

Industriepolitik in der Zeitenwende – die Rolle des Staates

Markus Heß

1. Standort D: hohe Bedeutung der Industrie

Deutschland ist ein starkes Industrieland im Herzen der EU und kann dabei auf eine lange Erfolgsgeschichte zurückblicken. Die Industrie prägt uns nicht nur ökonomisch, sondern auch sozial, gesellschaftlich und kulturell. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung liegt weiterhin bei gut einem Fünftel (2023: 20,8 Prozent). Die Stärke der Industrie liegt zuallererst in den vielen innovativen und produktiven Unternehmen selbst sowie der Leistung der gut ausgebildeten Beschäftigten begründet. Mit rund 8 Millionen Beschäftigten ist die Industrie ein wichtiger Arbeitgeber in Deutschland. Hinzu kommen Millionen von Arbeitsplätzen in Unternehmen in den vor- und nachgelagerten Dienstleistungsbranchen.

Wesenskern der deutschen Industrie ist ihre Vielfalt. Zu oft wird Industrie gleichgesetzt mit einigen wenigen Großkonzernen. Die gibt es, aber ebenso gibt es die vielen Mittelständler und erfolgreichen Familienunternehmen mit ihren vielen Hidden Champions. 90 Prozent aller Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe sind kleine und mittelständische Firmen mit weniger als 250 Beschäftigten. Die Branchen- und Produktpalette der deutschen Industrie ist ausgesprochen vielfältig und die Unternehmen sind auch regional breit verteilt. Überall im Land gibt es kleine und mittelständische Unternehmen, die ihre Städte und Regionen prägen.

Zwei weitere Strukturmerkmale sind zentral für die deutsche Industrie. Erstens lange *integrierte Wertschöpfungsketten*: Es werden nicht nur Endprodukte in Deutschland gefertigt, sondern auch Komponenten und Ausgangsmaterialien. Zweitens eine starke *Innovationstätigkeit*. So lagen die internen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE) der Industrie in 2021 bei 62,8

Milliarden Euro. Das sind rund 83 Prozent der FuE-Ausgaben der Wirtschaft in Deutschland.

Der Anteil der Industrie an der deutschen Bruttowertschöpfung lag 2023 bei 20,8 Prozent. Das ist im europäischen und internationalen Vergleich immer noch hoch – trotz aller Herausforderungen. In der EU liegt der Durchschnitt bei 16,2 Prozent, in den USA bei 10,6 Prozent und in Japan bei 19 Prozent (jeweils 2021). Unser Wohlstand hängt daher in besonderem Maße von der Industrie ab.

2. Erarbeitung einer industriepolitischen Strategie

Die Sicherung des Industriestandorts verlangt einen klaren Kurs der Politik – eine *strategische Industriepolitik in der Zeitenwende*. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie im Rahmen der Sozial-ökologischen Marktwirtschaft zu sichern und auszubauen, braucht es vornehmlich Investitions- und Planungssicherheit für die notwendige Transformation. Dazu wurde bereits im Koalitionsvertrag die Erarbeitung einer *Industriestrategie* angekündigt. An der Umsetzung hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) im Jahr 2023 intensiv gearbeitet, auch im Rahmen eines umfassenden Stakeholderprozesses.

Die vom BMWK im Herbst 2023 vorgelegte Strategie »Industriepolitik in der Zeitenwende: Industriestandort sichern, Wohlstand erneuern, Wirtschaftssicherheit stärken« betont die Bedeutung der Industrie für Deutschland, berücksichtigt die im Stakeholderprozess gewonnenen Erkenntnisse und gibt eine umfassende und strategische Begründung der Industriepolitik der Bundesregierung. Es ist unübersehbar, dass die deutsche Industrie und der Industriestandort vor großen *Herausforderungen* stehen, die tiefer reichen als konjunkturelle Schwankungen:

- Die Industrie muss sich den Herausforderungen einer neuen geopolitischen Lage stellen.
- Zentrale Standortfaktoren haben sich seit einigen Jahren verschlechtert – auch durch ausgebliebene Reformen und strategische Fehler.
- Es bedarf dringend einer klimaneutralen Erneuerung unseres Wohlstands und damit einer Transformation industrieller Produktion.

Angesichts dieser drei großen Herausforderungen, vor denen unser Wirtschaftsstandort in dieser Zeitenwende steht, gibt die Industriepolitik des BMWK eine *strategische Antwort*, die sich auf drei Ansätze fokussiert:

- Industriepolitik in der Zeitenwende ist notwendigerweise immer europäisch ausgerichtet.
- Industriepolitik in der Zeitenwende bedeutet in erster Linie eine Stärkung der Standortbedingungen. Unternehmen können hier nur erfolgreich sein und im internationalen Wettbewerb bestehen, wenn sie Bedingungen vorfinden, unter denen sie langfristig profitabel wirtschaften und auf die sie sich verlassen können.
- Industriepolitik in der Zeitenwende erfordert in vielen Fällen auch eine aktive Förderpolitik. Wirtschaftssicherheit ist eine neue Priorität der Industrie- und Wirtschaftspolitik des BMWK. Dazu müssen wir auch strategische Ansiedlungspolitik betreiben.

Das *Hauptaugenmerk der Industriepolitik* des BMWK liegt dabei auf der Verbesserung der Standortbedingungen durch eine transformative Angebotspolitik. Dazu gehört insbesondere eine gute Energieversorgung zu wettbewerbsfähigen Preisen, eine moderne Infrastruktur, eine effiziente Verwaltung mit schnellen Prozessen und der gesicherte Zugang zu ausreichend vielen und gut ausgebildeten Fachkräften und Arbeitskräften. Dazu gehört auch, über die Abschaffung der EEG-Umlage die Unternehmen noch weiter zu entlasten.

In jedem dieser Felder hat die Bundesregierung bereits erhebliche Anstrengungen unternommen. Wichtige Schritte sind aber noch zu gehen – insbesondere bei der Energiewende, bei der Sicherstellung wettbewerbsfähiger Strompreise, bei der weiteren Planungsbeschleunigung und Entbürokratisierung und bei der konkreten Umsetzung der Fachkräfteeinwanderung. Die weitere Verbesserung der Angebotsbedingungen muss den Schwerpunkt der zweiten Halbzeit der Bundesregierung bilden.

3. Förderpolitik: Hin zu einer aktiveren Rolle des Staates

Teil der Industriepolitik des BMWK ist in bestimmten, klar definierten Fällen die gezielte finanzielle Unterstützung und Förderung von Unternehmen und Branchen und damit eine *aktivere Rolle des Staates* über das Setzen von Rahmenbedingungen hinaus. Damit sind wir nicht allein: Von den USA bis hin zu vielen

unserer europäischen Partnerinnen und Partner nutzen Staaten diese Form aktiver staatlicher Industriepolitik.

Diese Form von Industriepolitik ist – nicht nur, aber besonders in Deutschland – politisch wie ökonomisch umstritten. Entsprechende Einwände lassen sich über eine kluge Ausgestaltung von Förderinstrumenten abmildern, aber selten ganz entkräften. Deshalb bedarf eine breit angelegte und großvolumige Förderung, wie sie das BMWK als Teil seiner Industriepolitik nutzt, einer besonderen Begründung. In der Wirtschaftswissenschaft ist eine ganze Reihe von Fällen beschrieben, in denen eine aktive staatliche Förderpolitik aus sich heraus gerechtfertigt ist, weil es zu Marktversagen kommt. In diesen Fällen kann es etwa sinnvoll sein, mit staatlicher Förderung Innovationen zur Marktgängigkeit zu verhelfen oder das Hochskalieren von Produktion zu unterstützen. Für bestimmte Zukunftstechnologien ist es im besten Sinne gute Wirtschaftspolitik, wenn wir hier in Deutschland den Innovationsprozess bis hin zur Marktreife unterstützen und damit offensiv daraufsetzen, Technologieführerschaft in einem zentralen Feld zu übernehmen.

Doch über diese allgemeine ökonomische Begründung für eine aktive Förderpolitik hinaus gibt es im spezifischen deutschen Kontext gute Gründe, warum ein gezieltes – auch finanzielles – Engagement des Staates Teil unseres industriepolitischen Instrumentenkastens in der Zeitenwende ist:

- Deutschland und Europa müssen auf die veränderte geopolitische Lage insbesondere in Folge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und im Angesicht des immer aggressiveren Auftretens Chinas reagieren. Wirtschaftssicherheit ist deshalb eine neue Priorität unserer Industrie- und Wirtschaftspolitik.
- Das bedeutet zunächst, Rohstoffbeziehungen, Lieferketten und Absatzmärkte zu diversifizieren. Gefährliche Abhängigkeiten müssen abgebaut, die Handelsbeziehungen insgesamt diversifiziert und mit Verbündeten intensiviert werden. Viele Unternehmen haben diesen Weg aus eigener Entscheidung aber mit Blick auf die auch für die Neupositionierung der Bundesregierung erheblichen Veränderungen durch Pandemie, Krieg und geopolitische Entwicklungen beschritten. Angemessen auf diese Veränderungen zu reagieren bedeutet aber auch, strategisch wichtige Industrien durch geeignete Rahmenbedingungen in Europa zu halten, verloren gegangene zurückzuholen und neue Schlüsselindustrien anzusiedeln. Autarkie wäre ein völlig falsches Ziel und kontraproduktiv, auch weil sie die Widerstandskraft unserer Volkswirtschaft gegen inländische

Schocks erheblich verringern würde – notwendig ist aber, dass wir im Netzwerk mit unseren engsten Verbündeten und insbesondere innerhalb der EU über Kompetenzen und Produktionskapazitäten verfügen, die bei Bedarf hochskaliert werden können. Dafür werden einfach umsetzbare Resilienz Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen stärker eingesetzt und darauf geachtet, dass bei öffentlichen Förderungen die europäische Wertschöpfungskette gestärkt wird. Doch für den Aufbau von Produktionskapazitäten muss auch eine direkte Förderung vorgesehen werden.

- In der Klimapolitik wird häufig mit Recht darauf verwiesen, dass die beste – weil effizienteste – Lösung in einem globalen CO₂-Preis liege. Ein globaler CO₂-Preis ist aber derzeit genauso unrealistisch wie die Gründung eines großen Klimaclubs mit einheitlichem CO₂-Preis: In den USA ist eine CO₂-Bepreisung auf absehbare Zeit nicht durchsetzbar. Mit dem *Inflation Reduction Act* setzen die USA im Rahmen einer strategischen Industriepolitik stattdessen auf massive Subventionen und Steuererleichterungen. Auch China hat nur einen sehr niedrigen CO₂-Preis, sehr wohl aber eine massive Förder- und Subventionspolitik für Transformationstechnologien wie E-Autos, Wind und Solar. Auf diese Realität der klimapolitischen Second-Best-Lösungen und auf das daraus resultierende Wettbewerbsumfeld müssen die Europäische Union und Deutschland reagieren.
- Denn in einem solchen Umfeld führt ein rein marktgetriebener Ansatz über Emissionshandelssysteme zu schwerwiegenden Wettbewerbsnachteilen. Es gilt somit, die Industrie vor unfairem Wettbewerb zu schützen und ihr die Umstellung auf klimafreundliche Produktionstechnologien zu ermöglichen – einerseits über Ausgleichsinstrumente wie den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*) oder handelspolitische Schutzmaßnahmen der EU, andererseits aber eben auch über Förderung zentraler Klimaschutztechnologien. Dabei wird versucht, möglichst marktnah vorzugehen, etwa im Fall der Klimaschutzverträge auf Basis eines Auktionssystems und damit auf den Wettbewerb der Unternehmen um die kostengünstigste Emissionsvermeidung.
- In Deutschland gestalten wir aktiv den Übergang zur Klimaneutralität und damit den Wechsel zu den Erneuerbaren Energien: Wir investieren in die grundlegende Erneuerung unseres Energiesystems. Diese Anstrengung wird sich auszahlen: Das Energieangebot, das so entsteht, bietet wettbewerbsfähige Preise. Versorgungssicherheit und Klimaneutralität. Wir erleben allerdings gerade in Deutschland vor allem deshalb eine Phase des harten Übergangs, weil im letzten Jahr zusätzlich zu den Versäumnissen

beim EE-Ausbau auch die Brücke billigen russischen Gases weggebrochen ist. Diese Übergangsphase bis Anfang der 2030er Jahre bringt hohe Anpassungs- und Investitionskosten und große Unsicherheit mit sich. Diese Übergangsphase zu glätten, um Unternehmen, die hier dauerhaft wettbewerbsfähig produzieren können, zu halten, ist ökonomisch wie politisch gut begründet. Dabei ist klar: Es haben auf Dauer nur Unternehmen eine Chance, die mit den langfristigen Kosten des neuen Energiesystems in Deutschland werden wettbewerbsfähig arbeiten können. Deutschland war nie der Standort mit den niedrigsten Energiepreisen und wird dies schon aufgrund seiner geographischen Lage auch in Zukunft nicht sein.

Die Förderung von Industrieunternehmen, die oft jahrzehntelang hohe Gewinne eingefahren haben, ist kein Selbstzweck, sondern sie muss gesellschaftlichen Zielen wie der Sicherung von guter Arbeit und Wohlstandsteilhabe, dem Klimaschutz oder der Wirtschaftssicherheit unseres Landes dienen. Deshalb muss die Förderung auch an Beiträge zu diesen Zielen gebunden sein. Das BMWK setzt deshalb zum Beispiel auf Garantien für den Erhalt von Standorten und macht – wo möglich – die Bindung an Tarifverträge zur Bedingung seiner Förderung.

Bei der Gestaltung der Förderprogramme leiten das BMWK zudem verschiedene Grundsätze: Kredite, Bürgschaften oder rückzahlbare Zuschüsse sollen, wenn möglich, Vorrang vor nicht-rückzahlbaren Subventionen haben. Das Fördersystem soll kohärent sein und einer wissenschaftlichen Erfolgskontrolle unterzogen werden. Jede Förderung braucht eine Exit-Strategie, damit ungewollte Dauersubventionen vermieden werden. Zudem wird das BMWK darauf achten, dass der Zugang zu seinen Förderprogrammen erleichtert und die Antragsstellung und Abwicklung entbürokratisiert wird. Schließlich wird das BMWK die Fördermechanismen klug weiterentwickeln, so dass haushaltspolitische Spielräume bestmöglich ausgenutzt und im Erfolgsfall auch Rückzahlungen möglich werden. Die Klimaschutzverträge sind ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Außerdem wird das BMWK mit den engsten Verbündeten auf engere Absprachen im Hinblick auf die Gewährung von finanzieller Förderung hinarbeiten und damit teure Subventionswettläufe möglichst eindämmen.

Der Erfolg der Sozial-ökologischen Marktwirtschaft und ihrer Grundsätze hat sich immer daran messen lassen, wie gut Herausforderungen bewältigt wurden: Das Hauptaugenmerk der Industriepolitik des BMWK liegt daher auch weiter auf der Verbesserung der Standortbedingungen durch eine trans-

formative Angebotspolitik. Die weitere Verbesserung der Angebotsbedingungen muss den Schwerpunkt der zweiten Halbzeit der Bundesregierung bilden.

Aber wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass sich die geopolitische Lage verändert hat und andere die Spielregeln ändern. Die Konsequenz für uns: Kritische Abhängigkeiten müssen abgebaut werden. Zudem: wenn Technologie-, Industrie- und Handelspolitik von anderen Ländern politisiert und instrumentalisiert wird, dann müssen wir handeln. Deshalb steht auch die Stärkung von Wirtschaftssicherheit im Zentrum der Industriestrategie: Um mit stärkerer Diversifizierung und mit dem Aufbau eigener Produktionskapazitäten für kritische Produkte die nötige Sicherheit für eine offene Volkswirtschaft wie die unsere erst zu schaffen. Das ist eine Investition in unsere eigene Sicherheit und unseren Wohlstand.

Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023): Industriepolitik in der Zeitenwende: Industriestandort sichern, Wohlstand erneuern, Wirtschaftssicherheit stärken, Industriestrategie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Website BMWK, [online] https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriepolitik-in-der-zeitenwende.pdf?__blob=publicationFile&v=16 [abgerufen am 18.12.2023].

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.

