

# Deutsche Industriepolitik.

*Zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030*

**6. Mai 2019**

- Die Aufgaben für eine moderne Industrie- und Innovationspolitik sind in den letzten Jahren unverkennbar angestiegen. Dies gilt gleichermaßen für Deutschland wie für die Europäische Union.
- Im Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030 werden gravierende Veränderungen in der internationalen Wirtschaftsordnung thematisiert. Dies stellt die politischen Institutionen und die Unternehmen in Deutschland vor neue Herausforderungen.
- Wir halten eine breite Debatte über die Zielsetzungen und Instrumente der nationalen und europäischen Industrie- und Innovationspolitik für dringend erforderlich.
- Im vorliegenden Papier stellen wir unsere Vorschläge hauptsächlich für die Fortentwicklung der deutschen Industriepolitik vor. Zugleich verstehen wir die Nationale Industriestrategie 2030 als den Beginn für einen strukturierten politischen Prozess. Im weiteren Verfahren müssen daher zusätzliche Aspekte einer Industriestrategie beachtet und diskutiert werden - wie zum Beispiel spezifische Herausforderungen für eine zukunftsfähige digitale Wirtschaft in Deutschland.

## Executive Summary

### I. Soziale Marktwirtschaft als Erfolgsmodell

Das Erfolgsmodell der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland hat in den vergangenen 70 Jahren durch offene Märkte und den EU-Binnenmarkt einen beispiellosen wirtschaftlichen Wohlstand geschaffen. In unserer freiheitlichen, dezentral und wettbewerblich organisierten Wirtschaftsordnung muss daher auch in Zukunft privatwirtschaftliches Handeln immer Vorrang haben. Nur so lässt sich ein effizienter und verantwortungsvoller Einsatz von Ressourcen durch unternehmerische Entscheidungen garantieren. Intakte wettbewerbliche Strukturen unter den Anbietern sind zentrale Voraussetzungen für die Entfesselung innovativer Kräfte sowie für eine ausgewogene Unternehmensgrößenstruktur.

### II. Protektionismus und Nationalismus gefährden Wohlstand

Zugleich wird Deutschlands Wohlstand in wachsendem Maße durch nationalistische, protektionistische und merkantilistische Entwicklungen gefährdet. Massive industrie- und handelspolitische Verzerrungen des Außenhandels und der weltweiten Investitionstätigkeit unterminieren die liberale Weltwirtschaftsordnung, die ein Grundpfeiler des deutschen Wohlstands ist. Stärker als bislang muss die Politik gemeinsam mit unseren europäischen Partnern für offene Märkte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und damit auch für wirtschaftliche Freiheit in der Sozialen Marktwirtschaft eintreten.

### III. Nationale Industriestrategie 2030 gegen Verzerrung des Wettbewerbs

In dem Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030 spricht das Bundeswirtschaftsministerium die Fehlentwicklung industrie- und handelspolitischer Verzerrungen des Außenhandels und der weltweiten Investitionstätigkeit klar und deutlich an. Die Diskussion über die Antwort der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik auf diese Gefahr ist zwingend erforderlich. Umfangreiche spürbare Entscheidungen Deutschlands und der Europäischen Union sind notwendig. Diese erstrecken sich von der Stärkung der Handels- und Wettbewerbspolitik hin zu neuen Instrumenten in der Innovations- und Industriepolitik. Neben der Schärfung bestehender Instrumente sind neue, umfassende Ansätze erforderlich. Der hohe Grad von Vernetzung, die fortschreitende Digitalisierung und enorm beschleunigte Innovationsprozesse erfordern mehr als je zuvor systematische Ansätze. Keinesfalls dürfen diese notwendigen Schritte jedoch die dringend notwendigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen für wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen ersetzen. Vielmehr geht es darum, diese attraktiven Bedingungen zu schaffen.

### IV. Handels- und Wettbewerbsordnung stärken

Die regelbasierte internationale Handelsordnung und die europäische Wettbewerbsordnung zu stärken, ist dringend erforderlich. Deutschland und die EU müssen dieses Ziel verfolgen. Ansatzpunkte sind die Schärfung des außenwirtschaftlichen Instrumentariums auf europäischer Ebene, die Reform bestimmter WTO-Regelwerke, z. B. für Staatsunternehmen und Subventionen, Ergänzungen in der deutschen Exportflankierung sowie klare Bestimmungen im Außenwirtschaftsrecht mit wirksamer Koordinierung auf nationaler Ebene. Dabei ist zu beachten, dass das für die Industrie ausgehandelten Regelwerke bisher nicht in gleichem Maße auch für die neuen Geschäftsmodelle der Digitalwirtschaft gelten. Es bedarf einer Durchsetzung gemeinsamer etablierter Regeln auch im digitalen Bereich, um z. B. ungerechtfertigte Datenlokalisierungsmaßnahmen zu unterbinden und ein „Level Playing Field“ in der Real- und Digitalwirtschaft zu schaffen. Ein mögliches Eingreifen des Staates auf dem Wege einer Beteiligungsfazilität erscheint derzeit aus Sicht der deutschen Industrie angesichts existierender marktkonformer Instrumente nicht notwendig. Jede vertikale staatliche Intervention muss immer unter dem Aspekt der Verzerrung marktlicher Allokationsmechanismen bewertet werden.

## **V. Stärkere Industrie- und Innovationspolitik in Berlin und Brüssel erforderlich**

Berlin und Brüssel sollten ihre Förderpolitik und Wirtschaftsregulierung im Vergleichsmaßstab zu den Vereinigten Staaten und der Volksrepublik China stärker aufstellen. Dazu gehört zwingend eine ambitionierte Industrie- und Innovationspolitik, die mit ausreichenden Mitteln und innovationsfreundlichen regulatorischen Ansätzen unterlegt ist. Sie muss Freiräume für Innovationen erhalten und schaffen.

## **VI. Für eine wettbewerbsfähige Datenwirtschaft**

Für Innovationen und die Position der deutschen Industrie im internationalen Wettbewerb kommt es ganz entscheidend auf die Verfügbarkeit von Daten an. Dabei ist es für börsennotierte Konzerne und mittelständische Familienunternehmen gleichermaßen elementar, die Daten- und Plattformökonomie im Gesamtbild zu sehen und zu fördern. Eine effektive Datennutzung bedarf keiner allgemeinen, gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährung von Datenzugang und Data Sharing. Sinnvoll ist, die Prinzipien der Vertragsfreiheit und der Selbstregulierung zu stärken. Der Staat muss dafür gezielte Anreize und einen sicheren Rechtsrahmen setzen. Ziel sollte eine Industriestrategie sein, welche die gute Ausgangsposition der deutschen Industrie insbesondere im B2B-Bereich digitaler Plattformen nutzt und ausbaut. Neben der Finanzierung von Innovation spielen regulatorische Arbitrage und Wettbewerb in der Regulierung des Datenflusses eine zunehmende Rolle, auf welche die Politik reagieren sollte.

## **VII. Lücken in der Risikokapitalfinanzierung schließen**

In der Innovationsfinanzierung und ihrer öffentlichen Flankierung sollten bestehende Markt- und Politiklücken in Europa konsequent geschlossen werden. Dies trifft auf die Bereitstellung von Risikokapital insbesondere in der Expansionsphase für alle Sektoren zu. Klassische Förderinstrumente müssen stärker auf die Flankierung veränderter privater Investitionsstrukturen hin zu immateriellen Vermögenswerten, Verbundinnovationen und Geschäftsmodellen ausgerichtet werden.

## **VIII. Klimaziele erfordern umsichtige Industriepolitik**

Aus den politisch gesetzten Klimaschutzzielen internationaler Abkommen ergeben sich zusätzliche weitreichende industrielle Konsequenzen und industriepolitische Aufgaben, die weit über das bislang bekannte Maß hinausgehen. Der massive Strukturwandel in zahlreichen Sektoren wird über Jahrzehnte hohe private und ergänzende öffentliche Investitionen in neuen Technologien, Produktionsprozesse und Infrastrukturen erfordern. Der Löwenanteil der erforderlichen privaten Investitionen sollte in einer längeren Einführungsphase erheblich stimuliert und regulatorisch flankiert werden, damit baldmöglichst marktwirtschaftliche Mechanismen greifen. Klimaschutz ist möglich, aber nicht zum Nulltarif, und er darf nicht zu Lasten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gehen.

## **IX. Defizite bei Energiepreisen, Steuerlast und Infrastruktur beseitigen**

Eine Standortpolitik sollte Strukturschwächen am Standort Deutschland und in der EU rasch, konsequent und nachhaltig angehen, abbauen und überwinden. Mängel bestehen mit Blick auf Unternehmensteuern, Energiepreise, Infrastruktur, Rechtsetzung und Fachkräfte. Wettbewerbsfähige Wertschöpfung im engen Verbund von Industrie und Dienstleistungen wird nur dann nachhaltig zur Erhöhung des Lebensstandards beitragen können, wenn die private und öffentliche Investitionstätigkeit substanziell gestärkt, die Infrastruktur modernisiert, die steuerlichen Belastungen auf international vergleichbares Niveau abgesenkt und die Energiekosten so weit reduziert werden, dass sie die Industrie nicht weiterhin schwächen. Ein gezielter Abbau von Verwaltungslasten, raschere Genehmigungs- und Planungsverfahren für Investitionsvorhaben und eine leistungsstarke, digital unterstützte Verwaltung vor Ort bleiben unabdingbar.

## **X. Wertschöpfungsverbände mit mittelständischen Unternehmen**

Nach Sektor und Größe differenzierte Branchen- und Unternehmensstrukturen bleiben ein Garant für dynamische Wettbewerbsvorteile der deutschen Industrie. Cluster und Netzwerkstrukturen, die steter Überprüfung und dynamischer Veränderung standhalten, haben weiter besondere Bedeutung, um Kompetenzbündel und Synergien und damit Wettbewerbsvorsprünge entwickeln zu können. Zu neuen Wertschöpfungsstrukturen im Verbund bis hin zu Nachfolgeregelungen sind in vielen mittelständischen Unternehmen Weichenstellungen erforderlich. Auf die Kraft der Vielfalt sollte auch moderne Politik bauen und diese zu voller Entfaltung bringen. Eine dezidierte staatliche Förderung nationaler oder europäischer "Champions" ist in diesem Verständnis nicht zuletzt mit Blick auf verlässliche Zulieferbeziehungen und wettbewerbsfähige Wertschöpfungsverbände von großen, mittleren und kleineren Unternehmen mit Skepsis zu bewerten.

## **XI. Nationale Industriestrategie 2019 beschließen und mit EU-Industriepolitik verstärken**

Die Nationale Industriestrategie 2030 sollte in den kommenden Monaten diskutiert, zu einer Strategie der Bundesregierung entwickelt und zu einem Politikpaket geschnürt werden. Gleichmaßen hat der Europäische Rat die Europäische Kommission gebeten, noch im laufenden Jahr einen industriepolitischen Maßnahmenkatalog vorzulegen. Es soll die industrie- und wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus der unter den Mitgliedstaaten konsentierten Diagnose ziehen. Die Schnittmenge zwischen den Themen in diesen beiden politischen Entscheidungsprozessen wird sehr hoch sein. Die Zusammenführung der notwendigen Handlungsfelder und Strategien auf deutscher und europäischer Ebene ist von sehr großer Bedeutung: Nur ein abgestimmt auftretendes Europa ist in der Lage, im internationalen Technologiewettbewerb mitzuhalten und sich der Erosion der liberalen internationalen Wirtschaftsordnung zu erwehren.

## **XII. Wirtschaftspolitische Aufgaben selbstbewusst anpacken**

Deutschland kann es sich nicht leisten, die genannten außenwirtschaftlichen und technologischen Herausforderungen im internationalen Wettbewerb zu ignorieren. Es ist auch keine Option, selbstgesteckte Klimaziele nicht mit Maßnahmen zu unterlegen, die die Chance bieten, diese Ziele auch zu erreichen. Eine breite öffentliche, parlamentarische und europäisch eingebettete Diskussion über die notwendigen Entscheidungen ist notwendig, um Deutschlands Wohlstand auch weitere Jahrzehnte im Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft zu erhöhen. Die in konjunkturell guten Zeiten entstandene industriepolitische Gelassenheit sollte nun einem ernstem und selbstbewussten Anpacken der wirtschaftspolitischen Aufgaben weichen.

## Inhalt

<b>Executive Summary .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Präambel .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Regelbasierten Wettbewerb stärken .....</b>	<b>8</b>
Beihilfe- und Wettbewerbsrecht modernisieren .....	9
Potentiale der Handelspolitik nutzen .....	10
Exportabsicherung .....	12
Investitionskontrollen .....	13
Nachhaltige Rohstoffversorgung sichern .....	14
Zugang zu öffentlichen Aufträgen weltweit gewährleisten .....	14
Marktabstottungen auf Vergabemärkten in Drittstaaten außerhalb der EU bekämpfen .....	14
Unfaire Praktiken auf ausländischen Vergabemärkten in der EU bekämpfen .....	15
Abbau von Nachteilen bei öffentlichen Aufträgen in Deutschland .....	16
<b>3. Nachteile des Standorts Deutschland abbauen .....</b>	<b>16</b>
Ein „Level Playing Field“ schaffen .....	17
Klima- und Energiepolitik .....	17
Unternehmensteuerreform .....	18
Forschung, Entwicklung und Innovation stärken .....	18
Steuerliche Forschungsförderung .....	18
Finanzierung von Innovationen .....	19
Digitalisierung, Datenpolitik, KI .....	22
Bioökonomie, Biotechnologie, Lebenswissenschaften .....	24
Ganzheitliche Kreislaufwirtschaft .....	25
Fachkräftemangel .....	25
Unternehmertum stärken .....	26
Bürokratie abbauen, besseres Recht setzen .....	26
Infrastruktur am Standort verbessern .....	27
Akzeptanz für den Infrastrukturausbau stärken .....	28
Finanzierungsaufwuchs fortschreiben, Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen .....	28
Energiewende und Mobilität der Zukunft sichern .....	29
Gigabitnetze für die digitale Transformation aufbauen .....	29
<b>Impressum .....</b>	<b>31</b>

## 1. Präambel

1. Mit der Vorlage eines Entwurfs zu einer Nationalen Industriestrategie 2030 hat der Bundeswirtschaftsminister die Diskussion über eine anspruchsvolle Industriestrategie für Deutschland angestoßen. Wir teilen weitgehend den Befund und begrüßen die Diskussion über Stand und Zukunft des Industriestandorts Deutschland. Die allgemeine Analyse von massiven Wettbewerbsverzerrungen insbesondere in Branchen mit mittleren und hohen Technologien ist grundsätzlich zutreffend. Nun kommt es darauf an, die notwendigen wirtschafts- und industriepolitischen Weichenstellungen in Deutschland zu treffen.

2. Es ist daher höchste Zeit für ein Gesamtkonzept der Bundesregierung. Deshalb nimmt der BDI die Einladung zum Dialog über die Nationale Industriestrategie 2030 gerne an. Die dauerhafte Stärkung der Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes und der mit ihm eng verflochtenen unternehmensnahen Dienstleistungen ist sicherlich im Hinblick auf das spezifische Spezialisierungsprofil der deutschen Volkswirtschaft zielführend. Um die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts beurteilen zu können, sollten neben der reinen Wertschöpfung auch andere Erfolgsindikatoren berücksichtigt werden, etwa die Vorleistungsverflechtungen, die Verbundwertschöpfung, die Forschungsleistung und Innovationstätigkeit, der Außenhandel und die Beschäftigung.

3. Die Stellungnahme der Industrie in Deutschland umfasst zwei Teile: Der erste Teil beschreibt strategische Ansätze, um in einem neuen globalen Wirtschaftsgefüge zu reüssieren. Im zweiten Teil geht es um Maßnahmen zur Überwindung der Schwächen und Stärkung des Standorts Deutschland.

4. Die deutsche Volkswirtschaft ist politisch, ökonomisch, sozial und kulturell hochgradig mit anderen Ländern und Kontinenten vernetzt. Auf dieser Vernetzung beruht unser Wohlstand. Wir sollten daher sensibel für Entwicklungen in anderen Ländern sein, denn es gibt dort fast keinen Trend, der uns nicht auch betrifft oder sogar herausfordert.

5. Das Erstarken einer Renationalisierungspolitik in Teilen Europas, in Asien und in Amerika betrachten wir daher mit großer Sorge. Die regelbasierte globale Marktwirtschaft wird in ihrer Rolle als dominierendes Prinzip herausgefordert. Ein „Level Playing Field“, also einheitliche Regeln für Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen, für Kapitalverkehr, Migration und den Fluss von Daten und Ideen, wäre dann bei weitem weniger offen und so frei wie derzeit. An dessen Stelle könnte eine Triade aus USA, China und der Europäischen Union mit jeweils unterschiedlichen Regelwerken treten, deren Machtgefüge neu auszutarieren ist.

6. Aus dem industriellen und technologischen Potenzial Deutschlands ergibt sich, dass wir Anwalt einer europäischen, regelbasierten, offenen, aber wachsamem Politik sein sollten. Dies gilt selbstverständlich für die Binnenmarkt- und Außenwirtschaftspolitik; es sollte sich jedoch auch zunehmend in Fragen der Innovations- und Industriepolitik widerspiegeln. Denn hier entstehen für viele Unternehmen in Deutschland neue Herausforderungen im internationalen Wettbewerb mit Marktteilnehmern, die in gänzlich anderen Staats- und Wirtschaftsordnungen beheimatet sind und anderen Regelkreisen unterliegen. Zum Teil werden Grundprinzipien marktwirtschaftlicher Ordnung in diesen Staaten nicht eingehalten.

7. Daher sollte die deutsche und europäische Industriepolitik über ihre derzeitige Rolle als punktueller Reparaturbetrieb, um strukturelle und regionale Nachteile auszugleichen, hinauswachsen. Durch konsistente Politik auf allen Ebenen sollten wir die Erneuerung unserer Industriegesellschaft vorantreiben, die Schwächen des Industriestandorts abbauen und uns auf Basis unserer Stärken weiterentwickeln.

8. Die Wirtschafts- und Industriepolitik kann und sollte zukünftig einen größeren Beitrag dazu leisten, die Voraussetzungen für die Erhöhung der Produktivität richtig zu setzen und die Entwicklung von Wertschöpfung und Beschäftigung im Verbund von Verarbeitendem Gewerbe und eng integrierten Dienstleistungen zu befördern. Dies gilt umso mehr, als aus übergeordneten Zielsetzungen der Politik, z. B. dem Klimaschutz, erhebliche Konsequenzen für den Strukturwandel ganzer Wirtschaftsbereiche hin zu emissionsärmeren Prozessen und Produkten folgen. Diese sollten zwingend durch Forschung, Infrastruktur, Bildung und andere staatliche Leistungen flankiert werden. In vielen Feldern wird jedoch auch konkretes industriepolitisches Handeln erforderlich werden, um die notwendigen Investitionen in neue Lösungen zu ermöglichen. Der Investitionsbedarf in Deutschland liegt allein bei einem CO<sub>2</sub>-Emissionsminderungsziel von 80 Prozent bis 2050 im hohen zweistelligen Milliardenbereich pro Jahr.

9. Es ist deswegen zielführend, sich auch in Deutschland wieder stärker mit dem Thema Industriepolitik auseinanderzusetzen. Entsprechende Zielsetzungen und Maßnahmen in der Innovations- und Industriepolitik sollten vor allem auf die Bereiche neue Querschnittstechnologien (z. B. Industrie 4.0, Künstliche Intelligenz und Cloud-Lösungen), Lebenswissenschaften (Biotechnologie, Pharmazie, Medizin, Gesundheitswissenschaften), neue Werkstoffe und Leichtbautechnologien und auf die Wertschöpfungsverbünde im Verarbeitenden Gewerbe konzentriert sein.

10. Die Erkenntnisse über die diversen Wettbewerbsverzerrungen, die auch im Rahmen der Branchendialoge des Bundeswirtschaftsministeriums gewonnen werden, sollten auch zukünftig die Grundlage für politische Entscheidungen darstellen.

11. Wir sehen zudem grundlegenden Handlungsbedarf in den klassischen Feldern der deutschen Wirtschaftspolitik, um die industrielle Wertschöpfung in Deutschland nachhaltig zu steigern. Zudem gibt es in einzelnen Feldern auch spezifische industriepolitische Herausforderungen, die zum Beispiel aus klima- und energiepolitischen Zielsetzungen resultieren. Ganz generell sind zudem strategische industrie- und wettbewerbspolitische Regelwerke so zu justieren, dass die wirtschaftliche Offenheit im Außenhandel, bei ausländischen Direktinvestitionen und im Fluss von Daten und Technologien über Grenzen im Rahmen eines fairen, weltweiten marktwirtschaftlichen Wettbewerbs aufrechterhalten und gestärkt werden kann. Zur nachhaltigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gilt es nicht nur defensive Instrumente zu schärfen und wettbewerbsrechtliche Anpassungen vorzunehmen, sondern auch zukunftssträchtige Branchen und Unternehmen zu fördern.

12. Das im Papier benannte neue volkswirtschaftliche Verhältnismäßigkeitsprinzip sollte gründlich abgewogen werden. Bei drohenden Übernahmen, bei denen „Technologieführerschaft“ betroffen ist, heißt es, dass es „vorrangig“ Sache der Unternehmen sei, Übernahmen zu verhindern, der Staat habe allerdings die Rolle, Unternehmen zu „ermutigen“ und zu unterstützen. Diese Formulierung lässt viele Fragen offen, etwa nach der Rollenzuweisung zwischen Staat und Wirtschaft sowie zum Verständnis von privatem Unternehmenseigentum.

13. In der Nationalen Industriestrategie sollte der bewährte forschungspolitische Ansatz der Offenheit fortgeführt werden. Die staatliche Technologieförderung darf sich nicht ausschließlich auf eine oder wenige Schlüsseltechnologien dauerhaft festlegen. Sie sollte stets auch neue Technologieoptionen im Blick haben und ihnen international wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen sowie Fördermaßnahmen zur Erforschung, Entwicklung und Erprobung bereitstellen. In Technologiefeldern mit starken klimapolitischen Vorgaben sind zudem die Herausforderungen einer erfolgreichen Markteinführung von Fall zu Fall mit zu prüfen.

14. Der Entwurf der Industriestrategie wird den Perspektiven des industriellen Mittelstandes inklusive der (kontinuierlich) forschenden kleinen und mittelgroßen Unternehmen nicht gerecht. Denn die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie beruht im Kern auf der Fähigkeit, gerade



im Verbund von großen, mittleren und kleineren Unternehmen auf den Weltmärkten komplette Systemlösungen, vielseitige Produkte und passende Dienstleistungen erfolgreich anzubieten. Auch wenn große Unternehmen Vorteile z. B. bei Ausschreibungen und Beteiligungen an Großprojekten in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union haben, sehen wir die explizite politische Förderung von Europäischen Champions kritisch. Denn „Champions“ – ob „hidden“ oder „obvious“ – entstehen durch kundenorientierte Innovation und Investition, nicht durch staatliche Intervention. Um diese Potenziale der Unternehmen weiter heben und dabei auch weiterentwickeln zu können, sollte Deutschland die hausgemachten Schwächen des Standorts beheben.

15. Dies sollte im Einklang mit den europäischen Anstrengungen in diesem Feld erfolgen. In einer Reihe von Schlussfolgerungen des Europäischen Rats sind wirtschafts- und industriepolitische Handlungsnotwendigkeiten der Art und Stoßrichtung nach beschlossen, aber bislang kaum mit Instrumenten unterlegt. Eine strategische Industriepolitik sollte dazu beitragen, die verschiedenen Forschungs- und Förderinitiativen sowie Programme auf nationaler und europäischer Ebene besser miteinander zu verknüpfen, um einen effizienteren Einsatz der Mittel zu gewährleisten. Auch darüber sollte nun bis zum Jahresende ernsthaft diskutiert werden, um für den nächsten Politikzyklus der EU zu entsprechenden Weichenstellungen zu kommen.

16. Die Europäische Kommission hat mit den Beihilfe-Regeln für ein „Important Project of Common European Interest“ (IPCEI) immerhin bereits die Möglichkeit eröffnet, innovative Hightech-Investitionen staatlich zu fördern, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Dieses EU-Instrument steckt jedoch noch in den Anfängen. Deutschland sollte sich unter anderem in das Anfang 2019 ausgewählte Projekt der „Low Carbon Industry“, in dem sich Stahl-, Chemie und Zementindustrie zusammengeschlossen haben, verstärkt einbringen.

## 2. Regelbasierten Wettbewerb stärken

17. Für die Industrie in Deutschland ist und bleibt die Ordnungspolitik zentraler Erfolgsfaktor und Richtschnur wirtschaftspolitischer Instrumente. Gleichzeitig sollten wir entlang dieser Grundsätze Antworten entwickeln, die unsere Stärken ausbauen und auf die Nationalisierungsprozesse in anderen Regionen der Welt reagieren.

18. Für den Fall, dass die bewährten nationalen und europäischen Förderinstrumente nicht ausreichen, unterstützen wir daher eine technologieneutrale, begrenzte und stärker marktbezogene Förderung von Querschnittstechnologien und die Förderung von Unternehmen, Unternehmensverbänden und Clustern, die die Entwicklung dieser Technologien vorantreiben können, am besten durch die EU, aber auch durch die Mitgliedstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland.

19. Die Bedeutung zentraler Querschnittstechnologien, sehr aktuell der künstlichen Intelligenz, ist offenkundig. In den letzten Jahren hat sich auch in diesem Feld das Gewicht von rein privat finanzierten Anstrengungen in den Feldern Forschung, Entwicklung und Markteinführung hin zu einem Wettbewerb der staatlichen (und privaten) FuE-Budgets, der staatlichen und privaten Risikobereitstellung, der umfangreichen Subvention von Krediten, der wachsenden steuerlichen Privilegierung und der staatlichen Gestaltung von Großforschungsvorhaben verschoben. Die deutsche Industrie zeigt gerade in der industriellen Forschung und Entwicklung eine besondere Stärke. Die gewerbliche Umsetzung von Ideen in Produkte und Dienstleistungen weist aber gravierende Schwächen auf, die sich im internationalen Wettbewerb auswirken. Im Ergebnis ist der Marktrahmen wie die wirtschaftspolitische Flankierung trotz einiger Verbesserungen im Detail hinter die Dynamik in Nordamerika und Ostasien zurückgefallen.



20. Insofern greift die Nationale Strategie die Herausforderungen in diesen Feldern auf. Ganz generell sollte jede einzelne Technologie gesondert analysiert werden und mit jeweils eigenen wirtschaftspolitischen Antworten versehen werden.

### **Beihilfe- und Wettbewerbsrecht modernisieren**

21. Die strategische Übernahmepolitik und eine offen protektionistische, auf die Förderung oder Schaffung nationaler Champions gerichtete Industriepolitik einiger Länder markieren zentrale Herausforderungen. Deswegen sollte es Priorität haben, den Wettbewerb zwischen marktwirtschaftlich und staatswirtschaftlich organisierten Wirtschaftsordnungen neu auszubalancieren. Hier geht es darum, die marktwirtschaftlichen Errungenschaften Europas zu verteidigen. Deshalb sollten die Schaffung eines globalen „Level Playing Field“ und weltweiter fairer Wettbewerbsbedingungen weiterhin im Fokus stehen. Dafür sollte die Staatengemeinschaft insbesondere die Reformagenda der WTO – sowohl inhaltlich als auch strukturell – weiterführen. Dazu zählen auch neue Regeln zum Umgang mit Staatsunternehmen und gegen den erzwungenen Technologietransfer. Die Modernisierung der WTO muss auch dazu führen, dass bestehende Regeln besser eingehalten werden und sich alle Mitglieder entsprechend ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zur Marktöffnung verpflichten, gegebenenfalls auch sektoral und plurilateral.

22. In der Diskussion um eine stärkere industriepolitische Ausrichtung werden auch immer wieder Reformansätze im europäischen Wettbewerbsrecht genannt. Offene Märkte und eine effektive Wettbewerbskontrolle durch die Europäische Kommission und die nationalen Kartellbehörden gehören zu den Kernelementen unserer Wirtschaftsordnung. Mögliche Änderungen des Wettbewerbsrechts im Hinblick auf globale Märkte sollten daher stets auch die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt berücksichtigen. Keinesfalls dürfen bewährte Instrumente wie die EU-Fusionskontrolle oder das Beihilferecht faktisch obsolet werden.

23. Es sollten Lösungen auf die Frage gefunden werden, wie wir europäische Unternehmen am besten unterstützen können – gerade im globalen Wettbewerb gegen starke und oftmals massiv staatlich geförderte Konkurrenten aus Drittstaaten. Wünschenswert sind zumindest Ansatzpunkte, die Verfahren beschleunigen und die Berücksichtigung positiver Innovationswirkungen erleichtern. Das EU-Wettbewerbsrecht ist nur ein Teil der Lösung. Im Mittelpunkt muss stehen, selbst gemachte Standortnachteile abzubauen, um die Standortbedingungen in Europa attraktiv zu gestalten. Darüber hinaus brauchen wir eine effektive Anwendung der Instrumente des Außenwirtschaftsrechts. Dazu gehört auch eine gute personelle Ausstattung entsprechender Abteilungen, auf EU-Ebene vor allem der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission.

24. Gerade im Zeitalter von Industrie 4.0 spielen Unternehmenskooperationen und gemeinsame Forschungsprojekte eine wichtige Rolle. Leider stellt das Kartellrecht solchen Kooperationsvorhaben zwischen Wettbewerbern oftmals Hindernisse und aufwändige, hoch formalistische Verfahren in den Weg, selbst wenn keinerlei wettbewerbsrechtliche Bedenken bestehen. Die Grauzonen sind groß, und die Rechtsunsicherheit bei den Unternehmen und ihren Beratern ist mitunter enorm. Hier sollte die Politik nachbessern und den Unternehmen, die beispielweise im Rahmen einer Plattform neue digitale Projekte entwickeln möchten, mehr Rechtssicherheit bieten, beispielsweise durch informelle Vorabgespräche mit den Behörden, behördliche Entscheidungen, die besagen, dass „kein Anlass besteht, tätig zu werden“ sowie eine Überarbeitung der Leitlinien der EU-Kommission zu horizontalen Kooperationsvereinbarungen. Plattformen bieten für Unternehmen sowohl auf Anbieter- wie auch auf Kundenseite neue Chancen und Geschäftsmodelle. Entsprechende Kooperationen können außerdem dabei helfen, eine Gegenmacht zu den außereuropäischen digitalen Großkonzernen zu bilden.

25. Das EU-Beihilferecht sollte einen Fokus auf Investitions- und Innovationsförderungen in Schlüsseltechnologien legen und europäischen Unternehmen dadurch bessere Ausgangschancen im globalen Wettbewerb gewähren. Der BDI begrüßt die beihilferechtliche Förderung von sogenannten IPCEIs, Gemeinschaftsprojekten in Schlüsseltechnologien wie der Mikroelektronik, der Batteriezellfertigung oder der „Low Carbon Industry“. Allerdings braucht es hier eine breitere Ausrichtung und mehr Praxisfälle sowie schnellere Genehmigungen.

26. Politische Maßnahmen zum Klimaschutz dürfen nicht zu Lasten der Standortbedingungen für Unternehmensinvestitionen gehen. Das Beihilferecht sollte dementsprechend angepasst werden. Sowohl längerfristige als auch vollumfassende Entlastungen von politisch verursachten Mehrkosten für Unternehmen sollten künftig beihilferechtlich ermöglicht werden. Die von der Kommission Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung vorgeschlagenen Entlastungen der Industrie von kohleausstiegsbedingten Mehrkosten, einschließlich der erforderlichen Strukturwandelkosten, müssen EU-beihilferechtlich rechtzeitig abgesichert werden.

27. Aktuell wird im Zusammenhang mit der Untersagung des Siemens/Alstom-Zusammenschlusses vielfach die Frage diskutiert, ob unsere Fusionskontrollregelungen noch zeitgemäß sind. Die Verfahren dauern oftmals zu lange und führen für die beteiligten Unternehmen zu unverhältnismäßigem Aufwand. Hier besteht dringender Verbesserungsbedarf. Es wäre zu überlegen, ob nicht erprobte Elemente zur Verschlankeung des Verfahrens aus anderen Ländern übernommen werden sollten, wie beispielsweise eine Reduzierung der exzessiven Informations- und Dokumentenabfrage auf ein vernünftiges und für alle Beteiligten handhabbares Maß, Abschaffung der Pflicht zu oft langwierigen Pränotifikationsgesprächen, insbesondere in unproblematischen Fällen, und Aufhebung des Zwangs zur Verwendung des sog. Formblatts für die Anmeldung, welches in der Praxis zu übermäßig langen und aufwändigen Anmeldungen führt. Zudem birgt die Europäische Fusionskontrolle, in der die Kommission – anders als teilweise in anderen Ländern – Ermittler und Entscheider in einer Person ist, ein systemimmanentes Risiko voreingenommener Entscheidungen. Die vorhandenen Elemente der „Checks and Balances“ innerhalb der Kommission sollten signifikant gestärkt werden, wie etwa durch die Schaffung eines separaten Teams für die Vorbereitung der Entscheidung. Die Kommission könnte außerdem, je nach Fallsituation, bei der Frage der Marktabgrenzung den globalen Wettbewerb durch außereuropäische Unternehmen noch stärker als bislang in den Fokus nehmen, den zu erwartenden potentiellen Wettbewerb auf einer längeren Zeitschiene prüfen und Effizienzerwägungen stärker berücksichtigen. Wichtig ist jedoch, dass die Kommission immer auf die Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls und die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt reagieren kann.

### **Potentiale der Handelspolitik nutzen**

28. Der BDI setzt sich für eine umfassende Stärkung und Modernisierung der WTO ein. Zu den notwendigen multilateralen Modernisierungsmaßnahmen zählen weltweite Regeln und Standards für die digitale Gegenwart und Zukunft der Industrie, denen die WTO zum Beispiel über ein neues E-Commerce-Abkommen näherkommen sollte. Zudem ist es wichtig, dass bestehende Transparenzregeln (wie Meldepflichten für Subventionen) nachgeschärft und besser durchgesetzt werden. Der BDI unterstützt deshalb Initiativen, die neue Sanktionsmöglichkeiten bei Nichterfüllung und klarere Abgrenzungen von Staatsunternehmen in der WTO vorschlagen. Durch plurilaterale Abkommen im Rahmen der WTO könnte die Marktöffnung pragmatisch vorangetrieben werden und den Weg zu multilateralen Vereinbarungen ebnen.

29. Die Handelspolitik der EU sollte weiter darauf abzielen, den Zugang europäischer Unternehmen zu den Weltmärkten zu verbessern. Die EU sollte fortfahren, über bilaterale Abkommen Zölle und andere Handelsbarrieren abzubauen, durch regulatorische Kooperation nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu reduzieren, europäische und internationale regulatorische Standards weltweit zu fördern und

geistige Eigentumsrechte und Investitionen im Ausland zu schützen. Allerdings entsteht durch die Vielzahl an bilateralen Abkommen eine Komplexität, die die Unternehmen – vor allem KMUs – von der Nutzung der Vorteile der Freihandelsabkommen abhält. Die EU sollte sich daher deutlich stärker für einheitliche und vereinfachte Ursprungsregeln (insbesondere bei den Verarbeitungsregeln, den Ursprungsnachweisen und den Nachprüfungsverfahren) in den Abkommen einsetzen. Zudem wird klar, dass multilaterale Prozesse im Rahmen der WTO nicht durch bilaterale Vereinbarungen ersetzt werden können und deshalb gestärkt werden sollten.

30. Da digitale Produkte und Dienstleistungen ein immer wichtigerer Bestandteil des Welthandels werden, ist es essentiell, dass multilaterale Vereinbarungen Schritt halten und digitale Produkte und Dienstleistungen abdecken. Neue plurilaterale Abkommen zwischen liberalen Marktwirtschaften könnten Lücken im derzeitigen WTO-Recht schließen, z. B. im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen, Investitionen und Subventionen. Entsprechende Regeln, möglichst unter dem Dach der WTO, können die Mechanismen zur Echtzeitüberwachung verbessern, die Beilegung von Streitigkeiten beschleunigen und Sanktionen bei Nichteinhaltung vorschreiben, wodurch die Verbreitung von Importsubstitutionsmaßnahmen begrenzt werden könnte.

31. Die EU sollte international für eine Fortsetzung der Harmonisierung technischer Marktzugangsbedingungen eintreten. Im Sinne der Beseitigung technischer Handelsbarrieren bedarf es einer Rückbesinnung auf die Harmonisierungswirkung der internationalen Normung. Der WTO/TBT-Vertrag sowie weitere internationale Übereinkommen zur Handelserleichterung sehen vor, internationale Normen (ISO und IEC) möglichst unverändert in die nationalen Normenwerke zu übernehmen und anschließend durch die nationale technische Regulierung zu referenzieren. Die Transpositionsraten beispielsweise der IEC-Normen liegen jedoch in vielen Ländern bei weniger als 10 Prozent. Zudem schafft China zunehmend internationale Institutionen und technische Normen, die mit bestehenden, westlich dominierten, konkurrieren.

32. Handelspolitische Schutzinstrumente (Anti-Dumping- und Anti-Subventions-Maßnahmen) sind ein wichtiger Bestandteil der europäischen Freihandelsstrategie. Sie erhöhen die Legitimität des freien Handels durch Bestrafung handelspolitischen Trittbrettfahrens. Die EU sollte kontinuierlich an transparenten und sachgerechten Verfahren arbeiten.

Wirtschaftlicher Umbrüche in neu entstehenden Freihandelszonen können durch moderate Schutzklauseln in Freihandelsabkommen abgefedert werden. Unter genau definierten Bedingungen kann mit ihnen der Industrie eine temporäre Atempause im globalen Wettbewerb gewährt werden, um Restrukturierungsmaßnahmen durchzuführen.

33. Bei der Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente sollte nachvollziehbar das Unionsinteresse abgewogen werden. Die Effektivität der Schutzinstrumente sollte gerade angesichts des Systemwettbewerbs mit dem gelenkten Kapitalismus der Volksrepublik China immer wieder geprüft werden. Beispielsweise stellt die Intransparenz auf dem chinesischen Markt die Durchführung von Anti-Subventionsverfahren strukturell vor große Herausforderungen. Die deutsche Industrie regt die Europäische Kommission an, Möglichkeiten zu prüfen, wie die Regeln für handelspolitische Schutzinstrumente angepasst werden können, um schlagkräftiger auf Situationen zu reagieren, in denen staatsgelenkte Volkswirtschaften den Wettbewerb verzerren. Es sollte im Hinblick auf WTO-Recht und die Rechtsnormen der reformierten handelspolitischen Schutzverfahren geprüft werden, ob eine weitere Überarbeitung des Antisubventionsregelwerkes angebracht ist. Allerdings sollte immer sichergestellt werden, dass handelspolitische Schutzinstrumente nicht zu einer Hintertür für Protektionismus werden.

34. Um die Wettbewerbsfähigkeit der international ausgerichteten deutschen Industrie – egal ob börsennotierter Konzern oder familiengeführter Mittelständler – zu stärken, sollte eine nationale Industriestrategie auch die Effizienz der Zollverfahren stärken. Die Digitalisierung der zollrechtlichen Verfahren in der EU kommt bisher nur schleppend voran. Art. 278 des Unionszollkodex, der einen Abschluss

der digitalen Prozesse bis 2020 vorsah, musste bereits auf 2025 verlängert werden. Der Europäische Rechnungshof rechnet sogar mit einer erneuten Verlängerung. Hierzu darf es nicht kommen. Ein Problem für die Unternehmen ist auch ein immer höherer Bürokratieaufwand bei der Zollabwicklung durch die aus Sicht der deutschen Industrie teilweise übertriebene Risikoanalyse der Zollbehörden sowie die noch immer fehlende Einrichtung zentraler Anlaufpunkte („Centralized Clearance“) für die zollrechtlichen Verfahren. Außerdem müssen die Abfertigungsbeamten besser als bisher geschult werden und ihre Entscheidungsautonomie muss ausgebaut werden.

35. Marken- und Patentrechtsverletzungen bereiten deutschen Unternehmen jedes Jahr erheblichen wirtschaftlichen Schaden. Der effektive Schutz geistigen Eigentums gestaltet sich in Ländern wie China nach wie vor schwierig. Die Bundesregierung und die Europäische Kommission sollten sich daher auch weiterhin dafür einsetzen, dass Drittstaaten den Schutz geistigen Eigentums, den Technologie-, den Patent- und Markenschutz signifikant verbessern.

36. Die deutsche Industrie ist über ihre hohen Auslands-Direktinvestitionen stark international vernetzt. Deutschland und die Europäische Union sind grundsätzlich offen gegenüber internationalen Direktinvestitionen. Grenzüberschreitende Investitionen sind zentraler Treiber der Globalisierung und Motor für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung. Über sieben Mio. Arbeitnehmer arbeiten im Ausland in Unternehmen mit deutscher Beteiligung. Seit Ende des Kalten Krieges sind die weltweiten FDI-Bestände um den Faktor Zwölf auf 26,1 Billionen US-Dollar angewachsen. Durch den Aufbau globaler Wertschöpfungsketten mithilfe ihrer Auslandsinvestitionen realisieren multinationale Unternehmen in erheblichem Umfang Effizienzgewinne. Die deutschen FDI-Bestände im Ausland haben sich seit dem Mauerfall auf rund 1,1 Billionen Euro fast versechsfacht. Gleichzeitig sind Investitionen aus dem Ausland nach Deutschland geströmt und haben bis heute rund drei Millionen Arbeitsplätze geschaffen. Diese Auslandsinvestitionen sind über rund 120 Investitionsförder- und -schutzabkommen (BITs) gegen Enteignung und Diskriminierung abgesichert. Seit der Debatte um TTIP wird auch in der EU der völkerrechtliche Schutz von Auslandsinvestitionen in Frage gestellt. Viele der BITs mit anderen EU-Staaten werden im Verlauf dieses Jahres ersatzlos gekündigt. Die Bundesregierung sollte sich im Rahmen einer Industriestrategie dafür einsetzen, ein Ersatzinstrument zur Absicherung deutscher Auslandsinvestitionen innerhalb der EU zu schaffen. Außerdem sollte sie darauf hinwirken, dass die EU im Rahmen neuer Abkommen mit anderen Staaten deutsche Auslandsinvestitionen schützt. Die Schaffung eines Multilateralen Investitionsgerichtshofs (MIC) sollte konzeptionell vorangetrieben werden.

### **Exportabsicherung**

37. Wie in keinem anderen Land hängen der wirtschaftliche Wohlstand sowie die Lage am Arbeitsmarkt in Deutschland vom Außenhandel ab. Die Absicherung und Förderung von Exporten wird in der Industriestrategie gänzlich vernachlässigt. Dabei ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit und ein „Level Playing Field“ gerade für strategische Projekte immer weniger gegeben. Die Exportkreditgarantien des Bundes sollen die Industrie besonders bei ihren Geschäften mit Schwellen- und Entwicklungsländern unterstützen und somit Arbeitsplätze in der deutschen Exportwirtschaft und ihren Zulieferbetrieben schaffen und sichern. Hierbei hält sich der Bund strikt an den OECD-Konsensus, ein Regelwerk von 1978. Der Kerngedanke, dass Produkte und nicht Finanzierungsbedingungen im Wettbewerb stehen, sollte wiederbelebt werden. Derzeit verliert der OECD-Konsensus an Bedeutung. Der Wettbewerb außerhalb der OECD (u. a. durch einen steigenden Anteil Chinas) nimmt zu. Auch Staaten innerhalb der OECD bieten Finanzierungsbedingungen an, die nicht den Regeln des Konsensus entsprechen.

38. Als Konsequenz stehen deutsche Exporteure im Wettbewerb mit Absicherungen innerhalb und außerhalb der OECD, die Null-Prozent-Finanzierungen oder sehr lange tilgungsfreie Zeiten einbringen.

So stellen zum Beispiel Japan, Korea, China und andere Staaten umfangreiche Direct-Lending-Fazilitäten zur Verfügung, die den internationalen Wettbewerb zunehmend verzerren und gerade im langfristigen und großvolumigen Bereich Konditionen anbieten, mit denen der private Markt nicht konkurrieren kann.

39. Daher sollte der OECD-Konsensus grundlegend überarbeitet werden. Die Bundesregierung sollte sich in der EU wie auch innerhalb der OECD für eine grundlegende Reform einsetzen und die Herausforderungen der deutschen Exportwirtschaft einbeziehen. Die grundlegende Reform wird ein langer Prozess, daher sollte der OECD-Konsensus bereits in einigen Bereichen zügig angepasst werden, um Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Von besonderer Bedeutung ist zum Beispiel eine Neuregelung der Absicherung der lokalen Kosten. Weiterhin sollte ein einfacher, transparenter und verlässlicher Matching-Mechanismus gefunden werden, um im Wettbewerb auch aggressiven Angeboten eine Gegenwehr anzuzeigen. Derzeit obliegt die Nachweispflicht beim Exporteur. Daher sollte die Bundesregierung das "Matching"-Instrument wo immer nötig aktiv, schnell und flexibel anpassen und hierfür auch ausreichend Ressourcen bereitstellen.

40. Eine Herausforderung bleiben weiterhin Finanzierungen kleiner Volumina von Projekten unter fünf Millionen Euro. Diese sind insbesondere für KMUs relevant. Die Exportfinanzierung sollte eine Vereinfachung des Hermes-Deckungsverfahrens, die Ausweitung der Deckungsmöglichkeiten, Absenkung der Selbstbehalte und eine Entlastung der Kreditwirtschaft bei den Regularien zukunftsfähig gemacht werden. Die bisherigen Reformen sind ein Schritt in die richtige Richtung, weitere Reformen müssen jedoch noch folgen.

41. Eine Verzahnung zwischen Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit ist zudem sinnvoll, wenn gezielt Exporte in Regionen mit einem entwicklungspolitischen Schwerpunkt gefördert werden sollen. Unternehmen, die in Umsetzung ihrer Geschäftstätigkeit außerhalb der EU in besonderem Maße zur Erreichung entwicklungspolitischer Zielsetzungen wie etwa den Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDG) beitragen, sollten hierfür auf Basis eines Anreizsystems noch breitere Unterstützung im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung erhalten. Vergaben von deutschen Entwicklungsbanken sollten zudem auch nationale Interessen in den Blick nehmen. Ausschreibungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollten sich an den gleichen hohen Qualitäts-, Umwelt- und Arbeitsschutzstandards orientieren, für die auch die Produkte Deutschlands seit langem in aller Welt bekannt sind. Die entsprechenden Grundsätze sind bereits in der „KfW Toolbox Nachhaltige Auftragsvergabe“ niedergelegt.

### **Investitionskontrollen**

42. Leider werden die großen Erfolge börsennotierter Konzerne oder familiengeführter Mittelständler durch einen weltweiten Trend zum Investitionsprotektionismus bedroht. Immer mehr Staaten schränken ihre Offenheit für Auslandsinvestitionen ein. Eine zukunftsgerichtete Industriestrategie darf diesen Trends keinen Vorschub leisten und darf auch keinen Zweifel daran zulassen, dass ausländische Investitionen in Deutschland willkommen sind. Die derzeitige Rechtslage sieht vor, dass nur Belange der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung Einschränkungen der Investitionsfreiheit rechtfertigen können. Dabei müssen die Kriterien für die Investitionsprüfung klar definiert werden. Eine Ausweitung der „nationalen Sicherheit“ auf den Schutz von Schlüsseltechnologien lehnen wir ab. Die staatliche Investitionskontrolle darf kein Mittel der Industriepolitik werden. Die gegenwärtig im Außenwirtschaftsrecht verankerten Kontrollmechanismen sind ausreichend, um den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten, insbesondere nach zwei Verschärfungen innerhalb von zwei Jahren.

43. Ein mögliches Eingreifen des Staates auf dem Wege einer Beteiligungsfazilität erscheint derzeit aus Sicht der deutschen Industrie angesichts existierender marktkonformer Instrumente nicht



notwendig. Jede vertikale staatliche Intervention muss immer unter dem Aspekt der Verzerrung marktlicher Allokationsmechanismen bewertet werden. Vor diesem Hintergrund sollte auch die aktuelle Diskussion um eine solche staatliche Fazilität geführt werden.

### **Nachhaltige Rohstoffversorgung sichern**

44. Für die Industrie stehen Rohstoffe am Anfang jeder Wertschöpfung. Für das Industrieland Deutschland ist der sichere Zugang zu Rohstoffen von zentraler Bedeutung.

45. Innovative Produkte und neue Technologien wie Elektromobilität, Digitalisierung, Industrie 4.0, Bioökonomie und die Energiewende verändern den Rohstoffbedarf. Mehr Zukunftstechnologien erfordern mehr Rohstoffe. Das bedeutet auch eine steigende Abhängigkeit von rohstoffreichen Ländern. Häufig erfüllen diese Länder nicht die hohen deutschen oder europäischen Sozial-, Umwelt- oder Governance-Standards.

46. Digitalisierung und Rohstoffversorgung sind zwei Seiten einer Medaille. Ohne High-Tech-Rohstoffe wird es keine Zukunftstechnologien „Made in Germany“ geben. Die Verfügbarkeit von Rohstoffen wird damit zu einer zentralen Herausforderung für das Industrieland Deutschland. Um diese zu bewältigen, bedarf es eines Paradigmenwechsels in der Rohstoffpolitik.

47. In einer nationalen Rohstoffstrategie sollten alle drei Säulen – Importrohstoffe, heimische Rohstoffe, Recyclingrohstoffe – in gleicher Weise berücksichtigt werden. Nur so kann die Rohstoffversorgung nachhaltig gesichert werden.

### **Zugang zu öffentlichen Aufträgen weltweit gewährleisten**

48. Der BDI tritt seit jeher für einen offenen Wettbewerb um öffentliche Aufträge ein – international, europäisch und national. Hürden, die den Zugang zu öffentlichen Aufträgen für anbietende Unternehmen einschränken, sind abzubauen.

### **MARKTABSCHOTTUNGEN AUF VERGABEMÄRKTEN IN DRITTSTAATEN AUßERHALB DER EU BEKÄMPFEN**

49. International leidet der Zugang zu öffentlichen Aufträgen teils unter erheblichen Erschwernissen, die bis hin zu vollständigen Marktabstottungen zulasten deutscher und europäischer Unternehmen reichen. Dies gilt vor allem für den Zugang zu Vergabemärkten in Drittstaaten jenseits der EU. So sind z. B. viele bedeutende Märkte für regionale und lokale Beschaffungen in den USA für europäische Bieter noch immer verschlossen – und das, obwohl vergleichbare EU-Märkte für ausländische Bieter weit geöffnet sind. Ferner wird die Beteiligung an öffentlichen Aufträgen in Drittstaaten teilweise auch weiterhin durch zwingende Vorgaben zur Erfüllung von “Buy national / Buy local“-Anforderungen erschwert.

50. Während klar definierte und diskriminierungsfreie Lokalisierungsanforderungen zum Schutz der nationalen Sicherheit oder personenbezogener Daten angebracht sein können, stellt die Zunahme von entsprechenden Regelungen eine Hürde für den Marktzugang und für die Internationalisierung deutscher Unternehmen aller Größenordnungen – darunter auch mittelständischer Familienunternehmen – und für den globalen Wettbewerb dar. Soweit es nicht um besonders schutzbedürftige Daten, z. B. im Kernbereich der öffentlichen bzw. nationalen Sicherheit geht, sollte der Zugang zu öffentlichen Aufträgen nicht von Regelungen zu verpflichtenden Datenlokalisierungsmaßnahmen oder gar der Offenlegung von Quellcodes von Produkten gegenüber lokalen Behörden abhängig sein.

51. Ein Beispiel dafür bilden die problematischen “Buy American-Vorschriften“, die eine Beteiligung ausländischer Bieter an Ausschreibungen in den USA weiterhin sehr erschweren. Ein weiteres

Beispiel für unakzeptable Marktabschottungen in Drittstaaten bilden fehlende Transparenz bzw. Marktzugangsblokkaden für ausländische Unternehmen im Umfeld von staatseigenen Unternehmen (SOEs), insbesondere auch in China.

52. Der BDI wendet sich grundsätzlich gegen Lokalisierungs- und andere Leistungsanforderungen wie z. B. den Einsatz bestimmter Technologien oder Lizenzmodelle oder die unzulässige Nennung von Markennamen, die den internationalen Handel und grenzüberschreitende Investitionen einschränken.

53. Noch bestehende Marktzugangshindernisse für deutsche bzw. europäische Unternehmen auf Märkten in Drittstaaten sollten abgebaut werden. Insoweit begrüßt der BDI grundsätzlich die Zielsetzung des Vorschlags der Europäischen Kommission für ein "International Procurement Agreement", das der Öffnung dieser Märkte dienen soll. Der Vorschlag bedarf allerdings noch der Feinjustierung, um kontraproduktive Wirkungen zu vermeiden und das Instrument für die Praxis erfolgreich auszugestalten.

54. Zur Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Aufträgen in Drittstaaten sind vor allem einige besonders vorrangige, strukturelle Zugangsverbesserungen im Verhältnis zu besonders wichtigen Drittstaaten erforderlich. So ist es mit Blick auf China besonders wesentlich, dass, das Land nunmehr unmissverständlich aufgefordert wird, baldigst eine akzeptable Offerte für seinen lange überfälligen Beitritt zum marktöffnenden Abkommen der WTO für öffentliche Aufträge (Government Procurement Agreement, GPA) vorzulegen, damit ein „Level Playing Field“ bzw. die nötige Fairness und Ausgewogenheit der gegenseitigen Marktöffnung erreicht werden. Die Forderung nach schnellstmöglicher Vorlage eines befriedigenden chinesischen Angebots für den GPA-Beitritt sollte ab sofort zu einer zentralen Forderung bei allen weiteren Verhandlungen mit China erhoben werden. Auch weitere bedeutende Schwellenländer sollten zu einem baldigen GPA-Beitritt veranlasst werden.

#### UNFAIRE PRAKTIKEN AUF AUSLÄNDISCHEN VERGABEMÄRKTEN IN DER EU BEKÄMPFEN

55. Unfaire Praktiken bzw. unzulässige Angebote sollten auch bei öffentlichen Aufträgen auf ausländischen Märkten innerhalb der EU bekämpft werden. Insofern ist es wichtig, dass Transparenzgebote des EU-Vergaberechts strikt beachtet und die EU-Vergabevorschriften effektiv durchgesetzt werden. Das bedeutet insbesondere, dass ausschreibungspflichtige öffentliche Aufträge nicht durch unzulässige „Direktvergaben“ vergeben werden dürfen. Verletzungen der EU-Vergaberechtsvorschriften sollten neben nationalen Rechtsmitteln in den einzelnen Mitgliedstaaten auch weiterhin von der Kommission im Wege von Vertragsverletzungsverfahren bekämpft werden.

56. Im Interesse des fairen Wettbewerbs bei öffentlichen Aufträgen in der EU sollte Angeboten aus Drittstaaten, die aufgrund von Subventionen in ihrem Heimatstaat in einigen Mitgliedstaaten der EU zu Dumping-Preisen anbieten, energisch entgegengewirkt werden. Dies gilt für alle Vergabeverfahren in der EU, vor allem aber bei Vergaben im Rahmen von Projekten, die mit EU-Fördermitteln finanziert werden. Es sollte geprüft werden, inwieweit ähnlich wie bei Anti-Dumping-Untersuchungen im Güterhandel auch bei Dumping-Angeboten im Bereich öffentlicher Aufträge ein praktisch wirksames Instrument geschaffen werden kann, mit dem ungewöhnlich niedrige Angebotspreise effektiv überprüft und Dumping-Angebote damit vermieden werden können.

57. Angesichts etlicher Negativ-Erfahrungen in diesem Bereich sollte ferner mehr darauf geachtet werden, dass einzelne EU-Mitgliedstaaten oder öffentliche Auftraggeber an Drittstaaten bedenkliche Zugeständnisse bezüglich der Qualität der Angebote bzw. Ausschreibungsvorgaben machen, um extrem niedrige Angebotspreise zu erhalten, was zulasten der Anbieter aus dem eigenen Land und den übrigen EU-Mitgliedstaaten geht. Insoweit ist es wichtig, dass angemessene Standards nicht unterlaufen werden. Das EU-Vergaberecht sieht umfangreiche Möglichkeiten der Berücksichtigung von Umwelt- und Sozial- bzw. Nachhaltigkeitskriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vor. So kommt der Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen bei Vergaben in Bereichen wie z. B. dem IT-Sektor eine



große Bedeutung zu. Allerdings sollte der genaue Inhalt diesbezüglicher Vorgaben im Interesse der Vermeidung von Rechtsunsicherheiten klar und deutlich formuliert werden. Eine sachgerechte Nutzung dieser Kriterien kann einen Beitrag zur Vermeidung von wettbewerbsschädigenden Dumpingangeboten leisten. Bei der Anwendung dieser Kriterien ist allerdings stets darauf zu achten, dass diese sachgerecht, konkret auf den Auftragsgegenstand bezogen und diskriminierungsfrei angewendet werden.

58. Europäisches (und deutsches) Recht verbieten grundsätzlich die Nennung von Markennamen im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen. Damit wird gewährleistet, dass nicht schon durch diskriminierende Formulierungen in der Ausschreibung bestimmte Hersteller oder Lieferanten aus dem Kreis der potentiellen Bieter ausgeschlossen werden. Die strikte Beachtung dieser Vergabebestimmungen ist industrieweit von großer Bedeutung und sollte insbesondere auch bei der Beschaffung von IKT beachtet werden.

#### ABBAU VON NACHTEILEN BEI ÖFFENTLICHEN AUFTRÄGEN IN DEUTSCHLAND

59. Bezüglich des gebotenen Abbaus von Nachteilen des nationalen Industriestandorts ist im Bereich des öffentlichen Auftragswesens insbesondere auf gravierende Probleme aufgrund der kontraproduktiven Landesvergabe- bzw. Landestariftreuegesetze zu verweisen, die in 15 Bundesländern existieren, ohne dass sie rechtlich geboten wären. Diese Gesetze mit einer Vielzahl unnötig divergierender Regelungen bewirken eine massive Zersplitterung des Vergaberechts. Sie führen zu erheblicher Verkomplizierung der öffentlichen Beschaffung zulasten der Praktikabilität für Auftraggeber und zahllose bundesweit anbietende Unternehmen, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen. Vielfältige Rechtsunsicherheiten und -risiken entstehen dabei vor allem durch divergierende vergabespezifische Regelungen zu sozialen Aspekten, die marginal vom ohnehin geltenden, bereits sehr umfassenden allgemeinen Sozialrecht abweichen. Dies hat bereits zu zahllosen Rechtsunsicherheiten und Gerichtsstreitigkeiten bis hin zum Europäischen Gerichtshof geführt. Derartige Entwicklungen führen zunehmend dazu, dass sich trotz des eigentlich attraktiven Vergabemarktes viele anbietende Unternehmen gänzlich aus dem Markt für öffentliche Aufträge zurückziehen. Der BDI fordert daher, diese problematischen, stark divergierenden landesvergaberechtlichen Regelungen abzuschaffen oder, falls das nicht durchsetzbar sein sollte, zumindest zu vereinheitlichen.

### 3. Nachteile des Standorts Deutschland abbauen

60. Gerade der standorttreue Mittelstand sowie die (kontinuierlich) forschenden kleinen und mittelgroßen Unternehmen leiden besonders unter den Nachteilen des Standorts Deutschland. Ein Großteil der Unternehmen hat – meist seit Generationen – seinen Standort in eher ländlichen Regionen. Sie wollen und können sich nicht durch Verlagerungen ihrer wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Verantwortung entziehen. Dafür brauchen sie verlässliche und leistungsfähige Rahmenbedingungen vor Ort.

61. Jeder zweite „hidden champion“ weltweit kommt aus Deutschland, beheimatet in unterschiedlichsten Regionen des Landes. Diese 1300 besonderen Mittelständler erarbeiten sich jeden Tag neu unternehmerischen Erfolg, indem sie unter anderem durch strikte Kundenorientierung und stete Innovation hochspezialisierte Führer auf dem (Welt-)Markt sind und bleiben. Andere arbeiten in branchenübergreifenden Clustern und Netzwerkstrukturen auch mit großen Unternehmen zusammen, um Kompetenzen und Synergien in internationalen Wertschöpfungsverbänden, die steter Überprüfung und dynamischer Veränderung des Marktes standhalten, entwickeln zu können.

62. Allemal sind differenzierte Branchen- und Unternehmensstrukturen ein Garant für dynamische Wettbewerbsvorteile der deutschen Industrie. Auf die Kraft der Vielfalt sollte auch moderne Politik

bauen und diese zu voller Entfaltung bringen. Die dezidierte staatliche Förderung nationaler oder europäischer „Champions“ sollten in diesem Verständnis gerade mit Blick auf mögliche Wirkungen auf Zulieferbeziehungen und Wertschöpfungsverbünde mit mittelständischen Familienunternehmen mit Skepsis bewertet werden.

### Ein „Level Playing Field“ schaffen

#### KLIMA- UND ENERGIEPOLITIK

63. Die Industrie unterstützt eine ehrgeizige Klimaschutzpolitik und die nationalen Klimaschutzzielsetzungen für 2050. Der hierfür notwendige deutliche Wandel in Wirtschaft und Infrastruktur bietet erhebliche Herausforderungen und Risiken, aber auch Chancen. Vor dem Hintergrund einer ambitionierten Energie- und Klimapolitik sollte sich die Bundesregierung stärker auf konkrete Maßnahmen und ihre Finanzierbarkeit konzentrieren. Bis 2050 wäre eine CO<sub>2</sub>-Minderung von 80 Prozent – bei optimaler politischer Steuerung – technologisch möglich und volkswirtschaftlich verkraftbar. Die Umsetzung würde allerdings eine deutliche Verstärkung bestehender Anstrengungen, politische Umsteuerungen und einen wirksamen Carbon-Leakage-Schutz erfordern. Vier Fünftel der im kosteneffizienten Pfad unterstellten und notwendigen Maßnahmen zur Erreichung des 80 %-Klimaziels sind mit volkswirtschaftlichen Vermeidungskosten verbunden. Mit Investitionen von rund 1,5 Billionen Euro bis 2050 wäre dieser Umbau erreichbar. Auch höhere als 80-prozentige CO<sub>2</sub> Einsparungen bis 2050 sind möglich, hängen aber von drei zusätzlichen Voraussetzungen ab („80 Prozent + X“):

- Durchbrüchen bei der Erforschung neuer Klimaschutztechnologien,
- dauerhafte Zustimmung der Gesellschaft zu Klimaschutzmaßnahmen in allen Lebensbereichen,
- vergleichbare Klimaschutzanstrengungen im Ausland sowie ein effektiver internationaler Marktmechanismus gemäß des Pariser Klimaabkommens zur Finanzierung von Klimaschutzprojekten im Ausland, der gleichzeitig die erzielte Minderung in begrenztem Maße als zusätzliche inländische Leistung anrechnet.

64. Es bedarf einer technologisch überzeugenden und wirtschaftlich tragfähigen Steuerung. Klima- und Industriepolitik sollten intelligent miteinander verbunden werden. Um die Zukunft des Industriestandortes Deutschland nicht zu gefährden, sollte die Energie- und Klimapolitik so gestaltet werden, dass Deutschland bei den CO<sub>2</sub>- und den Energiekosten, einschließlich der perspektivisch steigenden Stromnetzentgelte, international wettbewerbsfähig bleiben kann. Ziel sollte hier ein internationales „level playing field“ sein. Dies ist sowohl bei Überlegungen zu einer stärkeren CO<sub>2</sub> basierten Bepreisung im Nicht-ETS-Bereich zu beachten als auch bei der Diskussion um die künftige Gesetzgebung zum Klimaschutz. Starre tonnenscharfe Sektorziele sollte die Bundesregierung aufgeben. Die BDI-Studie „Klimapfade für Deutschland“ und die Studiensynopse von BDI, dena und ESYS haben gezeigt, dass diese zu Ineffizienz und erheblichen Mehrkosten in Milliardenhöhe führen. Investitionsfreundliche, sektorübergreifende und technologieoffene Rahmenbedingungen sind hier besser geeignet, um volkswirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Klimaschutz zu gestalten. Regelungen, welche eine verstärkte Sektorkopplung erschweren, sollten abgeschafft werden. Aufgrund der enormen Belastung von bspw. Strom durch das EEG entstehen 96 Prozent der deutschen Industriebetriebe erhebliche Mehrkosten, die die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produkte trotz hoher Umwelt- und Sicherheitsstandards schwächen. Eine Entlastung für noch nicht entlastete Industriebetriebe ist kurzfristig geboten, wobei mittelfristig eine alternative Finanzierungsform der EEG-Förderung die jetzige ersetzen sollte.

65. Des Weiteren sollten die mit Energie- und Klimatechnologie verbundenen Chancen stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Klimaschutz kann nicht im nationalen Alleingang funktionieren. Deshalb sind eine aktive Export-Politik sowie ein innovationsfreundliches Umfeld notwendig. Es sollten außerdem Mechanismen geprüft werden, innovative, CO<sub>2</sub>-reduzierte Produktionsverfahren international wettbewerbsfähig zu machen. „Game-Changer“ könnten außerdem die Erreichung der Klimaziele in den nächsten Jahrzehnten potenziell erleichtern und günstiger gestalten (unter anderem „Power-to-X“-Technologien für die Wasserstoffwirtschaft und Carbon-Capture-and-Storage/Utilization-Verfahren CCS/U). Sie sollten deshalb in einer industriepolitischen Strategie mit hoher Priorität berücksichtigt sowie marktorientiert erforscht und entwickelt werden. Darüber hinaus sollten Sektorkopplungstechnologien wie Elektromobilität und Energiespeicher sowie der parallele Ausbau entsprechender Infrastruktur integraler Bestandteil einer industriepolitischen Strategie sein.

66. Zudem sind die Belastungen aus dem ETS und ihre Folgen für die Industrie zu überprüfen und die Strompreiskompensation längerfristig zu verstetigen.

67. Die hohe politische Unsicherheit über den Fortbestand derzeitiger Entlastungsregelungen der Industrie ist für internationale Investoren ein Argument gegen den Investitionsstandort Deutschland. Es sollten daher dringend grundsätzlich neue Vorschläge auf den Tisch, wie in Zeiten der Energiewende langfristig wettbewerbsfähige Preise für die Industrie gewährleistet werden können.

68. Das Thema CO<sub>2</sub>-Bepreisung taugt nicht für Schnellschüsse. Die Bundesregierung ist in der Pflicht, eine gründliche Debatte über die Ausgestaltung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die nicht im europäischen Emissionshandel organisierten Sektoren zu beginnen. Dabei sollten auch die Wirkungen und Verteilungseffekte eines solchen Steuerungsinstruments diskutiert werden, um künftige gesetzliche Regelungen vorzubereiten. Ergebnis sollte ein intelligentes, sozial vertretbares und wettbewerbsneutrales System sein. Es sollte technologieoffene CO<sub>2</sub>-orientierte Preissignale für die noch nicht im Emissionshandel organisierten Sektoren in Kombination mit anderen Lenkungssystemen vorsehen.

#### UNTERNEHMENSTEUERREFORM

69. Mehr als zehn Jahre nach der letzten Reform sollte das deutsche Unternehmensteuerrecht dringend modernisiert werden. Deutschland hat sich im internationalen Steuerwettbewerb zum Höchststeuerland entwickelt und liegt im Belastungsvergleich im Spitzenfeld.

70. Im Jahr 2019 sollten die Weichen für ein international wettbewerbsfähiges Belastungsniveau von 25 Prozent gestellt werden. Dieses ist durch eine Reihe von Maßnahmen in mehreren Steuergesetzen erreichbar. Insbesondere durch die stufenweise Absenkung des Körperschaftsteuersatzes auf zehn Prozent, die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags für alle Zahler oder auch die Anpassung der Niedrigsteuersatzgrenze im Außensteuerrecht. Zudem sollte die Thesaurierungsbegünstigung (§ 34a EStG) praxistauglich ausgestaltet werden, um auch die Personenunternehmen zu stärken. Darüber hinaus sollte eine Diskussion über die Gewerbesteuer wieder auf die Tagesordnung, die als Fremdkörper im deutschen Ertragsteuerrecht im internationalen Kontext nicht mehr zu rechtfertigen ist und daher langfristig für die Kommunen aufkommensneutral in die Ertragsteuern integriert werden sollte.

#### **Forschung, Entwicklung und Innovation stärken**

##### STEUERLICHE FORSCHUNGSFÖRDERUNG

71. Neben einem wettbewerbsfähigen Belastungsniveau sind vor allem strukturelle Korrekturen des Unternehmenssteuerrechts notwendig. Zur Stärkung des Innovationsstandortes durch einen Investitionsschub bei Forschung und Entwicklung (FuE) fordert der BDI seit Langem, eine steuerliche Förderung von Investitionen noch in dieser Legislaturperiode einzuführen. Damit können, unabhängig

von der Unternehmensgröße, wirksame Anreize gesetzt werden, FuE-Tätigkeiten weiterhin in Deutschland anzusiedeln.

72. Der vom BMF im April 2019 eingebrachte Referentenentwurf für ein Forschungszulagengesetz, das zusätzlich zur bestehenden Projektförderung, den FuE-Personalaufwand aller forschenden Unternehmen mindern soll, ist das richtige Instrument, um dem Ziel der Bundesregierung, 3,5 Prozent des BIP in FuE zu investieren, näherzukommen. Auch sollte die Forschungszulage im Fall der Auftragsforschung dem Auftraggeber zufließen, denn dieser trägt das unternehmerische Risiko. Aufgrund des geringen jährlichen Fördervolumens i. H. v. 1,25 Milliarden Euro kann dieser Vorschlag allerdings nur als erster Einstieg gewertet werden. Langfristig braucht es ein deutlich stärkeres Signal, um Deutschland im globalen Wettbewerb der Forschungsstandorte an die Spitze zu bringen.

#### FINANZIERUNG VON INNOVATIONEN

73. Die Industriestrategie 2030 betont zu Recht die Bedeutung von Basisinnovation und Innovationstempo für die Zukunftsfähigkeit der Deutschen Wirtschaft. Basisinnovationen sollten frühzeitig identifiziert und gefördert werden. Dies sollte in einem permanenten Prozess ausgestaltet werden, der ständiges Monitoring und Bewertung von Innovationen in Kooperation mit Wirtschaft und Wissenschaft erfordert. Es gilt, hervorragende Ideen und Ansätze aus der Grundlagenforschung in die industrielle Forschung und Entwicklung zur überführen. Die bestehenden Förderinstrumente und die geplante Agentur für Sprunginnovation bilden hierfür bereits eine gute Ausgangsbasis. Jedoch ist die Förderung inkrementeller Innovationen weiterhin von wesentlicher Relevanz für die Industrie.

74. Deutschland weist insgesamt eine vielschichtige Struktur in der Investitions- und Innovationsfinanzierung im Verarbeitenden Gewerbe auf, die zwar insgesamt leistungsfähig, gleichwohl aber keinesfalls perfekt ist. Seitens der Wirtschaftspolitik sind in den letzten Jahren einige neue, konstruktive Impulse vor allem in der Gründungsfinanzierung gesetzt worden. Zukünftig dürfte es daher in Deutschland und der EU für den Löwenanteil von Investitions- und Innovationsvorhaben zumindest in den Anfangsphasen Finanzierungen im Markt und über die etablierten Förderinstrumente von Ländern, Bund und EU geben. In einzelnen, bedeutsamen Feldern mit hohem Risiko und/oder hohen Kapitalkosten sind jedoch weitere Weichenstellungen auch in der Finanzmarktintegration in der EU und in der Förderpolitik zielführend.

75. Die Investitions- und Innovationsfinanzierung erfolgt in Deutschland hauptsächlich über die Innenfinanzierung der Unternehmen. Darüber hinaus stellen Finanzinstitute Fremdkapital bereit. Für Unternehmensgründungen, Wachstums- und Innovationsfinanzierung im Mittelstand oder neue Vorhaben von großen Unternehmen stehen zudem unterschiedliche Instrumente der Förderung seitens des Staates und teilweise seitens der Wirtschaft durch die Bereitstellung von Fremd- oder Eigenkapital bereit: durch Landesförder- und Bürgschaftsbanken, durch Mittelständische Beteiligungsgesellschaften in den Bundesländern und durch die KfW des Bundes. Hier gilt es, ein Gleichgewicht zu finden, so dass für alle kontinuierlich forschenden Unternehmen ausreichende Angebote bestehen.

76. Zudem fördern der Bund und die Länder über Programmfinanzierung die Forschung und Entwicklung in der Industrie. Ebenfalls soll in dieser Legislatur die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung eingeführt werden. Auch im Bereich des Risikokapitals stehen Förderinstrumente von Bund und KfW über den High-Tech-Gründerfonds III, den Fonds coparion, die KfW Capital und selbst Venture Debt-Fonds zur Verfügung. Darüber hinaus sind besondere Programme für Sprunginnovationen und Künstliche Intelligenz beschlossen worden, teilweise in grenzüberschreitender Kooperation.

77. Schwierigkeiten bereiten jedoch nach wie vor die Veränderungen im Investitionsverhalten der Unternehmen, die verstärkt in immaterielle Vermögenswerte investieren, für die jedoch die klassischen kreditwirtschaftlichen Kriterien und die Förderkriterien stetig angepasst werden sollten. Hierzu liegen

seit einigen Jahren Empfehlungen zur Anpassung der Förderpolitik seitens des BDI und einiger Partner vor.

78. Eine engere Verzahnung von Wissenschaft und Wirtschaft ist Grundvoraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit bei neuen Spitzentechnologien. Universitäten und Hochschulen sollten neben einem verpflichtenden, fächerübergreifenden Angebot eines Moduls „Entrepreneurship“ noch enger mit der regionalen Wirtschaft verknüpft werden, z. B. über hochschuleigene Gründerzentren. Öffentliche Fördergelder für außeruniversitäre Forschungszentren könnten zudem zu einem bestimmten Anteil an eine Ausgründungsquote gekoppelt werden, um der rückläufigen Zahl außeruniversitärer Ausgründungen etwas entgegenzusetzen.

79. Auch stehen Fördermaßnahmen der Europäischen Union (über Instrumente aus dem Haushalt der EU und über Kredit- und Eigenkapitalinstrumente der Europäischen Investitionsbank) bereit. Diese reichen in bestimmten Programmgestaltungen (z. B. beim kleinen mittelstandsorientierten Förderprogramm COSME), bei den Industriellen Projekten von Gemeinsamem Europäischem Interesse (IPCEIs), bei den Aktivitäten des Europäischen Investitionsfonds, der Europäischen Investitionsbank und zukünftig ggf. auch im nächsten Forschungsrahmenprogramm Horizont Europa sowie von InvestEU von der Förderung der Forschung und Entwicklung bis hin zur Finanzierung der pilotmäßigen Anwendung neuer Technologien. Gleichwohl sind die Zugangsregelungen, die Schwerpunkte und die administrativen Hürden für viele forschende Unternehmen zu anspruchsvoll und sperrig und die Mittelallokation zwischen Universitäten, Großforschungseinrichtungen und Forschungseinrichtungen der privaten Wirtschaft zu wenig an unternehmerischen Problemstellungen, Anforderungen mittelständischer Unternehmen und der anwendungsorientierten Forschung ausgerichtet.

80. Für das gesamte Fördergeschehen über die Programme der EU ist jüngst eine Einigung über InvestEU als Leitinstitution erfolgt, in der die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank die zentrale Rolle spielen sollen. Dies sollte zumindest für eine stärkere Kohärenz der vielen Investitionsförderprogramme der EU sorgen. Insofern spielt auch die geplante Neuausrichtung der Kohäsionspolitik eine sinnvolle Rolle in der Investitionsförderung.

81. Im Vergleich zu den USA, der Volksrepublik China oder anderen Ländern schneidet die Investitionsfinanzierung und die Bereitstellung von Risikokapital und Innovationsfinanzierung in Deutschland bzw. der EU jedoch noch vergleichsweise schlecht ab, da insbesondere die entsprechenden Fonds nur über kleine und mittlere Investitionsvolumina verfügen, Finanzierungsanforderungen in der Wachstumsphase von Unternehmen oft nicht gedeckt werden können, die meisten Fördermittel an der Schwelle zur Anwendungsfinanzierung enden und die großtechnologischen staatlichen Programme in der Sicherheitspolitik und militärischen Beschaffung mit kommerziellen spin-offs eine deutlich überschaubarere Rolle in Europa spielen. In Europa sind Unternehmen insbesondere dann benachteiligt, wenn sie aufgrund eines umfangreichen regulatorischen Rahmens hohe Investitionsvolumen für lange Zeiträume wie beispielsweise in der (bio-)pharmazeutischen Forschung und Entwicklung benötigen.

- Insbesondere die Volksrepublik China hat in den letzten Jahren in der Förderung industrieller Innovation und Anwendung ohne große internationale Beachtung neben der Förderung aus den Haushalten von Zentralregierung und Provinzen, aus dem Kreditengagement von Staats- und staatlichen Förderbanken auch staatlich finanziertes Risikokapital in großem Volumen über Innovationsfonds geschaffen. Dies kommt zu dem bereits florierenden Angebot an Risikokapital aus dem Finanzmarkt hinzu.
- In den USA spielen nach wie vor die Technologieprogramme mit sicherheitspolitischem Bezug eine große Rolle in der IT-, Elektronik-, und Softwarebranche, in der Robotik und in der Künstlichen Intelligenz. Staatliche Institute fördern Forschung, Entwicklung und Anwendung. In Ergänzung zum liquiden Risikokapitalmarkt aus der Fondsbranche kommen in den USA auch hohe FuE- und Anwendungsaufwendungen der vor allem in Kalifornien



beheimateten Plattformunternehmen selbst hinzu, die über eigene Investitionen und Corporate Venture Capital-Strukturen Mittel bereitstellen.

82. Dies kann im Ergebnis durchaus dazu führen, dass – teils aufgrund anderer Marktstrukturen, teils aufgrund massiven staatlichen direkten oder indirekten Einflusses – die Finanzierung von neuen Technologien und Geschäftsmodelle in den USA bzw. der VR China überhaupt ermöglicht bzw. deutlich günstiger erfolgt als in der EU, in der sowohl die Bereitstellung von Mitteln über den Markt wie über den Staat in zentralen Feldern gering ausfällt. Dies hat bereits in einigen Technologien dazu geführt, dass EU-basierte Anbieter nicht oder nicht stark genug im Markt partizipieren können, Risiken für die Innovationskraft und Wertschöpfung der Zukunft auftreten und Ideen abwandern und zur Wertschöpfung im Ausland führen.

83. Berücksichtigt man zudem, dass die Fähigkeit zur Innenfinanzierung kapitalintensiver Innovationsvorhaben in europäischen Unternehmen angesichts der im letzten Jahrzehnt erheblich angestiegenen Kluft in der Marktbewertung (Marktkapitalisierung) von US-amerikanischen und chinesischen Unternehmen einerseits und europäischen Unternehmen andererseits zumindest im Wettbewerb gesunken ist, ist offenkundig, dass die unzureichende Finanzierung zulasten Europas mittelfristigen Innovations- und Wachstumsperspektiven gehen wird. Auf diese Zusammenhänge hat jüngst auch die Europäische Kommission hingewiesen.

84. Erforderlich ist daher die drastische Erhöhung der Forschungs- und Entwicklungsförderung der EU über Horizon Europe ab 2021 (hierzu gehört auch, eine Kombination verschiedener Förderprogramme zuzulassen und im Rahmen des Möglichen für Funding Calls einen einheitlichen Zeitrahmen zu stecken). Zielführend wäre eine Verdopplung der Mittel für die Forschungs- und Entwicklungsförderung gegenüber der derzeitigen Programmperiode von Horizon 2020. Ebenfalls notwendig ist die viel stärkere Ausgestaltung der industriellen Anwendungsforschung im Einklang mit konkreten Maßnahmenpaketen der Europäischen Union, die vom Europäischen Rat auf der Frühjahrstagung 2019 als Arbeitsauftrag an die Europäische Kommission eingefordert wurden, die Vereinbarung von IPCEIs in vielen Feldern, die Nutzung der vielfältigen Mittel aus den diversen Programmen des EU-Haushalts und der EIB für die Innovationsfinanzierung in der Industrie und die passende Weiterentwicklung des nationalen und europäischen Instrumentariums an verändertes Investitionsverhalten privater Unternehmen.

85. Es besteht nach wie vor das Problem, dass der gesamte europäische Markt für Wagniskapitalinvestitionen noch nicht so gut entwickelt ist, dass die Finanzierung von jungen, innovativen Unternehmen in der Phase einer notwendigen starken Skalierung und Expansion, ggf. mit höheren anfänglichen Verlusten und fortbestehend hohen Risiken des Scheiterns des Produkts oder Geschäftsmodells, im Markt erfolgen könnte. Oftmals erfolgt gerade in der Phase eine Abwanderung der Unternehmen in die reiferen bzw. liquideren Märkte in den USA bzw. ggf. sogar in der Volksrepublik China.

86. Die Bundesregierung und die Europäische Kommission sollten daher eingehend mit Marktteilnehmern (Finanzbranche, Gründer, Unternehmen) konsultieren, wie etwa durch weitere rechtliche bzw. steuerliche Rahmenbedingungen die Vertiefung der Kapitalmarktunion, die Regulierung der Finanzindustrie und andere mögliche Weichenstellungen eine Perspektive für eine verstärkte europäische Marktfinanzierung geschaffen werden kann. Ergänzend sollte geprüft werden, inwieweit das derzeitige Förderinstrumentarium angepasst, erweitert und zur Lösung des Problems der Wachstumsfinanzierung von Start-ups eingesetzt werden kann.

87. Zudem gibt es auch in klassischen Feldern der industriellen Wertschöpfung technologiepolitische Herausforderungen. Technisch prinzipiell machbare neue Lösungswege in der Produktionskette, etwa mit dem Ziel der Emissionsminderung, sollten rascher an Pilot-, Test- und Einführungsphasen herangeführt werden können. Dazu sollte dort, wo eine rein kommerzielle Einführung kurzfristig nicht

wirtschaftlich tragfähig ist, ein Verfahren etabliert werden, wie durch Förderung und geeignete Rahmenbedingungen ein Weg zur kommerziellen Tragfähigkeit beschritten werden kann. Diese Aufgabe ergibt sich letztlich sachlogisch aus gesetzlichen sektorspezifischen Klimavorgaben.

88. Zu prüfen ist zudem die Frage, ob für bestimmte Großprojekte mit erforderlichen Investitionsvolumina oberhalb marktgängiger Kredit- und Eigenkapitalbereitstellung neue Finanzierungsstrukturen über einen Technologiefonds geschaffen werden sollten. Die Anwerbung institutionellen Anlagekapitals in einen solchen Fonds wäre dabei unverzichtbar. Eine gewisse Ko-Finanzierung aus Mitteln der EU-Institutionen bzw. der Mitgliedstaaten könnte hierzu einen Anreiz schaffen. Ein solcher Fonds würde über die fallweise Finanzierung von IPCEIs hinausgehen. Zu prüfen wäre, ob die Europäische Investitionsbank und die nationalen Förderbanken für die Schaffung eines solchen Fonds geeignete Hilfestellung bieten könnten.

#### DIGITALISIERUNG, DATENPOLITIK, KI

89. Eine innovationsfreundlich ausgestaltete Datenpolitik sollte Hauptbestandteil einer nationalen Industriestrategie 2030 sein. Dazu gehört auch der angemessene Ausgleich zwischen Interessen des Datenerzeugers und des Datennutzers durch besseren, kontrollierten Datenzugang, die Verbesserung der Rechtssicherheit im Umgang mit anonymisierten Daten sowie eine Ausweitung der Open-Data-Politik Deutschlands und der EU-Mitgliedstaaten. Die volle Wertschöpfung der Digitalisierung in Bereichen wie der Gesundheitswirtschaft und der Medizintechnikbranche in Deutschland ist nur zu heben, wenn sich Deutschland an entsprechenden bewährten, internationalen Standards orientiert und keine proprietären, separaten Standards für Deutschland verwendet. Die freiwillige Bereitstellung von Daten zur Unterstützung der Entwicklung von KI-Anwendungen in Deutschland sollte stimuliert werden. Dies betrifft auch sensible Bereiche wie das Gesundheitswesen, in dem die medizinische Diagnostik eine der entscheidenden KI-Anwendungsfelder der Zukunft wird. Das Ziel der Europäischen Kommission zum Aufbau einer europäischen Datenwirtschaft und einer besseren Nutzbarmachung von Daten sollte durch die nationale Strategie flankiert werden. Der freie Fluss von Daten in der EU ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg datenbasierter Geschäftsmodelle in Europa insgesamt. Die Einführung allgemeiner gesetzlicher Verpflichtungen zur Gewährung von Datenzugang und zum Data Sharing sehen wir kritisch. Stattdessen sollte das Prinzip der Vertragsfreiheit gestärkt und auf sektorspezifische Selbstregulierung gesetzt werden.

90. Durch den digitalen Wandel werden in der Wirtschaft Plattformen und datenzentrierte Geschäftsmodelle immer wichtiger. Ein wesentlicher Treiber ist Künstliche Intelligenz (KI). Dabei gilt: KI ist eine Technologie und kein eigenständiges, klar abgrenzbares Produkt. Durch die exponentiell wachsenden Datenmengen, jüngste technologische Fortschritte in der KI vor allem bei maschinellem Lernen sowie durch gestiegene Rechenleistungen ist KI jetzt reif für einen breiten Einsatz in der Industrie. Es kommt nun darauf an, KI in die Fläche zu bringen und Unternehmen dabei zu unterstützen, Kompetenzen aufzubauen und die Technologie in eigene Produkte und Prozesse zu integrieren.

91. Die in der Nationalen Industriestrategie attestierte Schwäche Deutschlands im Bereich Plattformökonomie ist, so allgemein formuliert, nicht zutreffend: richtig ist, im B2C-Segment sind US-amerikanische und chinesische Handelsplattformen Weltmarktführer und dehnen diese Stärke zum Teil durch gezielte Technologie- und Industriepolitik auch auf den industriellen Bereich aus. Gleichwohl haben zahlreiche etablierte deutsche Unternehmen sowie aufstrebende Start-ups und kleine und mittelgroße Unternehmen im B2B-Bereich eine Vielzahl an erfolgreichen Industriepattformen in ihrem Produkt- und Dienstleistungsportfolio (Online-Marktplätze, Supply-Chain-, Maintenance- und Software-Management). Zudem haben sich im B2C-Bereich erfolgreiche Vergleichsplattformen etabliert. Wenn Industriepattformen miteinander interoperieren, kann ein wichtiger Beitrag für eine vernetzte digitalisierte Industrie geleistet werden. Bei jedweder Form von Regulierung sollten die wesentlichen Unterschiede zwischen verschiedenen Plattformmodellen berücksichtigt werden. Dabei gilt es auch zu



beachten, dass es im B2B-Segment einen viel größeren Wettbewerb unter den Plattformangeboten gibt. Diese Diversität stellt einen Vorteil für Nutzer dar.

92. Aus vorgenannten Gründen ist es elementar, die technologischen Entwicklungen und sich verändernden regulatorischen Rahmenbedingungen nicht separat zu betrachten, sondern die Daten- und Plattformökonomie im Gesamtbild zu sehen und zu fördern. Vorrangiges Ziel der nationalen Industriestrategie sollte es sein, im internationalen Standortwettbewerb um KI in industriellen Anwendungsfeldern die gute Ausgangsposition von Deutschland und Europa schnell und wirksam zu stärken und eine industrielle Daten- und Plattformökonomie schaffen, in dem KI ein wesentlicher Bestandteil ist.

93. Sicherheit und Vertrauen sind zentrale Voraussetzungen für den Erfolg der digitalen Transformation. Jedoch gehören komplexe Cyberangriffe im industriellen Umfeld mittlerweile zu den größten Bedrohungen für reibungslose Betriebsabläufe. Eine erfolgreiche nationale Industriestrategie sollte daher auch die Sicherheit von Daten, Diensten und Netzen als elementare Voraussetzung von Wirtschaften im Zeitalter der Digitalisierung hervorheben. Zudem bedarf es einer Stärkung der deutschen und europäischen Cybersicherheitsindustrie. Unternehmen benötigen Aufträge und Referenzprojekte der öffentlichen Stellen in Europa, um ein kritisches Marktvolumen generieren zu können. So würde ein einheitlicher, standardisierter europäischer Beschaffungsmarkt Europas Cybersicherheitswirtschaft helfen, aus der Nische zu wachsen.

94. Gleichzeitig braucht es mehr gesamtgesellschaftliche Anstrengungen, die Cyberresilienz Deutschlands zu stärken. Mit der Allianz für Cybersicherheit, den Initiativen IT-Sicherheit in der Wirtschaft und Deutschland sicher im Netz sowie dem Kooperationsprojekt Bündnis für Cybersicherheit leisten Staat und Wirtschaft bereits viel gemeinsam, um die Wirtschaft besser vor den Gefahren aus dem Cyberraum zu schützen. Der bewusste und kompetente Umgang mit digitalen Technologien sollte in jeder Organisation wie auch im privaten Lebensbereich selbstverständlich werden. Denn nur wer sicher mit digitalen Systemen umgeht, kann die Potentiale der Digitalisierung heben und deren Herausforderungen minimieren (siehe auch Fachkräftemangel und digitale Bildung).

95. Die jüngsten Debatten rund um den Einsatz chinesischer Netzwerkkomponenten beim 5G-Ausbau haben es gezeigt: Deutschland ist bei der digitalen Transformation auf technische Lösungen sowohl nationaler als auch internationaler Unternehmen angewiesen. Eine systematische Ausgrenzung von internationalen Anbietern beim Aufbau digitaler Infrastrukturen oder bei Endgeräten wäre daher weder technologisch noch wirtschaftlich oder zeitlich zielführend. Gleichzeitig sollte Deutschland wieder mehr in seine digitale Souveränität investieren, ohne dabei in eine digitale Askese zu verfallen. Digitale Souveränität bedeutet die Fähigkeit zu selbstbestimmtem Handeln und Entscheiden im digitalen Raum. Sie umfasst die Etablierung und Erhaltung technischer Kompetenzen zur Bewertung der IT-Sicherheit von Produkten und Diensten. Ferner beinhaltet digitale Souveränität auf Seiten der Anwender die Fähigkeit, technologische Komponenten und Systeme eigenständig bewerten und anschließend kompetent verwenden zu können. Digitale Souveränität ist somit eine unverzichtbare Voraussetzung für unabhängiges staatliches Handeln im Zeitalter der Digitalisierung. Beispielsweise sind für datenzentrierte sowie KI-basierte Geschäftsmodelle hochleistungsfähige Rechenzentren eine unverzichtbare Grundlage. Zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der digitalen Souveränität Deutschlands gilt es, die Rahmenbedingungen (inkl. energie- und klimapolitischer Erwägungen) für Rechenzentren in Deutschland wettbewerbsfreundlich zu gestalten.

96. Grundsätzlich gilt es, das Ökosystem für die industrielle Daten- und Plattformökonomie ganzheitlich zu betrachten: Die Sicherheit der Daten und das Vertrauen in automatisierte Entscheidungsfindung (Automated Decision Making) kann nur auf Basis vertrauenswürdiger, sicherer Hardware (bspw. durch Hardwaresicherheitsanker) in Kombination mit vertrauenswürdiger Software gewährleistet werden. Zudem braucht es eine verlässliche digitale Infrastruktur. Mobilfunknetze der fünften Generation und glasfaserbasierte Netze sollten bis 2025 für alle Unternehmen, privaten Haushalte und

entlang der Verkehrswege zur Verfügung stehen. Nur so können digitale Lösungen und Geschäftsmodelle (auch auf Basis künstlicher Intelligenz) weiterentwickelt werden (weiterführende Informationen siehe Digitale Infrastruktur).

Es bedarf für diese Bereiche geeigneter innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen. Diese sollten in der Industriestrategie 2030 deutlich stärker berücksichtigt werden.

#### BIOÖKONOMIE, BIOTECHNOLOGIE, LEBENSWISSENSCHAFTEN

97. Politik und Gesellschaft haben in den vergangenen Jahren auf die Herausforderungen des steigenden Ressourcenverbrauchs und Klimawandels mit nationalen und internationalen Programmen und Maßnahmen reagiert. Ihr gemeinsames Ziel ist eine nachhaltige, umweltschonende und CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft, aber auch die Versorgung einer wachsenden Weltbevölkerung mit Nahrungsmitteln, Impfstoffen und Arzneimitteln. Die Biotechnologie hat sich dabei zu einer tragenden Säule des Transformationsprozesses in eine biobasierte und nachhaltige Wirtschaft, eine Bioökonomie, entwickelt. Als Querschnittstechnologie vermag sie ähnlich wie die Digitalisierung einen tiefgreifenden Wandel in Gesellschaft und Industrie auszulösen. In der Medizin ermöglicht sie beispielsweise neue Heilungs- und Behandlungsmethoden, während es der breite Einsatz biotechnologisch basierter Produktionsverfahren erlaubt, viele Grundstoffe und Konsumgüter qualitativ besser und ressourcenschonender herzustellen. Die Politik ist gefordert, diesen Transformationsprozess in eine Bioökonomie durch eine kluge Rahmensetzung zu unterstützen und die Entwicklung der Biotechnologie als Schlüsseltechnologie und Innovationsmotor zu fördern. Dazu zählt auch die Sicherstellung von Schutzrechten geistigen Eigentums im Bereich biologischer Organismen.

98. Die Bioökonomie ist ein industrielles Querschnittsthema. Es ist daher wichtig, dass die angekündigte Agenda „Von der Biologie zur Innovation“ unter dem Dach der „Hightech-Strategie 2025“ unter ressortübergreifender Koordination stattfindet. Das Wirtschaftsministerium baut beispielsweise derzeit eine Plattform „Industrielle Bioökonomie“ auf, um erste Grundlagen für eine Diskussion zu erarbeiten. Zur gleichen Zeit zeigt sich einerseits das Umweltministerium, andererseits das Forschungsministerium zusammen mit dem Landwirtschaftsministerium bereits sehr aktiv in diesem Themenfeld. Die beteiligten Ministerien sollten hier gemeinsam und abgestimmt agieren.

99. Die Agenda sollte das Ziel verfolgen, Investitionen in Biotechnologie anzuschieben, die gesetzgeberischen Voraussetzungen für neue biotechnologische Verfahren zu verbessern sowie den Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern zu unterstützen. Ergänzend sollte daher auch ein BioDialog als dritte Säule der ressortübergreifenden Agenda der Bundesregierung integriert werden, um Chancen, Risiken und Fragen der Governance mit einem breiten Kreis an Stakeholdern zu diskutieren. Auf diese Weise könnten alle Initiativen sowie der im Koalitionsvertrag angekündigte Dialog mit Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft unter einem Dach gebündelt und die Akzeptanz in der Gesellschaft zu Themen der Bioökonomie und Biotechnologie gestärkt werden.

100. Gleichermaßen ist das Themenfeld „Life Science & Gesundheit“ ein Querschnittsthema. Auch für diesen Bereich der Industrie ist eine koordinierte Industriepolitik von großer Bedeutung. Damit sollte sichergestellt werden, dass technologische Entwicklungen zum Wohle des gesamten Gesundheitssystems und der einzelnen Versicherten und Patienten in die richtigen regulatorischen Bahnen gelenkt werden. Eine abgestimmte Politik – Innovation, Forschung, Wirtschaft und Gesundheit – ist für einen der wichtigsten Industriezweige Deutschlands und der Europäischen Union notwendig und wird weiterhin die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit fördern. Speziell im Bereich der Digitalisierung des Gesundheitswesens bedarf es einiger wichtiger Maßnahmen für eine Industriepolitik. Diese hinkt im internationalen Vergleich hinterher und verlangt in der Industriestrategie besondere Aufmerksamkeit und weitere Maßnahmen: Erstens ist ein zukunftsorientierter, innovationsoffener und von allen anerkannter nationaler Rechtsrahmen für die Nutzung von Gesundheitsdaten in der Industrie notwendig. Zweitens ist eine leistungsfähige und flächendeckende Netz- und Kommunikationsinfrastruktur

unentbehrlich, um international wettbewerbsfähig zu werden. Zuletzt ist die volle Wertschöpfung der Digitalisierung des Gesundheitswesens und der industriellen Gesundheitswirtschaft in Deutschland nur zu heben, wenn sich Deutschland an entsprechenden bewährten, internationalen Standards orientiert und keine proprietären, separaten Standards für Deutschland verwendet.

#### GANZHEITLICHE KREISLAUFWIRTSCHAFT

101. Die Industrie kann mit ihren Innovationen einen entscheidenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, indem sie die Kreislaufwirtschaft als Chance begreift. Voraussetzung für den Aufbau tragfähiger Systeme der Kreislaufwirtschaft sind Innovationen, die in branchenübergreifenden Netzwerken entwickelt werden. Dabei werden die Unternehmen ihre Produkte, Prozesse und Geschäftsmodelle grundlegend verändern. Die Verknüpfung von Gütern mit Dienstleistungen ist dabei ein Schlüssel für zusätzliche Wertschöpfung, die Digitalisierung kann die Prozesse unterstützen. Um diese Potenziale zu heben, braucht es aber auch verlässliche und innovationsoffene Rahmenbedingungen.

102. Viele Unternehmen arbeiten bereits an zukunftsorientierten Lösungen, die Stoffkreisläufe schließen und die Ressourceneffizienz erhöhen. Neue Geschäftsmodelle setzen auf verstärkten Einsatz von Recyclingrohstoffen, nachwachsende Rohstoffe und Bioraffinerien oder auch die Verlängerung der Nutzungsdauer. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sollte dabei immer eine ganzheitliche Perspektive eingenommen werden. Das bedeutet, dass ökonomische Entwicklungen gleichermaßen ökologisch und sozial verantwortlich über den gesamten Lebenszyklus von Produkten und Dienstleistungen gestaltet werden sollten.

103. Für Fortschritte in einer ganzheitlichen Kreislaufwirtschaft sollten künftige und bestehende Vorschriften einem Innovations-Check unterzogen werden, damit neue Geschäftsmodelle nicht behindert werden. Um mehr Investitionen anzuregen, sind eine technologieoffene Forschungsförderung, gut ausgestattete Projektförderung, ein erleichterter Zugang zu Wagniskapital sowie unter Umständen die Förderung von Private-Public-Partnerschaften für Pilotprojekte zu empfehlen. Die Etablierung branchenübergreifender Plattformen könnte durch den Staat unterstützt werden. Zudem ist ein gesellschaftlicher Dialog über die Potenziale der Kreislaufwirtschaft und geeignete industriepolitische Rahmenbedingungen erforderlich.

#### FACHKRÄFTEMANGEL

104. Der akute Fachkräftemangel bremst Innovation und Wachstum. Dies gilt in besonderem Maße auch für den Bereich Digitalisierung. Maßnahmen zur Stärkung der Ausbildung sowie der Gewinnung von Fachkräften und Experten für den Standort Deutschland kommt deshalb hohe Priorität zu. Neben der weiterhin dringenden Förderung von Nachwuchs in den MINT-Fächern/Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) sowie der gezielten und unbürokratischen Fachkräftezuwanderung gilt es, digitale Fach- und Anwendungskompetenz in allen Altersstufen zu stärken, d. h. das gesamte Bildungssystem (Kita, Schule, Ausbildung, Studium, berufliche Fort- und Weiterbildung) noch stärker auf die digitale Lebens- und Arbeitswelt auszurichten sowie lebenslanges Lernen zu fördern (technische Skills, unternehmerisches Denken, sowie Kreativität). Zugleich sollte der Digitalpakt Schule nunmehr zügig umgesetzt werden, um die digitale Bildungsinfrastruktur zu verbessern. Unerlässlich bleibt es, ein leistungsfähiges System dualer Ausbildung auch in ländlichen Regionen zu sichern.

105. Daneben ist es wichtig, mehr Akzeptanz für Industrie, Forschung, Innovation und Technologie in der Gesellschaft schaffen. Dies ist eine zentrale Grundvoraussetzung für mehr Lust an und auf Bildung.

106. Selbst bei optimaler Ausschöpfung des inländischen Potenzials wäre der Fachkräftebedarf nicht vollständig gedeckt. Daher gilt es, das Fachkräfteeinwanderungsgesetz schnellstmöglich zu verabschieden. Dabei sollten die Anforderungen an das Sprachniveau und die Regelungen zum Nachweis der Berufserfahrung nicht zu restriktiv ausgestaltet werden.

#### UNTERNEHMERTUM STÄRKEN

107. Lebendiges Unternehmertum – egal ob per Gründung oder in Unternehmensnachfolge – ist ein Beispiel für gelebte Eigenverantwortung und den Einsatz für Zusammenhalt vor Ort. Es ist einer der Garanten von Wettbewerb und wirtschaftlicher Freiheit sowie das entscheidende Entdeckungsverfahren neuer Märkte. Diese besondere Leistung verdient besondere gesellschaftliche und politische Wertschätzung.

108. Start-ups sind die Unternehmen von morgen und wichtiger Teil des industriellen Ökosystems. Für den Innovationsstandort Deutschland ist es daher entscheidend, eine Gründerkultur zu entwickeln, in der der Schritt in die Selbstständigkeit, die Entwicklung neuartiger Produkte und Dienstleistungen sowie der Aufbau eines eigenen Geschäftsmodells und somit die Schaffung von Arbeitsplätzen eine Selbstverständlichkeit im Mindset der Gesellschaft ist. Dazu sollten u. a. Gründerinitiativen weiter ausgebaut, die bürokratischen und steuerrechtlichen Anforderungen für junge Unternehmen auf ein Mindestmaß beschränkt, die Zusammenarbeit von etablierten und jungen Unternehmen gezielt gestärkt sowie die sogenannte Spin-off-Kultur in etablierten Unternehmen und der Wissenschaft gefördert werden.

109. Gleichzeitig bleibt zu beachten, dass in den kommenden Jahren eine Nachfolgewelle im Mittelstand – auch politisch – zu bewältigen ist. Bis 2022 planen etwa eine halbe Million Unternehmen eine Generationenübergabe. Es gilt im Rahmen kluger Standortpolitik in Unternehmen betriebliches Know-how, finanzielle Stabilität und Arbeitsplätze zu sichern. Zum notwendigen Maßnahmenbündel gehört es sicher, die Wertschätzung von Unternehmertum auch in Verwaltung und Bildungssystem zu stärken, bürokratische Belastungen in der Nachfolge zu reduzieren, ertragsunabhängige Elemente aus dem Unternehmenssteuerrecht zu entfernen sowie das Erbschaftsteuerrecht rechtssicher und mittelstandsfreundlich auszugestalten.

#### **Bürokratie abbauen, besseres Recht setzen**

110. Ein hohes Maß an bürokratischer Belastung wirkt im europäischen und internationalen Vergleich als Standortnachteil. Überbordende Bürokratie hemmt Investitionen in Innovationen, Wachstum und gute Arbeitsplätze. Das schadet Unternehmen und Gesamtwirtschaft. Betroffen sind Unternehmen aller Branchen und Größen, wegen begrenzter personeller und finanzieller Kapazitäten leidet der standorttreue industrielle Mittelstand besonders.

111. Ziel sollte sein, den jährlichen und einmaligen Erfüllungsaufwand sowie Bürokratiekosten von Regelungen spürbar zu senken, Genehmigungs- und Planungsverfahren zu beschleunigen und eine funktionierende digitale Verwaltung (E-Government) mit medienbruchfreien Schnittstellen zu Unternehmen zu schaffen. Für Startups und innovative Unternehmen sollten Freiräume geschaffen werden, die ihnen ein Wachstum ermöglichen, ohne sie bürokratisch auszubremsen (Experimentierräume). Insgesamt sollte Recht präzise formuliert sein, einen klaren Anwendungsbereich haben und nicht im Widerspruch zu bereits bestehendem Recht stehen, da sonst eine rechtssichere Implementierung unmöglich ist.

112. Notwendig ist, bei Bürokratieabbau immer auch die europäische Perspektive im Blick zu behalten, denn das in Deutschland anzuwendende Recht kommt zunehmend aus Brüssel und der europäische Binnenmarkt ist Heimatmarkt für Unternehmen. Europäisches Recht sollte eins zu eins in na-

tionales Recht umgesetzt werden ohne zusätzliche nationale Vorgaben („goldplating“). Die EU-Kommission sollte verstärkt die Implementierung europäischen Rechts begleiten und einfordern, um Disparitäten im Binnenmarkt zu vermeiden.

113. Darüber hinaus sollte Gesetzgebung innovationsstimulierend ausgestaltet werden. Die Industrie hat dazu die formale Anerkennung eines Innovationsprinzips in der Regulierungspraxis vorgeschlagen. Grundidee des Innovationsprinzips ist es, eine Erweiterung zum gesetzlich vorgeschriebenen Vorsorgeprinzip darzustellen. So sollen in der Gesetzesfolgenabschätzung nicht nur einseitig die Auswirkungen von Regulierung mit Blick auf die Risiken und Gefahren, sondern auch die Chancen betrachtet werden, die sich beispielsweise durch eine neue Technologie/Innovation sowie auf die Digital/Datenwirtschaft ergeben. Der BDI fordert dafür die Einführung des Innovations-/Chancen-Checks in der Gesetzesfolgenabschätzung, der dem deutschen Gesetzgeber hilft, eine systematische Analyse der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit sowie die Digital/Datenwirtschaft vorzunehmen. Damit soll verhindert werden, dass die Gesetzgebung einseitig technologie- bzw. innovationshemmend ausgestaltet wird oder die Erreichung erklärter politischer Zielstellungen im Digitalbereich hemmt. Innovation sowie Datenwirtschaft sollten künftig vom Gesetzgeber bei der Erstellung neuer Regulierung mitgedacht werden.

114. Unternehmen in Deutschland beklagen zudem fehlende Rechtssicherheit in Genehmigungsverfahren. Aufgrund neuer unbestimmter Rechtsbegriffe und geänderter Vorgaben aus der europäischen und nationalen Rechtsprechung wird die gebundene Genehmigung nach BImSchG zunehmend zu einem Verfahren, in welchem zahlreiche Gutachten sowohl auf Seiten der Projektträger als auch auf Seiten der Behörden das Bild prägen. Da Gutachten juristisch und naturwissenschaftlich angreifbar sind und Klagen nach sich ziehen können, ist eine rechtssichere Genehmigung, auf deren Grundlage Investitionsentscheidungen getroffen werden können, nicht mehr als Standard zu betrachten. Europäisch geprägtes Umweltrecht bildet die Grundlage von Genehmigungsverfahren. Die deutschen Probleme mit dem europäischen Umweltrecht sind im europäischen Vergleich nahezu einmalig, obwohl die meisten Mitgliedstaaten vergleichbare oder größere Umweltprobleme haben. Rechtsunsicherheiten in Genehmigungsverfahren sind demnach nicht zwingend auf die europäischen Vorgaben, sondern auf Eigenheiten des deutschen Rechtssystems zurückzuführen. Diese sind eine starke Stellung der Umweltverbände verbunden mit einer hohen Klagebereitschaft Privater und insbesondere die weitreichende Kontrolldichte der Gerichte und die damit einhergehende behördliche Ermittlungstiefe. Aus Sicht der deutschen Industrie sollte auf politischer Ebene dringend die Frage diskutiert werden, inwieweit die gerichtliche Vollkontrolle im deutschen Umweltrecht noch zeitgemäß und im europäischen Kontext angemessen ist.

115. Im Stadium des Markteintritts innovativer Produkte und Dienstleistungen spielen Gesetzgebung und Regulierung eine zentrale Rolle. Dabei sieht sich die Wirtschaft immer stärker technologiepolitischen Diskussionen gegenüber, in denen Chancen und Risiken nicht auf wissenschaftlicher Basis abgewogen werden. Die Bundesregierung sollte daher eine regelkonforme und wissenschaftsbasierte Implementierung staatlicher Zulassungsverfahren forcieren.

### **Infrastruktur am Standort verbessern**

116. Insbesondere Verkehrs-, Energie- und digitale Infrastrukturen besitzen eine sehr hohe strategische Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und der europäischen Industrie. Die Verkehrsinfrastruktur ist nach wie vor das Rückgrat der (Waren-)Exportnation Deutschland. In vielen anderen Teilen der Welt wird diesem Wissen heute bereits viel stärker Rechnung getragen als in Europa. Ein Beispiel hierfür ist die Belt and Road Initiative (BRI), mit der China seinen geopolitischen und geoökonomischen Einfluss ausbaut und Drittmärkte entsprechend eigener Interessen prägt.



117. Kritische und industriepolitisch essentielle Infrastrukturen müssen besonderen Vergabe- und Finanzierungskriterien unterliegen. Deutschland sollte darauf hinwirken, dass in Europa deutlich mehr Mittel in den Ausbau der Infrastrukturen investiert werden und eine stärkere strategische Koordination dieses Ausbaus erreicht wird. Die im letzten Jahr von der Europäischen Kommission formulierte Konnektivitätsstrategie kann hier einen ersten Ansatz liefern.

#### AKZEPTANZ FÜR DEN INFRASTRUKTURAUSBAU STÄRKEN

118. Leistungs- und zukunftsfähige Infrastrukturen auch in ländlichen Räumen – traditionell Standort von Mittelstand und Familienunternehmen – bilden die Basis einer konkurrenzfähigen industriellen Wertschöpfung und damit das Rückgrat des Wohlstands in Deutschland. Politik und Wirtschaft sind heute gemeinsam gefordert, wieder deutlicher auf den Zusammenhang zwischen Infrastruktur und Wohlstand hinzuweisen, um die Akzeptanz für die Umsetzung großer wie kleiner Infrastrukturvorhaben zu stärken.

119. Angesichts der Kapazitätsengpässe in den Verkehrs- und Energienetzen, der lückenhaften Versorgung mit Glasfaser- und mobilem Breitbandinternet sowie den Herausforderungen des Klimawandels besteht nach wie vor großer fiskalischer, rechtssetzender und administrativer Handlungsbedarf im Bereich der Infrastrukturen.

#### FINANZIERUNGS-AUFWUCHS FORTSCHREIBEN, PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN BESCHLEUNIGEN

120. Bei der Finanzierung ist eine Kontinuität der Mittelaufwüchse notwendig, um Planungssicherheit für den Aufbau und Erhalt der erforderlichen Planungs- und Baukapazitäten zu schaffen. Bei einer eventuellen Nutzerfinanzierung von Infrastrukturprojekten, mit Ausnahme bei Digitalisierungsmaßnahmen wie beispielsweise Glasfaserausbau, ist analog zur LKW-Maut zu verfahren, indem einerseits Zweckbindung der Einnahmen und andererseits tatsächliche und anteilige Kostenübernahme sichergestellt werden.

121. Die Auflösung des Investitionsstaus in den Bereichen Straße und Schiene wird noch Jahre in Anspruch nehmen und Mittel in großem Umfang binden. Neben der Finanzierung besteht heute parallel die zweite Herausforderung darin, die vorhandenen Mittel rasch einsetzen zu können. Hierzu sollten die Planungs- und Genehmigungsprozesse weiter beschleunigt und Planungskapazitäten in den Behörden erhöht werden.

122. Das Ende 2018 verabschiedete Gesetz zur Planungsbeschleunigung im Verkehrsbereich, die Novelle des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) aus 2019 sowie die Initiative zu einem Hafenbeschleunigungsgesetz stellen Schritte in die richtige Richtung dar, ihnen sollten aber weitere folgen.

123. Grundsätzlich gehören der Ausbau von Übertragungsnetzen sowie die effiziente Nutzung bestehender Netze zu den zentralen Herausforderungen der Energiewende. Die Bundesregierung muss, zusammen mit den Ländern, den Kommunen und den Netzbetreibern rasch Lösungen für einen schnellen Ausbau und damit für beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren finden. Beim Netzausbau und bei der effizienten Netznutzung ist Deutschland, trotz des neuen „Aktionsplans Stromnetz“ aus dem BMWi, bereits stark im Verzug.

124. Der Stromnetzausbau ist für den Erhalt des Industriestandortes Deutschland und seiner Wertschöpfungsketten auch weiterhin von zentraler Bedeutung. Die Unternehmen in Deutschland sind auf eine sichere und kosteneffiziente Stromversorgung angewiesen. Die deutsche Industrie befürwortet den Ausbau der Stromnetze unter Einschluss der Erdverkabelung. Ohne konsequenten Netzausbau wird die Energiewende nicht gelingen. Die Kosten sollten jedoch verhältnismäßig zu den Vorteilen bleiben. Ansonsten würde dies die Energiewende insgesamt infrage stellen.

125. Für die Straße wäre beispielsweise viel gewonnen, wenn zukünftig Brückenersatzneubauten mit und ohne Kapazitätserweiterungen genehmigungsrechtlich als das, was sie sind, nämlich als Instandhaltungsmaßnahmen im Netz, aufgefasst werden.

126. Bei der Schieneninfrastruktur können die Planungsverfahren durch den Erlass einer Bundeskompensationsverordnung erheblich beschleunigt werden. Die Wasserstraße würde von einem Personalaufwuchs, d. h. zunächst vor allem einer zügigeren Besetzung der Planstellen, in der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) profitieren.

127. Auch bei der Schaffung der Gigabitanschlüsse kommt es darauf an, langwierige, aufwändige Antrags- und Genehmigungsverfahren auf kommunaler Ebene für Wegerechte, Standorte und Baustellen zu vereinfachen und zu standardisieren. Zudem sollten die benötigten Mittel für Baukapazitäten moderat, fokussiert und subsidiär zum vorrangigen Eigenausbau zur Verfügung gestellt werden. Dem damit einhergehenden Fachkräftemangel sollte entschieden begegnet werden.

128. Die Realisierungszeiträume für Infrastrukturen in sämtlichen Bereichen könnten von einer stärkeren Verzahnung von Raumordnung und Planfeststellung profitieren, durch die zeitaufwändige Doppelarbeiten vermieden werden.

129. Zudem sollten die Mittel des Bundes auch effizient verwendet werden. Daher sollte der Bund im Verkehrswegebau auf eine breite Modellvielfalt von Beschaffungsvarianten (Fach- und Teillosgabe, Funktionsbauverträge, Design-and-Build-Modelle und Öffentlich-Private Partnerschaften) setzen, aus denen er je nach Projekt die jeweils wirtschaftlichste auswählen sollte. Partnerschaftliche Beschaffungsmodelle wie ÖPP, bei denen die Bau-Kompetenz frühzeitig in die Planung mit einbezogen wird, helfen dabei, die knappen Personalkapazitäten der öffentlichen Hand zu entlasten und ermöglichen die Integration von Innovationen und neuen bautechnischen Lösungen.

#### ENERGIEWENDE UND MOBILITÄT DER ZUKUNFT SICHERN

130. Neuartige Infrastrukturen sind für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft essentiell. Hierzu zählen Lade- und Treibstoff-Infrastrukturen für Elektrofahrzeuge gleichermaßen wie für alternative Antriebe samt Lkw-Oberleitungen, aber auch Anlagen und Transportkapazitäten für Power-to-X, LNG und für Wasserstoff. Hierfür sind erhebliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zu leisten. Nur so kann die für die Energiewende und die Mobilität der Zukunft wichtige Sektorkopplung in Reichweite kommen.

131. Um die mit dem Schienengüterverkehr verbundenen klimapolitischen und verkehrlichen Ziele erreichen zu können, sollten die Kapazitäten des Schienennetzes und die Qualität der angebotenen Transportleistung erheblich gesteigert werden. Um attraktiver für die Verlader zu werden, ist eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Schiene essentiell. Hierzu ist der Aus- und Neubau von Strecken, die Ertüchtigung der Knoten und die Schaffung eines 740m-Netzes für Güterzüge sowie der Flächenrollout von digitalen Stellwerken und ETCS erforderlich.

#### GIGABITNETZE FÜR DIE DIGITALE TRANSFORMATION AUFBAUEN

132. Glasfaserbasierte Netze möglichst bis in die Gebäude und Wohnungen sollten bis 2025 für alle Unternehmen, privaten Haushalte und entlang der Verkehrswege zur Verfügung stehen. Gleichzeitig benötigt die Wirtschaft leistungsfähigen Mobilfunk, etwa bei der Kommunikation zwischen Maschinen in der Fabrik oder für eine verlässliche mobile Kommunikation in der Stadt und auf dem Land.

133. Mit den neuen 5G-Netzen werden vor allem industrielle Anwendungen vorangetrieben. 5G ist der neue Standard für das Internet der Dinge und Dienste und somit wegweisend für die Zukunftsfähigkeit des Produktions- und Wirtschaftsstandortes Deutschlands. Industrie 4.0 und digitale Lösungen auf Basis künstlicher Intelligenz können damit bedeutend schneller weiterentwickelt werden. Die Politik



sollte daher gezielte Anreize für einen Leitmarkt und Leitanbieter für 5G (vor allem in der industriellen Produktion) schaffen.

134. Gleichzeitig sollten die 4G-Netze zügig in die Fläche kommen und noch bestehende Funklücken, vor allem auf dem Land, geschlossen werden.

135. Nötig ist in diesem Zusammenhang auch eine bessere Koordinierung der Bundesministerien und ein kontinuierlicher Dialog mit der Industrie. Ziel sollte es sein, gemeinsam mit den Netzbetreibern und den anwendenden Unternehmen zügig Netze bereitzustellen, die für Industrie 4.0 und Anwendungen künstlicher Intelligenz benötigt werden. Nur so wird der Industriestandort Deutschland mit den Vorreitern im Ausbau der Gigabitnetze wie China oder Korea mithalten.

136. Ergänzend sind weltraumfahrtbasierte Anwendungen ein Thema für die gesamte Industrie. Satelliteninfrastruktur und ihre Daten sind Voraussetzung für z. B. Autonomes Fahren, Industrie 4.0 und Digitalisierung. Wenn wir als Industrienation auch in Zukunft erfolgreich sein wollen, sollten wir in der Raumfahrt vorne mit dabei sein.

## Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
www.bdi.eu  
T: +49 30 2028-0

### **Ansprechpartner**

Dr. Klaus Günter Deutsch  
Abteilungsleiter  
Research, Industrie- und Wirtschaftspolitik  
T: +49 30 2028-1591  
k.deutsch@bdi.eu

Rabea Knorr  
Stellvertretende Abteilungsleiterin  
Strategische Planung und Koordination  
T: +49 30 2028-1421  
r.knorr@bdi.eu

Matthias Krämer  
Abteilungsleiter  
Strategische Planung und Koordination  
T: +49 30 2028-1629  
m.kraemer@bdi.eu

BDI-Dokumentenummer: D 1044