

Bertschek, Irene; Pschierer, Franz Josef; Grömling, Michael; Taube, Markus; Klodt, Henning

Article

Global und Hidden Champions – Unternehmen verändern die Welt. Ist staatliche Regulierung möglich?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Bertschek, Irene; Pschierer, Franz Josef; Grömling, Michael; Taube, Markus; Klodt, Henning (2019) : Global und Hidden Champions – Unternehmen verändern die Welt. Ist staatliche Regulierung möglich?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 15, pp. 3-19

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/206899>

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.

Global und Hidden Champions – Unternehmen verändern die Welt

Ist staatliche Regulierung möglich?

Immer wieder führten einzelne Unternehmen den technologischen Wandel an und wurden zu Weltmarktführern. Etablierte Unternehmen verschwanden oder mussten sich neu erfinden. Zeitgleich steigen Regionen national, aber auch weltweit auf, andere verlieren im Strukturwandel an Bedeutung. Heute sind Google, Amazon, Facebook und Apple Unternehmen, die die technologische Entwicklung dominieren und weltweite Standards setzen. Damit drohen sie, zu Quasi-Monopolen zu werden, was die Regulierung auf nationaler und internationaler Ebene herausfordert, um Marktmacht einzuschränken, den Wettbewerb zu sichern und gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen zu garantieren. Auf einer wissenschaftlichen Tagung, die unter der Leitung von Dr. Wolfgang Quaisser in der Akademie für Politische Bildung Tutzing vom 5. bis 7. Juli 2019 stattfand, wurde diese Thematik diskutiert. Einige der dort vorgestellten Vorträge werden hier veröffentlicht.

Irene Bertschek*

Die digitale Ökonomie und die neuen Weltmarktführer

Die digitale Ökonomie ist stark durch die fünf Tech-Giganten (Big Five) geprägt: Alphabet/Google, Amazon, Apple, Facebook und Microsoft. Sie zeichnen sich durch eine hohe Marktkapitalisierung aus und liegen damit vor vergleichbaren chinesischen Anbietern wie Alibaba und Tencent und deutlich vor den wertvollsten deutschen Unternehmen SAP, Allianz oder Siemens. Der Wert der angebotenen Produkte und Dienste der digitalen Global Player steigt mit der Zahl der Nutzer (Metcalfe'sches Gesetz). Je mehr Menschen die Google-Suche nutzen, umso besser wird der Algorithmus trainiert. Je größer die Angebotsvielfalt auf Amazon, umso attraktiver ist die Plattform für Konsumenten, aber auch für kleinere Anbieter, die damit einen großen Kundenkreis erreichen. Netzwerkeffekte sind somit ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg der Digitalunternehmen und tragen zu einer monopolistischen Marktstruktur bei.

HOHE INNOVATIONSKRAFT DER TECH-GIGANTEN: MAKE AND BUY

Hinzu kommt, dass die Tech-Giganten überdurchschnittlich viel in Forschung und Entwicklung inves-

* Prof. Dr. Irene Bertschek ist Leiterin des Forschungsbereichs »Digitale Ökonomie« im ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, und Professorin für »Ökonomie der Digitalisierung« an der Universität Gießen.

tieren. Im Jahr 2018 waren vier von ihnen (Amazon, Alphabet, Microsoft und Apple) unter den ersten zehn Unternehmen mit den höchsten F&E-Ausgaben.¹ Die hohe Innovationsdynamik ist charakteristisch für sogenannte Querschnittstechnologien wie die digitalen Technologien. Doch nicht nur durch eigene F&E-Aktivitäten sichern sich diese Unternehmen ihre hohe Innovationskraft. Was sie nicht selbst entwickeln (können), kaufen sie sich ein. Im Zeitraum 2008 bis 2018 haben Apple, Amazon, Facebook und Google insgesamt 313 Unternehmen aufgekauft, dies entspricht 7,8 Unternehmenskäufen pro Jahr. Allein Google kaufte 140 Unternehmen auf (vgl. ZEW 2018).

DIGITALISIERUNG IN DER BREITE DER WIRTSCHAFT: VOM »PRODUCTIVITY PARADOX« ZUM »PRODUCTIVITY PUZZLE«

Digitalisierung findet jedoch nicht nur auf der Angebotsseite statt, sprich in den Unternehmen, die digitale Technologien und Lösungen oder datenbasierte Dienste herstellen und anbieten. Ebenso wichtig ist es im Hinblick auf Innovationskraft und Produktivität einer Volkswirtschaft, dass diese Technologien und Lösungen in der Breite der Wirtschaft eingesetzt werden. Das Potenzial dafür besteht. Ob in der Landwirtschaft (Stichwort »precision farming«), im Verarbeitenden Gewerbe (Stichwort »Industrie 4.0«) oder im Dienstleistungssektor (Stichwort

¹ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Oktober 2018, auf Basis einer Studie von PwC Strategy& (vgl. Neuscheler 2018).



Irene Bertschek

»smart services«) – Unternehmen können von digitalen Technologien und Diensten profitieren, indem sie durch deren Einsatz neue Produkte und Dienste oder neue Geschäftsmodelle entwickeln oder ihre Prozesse optimieren. Jedoch wird dieses Potenzial bislang nicht ausgeschöpft. Der mangelnde Einsatz digitaler Technologien gilt als einer der Gründe für das zurückgehende Produktivitätswachstum in Industrieländern (vgl. z.B. Peters et al. 2018). Was vor 30 Jahren Solows *productivity paradox* war, ist heute das *productivity puzzle*. Während Technologie-Optimisten erwarten, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis sich die Potenziale der Digitalisierung voll entfalten (vgl. z.B. Brynjolfsson und McAfee 2014; Brynjolfsson et al. 2017), gehen die Technologie-Pessimisten wie Gordon (2017) davon aus, dass die Zeiten großer Produktivitätsfortschritte ohnehin längst vorbei sind und digitale Technologien nicht mit Querschnittstechnologien wie der Elektrizität oder der Dampfmaschine vergleichbar sind.

WIE STEHT ES UM DIE DIGITALISIERUNG DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT?

Laut Wirtschaftsindex DIGITAL² tut sich ein Viertel der deutschen Unternehmen mit der Digitalisierung immer noch schwer. Lediglich 7% der Unternehmen können als digitale Vorreiter bezeichnet werden und 32% als digital Fortgeschrittene. Etwa ein Drittel bildet das digitale Mittelfeld (vgl. Weber et al. 2018, S. 12). Ein Fünftel aller Unternehmen konnte neue, digital getriebene Geschäftsmodelle entwickeln, allerdings besteht hierbei eine große branchenspezifische Heterogenität. Im europäischen Vergleich befindet sich Deutschland, was den Einsatz digitaler Technologien in der Wirtschaft betrifft, immer noch im Mittelfeld, auf Platz 13 von 28 (vgl. EU-Kommission 2019).

Gleichwohl nimmt die Wirtschaft das Thema Digitalisierung als hochrelevant wahr. Waren es im Jahr 2017 noch 36% der Unternehmen, die Digitalisierung für »sehr wichtig« oder gar »äußerst wichtig« hielten, stieg der Anteil im Jahr 2018 auf immerhin 46% (vgl. Weber et al. 2018, S. 16). Unzureichende Bandbreite, Zeitmangel sowie mangelndes Know-how der Beschäftigten werden häufig als Hemmnisse der Digitalisierung genannt. Beim Aufkommen neuer Technologien wie der Künstlichen Intelligenz kommt hinzu, dass oftmals die Vorstellung fehlt, wie sich diese im eigenen Unternehmen einsetzen lässt. So befasst sich zwar etwa ein Viertel der deutschen Unternehmen in irgendeiner Weise mit Künstlicher Intelligenz oder hat deren Relevanz erkannt, allerdings haben wiederum 41% dieser Unternehmen Probleme damit, entsprechende Einsatzfelder zu identifizieren. Die Implementierung neuer Technologien kostet Zeit und ist mit

Anpassungskosten verbunden, so das Argument der Technologie-Optimisten.

KOMPLEMENTÄRER FAKTOR: HUMANKAPITAL

Studien zeigen, dass Unternehmen in Branchen, die stärker digitalisiert sind, höhere Produktivitätszuwächse verzeichnen (vgl. z.B. Gal et al. 2019). Allerdings ist gleichzeitig gerade in digitalisierten Branchen ein zunehmender Abstand zwischen den wenigen produktivsten Unternehmen und der Masse der weniger produktiven zu beobachten (vgl. z.B. Andrews et al. 2016). In Unternehmen, die ohnehin schon produktiver sind, hängen Produktivitätszuwächse stärker mit der Digitalisierung zusammen. Unterstützt wird dies durch entsprechende Fähigkeiten der Beschäftigten (vgl. Gal et al. 2019), eine Erkenntnis, die mit früheren empirischen Studien korrespondiert, die betonen, dass Investitionen in digitale Technologien von Investitionen in Humankapital und Organisation, sprich in immaterielles Kapital, begleitet werden sollten, um Produktivitätszuwächse zu generieren (vgl. z.B. Bresnahan et al. 2002).

WAS ZEICHNET HIDDEN CHAMPIONS AUS?

Im Vergleich zu den Tech-Giganten, die uns ständig im täglichen Leben begegnen, operieren Hidden Champions im Hintergrund. Sie sind auf Marktnischen spezialisiert, zeichnen sich durch eine starke Exportorientierung und einen hohen Weltmarktanteil aus. Rammer und Spielkamp (2019) identifizieren für das Jahr 2016 rund 1 800 solcher Hidden Champions mit Sitz in Deutschland, davon rund 400 im Maschinenbau und rund 200 in der Branche für Elektronik, Messtechnik und Optik, die die Informations- und Kommunikationshardware beinhaltet. Die Hidden Champions haben weniger als 10 000 Beschäftigte, einen hohen Exportanteil (> 50%) und verkaufen an Kunden außerhalb Europas, sie weisen einen hohen Marktanteil und ein weit überdurchschnittliches Umsatzwachstum innerhalb eines Fünfjahreszeitraums auf. Die ökonomische Analyse von Rammer und Spielkamp (2019) zeigt, dass Hidden Champions um 29% produktiver sind als vergleichbare kleine und mittlere Unternehmen und dass sie eine um 2 Prozentpunkte höhere Umsatzrendite haben. Hidden Champions setzen insbesondere auf innovative Technologien und entwickeln kundenspezifische Lösungen. Zudem spielt die Mitarbeiterqualifikation eine bedeutende Rolle, die sowohl die Anwerbung von neuem als auch die Weiterbildung von bestehendem Fachpersonal umfasst.

Die Studie von Rammer und Spielkamp differenziert zwar nicht zwischen digitalen und anderen Technologien. Jedoch basieren zahlreiche technologische Innovationen auf Digitalisierung. Auch kann die Digitalisierung die Nähe zum Kunden unterstützen, sei es

² Vgl. Weber et al. (2018) zur Definition der Digitalisierung.

bei der Kommunikation, beim Einholen von Feedback im Rahmen offener Innovationsprozesse oder beim Angebot von produktbegleitenden Diensten, denn die meisten Hidden Champions sind im Verarbeitenden Gewerbe zu finden. Nun wäre es vermessen zu behaupten, die Digitalisierung mache aus traditionellen Unternehmen Hidden Champions. Die Digitalisierung kann ein Baustein für Unternehmenserfolg sein, aber die Empirie zeigt, dass es weiterer Bausteine bedarf. Die Komplementaritäten zwischen Technologie und Wissen bzw. Fähigkeiten spielen auch für Hidden Champions eine signifikante Rolle.

WELCHE ROLLE SPIELT DIE POLITIK?

Die Tech-Giganten profitieren von Netzwerkeffekten. Diese sind zum einen charakteristisch für deren datenbasierte Geschäftsmodelle, zum anderen sind sie Treiber der Marktmacht dieser Unternehmen. Diese stehen unter ständiger Beobachtung der Wettbewerbsbehörden. So hat beispielsweise das Bundeskartellamt (2019) Facebook untersagt, Nutzerdaten aus verschiedenen Quellen ohne Einwilligung der Nutzer zusammenzuführen. Die EU-Kommission hat gegen Google eine Geldstrafe verhängt, da Google den Herstellern von Android-Mobilgeräten u.a. die Vorinstallation der Google-Suche und des Google-Browsers als Bedingung für die Lizenzierung des Google Play Stores abverlangt hat (vgl. Europäische Kommission 2018). Die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingesetzte Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 erarbeitet Vorschläge für die Anpassung des Wettbewerbsrechts an die Herausforderungen des digitalen Wandels (vgl. BMWi 2018).

Für die Digitalisierung in der Breite der Wirtschaft wurden bereits verschiedene Maßnahmen auf den Weg gebracht wie Kompetenzzentren, die insbesondere den Mittelstand über Möglichkeiten der Digitalisierung informieren, oder Programme wie »go digital«, über die Digitalisierungsprojekte mit zertifizierten Beratungsunternehmen finanziert werden können. Die KfW hat im Jahr 2017 ihre Förderprogramme für Innovationen um die Förderung von Digitalisierungsprojekten erweitert. Hinzu kommen zahlreiche Maßnahmen auf Bundesländerebene. Bei all dem Aktivismus gilt: Ob Global Player oder Hidden Champion, Technologie allein ist kein Erfolgsgarant. Es bedarf einer Vielzahl von Faktoren, um erfolgreich zu sein, Humankapital ist dabei zentral.

LITERATUR

- Andrews, D., C. Criscuolo und P. Gal (2016), »The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy«, OECD Productivity Working Papers No. 5, OECD, Paris.
- Bresnahan, T. F. und M. Trajtenberg (1995), »General Purpose Technologies: Engines of Growth?«, *Journal of Econometrics* 65(1), 83–108.

Bresnahan, T.F., E. Brynjolfsson und L. M. Hitt (2002), »Information Technology, Workplace Organisation, and the Demand for Skilled Labor: Firm-Level Evidence«, *Quarterly Journal of Economics* 117(1), 339–376.

Brynjolfsson, E. und A. McAfee (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W. W. Norton & Company, New York.

Brynjolfsson, E., D. Rock und C. Syverson (2017), »Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: A Clash of Expectations and Statistics«, NBER Working Paper No. 24001, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), »Kommission Wettbewerbsrecht 4.0«, verfügbar unter: <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/kommission-wettbewerbsrecht-4-0.html>, aufgerufen am 30. Juli 2019.

Bundeskartellamt (2019), Beschluss vom 6. Februar 2019, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=8, aufgerufen am 30. Juli 2019.

Europäische Kommission (2018), »Kartellrecht: Kommission verhängt Geldbuße von 4.34 Milliarden Euro gegen Google wegen illegaler Praktiken bei Android-Mobilgeräten zur Stärkung der beherrschenden Stellung der Google-Suchmaschine«, Pressemitteilung, 18. Juli, verfügbar unter: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4581_de.htm, aufgerufen am 30. Juli 2019.

Europäische Kommission (2019), »The Digital Economy and Society Index (DESI)«, Brüssel, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

Gal, P., G. Nicoletti, T. Renault, S. Sorbe und C. Timiliotis (2019), »Digitalisation and productivity: In search of the holy grail – Firm-level empirical evidence from EU countries«, OECD Economics Department Working Papers, No. 1533, OECD Publishing, Paris.

Gordon, R. (2017), *The Rise and Fall of American Growth The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton University Press, Princeton.

Neuscheler, T. (2018), »Amazon steckt am meisten Geld in die Forschung«, FAZnet, 31. Oktober 2018, verfügbar unter: <http://edition.faz.net/faz-edition/unternehmen/2018-10-31/f38a27bc3fb38391629e61345b9615de/?GEP=s3>.

Rammer, C. und A. Spielkamp (2019), »The Distinct Features of Hidden Champions in Germany: A Dynamic Capabilities View«, ZEW Discussion Paper No. 19-012, Mannheim.

Weber, T., I. Bertschek, J. Ohnemus und Martin Ebert (2018), *Monitoring Wirtschaft DIGITAL 2018*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

ZEW (2018), »ZEW M&A Report«, Oktober, verfügbar unter: <http://zew-news.zew.de/data/1481203492953/2018/167105/show?article=248977>.

Franz Josef Pschierer*

Unternehmen und Regulierung in der globalisierten Welt



Franz Josef Pschierer

Die Intensität des Eingreifens in die private Wirtschaftstätigkeit stellt die ordnungspolitische Grundsatze Frage für jeden verantwortungsbewussten Wirtschaftspolitiker. Es gilt, das richtige Maß aus »so viel wie nötig« und »so wenig wie möglich« zu finden. Es ist ein schmaler Grat zwischen einer »Laissez-faire«-orientierten Wirtschaftspolitik und einer Überregulierung von Unternehmen und Konsumenten. Dabei muss man leider feststellen, dass die unternehmerische Freiheit in Deutschland, aber nicht nur dort, derzeit keinen guten Ruf hat. Häufig wird mit ihr Maßlosigkeit, Umweltzerstörung oder gar »Heuschreckenkapitalismus« in Verbindung gebracht, anstatt Kreativität, Wohlstand und Arbeitsplätze.

DIE FLAGGE DES FREIHANDELS HOCHHALTEN UND EIN EUROPA MIT EINER STIMME

Diese Kritik geht oftmals einher mit massiven Widerständen gegen Freihandelsabkommen. Das ist nicht nur bedauerlich, sondern geradezu eine Gefahr für unseren Wohlstand. Die meisten Außenhandels-theorien kommen zu dem Ergebnis, dass Freihandel der Wohlfahrt eines Landes mehr dient als purer Protektionismus. Und die Historie belegt dies auch. Angesichts der derzeitigen Handelskonflikte wie etwa zwischen den USA und China ist es wichtig, immer wieder die Flagge des Freihandels hochzuhalten. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang eine stärkere Rolle der Welthandelsorganisation (WTO). Wirft man den Blick auf die europäische Ebene, so bedeutet dies, dass angesichts der großen wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen, angesichts der weitreichenden Veränderungen in den internationalen Beziehungen die europäische Politik mit einer Stimme sprechen und Antworten liefern muss. Dazu bedarf es einer starken und international durchsetzungsfähigen EU und keiner ausufernden Kleinstaaterei. Zwar ist es richtig, dass Lappland nicht mit Sizilien vergleichbar ist und Bayern nicht mit Griechenland. Europa steht auch für Vielfalt, und wir sollten den Gedanken der Subsidiarität hochhalten. Vieles können die Staaten und Regionen Europas selbst oder in guter Zusammenarbeit besser gestalten, als es sich Beamte in Brüssel am Schreibtisch ausdenken können. Doch bei den großen internationalen Handelsfragen wird Bayern allein, ja wird sogar ein auf sich selbst gestelltes Deutschland nicht mehr viel bewirken können. Im Welthandel ist es wichtig, dass Europa als Markt mit mehr als 500 Mio. Men-

* Franz Josef Pschierer, Staatsminister a.D., ist Mitglied des bayerischen Landtags.

schen geschlossen verhandelt. Aufgabe der neuen EU-Kommission ist dabei insbesondere auch, eine europäische Antwort auf die Vormachtstellung der US-amerikanischen Internetkonzerne Google, Apple, Facebook und Amazon (GAFA) zu finden. Unternehmen verändern die Welt? Ja, das tun sie. Bislang sind dies allerdings fast ausschließlich US-amerikanische Konzerne mit ihrer datenbasierten Plattformökonomie. Europa hat hier dringenden Nachholbedarf.

DIE FRAGE NACH DEM GRAD DER REGULIERUNG

Mit Blick auf das oben angesprochene richtige Maß aus Freiheit und Regulierung kann nicht geleugnet werden, dass in der Bundesrepublik Deutschland derzeit einiges im Argen liegt. Arbeitszeitregelungen, Produktvorschriften, Bürokratie – Arbeitgeber in Deutschland müssen eine Vielzahl an Regulierungen beachten und werden von diesen quasi ausgebremst. Zu spüren bekommen dies vor allem Gründer, Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die oft abseits der großen Ballungszentren in den (ländlichen) Regionen ansässig sind, wo sie wohnortnahe Ausbildungs- und Arbeitsplätze schaffen, die ihre Strategien auf einen langfristigen Erfolg ausrichten und nicht auf Quartalszahlen, und die nicht zuletzt Standorttreue beweisen und ihre Produktion bzw. Dienstleistung nicht einfach so eben ins Ausland verlagern können. Die großen Player dagegen tun sich aufgrund von Skaleneffekten (Zeit- und Kostenfaktor) mit staatlichen Auflagen meistens deutlich leichter. Es sollte deshalb bei der Frage nach dem Grad der Regulierung beachtet werden, dass es einen gewaltigen Unterschied zwischen KMU und globalen Unternehmen gibt. Letztere haben einen ganz anderen Einfluss auf das Marktgeschehen und – das sollte nicht verschwiegen werden – auch auf die Politik. Es spricht daher nichts dagegen, wenn Digital- bzw. Großkonzerne von den G-20-Finanzminister stärker in den Fokus genommen werden. Die von ihnen bei ihrem jüngsten Treffen in Japan ange-dachte globale Steuer für global operierende Konzerne ist jedenfalls durchaus eine Idee, die diskussionswürdig ist und weiter verfolgt werden sollte.

Die bereits oben erwähnte unternehmerische Freiheit ist nicht mit Regellosigkeit gleichzusetzen, sondern meint nur die Handlungsfreiheit innerhalb einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Ein gewisses Maß an Regulierung und vor allem die richtigen Regeln sind notwendige Voraussetzung und gehören zu den Grundpfeilern unseres Wirtschaftsystems. Soweit staatliche Einflussnahme notwendig ist, muss diese jedoch transparent, verständlich und kostengünstig erfüllbar sein. In der Sozialen Marktwirtschaft, so wie von Walter Eucken konzipiert und von Ludwig Erhard politisch umgesetzt, sollen die Prinzipien des freien Marktes mit sozialem Ausgleich verbunden werden. Insbesondere sind regulatorische staatliche Eingriffe immer dann notwen-

dig, wenn es darum geht, Machtzusammenballung oder die Ausnutzung von Notlagen zu unterbinden. Die Grundzutaten für das Erfolgsrezept der Sozialen Marktwirtschaft lauten: Sicherung eines größtmöglichen Wettbewerbs und Eigenverantwortung. Im Ergebnis muss sich Leistung lohnen, und wirtschaftliche Misserfolge dürfen nicht auf die Gemeinschaft übertragen werden.

AUSGEWGENER MIX VON »FORDERN UND FÖRDERN«

Regulierung also ja, aber vor allem mit Blick auf Gründer, Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nur in einem gewissen Maß. Gerade diese Unternehmen benötigen nicht nur genügend Freiheitsräume für innovative Lösungen, Fortschritt und Effizienz, sondern sie sind es als Rückgrat unserer Wirtschaft besonders wert, dass der Staat ihnen auch ein Stück weit unter die Arme greift, um sie fit für die Zukunft zu machen. Denn ähnlich wie auf dem Arbeitsmarkt geht es hier um einen ausgewogenen Mix von »Fordern (Regulierung) und Fördern«. Ein Beispiel: Der Freistaat Bayern fördert seit Jahren gezielt und erfolgreich Existenzgründer. Das fängt bei der Beratung in Gründungsfragen bzw. dem Coaching der Gründer im Rahmen der bayerischen Businessplanwettbewerbe an, geht über die Vernetzung von Start-ups mit etablierten Unternehmen in den Digitalen Gründungszentren, die an insgesamt 21 Standorten in Bayern als wirkungsvolle Knotenpunkte dienen, bis hin zu umfassenden Möglichkeiten der Finanzierung über Darlehen und Zuschüsse bzw. Beteiligungs- und Wagniskapital via BayStartUP und der LfA Förderbank Bayern. Wenn Unternehmensgründungen und -schließungen schnell und reibungslos verlaufen, wird der Wettbewerb gefördert. Kurzum: Ein gründerfreundliches Umfeld zeichnet sich durch fördernde Rahmenbedingungen, eine innovative Geisteshaltung, eine vernetzte Gründerszene sowie eine ausreichende Verfügbarkeit von Wagniskapital und anderen Finanzierungsquellen aus. Es ist Aufgabe der Politik, solch ein unterstützendes Ökosystem zu schaffen, mit dessen Hilfe sich eine neue Dynamik entwickeln kann und selbsttragende und positive Entwicklungen verstärkt werden, damit Bayern, ja ganz Deutschland, in den nächsten Jahren bei Innovationen, Investitionen und Wachstum wieder ganz vorne mitspielt.

DIGITALISIERUNG AKTIV MITGESTALTEN

Zu einem guten Umfeld gehört auch, dass der Staat die Digitalisierung, den größten Epochenwechsel der Neuzeit, aktiv mitgestaltet. In Bayern sind die Grundlagen dafür mit der Strategie BAYERN DIGITAL mit einem Investitionsvolumen von 6 Mrd. Euro bis 2022 und Investitionen für den gesamten IT-Bereich allein im Doppelhaushalt 2019/2020 von rund 3,1 Mrd. Euro

gelegt. Besonders wichtig ist hierbei der Bildungsbereich. Eine moderne digitale Bildungsinfrastruktur ist ein grundlegender Erfolgsfaktor für die digitale Transformation in allen Lebensbereichen. Nur wenn es gelingt, bereits junge Menschen zu befähigen, mit der Digitalisierung kompetent und verantwortungsvoll umzugehen, können angesichts von Arbeitswelt 4.0 wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wohlstand dauerhaft gesichert und das Berufsleben langfristig erfolgreich gestaltet werden. Denn neue digitale Produktionsmethoden wie 3D-Druck oder virtuelle Produktentwicklung gewinnen zunehmend an Bedeutung. Daneben helfen innovative Dienstleistungen, völlig neue Märkte zu erschließen. Für kleine und mittelständische Unternehmen ist die Umstellung auf vernetzte Produktion, die Umstellung von Lieferketten und die Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien eine große Herausforderung, die allerdings auch mit großen Chancen verbunden ist. Eine zukunftsgerichtete Wirtschaftspolitik lässt sie dabei nicht allein. Digitalisierung bedeutet Umbruch und erfordert Mut zum Neuen, und zwar sowohl auf Seiten der Gesellschaft als auch auf Seiten der Wirtschaft und der Politik. Die technologische Disruption durch »künstliche Intelligenz« bedeutet für die europäischen Volkswirtschaften die größte Herausforderung.

FAZIT

In Bezug auf den nationalen Rahmen, auf Gründer sowie kleine und mittelständische Unternehmen, ist, was wir brauchen, nicht mehr Lenkung oder Bürokratie, sondern die Rückkehr von Vertrauen, Neugier auf Neues und damit die Sicherung von Kreativität in unserer Gesellschaft. Was wir brauchen, ist ein klar definierter und nicht zu enger Ordnungsrahmen, der mithilfe, unternehmerische Freiheit in einen fairen Wettbewerb zu lenken.

Nehmen wir dagegen eine globale Perspektive ein, dann dürfen wir nicht verkennen, dass neue weltumspannende Konzerne (vor allem der Internetbranche), mehr Kapital, Daten und Kunden als alle Großkonzerne vergangener Tage haben. Die Globalisierung kennt keine herkömmlichen Leitplanken, und die Digitalisierung befördert eine Art »globales Monopoly«. Das schadet dem Wettbewerb und ist nicht im Interesse von kleinen und mittleren Unternehmen, aber auch nicht im Interesse von Verbrauchern. Deshalb braucht gerade die globale Wirtschaft Regeln für einen fairen Wettbewerb und eine nachhaltige Entwicklung. Hier steht die Politik in der Verantwortung, die Leitplanken für die Globalisierung so zu setzen, dass nicht nur wenige von ihr profitieren, sondern möglichst viele.

Michael Grömling* Industrieller Strukturwandel im Zeitalter der Digitalisierung



Michael Grömling

HISTORISCHE STRUKTUR ALS AUSGANGSPUNKT

Die Vorstellungen zur zukünftigen Wirtschaftsstruktur eines Landes und des damit einhergehenden Wohlstands können zum einen vor dem Hintergrund der Erwartungen und Wünsche hinsichtlich der Unternehmen und des Branchengefüges in den kommenden Jahren ausgelotet werden. Bei der Diskussion über die New Economy vor über 20 Jahren fand dies ebenso statt wie heute im Zeitalter der Digitalisierung. Dies gleicht bisweilen der Gestaltung einer Ökonomie auf dem Reißbrett.

Zum anderen kann die gegenwärtige Wirtschaftsstruktur und ihre historische Entwicklung als Ausgangspunkt für einen möglichen Zukunftspfad gewählt werden. Diese Herangehensweise wird im folgenden Beitrag gewählt – ohne damit eine klare Aussage über das richtige Vorgehen geben zu wollen. Im Branchengefüge einer Volkswirtschaft bündeln sich vielfältige gesellschaftliche Entwicklungen und Präferenzänderungen, im Zeitverlauf ganz unterschiedliche Unternehmensstrategien und technologische Veränderungen, globale politische und ökonomische Brüche sowie nationale wirtschaftspolitische Entscheidungen und Weichenstellungen (vgl. Klodt et al. 1997; Grömling et al. 1998). Dies ist für das Verständnis der bestehenden Wirtschaftsstruktur in Deutschland elementar.

STABILE UND BREIT AUFGESTELLTE INDUSTRIEBASIS

Deutschland hat von Mitte der 1960er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre einen nahezu durchgehenden Strukturwandel weg von der Industrie und hin zu den Dienstleistungsbranchen erfahren. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen nominalen Bruttowertschöpfung ging zunächst in Westdeutschland im Zeitraum 1965 bis 1991 von über 40% auf unter 29% zurück. Die direkte Vergleichbarkeit ist wegen nicht durchgängi-

* Prof. Dr. Michael Grömling leitet die Forschungsgruppe »Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur« beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Internationalen Hochschule Bad Honnef.

ger statistischer Revisionen im vertretbaren Rahmen eingeschränkt. Diese Deindustrialisierung entsprach dem normalen Erwartungsmuster für die säkularen Strukturveränderungen (vgl. Grömling 2011; 2016). Während von den 1960er Jahren bis Ende der 1980er Jahre die Industrie nur relativ im gesamtwirtschaftlichen Branchengefüge an Bedeutung einbüßte – ihre nominale Bruttowertschöpfung legte dabei langsamer zu als die der Dienstleistungsbereiche –, kam es in den frühen 1990er Jahren zu einer disruptiven Deindustrialisierung. Die Industrie verlor in Deutschland auch absolut an Bedeutung – markant sichtbar wird dies am Rückgang der Erwerbstätigen von 10 auf 8 Millionen im kurzen Zeitraum 1991 bis 1995. Der Wertschöpfungsanteil der Industrie sackte gleichzeitig von über 27 auf unter 23% ab.

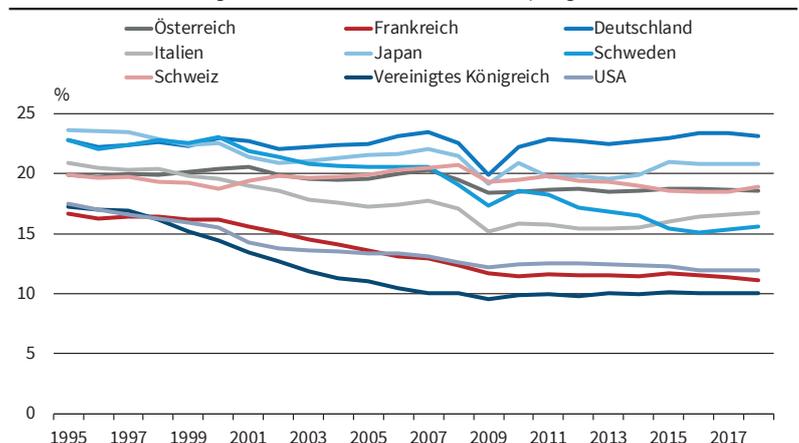
Seit Mitte der 1990er Jahre ist der Industrieanteil hierzulande jedoch konstant (vgl. Abb. 1). Im Jahr 2018 belief er sich auf 23,1%, nur im Jahr 2009 gab es infolge der globalen Finanzmarktkrise einen abrupten Rückgang auf unter 20%, der im Folgejahr aber weitgehend ausgeglichen wurde. Infolge des globalen Investitionseinbruchs traf die Finanzmarktkrise in erster Linie die Industrie. Abbildung 1 zeigt, dass bis zur globalen Finanzmarktkrise die Industrie in einer Reihe von anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften – vor allem im Vereinigten Königreich, Frankreich, USA und Italien – kräftig an Bedeutung verloren hat. Gleichwohl hat sich auch dort seitdem der Industrieanteil stabilisiert. Es bleiben aber deutliche Strukturdifferenzen.

Kennzeichnend für die deutsche Wirtschaft ist ihre breite industrielle Basis, die hinter dem im internationalen Vergleich hohen Industrieanteil steht. Der Fahrzeugbau hatte 2016 mit einem Anteil von über 5% an der gesamtwirtschaftlichen und von knapp 23% an der industriellen Wertschöpfung eine überragende Position. Daneben haben aber auch der Maschinenbau, die Elektroindustrie, die Metallindustrie und die zusammengefasste Chemie- und Pharmaindustrie

Abb. 1

Industrieanteile im internationalen Vergleich

Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in Prozent



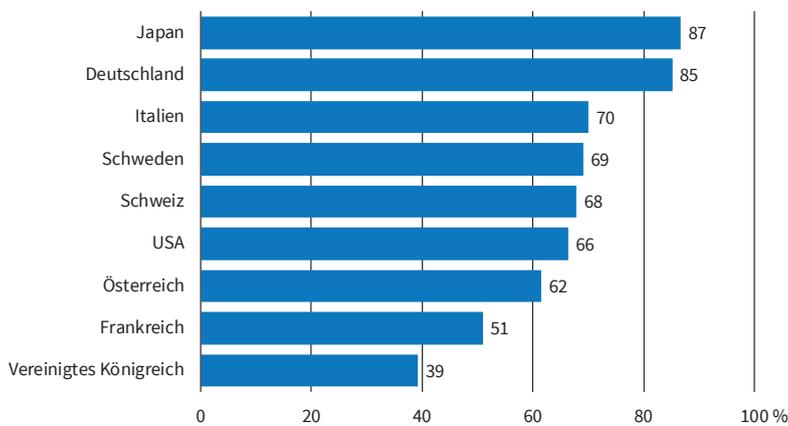
Quelle: OECD; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

Abb. 2

Forschungsstrukturen im Vergleich

Anteile der Industrieforschung an der privatwirtschaftlichen Forschung in Prozent



Quelle: OECD; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

jeweils einen Anteil von rund 3% an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. In Europa ist dies einzigartig. Besonders auffallend ist im Ländervergleich die hohe und vor allem seit 1995 deutlich angestiegene Bedeutung des Investitionsgütersektors (vgl. Grömling 2016). Daraus wird für die deutsche Wirtschaft eine hohe Sensibilität für globale Investitionszyklen erkennbar. Durch das hohe Gewicht von Investitionsgütern, bei einer insgesamt breiten Industriebasis, zählt Deutschland nach wie vor zu einem der wichtigsten »Ausrüster« der Welt. Das erklärt auch die hohen Leistungsbilanzüberschüsse in Zeiten einer boomenden globalen Investitionstätigkeit (vgl. Grömling 2016).

Ein weiteres Charakteristikum für die deutsche Wirtschaft besteht darin, dass mit 85% der überwiegende Teil an privatwirtschaftlicher Forschung von der Industrie getätigt wird. Nur in Japan ist der Industrieanteil an den F&E-Ausgaben der Privatwirtschaft höher, in all den anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften erheblich niedriger (vgl. Abb. 2) – in Frankreich liegt er bei rund der Hälfte, im Vereinigten Königreich bei knapp 40%. Das ergibt sich natürlich aus der Wirtschaftsstruktur, weist aber auch auf deutliche Unterschiede und Ausgangspunkte in der sektoralen Forschungsinfrastruktur hin.

Mit Blick auf die Exportstruktur dominieren bei Deutschland mit 83% die Wareneinfuhren, die vorwiegend aus Industriewaren bestehen. Vergleichbare Größenordnungen finden sich lediglich in Japan und Italien. Dabei konzentrieren sich die deutschen Industrieexporte

teure weniger auf den Bereich der Hightech-Güter, sondern in höherem Ausmaß auf das gehobene Segment der Mediatech-Produkte – zu denen etwa Fahrzeuge und Maschinen zählen.

GLOBALE HERAUSFORDERUNGEN

Letztlich resultiert ein bestimmtes gesamtwirtschaftliches Branchengefüge aus dem Zusammenwirken des Angebots an Waren und Dienstleistungen und der Nachfrage nach eben diesen Gütern. Je offener eine Volkswirtschaft

aufgestellt ist, umso bedeutsamer sind die globalen Bedürfnisse. Die Zukunftsperspektiven eines Landes können aus einem Abgleich der künftig möglichen Nachfragepotenziale mit den in Zukunft vorhandenen Standortfaktoren abgeleitet werden.

Mit Blick auf die potenzielle Nachfrageentwicklung können in einem sehr groben Rahmen plausible Megatrends ausgelotet werden. Im Folgenden werden nur drei große globale Herausforderungen kurz angesprochen. Im Wesentlichen sind diese Trends nicht neu (vgl. Grömling und Haß 2009), ihre Relevanz dürfte zugenommen haben.

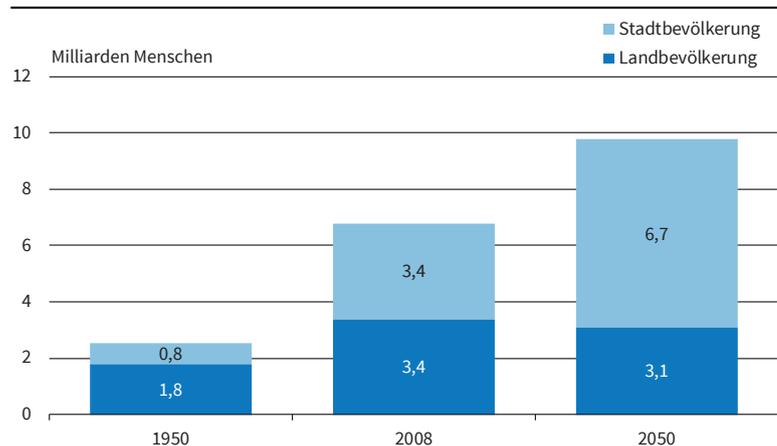
Bevölkerungswachstum und Urbanisierung:

Bis zum Jahr 2050 wird die Weltbevölkerung gemäß der mittleren Variante der UN-Prognose von derzeit rund 7,7 Milliarden Menschen um weitere gut 2 auf 9,8 Milliarden steigen. Der gesamte Zuwachs wird auf die heutigen Entwicklungs- und Schwellenländer entfallen. Auch weltweit nimmt die Anzahl der Älteren an der Gesamtbevölkerung überproportional zu. Lebten im Jahr 1950 noch 72% der damals 2,5 Milli-

Abb. 3

Urbanisierung der Weltbevölkerung

Land- und Stadtbevölkerung in Milliarden Menschen



Quelle: UN (UN-Medium Variant – 2017 Revision und World Urbanization Prospects 2018).

© ifo Institut

arden Menschen auf dem Land und 28% in Städten, so waren die Anteile im Jahr 2008 erstmals ausgeglichen (vgl. Abb. 3). Bis zum Jahr 2050 wird sich die Anzahl der Stadtbewohner auf 6,7 Milliarden nahezu verdoppeln. Zwei Drittel der Weltbevölkerung leben dann in Städten. Die in Megastädten schon heute oftmals unzureichende Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur macht enorme Investitionen notwendig.

Klimawandel: Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) geht davon aus, dass sich die Oberflächentemperatur der Erde weiter erhöhen wird (IPCC 2018). Wenngleich das konkrete Ausmaß nach wie vor offen ist, sind global ernstzunehmende Anpassungslasten zu erwarten. Die Beeinträchtigungen durch den Klimawandel treffen die einzelnen Volkswirtschaften und darunter Regionen ganz unterschiedlich. Zum einen schaffen die klimatischen Veränderungen direkte Beeinträchtigungen der Natur (Festlandeis, Permafrostboden, Regenwälder, Meeresströmungen). Zum anderen entstehen gesellschaftliche und ökonomische Anpassungslasten, etwa unwetterbedingte Infrastrukturstörungen durch ungewöhnlich starke Unwetter sowie länger anhaltende Niedrigwasserphasen. Auch physische Schäden an den Produktionsanlagen und permanente Produktionseinschränkungen – etwa in der Landwirtschaft – sind zu bedenken. Dies in Kombination mit einem hohen Bevölkerungswachstum wird auch Migration auslösen. All dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf Güter, Unternehmen und das Branchengefüge.

Ressourcenknappheit: Um Waren, aber auch Dienstleistungen zu erstellen, wird eine Vielzahl von ganz unterschiedlichen Rohstoffen gebraucht. Dazu zählen zum Beispiel Energierohstoffe (etwa Öl, Gas, Kohle), Industrierohstoffe (etwa Kupfer, Aluminium, Seltene Erden) und Agrarrohstoffe (etwa Getreide, Öle, Holz, Kautschuk). Aufgrund der Knappheit vieler Rohstoffe – was auch im Zusammenhang mit der steigenden Weltbevölkerung zu sehen ist – ist eine Entkopplung der weltwirtschaftlichen Produktion vom Rohstoffverbrauch notwendig (vgl. Bardt und Neligan 2019). Im besten Fall gelingt eine absolute Entkopplung durch eine Reduzierung der Ressourcenintensität in der Produktion und beim Endverbrauch. Dies birgt gerade für Industrieunternehmen einen hohen Anpassungsbedarf, aber auch Chancen für die Entwicklung von Alternativen und Technologien, um die Ressourcenproduktivität zu steigern.

Welche Bedeutung haben diese Megatrends für bestimmte Branchen einer Volkswirtschaft? Zum einen bedeuten sie für die unternehmerischen Produktionsprozesse ganz unterschiedliche Anpassungen und Restrukturierungen. Zum anderen dürfte es unbestreitbar sein, dass sich viele der mit diesen großen globalen Herausforderungen verbundenen Probleme nur mithilfe von industriellen Lösungen angehen lassen. Dabei ist natürlich das enge

Agieren von Industrie- und Dienstleistungsfirmen im Blick zu behalten. Deutschland hat mit seiner modernen Industrie gute Chancen, auch in Zukunft an der Bewältigung der mit diesen Megatrends einhergehenden Anpassungen mitzuwirken. So sind etwa der Maschinenbau und die Elektroindustrie entscheidende Antreiber in Sachen Umwelt- und Verfahrenstechnik. Auch die chemische Industrie kann einen großen Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel und zur Steigerung der Ressourceneffizienz leisten. Eine globale Dimension haben die Perspektiven der Energie- und Automobilwirtschaft sowie der Ernährungswirtschaft. Nicht zuletzt haben auch jene Branchen gute Absatzchancen, die die Nachfrage von älteren Menschen bedienen, wie etwa die Pharmaindustrie, Biotechnologie oder Medizintechnik.

Forschung und Entwicklung sind in Deutschland traditionell die Domäne der Industrie, und mit Blick auf die genannten Herausforderungen sind gut aufgestellte industrielle Forschungsinfrastrukturen vorhanden.

VON NIX KOMMT NIX

Um die künftigen globalen Nachfragepotenziale zu nutzen, die sich wiederum aus den aufgezeigten Megatrends ergeben, ist die Angebotsseite der Wirtschaft permanent weiterzuentwickeln. In einer groben Abgrenzung zählen dazu die Arbeitskräfte und ihre vielfältigen Qualifikationen (Humankapital) sowie die Ausstattung mit Sachkapital der unterschiedlichsten Art einschließlich der breit verstandenen Infrastrukturen. Als Teil des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks kann auch das Naturkapital (Ausstattung mit Energie- und Rohstoffen) verstanden werden. Der technologische Wissensbestand einer Volkswirtschaft, der sich wiederum aus den Bildungs- und Forschungsanstrengungen ergibt, ist ebenfalls von fundamentaler Bedeutung für die Angebotsseite einer Volkswirtschaft. Zunehmend werden auch Daten für industriebasierte Geschäftsmodelle zu einem strategischen Produktionsfaktor.

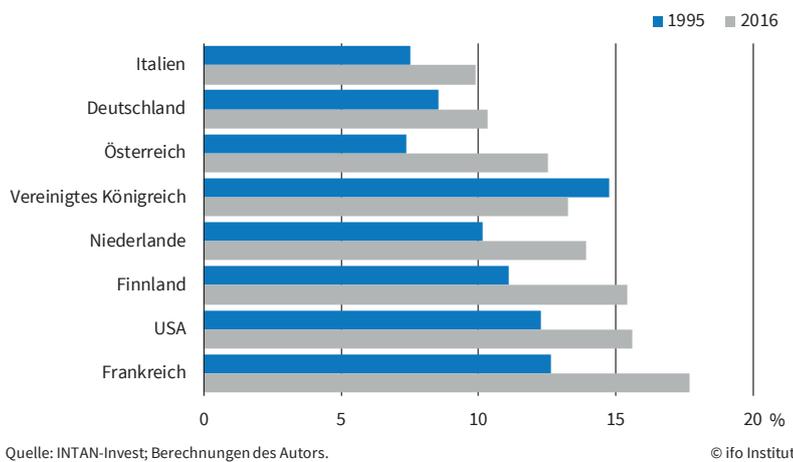
Ob und in welcher Qualität all diese Produktionsfaktoren in Zukunft zur Verfügung stehen, hängt von den jeweiligen Investitionen ab. Ohne gute institutionelle Rahmenbedingungen finden ausreichende Investitionen in Humankapital, Sachkapital, Infrastruktur und Wissenskapital jedoch nicht statt. Die technologische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ergibt sich letztlich aus dem effizienten Zusammenspiel dieser Produktionsfaktoren und den Investitionsanreizen, die der Faktorakkumulation zugrunde liegen und die durch die Wirtschaftspolitik gestaltet werden.

Die Digitalisierung verändert – wie jede Basistechnologie – nicht nur das Wesen jeder dieser Produktionsfaktoren, sondern auch ihr Verhältnis zueinander und ihr Zusammenwirken im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess. Neue Substi-

Abb. 4

Intangible Investment im internationalen Vergleich

Investitionen in Intangibles in Prozent der Bruttowertschöpfung



tutionalitäten, aber auch Komplementaritäten entstehen. Es kann eine Reihe von empirischen Ansätzen angeführt werden, mit denen zu messen versucht wird, wie gut die deutsche Wirtschaft hinsichtlich der Digitalisierung aufgestellt ist:

- Beim aktuellen Digital Economy and Society Index (DESI) belegt Deutschland unter den 28 EU-Ländern nur Platz 12.
- Gemäß dem Wirtschaftsindex DIGITAL (BMW 2018) sind die Digitalisierungsperspektiven hierzulande für die nächsten Jahre verhalten.
- Laut einer Studie der IW Consult (2018) haben sich erst rund 20% der KMU konsequent auf den Weg in die Digitalisierung begeben.
- Bei Investitionen in Intangibles oder Knowledge-based Capital nimmt Deutschland im Vergleich mit großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften eine weit unterdurchschnittliche Position ein (vgl. Abb. 4).

TECHNOLOGISCHE AKZEPTANZ ALS SCHLÜSSELGRÖSSE

Vor dem Hintergrund der großen globalen Herausforderungen durch Bevölkerungswachstum, Klimawandel und Ressourcenverknappung braucht sich die industriebasierte deutsche Wirtschaft eigentlich keine ernsthaften Zukunftssorgen zu machen. Die Notwendigkeit für industrielle Problemlösungen ist hoch. Entscheidend wird sein, ob sich die historisch gewachsene Struktur der deutschen Wirtschaft darauf ausrichten wird. Eine stimmige Kombination von Standortfaktoren ist dafür ausschlaggebend. Die Digitalisierung wird die Produktionsfaktoren und ihre Interaktion im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess verändern. Dafür muss permanent investiert werden. Offensichtlich sind bei der Forcierung des Digitalisierungsgrads der deutschen Wirtschaft noch große Anstrengungen erforderlich.

Digitalisierung ist wichtig, aber sie ist nicht alles. Mit Blick auf die deutsche Wirtschaftsstruktur sind die Ingenieur- und Naturwissenschaften als Kernkompetenzen mindestens ebenso entscheidend. Schließlich muss den genannten globalen Herausforderungen durch industrielle Güter – im Sinne einer industriellen Kernware mit vielfältigen produktbegleitenden Dienstleistungen – begegnet werden. Diesbezüglich gelten die breit definierten MINT-Qualifikationen als ein wichtiger Standortfaktor (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft 2019).

Die Bereitschaft, diese Qualifikationen auf unterschiedlichen Bildungsebenen zu erlangen, hängt letztlich von der gesellschaftlichen Technikakzeptanz ab. Diese entscheidet auch darüber, unter welchen Regulierungen die Industrieunternehmen und industrienahen Dienstleister künftig am Produktions- und Forschungsstandort Deutschland aktiv sein werden – oder eben auch nicht. Die grundsätzliche gesellschaftliche Haltung zu neuen Technologien in neuen Bereichen (etwa Künstlicher Intelligenz), aber auch in traditionellen Wirtschaftsbereichen (etwa Biotechnologie, Ernährungswirtschaft, Automobilindustrie oder Energieversorgung) sowie die gesellschaftliche Innovationskultur sind entscheidende Schlüsselgrößen für die Beteiligung an der Digitalisierung und den Problemlösungsindustrien. Sowohl für die vorhandene als auch für die fehlende Technikakzeptanz gibt es jedenfalls genügend anekdotische Evidenz. Theoretische Grundlagen zur Erfassung der technologischen Affinität wurden zum Beispiel mit dem *Technology Acceptance Model* gelegt (vgl. hierzu Davis et al. 1989 oder Schepers und Wetzels 2007). Was allerdings fehlt, ist eine empirische Evidenz dafür, wie offen unsere Gesellschaft für Neues tatsächlich ist.

LITERATUR

- Bardt, H. und A. Neligan (2019), »Der Rohstoffverbrauch in Europa nimmt ab«, *IW-Kurzbericht* Nr. 25, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Monitoring-Report Wirtschaft DIGITAL 2018*, Kurzfassung, BMWi, Berlin.
- Davis, F., R. Bagozzi und P. Warshaw (1989), »User Acceptance of Computer Technology: A Comparison of Two Theoretical Models«, *Management Science* 35(8), 982–1003.
- Grömling, M. (2011), »Strukturwandel – Dimensionen und Erklärungen«, *Wirtschaftspolitische Blätter* 58(4), 583–602.
- Grömling, M. (2016), »Deutsche Leistungsbilanzüberschüsse – kein Grund für Sanktionen!«, *ifo Schnelldienst* 69(17), 3–8.
- Grömling, M. und H.-J. Haß (2009), *Globale Megatrends und Perspektiven der deutschen Industrie*, IW-Analysen Nr. 47, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Grömling, M., K. Lichtblau und A. Weber (1998), *Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Institut der deutschen Wirtschaft (2019), *MINT-Frühjahrsreport 2019. MINT und Innovation – Erfolge und Handlungsbedarfe*, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

IPCC (2018), *Global Warming of 1,5°C – Special Report*, IPCC, Genf

IW Consult (2018), *Digital-Atlas Deutschland. Überblick über die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie von KMU, NGOs, Bildungseinrichtungen sowie der Zukunft der Arbeit in Deutschland*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Klodt, H., R. Maurer und A. Schimmelpfennig (1997), *Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Schepers, J. und M. Wetzels (2007), »A meta-analysis of the technology acceptance model: Investigating subjective norm and moderation effects«, *Information & Management* 44, 90–103.

Markus Taube*

Ostasiens aufstrebende Weltmarktführer: Staatsnahe Kolosse, innovative Start-ups und global orientierte Guerilla-Unternehmer

Das Gravitationszentrum der Weltwirtschaft¹ wandert seit Jahrzehnten kontinuierlich Richtung Osten und steht bereits heute überwiegend unter dem Einfluss Ostasiens. Amerika ist mittlerweile weit entfernt. Dieses Phänomen wird in Europa durchaus wahrgenommen. Der Fokus der öffentlichen Diskussion liegt aber weitgehend auf den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen in Ostasien. Die für die dynamische Entwicklung der Region letztendlich verantwortlichen Unternehmen, deren Organisationsstrukturen und Managementstile sind weitgehend unbekannt. Dieser selektive Blick mag auf der einen Seite gerechtfertigt sein, insofern alle ostasiatischen Volkswirtschaften durch starke staatliche Steuerung und Einflussnahme geprägt sind. Andererseits kann der Staat aber eben nicht der alleinige Treiber der Volkswirtschaften sein. Dezentrale unternehmerische Innovationskraft und Geschäftstüchtigkeit haben einen erheblichen Beitrag. Es lohnt sich, hier genauer hinzuschauen.

Ein erster Blick zeigt, dass sich die volkswirtschaftlich bedeutendsten Unternehmen in Ostasien in drei Gruppen aufteilen:

- Großkonzerne, die sich auf einen sehr volumenstarken Heimatmarkt fokussieren und enge Kontakte zum Staat pflegen;
- innovationsstarke Start-ups mit auf den Heimatmarkt bezogenen Geschäftsmodellen;
- Unternehmen unterschiedlichen Hintergrunds, die sehr früh in ihrer Entwicklung grenzübergreifend aktiv werden.

STAATSNÄHE KOLOSSE

Die erste Gruppe umfasst zumeist alteingesessene große Konzerne, die entweder als Staatsunternehmen oder dank informeller Verflechtungen zum politischen Apparat von natürlichen oder regulatorisch herbeigeführten (Quasi-)Monopolstellungen auf ihren Heimatmärkten profitieren. In China sind dies zumeist große Staatsunternehmen, in Südkorea die Chaebol-Konzerne und in Japan die Erben der nach 1945 zerschlagenen Zaibatsu. Ein Blick auf die

* Prof. Dr. Markus Taube, Mercator School of Management und Institut für Ostasienwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen sowie School of Economics, Nankai University, Tianjin, VR China.

¹ Es handelt sich hierbei um einen Indikator für die regionale Konzentration der weltweiten ökonomischen Leistungserbringung. Hierzu wird der durchschnittliche Längen- und Breitengrad eines Staates mit dem BIP seiner Volkswirtschaft gewichtet.

aktuelle Forbes 500 Liste zeigt, dass die höchstgerankten ostasiatischen Unternehmen alle zu dieser Gruppe gehören. Sie alle besetzen dominierende Rollen in ihren – in der Vergangenheit und zumeist auch heute noch – staatlich geschützten Heimatmärkten. Ihre Kerngeschäftstätigkeit liegt im Bereich der Strom- und Energieversorgung (z.B. State Grid [CHN], Sinopec [CHN], Korea Electric Power), Post- und Telekommunikationsdienstleistungen (z.B. Japan Post, China Mobile), und den Finanzdienstleistungen (z.B. Industrial and Commercial Bank of China, Nippon Life Insurance). Eine Internationalisierung der Geschäftstätigkeit wird von diesen Unternehmen nur sehr vorsichtig und langsam angegangen. Eine Ausnahme bilden die großen Automobilkonzerne (SAIC Motors [CHN], Toyota [J], Hyundai Motors [SK]) dieser drei Länder. Diese sind zwar mittlerweile global aufgestellt, wurden aber in den ersten Jahrzehnten ihrer Entwicklung in umfassend vor ausländischer Konkurrenz geschützten Heimatmärkten aufgebaut.

Diese Unternehmen werden durch ihre enge Verzahnung mit ihren nationalen Regierungen und Eliten geeint. Diese Verflechtung kann durch staatliche Eigentümerstrukturen unterlegt sein, ist aber auch ohne staatliche Eigentumstitel sehr mächtig. Grundlegend für den Erfolg dieser Unternehmen war und ist die im Rahmen impliziter Staats-Unternehmens-Allianzen festgeschriebene herausragende Rolle derselben für Entwicklung und Wachstum der nationalen Volkswirtschaft. So werden Chinas staatliche Unternehmen von der politischen Führung auch nach vier Jahrzehnten marktwirtschaftlicher Reform weiterhin als »die tragende Säule der Volkswirtschaft« verstanden. In Korea sind die Chaebol seit den 1960er Jahren im Rahmen eines »staatlich angeleiteten Kapitalismus« als Agenten eines beschleunigten Entwicklungsprozesses zu höherem Wohlstand hofiert worden und werden erst in den letzten Jahren aufgrund systemerschütternder Korruptionsskandale in dieser Rolle in Frage gestellt. Und in Japan konnten die Erben der alten Zaibatsu² im Rahmen des *Amakudari*-Systems ihre pensionierten Top-Manager direkt in den Ministerien positionieren. In jedem dieser Arrangements genießen diese Unternehmen nicht nur politische Protektion, sondern sind auch in der Ausgestaltung industriepolitischer Maßnahmen, regulatorischer Rahmenbedingungen und der Institutionen des Außenwirtschaftsverkehrs voll eingebunden und können diese gemäß ihren Interessen mitformen.

INNOVATIVE START-UPS

Die zweite Gruppe umfasst eine breite Gruppe von Start-ups, die neue Geschäftsmodelle und Techno-

logien auf ihren Heimatmärkten einführen. An ihrer Spitze stehen die »Einhörner« mit einer Marktbewertung von über einer Milliarde US-Dollar, die insbesondere in der VR China (91), und Südkorea (8), und in deutlich geringer Zahl in Japan (2) anzutreffen sind.³ Interessanterweise sind diese Unternehmen oftmals deutlich weniger originär innovativ und disruptiv als gemeinhin angenommen. Stattdessen betreiben viele der ostasiatischen Einhörner im Prinzip »lediglich« die Diffusion von in der Weltgemeinschaft entwickelten neuen Technologien und Geschäftsmodellen in ihren jeweiligen Heimatmärkten.⁴ Ein Blick auf einige der bekanntesten Akteure macht dies deutlich. In China hat Didi Chuxing den einheimischen Markt für *mobile app*-basierte Transportdienstleistungen unter seine Kontrolle gebracht und dabei den »Erfinder« dieses Geschäftsmodells, Uber, in China aus dem Markt gedrängt. Bytedance besetzt mit seinen KI-gestützten Nachrichten und Informationsplattformen Toutiao und TikTok Geschäftsfelder, die andernorts von Facebook (YouTube, Instagram) besetzt sind. In Südkorea besetzt Coupang als dominierender E-Commerce-Betreiber jene Nische, die andernorts von Amazon eingenommen wird. Das Geschäftsmodell von Woowa Brothers basiert auf der Entwicklung von *mobile applications software*, umgesetzt u.a. im Bereich der Speisenauslieferung. In Deutschland besetzt u.a. Delivery Hero diese Nische. Viva Republica ist ein auf mobile finance fokussiertes Unternehmen, das mit seiner digitalen Geldbörse Toss auf den Spuren chinesischer Unternehmen wie Alibaba (Alipay) und Tencent (Wechatpay) wandelt.

In der zweiten Reihe der ostasiatischen Start-ups finden sich die wahren »versteckten« *Champions*. Es handelt sich hierbei um eine große Zahl von kleineren bis mittelständisch aufgestellten Unternehmen, die oft von hoch qualifizierten Unternehmern in technologiegetriebenen Nischenmärkten gegründet worden sind und sich hier spezialisieren. Viele dieser Unternehmen sind inmitten längerer Wertschöpfungsketten positioniert und besitzen von daher außer in den einschlägigen Fachkreisen keine Markenbekanntheit. Die Unternehmen werden zumeist sehr agil und kundenorientiert geführt: Es ist über das Wachstum ihrer Kunden, dass diese Unternehmen selbst wachsen. Dabei orientieren sie sich zunächst am heimischen Markt, treten dann aber schnell auf den Weltmarkt hinaus. Dies geschieht in der Frühphase zunächst im Kontext globaler Wertschöpfungsketten und Kundenanforderungen an globale Lieferungen. Erst später kommt es zu proaktiven Internationalisierungsschritten (vgl. Greeven, Yip und Wei 2019). Dieser Typus von Unternehmen erscheint zumeist in Clustern, die von bestimmten Technologien und



Markus Taube

² Die koreanischen Chaebol und die japanischen Zaibatsu werden mit den gleichen chinesischen Schriftzeichen geschrieben: 財閥, was mit »vermögende Sippe« übersetzt werden kann. Der Begriff selber ist in China nicht geläufig.

³ Stand: Januar 2019, von weltweit insgesamt 362 Einhörnern (vgl. <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies>).

⁴ Dabei sind die von ostasiatischen Einhörnern implementierten Technologien und Geschäftsmodelle allerdings in technischer und funktionaler Hinsicht oftmals weiter entwickelt als die ihrer weltweiten Gegenstücke.

Geschäftsmodellen geprägt sind. In China sind so z.B. zahlreiche Akteure im Bereich der Telekommunikationstechnologie i.w.S., und der Integration von »selbstlernenden Maschinen«-Technologien in diverse Geschäftsmodelle aktiv. In Südkorea konzentrieren sich derartige Unternehmen u.a. auf KI-Applikationen, während gleichzeitig knapp 200 Unternehmen im *Gaming-Sektor* aktiv sind. In Japan finden sich zahlreiche Akteure im FinTech-Sektor und im Feld der *Internet-of-Things*-Umsetzung.

Der aktuelle 5G-Technologieführer und Telekommunikationskonzern Huawei kann als Weiterentwicklung dieses Typs von Unternehmen charakterisiert werden. Trotz der mittlerweile erlangten Größe hat sich das Unternehmen die Qualitäten der Start-up-Phase in Form von konsequenter Technologieorientierung und agiler Unternehmensführung weitgehend bewahrt. Hinzu kommt heute die Gravitas eines national wie international bedeutenden Marktakteurs sowie die Gunst – und Last – einer sehr intensiven Einbindung in die (wirtschafts-)politischen Entscheidungsgremien der VR China.⁵

Für alle diese Start-ups gilt, dass diese Unternehmen in ihren Heimatmärkten erstaunliche Freiheiten bei dem Experimentieren mit neuen Technologien und Geschäftsmodellen genießen. In allen drei Ländern sind für innovative Jungunternehmen »Regulatorische Sandkästen« geschaffen worden, im Rahmen derer diese mit ihren Ideen experimentieren können, ohne den eigentlich geltenden regulatorischen Anforderungen voll unterworfen zu sein und von diesen administrativ (über)belastet zu werden (vgl. Werbach 2017). Im Gegenzug akzeptieren die Unternehmen eine permanente Beobachtung ihrer Unternehmenstätigkeit durch einen »Kindergärtner« der Regulatorischen Behörden. Im Ergebnis haben diese Arrangements zu einem erheblichen Aufleben der Gründerszenen in den ostasiatischen Volkswirtschaften beigetragen und unternehmerische Kräfte freigesetzt, die zuvor brachlagen (vgl. Taube 2018).⁶

GLOBAL ORIENTIERTE GUERRILLA-UNTERNEHMER

Die dritte Gruppe von Unternehmen unterscheidet sich von den vorangehend charakterisierten durch die frühzeitige Ablösung vom Heimatmarkt als zentraler Bezugsgröße und die herausragende Bedeutung

⁵ Auch wenn Huawei zu einem wichtigen Teil des chinesische *state-business Nexus* aufgestiegen ist, kann das Unternehmen nicht in die oben vorgestellte Kategorie der »staatsnahen Kolosse« eingruppiert werden.

⁶ Eine extreme Form der Freizügigkeit für innovative Unternehmer findet sich ausgerechnet in der VR China. In einzelnen Bereichen werden hier nicht einmal regulatorische Sandkästen eingerichtet. Stattdessen toleriert der Staat bewusst Verstöße gegen bestehendes Recht, um neuen Ideen Freiraum zur Entwicklung zu bieten, und präsentiert erst Jahre nach dem Start dieser Experimente und nach einer Stabilisierung der Marktstrukturen ein regulatorisches Rahmenwerk. Ein derartiges Vorgehen konnte in den vergangenen Jahren u.a. bei der Markteinführung verschiedener Formen mobiler Zahlungsdienstleistungen beobachtet werden und wird gegenwärtig im Rahmen der Markteinführung von KI-Anwendungen umgesetzt (vgl. McKinsey 2017; Taube 2018).

grenzübergreifender Aktivitäten für die Unternehmensentwicklung. Eine Unterscheidung in Staats-, Kollektiv- oder Privatunternehmen ist dabei nicht zielführend. Unternehmen aller Eigentumsformen verfolgen diesen strategischen Ansatz.

In der traditionellen Lehrmeinung müssen Unternehmen, bevor sie ins Ausland expandieren, zunächst in ihren Heimatmärkten stark positioniert sein, weitreichende technische und Management-Kompetenzen erworben und umfassende Finanzmittel aufgebaut haben. Nur mit diesen Ressourcen können sie – so die Überlegung – die hohen Kosten und Risiken einer internationalen Geschäftstätigkeit bewältigen und sich gegen Konkurrenten in deren eigenen Heimatmärkten durchsetzen (vgl. z.B. Dunning 1977; 1988). Die Internationalisierung japanischer Unternehmen im Rahmen des Fluggänse-Modells wie auch die der südkoreanischen Chaebol passt noch uneingeschränkt in diese Konzeption. In den letzten zwei Jahrzehnten ist in Ostasien jedoch ein alternatives Internationalisierungsmuster zu beobachten, demgemäß Unternehmen nicht ins Ausland gehen, um dort mit ihren im Heimatmarkt aufgebauten Kompetenzen zu reüssieren. Im Gegenteil, im Zuge ihrer Internationalisierung wollen sie diese Kompetenzen erst erwerben.

Eine der wichtigsten Formen, in denen dies geschieht, ist von Mathews (2002; 2006) als *Linkage-leverage-learning*-Prozess umschrieben worden. Grundidee ist, dass sich Unternehmen in den Wertschöpfungsprozess eines bzw. mehrerer ihnen überlegenen/r (!) Akteurs/e einklinken – z.B. als Komponentenlieferant, Montagebetrieb, Vertriebspartner, Lizenznehmer, Joint-Venture-Partner etc. – um auf diese Weise Zugang zu auf dem Markt nicht zu erhaltendem Wissen zu erlangen.⁷ Die an diversen Kontaktpunkten erworbenen Erkenntnisse werden zusammengeführt und dann in der Entwicklung eigener Produkte und Geschäftsmodelle eingesetzt, angepasst und weiter entwickelt. Im »Optimalfall« werden diese eigenen Produkte dann in einem politisch vor Konkurrenz (insbesondere durch die ursprünglichen Wissensgeber) geschützten Heimatmarkt vermarktet. Im Zuge dessen werden auf dem Heimatmarkt neue Kompetenzen (Management- und Ingenieurs-Know-how durch Massenproduktion, Produktdifferenzierungen etc.) und (Finanz-)Ressourcen (Kostendegressionen durch Massenproduktion) erworben, die es dem Unternehmen erlauben, sich in einer weiteren Entwicklungsrunde erneut, aber nun auf einer höheren Stufe, in den Wertschöpfungsprozess seiner ausländischen Peers einzuklinken und Wissen zu erwerben. Nach mehreren Runden eines

⁷ Es stellt sich die Frage, was diese Neulinge ihren Peers anbieten können und weshalb diese sie in ihre Wertschöpfungsprozesse einbinden sollten?! In der Regel können diese Unternehmen trotz ihrer grundlegenden Wettbewerbsschwäche ein Bündel an werthaltigen Ressourcen und Dienstleistungen anbieten: kostengünstige Fertigung, flexible Organisationsstrukturen, Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und Regulatorischen Behörden, lokales Markt-Know-how etc.

derart gestalteten *Linkage-leverage-learning*-Prozesses kann das Unternehmen so bis auf Augenhöhe zu den globalen Marktführern aufschließen.⁸

Insbesondere zahlreiche chinesische Unternehmen haben in den letzten Jahrzehnten einen derartigen beschleunigten Entwicklungspfad hin zu global wettbewerbsfähigen Produkten und Geschäftsmodellen beschritten. Der Computerhersteller Lenovo (Lianxiang) ist eines der ersten Unternehmen, dessen Aufstieg in das globale Oligopol über einen mehrstufigen Prozess des Einklinkens bei überlegenen Peers detailliert dokumentiert worden ist (vgl. Lu 2000). Seitdem sind viele weitere Fallbeispiele erfasst worden. Der Aufstieg der China International Marine Containers Group (CIMC) zur unangefochtenen Weltführerschaft im Container-Geschäft und angrenzenden Geschäftsbereichen umfasst so z.B. (temporäre) Kooperationen mit Peers aus Dänemark, Südkorea, Deutschland, Niederlande u.a. Gleiches gilt für den chinesischen Baumaschinenhersteller Sany, der sich durch geschickte Verlinkungen mit ausländischen Technologieträgern gepaart mit der Nutzung eines geschützten heimischen Volumenmarktes schrittweise nach vorne arbeiten konnte, bis er schließlich den deutschen Betonpumpen-Technologieführer Putzmeister übernehmen konnte und heute weltweit marktbeherrschend ist.

Eine Sonderform des *Linkage-leverage-learning*-Ansatzes stellt die *Asian Tortoise* Strategie dar (vgl. Kumar und Steenkamp 2013). Auch im Rahmen der *Asian-Tortoise*-Strategie werden Partnerschaften mit ausländischen Unternehmen gesucht, um hierüber Lern- und Entwicklungsprozesse anzustoßen. Als Besonderheit kommt aber hinzu, dass diese Unternehmen sofort mit ihren Produkten auf ausländischen Märkten Präsenz zeigen. Dies erfolgt über die Bedienung von Nischenmärkten, die von den etablierten Unternehmen nicht bearbeitet werden, da sie als zu klein, kostenintensiv, organisatorisch kompliziert etc. eingeschätzt werden (*long tail customers*). In der Regel geschieht dies über Produkte, die qualitativ deutlich unter den in der Branche etablierten Qualitätsstandards angesiedelt sind, gleichzeitig aber extrem preisgünstig sind und somit eine preisorientierte Klientel ansprechen. Nachdem die Unternehmen so einen ersten Fuß in den Markt bekommen haben, können sie im Folgenden im Zuge der Akquisition neuen Wissens und immer größerer Fertigkeiten ihre Marktbearbeitungsstrategie ändern. Hiermit gehen höhere Gewinnmargen einher, die es erlauben, die Investitionen in unternehmenseigene Forschung & Entwicklung kontinuierlich auszuweiten. Die Strategieentwicklung verläuft dabei über die vier Stufen (i) billiges Produkt auf dem Markt (*build to cost*), (ii) meiste Produkte auf dem Markt (*build to volume*), (iii) beste

Produkte auf dem Markt (*build to quality*), und (iv) begehrtestes Markenprodukt auf dem Markt (*build to brand*). Vorreiter dieser Strategie waren japanische Unternehmen wie Canon, Honda, Sony, Toyota u.a., die mittlerweile in globale Führungspositionen aufgestiegen sind. In ihren Spuren folgten dann wenige Jahre später südkoreanische Unternehmen wie Samsung und Hyundai. In den letzten Jahren haben insbesondere chinesische Unternehmen diese Strategie mit erheblichem Erfolg umgesetzt. Heute als globale Marktführer ausgewiesene Unternehmen wie Hai'er, Hisense und Pearl River Piano haben alle ihre Präsenz auf dem Weltmarkt mit qualitativ minderwertigen Billigprodukten eingeleitet.

FAZIT

Es zeigt sich, dass die ostasiatischen Volkswirtschaften weit mehr sind als staatlich gesteuerte Wirtschaftsmaschinen. Im Gegenteil findet sich hier ein Reichtum an sehr findigen Unternehmern, die nicht nur gelernt haben, im Angesicht mächtiger Partei- und Regierungsorganisationen zu überleben, sondern auch aus der Position eines *underdogs* heraus auf den Weltmärkten zu prosperieren. Es lohnt sich, einen genaueren Blick gerade auf die im Hintergrund versteckten Unternehmen, ihre Geschäftsmodelle, Strategien und Managementstile zu werfen. Die Entdecker-Euphorie der 1970er und 1980er Jahre, als der Westen japanische Managementstile als Vorbilder entdeckte (Vogel 1980), ist verebbt. Dies aber in erster Linie deshalb, weil viele der japanischen Innovationen wie *kanban*, *kaizen*, *just-in-time*, Qualitätszirkel, *total quality control* etc. mittlerweile fester Bestandteil westlicher Management-Leitbilder sind. Es scheint nun an der Zeit zu sein, erneut nach Ostasien zu schauen und zu sehen, was für innovative Ansätze mittlerweile in China und Südkorea entwickelt worden sind.

LITERATUR

Dunning, J. H. (1977), »Trade, location of economic activity and the MNE: a search for an eclectic approach«, in: B. Ohlin, P. O. Hesselborn und P.M. Wijkman (Hrsg.), *The International Allocation of Economic Activity*, Macmillan, London, 395–418.

Dunning, J. H. (1988), »The eclectic paradigm of international production: a restatement«, *Journal of International Business Studies* 19(1), 1–32.

Greeven, M. J., G. S. Yip und W. Wei (2019), »Understanding China's Next Wave of Innovation«, *MIT Sloan Management Review*, 7. Februar, verfügbar unter: <https://sloanreview.mit.edu/article/understanding-chinas-next-wave-of-innovation/>.

Guillén, M. F. und E. García-Canal (2013), *Emerging Markets Rule*, McGraw-Hill, New York.

Kumar, N., J.-B. Steenkamp (2013), *Brand Breakout: How Emerging Market Brands Will Go Global*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Lu Qiwen (2000), *China's Leap into the Information Age*, Oxford University Press, Oxford.

Mathews, J. A. (2002), »Competitive advantages of the latecomer firm: a resource-based account of industrial catch-up strategies«, *Asia Pacific Journal of Management* 19(4), 467–488.

Mathews, J. A. (2006), »Dragon multinationals: new players in 21st century globalization«, *Asia Pacific Journal of Management* 23(1), 5–27.

⁸ Derartige Entwicklungsstrategien werden durchaus auch von europäischen Start-ups genutzt, z.B. durch die Verlinkung mit Akteuren in Technologiezentren wie Silicon Valley und Shenzhen. Besonders weit verbreitet ist dieser Ansatz aber insbesondere in Ost- und Südostasien sowie anderen Emerging Economies.

McKinsey Global Institute (2017), *Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness*, Dezember, verfügbar unter: <https://www.mckinsey.com/global-themes/china/digital-china-powering-the-economy-to-global-competitiveness>, aufgerufen am 22. Juli 2019.

Taube, M. (2018), »Chinesische Guerilla-Politik bei Innovation und Produktentwicklung. Staatliche Regulierungsabstinenz als strategischer Ansatz im internationalen Wettbewerb«, in: Bundesministerium für Bildung und Forschung – BMBF (Hrsg.), *Deutsch-Chinesische Plattform Innovation – Policy Briefs 2018 der deutschen Expertengruppe II*, Berlin, 22–27.

Vogel, E. F. (1980), *Japan as Number One. Lessons for America*, Charles E. Tuttle, Tokyo.

Werbach, K. (2017), »How to Regulate Innovation – Without Killing It«, verfügbar unter: <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/how-to-regulate-innovation-without-killing-it/>, aufgerufen am 22. Juli 2019.

Henning Klodt*

Was erklärt und was stoppt den Zerfall der globalen Handelsordnung?

Die globale Handelsordnung hat sich offenkundig in eine globale Unordnung verwandelt. Die Vereinigten Staaten und China überziehen sich gegenseitig mit Strafzöllen und noch mehr Strafzöllen, die EU hat alle Hände voll zu tun, eine Eskalation ihrer handelspolitischen Spannungen mit den Vereinigten Staaten im Zaum zu halten, die Handelspolitik zwischen der EU und Russland ist durch Sanktionen und Gegensanktionen geprägt, Lateinamerika wird von den Vereinigten Staaten massiv unter handelspolitischen Druck gesetzt, und im Nahen Osten traut sich kaum noch jemand, Geschäfte mit dem Iran zu machen, da dadurch der Zugang zum wesentlich größeren und lukrativeren US-Markt gefährdet werden könnte.

Wie eine Spinne im Netzwerk des weltweit zunehmenden Protektionismus sitzt US-Präsident Donald Trump. Wer über die Entwicklungen in den globalen Wirtschaftsbeziehungen auf dem neuesten Stand bleiben will, ist auf regelmäßige Lektüre der Tweets aus dem Weißen Haus in Washington, D.C. angewiesen. Und die Bilder aus dem Oval Office, wo wieder einmal die überdimensionierte Unterschrift unter ein neues Präsidenten-Dekret in die Kameras gehalten wird, gehen um die Welt. Vielen Beobachtern erscheint Trump deshalb als der eigentliche Verursacher der zunehmenden Spannungen in den globalen Wirtschaftsbeziehungen und als Totengräber der etablierten Weltwirtschaftsordnung.

Die Kritik an Trump ist ohne Zweifel berechtigt. Er hat einen extrem rauen Ton in die internationale Diplomatie eingebracht und scheut dabei auch vor persönlichen Diffamierungen seiner Kritiker nicht zurück. Zudem scheint ihm ein grundlegendes Verständnis für die Wirkungszusammenhänge der internationalen Arbeitsteilung zu fehlen. »Wenn ein Land (USA) viele Milliarden Dollar verliert durch Handel mit fast jedem Land, mit dem es Geschäfte macht, sind Handelskriege gut und leicht zu gewinnen«, twitterte Trump am 1. März 2018.¹ Allein schon die Grundannahme, dass die Vereinigten Staaten durch Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung ärmer statt reicher werden, erscheint aus ökonomischer Sicht schlichtweg als absurd. Aus Kreisen US-amerikanischer Unternehmen werden zunehmend besorgte Stimmen laut, nach denen die Behinderung und Verteuerung der Vorleistungsimporte ihre Wettbewerbsfähigkeit sowohl auf den nationalen als auch auf den globalen Märkten gefährdet.

* Prof. Dr. Henning Klodt leitete bis 2017 das Zentrum Wirtschaftspolitik am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

¹ Reuters Wirtschaftsnachrichten, 1. März 2018, verfügbar unter: <https://de.reuters.com/article/usa-stahl-z-llc-idDEKCN1GD64E>.

Während die US-Wirtschaft nach dem Amtsantritt von Trump zunächst eine ausgeprägte Boomphase erlebte, mehren sich mittlerweile die Sorgen um eine weltweite Konjunkturertrübung, von der auch die Vereinigten Staaten nicht verschont werden und die eine wesentliche Ursache in den globalen Protektionismustendenzen haben.

Die allzu berechtigte Kritik am amtierenden US-Präsidenten sollte allerdings nicht zu dem Trugschluss verleiten, alles werde besser, wenn nur Trump nicht mehr im Amt wäre. Der Umgangston ist neu, aber die Abkehr der Vereinigten Staaten von der Idee einer globalen Wirtschaftsordnung mit inhärenter Tendenz zum Freihandel ist keineswegs so neu. In den Jahrzehnten nach Ende des Zweiten Weltkriegs waren es immer wieder die Vereinigten Staaten, die innerhalb des Rahmenwerks des GATT bzw. der WTO die internationale Verbreitung und Beachtung multilateraler Handelsregeln durchsetzten. Schon die Gründung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) im Oktober 1947 wurde maßgeblich vom damaligen US-Präsidenten Harry S. Truman befördert. Auch die insgesamt acht in den Jahren von 1947 bis 1994 abgeschlossenen Welthandelsrunden wurden allesamt von US-Seite initiiert; zwei von ihnen trugen sogar den Namen amerikanischer Präsidenten (Dillon-Runde, 1960–1961; Kennedy-Runde, 1964–1967). Die maßgeblichen Triebkräfte für die Aufnahme der Doha-Runde schließlich, die im Jahr 2001 startete, kamen wiederum aus den Vereinigten Staaten, und zwar insbesondere von dortigen Unternehmen aus dem Finanzsektor.

Schon die letzte erfolgreich abgeschlossene Runde zog sich ungewöhnlich lang über insgesamt acht Jahre hin (Uruguay-Runde, 1986–1994). Der zähe Verlauf der Doha-Runde untermauert die beträchtlichen Zweifel an der nachhaltigen Fortentwicklung der globalen Handelsordnung. Mittlerweile sind seit Aufnahme der Verhandlungen im Jahr 2001 18 Jahre vergangen, ohne dass ein substanzielles Abkommen in Sicht wäre. Auch wenn die Lippenbekenntnisse aus der WTO in Genf und aus manchen europäischen Hauptstädten anders lauten, rechnet heute kaum noch jemand damit, dass die Doha-Runde jemals zu einem erfolgreichen Abschluss kommen könnte.

Vor diesem Hintergrund mag es als ehrenwert erscheinen, wenn die deutsche Bundesregierung und auch die EU-Kommission das Mantra des Multilateralismus unverzagt vor sich hertragen und eine Wiederbelebung der WTO beschwören, aber Realpolitik sieht anders aus. Es sollte wohl oder übel zur Kenntnis genommen werden, dass die Zeit eines weltumspannenden Multilateralismus auf absehbare Zeit zum Ende gekommen ist. Die wehmütige Sicht zurück sollte nicht den Blick verstellen auf die vor uns liegenden Möglichkeiten, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen unter den veränderten Rahmenbedingungen erfolgreich zu gestalten.

Doch wie erklärt sich die unverkennbare Erosion des Multilateralismus?

Nach Jagdish Bhagwati erfordert eine globale Ordnung einen Hegemon, der diese Ordnung gestaltet, durchsetzt und verteidigt. Über weite Phasen des 20. Jahrhunderts waren es die Vereinigten Staaten, die diese Rolle übernahmen. Warum sie diese Rolle jetzt nicht mehr wahrnehmen, erklärt Bhagwati (1993) mit dem *diminished giant syndrome*, das er im Jahr 1993 beschrieben hat, das aber heute weitgehend aus der Literatur verschwunden ist. Die Erklärung, weshalb die Vereinigten Staaten in früheren Jahren auf Multilateralismus setzten, liegt seines Erachtens nicht nur in der ausgeprägten Freiheitsliebe der Amerikaner begründet, sondern vor allem in ihrer damaligen weltwirtschaftlichen Dominanz: Wenn Freihandel – wie von der ökonomischen Theorie postuliert – allen beteiligten Ländern Vorteile bringt, dann kann das größte dieser Länder auch den größten Anteil der Vorteile internalisieren. Die positiven Externalitäten, die Trittbrettfahrerländern zufließen, fallen demgegenüber weniger ins Gewicht. Der weltwirtschaftliche Gigant wird sich demnach im eigenen Interesse für multilateralen Freihandel einsetzen.

Als theoretische Unterfütterung dieses Konzepts bietet sich die Theorie von Mancur Olson (1965) an. Weder er selbst noch Bhagwati ziehen die Verbindung zwischen der politökonomischen Theorie von Interessengruppen und den institutionellen Grundlagen des Multilateralismus, aber sie liegt auf der Hand. So lässt sich theoretisch begründen, weshalb die Pax Romana der Antike eng mit der damaligen Hegemonialposition des Römischen Reichs verknüpft war und weshalb die Pax Britannica zunächst so erfolgreich war und dann mit dem Auseinanderbrechen des Commonwealth zerbrach. Spätestens seit Ende des Ersten Weltkriegs waren die Vereinigten Staaten die wirtschaftlich (und militärisch) dominierende Weltmacht, die das Potenzial hatte und auch nutzte, eine weltumspannende Pax Americana durchzusetzen.

Der amerikanische Gigant ist aber längst kein Gigant mehr. Der Anteil der Vereinigten Staaten am weltweiten Bruttoinlandsprodukt ist von über 40% im Jahr 1960 auf weniger als 25% im Jahr 2016 zurückgegangen. Deutlich ausgeprägter noch war der Rückgang an der weltweiten Industrieproduktion, die für den Welthandel die relevantere Größe darstellt. Dementsprechend haben die Vereinigten Staaten weitgehend ihr Interesse daran verloren, sich für eine Pax Americana im Welthandel zu engagieren. Nicht erst seit Trump, sondern schon seit den 1990er Jahren haben sie sich aus dem Multilateralismus zurückgezogen.

Olson selbst hat seine Theorie unter anderem auf die Erfolgsbedingungen für militärische Allianzen angewendet (vgl. Mancur und Zeckhauser 1966). Das zu produzierende globale öffentliche Gut ist die



Henning Klodt

militärische Sicherheit, und die damit verbundenen Kosten sind die Rüstungsausgaben. Wenn der Hegemon groß genug ist, wird er das Trittbrettfahrerverhalten kleinerer Länder, die an der Sicherheit partizipieren, ohne einen äquivalenten Beitrag zu den Rüstungsausgaben zu leisten, in Kauf nehmen können (angesichts der aktuellen Debatten in der NATO erscheint dieser Ansatz aktueller denn je). Übertragen auf die Handelspolitik, stellen die verlässlichen und tendenziell zum Freihandel strebenden internationalen Wirtschaftsbeziehungen das globale öffentliche Gut dar.

Etwas schwieriger ist es mit der Analogie zu den Rüstungsausgaben: Aus Sicht der traditionellen Ökonomie à la Ricardo würde es für den Hegemon nur Vorteile bringen, unilateral auf Protektionsmaßnahmen zu verzichten, da dadurch unmittelbare *gains from trade* erzielt werden könnten. Auch die kleineren Länder sollten, wenn sie ihren Ricardo nur sorgfältig genug studiert hätten, freiwillig ihre Protektionsmauern einreißen, da auch sie auf diese Weise ebenfalls zusätzliche *gains from trade* realisieren könnten. Diese naive Sicht verkennt offenkundig, dass nationale Protektionsmaßnahmen unter bestimmten Bedingungen (Skalenerträge, Lernkurveneffekte, ...) durchaus gesamtwirtschaftlich vorteilhaft sein können. Vor allem aber blendet sie den Einfluss von partikulären Interessengruppen aus, die von der Protektion profitieren und die bei einem Abbau der Protektion die Wiederwahlchancen der Politiker gefährden könnten. Wie auch immer die Beharrungstendenzen in den nationalen Protektionssystemen begründet sein mögen – unverkennbar ist, dass ein Abbau von Handelsschranken in der internationalen Handelsdiplomatie als nationales Opfer gesehen wird, das man nur bringen wird, wenn auch andere Länder ähnliche Opfer bringen.

So gesehen hatten also die Vereinigten Staaten, als sie noch der weltwirtschaftliche Hegemon waren, die Hauptkosten des Multilateralismus auf sich genommen, indem sie unter allen WTO-Mitgliedern mit Abstand die niedrigsten nationalen Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse aufwiesen. Aller Twitter-Rhetorik zum Trotz gilt dies grosso modo auch heute noch. So erheben die Vereinigten Staaten auf dem Import europäischer Automobile einen Zoll von 2,5%, während der EU-Zoll auf US-amerikanische Automobile 10% beträgt. Für Pickups, die den Amerikanern und auch immer mehr Europäern als Pkws gelten, die aber nach den Zollvorschriften der EU als Lkws eingestuft werden, beträgt der EU-Einfuhrzoll sogar 22% (vgl. Klodt 2018). Die Vereinigten Staaten sind allerdings auf bestem Wege, ihre traditionelle freihändlerische Position zu verlassen und dem weltweiten Vordringen des Protektionismus kräftig Vorschub zu verleihen. Wenn die hier vorgelegene Argumentation, dass die wesentliche Triebkraft dieses Trends nicht in der Person des heutigen US-Präsidenten begründet liegt, sondern im *dimi-*

nished giant syndrome, dann wird sich die Weltwirtschaft darauf einstellen müssen, auch nach der Ära Trump keine Rückkehr zur alten Pax Americana erleben zu dürfen (vgl. auch Felbermayr 2019). Und der EU selbst fehlen sowohl der Wille als auch die wirtschaftliche Kraft, selbst die Rolle des Hegemons zu übernehmen.

Zunächst schien es, regionale Abkommen mit großer geografischer und inhaltlicher Reichweite, die sogenannten Mega-Regionals, könnten an die Stelle des Multilateralismus treten. Beispiele für Mega-Regionals aus früheren Jahrzehnten bieten das ASEAN-Abkommen (1967) oder das Mercosur-Abkommen (1991) und nicht zuletzt die Europäische Union (1958), die ja im Wesentlichen als Zollunion begann. Ein deutlicher Schritt in diese Richtung war die Gründung der NAFTA (1994), und mit TPP (verhandelt seit 2010) und TTIP (verhandelt seit 2013) sollten weitere Schritte folgen. Doch daraus wird nun wohl zunächst einmal nichts werden – zumindest nicht unter Einbeziehung der Vereinigten Staaten.

Ein oft übersehenes Problem der Mega-Regionals liegt in der potenziellen Überlappung ihrer regionalen Grenzen. Wenn beispielsweise ein Land zugleich Mitglied in zwei regionalen Freihandelsabkommen ist, dann muss es gegenüber einem anderen Land, das nur dem zweiten dieser beiden Abkommen angehört, nach den Vorschriften des ersten Abkommens Handelshürden errichten, die wiederum nach den Vorschriften nicht zulässig sind. In der Praxis werden solche Probleme überlappender Jurisdiktionen durch ein komplexes Geflecht von Ursprungszeugnissen und anderen Überwachungen der detaillierten Handelsströme gelöst, wodurch viel Bürokratie geschaffen und wenig Freihandel ermöglicht wird.

Doch trotz dieser Probleme erscheint das Vortreiben weiterer regionaler Handelsabkommen sinnvoll. Denn ein ungebremster Rückfall in den nationalen Protektionismus wäre eindeutig noch weniger verlockend. Aus Sicht der EU wäre der wichtigste Schritt die (Wieder-)Aufnahme von Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EU über den gegenseitigen Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen. Für solch ein TTIP-light müsste nicht das gesamte Paket der TTIP-Verhandlungen inklusive der umstrittenen Schiedsgerichtsverfahren wieder aus der Schublade geholt werden, aber man könnte auf wichtige Teilbereiche zurückgreifen, in denen durchaus erfolgreiche Vorarbeiten geleistet wurden. Von den insgesamt 24 geplanten Kapiteln des TTIP-Abkommens ging es in den ersten vier um den Marktzugang, und zwar um (1) Warenhandel und Zölle, (2) Dienstleistungen, (3) Ursprungsregeln und (4) die öffentliche Beschaffung. Insbesondere in den Bereichen (1) bis (3) war man einer Einigung schon recht nahe, so dass hier relativ rasche Verhandlungserfolge in den aktuellen Handelsstreitigkeiten möglich wären.

Darüber hinaus sollten die Verhandlungen zum Abschluss weiterer regionaler Handelsabkommen – mit China, Japan, dem Mercosur und last not least mit Großbritannien – entschlossen fortgeführt werden. Die EU sollte sich von einer tatsächlich oder vermeintlich irrationalen Handelspolitik des neuen US-Präsidenten nicht das Gesetz des Handelns aufzwingen lassen. Es dürfte allerdings nicht ganz leicht werden, dem Geist des Freihandels in der EU selbst mehr Geltung zu verschaffen und die Geister der protektionistischen Vergeltung wieder in die Flasche hinein zu bekommen.

LITERATUR

Bhagwati, J. (1993), »The Diminished Giant Syndrome«, *Foreign Affairs*, Spring Issue.

Felbermayr, G. (2019), »Der Machtkampf zwischen den USA und China dauert mindestens 20 Jahre«, *WirtschaftsWoche*, 2. August.

Klodt, H. (2018), »Die EU im Glashaus. Standpunkt«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. März.

Mancur O., Jr. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Mancur O., Jr. und R. Zeckhauser (1966), »An Economic Theory of Alliances«, *The Review of Economics and Statistics* 48(3), 266–279.