WIRTSCHAFT UND ÖKOLOGIE 26.05.2026 | Yuen Yuen Ang

Der Staat soll wieder lenken

Industriepolitik erlebt ihr Comeback. Doch wie sollen Regierungen heute die Gewinnerbranchen von morgen erkennen?

Staatliche Industriepolitik ist zurück – und zwar mit voller Wucht. Nach Jahrzehnten neoliberaler Predigten haben westliche Politiker und Intellektuelle die Rolle des Staates in der wirtschaftlichen Entwicklung wiederentdeckt. Sogar die Weltbank ist auf diesen Zug aufgesprungen und räumt inzwischen ein, dass ihre alten Empfehlungen heute nur noch den „praktischen Wert einer Diskette“ hätten und jedes Land Industriepolitik als Teil seines nationalen Instrumentariums begreifen müsse.

Doch von einem Extrem ins andere zu wechseln, bedeutet noch lange nicht, wirklich neu zu denken. Ein Großteil der Euphorie rund um die Industriepolitik verkennt eine neue Realität: Gleichzeitige Umbrüche – von KI über Deglobalisierung und Klimaschocks bis hin zu geopolitischen Spannungen – machen es heute deutlich schwieriger für politische Entscheidungsträger, zu wissen, auf welche Gewinner sie setzen sollen.

Im 20. Jahrhundert war das Rezept für spät industrialisierende Länder zwar anspruchsvoll, aber zumindest klar: Infrastruktur aufbauen, Fabriken anlocken, für den Export produzieren und sich schrittweise in der Wertschöpfungskette nach oben arbeiten. Heute ist dieser Weg weit weniger eindeutig. Hinzu kommt: Disruptive Innovationen lassen sich per Definition nicht vorhersagen. Bis politische Entscheidungsträger erkennen, welche Technologien, wie etwa Halbleiter, wirklich entscheidend sind, könnte der Zug längst abgefahren sein.

Noch schwieriger wird die Auswahl möglicher Gewinner in fortgeschrittenen westlichen Volkswirtschaften, weil dort Industriepolitik nicht nur dem Ziel wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit dient, sondern zunehmend auch sicherheitspolitischen Überlegungen folgt. Sobald die Logik nationaler Sicherheit dominiert, kann nahezu alles als „kritisch“ oder „strategisch“ gelten – von Halbleitern und Elektroautos über Düngemittel,

Schutzmasken und Babynahrung bis hin zu Schmerzmitteln oder sogar Holz.

Die eigentliche Debatte dreht sich daher nicht mehr darum, ob Staaten eingreifen sollten – die meisten tun es längst. Die entscheidende Frage lautet vielmehr: Was können Regierungen tun, wenn sie im Voraus gar nicht wissen, was funktionieren wird?

Was können Regierungen tun, wenn sie im Voraus gar nicht wissen, was funktionieren wird?

Eine Antwort der Weltbank und anderer Institutionen lautet: anpassen und experimentieren. Dem würden auf den ersten Blick wenige widersprechen? Offen bleibt dabei allerdings, wie Regierungen Anpassungsfähigkeit konkret ermöglichen sollen.

Vor zehn Jahren habe ich in meinem Buch *How China Escaped the Poverty Trap* das Konzept der „gelenkten Improvisation“ eingeführt. Regierungen, die diesem Ansatz folgen, schreiben Ergebnisse nicht von oben vor und bestimmen auch nicht im Voraus die Gewinner. Stattdessen agieren sie eher wie Regisseure eines improvisierten Theaterstücks oder wie Entwickler eines sich selbst generierenden Computerspiels. Ihre Aufgabe besteht darin, Bedingungen zu schaffen, unter denen spontane Innovation „von unten“ entstehen kann. Sie setzen Grenzen, definieren und belohnen Erfolg und skalieren schließlich, was funktioniert.

Meine Grundannahme lautet, dass Unsicherheit – also die Vielzahl unbekannter Möglichkeiten, im Guten wie im Schlechten – etwas anderes ist als Risiko. Risiko bezeichnet negative Entwicklungen, deren Eintrittswahrscheinlichkeit berechnet und kontrolliert werden kann. Unter Bedingungen echter Unsicherheit ist es jedoch nicht nur sinnlos, Ergebnisse vorab festzulegen; es kann sogar kontraproduktiv sein, weil Regierungen dadurch Chancen übersehen, die ihren ursprünglichen Erwartungen widersprechen. Statt Kontrolle auszuüben, müssen Staaten daher Einfluss nehmen.

Ein Weg dahin führt über das, was ich „adaptive politische Kommunikation“ nenne. Wenn Regierungen mit neuen Herausforderungen konfrontiert werden, können sie zunächst graue, also bewusst mehrdeutige Signale senden, die bestimmte Aktivitäten weder ausdrücklich fördern noch verbieten. Erweisen sich erste Pilotprojekte dann als erfolgreich, können sie diese dann offen unterstützen – zugleich aber rote Linien ziehen, um nicht hinnehmbare Risiken zu begrenzen.

Dieser Mechanismus lässt sich sogar systematisch messen. In einer aktuellen Studie haben meine Co-Autoren und ich KI-Modelle genutzt, um politische Richtlinien der chinesischen Zentralregierung zu klassifizieren und nachzuverfolgen, wie sich politische Signale im Laufe der Zeit und zwischen verschiedenen Politikfeldern verändert haben. Unsere Ergebnisse widersprechen dem verbreiteten Bild Chinas als Darth Vader der Industriepolitik – also eines allgegenwärtigen Staates, der jahrzehntelang vorausplant, Gewinner auswählt, massive Subventionen verteilt und die Welt dominieren will.

Man denke etwa an den Onlinehandel, einen zentralen Motor inklusiven Wachstums. China verfügt heute über die größte E-Commerce-Branche der Welt. Sie steht für rund 50 Prozent des globalen Umsatzes und schafft schätzungsweise 50 bis 70 Millionen Arbeitsplätze. E-Commerce-Plattformen beschleunigen den Absatz unzähliger Einzelhändler und Hersteller von Konsumgütern wie Feuerzeugen, Lampen oder Socken – diese Produkte spielen zwar geopolitisch keine Rolle, sind aber für das moderne Leben unverzichtbar.

Doch gehörte der Internethandel zu den Branchen, die im Programm *Made in China 2025* gezielt gefördert wurden? Die erste zentrale Richtlinie zu diesem Bereich erschien bereits im Jahr 2000, als der Staatsrat von „Internetinformationsdiensten“ sprach – damals eng definiert als das Bereitstellen von Informationen im Internet und die Gestaltung von Webseiten gegen Bezahlung. Dass daraus einmal der heutige E-Commerce entstehen würde, hatten die Planer in Peking nicht vorhergesehen.

Die Lehre für andere Länder besteht nicht darin, China zu kopieren.

Allerdings verfolgte die Regierung auch keinen Laissez-faire-Ansatz. Mit dem Wachstum der Branche passte der Staat seine Strategie an. 2015 genehmigte der Staatsrat einen Antrag der Provinzregierung Zhejiang zum Aufbau von Pilotzonen für grenzüberschreitenden Onlinehandel und forderte dazu auf, „mutige Innovationen zu unterstützen“ und sich „den Zeiten anzupassen“. Übersetzt bedeutete das: Eine Branche, die ihre Funktionsfähigkeit bereits bewiesen hatte, sollte nun gezielt skaliert werden, wobei lokale Behörden aktiv Unterstützung der Zentralregierung einforderten.

Die Lehre für andere Länder besteht daher nicht darin, China zu kopieren. Unter Bedingungen von Unsicherheit liegt die

Herausforderung der Industriepolitik nicht einfach darin, Gewinner auszuwählen, sondern sie überhaupt erst zu entdecken. Und sobald sie entdeckt sind, müssen Unterstützungsmaßnahmen über klassische Instrumente wie Zölle und Subventionen hinausgehen. Zu den wirksamsten staatlichen Maßnahmen im chinesischen Onlinehandel gehörten Programme, die traditionelle Industrien dazu ermutigten, sich in digitale Plattformen zu integrieren.

China ist dabei keineswegs das einzige Beispiel. Wer hätte vorhergesagt, dass Nigeria gemessen am Produktionsvolumen die zweitgrößte Filmindustrie der Welt hervorbringen würde? Oder dass die Modebranche – gestützt durch E-Commerce – zu einer der am schnellsten wachsenden Kreativindustrien Afrikas werden würde?

Generell widersprechen viele dynamische, kreative und digitale Branchen, die in Afrika „von unten“ entstehen, der klassischen industriepolitischen Vorstellung ausländisch finanzierter Fabriken und Industrieparks. In meiner eigenen Forschung in Nigeria habe ich jedoch festgestellt, dass Unternehmer in diesen neuen Branchen auf erhebliche Hindernisse stoßen, sobald sie ihre Unternehmen ausbauen wollen. Banken vergeben nur ungern Kredite an Menschen ohne physische Sicherheiten, und Technokraten übersehen Unternehmen, die nicht als „strategisch“ gelten.

Im 21. Jahrhundert ist Unsicherheit – also die Existenz unbekannter Möglichkeiten – kein Fehler, sondern ein Wesensmerkmal moderner Wirtschaften. Industriepolitik unter solchen Bedingungen zu gestalten, erfordert daher mehr als nur eine Abkehr vom Neoliberalismus. Es braucht ein neues politökonomisches Denken: anpassungsfähig, inklusiv und werteorientiert.

Dieser Ansatz stellt eine zentrale Annahme klassischer Top-down-Planung infrage: dass politische Entscheidungsträger die Antworten bereits kennen würden. Immer häufiger tun sie das nicht. Das bedeutet jedoch nicht Ohnmacht. Es bedeutet vielmehr, Institutionen zu schaffen, die Entdeckung und Innovation ermöglichen. Gerade, weil diese oft unerwartet entstehen.

© Project Syndicate



Yuen Yuen Ang
Baltimore

Yuen Yuen Ang ist Inhaberin des Alfred-Chandler-Lehrstuhls für Politische Ökonomie an der *Johns Hopkins University* in den USA. Sie ist Autorin der Bücher *How China Escaped the Poverty Trap* und *China's Gilded Age*.