

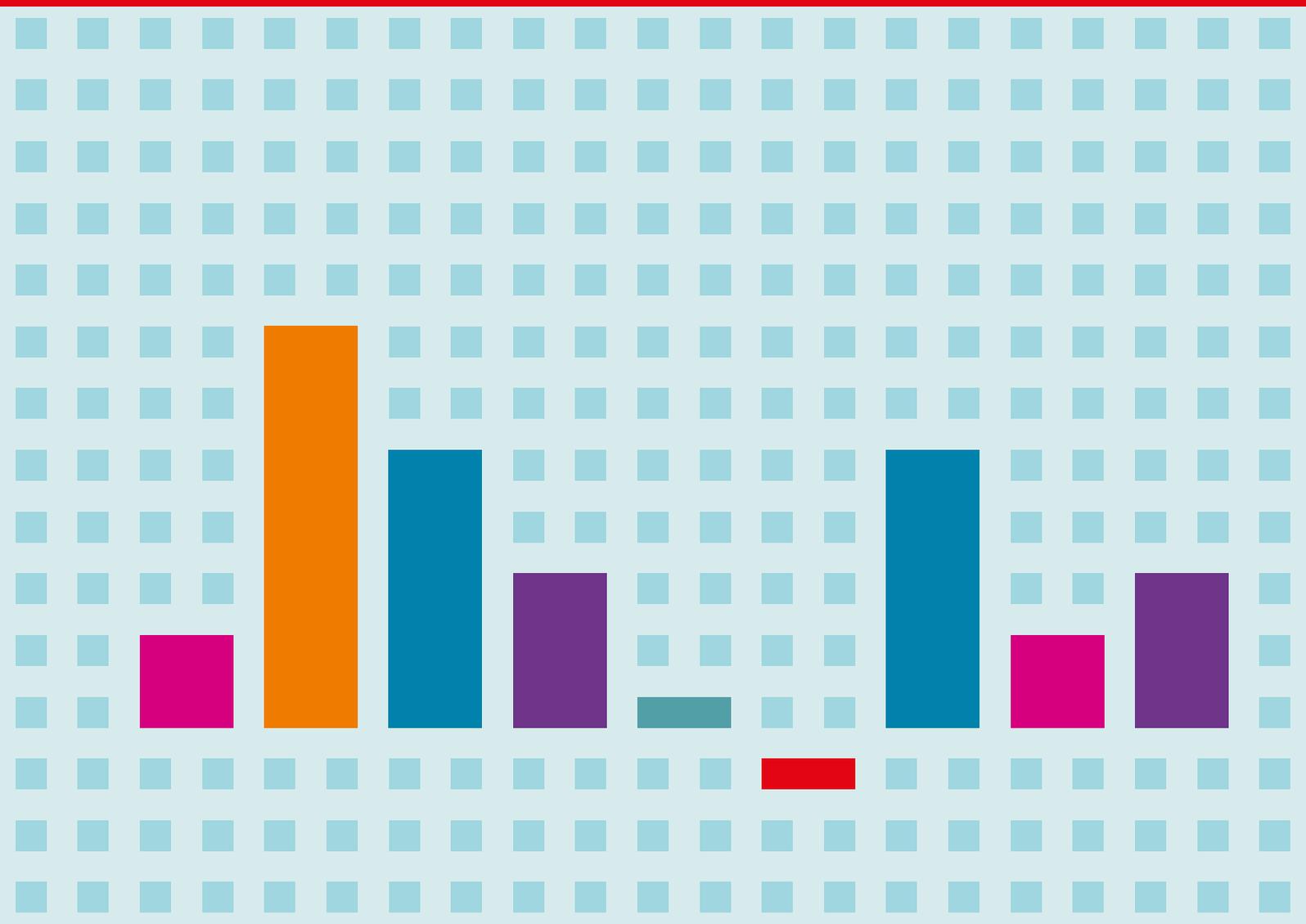
POLICY BRIEF

IMK Policy Brief Nr. 100 · Januar 2021

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

NACH DER CORONA-KRISE: DIE NÄCHSTE PHASE DER (DE-)GLOBALISIERUNG UND DIE ROLLE DER INDUSTRIEPOLITIK

Sebastian Dullien



NACH DER CORONA-KRISE: DIE NÄCHSTE PHASE DER (DE-)GLOBALISIERUNG UND DIE ROLLE DER INDUSTRIEPOLITIK

Sebastian Dullien¹

Zusammenfassung

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass der Optimalpunkt der Globalisierung aller Wahrscheinlichkeit nach überschritten ist. Zum einen ist deutlich geworden, dass grenzüberschreitende Lieferketten auch Risiken mit sich bringen und damit zur Schockanfälligkeit von Volkswirtschaften beitragen. Zum anderen mussten viele Länder lernen, dass ein Verlassen auf ausländische Lieferanten essenzieller Gesundheitsgüter die Versorgungssicherheit der Bevölkerung in der Krise gefährden kann. Die Kosten der letzten Schritte der Globalisierung dürften somit höher gewesen sein als der Nutzen. Als Folge ist mit einer gewissen Deglobalisierung der internationalen Arbeitsteilung zu rechnen, die sich schon seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/9 in den Handelsdaten abzeichnet. Diese Entwicklung trifft die deutsche Wirtschaft in Zeiten, in denen der Druck durch anstehende Dekarbonisierung und wachsende Systemkonkurrenz zu China ohnehin hoch ist. Um diesen Prozess für Deutschland und Europa positiv zu gestalten, ist eine aktivere Industriepolitik als in der Vergangenheit notwendig.

¹ Wissenschaftlicher Direktor des IMK, sebastian-dullien@boeckler.de

Einleitung

Mit der Corona-Pandemie durchlebt die Weltwirtschaft die tiefste Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Dabei unterscheidet sich der Wirtschaftseinbruch von den vergangenen größeren Krisen wie der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zwar insofern, als dass die Krisenursache diesmal nicht aus dem Wirtschaftssystem selber erwachsen ist. Wie die Krisen der vergangenen Jahrzehnte legt die aktuelle, tiefe Rezession aber Schwächen unseres globalisierten Kapitalismus offen und lässt sie wie unter einem Vergrößerungsglas deutlich werden.

Eine der prägenden Erfahrungen der Corona-Krise in Deutschland war zu erleben, dass medizinische Schutzkleidung wie einfache Atemmasken in Deutschland knapp wurden, weil diese Güter im Inland überhaupt nicht mehr produziert wurden und plötzlich durch Produktionsunterbrechungen und staatliche Beschränkungen am anderen Ende der Welt nicht mehr in ausreichendem Maß zur Verfügung standen. Eine andere Erfahrung war, dass hochmoderne Produktionsanlagen führender Konzerne den Betrieb einstellen mussten, weil Teile und andere Vorprodukte aus dem Ausland nicht mehr rechtzeitig geliefert werden konnten.

Auch wenn es angesichts der deutlich sichtbaren Betriebsschließungen des Einzelhandels und der Gastronomie in der öffentlichen Debatte nicht immer so wahrgenommen wird: Die Corona-Krise ist eine Krise der internationalen Handelsbeziehungen. Nach Schätzungen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) gehen rund zwei Drittel des Wirtschaftseinbruchs in Deutschland 2020 nicht auf inländische Kontaktbeschränkungen und behördlich verordnete Betriebsschließungen zurück, sondern auf gestörte Lieferketten und einen Einbruch der globalen Nachfrage nach deutschen Produkten (Dullien et al 2020).

Damit mehren sich die Anzeichen, dass die Globalisierung der Lieferketten und der Produktion gesellschaftlich systemrelevanter Güter den Optimalpunkt überschritten hat. Zwar hat die vertikale, internationale Aufteilung von Produktionsschritten eine historisch unbekannte Kosteneffizienz in der Produktion komplexer Industrieprodukte gebracht, jedoch sind damit die Verletzlichkeiten der beteiligten Volkswirtschaften und Gesellschaften massiv gestiegen. Viel deutet darauf hin, dass der Grenznutzen der letzten erfolgten Schritte der Globalisierung das zusätzliche Risiko nicht mehr kompensieren kann.

Deshalb ist in den kommenden Jahren mit einer gewissen Deglobalisierung zu rechnen. Die Regierungen in vielen Ländern werden mit Vorschriften und Anreizen dafür sorgen, dass zentrale Produkte der Daseinsvorsorge stärker als bislang im heimischen Markt hergestellt werden. Unternehmen werden stärker als bisher die Risiken von grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten in ihre Entscheidungen einbeziehen und damit ebenfalls eine – zumindest teilweise – Renationalisierung oder Reregionalisierung von Lieferbeziehungen einleiten.

Der vorliegende Beitrag ordnet diese Entwicklung in den breiteren Trend der Globalisierung seit der Jahrtausendwende ein und untersucht, welche Rolle die Industriepolitik in diesem Prozess spielen kann und sollte, insbesondere mit Blick auf die parallel stattfindende, notwendige Transformation der Volkswirtschaften hin zur Klimaneutralität.

Fünf Schocks der Globalisierung

Die Corona-Krise ist nicht die erste Krise, die ein neues Nachdenken über die Grenzen einer ökonomisch sinnvollen Globalisierung anstößt. Vielmehr ist die Corona-Krise bereits der fünfte große Dämpfer, den die internationale Arbeitsteilung durch grenzüberschreitende Lieferketten seit der Jahrtausendwende erlebt.

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1990 schien die zunehmende Globalisierung zunächst nicht zu stoppen zu sein. Die Integration der vormals kommunistischen mittel- und osteuropäischen Länder in die Weltwirtschaft brachte einen ersten Schub wachsender internationaler Verflechtungen. Länder wie Polen, Ungarn, Tschechien oder die Slowakei wurden nach ihrer Transformation zur Marktwirtschaft als Werkbänke in die Produktionsprozesse der westlichen Konzerne eingebunden. Wie in Abbildung 1 zu erkennen ist, stieg das Verhältnis von Welthandel zum globalen Bruttoinlandsprodukt (ein guter Indikator für das Ausmaß der Handelsglobalisierung) im folgenden Jahrzehnt deutlich und ohne echte Rückschläge.

Mit der *New-Economy*-Krise zur Jahrtausendwende und den Terroranschlägen vom 11. September 2001 gab es zwar kurz Debatten, ob ein Ende der Globalisierung erreicht sei, weil neue Sicherheitskontrollen steigende Kosten für den internationalen Handel brachten. Doch der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation im Jahr 2001 gab dem Welthandel einen neuen Schub, der solche Diskussionen schnell vergessen ließ. Stattdessen beschleunigte sich mit der Integration Chinas in die Weltwirtschaft die Globalisierung noch einmal. Bis zum Ausbruch der globalen Finanz- Wirtschaftskrise 2008 stieg das Verhältnis von globalem Handel (gemessen in der Summe der Exporte aller Länder) zum globalen Bruttoinlandsprodukt auf 25 Prozent (Abbildung 1).

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 stellte dann den ersten massiven Rückschlag der Globalisierung dar: Weil in der Finanzkrise die Kreditmärkte einfroren und die Banken keine Kredite mehr vergaben, hatten viele Unternehmen plötzlich keinen Zugang zu Handelskrediten mehr, die üblicherweise notwendig sind, um internationale Bestellungen abzusichern. Zudem brach die globale Nachfrage nach international gehandelten Gütern ein. Zwar erholte sich der Welthandel kurze Zeit später wieder, ein ausbleibender weiterer Anstieg des Handels im Verhältnis zur globalen Wirtschaftsleistung zeugt aber davon, dass bereits in dieser Zeit Unternehmen vorsichtiger dabei wurden, ihre Lieferketten weiter zu vertiefen.

Der zweite Schock, insbesondere für europäische Unternehmen, war die Euro-Krise. Das Emporschießen der *Spreads* auf Staatsanleihen der südeuropäischen Länder und Irlands im Nachklang der Griechenlandkrise 2010 und die daraus folgenden Probleme der Geschäftsbanken in diesen Ländern führte zu einer Kreditklemme auch des produzierenden Gewerbes in den betroffenen Staaten, wodurch neue Verwundbarkeiten der innereuropäischen Lieferketten deutlich wurden. Nach 2012 wuchs so auch der Welthandel langsamer als das globale BIP.

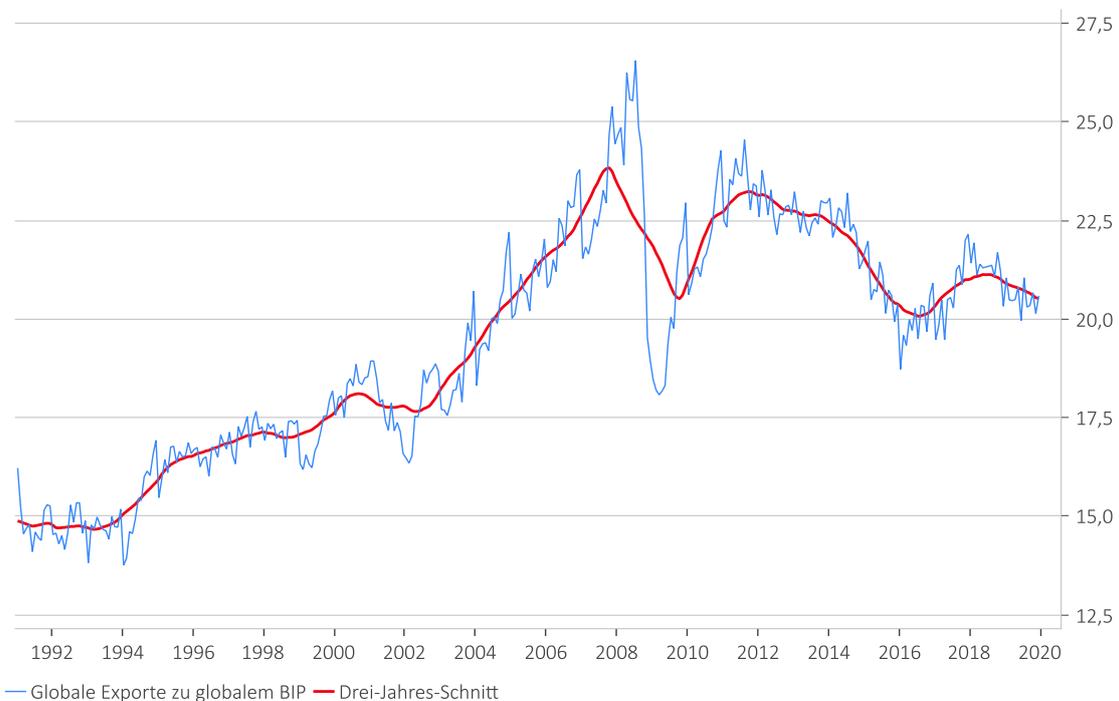
Als dritter und vierter Schock folgten dann in kurzer Abfolge zunächst die in einem Referendum 2016 getroffene Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die Europäische Union zu verlassen, und die Wahl Donald Trumps im Herbst 2016 zum Präsidenten der USA. Bereits kurz nach Trumps Einzug in das Weiße Haus Anfang 2017 begann der

neue Präsident, das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA zwischen den USA, Mexiko und Kanada infrage zu stellen. Wenig später begann er die Eskalation von Handelskonflikten mit China und der Europäischen Union, in deren Verlauf Importe in die USA im Wert von mehreren Hundert Milliarden Dollar mit Zöllen belegt wurden.

Beide Ereignisse führten den Unternehmen weltweit vor Augen, dass selbst jahrzehntealte Handelsabkommen nicht vor erratischer und unerwarteter Einführung von Zöllen und Handelsbarrieren schützen können, die über Nacht eigentlich effiziente Lieferketten unwirtschaftlich werden lassen. In Folge dieser Erfahrung hatte sich der Welthandel bereits abgekühlt, bevor die Corona-Krise die Weltwirtschaft Anfang 2020 mit voller Wucht traf.

Abbildung 1:
Intensität der Handelsglobalisierung

Verhältnis von Welthandel zu globaler Wirtschaftsleistung, in %



MACROBOND

Als fünfter Dämpfer der Weltwirtschaft erweist sich nun absehbar die Corona-Krise. Durch unterbrochene Lieferketten und einen Absturz der globalen Nachfrage ist mit einem unmittelbaren Einbruch des internationalen Handels mindestens in Größenordnung der Krise 2008/2009 zu rechnen. Während man dabei davon ausgehen kann, dass sich der Welthandel mit einer Erholung der Weltwirtschaft ab dem Jahr 2021 ebenfalls wieder erholen wird, dürfte die mittel- bis langfristige Entwicklung gedämpft bleiben und das globale Exportwachstum in den kommenden Jahren hinter dem Wirtschaftswachstum zurückbleiben.

China und die neue Systemkonkurrenz

Neben den Risiken, die sich aus der Verletzlichkeit von globalen Lieferketten ergeben, hat zudem der Aufstieg Chinas in den Jahren vor der Corona-Krise Zweifel an dem Nutzen der letzten Schritte der staatlich unbeeinflussten Hyperglobalisierung geweckt. Übliche theoretische Lehrbuchmodelle zum internationalen Handel kommen zu dem Ergebnis, dass von Handelsliberalisierung alle beteiligten Länder profitieren, und diese Modelle haben lange die Debatte um Handelspolitik geprägt.

Jüngere, empirische Studien haben allerdings jüngst gezeigt, dass insbesondere der Eintritt von China in den Weltmarkt und der massive Anstieg von amerikanischen Importen aus China in einigen US-Regionen zu anhaltender Strukturschwäche und persistenter Arbeitslosigkeit führte (Autor et al. 2016). Für Deutschland lassen sich solche Effekte zwar nicht zeigen, allerdings hat die Übernahme deutscher Unternehmen mit wichtigem technologischen Know-how durch chinesische Käufer zur Sorge der Abschöpfung von Wissen durch Konkurrenz aus China geführt. Diese Ängste wurden noch einmal durch die „Made in China 2025“-Strategie verstärkt, mit der die chinesische Regierung Technologieführerschaft in wichtigen Zukunftsmärkten für die chinesische Wirtschaft anstrebt. Tatsächlich könnte eine solche chinesische Technologieführerschaft für den deutschen Wohlstand nachteilig sein.

Die Schlussfolgerung, dass der ungebremste Welthandel vorteilhaft für alle beteiligten Staaten ist, hängt nämlich an einer Reihe von – in der Realität oft nicht zutreffenden – Annahmen. So gehen diese oben angesprochenen Lehrbuchmodelle üblicherweise von perfekten Märkten aus, auf denen vollständige Konkurrenz herrscht, sodass es viele Anbieter und Nachfrager gibt, von denen kein einzelner den Preis beeinflussen kann.

Doch für viele, wenn nicht die meisten relevanten Märkte ist nicht das Modell vollständiger Konkurrenz angemessen, sondern vielmehr Modelle für Monopolmärkte oder zumindest Modelle monopolistischer Konkurrenz. Grund ist, dass sich die Produktion vieler moderner Güter und Dienstleistungen durch steigende Skaleneffekte auszeichnet. Diese Skaleneffekte können zum einen statisch sein: Eine größere Fabrik arbeitet effizienter als eine kleinere. Sie können aber auch dynamisch sein: Ein Unternehmen wird effizienter, je mehr von einem Produkt es bereits verkauft hat. Bei Vorliegen solcher Skaleneffekte kommt es unweigerlich zumindest zu einer teilweisen Monopolisierung der betreffenden Märkte.

Microsoft ist ein typisches Beispiel für ein Unternehmen mit dynamischen Skaleneffekten: Windows und Office mussten einmal mit großem Aufwand programmiert werden, eine weitere Kopie der Software zu verkaufen, verursacht dagegen kaum noch Kosten. Aber auch in der Automobilindustrie spielen Skaleneffekte eine zentrale Rolle: Selbst in China haben es ganz neu gegründete Automobilunternehmen bisher nicht geschafft, in Qualität und Preis mit den etablierten Produzenten mitzuhalten, weil diese einfach die Erfahrung Millionen gebauter Einheiten mitbringen.

Unternehmen, die von solchen Skalenerträgen profitieren, können von ihren Kunden Preise verlangen, die deutlich über den Durchschnittskosten liegen. Damit erwirtschaften sie höhere Gewinne, können bessere Löhne zahlen und haben zudem die Mittel, mehr in Forschung und Entwicklung zu investieren – oder in Versuche, auch in angrenzenden

Märkten Marktmacht zu erreichen. Bei Google verdienen nicht nur die Programmierer mehr als bei kleineren Unternehmen; auch Controller oder Assistenten verdienen mehr als in anderen Branchen. Googles akkumulierte Gewinne werden regelmäßig dazu benutzt, neue Technologien aufzukaufen und Googles Marktstellung zu stärken.

Bei wachsenden Skalenerträgen muss der Standort eines Unternehmens nichts mehr mit überlegenen Standortbedingungen oder niedrigeren Lohnkosten vor Ort zu tun haben. Vielmehr spielen historische Zufälle eine große Rolle: Dort, wo ein Unternehmen in einer von solchen Skalenerträgen geprägten Branche ursprünglich entsteht, bleibt das Zentrum der Branche – selbst wenn andere Länder oder Regionen eigentlich fundamental betrachtet bessere Standortbedingungen böten. Ob die Verteilung von Unternehmen auf verschiedene Länder und Regionen in durch solche Charakteristika beschriebenen Märkten am Ende noch ökonomisch effizient ist, ist empirisch unklar. Und weil, wie in der ökonomischen Literatur wohl bekannt ist, Großkonzerne ihre Forschung und Entwicklung meist in der geografischen Nähe ihres Hauptsitzes betreiben und solche Forschungsaktivitäten üblicherweise positive Effekte (sogenannte „Spillover“-Effekte) auch auf andere Unternehmen haben (vgl. Jaffe et al. 1993 bzw. Botazzi/Peri 2003), profitieren langfristig ganze Regionen oder ganze Länder von der Präsenz solcher Unternehmen mit hohen Skaleneffekten. Nicht nur das Einkommensniveau fällt dann höher aus, sondern möglicherweise auch die Wachstumsraten in der Zukunft.

Hinzu kommt, dass es in einer globalisierten Welt mit monopolistischer Konkurrenz oder globalen Oligopolmärkten üblicherweise nur eine beschränkte Zahl Wettbewerber pro Branche gibt. Schafft es China, in wichtigen Zukunftsmärkten die Technologieführerschaft zu erwerben, so ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass Deutschland und Europa in diesen Branchen eben keine Unternehmen mehr haben – mit entsprechenden negativen Folgen für Einkommen und Wohlstand hierzulande.²

Eng verbunden mit der Frage der Technologieführerschaft ist die Frage der „Schlüsselbranchen“. Solche Schlüsselbranchen haben besonders viele Vorwärts- und Rückwärtsverknüpfungen mit Zulieferern und Kunden, über die technisches Know-how transferiert wird und Innovationen stattfinden. Zudem zeichnet Schlüsselbranchen aus, dass ihre Technologien für die nächsten volkswirtschaftlich bedeutenden Innovationen zentral sind. Solche Branchen sind für das Wachstum und die Entwicklung einer Volkswirtschaft weit wichtiger als es die direkte Wertschöpfung dieser Branche abbildet.

Aus der Wirtschaftsgeschichte wissen wir, dass es für jede historische Periode solche Schlüsselbranchen gab. In der Frühphase der Industrialisierung war die Textilindustrie eine solche Schlüsselbranche, um die herum der Maschinenbau entstand. Später war die Kohle- und Stahlindustrie eine solche Schlüsselbranche, dann die Automobilindustrie. Die so gerne gelobten „Hidden Champions“, deutsche Mittelständler etwa im Maschinenbau, die für eine bestimmte Anwendung Weltmarktführer in einem Nischenmarkt sind, wären nie ohne die Existenz der größeren Schlüsselbranchen in Deutschland entstanden.

² Ein ähnliches Argument, mit einer leicht abweichenden Begründung, liefern übrigens auch Gomory/Baumol (2000), die zeigen, dass unter der Annahme von Kapitalmobilität, Skaleneffekten und großen Einstiegsinvestitionen für bestimmte Technologien es für entwickelte Länder nachteilig sein kann, wenn aufholende Volkswirtschaften bestimmte Branchen abwerben.

Insbesondere, wenn man davon ausgeht, dass nicht jedes Land Heimat der wichtigsten Schlüsselbranchen werden kann, macht es einen Unterschied, ob diese Branchen in Kalifornien, Shanghai oder Hessen angesiedelt sind. Und wenn die Regierung in Peking staatlich gelenkt versucht, solche Branchen für das eigene Land „abzugreifen“, besteht die Gefahr, dass der technologische Fortschritt und das Wirtschaftswachstum in den anderen Ländern als Ergebnis schwächer ausfallen. Diese historische und theoretische Überlegung spiegelt sich im Unwohlsein mit Verlagerung bestimmter Produktionen – sei es durch Übernahme deutscher Unternehmen durch chinesische Konzerne oder durch Vergabe von Zuliefereraufträgen nach China – wider.

In diesem Zusammenhang schlägt besonders zu Buche, dass die chinesische Regierung die Akquisition wichtiger Technologien und Produktionen oft mit massiven staatlichen Eingriffen fördert. So lässt sich beobachten, dass chinesische Investoren, insbesondere mit Staatsnähe, bereit sind, systematisch mehr als den „fairen“ Marktpreis für Übernahmekandidaten aus den entwickelten Industrieländern zu zahlen, und dass diese Prämie besonders hoch in jenen Sektoren ausfällt, die die chinesische Regierung als „strategisch“ definiert hat (Guo et al. 2016).

Eine Begrenzung der Globalisierung in Form von Unternehmensübernahmen und Abwanderung wichtiger Produktionen in Schlüsselbranchen nach China ist damit aus deutscher und europäischer Sicht nicht nur eine Versicherung gegen Störungen des Welt Handels, sondern auch wichtig, um den künftigen Wohlstand zu sichern.

Industriepolitik zur Gestaltung der neuen Globalisierung

Ein Teil der beschriebenen Deglobalisierungstendenzen dürfte vom Unternehmenssektor alleine umgesetzt werden. In den Fällen, in denen Produktionsstrukturen und -technologien in Europa (noch) vorhanden sind, dürfte allein das gestiegene Risikobewusstsein zu einer gewissen Verlagerung von Vorleistungsproduktion in die EU führen.

Schwieriger ist es in Branchen, in denen entweder keine Produktionskapazitäten mehr in Europa existieren, in denen Skaleneffekte zu einem hohen oder steigenden Verlagerungsdruck führen oder in denen energieintensive Produktion durch steigende CO₂-Preise in Europa unter wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck kommt. In diesen Fällen kann Industriepolitik einen wichtigen Beitrag leisten, strategische Produktionen in der EU zu halten oder sogar aufzubauen. Ebenfalls eine wichtige Rolle dürfte die Industriepolitik in der Entwicklung von Technologien in der sozial-ökologischen Transformation spielen.

Als zentrale Instrumente solcher Industriepolitik sind dabei die Bereitstellung von Infrastruktur, strategische öffentliche Beschaffungen, strategische Regulierungen, Eingriffe bei ausländischen Übernahmen von Schlüsselunternehmen und Staatsbeteiligungen bei riskanten Großinvestitionen zu nennen.

Am einfachsten und klarsten ist die Bereitstellung von Infrastruktur. Hierunter fällt der Aufbau von Energienetzen, Verkehrsanschlüssen, Breitbandnetzen sowie von Universitäten und Fachhochschulen, bei denen dem Staat eine zentrale Rolle zukommt. Während viele der weiter unten beschriebenen Instrumente der Industriepolitik von vielen

deutschen Ökonomen skeptisch gesehen werden (Feld et al. 2019; Fuest 2019), ist diese als „horizontale Industriepolitik“ beschriebene Bereitstellung von Infrastruktur weitgehend unumstritten.

Umstrittener ist die Nutzung öffentlicher Beschaffungen. Dabei kann die öffentliche Auftragsvergabe davon abhängig gemacht werden, dass ein bestimmter Teil der Wertschöpfung der gekauften Produkte aus der EU stammt. Solche Vorschriften wären völlig kompatibel mit den Regeln der Welthandelsorganisation und würden potenziell strategische Produktionen in der EU sichern.

Strategische Regulierungen sind eine andere Möglichkeit, Fertigungen in Europa zu halten oder zu unterstützen. Hier würde man die Produktions- oder Sicherheitsstandards so setzen, dass die europäischen Hersteller Wettbewerbsvorteile auf dem EU-Markt hätten. Da dieser Markt groß genug ist, um in praktisch jeder Branche Hersteller in Europa wirtschaftlich zu betreiben, ist der Ansatz sehr erfolgversprechend. Denkbar wäre hier zum Beispiel, anzukündigen, ab einem gewissen Jahr in der EU nur noch CO₂-neutral produzierten Stahl beim Bau zuzulassen oder nur noch Autos verkaufen zu lassen, die mit CO₂-neutralem Stahl produziert sind. Beide Schritte würden eine verlässliche Nachfrage nach CO₂-neutralem Stahl in der EU schaffen, damit die Entwicklung entsprechender Technologien anregen und so europäischen Unternehmen in diesem Zukunftsmarkt einen Vorsprung verschaffen.

In bestimmten Fällen kann das Verhindern von Übernahmen für Schlüsselbranchen zentraler Unternehmen ebenfalls ein wichtiges Element der Industriepolitik sein. Bestimmte Übernahmen können auch ohne eine Verlagerung von Unternehmen zum Technologieabfluss und zum Schaden der deutschen Volkswirtschaft führen. Gerade in Bereichen, wo die deutsche Wirtschaft (nicht nur ein einzelnes Unternehmen) einen Technologievorsprung hat und diesen nutzt, um im Exportgeschäft (temporäre) Monopolgewinne (bzw. Gewinne in Märkten monopolistischer Konkurrenz) zu erwirtschaften, würde der schnelle Technologieabfluss diese Gewinne schmälern und damit die Einkommen (sowohl Profite als auch Löhne) in Deutschland verringern.

Der Wert dieser technologietragenden Unternehmen oder Branchen ist damit für die deutsche Volkswirtschaft höher als für die (bisherigen) Eigentümer der Unternehmen. Wenn auf der anderen Seite ein chinesischer Investor mit Staatsunterstützung oder gar ein Staatskonzern ein solches Unternehmen kauft, kann dieser die positiven externen Effekte des Unternehmens für die chinesische Volkswirtschaft miteinbeziehen, da gerade der Staat eine holistische Perspektive beziehen kann, die ein einzelner inländischer Investor nicht hat. Der chinesische Staat (bzw. dessen Proxy) kann quasi die positiven externen Effekte aus der Präsenz des Einzelunternehmens internalisieren. Aus dieser Logik ergibt sich, dass für echte Schlüsselunternehmen chinesische staatsnahe Investoren immer bereit sein werden, wie oben beschrieben, mehr zu bezahlen als ein deutscher (oder europäischer) Privatinvestor.

Hier wäre es geboten, Übernahmen zu unterbinden, ohne Anreize zur Unternehmensgründung und zu Forschung und Entwicklung zu beschädigen. Wenn der von chinesischen Käufern für bestimmte Schlüsselunternehmen gezahlte Kaufpreis höher ist als der bei einem inländischen Käufer zu erzielende Preis, und ein Risiko besteht, dass solche

Übernahmen untersagt werden, sinkt der Unternehmenswert aus Sicht des ursprünglichen Eigentümers gegenüber der Situation ohne Übernahmekontrolle. Dieses Argument lässt sich besonders gut mit der Situation in der IT-Start-up-Szene illustrieren (auch wenn es hier nicht um Übernahmen durch chinesische Unternehmen, sondern durch US-Konzerne geht). Das Geschäftsmodell von IT-Gründern und Wagniskapitalgebern ist oft, das Unternehmen nach einer initialen Wachstumsphase für eine substanzielle Summe an einen der großen Internetgiganten wie Facebook, Amazon, Microsoft, Apple oder Google zu verkaufen. Würde diese Exit-Option wegfallen, lägen die erwarteten Erträge aus den Anfangsinvestitionen deutlich niedriger und Wagniskapitalgeber würden weniger in Start-ups investieren.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Peter Altmaier hat in seiner 2019 veröffentlichten Industriestrategie darauf hingewiesen, dass in Fällen einer Gefährdung der „Technologie- und Innovationsführerschaft“ vorrangig die „private deutsche Wirtschaft und ihre Akteure“ gefordert seien, eine solche Übernahme durch eigene Angebote zu verhindern (Altmaier 2019). Folgt man allerdings dem oben gebrachten Argument, dass der Wert des zu übernehmenden Unternehmens für einen privaten deutschen Käufer immer unter dem Wert für einen chinesischen staatsnahen Käufer sein muss, ist kaum zu erwarten, dass ohne weitere Anreize durch den Staat privatwirtschaftliche inländische Akteure aus eigener Kraft eine ausländische Übernahme verhindern würden. Denkbar wäre natürlich, den inländischen privatwirtschaftlichen Akteuren eine Kollusion für die Unternehmensübernahme zu erlauben. Ein solcher Ansatz würde aber im Zweifel in Konflikt mit bestehenden Regeln zur Wettbewerbskontrolle stehen und dürfte zu massiven Folgeproblemen führen.

Alternativ und für eng umrissene Ausnahmefälle hat Altmaier in seiner Industriestrategie die Schaffung einer „nationalen Beteiligungsfazilität“ ins Gespräch gebracht. Tatsächlich könnte eine solche Beteiligungsfazilität ein Vorkaufsrecht bei drohender ausländischer Übernahme von für die Technologieführerschaft zentralen Unternehmen ausüben. Während dieser Ansatz zweifelsohne interessant ist, wäre er mit spürbaren fiskalischen Kosten verbunden: Hier würde der Staat mehr als den „fairen“ Unternehmenswert bezahlen, zumindest wenn er zum vereinbarten Kaufpreis in den Vertrag einsteigt. Die positiven externen Effekte aus dem Verbleib des Unternehmens in Deutschland bzw. Europa würden nicht direkt dem Fiskus, sondern anderen wirtschaftlichen Akteuren in der betroffenen Branche bzw. deren Zulieferern und Abnehmern zugute kommen. Denkbar wäre eventuell ein Kaufangebot mit einem Abschlag gegenüber dem ausländischen Gebot oder eine Beteiligung des Privatsektors (als stiller Teilhaber) an der Beteiligungsfazilität.

Staatliche Beteiligungen an Unternehmen bieten sich auch in den Fällen an, wo derart große Investitionssummen nötig sind, dass das Klumpenrisiko für die investierenden Unternehmen schlicht zu groß ist oder der wirtschaftliche Erfolg neuer Technologien zu ungewiss, als dass der Privatsektor Produktionskapazitäten von alleine aufbauen würde. Dies könnte der Fall sein in bestimmten CO₂-neutralen Grundstoffindustrien oder beim Aufbau von Wasserstoffinfrastruktur.

In der Debatte um die Industriepolitik wird häufig in Zweifel gezogen, ob eine solche Politik überhaupt erfolgreich sein kann. Tatsächlich gibt es international empirisch sehr erfolgreiche, aber auch katastrophale Fälle von Industriepolitik. Als abschreckendes Beispiel wird gerne der (gescheiterte) brasilianische Versuch gesehen, in den 1980er Jahren eine heimische Computer-Industrie durch Protektionismus zu etablieren.

Positive Beispiele sind dagegen in vielen asiatischen Ländern zu finden. Einer der wohl am häufigsten zitierten Fälle ist Südkorea: In den 1970er Jahren baute das damals technologisch zurückgebliebene Entwicklungsland mit massiven industriepolitischen Interventionen und selektivem Protektionismus gegen den Rat von Weltbank-Ökonomen zunächst eine Stahlindustrie und dann eine Schiffbauindustrie auf (Amsden 1989). Die daraus hervorgegangenen Konzerne Posco und Hyundai Heavy Industries gehören heute in ihren Bereichen zu den Weltmarktführern, auch die Entwicklung Samsungs ist eng mit dieser Industriepolitik verbunden.

Forschungen der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) zeigen, dass viele Faktoren erfolgreicher Wirtschaftspolitik insgesamt auch für den Erfolg von Industriepolitik wichtig sind. Unter anderem gilt als Voraussetzung für eine erfolgreiche Industriepolitik eine fähige und stabile öffentliche Verwaltung, die im Tagesgeschäft von politischen Einflüssen unabhängig ist. Die Entwicklung der industriepolitischen Strategie sollte unter Einbeziehung aller Stakeholder, aber unter Vermeidung von übermäßigem Einfluss einzelner Lobby-Gruppen geschehen. Wichtig ist außerdem, dass Unterstützung und Schutz an Performance-Kriterien gekoppelt sind und verlässlich und absehbar über die Zeit verringert werden. Bei all diesen Kriterien ist nicht erkennbar, warum die deutsche Verwaltung dies nicht ebenso gut wie jene in Südkorea hinbekommen sollte.

Gelegentlich wird argumentiert, Industriepolitik könne gut für aufholende Volkswirtschaften funktionieren, aber nicht für Länder wie Deutschland, die bereits an der technologischen Spitze stehen. Auch dieses Argument ist zumindest fragwürdig. In vielen Bereichen sind Deutschland und Europa einfach nicht Technologieführer. Im Cloud Computing – sowohl bei der Programmierung als auch beim Design der Rechenzentren – etwa hängt Deutschland (wie die ganze EU) mehrere Jahre hinter den USA oder China zurück. Warum in solchen Bereichen nicht die gleichen Instrumente funktionieren sollten, die bei Schwellenländern zum Erfolg führten, ist unklar. Darüber hinaus waren in den USA selektive industriepolitische Eingriffe zumindest nach der Lesart vieler Beobachter wie der Ökonomin Mariana Mazzucato auch an der technologischen Spitze durchaus erfolgreich (Mazzucato 2013).

Was ist aber mit dem Argument, dass der Staat einfach nicht in der Lage sei, Gewinnerbranchen auszuwählen, und außerdem Industriepolitik nur dazu führen würde, dass sich einzelne Unternehmen im Schutz der staatlichen Maßnahmen ausruhen würden? Klar ist, dass nicht alle „Wetten“ des Staates auf Schlüsselbranchen oder Schlüsseltechnologien in der Transformation erfolgreich sein werden. Das ist genauso wie bei privaten Wagniskapitalgebern: In der Start-up-Branche finanzieren diese Geldgeber oft Dutzende Firmen, von denen nur sehr wenige am Ende erfolgreich sind. Wichtig ist im

Ergebnis, dass der Erwartungswert der Summe aller dieser Wetten positiv ist – sowohl für Wagniskapitalgeber als auch für einen Industriepolitik betreibenden Staat.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass in der Nach-Corona-Zeit mit einer gewissen Deglobalisierung zu rechnen ist, die auch und insbesondere grenzüberschreitende Lieferketten betrifft. Um diesen Trend und die sich gleichzeitig und unabhängig davon absehbar beschleunigende Transformation hin zu klimaneutralen Produktionsweisen zu nutzen für eine Steigerung des Wohlstands in Europa und in Deutschland, wird eine deutlich aktivere Industriepolitik notwendig werden als sie in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland gedacht und erst recht umgesetzt wurde.

Dabei ist wichtig, sich klar zu machen, dass es hier weniger um eine nationale Industriestrategie gehen darf als um eine europäische. Der deutsche Markt ist viel zu klein, um einerseits Unternehmen in Schlüsselbranchen einen ausreichend großen Heimatmarkt zu geben, und andererseits jenen Wettbewerb sicherzustellen, der wichtig ist, damit Unternehmen sich nicht im Schutzbereich bestimmter Politiken ausruhen. Zudem würden einem nationalen Alleingang viele EU-Regeln entgegenstehen.

Auch muss klar sein, dass die Instrumente der Industriepolitik so gestaltet werden müssen, dass maximale Anreize für die Unternehmen zur Innovation bestehen und gleichzeitig verhindert wird, dass Konzerne die Entscheidungsprozesse zur Gestaltung der Industriepolitik kapern. Ein absoluter Bestandsschutz für Unternehmen wäre hier klar kontraproduktiv. Auch die Fusion zweier großer gesunder europäischer Unternehmen zu einem noch größeren Player ist nicht unbedingt hilfreich, weil damit der gesunde inländische Wettbewerbsdruck sinkt.

Die deutsche Regierung und der deutsche Staat haben in der Corona-Krise mit rapide verabschiedeten Soforthilfeprogrammen und Nachtragshaushalten mit Milliarden-Volumen schnell und zielgerichtet reagiert und damit Handlungsfähigkeit bewiesen. Jetzt ist die Herausforderung, dass aus diesem Spurt in der Handlungsfähigkeit und Gestaltung der Wirtschaftsprozesse auch ein Langstreckenlauf wird, um die Herausforderungen des künftigen Jahrzehnts zu meistern.

Literatur

Altmaier, P. (2019) „Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik“, Berlin.

Amsden, A. (1989) „Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization“, New York und Oxford.

Autor, D. H., Dorn, D., Hanson, G. H. (2016) „The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade“, Annual Review of Economics, Vol. 8, No. 1, S. 205–240.

Dullien, S., Herzog-Stein, A., Hohlfeld, P., Schreiber, S., Tober, S. (2020) „Schneller Ausstieg oder bedachte Lockerung?“, IMK Policy Brief 88, Düsseldorf.

Bottazzi, L., Peri, G. (2003) „Innovation and Spillovers in Regions: Evidence From European Patent Data“, European Economic Review, Vol. 47, No. 4, S. 687–710.

Feld, L., Schmidt, C., Schnabel, I., Wieland, V. (2019) „Altmaiers Industriepolitik ist ein Strategiewechsel in die falsche Richtung“, Die Welt, 6.2.2019.

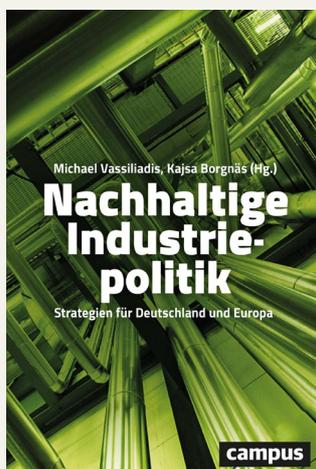
Fuest, C. (2019) „Wirtschaftsminister auf dem Holzweg“, Cicero Online, 19.2.2019, <https://www.cicero.de/wirtschaft/altmaier-deutsche-industriepolitik-nationale-inudstrie-strategie-2030>

Gomory, R. E., Baumol, W. J. (2000) „Global Trade and Conflicting National Interests“, MIT Press, Cambridge/London.

Guo, W., Clougherty, J. A., Duso, T. (2016) „Why Are Chinese MNES Not Financially Competitive in Cross-border Acquisitions? The Role of State Ownership“, Long Range Planing, Vol. 49, No. 5, S. 614–631.

Jaffe, A. B., Trajtenberg, M., Henderson, R. (1993) „Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent“, Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3, S. 577–598.

Mazzucato, M. (2013) „The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths“, London et al.



Dieser Policy Brief ist ein Abdruck des Beitrags
»Nach der Corona-Krise: Die nächste Phase der
(De-)Globalisierung und die Rolle der Industriepolitik«
von Sebastian Dullien aus dem Sammelband
»Nachhaltige Industriepolitik – Strategien für Deutschland
und Europa«, herausgegeben von Michael Vassiliadis und
Kajsa Borgnäs (ISBN 978-3-593-51260-0),
erschienen im Campus Verlag, Oktober 2020.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098
