

Falck, Oliver

Article

Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Falck, Oliver (2019) : Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 10, pp. 12-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198756>

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.

Oliver Falck* Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?



Oliver Falck

Die Debatte um eine neue europäische Industriepolitik kommt nicht aus heiterem Himmel. Europa verliert mit dem bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union ein auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beharrendes Mitglied. Auf der anderen Seite des Atlantiks sind mit Donald Trump protektionistische und industriepolitische Debatten auf der amerikanischen politischen Agenda allgegenwärtig. Politische Berater orakeln, dass uns China mit seiner aggressiven Industriepolitik und seiner Marktabschottung wirtschaftlich und technologisch überholen wird und rufen nach vergleichbaren europäischen Gegenmaßnahmen. Den Befürwortern solcher Maßnahmen kommt die aktuelle Debatte um den 5G-Ausbau und die Dominanz des chinesischen Anbieters Huawei gerade recht, und sie schüren Ängste, dass uns China ausspionieren könnte. Gleichzeitig ist vielen die Dominanz der Internetgiganten aus den USA ein Dorn im Auge, auch wenn die Vorbehalte eher diffus sind und wir ihre Dienste täglich nutzen. Viele dieser komplexen Entwicklungen haben wir aber noch gar nicht richtig verstanden, so dass Rufe nach einfachen Antworten wie nach Protektionismus oder dem Imitieren der chinesischen Industriepolitik ebenso wie nach freiem Wettbewerb nicht angebracht erscheinen. Aber wie könnten richtige Antworten aussehen?

ES GIBT KEINE »ONE-SIZE-FITS-ALL«-INDUSTRIEPOLITIK

Die neue Wachstumstheorie (vgl. Aghion und Howitt 1997) unterscheidet zwischen Ländern an der weltweiten Technologiegrenze und Ländern hinter der weltweiten Technologiegrenze. Länder an der Technologiegrenze können nur durch Innovationen wachsen und schieben damit die weltweite Technologiegrenze weiter voran. Länder hinter der Technologiegrenze können durch Imitation wachsen, d.h. durch Kopieren und Adaptieren bestehender Technologien. Dadurch lernen sie und holen zur Technologiegrenze auf. Für die beiden Typen von Ländern gibt es aber keine einheitlich passende »One-size-fits-all«-Industriepolitik. Für Länder an der Technologiegrenze sind Wettbewerb, Technologieoffenheit, der Schutz geistigen Eigentums und exzellente Hochschulen und Forschungseinrichtungen die besten Rahmenbedingungen dafür, dass diese mit der Weiterentwicklung der Technologiegrenze mithalten. Dagegen helfen eine aktive Industriepolitik, Wettbewerbsbeschrän-

kungen, die die einheimischen Unternehmen vor der Konkurrenz fortschrittlicher Unternehmen aus Ländern an der Technologiegrenze schützen, der Import von Humankapital und das Kopieren von Technologien und Produkten – auch unter Missachtung geistigen Eigentums – Ländern hinter der Technologiegrenze aufzuholen.

Das illegale Imitieren überlegener ausländischer Technologie ist in der Wirtschaftsgeschichte eine oft zu beobachtende Strategie des Aufholens. Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts verringerten die deutschen Werkzeugmaschinenbauer ihren technologischen Abstand zu den weltweit führenden amerikanischen Werkzeugmaschinenbauern, indem sie amerikanische Maschinen importierten, zerlegten und nachbauten (vgl. Richter 2008). Sie analysierten internationale Fachzeitschriften und Patentschriften amerikanischer Unternehmen und besuchten regelmäßig Messen, Ausstellungen und amerikanische Fabriken. Nicht zuletzt spielte das Abwerben amerikanischer Facharbeiter und Ingenieure eine wichtige Rolle. Haben die inländischen Unternehmen jedoch zu den ursprünglichen Technologieführern aufgeholt und konkurrieren mit diesen »Kopf-an-Kopf«, werden typischerweise Rufe nach dem Schutz des eigenen geistigen Eigentums laut. In der Tat ändern Länder dann häufig ihren Umgang beim Schutz geistigen Eigentums.

CHINA STEHEN GROSSE INSTITUTIONELLE ÄNDERUNGEN BEVOR

China hat in den letzten Jahrzehnten ein beachtliches Wirtschaftswachstum vorgelegt. Beobachter (z.B. Jun 2018; Rogoff 2018) sind sich einig, dass dieses Wachstum selbst am aktuellen Rand weitgehend ein Aufholprozess ist und China nur in wenigen Bereichen an der weltweiten Technologiegrenze angekommen ist (z.B. im Bereich der mobilen internetbasierten und verbraucherorientierten Geschäftsmodelle, der Netzwerkausstattung oder der Medizintechnik). China versteht in der Tat hervorragend aufzuholen und hat seine Institutionen entsprechend gestaltet. Die chinesische Führung hat aber auch verstanden, dass mit dem Aufholen und der Annäherung an die Technologiegrenze die Anpassung von Institutionen geboten ist. So wurden in den vergangenen Jahren immer mehr Industriebereiche vom Joint-Venture-Zwang befreit. Der Joint-Venture-Zwang wird nun auch für die für die für Deutschland wichtige Endfertigung von Kraftfahrzeugen auslaufen.

Seit einiger Zeit nehmen die Patentanmeldungen von chinesischen Unternehmen am chinesischen Patentamt stark zu, insbesondere von Unternehmen aus dem Bereich der digitalen Kommunikation wie Huawei und ZTE. Dies deutet zum einen darauf hin, dass diese Unternehmen an der weltweiten Technologiegrenze angekommen sind, d.h., sie imitieren nicht mehr lediglich, sondern bringen eigene Innovationen

* Prof. Dr. Oliver Falck ist Leiter des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Empirische Innovationsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

hervor. Zum anderen deutet dies darauf hin, dass der Schutz und die Durchsetzung geistigen Eigentums in China an Bedeutung gewinnen. Wir sollten nicht auf Konfrontation mit China setzen, sondern China in diesem Wandel unterstützen.

DATEN WERDEN ZUM WESENTLICHEN WETTBEWERBSFAKTOR

Das Internet hat zweifelsohne positive Wirkungen auf den Wettbewerb. Preis- und Produktvergleiche werden einfacher. Preisvergleichsseiten florieren. Das Angebot wird vielfältiger, weil weit voneinander entfernte Händler online in Konkurrenz treten. Die Digital-Single-Market-Initiative der Europäischen Kommission, die Geo-Blocking untersagt, unterstützt diese positiven Wettbewerbseffekte des Internets. Ein Großteil dieser positiven Entwicklungen ist dem Siegeszug von Online-Plattformen geschuldet. Der Begriff »Online-Plattform« umfasst verschiedene Geschäftsmodelle wie Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Online-Marktplätze, Vergleichs- und Bewertungsportale, Sharing-Plattformen, App Stores etc. Hinter den meisten dieser Plattformen stehen amerikanische Unternehmen, die aus Sicht vieler zu groß und zu dominant geworden und nicht mehr zu zähmen sind. Sind entsprechende Sorgen tatsächlich berechtigt?

Plattformen betätigen sich als Intermediäre und bringen Nutzer bzw. zwei oder mehrere Marktseiten zusammen. Plattformen zeichnen sich meist durch ausgeprägte direkte und indirekte Netzwerkeffekte aus, d.h., der Nutzen der Mitglieder steigt mit der Zahl der weiteren Mitglieder. Je mehr Mitglieder, desto größer die Kommunikationsmöglichkeiten, desto mehr Käufer bzw. Verkäufer etc. Daher ist es Plattformen inhärent, groß zu werden, ohne dass dies den Konsumenten schaden muss. Entscheidend ist die Möglichkeit der Nutzer, die Plattform zu wechseln. Ist dies gegeben, profitieren sie von der Größe der Plattform.

Als »Nebenprodukt« fallen durch die Aktivität von Akteuren auf Plattformen große Datenmengen an. Darüber hinaus betätigen sich Online-Plattformanbieter zunehmend in anderen datenintensiven Geschäftsfeldern. Durch die Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Geschäftsfeldern entstehen für den Datenbesitzer exklusiv Potenziale für neue Geschäftsmodelle. Diese Potenziale spiegeln sich in hohen Gewinnerwartungen und folglich der Marktkapitalisierung der GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon) wider.

Darüber hinaus scheint diese Datenmenge immer größer zu werden. Mit ihren umfangreichen finanziellen Ressourcen übernehmen die großen Digitalkonzerne regelmäßig eine Vielzahl erfolgsversprechender Start-ups mit datenbasierten Geschäftsmodellen. So verbreitert sich die Datenbasis zunehmend. Wie bedeutsam dieses Phänomen ist, zeigt sich im Auf-

schrei vieler Start-up-Verbände, als mit der GWB-Novelle 2017 die Schwellenwerte für die Notifizierungspflicht in der Fusionskontrolle angepasst wurden, wodurch Übernahmen mit hoher Marktkapitalisierung, aber geringen Umsätzen unter die Notifizierungspflicht fallen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die jüngste Entscheidung des Bundeskartellamts vom Februar 2019 zu Facebook richtungsweisend. Nach bisheriger Einschätzung des Bundeskartellamts ist Facebook im Bereich der sozialen Netzwerke marktbeherrschend und missbraucht seine Marktmacht, was das Sammeln und Verwerten von Daten betrifft. Das Bundeskartellamt hat Facebook die Zusammenführung von Nutzerdaten aus verschiedenen Quellen untersagt.

ZUSAMMENHÄNGE SIND ZU KOMPLEX FÜR EINFACHE ANTWORTEN

Viele Aspekte sind bei der Bewertung von Industrie- und Wettbewerbspolitik zu berücksichtigen. Der wirtschaftliche und technologische Entwicklungsstand spielt ebenso eine Rolle wie spezifische Geschäftsmodelle. In dieser komplexen Gemengelage macht man es sich mit dem Ruf nach einfachen Antworten zu leicht.

Falsche einfache Antworten

- *Schaffung europäischer Champions* Diese Idee unterliegt dem Trugschluss, Größe sei gleichbedeutend mit Innovativität. Die 1 300 mittelständischen Weltmarktführer in Deutschland, die sog. Hidden Champions, beweisen das Gegenteil. Vor diesem Hintergrund ist auch die Forderung nach Änderung der EU-Wettbewerbsregeln, um Großfusionen zu erleichtern, falsch. Mehr Mitspracherecht der Mitgliedstaaten schafft keine innovativen europäischen Champions, sondern führt lediglich zu einem europäischen Geschacher und Entscheidungen werden beliebig.
- *Förderung einzelner Technologien* Es ist leicht, im Aufholprozess die weltweit führenden Technologien zu identifizieren. An der Technologiegrenze ist es aber nicht mehr so einfach möglich zu erkennen, welche die zukünftig erfolgreiche Technologie sein wird, und dieser Findungsprozess sollte den Marktakteuren überlassen werden. Wenn Marktakteure entscheiden, kein Batteriewerk in Europa zu bauen, dann sollte sich die Politik nicht darüber hinwegsetzen. Der Versuch, eine Solarzellenproduktion in Deutschland zu etablieren, ist ein Beispiel für eine politische Entscheidung, die letztlich am Markt keinen Erfolg hatte. Das häufig für solche politischen Interventionen vorgebrachte Argument, geschlossene Wertschöpfungsketten in Europa zu schaffen, ist wenig überzeugend, da die Integration Euro-

pas in globale Wertschöpfungsketten und die damit verbundenen Vorteile internationaler Arbeitsteilung unsere Wettbewerbsfähigkeit in der Vergangenheit gestärkt hat und weiter stärken wird (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2019).

- *Untersagung ausländischer Direktinvestitionen, etwa aus China* Eine aktuelle Studie zeigt, dass chinesische Investoren größere Firmen kaufen, die höher verschuldet sind und eine niedrigere Profitabilität aufweisen, und geringere Preise zahlen als Investoren aus anderen Ländern (vgl. Fuest et al. 2019). Dies spricht gegen die verbreitete These, dass chinesische Unternehmen mit staatlichen Subventionen andere Investoren systematisch überbieten und aus dem Markt drängen. Nachteile entstehen erst dann, wenn chinesische Übernahmen signifikante negative Folgen haben, die von den Verkäufern nicht berücksichtigt werden. Ein Beispiel wären sicherheitspolitische Probleme.
- *Ausschluss chinesischer Unternehmen von öffentlicher Beschaffung* Eine mildere Variante hat beispielsweise Bundeskartellamtspräsident Andreas Mundt jüngst in die öffentliche Debatte eingebracht, wenn er vorschlägt, das Vergaberecht für öffentliche Aufträge strategisch einzusetzen und das Gebot von Unternehmen aus Ländern wie China mit einem Aufschlag zu versehen. Davon würden aber nur einige wenige heimische Unternehmen profitieren, die sich so den Zuschlag sichern könnten. Allerdings müsste der Staat, und damit schließlich der Steuerzahler, höhere Preise bezahlen. Insgesamt käme es zu einem Wohlfahrtsverlust. Warum sollten wir aber nicht von günstigen Preisen aus China profitieren?
- *Einführung einer europäischen Digitalsteuer, um Gewinne der Digitalgiganten »abzuschöpfen«* Die geltenden Regeln internationaler Besteuerung sehen vor, dass Steuern dort gezahlt werden, wo die Produkte entwickelt und produziert werden, nicht dort, wo sie verkauft werden. Zwar ist Steuervermeidung multinationaler Konzerne ein Problem, es beschränkt sich aber nicht auf die Digitalwirtschaft. Um kurzfristig gegen Steuervermeidungspraktiken vorzugehen, sollte die EU vor allem Doppelbesteuerungsabkommen zu Drittländern besser koordinieren. Darüber hinaus würden die USA die Digitalsteuer mutmaßlich als Importzoll interpretieren, was zu einer weiteren Eskalation im Handelskonflikt führen könnte (vgl. Fuest et al. 2018).

Mögliche richtige Antworten

Die Basis für Innovationen und technologischen Fortschritt sind Ideen und kluge Köpfe. Entscheidend sind daher leistungsfähige Bildungs-, Ausbildungs-

und Weiterbildungssysteme sowie die Möglichkeit von qualifizierter Zuwanderung. Allerdings hat Europa kaum Zuständigkeit beim Thema Bildung, und eine Harmonisierung der Zuwanderungsregeln für Hochqualifizierte scheint aufgrund der Heterogenität zwischen den Ländern nicht sinnvoll. Dennoch sollte Europa eine zentrale Rolle bei der Gestaltung einer europäischen Industriepolitik spielen, die Rahmenbedingungen für global wettbewerbsfähige europäische Unternehmen schafft. Die Schaffung solcher Rahmenbedingungen ist ein komplexes Unterfangen, und die einzelnen Maßnahmen müssen sorgfältig bezüglich ihrer Wirkungen abgewogen werden. An den folgenden Stellschrauben sollte angesetzt werden, um den europäischen Unternehmen im globalen Wettbewerb faire Bedingungen zu gewährleisten:

- *Maßnahmen für Marktöffnung und Reziprozität einsetzen* Direktinvestitionen aus China sowie chinesische Unternehmen bei der öffentlichen Beschaffung sollten zugelassen werden, wenn der chinesische Markt auch für europäische Unternehmen geöffnet wird. Das unterstützt China in seinem notwendigen institutionellen Wandel. Um zu gewährleisten, dass europäische Unternehmen Zugang zum chinesischen Markt bekommen, sollten auf europäischer Ebene abgestimmte Verhandlungen geführt werden. Nationale Alleingänge sind nicht erfolgversprechend. Entscheidend ist, auf Reziprozität zu setzen: Erhalten europäische Unternehmen keinen fairen Zugang zum chinesischen Markt, sollte gedroht werden, chinesischen Unternehmen im europäischen Markt ebenfalls Hindernisse in den Weg zu legen (vgl. Fuest 2019).
- *Die kürzlich verabschiedete Einführung eines europäischen Screening für ausländische Direktinvestitionen*, das u.a. bei Investitionen in kritische Infrastrukturen und Technologien greift (vgl. EU 2019), ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist es entscheidend, dass dieses Screening auf klaren, vorab definierten Kriterien beruht, die relevanten übergeordneten Interessen vorab klar definiert sind und Entscheidungen unabhängig von politischem Einfluss getroffen werden. Sonst werden wir es mit Entscheidungen zu tun bekommen, deren Qualität jüngsten Entscheidungen in den USA zur Gefährdung der nationalen Sicherheit durch Autoimporte ähneln.
- *Sicherung internationaler Wertschöpfungsketten durch Handelsabkommen und Diversifizierung, um keine einseitigen Abhängigkeiten zu schaffen* Wir leben in einer globalisierten Welt, in der es keine geschlossenen nationalen oder europäischen Wertschöpfungsketten gibt. Die europäische Industrie bezieht Zulieferprodukte aus allen Teilen der Welt. Diese globale Arbeitsteilung trägt wesentlich zum hohen Wohlstand unserer

Gesellschaft bei. Würde Europa versuchen, durch geschlossene Wertschöpfungsketten in bestimmten Bereichen autark zu werden, würde es die Vorteile der globalen Arbeitsteilung verspielen und das Fundament unseres Wohlstands untergraben (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2019). Stattdessen sollte Europa möglichst viele Handelsabkommen abschließen, um internationale Wertschöpfungsketten strategisch zu sichern.

- Die EU sollte sich bei ihren Ausgaben auf Bereiche konzentrieren, die einen europaweiten Mehrwert generieren. Hierzu zählt zweifelsohne die Förderung von Forschung und Entwicklung mit europaweiter Ausstrahlung. Wichtig ist hierbei, die Technologieoffenheit zu gewährleisten und verstärkt die Möglichkeiten der wettbewerblichen öffentlichen Beschaffung einzusetzen. Andere Länder wie die USA (z.B. die National Institutes of Health) haben damit positive Erfahrungen gemacht (vgl. Falck und Wiederhold 2013).
- Die Ansammlung wertvoller Datensätze bei einigen wenigen großen Internetplattformen droht den Wettbewerb zu gefährden, indem bspw. junge Unternehmen selbst mit besserer Technologie nicht die Möglichkeit haben, ihre Geschäftsmodelle in ähnlichem Maß zu optimieren. Eine Verpflichtung solcher Internetgiganten, zumindest einen Teil ihrer Daten Wettbewerbern zugänglich zu machen, könnte Abhilfe schaffen. Die empirische Evidenz zur Zwangslizenzierung von Patenten (vgl. Watzinger et al. 2017) deutet darauf hin, dass auch bei Daten ein positiver Effekt auf die Innovationstätigkeit im Markt folgen könnte.

LITERATUR

- Aghion, Ph. und P. Howitt (1997), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Europäische Kommission (2019), *Factsheet: Screening of foreign direct investment – an EU framework*, verfügbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157683.pdf.
- Falck, O. und St. Wiederhold (2013), *Nachfrageorientierte Innovationspolitik*, Studien zum deutschen Innovationssystem 12-2013, Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Berlin.
- Fuest, C., (2019), »Die neue deutsche Industriepolitik«, ifo Standpunkt Nr. 202.
- Fuest, C., F. Hugger, S. Sultan und J. Xing (2019), »Chinese acquisitions abroad: are they different?«, CESifo Working Paper No. 7585, April.
- Fuest, C., V. Meier, F. Neumeier und D. Stöhlker (2018), *Die Besteuerung der Digitalwirtschaft – Zu den ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen der EU-Digitalsteuer*, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.
- Jun, Z. (2018), »The Western Illusion of Chinese Innovation«, *Project Syndicate*.
- Richter, R. (2008), »Technology and Knowledge Transfer in the Machine Tool Industry – The United States and Germany 1870s-1930s«, *Essays in Economic and Business History* 26, 173–188.
- Rogoff, K. (2018), »Will China Really Supplant US Economic Hegemony?«, *Project Syndicate*.
- Watzinger, M., T. Fackler, M. Nagler und M. Schnitzer (2017), »How Antitrust Enforcement Can Spur Innovation: Bell Labs and the 1956 Consent Decree«, CESifo Working Paper No. 6351.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), »Offener Brief an Bundesminister Altmaier zu Nationaler Industriestrategie«, verfügbar unter: https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2.