



Struktur- und Industriepolitik

Kurzbeschreibung – TOPIC Wirtschaftspolitik

GIZ-internes Dokument
Stand: 01.02.2022

Inhalt

1. Definition des Politikbereichs	2
2. Bedeutung für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und die Agenda 2030.....	2
3. Wesentliche Politikinstrumente	3
4. Relevante EZ-Instrumente zur Förderung des Politikbereichs.....	4
5. Relevante EZ-Projekte.....	4
6. Kooperationen mit deutschen und internationalen Institutionen.....	5

1. Definition des Politikbereichs¹

Unter Strukturpolitik versteht man alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in die Struktur einer Volkswirtschaft eingreifen. Sie kann bspw. das Ziel verfolgen, zukunftsträchtige Sektoren zu fördern oder auf gleichwertigere Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen hinzuwirken. Wirtschaftliche Strukturen ändern sich ständig, etwa durch neue Produkte, die Globalisierung, die Digitalisierung, oder zunehmende Urbanisierung. Durch Strukturpolitik werden solche Transformationsprozesse aktiv angestoßen oder zumindest mitgestaltet. Das Ziel ist eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch vorteilhafte und nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

Es wird zwischen regionaler und sektoraler Strukturpolitik unterschieden. Regionale Strukturpolitik lenkt wirtschaftliche Aktivität in bestimmte geographische Räume – zum Beispiel kann durch Investitionsförderung eine Ansiedlung von Industrien in einem Fördergebiet unterstützt werden. Eine der größten regionalen Strukturpolitiken in der deutschen Geschichte war der Aufbau Ost, bei dem durch Infrastrukturinvestitionen die Wettbewerbsbedingungen für Industrien verbessert und westdeutsche Lebensverhältnisse erreicht werden sollten. Zu sektoraler Strukturpolitik zählen Maßnahmen, die die gezielte Förderung von Sektoren (wie das verarbeitende Gewerbe – siehe Box 1) oder Branchen (wie die Textilbranche oder den Tourismus) zum Ziel haben.

Box 1: Industriepolitik

Der Begriff Industriepolitik ist nicht eindeutig definiert. In einer engen Auslegung wird Industriepolitik als Sonderform der sektoralen Strukturpolitik betrachtet, bei der sich die politische Lenkung auf das verarbeitende Gewerbe, sprich die Industrie, konzentriert. In einer breiteren Auslegung wird Industriepolitik mit Strukturpolitik gleichgesetzt, was somit auch andere Sektoren wie Landwirtschaft und Dienstleistungen mit einbeziehen kann.

2. Bedeutung für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und die Agenda 2030

Struktur- und Industriepolitik kann einen Strukturwandel einleiten oder beschleunigen. Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (dt. EZ) ist das Leitbild eines solchen Wandels die soziale und ökologische Transformation der Wirtschaft. In der Praxis bedeutet dies in unseren Partnerländern meist einen Übergang von Subsistenzlandwirtschaft und informellen Dienstleistungen zu produktiveren und nachhaltigen Tätigkeiten mit höherer Wertschöpfung und mehr Potential für technologischen Fortschritt und Innovation. Hierdurch sollen vor allem bessere und nachhaltige (insbesondere grüne) Arbeitsplätze entstehen.

Verfechter eines heterodoxen wirtschaftspolitischen Ansatzes setzen auf Industriepolitik, da sie eine proaktive Rolle des Staates mit einer größeren Bandbreite an Instrumenten befürworten. Verfechter eines orthodoxen Ansatzes sind hier zurückhaltender, da sie eher auf den freien Markt als Entwicklungsmotor setzen und die Rolle des Staates vor allem darin sehen, einen ordnungspolitischen Rahmen zu setzen.² Beide Ansätze sehen eine staatliche Rolle als Korrektiv von Marktversagen.

Ein Beispiel für Marktversagen sind negative externe Effekte, bei denen Kosten oder Nutzen eines Gutes sich nicht auf den Verursacher sondern auf unbeteiligte Personen oder die Allgemeinheit auswirken. Einer der aktuell relevantesten Fälle hierfür sind die Kosten, die durch Treibhausgase verursacht werden. Dies kann durch strukturpolitisches Eingreifen ausgeglichen werden (Internalisierung der Kosten). Ein Beispiel hierfür ist die Einführung eines CO₂-Preises für bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten in der EU. Marktversagen kann zudem vorliegen, wenn ein komplexer neuer Wirtschaftszweig, wie der Aufbau einer Automobilindustrie oder der Wechsel hin zu Elektroautos, nur durch gleichzeitige Investitionen in verschiedene Aktivitäten gelingen kann (Koordinationsversagen), oder wenn positive externe Effekte vorliegen, weil eine Investition in einer noch wenig entwickelten Branche zu Lerneffekten über ein einzelnes Unternehmen hinausführt.

Auch die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass krisenresilientere (dafür kostspieligere) Lieferketten einen höheren gesellschaftlichen als unternehmerischen Wert haben können. Es kann für Unternehmen wirtschaftlich optimal sein, günstigere Lieferketten zu bevorzugen (z.B. „Just

² Siehe Schaubild 2 für weitführende Definitionen von orthodoxen und heterodoxen Perspektiven in Neuerburg, P und Timm, C, 2021 „Hintergrundpapier - Wirtschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit“

¹ Angelehnt an Neuerburg, P und Timm, C, 2021 „Hintergrundpapier - Wirtschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit“.

in Time“-Produktion in weit entlegenen Ländern) auch wenn dies bedeutet, bei unvorhergesehenen Ereignissen (Black-Swan-Risiken) nicht liefern zu können. In solchen Fällen können das gesellschaftliche und das unternehmerische Optimum divergieren, was durch Struktur- und Industriepolitik wieder zusammengebracht werden kann. Natürlich können Ereignisse wie die Pandemie auch bei Unternehmen Kosten-Nutzen Überlegungen verändern und zu einer Stärkung der Resilienz von Lieferketten führen, was auch strukturell begleitet werden kann.

Aus diesen Gründen müssen sich die meisten Staaten der Welt in den nächsten Jahren die Frage stellen, wie sie ihr Wirtschaftssystem aufstellen wollen, um sich von der Pandemie zu erholen und langfristig ein krisenresilientes und grünes Wirtschaftssystem zu etablieren. Schon vor der Pandemie erlebte die Industriepolitik eine Renaissance. Laut UNCTAD haben zwischen 2008 und 2017 mindestens 101 Volkswirtschaften formale Industriestrategien verfasst.³ In der Agenda 2030 ist das Thema vor allem in SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), SDG 9 (Industrie, Innovation und Infrastruktur) und SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) verankert.

3. Wesentliche Politikinstrumente

Struktur- und Industriepolitik deckt – wie in Abbildung 1 ersichtlich – verschiedene Themen und Ansätze ab. Dabei schaffen Struktur- und Industriepolitiken nicht notwendigerweise immer neue Instrumente, sondern verzahnen bestehende wirtschaftspolitische Instrumente zu einer ganzheitlichen Strategie, um Synergien zu fördern. Hierbei kann der Fokus auf dem produzierenden Gewerbe (der Industrie) liegen oder auch andere Sektoren wie Landwirtschaft und Dienstleistungen umfassen (siehe Box 1).

Prinzipiell können alle in Abbildung 1 genannten Instrumente Teil einer Industriepolitik sein. Verfechter einer horizontalen Industriepolitik bzw eines orthodoxen Ansatzes (siehe Box 2) würden sich eher auf ordnungspolitische Maßnahmen beschränken, die weiter links in Abbildung 1 gelistet sind, sowie Maßnahmen, die zum Ausgleich von Marktversagen nötig sind. Verfechter einer vertikalen Industriepolitik bzw eines heterodoxen Ansatzes würden eher Instrumente befürworten, die bestimmte Sektoren, Branchen, Wertschöpfungsketten, Cluster oder Unternehmen fördern. Maßnahmen sind etwa Subventionen für erneuerbare Energien oder der Aufbau von staatlichen Unternehmen.

Box 2: Horizontale und Vertikale Industriepolitik

Horizontale Industriepolitik versucht durch ordnungspolitische Maßnahmen, die Industrie (oder Wirtschaft) als Ganzes zu stützen. Man versucht so zu vermeiden, dass der Staat sich als besserer Unternehmer versteht, der weiß welche Sektoren oder Unternehmen international wettbewerbsfähig sein werden („picking winners“). Vertikale Industriepolitik hat das Ziel selektiv vorzugehen und nur bestimmte Sektoren oder Unternehmen zu stärken. Dies gilt bspw. dem Aufbau von Sektoren oder Unternehmen von denen man ausgeht, dass sie zwar derzeit nicht wettbewerbsfähig sind aber Potential in der Zukunft haben („infant industries“), wie die staatliche Förderung von Batteriezellen und elektrischen Autos in Deutschland.

Die orthodoxe Schule findet sich stärker in der horizontalen Industriepolitik wieder, während die heterodoxe Schule eher eine vertikale Industriepolitik befürwortet. Meist wird letzteres auch gemeint, wenn von Industriepolitik gesprochen wird. Auch gibt es unterschiedliche Auffassungen, ob horizontale Industriepolitik überhaupt als Industriepolitik zu verstehen ist.

Bei der Entwicklung und Umsetzung aller Maßnahmen ist wichtig, dass Privatwirtschaft, Staat, Zivilgesellschaft und Arbeitnehmer*innenvertretungen in einen Dialog eintreten. Dies soll u.a. dem Staat helfen, die Herausforderungen von Unternehmen besser zu verstehen, um Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Jedoch ist zu beachten, dass Industriepolitik durch die Interessen von Einzelnen beeinflussbar ist (political/regulatory capture). Daher ist hier auf eine breite Beteiligung zu achten und sind die Interessen sowie unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten der beteiligten Gruppen kritisch zu hinterfragen (political economy Analysen). Ein regelmäßiges Kontrollieren und Auswerten von industriepolitischen Strategien ist ebenfalls nötig, um schnell auf Fehlentwicklungen reagieren und fortlaufend lernen zu können. Ein gut gestalteter Prozess zur Entwicklung und Kontrolle von industriepolitischen Maßnahmen ist daher essentiell.

Auch auf die Gleichberechtigung der Geschlechter sollte geachtet werden. Industriepolitische Maßnahmen sind selten geschlechterneutral, da Frauen oft traditionell in anderen Sektoren arbeiten als Männer. Somit kann die Stützung bestimmter Sektoren unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer haben. Auch hierfür ist ein inklusiver Dialog sowie das kritische Hinterfragen von Einflussmöglichkeiten verschiedener Gruppen hilfreich.

³ UNCTAD 2018, World Investment Report

Abbildung 1: Mögliche Struktur- und Industriepolitische Maßnahmen⁴

		Horizontal →						Vertikal	
		Gesamte Volkswirtschaft	Strukturpolitik						
			Region	Sektor	Branche	WSK	Cluster	Unternehmen	
Breiter Ansatz	Wirtschaftspolitik	Landesentwicklung (über Wirtschaftsentwicklung hinaus)	Entwicklungsplanung Armutsreduzierung Umweltpolitik	Entwicklungsplanung Armutsreduzierung Umweltpolitik					
		Ordnungspolitik	Wettbewerbspolitik Eigentumsrechte						
			allgemein	Makroökonomische Beratung Business Environment Reform Deregulierung Steuersenkungen Haushaltsdisziplin, Austeritätspolitik, Reduzierte Staatsausgaben Flexibilisierung des Arbeitsmarkts					
		Infrastruktur	Straßenbau	(Flug-)häfen	Industriepark	Sektor-Industrie (e.g. E-Auto Ladestation)	Produktzertifizierungsinfrastruktur	Lokale Infrastruktur	Staatliche Energieerzeugung
		Kapital, Finanzmarkt, Investition	Finanzsystementwicklung Investitionspolitik	Regionale Investitionspolitik	Selektive Investitionsförderung	Branchenförderung mit Kredit/ Subvention	z.B. Exportkredit	Kredit/ Subvention für Cluster	Staatsbeteiligung mit Kreditgarantie
		Technologie, Innovation	Grundlagenforschung Digitalisierung	Regionale Innovationsförderung	Industrie 4.0	Erneuerbare Energien	Technologietransfer	Cluster Innovationszentren	KMU Innovations- und Technologie- Förderung
		Bildung, Skills	Allgemeine Bildungspolitik	Regionale Bildungsförderung	Vocational Training Center	Sektorspez. Bildung	Techn. Weiterbildung in WSK	Cluster Skills Förderung	Weiterbildung am Arbeitsplatz
		Produktion		Regionale Subventionen	Produzenten Subventionen	Sektorale Produktionssubvention	Staatliche Verarbeitungszentren	Staatliche Verarbeitungszentren	Staatsunternehmen, PPP
		Umwelt, Ressourcen	Green growth, green economy, circular economy	Nachhaltige Regionalentwicklung	Grüne Industriepolitik	Strategie für nachhaltige Textilindustrie	Förderung nachhaltiger WSK	Sustainable Industrial Areas (SIA)	Ressourceneffizienz & Sustainable production practice
		Spezifischer Ansatz	Nachfrageorientiert	allgemein	Antizyklische Geldpolitik Antizyklische Fiskalpolitik				
Binnennachfrage	Öffentliche Beschaffung Importsubstitution			Stadt-Land Verflechtung	Konsumsubvention	Innovationsgetriebene öffentliche Beschaffung	Lokale WSK	Buy-local Vertrieb	
Außenhandel	Handelspolitik, Exportstrategie Regionale Integration			Export Processing Zones	Exportbestimmung für Bodenschätze	Food-Export Strategie	Global Value Chain Integration	Export-Cluster Förderung	

4. Relevante EZ-Instrumente zur Förderung des Politikbereichs

Wie oben erwähnt, ist ein gut gestalteter Prozess zur Entwicklung, Umsetzung und Kontrolle von industriepolitischen Maßnahmen essenziell. In vielen Partnerländern der deutschen EZ sind die institutionellen Voraussetzungen für ein solches Vorgehen aber nicht gegeben. Dies zu begleiten, insbesondere durch Politik- und Organisationsberatung, kann Aufgabe der deutschen EZ sein. So hat die GIZ gemeinsam mit der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) einen Instrumentenkasten (EQuIP - „Enhancing the Quality of Industrial Policies“) entwickelt, um zur Verbesserung der Industriepolitiken in ihren Partnerländern beizutragen.

EQuIP zielt auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten ab. So werden z.B. Beamte befähigt, Industriestrategien zu entwickeln, die auf einer kritischen Prüfung empirischer Belege beruhen und in einem partizipativen Prozess entwickelt wurden. Der Instrumentenkasten ist auf der [EQuIP-Webseite](#) frei zugänglich.

Darüber hinaus existiert eine Reihe weiterer Ansätze, die den in Abbildung 1 dargelegten Maßnahmen zuzuordnen sind. Hierzu zählen der [Cluster Development Guide](#) sowie die unter der GIZ-eigenen „Sustainable Industrial Areas Toolbox“ ([SIA Toolbox](#)) gelisteten Ansätze, insbesondere das mit UNIDO und Weltbank entwickelte [International Framework for Eco-Industrial Parks](#).

⁴ Neuerburg, P und Timm, C, 2021 „Hintergrundpapier - Wirtschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit“.

5. Relevante EZ-Projekte

Die dt. EZ unterstützt Länder bei dem Entwurf, dem Monitoring und der Evaluierung von Industriestrategien. So wurde in der Ukraine eine neue Industriestrategie auf Grundlage von EQuIP entworfen. Auch wurden sechs Westbalkanländer unterstützt, im Rahmen ihres EU-Beitrittsprozesses die Anforderungen an ihre Industriepolitik zu erfüllen, insbesondere durch den Aufbau effektiver Monitoring- und Evaluierungssysteme ([Factsheet](#)). Auch im [südlichen Afrika unterstützt die deutsche EZ](#) die industriepolitischen Kapazitäten ihrer Partner.

In Namibia wurde die Regierung bei der Gestaltung und Umsetzung der dortigen Industriepolitik unterstützt. Eine [Projektevaluierung](#) hat ergeben, dass „die fachliche Beratung des Vorhabens im Bereich der Politik- und Strategieformulierung einen Beitrag [leistet] zur Schaffung der politischen Voraussetzungen für ein qualitatives und quantitatives Wirtschaftswachstum und eine Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas.“

Des Weiteren unterstützen viele Vorhaben auch spezifische industriepolitische Maßnahmen wie den Aufbau von nachhaltigen Industriestandorten und Clustern. So unterstützt die [GIZ in Ägypten](#) die Verbesserung des wirtschaftlichen Umfelds für Investoren und die Nachhaltigkeit in Industrieparks. In sieben ausgewählten Industriezonen landesweit konnten seit 2015 über 2.600 Unternehmen erreicht werden. Für weitere Informationen zu Vorhaben und Ansätzen aus diesem Bereich, siehe die o.g. SIA Toolbox.

6. Kooperationen mit deutschen und internationalen Institutionen

Im UN-System ist die UNIDO für den Bereich Industrialisierung als Teil des SDG 9 verantwortlich. Das BMZ fördert dies unter anderem durch eine enge Zusammenarbeit zwischen der deutschen bilateralen EZ und UNIDO bei der Entwicklung nachhaltiger Industrieparks und nachhaltiger Industriepolitiken. Zur Entwicklung nachhaltiger Industrieparks gibt es auch eine enge Kooperation mit der Weltbank (siehe bspw. [dieses gemeinsame Webinar](#) von GIZ, UNIDO und Weltbank).

Wissenschaftlich gibt es Kooperationen mit dem German Institute of Development and Sustainability (IDOS), das in diesem Bereich forscht, so z.B. zu [Green Industrial Policy](#).

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

Ansprechpersonen in der GIZ:

Birgit Seibel, birgit.seibel@giz.de
Christian Seitlinger, christian.seitlinger@giz.de
Corinna Braun-Munzinger, corinna.braun-munzinger@giz.de
Rainer Engels, rainer.engels@giz.de
Steffen Felix, steffen.felix@giz.de



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH