

# **Exportinduziertes Wachstum als Chance für die „nächsten Tiger“?**

Working Paper

Juni 2010

Maximilian Benner

Kontakt: post@maximilian-benner.de

Mit einer Strategie exportinduzierten Wachstums und einer aktiven Industriepolitik haben Japan, die asiatischen Tigerstaaten und jüngst auch China hohe Wachstumsraten erreicht. Exportinduziertes Wachstum hat die zuvor vorherrschende Importsubstitution als Modell für die wirtschaftliche Entwicklung von Entwicklungs- und Schwellenländern abgelöst. Die Erfahrungen Japans, der Tigerstaaten und Chinas mit ihren jeweiligen industriepolitischen Strategien mit dem Ziel exportinduzierten Wachstums werden geschildert und deren Übertragbarkeit als Baustein für die Wirtschaftspolitik von Ländern, die am Beginn ihres Industrialisierungsprozesses stehen, thematisiert. Dabei wird eine Industriepolitik nach dem Muster asiatischer Volkswirtschaften ins Verhältnis zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik nach den Empfehlungen des *Washington Consensus* gesetzt.

## **Exportinduziertes Wachstum als industriepolitische Strategie**

Industriepolitische Strategien werden seit langem als Instrument für die wirtschaftliche Entwicklung von Entwicklungs- und Schwellenländern benutzt. Erfahrungen mit einer Strategie der Importsubstitution, die darauf abzielt, Importe durch die Produktion im Inland zu ersetzen und die betreffenden Industriezweige durch protektionistische Maßnahmen wie die Verhängung von Importzöllen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, haben die meisten Entwicklungsländer in den 50er und 60er Jahren gesammelt (Petersen 2005).

Als in den 70er Jahren die Nachteile dieser Strategie wie die zunehmende Importabhängigkeit in den geförderten Industriezweigen und Devisenknappheiten zutage traten, richtete sich die Aufmerksamkeit auf die asiatischen Tigerstaaten, die ähnlich wie Japan eine Entwicklungsstrategie verfolgten, die den Export als treibende Kraft für Wirtschaftswachstum ansah (Petersen 2005) und ihn mit einer gezielten aktiven Industriepolitik zu fördern versuchte. Diese Strategie des exportinduzierten Wachstums stützt sich auf hohe wachstumsinduzierende Multiplikatoreffekte aus dem internationalen Handel und auf die Innovationskraft, die exportierende Industriezweige entfalten müssen, um im Wettbewerb auf den Weltmärkten zu bestehen (Kambhampati 2005). Als theoretisches Fundament dieser Strategie lassen sich Exportbasis-Theorien anführen. Sie beschreiben Wachstumseffekte aus dem exportorientierten Sektor durch den Teil des Einkommens, der nach Abzug der Ausgaben für Exporte und Gewinntransfer für lokale Güter und Dienstleistungen zur Verfügung steht und durch einen lokalen Multiplikator im binnenwirtschaftlichen Sektor Wachstum induziert (Schätzl 2003; Kulke 2008).

Auch wenn eine Strategie des exportinduzierten Wachstums von Maßnahmen der Importsubstitution vorbereitet werden kann (Kulke 2008), ergeben sich aus ihr andere politische Schlussfolgerungen. So ist die gewisse Offenheit für den Welthandel eine Voraussetzung für eine solche Strategie, da eine protektionistische Politik gegenüber Importen mittel- bis langfristig zu reziproken Maßnahmen der Handelspartner führen dürfte und damit den Export behindern würde.

Im Zuge der asiatischen Finanzkrise und der lang anhaltenden Rezession Japans in den 90er Jahren hat das wirtschaftspolitische Modell dieser Volkswirtschaften an Glanz eingebüßt. Dennoch ist fraglich, inwieweit es überhaupt die Industriepolitik dieser Staaten war, die für diese Krisen verantwortlich war (vgl. Chang 2001; Wong/Ng 2001). Angesichts der wirtschaftlichen Erholung, die zu Beginn des neuen Jahrtausends bis zur aktuellen weltweiten Finanzkrise in diesen Ländern spürbar war, und der Tatsache, dass auch diese Krisen nichts daran geändert haben, dass der Lebensstandard in diesen Volkswirtschaften auf oder sogar über dem Niveau westlicher Industrieländer liegt (s. Tab. 1), lohnt es sich nach wie vor, deren Industriepolitik unter dem Gesichtspunkt ihrer möglichen Übertragbarkeit auf Entwicklungs- und Schwellenländer näher zu betrachten.

**Tab. 1: Geschätztes Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2009 nach Kaufkraftparitäten in ausgewählten Volkswirtschaften**

Singapur	50300
USA	46400
Hong Kong	42700
Deutschland	34100
Japan	32600
Taiwan	29800
Südkorea	28000
Malaysia	14800
Thailand	8100
China	6600
Indonesien	4000
Philippinen	3300
Vietnam	2900

Quelle: Central Intelligence Agency (o. J.)

In jüngster Zeit richtet sich die Aufmerksamkeit auf die Erfahrungen, die China mit einer Strategie des exportinduzierten Wachstums sammelt. Angesichts des beeindruckenden Wachstums der chinesischen Volkswirtschaft stellt sich die Frage, inwieweit sich diese industriepolitische Strategie als Muster für den Entwicklungsprozess der nächsten Generation von Entwicklungs- und Schwellenländern eignet, deren Industrialisierungsprozess am Anfang steht, und ob solche Länder wie beispielsweise Vietnam, Indonesien oder die Philippinen dadurch zu den „nächsten Tigern“ werden können.

Nachfolgend wird geschildert, in welchem Ausmaß und mit welchen Maßnahmen die Industriepolitik Japans, der Tigerstaaten Taiwan, Südkorea, Hong Kong und Singapur sowie Chinas eine Strategie exportorientierten Wachstums verfolgt hat und welche Ergebnisse sie erzielt hat. Die Darstellung kann sich an dieser Stelle nur auf einige Grundzüge der Industriepolitik und auf die jeweiligen Epochen des rasanten Industrialisierungsprozesses dieser Volkswirtschaften, in denen industriepolitische Interventionen besonders intensiv eingesetzt wurden, beschränken. Schließlich werden Schlussfolgerungen für den Entwicklungsprozess von asiatischen Volkswirtschaften gezogen, die noch am Beginn ihres Industrialisierungsprozesses stehen, und die Frage thematisiert, in welchem Verhältnis eine aktive Industriepolitik nach dem Muster Japans, Taiwans, Südkoreas, Singapurs und Chinas zu einer *laissez-faire*-Wirtschaftspolitik mit dem Ziel makroökonomischer

Stabilität steht und inwieweit diese beiden unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ausrichtungen für den Industrialisierungsprozess von Entwicklungs- und Schwellenländern relevant sind.

### **Die Industriepolitik Japans**

Nach dem wirtschaftlichen Wiederaufbau in den Nachkriegsjahren begann die japanische Wirtschaftspolitik in der zweiten Hälfte der 50er Jahre, die japanische Volkswirtschaft nach außen zu öffnen. Dies kann als Beginn der Strategie exportinduzierten Wachstums gesehen werden. Mit der Gründung der Export-Import Bank und der Organisation zur Förderung des Exporthandels wurden institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen, um japanischen Exporteuren den Zugang zu den Weltmärkten zu erschließen. Bereits in der Mitte der 50er Jahre wurden Importbeschränkungen gelockert. Weitere Schritte der Liberalisierung des Imports folgten in den 60er Jahren unter dem Eindruck der Kennedy-Runde und des Beitritt zur OECD. Mit diesen Schritten hin zur Öffnung des Heimatmarktes wurden japanische Hersteller einem zunehmenden Wettbewerb ausgesetzt, der sie zu einer Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zwang (Hirono 2001).

Darüber hinaus konnten japanische Hersteller durch Lizenzvereinbarungen mit ausländischen Unternehmen Technologie importieren und damit ihre eigene Produktqualität verbessern. Solche Lizenzvereinbarungen exportorientierter Hersteller wurden durch staatliche Anreize gefördert. Durch den Transfer dieser Technologien sowie deren Nutzung und Weiterentwicklung durch qualifizierte Mitarbeiter verfolgten japanische Hersteller das Ziel, hinsichtlich der Produktionskosten und der Produktqualität mit westlichen Wettbewerbern gleichzuziehen (Hirono 2001). Auch durch gezielte politische Maßnahmen wie Kreditprogramme mit einer Ausrichtung auf spezifische industriepolitische Ziele nahm die japanische Regierung Einfluss auf die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der Unternehmen (Fan/Watanabe 2006).

Eine anspruchsvolle Staatsnachfrage trug darüber hinaus zur technologischen Höherentwicklung der japanischen Industrie bei. Auch versuchte die Regierung, durch Maßnahmen mit Signalwirkung wie Berichten und Kampagnen das Bewusstsein für die Bedeutung von Innovationen zu fördern. Diese Rolle hat in der japanischen Industriepolitik zu Lasten anderer bis dahin praktizierter Interventionen an Bedeutung gewonnen. Ein bedeutender innovationsfördernder Vorteil erfolgreicher Industriezweige ist im intensiven Wettbewerb japanischer Unternehmen zu sehen, der jedoch durch industriepolitische Maßnahmen wie die politisch abgesegnete Kartellbildung

bisweilen geschwächt wurde (Porter 1990).

Nicht alle industriepolitischen Maßnahmen waren jedoch erfolgreich. Porter (1990, S. 414) betont, dass „in other large and significant industries such as chemicals and plastics, aerospace, aircraft, and software, in which Japan brought no other advantages to the industry, aggressive efforts by government to develop the industry have largely failed to produce true international competitors.“

Insgesamt hat sich während des Aufstiegs der japanischen Volkswirtschaft die Struktur der Industrie verändert. War sie zuerst vor allem von arbeitsintensive Branchen geprägt, verlagerte sich der Schwerpunkt auf zunächst kapitalintensive und schließlich insbesondere auf technologie- und humankapitalintensive Tätigkeiten (Hirono 2001).

Bemerkenswert ist die sehr hohe Sparneigung insbesondere seit den 70er und bis hinein in die 90er Jahre. Zeitweise erreichte sie Werte von über 20 Prozent des verfügbaren Einkommens der Haushalte. Zurückführen lässt sie sich sowohl auf kulturelle Einstellungen, als auch auf eine Steuergesetzgebung, die die Bildung privater Ersparnisse förderte. Durch die Anlage des größten Teils dieser Ersparnisse bei Finanzintermediären wie Banken, Lebensversicherungen und der Post stand den Unternehmen ein erheblicher Kapitalstock für Investitionen zur Verfügung (Porter 1990; Hirono 2001).

In den 70er Jahren zeigte sich hingegen unter dem Eindruck weltweiter Rezessionstendenzen Reformbedarf, auf den nach Hirono (2001) die japanische Regierung nicht mit erforderlichen Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen reagierte. Stattdessen hielt sie an einer Wechselkurspolitik fest, die mit einem unterbewerteten Yen dem Exportsektor kurzfristig Vorteile auf den Weltmärkten bescherte, aber andererseits durch die Verteuerung von Importen den Wettbewerb im Inland behinderte. Hirono betrachtet die japanische Wirtschaftspolitik in dieser Zeit als an den Interessen des Exportsektors zu Lasten der Binnennachfrage und somit der japanischen Verbraucher ausgerichtet. Eine Anpassung des Wechselkurses und die sich daraus ergebende intensivere Importkonkurrenz hätte nach seiner Argumentation den Druck für die Entwicklung neuer Technologien und Produkte weiter erhöht und wäre somit auch für den Exportsektor langfristig vorteilhaft gewesen. Auch während der Rezession in den 90er Jahren versäumte die japanische Regierung notwendige Strukturreformen, nicht zuletzt wegen des zu erwartenden Widerstandes von Interessengruppen (Hirono 2001).

## Die Industriepolitik der Tigerstaaten

Die Entwicklung der Tigerstaaten Taiwan, Südkorea, Hong Kong und Singapur seit den 60er Jahren hat ihren Lebensstandard auf ein den westlichen Industrieländern vergleichbares oder sogar im Fall der beiden Stadtstaaten selbst nach den Standards von Industrieländern sehr hohes Niveau angehoben. Kang (2001, S. 323) hält die Entwicklung Südkoreas für einen Beweis dafür, dass „one country can rise from being one of the poorest in the world and ascend to be a member of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) in just one generation.“ Daher lohnt es sich zu untersuchen, welche Industriepolitik diese Volkswirtschaften während ihres wirtschaftlichen Aufstiegs betrieben haben und inwieweit sie als Vorbild für heutige Entwicklungs- und Schwellenländer dienen kann.

Falsch wäre es, angesichts der gleichzeitigen zügigen wirtschaftlichen Entwicklung der vier Tigerstaaten Taiwan, Südkorea, Hong Kong und Singapur auf eine einheitliche Strategie zu schließen. Trotz ihrer Exportorientierung unterscheiden sich die industriepolitischen Vorgehensweisen der Tigerstaaten erheblich in ihren Schwerpunkte.

### *Taiwan*

Taiwan verfolgte in den 50er Jahren eine Strategie der Importsubstitution mit hohen Importzöllen. In den 60er Jahren verlagerte sich die Zielsetzung der Wirtschaftspolitik auf die Exportorientierung (Dahlman 2007), obgleich auch später noch Industriezweige wie beispielsweise die Herstellung von Fernsehgeräten durch protektionistische Maßnahmen auf dem Heimatmarkt vor Importen geschützt wurden (vgl. Chen *et al.* 2001). In der zweiten Hälfte der 60er Jahre wurden *export processing zones* geschaffen, die Investoren Anreize für die Ansiedlung exportorientierter Tätigkeiten boten (Chu *et al.* 2001). Die Entwicklung der Elektronikindustrie wurde von den Investitionen multinationaler Unternehmen in Taiwan angestoßen, die zu einer Entwicklung von Zulieferbetrieben führten, sowie durch die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen und den Abschluss von Lizenzvereinbarungen mit lokalen Partnern. In der Computerherstellung beispielsweise gelang es taiwanesischen Zulieferern, sich durch Standardisierung und mithilfe des technologischen Wissens, das sie mit ihrer Erfahrung als Zulieferer akkumuliert hatten, in Marktnischen zu spezialisieren und technologisch weiter zu entwickeln (Chen *et al.* 2001). Seit Mitte der 60er Jahre verfolgte die Regierung eine Strategie der Forschungs- und Entwicklungsförderung, die schließlich zur Gründung von Forschungsinstituten und zur

Einrichtung von Technologieparks in der Nähe von Universitäten und Forschungseinrichtungen wie beispielsweise in Hsinchu führte. Auch warb sie um die Rückkehr hochqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland (Chu *et al.* 2001; Dahlman 2007).

Die wirtschaftliche Entwicklung Taiwans, die zur Herausbildung einer Halbleiterbranche und einer Computerbranche geführt hat, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit sich aktuell beispielsweise in der Stellung taiwanesischer Hersteller im dynamischen Markt für Netbooks manifestiert, ist eng verbunden mit der Rolle öffentlicher Forschungseinrichtungen, die durch kooperativen Forschung und Entwicklung sowie durch Maßnahmen des Technologietransfers zu einer technologischen Weiterentwicklung technologieintensiver Industriezweige geführt hat. So gingen beispielsweise aus der staatlichen Forschungsorganisation ERSO, die von ausländischen Unternehmen technologisches Wissen erworben hatte, *spin-off*-Unternehmen in der Elektronikindustrie hervor. ERSO-Forscher übernahmen oft Leitungsfunktionen in diesen Unternehmen. Zudem arrangierte ERSO Konsortien von Unternehmen mit dem Ziel, Technologien weiter zu entwickeln, und gab seine Forschungsergebnisse an taiwanesischen Unternehmen weiter. Förderlich für den Technologietransfer waren auch *local content*-Vorschriften, die ausländische Hersteller zwangen, einen Teil ihrer Vorprodukte aus Taiwan zu beziehen (Chen *et al.* 2001; Chu *et al.* 2001; Wong/Ng 2001).

Der Industrialisierungsprozess Taiwans wurde nicht von wenigen großen Unternehmen dominiert. Vielmehr war beispielsweise die taiwanesischen Elektronikindustrie vorwiegend durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt. Auch wurde die Regierung aktiv, um die Gründung von Unternehmen anzustoßen, die für die Entwicklung eines Industriezweiges wichtig waren. Dies war beispielsweise in der Halbleiterindustrie der Fall (Chen *et al.* 2001).

Unter dem Eindruck eines steigenden Lohnniveaus und einer Aufwertung der Währung veränderte sich in den 80er und 90er Jahren die Exportstruktur. Arbeitsintensive Exportgüter verloren und kapital- und technologieintensive gewannen an Bedeutung (Chu *et al.* 2001).

### *Südkorea*

Auch Südkorea begann seinen Industrialisierungsprozess mit einer Strategie der Importsubstitution in den 50er Jahren. Zu Beginn der 60er Jahre ging die Regierung zur Exportorientierung über, wenngleich auch später wiederholt Elemente einer importsubstituierenden Strategie erkennbar

waren. Der Schwerpunkt der exportorientierten Strategie lag zunächst auf dem Export arbeitsintensiver Industriegüter. Technologisches Wissen erwarben südkoreanische Unternehmen in dieser Zeit vor allem über den Import von Investitionsgütern. Industriezweige, die die südkoreanische Regierung gezielt fördern wollte, erhielten Unterstützung durch Maßnahmen wie Steuererleichterungen, Subventionen und Importprivilegien für Vorprodukte. Lizenzvereinbarungen zwischen Unternehmen behandelte die Regierung zuerst restriktiv, öffnete sich aber in den 70er Jahren für diese Art des Technologietransfers. Die industrielle Struktur Südkoreas zeichnete sich durch die starke Stellung der *chaebol*, also großer Industriekonglomerate wie Samsung oder Hyundai und ihre Diversifikation aus. Dabei waren diese Unternehmensgruppen einem erheblichen staatlichen Einfluss ausgesetzt, der durch disziplinierende erfolgsabhängige Maßnahmen gekennzeichnet war. So unterhielt die Regierung ein detailliertes System, um die Erreichung ihrer Exportziele zu überwachen. Anreize wie der Zugang von Unternehmen zu Krediten waren an die Erreichung dieser Ziele geknüpft. Das zentrale Instrument der südkoreanischen Industriepolitik war die staatliche Lenkung von Krediten mit abgesenkten Zinssätzen für bestimmte Industriezweige, die durch weitreichende staatliche Kontrolle über den Bankensektor möglich war. In den 70er Jahren förderte die Regierung die Entwicklung von Schwer- und chemischen Industrien unter anderem mit finanziellen Anreizen und Reformen im Bildungswesen und erreichte eine erhebliche Veränderung der Exportstruktur in Richtung dieser Produkte und schließlich auch in Richtung von Elektronik, folgte also einer Tendenz von arbeitsintensiven zu kapital- und technologieintensiven Erzeugnissen (Schätzl 1994; Kang 2001; Wong/Ng 2001).

Ein starker Anstieg der Sparneigung zwischen den 60er und 90er Jahren ermöglichte eine erhebliche Steigerung der Investitionen (Kang 2001). Ausländische Direktinvestitionen spielten hingegen bis zur asiatischen Finanzkrise lange Zeit keine erhebliche Rolle in der Entwicklung der südkoreanischen Volkswirtschaft (Kang 2001; Dahlman 2007). Stattdessen weist das Land im Vergleich zu den anderen Tigerstaaten einen hohen Anteil der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen am Bruttoinlandsprodukt und eine äußerst hohe Rate des Besuchs tertiärer Bildungseinrichtungen auf (Dahlman 2007). Porter (1990) betont die außergewöhnlich hohe Bedeutung, die Bildung in Südkorea genießt, und weist auf die hohe Zahl südkoreanischer Studenten an US-amerikanischen Universitäten hin. Staatlichen Forschungseinrichtungen kam eine starke Rolle in der Grundlagenforschung zu. Sie erhielten einen Großteil staatlicher Fördergelder für Forschungsprojekte in neuen Technologien, die meistens zusammen mit Unternehmen durchgeführt wurden. In den 80er Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt der Industriepolitik von branchenspezifischen Interventionen auf die funktionale Förderung von Forschungs- und



Entwicklungstätigkeiten und Personalentwicklung in Unternehmen. Auch wenn schließlich doch wieder bestimmte Hochtechnologiebranchen gezielt gefördert wurden, gingen diese Interventionen nicht so weit wie die frühere Förderpolitik (Schätzl 1994; Kang 2001).

Darüber hinaus ist die hohe Bedeutung des intensiven Wettbewerbs zwischen koreanischen Unternehmen sowohl im Heimatmarkt, als auch auf den Weltmärkten zu beachten, den der Staat allerdings vereinzelt durch industriepolitische Maßnahmen abzuschwächen versucht hat (Porter 1990).

### *Hong Kong*

Die Entwicklung Hong Kongs als exportorientierte Volkswirtschaft lässt sich einerseits auf seine Geschichte als Hafenstadt mit den damit verbundenen Handelsnetzwerken und andererseits auf den Zustrom chinesischer Unternehmern nach der kommunistischen Machtübernahme Chinas zurückführen (Chiu/Lui 2001).

Dahlman (2007) bezeichnet Hong Kong als *laissez-faire*-Volkswirtschaft mit vollständiger Integration in die globale Arbeitsteilung. Die industriepolitische Rolle des Staates in der wirtschaftlichen Entwicklung in den 50er und 60er Jahren war eng begrenzt und beschränkte sich auf einzelne Maßnahmen der Verkaufsförderung exportierter Produkte wie die Einführung eines Systems der Herkunftszertifizierung, die Teilnahme an Messen im Ausland und die Publikation von Verzeichnissen. Dennoch war der Staat für die Entwicklung Hong Kongs wichtig, da er die Verkehrsinfrastruktur bereitstellte und mit dem Wohnungsbau, dem Gesundheitswesen und dem Bildungssystem wesentliche Rahmenbedingungen gestaltete. Von den anderen Tigerstaaten unterschied sich die Wirtschaftspolitik Hong Kongs also dadurch, dass sie die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für alle Branchen setzte, aber nicht selektiv bestimmte Industriezweige förderte (Chiu/Lui 2001).

Die Vorgehensweise von Industrieunternehmen in Hong Kong bestand darin, in vergleichsweise reifen Branchen Kostenvorteile zu suchen, anstatt in junge, technologisch dynamische Industriezweige einzusteigen. Damit verbunden war eine Verlagerung von Produktionstätigkeiten nach China und in andere asiatische Regionen mit niedrigeren Kosten. Im Rahmen dieser räumlichen Arbeitsteilung blieben vor allem Dienstleistungs- und Steuerungsfunktionen innerhalb der Wertschöpfungsketten wie Management, Design, Marketing und Logistik in Hong Kong

(Wong/Ng 2001). Diese Tendenz lässt sich im während der 80er und 90er Jahre deutlich gesunkenen Anteil des Industriesektors am Bruttoinlandsprodukt und an der Beschäftigung ablesen, dem gestiegene Anteile von Dienstleistungsaktivitäten gegenüber stehen (Chiu/Lui 2001).

Eine technologische Höherentwicklung des Industrie fand in Hong Kong nicht in einem ähnlichen Ausmaß wie in den anderen Tigerstaaten statt. Dies dürfte entscheidend zur Deindustrialisierung Hong Kongs und zu einem Übergewicht des Dienstleistungs- und insbesondere des Finanzsektors beigetragen haben, dessen Krisenanfälligkeit sich während der asiatischen Finanzkrise manifestiert hat (Chiu/Lui 2001). Aufgrund der zunehmenden Konkurrenz von Shanghai sah sich Hong Kong in den 90er Jahren allerdings zu einer eher proaktiven Politik gezwungen, die stärker auf die Förderung von Forschung und Entwicklung und der Hochschulausbildung setzte (Dahlman 2007).

### *Singapur*

Singapur versuchte angesichts seiner Situation nach der Trennung von Malaysia im Jahr 1965, sich als internationaler Industrie- und Handelsstandort zu positionieren und positive Auswirkungen aus einer Liberalisierung des Außenhandels zu nutzen, und hob dafür zwischen 1969 und 1973 Handelsbeschränkungen auf (Wong 2001).

Die Industriepolitik Singapurs war dadurch gekennzeichnet, dass sie die Ansiedlung multinationaler Unternehmen in den Mittelpunkt stellte, da diese einen möglichst schnellen Industrialisierungsprozess versprach. Um eine Weiterentwicklung der Industrie in Richtung technologieintensiver Wertschöpfungsstufen zu fördern, legte die Regierung seit 1979 den Schwerpunkt der Industriepolitik auf die Förderung technologischer Lernprozesse, die von diesen multinationalen Unternehmen ausgehen sollten. Durch die Präsenz multinationaler Unternehmen, die mithilfe umfangreicher Paket an Anreizen und Betreuung durch eine Wirtschaftsförderungsbehörde der Regierung und in den 90er Jahren sogar durch Kapitalbeteiligungen des Staates in Gemeinschaftsunternehmen gezielt angeworben wurden, konnten Unternehmen der Zulieferbranchen und der Auftragsfertigung in technologisch anspruchsvolle Marktnischen vordringen und durch internationale Expansion neue Märkte erschließen. Während der Erwerb und die Diffusion technologischen Wissens multinationaler Unternehmen lange Zeit im Vordergrund stand, begann die Förderung der Schaffung neuen Wissens durch eigene Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erst in den späten 80er Jahren und den frühen 90er Jahren unter anderem mit der Gründung von Forschungseinrichtungen und der

Gestaltung von Anreizprogrammen für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowohl lokaler Unternehmen, als auch von in Singapur operierenden multinationalen Unternehmen (Wong 2001; Wong/Ng 2001).

Diese Entwicklung führte dazu, dass sich die Grundlage für die Attraktivität Singapurs von der Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte zu wissensbasierten Wettbewerbsvorteilen verschob. Die Regierung förderte diese Tendenz durch Investitionen in das Bildungssystem. Durch die Rolle, die multinationale Unternehmen in diesem Prozess spielten, waren Ausländische Direktinvestitionen für Singapur sehr bedeutsam. Schließlich baute die Regierung den Hafen und den Flughafen aus, um sich als Logistikstandort zwischen Südostasien, Europa und den USA zu positionieren (Dahlman 2007). Die Struktur des Industriesektors veränderte sich zwischen den 60er und den 90er Jahren ähnlich der Tendenz in Taiwan und Südkorea: arbeitsintensive Tätigkeiten büßten zugunsten kapital- und technologieintensiver Tätigkeiten an Gewicht ein (Wong 2001).

Auch in Singapur wuchsen die Ersparnisse seit den 60er Jahren erheblich und erreichten in den 90er Jahren eine Spitzenposition im weltweiten Vergleich. Für diese Entwicklung waren vor allem die öffentlichen Ersparnisse des Staates und des Sozialsystems verantwortlich, die zu einem großen Teil in den Aufbau von Reserven und in den langfristig angelegten Infrastrukturausbau investiert wurden. Mit direkten staatlichen Interventionen in der Industrie war Singapur, abgesehen von staatlichen Unternehmen in einzelnen Branchen wie der Schifffahrt, beispielsweise im Vergleich zur umfassenden staatlichen Steuerung der Kreditvergabe in Südkorea vergleichsweise zurückhaltend (Wong 2001).

### *Gemeinsamkeiten und Unterschiede*

Der Entwicklung aller vier Tigerstaaten seit den 60er Jahren liegt das Ziel des exportinduzierten Wachstums zugrunde. Dennoch unterscheiden sich ihre industriepolitischen Strategien in einigen Punkten erheblich. Während Taiwan, Südkorea und Singapur eine aktive Industriepolitik verfolgten, war die Wirtschaftspolitik Hong Kongs von einer *laissez-faire*-Grundhaltung gekennzeichnet. Das Modell der südkoreanischen Industriepolitik mit seiner intensiven staatlichen Einflussnahme auf die Kreditvergabe weist das höchste Maß an industriepolitischer Intervention auf. Im Gegensatz zu den südkoreanischen *chaebol* war die Industrialisierung Taiwans erheblich von kleinen und mittleren Unternehmen geprägt. Multinationale Unternehmen spielten zwar auch in Taiwan eine Rolle, wurden aber am konsequentesten in Singapur für die technologische Entwicklung genutzt. Dafür

setzte Taiwan seine staatlichen Forschungseinrichtungen strategisch ein, um den Technologietransfer zu fördern.

Dahlman (2007) teilt die Tigerstaaten und weitere Volkswirtschaften im Industrialisierungsprozess erstens danach ein, ob ihre Wirtschaftspolitik nach außen in Richtung der Weltmärkte oder nach innen auf den Binnenmarkt gerichtet ist, und zweitens ob sie Ausländischen Direktinvestitionen passiv gegenüberstehen, sie strategisch nutzen oder schwerpunktmäßig auf eigene Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten setzen. Während alle vier Tigerstaaten entsprechend ihrer Exportorientierung eine nach außen gerichtete Strategie verfolgt haben, unterscheiden sie sich in der zweiten Dimension. Singapur und Taiwan gehören nach Dahlman zur Gruppe der Volkswirtschaften, deren Wirtschaftspolitik Ausländische Direktinvestitionen strategisch genutzt hat. Hong Kong weist eine passive Vorgehensweise auf und Südkorea (wie auch Japan) legten ihren Schwerpunkt eher auf eigene Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten.

Auch wenn die wirtschaftliche Entwicklung der Tigerstaaten den Schluss nahelegt, dass ihre aktive Industriepolitik tatsächlich exportinduziertes Wachstum ermöglicht und gefördert hat, waren nicht alle industriepolitischen Maßnahmen der Tigerstaaten erfolgreich. Beispielsweise ist es Taiwan trotz erheblicher staatlicher Unterstützung nicht gelungen, eine international wettbewerbsfähige Automobilindustrie zu etablieren. Gleichzeitig entwickelte sich dort mit vergleichsweise geringer branchenspezifischer staatlicher Hilfe eine erfolgreiche Fahrradindustrie (Chu *et al.* 2001). Ineffizienzen sind also auch bei einer aktiven Industriepolitik nach dem Vorbild der Tigerstaaten möglich. Es wäre falsch, deren Erfahrungen als Gegenbeweis für Warnungen, die aus ordnungspolitischer Perspektive gegen eine aktive industriepolitische Maßnahmen des Staates sprechen können, anzusehen. Trotz des Erfolges der Tigerstaaten, der zumindest zu einem Teil auf deren aktiver Industriepolitik beruhen dürfte, müssen also auch bei einer Industriepolitik nach dem Vorbild dieser Volkswirtschaften ordnungspolitische Vorbehalte berücksichtigt werden.

### **Die Industriepolitik Chinas**

Die Entwicklung Chinas in den vergangenen Jahrzehnten ist nicht nur vom Ziel der Industrialisierung geprägt, sondern vor allem vom schrittweisen Übergang von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft. Trotz der systembedingten Unterschiede, die sich beispielsweise im erheblichen Gewicht von Staatsunternehmen zeigen, lassen sich einige Parallelen zur Industriepolitik Japans und der Tigerstaaten feststellen.

Ähnlich der japanischen Vorgehensweise verfolgte China die Strategie, durch den Abschluss von Verträgen in technologieintensiven Industriezweigen Technologie zu importieren und damit den technologischen Stand der eigenen Industrie zu verbessern. Mit umfassenden Plänen versuchte die Regierung in den 80er und 90er Jahren Jahren, Forschung und Entwicklung zu fördern, und erlaubte unabhängige Forschung von Universitäten und Unternehmen. Tatsächlich veränderte sich die Exportstruktur erheblich: Der Anteil von Hochtechnologieprodukten an den gesamten exportierten Gütern stieg von 5 Prozent im Jahr 1992 auf ein Viertel der im Jahr 2003. Gleichzeitig förderte die chinesische Regierung den Export beispielsweise durch die Organisation von Messen für internationale Märkte (Fan/Watanabe 2006).

Aus staatlichen Forschungseinrichtungen und Universitäten entstanden *spin-off*-Unternehmen, die besonders in der Computerbranche erfolgreich waren. Im Umfeld solcher Forschungseinrichtungen richteten Kommunen mit Genehmigung der Zentralregierung Technologieparks ein, um Forschungseinrichtungen und Inkubatoren, die Räumlichkeiten und Dienstleistungen für die in diesen Parks angesiedelten *spin-off*-Unternehmen boten, miteinander zu verzahnen. Die Regierung gewährte den dort ansässigen Unternehmen Steuererleichterungen (Gu 1999; Fan/Watanabe 2006; Kroll 2006; Zhao *et al.* 2007).

Mit einem Fonds für die Elektronikindustrie verfolgte die Regierung das Ziel, Forschung und Entwicklung von Unternehmen in bestimmten Technologien gezielt zu unterstützen. Auch mit gezielten Steuererleichterungen, subventionierten Krediten und Investitionszuschüssen wurde verfolgte die Regierung das Ziel, die als Schlüsseltechnologie wahrgenommene Entwicklung integrierter Schaltkreise voranzubringen. Regionalregierungen ergänzten diese Politik mit eigenen Anreizen, um im Standortwettbewerb für Hersteller dieser Technologie attraktiver zu werden (Zhao *et al.* 2007).

Die Ausweisung von Sonderwirtschaftszonen, die für Ausländische Direktinvestitionen offen waren und nahezu freien Außenhandel ermöglichten, erwies sich als so erfolgreich, dass sie schrittweise ausgeweitet wurden. In den 80er und 90er Jahren erfolgte eine weitgehende Öffnung Chinas für Ausländische Direktinvestitionen. Investitionen von multinationalen Unternehmen, die den chinesischen Markt aufgrund seiner Größe als attraktiv ansahen, erfolgten tatsächlich in erheblichem Ausmaß und trugen zum Technologietransfer bei. Bei Gemeinschaftsunternehmen mit Beteiligung ausländischer Investoren versuchte die Regierung, durch Maßnahmen wie

Genehmigungspflichten, die Kopplung von Bevorzugungen an einen hohen Exportanteil, die Beschränkung des Gesellschaftsanteils des ausländischen Investors und die Auflage von Vereinbarungen zum Technologietransfer zwischen den Unternehmen ihre industriepolitischen Ziele der Exportorientierung und des Erwerbs und der Diffusion technologischen Wissens zu erreichen (Dahlman 2007; Zhao *et al.* 2007). Auch mit *local content*-Vorschriften förderte die Regierung beispielsweise in der Automobilbranche die technologische Entwicklung von Zulieferbranchen (Rodrik 2006).

In den 80er Jahren unterhielt China hohe Importzölle, die allerdings im Laufe der 90er Jahre kontinuierlich gesenkt wurden (Rodrik 2006). Eine plötzliche und vollständige Liberalisierung des Außenhandels erfolgte nicht. Bei der Herstellung von Farbfernsehern verfolgte die chinesische Regierung in den 80er und 90er Jahren eine Strategie der Importsubstitution mit hohen Importzöllen. Damit verband sich allerdings auch eine Exportorientierung: Die Branche konnte seit 1997 ihre Exporte kontinuierlich ausbauen. Die Öffnung des chinesischen Marktes für Importe der Computerindustrie im Jahr 1990 führte hingegen dazu, dass chinesische Hersteller Marktanteile verloren. Sie konnten sich aber bis zur Mitte der 90er Jahre in einem wachsenden Markt, der auch von groß angelegten Vorhaben der Regierung beim Ausbau der Informationstechnologieinfrastruktur geprägt war, wieder erholen (Zhao *et al.* 2007).

Ebenso wie Japan in früheren Jahrzehnten wies die chinesische Volkswirtschaft eine hohe Sparneigung der privaten Haushalte auf, die in der Mitte der 90er Jahre zeitweise bei über 30 Prozent des verfügbaren Einkommens lag. Hinzu kommen staatliche Ersparnisse in erheblichem Umfang (Internationaler Währungsfonds 2006; He/Cao 2007). Diese Ersparnis bringt, wie im Fall Japans, einen großen Kapitalstock hervor und ermöglicht damit Investitionen. Mit der hohen Sparneigung korrespondiert allerdings ein niedriger Anteil des Konsums der privaten Haushalte am Bruttoinlandsprodukt (Internationaler Währungsfonds 2006; Hong *et al.* 2008).

Die Struktur der Exportgüter hat sich während des Industrialisierungsprozesses verändert. Stammten die industriellen Exporte Chinas anfangs vor allem aus arbeitsintensiven Industriezweigen wie der Textil- und Bekleidungsindustrie, so nahm der Anteil technologieintensiver Exportgüter deutlich zu. Im Jahr 2004 lag der Anteil von Hochtechnologieprodukten an den industriellen Exporten Chinas bei 30 Prozent und damit doppelt so hoch wie noch im Jahr 1998 (Dahlman 2007). Rodrik (2006) argumentiert, dass die Zusammensetzung der Exporte eher zu einem Land mit einem erheblich höheren Pro-Kopf-

Einkommen passen würde und damit für ein Schwellenland auf dem Entwicklungsstand Chinas ungewöhnlich sei.

Allerdings ist sehr fraglich, ob sich die starke Exportorientierung der chinesischen Volkswirtschaft eignet, um dauerhaft ein Wirtschaftswachstum in einer vergleichbaren Größenordnung wie in den vergangenen Jahren zu gewährleisten. Der Internationale Währungsfonds (2006) spricht sich für den Übergang zu einer Entwicklungsstrategie aus, die weniger auf exportinduziertes Wachstum und stärker auf eine Stärkung des Binnenkonsums setzt. Eine solche Strategie ist mit den konjunkturstimulierenden Maßnahmen Chinas als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise, die die Abhängigkeit der chinesischen Volkswirtschaft vom Export demonstriert und Zweifel genährt hat, inwiefern die davor bestehenden weltweiten außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte langfristig von Bestand sein können, bereits erkennbar (vgl. Kühl/Marschall 2009). Auch der Ausbau der Sozialsysteme deutet in diese Richtung (vgl. Hong *et al.* 2008; Marschall 2009).

Denkbar ist, dass sich in einer späteren Phase der wirtschaftlichen Entwicklung die institutionellen Rahmenbedingungen Chinas, die seine Industriepolitik bis zu diesem Zeitpunkt ermöglicht haben, als wachstumshemmend herausstellen, wie es im Fall Japans in den 90er Jahren angenommen wird (vgl. Wong/Ng 2001). Beispielsweise stellt sich angesichts der Erfahrungen Japans die Frage, inwieweit die chinesische Wechselkurspolitik, die auf einen unterbewerteten Renminbi abzielt, langfristig dem Interesse des chinesischen Exportsektors dient. Eine Aufwertung des Renminbi könnte den nötigen Druck schaffen, um den Übergang exportierender Branchen vom Preis- zum Qualitätswettbewerb zu fördern (vgl. auch Hong *et al.* 2008).

Es ist bemerkenswert, wie sich die Euphorie hinsichtlich des wirtschaftlichen Aufstiegs Japans in früheren Jahrzehnten (vgl. Hirono 2001) und Chinas heute ähnelt. Trotz aller Unterschiede zwischen Japan und China können die Schwierigkeiten Japans in den 90er Jahren als Warnung dienen, dass institutionelle Rahmenbedingungen als Voraussetzung für eine bestimmte Wirtschaftspolitik dem jeweiligen Entwicklungsstand und dessen Erfordernissen angepasst werden müssen (vgl. Rodrik 2005).

### **Welche Industriepolitik für die „nächsten Tiger“?**

Angesichts des schnellen wirtschaftlichen Aufstiegs Japans, der asiatischen Tigerstaaten und Chinas ist die Frage, inwieweit eine Industriepolitik nach deren Vorbild in heutigen Entwicklungs- und

Schwellenländern eine ähnliche Entwicklung hervorbringen kann, interessant.

Insbesondere stellt sich diese Frage für andere asiatische Staaten, die heute ähnliche Ausgangsbedingungen vorfinden wie die Tigerstaaten und China zu Beginn ihres Aufstiegs. Solche Staaten sind beispielsweise Vietnam, Indonesien und die Philippinen. Die beiden letztgenannten werden bisweilen auf einer Stufe mit Thailand und Malaysia als zweite Generation der sich neu industrialisierenden asiatischen Staaten gesehen. Angesichts der erheblichen Unterschiede im Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt, die aus Tab. 1 hervorgehen, kann jedoch kaum davon ausgegangen werden, dass sich diese Volkswirtschaften im selben Stadium der Industrialisierung befinden. Thailand und Malaysia verfolgen bereits eine Strategie exportinduzierten Wachstums, die sich nach Wong und Ng (2001) primär auf Kostenvorteile stützt. Inwieweit diesen Volkswirtschaften langfristig eine technologische Höherentwicklung über den Erwerb und die Diffusion technologischen Wissens gelingt, bleibt abzuwarten. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die technologiepolitischen Erfahrungen Taiwans, Südkoreas und Singapurs mit ihren unterschiedlichen Strategien des Technologietransfers von Interesse.

Für Volkswirtschaften mit einem deutlich niedrigeren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt wie Indonesien und die Philippinen kommt es darauf an, wie sie in naher Zukunft auf den heutigen Entwicklungsstand Thailands und Malaysias aufschließen können und inwieweit eine Strategie exportinduzierten Wachstums und eine aktive Industriepolitik ihnen dabei helfen können. Die gleiche Frage gilt unter den asiatischen Staaten auch für Vietnam, für das sich allerdings aufgrund seines kommunistischen politischen Systems und seiner wirtschaftlichen Öffnung in den vergangenen Jahren eher ein Vergleich mit China anbietet. Können diese Staaten mit einer Strategie des exportinduzierten Wachstums die „nächsten Tiger“ werden?

Als Schlussfolgerung aus der Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklung Japans, der asiatischen Tigerstaaten und Chinas ist zunächst festzuhalten, dass die Unterschiede in ihren industriepolitischen Maßnahmen zu stark sind, um daraus eine einheitliche industriepolitische Strategie als Vorbild für Entwicklungs- und Schwellenländer abzuleiten.

Dahlman (2007) stellt als Gemeinsamkeit der Tigerstaaten und Chinas die Vorgehensweise fest, mit arbeitsintensiven Exportgütern zu beginnen und sich schrittweise in Richtung anspruchsvollerer Produkte zu bewegen. Allerdings differieren insbesondere die Tigerstaaten in ihrer Offenheit für Ausländische Direktinvestitionen und in ihrer Technologiepolitik erheblich. Exportorientierung und



technologische Weiterentwicklung können offenbar mit unterschiedlichen politischen Maßnahmen erreicht werden, die von der Ausgangslage und den institutionellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Landes abhängig sind. Dennoch bleibt festzuhalten, dass angesichts des Trends zu einer technologischen Höherentwicklung der Exportgüter der Erwerb und die Diffusion technologischen Wissens ein wichtiges Ziel der Industriepolitik von Entwicklungs- und Schwellenländern während ihres Industrialisierungsprozesses darstellen.

Gleichzeitig ist die hohe Ersparnis hervorzuheben, die den asiatischen Volkswirtschaften während ihres wirtschaftlichen Aufstiegs ein hohes Maß an Investitionen ermöglichte. Auch auf die Rolle des Bildungssystems in einigen dieser Volkswirtschaften ist hinzuweisen. Die Verfügbarkeit von Kapital einschließlich Humankapital, das insbesondere im Zuge einer technologischen Höherentwicklung und einem Übergang des Schwerpunkts der Industrie von arbeits- zu technologieintensiven Tätigkeiten eine erhebliche Bedeutung erlangt, kann als wichtige Bedingung für den Erfolg einer solchen Entwicklungsstrategie, wie sie Japan und die Tigerstaaten verfolgt haben und China noch verfolgt, gelten, auch wenn in den ersten Phasen des Industrialisierungsprozesses mit einem Schwerpunkt auf arbeitsintensiven Tätigkeiten die ausreichende Verfügbarkeit von Arbeitnehmern bei einem niedrigen Lohnniveau noch ein entscheidender Wettbewerbsfaktor sein kann. Soweit in Entwicklungs- und Schwellenländern, die sich an der Entwicklung Japans, der Tigerstaaten und Chinas orientieren, die gesamtwirtschaftliche Ersparnis unzureichend ist, stellt sich die Frage, ob eine Politik, die darauf abzielt, die Ersparnis zu erhöhen und beispielsweise dem Muster Singapurs folgt, in den jeweiligen Ländern durchsetzbar ist.

Für Volkswirtschaften mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und einer großen Zahl an Arbeitskräften wie Vietnam oder Kambodscha besteht die Chance, von der technologischen Höherentwicklung Chinas zu profitieren. Wenn das Lohnniveau in China steigt, könnten arbeitsintensive Tätigkeiten in solche Ländern verlagert werden (Dahlman 2007). Denkbar wäre beispielsweise eine weiterer Bedeutungsgewinn der Textil- und Bekleidungsindustrie in diesen Entwicklungsländern, die Chaponnière *et al.* (2008) als Kernindustrie in frühen Stadien des Industrialisierungsprozesses ansehen. Diese Wanderung von Industriezweigen von Land zu Land entsprechend ihrer komparativen Wettbewerbsvorteile wird in der Literatur mit der Metapher der „fliegenden Gänse“ bezeichnet (vgl. Chaponnière *et al.* 2008; Widodo 2008).

### **Vietnam: der nächste Tiger?**

Im Fall Vietnams liegt angesichts seiner kulturellen und politischen Vergleichbarkeit mit China die Vermutung nahe, dass es einen ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungspfad einschlagen könnte. Seit 1986 verfolgt Vietnam eine Politik der marktwirtschaftlich orientierten Reformen nach dem Beispiel Chinas, die schließlich den Beitritt zur Welthandelsorganisation ermöglicht hat. Vietnam wird angesichts seines leicht niedrigeren Lohnniveaus von asiatischen Unternehmen als Standort für arbeitsintensive Produktionsschritte zunehmend als Alternative zu China wahrgenommen. Der Marktanteil vietnamesischer Exporte auf den Weltmärkten hat seit Mitte der 90er Jahre deutlich zugenommen. Dennoch exportiert Vietnam in seinem Handel mit dem Nachbarn China noch zu einem erheblichen Anteil Rohstoffe und importiert Industrieprodukte. Dies entspricht der Handelsspezialisierung eines Landes zu Beginn seines Industrialisierungsprozesses. In der Struktur der gesamten Exporte Vietnams überwiegen allerdings mittlerweile Industrieprodukte. Abgesehen von Rohölausfuhren ist seine Exportstruktur vor allem von seinen komparativen Wettbewerbsvorteilen in der Textil- und Bekleidungsindustrie geprägt (Internationaler Währungsfonds 2007; Chaponnière *et al.* 2008). Folgt man den Erfahrungen Japans, der Tigerstaaten und Chinas, wird es für die weitere Entwicklung Vietnams darauf ankommen, über den Erwerb und die Diffusion technologischen Wissens seine Exportstruktur in Richtung kapital- und technologieintensiver Produkte zu verändern. Angesichts der hohen Anteile Japans und der Tigerstaaten an den Ausländischen Direktinvestitionen in Vietnam (vgl. Chaponnière *et al.* 2008) wäre der Technologietransfer aus diesen Ländern denkbar, mittel- bis langfristig möglicherweise auch aus China.

Strategien exportinduzierten Wachstums und die jeweiligen industriepolitischen Maßnahmen des Staates, wie sie in Japan, den Tigerstaaten und China praktiziert worden sind oder werden, sind allerdings nicht als dauerhafte wirtschaftspolitische Ausrichtung zu sehen. Vielmehr können sie in einer spezifischen Entwicklungsphase dem Ziel dienen, die Industrialisierung und damit die wirtschaftliche Entwicklung von Entwicklungs- und Schwellenländern voranzutreiben. Vor allem die Wirtschaftskrise Japans in den 90er Jahren hat gezeigt, dass institutionelle Rahmenbedingungen, die ein aktives industriepolitisches Vorgehen ermöglicht haben und damit eine Voraussetzung für die dort verfolgte Strategie exportinduzierten Wachstums waren, sich in einem Stadium der höheren wirtschaftlichen Entwicklung als wachstumshemmend herausstellen können. Wong und Ng (2001) beschreiben verschiedene mögliche Wege, die eine Volkswirtschaft in ihrer Entwicklung gehen kann, anhand der Stärke privater Marktinstitutionen und der Rolle des Staates. Solange private

Marktinstitutionen noch nicht stark genug sind, ist ein höheres Maß an staatlicher Intervention erforderlich. Allerdings darf dies nicht zu derart rigiden Strukturen führen, dass auf einer späteren Entwicklungsstufe eine Liberalisierung politisch unmöglich wird. Als Mittelweg ergibt sich das Paradigma des *transitional developmental state* (Wong/Ng 2001) mit vorübergehender stärkerer industriepolitischer Einflussnahme des Staates.

Neben der aktiven Industriepolitik nach dem Vorbild Japans und der Tigerstaaten ist in späteren Entwicklungsstadien allerdings auch die Stellung des Exports als alleinigem oder primärem Wachstumstreiber zu überdenken. Auch wenn exportinduziertes Wachstum den Industrialisierungsprozess von Entwicklungs- und Schwellenländern erheblich befördern kann, zeigen die jüngsten Versuche Chinas, Wachstumseffekte aus dem Binnenkonsum zu generieren, dass eine starke einseitige Abhängigkeit des wirtschaftlichen Wachstums vom Export dauerhaft als Problem wahrgenommen wird (vgl. Hong *et al.* 2008). Wettbewerbsvorteile exportierender Branchen, die im Rahmen einer Strategie exportinduzierten Wachstums aufgebaut worden sind, können zwar auch auf einer späteren Entwicklungsstufe weiter bestehen und Exportumsätze generieren. Ziel der Wirtschaftspolitik in dieser Phase der fortgeschrittenen Industrialisierung sollte allerdings sein, neben dem Export weitere Wachstumstreiber wie den Binnenkonsum zu erschließen. Die hohe Sparneigung, die im Hinblick auf die Erfahrungen Japans, der Tigerstaaten und Chinas dadurch, dass sie eine starke Kapitalakkumulation und damit Investitionen ermöglicht, eine Voraussetzung für exportinduziertes Wachstum zu sein scheint, wird dafür auf einer späteren Entwicklungsstufe zugunsten des Konsums reduziert werden müssen. Somit ist für Entwicklungs- und Schwellenländer, die sich an der aktiven Industriepolitik Japans, Taiwans, Südkoreas, und Singapurs orientieren, exportinduziertes Wachstum als Transitionsstrategie zu sehen und, falls sich die gewünschten Wachstumseffekte tatsächlich einstellen, rechtzeitig den Übergang zu anderen wirtschaftspolitischen Orientierungen und den dafür notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen vorzusehen.

Schließlich bleibt die Frage, ob sich die Erfahrungen Japans, der Tigerstaaten und Chinas auch auf Entwicklungs- und Schwellenländer außerhalb Asiens übertragen lassen. Grundsätzlich ist dies durchaus denkbar. Inwieweit allerdings vergleichbare institutionelle und kulturelle Rahmenbedingungen wie in den genannten asiatischen Ländern vorliegen und welche Folgen dies für die Erfolgsaussichten einer Strategie exportorientierten Wachstums hat, muss im Einzelfall untersucht werden. Beispielsweise hält Porter (1990) Einstellungen japanischer Konsumenten für einen entscheidenden Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit japanischer Unternehmen exportierender

Industriebranche auf den Weltmärkten, aber auch für den Misserfolg anderer Branchen. Solche Voraussetzungen sind in anderen Ländern nicht zwingend gegeben, noch lassen sie sich unmittelbar politisch beeinflussen. Eine an den japanischen Erfahrungen orientierte Entwicklungspolitik führt in Abwesenheit solcher institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen nicht unbedingt zu denselben Ergebnissen. Eine Strategie exportorientierten Wachstums mit einer aktiven Industriepolitik muss also trotz der Orientierung an den Erfolgen Japans, der Tigerstaaten und Chinas an die Gegebenheiten des jeweiligen Landes angepasst werden. Dennoch zeigen die Erfahrungen dieser Länder, dass eine solche Strategie auch trotz verschiedenen Ausgangslagen der Volkswirtschaften zu vergleichbaren Ergebnissen führen kann. Denkbar ist allerdings, dass die institutionellen und kulturellen Unterschiede zwischen den genannten asiatischen Volkswirtschaften relativ gering sind, sodass eine ähnliche industriepolitische Strategie in Volkswirtschaften in größerer kultureller Distanz zu anderen Ergebnissen führen könnte (vgl. Bailey *et al.* 2009). Auf jeden Fall ist davor zu warnen, die Industriepolitik Japans, der Tigerstaaten und Chinas als universell anwendbares Patentrezept anzusehen, das ohne Anpassung auf jedes Entwicklungs- und Schwellenland übertragen werden kann und dort zu einem ebenso raschen wirtschaftlichen Aufstieg führt. Eine solche Sicht wird der Einbettung dieser Politik in die institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Gesellschaft nicht gerecht.

### **Aktive Industriepolitik und *Washington Consensus* – Gegensätze oder komplementäre Bausteine?**

Eine Entwicklung, wie sie diese asiatischen Länder erlebt haben, ist ohne Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, politische Stabilität, ein funktionierendes Staatswesen, ein leistungsfähiges Bildungswesen, eine angemessene Infrastruktur und solide makroökonomische Rahmenbedingungen kaum denkbar (vgl. Wong/Ng 2001). Insbesondere gilt dies für einen erheblichen Teil der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die unter dem Stichwort des *Washington Consensus* verstanden und häufig als neoliberale Wirtschaftspolitik bezeichnet werden und die zu einem erheblichen Teil von einer *laissez-faire*-Orientierung geprägt sind. Diese bestehen aus folgenden Aufgabenfeldern (BMZ 2004; Rodrik 2005):

1. Haushaltsdisziplin,
2. Umorientierung der öffentlichen Ausgaben zugunsten des Bildungs- und des Gesundheitssektors,
3. eine Steuerreform, die auf eine Milderung der Progression und eine Verbreiterung der

- Bemessungsgrundlage abzielt,
4. Liberalisierung der Zinssätze,
  5. einheitliche und wettbewerbsfähige Wechselkurse,
  6. Liberalisierung des Außenhandels,
  7. Offenheit für Ausländische Direktinvestitionen,
  8. Privatisierung,
  9. Deregulierung,
  10. Sicherung der Eigentumsrechte,
  11. *corporate governance*,
  12. Korruptionsbekämpfung,
  13. flexible Arbeitsmärkte,
  14. Befolgung von Vorgaben der Welthandelsorganisation,
  15. Befolgung internationaler Finanzregelwerken und -standards,
  16. eine „umsichtige“ Öffnung der Kapitalbilanz,
  17. nicht-intermediäre Wechselkursregimen,
  18. unabhängige Zentralbanken und Steuerung der Geldpolitik durch *inflation targeting*,
  19. soziale Sicherungsnetze und
  20. gezielte Armutsbekämpfung.

Wie die Beispiele Japans, der Tigerstaaten und Chinas zeigen (vgl. Rodrik 2005), kann es zwar zweckmäßig und möglicherweise auch erforderlich sein, einige dieser Maßnahmen im Rahmen einer aktiven Industriepolitik mit dem Ziel exportinduzierten Wachstums zeitweise zurückzustellen oder angesichts spezifischer politischer und institutioneller Rahmenbedingungen die damit verfolgten Ziele mit anderen Maßnahmen zu verfolgen. Beispielsweise kann die vollständige Liberalisierung des Außenhandels verschoben werden, um eine exportorientierte Strategie mit einer Strategie der Importsubstitution vorzubereiten, vorausgesetzt sie ist auf eine begrenzte Dauer angelegt und mit klaren Zielvorgaben verbunden. Dennoch ist eine aktive Industriepolitik mit dem Ziel exportinduzierten Wachstums nach dem Muster der genannten asiatischen Volkswirtschaften weder ein Ersatz, noch eine Alternative zu makroökonomischer Stabilität, die die Maßnahmen des *Washington Consensus* erreichen sollen. Vielmehr ist makroökonomische Stabilität eine notwendige Bedingung für das Funktionieren einer solchen Industriepolitik. Ohne diese Voraussetzungen ist erstens die Wirksamkeit industriepolitischer Maßnahmen fraglich, zweitens dürften die erhofften Wachstumseffekte bei weitem nicht in dem Maß auftreten, wie es unter günstigeren Bedingungen möglich wäre. Die Maßnahmen des *Washington Consensus* und die Industriepolitik Japans,

Taiwans, Südkoreas, Singapurs und Chinas als diametral entgegen gesetzte Strategien anzusehen, ist somit fragwürdig.

Überzeugender ist, eine Wirtschaftspolitik nach den Grundsätzen und mit den Zielen des *Washington Consensus* als Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung zu sehen, auch wenn deren Durchführung der jeweiligen Volkswirtschaft angepasst werden muss und einzelne Maßnahmen, die der *Washington Consensus* empfiehlt, im Einzelfall nicht, nicht vollständig oder nicht sofort zweckmäßig sein müssen. Rodrik (2005) betont, dass es auf die Ziele und die „Prinzipien höherer Ordnung“ ankommt, die den Empfehlungen des *Washington Consensus* zugrunde liegen, während die konkreten Maßnahmen ihrer politischen Umsetzung von Land zu Land unterschiedlich und je nach den institutionellen Rahmenbedingungen mehr oder weniger geeignet sein können. Als Ziele nennt er die produktive Effizienz in statischer und dynamischer Hinsicht, makroökonomische und finanzielle Stabilität sowie distributive Gerechtigkeit und die Milderung von Armut. Daraus ergeben sich Prinzipien, die den Grundsätzen des *Washington Consensus* sehr ähnlich sind, aber nicht unmittelbar zu konkreten politischen Empfehlungen führen. Die Art ihrer Umsetzung muss sich demnach an den Gegebenheiten des jeweiligen Entwicklungs- oder Schwellenlandes orientieren.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Ziele, die mit den Empfehlungen des *Washington Consensus* verbunden sind, langfristig eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für den Aufstieg einer Volkswirtschaft vom Entwicklungs- zum Industrieland sind. Als entwicklungspolitische Strategie ist er somit unvollständig. Insbesondere garantiert er keinen aufholenden Industrialisierungsprozess. Eine aktive Industriepolitik mit dem Zweck exportinduzierten Wachstums kann auf der Grundlage der makroökonomischen Stabilität, die mithilfe von Maßnahmen des *Washington Consensus* erlangt werden kann, dieses Ziel erreichen und somit ein Ausmaß an wirtschaftlicher Entwicklung ermöglichen, für die die Maßnahmen des *Washington Consensus* nicht ausreichen. Eine Strategie exportinduzierten Wachstums kann also andere Felder der Entwicklungs- und der Wirtschaftspolitik nicht ersetzen, aber im Zusammenspiel mit diesen eine Entwicklung ermöglichen, die mit einer Wirtschaftspolitik nach *laissez-faire*-Art nicht unbedingt erreichbar sein muss.

## Literaturverzeichnis

- Bailey, D., Lenihan, H., Singh, A. (2009): Lessons for African Economies from Irish and East Asian Industrial Policy. In: *Journal of Industry, Competition and Trade* 9 (4), S. 357-382.
- BMZ (Hrsg.) (2004): Post-Washington-Consensus – Einige Überlegungen: Ein Diskussionspapier des BMZ. BMZ-Diskurs. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Central Intelligence Agency (o. J.): The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html> (11.06.2010).
- Chang, H.-J. (2001): Rethinking East Asian Industrial Policy – Past Records and Future Prospects. In: Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (Hrsg.): *Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs*. Singapore: Singapore University Press, S. 55-84.
- Chaponnière, J.-R., Cling, J.-P., Zhou, B. (2008): Vietnam Following in China's Footsteps: The Third Wave of Emerging Asian Economies. Research Paper No. 2008/84. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Chen, T.-J., Chen, B.-L., Chu, Y.-P. (2001): The Development of Taiwan's Electronics Industry. In: Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (Hrsg.): *Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs*. Singapore: Singapore University Press, S. 245-282.
- Chiu, S. W. K., Lui, T.-L. (2001): The Hong Kong Model of Development Revisited. In: Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (Hrsg.): *Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs*. Singapore: Singapore University Press, S. 431-459.
- Chu, Y.-P., Chen, T.-J., Chen, B.-L. (2001): Rethinking the Development Paradigm: Lessons from Taiwan – The Optimal Degree of State Intervention. In: Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (Hrsg.): *Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs*. Singapore: Singapore University Press, S. 197-244.
- Dahlman, C. (2007): Technology, globalization, and international competitiveness: Challenges for developing countries. In: United Nations Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.): *Industrial Development in the 21<sup>st</sup> Century: Sustainable Development Perspectives*. New York: United Nations, S. 29-83.
- Fan, P., Watanabe, C. (2006): Promoting industrial development through technology policy: Lessons from Japan and China. In: *Technology and Society* 28 (3), S. 303-320.
- Gu, S. (1999): *China's Industrial Technology: Market reform and organizational change*. UNU/INTECH Studies in New Technology and Development. London, New York: Routledge.
- He, X., Cao, Y. (2007): Understanding High Saving Rate in China. In: *China and World Economy* 15 (1), S. 1-13.
- Hirono, R. (2001): Economic Growth and Restructuring in Post-war Japan – Contributions of Industrial and Technological Policies. In: Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (Hrsg.): *Industrial Policy,*

- Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs. Singapore: Singapore University Press, S. 85-172.
- Hong, P., Vos, R., Yao, K. (2008): How China Could Contribute to a Benign Global Restructuring? In: China and World Economy 16 (5), S. 35-50.
- Internationaler Währungsfonds (2006): People's Republic of China: 2006 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Internationaler Währungsfonds (2007): Vietnam: Selected Issues. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kambhampati, U. S. (2005): Export-led growth. In: Forsyth, T. (Hrsg.): Encyclopedia of International Development. London, New York: Routledge, S. 225-227.
- Kang, H. (2001): The Development Experience of South Korea – The Role of Public Policy. In: Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (Hrsg.): Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs. Singapore: Singapore University Press, S. 323-396.
- Kroll, H. (2006): Entstehung und Entwicklung universitärer Spin-off-Aktivitäten in China: Eine regional vergleichende Analyse. Münster: Lit Verlag.
- Kühl, C., Marschall, B. (2009): Schwellenland China: Aufschlag für neues Wachstum. In: Financial Times Deutschland vom 29.07.2009, <http://www.ftd.de/politik/international/:Schwellenland-China-Aufschlag-f%C3%9C-neues-Wachstum/546057.html> (28.08.2009).
- Kulke, E. (2008): Wirtschaftsgeographie. Grundriss Allgemeine Geographie. 3. Auflage. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh.
- Marschall, B. (2009): Neuer Motor der Weltwirtschaft? Investoren hoffen auf Chinas Verbraucher. In: Financial Times Deutschland vom 16.06.2009, <http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/:Neuer-Motor-der-Weltwirtschaft-Investoren-hoffen-auf-Chinas-Verbraucher/527080.html> (28.08.2009).
- Petersen, E. (2005): Import substitution. In: Forsyth, T. (Hrsg.): Encyclopedia of International Development. London, New York: Routledge, S. 336-338.
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. Nachdruck 1998. New York: Free Press.
- Rodrik, D. (2005): Growth Strategies. In: Aghion, P., Durlauf, S. N. (Hrsg.): Handbook of Economic Growth, Volume 1A. Amsterdam: Elsevier, S. 967-1014.
- Rodrik, D. (2006): What's So Special about China's Exports? In: China and World Economy 14 (5), S. 1-19.
- Schätzl, L. (1994): Wirtschaftsgeographie 3: Politik. 3. Auflage. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh.



- Schätzl, L. (2003): Wirtschaftsgeographie 1: Theorie. 9. Auflage. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh.
- Welter, P. (2009): Wie die Welt spart: Die Japaner sparen nicht mehr viel. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. August 2009, <http://www.faz.net/s/Rub48D1CBFB8D984684AF5F46CE28AC585D/Doc~EE154C010E675437E9134EB94A7F3A26A~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (02.09.2009).
- Widodo, T. (2008): Dynamic changes in comparative advantage: Japan “flying geese” model and its implications for China. In: Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies 1 (3), S. 200-213.
- Wong, P.-K. (2001): The Role of the State in Singapore's Industrial Development. In: Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (Hrsg.): Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs. Singapore: Singapore University Press, S. 503-579.
- Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (2001): Rethinking the Development Paradigm: Lessons from Japan and the Four Asian NIEs. In: Wong, P.-K., Ng, C.-Y. (Hrsg.): Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs. Singapore: Singapore University Press, S. 1-54.
- Zhao, Z., Huang, X., Ye, D., Gentle, P. (2007): China's Industrial Policy in Relation to Electronics Manufacturing. In: China and World Economy 15 (3), S. 33-51.