



„NATIONALE INDUSTRIESTRATEGIE 2030“ – SINNVOLLES KONZEPT FÜR EINE VERÄNDERTE WELTWIRTSCHAFT?

von Dr. Jörn Quitzau und Julius Funken

Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier veröffentlichte vor Kurzem das Konzeptpapier „Nationale Industriestrategie 2030 – Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik“. Dieses Papier sieht unter anderem vor, den Wertschöpfungsanteil der Industrie in Deutschland von aktuell 23 % bis zum Jahr 2030 auf 25 % zu erhöhen. Auch sollen Übernahmen und Zusammenschlüsse für Firmen erleichtert werden, um deutsche beziehungsweise europäische „Champions“ zu schaffen. Dabei sollen vor allem Basistechnologien (z.B. Digitalisierung/Künstliche Intelligenz) sowie zehn „industrielle Schlüsselbereiche“ unterstützt werden. Aber auch konkrete Unternehmen wie beispielsweise Siemens, Thyssen-Krupp, Deutsche Bank oder die Automobilhersteller werden genannt. Ziel ist es, mit Hilfe dieser Champions zusätzliche Innovationen zu fördern.

Kritisches Echo aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik

Die Ausrichtung des Papiers ist für deutsche Verhältnisse außergewöhnlich, insbesondere weil es aus einem CDU-geführten Wirtschaftsministerium stammt. Industriepolitik, also eine die Wirtschaftsstruktur stark gestaltende Rolle des Staates, wird in Deutschland traditionell misstrauisch gesehen. Während sich Deutschland üblicherweise mehr auf das Setzen eines Ordnungsrahmens konzentriert und stärker auf die Gestaltungskraft des Marktes vertraut (Ordnungspolitik), stehen Länder wie Frankreich der Industriepolitik traditionell weitaus offener gegenüber. Die Kritik an dem Konzeptpapier schlägt entsprechend hohe Wellen – in Politik, Wissenschaft und (mittelständischer) Wirtschaft.¹ Und das, obwohl im Papier selbst betont wird: „Die Mittel der Wahl zur Erreichung der Ziele sind grundsätzlich marktwirtschaftlich, privatwirtschaftlich und eigenverantwortlich. Staatliches Handeln kann nur ausnahmsweise, nur vorübergehend und nur in Fällen von grundlegender Be-

deutung in Betracht kommen, wenn sich alle anderen Optionen als unzureichend erwiesen haben.“²

Nach herkömmlicher ökonomischer Theorie bietet das Strategiepapier dennoch gleich mehrere Ansatzpunkte für Kritik. Ein Grundsatzproblem ist, dass der Staat im Regelfall nicht über die Informationen verfügt, die nötig wären, um eine der Nachfrage entsprechende Wirtschaftsstruktur zu schaffen. Konkret bedeutet dies: Woher nimmt der Staat die Weisheit, dass im Jahr 2030 ein Industrieanteil von 25 % an der gesamten Bruttowertschöpfung sachgerecht ist? Ein solcher Wert muss zwangsläufig willkürlich gewählt sein. Diese Willkür wird teuer, wenn für einen Industrieanteil von 25 % im Jahr 2030 der Markt fehlt. Gerade mit Blick auf den digitalen Umbruch darf mit Recht bezweifelt werden, ob sich heute schon absehen lässt, wie die Wirtschaftsstruktur in mehr als einer Dekade aussehen wird und ob ein derart hoher Industrieanteil dann noch sinnvoll sein wird.

Auch das Identifizieren von Schlüsseltechnologien und entsprechenden Schlüsselunternehmen kann zu einer Fahrt in die Sackgasse werden, weil der Staat im Regelfall Fehleinschätzungen wesentlich langsamer korrigiert als der Markt. Letztlich ist die Weltmarktführerschaft vieler deutscher Mittelständler („hidden champions“) auch ohne das aktive Zutun des Staates gelungen – wahrscheinlich vor allem deshalb, weil Unternehmen die Zukunft der Märkte besser einschätzen können als politische Beamte in Berlin oder Brüssel. Ein industriepolitischer Bestandsschutz für Großunternehmen passt nicht recht zum Erfolgsmodell der deutschen Wirtschaft.

Neues Konzept für eine neue Zeit?

Trotz dieser grundsätzlichen Einwände gegen das industriepolitische Strategiepapier gibt es durchaus Entwicklun-

¹ Vgl. dazu etwa [Institut für Weltwirtschaft \(2019\), Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier des Kieler Instituts für Weltwirtschaft \(IfW\) zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030](#), Kiel Policy Brief Nr. 122.

² Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2019), [Nationale Industriestrategie 2030 – Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik](#), S.4.



gen in Wirtschaft und Politik, die sich mit der herkömmlichen Theorie nicht so einfach bewerten lassen. So sind Bedenken berechtigt, wenn deutsche oder europäische Unternehmen nur deshalb von chinesischen Unternehmen gekauft werden können, weil die Hilfe des chinesischen Staates Preise weit über dem Marktwert ermöglicht. Natürlich geht auch der chinesische Staat das Risiko ein, die Zukunft falsch einzuschätzen und Unternehmen überteuert einzukaufen, weil sich die Märkte anders entwickeln und die Unternehmen die Erwartungen deshalb langfristig nicht erfüllen. Aber reicht das aus, um dem chinesischen Treiben tatenlos zuzusehen? Oder ist es besser, die heimischen Unternehmen zu schützen, wie es das Strategiepapier des Wirtschaftsministers vorsieht? Auch sicherheitspolitische Erwägungen können hier eine Rolle spielen.

Marktversagen bei Innovationen

Selbst aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Bereich gibt es inzwischen häufiger Stimmen, die ein stärkeres industriepolitisches Handeln für berechtigt halten. Das gilt vor allem bei Innovationen, die die Grundlage für die Neuordnung der Wirtschaft und für Produktivitätswachstum darstellen.

Wenn die ökonomischen Anreize, durch Forschung und Entwicklung für mehr Innovationen zu sorgen, zu schwach ausgeprägt sind, können reine Marktergebnisse suboptimal sein. Für einzelne Unternehmen ist das Entwickeln moderner Technologien, für die hohe Investitionen nötig sind, oft zu teuer. Auch die Kooperation mit anderen Unternehmen ist nicht immer möglich. Besonders problematisch ist es, wenn die aus den Innovationen resultierenden Erträge nicht nur dem jeweiligen Unternehmen zugutekommen, sondern die Innovationen auch von „Trittbrettfahrern“ oder der Allgemeinheit kostenlos genutzt werden können. Zudem kann der künftige Nutzen von Innovationen für Unternehmen meist nicht präzise bestimmt werden – es gibt schließlich keinen Marktpreis für Dinge, die bisher nicht existieren.³ Daher kann es gelegentlich passieren, dass neue Technologien nicht entwickelt werden, trotz ihres positiven Effekts für die gesamte Volkswirtschaft.

Investieren Unternehmen aufgrund mangelnder Abstimmung nicht in moderne Technologien, kann der Staat die

³ Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen Rodrik, Dani (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, CEPR Discussion Papers 4767.

Rolle des Koordinators übernehmen, zum Beispiel im Zusammenspiel mit Handelskammern oder Branchenverbänden. Der Staat könnte auch Investitionen garantieren bzw. absichern und mit Subventionen technologischen Fortschritt ermöglichen, bei dem der (erwartete) gesellschaftliche Nutzen deutlich über dem wirtschaftlichen Nutzen liegt. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das Entwickeln von Innovationen durch Patentschutz attraktiver zu machen.

Beispiele für gelungene Industriepolitik

In seinem vielbeachteten Buch „Boulevard of Broken Dreams“ äußert sich Harvard-Professor Josh Lerner zu Eingriffen des Staates in unternehmerische Aktivitäten. Auch wenn er viele Programme kritisiert, weist er darauf hin, dass das US-Verteidigungsministerium eine entscheidende Rolle bei der Entstehung des Internets und des Silicon Valleys gespielt habe. Andere Forscher haben den Effekt von Industriepolitik in 276 chinesischen Städten und Präfekturen zwischen 1976 und 2010 untersucht. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass eine industriepolitische Maßnahme, nämlich die Einführung von Sonderwirtschaftszonen, zu einer durchschnittlichen Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um circa 20 % geführt hat.⁴ Viele chinesische Erfolgsbeispiele wie die Sonderwirtschaftszonen sind allerdings eher als Deregulierung denn als Industriepolitik zu werten.

Auch wenn es einige Erfolgsgeschichten gibt, reduziert Industriepolitik die Wettbewerbsintensität. Durch umfassenden Patentschutz und durch Subventionen für ausgewählte Unternehmen wird deren Marktmacht erhöht. Deshalb sollte Industriepolitik nur in wettbewerbsfreundlichen Sektoren eingesetzt werden oder in einer Weise, die den Wettbewerb fördert. Positive Beispiele gibt es aus dem Verarbeitenden Gewerbe in China.⁵ Industriepolitische Maßnahmen wirken besonders gut a) in Sektoren mit intensivem Wettbewerb, b) wenn die Unterstützung breit gestreut und somit auf viele verschiedene Unternehmen verteilt wird und c) bei der Förderung junger Firmen. Dass das

⁴ Vgl. Alder, Simon, Lin Shao und Fabrizio Zilibotti (2016), *Economic reforms and industrial policy in a panel of Chinese cities*, *Journal of Economic Growth*, Vol. 21(4), Dezember, S. 305-349.

⁵ Vgl. Aghion, Philippe et al. (2011), *Industrial Policy and Competition*, CEPR Discussion Papers 8619. Die Autoren haben chinesische Unternehmen in privatem Besitz im Zeitraum 1998 bis 2007 untersucht.

Bundeswirtschaftsministerium von „Champions“ spricht und explizit einzelne etablierte Großunternehmen nennt, passt also nicht zu diesen Forschungsergebnissen.

Grundregeln für erfolgversprechende Industriepolitik

In seinem richtungsweisenden Papier zur Industriepolitik hat Dani Rodrik einige Grundregeln für eine erfolgversprechende Industriepolitik aufgestellt.⁶ Einige dieser Regeln sind mit dem Konzeptpapier des Wirtschaftsministeriums nur bedingt vereinbar:

- Unterstütze nur neue, nicht aber die etablierten Aktivitäten!

Der industriepolitische Ansatz des Wirtschaftsministeriums, Schlüsselbereiche wie die Stahlindustrie und einzelne Großunternehmen zu schützen, widerspricht dieser Grundregel.

- Staatliche Eingriffe sollten sich auf bestimmte Technologien beschränken, nicht aber auf Branchen als Ganzes.

Die zehn „industriellen Schlüsselbereiche“ der „Nationalen Industriestrategie 2030“ widersprechen dieser Anforderung offensichtlich.

- Industriepolitische Aktivitäten sollten sich auf die Bereiche beschränken, die positive Ausstrahleffekte auf andere Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft haben („Spillover-Effekte“).

Problematisch an diesen Spillover-Effekten ist, dass sie sich oft nicht quantifizieren lassen und dass kaum einzuschätzen ist, von welchen Bereichen solche positiven Effekte künftig ausgehen werden. Der Staat tappt eigentlich im Dunkeln, wenn es darum geht, Zukunftstechnologien zu identifizieren. Rodrik rät daher zu einer strategischen Zusammenarbeit von Staat und Privatsektor.

Laut Rodrik ist in vielen Entwicklungsländern staatliches Handeln, das privates Engagement einschließt, für Strukturwandel und wirtschaftliche Neuordnung notwendig gewesen. Er leitet daraus ab, dass der Staat als strategischer Koordinator die wirtschaftliche Situation sehr wohl verbessern kann. Das Unternehmertum soll aber zu jeder Zeit der Hauptakteur bleiben. In Aufholländern, die sich am Vorbild der hoch entwickelten Vorreiter orientieren können, ist eine Industriepolitik zudem wesentlich leichter zu entwerfen als in Ländern, die bereits an der Spitze des Fortschritts stehen.

Fazit

Der digitale Umbruch der Wirtschaft und die Neuordnung der Weltwirtschaft mit einem nach der globalen Vorherrschaft greifenden China stellen bewährte wirtschaftspolitische Grundsätze auf den Prüfstand. Dennoch bleibt das grundsätzliche Problem, dass staatlichen Akteuren meist das Wissen fehlt, um schon heute eine Wirtschaftsstruktur vorzugeben, die zu den künftigen Marktgegebenheiten passt. Für den Staat allein ist es fast unmöglich herauszufinden, welche Innovationen in Bereichen wie Künstliche Intelligenz oder Nanotechnologie von Relevanz sind. Deshalb ist eine enge Kooperation mit den Unternehmen wichtig. Zudem fehlt es dem Staat im Regelfall an Handlungsschnelligkeit, um falsche industriepolitische Weichenstellungen zeitnah zu korrigieren. Am Ende bleibt wohl die alte wettbewerbspolitische Regel auch in der veränderten Welt gültig, wonach Märkte – auch solche, die anfällig für Monopolstrukturen sind – lediglich angreifbar bzw. bestreitbar bleiben müssen. Schon der Druck potentieller Wettbewerber zwingt die Unternehmen, innovativ zu bleiben und es sich nicht zulasten der Verbraucher bequem zu machen. Und letztlich gibt es immer noch das Wettbewerbsrecht, das auch auf Technologieunternehmen aus dem Ausland, die ihre Marktmacht ausnutzen, angewendet werden kann. Insofern ist zu bezweifeln, dass eine neue Industriepolitik, wie sie das Konzeptpapier des Wirtschaftsministeriums vorschlägt, tatsächlich sinnvoll ist.

⁶ Vgl. Rodrik (2004), a.a.O.

IMPRESSUM

Makro-Team

Chefvolkswirt

Dr. Holger Schmieding | Chefvolkswirt
+49 40 350 60-8021 | holger.schmieding@berenberg.de

Hamburg

Dr. Jörn Quitzau
+49 40 350 60-113 | joern.quitzau@berenberg.de

London

Dr. Florian Hense
+44 20 3207 -7859 | florian.hense@berenberg.com

Kallum Pickering

+44 20 3465 -2672 | kallum.pickering@berenberg.com

New York

Dr. Mickey Levy
+1 646 949 -9099 | mickey.levy@berenberg.com

Roiana Reid

+1 646 949 -9098 | roiana.reid@berenberg.com

Themenseite Volkswirtschaft

<https://www.berenberg.de/volkswirtschaft/>

Berenberg Makro erscheint zu folgenden Themen:

- ▶ Aktuelles
 - Geldpolitik
 - Konjunktur
 - Schwellenländer
 - Trends
 - Währungen

www.berenberg.de/publikationen

Wichtige Hinweise: Dieses Dokument stellt keine Finanzanalyse im Sinne des § 34b WpHG, keine Anlageberatung, Anlageempfehlung oder Aufforderung zum Kauf von Finanzinstrumenten dar. Es ersetzt keine rechtliche, steuerliche und finanzielle Beratung. Die in diesem Dokument enthaltenen Aussagen basieren auf allgemein zugänglichen Quellen und berücksichtigen den Stand bis zum Tag vor der Veröffentlichung. Nachträglich eintretende Änderungen können nicht berücksichtigt werden.

Joh. Berenberg, Gossler & Co. KG
Neuer Jungfernstieg 20
20354 Hamburg
Telefon +49 40 350 60-0
www.berenberg.de
info@berenberg.de