

Haucap, Justus

Working Paper

Warum erlahmt die Innovationsdynamik in Deutschland? Was ist zu tun?

DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 87

Provided in Cooperation with:

Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)

Suggested Citation: Haucap, Justus (2016) : Warum erlahmt die Innovationsdynamik in Deutschland? Was ist zu tun?, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 87, ISBN 978-3-86304-687-3, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Düsseldorf

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/144571>

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.

ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Nr 87

Warum erlahmt die
Innovationsdynamik in
Deutschland?
Was ist zu tun?

Justus Haucap

Juli 2016

IMPRESSUM

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Veröffentlicht durch:

düsseldorf university press (dup) im Auftrag der
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Universitätsstraße 1,
40225 Düsseldorf, Deutschland
www.dice.hhu.de

Herausgeber:

Prof. Dr. Justus Haucap
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)
Tel: +49(0) 211-81-15125, E-Mail: haucap@dice.hhu.de

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2016

ISSN 2190-992X (online) - ISBN 978-3-86304-687-3

Warum erlahmt die Innovationsdynamik in Deutschland?

Was ist zu tun?

Justus Haucap

Juli 2016

Vorabdruck – erscheint in:

Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), *Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft: Die technologische Zukunftsfähigkeit Deutschlands auf dem Prüfstand*, GDA Verlag: Berlin 2016, S. 7-18.

Zusammenfassung:

Viele Bürgerinnen und Bürger in Deutschland heute überaus skeptisch gegenüber neuen Technologien und Innovationen, ganz gleich ob es um Gentechnik, Biotechnologie, Fracking oder die Digitalisierung geht. Hinzu kommt eine große Skepsis gegenüber zahlreichen Infrastrukturvorhaben sowie ganz allgemein eine zunehmend skeptische Haltung zur Marktwirtschaft und zum Wirtschaftswachstum. Großen Teilen der Bevölkerung geht es heute so gut, dass Verteilungsthemen die Debatte dominieren. Veränderungen des Status Quo werden als Gefährdungen eingestuft. Eine konservative Politik, die möglichst den Status Quo bewahren und Änderungen verhindern will (und damit nicht besonders innovationsfreundlich ist), wird tendenziell für Politiker attraktiv, weil dies eben von immer mehr Wählerinnen und Wählern gewünscht wird. Hinzu kommt die bekannte Problematik, dass bei neuen Geschäftsmodellen und innovativen Produkten und Produktionstechnologien die Gewinner oftmals verstreut und auch ex ante nicht bekannt sind, die Verlierer jedoch oft konzentriert und leicht identifizierbar sind. Das politische Gleichgewicht ist daher regelmäßig eines, bei dem die etablierten Kräfte sich durchsetzen und Neuerungen verhindern. Die Kombination aus natürlichen und institutionellen Standortnachteilen kann jedoch zu einer toxischen Mischung für den Standort Deutschland werden. Vor diesem Hintergrund leitet der vorliegende Beitrag ab, was wirtschaftspolitisch zu tun ist, um die Innovationskraft Deutschlands zu stärken und schlägt unter anderem die Einsetzung einer neuen Deregulierungskommission vor, welche regulatorischen die vielfältigen und in ganz unterschiedlichen Rechtsgebieten verankerten Blockaden für die Digitalisierung identifiziert.

Schlagwörter: Digitalisierung, Innovation, Standort Deutschland, Deregulierung

1. Einleitung: Deutschlands Innovationskraft lässt nach

Am 12. Februar 2016 vermeldete das Internetblog „Ruhrbarone“, dass sich die nordrhein-westfälische Gesundheitsministerin Barbara Steffens (Grüne) für ein Verbot von Gravitationswellen ausgesprochen habe. Wörtlich vermeldete die Webseite dies wie folgt: „Auf einer Pressekonferenz in Düsseldorf sprach sich heute Vormittag NRW-Gesundheitsministerin Barbara Steffens (Grüne) für ein Verbot von Gravitationswellen aus: ‚Es ist alles noch so neu und wir sollten erst einmal mehr wissen, bevor wir allzu euphorisch werden‘, sagte Steffens. Bis mehr Erkenntnisse vorliegen würden, blieben Gravitationswellen in Nordrhein-Westfalen verboten. ‚Das ist eine Frage der Nachhaltigkeit‘, so Steffens.“¹ Diese Meldung war natürlich nicht ernst gemeint, sondern satirisch. Aber sie trifft auch als Satire einen wahren Kern. Entlarvend ist vor allem, dass man sich nicht ganz sicher sein konnte, ob die Meldung wirklich als Witz gedacht war oder ob sie nicht doch eine wahrheitsgetreue Meldung darstellte.

In der Tat sind nämlich viele Bürgerinnen und Bürger in Deutschland heute überaus skeptisch gegenüber neuen Technologien und Innovationen, ganz gleich ob es um Gentechnik, Biotechnologie, Fracking oder die Digitalisierung geht. Hinzu kommt eine große Skepsis gegenüber zahlreichen Infrastrukturvorhaben sowie ganz allgemein eine zunehmend skeptische Haltung zur Marktwirtschaft und zum Wirtschaftswachstum.² Diese Stimmung wird von Politikern aufgenommen, sodass in den letzten Jahren Markt und Wettbewerb als ordnungsstiftende Prinzipien in der Wirtschaft von der Politik immer weiter zurückgedrängt wurden. Sei es die Energiepolitik mit über 5000 verschiedenen staatlich festgelegten Einspeisetarifen für erneuerbare Energien (vgl. etwa Kronberger Kreis, 2014), seien es Preisregulierungen wie der Mindestlohn, die Mietpreisbremse, die geplante Buchpreisbindung für E-Books oder seien es andere Markteingriffe wie das Tarifeinheitsgesetz, die Frauenquote für die Aufsichtsräte der wichtigsten börsennotierten Unternehmen in Deutschland oder auch andere verteilungspolitische Maßnahmen wie die Abschaffung der Studiengebühren oder das Rentenpaket von 2014: Die Politik setzt aktuell primär auf die Umverteilung

¹ <http://www.ruhrbarone.de/nrw-gesundheitsministerin-steffens-gruene-fuer-verbot-von-gravitationswellen/121623>

² <http://www.welt.de/wirtschaft/article151735467/Gefahrliches-Misstrauen-der-Deutschen-in-die-Marktwirtschaft.html>

unseres vorhandenen Wohlstandes und nicht auf Maßnahmen und die Rahmenbedingungen, welche es erst ermöglichen, Wohlstand überhaupt zu schaffen.

Großen Teilen der Bevölkerung geht es heute so gut, dass Verteilungsthemen die Debatte dominieren. Veränderungen des Status Quo werden als Gefährdungen eingestuft. Und es ist auch richtig: Jede Innovation führt zu Veränderungen und zu einer neuen Verteilung von Gewinnen und von wirtschaftlicher Macht. AirBnB bedroht Hotels und Mieter, Uber die Taxis, die E-Books den stationären Buchhandel, und so fort. Zugleich bringen Innovationen aus der Natur der Sache heraus Unbekanntes und Neues, eingeübte Routinen und Gepflogenheiten müssen sich ändern, und Wandel und Anpassung ist oft mühsam. Die Abwehr besteht daher oft in Verboten und Unterdrücken – eine menschlich verständliche Reaktion, obgleich sie langfristig zur Stagnation führt.

Der demographische Wandel verstärkt diese Tendenz noch einmal. Jeder, der lesen kann, weiß zwar heute, dass der demographische Wandel in rund 20 bis 30 Jahren das heutige Rentensystem zum Kollabieren bringen wird und wir große Teile der Rente dann vermutlich aus Steuern finanzieren werden, weil sich das Verhältnis von aktiven Rentenbeitragszahlern zu Rentenempfängern massiv verschlechtern wird (vgl. etwa Sinn, 2013). Aber der demographische Wandel hat weitere Konsequenzen, die bisher wenig beleuchtet wurden: Zum einen fehlt eine nachwachsende Generation von Gründern und Unternehmern. Da Innovationen oft auch von neu gegründeten Unternehmen ausgehen ist die reduzierte Gründungsdynamik aufgrund fehlender Gründer korreliert mit der erlahmenden Innovationsdynamik. Zum anderen führt der demographische Wandel auch dazu, dass der Medianwähler immer älter wird. Rentnerinnen und Rentner machen zwar noch nicht die Mehrheit der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger aus, doch werden – besonders unter Berücksichtigung der tatsächlichen Wahlbeteiligung in verschiedenen Altersgruppen – die Interessen der älteren Bürgerinnen und Bürger politisch zunehmend wichtiger. Tendenziell scheint nun aber mit zunehmendem Alter die Bereitschaft, Veränderungen in Kauf zu nehmen, eher abzunehmen als zu steigen. Eine konservative Politik, die möglichst den Status Quo bewahren und Änderungen verhindern will (und

damit nicht besonders innovationsfreundlich ist), wird tendenziell für Politiker attraktiv, weil dies eben von immer mehr Wählerinnen und Wählern gewünscht wird.

Hinzu kommt die bekannte Problematik, dass bei neuen Geschäftsmodellen und innovativen Produkten und Produktionstechnologien die Gewinner oftmals verstreut und auch ex ante nicht bekannt sind, die Verlierer jedoch oft konzentriert und leicht identifizierbar sind. Das politische Gleichgewicht ist daher regelmäßig eines, bei dem die etablierten Kräfte sich durchsetzen und Neuerungen verhindern.

Die Politik neigt aus diesen Gründen daher vor allem dazu, den Status Quo zu verteidigen, während Innovationen – solange sie nicht staatlich subventioniert werden wie etwa das Elektroauto – tendenziell unterdrückt und verhindert zu werden drohen. Ronald Reagan hat diese Politik einmal wie folgt sehr plastisch beschrieben: „Government's view of the economy could be summed up in a few short phrases: If it moves, tax it. If it keeps moving, regulate it. And if it stops moving, subsidize it.“ Eine solche Politik kann langfristig selbstredend verheerende Folgen haben.

Dies gilt für Deutschland in besonderem Maße, denn: Dass Deutschland kaum über natürliche Rohstoffe verfügt, ist altbekannt. Nichtsdestotrotz haben wir im internationalen Vergleich heute einen sehr hohen Lebensstandard. Dieser basiert im Wesentlichen auf (a) dem hohen Humankapital, also der guten Ausbildung, dem Fleiß und Erfindergeist, (b) einem hohen Sozialkapital (siehe auch Haucap, 1998) sowie (c) (noch) relativ effizienten institutionellen Rahmenbedingungen. Klar ist auch, dass der Wettbewerbsvorteil von Unternehmen in Deutschland aufgrund der fehlenden natürlichen Rohstoffe (anders etwa als Norwegen) und den relativ hohen Löhnen (anders als etwa China, Taiwan, etc.) nicht allein im Preis liegen kann. Um mit der internationalen Konkurrenz aus Niedriglohnländern mithalten zu können, müssen deutsche Unternehmen daher nicht Produkte anbieten, die preisgünstiger sind, sondern vor allem müssen sie bessere und innovativere Produkte und Dienstleistungen anbieten, die effizient produziert und vertrieben werden (vgl. Haucap, Wey und Barmbold, 1997). Der Kern des Wettbewerbsvorteils liegt also in Bildung und Erfindergeist, in Produktqualität und Innovationen.

Dass Deutschland im Innovationswettbewerb angesichts der US-Dominanz bei technischer Software und Internetplattformen zurückfällt und irgendwann in der Kreisliga spielt, ist eine Befürchtung, die etwa viele Mitgliedsunternehmen im Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (VDE) bei einer Umfrage jüngst geäußert haben.³ Und in der Tat: Viele wichtige Innovationen kommen heute nicht aus Deutschland, sondern – insbesondere im Bereich der digitalen Wirtschaft - aus den USA. Deutschland fällt im internationalen Innovationswettbewerb zurück.

Zwar sind die Forschungsausgaben in Deutschland mit rund des Bruttoinlandsproduktes (BIP) noch immer hoch, und nur in Südkorea, Israel, Skandinavien und Japan sind diese prozentual höher, jedoch stagniert die Anzahl der beim Europäischen Patentamt von Deutschen angemeldeten Patente im Gegensatz zum globalen Trend. Während global heute pro Jahr rund 30% mehr Patente angemeldet werden als vor zehn Jahren, gilt dies nicht für Deutschland. Auch in Japan und Frankreich ist die Anzahl der Patentanmeldungen pro Jahr in den letzten zehn Jahren um rund 30%, gestiegen, in Südkorea sogar um 100% und in China gar um +700%.⁴ Im Jahr 2016 werden chinesische Forscher erstmals mehr Patente beim Europäischen Patentamt anmelden als deutsche Erfinder. Der Marktanteil Deutschlands an den gesamten Patentanmeldungen ist seit 2006 von 14% auf 11% weltweit gefallen.

2. Ursachen für die schwindende Innovationskraft

Worin liegen die Ursachen für die schwindende Innovationskraft Deutschlands? Die Ursachen dafür sind wie so oft vielfältig. Sicher spielt etwa die im internationalen Vergleich bestenfalls zweitklassige Ausstattung und staatlich verordnete Inflexibilität deutscher Hochschulen eine Rolle. Es wird kein deutsches Stanford oder Harvard geben, nicht einmal ein Berkeley oder Michigan, um die wohl besten staatlichen US-Universitäten zu nennen. Aber dies ist sicher nicht der einzige Grund, vermutlich

³ Vgl. http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article154789375/Mit-der-Old-Economy-zurueck-in-die-Kreisliga.html

⁴ Vgl. „European Patent Filings“ unter https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics_de.html

nicht einmal der wichtigste. Ein bedeutender Grund für die zurückgehende Innovationsleistung ist auch die Selbstzufriedenheit, sowohl bei der Bevölkerung als auch bei Unternehmen: Uns geht es zu gut, um innovativ zu sein.

Dabei ist es nicht nur die schon beschriebene Selbstzufriedenheit in der Bevölkerung, die zur Abwehr der meisten Veränderungen führt. Auch in Unternehmen kann sich schnell eine Zufriedenheit breit machen, wenn es dem Unternehmen zu gut geht. Für wirkliche Reformen und Veränderungen braucht es in der Regel eine Krise. Warum?

Die Innovationsökonomik sagt uns schon lange: Eine starke Marktstellung kann dazu verleiten, sich auf Erfolge auszuruhen, satt und zufrieden und damit auch weniger innovativ zu werden. Wer schon einen hohen Marktanteil hat, kann auch durch Innovationen keine großen Marktanteile mehr hinzugewinnen. Die Anreize, aber auch die Notwendigkeit, innovativ zu sein, schwinden. Ganz anders verhält es sich jedoch bei Unternehmen, die noch klein sind: Sie haben durch Innovationen noch viel zu gewinnen, dementsprechend hoch sind die Anreize, innovative zu sein. Sie haben kaum Erfolge, auf denen sie sich ausruhen können. Diese Logik hat schon der Ökonomie-Nobelpreisträger Kenneth Arrow (1962) erklärt.

Diese unterschiedlichen Anreize, innovativ zu sein, kommen in der digitalen Wirtschaft besonders stark zum Tragen, denn: Während in der Vergangenheit viele Innovationen einen hohen Kapitaleinsatz erforderten und so die etablierten Unternehmen vor Neulingen zu einem gewissen Grad geschützt sind – so wie es etwa auch heute noch in weiten Teilen der Pharma-, Chemie- oder Automobilindustrie der Fall ist – gilt dies in weitaus geringerem Umfang in der digitalen Wirtschaft. Viele Innovationen kommen tatsächlich aus den berühmten Garagen, Humankapital ist der wesentliche Treiber für Innovationen.

Gleichwohl sei angemerkt, dass das von Arrow (1962) angeführte Argument nicht immer zutreffen muss. Wie etwa Gilbert und Newberry (1982) ausgeführt haben, hat ein Monopolist auch am meisten zu verlieren. Daher können seine Innovations-

anreize auch besonders stark sein. Theoretisch ist die Lage damit unklar. Die Feststellung, dass Deutschland besonders viele Weltmarktführer mit hohen Marktanteilen hat, dürfte deswegen keine hinreichende Erklärung für die zurückgehende Innovationsdynamik sein.

Es dürften die schon angesprochenen gesellschaftlichen Widerstände gegen viele Innovationen sein, die welche die Innovationsbereitschaft negativ beeinflussen. Eine wesentliche Erklärung für diese gesellschaftlichen Widerstände dürfte sein, dass Innovationen – genauso wie etwa die Liberalisierung von Märkten oder Freihandel und Globalisierung – stets Gewinner und Verlierer hervorbringt und sich die potenziellen Verlierer wesentlich klarer artikulieren können als die – oftmals noch nicht konkret identifizierbaren – potenziellen Gewinner. Prozessinnovationen etwa führen in aller Regel zu einer weniger ressourcenintensiven Produktionsweise. Die Einsparung menschlicher Arbeitskraft stößt bei den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften naturgemäß nicht auf Begeisterung. Dass etwa die die Gewerkschaft der Lokführer nicht von selbstfahrenden Zügen begeistert sein dürfte, ist ebenso offensichtlich, wie die bekannte historische Tatsache, dass die Weber (mit Gewalt) versuchten, die Einführung mechanischer Webstühle zu verhindern. In ähnlicher Weise führen Produktinnovationen dazu, dass bessere Produkte alte Angebote verdrängen. Oftmals lösen diese Innovationen einen Strukturwandel aus, bei dem die regionale Betroffenheit sehr unterschiedlich ist. Während einige Regionen gewinnen, in denen die innovativen Unternehmen beheimatet sind, verlieren andere. Regionen, die potenziell zu den Verlierern gehören, werden daher oftmals versuchen, die Innovationen mit politischen Mitteln zu verhindern.

3. Können wir die digitale Revolution in Deutschland verhindern?

Besonders plastisch werden diese Zusammenhänge aktuell im Kontext der Digitalisierung. Selbst die Bundeskanzlerin hat im Vorfeld der diesjährigen Cebit verlautbart, dass Daten „die Rohstoffe des 21. Jahrhunderts“ sind und unterstrichen, dass Big Data mitentscheidend für den Zugang von Firmen zu Kunden und die Zukunft einer modernen Wirtschaft sind. Wörtlich sagte die Bundeskanzlerin: „Wer heute gute Autos herstellen kann, aber nicht in ausreichender Weise den Zugang zum Kunden

bekommt, der wird morgen nicht mehr der Produzent oder der Hauptteil der Wertschöpfung sein. Deshalb muss Deutschland hier aufholen“. Gleichwohl sind die Rahmenbedingungen in Deutschland für die Nutzung des „Rohstoffs des 21. Jahrhunderts“ denkbar schlecht. Aufgrund der sehr strengen Datenschutzvorschriften, bei denen Unternehmen eine Einwilligung für jede neue Verwendung personenbezogener Daten benötigen und einer sehr weitgehenden Interpretation des Begriffes „personenbezogen“, ist die Nutzung von Daten in Deutschland sehr kostspielig, wenn nicht sogar oft unmöglich. Es ist daher wenig verwunderlich, dass sich Geschäftsmodelle, die auch personenbezogene Daten nutzen, nicht in Deutschland entwickeln. Deutschland ist an sich bereits ein rohstoffarmes Land. Nun wird darüber hinaus die Nutzung des zentralen Rohstoffs für die digitale Wirtschaft, der eigentlich nicht knapp ist, da Daten dupliziert und mehrfach verwendet werden können, auch noch verteuert.

Die strengen Datenschutzregel in Deutschland und auch der EU verordnen Unternehmen somit einen äußerst „ressourcenschonenden Umgang“ mit dem Rohstoff Daten. Dies mag sich gut anhören, ist aber tendenziell weniger sinnvoll als bei klassischen Ressourcen, da Daten eben – anders als Öl und andere natürliche Ressourcen – nicht verbraucht werden. Selbst die durchaus löbliche (Teil-)Harmonisierung der Datenschutzregeln in den 28 EU-Mitgliedstaaten durch die europäische Datenschutzgrundverordnung wird nur begrenzt den Wettbewerbsnachteil Europas beseitigen, da durchaus eine unterschiedliche Interpretation derselben Regeln in unterschiedlichen Mitgliedstaaten wahrscheinlich ist, wie die Erfahrungen mit der Interpretation der Datenschutzregeln in den 16 deutschen Bundesländern durch die einzelnen Datenschutzbeauftragten der Länder gezeigt hat.

Abgesehen von den strengen Datenschutzvorschriften, die nur einen sehr restriktiven Umgang mit Daten ermöglichen, verhindern zahlreiche andere Vorschriften tendenziell die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle. Als Beispiele seien das Verbot von Uber aufgrund eines völlig antiquierten Personenbeförderungsgesetzes genannt (vgl. Haucap, 2015), das innovationsfeindliche Leistungsschutzrecht für Presseverlage, das gerade kleine und innovative Nachrichten-Plattformen behindert (vgl. Dewenter und Haucap, 2013) oder die nun geplante Buchpreisbindung für E-Books.

Der einfachste Weg zur Abwehr von Innovationen ist ihr Verbot, jedoch ist es zugleich auch die verbraucherfeindlichste Lösung. Natürlich ist aus Sicht der Taxiunternehmen und der Taxizentralen neue Konkurrenz unliebsam. Gleichwohl erinnert die heutige Regulierung des Taximarktes an die sog. Red Flag Acts im Großbritannien des späten 19. Jahrhunderts. Diesem Gesetz zufolge durften Gefährte ohne Pferde wie ein Auto nur mit einer Höchstgeschwindigkeit von etwa sechs km/h (vier Meilen pro Stunde) fahren (innerorts betrug das Tempolimit zwei Meilen pro Stunde). Bei jedem Automobil musste zudem ein Fußgänger voraus laufen und zur Warnung der Bevölkerung eine rote Flagge (red flag) tragen. Die Pferdekutscher waren glücklich über das Gesetz, gleichwohl hat es den Siegeszug des Autos nicht verhindern können.

Ähnlich verhält es sich mit der Buchpreisbindung für E-Books. Ursprünglich hat die Buchpreisbindung den Buchhandel vor Preiswettbewerb geschützt, es gab eine Vielzahl von Buchhandlungen, die so die „Literaturversorgung“ der Bevölkerung sicherstellten. Inzwischen setzen sich E-Books immer stärker durch, die nachrückenden Generationen hängen weniger an alten Gewohnheiten und die Vorteile der E-Books sind offensichtlich. Auf handlichen Readern ist prinzipiell die gesamte Weltliteratur verfügbar. Die Reader sind leicht, umweltschonend und platzsparend, lange Bücherregale werden irgendwann ebenso der Vergangenheit angehören wie CD-Regale. Durch das elektronische Publizieren kann zugleich jeder Autor, auch ohne Verlag, seine Bücher verbreiten und bei Amazon oder auf anderen Plattformen als E-Book einstellen. Für Zugang zu Literatur benötigt man heute keinen Buchladen mehr, sondern einen Zugang zum Internet. Für den stationären Buchhandel sind die Aussichten daher mittelfristig so düster wie vor 100 Jahren die der Pferdekutscher. Die Produktions- und Distributionskosten für elektronische Bücher liegen sehr deutlich unter denen für gedruckte Werke. Es ist klar, dass sich E-Books durchsetzen werden.

Die künstliche Verteuerung der elektronischen Bücher durch die Preisbindung mag diesen Strukturwandel bremsen, aufhalten wird sie ihn nicht. Wenn die Politik wirklich

will, dass Deutschland bei der Digitalisierung vorn mit dabei ist, darf sie nicht regelmäßig aus Angst vor neuen Entwicklungen und zum Schutz bisheriger Machtstrukturen Innovationen mit Verboten und Regulierungen begegnen.

4. Zwischenfazit

Zu welchem Zwischenfazit gelangen wir bisher? Deutschland hat gewisse natürliche Standortnachteile für Innovationen, welche Verbraucher direkt betreffen wie Amazon, Google, Facebook, AirBnB, Uber, Ebay etc. Im Gegensatz zu den USA und anderen Märkten ist Englisch nicht unsere Muttersprache, zudem ist der deutsche Markt ohnehin schon kleiner als die USA oder auch China. Innovationen für Verbraucher werden daher sicher nur selten zuerst in Deutschland entwickelt und getestet.

Zugleich sind die Rahmenbedingungen in Deutschland für Gründer und Innovatoren oftmals wenig gut, die Regulierung vieler Bereiche ist sehr strikt wie etwa der tendenziell unternehmensfeindliche Datenschutz. In der Kombination können natürliche und institutionelle Standortnachteile eine toxische Mischung für den Standort ergeben. In der Tat ist heute unter den 20 größten Internetunternehmen der Welt kein einziges europäisches. Unter den 20 größten Tech-Unternehmen der Welt ist immerhin SAP, allerdings auch seit langem das einzige deutsche Unternehmen. Deutschland droht den Anschluss in diesem wichtigen Zukunftsfeld zu verlieren. Es wird auch wenig weiterhelfen, im ländlichen Raum noch mehr Breitband zu vergraben, wenn es keine interessanten Angebote gibt. Die Entwicklung interessanter Angebote und Plattformen scheitert vielmehr an anderen Dingen, wie z. B. die Rückständigkeit von Behörden und öffentlichen Institutionen im Bereich der Digitalisierung. Die Expertenkommission für Forschung und Innovation (EFI) der Bundesregierung hat in ihrem jüngsten Bericht vom 17. Februar 2016 von einer „digitalen Service-Wüste in deutschen Amtsstuben“ gesprochen (vgl. EFI, 2016). Die Europäische Kommission (2016) hat Deutschland in ihrem jährlichen European Digital Progress Report im Bereich E-Government unter den 28 EU-Staaten gerade auf Platz 18 gerankt.⁵ Auch bei der Verfügbarkeit öffentlicher Daten (Open Data) liegt Deutschland zurück.⁶ Da

⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> sowie <http://www.zeit.de/digital/internet/2016-05/e-government-digitalisierung-deutschland-fortschrittsbericht>

⁶ Vgl. etwa https://okfn.de/blog/2016/01/statements_open_data_vorsaetze/

aber gerade in der digitalen Welt viele neue Dienste auf der Verarbeitung und intelligenten Nutzung von Daten basieren, ist ein Knausern mit öffentlichen Daten eher innovationshemmend. Der strikte Datenschutz sowie die regelmäßig Unter-sagung oder mindestens strikte Regulierung neuer Geschäftsmodelle tut ihr übriges.

5. Brauchen wir mehr Industriepolitik?

Die innovationsfeindliche Stimmung bei vielen Bürgerinnen und Bürgern wird weder durch Subventionen für Elektromobilität – welche sich ohnehin noch als großer Flop erweisen könnte, sollten die Autofahrer letztlich doch hybride oder gasgetriebene Autos bevorzugen – auflösen noch durch eine Beschränkung des Wettbewerbs etwa bei Telekom, Post oder Bahn. Eine Lektion aus den USA ist, dass viele Innovationen nicht von etablierten Anbietern vorangetrieben werden, die vor Wettbewerb geschützt werden, sondern von völlig neuen Unternehmen. Google, Facebook, Apple und Amazon sind allesamt keine Ausgründungen aus etablierten (Groß-)Unternehmen, sondern völlig neu entstanden.

Dass die Auswahl von nationalen Champions und Gewinnerunternehmen und -branchen oft schief läuft, belegt im Übrigen eindrucksvoll die Energiewende. Die erhoffte Weltmarktführerschaft bei Solaranlagen hat sich nicht eingestellt, bei Windrädern droht ein ähnliches Schicksal. Die große Gefahr staatlicher Industriepolitik ist vielmehr, dass etablierte Strukturen weitgehend vor Wettbewerb geschützt werden und insbesondere disruptive Innovationen unterdrückt werden.

6. Was ist stattdessen zu tun?

Statt einer forcierten Industriepolitik wie etwa die Förderung der Elektromobilität wäre es sinnvoll, u.a. folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Schaffung eines liberalen Ordnungsrahmens mit Schwellenwerten im Bereich der Sharing Economy anstelle von Verboten und drastischer Regulierung,
- Anpassung zahlreicher Verordnungen und Gesetze an die Anforderungen und Notwendigkeiten einer digitalen Welt
- Schaffung eines innovationsfreundlicheren und weniger bürokratischen Datenschutzes,
- Natürlich auch Aufbau einer modernen digitalen Infrastruktur,
- Investitionen in E-Government und Förderung von Open Data,
- Einrichtung eines Börsensegments für junge wachstumsorientierte Unternehmen,
- Stärkere Förderung digitaler Kompetenzen an Schulen und Hochschulen, etwa durch einen Ausbau von Informatik-Angeboten,
- Förderung moderner, wettbewerbsfähiger Universitäten durch weitgehendes Entlassen in eine Autonomie, idealerweise gepaart mit einem System von (Hochschul-)Bildungsgutscheinen.

Die aktuelle Tendenz zu einer strikten Regulierung droht jedoch viele digitale Geschäftsmodelle abzuwürgen bzw. ihre Entstehung im Ausland zu fördern. Wenn dies verhindert werden soll, müssen nun die Weichen gestellt werden.

Die kommende Bundesregierung sollte nach der nächsten Bundestagswahl eine neue Deregulierungskommission einsetzen. Die regulatorischen Blockaden für die Digitalisierung sind so vielfältig und in so unterschiedlichen Rechtsgebieten, vom Personenbeförderungsgesetz über diverse Regelungen des Gesundheitsmarktes bis hin zum Telemediengesetz, verankert, dass Einzelmaßnahmen nur begrenzt wirken. Die Arbeit der Deregulierungskommission Anfang der 1990er-Jahre hat wichtige Impulse für die Liberalisierung der Telekommunikation und anderer Branchen gegeben. Eine systematische Aufarbeitung der Hindernisse für die Digitalisierung könnte jetzt wichtige Impulse für eine innovationsfreundliche Politik geben.

Literatur

- Arrow, K.J. (1962): Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, Princeton.
- Dewenter, R. & J. Haucap (2013), *Ökonomische Auswirkungen der Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseinhalte im Internet (Leistungsschutzrecht für Presseverleger)*. Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI), DICE Ordnungspolitische Perspektiven 36, Düsseldorf.
- EFI (2016), *Gutachten zur Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands*, Gutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation: Berlin.
- Europäische Kommission (2016), European Digital Progress Report 2016, Brüssel, online unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- Gilbert, R.J. und D.M.G. Newberry (1982), "Preemptive Patenting and the Persistence of Monopoly", *American Economic Review* 75, S. 453-466.
- Haucap, J. (1998), "Institutions, Development and the Human Factor: The German 'Miracle'," in S. Adjibolosoo (Hrsg.), *International Perspectives on the Human Factor in Economic Development*, Praeger: New York, S. 11-28.
- Haucap, J. (2015), „Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ? Die Chancen der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen“, *Wirtschaftsdienst* 95, 91-95.
- Haucap, J., C. Wey & J. Barmbold (1997), "Location Choice as a Signal of Product Quality: The Economics of 'Made in Germany'", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153, S. 510-531.
- Kronberger Kreis (2014), *Neustart in der Energiepolitik jetzt!*, Berlin.
- Sinn, H.W. (2013), Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen, *ifo Schnelldienst* 21/2013, S. 3-23.

BISHER ERSCHIENEN

- 87 Haucap, Justus, Warum erlahmt die Innovationsdynamik in Deutschland? Was ist zu tun?, Juli 2016.
Erscheint in: Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft: Die technologische Zukunftsfähigkeit Deutschlands auf dem Prüfstand, GDA Verlag: Berlin 2016, S. 7-18.
- 86 Haucap, Justus, Loebert Ina, Spindler, Gerald und Thorwarth, Susanne, Ökonomische Auswirkungen einer Bildungs- und Wissenschaftsschranke im Urheberrecht, Juli 2016.
- 85 Böckers, Veit, Hardorp, Lilian, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Gösler, Niklas und Thorwarth, Susanne, Wettbewerb in der Restmüllerfassung: Eine empirische Analyse der Anbieterstruktur, Juli 2016.
- 84 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Lange, Mirjam, Gutachten zum Serious Doubts Letter der Europäischen Kommission zur Vectoring-Entscheidung der Bundesnetzagentur, Juni 2016.
- 83 Hottenrott, Moritz, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Gegenstandsbereiche der Normung, März 2016.
- 82 Coenen, Michael und Watanabe, Kou, Institutionelle Ergänzungen für die wirtschaftspolitische Beratung, Februar 2016.
Erscheint in: ZPB Zeitschrift für Politikberatung, 3 (2015).
- 81 Coenen, Michael, Haucap, Justus und Hottenrott, Moritz, Wettbewerb in der ambulanten onkologischen Versorgung – Analyse und Reformansätze, Januar 2016.
- 80 Coppik, Jürgen und Haucap, Justus, Die Behandlung von Preisschirmeffekten bei der Bestimmung von Kartellschäden und Mehrerlösen, November 2015.
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 66 (2016), S. 50-57.
- 79 Haucap, Justus, Kehder, Christiane und Loebert, Ina, Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Mai 2015.
- 78 Hamelmann, Lisa und Haucap, Justus, Kartellrecht und Wettbewerbspolitik für Online-Plattformen, Oktober 2015.
- 77 Haucap, Justus, Ordnungspolitik und Kartellrecht im Zeitalter der Digitalisierung, Oktober 2015.
- 76 Böckers, Veit, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Thorwarth, Susanne, Auswirkungen der Fernbusliberalisierung auf den Schienenpersonenverkehr, August 2015.
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 41 (2015), S. 75-90.
- 75 Baumann, Florian, Freier Warenverkehr und unverfälschter Wettbewerb in der Europäischen Union: Der Beitrag der europäischen Produkthaftung, August 2015.
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 41 (2015), S.173-195.
- 74 Baumann, Florian, Recht und Ökonomie aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften, August 2015.

- 73 Haucap, Justus, Pavel, Ferdinand, Aigner, Rafael, Arnold, Michael, Hottenrott, Moritz und Kehder, Christiane, Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, August 2015.
- 72 Hamelmann, Lisa, Haucap, Justus und Wey, Christian, Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit von Meistbegünstigungsklauseln auf Buchungsplattformen am Beispiel von HRS, August 2015.
Erschienen in: Zeitschrift für europäisches Wettbewerbsrecht (ZWeR), 13 (2015), S. 245-264.
- 71 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zur Nachfragemacht im Lebensmittel-einzelhandel - Ein Kommentar aus ökonomischer Perspektive, Februar 2015.
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 65 (2015), S. 605-618.
- 70 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Zu wenig Einfluss des ökonomischen Sachverständs? Empirische Befunde zum Einfluss von Ökonomen und anderen Wissenschaftlern auf die Wirtschaftspolitik, Februar 2015.
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40 (2014), S. 422-436.
- 69 Haucap, Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ? Die Chancen der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen, Januar 2015.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 91-95.
- 68 Dewenter, Ralf und Giessing, Leonie, Die Langzeiteffekte der Sportförderung: Auswirkung des Leistungssports auf den beruflichen Erfolg, Januar 2015.
- 67 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Welchen Einfluss haben Wissenschaftler auf Medien und die Wirtschaftspolitik?, Dezember 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 68-75.
- 66 Haucap, Justus und Normann, Hans-Theo, Jean Tirole – Ökonomie-Nobelpreisträger 2014, Dezember 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 906-911.
- 65 Haucap, Justus, Implikationen der Verhaltensökonomik für die Wettbewerbspolitik, Oktober 2014.
Erschienen in: C. Müller & N. Otter (Hrsg.), Behavioral Economics und Wirtschaftspolitik, Lucius & Lucius: Stuttgart 2014, S. 175-194.
- 64 Bucher, Monika und Neyer, Ulrike, Der Einfluss des (negativen) Einlagesatzes der EZB auf die Kreditvergabe im Euroraum, Mai 2015 (Erste Version Oktober 2014).
- 63 Bataille, Marc und Steinmetz, Alexander, Kommunale Monopole in der Hausmüllentsorgung, August 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 95 (2015), S. 56-62.
- 62 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Stellen Google, Amazon, Facebook & Co. wirklich die marktwirtschaftliche Ordnung zur Disposition?, August 2014.
Erschienen in: ifo Schnelldienst, 67/16 (2014), S. 3-6.
- 61 Coenen, Michael und Jovanovic, Dragan, Minderheitsbeteiligungen in der Zusammenschlusskontrolle: Zeigen schleichende Übernahmen auf eine Schutzlücke?, Juli 2014.
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 64 (2014), S. 803-813.
- 60 Mahlich, Jörg, Sindern, Jörn und Suppliet, Moritz, Vergleichbarkeit internationaler Arzneimittelpreise: Internationale Preisreferenzierung in Deutschland durch das AMNOG, Mai 2014.
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16 (2015), S. 164-172.

- 59 Watanabe, Kou, Optimale Rahmenbedingungen in der wirtschaftspolitischen Beratung: Vier Konzepte als institutionelle Ergänzung, Mai 2014.
- 58 Haucap, Justus, Normann, Hans-Theo, Benndorf, Volker und Pagel, Beatrice, Das Rundfunkbeitragsaufkommen nach der Reform des Rundfunkfinanzierungsmodells, Februar 2014.
- 57 Bataille, Marc und Hösel, Ulrike, Energiemarkteffizienz und das Quotenmodell der Monopolkommission, Februar 2014.
Erschienen in: Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER), 18 (2014), S. 40-44.
- 56 Haucap, Justus und Thomas, Tobias, Wissenschaftliche Politikberatung: Erreicht der Rat von Ökonomen Politik und Öffentlichkeit?, Januar 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 180-186.
- 55 Haucap, Justus und Pagel, Beatrice, Ausbau der Stromnetze im Rahmen der Energiewende: Effizienter Netzausbau und effiziente Struktur der Netznutzungsentgelte, Januar 2014.
Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 39 (2013), S. 235-254.
- 54 Coenen, Michael und Haucap, Justus, Krankenkassen und Leistungserbringer als Wettbewerbsakteure, Januar 2014.
Erschienen in: D. Cassel, K. Jacobs, C. Vauth & J. Zerth (Hrsg.), Solidarische Wettbewerbsordnung, Verlag medhochzwei: Heidelberg 2014, S. 259-282.

Ältere Ordnungspolitische Perspektiven finden Sie hier:

<https://ideas.repec.org/s/zbw/diceop.html>

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Düsseldorfer Institut für
Wettbewerbsökonomie (DICE)**

Universitätsstraße 1_ 40225 Düsseldorf
www.dice.hhu.de