



Wissenschaftlicher Beirat  
beim  
Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Energie

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie • 11019 Berlin

Herrn  
Peter Altmaier  
Bundesminister für Wirtschaft und Energie  
Scharnhorststraße 34-37  
10115 Berlin

- Der Vorsitzende -

**Prof. Dr. Hans Gersbach**

ETH Zürich  
Zürichbergstraße 18  
8092 Zürich, Schweiz

TEL +41 (446) 3 28 28 0

FAX +41 (446) 3 21 83 0

E-MAIL [hgersbach@ethz.ch](mailto:hgersbach@ethz.ch)

INTERNET [www.wissenschaftlicher-beirat.de](http://www.wissenschaftlicher-beirat.de)

DATUM 08. Februar 2019

## Nationale Industriestrategie

Sehr geehrter Herr Bundesminister Altmaier,

der Beirat dankt Ihnen für die offene Aussprache im Rahmen unserer Sitzung vom 07.02.2019 und für die Einladung zur Diskussion. Wir haben im Nachgang intensiv über Ihre Nationale Industriestrategie beraten. Da Sie uns als Ihren Beirat eingeladen haben, zu einem „Kompass“ für die Industriepolitik beizutragen, erlauben wir uns die folgenden Anmerkungen und hoffen, dass sie bei der Weiterentwicklung der Strategie hilfreich sind.

Der Beirat teilt Ihre Auffassung, dass es Situationen gibt, in denen Industriepolitik gerechtfertigt oder sogar geboten ist. Allerdings muss zwischen zwei unterschiedlichen Begründungen für eine aktive Industriepolitik, die über die Schaffung von guten Rahmenbedingungen in der Marktwirtschaft hinausgeht, unterschieden werden.

Eine Begründung ist das Vorliegen von Marktversagen. Klassische Beispiele, die in Ihrem Strategiepapier eine wichtige Rolle spielen, sind externe Effekte (z.B. in der Klimapolitik), Netzwerkeffekte (z.B. in Plattformindustrien), unvollkommener Wettbewerb (z.B. das Aufbrechen von Monopolen) sowie Lernkurveneffekte, die von privaten Unternehmen nicht internalisiert werden können. Die Grundlagenforschung (z.B. im Bereich der künstlichen Intelligenz) ist ein öffentliches Gut und erfordert staatliche Unterstützung. In allen diesen Punkten, die im Strategiepapier genannt werden, muss eine gezielte Industriepolitik auf die sich

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34 - 37  
10115 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U6 Naturkundemuseum  
S-Bahn Berlin Hauptbahnhof

beschleunigt verändernde Welt reagieren und sie kann einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg unseres Landes leisten. Um verzerrende, ineffiziente oder nicht nachhaltige Politikmaßnahmen zu vermeiden, ist es jedoch erforderlich, das Marktversagen präzise zu identifizieren und sorgfältig zu prüfen, ob der geplante Staatseingriff die Situation tatsächlich verbessern kann.

Eine zweite Begründung, die im Strategiepapier ebenfalls eine gewisse Rolle zu spielen scheint, ist die Umlenkung von Wertschöpfungsgewinnen in internationalen, oligopolistischen Märkten an heimische Produzenten und Arbeitnehmer. Die deutsche Industrie ist in vielen Märkten Technologieführerin und kann darum Gewinne generieren, die Unternehmen und Arbeitnehmern zugutekommen. In fast allen Fällen ist diese Situation jedoch nicht das Ergebnis einer aktiven Industriepolitik. Wie das Strategiepapier selbst zu Recht bemerkt, ist der Staat kein guter Unternehmer. Die Unternehmen wissen selbst am besten, wo und wie sie ihre Marktchancen nutzen können.

Wenn „national champions“ die Politik drängen, sie im internationalen Wettbewerb zu unterstützen, ist besondere Vorsicht geboten. Hier geht es in aller Regel nicht um das nationale Interesse, sondern um die Interessen der Unternehmen, ihrer Aktionäre und Mitarbeiter, die zulasten des Steuerzahlers gefördert werden wollen. Die Aktien dieser Unternehmen liegen im Übrigen zu einem großen Teil im Ausland.

Der Beirat sieht es auch kritisch, Industriepolitik einzusetzen, um Fehler in anderen Politikbereichen zu kompensieren. Die folgenden spezifischen Punkte im Strategiepapier sollten unserer Meinung nach noch einmal überdacht werden.

1. Das Strategiepapier formuliert das Ziel, den Anteil der Industrieproduktion (d.h. des „verarbeitenden Gewerbes“) an der Bruttowertschöpfung auf 25 Prozent zu steigern. Dieses Ziel wird nicht begründet, und seine Erreichung steht nicht unter direkter Kontrolle der Politik. Es scheint überdies den anderen im Strategiepapier formulierten Zielen zu widersprechen. Die meisten der dort genannten Basisinnovationen und Schlüsseltechnologien (KI, Plattform-Ökonomie, Digitalisierung) sind dem Dienstleistungssektor zuzurechnen. Unternehmen wie Google, Microsoft, Amazon, Facebook, usw., die als Vorbilder aus den USA genannt werden, sind Dienstleister. Entscheidend ist nicht, ob ein Unternehmen dem verarbeitenden Gewerbe oder dem Dienstleistungssektor zugerechnet wird, sondern ob mit den jeweiligen Arbeitsplätzen eine hohe Wertschöpfung, eine hohe Produktivität und damit hohe Löhne verbunden sind. Nicht alle Jobs im verarbeitenden Gewerbe sind für gut bezahlte Facharbeiter, und nicht alle Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor sind schlecht bezahlt. Hohe

Produktivität und gute Löhne werden nicht dadurch erreicht, dass der Anteil des verarbeitenden Gewerbes erhöht wird, sondern durch Investitionen in die Ausbildung und Qualifikation der Beschäftigten.

2. Eine auf die Zukunft gerichtete Strategie muss aus Sicht des Beirats offen für Veränderung sein. Im Strategiepapier werden mehrere Industrien und National Champions explizit benannt. Stellt man diese quasi unter Artenschutz, wird der technologische Wandel in Deutschland nicht befördert, sondern blockiert. Deutschland hat viele Weltmarktführer, die häufig in engen Nischen hohe Wertschöpfungsbeiträge für die deutsche Volkswirtschaft erzielen, aber in der Öffentlichkeit wenig bekannt sind. Eine erfolgreiche Industriepolitik muss dieser deutschen Besonderheit Rechnung tragen. Um dieses Modell zukunftsfähig zu machen, muss es um die Verbesserung der standortpolitischen Rahmenbedingungen gehen, nicht um die Förderung bestimmter Sektoren, Technologien oder gar Unternehmen.
  
3. Im Strategiepapier wird argumentiert, Deutschland müsse eine aktive Industriepolitik betreiben, weil andere Staaten wie die USA, Japan und China das ebenfalls tun. Die im Strategiepapier genannten Beispiele sind allerdings wenig überzeugend:
  - Die Industriepolitik, die in den USA von der jetzigen Administration betrieben wird, versucht traditionelle Branchen wie Stahl, Aluminium, die Automobilindustrie oder die Landwirtschaft durch höhere Zölle vor internationalem Wettbewerb zu schützen. Das ist rückwärtsgewandt und sicher kein Vorbild für Deutschland. Die oft gerühmte technologische Entwicklung im Silicon Valley wurde vor allem von privaten Konzernen (z.B. Apple, Amazon und Google) vorangetrieben, gerade nicht vom Staat. Zwar hatten Militäraufträge eine gewisse Bedeutung für die Förderung der technischen Entwicklung in der frühen Phase der Computertechnik und des Internets, aber das war keine gezielte Förderung neuer Technologien, sondern eher ein Nebenprodukt. Niemand konnte damals voraussehen, welche Entwicklung hier in Gang gesetzt wurde. Wie Sie selbst angemerkt haben, haben die (privaten) Wagniskapitalgesellschaften, die diese Entwicklung systematisch finanzierten und vorantrieben, eine viel wichtigere Rolle gespielt. Die Förderung eines europäischen Wagniskapitalmarktes, die im Strategiepapier nicht erwähnt wird, ist darum

wahrscheinlich wichtiger als die direkte staatliche Förderung einzelner Unternehmen oder Technologien.

- Betreffend Japan wird nur auf den Konzern Softbank und dessen „Vision Fund“ verwiesen. Dabei handelt es sich allerdings um einen privaten Konzern, der ganz überwiegend außerhalb Japans (in China und den USA) investiert. Darum ist das kein Beispiel für erfolgreiche Industriepolitik.
  - Es bleibt das Beispiel China, wo die Grenzen zwischen Großunternehmen und Staat tatsächlich fließend sind und eine sehr aktive und in einigen Bereichen erfolgreiche Industriepolitik betrieben wurde. Chinas Industriepolitik sorgt aber auch für die Erhaltung einer hoch subventionierten Schwerindustrie, deren volkswirtschaftlich gebotene Schrumpfung aus politischen Gründen verhindert wird. Zu ihrer Finanzierung wird das Bankensystem in Anspruch genommen, in dem sich erste Anzeichen einer Überlastung mit verlustbringenden Industriekrediten ähnlich wie in Japan zeigen. Das sind die Kehrseiten einer jahrzehntelang geübten industriellen Lenkungs politik. Ob die chinesische Industriepolitik auch dann noch erfolgreich sein wird, wenn die Aufholjagd an den Westen abgeschlossen ist, bleibt offen. Diese Politik hat jedenfalls nichts mit sozialer Marktwirtschaft zu tun. Deutschland muss sich gegen die aggressiven Praktiken Chinas zur Wehr setzen, aber die Bundesregierung sollte China nicht zum Vorbild für eine „erfolgreiche Industriepolitik“ erklären.
  - Andere Länder in Europa, die im Strategiepapier nicht erwähnt werden, haben eine aktive Industriepolitik verfolgt und stehen heute schlechter da als Deutschland.
4. Das Strategiepapier beschwört die Gefahren des Strukturwandels und der sich beschleunigenden technologischen Entwicklung. Aber der Strukturwandel ist nicht neu, und er hat Deutschland bisher hohe Wohlstandsgewinne gebracht, obwohl die deutsche Wirtschaft nicht in allen Basisinnovationen gut aufgestellt ist. Die deutsche Wirtschaft spielt z.B. in den Bereichen Computer, Internet und Kommunikationstechnik keine führende Rolle und hat trotzdem stark von diesen Technologien und dem von ihnen induzierten Strukturwandel profitiert. Dadurch, dass die deutsche Wirtschaft sehr gut in die internationale Arbeitsteilung eingebunden ist, muss sie nicht in allen Bereichen gleichzeitig führend sein.

Der Strukturwandel generiert natürlich auch Verlierer. Es ist die Aufgabe der sozialen Marktwirtschaft, die negativen Auswirkungen des Strukturwandels abzufedern und die betroffenen Menschen für neue Technologien zu qualifizieren. Aber es ist nicht die Aufgabe der Bundesregierung, für jeden wegfallenden Arbeitsplatz in der Automobilindustrie einen gleich gut bezahlten Arbeitsplatz in der Batteriezellenfertigung zu schaffen.

5. Das Ziel, in Deutschland „geschlossene Wertschöpfungsketten“ zu erhalten oder zu schaffen, ist nicht überzeugend. Aufgrund der internationalen Arbeitsteilung gibt es in praktisch allen Industrien keine geschlossenen Wertschöpfungsketten mehr. Die deutsche Industrie ist auf Zulieferprodukte aus allen Teilen der Welt angewiesen, was ganz wesentlich zum hohen Wohlstand unserer Gesellschaft beigetragen hat. „Geschlossene Wertschöpfungsketten“ würden letztlich bedeuten, dass Deutschland versuchen müsste, in bestimmten Bereichen autark zu werden. Das würde das Fundament unseres Wohlstands untergraben.
6. Im Falle einer Übernahme hoch innovativer deutscher Unternehmen halten wir eine EU-rechtskonforme Kontrolle, ggfs. auch eine Änderung europäischer Rechtsnormen für sinnvoll. Wir sehen jedoch keine Notwendigkeit, dass der Staat aus industriepolitischen Gründen eine Beteiligungsfazilität schafft, um sich selbst an Unternehmen zu beteiligen.
7. Die Aufweichung der strengen Beihilferegeln und der Fusionskontrolle in der Europäischen Union wäre ein Rückschritt. Diese Regeln haben die europäischen Staaten davor bewahrt, von ihren nationalen Industrien um Hilfen erpresst zu werden, und sie haben den Wettbewerb auf dem europäischen Markt und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf internationalen Märkten gefördert.

Der Beirat teilt Ihr Anliegen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Deutschland auch zukünftig ein starker internationaler Akteur mit sicheren und gut bezahlten Arbeitsplätzen bleibt. Eine kluge, wohl begründete Industriepolitik kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Die Stärke der deutschen Wirtschaft manifestiert sich insbesondere an der internationalen Bedeutung seiner „hidden champions“, die in ihren Bereichen Weltmarktführer sind. Um diese Grundlage unserer Wertschöpfung dynamisch zu erhalten, sieht der Beirat genau wie Sie den Bedarf für

eine kluge Industrie- und Strukturpolitik. Dabei muss aus Sicht des Beirats der Fokus auf ein attraktives regulatorisches Umfeld, ein international wettbewerbsfähiges Steuersystem sowie ein zugängliches Angebot an Energie, Wagniskapital und Humankapital gelegt werden. Wichtig ist auch eine solide Finanzierung der Grundlagenforschung und die Erleichterung des Wissenstransfers in die Wirtschaft.

Solange die Politik für entsprechende Rahmenbedingungen sorgt und tatsächliches Marktversagen korrigiert, sind die Chancen für die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb nach wie vor sehr gut. Wir hoffen, dass diese Anmerkungen zur Schärfung und Fokussierung der Nationalen Industriestrategie beitragen, und freuen uns auf den weiteren Austausch im gemeinsamen Interesse mit Ihnen und Ihrem Haus.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Hans Gersbach  
(Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats)

**Der Brief wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats  
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

Professor Dr. Klaus Schmidt (Federführung)  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Felix Bierbrauer  
Universität zu Köln, Center for Macroeconomic Research (CMR)  
Albertus-Magnus-Platz, Köln

Professor Dr. Hans Gersbach (Vorsitzender)  
Professor für Makroökonomie: Innovation und Politik  
ETH Zürich

Professor. Dr. Veronika Grimm  
Lehrstuhl für VWL, insb. Wirtschaftstheorie,  
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

**Übrige Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim  
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

Professor Christina Gathmann, Ph.D. (Stellvertretende Vorsitzende)  
Lehrstuhl für Arbeitsmarktökonomie und Neue Politische Ökonomik  
Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Heidelberg

Professor Dr. Hermann Albeck  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold  
Professor für Immaterialgüterrecht  
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften  
an der ETH Zürich

Professor Dr. Dr. h.c. Peter Bernholz  
Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,  
an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der  
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart  
Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften  
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D.  
Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)  
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Friedrich Breyer  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Konstanz

Professor Dr. Christoph Engel  
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern  
Professor für Rechtswissenschaften  
an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Armin Falk  
briq - Behavior and Inequality Research Institute GmbH  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
Lehrstuhl für Rechts- und Staatswissenschaften  
an der Universität Bonn

Professor Gabriel Felbermayr, Ph.D.  
Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. reale und monetäre Außenwirtschaft  
Leiter des ifo-Zentrums für Außenwirtschaft, München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz  
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i.R.  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und  
Professor für Makroökonomie und Finanzen  
an der Humboldt-Universität Berlin

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.  
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München  
Professor für Betriebswirtschaftslehre  
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph.D.  
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern i.R. und  
Em. Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Roman Inderst  
Professor für Finanzen und Ökonomie an der Universität Frankfurt/M.  
House of Finance

Professor Dr. Otmar Issing  
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.  
Frankfurt/Main



Professor Dr. Eckhard Janeba  
Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft  
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Günter Knieps  
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft  
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel  
Em. Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht  
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Axel Ockenfels  
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften  
Staatswissenschaftliches Seminar  
an der Universität zu Köln

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D.  
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung  
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Albrecht Ritschl  
Professor für Wirtschaftsgeschichte  
an der London School of Economics

Professor Dr. Monika Schnitzer  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert  
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen  
und Thüringen, Leipzig i.R.,  
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn  
Präsident des Ifo-Instituts München i.R.  
Em. Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft  
an der Universität München

Professor Dr. Roland Vaubel  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin  
Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften  
an der Universität Köln

Professor Dr. Eberhard Wille  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft  
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann  
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München  
Leiter, ifo Zentrum für Bildungsökonomik

*Ruhende Mitgliedschaften*

Professor Dr. Claudia M. Buch  
Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank,  
in Frankfurt am Main

Professor Achim Wambach, Ph.D.  
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Mannheim