

Peter Altmaier

Bundesminister für Wirtschaft und Energie

# **Nationale Industriestrategie 2030**

Strategische Leitlinien für eine  
deutsche und europäische Industriepolitik

## Vorwort:

Der vorliegende Entwurf entwickelt erstmals eine zusammenhängende und an grundsätzlichen Erwägungen orientierte nationale und europäische Industriestrategie. Mit ihr soll eine rationale Antwort auf eine der wichtigsten Fragen der Gegenwart ermöglicht werden:

**Wie können wir unser hohes Maß an privatem und öffentlichem Wohlstand dauerhaft erhalten und ausbauen – unter den Bedingungen zunehmender Globalisierung, enorm beschleunigter Innovationsprozesse und expansiv beziehungsweise protektionistisch betriebener Wirtschaftspolitik anderer Länder?**

Seit Ludwig Erhard hat unser Staat unmittelbar Verantwortung für die Schaffung und den Erhalt von Wohlstand übernommen. Sein Programmsatz „**Wohlstand für alle**“ formuliert ein weitreichendes politisches Versprechen an alle Bürgerinnen und Bürger, über alle sozialen Schichten hinweg.

In über sieben Jahrzehnten ist es gelungen, dieses Versprechen in einem Maße einzulösen, das sich seinerzeit niemand vorstellen konnte. Heute ist das Wohlstandsversprechen von Ludwig Erhard – neben Freiheit und Sicherheit – Teil der Staatsraison der Bundesrepublik Deutschland. Es wird von Wirtschaft, Sozialpartnern und Staat gemeinsam gewährleistet.

Ermöglicht wurde unser hohes Maß an Wohlstand durch die Soziale Marktwirtschaft. Sie hat sich als weltweit erfolgreichstes Wirtschaftsmodell durchgesetzt. Sie war und ist jeder Form von Planwirtschaft überlegen. Vor 40 Jahren wurden sogar in China Elemente von Marktwirtschaft eingeführt. Seit dem Ende des Kalten Krieges erlebt die Marktwirtschaft einen weltweiten Siegeszug.

In Deutschland hat es gleichwohl immer wieder industriepolitische Eingriffe des Staates in die Wirtschaft gegeben: Von der Airbus-Gründung im Jahre 1969 über „Rettungsversuche“ für einzelne Unternehmen (Salzgitter, Holzmann, Opel, Quelle) bis hin zur Ansiedlung von Photovoltaik-Unternehmen oder der Produktion von Halbleitern und Mikrochips. Manche Eingriffe gingen fehl, weil sie zu kurz griffen und der Staat ganz grundsätzlich nicht der bessere Unternehmer ist. Und weil sie – anders als z.B. bei Airbus – auf punktuelle Effekte zielten, Fehlallokationen auslösten, aber keinerlei strategische Funktion erfüllten.

**Die vorgelegte Industrie-Strategie wählt daher bewusst einen völlig anderen Ansatz. Sie definiert, in welchen Fällen ein Tätigwerden des Staates ausnahmsweise gerechtfertigt oder gar notwendig sein kann, um schwere Nachteile für die eigene Volkswirtschaft und das gesamtstaatliche Wohl zu vermeiden. Sie ist zugleich ein Beitrag zur Gestaltung einer zukunftsfesten Marktwirtschaft und Basis für eine ordnungspolitische Debatte, die geführt werden muss.**

Die globalen wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse sind enorm in Bewegung geraten. Der Weltmarkt befindet sich in einem Prozess rasanter und tiefgreifender Veränderung. Durch die Beschleunigung von Globalisierung und Innovation einerseits, sowie durch die Zunahme staatlicher Interventionen und Abkehr von multilateralen Vereinbarungen andererseits. Dies betrifft Länder und Unternehmen gleichermaßen. Alte Akteure verschwinden, neue entstehen. Handelsströme verändern sich. Es gibt viele Gewinner – aber eben auch große Verlierer. Die Karten werden weltweit neu gemischt. Und wir stehen erst am Anfang dieses Umbruchs.

Für Deutschland stellt sich dadurch die Frage, wie auf diese neuen Entwicklungen und Verschiebungen reagiert und gehandelt werden muss. Als weltweit erfolgreicher Industriestandort muss Deutschland den Anspruch haben, diese Entwicklung aktiv und erfolgreich mit zu gestalten, anstatt sie passiv zu erdulden, zu erleiden und geschehen zu lassen. Denn eines steht fest: die Konkurrenz schläft nicht und es steht viel auf dem Spiel:

**Würden technologische Schlüsselkompetenzen verloren gehen und infolgedessen unsere Stellung in der Weltwirtschaft substanziell beschädigt, hätte das dramatische Folgen für unsere Art zu leben, für die Handlungsfähigkeit des Staates und für seine Fähigkeit zur Gestaltung in fast allen Bereichen der Politik. Und irgendwann auch für die demokratische Legitimität seiner Institutionen.**

Die erfolgreiche Bewältigung und Gestaltung der neuen globalen Herausforderungen und Entwicklungen liegt in unmittelbarem nationalen und europäischen Interesse Deutschlands und aller Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Wir wollen innovative Technologien stärker fördern und strategisch wichtige Bereiche schützen.

Bloßes Abwarten und Nichtstun reichen nicht aus, die Übernahme falscher Praktiken kommt nicht in Betracht. In vielen Fällen ist die Stärkung und Revitalisierung von Marktwirtschaft die beste Antwort auf unaufhaltsame neue

technologische und industrielle Umbrüche. Grundsätzlich gilt: Wir brauchen mehr, nicht weniger Marktwirtschaft, wenn wir die Zukunftsfähigkeit unserer Wirtschaft bewahren wollen.

**In manchen Fällen stellen wir fest, dass die Summe der betriebswirtschaftlichen Einzelentscheidungen der Unternehmen eines Landes nicht ausreicht, um globale Kräfte- und Wohlstandsverschiebungen auszugleichen oder zu verhindern: Denn ein Unternehmen hat sein Fortkommen im Blick, nicht das des gesamten Landes. In diesen Fällen – und nur in diesen – findet aktivierende, fördernde und schützende Industriepolitik ihre Berechtigung: Wenn es die Marktkräfte innerhalb der Volkswirtschaft eines Landes nicht vermögen, deren Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Dies ist die Verantwortung und Aufgabe des Staates.**

Die vorgelegte Strategie baut auf den bewährten Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft auf und entwickelt Kriterien, anhand derer die Notwendigkeit staatlichen Handels ausnahmsweise begründet oder in der Regel verneint werden kann. Dies dient der wirksamen Begrenzung staatlicher Eingriffe ebenso, wie ihrer Legitimation in Fällen, in denen sie aus übergeordneten volkswirtschaftlichen Erwägungen geboten sind.

Als mein Vorhaben zur Erarbeitung einer Industriestrategie im letzten Herbst öffentlich wurde, erhielt ich viel Zustimmung – auch von Seiten, von denen ich es nicht erwartet hätte: Aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, über Parteigrenzen hinweg. Daneben gab es auch kritische Reaktionen. Beides hat mich darin bestärkt, dass eine Industriestrategie und die mit ihr angestoßene Debatte sinnvoll und dringend notwendig sind.

Berlin, 5. Februar 2019

Peter Altmaier

Bundesminister für Wirtschaft und Energie

## Zielsetzung:

- Das Ziel der „Nationalen Industriestrategie 2030“ besteht darin, gemeinsam mit den Akteuren der Wirtschaft einen Beitrag zu leisten zur Sicherung und Wiedererlangung von wirtschaftlicher und technologischer Kompetenz, Wettbewerbsfähigkeit und Industrie-Führerschaft auf nationaler, europäischer und globaler Ebene in allen relevanten Bereichen.
- Dies ist eine notwendige Voraussetzung, um die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands insgesamt und damit seine Arbeitsplätze und den Wohlstand seiner Bürgerinnen und Bürger langfristig zu sichern und auszubauen.
- Ein Ziel ist dabei der schrittweise Ausbau des Anteils der Industrie an der Bruttowertschöpfung auf 25 Prozent in Deutschland und 20 Prozent in der Europäischen Union bis zum Jahre 2030.
- 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 Bedeutung in Betracht kommen, wenn sich alle anderen Optionen als unzureichend erwiesen haben.
- Indem wir willkürlichen Eingriffen Anderer in marktwirtschaftliche Prozesse entschlossen entgegen treten und unsere eignen wirtschaftlichen Interessen konsequent wahren, leisten Deutschland und die Europäische Union langfristig auch einen Beitrag zur Entstehung einer Globalen Sozialen Marktwirtschaft, die für Alle zu mehr Markt und mehr Wohlstand führen kann.



## **Ausgangslage:**

Die heutige Stärke Deutschlands im internationalen Wettbewerb beruht zu einem erheblichen Teil auf der Stärke seiner Industrie. Mit einem Anteil der Industrie von 23 Prozent an der Bruttowertschöpfung liegt Deutschland mit an der Spitze aller Länder in der EU und auch international auf einem hervorragenden Platz.

Wir sind als Wirtschaftsnation im internationalen Vergleich auch deshalb so erfolgreich, weil wir stets an unserem industriebasierten Wirtschaftsmodell festgehalten haben. Die deutsche Industrie ist hochwettbewerbsfähig und innovationsstark. Sie investierte 2015 rund 53 Mrd. Euro in Forschung und Entwicklung. Dies entspricht 85 Prozent der internen Aufwendungen der Privatwirtschaft insgesamt, also fast viermal so viel, wie ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung entspricht.

Zu den industriellen Schlüsselbereichen, in denen Deutschland bereits heute und immer noch führend ist, gehören u.a.

- die Stahl-, Kupfer- und Aluminium-Industrie,
- die Chemieindustrie
- der Maschinen- und Anlagenbau
- die Automobilindustrie
- die optische Industrie
- die Medizingeräteindustrie
- die GreenTech-Sektor
- die Rüstungsindustrie
- die Luft- und Raumfahrtindustrie sowie
- die additive Fertigung (3D-Druck)

**Ohne seinen hohen Anteil an Industriearbeitsplätzen könnte Deutschland sein hohes Einkommensniveau sowie sein hohes Niveau an Bildung, Umweltschutz, sozialer Sicherheit, Gesundheitsversorgung und Infrastruktur nicht aufrecht erhalten. Deshalb liegt die Stärkung seiner industriellen Basis im gesamtstaatlichen Interesse und Auftrag. Hierzu braucht der Staat geeignete Instrumente und Mittel. Darüber und über die Voraussetzungen und Grenzen ihres Gebrauchs brauchen wir eine Debatte, die offen, vorurteilslos und ergebnisorientiert geführt werden muss.**



## Herausforderungen:

Die hervorragende wirtschaftliche Ausgangslage ist nicht gottgegeben. Sie wird vom internationalen Wettbewerb sowie durch willkürliche Eingriffe anderer Staaten und Unternehmen immer wieder infrage gestellt und muss daher stets aufs Neue errungen und bestätigt werden:

- Dem Vorteil sehr viel niedrigerer Lohn- und Fertigungskosten in wichtigen Schwellenländern stand bislang ein großer Vorsprung der deutschen Industrie im Hinblick auf **Technologie und Qualität** gegenüber. Dieser Vorsprung schmilzt langsam aber deutlich ab, weil die betreffenden Länder durch umfassende Konzepte zur Entwicklung von technologischem Know-How, durch Joint Ventures oder durch Unternehmens-Übernahmen in Europa schnell aufholen und ihre Fähigkeiten ausbauen. Dadurch steigt der Wettbewerbsdruck auch dort, wo deutsche Unternehmen bislang konkurrenzlos waren. Durch langsam steigende Lohn- und Sozialkosten in den aufstrebenden Ländern wird diese Verschiebung nur teilweise egalisiert.
- So hat Deutschland bereits in den siebziger Jahren seine bis dahin führende Stellung zum Beispiel in der Unterhaltungselektronik an Länder wie Japan und Süd-Korea verloren. Dieser Verlust hat sich seither als scheinbar endgültig gezeigt.
- Dies trug später dazu bei, dass Europa auch in den neuen Bereichen der Telekommunikationstechnologie und der Computer-Elektronik (einschließlich Smartphones, Tablets usw.) nicht Fuß gefasst hat.
- Die Produktion der neuartigen Kohlefaserwerkstoffe findet größtenteils außerhalb von Deutschland statt.
- Die Automobilindustrie, deren Erfolg für die Zukunft des Standortes Deutschland von sehr großer Bedeutung ist, sieht sich seit geraumer Zeit erheblichen Herausforderungen gleichzeitig gegenüber, die noch nicht erfolgreich bewältigt sind: Die Vorgänge um erhöhte und manipulierte Abgaswerte, die Entwicklung von alternativen Antrieben und von Elektromobilität sowie die bedeutende Innovation des autonomen Fahrens und die Entstehung völlig neuartiger Mobilitätskonzepte überhaupt.

- Weltweit erfolgreiche Internet-Unternehmen der Plattform-Ökonomie entstehen derzeit noch fast ausschließlich in den USA und in China. Nicht hingegen in Deutschland und den meisten Ländern der EU. Eine Änderung dieses Zustands ist bislang nicht in Sicht. Hier besteht Handlungsbedarf.
- Im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) sind wir in der Forschung noch in guter Position. Bei der Kommerzialisierung praktischer Anwendungen besteht jedoch bereits erheblicher Nachholbedarf. Der Abstand zu den führenden Internet-Unternehmen scheint derzeit eher zu wachsen als zu schrumpfen: Kein deutsches Unternehmen investiert so viel in diesen Bereich wie jedes einzelne der großen US-Plattform/Software/Mobile-Hardware-Unternehmen. Deutschland muss seine unternehmerischen, wissenschaftlichen und politischen Kräfte im Bereich der Künstlichen Intelligenz bündeln. Es gilt, den Wettbewerbsrückstand zu den großen Technologiekonzernen aufzuholen, Datensouveränität herzustellen und die wirtschaftlichen Potentiale der neuen Schlüsseltechnologie voll auszuschöpfen.
- Es besteht die Gefahr, dass Europa im Bereich der neuen Biotechnologien den Anschluss an die internationale Entwicklung überhaupt nicht erst findet oder wieder verliert.
- In fast allen innovationsstarken Bereichen, insbesondere denen der Digitalisierung und der KI entstehen neue, große und weltweit erfolgreiche Unternehmen, die über gewaltige Kapital- und Marktmacht verfügen, die diejenige jedes einzelnen Dax-Unternehmens übersteigt. Diese Entwicklung ging an Deutschland bislang vorbei. Erfolgreiche deutsche und europäische Startups in diesem Bereich finanzieren sich ab einer bestimmten Wachstumsphase zunehmend über Venture Capital Fonds in den USA. Dadurch werden sie Schritt für Schritt US-amerikanische Unternehmen und zwar umso mehr und schneller, je erfolgreicher sie sind.

Bislang konnten die Verluste in all diesen Bereichen durch Zuwächse in anderen, traditionell starken Bereichen ausgeglichen werden. So hat die deutsche Automobilindustrie ihre Spitzenposition in den vergangenen Jahrzehnten enorm ausgebaut. Im sogenannten Oberklasse-Segment werden inzwischen rund 80 Prozent der verkauften Autos von deutschen Unternehmen weltweit gefertigt. Dieser Prozess hat immerhin dazu geführt, dass die Zahl der industriellen Arbeitsplätze in Deutschland auf einem hohen

Niveau erhalten wurde. Insgesamt hat Deutschland derzeit so viele Arbeitsplätze wie noch nie in seiner Geschichte.

Gerade in den Bereichen traditioneller Stärke werden die umwälzenden Folgen von Innovation und Digitalisierung immer stärker. Dadurch wird der bisher ausbleibende Erfolg in den erwähnten Zukunftstechnologien zum unmittelbaren Risiko für künftige langfristige Erfolge in den Bereichen traditionelle Stärke. Unsere traditionelle Stärke in den industriellen Kernbereichen können wir auf Dauer nur bewahren, wenn wir auch in den neuen Zukunftsfeldern stark sind.

Die Veränderungen gehen in schnellem Tempo weiter:

- **Anhand wissenschaftlicher Untersuchungen können wir davon ausgehen, dass sich die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt eher erhöhen als verringern wird, dass aber eine große Zahl bisheriger Arbeitsplätze von der Transformation betroffen sein wird.**
- **Aufgrund der disruptiven Natur vieler Veränderungen besteht aber die Gefahr, dass neue, innovative und zukunftsfähige Arbeitsplätze nicht unbedingt in den Ländern und Regionen entstehen werden, in denen bestehende Arbeitsplätze durch technologischen Fortschritt und Produktivitätssteigerung wegfallen.**
- **Daraus ergibt sich für Deutschland und Europa die Gefahr eines erheblichen Verlustes an Wertschöpfung, falls es nicht gelingt, auch bei den disruptiven Technologien eine Führungsposition zu bekommen.**

Wenn man die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie langfristig erhalten will, muss man rechtzeitig globale Entwicklungslinien erkennen und abschätzen können. Das Wissen um momentane Stärke darf nicht zur Blindheit für kommende Veränderungen führen. Der japanische Sony-Konzern feierte seinen größten Absatz an Musik-CDs zu einem Zeitpunkt, als der Höhepunkt dieses Tonträgers bereits erreicht und bald darauf überschritten war und man dann keine Chance mehr sah, den Walkman technologisch auf die Stufe des iPod zu hieven.

**Wir brauchen eine unabhängige, umfassende und schonungslose Analyse der Stärken und Schwächen aller Volkswirtschaften in der Europäischen Union, einschließlich derjenigen Deutschlands. Die vorliegenden Untersuchungen sind oft unvollständig oder in ihren Bewertungsmaßstäben nicht transparent. Wir müssen wissen, wo wir stehen, damit wir gemeinsam die Zukunft meistern können.**

Andere Länder, die zu unseren Hauptwettbewerbern zählen, haben bereits seit geraumer Zeit reagiert und sich neu aufgestellt. Beispiele hierfür, ohne, dass sie kopiert werden müssen, sind insbesondere:

- In den **USA** wird die technologische Entwicklung vor allem durch große Technologiekonzerne wie Apple, Amazon, Google, Microsoft und General Electric vorangetrieben. Diese investieren insgesamt dreistellige Milliardenbeträge in Forschung und Entwicklung für KI, Digitalisierung, autonomes Fahren und Biotechnologie. Jedenfalls durch die vorgehende US-Administration wurde diese Entwicklung umfassend begleitet und unterstützt. Die jetzige Administration ist bestrebt durch eine Politik des „America First“ traditionelle Industrie-Sparten wie Stahl, Aluminium, Automobilwirtschaft und Landwirtschaft durch höhere Zölle und bilaterale Vereinbarungen zu revitalisieren und zu schützen und bereits verlorene Wertschöpfungsanteile wieder in die USA zurück zu verlagern.
- Zu den Stärken der **japanischen** Wirtschaft gehören neben der Autoindustrie und der Elektronikindustrie insbesondere die KI, vernetzte Maschinen und Robotik. Der japanische Konzern Softbank hat einen Investitionsfonds (Vision Fund) für Netzwerktechnologien (Künstliche Intelligenz, vernetzte Maschinen und Robotik) aufgelegt, der binnen eines Jahrzehnts auf 100 Mrd. USD anwachsen soll.
- Ein industriepolitisch besonders erfolgreiches Land ist die **Volksrepublik China**, das 2015 die Agenda „Made in China 2025“ beschlossen hat. Durch aktive Industriepolitik sollen dort Schlüsseltechnologien in zehn Sektoren gestärkt werden. Dazu gehören u.a. die Informationstechnik, High-End-Robotics, Luft- und Raumfahrt, Maritime Industrie, Elektromobilität, Transport und Eisenbahn, Biopharmazeutika, Medizintechnik. 2017 kündigte China an, im Bereich der Künstlichen Intelligenz bis 2030 zum weltweiten Spitzenreiter werden zu wollen. Der chinesische Staatskonzern CMG beschloss im Juli 2018, einen 15 Milliarden US-Dollar umfassenden Technologiefonds

zu gründen (China New Era Technology Fund). Er soll in Technologiefirmen in China aber auch global investieren. Mit dem Projekt der neuen Seidenstraße versucht China, vorausschauend Absatzmärkte und Logistik zu sichern. Diese Strategie, Prinzipien der Marktwirtschaft mit vorausschauender und flankierender Politik verbindet, hat bislang große Früchte getragen. In China sind Unternehmen mit Weltgeltung entstanden, ganze Industriebereiche könnten in den nächsten Jahren zum technologischen Monopol dieser Unternehmen werden. Mit der Folge, dass funktionierender internationaler Wettbewerb dann nicht mehr möglich wäre.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Herausforderungen der Zukunft in wichtigen Ländern, mit denen wir im Wettbewerb stehen, ebenfalls und sogar erheblich früher erkannt und auf die politische Tagesordnung gesetzt wurden, mit weitreichenden Konsequenzen auch für Deutschland und Europa:

**Industriepolitische Strategien erleben in vielen Teilen der Welt eine Renaissance, es gibt kaum ein erfolgreiches Land, das zur Bewältigung der Aufgaben ausschließlich und ausnahmslos auf die Kräfte des Marktes setzt.**

**Es gibt ganz offenbar Strategien rascher Expansion mit der klaren Zielrichtung, neue Märkte für die eigene Volkswirtschaft zu erobern und – wo immer möglich – zu monopolisieren.**

**Daneben gibt es Tendenzen zu Abschottung und Protektionismus, von denen sich schon jetzt absehen lässt, dass ihr Erfolg zweifelhaft sein wird.**

**Die Politik hat die Gesamtheit dieser Entwicklungen viel zu lange ignoriert. Sich damit zu beschäftigen und eigene Konzepte zu entwickeln ist notwendig, denn auch in unseren Partnerländern findet diese Beschäftigung auf politischer Ebene statt und werden dort Weichen gestellt.**

**Eine deutsche und europäische Politik, die grundlegende wirtschaftspolitische Herausforderungen verdrängt und unbeantwortet lässt, würde die eigenen Unternehmen in einer schwierigen Phase alleine lassen und schwächen.**



## **Basisinnovationen als Game-Changer:**

Innovation ist ein kontinuierlicher Prozess, den es immer gegeben hat und geben wird. In längeren zeitlichen Abständen ereignen sich jedoch „Basis-Innovationen“, die grundlegende Auswirkungen auf wichtige oder gar alle Bereiche der Volkswirtschaft und ihrer Wertschöpfungsketten haben. Sehr häufig sind diese Innovationen „disruptiv“, das heißt sie brechen radikal mit bisherigen Verfahren oder Technologien und ersetzen sie durch neue. Sie sind eine enorme Herausforderung für jedes hochentwickelte Industrieland. Oft sind sie auch geographisch und in Bezug auf bisherige Marktführer disruptiv und führen dann zu erheblichen Verwerfungen in sehr kurzer Zeit.

Beispiele hierfür sind die Erfindung der Dampfmaschine, der Eisenbahn, die Nutzbarmachung der Elektrizität, der Verbrennungsmotor und das Automobil, das Flugzeug, Radio und TV, Computer und Internet.

**Nur wer über die neuen Technologien verfügt und sie beherrscht, kann seine Position im Wettbewerb dauerhaft behaupten.**

Die wichtigste Basis-Innovation heute ist die Digitalisierung und insbesondere die rasante Verbreitung von Anwendungen der Künstlichen Intelligenz:

Die Entstehung einer globalen **Plattform-Ökonomie** auf Weltmarktniveau ist eine logische und zwangsläufige Weiterentwicklung von Marktwirtschaft im Weltmaßstab im Zeitalter des Internets. Sie kann Verfügbarkeit und Transparenz von Preisen enorm erhöhen und damit zur Internationalisierung von Waren- und Dienstleistungsströmen sowie zur Entstehung von mehr Wettbewerb beitragen. Umgekehrt kann eine Monopolisierung durch einige wenige Unternehmen auch zu weniger Markt führen.

**Die großen Internet-Plattformen verfügen inzwischen über enorme Mengen an Kapital und Daten, werden ihrerseits zum Treiber von Innovation und verändern Wertschöpfungsketten weltweit.**

Für den dauerhaften Erfolg einer großen Volkswirtschaft ist es daher unverzichtbar, an der Wertschöpfung der Plattform-Ökonomie angemessen teilzuhaben. Dies ist in Deutschland und Europa bislang nicht der Fall. Darin besteht ein großes Risiko, auch in anderen Bereichen Wettbewerbspositionen zu verlieren. Noch sind in den großen, überaus relevanten Bereichen der Mobilität, der Gesundheitswirtschaft und des digitalen Cloud-Learning

(distance learning) die Karten nicht endgültig verteilt. Weltweit arbeiten jedoch auch in diesen Bereichen viele Unternehmen an globaler Führung.

Die Anwendungen der **Künstlichen Intelligenz** stellen vermutlich die bislang größte Basis-Innovation seit Erfindung der Dampfmaschine dar. Denn sie erstrecken sich auf alle Wirtschafts-, Industrie- und Dienstleistungsbereiche, auf Logistik, und Verkehr, auf berufliches, privates und soziales Leben gleichermaßen. Anwendungen, die sich durch maschinelles Lernen ständig selbst optimieren und weiterentwickeln sind eine neue, zusätzliche Beschleunigung von Innovationsprozessen. Zu den entscheidenden KI-Anwendungen der Zukunft gehören das **Autonome Fahren** und die **medizinische Diagnostik**. Deutschland ist im Bereich der Forschung noch gut aufgestellt, hinkt aber bei der praktischen Anwendbarkeit deutlich hinterher.

**Sollte bei dem Automobil der Zukunft die digitale Plattform für autonomes Fahren mit Künstlicher Intelligenz aus den USA und die Batterie aus Asien kommen, hätten Deutschland und Europa mehr als 50 Prozent der Wertschöpfung in diesem Bereich verloren. Die damit verbundenen Auswirkungen gingen weit über den Bereich der Automobilwirtschaft hinaus. Diese Problematik betrifft deshalb nicht nur die Unternehmen der Branche, sondern alle wirtschaftlichen und staatlichen Akteure gleichermaßen.**

Die Verbindung von Maschine und Internet (**Industrie 4.0**) ist ein weiterer außerordentlich wichtiger Game-Changer. Die bisherige Trennung zwischen der „realen“ Welt der (Produktions-) Maschinen und der „virtuellen“ Welt des Internets wird zunehmend aufgehoben. Maschinen sind über das Internet mit anderen Maschinen und mit Menschen verbunden. Das Internet bekommt eine neue Dimension, Industrieproduktion ohne Nutzung des Internets ist wirtschaftlich nicht mehr denkbar. Die Frage, welche Seite bei dieser Fusion von Maschine und Netz im „Lead“ sein wird, ist alles andere als geklärt, die Veränderung hat gerade erst begonnen.

Zu weiteren Game-Changer-Technologien der Zukunft gehören vermutlich die Nano- und die Biotechnologie, neue Werkstoffe und Leichtbautechnologien sowie die Entwicklung des Quanten-Computings.

## **Innovationstempo als Game-Changer:**

Im Vergleich zu früheren Zeiträumen hat sich das Innovationstempo heutzutage enorm beschleunigt. Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden die Möglichkeiten von Fernsehen, Telekopie (Fax) und Mobiltelefon grundsätzlich erkannt. Es dauerte gleichwohl viele Jahrzehnte, bis die technische Entwicklung eine Umsetzung und Kommerzialisierung möglich machte.

Seit etwa 15 Jahren hat sich das Innovationstempo – insbesondere in den relevanten Digital- und Zukunftsbereichen – radikal beschleunigt. Damit wächst die Gefahr, den Anschluss an solche Entwicklungen zu verlieren. Unternehmen und Volkswirtschaften, denen dies widerfährt, werden dadurch vom „rule-maker“ zum „rule-taker“, zur verlängerten Werkbank derjenigen Länder, die rechtzeitig gehandelt haben.

Durch die Verbindung von wesentlichen Aspekten der digitalen Revolution mit traditioneller Forschung und Umsetzung wird das Innovationstempo noch einmal drastisch zunehmen.

Dazu wird der Einsatz von Anwendungen der KI wesentlich beitragen. Entscheidungen, ob man in einem bestimmten Bereich in den Innovationswettbewerb einsteigt, müssen künftig wesentlich schneller innerhalb eines kurzen Zeitfensters getroffen werden und sind weit weniger reversibel, als dies in früheren Innovationszyklen der Fall war.

## **Orientierungspunkte einer nationalen Industriepolitik:**

- Die Frage der **industriellen und technologischen Souveränität und Kapazität** unserer Volkswirtschaft ist **die** entscheidende Herausforderung für die Bewahrung der Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Unsere Volkswirtschaft muss auch künftig dem weltweiten Wettbewerb in allen wesentlichen Bereichen gewachsen sein, insbesondere, wenn es um Schlüsseltechnologien und Basisinnovationen geht.
- Der **Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung** ist ein quantitatives Ziel und reicht als Orientierungspunkt alleine nicht aus. Er ist aber ein wichtiger Indikator, ob die Entwicklung in die richtige oder

falsche Richtung geht. Ein Ausbau auf **25 Prozent** an der Bruttowertschöpfung wird in Deutschland für sinnvoll und möglich gehalten. Wesentlich schwerer ist die Aufgabe für die EU insgesamt, da der Prozess der De-Industrialisierung in vielen Ländern noch in vollem Gange ist. Eine Trendumkehr liegt aber im deutschen volkswirtschaftlichen Interesse, da von einer industriellen Renaissance in Europa wichtige Impulse für alle Länder zu erwarten sind. Perspektivisch soll der Industrieanteil in der EU insgesamt daher auf **20 Prozent** bis zum Jahre 2030 steigen.

- Der **Erhalt geschlossener Wertschöpfungsketten** ist von hoher Bedeutung: Wenn von der Grundstoffproduktion über die Veredelung und Verarbeitung bis hin zu Vertrieb, Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung alle Teile einer Wertschöpfungskette in einem Wirtschaftsraum vorhanden sind, werden die einzelnen Glieder der Kette widerstandsfähiger, ist es wahrscheinlicher, dass ein Wettbewerbsvorsprung erreicht oder ausgebaut werden kann. Deshalb brauchen wir eine ganzheitliche Betrachtung und Analyse, wo bisherige Wertschöpfungsketten bereits unterbrochen oder gefährdet sind, sowie die Verständigung auf geeignete Maßnahmen, um eine weitere Erosion zu verhindern oder umzukehren.
- Wir müssen **vorhandene Stärken ausbauen** und gleichzeitig einen **Aufholprozess** in Bereichen starten, in denen andere besser sind als wir. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Industriebereiche, die einmal an andere Wettbewerber „verloren“ sind, kaum oder nur sehr schwer wiederzugewinnen sind. Deshalb müssen wir um jeden industriellen Arbeitsplatz kämpfen. Die falsche Unterscheidung in „alte schmutzige“ Industrien und „saubere neue Industrien“ führt in die Irre.
- Die **Stärkung des industriellen Mittelstandes** ist von zentraler Bedeutung, da hier eine besondere Stärke unseres Landes liegt. Viele mittelständische Unternehmen haben mit hochspezialisierten Produkten und Anwendung Teile des Weltmarktes „erobert“ (Hidden Champions), verfügen über eine enorme technologische Kompetenz und Wettbewerbsfähigkeit. Sie werden durch den raschen Fortgang von Innovation und insbesondere Digitalisierung aber vor gewaltige Herausforderungen gestellt, da ihre besonderen technologischen Fähigkeiten oftmals in anderen Bereichen liegen. Sie brauchen noch mehr als bisher maßgenaue Angebote und Unterstützung.

- **Nationale und europäische Champions: Größe zählt – Size matters!**

Durch die Herausbildung eines umfassenden Weltmarktes in immer mehr Bereichen stellt sich zunehmend die Frage nach der kritischen Größe, die für einen industriellen Akteur erforderlich ist, um am internationalen Wettbewerb erfolgreich teilzunehmen, bzw. bestimmte Produkte und Dienstleistungen anbieten zu können. Große Verkehrsflugzeuge werden nur von Unternehmen ab einer bestimmten Größe gebaut. Die Schaffung und Modernisierung von Eisenbahnsystemen führt zu Großprojekten von 30 Mrd. USD und mehr. Große Internet-Plattformen, die auf dem Weltmarkt erfolgreich sind, brauchen eine enorme Mengen an Kapital. Ebenso ist es im Anlagenbau, dem internationale Finanz- und Bankwesen und bei vielen anderen Aufgaben: verlangen große und starke Akteure, die mit Wettbewerbern aus den USA oder China auf Augenhöhe sind.

Wenn es in einem Land an Unternehmen fehlt, die die notwendige kritische Größe erreichen, um bedeutende Projekte zu realisieren und sich im internationalen Wettbewerb gegen große Konkurrenten zu behaupten, führt dies faktisch zum Ausschluss von einem bedeutenden und wachsenden Teil des Weltmarktes.

Es ist deshalb Anlass zur Sorge, dass in Deutschland seit Jahren kaum noch neue Unternehmen dieser Größenordnung entstehen, stattdessen frühere Weltmarktführer, wie AEG oder Grundig schon lange ihre Stellung verloren haben. In den USA und in China sind in den letzten 20 Jahren zahlreiche neue große Weltmarktkonzerne entstanden, insbesondere im Bereich der Telekommunikationstechnologien, des Internets und der Digitalisierung.. Dies hat in einigen Bereichen zu einem enormen Zuwachs an Wertschöpfung für diese Länder geführt.

Oft scheitern deutsche oder europäische Fusionen, die mit Blick auf den Weltmarkt sinnvoll und notwendig sind, an der Fokussierung auf nationale und regionale Märkte im geltenden Recht. Das europäische und deutsche Wettbewerbsrecht müssen überprüft und gegebenenfalls geändert werden, damit für deutsche und europäische Unternehmen ein internationaler Wettbewerb „auf Augenhöhe“ möglich bleibt.

Bereits bestehende Champions wie Siemens, Thyssen-Krupp, Automobilhersteller oder Deutsche Bank gibt es zum Teil seit 100 Jahren und länger, sie haben sich seither erfolgreich am Weltmarkt

behauptet. Airbus ist eine große neuere Erfolgsgeschichte, doch auch seine Gründung liegt mittlerweile 50 Jahre zurück.

**Der langfristiger Erfolg und das Überleben solcher Unternehmen liegt im nationalen politischen und wirtschaftlichen Interesse, da sie erheblich zur Wertschöpfung beitragen und in vielen Fällen auch für das hervorragende Image deutscher Wirtschaft und Industrie weltweit mit verantwortlich sind.**

- Viele Unternehmen versuchen, ihre Position auf bestimmten Märkten durch die **Übernahme von Unternehmen** in anderen Ländern zu verbessern. Deutschland war und ist ein offenes Land, in dem solche Übernahmen auch künftig möglich und erwünscht sind, da dies unserem Verständnis von Marktwirtschaft entspricht.

Die staatliche Untersagung von Unternehmensübernahmen durch ausländische Wettbewerber ist auch künftig an strenge Voraussetzungen zu knüpfen und darf im Einzelfall nur dann erfolgen, wenn dies zur Abwehr von Gefährdungen der nationalen Sicherheit, einschließlich des Bereichs der kritischen Infrastrukturen, erforderlich ist.

Bei Übernahmeversuchen, bei denen nicht in erster Linie das staatliche Sicherheitsinteresse, sondern vielmehr Technologie- und Innovationsführerschaft betroffen sind, ist es vorrangig Sache der privaten deutschen Wirtschaft und ihrer Akteure, derartige Übernahmen durch eigene Angebote zu verhindern. Der Staat kann in diesen Fällen ermutigen und unterstützen.

Nur in sehr wichtigen Fällen soll der Staat für einen befristeten Zeitraum selbst als Erwerber von Unternehmensanteilen auftreten können. Insgesamt darf sich der Anteil staatlicher Beteiligungen langfristig aber nicht erhöhen. Deshalb kommt die Schaffung einer nationalen **Beteiligungsfazität** in Betracht, über deren Umfang regelmäßig dem Parlament zu berichten ist. Der Übernahme neuer Beteiligung muss grundsätzlich die Privatisierung anderer Beteiligungen gegenüberstehen.

- Ob und inwieweit der Staat von grundsätzlich gegebenen Handlungsmöglichkeiten Gebrauch macht, muss nach einem **neuen volkswirtschaftlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip** beurteilt und

entschieden

werden:

1. Je geringer die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Vorgehens, desto weniger darf der Staat in den Wirtschaftsprozess eingreifen.
2. Je größer die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Vorgangs, desto größer muss der Spielraum des Staates für aktive und aktivierende Gestaltung sein. Dies kann bei Herausforderungen, die für eine Volkswirtschaft existenziell sind, bis zur zeitlich befristeten Übernahme von Anteilen oder Gewährung von Beihilfen gehen.
3. Grundsätzlich ist jeder Eingriff auf dasjenige Maß zu beschränken, das zur Erreichung des volkswirtschaftlichen Ziels notwendig und geeignet erscheint.
4. Im Hinblick auf die für die Wertschöpfungskette sehr bedeutende Frage der Batteriezellproduktion erscheint z.B. eine staatliche Förderung bis hin zur Unterstützung der Bildung von Konsortien sinnvoll und ausreichend.
5. Bei den überragend wichtigen Fragen von Plattform-Ökonomie, Künstlicher Intelligenz und Autonomem Fahren erscheint demgegenüber – wie seinerzeit im Falle von Airbus – eine unmittelbare staatliche Beteiligung zur Erreichung des Ziels erforderlich und gerechtfertigt (KI-Airbus).

## **Ordnungspolitische Prinzipien:**

- Die Politik muss die **Rahmenbedingungen für industrielle Produktion** in Deutschland im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit wichtiger Branchen ständig überprüfen und verbessern.

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich diese Rahmenbedingungen durch staatliche Eingriffe z.B. aus Gründen des Umweltschutzes, des Klimaschutzes, der Energiewende, oder der Sozialpolitik zum Teil deutlich verändert. Dies hat die Kosten und damit die Wettbewerbsposition gegenüber Ländern, in denen dies nicht der Fall

ist,

verschlechtert.

Soweit der Staat Eingriffe, die aus übergeordneten politischen Gründen erforderlich sind, in ihren wettbewerbsschädlichen Wirkungen ausgleicht, ist dies keine Subvention, sondern die Wiederherstellung von Vergleichbarkeit im Wettbewerb. Dies muss im Einklang mit EU-Recht möglich sein.

Bereiche in denen Handlungsbedarf besteht, sind z.B.:

- Strom- und Energiepreise
- Höhe der Unternehmensbesteuerung
- Höhe der Sozialabgabenquote (dauerhaft unter 40 Prozent muss garantiert sein)

- Der Staat darf zu keinem Zeitpunkt in **betriebswirtschaftliche** Entscheidungen einzelner Unternehmen eingreifen. Jedes Unternehmen muss selbst entscheiden können, welche Strategie es verfolgt, welche Investitionen es tätigt. Dies folgt aus der zwingenden Einheit von Entscheidung und Verantwortung. Deshalb ist es Sache eines jeden Unternehmens, ob es in neue Technologien investiert oder nicht. Als Ergebnis unternehmerischen Handelns müssen Erfolg und Scheitern gleichermaßen möglich sein, wenn Marktwirtschaft tatsächlich gelingen soll.
- Der Staat soll auch nicht willkürlich in den **Wettbewerb** zwischen einzelnen Unternehmen eingreifen, weder im nationalen noch im internationalen Wettbewerb. Nur so kann der Prozess der optimalen Ressourcenallokation gelingen, kann sich der bessere Anbieter behaupten, entsteht der größte Mehrwert für alle.
- Die Prinzipien des Marktes und des komparativen Vorteils (Ricardo) sind unverändert gültig. Ihre Beachtung und Durchsetzung liegt im Interesse aller Beteiligten. Sie bedeuten, dass der Erfolg einer einzelnen Volkswirtschaft nicht zu Lasten einer anderen Volkswirtschaft erfolgt. Vielmehr können alle gemeinsam wachsen und stärker werden, wenn sie diese Prinzipien erkennen und anwenden.
- Deutschland bekennt sich deshalb zum **Prinzip freier und offener internationaler Märkte**, auch dort, wo dies möglicherweise eigenen

Unternehmen zum Nachteil gereicht. Wir wollen weltweit Zölle und Abgaben senken und abschaffen, insbesondere für Industrieprodukte in allen Bereichen.

- Wir wollen den **Multilateralismus** stärken und ausbauen, weil er die beste Garantie gegen Protektionismus jeder Art ist und außerdem wesentlich zur Schaffung von wirtschaftlicher und politischer Stabilität beiträgt.
- Freie und offene Märkte setzen **vergleichbare Rahmenbedingungen** für alle Marktteilnehmer und Wettbewerber voraus (level playing field). Diese entstehen nicht von selbst, zumal einige Staaten sich nicht an geltende Regeln halten. Deutschland muss deshalb im Interesse seiner Wirtschaft intensiv auf die Beseitigung bestehender Ungleichheiten und Benachteiligungen hinwirken.
- Sofern es in absehbarer Zeit nicht gelingt, ein level-playing-field für Globale Soziale Marktwirtschaft herzustellen, müssen Deutschland und Europa aktiver als in der Vergangenheit gegen Wettbewerbsverzerrungen durch andere Länder vorgehen. Sonst besteht die Gefahr, dass leistungsfähige Unternehmen durch Eingriffe anderer Staaten benachteiligt und ins Aus gedrängt werden. Dies umfasst:
  1. Überprüfung und ggf. Reform des geltenden **Beihilfe- und Wettbewerbsrechts**.
  2. Ermöglichung von zeitlich begrenzten **Beihilfen** in Bereichen von Innovationen mit hoch innovativen Basiswirkungen, in denen das Erlangen von Wettbewerbsfähigkeit im volkswirtschaftlichen Interesse geboten ist.
  3. Wirksames Vorgehen gegen Dumping und Missbrauch marktbeherrschender Stellungen.
  4. Erleichterung von Unternehmenszusammenschlüssen in Bereichen, in denen Größe eine unabdingbare Voraussetzung für unternehmerischen Erfolg ist.

## Die Europäische Dimension:

Angesichts der großen Errungenschaft des Europäischen Binnenmarktes muss deutsche Industriepolitik immer auch europäische Industriepolitik sein. Grundsätzlich gilt: Die Staaten, die zum Binnenmarkt gehören, haben gemeinsame Wirtschaftsinteressen, da höhere Wertschöpfung in einem dieser Staaten auch den Volkswirtschaften aller anderen Mitglieder des Binnenmarktes zu Gute kommt.

Deshalb bracht auch die Europäische Union eine Industriestrategie, die auf den Strategien der wichtigsten EU-Industrieländer aufbauen muss. Unser Ziel muss es sein, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas insgesamt zu stärken. Der Prozess der De-Industrialisierung in vielen EU-Staaten muss nach und nach beendet und umgekehrt werden. Dies wird nur gelingen, wenn sich die EU-Mitgliedstaaten gemeinsam diesem Ziel verpflichten.

Bislang wird in der Europäischen Union und im Euroraum sehr viel über fiskalische Fragen, aber viel zu wenig über grundlegende wirtschaftspolitische Fragen diskutiert und entschieden. Es gibt mehrere unterschiedliche Ratsformationen, in denen über einzelne Aspekte von Wirtschaftspolitik diskutiert wird (Wettbewerbsfähigkeitsrat, Handelsrat, Telekommunikationsrat, Energierat), aber keinen zentralen europäischen Ort, an dem alle unterschiedlichen Aspekte zusammengeführt, diskutiert und entschieden werden können.

Das europäische Format „Friends of Industrie“ war ein erster richtiger Schritt. Über diesen unverbindlichen Austausch hinaus braucht die Europäische Union künftig einen **„Rat der Industrieminister“**, durch den die Zahl der bestehenden Einzel-Räte allerdings nicht erhöht, sondern reduziert werden soll.

## **Weiteres Vorgehen:**

Eine überzeugende und erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung einer Industriestrategie setzt das Zusammenwirken aller wesentlichen Akteure voraus. Sie müssen gemeinsam Schwerpunkte und Maßnahmen vereinbaren. Die Gesamtverantwortung des Staates für das Wohl seiner Bürgerinnen und Bürger bleibt davon unberührt.

Der vorliegende Entwurf ist deshalb ein erster Aufschlag. Er beansprucht weder Vollständigkeit noch ungeteilte Zustimmung. Er wird in den kommenden Wochen Gegenstand einer intensiven Diskussion mit relevanten Akteuren aus Industrie, Wirtschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft sein. Ebenso mit den Fraktionen des Deutschen Bundestages und den Ländern.

Im Anschluss daran soll die überarbeitete Strategie innerhalb der Bundesregierung abgestimmt und vom Bundeskabinett beschlossen werden.

Ebenso ein Fahrplan mit konkreten Umsetzungsschritten, soweit gesetzliche Änderungen oder sonstige Maßnahmen erforderlich sind (z.B. Wettbewerbsrecht, Beteiligungsfazilität).

Auf der Grundlage der Nationalen Strategie wird sich die Bundesregierung sodann für die rasche Erarbeitung und Verabschiedung einer entsprechenden EU-Industriestrategie einsetzen und in den übrigen Mitgliedstaaten für eine intensive Befassung mit industriepolitischen Themen werben.

Für den Erfolg der Strategie ist es wichtig, dass in regelmäßigen Abständen eine fokussierte Bewertung der tatsächlichen industriepolitischen Entwicklung und der Angemessenheit der Politik der Bundesregierung erfolgt, ohne dass damit die Aufsetzung eines neuen, komplizierten und aufwändigen Monitoring-Prozesses verbunden wird. Ich schlage vor, dass dies erstmalig zu Beginn des Jahres 2021 erfolgen soll.