

Industriepolitik ist mehr als Standortpolitik

Hubertus Bardt

1. Eine erweiterte Rolle des Staates

Die industriepolitische Diskussion kannte in Deutschland traditionell zwei Pole: horizontale und vertikale Industriepolitik. Die horizontalen Ansätze umfassen Maßnahmen, die für die Industrie oder Wirtschaft als Ganzes gute Investitionsbedingungen schaffen und nicht zwischen Unternehmen verschiedener Branchen oder dergleichen differenzieren. Diese Standortpolitik umfasst beispielsweise das Ausmaß der Steuerbelastung, die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Fachkräften, eine effiziente Bürokratie, Rechtssicherheit, gute Infrastruktur und anderes mehr. Sie soll den Wettbewerb zwischen den Unternehmen und Branchen nicht verzerren, aber die Wachstumschancen insgesamt erhöhen. Die staatliche Rolle bleibt dabei neutral und auf die Setzung der Rahmenbedingungen beschränkt. Dem gegenüber stehen vertikale Ansätze, die die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Branchen oder Einzelunternehmen stärken sollen. Auch spezifische Regulierungen oder steuerrechtliche Regelungen gehören dazu. Die Auslobung gezielter Subventionen, politische Maßnahmen zur Bildung von nationalen oder europäischen *Champions* durch Fusion oder die Schaffung von Zollschränken zum gezielten Schutz zählen zu den interventionistischeren Instrumenten einer vertikalen Industriepolitik. Ihnen gemein ist eine aktivere staatliche Rolle als Gestalter der Industriestruktur.

Die Beschränkung der staatlichen Rolle auf die Rahmenbedingungen, also auf eine horizontale Industrie- oder Standortpolitik bei gleichzeitiger Beschränkung der vertikalen Wirkungen auf das nötigste, entspricht der Tradition der Sozialen Marktwirtschaft. Speziell interventionistische Instrumente waren eher die Ausnahme und wurden kritisch bewertet. Der chinesische Staatskapitalismus hingegen kann als extreme Ausprägung einer interventionistischen Industriepolitik angesehen werden; aber auch in Frankreich gibt es

eine stärkere Tradition staatlicher Steuerung. Oftmals wird der Begriff der Industriepolitik ausschließlich auf die mit ausgeprägter Intervention in Märkte verbundenen vertikalen Instrumente bezogen (Bulfone 2023). Mit Blick auf die industriepolitischen Ansätze der USA wird die Förderung von Forschung und Entwicklung als erfolgreicher angesehen als die Unterstützung einzelner Unternehmen oder der Schutz gegen Importe (Hufbauer/Jung 2021). Auch eine Analyse der OECD kommt zu dem Schluss, dass nicht zielspezifische, allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen effektiver sind als selektive Interventionen (Criscuolo et al. 2022).

Die skizzierte Polarität ist jedoch unrealistisch vereinfachend. Zum einen sind reale Ausprägungen immer ein Mix aus horizontalen und vertikalen Instrumenten. Spezifische Regulierungen für einzelne Technologien und damit Produkte und Branchen sind unumgänglich. Diese wirken unterschiedlich – durch einseitige Kosten oder ungleich verteilte Vorteile – auf die Unternehmen. Die Regulierung von Chemikalien beispielsweise ist zwar keine explizite Industriepolitik, wirkt aber spezifisch auf die betroffene Industrie. Zudem sind auch horizontale Instrumente mit vertikalen Wirkungen verbunden. Die Einrichtung von Forschungseinrichtungen zu bestimmten Themen ist nützlicher für die Branchen, die diese Technologien nutzen können. Die Förderung von Neuansiedlungen nützt wachsenden Branchen; von einer auf wettbewerbsfähige Preise achtenden Energiepolitik profitieren die energieintensiven Unternehmen.

Aktuelle und für die nächsten Jahre und Jahrzehnte prägende, politisch ausgelöste Entwicklungen, die zu erheblichen Strukturveränderungen führen können (Bardt 2019; Bardt/Lichtblau 2020), begründen eine erweiterte Rolle des Staates. Der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung erkennt die Bedeutung des Sektors an: »Der Industrie kommt eine zentrale Rolle bei der Transformation der Wirtschaft mit Blick auf Klimaschutz und Digitalisierung zu. Wir werden die Innovations-, Investitions- und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie stärken, um weiter Hochtechnologieland zu bleiben (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 21).

Mit der Dekarbonisierung *auf Termin* wird ein bestimmtes Marktergebnis, nämlich der Verzicht auf fossile Energiequellen, bis 2045 vorgegeben. Das politisch gesetzte Ziel kann die industrielle Produktion in erheblichem Umfang gefährden. Die uneinheitliche internationale Bepreisung von Emissionen verteuert die emissions- und energieintensive Produktion in den klimapolitisch ambitionierteren Ländern mit strengeren und kostspieligeren Vorgaben und gibt einen Anreiz zur Verlagerung dahin, wo die entsprechen-

den Kosten niedriger sind. Die Preisasymmetrien und die unterschiedlichen Anspruchsniveaus sind eine politisch eingeführte Marktverzerrung, die zu nicht intendierten negativen Effekten führt. Die notwendigen Investitionen am heimischen Standort lassen sich vielfach kaum refinanzieren und können für einzelne Betriebe Milliarden dimensionen erreichen – ohne dass dem eine erweiterte Produktionsmöglichkeit zur Verfügung steht. Eine marktbasierende Lösung ist damit kaum möglich. Neben der Emissionsbepreisung müssen daher auch unterstützende Instrumente stehen. Zudem basiert die Dekarbonisierungs-Transformation bis zum Jahr 2045 darauf, dass schnell genug eine klimafreundliche Energieversorgung zu wettbewerbsfähigen Preisen möglich ist. Damit soll auch energieintensiven Grundstoffproduzenten die Möglichkeit gegeben werden, am Standort Deutschland zu vertretbaren Kosten zu produzieren. Ein wettbewerbsfähiges Energieangebot am Ende der Transformationsphase ist aber nicht ausreichend, vielmehr muss auch der Zeitraum dahin so gestaltet sein, dass die Unternehmen nicht aufgrund der Transformationsphase zur Produktionsstillegung gezwungen werden. Daher sind Maßnahmen zur Gestaltung des Übergangs ebenso wichtig. Die ursprüngliche staatliche Intervention zum Schutz des Klimas, hat zu Konsequenzen in Form von international ungleichen Emissionspreisen und einseitigen Kostenbelastungen geführt, die nur durch weiteres staatliches Handeln wieder ausgeglichen oder zumindest begrenzt werden können. Eine einseitig kostentreibende Energie- und Klimapolitik würde den Anspruch, der auch im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommt, nicht gerecht werden, der Industrie am Standort Deutschland eine dekarbonisierte Zukunft zu ermöglichen.

Der andere Einfluss, der eine erweiterte staatliche Rolle erfordert, sind die neu erwachten geopolitischen Konflikte. Das Beispiel Russlands nach dem Angriff auf die Ukraine hat gezeigt, wie bedeutsam es für freiheitliche Demokratien ist, keine zu große Abhängigkeit von einzelnen autokratischen Strukturen einzugehen. Es ist politisch vielmehr vorteilhaft, durch Technologievorsprünge über ökonomische Druckmittel zu verfügen. Aus diesen politischen Machtüberlegungen heraus können ebenfalls erweiterte industriepolitische Maßnahmen notwendig werden – beispielsweise zur Förderung der Diversifizierung bei der Versorgung mit nicht schnell substituierbaren kritischen Rohstoffen.

Beide Überlegungen erweitern die Argumentation für eine horizontale Industriepolitik. Gleichzeitig unterscheiden sie sich von klassisch vertikaler industriepolitischer Intervention dadurch, dass nicht einfach mit vermeintlichen zukünftigen Marktchancen bestimmter Unternehmen oder Branchen

argumentiert und dies Ergebnis mit staatlichen Mitteln herbeigeführt werden soll. Klar ist aber auch, dass mit einer erweiterten Industriepolitik immer die Gefahr besteht, dass dies protektionistisch missbraucht wird und sich eine zunehmende interventionistische Marktergebnisgestaltung etabliert. Die Aufgabe ist daher insbesondere, die Grenzen dieser Industriepolitik zu beschreiben und die Maßnahmen hinsichtlich Zeit und Umfang zu limitieren.

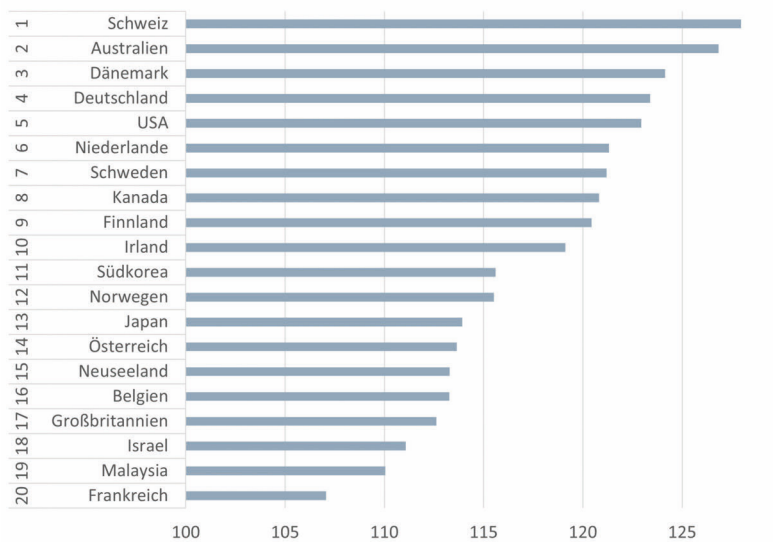
2. Standort D

Auch unter den sich verändernden politischen Rahmenbedingungen bleibt eine investitionsfördernde Standortqualität die Basis einer wettbewerbsbasierten wirtschaftlichen Dynamik. Die Transformationsherausforderungen erfordern mehr denn je gute Standort- und attraktive Investitionsbedingungen. Nur eine sich dynamisch entwickelnde Wirtschaft hat die Veränderungsfähigkeit und insbesondere Investitions- und Innovationsperformance, die für die Anpassung an sich stark verändernde Umweltbedingungen notwendig sind. Die Dekarbonisierung bedingt erhebliche Investitionen, die nur bei adäquaten Rahmenbedingungen erbracht werden können. Die staatliche Förderung erfordert eine dynamisch wachsende Wirtschaft auch in den nicht unmittelbar von der Transformation betroffenen Branchen, um die nötigen fiskalischen Impulse setzen zu können. Und um im Systemkonflikt der marktwirtschaftlichen Demokratien mit China bestehen zu können, ist eine prosperierende Wirtschaft Voraussetzung dafür, das Wohlstandsversprechen der Marktwirtschaft einzulösen – besser als der chinesische Staatskapitalismus dazu in der Lage ist.

Die Attraktivität eines Standorts für Investitionen hängt von vielfältigen Faktoren ab. Der IW-Standortindex misst die industrielle Standortqualität in 45 Ländern auf Basis einer Reihe von Variablen in den Kategorien Staat, Wissen, Infrastruktur, Markt, Ressourcen und Kosten (Institut der deutschen Wirtschaft 2013). Aufgrund der an das Verarbeitende Gewerbe angepasste Entwicklung werden Faktoren berücksichtigt, die für die Industrie in Deutschland insgesamt relevant sind. Unterschiedliche Kostenstrukturen und Geschäftsmodelle der verschiedenen Branchen und Unternehmen führen natürlich zu weiter divergierenden Ergebnissen, für die Industrie als Ganzes sind die Ergebnisse jedoch aussagefähig. Derzeit ist aufgrund der internationalen Datenverfügbarkeit ein Datenstand bis 2021 fortschreibbar – die

asymmetrischen Energiekostensteigerungen im Jahr 2022 sind damit noch nicht berücksichtigt.

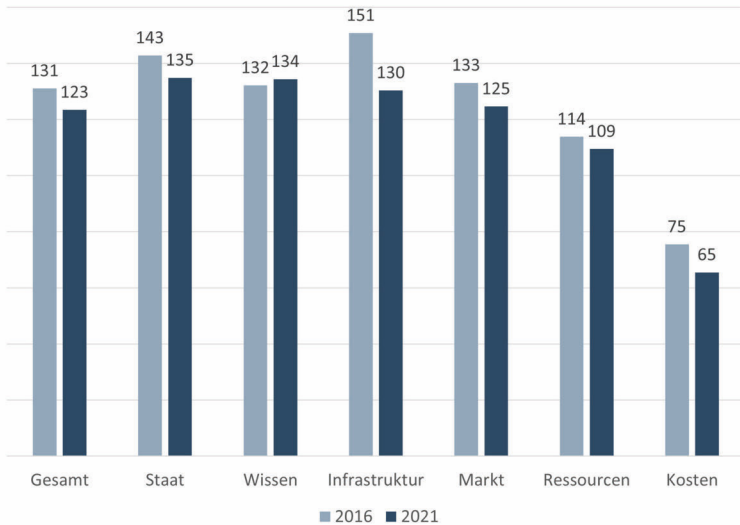
Abb. 1: Top 20 der industriellen Standortqualität (IW-Standortindex), Gesamtsample. 45 Länder, Index 0–200, Mittelwert 100, 2021



Quelle: eigene Berechnungen.

Deutschland liegt traditionell in Summe auf einem guten vierten Platz im internationalen Vergleich – mit deutlichem Abstand nach der Schweiz und Dänemark, knapp vor den USA (Abbildung 1). Verglichen mit anderen aktuellen Indizes (ZEW/Stiftung Familienunternehmen 2023) ist dies ein positives und über die Zeit auch stabiles Ergebnis. Der Unterschied dürfte stark durch die unterschiedliche Gewichtung der Kostenfaktoren geprägt sein, die im IW-Standortindex mit verschiedenen anderen Faktoren gemeinsam bewertet werden, während andere Indizes stärker auf die Kostenseite fokussieren. Zum anderen erlaubt der Datenstand 2021 (bei einigen Indikatoren auch früher) keine Berücksichtigung des Energiekostenschocks von 2022. Dieser hat insbesondere für die energieintensiven Industrien zu einer massiven Verschlechterung hierzulande geführt.

Abb. 2: Industrielle Standortqualität in Deutschland (IW-Standortindex). Nach Teilkategorien, Indikatoren 2016 und 2021. Durchschnitt im jeweiligen Jahr=100



Quelle: eigene Berechnungen.

Der Blick auf die Teilindizes (Abbildung 2) macht das Profil der deutschen Standortqualität deutlich. Zu den Stärken gehören der staatliche Ordnungsrahmen und die Wissensbasis für die Industrie, die im internationalen Vergleich gute Infrastruktur sowie der erreichbare Markt. Die Ressourcenausstattung ist hingegen nur im internationalen Mittelfeld angesiedelt. Auf der Gegenseite stehen die Kostendimensionen wie insbesondere Arbeits- und Energiekosten sowie Steuerbelastungen. Hier liegt Deutschland auf dem vorletzten Platz. In dem kurzen Zeitraum zwischen 2016 und 2021 hat sich die Standortqualität im Vergleich zu den Wettbewerbsländern in fast allen Kategorien zum Teil deutlich verschlechtert (die Verbesserung in der Kategorie Wissen ist im Wesentlichen ein statistisches Artefakt aufgrund nicht mehr verfügbarer Einzelindikatoren, im letzten vollständigen Jahr 2020 lag Deutschland hier auf einem ebenfalls verschlechterten Rangplatz 9). Insbesondere die Kostendimension ist noch einmal deutlich schlechter geworden. Dies gilt sowohl auf Basis der dargestellten Indexwerte als auch auf Basis der Rangplätze. Industriepolitisch bedrohlich ist, dass sich die ausgesprochene Standortschwäche zuletzt

deutlich verschärft hat, während die bisherigen Stärken erodieren. Angesichts der Fachkräftelücke schwindet die Basis gut ausgebildeter Mitarbeiter, die Infrastrukturmängel treten deutlich zutage und die Regulierungsqualität leidet unter engen bürokratischen Vorgaben bei gleichzeitig schwacher staatlicher Verwaltung. Auf der Gegenseite sind die Lohnstückkosten weiter angestiegen, die Steuerlast ist relativ zu anderen Ländern höher geworden, während bei den Sozialabgaben steigende Kosten drohen – und der hohe Anstieg der Energiekosten, die insbesondere im Vergleich zu den USA erhebliche Wettbewerbsnachteile mit sich gebracht haben, war für die Unternehmen eine nicht zu unterschätzende Belastung.

Mit der Industriestrategie, die Wirtschaftsminister Robert Habeck Ende Oktober vorgelegt hat, wird unter Beweis gestellt, dass das BMWK die Sorgen der Unternehmen in Deutschland versteht und ernst nimmt. Trotzdem ist die Strategie nicht der große Befreiungsschlag. Sie bekennt sich zur Industrie als Kern der deutschen Wirtschaft, und die Analyse der eigenen politischen Performance uns ungeschönt, vor allem mit Blick auf erdrückende Bürokratie, hohe Steuern und hohe Energiekosten

Dennoch bleibt die Sorge, dass sich die politische Kraft der Regierung erschöpft hat – es fehlen konkrete Ableitungen und eine gemeinsame Position der Koalition. Immerhin hat das BMWK verstanden, dass Deutschland zu hoch besteuert – einen Vorschlag, wie eine Steuerreform aussehen könnte, bleibt es aber schuldig. Wie sich eine Reform finanzieren lässt, wird nur angedeutet, und das Streitthema *Schuldenbremse* wird gemieden. Und bezüglich der Energiekosten bleibt es beim Versprechen auf wettbewerbsfähige Preise in einer fernen Zukunft und der Wiederholung der Forderung nach einem Brückenstrompreis. Eine glaubwürdige kurz- und mittelfristige Perspektive für Unternehmen entsteht daraus nicht.

3. Dekarbonisierung und Geopolitik

Die Schwächung der bisherigen Standortstärken Deutschlands und die Verschärfung der traditionellen Schwächen erfordern eine angemessene horizontale Industriepolitik zu Verbesserung der Standort- und Investitionsbedingungen. Daneben stellen sich mit Dekarbonisierung und Geopolitik zwei neue Herausforderungen an eine erweiterte Industriepolitik.

Mit Blick auf die Dekarbonisierung der Industrie gibt es verschiedene Begründungen für eine über das Setzen von Preissignalen für Emissionen hinausgehende Rolle des Staates:

- Die internationalen Preise für Emissionen unterliegen einer erheblichen Verzerrung. In Europa werden industrielle Treibhausgasemissionen mit fast 100 Euro je Tonne bepreist, während in den meisten anderen Ländern keine nennenswerte explizite Bepreisung existiert. Implizite Preise in Form von Regulierungsvorgaben sind ebenfalls sehr unterschiedlich. Das politisch gewollte höhere Anspruchsniveau in Europa verursacht eine Preisverzerrung. Industriepolitische Instrumente zur Abmilderung der unerwünschten Wirkungen dieser Verzerrung sind damit keine Eingriffe in einen eigentlich funktionierenden Markt, sondern der Versuch, politisch begründete Ungleichbehandlungen auszugleichen.
- Die klimapolitisch begründete Dekarbonisierung bis 2045 schreibt ein bestimmtes Marktergebnis zumindest in Form der Emissionsmengen vor. Daraus resultiert ein erheblicher Investitionsbedarf in Technologien zur Dekarbonisierung, aus denen aber kein zusätzliches Produktionspotenzial erwächst. Alte Anlagen müssen ersetzt werden, klimaneutrale Produktionstechnologien sind vielfach erheblich teurer als traditionelle. Diese Mehrkosten fallen in einzelnen Branchen konzentrierter an als in anderen. Sie können vielfach nicht an Kunden weitergegeben werden, da auf dem Weltmarkt auch konventionell hergestellte Angebote zu niedrigeren Preisen existieren und die Zahlungsbereitschaft für klimaneutrale Produkte überschaubar ist. Die staatlich gesetzten Investitionsbedarfe lassen sich nicht allein über wettbewerbliche Märkte finanzieren, sondern benötigen eine Teilkostenträgerschaft durch die öffentliche Hand, wie dies beispielsweise bei der Förderung von wasserstoffbasierten Anlagen in der Stahlproduktion bereits Realität ist.
- Es besteht ein Gleichzeitigkeitsproblem, weil die staatlich zu gestalten- den Voraussetzungen für ein klimaneutrales Energieangebot in Form von Strom oder Wasserstoff zu wettbewerbsfähigen Preisen erst in den späten 2030er Jahren Realität werden könnte. Unternehmen, die nach der Transformation ebenso wettbewerbsfähig zu sein versprechen wie vorher, werden dieses Ziel aber nicht erreichen, wenn sie zwischenzeitlich durch transformationsbedingt hohe Energiekosten aus dem Markt gedrängt werden. Daraus begründet sich eine temporäre Unterstützung, wie sie beispielsweise in Form eines Brückenstrompreises diskutiert wird.

Auch die geopolitischen Herausforderungen berühren industriepolitische Überlegungen. Insbesondere der Systemwettbewerb mit China und die Erfahrungen aus der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung im Anschluss an den russischen Überfall auf die Ukraine verändern die Rolle des Staates. Wirtschaftliche Beziehungen werden in dieser Situation stärker zu einem Instrument politischer Macht. Folgende Überlegungen spielen dabei eine Rolle:

- Wirtschaftliche Abhängigkeiten von kurz- und mittelfristig nicht ersetzbaren Vorprodukten (z.B. Rohstoffen) schaffen das Risiko, in politischen Konfliktsituationen verstärktem ökonomischem Druck ausgesetzt zu sein. Daher wird Diversifizierung und technologische Wettbewerbsfähigkeit außenpolitisch bedeutsam. Daraus begründen sich spezifische Technologieförderungen sowie staatliche Maßnahmen zu ihrer Förderung.
- Umgekehrt können Technologievorsprünge genutzt werden, um politischen Druck in Krisensituationen aufzubauen und damit Sanktionsfähigkeit herzustellen. Neben Technologieförderung kann dies dazu führen, dass Übernahmen von Technologieunternehmen verhindert oder der Technologieexport in bestimmten Fällen verhindert werden – auch über militärrelevante Produkte hinaus.

Die erweiterten industriepolitischen Aufgaben müssen entsprechend ihrer spezifischen Begründungen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht begrenzt sein, um nicht schrittweise zu einer rein politisch motivierten, interventionistischen Industriepolitik zu werden. Beide Entwicklungen erfordern aber nicht nur spezifische industriepolitische Reaktionen, sondern auch einen attraktiven Investitionsstandort als Basis. Nur durch Innovationsfähigkeit, Investitionstätigkeit und Investitionsbereitschaft lassen sich die Transformationsaufgaben bewältigen. Nur eine wachsende Wirtschaft kann das Wohlstandsversprechen der marktwirtschaftlichen Demokratien einlösen und damit in einem wertebasierten Systemkonflikt erfolgreich sein.

Literatur

Bardt, Hubertus (2019): Ordnungspolitik ohne industriepolitische Blindheit, Beitrag zum Wirtschaftsdienst-Zeitgespräch »Industriepolitik – ineffi-

- zienter staatlicher Eingriff oder zukunftsweisende Option?«, in: Wirtschaftsdienst, 99. Bd., Nr. 2, S. 87–91.
- Bardt, Hubertus/Lichtblau, Karl (2020): Industriepolitische Herausforderungen. Horizontale Ansätze und neue Aufgaben für den Staat, in: IW-Analyse, Nr. 139, Köln.
- Bulfone, Fabio (2023): Industrial policy and comparative political economy: A literature review and research agenda; in: Competition & Change, 27. Bd., Nr. 1, S. 22–43.
- Crisuolo, Chiara/Gonne, Nicolas/Kitazawa, Kohei/Lalanne, Guy (2022): Are industrial policy instruments effective? A review of the evidence in OECD countries; in: OECD Science, Technology and Industry Papers, Nr. 128, Paris.
- Hufbauer, Gary Clyde/Jung, Euijin (2021): Scoring 50 Years of US Industrial Policy, 1970–2020, in: Peterson Institute for International Economics Briefing 21–5, Washington DC.
- Hüther, Michael/Bardt, Hubertus/Bähr, Cornelius/Matthes, Jürgen/Röhl, Klaus-Heiner/Rusche, Christian/Schaefer, Thilo (2023): Industriepolitik in der Zeitenwende, in: IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.) (2013): Industrielle Standortqualität. Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich?, in: IW-Studien, Köln.
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin.