

Ann-Christin Rathje und Ute Hannich

# Industriepolitik 2.020 – quo vadis!?

## Was erwarten die deutschen Unternehmer von einer Industriepolitik?

Im Frühjahr dieses Jahres hat Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier das Konzept der »Nationalen Industriestrategie 2030« (vgl. BMWi 2019) veröffentlicht, das unter anderem die Schaffung von nationalen/europäischen Großunternehmen bzw. Champions vorsieht. Die Vorschläge des deutschen Wirtschaftsministers wurden zwar kritisiert, eröffneten aber auch eine öffentliche Debatte über die Ausgestaltung der deutschen/europäischen Industriepolitik.

Im Rahmen einer Befragung des ifo Instituts im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen zum Thema »Wirtschaftspolitik für eine starke EU« wurden die Unternehmen ebenfalls gebeten, eine Präferenz zur Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik anzugeben. Die Ergebnisse sind im »Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen« (Stiftung Familienunternehmen 2019) veröffentlicht und werden im vorliegenden Artikel zusammengefasst. Grundlage des Berichts ist eine im Zeitraum von April bis Juni 2019 durchgeführte Unternehmensbefragung, an der sich mehr als 1 400 Familien- und Nicht-Familienunternehmen beteiligten. Den Ergebnissen der Unternehmensbefragung zufolge wird die Schaffung von nationalen Großunternehmen oder Champions, wie im Konzept des deutschen Bundeswirtschaftsministers zur »Nationalen Industriestrategie 2030« vorgesehen, von lediglich 1,3% aller befragten Unternehmen befürwortet. Die Unternehmen würden andere Prioritäten setzen.

Grundsätzlich stellt sich vor dem Hintergrund der derzeitigen Dominanz von US-amerikanischen Unternehmen in der Digitalwirtschaft, der Entwicklung neuer digitaler datenbasierter Geschäftsmodelle und dem Aufstieg Chinas zu einer bedeutenden Wirtschaftsmacht die Frage, wie die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen bewahrt werden kann (vgl. Fuest 2019). Insbesondere der Strukturwandel, der durch die rasante technologische Entwicklung, die Digitalisierung und den Klimaschutz getrieben wird, führt zu potenziell disruptiven Prozessen<sup>1</sup> für die Unternehmen, so dass bestehende Strukturen infrage gestellt werden (vgl. Bardt 2019).

Durch die zunehmende Bedeutung des Klimaschutzes stellt sich die Aufgabe, »die energie- und emissionsintensive Industrieproduktion klimafreundlicher oder gar klimaneutral zu gestalten und gleichzeitig im internationalen Wettbewerb zu bestehen«. Das bedeutet »eine erhebliche Neuaufstel-

lung der industriellen Produktion mit ihren Verfahren, Wertschöpfungsketten und Geschäftsmodellen« (vgl. Bardt 2019, S. 88).

Die Digitalisierung verändert darüber hinaus die Grundlage der industriellen Wertschöpfung. Dementsprechend wirkt sich der durch die Digitalisierung hervorgerufene Strukturwandel insbesondere in Volkswirtschaften mit einem starken Verarbeitenden Gewerbe deutlicher aus, und Anpassungsprozesse zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit sind von größerer Bedeutung. Nach Ansicht von Bardt (2019, S. 90) ist es wichtig, »vorhandene Industriestrukturen mit in den Blick zu nehmen, so dass gute Entwicklungschancen für bestehende Unternehmen entstehen sowie Gründungs- und Ansiedlungspotenziale für neue Unternehmen geschaffen werden«.

Der nachfolgende Artikel diskutiert die aktuellen wissenschaftlichen und politischen Ansätze einer deutschen bzw. europäischen Industriepolitik und untersucht die Präferenzen der befragten Unternehmen zur Ausrichtung der deutschen Industriepolitik: Was ist aus Sicht der Unternehmen der richtige Weg für die Gestaltung der Industriepolitik? Sollten staatliche Förderungen schwerpunktmä-

<sup>1</sup> Disruptive Technologien sind Innovationen, die die Erfolgsserie einer bereits bestehenden Technologie, eines bestehenden Produkts oder einer bestehenden Dienstleistung ersetzen oder diese vollständig vom Markt verdrängen und die Investitionen der bisher beherrschenden Marktteilnehmer obsolet machen.

ßig bestimmten Branchen, Technologien oder einzelnen Unternehmen zugutekommen oder kann die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft mit einer breit angelegten Unternehmensförderung besser gestärkt werden?

### **HORIZONTALE VS. DIFFERENZIERENDE/INTERVENIERENDE INDUSTRIEPOLITIK**

Im Hinblick auf die Gestaltung der Industriepolitik wird prinzipiell zwischen verschiedenen Ansätzen unterschieden: Unter der horizontalen Industriepolitik versteht Bardt (2019) eine Ordnungspolitik, die die Wachstumschancen einer ganzen Industrie stärkt und auf breit angelegte Unternehmensförderung bzw. Förderung von Forschung und Entwicklung setzt. Im Rahmen der differenzierenden und intervenierenden Industriepolitik werden im Gegensatz hierzu einzelne ausgewählte Unternehmen oder bestimmte Branchen/Technologien mit staatlichen Mitteln gefördert (*»Picking the Winners«*).

Die differenzierende und intervenierende Industriepolitik ist nach Ansicht von Bardt (2019) jedoch kritisch zu bewerten, da ein direkter Eingriff in die Industriestrukturen (durch die Förderung einzelner Branchen oder Technologien) zu Wettbewerbsverzerrungen führen und die Entstehung von Innovationen behindern kann. In der Konsequenz sollte die deutsche Industriepolitik auf intervenierende, nur auf bestimmte Sektoren und Technologien ausgerichtete Maßnahmen verzichten und mehr Impulse für Innovations- und Technologiepolitik (z.B. Künstliche Intelligenz) geben (vgl. Schmidt 2019).

Die horizontale Industriepolitik dagegen könne mit Hilfe einer breit angelegten steuerlichen Forschungsförderung Unternehmen bei Innovationen unterstützen und die Forschung zu industrierelevanten Themen, z.B. klimaschonende Produktion, fördern sowie die Errichtung digitaler Infrastrukturen beschleunigen (vgl. Bardt 2019).

### **DEUTSCHE INDUSTRIEPOLITIK = MOTOR FÜR INNOVATIONSFÄHIGKEIT?**

Vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenz aus China und der jüngsten industriellen Abschwächung in Deutschland hat Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier im Frühjahr 2019 das Konzept zur »Nationalen Industriestrategie 2030« (vgl. BMWi 2019) veröffentlicht, das im Sinne der differenzierenden und intervenierenden Industriepolitik sowohl die staatliche Förderung von ausgewählten Schlüsseltechnologien als auch die Schaffung und Unterstützung von nationalen Großunternehmen bzw. Champions vorsieht.

Die gezielte Förderung von ausgewählten Technologien in einem Land, das sich in vielen Bereichen an der weltweiten Technologiegrenze bewegt,

ist nach Ansicht von Falck (2019) jedoch kritisch zu bewerten, da ex ante von politischen Entscheidungsträgern nur schwer abgeschätzt werden kann, welche Technologien sich in der Zukunft durchsetzen und bewähren werden, so dass Technologievorgaben von Seiten der Politik vermieden und die Technologieoffenheit im Falle von staatlichen Förderungen sichergestellt werden sollte.

Zum anderen ist für ein Land wie Deutschland, das sich in vielen Bereichen an der weltweiten Technologiegrenze befindet, die Innovationsfähigkeit der entscheidende Faktor für die Generierung von Wirtschaftswachstum (vgl. Falck 2019). Während Wirtschaftswachstum in Ländern hinter der Technologiegrenze nach der Logik der neuen Wachstumstheorie (vgl. Aghion und Howitt 1997) durch Imitation von bestehenden Technologien erzeugt werden kann, müssen Volkswirtschaften an der Technologiegrenze primär Innovationen generieren, um wirtschaftliches Wachstum zu erzielen (vgl. Falck 2019). Die Industriepolitik in Deutschland sollte dementsprechend auf die Förderung von technologischem Fortschritt und die Erzeugung von Innovationen ausgerichtet sein.

Nach Ansicht von Fuest (2019) und Falck (2019) basiert die der nationalen Industriestrategie zugrunde liegende Vorstellung, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen oder europäischen Industrie durch die Schaffung von nationalen oder europäischen Großunternehmen stärken zu können, auch auf der Fehleinschätzung, Größe mit Innovationsfähigkeit gleichsetzen zu können. Die Unterstützung von Forschung und Entwicklung, Investitionen in das Humankapital und das Bildungssystem fördert hingegen die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und stärkt somit die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

### **ERWARTUNGEN DER UNTERNEHMEN AN EINE DEUTSCHE INDUSTRIEPOLITIK?**

Aufgrund der aktuellen Debatte wurden die Unternehmen im Rahmen der Befragung ebenfalls gebeten, eine Präferenz zur Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik anzugeben. Was ist aus Sicht der Unternehmen der richtige Weg für die Gestaltung der Industriepolitik?<sup>2</sup>

Die Ergebnisse werden in Abbildung 1 für die Gesamtheit der Unternehmen dargestellt. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse darüber hinaus für die verschiedenen Größenklassen gemessen durch die Beschäftigtenzahl der Unternehmen.

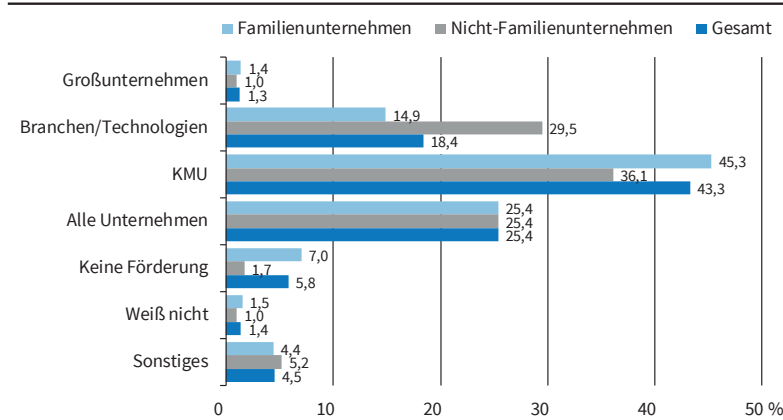
Insgesamt verdeutlicht die Auswertung, dass die Unternehmen eher eine horizontale Industriepo-

<sup>2</sup> Die Unternehmen konnten eine aus mehreren Antwortmöglichkeiten (Aufbau nationaler oder europäischer Großunternehmen, Förderung von ausgewählten Schlüsseltechnologien/Branchen, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), Förderung der gesamten Unternehmenslandschaft, keine Förderung, weiß nicht, Sonstiges) auswählen.

Abb. 1

**Präferenz der befragten Unternehmen zur Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik**

Frage: Im Rahmen der deutschen Industriepolitik wird die staatliche Förderung von Schlüsseltechnologien/-branchen/-unternehmen diskutiert. Was ist aus Ihrer Sicht der richtige Weg für die Gestaltung der Industriepolitik?



Anzahl der Beobachtungen: 1 295.

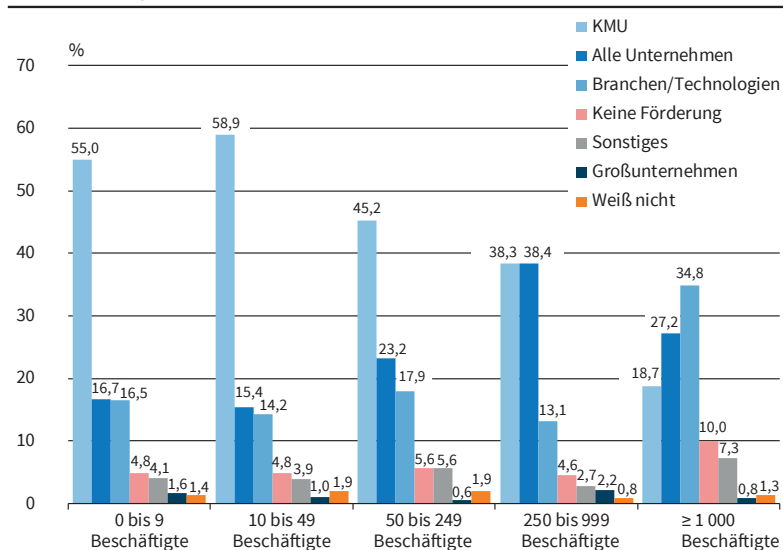
Quelle: Jahresmonitor 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

**Präferenz der befragten Unternehmen zur Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik über verschiedene Größenklassen**

Frage: Im Rahmen der deutschen Industriepolitik wird die staatliche Förderung von Schlüsseltechnologien/-branchen/-unternehmen diskutiert. Was ist aus Ihrer Sicht der richtige Weg für die Gestaltung der Industriepolitik?



Anzahl der Beobachtungen: 1 295.

Quelle: Jahresmonitor 2019; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

litik präferieren. Den größten Zuspruch erhält den Ergebnissen der Befragung zufolge die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen: Etwa 43% der Unternehmen sprechen sich für diese Option aus.<sup>3</sup> Darüber hinaus befürworteten sowohl Familien- als auch Nicht-Familienunternehmen in einem Viertel der Fälle die Förderung der gesamten Unternehmenslandschaft.

<sup>3</sup> Bei den Familienunternehmen liegt der Anteil mit 45% etwas höher. Die Nicht-Familienunternehmen hingegen haben sich im Rahmen der Befragung lediglich in 36% der Fälle für die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen ausgesprochen, was möglicherweise in Zusammenhang mit der Selbstidentifikation der kleinen oder mittleren Firmen als Familienunternehmen stehen könnte.

Eine Präferenz zur staatlichen Förderung von ausgewählten Schlüsseltechnologien/Branchen im Rahmen einer differenzierenden und intervenierenden Industriepolitik wird von insgesamt 18,4% der Unternehmen angegeben, wobei der Anteil unter den Familienunternehmen mit knapp 15% deutlich unter dem der Nicht-Familienunternehmen liegt (29,5%). Umgekehrt sprechen sich mehr Familien- als Nicht-Familienunternehmen dafür aus, keine staatlichen Förderungen für Unternehmen einzusetzen (7,0% vs. 1,7%).

Im Kontrast zum Konzept der »Nationalen Industriestrategie 2030« sieht jedoch nur ein sehr kleiner Anteil der befragten Unternehmen im Aufbau von nationalen oder europäischen Großunternehmen den richtigen Weg für die Gestaltung der Industriepolitik und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit: Lediglich 1,3% der Unternehmen präferieren demnach die Strategie von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier, wonach nationale oder europäische Großunternehmen beziehungsweise Champions gefördert werden sollten.

Die Ergebnisse verdeutlichen darüber hinaus, dass die geringe Unterstützung für die Schaffung der sogenannten Champions über alle Größenklassen hinweg besteht, obwohl im Hinblick

auf die sonstigen Antwortmöglichkeiten große Unterschiede zwischen den Unternehmensgruppen bestehen (vgl. Abb. 2). Während die Unternehmen mit bis zu neun und zehn bis 49 Beschäftigten mehrheitlich die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen im Rahmen der Industriepolitik präferieren, bevorzugen die großen und sehr großen Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern (oder mehr als 1 000 Mitarbeitern) eher die Förderung aller Unternehmen (oder staatliche Hilfen für bestimmte Branchen oder Technologien). Für den Aufbau von nationalen oder europäischen Großunternehmen hingegen spre-

chen sich beispielsweise nur 0,8% der befragten Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten aus.

Schlussendlich sprechen sich in der offenen Antwortmöglichkeit einige der befragten Unternehmen für die Unterstützung von Forschung und Entwicklung aus.

## ZUSAMMENFASSUNG, AUSBLICK UND ERWARTUNGEN AN EINE KÜNFTIGE EU-INDUSTRIEPOLITIK

Der Aufbau und die Förderung von nationalen Großunternehmen oder sogenannten Champions, wie im Konzept zur nationalen Industriestrategie vorgesehen, wird lediglich von 1,3% der befragten Unternehmen präferiert – aus Sicht der Wissenschaft ist die Förderung von Großunternehmen im Rahmen der Industriepolitik zur Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls kritisch zu bewerten. Die horizontale Industriepolitik (im Sinne einer breit angelegten Förderung) hingegen erhält im Rahmen der Befragung größeren Zuspruch von den befragten Unternehmen. Bardt (2019) kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass horizontale Industriepolitik beispielsweise im Rahmen einer breit angelegten steuerlichen Forschungsförderung einen positiven Effekt auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen hat und Forschung zu industrierelevanten Themen fördern kann.

Die staatliche Förderung von bestimmten Branchen und Schlüsseltechnologien wird insbesondere von Nicht-Familienunternehmen und Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten befürwortet. Nach Ansicht von Falck (2019) sollte die Technologieoffenheit im Falle von staatlichen Förderungen jedoch sichergestellt sein, da ex ante von politischen Entscheidungsträgern nur schwer abgeschätzt werden kann, welche Technologien sich in der Zukunft durchsetzen werden.

Auf europäischer Ebene verfolgt die EU-Kommission gemäß der 2017 veröffentlichten Mitteilung »Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie – Eine neue Strategie für die Industriepolitik der EU« (Europäische Kommission 2017) derzeit eine integrierte EU-Industriestrategie, mit Hilfe derer den verschiedenen »Megatrends« bzw. Herausforderungen im Zeitalter von Globalisierung, Klimawandel und technologischem Wandel begegnet werden soll.<sup>4,5</sup>

Die unterschiedlichen Interventionslogiken der EU-Industriestrategie basieren auf drei Ansätzen: Der

horizontale Ansatz sieht die Förderung von Innovationen sowie kleinen und mittleren Unternehmen vor, der sektorale/thematische Ansatz setzt den Schwerpunkt auf ausgewählte Themenbereiche/Herausforderungen wie z.B. Digitalisierung und ökologische Wirtschaft/Klimaschutz, und der territoriale Ansatz fördert die räumliche Entwicklung bestimmter Regionen. Zunehmend entwickeln sich politische Initiativen an den Schnittstellen der Ansätze.<sup>6</sup> Dies zeigt, dass in der Industriestrategie der EU integrierte Ansätze möglich sind.

Für die künftige Umsetzung einer EU-Industriestrategie schlägt Falck (2019) vor, dass im europäischen Kontext eine Industriepolitik entwickelt werden sollte, die gute Rahmenbedingungen für europäische Unternehmen im Hinblick auf China, den Abschluss von Handelsabkommen mit Drittstaaten und die Technologieförderung schafft und somit die Wettbewerbsfähigkeit stärkt. In Bezug auf China sei die Marktöffnung für deutsche Unternehmen und die Reziprozität in den bilateralen Beziehungen zwischen der EU und China wünschenswert: »Der Zugang chinesischer Investoren und Unternehmen zum europäischen Binnenmarkt sollte sich an den Regelungen orientieren, die für europäische Unternehmen in China gelten« (vgl. Fuest 2019, S. 5; Falck 2019). Die Verhandlungen hierzu sowie zur Verhandlung von neuen Handelsabkommen sind aufgrund der Größenvorteile des europäischen Marktes seitens der EU und nicht von einzelnen Mitgliedstaaten mit China zu führen. Zudem sollte die Förderung und Entwicklung von Technologien mit europaweiter Ausstrahlung ein Schwerpunkt bei den Ausgaben der EU werden (vgl. Falck 2019).

## LITERATUR

Aghion, P. und P. Howitt (1997), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge MA.

Bardt, H. (2019), »Ordnungspolitik ohne politische Blindheit«, *Wirtschaftsdienst* 99(2), 87–91.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Nationale Industriestrategie 2030 - Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, 5. Februar, verfügbar unter: [https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=24](https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=24), aufgerufen am 24. Juli 2019.

Europäische Kommission (2017), *Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie – Eine neue Strategie für die Industriepolitik der EU*, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-479-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>, aufgerufen am 22. Oktober 2019.

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

<sup>6</sup> Durch die Förderung der Entwicklung industrieller Wertschöpfungsketten in der EU (z.B. verbundene, saubere und autonome Fahrzeuge) wird auf Herausforderungen, die sich aus Klimaschutz sowie digitalen Veränderungen ergeben, reagiert. Dies betrifft dann nicht nur spezifische Sektoren, sondern komplexe Systeme in der Wertschöpfungskette. Hier bestehen Schnittstellen von horizontalem und thematischem Ansatz der Industriepolitik. Die Unterstützung von Clustern (Netzwerke von eng zusammenarbeitenden Unternehmen, Ausbildungseinrichtungen, Hochschulen oder anderen Kompetenzzentren in einer Region) stellt eine Verbindung des territorialen mit dem sektoralen Ansatz dar.

<sup>4</sup> Die Studie »How to tackle challenges in a future orientated EU industrial strategy?« (Pellegrini et al. 2019) gibt eine Analyse und Bewertung der EU-Industriestrategie 2017 und der darin enthaltenen politischen Maßnahmen. Das Hauptziel dieser Studie ist es, zu beurteilen, ob die neue Strategie der EU-Industriepolitik für die besonderen Herausforderungen, denen sie sich stellen muss, geeignet ist.

<sup>5</sup> Alle diese Faktoren stellen je nach Verständnis der industriepolitischen Strategie der EU, mit der sie angegangen werden, Bedrohungen und/oder Chancen dar.

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

Pellegrini, J., L. Colnot, F. Prota, F. Ardizzon, L. Deponte, M. Capriati, A. Olechnicka und C. Smith (2019), *How to tackle challenges in a future orientated EU industrial strategy?*, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate General for Internal Policies, Luxembourg, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/638409/IPOL\\_STU\(2019\)638409\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/638409/IPOL_STU(2019)638409_EN.pdf), aufgerufen am 22. Oktober 2019.

Schmidt, C. (2019), »Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und Innovation«, *Wirtschaftsdienst* 99(2), 91–94.

Stiftung Familienunternehmen (2019), *Wirtschaftspolitik für eine starke EU*, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, verfügbar unter: [https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Jahresmonitor-Europa-2019\\_Stiftung-Familienunternehmen.pdf](https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Jahresmonitor-Europa-2019_Stiftung-Familienunternehmen.pdf), aufgerufen am 22. Oktober 2019.