

Industrie 4.0 kommt ohne selektive Industriepolitik aus

Die EU und Deutschland verfolgen bei der Digitalisierung eine Industriepolitik. Dass diese Strategie auch scheitern kann, zeigen etliche Beispiele, darunter auch die deutsche Solarindustrie. *Eric Scheidegger*

Abstract Die zunehmende Digitalisierung von Wirtschaftsprozessen hat mit dem Begriff «Industrie 4.0» Interesse geweckt. Angesichts solcher Schlagworte und der hohen Erwartungen einer neuen industriellen Revolution haben sich viele Staaten eine Industriestrategie verordnet. Kommt nun das Revival der staatlichen Industriepolitik? Für die Initiative «Industrie 2025» der Schweizer Wirtschaft trifft dies nicht zu. Die wirtschaftspolitischen Erwartungen der Initianten beschränken sich auf Massnahmen der «horizontalen» Industriepolitik. Konkret fordern sie damit eine konsequent weitergeführte Politik der «guten Rahmenbedingungen».

Die zunehmende Durchdringung der Wirtschaft mit Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) weckt hohe Erwartungen. Unter dem Stichwort «Industrie 4.0» erhoffen sich einige Protagonisten eine vierte industrielle Revolution. Andere Experten sind da pragmatischer. Sie erwarten dank internetbasierter Vernetzung der Produktions- und Distributionsprozesse höhere Flexibilität in der industriellen Fertigung sowie Potenzial für neue Geschäftsmodelle. Unbestritten ist indes für beide Seiten: Die Möglichkeiten der Industrie 4.0 sind für die Unternehmen des Hochkostenstandortes Schweiz von hoher Relevanz.

Revival der Industriepolitik?

In Europa gehen die Erwartungen an die Digitalisierung der Wirtschaft indessen so weit, dass sich die EU-Kommission von einer Vision leiten lässt: Mit der «Neuen Industriestrategie für Europa» strebt die Kommission eine Zukunft an, in der die EU im digitalen Bereich weltweit führend ist.¹ Dabei erwartet die Brüsseler Behörde, dass die Wirtschaft mehr in Bereiche wie künstliche Intelligenz, 5G sowie Datenanalysen investiert. Die deutsche Regierung hat ihrerseits eine «Industriestrategie

2030» veröffentlicht. Darin werden die vielversprechenden Automatisierungspotenziale der Industrie 4.0 im selben Atemzug genannt mit anderen sogenannten Gamechanger-Technologien: Gentechnologie, Bionik, Nanotechnologie oder Quantentechnologie.²

Aufgrund solcher Offensiven ist mancherorts von einem Revival der Industriepolitik die Rede. Was bedeutet dies für die Schweiz? Brauchen wir eine Industriepolitik 4.0, damit die Unternehmen die Opportunitäten nicht verschlafen? Es lohnt sich, bei der Klärung dieser Frage zwischen einer «vertikalen» und einer «horizontalen» Industriepolitik zu unterscheiden.

Verpönte vertikale Massnahmen

In Anlehnung an die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kann unter der (ökonomisch verpönten) vertikalen Industriepolitik jede selektive staatliche Intervention verstanden werden, die versucht, die wirtschaftliche Aktivität hin zu einzelnen Unternehmen, Sektoren oder Technologien umzulenken, welche (angeblich) ein höheres Wachstum versprechen.³ Das Arsenal an möglichen Massnahmen, um dies zu erreichen, gleicht sich rund um den Globus. Im Vordergrund stehen staatliche Beihilfen, Einfuhrbeschränkungen, um die einheimischen Unternehmen vor dem Weltmarkt zu schützen, sowie staatliche Beteiligungen an Unternehmen. Letztlich hat eine vertikale Industriepolitik das Ziel, die Innovationskraft zu stärken und höheren wirtschaftlichen Wohlstand zu schaffen. Was kann an solchen guten Absichten falsch sein?

1 Europäische Kommission (2020).

2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019).

3 Warwick (2013).



Gemäss ökonomischen Prinzipien können staatliche Interventionen dann in Betracht gezogen werden, wenn nachgewiesenes Marktversagen korrigiert wird. Bei einer Industriepolitik ist jedoch immer auch zu beachten, dass dadurch ein Staatsversagen im Sinne unerwünschter ökonomischer Nebenwirkungen entstehen kann.⁴ Denn erstens wirken einzelbetriebliche Förderungen diskriminierend: Sie bevorzugen die nutzniessenden Empfänger der staatlichen Unterstützung und bestrafen alle anderen Unternehmen, die den zugrunde liegenden (wie auch immer definierten) Kriterien nicht entsprechen. In der Regel verzerrt und schwächt dies den Wettbewerb zulasten der Innovationskraft.

Falls die Unterstützung auf die zuvor erwähnten Gamechanger-Technologien abzielt, gehen die Behörden – zweitens – davon aus,

Symbol einer gescheiterten Industriepolitik: Linienflüge mit dem Überschallflugzeug Concorde wurden 2003 eingestellt.

⁴ Bundesrat (2014).

die langfristigen Marktpotenziale neuester Technologien besser beurteilen zu können als private Investoren und Unternehmen. Sie massen sich an, die Gewinner des Fortschrittes über Jahrzehnte voraussagen zu können. Da die Trends «bahnbrechender» Technologien jedoch höchst ungewiss sind, ist die Wahrscheinlichkeit der Fehleinschätzung erheblich, und dies auf Kosten der Steuerzahler. Konkrete Beispiele sind die Fehlinvestitionen in die deutsche Magnetschwebbahn Transrapid oder die Solarindustrie. Nachdem die deutsche Regierung die Produktion von Solarzellen in Deutschland gefördert hatte, scheiterten etliche Produzenten an der günstigeren chinesischen Konkurrenz und mussten letztlich Insolvenz anmelden. Ebenso gescheitert sind die staatlichen Investitionen in das französische Überschallflugzeug Concorde oder in den Schweizer Panzer 68.

So gesehen ist es begrüßenswert, dass aus Schweizer Industriekreisen keine Rufe nach staatlicher Hilfe laut werden. Stattdessen setzt die Privatwirtschaft mit dem Programm «Industrie 2025» auf Eigeninitiative. Dabei loten Technologieunternehmen in etablierten Netzwerken das Potenzial der Industrie 4.0 aus. Das ist nicht zuletzt auch deshalb sinnvoll, weil die Möglichkeiten und Grenzen je nach Anwendungsbereich und Unternehmen sehr unterschiedlich sind und die Firmen am besten wissen, welche Optionen für ihr Geschäftsmodell von Nutzen sind.

Gute Rahmenbedingungen gefordert

Was die Initianten von «Industrie 2025» hingegen auch in der Schweiz fordern, ist eine konsequent weitergeführte Politik der guten Rahmenbedingungen. Darunter versteht man einen Ansatz, der mit dem Begriff der «horizontalen Industriepolitik» Einzug in die gegenwärtige Literatur gefunden hat.⁵ Im Vordergrund stehen dabei keine selektiven Massnahmen, sondern beispielsweise eine hohe Qualität der Infrastruktur, der Schutz des geistigen Eigentums,

ein leistungsfähiges Bildungs-, Forschungs- und Innovationsystem oder flexible Arbeitsmärkte.

Mit Bezug auf das Internet der Dinge, Robotik, künstliche Intelligenz oder Cloud-Computing werden bei der Pflege der Rahmenbedingungen neue Themenbereiche wichtig. Konkret gehören dazu der Zugang zum europäischen digitalen Binnenmarkt, Normen zur Systemkommunikation im Datenaustausch, Datenschutz, Datenrecht und Cybersicherheit. Alles in allem gibt es bei der Weiterentwicklung der Industrie 4.0 also genügend Handlungsbedarf, bei dem auch der Staat wichtige Aufgaben hat – ohne dass er einer selektiven Industriepolitik verfallen muss.



Eric Scheidegger

Dr. rer. pol., Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik und stv. Direktor, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

⁵ Siehe Sachverständigenrat (2019) sowie Pop und Connon (2020).

Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019). Industriestrategie 2030 – Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik. Berlin.

Bundesrat (2014). Eine Industriepolitik für die Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 16.4.2014 in Erfüllung des Postulates Bischof (11.3461).

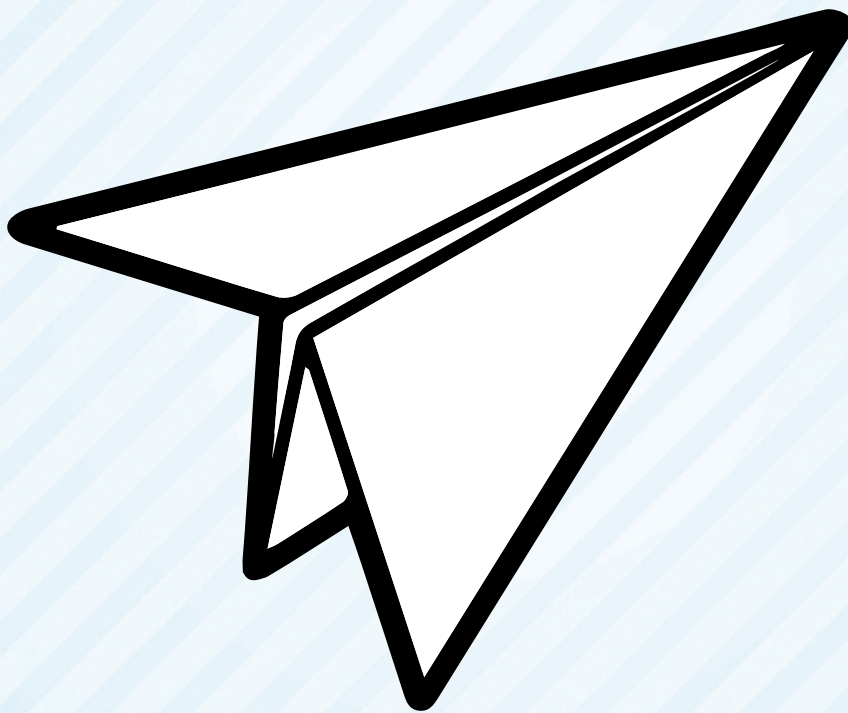
Europäische Kommission (2020). Eine neue Industriestrategie für Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel, 10.3.2020.

Pop, Georgiana; Connon, Davida (2020). Industrial Policy Effects and the Case for Competition. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight. World Bank, Washington, DC.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019). Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Warwick, Ken (2013). Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris.

Die Volkswirtschaft direkt in die Mailbox



Jetzt abonnieren und
kostenlos lesen
www.dievolkswirtschaft.ch/abo

