

Falck, Oliver; Wölfl, Anita

Article

Auf dem Weg zu einer modernen Industriepolitik

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Falck, Oliver; Wölfl, Anita (2020) : Auf dem Weg zu einer modernen Industriepolitik, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 73, Iss. 01, pp. 60-63

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/216124>

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 und Anita Wölfl

Auf dem Weg zu einer modernen Industriepolitik

Der globale Wettbewerb ist im Umbruch: Wichtige Technologiebranchen werden von einzelnen US-Giganten dominiert, China greift in Schlüsseltechnologien durch massive Staatsinterventionen zur globalen Technologieführerschaft, und der Klimawandel erfordert schnell drastische Veränderungen. Hierauf hat nun der Bundeswirtschaftsminister mit seiner »Nationalen Industriestrategie 2030« reagiert und damit eine lebhafte Debatte ausgelöst: Wie aktiv sollte Industriepolitik sein, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas angesichts dieser Herausforderungen zu fördern? Wie soll eine Industriepolitik angesichts globaler Wertschöpfungsketten aussehen, bei denen zunehmend neue datengetriebene Geschäftsmodelle und Dienstleistungen über Wettbewerbsfähigkeit bestimmen?

HERAUSFORDERUNG CHINA

Seit einigen Jahren steigt China zunehmend zu einer Welthandelsnation und zu einem wichtigen Produktions- bzw. Innovationsstandort auf. Chinesische Unternehmen werden zu zentralen Wettbewerbern für deutsche und europäische Unternehmen. Zudem hat die chinesische Regierung mit ihrer Strategie »Made in China 2025« ehrgeizige industriepolitische Ziele, die sie auch mit massiven Staatsinterventionen durchsetzt. Und während China zunehmend in europäische Märkte vordringt, schottet es seine eigenen Märkte vor ausländischer Konkurrenz ab. Aber sind diese Sorgen begründet? Nicht unbedingt.

Erstens lässt sich zwar für China in der Tat seit den 1980er Jahren ein enormer Aufholprozess beobachten, wie er gemäß OECD-Angaben etwa in zweistelligen jährlichen Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zum Ausdruck gekommen ist. Dabei hat sich China nach OECD-Angaben von einem Exporteur von Textilien zu einem Exporteur von Hightech-Produkten entwickelt und konnte sich innerhalb der globalen Wertschöpfungsketten immer mehr auf höherwertige Aktivitäten spezialisieren (vgl. OECD-WTO 2015). Dieser rapide Aufholprozess scheint jedoch seit etwa 2008 abzuflauen, denn seitdem gehen die Wachstumsraten zurück und gleichen sich immer mehr den langfristigen durchschnittlichen Wachstumsraten des realen BIP der westlichen Industrienationen an.

Zweitens investieren zwar chinesische Unternehmen in der Tat kräftig in Innovationen und neue Technologien. In den letzten 15 Jahren hat China

nach Angaben der OECD die Ausgaben in Forschung und Entwicklung (F&E) von knapp 1% des BIP im Jahr 2002 auf mehr als 2% des BIP im Jahr 2017 verdoppelt. Außerdem haben chinesische Unternehmen – nach Angaben der World Intellectual Property Organization (WIPO) – 2018 im nationalen Patentamt Chinas knapp 1,4 Mio. Patente und im Europäischen Patentamt (EPO) knapp 9 000 Patente angemeldet. Ob sie damit jedoch die westlichen Märkte aufmischen können, kann angezweifelt werden. So gaben Deutschland und die USA 2017 immerhin knapp 3% des BIP für F&E aus. Außerdem wurden 2018 nur ein Viertel der im nationalen Patentamt angemeldeten Patente chinesischer Unternehmen und nur etwas mehr als die Hälfte der im EPO angemeldeten Patente auch tatsächlich erteilt.

Drittens schottet China zwar in der Tat seinen heimischen Markt im internationalen Vergleich relativ stark gegenüber ausländischen Unternehmen ab. So war der OECD FDI-Regulatory Restrictiveness Index für China im Jahr 2018 fast dreimal so hoch wie im OECD-Durchschnitt (vgl. Abb. 1). Dieser Index vergleicht Länder bezüglich einiger Regelungen, die potenziell diskriminierend für ausländische Unternehmen wirken, wie etwa Genehmigungsverfahren oder Beschränkungen ausländischen Eigenkapitals, der Beschäftigung von Ausländern in Schlüsselpositionen oder von Firmenniederlassungen. Allerdings ist der Wert für China seit 2011 viel stärker als in anderen aufstrebenden Ländern gesunken. China hat scheinbar erkannt, dass – um von führenden ausländischen Unternehmen zu lernen – der chinesische Markt geöffnet werden müsse. Dies zeigt sich auch daran, dass

Abb. 1
Offenheit für ausländische Direktinvestitionen, OECD-/G-20-Länder



Quelle: OECD, FDI-Regulatory Restrictiveness Index.

© ifo Institut

China in immer mehr Industriebranchen den Joint-Venture-Zwang aufhebt.

China wird also durchaus zu einem ernstzunehmenden, wenngleich nicht unbedingt bedrohlichen, Wettbewerber – und zwar auch für Unternehmen an der Technologie- oder Produktivitätsgrenze. Wie kann die deutsche und europäische Industrie angesichts dieser neuen Konkurrenz wettbewerbsfähig bleiben? Indem die für fairen globalen Wettbewerb notwendige Reziprozität gewährleistet wird (vgl. Fuest 2019): Anstatt von Seiten Deutschlands oder Europas mit Protektionismus und Abschottung zu reagieren, sollte der Prozess Chinas der vergangenen Jahre unterstützt werden, seinerseits die Märkte zu öffnen und die Institutionen entsprechend anzupassen. Dies kann über verbesserte multilaterale Handelsbeziehungen und auf europäischer Ebene abgestimmte Verhandlungen erreicht werden (vgl. Fuest 2019; Falck 2019).

HERAUSFORDERUNG UMWELT

Der Klimawandel erfordert rasche und tiefgreifende Veränderungen. Was dies für die deutsche und europäische Industrie bedeutet, wird besonders am Beispiel der Elektromobilität deutlich, die die Automobilbranche derzeit in Atem hält. Ein entscheidender Faktor bei dieser Entwicklung ist die Regulierung auf wichtigen Märkten: In China müssen Autohersteller, die jährlich mehr als 30 000 Fahrzeuge verkaufen, in Zukunft eine Elektroquote von 8 bis 10% einhalten. In der EU sinken die Grenzwerte für den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß neu zugelassener Fahrzeuge bis 2030 drastisch. Werden sie nicht eingehalten, drohen Strafen in Milliardenhöhe. Die Vorgaben können jedoch mit konventionellen Verbren-

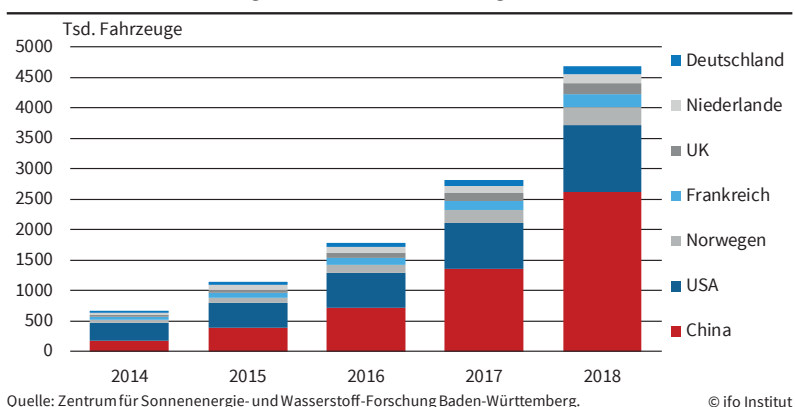
nungsmotoren allein nicht mehr erfüllt werden.

Für die Automobilbranche entsteht dadurch ein enormer Anpassungsdruck. Denn zusammen mit dem Verbrennungsmotor werden einige Komponenten wie Auspuff- und Abgasanlagen, Kraftstoffpumpen und -filter nicht mehr benötigt. Die Geschwindigkeit dieses Prozesses hängt von der Marktdurchdringung mit Elektrofahrzeugen ab. Bislang sind diese in Deutschland noch nicht aus dem

Nischenmarkt herausgekommen (vgl. Abb. 2). Ganz anders sieht es etwa in China aus, dem aktuell dritt-wichtigsten Absatzmarkt der deutschen Automobilhersteller. Dort – wie auch zum Beispiel in Japan – wären bei bezahlbaren Preisen schon heute die Hälfte der Konsumenten bereit, den Verbrennungsmotor durch ein Elektro- oder Hybridauto zu ersetzen (vgl. Deloitte 2019). In Deutschland bevorzugen dagegen noch mehr als 60% der befragten Konsumenten Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren.

Wie kann die deutsche und europäische Industrie am besten auf die Herausforderungen durch den Klimawandel reagieren? Durch Forschung und Innovationen: So investiert die deutsche Automobilindustrie mittlerweile Milliardensummen in alternative Antriebe, allen voran die Elektromobilität. Dies spiegelt sich auch in den F&E-Ausgaben in der Automobilbranche wider, die – nach Angaben des Stifterverbands für Bildung, Wissenschaft und Innovation – seit 2013 kräftig gestiegen sind. Volkswagen zum Beispiel fokussiert seine Konzernstrategie auf die Produktion batteriebetriebener Elektrofahrzeuge. Bei BMW wird die Produktion dahingehend umgestellt, dass alle Modelle mit den Motoren gebaut werden können, die die Kunden wünschen – also Elektro- und Hybridwagen für den chinesischen oder benzingetriebene SUVs für den amerikanischen Markt.

Abb. 2
Bestand an Elektrofahrzeugen im internationalen Vergleich



Quelle: Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg.

© ifo Institut

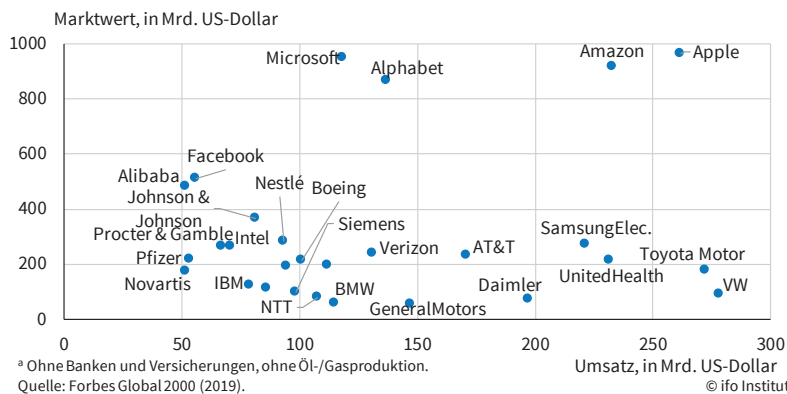
**HERAUSFORDERUNG
TECHNOLOGIE**

Weltweit lässt sich eine Zunahme von Unternehmenskonzentration und Marktmacht beobachten. Vor allem werden wichtige Technologiebranchen immer mehr von einzelnen US-Giganten, allen voran Apple, Microsoft oder Amazon, dominiert (vgl. Abb. 3). Diese Marktdominanz ist zum großen Teil auf Netzwerk- und datenbasierte Skalen- und Verbundeffekte zurückzuführen, die für Plattformmärkte typisch sind und Konzentrationsstrukturen begünstigen (vgl. Wambach 2019). Je mehr Mitglieder eine Online-Plattform hat, desto größer die Kommunikationsmöglichkeiten, desto mehr Käufer bzw. Verkäufer etc. (vgl. Falck 2019).

Großunternehmen, Fusionen, Skaleneffekte – all dies wäre an sich für die deutsche Industrie nichts Neues. Jedoch finden diese Trends nun in Märkten statt, in denen die deutschen Industrieunternehmen nicht präsent sind. Denn es reicht heutzutage nicht mehr aus, ein bestimmtes Produkt zu hoher Qualität zu produzieren. Die Geschäftsmodelle verändern sich drastisch hin zu Wertschöpfungsprozessen, die sich an schnell wechselnden Kundenwünschen orientieren und sich dazu wesentlich auf unternehmensnahe Dienstleistungen stützen. Letztere tragen jedoch im internationalen Vergleich bislang nur relativ wenig zu Produktion und Exporten der deutschen Industrie bei (vgl. Wöflf 2019).

Zudem geht es nicht mehr nur um technische Raffinesse und Spezialisierung – traditionelle Stärken der deutschen Industrie. Vielmehr wird der Besitz und die Nutzung von Daten immer mehr zum entscheidenden Wettbewerbsfaktor. So haben die amerikanischen Technologiegiganten schon früh erkannt, dass durch die Verknüpfung von Daten aus verschiedenen Geschäftsfeldern für den Datenbesitzer exklusive Potenziale für neue Geschäftsmodelle entstehen (vgl. Falck 2019). Diese spiegeln sich nun in den hohen Gewinnerwartungen und folglich der Marktkapitalisierung der US-Giganten wider. Dank ihrer umfangreichen finanziellen Ressourcen sind die US-Konzerne wiederum in der Lage, erfolgsversprechende Start-ups mit datenbasierten Geschäftsmodellen zu übernehmen, womit sich ihre Datenbasis noch weiter verbreitert.

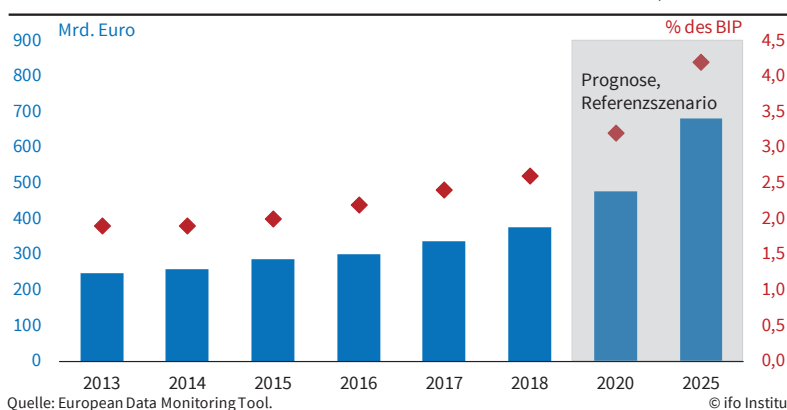
Abb. 3
Weltweit führende börsennotierte Unternehmen, 2018/2019^a



Die Ansammlung wertvoller Datensätze bei wenigen großen Unternehmen oder Plattformen droht jedoch den Wettbewerb zu gefährden. So haben junge Unternehmen selbst mit besserer Technologie nicht die Möglichkeit, ihre Geschäftsmodelle in ähnlichem Maß zu optimieren (vgl. Falck 2019). Außerdem greifen deutsche und europäische Industrieunternehmen vermehrt auf die Datenanalyse- und Datenspeicherfähigkeit der großen US-Konzerne zurück, mit möglicherweise fatalen Folgen: Die Daten gehen dadurch zur Speicherung und Verarbeitung in die ganze Welt und sind dort eventuell auch für Dritte einsehbar bzw. können von diesen missbraucht werden. Zudem entstehen so Abhängigkeiten von den internationalen Anbietern und als Folge Lock-in-Effekte, die die Handlungsfreiheit von Unternehmen einschränken können (vgl. BMWi und BMBF 2019).

Wie können Wirtschaft und Politik auf diese Herausforderung des Wettbewerbs um Daten am besten reagieren? Vor allem durch eine Diskussion darüber, wie wir mit Daten umgehen sollen. Denn Besitz und Nutzung von Daten sind nicht nur wesentliche Wettbewerbsvorteile für Unternehmen. Die durch die Digitalisierung erzeugten Datenmengen generieren auch indirekt beträchtliche Potenziale für Wirtschaft und Gesellschaft allgemein. Für die EU werden diese Potenziale für das Jahr 2018 auf mehr als 380 Mrd.

Abb. 4
Direkter und indirekter Wert des Datenmarkts für die Gesamtwirtschaft, EU 28



Euro geschätzt; das entspricht 2,6% des BIP der EU. In den nächsten fünf Jahren sollen sie – moderaten Prognosen zufolge – sogar auf 680 Mrd. Euro. steigen (vgl. Abb. 4). Dieser Wert misst den gesamten direkten und indirekten Beitrag, den der Datenmarkt für die Gesamtwirtschaft hat. Er umfasst das Generieren, Sammeln, Speichern, Verarbeiten, Verteilen, Analysieren, Bereitstellen und Verwerten der Daten, die durch digitale Technologien erzeugt werden (vgl. Micheletti und Pepato 2019).

FAZIT FÜR EINE MODERNE INDUSTRIEPOLITIK

Auf diese drei großen Herausforderungen für die deutsche und europäische Industrie hat der Bundesminister für Wirtschaft und Energie mit der finalen »Nationalen Industriestrategie 2030« sowie den Eckpunkten zur Stärkung des deutschen Mittelstands reagiert (vgl. BMWi 2019a; 2019b). Ziel ist es dabei, den Industriestandort Deutschland auch in Zukunft zu sichern. Basierend auf den obigen Überlegungen gehen die Vorschläge – in ihren Grundideen – in die richtige Richtung:

Erstens setzen sie an den wesentlichen Leitlinien an, die für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas entscheidend sind: Die Unternehmen sollen sich dem Wettbewerb stellen und Innovationen und neue Geschäftsmodelle hervorbringen, um auch weiterhin auf den Weltmärkten zu bestehen. Dazu sehen die Vorschläge generell innovations- und investitionsfördernde Rahmenbedingungen vor, wie etwa eine leistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, attraktive steuerliche Bedingungen und den Abbau von Bürokratie. Dies soll mit flexibleren arbeitsrechtlichen Regelungen sowie einer Modernisierung der Aus- und Weiterbildungsordnungen unterstützt werden, um den flexiblen Zugang zu qualifizierten Fachkräften zu sichern. Der Abbau von Bürokratie wie auch flexiblere Arbeitsmarktregelungen sind gerade für unternehmensnahe Dienstleistungen entscheidend. Dies wiederum sollte letztendlich entlang globaler Wertschöpfungsketten auch den deutschen und europäischen Industrieunternehmen zugutekommen.

Zweitens betonen die Vorschläge ausdrücklich das Primat des offenen Welthandels im Rahmen einer regelbasierten Handelsordnung anstelle von Protektionismus und den damit einhergehenden industrie- und handelspolitischen Verzerrungen. Im Vordergrund stehen demnach eine Weiterentwicklung der freien Welthandelsordnung und eine Reform der Welthandelsorganisation (WTO) sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit den europäischen und internationalen Partnern.

Drittens betonen die Vorschläge die Bedeutung moderner Technologien und der technologischen Souveränität Deutschlands und Europas. Forschung und Entwicklung einzelner Unternehmen generieren positive Effekte für andere Unternehmen bzw. für

Wirtschaft und Gesellschaft allgemein, deren Kosten jedoch nicht entsprechend geteilt werden. Das kann staatliche F&E-Förderung rechtfertigen, sowohl was Grundlagenforschung anbelangt wie auch die Umsetzung von Forschungsergebnissen in neue Produkte oder Geschäftsmodelle (vgl. Fuest 2019). Bedingung für staatliche Förderung ist jedoch, dass sie technologieoffen ist und mit einer privaten Kofinanzierung einhergeht. Beide Bedingungen sind im Prinzip in den vorgeschlagenen Konzepten gegeben.

Als einen interessanten industriepolitischen Ansatz zur Lösung der Datensouveränität Deutschlands und Europas kann das Projekt GAIA-X gesehen werden, das – parallel zu der Diskussion einer nationalen und europäischen Industriestrategie – Ende Oktober 2019 lanciert wurde. Dabei haben sich Vertreter der deutschen Bundesregierung, Wirtschaft und Wissenschaft zusammengetan, um eine leistungs- und wettbewerbsfähige, sichere und vertrauenswürdige Dateninfrastruktur für Europa aufzubauen (vgl. BMWi und BMBF 2019). Das Projekt dient dem Ziel, die technische und wirtschaftliche Konzeption einer solchen Infrastruktur zu konkretisieren, auf dieser Basis ein gemeinsames Ökosystem von Anwendern und Anbietern aus Organisationen der öffentlichen Verwaltung, des Gesundheitswesens, Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen zu schaffen sowie unterstützende Rahmenbedingungen und Strukturen zu etablieren.

LITERATUR

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019a), *Industriestrategie 2030 – Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, Berlin.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019b), *Wertschätzung – Stärkung – Entlastung, Eckpunkte der Mittelstandsstrategie*, Berlin.

BMWi und BMBF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), *Das Projekt GAIA-X – Eine vernetzte Dateninfrastruktur als Wiege eines vitalen, europäischen Ökosystems*, Berlin.

Deloitte (2019), *Deloitte Global Automotive Consumer Study – Advanced vehicle technologies and multimodal transportation*, verfügbar unter: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/manufacturing/us-global-automotive-consumer-study-2019.pdf>.

Falck, O. (2019), »Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?«, *ifo Schnelldienst* 72(10), 12–15.

Fuest, C. (2019), »Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions?«, *ifo Schnelldienst* 72(8), 3–5.

Micheletti, G. und C. Pepato (2019), *Interim Report of the European Data Market Monitoring Tool – Key Facts & Figures, First Policy Conclusions, Data Landscape and Quantified Stories*, IDC, Mailand.

OECD-WTO (2015), *Trade in Value Added – Country-Note China*, verfügbar unter: www.oecd.org/sti/ind/tiva/CN_2015_China.pdf.

Wambach, A. (2019), »Wettbewerbspolitik für die neuen Herausforderungen«, *ifo Schnelldienst* 72(8), 5–8.

Wölfl, A. (2019), »Dienstleistungen im globalen Wettbewerb«, *ifo Schnelldienst* 72(1), 55–60.