

Siebert, Horst

Article — Digitized Version

## Standortwettbewerb - nicht Industriepolitik

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Siebert, Horst (1992) : Standortwettbewerb - nicht Industriepolitik, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 409-424

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1542>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Standortwettbewerb – nicht Industriepolitik

Von **Horst Siebert\***

Die wirtschaftlichen Erfolge Japans, insbesondere die in der Öffentlichkeit herausgestellten Leistungen im Hochtechnologiebereich, haben zu einem verstärkten Drängen nach einer strategischen Industriepolitik in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft geführt. Es wird befürchtet, daß Deutschland in modernen Industrien die technologische Führungsrolle oder gar den Anschluß verliert und wichtige Weichen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung falsch gestellt werden. In Europa wird im politischen Raum dafür plädiert, die industrielle Struktur der Zukunft müsse, etwa im Sinne französischer Konzeptionen, aktiv durch Brüssel gestaltet werden. Der Vertrag von Maastricht gibt der Industriepolitik in Art. 130 einen neuen Stellenwert. Auch für die jungen Bundesländer wird verlangt, eine neue Industriestruktur zu entwickeln und dabei dem Staat eine aktive Rolle zuzuweisen.

## Die Forderung nach einer strategischen Industriepolitik

Kennzeichnend für die Vorstellung einer neuen Industriepolitik ist, daß sich der Staat bei der Gestaltung ausgewählter Sektoren engagieren soll. Dabei haben die Befürworter der Industriepolitik solche Sektoren im Sinn, bei denen in Zukunft hohe Gewinne, expandierende Märkte sowie möglicherweise starke Beschäftigungseffekte erwartet und von denen positive Auswirkungen auf andere Sektoren erhofft werden, denen also eine Schlüsselrolle zugesprochen wird. Typisch ist ein sektorspezifisches staatliches Eingreifen.

Auf einzelne Wirtschaftszweige zugeschnittene staatliche Eingriffe waren in der Vergangenheit, so auch in Deutschland, im wesentlichen auf die Konservierung von Altindustrien ausgerichtet. Von den Vertretern einer neuen Industriepolitik wird zutreffend kritisiert, daß dadurch der Strukturwandel behindert und das gesamtwirtschaftliche Wachstum gebremst worden ist. Es wird argumentiert, die Mittel wären besser eingesetzt, wenn sie zugunsten junger, wachstumsstarker Industrien verwendet würden. Doch aus der unbestrittenen Notwendigkeit, die staatliche Protektion für Altindustrien abzubauen, folgt keineswegs das Erfordernis, als Ersatz dafür an anderer Stelle strukturpolitisch zu intervenieren. Der Verweis auf die Fehler von gestern ist keine Legitimation für neue Fehler von morgen.

### *Fallende Durchschnittskosten und Marktzugang*

Die übliche Begründung für eine Industriepolitik oder eine strategische Handelspolitik lautet, daß in dem einen oder anderen Wirtschaftszweig die Durchschnittskosten mit zunehmender Produktionsmenge sinken. Dafür werden zwei

\* Für kritische Kommentare danke ich Henning Klodt und Lars Kumkar

Argumente vorgebracht: Zum einen sind mit der Entwicklung eines neuen Produkts, dem mit seiner Einführung erforderlichen Marketing und der Installation eines neuen Produktionsapparates hohe Fixkosten verbunden, die sich mit größeren Produktionsmengen in niedrigeren Kosten pro Stück auswirken. Zum anderen stellen sich bei der Produktion immer größere Mengen Lerneffekte ein. Wenn auf diese Weise die Produktionskosten pro Stück sinken, so hat derjenige, der zuerst auf dem Markt ist, den Vorteil des frühen Starts. Wer als Zweiter oder Dritter in einen Markt eindringen will, hat es schwerer.

Daraus wird die Schlußfolgerung gezogen, auf den globalen Märkten bestünden teilweise irreversible Marktstrukturen, wenn sich Unternehmen erst einmal auf diesen Märkten eingerichtet hätten. Diese Irreversibilitäten – so die Befürchtung – würden die Entwicklungsprozesse in einem Sektor und damit auch in einer Volkswirtschaft nachhaltig bestimmen. Außerdem führten sinkende Durchschnittskosten, so wird argumentiert, zu Monopolen oder zu oligopolistischen Marktstrukturen, wobei einzelne Anbieter ihre Marktposition zum Schaden anderer Länder ausnutzen könnten.

In dieser Situation müsse der Staat den heimischen Unternehmen helfen, damit sie sich als erste auf einem Markt etablieren können. Dadurch würden Gewinne für die heimischen Unternehmen entstehen (Schaffung von Gewinnen). Oder der Staat solle die heimischen Unternehmen unterstützen, damit sie sich auch dann auf einem Markt installieren können, wenn sich ein anderer, ausländischer Anbieter dort bereits eingerichtet hat. In diesem Fall soll durch staatliche Hilfe die Marktposition eines ausländischen Anbieters geschwächt werden. Dadurch würden Gewinne vom Ausland in die eigene Volkswirtschaft umgelenkt (Umlenkung von Gewinnen).

Ob diese Überlegungen eine Orientierung für die Wirtschaftspolitik eines Landes sein können, ist zu überprüfen. Zunächst einmal darf man das Argument der sinkenden Durchschnittskosten nicht überbewerten. Denn zum einen haben die Nachfrager, ob nun Haushalte oder Unternehmen, Präferenzen für spezifische Produkte, und diese Vorliebe für Produktvielfalt setzt der Ausnutzung steigender Skalenerträge Grenzen und läßt die Durchschnittskosten nicht beliebig sinken. Irgendwo kommt der Punkt, wo die Präferenz der Nachfrager das mögliche Marktsegment eines einzelnen Anbieters einengt. Zum anderen steigen unternehmensintern wegen der zunehmenden Größe und der damit verbundenen Koordinations- und Organisationskosten die Durchschnittskosten der Produktion. Außerdem hat der technische Fortschritt in einer ganzen Reihe von Fällen die Dezentralisierung begünstigt, etwa durch die Entwicklung kleiner Motoren und durch die moderne Kommunikationstechnologie. Jedenfalls zeigen die Bemühungen um eine verstärkte Dezentralisierung der Entscheidung und der Produktion in den Unternehmen, die Organisation von „Profit Centres“ und andere Anreizmechanismen mit größerer dezentraler Autonomie, daß die Praxis in vielen Bereichen auf die Vorteile der kleinen Einheit baut.

Außerdem bedeuten sinkende Durchschnittskosten nicht zwingend, daß die Märkte monopolistisch oder oligopolistisch strukturiert sind und daß sich die Anbieter entsprechend verhalten. Entscheidend ist vielmehr, ob die Märkte bestreitbar sind, ob also bestehende Marktpositionen durch Substitutionswett-

bewerb, durch neue Produkte oder durch potentielle neue Anbieter erodiert werden können. Wer seinen Blick nur auf die innerhalb eines engen Marktsegments tätigen Unternehmen richtet, verkennt leicht den Wettbewerbsdruck, der aus anderen Bereichen auf den betreffenden Markt ausgeübt wird. Auch die Marktmacht der japanischen Konkurrenten, gegen die sich die geforderten industriepolitischen Maßnahmen häufig richten, wird oftmals überschätzt. Gerade jene Sektoren, die in der öffentlichen Diskussion auf Grund hoher Fixkosten in der Produktion als Kandidaten für eine strategische Industriepolitik angesehen werden, sind in Japan durch eine hohe Wettbewerbsintensität des heimischen Marktes gekennzeichnet. Dies gilt für Halbleiter, wo zehn japanische Unternehmen im harten Wettbewerb stehen, ebenso wie für die Automobilindustrie, wo acht Unternehmen um den Binnenmarkt Japans konkurrieren. Ferner wird das Argument der hohen Fixkosten auch dadurch relativiert, daß weltweit effiziente Kapitalmärkte zur Verfügung stehen. Damit ist es bei geeigneten institutionellen Mechanismen möglich, auch hohe Fixkosten zu finanzieren, und zwar selbst dann, wenn Risiken vorliegen. Schließlich sind die Produktionstechnologien, die von den alteingesessenen Unternehmen praktiziert werden, für den Marktneuling nicht notwendigerweise ein Datum. Auch wenn ein Anbieter auf dem Markt bereits etabliert ist, kann der Newcomer mit einer besseren Technologie die Kosten senken. Der Vorstoß der Japaner auf den Automobilmärkten liefert dafür den besten Beleg.

### *Spin-offs und Schlüsseltechnologie*

Sinkende Durchschnittskosten und daraus resultierende Monopolgewinne sind nicht die einzigen Ansatzpunkte für die Forderung nach einer neuen Industriepolitik. Es wird auch die Ausstrahlung von Technologien auf andere Sektoren und auf die gesamte Volkswirtschaft reklamiert. Forschung und Entwicklung in einem Sektor – so die These – habe positive Auswirkungen für andere Bereiche.

Eine positive Ausstrahlung liegt vor, wenn sich eine neue Technologie in anderen Produktionsbereichen analog anwenden läßt. Dann klaffen die Kosten der Produktion neuen Wissens bei einem Unternehmen und der Nutzen aus diesem Wissen bei anderen Unternehmen auseinander. Die beste Lösung, diese Diskrepanz abzubauen, besteht darin, die Eigentumsrechte an dem neuen Wissen, etwa Patente, eindeutig auszugestalten, um das Auffinden neuer Technologien zu stimulieren und die Bedingungen für die Diffusion zu beeinflussen. Eine weitere Möglichkeit, die allerdings nicht unabhängig von den Eigentumsrechten ist, liegt darin, die positiven externen Vorteile durch geeignete Kooperations- und Organisationsformen – auch durch Zusammenschluß – zu internalisieren oder zu vermarkten. Auch eine gemeinsame Forschung zur Senkung der Kosten kann eine interessante Kooperationsform sein. In all diesen Fällen wird der externe Effekt internalisiert. Eine andere Variante ist dann gegeben, wenn Eigentumsrechte deshalb nicht definierbar sind, weil technisches Wissen ein öffentliches Gut ist. Dann sollte die Grundlagenforschung gefördert werden. Eine sektorale Diskriminierung kann aus der Eigenschaft des öffentlichen Gutes

nicht abgeleitet werden. Zwischen diesen beiden Polen der Privatisierung einerseits und des öffentlichen Gutes andererseits liegen möglicherweise Zwischenfälle. Ob sie eindeutig als Ausgangspunkt für wirtschaftspolitische Maßnahmen zu isolieren sind, ist die eine Frage. Und ob ein staatlicher Eingriff, der die Folgen von Ausstrahlungen zu korrigieren sucht, dem Marktversagen nicht ein gerüttelt Maß an Politikversagen gegenüberstellt, ist eine andere Frage.

Völlig anders ist eine positive Ausstrahlung zu beurteilen, wenn ein neues Produkt, das als Vorleistungs- oder Investitionsgut in anderen Sektoren eingesetzt wird, dort die Produktionskosten senkt. Denn dieser positive Effekt wird über die Markttransaktionen weitergegeben. Der Käufer zahlt für das neue Produkt, von dessen Verwendung er sich einen Vorteil verspricht, einen Preis. Die meisten Käufer haben eine höhere Zahlungsbereitschaft, als ihnen durch den Marktpreis abverlangt wird. Sie erhalten beim Kauf eine Käuferrente. Daß eine Markttransaktion für die Beteiligten vorteilhaft ist, begründet jedoch keine staatlichen Eingriffe. Vielmehr ist es das Elixier der Märkte, daß Nachfrager und Anbieter aus einer Markttransaktion Vorteile ziehen, sonst würden sie diese Transaktion nicht durchführen. Hier handelt es sich auch nicht um externe Effekte. In diesem Fall ist im übrigen auch nicht einzusehen, wieso ein solches Gut nicht importiert werden kann. So bezieht der deutsche Maschinenbau die auch im Ausland hergestellten Chips mit Erfolg in seine Produkte ein. Ein Land würde sich sogar großen Schaden zufügen, wenn es im Interesse einer falsch verstandenen Industriepolitik, und sei es auch nur vorübergehend, die heimischen Verwender von weltweit angebotenen Technologie-Produkten abschirmt und seine Güter dadurch verteuert.

In beiden hier erörterten Fällen einer positiven Ausstrahlung wird von Befürwortern der Industriepolitik die Frage gestellt, ob ein Produkt wie der Chip oder eine Technologie wie die Mikroelektronik nicht für eine Volkswirtschaft in dem Sinn strategisch sind, daß ein bedeutender Anbieter die Lieferungen in bestimmten Situationen mengenmäßig beschränken oder durch seine Preisgestaltung eine Volkswirtschaft schädigen kann. Die Produkte seien dann in Analogie zu Erdöl „strategische Rohstoffe“.

Das Argument, daß ein Produkt dann strategisch ist, wenn die Drosselung der importierten Menge durch den ausländischen Anbieter eine Volkswirtschaft verwundbar macht, ist aus der Autarkiedebatte hinreichend bekannt. Es ist in der Vergangenheit für den Agrarbereich, für die Kohle und für den Stahlsektor in Anspruch genommen worden. Das Wort „strategisch“ darf also nicht überbewertet werden. Außerdem ist bei diesem Begriff die Beurteilung eines Produkts aus dem Blickwinkel der einzelnen Unternehmung und aus der Sicht der gesamten Volkswirtschaft klar zu unterscheiden. Was aus der Warte der einzelnen Unternehmung strategisch sein mag, ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive noch lange nicht strategisch. 4M-Chips, die vom Weltmarkt importiert werden, wird man wohl kaum als für eine Volkswirtschaft strategisch bezeichnen können. Die internationale Arbeitsteilung beruht ja gerade darauf, daß nicht jedes Land alle Güter herstellen muß. Vor allem verliert die Vorstellung eines strategischen Produkts dann ihren Sinn, wenn das Gut von mehreren Anbietern, die im Wettbewerb untereinander stehen, angeboten wird.

Ein anderes Argument betont, daß die Chips Informationen über die Produktionstechnologie vermitteln, bei der sie eingesetzt werden. Die Chips seien eine Blaupause, an der man die Produktionstechnologie selbst erkennen könne. Damit werde dem Land, das die Chips produziert, der Informationszugang zur Produktionstechnologie eines anderen Landes ermöglicht. Produktspezifisches Wissen ist jedoch nicht in den sogenannten Standard-Chips (Speicher und Mikroprozessoren) inkorporiert, sondern nur in den anwendungsspezifischen Chips (ASICs). Viele dieser Chips werden mit Technologien produziert, die nicht dem fortgeschrittensten Stand bei Speichern oder Mikroprozessoren entsprechen, und diese vergleichsweise alten Technologien werden von zahlreichen Herstellern beherrscht. Die Nachfrager von ASICs haben also die Möglichkeit, auf kleinere – auch deutsche – Anbieter auszuweichen, wenn sie etwa die Zusammenarbeit mit vertikal integrierten japanischen Konzernen scheuen. Außerdem können sie unabhängige Chipdesigner als Mittler zu den Chipproduzenten zwischenschalten, so daß sie ihr produktspezifisches Wissen nur gegenüber diesem Mittler offenlegen müssen.

Ein zentraler Aspekt der neuen Industriepolitik ist, daß sich nicht nur Unternehmen gegeneinander strategisch verhalten, sondern auch Regierungen. So sind bei jeder Art von Verhaltensannahmen staatliche Eingriffe zur Schaffung oder zur internationalen Umlenkung von Gewinnen dann – und nur dann – erfolgreich, wenn der Staat auch die Marktreaktionen der ausländischen Konkurrenten besser einschätzen kann als die heimischen Unternehmen selbst. Insofern ist es für eine strategische Industriepolitik unabdingbar, daß der Staat über einen Informationsvorsprung gegenüber den heimischen Unternehmen verfügt. Außerdem ist eine wesentliche Voraussetzung für das Entstehen oder Umlenken von Gewinnen, daß nur eine der Regierungen sich strategisch verhält. Wenn die andere Regierung auf eine Strategie antwortet, können beide Länder verlieren.

### **Erfahrungen mit der Industriepolitik**

Ein Blick auf die Wirtschaftszweige, für die eine neue Industriepolitik praktiziert oder gefordert wird, nämlich Flugzeugbau, Halbleiterindustrie und Automobilsektor, ist für die wirtschaftspolitische Würdigung des Ansatzes hilfreich [Bletschacher, Klodt, 1991; Monopolkommission, 1992].

Der Weltmarkt für Großraumflugzeuge ist mit drei Anbietern (Boeing, McDonnell Douglas und Airbus Industrie) oligopolistisch strukturiert. Größenvorteile treten vor allem durch Lerneffekte bei der Produktion auf; nach vorliegenden Schätzungen sinken die Kosten pro Einheit um 20 vH, wenn der kumulierte Output verdoppelt wird [Monopolkommission, 1992, Ziff. 1061]. Zwar entfielen vor der Reduzierung der Verteidigungsausgaben in den Vereinigten Staaten etwa 70 vH des Umsatzes der Flugzeugindustrie auf den militärischen Bereich; und es gibt Synergieeffekte zwischen militärischem und zivilem Sektor. Der überwiegende Teil der militärischen Aufträge geht jedoch an spezialisierte Anbieter, und die internationale Marktstellung von Boeing beruht im wesentlichen auf den dynamischen Lerneffekten [Monopolkommission, 1992, Ziffer 1070].

Während andere europäische Projekte für Großraumflugzeuge fehlgeschlagen sind, konnte Airbus Industrie sich auf dem Weltmarkt für Großraumflugzeuge etablieren und Lockheed verdrängen. Allerdings war dies nur durch beachtliche Subventionen möglich, die von der US-Regierung mit etwa 20 Mrd. US-\$ veranschlagt werden; derzeit liegt nach Angaben der Monopolkommission der Subventionsgrad für die neuen Airbus Modelle bei 74 vH. Es muß davon ausgegangen werden, daß mögliche Wohlfahrtsgewinne für Westeuropa, die durch einen intensiveren weltweiten Wettbewerb wegen der Existenz der Airbus Industrie entstehen, niedriger sind als die Subventionen; Berechnungen lassen den Schluß zu, daß Westeuropa durch die Airbus-Subventionen insgesamt Wohlfahrtsverluste erlitten hat [Klepper, 1990]. Nutznießer waren Drittländer. Das Argument des intensiveren Wettbewerbs wird ohnehin durch den Marktaustritt von Lockheed in seiner Bedeutung relativiert. Obwohl also der Weltmarkt für Großraumflugzeuge der Musterfall eines oligopolistischen Marktes darstellt, kann die in diesem Bereich praktizierte europäische Industriepolitik nicht als ein Beispiel dafür herangezogen werden, daß durch sie Wohlfahrtsgewinne für Westeuropa erzielt werden.

Der Weltmarkt für elektronische Halbleiter wird etwa zur Hälfte von Japan und zu einem Drittel von Nordamerika beliefert, während Westeuropa nur über einen Anteil von etwa 10 vH verfügt (1990). Im Laufe der achtziger Jahre ist es Japan gelungen, seinen Weltmarktanteil gegenüber Nordamerika und Westeuropa zu erhöhen. Außerdem konnten auch einige andere Unternehmen aus dem asiatischen und pazifischen Raum auf dem Halbleitermarkt Fuß fassen.

Die Halbleiterindustrie ist keineswegs durch stabile oligopolistische Marktstrukturen gekennzeichnet; auf dem Weltmarkt für Halbleiter herrscht vielmehr ein intensiver Wettbewerb, bei dem die Hierarchie der jeweils größten Unternehmen in den einzelnen Marktsegmenten ständig wechselt. Die Produkte veralten schnell; ihre ökonomische Lebenszeit beträgt etwa drei Jahre [Bletschacher, Klodt, 1991]. Zwar sind temporäre Vorrangstellungen einzelner Unternehmen mit höherem Marktanteil möglich, aber durch den schnellen Wechsel der Produktgenerationen haben die im Markt vertretenen Unternehmen nur für kurze Zeit die Chance, ihren Kostenvorsprung in hohe Gewinne umzumünzen; der Vorteil des frühen Starts ist also gering. Er kann sehr schnell durch Forschungsaufwendungen der Konkurrenten zunichte gemacht werden. Im Gegensatz zu den sinkenden Durchschnittskosten bei der Erstellung von Großraumflugzeugen aus Produktionserfahrung besteht der Vorteil des frühen Starts nur für wenige Jahre. Eine Industriepolitik, bei der gezielt die Entwicklung einer neuen Chipgeneration gefördert würde, könnte den europäischen Unternehmen also nur einen Startvorteil für eine kurze Frist verschaffen.

Auch der Weltautomobilmarkt ist durch einen intensiven Wettbewerb gekennzeichnet. Die zehn größten Hersteller in den drei bedeutenden Produktionsstandorten Westeuropa, Japan und Vereinigte Staaten erzeugen etwa drei Viertel der Weltproduktion; eine Konzentration, die den Wettbewerb einschränkt, ist nicht festzustellen. Größenvorteile der Produktion spielen bei einer dezentralisierten Produktion eine untergeordnete Rolle.

Die derzeitige Industriepolitik in diesem Bereich stellt sich als eine handelspolitische Defensivreaktion auf den Anstieg der japanischen Exporte dar. Dieser Erfolg Japans beruht im wesentlichen auf der Leistungsfähigkeit der japanischen Unternehmen, und zwar in bezug auf die relativ geringen Lohnkosten, die Organisation der Zulieferung und die schnelle Umsetzung technischer Neuerungen.

Das Problem einer Industriepolitik, die sich als Schutzpolitik für heimische Sektoren versteht und Märkte nach außen abschottet, liegt darin, daß der Wettbewerb ausgeschaltet wird und damit die Anreize zur Kostensenkung und zur Produktverbesserung verringert werden. Wie das amerikanische Beispiel der Importbeschränkungen im Automobilssektor in den achtziger Jahren zeigt, ist der umgekehrte Sektor nach Ablauf einer solchen Schutzphase keineswegs wettbewerbsfähiger, ganz im Gegenteil. Es ist damit zu rechnen, daß nach der derzeit vorgesehenen zeitlichen Befristung des Selbstbeschränkungsabkommens mit Japan zum 31. Dezember 1999 Westeuropa eine ähnliche Erfahrung machen wird. Überdies hat die Schutzpolitik die Preise für Automobile zum Nachteil der Konsumenten nicht unwesentlich erhöht.

Die Ursachen des japanischen Exporterfolges werden in der Öffentlichkeit oft falsch interpretiert. Diejenigen Sektoren wie Automobile und Halbleiter, bei denen Japan bedeutende Weltmarktanteile hat erobern können, sind auf dem japanischen Binnenmarkt durch eine intensive Konkurrenz zwischen mehreren heimischen Anbietern gekennzeichnet – und gerade nicht durch Absprachen zur Beschränkung des Wettbewerbs oder durch einen Außenschutz. Dieser Wettbewerb zwingt zu Kostensenkungen und Produktverbesserungen; hier liegt die Ursache der Effizienz der japanischen Unternehmen. In Westeuropa mit einem wesentlich größeren Binnenmarkt als in Japan kann in ähnlicher Weise eine intensive Konkurrenz zwischen den europäischen Unternehmen die Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Dagegen wird die Rolle des Ministeriums für internationalen Handel und Industrie (MITI) überschätzt. Die Beteiligung des Staates an den Forschungsaufwendungen ist gering, und die Politik des MITI, die Forschung der Unternehmen zu koordinieren, ohne den Wettbewerb auf den Gütermärkten zwischen diesen Unternehmen einzuschränken, war keineswegs immer erfolgreich. Es gibt Stimmen, die darauf hinweisen, daß das MITI in den achtziger Jahren bei der Mikroelektronik den Kontakt zur Marktentwicklung verloren hat. Dabei wird beispielsweise auf das „Fifth-Generation Computer Project“ verwiesen, das mit einem Forschungsaufwand von rund 400 Mill. US-\$ für den Zeitraum von 1982 bis 1991 zur Entwicklung von Computern mit „künstlicher Intelligenz“ beitragen sollte. Dieses Ziel wurde eindeutig verfehlt, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil die beteiligten Unternehmen wenig Neigung zeigten, den technischen Vorgaben des MITI zu folgen.

Unbeeindruckt von den wachsenden Zweifeln, ob die japanischen Weltmarkterfolge tatsächlich der strategischen Planung des MITI zuzurechnen sind, strebt die Europäische Gemeinschaft mit den Beschlüssen von Maastricht einen Aufbau ihrer industriepolitischen Aktivitäten an. In welche Richtung diese Aktivitäten gehen könnten, wird an den Aktionsprogrammen deutlich, die von



der Kommission der Europäischen Gemeinschaft für die Flugzeugindustrie und die Automobilindustrie vorgelegt worden sind. In Vorbereitung sind Aktionsprogramme zur Elektronik, zur Biotechnologie, zum Schiffbau und zum Textilgewerbe. Daraus wird erkennbar, daß sich die Industriepolitik keineswegs nur auf neue Sektoren bezieht, sondern Altsektoren in gleicher Weise umfaßt. Die Kommission beschränkt sich nicht darauf, Maßnahmen für eine sogenannte „horizontale“ Industriepolitik zu entwickeln, bei der es um die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen geht und bei der auf sektorspezifische Maßnahmen verzichtet wird. Überdies stellt sich eine deutliche Umorientierung der Gemeinschaftspolitik durch die geplante Aufstockung der vorhandenen Strukturfonds sowie die zusätzliche Errichtung des Kohäsionsfonds heraus. Die Strukturfonds haben 1992 ein Volumen von fast 18 Mrd. ECU erreicht und sind damit bereits rund halb so groß wie die Ausgaben für die Agrarmarktordnung.

### Die politische Ökonomie der Industriepolitik

Ein wichtiger Aspekt der Industriepolitik ist die Frage, welche Ausprägung ein solcher Ansatz im politischen Raum auf Grund der Eigengesetzlichkeiten des politischen Entscheidungsprozesses annimmt. Hier sind Fehlallokationen und Ineffizienzen vorprogrammiert:

- Wirtschaftliche Entscheidungen werden der Eigendynamik des politischen Prozesses unterworfen. Außerökonomische Kriterien gewinnen an Bedeutung; Verluste werden der Allgemeinheit zugewiesen. Bei einer Fehleinschätzung ist damit zu rechnen, daß einmal getroffene Entscheidungen zugunsten eines Sektors nachträglich durch die Gewährung weiterer Haushaltsmittel legitimiert werden. Subventionen werden zu einer Dauereinrichtung.
- Die politischen Zwänge, in die eine Industriepolitik gerät, sind auf europäischer Ebene besonders deutlich. Hier werden wirtschaftliche Entscheidungen, die grundsätzlich dem privaten Bereich zugehören und dezentralisiert sein sollten, in die politische Entscheidung auf europäischer Ebene verlagert und damit zentralisiert. Industriepolitische Konzeptionen werden damit in das Gezerre nationaler Interessen geraten, und die Maßnahmen werden auch aus regionalpolitischen oder internationalen Transfers Gesichtspunkten beurteilt werden. Anstelle des Wettbewerbs werden außerökonomische, letztlich politische Gesichtspunkte den Ausschlag für die Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige geben.
- Zwangsläufig verschiebt die Industriepolitik das Anreizsystem einer Volkswirtschaft: Unternehmer, deren Aufgabe es nach Schumpeter ist, neue Faktorkombinationen zu realisieren, setzen ihre Energie und ihre Ressourcen im politischen Raum ein, um günstige Regelungen für ihren Sektor zu erreichen (rent seeking); aber diese Ressourcen produzieren kein einziges Gut. Die strategische Industriepolitik, die intellektuell mit dem Ziel begründet wird, Gewinnmöglichkeiten (oder Renten) zu schaffen bzw. Gewinne (oder Renten) vom Ausland auf das Inland zu verlagern, versendet im „Renten suchen“.
- Auch ein Blick auf die Erfahrungen mit der bisherigen Strukturpolitik sollte nachdenklich machen: Eine Politik ausschließlich für zukunftsfrüchtige neue

Wirtschaftszweige wird sich in der Praxis nicht durchhalten lassen; die Maßnahmen werden zwangsläufig auch auf die Altsektoren ausgedehnt werden. Die Höhe der Subventionen – beispielsweise jährlich 75 000 DM pro Arbeitsplatz im deutschen Steinkohlenbergbau –, die oft festgestellte Lohnführerschaft der subventionierten Industrie in einer Region und das in den sechziger Jahren beobachtete Zusammenspiel von Kohle, Stahl und Politik bei der Flächennutzungsplanung, um potentielle Investoren anderer Sektoren vom regionalen Arbeitsmarkt fernzuhalten, sind Beispiele für die negativen Auswirkungen der Strukturpolitik.

- Industriepolitik beeinflusst mittelbar auch die Situation derjenigen Unternehmen, die nicht gefördert werden. Wird der eine unterstützt, wird die relative Position des anderen geschwächt. Eine strategische Industriepolitik, also eine Kooperation zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, läßt sich zudem nach aller Erfahrung nur mit den großen Unternehmen machen. Die Kleinen – insbesondere die Mittelständler –, die im Verlauf der Zeit in interessante Weltmarktnischen hineinwachsen können, die für eine diversifizierte und damit risikoreduzierende Exportstruktur eines Landes sorgen und die darüber hinaus die Mehrzahl der Arbeitsplätze bereitstellen, können in eine neue Industriepolitik nicht einbezogen werden. Sie haben letztlich die Steuern mit aufzubringen, die erforderlich sind, um die Subventionen für die Großen zu finanzieren. Es ist durchaus vorstellbar, daß die geförderten strategischen Sektoren den Kleinen auf den Produktmärkten selbst Entwicklungschancen nehmen; allemal konkurrieren Große und Kleine auf den Faktormärkten, etwa auf dem Arbeitsmarkt und auf dem Markt für Gewerbefläche. Tendenziell hat die Förderung ausgewählter handelbarer Güter überdies eine Aufwertung der heimischen Währung zur Folge, die sich auf die nicht geförderten Unternehmen in einer Verringerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Industriepolitik ist also mit vielfältigen und erheblichen Verzerrungen verbunden.

Nach diesen Argumenten ist es also fraglich, ob eine neue Industriepolitik hinreichend begründbar ist. Doch die eigentlichen Probleme liegen tiefer. Die grundlegenden Einwände beziehen sich auf die Änderungen des marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus; sie liegen in der Ordnungspolitik.

- Das Dilemma einer auf die Zukunft gerichteten Strukturpolitik, die einzelne Sektoren fördert, ist das von Hayek betonte Informationsproblem. Industriepolitik in der hier akzentuierten Form setzt voraus, daß die zukunftssträchtigen Branchen identifiziert werden können. Staatliche Stellen, ob nun die Parlamente oder die Ministerien, haben aber keine hinreichende Information über die wirtschaftlichen Bedingungen in den einzelnen Wirtschaftszweigen und vor allem in den Unternehmen; sie wissen nicht, welche Produkte, welche Produktionsverfahren oder welche Sektoren in der Zukunft florieren werden. Sie haben auch nicht die gleichen Anreize, nach diesen Informationen zu suchen wie private Unternehmer, da ihnen die Folgen eines Fehlschlags nicht in gleicher Schärfe zugewiesen werden. Gerade an diesem Informationspro-

blem sind die Planwirtschaft oder der von oben abgestimmte RGW-Handel gescheitert, der die Größenvorteile der Produktion planerisch zwischen den beteiligten Ländern ausnutzen wollte.

- Der durch den Wettbewerb ausgelöste Zwang, nach neuen wirtschaftlichen oder technischen Lösungen zu suchen, entfällt für den vom Staat geförderten Bereich. Indem der Staat bei einer zukunftsgerichteten Strukturpolitik sektorspezifisch diskriminiert, schaltet er den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren aus. Aber auch eine andere Funktion des Wettbewerbs, nämlich die Kontrolle der Kosten, dankt bei einer Industriepolitik ab. Die Existenz des Rivalen, auch eines potentiellen Anbieters, der auf den Markt eintreten könnte, ist ein permanenter Anreiz zur Kostensenkung, und dieses Stimulans des Wettbewerbs geht bei einer staatlichen Subventionierung oder einem handelspolitischen Schutz verloren. Schließlich wird die Funktion der Kapitalmärkte als Kontrollmechanismus darüber, in welche Verwendungen die knappen Kapitalmittel fließen sollen, weitgehend eliminiert.

Für die Würdigung der industriepolitischen Praxis ist schließlich die Unterscheidung der Instrumentenebene von Interesse, denn die Maßnahmen sind mit einem unterschiedlichem Grad der Allokationsverzerrung verbunden.

- Der Schutz von Unternehmen durch Schließung von Märkten gegenüber konkurrierenden Anbietern aus dem Ausland bringt in aller Regel die stärkste Verzerrung und den größten Wohlfahrtsverlust mit sich. Dabei wird potentiellen Anbietern durch außenhandelspolitische Maßnahmen, vor allem durch neuere Formen der Mengeninstrumente wie die freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen oder durch nationale Regulierung, etwa bei der öffentlichen Auftragsvergabe, der Marktzugang erschwert. Damit aber wird der Wettbewerb eingeschränkt oder ausgeschaltet. Die Produzenten- und die Konsumentenpreise sind verzerrt.
- Die Subventionierung der Produktion, d.h. die Übernahme von Kosten durch den Staat, tritt in vielfältigen Formen auf. So kann der Staat bei einer Aufschlagsubventionierung einen Zuschlag zu den anfallenden Kosten zahlen, er kann spezifische Faktorkosten, etwa durch Zinsverbilligungen, teilweise übernehmen und Wechselkursrisiken tragen. Damit wird der Wettbewerb zwar nicht grundsätzlich ausgeschaltet, aber es entsteht eine Verzerrung der Allokation zugunsten ausgewählter Sektoren, da sich falsche Preise für Produzenten einstellen. Nicht geförderte Branchen erfahren einen relativen Nachteil. Das Ausmaß der Verzerrung variiert mit den Anreizwirkungen der Form der Subvention; Aufschlagsubventionierungen sind dabei mit der größten Vergeudung von Ressourcen verbunden.
- Eine sektorspezifische Förderung der Forschung bezieht sich zwar auf einen enger definierten Subventionstatbestand als eine allgemeine Subventionierung der Produktion, stellt aber ebenfalls eine Verzerrung dar.
- Die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat – im Sinne der hier gewählten Interpretation nicht Gegenstand einer sektoral zugeschnittenen Industriepolitik – ist dagegen allokationsmäßig unbedenklich; hierzu zählt

auch das Angebot der Infrastruktur im Verkehrs- und Kommunikationsbereich und die Förderung der Grundlagenforschung, aber auch die Definition der institutionellen Rahmenbedingungen.

### **Nationale Gestaltungsmöglichkeiten im internationalen Standortwettbewerb**

Die Standortqualität eines Landes ist kein Datum – sie bleibt nicht in der Zeit stehen. In der Weltwirtschaft verändern sich die Ausstattungsbedingungen von Volkswirtschaften, komparative Vorteile verschieben sich, Produktionsvorteile wandern im Produktzyklus ab, neue Anbieter treten auf, und andere Länder werden wettbewerbsfähig. Dies ist ein permanenter Prozeß, der durch die neuen Kommunikationssysteme, die geringeren Transportkosten, das Schrumpfen der ökonomischen Distanzen und die Globalisierung der Märkte in seiner Wirkung verstärkt wird. Eine so hochgradig außenhandelsabhängige Volkswirtschaft wie Deutschland kann also nicht davon ausgehen, daß die einmal erreichte Standortgunst für immer gewährleistet ist. Sie muß jeden Tag aufs neue behauptet werden.

Nicht nur Unternehmen, auch Volkswirtschaften stehen im Wettbewerb. Sie konkurrieren darum, mit den ihnen vorgegebenen Bedingungen den Wohlstand für ihre Bürger zu mehren. Dieser Wettbewerb vollzieht sich nicht wie bei einem Unternehmen auf einem einzelnen Gütermarkt, sondern auf der Gesamtheit der Gütermärkte und auf den Faktormärkten, soweit die Produktionsfaktoren international mobil sind. Dabei müssen Volkswirtschaften von den gegebenen Standort- oder Ausstattungsbedingungen, den immobilien Produktionsfaktoren wie Boden, Umwelt und ortsgebundene Arbeitskräfte ausgehen und darauf abzielen, diese Ausstattungsbedingungen zu gestalten und mobile Produktionsfaktoren – Sachkapital, qualifiziertes Humankapital und technisches Wissen – anzulocken oder zu halten. Dieser Wettbewerb findet auf drei Ebenen statt:

- Die einzelnen Länder stellen öffentliche Güter wie die Infrastruktur, etwa in den Bereichen Verkehr, Kommunikation und Energie, aber auch die kulturelle Infrastruktur und die Ausbildungssysteme bereit, die für die Produktion, aber auch als Standortfaktor für den Faktor Arbeit wichtig sind. Damit schaffen sie günstige Produktionsbedingungen im weitesten Sinn und legen die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum.
- Die öffentlichen Güter werden zu einem großen Teil durch Steuern finanziert. Während das Angebot öffentlicher Güter positive Effekte auf die wirtschaftliche Tätigkeit hat, wirken Steuern hemmend. Im Standortwettbewerb zwischen Ländern kommt es auf das optimale Paket zwischen einem guten Angebot an Infrastruktur und der steuerlichen Belastung an, die dieses Angebot finanziert. Dabei sorgt der Paketcharakter des staatlichen Angebots und seiner Finanzierung dafür, daß einseitige Lösungen vermieden werden. Eine niedrige Steuerbelastung bei schlechtem Ausbildungssystem und unzureichender Infrastruktur ist für die Unternehmen ebenso wenig attraktiv wie ein

exzellentes Ausbildungssystem, das durch eine erdrückende Steuerlast finanziert wird. Nutzen und Kosten öffentlicher Güter sind auszutarieren. Dabei können einzelne Länder im Standortwettbewerb durchaus unterschiedliche Prioritäten verfolgen; sie müssen sich allerdings über die Kosten klar werden, die mit diesen Prioritäten verbunden sind.

- Länder konkurrieren schließlich auch mit ihren institutionellen Regelungen, welche die Rahmenordnung für private Tätigkeiten definieren. Hierzu zählen neben anderem die Wettbewerbsordnung, die Abgrenzung von Staat und privater Wirtschaft, die Arbeitsmarktpolitik, die Sozialpolitik, die Umweltpolitik und andere Regulierungsfelder einschließlich der institutionellen Regelungen für die Genehmigung wirtschaftlicher Tätigkeit – vom Wohnungsbau über die Zulassung neuer Güter bis zu Großprojekten der Infrastruktur.

Die hier angesprochenen Ebenen sind interdependent. Öffentliche Güter müssen nicht notwendigerweise durch den Staat bereitgestellt werden; durch eine entsprechende Rahmenordnung kann der Staat diese Funktion wie etwa bei der Vermeidung von Schadstoffen dem privaten Sektor zuweisen. Auch Bereiche der Infrastruktur können privat angeboten werden, wenn sie über Preise durch die Benutzer finanziert werden.

Im Standortwettbewerb, in dem Länder ihre öffentlichen Güter, ihre Steuern und ihre institutionellen Regelungen bestimmen, reagieren die Unternehmen, die Haushalte, die Arbeitnehmer, die Sparer und die Anleger, kurzum die Privaten, auf die vom Staat beeinflussten Bedingungen. Unternehmen verlagern ihre Produktion und investieren im Ausland, qualifizierte Arbeitskräfte können ebenso wie Ersparnisse abwandern. Die Reaktion der Privaten legt den nationalen staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten Restriktionen auf; der Standortwettbewerb zwingt dazu, das staatliche Angebot im weitesten Sinne effizient zu gestalten. Dabei sind im einzelnen folgende Aspekte zu beachten:

- Um ein leistungsfähiges Angebot öffentlicher Güter bereitzustellen, ist die Frage zu lösen, wie wichtige Bereiche der Infrastruktur, etwa Verkehr, Kommunikation und Energie effizient zu organisieren sind und inwieweit, beispielsweise bei der Verkehrsinfrastruktur, ein privates Angebot und damit eine Finanzierung durch die Benutzer möglich ist.
- Mobile Produktionsfaktoren reagieren sensitiv auf eine Besteuerung, die nicht als äquivalent für ein staatliches Angebot an öffentlichen Gütern betrachtet wird. Dies wirft auf lange Frist grundsätzliche Fragen für die Gestaltung des Steuersystems auf, da die Steuerlast nicht einfach auf die immobilen Faktoren umgelagert werden kann. Dabei ist zu klären, ob es nicht günstiger ist, bei der Besteuerung für die Einkommensverwendung – dem Konsum – anzusetzen anstatt bei der Einkommensentstehung. Überdies kann die Besteuerung die Zuweisung externer Kosten einbeziehen. Auf kurze und mittlere Frist ist es erforderlich, bei der steuerlichen Belastung der Unternehmen den international gesetzten Rahmen nicht zu überschreiten. Von daher hat eine Reform der Unternehmensbesteuerung als eine wichtige wirtschaftspolitische Maßnahme weiterhin hohe Priorität. Zu steuerlichen Maßnahmen können

- auch verstärkte steuerliche Anreize für das Auffinden neuen technischen Wissens und für seine Umsetzung gehören. So kann man günstigere Abschreibungsmodalitäten für Forschung und Technologie erwägen, insbesondere, um bei den Abschreibungsfristen den Produktzyklen von kurzer Dauer Rechnung zu tragen.
- Die staatliche Wirtschaftspolitik muß sich darüber im klaren sein, daß sie durch ihre institutionelle Rahmensetzung zentrale Bedingungen für wirtschaftliche Tätigkeit definiert. Hierzu gehören nach der Liberalisierung im Rahmen des Binnenmarktprogramms noch verbleibende Marktzugangshemmnisse in stark regulierten Bereichen wie bei einer Reihe von Dienstleistungen und der Energieversorgung. Hierzu sind auch die Genehmigungszeiten für private und öffentliche Investitionen und für die Zulassung neuer Produkte zu rechnen. Staatliche Regelungen haben auch Einfluß darauf, ob Technologien vom Standort Deutschland abwandern. Ein Beispiel ist das Gentechnik-Gesetz, das eine Verlagerung der Forschungsaktivitäten mit sich gebracht hat. Zu erwarten ist, daß auch die Produktion in diesem möglichen High-Tech-Bereich ins Ausland abwandert. Ein weiterer Aspekt des institutionellen Standortwettbewerbs sind Regulierungen des Arbeitsmarktes, die etwa Arbeitszeiten festlegen oder die den Marktabgang von Unternehmen über Schließungskosten definieren und damit indirekt den Markteintritt beeinflussen. Institutionelle Regelungen, die den Einsatz von Produktionsfaktoren und möglicherweise Markteintritts- oder Marktaustrittsbedingungen beeinflussen, haben in aller Regel verdeckte Preiswirkungen. So erhöhen Lohnnebenkosten den Preis des Faktors Arbeit, und Unternehmen reagieren, indem sie – wenn etwa die Arbeitsproduktivität nicht entsprechend steigt – weniger Arbeitsplätze anbieten. Andere Regulierungen wirken sich auf die Energiepreise oder die Preise für Kommunikationsdienste aus. Diese Preise zeigen die relative Verfügbarkeit von Faktoren an und haben Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit der Sektoren, die diese Faktoren intensiv nutzen. Insgesamt lautet das Petitionum, die institutionellen Arrangements eines so stark außenwirtschaftlich orientierten Landes wie der Bundesrepublik flexibel zu halten, damit die deutsche Volkswirtschaft auf geänderte internationale Bedingungen zügig reagieren kann.
  - Auch die Rahmenordnung über die Nutzung der Umwelt gehört zum Standortwettbewerb. Eine heile Umwelt ist nicht zum Nulltarif zu haben. Denn es müssen Ressourcen für die Entsorgung eingesetzt werden, die damit in der traditionellen Produktion nicht verwendet werden können. Aber die Umwelt kann auch nicht zum Nulltarif als Aufnahmemedium von Schadstoffen genutzt werden. Denn Umwelt ist ein knappes Gut, und die Umweltknappheit ist in einem dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik in den institutionellen Regelungen zum Ausdruck zu bringen. Die Kosten der Umweltpolitik liegen darin, daß Schadstoffe mit einem Preis belegt werden, um auf diese Weise für den Verursacher einen Anreiz zu schaffen, Schadstoffe zu vermeiden. Kosten entstehen auch, wenn ein administrativ – regulierender Ansatz der Umweltpolitik verfolgt wird. Die Unternehmen reagieren auf diese politisch definierte Umweltreichlichkeit durch eine Vielzahl von Maß-

nahmen – von der Filtertechnologie über die Anpassung der Produktpalette oder des Input-Mix bis zur Standortverlagerung. Diesen Kosten der Umweltpolitik in Form von eingesetzten Ressourcen oder Zieleinbußen, etwa bei der Beschäftigung, ist die bessere Umweltqualität gegenüberzustellen.

Alle hier erörterten Maßnahmen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie nicht spezifisch auf einen einzelnen Sektor zugeschnitten sind, sondern die gesamte Volkswirtschaft für den Standortwettbewerb leistungsfähig machen und die Rahmenbedingungen, auch bei einem Auseinanderklaffen von einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten, definieren. Dies wird nicht durch eine strategische Industriepolitik für ausgewählte Sektoren erreicht. Sind die Rahmenbedingungen gesetzt, so müssen die Unternehmen auf den globalen Wettbewerb, auch auf die japanische Herausforderung, selbst die Antwort finden. Sie müssen ihre Ziele, ihre Organisation und die Gestaltung ihrer Aktivitäten in Forschung und Entwicklung überprüfen; sie müssen, wenn sie in Weltmarktnischen mit völlig neuen Produkten eindringen wollen, systematisch den technischen Horizont absuchen und gegebenenfalls ihre Forschung und Entwicklung intensivieren, anders organisieren und Spin-offs durch Zusammenarbeit oder vertikale Integration internalisieren. Die Unternehmen werden sich dabei sicherlich strategisch auf die weltweiten Märkte einstellen. Eine Industriepolitik, die den Wettbewerb durch eine Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft ablöst, würde eine gravierende Fehlentwicklung darstellen. Westeuropa und Deutschland wären schlecht beraten, wenn Wettbewerb und Märkte durch einen kooperativistischen Koordinierungsmechanismus ersetzt würden, bei dem die politische Entscheidung dominiert.

### **Industriepolitik und multilaterale Handelsordnung**

Souveräne Staaten setzen ihre Infrastruktur, ihr Steuersystem und ihre institutionellen Regelungen im Standortwettbewerb ein; aber sie können darüber hinaus auch handelspolitisch und industriepolitisch in die internationale Arbeitsteilung eingreifen, obwohl sie dabei per saldo für sich selbst Nachteile erfahren, und zwar deshalb, weil sie auf mögliche Gewinne aus dem Handel verzichten und auf lange Frist ihre Unternehmen wegen fehlenden Wettbewerbs ineffizient werden. Man kann darauf bauen, daß auf mittlere Frist ein auf Industriepolitik setzendes Land selbst merkt, daß es sich Nachteile zufügt, indem Ressourcen vergeudet werden. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, daß die politische Ökonomie eines Landes zu einer aggressiven Industriepolitik führt. Wie sollen dann die anderen Länder reagieren?

Folgt man den Vorstellungen der internationalen Arbeitsteilung, so lohnt sich Außenhandel für ein Land selbst dann, wenn sich andere Länder protektionistisch verhalten, wenn sie sich also durch handelspolitische Maßnahmen abschotten. Denn jedes Land kann zu den international herrschenden Preisverhältnissen, selbst wenn sie durch protektionistische Maßnahmen des Auslandes verzerrt sind, günstiger tauschen als es ihm durch seine heimischen Produktionsbedingungen ohne Handel möglich wäre. Bei handelseinschränkenden Maßnahmen

des Auslandes empfiehlt es sich also, nicht handelspolitisch zu antworten, auch wenn das Ausland durch protektionistische Maßnahmen seine Gewinne aus dem Außenhandel vergrößert und die Wohlfahrtswirkungen des Handels zu seinen Gunsten verzerrt. Grundsätzlich gelten diese Überlegungen ebenso bei einer Industriepolitik des Auslandes.

Auch eine handelspolitische Defensivreaktion auf eine Industriepolitik des Auslandes ist höchst problematisch. So verhelfen die freiwilligen Exportbeschränkungsabkommen auf Kosten der heimischen Nachfrager dem Ausland zu einem Exportkartell. Zwar wird zunächst die heimische Industrie geschützt, aber nach allen Erfahrungen ist der umhegte Sektor nach Ablauf der Schutzphase weniger wettbewerbsfähig als zuvor. In einer dynamischen Sicht zahlt sich die Defensivreaktion nicht aus, weil die eigene Wirtschaft im Verlauf der Zeit ineffizient wird.

Aber soll ein Land auch nicht auf industriepolitische Maßnahmen des Auslandes, etwa auf spezifische Subventionen zugunsten eines ausländischen Exportsektors antworten? Eine Reaktion ist dann nicht erforderlich, wenn das Ausland ohnehin einen komparativen Vorteil für ein Gut hat und diesen Vorteil noch durch Subventionen verstärkt.<sup>1</sup> Das importierende Land kommt dann in den Genuß noch kostengünstigerer Importe. Wenn das Inland dagegen einen Wettbewerbsvorteil hat, der aber durch strategisches Verhalten des Auslandes nicht zum Zuge kommt, übernimmt das Ausland zwar Produktionskosten für das Inland, das damit kostengünstiger versorgt wird als durch seine eigene Produktion. Das Inland hat also in Höhe der Kostenersparnis einen Vorteil. Aber ein potentieller Exportsektor kann sich nicht entwickeln. Damit kann aus dynamischer Sicht ein Nachteil erwachsen. Nur wenn die Produktionsfaktoren in anderen Wirtschaftszweigen ohne Schwierigkeiten Beschäftigung finden können und damit die Kosten dafür, daß ein potentieller Exportsektor in seiner Entwicklung gehindert wird, nicht allzu gravierend sind, kann sich für das Inland ein Gewinn einstellen, wenn es nicht durch Retorsionsmaßnahmen antwortet.

Unbeschadet der Frage, ob ein Land noch Gewinne aus dem Handel erzielen kann, wenn ein anderes Land sich im Sinn einer sektorspezifischen Industriepolitik strategisch verhält, besteht die Gefahr, daß strategisch mit einer Industriepolitik geantwortet wird. Dann können die Länder in einen Strudel, etwa in einen Subventionswettlauf, geraten, der den Welthandel mehr und mehr verzerrt. Dies gilt auch bei protektionistischen Handelskriegen; dann geht der internationale Austausch zurück. Die dreißiger Jahre sind hier ein mahnendes Beispiel. Die Gesamtheit der Länder verliert dabei allemal; weltweit werden Ressourcen vergeudet. Wie bei einem Rüstungswettlauf befinden sich die Länder in einem Dilemma, aus dem sie ohne Kooperation nicht herauskommen. Dagegen könnten bei kooperativem Verhalten die Länder insgesamt ihre Position verbessern.

Um eine solche nichtkooperative Situation zu vermeiden, hört man von einigen amerikanischen Ökonomen des öfteren die Forderung nach einem

---

<sup>1</sup> Die Differenzierung zwischen den beiden Fällen, ob das Ausland einen Vorteil hat oder nicht, verdanke ich Juergen B. Donges.



„managed trade“. Konsequenz zu Ende gedacht, läuft dies letztlich auf einen koordinierten Handel hinaus, also auf einen internationalen Austausch, bei dem Staaten ihre strategische Handels- und Industriepolitik miteinander abstimmen. Dies bedeutet, daß Spezialisierungen politisch festgeschrieben würden. Es ist verblüffend, daß diese Forderung in den westlichen Industrieländern aufkommt, obwohl sie diametral mit den negativen Erfahrungen kollidiert, die Osteuropa mit einer internationalen Koordinierung der Arbeitsteilung „von oben“ in den letzten vierzig Jahren gemacht hat.

Das Dilemma einer internationalen Spirale von Industriepolitik und handels-einschränkenden Maßnahmen kann nur durch eine multilaterale Handelsordnung vermieden werden, durch die sich die einzelnen Länder selbst binden, den freien Handel nicht zu behindern. Das GATT mit den Prinzipien der Liberalisierung, also dem Ziel des Abbaus von Zöllen und anderen Handelsschranken, der Gegenseitigkeit, und der Meistbegünstigung, also der Ausdehnung von Liberalisierungsmaßnahmen gegenüber Einführen aus einem Land auf alle Mitglieder des GATT, stellt eine solche institutionelle Regelung dar.

Ein zentraler Aspekt einer solchen internationalen Handelsordnung sind offene Märkte. Neuere Formen der Handelspolitik, die sich als Ersatz für die Zölle entwickelt haben, wie freiwillige Selbstbeschränkungen und andere administrative Hemmnisse, die Märkte abschotten, sind in das Regelwerk einzubeziehen. Auch gilt es, sektorspezifische Maßnahmen einzelner Länder, insbesondere die Subventionierung einzelner Branchen, zurückzudrängen und einen Subventionswettbewerb zu vermeiden. Bilateralismus, neomerkantilistisches Verhalten und sektorale Interessenpolitik einzelner Länder werden letztlich den internationalen Handel – eine wichtige Quelle der nationalen Wohlfahrtssteigerung – einschränken. Auch eine regionale Blockbildung in der Weltwirtschaft bringt die Gefahr mit sich, daß das multilaterale Handelssystem der Weltwirtschaft Schaden nimmt.

## Literaturverzeichnis

- BLETSCHACHER, Georg, Henning KLODT, „Braucht Europa eine neue Industriepolitik?“. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 177, Dezember 1991.
- , –, Strategische Handels- und Industriepolitik. Kieler Studien, 244, Tübingen 1992.
- KLEPPER, Gernot, „Entry into the Market for Large Transport Aircraft“. European Economic Review, Nr. 34, 1990, S. 775–803.
- MONOPOLKOMMISSION, Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik, Hauptgutachten 1990/91. Baden-Baden 1992.
- SINN, Stefan, „The Taming of Leviathan: Competition among Governments“. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 433, August 1990.