



14. März 2019 Nationale Industriestrategie 2030

Prof. Dr. Achim Wambach

Altmaiers Industrieplan, nicht zu Ende gedacht

Bundeswirtschaftsminister Altmaier hat vorgelegt. Seine Antwort auf den „Prozess rasanter und tiefgreifender Veränderung“ in der Weltwirtschaft ist die „Nationale Industriestrategie 2030“. Während viele diese Strategie skeptisch sehen, ist insbesondere aus der Industrie Unterstützung für seine Pläne zu hören.

Der Analyse aus dem Bundeswirtschaftsministerium ist einiges abzugewinnen. Die dominanten Digitalunternehmen aus den Vereinigten Staaten beherrschen in ihren Segmenten auch den europäischen Markt und breiten sich weiter aus. Sie sind extrem innovativ. Sie gehören zu den Unternehmen, die im weltweiten Vergleich am meisten für Forschung und Entwicklung (F&E) ausgeben. Allein der Forschungsetat von Amazon und Google war 2017 mit gut 16,1 Milliarden und 13,9 Milliarden Dollar jeweils nur geringfügig niedriger als die gesamten Ausgaben des Bundes für F&E im selben Jahr mit 16,6 Milliarden Euro.

Auf der anderen Seite steht China, das seinen Anteil an der globalen Wirtschaftsleistung in den vergangenen 15 Jahren von unter neun Prozent auf mehr als 18 Prozent verdoppelt hat. Es plant, mit seiner Strategie „Made in China 2025“ in verschiedenen Sektoren zur Weltspitze aufzuschließen. Strategische Einkäufe von Unternehmen wie Kuka unterstreichen dies. Deutschland und Europa laufen Gefahr, abgehängt zu werden.

Noch ist Zeit, um zu reagieren. Deutsche Produkte sind in den Vereinigten Staaten nach wie vor gefragt. Für manche sogar zu sehr, wie die Kritik am deutschen Leistungsbilanzüberschuss zeigt, der 2017 gut 52 Milliarden Euro betrug. In der Leistungsbilanz werden sowohl der Waren- als auch der Dienstleistungshandel zwischen zwei Regionen sowie die im Ausland erwirtschafteten Gewinne von heimischen Unternehmen berücksichtigt. Einiges spricht dafür, dass sich am deutschen Leistungsbilanzüberschuss mit den Vereinigten Staaten so schnell nichts ändern wird. Noch schlägt sich die Dominanz der Amerikaner in Europa nur in einzelnen Sektoren der Digitalwirtschaft nieder.

Auch wenn zuletzt chinesische Investitionen in Europa mit knapp 36 Milliarden Euro 2016 Rekordwerte erreichten und einzelne Beteiligungen an Unternehmen in Deutschland für Aufruhr in der Politik sorgten, sollte man diese Zahlen nicht zu hoch gewichten. Der Bestand an amerikanischen Investitionen in der EU beträgt 2,6 Billionen Dollar, davon ist China weit entfernt. Allerdings steht dem Engagement Chinas in Europa kein gleichwertiges Investitionsverhalten deutscher und europäischer Unternehmen in China gegenüber. Das liegt auch daran, dass China zu den restriktivsten Ländern gehört, was ausländische Direktinvestitionen betrifft.

Anpassungen des Wettbewerbsrechts

Dennoch muss die Politik die Hausaufgaben für eine dynamische Wirtschaft in Deutschland und Europa jetzt machen. Uneingeschränkt zuzustimmen ist dem Minister, wenn es darum geht, die nationale Infrastruktur richtig aufzustellen und für gute Rahmenbedingungen zu sorgen. Breitbandausbau, E-Government und Investitionen in die physische Infrastruktur sind Bestandteil jedes Wahlprogramms, aber das muss auch umgesetzt werden.

Energiepreise sind in Deutschland mit am höchsten in Europa, der Netzausbau stockt. Der in Deutschland zu beobachtende Rückgang von F&E in kleineren Unternehmen ist angesichts des hohen Innovationsdrucks in Amerika und China gefährlich für Deutschlands Wachstum und Wohlstand. Eine steuerliche Forschungsförderung, wie sie derzeit diskutiert wird, kann Innovationsprojekte auch für kleinere Unternehmen finanziell attraktiver machen.

Den dominanten Plattformen aus den Vereinigten Staaten gilt es, mit einem wegweisenden Wettbewerbsrecht entgegenzutreten. Mit der 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 2017 und der anstehenden 10. Novelle hat sich dazu einiges in Deutschland getan. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ untersucht bis zum Herbst, inwiefern das europäische Wettbewerbsrecht angepasst werden muss. Im Fokus stehen zum einen die Instrumente der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, um den Missbrauch von Marktmacht bei den Internetgiganten und sonstigen dominanten Plattformunternehmen in den Griff zu bekommen. Zum anderen geht es darum, den Unternehmen für Zusammenarbeit etwa beim Aufbau eigener Plattformen oder bei der Zusammenführung von Datensätzen mehr Rechtssicherheit zu verschaffen. Mit diesen Maßnahmen sind Deutschland und Europa für den Moment gut aufgestellt. Die Dynamik der Märkte ist allerdings gewaltig, sodass zukünftige Anpassungen nicht ausgeschlossen sind.

Der Wettbewerb aus China stellt sich anders dar. Die großen chinesischen Internetunternehmen dringen erst langsam in den europäischen Markt ein, und es ist nicht zuletzt aus Datenschutzgründen fraglich, ob sie hier ihre Erfolge, die sie in Asien erzielt haben, kopieren können. Das Problem liegt darin, dass der Wettbewerb mit China kein Level-Playing-Field darstellt: Die chinesischen Unternehmen werden teilweise durch den Staat geschützt und subventioniert und haben damit Startvorteile. Hier wäre es wichtig, den politischen Druck weiter zu erhöhen, damit sich der chinesische Markt weiter öffnet und für faire Wettbewerbsbedingungen gesorgt wird. Das geplante Investitionsabkommen von Europa mit China wäre ein wichtiger erster Schritt, ein Handelsabkommen müsste folgen.

Position der Industrie zu Altmaiers Plänen ist nicht nachvollziehbar

Aber auch ohne diese Maßnahmen ist Europa nicht machtlos. Anti-Dumping- sowie Anti-Subventions-Verfahren können ausgeweitet werden. Ein „Buy European Act“, durch den europäische Unternehmen bei Staatsaufträgen in Europa bevorzugt werden – in den Vereinigten Staaten dürfen heimische Unternehmen sechs Prozent teurer sein als internationale Wettbewerber –, könnte übergangsweise Abhilfe schaffen, solange andere Länder ihre Industrien mit solchen Regeln schützen.

Hingegen sind Altmaiers Pläne, das europäische Wettbewerbsrecht zu ändern, um dadurch mehr „Deutsche und Europäische Champions“ zu schaffen, nicht zu Ende gedacht. Wenn durch Fusionen europäische Champions entstehen, ohne dass es zu Wettbewerbsproblemen kommt, sind solche Zusammenschlüsse heute schon möglich.

Kommt es hingegen zu Wettbewerbsproblemen, bedeutet ein Zusammenschluss – wenn er denn politisch durchgebracht wird –, dass hier ein marktmächtiges Unternehmen entsteht. Dann aber greift die Missbrauchskontrolle.

Die Verfahren gegen Google bei der EU-Kommission und gegen Facebook beim Bundeskartellamt zeigen, dass solche marktmächtigen Unternehmen im Visier der Behörden sind – zu Recht, zum Wohl von Verbrauchern und zur Stärkung des Wettbewerbs. Wenn das Schaffen europäischer Champions gar zu verfestigten und nicht wettbewerblichen Strukturen führen sollte, werden auch weitergehende Regulierungen notwendig sein, wie wir sie bei den Plattformunternehmen derzeit sehen und wie wir sie aus dem Telekommunikations-, Bahn-, Post- und Energiesektor kennen.

Insofern ist nicht nachzuvollziehen, warum sich die deutsche Industrie für die Schaffung europäischer Champions stark macht. Große chinesische Staatsunternehmen als Maßstab für die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen zu nehmen, bedeutet halt nicht nur, groß zu sein, sondern auch, dass die öffentliche Hand bei Unternehmensentscheidungen mitredet. Das kann weder im Interesse der Unternehmen noch von Anhängern der Sozialen Marktwirtschaft sein. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Wettbewerb und freie Unternehmensentscheidungen einem oligopolistischen Markt mit Unternehmen unter öffentlicher Aufsicht vorzuziehen sind.

Prof. Dr. Achim Wambach, Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim, ist Vorsitzender der Monopolkommission.