

Die Renaissance der Industriepolitik: Zur "Nationalen Industriestrategie" des Bundeswirtschaftsministeriums (BMW)

Scherpenberg, Jens van

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scherpenberg, J. v. (2019). Die Renaissance der Industriepolitik: Zur "Nationalen Industriestrategie" des Bundeswirtschaftsministeriums (BMW). *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 68(3), 331-339. <https://doi.org/10.3224/gwp.v68i3.04>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Die Renaissance der Industriepolitik

Zur „Nationalen Industriestrategie“ des
Bundeswirtschaftsministeriums (BMW)

Jens van Scherpenberg

Zusammenfassung

Die im Februar 2019 vorgestellte „Nationale Industriestrategie“ des Bundeswirtschaftsministeriums hat in der deutschen Fachöffentlichkeit eine höchst kritische Resonanz erfahren. Was ihr vorgehalten wird: zu etatistisch, zu „französisch“ zu sein, zu wenig auf die Kräfte des Marktes in der Gestaltung des Strukturwandels zu setzen, verfehlt jedoch ihre eigentlichen Schwächen. Die Strategie versucht eine Antwort zu finden auf die gewaltigen Herausforderungen durch die neuen Entwicklungen der digitalen Plattformökonomie mit ihren großen Netzwerkeffekten, aber vor allem auch auf die strategische Industriepolitik Chinas, das durch Unternehmensübernahmen im Ausland wie durch erhebliche staatliche Subventionen im Inland bis 2025 eine weltweit führende Rolle für die wichtigsten künftigen Schlüsselindustrien anstrebt. Eine „nationale“ Industriestrategie ist darauf allerdings eine unzureichende Antwort. Notwendig ist die Einbettung der Industriepolitik in eine umfassende, auch gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen den Euro-Staaten abbauende europäische Standortpolitik.

1. Einleitung

Im Februar 2019 stellte Bundeswirtschaftsminister Altmaier ein programmatisches Dokument seines Haus vor – „Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik“¹ – das von vielen Experten und in der deutschen Wirtschaftspresse denkbar kritisch aufgenommen, ja geradezu als gravierender ordnungspoli-

tischer Sündenfall kommentiert wurde. Richtig an dieser Kritik mag sein, dass Altmaiers Nationale Industriestrategie durchaus eine gewisse Abkehr von der starken Betonung auf der Freiheit der Weltmärkte, auf möglichst ungehinderter Güter- und Kapitalverkehr bedeutet, von der Deutschlands Wirtschaft jahrzehntelang, vor allem seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes und der Einbeziehung Chinas in das von der WTO installierte Regime einer wirklich



Dr. Jens van Scherpenberg

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München

weltweiten Handelsordnung so reichlich profitiert hatte. Warum nicht festhalten an dieser schönen alten Welt des liberalen Welthandels?

Altmaiers Antwort: Weil die Welt sich geändert hat. Ein, wenn nicht der wichtigste Anstoß für den industriepolitischen Vorstoß aus dem Bundeswirtschaftsministerium waren Chinas industriepolitische Offensive „China 2025“ sowie der immer wuchtigere Auftritt kapitalstarker chinesischer Unternehmen auf dem Weltmarkt, nicht zuletzt die wachsende Zahl von Übernahmen bedeutender deutscher mittelständischer Hightech-Unternehmen durch chinesisches Kapital, auf den deutsche und europäische Politik, so der Bundeswirtschaftsminister, mit unzureichenden Mitteln reagiere.

Nun steht Altmaier mit seinen strategischen Leitlinien nicht nur keineswegs allein da unter den großen Industriestaaten. Diese Initiative ist ihrem Charakter nach auch durchaus nicht neu. Die eigentümliche Dialektik der Globalisierung – immer umfassenderer Erschließung der ganzen Welt für die eigene Wirtschaft steht eine wachsende Abhängigkeit von, ein zunehmendes Ausgeliefertsein an die Weltmärkte und das dort agierende internationale Kapital gegenüber – ist für den auf seine Souveränität bedachten Nationalstaat immer schon eine Herausforderung gewesen. Ausländische Direktinvestitionen sind erwünscht als Kompliment an die Attraktivität des Standortes, und zugleich werden sie als Bedrohung angesehen, als Verlust der Kontrolle über die nationale Wirtschaftsbasis.

Ist also der gegenwärtige Trend zur Renationalisierung der internationalen Wirtschaftspolitik nur ein Pendelausschlag im ewigen Hin und Her zwischen dem Geschäftsinteresse an offenen Märkten und der staatlichen Sorge vor damit einher gehenden Abhängigkeiten? Oder deutet sich eine sehr grundsätzliche Verschiebung der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse und Wachstumspotentiale und damit einhergehend eine grundsätzliche Absage an die Globalisierung, die Entstehung rivalisierender geopolitischer Interessensphären an? Drei Entwicklungen sprechen eher für letzteres: der Aufstieg Chinas, die technischen Umwälzungen im Zuge von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz (KI) und die Nachwirkungen der großen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008ff.

2. Industriepolitik – ordnungspolitischer Sündenfall oder notwendiges Instrument im globalen Wettbewerb?

Strategische Industriepolitik, darauf weist auch das Industriepolitik-Dokument des Wirtschaftsministeriums hin, ist nichts neues. Sie ist das Bemühen von Staaten, ihre Stellung als Standort solcher Industrien zu erhalten und auszubauen, die erhebliches Wertschöpfungspotential und besonders hohe positive „externe Effekte“, also einen über ihre unmittelbare Wertschöpfung hinausgehenden Nutzen für die gesamte Volkswirtschaft und die Handlungsfähigkeit des Staates haben und deshalb als „strategisch“ gelten. Dabei geht es oft um bestimmte technologische Kapazitäten, die wesentliche Inputfaktoren für große Teile der industriellen Produktion eines Landes sind. Abzugrenzen ist eine solche strategische Industriepolitik von struktur- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die darauf zielen, bestimmte Branchen oder gar einzelne größere Unternehmen an einem Standort zu erhalten, um die Beschäftigung zu sichern. Diese Abgrenzung ist nicht immer leicht, beansprucht doch fast jede von internationalem Wettbewerb bedrohte Branche für sich gerne, eine „strategische“ zu sein, um sich und ihre Belegschaft mit staatlicher Hilfe vor den Auswirkungen des Strukturwandels schützen zu lassen. Zu solchen Grenzfällen gehörte in der Bundesrepublik früher etwa die „Schwerindustrie“ – Kohlenbergbau und Stahlindustrie –, die als strategisch, da als Grundlage fast aller anderen Industrien galt; später dann der Schiffbau, mit dem Argument, eine große Handelsnation wie Deutschland müsse auch die Schiffe bauen können, mit denen sie ihr Güter auf den Weltmarkt bringt. In beiden Fällen spielten zugleich auch regional- und beschäftigungspolitische Erwägungen eine große Rolle bei der Forderung nach staatlicher Industriepolitik zugunsten der betreffenden Branchen.

Beide Fälle waren zugleich auch ein frühzeitiges Betätigungsfeld von Industriepolitik auf europäischer Ebene: dem Vorläufer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der 1951 ge-

gründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) ging es um die Sicherung dieser beiden Basisbranchen für den Wiederaufbau der europäischen Industrie nach dem Krieg; später sollte die Schiffbauindustrie durch Protektions- und Fördermaßnahmen gegen die Konkurrenz der immer produktiver und günstiger produzierenden großen japanischen und koreanischen Werften verteidigt werden.²

In beiden Fällen konnte und wollte staatliche, europäisch koordinierte Stützung jedoch den Strukturwandel auf die Dauer nicht aufhalten. Die deutsche – wie die übrige europäische – Industrie spezialisierte sich auf Hochtechnologieprodukte, Spezialstähle, spezielle Schiffstypen, und überließ den Massenmarkt den preisgünstigeren asiatischen Konkurrenten. So konnten letztlich auch deutsche Abnehmer, Auto- und Maschinenbauunternehmen sowie Reedereien von deren günstigeren Preisen profitieren.

Andere deutsche und europäische Industriezweige wurden von Anfang an voll dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt und verschwanden darüber weitgehend, so die Kamerafertigung und die Unterhaltungselektronik, von der Textilindustrie ganz zu schweigen.

Sie wurden zu wichtigen Branchen im wirtschaftlichen, durch aktive Industriepolitik unterstützten Aufstieg asiatischer Staaten, allen voran Japan.

Ein besonderes Augenmerk staatlicher Industriepolitik galt jedoch in den letzten Jahrzehnten eines sich beschleunigenden technologischen Wandels den sogenannten Zukunftsindustrien, solchen Branchen also, von denen im Zuge des technischen Wandels besonders hohe Wertschöpfungsbeiträge zu erwarten waren, die andererseits jedoch einen meist extrem hohen Kapitaleinsatz erforderten. Drei Beispiele seien kurz skizziert: der Passagierflugzeugbau, Raumfahrt und Satellitenbau, die Halbleiterindustrie.

Als die große europäische Erfolgsgeschichte – immer wieder, auch im BMWi-Strategiedokument, als Vorbild für weitere europäische industriepolitische Initiativen genannt – ist der Bau großer Passagierflugzeuge, zu dem sich mit staatlicher Unterstützung 1970 das französisch-deutsche Airbuskonsortium konstituierte, dem

kurz darauf auch das staatliche spanische Unternehmen CASA und British Aerospace beitraten. Ziel war es, der europäischen Flugzeugindustrie die nötige Kapitalstärke und Marktmacht zu verleihen, um sich gegen das faktische Dyopol der beiden dominierenden amerikanischen Flugzeugbauer Boeing und McDonnell Douglas³ zu behaupten. Grundlage des Erfolgs war – neben den bedeutenden staatlichen Finanzhilfen für die Entwicklungskosten neuer Flugzeuge – zum einen der trotz aller politischen Rivalitäten zwischen den beteiligten Nationen gelingende Zusammenschluss der hohen technischen Fähigkeiten der einzelnen Unternehmen des Konsortiums, zum anderen das starke Interesse der internationalen Luftfahrtbranche an einem zweiten leistungsfähigen Anbieter von Passagierflugzeugen, um nicht einem amerikanischen Herstellermonopol ausgeliefert zu sein.

Auch der Aufbau einer europäischen industriellen Fähigkeit zum Bau großer Nutzlastraketen für Satellitenstarts durch das multinationale europäische Unternehmen Ariespace kann bislang als kommerzieller Erfolg europäischer Industriepolitik verbucht werden. Dasselbe gilt für den Satellitenbau. Als exemplarisch – im positiven wie negativen Sinn – kann hier das Galileo-Projekt eines europäischen Systems hochauflösender Satellitennavigation gelten, das mit vieljähriger Verspätung wegen vielfältiger Koordinationsprobleme der beteiligten EU-Staaten und -Unternehmen seit Ende 2016 operational ist und bis Ende 2019 vollständig mit allen 30 Satelliten installiert sein soll.

Eine wesentlich gemischtere Bilanz zeigen die industriepolitischen Bemühungen um eine global wettbewerbsfähige europäische Halbleiterindustrie. Galt zunächst noch die Massenproduktion von Speicherchips als die „strategische“ industrielle Fähigkeit, die es durch europäische Unternehmen zu entwickeln galt, so wurde sehr bald klar, dass in diesem Bereich der Vorsprung japanischer und später koreanischer Unternehmen nicht aufzuholen war, dass aber diese spezielle Halbleitertechnik ohnehin zu einer Massenware mit vergleichsweise geringer Wertschöpfung, zudem großen Marktpreisschwankungen wurde, somit betriebswirtschaftlich zu einem Hochrisikogeschäft, das nur unter

extrem hohem Kapitaleinsatz rentabel zu betreiben ist. Umgekehrt galt die Herstellung von komplexen Mikroprozessoren für die Computer-, vor allem die PC-Industrie zwar als eine Sparte mit hoher Wertschöpfung, jedoch war dieser Markt bereits durch ein amerikanisches Duopol von Intel und AMD besetzt. Hier neu einzudringen, erwies sich praktisch als unmöglich, vor allem aus einem zentralen Grund: der hier realisierten *Netzwerkeexternalität*, was in diesem Fall bedeutet: je mehr PC-Nutzer mit derselben Mikroprozessorausstattung, daher auch mit denselben, darauf basierenden Betriebssystemen und Anwendungen arbeiten, desto besser können sie mit allen anderen Nutzern Anwendungen und Dateien austauschen. Neu in den Markt eintretende Unternehmen haben daher vor allem dort eine Chance, wo neuer Bedarf für ganz neue Geräte und Techniken entsteht. So hat das britische Unternehmen ARM (vor drei Jahren für 28 Mrd. € vom japanischen Softbank-Konzern gekauft) eine neue Prozessor-Architektur für Smartphones und Tablets entwickelt und ist dort zum Marktführer geworden. Und das französisch-italienische Unternehmen STMicroelectronics sowie die aus dem Siemens-Konzern hervorgegangene deutsche Infineon AG sind im sich immer weiter diversifizierenden Feld von Prozessoren und anderen integrierten elektronischen Bauelementen für eingebettete Steuerungen und spezielle Anwendungen zu international wettbewerbsfähigen, wenn auch nicht führenden Halbleiterproduzenten geworden, mit allenfalls indirekter industriepolitischer Unterstützung.

Weiterhin aber ist die europäische Elektronikindustrie für wesentliche Komponenten und die dazu gehörige Software auf vor allem amerikanische Unternehmen angewiesen. Die damit einher gehende strategische Abhängigkeit macht sich, wie zu zeigen ist, gerade unter den Bedingungen der neuen aggressiven US-Sanktionspolitik gravierend bemerkbar.

Mit den Internet-basierten Plattform-Unternehmen schließlich hat der Effekt der Netzwerkeexternalität ganz neue Dimensionen erreicht. Unternehmen wie Amazon, Facebook, Google haben sich inzwischen durch ihre schiefe Größe auf ihrem jeweiligen Gebiet eine Marktmacht geschaffen, die praktisch unan-

greifbar geworden ist für neue Konkurrenten. Durch ihre riesige Verbreitung und ihre ständig weiter ausgefeilte Technik stiften sie für kommerzielle wie private User ein solches Maß an zusätzlichem Nutzen durch die Bequemlichkeit und Zuverlässigkeit ihres Gebrauchs, dass diese Netzwerkeexternalität ihnen faktisch zu einem Monopol verholfen hat, das keine Industriepolitik mehr aushebeln kann. Alle Initiativen, etwa ein „europäisches Google“ zu schaffen, sind entsprechend kläglich versandet. Und wo sich europäische Plattformunternehmen einigermaßen erfolgreich entwickelten, wurden sie von den großen amerikanischen Unternehmen zumeist aufgekauft – für diese angesichts ihrer überlegenen Kapitalgröße⁴ ein Kinderspiel. Auf diese Weise haben die betreffenden Unternehmen nicht nur für ihren jeweiligen Markt faktisch ein Monopol geschaffen. Diese monopolistische Marktmacht verschafft ihnen auch die Mittel, sich in immer neue Märkte auszudehnen. Hier ist daher auf europäischer Seite nicht Industriepolitik gefragt, sondern eine entschlossene Wettbewerbspolitik, für die die EU zudem sehr viel besser gerüstet ist, wie die verschiedenen jüngsten Entscheidungen der EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager gezeigt haben.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Industriepolitik kann funktionieren, aber nur unter bestimmten Marktbedingungen. Und sie funktioniert um so besser, je indirekter sie vorgeht: durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen – starke unternehmensvorgelagerte, auch Grundlagen-Forschung sowie regulative, steuerliche und Finanzierungsbedingungen, die private Initiative, privates Trial and Error fördern statt ausbremsen. Und Industriepolitik bedarf der Flankierung durch eine aktive Wettbewerbspolitik, die internationale Märkte, nicht zuletzt den europäischen Binnenmarkt vor dem Missbrauch monopolistischer Marktmacht schützt.

3. Die „nationale Industriestrategie“ des BMWi

Bundeswirtschaftsminister Altmaier beansprucht im Vorwort zu dem von ihm vorgestell-

ten Dokument für die vorgeschlagene „strategische Industriepolitik“, sie wolle die Fehler bisheriger Industriepolitik vermeiden. Das allerdings

lässt sich aus dem folgenden Text nicht unbedingt schließen.

Tabelle 1: Schlüsselindustrien laut BMWi und „Made in China 2025“

| <i>Deutsche Schlüsselindustrien</i> | <i>Schlüsselindustrien, in denen China bis 2025 führend sein will</i> |
|--|---|
| Stahl-, Kupfer- und Aluminiumindustrie | neue Werkstoffe und Materialien |
| Chemieindustrie | |
| Maschinen- und Anlagenbau | High-End gesteuerte Werkzeugmaschinen-systeme und Robotertechnologie |
| | Stromerzeugungsanlagen |
| | Maschinen für die Landwirtschaft |
| Autoindustrie | |
| GreenTech-Sektor | Energieeinsparung und Elektromobilität |
| | moderne Anlagen für den Schienenverkehr |
| | High-Tech-Schiffbau und Meerestechnik |
| Optische Industrie | |
| Medizingeräteindustrie | Pharmazeutik (Biomedizin) und Medizintechnik |
| Rüstungsindustrie | |
| Luft- und Raumfahrtindustrie | Luft- und Raumfahrttechnik |
| Additive Fertigung (3D-Druck). | |
| | Informations- und Kommunikationstechnologien (KI, IoT) |

Zunächst benennt das Dokument vor allem die Bedrohung des Industriestandorts Deutschland durch die Fortschritte andernorts bei Digitalisierung und Künstlicher Intelligenz (KI), durch die amerikanischen Internetgiganten und die ambitionierte Industriepolitik der VR China. Der Bezugspunkt, auf den sich diese Bedrohung bezieht, ist allerdings bemerkenswert ambitioniert. Es gelte, die bedrohte Stellung Deutschlands als führende Industriemacht, auf einer Ebene mit den USA, der VR China und Japan, zu sichern, ja auszubauen. Ziel müsse sein *“... der schrittweise Ausbau des Anteils der Industrie an der Bruttowertschöpfung auf 25 Prozent in Deutschland und 20 Prozent in der Europäischen Union bis zum Jahr 2030.“* Deutschland sei *„als Wirtschaftsnation im internationalen Vergleich auch deshalb so erfolgreich, weil wir stets an unserem industriebasierten Wirtschaftsmodell festgehalten haben. Die deutsche Industrie ist hoch wettbewerbsfähig und innovationsstark.“*

Das Dokument nennt dazu zehn Schlüsselindustrien, in denen Deutschland führend sei – und es nötigenfalls durch industriepolitische Unterstützung auch bleiben soll. Sie werden in Tabelle 1 den zehn Schlüsselindustrien im großen industriepolitischen Programm der VR China „Made in China 2025“ gegenübergestellt.

Die Übersicht zeigt, dass Deutschland selbst in der Mehrzahl der Bereiche, in denen es laut BMWi derzeit führend ist, seine Führung an China verlieren könnte, wenn dieses sein Programm 2025 verwirklicht, während es in anderen Branchen, vor allem der Autoindustrie, Gefahr läuft, durch die „disruptiven Technologien“ von Elektromobilität und autonomem Fahren von China überholt und abgehängt zu werden.

Nun liegt Deutschland bereits mit dem jetzigen Wert von 23 Prozent an der Spitze in der EU und wohl auch in der Welt weit vorne,

während in anderen führenden Wirtschaftsna-tionen der Anteil des Dienstleistungssektors, darunter nicht zuletzt Kommunikations-, Infor-mations- und sonstige qualifizierte Unter-nehmensdienstleistungen, zu Lasten des in-dustriellen Sektors kontinuierlich zunimmt, nicht zuletzt dank verschiedener disruptiver Technologien, dank derer immer größere Teile der Wertschöpfung auf Softwareentwicklung und Datendienste (Clouds, gezielte Auswertung sehr großer Datenmengen) entfallen.

Das BMWi-Dokument warnt: „Daraus ergibt sich für Deutschland und Europa die Gefahr eines erheblichen Verlustes an Wert-schöpfung, falls es nicht gelingt, auch bei den disruptiven Technologien eine Führungsrolle zu bekommen.“

Das gilt insbesondere auch für die Platt-formökonomie; auch hier soll Deutschland vorne dabei sein. „Für den dauerhaften Erfolg einer großen Volkswirtschaft ist es ... unver-zichtbar, an der Wertschöpfung der Plattfor-mökonomie angemessen teilzuhaben. Dies ist in Deutschland und Europa bislang nicht der Fall.“ Vor allem die Autoindustrie, eine der wichtigsten Schlüsselbranchen der deutschen Industrie,⁵ steht hier vor besonderen Herausforderungen, vor allem durch die Entwicklung hin zum autonomen Fahren, die ohne die Be-lastungen aus der Dieselkrise sicher leichter zu bewältigen wären. Im BMWi-Dokument heißt es: „Sollte bei dem Automobil der Zukunft die digitale Plattform für autonomes Fahren mit Künstlicher Intelligenz aus den USA und die Batterie aus Asien kommen, hätten Deutsch-land und Europa mehr als 50 Prozent der Wertschöpfung in diesem Bereich verloren. Die damit verbundenen Auswirkungen gingen weit über den Bereich der Automobilwirtschaft hinaus.“

Überhaupt sei, so die ehrgeizige Vorgabe des BMWi, „der Erhalt geschlossener Wert-schöpfungsketten ... von hoher Bedeutung: Wenn von der Grundstoffproduktion über die Veredelung und Verarbeitung bis hin zu Ver-trieb, Dienstleistungen, Forschung und Ent-wicklung alle Teile einer Wertschöpfungskette in einem Wirtschaftsraum vorhanden sind, werden die einzelnen Glieder der Kette wider-standsfähiger.“

Das ist eine nicht nur ehrgeizige, sondern auch globalisierungsfeindliche Aussage – eine bewusste Absage an die Globalisierung von Wertschöpfungsketten, die die bemerkenswerte weltweite Verflechtung der industriellen Pro-duktion in den letzten 30 Jahren mit sich ge-bracht hat. Mit der Forderung nach einer Ren-ationalisierung, zumindest Re-Europäisierung der Wertschöpfungsketten reagiert das BMWi möglicherweise auf US-Präsident Trump und seine Wirtschaftsberater, die sich explizit die Zerschlagung globaler Wertschöpfungsketten der US-Unternehmen zum Ziel gesetzt haben, um Beschäftigung zurück ins Land zu holen.⁶

Konkret fordert die „Nationale Industrie-strategie“ des BMWi vor allem folgendes:

1. Eine Reform der EU-Wettbewerbspolitik, so dass diese nicht mehr großen Unter-nehmenszusammenschlüsse auf nationaler und EU-Ebene zu echten „europäischen Champions“ im Weg steht. Nicht mehr der Wettbewerb auf nationalen oder euro-päischen Märkten, sondern die Wettbe-werbslage auf dem Weltmarkt müsse Be-zugspunkt für die Wettbewerbspolitik sein. In dieser impliziten Kritik an der gegen-wärtigen Wettbewerbspolitik der EU-Kommission konnte sich Wirtschaftsmini-ster Altmaier durch deren im Februar 2019 ausgesprochenes Verbot der geplan-ten Fusion der Bahnsparten von Siemens und Alstom – auch als „Airbus auf Schie-nen“ propagiert – bestätigt fühlen. Diese Fusion hätte das neue Unternehmen zu ei-nem schlagkräftigen „European Champi-on“ und starken Wettbewerber des großen chinesischen Bahnunternehmens CRRC auf dem Weltmarkt gemacht, allerdings um den Preis – wie die EU-Wettbewerbskom-missarin Vestager es sah –, dass die in-nereuropäischen Nachfrager von Bahn-technik, die Bahnunternehmen, es mit ei-nem quasi monopolistischen Anbieter mit entsprechender Preissetzungsmacht zu tun bekommen hätten.
2. Um eine unerwünschte Übernahme deut-scher Unternehmen von volkswirtschaftli-cher Bedeutung durch Konzerne von au-ßerhalb der EU auch dort zu verhindern,

wo sie nicht ohnehin aus Gründen der nationalen Sicherheit untersagt werden kann, soll eine staatliche Beteiligungsfazilität geschaffen werden, die – falls sich kein anderer inländischer Käufer findet – sich selbst an dem betreffenden Unternehmen beteiligt, um seinen Verkauf ins Ausland zu verhindern.

Die Übernahme des Augsburger Industrieroboterbauers Kuka durch ein chinesisches Unternehmen, nachdem kein deutsches Unternehmen als Käufer einspringen wollte, wurde hier als Warnschuss hinsichtlich der Gefahr eines Ausverkaufs deutscher Spitzentechnologie an chinesische Unternehmen gesehen.

3. Für wichtige Bereiche der Wertschöpfungskette, wie zum Beispiel die Batteriezellenfertigung für Elektroautos soll „eine staatliche Förderung bis hin zur Unterstützung der Bildung von Konsortien“ möglich sein. Und „bei den überragend wichtigen Fragen von Plattformökonomie, Künstlicher Intelligenz und Autonomem Fahren erscheint ... - wie seinerzeit im Falle von Airbus – eine unmittelbare staatliche Beteiligung zur Erreichung des Ziels erforderlich und gerechtfertigt (KI-Airbus).“

Auch für die KI wird also wieder das Airbus-Modell als Beispiel eines durch industriepolitische Unterstützung erfolgreich errichteten European Champion herangezogen. Allerdings wird diese Analogie dem Charakter der sogenannten künstlichen Intelligenz, die zwar mit menschlicher Intelligenz kaum etwas gemein hat, aber gleichwohl eine sehr wichtige branchenübergreifende neue Technologie zur Kostensenkung für zahlreiche Abläufe im Industrie- und Dienstleistungssektor ist, nicht gerecht.

Die Grundlage für alle KI-Anwendungen ist die Verfügung über sehr große einschlägige Datenmengen, auf deren Auswertung sich die entsprechenden Anwendungsfälle stützen. Eines der derzeit wichtigsten Beispiele dafür ist das autonome Fahren im Automobilsektor. Hier geht es nicht nur um eine ausgereifte Sensortechnik. Die zahlreichen Informationen der Sensoren über die Umgebung müssen auch re-

altime verarbeitet werden zu autonomen Reaktionen des fahrenden Fahrzeugs. Zur Bewältigung dieser Herausforderung bedarf es einer riesigen Menge von Verkehrsinformationen und der entsprechenden elektronischen Verarbeitungs- und Analysekapazität. Dafür wird es notwendig sein, dass Autohersteller bei der Datengewinnung miteinander kooperieren können, ohne mit dem EU-Wettbewerbsrecht zu kollidieren. Aber auch eine Lockerung der strikten deutschen und europäischen Datenschutzbestimmungen wird nötig sein. Ähnliches gilt für den Medizinsektor, ein weiteres wichtiges künftiges Anwendungsfeld für KI. Auch hier ist die Basis jeder Erfolg versprechenden Anwendung eine sehr große und wachsende Datenbasis, wie sie etwa die sogenannten Health-Apps amerikanischer Internetunternehmen wie Apple generieren. Hier gab es mit der „elektronischen Gesundheitskarte“ schon frühzeitig einen vielversprechenden und mit dem technischen Fortschritt ausbaufähigen Ansatz in Deutschland, der jedoch durch Datenschutzbedenken und Lobbyinteressen der Ärzteschaft lange Zeit blockiert wurde. Sinnvoll wird es sein, dem User, also hier dem Patienten, die formale Souveränität über seine Daten einzuräumen, mit der Möglichkeit, bestimmte Daten zu sperren. Im Zeitalter des Smartphones ist ohnehin davon auszugehen, dass die meisten Menschen kein Problem damit haben, ihre Daten für die anonymisierte Nutzung durch KI-Systeme freizugeben.

In den wichtigsten Branchen, die mit neuen „disruptiven Technologien“ konfrontiert sind, geht es nicht nur um gute Ideen, an denen in Deutschland angesichts der exzellenten Forschungsinfrastruktur mit den Technischen Universitäten, der Max-Planck-Gesellschaft, den Helmholtz-Forschungszentren, der Fraunhofer-Gesellschaft kein Mangel ist.

Entscheidender Faktor für den Erfolg auf diesem Gebiet ist neben der Reduzierung regulatoriver Bremsen eine Finanzierung mit langem Atem, wie sie der amerikanische Kapitalmarkt mit seiner enormen Liquidität bietet, mit seinen großen Venture Capital Funds und seiner Möglichkeit, sich für eine schnelle Expansion zu kritischer Größe – die zu Netzwerkeffekten führt – unter Inkaufnahme jahrelanger hoher

Verluste gleichwohl das nötige große Kapital an der Börse zu verschaffen.

Und disruptive Technologien bedrohen nicht nur die Industrie, sondern auch wichtige Dienstleistungssektoren, wie etwa die Versicherungswirtschaft, die es mit gut kapitalisierten amerikanischen Start-ups zu tun bekommt, die traditionelle Geschäftsmodelle und -verfahren radikal umwälzen.

Dem BMWi ist also zwar zuzustimmen, wenn es den Faktor Kapitalgröße betont. Allerdings erscheint zweifelhaft, ob der Weg, „nationale und europäische Champions“ zu schaffen, wie ihn das BMWi-Dokument empfiehlt, immer der richtige ist. Grundsätzlich ist eine Politik des staatlichen „picking winners“, der politischen Definierung zukunftssträchtiger Branchen und Unternehmen, selten erfolgreich. Das gilt auch für den derzeitigen Musterfall einer aggressiven Industriepolitik, die VR China. Dort werden derzeit erhebliche staatliche Investitionsmittel etwa im Bereich der KI mit recht zweifelhaftem Erfolg verbrannt.⁷

4. Geopolitik und -ökonomie statt Globalisierung – Die neue Weltmarktkonkurrenz

Es ist, wie dieser kurze Blick auf das BMWi-Strategiedokument zeigt, durchaus verständlich, dass es in der deutschen Fachöffentlichkeit auf überwiegend kritische Resonanz gestoßen ist.

Allerdings ist diese Kritik vielleicht etwas wohlfeil, wenn sie sich allein auf ordnungspolitische „Sündenfälle“ wie Staatsinvestitionen in bestimmte von der Politik als strategisch definierte Branchen oder Unternehmen konzentriert.

Richtet man den Blick auf die grundlegend veränderten Konkurrenzbedingungen auf dem Weltmarkt, so ist eine differenziertere Betrachtung erforderlich.

Der „Nationalen Industriestrategie“ des Wirtschaftsministeriums wird unter anderem vorgeworfen, sie sei zu „französisch“, zu etatistisch, statt auf den Markt zu setzen. Das mag sein. Darüber wird aber der Blick auf eine andere entscheidende Schwäche des Dokuments

versteht: seinen engen nationalen und industriebezogenen Fokus. Es will die Stellung als stark industrielastige Exportmacht mit hohen Handelsüberschüssen, die Deutschland gerade in den letzten zwei Jahrzehnten unter den Bedingungen der Globalisierung erreicht hat, hinüberretten in eine Weltwirtschaft, die sich unter dem Druck protektionistischer Tendenzen und der geopolitischen Rivalität der Großmächte USA und China in zunehmendem Maße deglobalisiert, in der die Konkurrenz unter den Bedingungen stagnierender Wachstums zunehmend von Staaten mit den Instrumenten ihrer Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik betrieben wird. Für diese Konkurrenz, vor allem gegen die USA und China, ist Deutschland allein zu klein. Und um eine gemeinsame Position in der EU zu erreichen, müsste die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik solidarischer sein, dürfte nicht weiter die übrigen EU-Staaten als geschützte Sphäre für ihre Exporte behandeln und in permanente Handelsdefizite treiben, rücksichtslos gegen deren damit einhergehende Verschuldung.

Eine strategische Industriepolitik kann unter diesen Bedingungen sinnvoll nur als europäische konzipiert werden, unter Einbeziehung aller 27 (28) Mitgliedstaaten.⁸ Und das kann nicht bedeuten, dass Deutschland durch eine aktive Industriepolitik seine dominante Stellung im Industriesektor gegenüber den von den anderen Staaten zementiert. Industriepolitik muss flankiert werden von substantiellen staatlichen Infrastrukturinvestitionen und einer Stärkung der Konsumnachfrage, um die beträchtlichen wirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Eurozone abzubauen. Darauf weist auch der IWF in seinem jüngsten Länderbericht zu Deutschland in klaren Worten hin. Deutschland müsse, so heißt es dort, mehr in Forschung und Entwicklung (F&E) und Infrastruktur investieren, nicht zuletzt in die digitale Infrastruktur, vor allem den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen (Glasfaser und 5G), das „e-government“, also die Digitalisierung und Vereinfachung von staatlichen Funktionen für Bürger und Wirtschaft, um Innovation und Produktivität zu fördern. Zudem sollten die Löhne stärker steigen und die Steuern auf kleine und mittlere Einkommen gesenkt

werden, um die Verbraucherkaufkraft zu stärken. Denn die Einkommensgewinne aus dem Wachstum der letzten zehn Jahre seien vor allem in den obersten Einkommensgruppen angefallen.⁹

Für das Bestehen im beschleunigten und verschärften globalen Wettbewerb der führenden Wirtschaftsmächte braucht es eine solche Politik der Stärkung des gesamten Industrie-standortes EU, verbunden mit einer echten Bankenunion und der Herstellung eines funktionierenden gesamteuropäischen Kapitalmarktes, der genug Kapital für die künftigen Herausforderungen in Industrie und Dienstleistungen bereitstellt. Das Strategie-Dokument benennt zwar das Problem,

„Erfolgreiche deutsche und europäische Start-ups ... finanzieren sich ab einer bestimmten Wachstumsphase zunehmend über Venture Capital Fonds in den USA. Dadurch werden sie Schritt für Schritt US-amerikanische Unternehmen ...“, bleibt in diesem Punkt aber – mangels fachlicher Zuständigkeit, da ohne Beteiligung des Finanzministeriums verfasst? – jede Antwort schuldig.

Deutsche Wirtschaftspolitik, ob als Industrie- oder Finanzpolitik, muss sich darauf einstellen, in einem zunehmend konfliktreicheren geökonomischen und -politischen Ambiente in enger Koordination mit den EU-Partnern die Behauptung und Wettbewerbsfähigkeit des Standorts EU sicherzustellen, angesichts der beträchtlichen Kapitalmacht Chinas ebenso wie der zunehmend ungezügeltten Versuche einer Einflussnahme auf europäische industriepolitische Entscheidungen seitens der US-Regierung. Die von amerikanischen Sanktionsdrohungen begleiteten Auseinandersetzungen um die Nordstream 2-Erdgaspipeline oder den Einsatz der derzeit preisgünstigsten und technisch führenden Huawei-Technologie beim Aufbau des 5G-Mobilfunknetzes, die Drohungen des US-Präsidenten mit massiven Strafzöllen auf Autos und andere Produkte machen auch industriepolitisch ein abgestimmtes Vorgehen der EU zwingend erforderlich.

Gemessen an diesen Herausforderungen greift die „Nationale Industriestrategie“ des Bundeswirtschaftsministers zu kurz.

Anmerkungen

- 1 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, im folgenden mehrfach zitiert. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf
- 2 Für eine Bestandsaufnahme zur europäischen maritimen Industrie und Industriepolitik vgl. Peter Becker, Sebastian Marx, „Europäische Champions“ – Aufgabe europäischer Industriepolitik? Fallbeispiel maritime Industrie, Diskussionspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, Februar 2005, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/ChampionsKS.pdf.
- 3 McDonnell Douglas konnte sich im Wettbewerb mit Airbus und Boeing nicht behaupten und wurde 1997 von Boeing übernommen.
- 4 Die US-Internetunternehmen Microsoft, Amazon, Apple, Alphabet (Google) und Facebook sind mit einer addierten Marktkapitalisierung von 3,5 Billionen US-Dollar die fünf größten Unternehmen weltweit. Zum Vergleich: Die 30 größten deutschen Aktiengesellschaften, die im DAX gelistet sind, weisen zusammen eine Marktkapitalisierung von knapp 1,4 Billionen US-Dollar auf.
- 5 S. Jens van Scherpenberg, Krise des Industriestandorts Deutschland? - Deutsche Schlüsselindustrien im Strukturumbruch, GWP 3/2017, S. 319-325.
- 6 S. Jens van Scherpenberg, Trump macht ernst – mit der Unterwerfung der Weltwirtschaft unter „America First“, GWP 3/2018, S. 303-312.
- 7 Vgl. „Cold water hits China’s AI industry. After a slew of start-ups, capital, labour and hype have all wilted“, Financial Times, 09.07.2019.
- 8 Ob das Vereinigte Königreich zum 31. Oktober 2019 effektiv aus der EU austritt oder doch Mitglied bleibt, war bis zum Erscheinen dieses Heftes noch nicht absehbar.
- 9 International Monetary Fund (IMF), Germany. IMF Country Report No. 19/213, July 2019, <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2019/1DEUEA2019001.ashx>.