrale Kategorie Schumpeter'schen Denkens, nämlich Unternehmertum (*entrepreneurship*), wurde nur am Rande betrachtet. Die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Realität war geprägt durch Arbeiten von Autoren wie Alfred Chandler – jenem Ökonomen, der das Großunternehmen als Vollendung kapitalistischer Wirtschaftsweise beschrieb. Nun trug sich in den 80er-Jahren noch etwas anderes zu, nämlich eine Renaissance des Unternehmertums, illustriert durch die folgende Grafik.

ABBILDUNG 3: VERHÄLTNIS DER UNTERNEHMER ZU DEN ABHÄNGIG BESCHÄFTIGTEN IN SECHS INDUSTRIELÄNDERN



Quelle: Audretsch und Thurik (2004)

Diese Daten zeigen nicht nur eine Verschiebung der Wirtschaftsstruktur, sondern auch eine Veränderung im Innovationsgeschehen. Der Kommentar, den man intuitiv zu diesen Daten geben könnte, beschreibt dabei nur einen Teil der veränderten Realität: dass nämlich seit den 80er-Jahren eine signifikante Zahl von Unternehmensgründungen in neuen Wirtschaftszweigen zu beobachten ist und dass dies eng mit ökonomisch verwertbaren technologischen Innovationen in Bereichen wie IT und Biotechnologie zusammenhängt. Neben diesem – ohne Zweifel sehr bedeutsamen – Faktor spielen noch zwei weitere Faktoren eine wichtige Rolle.

## Veränderte Arbeitsteilung zwischen Unternehmen

Großunternehmen gingen in dieser Phase in zunehmendem Maße dazu über, sich auf ihre Kernfunktionen zu konzentrieren und andere Funktionen nach außen zu verlagern bzw. einzukaufen. Dies betraf nicht nur einfache Dienstleistungen vom Typ Reinigung und Bewachung, sondern auch wissensintensive Dienstleistungen. In reifen Industrien wie z. B. der Autoindustrie entstand ein florierender Wirtschaftszweig von Firmen, die FuE-Dienstleistungen anbieten.

## Die Frage nach dem Geschäftsmodell

Mit der Verschiebung in der Wirtschaftsstruktur von der Industrie hin zum Dienstleistungssektor stellte sich zunehmend die Frage nach dem Geschäftsmodell. In der Industrie war das traditionelle Geschäftsmodell relativ einfach zu verstehen: Man produzierte etwas und verkaufte es dann an andere Industriefirmen, an Großhändler oder direkt an den Einzelhandel. Im Dienstleistungsbereich hingegen, wo die Produkte definitionsgemäß nicht greifbar und/oder nicht lagerbar sind, stellt sich für den Unternehmer schon seit Langem die Frage, wie er sein Geschäftsmodell optimieren kann. Bekannte deutsche Innovatoren in diesem Bereich waren z. B. Gustav Schickedanz (Versandhandel) oder die Brüder Albrecht (Discounter). Mit der wachsenden Bedeutung von Dienstleistungen wurde die Frage, wie innovative Geschäftsmodelle aussehen, zunehmend relevant. Besonders deutlich zeigt sich dies im Bereich der internetbasierten Dienstleistungen, in dem es relativ einfach ist, eine attraktive Dienstleistung zu erbringen und viele Kunden zu gewinnen, jedoch weit schwieriger, diese Kunden zur Zahlung zu bewegen oder andere Formen zu finden, Einkommen zu erzielen.

Die Erfahrungen der Internetplattform StudiVZ, einem *social network* nach US-Vorbild, das sich an Studenten richtet, sind in dieser Hinsicht beispielhaft.<sup>8</sup>

Die Innovationsforschung hat diese Tendenzen bislang nur teilweise zur Kenntnis genommen. Die Sichtweise des Ingenieurs, dass es für jedes Problem eine technische Lösung gibt, prägt die traditionelle Innovationsforschung und -politik. Diese Sicht ist inhaltlich verknüpft, nicht jedoch identisch mit der Sicht des Ökonomen, dass ein Problem häufig der Ausgangspunkt für eine Geschäftsidee ist und dass die Realisierung von Geschäftsideen durch innovative Unternehmer einer der treibenden Faktoren von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ist. Die Innovationspolitik fokussiert dieses Thema dann, und nur dann, wenn der innovative Unternehmer technologische Innovationen vorantreibt. Wenn er hingegen robuste Technologien nutzt, um ein hoch innovatives Geschäftsmodell umzusetzen, gehört er nicht zur Zielgruppe der Innovationspolitik – insbesondere dann nicht, wenn Förderung von Existenzgründung im Wirtschaftsministerium ressortiert und Wirtschaftsministerium und Technologieministerium rivalisieren. Dieser Zustand lässt sich als Innovationshemmnis deuten.

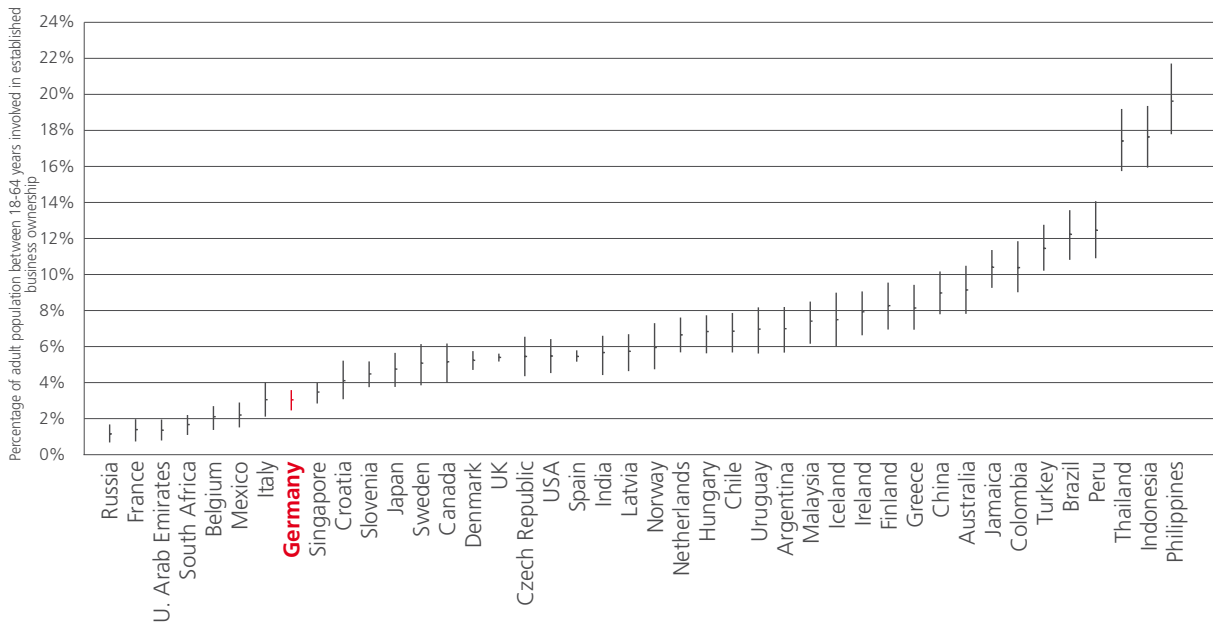
## Deutschland: wenige Unternehmen – wenige Gründer

Im internationalen Vergleich gibt es in Deutschland wenige Unternehmer und wenige Gründer. Die folgenden beiden Grafiken geben Daten aus dem „Global Entrepreneurship Monitor“ wieder – der renommierten internationalen Vergleichsstudie zum Thema.

---

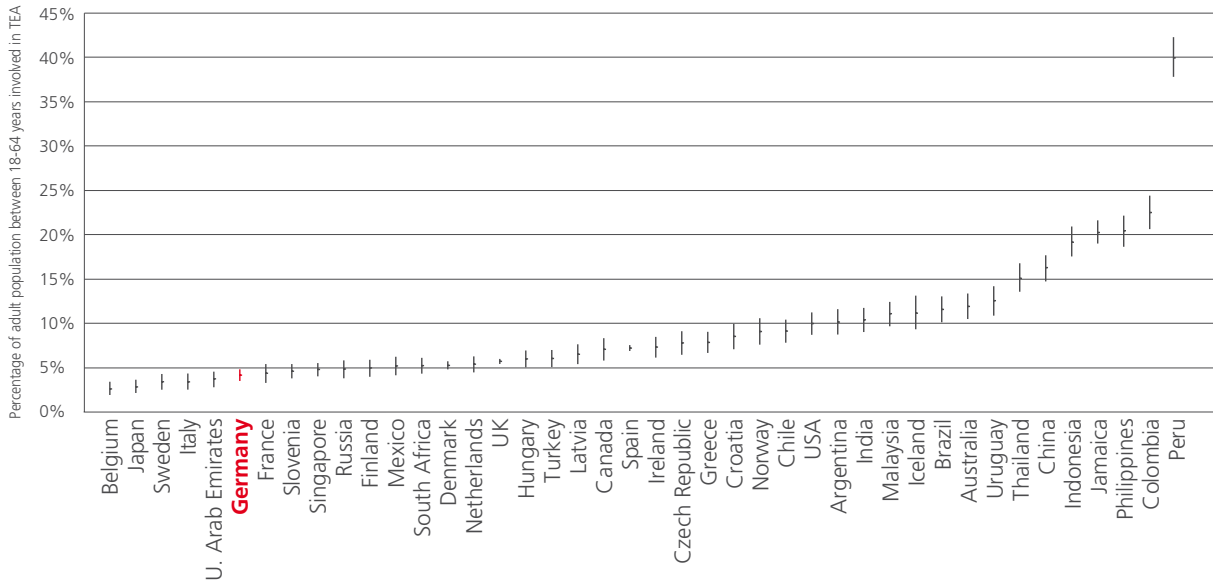
<sup>8</sup> Vgl. Wikipedia: „studiVZ“, <http://de.wikipedia.org/wiki/Studivz> (24.07.2008).

ABBILDUNG 4: UNTERNEHMERQUOTE IM INTERNATIONALEN VERGLEICH



Quelle: GEM (2006)

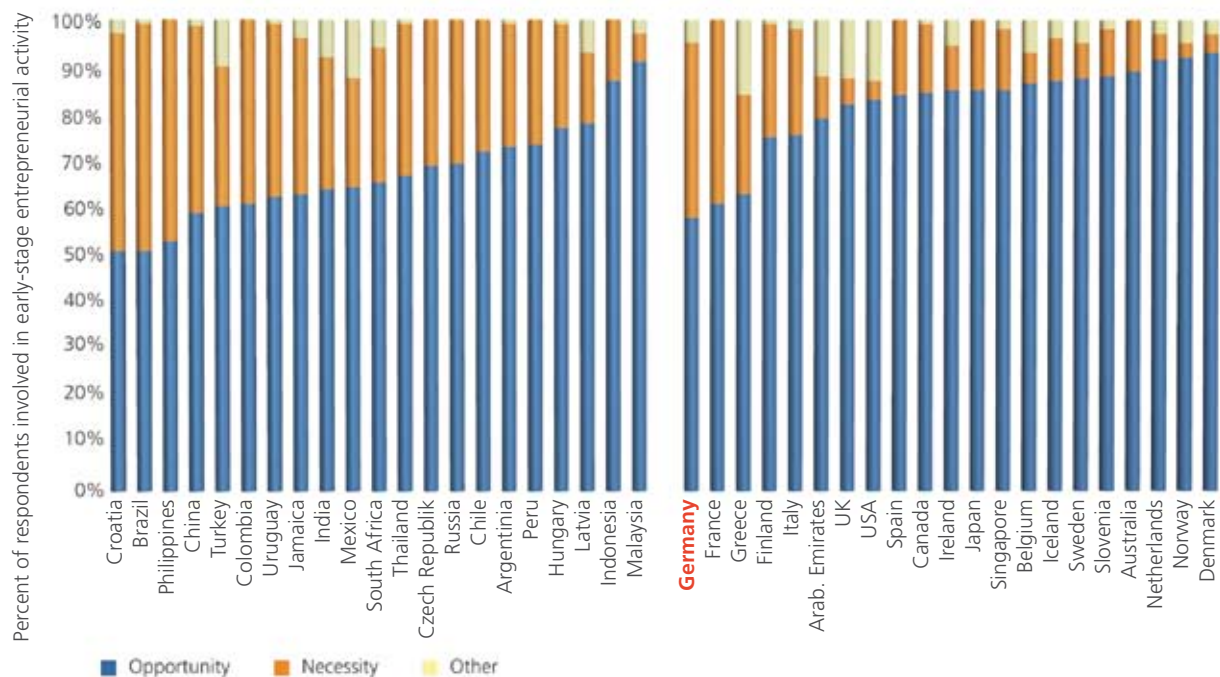
ABBILDUNG 5: GRÜNDERQUOTE IM INTERNATIONALEN VERGLEICH



Quelle: GEM (2006)

Hinzu kommt, dass in Deutschland der Anteil der Gründer, die eine echte Geschäftsgelegenheit wittern, niedriger ist als in anderen Ländern mit hohen Einkommen.

ABBILDUNG 6: OPPORTUNITÄT VS. NOT ALS GRÜNDUNGSMOTIV



Quelle: GEM (2006)

Hinter diesen Daten verbergen sich verschiedene Faktoren: Die Förderung von Ich-AGs, die hier überwiegend unter *necessity motives* aufscheinen würde, die hohen bürokratischen Hindernisse, die Gründer zu überwinden haben, aber auch die Besonderheiten und Defizite der Gründungsförderung in Deutschland.

## Das irreführende Modell des „Existenzgründers“

Gründungsförderung in Deutschland ist geprägt durch den Begriff der Existenzgründung. Die englische Sprache kennt hingegen den Begriff des *serial entrepreneurs*, einem Individuum, das ein besonderes Talent hat, Geschäftsgelegenheiten zu erspähen und neue Unternehmen zu gründen. Die deutsche Sprache hat keinen entsprechenden Begriff. Der Begriff „Existenzgründer“ beschreibt eine Person, die – wenn man den Begriff wörtlich nimmt – zunächst keine Existenz hat, dann bei Gelegenheit eine Existenz gründet und mit dieser Existenz den Rest des Lebens bestreitet.

Dieses Konzept übersieht die Tatsache, dass die Gründung eines Unternehmens und das Management seines Wachstums unterschiedliche Talente und Qualifikationen erfordern. Einige Individuen sind die perfekten Gründer, aber nicht die idealen Manager für ein wachsendes Unternehmen, das zunehmend anonym und bürokratisch wird. Andere Individuen sind ausgezeichnete Manager für ein wachstumsträchtiges Unternehmen, würden aber nur mit großem Unbehagen die Unwägbarkeiten der Gründungsphase ertragen. In anderen Ländern gibt es unterschiedliche Typen von Exit-Optionen für notorische Gründer. Solche Optionen sind in Deutschland schwach ausgeprägt und es gibt kaum industriepolitische Aktivitäten, die darauf zielen, z. B. den Markt für wachstumsträchtige Unternehmen zu stärken.



Die deutsche Gründungsförderung leidet nicht nur darunter, dass sie sich am irreführenden Modell des Existenzgründers ausrichtet. Ein weiteres zentrales Defizit ist eine Förderstruktur, die auf die Gründung von Industriebetrieben ausgerichtet ist. Der überwiegenden Mehrzahl an Förderangeboten liegt eine einzige Annahme zugrunde: Es mangelt an Investitionskapital. Diese Annahme trifft auf Firmengründungen im verarbeitenden Gewerbe häufig zu. Firmengründungen im Dienstleistungsbereich hingegen sehen sich anderen Herausforderungen gegenüber, denen die Förderlandschaft kaum gerecht wird.

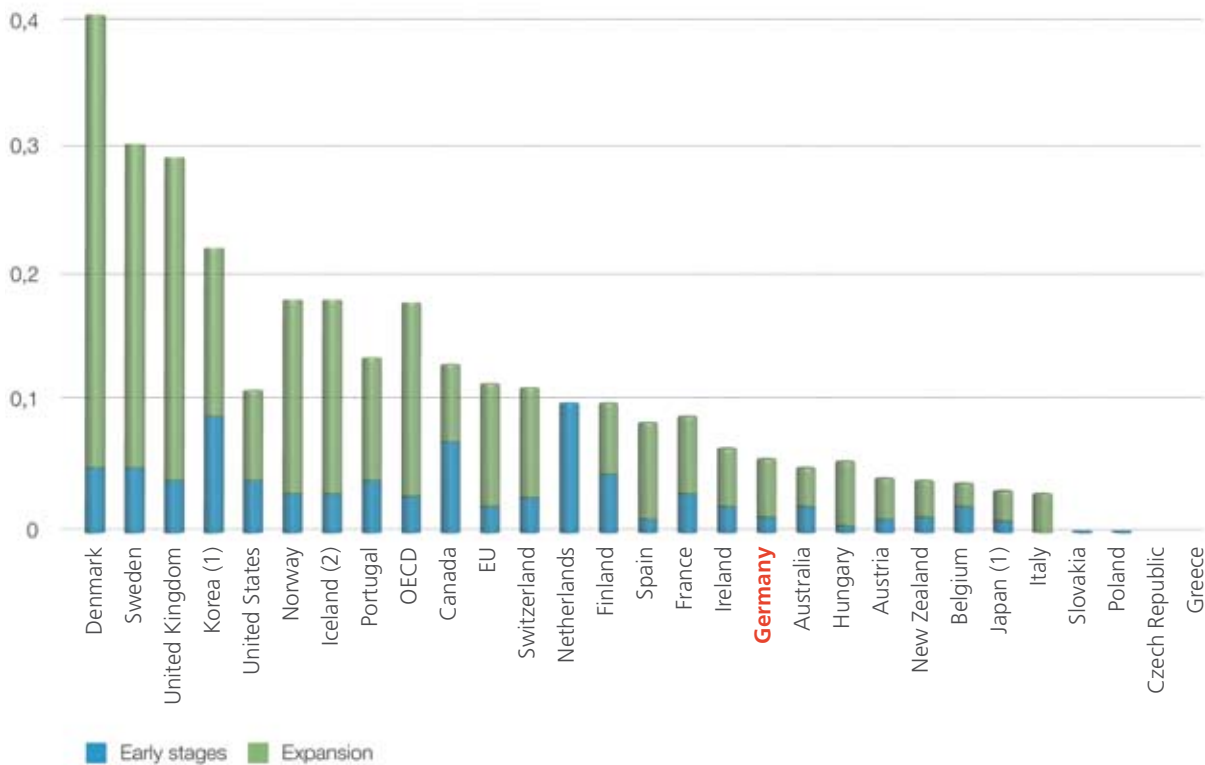
Ferner ließe sich fragen, ob Existenzgründungen von Hochschulabsolventen ein vielversprechender Ansatz sind. Die deutsche Förderpolitik setzt hierauf seit Langem große Hoffnungen. Warum aber sollten Endzwanziger ohne Kapital, ohne Geschäftserfahrung und ohne Geschäftskontakte erfolgreich Unternehmen gründen? Sind nicht 40-Jährige, die umfangreiche berufliche Erfahrung und gute Kontakte haben und die entdecken, dass ihre Karriere im Grunde am Ende angekommen ist, die wesentlich vielversprechenderen Gründer?

## Silicon Valley – das missverstandene Paradigma

Diese Argumentation läuft auf die Schlussfolgerung hinaus, dass die konzeptionelle Basis der Förderlandschaft für Existenzgründung auf fragwürdigen Annahmen fußt, die möglicherweise nicht an veränderte ökonomische Realitäten des 21. Jahrhunderts angepasst worden sind. Nehmen wir das Beispiel Existenzgründung aus Hochschulen. Das Vorbild war Silicon Valley. Das Silicon Valley war überhaupt seit Langem ein wichtiges, wenn nicht das trendsetzende Rollenmodell für Innovationsförderung in anderen Ländern. Versuchen, den Erfolg des Silicon Valley zu imitieren, war überwiegend ein geringer Erfolg beschieden, nicht zuletzt deshalb, weil die Erfolgsbedingungen von Silicon Valley nicht richtig verstanden wurden.

So ist es extrem unwahrscheinlich, dass ein Angestellter in einer staatlichen Wirtschaftsfördereinrichtung ähnlich agieren wird wie ein *venture capitalist* in Silicon Valley, z. B. hinsichtlich der Risikofreude. Vor allem aber ist die Breite und Tiefe der im Silicon Valley vorhandenen unterstützenden Dienstleistungen systematisch unterschätzt worden – und während dieses System sich im Silicon Valley weiter ausdifferenziert, mühen sich deutsche Wirtschaftsförderer noch immer damit ab, potenzielle Business Angels zu identifizieren und risikoaverse Venture-Capital-Anbieter zu schaffen (und dies wenig erfolgreich, wie die folgende Grafik untermauert).

ABBILDUNG 7: VERHÄLTNIS VON VENTURE CAPITAL ZU NEUINVESTITIONEN/BIP (2005)



Quelle: OECD (2007)

Ein weiterer, neuer Trend des Silicon Valley ist bislang noch wenig rezipiert worden: Die Übertragung des Silicon-Valley-Modells aus dem engeren Bereich der Informationstechnik auf andere Wirtschaftszweige, insbesondere die Biotechnologie, neue individuelle Transporttechnologien, die Luft- und Raumfahrt und regenerative Energien. Hier entsteht eine hohe Dynamik, die von privatwirtschaftlichen Akteuren mit dem für sie üblichen Tempo vorangetrieben wird. Es wird für politische Akteure in anderen Ländern schwer sein, öffentliche Strukturen zu schaffen oder zu reformieren, die mit diesem Innovationstempo Schritt halten können.

Was sind die Schlussfolgerungen aus der Betrachtung dieses wichtigen Teilbereichs der Industriepolitik? Sie sind ernüchternd: Die existierende Industriepolitik ist nicht auf der Höhe der Zeit, und ihre Wirkungen sind unbefriedigend. Mithin sind, um eine wichtige Unterscheidung aus der Innovationsökonomie aufzunehmen, bei der Weiterentwicklung von Industriepolitik nicht inkrementelle, sondern radikale Innovationen notwendig.

# 7. Umriss postmoderner Industriepolitiken

## Weg vom Fortschrittsbegriff

Industriepolitik als Aufholprozess hatte die Moderne zum Ziel. Es ging darum, eine vormoderne Gesellschaft in einen Prozess der Industrialisierung zu zwingen, der nicht nur zu Produktivitätssteigerung und wachsendem Wohlstand, sondern auch zu gesellschaftlicher Modernisierung führt, die sich in Phänomenen wie Individualisierung und Differenzierung äußert. Industriepolitik in führenden Industrienationen war Ausdruck des Kampfes um die Stellung in der Hierarchie der „Triade“. In beiden Konstellationen stand Industriepolitik für eine Variante staatlichen Handelns, bei der eine vorausschauende Administration für Fortschritt in der wirtschaftlichen Entwicklung sorgte.

Heute haben sich die Rahmenbedingungen für Industriepolitik geändert. Der Fortschrittsglaube ist angesichts von Phänomenen wie dem Klimawandel ins Wanken geraten. Gegenüber der Steuerungsfähigkeit des Staates besteht verbreitete Skepsis. Akteursstrukturen werden fragmentierter, Interessen diverser. Die Weltwirtschaft entwickelt sich in Richtung Multipolarität und es wird nicht mehr lange dauern, bis der Anteil der alten Industrieländer am Weltsozialprodukt unter die 50-Prozent-Grenze sinkt.

Vor diesem Hintergrund spricht nicht nur vieles dafür, den Begriff „Industriepolitik“ im Plural zu gebrauchen. Es drängt sich darüber hinaus die These auf, dass man nicht nur über „moderne“ Varianten von Industriepolitiken nachdenken sollte, sondern auch über „postmoderne“ Varianten, die nicht mehr von einem allgemein akzeptierten Fortschrittsbegriff ausgehen, sondern bei denen die Aushandlung dessen, was unter Fortschritt zu verstehen ist, ein zentrales Element von Industriepolitik darstellt.

## Vier Varianten von Industriepolitik

Aus dieser Perspektive lässt sich eine Matrix konstruieren, die vier verschiedene Typen von Industriepolitiken einführt. Die eine Achse unterscheidet moderne und postmoderne Industriepolitik. Die andere Achse unterscheidet zwischen einer engen und einer weiten Perspektive auf Industriepolitik. Eine enge Perspektive ist fokussiert auf das Ziel einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Eine weite Perspektive thematisiert die Schnittmengen, Komplementaritäten und potenziellen Synergien zwischen Industriepolitik und benachbarten Politikfeldern.

TABELLE 3: VIER VARIANTEN VON INDUSTRIEPOLITIK

		Paradigma	
		Modern	Postmodern
Perspektive	eng	(1)	(3)
	weit	(2)	(4)

Quelle: eigene Erhebung

Diese vier Varianten stellen nicht unbedingt Alternativen dar. Industriepolitiken werden weiterhin auf lokaler, regionaler, nationaler und supranationaler Ebene formuliert und implementiert. Grundsätzlich ist es möglich, auf jeder dieser Ebenen jeden Typ von Industriepolitik zu implementieren. Mit einiger Wahrscheinlichkeit werden Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen jedoch intuitiv eine Präferenz für bestimmte Varianten haben. Beleuchten wir kurz, welche Form jede dieser Varianten haben könnte:

- (1) Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit:** Der sich natürlich vollziehende Strukturwandel und die sich verändernden Anforderungen durch die Verschiebungen in der weltwirtschaftlichen Hierarchie werden als Eckpunkte von Industriepolitiken akzeptiert. Sie schaffen neue Herausforderungen für politische Interventionen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Lissabon-Strategie mit ihrem Fokus auf Stärkung der Innovationsfähigkeit würde man am Ehesten in diesem Quadranten verorten.
- (2) Fokus auf Schnittmengen mit gesellschaftspolitischen Zielen:** Industriepolitik hat nicht nur Schnittmengen und Wechselwirkungen mit Forschungs- und Technologiepolitik, sondern beispielsweise auch mit Bildungspolitik. Bildungspolitik in Deutschland zielt auf soziale Selektion und gesellschaftliche Stratifizierung durch Rationierung von Bildungschancen. Industriepolitik kann darauf mit Initiativen zur Stärkung solcher Sektoren reagieren, die Einkommenschancen für Personen mit niedrigem Bildungsniveau bieten, z. B. nach dem Muster freier Produktionszonen wie sie in Mittelamerika verbreitet sind.
- (3) Fokus auf Wachstumsmärkte:** Unter dem Stichwort „ökologische Industriepolitik“ gibt es bereits Vorstellungen davon, wie durch gezielte Interventionen solche Wirtschaftssektoren gestärkt werden können, die vor dem Hintergrund von Klimawandel und Verteuerung natürlicher Ressourcen besondere Wachstumschancen haben. Industriepolitik kann mit Instrumenten, die über die bislang eingesetzten hinausgehen, den Aufbau und das Wachstum solcher Sektoren unterstützen. Weit darüber gehen Vorstellungen wie „Faktor 10“, d. h. ein Wirtschaftsmuster, das mit einem dramatisch reduzierten Ressourceneinsatz auskommt. Würde dies als Zielvorstellung weithin akzeptiert, so bedürfte es weitreichender industriepolitischer Interventionen, um einen radikalen Strukturwandel zu initiieren.
- (4) Fokus auf gesamtgesellschaftliche Steuerung:** Das „Modell Deutschland“ war das korporatistisch gesteuerte Muster der sozialen Marktwirtschaft, das eine lange Phase der Nachkriegsentwicklung prägte. Dieses Modell ist zerbrochen. Ein neues Modell hat sich bislang nicht herausgebildet. Es gibt gesellschaftliche Gruppen, die ein liberales Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell nach angelsächsischem Muster anstreben (z. B. die Metallarbeitgeber, u. a. vermittelt über die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft). Andere Modelle, die sich nicht an existierenden ausländischen Vorbildern orientieren, sondern vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen und neuer Herausforderungen einen kreativen Gestaltungsprozess anstreben, sind vorstellbar. Industriepolitik in diesem Sinn wäre ein Kernelement von Gesellschaftspolitik, insbesondere bei der Suche nach einem „Nachfolgemodell Deutschland“.

## Grenzen der Netzwerksteuerung

Traditionelle Industriepolitik operierte mit harten Steuerungsmedien, insbesondere Geld und Recht. Recht war und ist ein wichtiges Steuerungsmedium im Kontext staatlicher Pflichtaufgaben, bei denen der Staat durch Regulierung – reflektiert oder unreflektiert – den wirtschaftlichen Strukturwandel beeinflusst. Der größere Teil traditioneller Industriepolitik wie auch aktueller Initiativen, z. B. im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik, operierte jedoch außerhalb der Sphäre staatlicher Pflichtaufgaben und damit außerhalb des Schattens der Hierarchie. Hier versucht(e) der Staat, durch das Angebot finanzieller Anreize den wirtschaftlichen Strukturwandel zu steuern. Dies wurde im Laufe der Zeit zunehmend durch weiche Steue-

rungsmedien ergänzt, d. h. durch die Schaffung von sektoralen oder territorialen Policy-Netzwerken.

In der politikwissenschaftlichen Diskussion der frühen 90er-Jahre galten Policy-Netzwerke als vielversprechende Antwort auf die „Implementationskrise“, d. h. das Scheitern hierarchischer Steuerungsversuche der 70er-Jahre. Seit den 90ern zeigten sich indes auch die Grenzen der Steuerung durch Policy-Netzwerke, die mit hohem Zeit- und Personalaufwand verbunden sind und bei vielen interessierten und relevanten Akteuren zu einer Überforderung führen. Ähnliche Beobachtungen ließen sich bei ambitionierten, breit angelegten regionalen Entwicklungsprogrammen machen, z. B. der Internationalen Bauausstellung Emscher Park im nördlichen Ruhrgebiet.

In der Praxis führte eine zunehmende Nutzung von Policy-Netzwerken zu einer Differenzierung und Proliferation von Netzwerken, die in Fragmentierung resultierte. Aus der Sicht eines gegebenen lokalen Standortes gibt es relevante Policy-Netzwerke in der Wirtschaftsförderung, der Arbeitsmarktpolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik, der Stadtentwicklungspolitik und anderen Feldern mehr und diese jeweils auf lokaler, regionaler, Landes-, Bundes- und EU-Ebene. Einzelne Akteure sind in viele dieser Netzwerke gleichzeitig involviert (und haben dann kaum noch Zeit, ihrer eigentlichen Aufgabe nachzukommen). Andere Akteure konzentrieren sich auf einzelne Netzwerke (und entscheiden dann nicht mit, dass in anderen Netzwerken ähnliche oder komplementäre Themen bearbeitet werden). Ergebnis ist letztlich eine Steuerungskrise zweiter Ordnung (Meyer-Stamer und Giese 2004). Sollte man also auf Netzwerke verzichten? Die Antwort ist: nein, denn häufig gibt es keine sinnvolle Alternative. Aber man muss realistisch einschätzen, wie viele Themen durch Netzwerke bearbeitet werden können und wo die Kapazitätsgrenzen liegen.

Kommen wir zurück zu der Feststellung, dass es mit Markt, Hierarchie und Netzwerk grundsätzlich drei Koordinationsformen gibt. Nach der Krise der hierarchischen Steuerung können wir seit einiger Zeit die Krise der Netzwerksteuerung beobachten. Versuche der Steuerung durch Märkte gelten ebenfalls nur teilweise als erfolgreich, teilweise aber auch als gescheitert. Was bleibt also noch?

Eine mögliche Antwort lautet: Netzwerksteuerung und Marktsteuerung, aber kompetenter als in der Vergangenheit. Netzwerksteuerung hat sich als organischer Prozess entwickelt und punktuell, aber nicht flächendeckend, zu Professionalisierung geführt (die sich z. B. im Wachstum von spezialisierten Moderationsfirmen widerspiegelt). Nicht wenige Beteiligte haben die Netzwerksteuerung mit Unbehagen gesehen und der „guten, alten Zeit“ des „goldenen Zügels“ hinterhergetrauert. Diese Zeiten werden indes nicht zurückkehren. Mithin ändern sich die Anforderungen an staatliches Handeln, staatliche Strukturen sowie das Kompetenzprofil staatlicher Bediensteter. Auf diese veränderten Anforderungen haben staatliche Institutionen, insbesondere Ministerien auf Bundes- und Landesebene, bislang nur eingeschränkt reagiert.

## Design von Märkten statt Entscheidung für Technologien

Versuche der Marktsteuerung basierten in der jüngeren Vergangenheit nicht selten auf dem naiven Glauben, dass Märkte von selbst funktionieren, wenn der Staat nur aus dem Weg geht. Das ist natürlich nicht der Fall. Es gibt mittlerweile eine umfangreiche wirtschaftswissenschaftliche Literatur zum Thema „Design von Märkten“ (McMillan 2002, 2003).<sup>9</sup> In Deutschland findet man problemlos Beispiele für staatlich inszeniertes Marktversagen, z. B. beim vermeintlich marktgesteuerten Wettbewerb zwischen Krankenhäusern, der angesichts der massiven Informationsasymmetrie zwischen Anbietern und Kunden auf keinen Fall funktionieren kann. Es ist weit schwieriger in Deutschland Beispiele für erfolgreiches Design von Märkten zu finden.

---

<sup>9</sup> Vgl. z. B. die Artikelsammlung der American Economic Review, AEA Papers and Proceedings, Vol. 95, May 2005, No. 2, S. 364 ff.

Warum würde man funktionierende Märkte designen wollen und wo liegt der Nexus zur Industriepolitik? Nehmen wir das Beispiel regenerativer Energien, dem weitaus erfolgreichsten Beispiel eines staatlich inszenierten Marktes in Deutschland. Hier gibt es eine Fülle technologischer Optionen und alternativer Geschäftsmodelle. Im Rahmen traditioneller Industriepolitik hätte wohl der Staat eine Wahlentscheidung getroffen, vermutlich beraten durch eine Expertenkommission. Diese Art von Vorgehen hat zu Technologie- und Investitionsruinen wie dem Schnellen Brüter geführt, die den Ausgangspunkt für Standardargumente gegen jedwede Form von Industriepolitik bilden. Wenn eine Industriepolitik in einem spezifischen Themenfeld sich indes darauf konzentriert, einen funktionsfähigen Markt zu schaffen, läuft diese Kritik ins Leere. Wichtig ist dabei, dass für eine relativ lange Frist stabile Rahmenbedingungen gesetzt werden, wie dies z. B. mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz geschehen ist. In diesem Rahmen kann dann ein marktgesteuerter Suchprozess ablaufen, an dessen Ende Technologien und Geschäftsmodelle stehen können, die sich heute noch kaum jemand vorstellen kann.

Wie aber verfährt man, wenn doch Wahlentscheidungen notwendig sind? Oder wenn, wie z. B. im Kontext des Erneuerbare-Energien-Gesetzes kontrovers diskutiert, die Schaffung von Märkten die Festlegung spezifischer Parameter voraussetzt? Für diesen Fall bietet sich der Einsatz von Prognosemärkten an, in denen eine hinreichend große Gruppe von Personen, die sich für ein gegebenes Thema interessieren und die ein Mindestmaß an fachlichem Hintergrund mitbringen, virtuelle Aktien handeln. Dies könnten z. B. Aktien unterschiedlicher Technologien sein, unterschiedlicher Preisrelationen oder anderer Alternativen. Es hat sich gezeigt, dass auf diese Weise das Prinzip wisdom of crowds der Expertise auch der kompetentesten Einzelexperten überlegen ist und die Ergebnisse von meist wenig diversen Expertenkommissionen um Längen schlägt (Surowiecki 2005).

## 8. Defizite staatlicher Steuerung in Deutschland

### Fragmentierung

Zentraler Akteur bei Industriepolitiken ist der Staat. Wie ist es um die Steuerungskompetenz von staatlichen Stellen auf lokaler, Landes- und Bundesebene bestellt? Was kann man von ihnen erwarten, was nicht? Besteht eine Kongruenz zwischen einer industriepolitischen Programmatik und der Steuerungskompetenz des Staates?

Die Struktur des deutschen Staates hat sich – insbesondere mit Blick auf die Ministerien auf Bundes- und Landesebene – seit den Stein-Hardenberg'schen Reformen des frühen 19. Jahrhunderts nicht fundamental geändert. Eine wichtige inkrementelle Änderung war die Zunahme der Zahl der Ministerien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Dies reflektiert teils die Emergenz neuer Themen, häufig aber auch Probleme, mit neuen Themen (z. B. Querschnittsthemen wie Innovation oder Umwelt) angemessen umzugehen. Neue Querschnittsthemen wurden häufig zu „Sektoren“ umgedeutet und in die Obhut eines neu geschaffenen Ministeriums gegeben, das fortan vor der Wahl stand, sich entweder Nischen eigenständigen Handels zu suchen oder sich ständig an anderen Ministerien zu reiben. Ergebnis war die zunehmende Duplizierung und Fragmentierung staatlicher Strukturen und eine abnehmende Steuerungsfähigkeit.

### Ungenügende Organisationsentwicklung

Hinzu kommt, dass die Praxis der Organisationsentwicklung in staatlichen Organisationen in Deutschland wenig entwickelt ist. Private Unternehmen leisten sich heute große „Change-Management-Abteilungen, die notwendige Veränderungsprozesse professionell moderieren. In staatlichen Organisationen werden, insbesondere auf Landes- und Bundesebene, nur punktuell externe Organisationsberater und change facilitators eingesetzt. Das vorherrschende Change-Muster besteht im Verschieben von Kästchen in Organigrammen. Dieses Muster ist den heutigen Herausforderungen nicht angemessen.

### Unzureichende Professionalisierung

Ein weiteres Indiz für strukturelle Probleme von Ministerien ist das personelle Profil. Die Mehrzahl der Mitarbeiter im höheren Ministerialdienst hat eine juristische Ausbildung. Es ist nicht anzunehmen, dass ein Studium der Rechtswissenschaft eine adäquate Vorbereitung dafür ist, ein Policy-Netzwerk in einem Teilbereich der Industriepolitik kompetent zu moderieren. Auf territorialer Ebene, also in Kommunen und Regionen, sind keine ausgebildeten Wirtschaftsförderer zu finden, weil bislang in Deutschland – anders als in anderen Ländern – keine Ausbildung, sondern nur kurze Fortbildungen zum Wirtschaftsförderer angeboten werden. Bessere Qualifizierung und Professionalisierung des zuständigen Personals ist mithin eine der wichtigen Voraussetzungen dafür, dass der Staat eine den neuen Herausforderungen angemessene Rolle spielen kann.

## Mangelnde Systematik

Darüber hinaus wird in anderen Ländern, insbesondere den angelsächsischen, ein größeres Gewicht auf das systematische Management von Industriepolitik gelegt. Zu den dabei eingesetzten Instrumenten gehören u. a.:

- Evidence-based policies, d. h. politische Programme müssen systematisch auf der Grundlage empirisch festgestellter Sachverhalte und spezifischer Interventionen mit explizitem Verweis auf das zu behebende Marktversagen begründet werden.
- Politische Interventionen außerhalb der Strukturpolitik im engeren Sinne werden einem regulatory impact assessment unterzogen, das u. a. die zu erwartenden Wirkungen auf Unternehmen thematisiert.
- Monitoring und Evaluierung von Projekten und Programmen werden systematisch und häufig zeitnah eingesetzt.
- Wissensmanagement wird betrieben, das die verschiedenen Instrumente miteinander verwebt.

In Deutschland gibt es keine Strukturberichterstattung (mehr), sodass das Zielobjekt der Strukturpolitik von keinem Akteur wirklich verstanden werden kann. Überdies mangelt es an einer Strukturpolitikberichterstattung, die erläutern würde, welche Instrumente, wo und mit welchem Erfolg eingesetzt werden. Eines der Probleme von Industriepolitik ist somit, dass Instrumente eingeführt werden, deren Implementation aber keinem systematischen Monitoring unterworfen ist. Inkrementelle Verbesserungsprozesse können dadurch erratisch ausfallen und häufig wird ein Instrument für untauglich befunden, obwohl es prinzipiell dem richtigen Ansatz folgt und es lediglich bei der Umsetzung hapert. Ein Beispiel dafür sind Gründerzentren, von denen einige glänzend funktionieren, andere hingegen gescheitert sind. Die vielerorts vorherrschende Sicht „Nie wieder Gründerzentren!“ ist unangemessen.

## Lernprozesse fokussieren

Notwendig ist mithin ein weit stärkerer Fokus auf das Lernen im Kontext von Industriepolitik. Auf individueller Ebene impliziert dies bessere Aus- und häufigere Fortbildung. Auf der Organisationsebene wird es durch professionelles Wissensmanagement, die Bereitstellung von Ressourcen zum Management von Communities of Practice, einen veränderten Fokus auf Netzwerkmanagement und eine Professionalisierung von Change Management erreicht.

## Fünf Handlungsebenen

Industriepolitik findet auf mindestens fünf Ebenen statt: lokal (insbesondere im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderung), regional (z. B. im Kontext von Metropolregionen), auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene. Die Ebenen sind in Top-down-Richtung miteinander verwoben, denn industriepolitische Programme von Land, Bund und EU sind zentrale Finanzierungsquellen für lokale und regionale Initiativen. Umgekehrt fließen die Erfahrungen aus strukturpolitischen Programmen auf lokaler, regionaler und Landesebene in die industriepolitische Programmatik der EU ein, die eine Evaluierungspraxis in einer Reihe von industriepolitischen Handlungsfeldern eingeführt hat.



**Lokale und regionale Ebene:** Vernachlässigung von Wettbewerb. Auf lokaler und regionaler Ebene werden die üblichen Instrumente der Wirtschaftsförderung (Erschließung von Gewerbegebieten, Standortmarketing, Bestandspflege) seit einigen Jahren durch Clusterinitiativen ergänzt. Dahinter verbergen sich in der Regel territoriale Brancheninitiativen. Aus steuerungstheoretischer Sicht handelt es sich meist um das Prinzip Netzwerk und gelegentlich Hierarchie (insbesondere dann, wenn die Wirtschaft auf staatliche Initiativen nicht anspricht), nie jedoch Markt. Damit bleiben wichtige Chancen ungenutzt, denn die Clusterforschung betont seit 20 Jahren immer wieder, dass es insbesondere die intensive lokale Rivalität ist, die in Clustern zu hoher Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage intensiver Innovationsprozesse führt.

**Landes- und Bundesebene:** Wettbewerb um Fördermittel. Auf der Ebene von Ländern und Bund gibt es seit den 90er-Jahren als wichtiges neues Instrument Wettbewerbe, insbesondere dergestalt, dass Fördermittel bereitgestellt und regionale Akteursnetze dazu aufgefordert werden, Strategien zu formulieren. Die überzeugendsten Strategien werden dann bevorzugt mit Fördermitteln ausgestattet. Dieses Vorgehen entspricht dem Prinzip „Stärken stärken“, und es steht für den Übergang von Hierarchie zu Netzwerk.

**Europäische Ebene:** einerseits Liberalisierung, andererseits Intervention. Hinsichtlich der Schaffung funktionsfähiger Märkte ist insbesondere die EU aktiv, die im Stile der Salami-Taktik nach und nach monopolistisch strukturierte Märkte liberalisiert. Die EU ist in industriepolitischer Hinsicht in einer interessanten Position. Auf der einen Seite verfolgt sie konsequent ihre Marktagenda, auch durch ihre Subventionskontrolle. Auf der anderen Seite unterstützt sie eine Reihe expliziter industriepolitischer Initiativen – das, was sie selber Industriepolitik nennt, aber auch die regionale Strukturpolitik sowie die Forschungs- und Technologiepolitik. Eine Reihe von Beobachtern hat angeregt, die verschiedenen Agenden der EU miteinander zu verknüpfen, z. B. die Lissabon-Agenda (Wettbewerbsfähigkeit) und die Göteborg-Agenda (nachhaltige Entwicklung) zu einer „Lisborg-Agenda“ weiterzuentwickeln.



## Jenseits des Marktfundamentalismus: Industriepolitik als Gesellschaftspolitik

Bei der Kernfrage, die sich heute im Kontext von Industriepolitik stellt, geht es weder um die Alternative Solarenergie oder zelluloseischer Biodiesel noch um die Wahl zwischen Nanotechnologie oder Bionik. Die Kernfrage lautet: Wie kann die Gesellschaft auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen? Wie können insbesondere staatliche Organisationen, die sich zunehmend in der Tradition extrem detaillierter Steuerungsmaßnahmen verheddern und damit letztlich ihre Legitimität einbüßen, ihre Handlungsfähigkeit wiedererlangen?

Es spricht vieles dafür, dass die Phase des Marktfundamentalismus zu Ende geht, weil die versprochenen segensreichen Effekte im Wesentlichen nicht eingetroffen sind. Es bleibt die Frage, ob nun das Pendel einfach zurückschwenkt und eher traditioneller staatlicher Interventionismus einsetzt oder ob die Gelegenheit genutzt wird, innovative Interventionsformen zu finden. Dabei wird es wichtig sein, jede der drei Koordinationsformen weiterzuentwickeln:

- Markt durch das gezielte Design von Märkten, auf denen im Wettbewerb die vielversprechendsten technischen und organisatorischen Prinzipien nachhaltiger Entwicklung identifiziert werden
- Hierarchie, z. B. durch die Umsetzung ökologischer Besteuerung und gezielte Ge- und Verbote, aber auch durch die Verbesserung der Kompetenz staatlicher Institutionen, insbesondere Ministerien
- Netzwerk, insbesondere durch die Konzentration von Netzwerksteuerung auf jene Themen, bei denen weder Markt noch Hierarchie Erfolg versprechen

Es wäre bedauerlich, wenn Industriepolitik künftig in erster Linie als ein Kästchen im Organigramm der Wirtschaftsministerien von Bund und Ländern existierte. Dies würde zu einer Industriepolitik mit engem Fokus und dem unreflektierten Ziel „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ führen. Weit interessanter und relevanter wäre es, Industriepolitik im weiteren Sinne und im postmodernen Geist zu debattieren. Industriepolitik ist Gesellschaftspolitik. Althergebrachte Annahmen von Industriepolitik würden so infrage gestellt. Die Diskussion um Industriepolitik würde zur Diskussion um die Frage: In welcher Richtung will sich die deutsche Gesellschaft entwickeln? Will sie weiterhin auf die scheinbaren Sachzwänge reagieren, die von der Globalisierung geschaffen werden, oder will sie eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Zukunft spielen?



## Bibliografie

- Audretsch, David & Thurik, Roy (2004): A Model of the Entrepreneurial Economy, Jena.
- Bosma, Niels & Harding, Rebecca (2007): Global Entrepreneurship Monitor 2006 Results, London.
- Dörner, Dietrich (1989): Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen, Reinbek.
- Global Entrepreneurship Monitor (GEM 2006): Global Entrepreneurship Monitor. Final Results 2006, London & Babson Park, Mass.
- Florida, Richard (2002): The Rise of the Creative Class, New York.
- Kaplinsky, Raphael (2005): Revisiting the revisited terms of trade: Will China make a difference?, Brighton.
- Khanna, Tarun & Palepu, Krishna (2006): "Emerging Giants. Building World-Class Companies in Developing Countries", in: Harvard Business Review, October, S. 60-69.
- Kriechel, Ben & Zieseimer, Thomas (2007): The Environmental Porter Hypothesis: Theory, Evidence and a Model of Timing of Adoption, Maastricht.
- McMillan, John (2002): Reinventing the Bazaar. A Natural History of Markets, New York & London.
- McMillan, John (2003): "Market Design: The Policy Use of Theory", in: American Economics Review, Vol. 93, No. 2, S. 139-144.
- Meyer-Stamer, Jörg & Giese, Michael (2004): „Matjes in Schokoladensauce: Die schwierige Neuerfindung des Rheinischen Kapitalismus“, in: Jörg Meyer-Stamer, Claudio Maggi & Michael Giese (Hg.): Die Strukturkrise der Strukturpolitik. Tendenzen der Mesopolitik in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden, S. 248-265.
- OECD (2007a): Globalisation and Regional Economies. Can OECD Regions Compete in Global Industries?, Paris.
- OECD (2007b): Innovation and Growth. Rationale for an Innovation Strategy, Paris.
- Porter, Michael E. & Linde, Claes van der (1995): "Green and Competitive: Ending the Stalemate", in: Harvard Business Review, Vol. 73, No. 5, S. 120-34.
- Rodrik, Dani (2004): Industrial policy for the Twenty-First Century. John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series, Cambridge, Mass.
- Rodrik, Dani (2007): Normalizing Industrial Policy, Cambridge, Mass.
- Surowiecki, James (2005): The Wisdom of Crowds. Why the Many Are Smarter Than the Few, London.
- World Bank (2007): Global Economic Prospects, Washington.





---

Die Mitglieder des Arbeitskreises „Moderne Industriepolitik“ sind Experten aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft. Kontakt: Dr. Philipp Fink (philipp.fink@fes.de). Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung oder des Arbeitskreises „Moderne Industriepolitik“ wieder.