

Kronberger Kreis

Research Report

Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte

Kronberger Kreis-Studien, No. 71

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (2023) : Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte, Kronberger Kreis-Studien, No. 71, ISBN 3-89015-134-5, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/279793>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

In Deutschland wird intensiv über die Gefahr einer Deindustrialisierung diskutiert. Steigende Energie- und Arbeitskosten auf international höchstem Niveau, hohe Steuerbelastungen, eine überbordende Regulierung sowie Defizite bei analoger und digitaler Infrastruktur lassen befürchten, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland ins Hintertreffen gerät. Viele Unternehmen, insbesondere der energieintensiven Industrie, warnen vor einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und erwägen oder vollziehen bereits Produktionsverlagerungen an günstigere Standorte im Ausland.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, was zu tun und was zu unterlassen ist, um die wirtschaftlichen Standortbedingungen in Deutschland wieder zu verbessern. Dabei werden aktuell in der Diskussion stehende wirtschaftspolitische Konzepte wie die „Transformative Angebotspolitik“, der „Industriestrompreis“, das „Wachstumschancengesetz“ oder die Subventionierungen von Chip- und Halbleiterfabriken analysiert. Darüber hinaus unterbreitet der Kronberger Kreis eigene Reformempfehlungen für eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, mit denen die Bundesregierung bestehende und neue Herausforderungen besser bewältigen könnte.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-134-5

Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte

Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte



Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

**Wirtschafts- und Industriestandort
Deutschland in Gefahr?
Was zu tun ist und was man unterlassen sollte**

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-134-5

Titelbild: gopixa – Adobe Stock.

	Executive Summary	5
1	Fragestellung: Die Debatte über Deindustrialisierung und Zukunft des Wohlstands in Deutschland	11
2	Die Bedeutung des Industriesektors für das Wirtschaftswachstum	15
3	Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands seit 2018 und die aktuelle Lage	21
4	Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland	27
5	Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf	37
6	Was ist zu tun und was zu unterlassen? Eine wirtschaftspolitische Agenda für den Standort Deutschland	49
	Literaturverzeichnis	54

Executive Summary

Der allgemeine Anstieg der Energiekosten und die Gasverknappung infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine haben die energieintensiven Sektoren der deutschen Wirtschaft stark unter Druck gesetzt und eine intensive Debatte über die Gefahr einer Deindustrialisierung ausgelöst. Geopolitische Spannungen und die damit verbundene wachsende Neigung zu Protektionismus belasten die Perspektiven der international stark verflochtenen deutschen Industrie zusätzlich. Hinzu kommen steigende Kosten durch die deutsche Energiewende, den europäischen Klimaschutz sowie den demografischen Wandel. In Deutschland sind außerdem viele Dienstleistungen eng mit industrieller Aktivität verbunden. Wirtschaftliche Probleme der Industrie beeinträchtigen deshalb die Wertschöpfung in Dienstleistungsbereichen. Die **aktuellen Probleme der Industrie in Deutschland lösen daher zurecht Sorgen** im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den künftigen Wohlstand aus.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, in dieser Studie, **mit welchen wirtschaftspolitischen Mitteln der Industrie- und Wirtschaftsstandort Deutschland verbessert werden könnte**. Dabei werden sowohl aktuell in der Diskussion stehende wirtschaftspolitische Konzepte analysiert als auch eigene Reformempfehlungen unterbreitet. Viel wird davon abhängen, ob die Wirtschaftspolitik für die Bewältigung neuer und bestehender Herausforderungen die richtigen Rahmenbedingungen schafft.

Der Kronberger Kreis erläutert, dass die klassischen Instrumente der Konjunkturpolitik, die auf die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzielen, in der derzeitigen, von hoher und anhaltender Inflation geprägten Situation das falsche Instrument sind. Erforderlich sind vielmehr **Maßnahmen zur zeitnahen Ausdehnung des gesamtwirtschaftlichen Angebotes**. Wenn davon die Rede ist, Deutschland als Industriestandort zu erhalten, geht es nicht darum, Strukturwandel und Anpassungen an veränderte Wettbewerbsverhältnisse zu behindern oder bestehende Unternehmen oder Branchen vom Wettbewerb abzuschotten. Vielmehr geht es darum sicherzustellen, dass auch künftig hochproduktive Tätigkeiten und gut bezahlte Arbeitsplätze in Deutschland angesiedelt werden.

In der Wirtschaftspolitik ist häufig der Wunsch verbreitet, eine vorausschauende Industriepolitik zu verfolgen und zukunftssträchtige Unternehmen und Sektoren zu fördern. Allerdings stellt sich das Problem, dass kaum vorhersehbar ist, auf welchen Gebieten ein Land künftig erfolgreich sein wird. Es reicht nicht aus vorherzusagen, welche Produkte oder Dienstleistungen künftig generell gebraucht werden. Man muss vielmehr erkennen, in welchen Bereichen heimische Produzenten komparative Vorteile haben. **Die Gefahr ist groß, dass Industriepolitik auf das falsche Pferd setzt und Ressourcen in Fehlverwendungen leitet.** Je spezifischer und konzentrierter die Förderung ist, desto größer ist diese Gefahr. Komparative Vorteile sollten daher letztlich am Markt entdeckt werden. Private Investoren und Unternehmer müssen zwar genauso mit mangelndem Wissen darüber umgehen, mit welchen Produkten und Tätigkeiten sie künftig wirtschaftlich erfolgreich sein werden. Soweit sie eigenes Geld riskieren, haben sie allerdings massive Anreize, Fehlinvestitionen zu vermeiden oder zumindest Projekte, die sich nicht als erfolgreich erweisen, schnell abzubrechen.

Es ist jedoch keineswegs so, dass die Wirtschaftspolitik bei der Begleitung des Strukturwandels keine Aufgaben hat und das Feld vollständig privaten Investoren überlassen sollte. Gerade bei Innovationen gibt es vielfältige Externalitäten, die von privaten Investoren nicht einbezogen werden. Außerdem sind Innovationen und technische Entwicklungen von komplementärer Infrastruktur abhängig. **Von zentraler Bedeutung ist daher die richtige Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt.**

Die vor allem vom Bundeswirtschaftsministerium verfolgte Strategie der „**Transformativen Angebotspolitik**“ bewertet der Kronberger Kreis allerdings kritisch. Die Strategie erkennt zwar wichtige Herausforderungen, die bewältigt werden müssen, und es wird zurecht gefolgert, dass Handlungsbedarf auf der Angebotsseite der Wirtschaft besteht. Allerdings lehnt die Strategie klassische angebotspolitische Maßnahmen ab, die zu einer allgemeinen Ausweitung der Produktionskapazitäten führen. Es wird befürchtet, dass dadurch Ressourcen für die Klimatransformation fehlen. Eine schwächer als nötige allgemeine Wirtschaftsentwicklung anzustreben, weil sonst das Personal für Klimaschutzprojekte knapp werden könnte, ist für ein Wirtschaftsministerium erstaunlich, selbst wenn es die Zuständigkeit für Klimaschutz an sich gezogen hat. Klimaschutz ist wichtig, aber diesem die Versorgung mit allen anderen Gütern pauschal unterzuordnen, ist höchst problematisch. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Wirtschaftswachstum und Wohlstand Voraussetzung

sind für eine erfolgreiche Bekämpfung des Klimawandels, der eine globale Reduktion von Treibhausgasemissionen erfordert. Klimapolitik wird nur dann Nachahmer finden, wenn der Klimaschutz Hand in Hand mit zunehmendem Wohlstand geht. Der ökonomische Ansatz besteht darin, die Emission von Klimagasen richtig zu bepreisen oder die gesamtwirtschaftliche Emissionsmenge durch die Ausgabe handelbarer Zertifikate festzulegen und ansonsten die besten Bedingungen für eine in der Tat unspezifische Ausweitung der Produktionskapazität zu schaffen. Durch Marktprozesse würden automatisch Ressourcen in die Klimatransformation gelenkt. Zusätzliche lenkende Eingriffe in die Verwendung von Arbeitskräften oder Kapital sind dann nicht nur nicht erforderlich, sondern kontraproduktiv.

Ein Beispiel für lenkende Eingriffe in die Angebotsstruktur der Volkswirtschaft ist die im so genannten **Wachstumschancengesetz** enthaltene Einführung einer Investitionsprämie für Klimaschutzinvestitionen. Diese Förderung ist insofern breit angelegt, als sie sich nicht auf bestimmte Sektoren, Unternehmenstypen oder technische Lösungen beschränkt. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass eine derartige Förderung bei angemessener und verlässlicher Bepreisung von Treibhausgasemissionen überflüssig ist. Das Wachstumschancengesetz enthält mit der Einführung der degressiven Abschreibungen für allgemeine Wirtschaftsgüter bessere Elemente, weil eine unspezifische Ausdehnung des Produktionspotenzials im Rahmen der Transformativen Angebotspolitik eigentlich keinen Platz haben sollte. Diese Maßnahmen wirken eher in Richtung einer allgemeinen Senkung der effektiven Unternehmenssteuerlast, die man angesichts des Zurückfallens Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb gut rechtfertigen kann. Zu bedenken ist jedoch, dass das Gesetz mit einem erwarteten fiskalischen Volumen von rund 7 Mrd. Euro nur begrenzte Wirkung entfalten wird.

Die **Subventionierung von Chip- und Halbleiterfabriken** stellt hingegen einen stark lenkenden Eingriff des Staates dar. Begründet wird dies mit einer Absicherung gegen mögliche Ausfälle aus dem Ausland. Dass ein solcher Versicherungseffekt eintritt, ist jedoch eher unwahrscheinlich, da im Krisenfall etwaige Exportverbote von deutschen Chip- und Halbleiterlieferungen ähnliche Gegenmaßnahmen aus dem Ausland nach sich ziehen würden. Ein Versicherungseffekt ergibt sich bestenfalls aus der Gesamtheit der Chip-Produktion außerhalb von Taiwan, insbesondere in Europa und Nordamerika, und nicht am deutschen Standort. Die richtige außenwirtschaftliche Strategie für die Zukunft des Industriestandorts Deutschland in Zeiten wachsender

geopolitischer Risiken besteht nicht in der Subventionierung einzelner Industrieansiedlungen, die den internationalen Handel verzerrt und einschränkt. Das Ziel muss vielmehr darin bestehen, Handelsbeziehungen auszubauen und zur Begrenzung von Risiken zu diversifizieren.

Die staatliche Subventionierung von Strom für energieintensive Industrieunternehmen durch einen „**Industriestrompreis**“ ist entsprechend abzulehnen. Mit einem Industriestrompreis soll zwar eine Abwanderung der Unternehmen verhindert werden. Jedoch hat die Argumentation des Bundeswirtschaftsministers, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien die Energiekosten in Deutschland mittelfristig wieder so weit sinken lassen werde, dass der Standort für energieintensive Unternehmen attraktiv bleibe und die Subvention bald auslaufen könne, mehrere Schwächen. Erstens gibt es bereits im Rahmen der europäischen CO₂-Bepreisung die Strompreiskompensation für energieintensive Unternehmen. Zweitens würde der Industriestrompreis als zusätzliche Subvention nur wenige Unternehmen begünstigen und daher dem Rest der deutschen Wirtschaft zusätzliche Belastungen aufbürden. Drittens spricht wenig dafür, dass Deutschland in einer Welt, in der erneuerbare Energien eine deutlich größere Rolle spielen als heute, komparative Vorteile im Bereich der energieintensiven Produktion haben wird. Demnach ist abzusehen, dass eine kurzzeitig angelegte Subventionierung zu einer kostspieligen und wettbewerbsverzerrenden Dauersubvention wird.

Darüber hinaus birgt der **Fokus auf dem Klimaschutz** die Gefahr, andere wichtige wirtschaftspolitische Aufgaben zu vernachlässigen. Demnach hält es der Kronberger Kreis für erforderlich, dass die Bundesregierung ein konsistentes Konzept zur Förderung und Verbesserung des Industrie- und Wirtschaftsstandortes Deutschland vorlegt. Die Entwicklung in anderen Ländern zeigt, dass ein Strukturwandel möglich ist, bei dem einerseits die Wertschöpfung der Industrie weiter wächst und andererseits hochproduktive Dienstleistungen zu einem noch stärkeren Wachstum führen. Entgegen den Hypothesen der Transformativen Angebotspolitik lassen sich die zukünftig erfolgreichen Sektoren und Unternehmen sowie die komparativen Vorteile in Deutschland nicht verlässlich identifizieren. Nicht der Versuch einer gezielten staatlichen Mikrosteuerung führt zu mehr unternehmerischem Erfolg, vielmehr sollte der Staat die Angebotsbedingungen möglichst breit und wettbewerbsfördernd gestalten. Dadurch erhöhen sich die Chancen für einen nachhaltigen und produktiven Strukturwandel, der zu mehr Wachstum, Wohlstand und Widerstandsfähigkeit in Deutschland führt.

Der Kronberger Kreis schlägt eine **wirtschaftspolitische Agenda zur Verbesserung der industrie- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** vor, die folgende Punkte enthalten sollte:

1. eine umfassende Strategie zur Stärkung des Arbeitsangebotes,
2. eine Steigerung des Energieangebotes und eine Anpassung an höhere Energiepreise,
3. eine international abgestimmte Klimapolitik, die Klimaschutz und wachsenden Wohlstand miteinander verbindet,
4. eine Verbesserung regulatorischer und steuerlicher Bedingungen für unternehmerische Investitionen und Innovationen,
5. eine ambitionierte Digitalisierungspolitik, die den Ausbau digitaler Infrastruktur beschleunigt, die Aus- und Weiterbildung von digitalen Fähigkeiten ermöglicht und offene Datenmärkte schafft,
6. eine Modernisierung der öffentlichen und grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur,
7. eine europäische Handelspolitik, die weitere Handelsabkommen mit Drittstaaten abschließt und sich für eine offene, regelgebundene internationale Handelsordnung einsetzt.

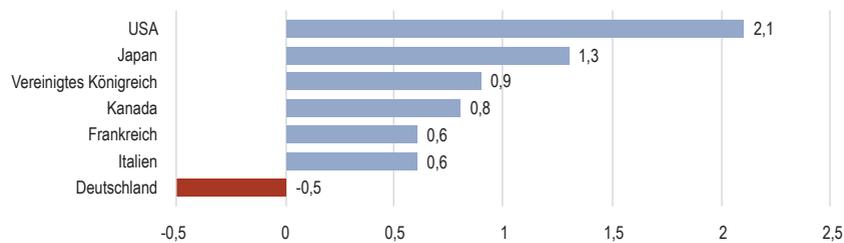
1 Fragestellung: Die Debatte über Deindustrialisierung und Zukunft des Wohlstands in Deutschland

1. In Deutschland ist eine intensive Debatte über die Gefahr einer Deindustrialisierung und den Folgen für den künftigen Wohlstand entbrannt. Auslöser war der Anstieg der Energiepreise, der insbesondere durch den russischen Angriff auf die Ukraine ausgelöst wurde. Deutschland ist hier stärker betroffen als viele andere Länder. Wichtige Sektoren der deutschen Wirtschaft wie etwa die chemische Industrie haben bis dahin in großem Umfang aus Russland importiertes Gas eingesetzt. Im vergangenen Jahr haben sie angesichts der Verknappung des Gasangebotes und hoher Industriestrompreise ihre Produktion gesenkt. Viele Unternehmen erwägen oder vollziehen bereits dauerhafte Produktionsverlagerungen an Standorte mit niedrigeren Energiekosten wie etwa nach Nordamerika. Schon in der Vergangenheit war Energie dort günstiger. Nun hat sich der Unterschied erheblich vergrößert und dieser wird voraussichtlich auf absehbare Zeit fortbestehen. Darüber hinaus hat der russische Angriff auf die Ukraine die geopolitischen Spannungen zwischen China und dem Westen verstärkt und in den Fokus gerückt. Wirtschaftliche Abhängigkeit von China könnte im Fall eines Konflikts, beispielsweise eines chinesischen Angriffs auf Taiwan, zu erheblichen Verwerfungen führen. Deshalb wird der wirtschaftliche Austausch mit China in Frage gestellt. Da die deutsche Wirtschaft besonders stark vom internationalen Handel abhängt, belastet diese Entwicklung Deutschland stärker als andere Länder.

2. Zusätzlich befeuert wird diese Debatte durch die vergleichsweise schwache wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. In den meisten westlichen Industriestaaten hat die Wirtschaft sich nach dem Einbruch aufgrund der Corona-Pandemie und dem Schock des russischen Angriffs auf die Ukraine wieder erholt. In Deutschland verläuft diese Erholung eher schleppend. Die Wirtschaftsleistung stagniert schon seit mehr als einem Jahr auf dem Stand von vor der Corona-Pandemie zum Ende des Jahres 2019. Dagegen haben selbst Staaten wie Frankreich und Italien, die während der Corona-Krise eine tiefere Rezession erlebt haben, den Vor-Corona-Krisenstand überschritten. In den Vereinigten Staaten liegt die Wirtschaftsleistung sogar bereits mehr als 5 Prozent darüber.

3. Im Jahr 2023 wird Deutschland nach aktuellen Prognosen der einzige G7-Staat sein, dessen Wirtschaftsleistung schrumpft – wenn auch nur leicht (siehe Abbildung 1). Im Frühjahr 2022, also bereits nach dem russischen Angriff, lagen die Prognosen für das Wachstum im Jahr 2023 dagegen noch bei 3 bis 4 Prozent.¹

Abbildung 1: G7-Staaten: BIP-Wachstum 2023 (Prognose)



Quelle: Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, Oktober 2023, eigene Darstellung.

4. Kurzfristige Konjunkturbewegungen sollten, was die Frage der mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten angeht, zwar nicht überbewertet werden. Allerdings verläuft die wirtschaftliche Erholung schon seit der Corona-Krise vergleichsweise schleppend. Zudem zeigten sich in der deutschen Industrie bereits vor der Corona-Pandemie problematische Tendenzen, welche die aktuelle Konjunkturschwäche verstärken dürften.

5. Darüber hinaus werfen längerfristige Trends wie der demografische Wandel, die angestrebte Dekarbonisierung und die teils vergleichsweise zögerliche Digitalisierung Fragen zur Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland auf. Die Alterung der Bevölkerung wird die wirtschaftliche Dynamik durch die Verknappung des Arbeitsangebotes sowie sinkende Innovationsfähigkeit

und -bereitschaft schwächen. Ob die deutsche Industrie diese Umwälzungen erfolgreich bewältigen und die Chancen nutzen kann, die derartige Veränderungen mit sich bringen, ist eine offene Frage, die schon vor den aktuellen Krisen kritisch diskutiert wurde. Viel wird davon abhängen, ob die Wirtschaftspolitik für die Bewältigung dieser Herausforderungen die richtigen Rahmenbedingungen schafft. Das ist das Thema dieser Studie.

6. Die weitere Argumentation ist wie folgt aufgebaut. Der nächste Abschnitt diskutiert die Bedeutung des Industriesektors für das Wirtschaftswachstum. Abschnitt 3 wendet sich der Entwicklung der deutschen Wirtschaft und insbesondere der deutschen Industrie seit dem Jahr 2018 zu. Abschnitt 4 erläutert, welche Faktoren die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschlands bestimmen. Abschnitt 5 schließlich analysiert Stärken und Schwächen verschiedener derzeit diskutierter oder in der Umsetzung befindlicher wirtschaftspolitischer Strategien und Maßnahmen und beschreibt den bestehenden wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf.

¹ Die Differenz zum aktuellen Ausblick liegt etwa im Mittel der damaligen Einschätzungen zu den Auswirkungen eines potenziellen Gaslieferstopps wie von Berger et al. (2022) ausgewertet und analysiert, bevor die russischen Lieferungen dann später im Lauf des Jahres weitgehend beendet wurden. Weitere negative Entwicklungen kamen inzwischen noch hinzu, wie etwa die Wachstumsschwäche in China.

2 Die Bedeutung des Industriesektors für das Wirtschaftswachstum

7. In der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland wird dem Industriesektor traditionell besondere Bedeutung für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung zugemessen. Das ist nicht selbstverständlich. Erstens findet ein Großteil der Wertschöpfung in entwickelten Volkswirtschaften heute in Dienstleistungssektoren statt. Tabelle 1 zeigt, dass das Verarbeitende Gewerbe in der EU nur etwa ein Fünftel zur Bruttowertschöpfung beiträgt. In Deutschland ist es ein Viertel. In den Vereinigten Staaten dagegen macht es sogar nur 15 Prozent aus. Dort entstehen 30 Prozent der Bruttowertschöpfung durch professionelle, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen sowie Information und Kommunikation. In Deutschland machen diese Bereiche nur 21 Prozent aus.

8. Der Strukturwandel in den führenden Industrieländern ist seit langer Zeit durch einen Rückgang des Wertschöpfungsanteils der Industrie zu Gunsten

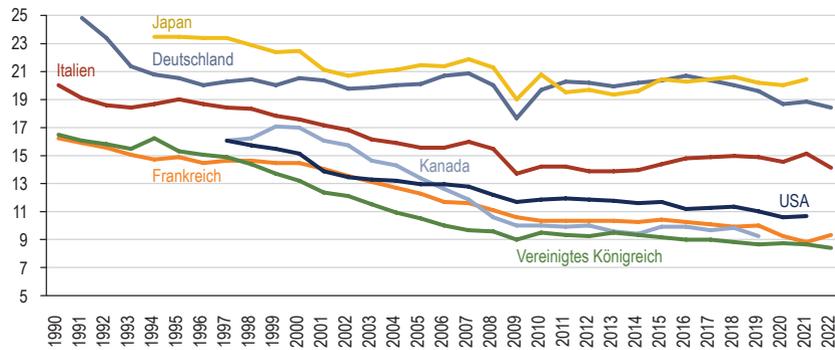
Tabelle 1: Anteile der Sektoren an der Bruttowertschöpfung 2021

	EU	Deutschland	USA
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Bau)	20,9	25,4	14,8
Handel, Verkehr, Gastronomie	18,2	15,6	15,6
Öffentliche Verwaltung, Bildung, Verteidigung, Gesundheit	18,3	18,4	21,1
Professionelle, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	11,5	11,7	13,1
Immobilienwirtschaft	10,8	10,7	11,7
Bausektor	4,9	4,4	3,8
Information und Kommunikation	6	5,5	9,3
Finanzsektor	5	4,1	7,7
Kunst, Erholung und Freizeit	2,9	3,4	2,2
Agrarsektor	1,7	0,8	0,9

Quelle: OECD.

des Dienstleistungssektors charakterisiert. Abbildung 2 illustriert die Entwicklung des Industrieanteils an der Wertschöpfung für die G7-Staaten. Vor allem Industrieproduktion, die standardisiert ist oder sich nicht an der Grenze der neuesten Technologie bewegt, wird tendenziell in Schwellenländer wie etwa China verlagert oder durch Konkurrenz aus diesen Ländern verdrängt. Abbildung 2 zeigt allerdings auch, dass Deutschland und Japan im Vergleich zu den anderen Ländern einen deutlich höheren und zumindest im Zeitraum zwischen 2000 und 2018 stabileren Industrieanteil aufwiesen.

Abbildung 2: G7-Staaten: Wertschöpfung der Industrie relativ zum BIP (1990–2022)



Hinweis: Der Industrieanteil ist in dieser Abbildung geringer als in Tabelle 1, weil die industrielle Wertschöpfung hier ins Verhältnis zum BIP und nicht zur Bruttowertschöpfung gesetzt wird.

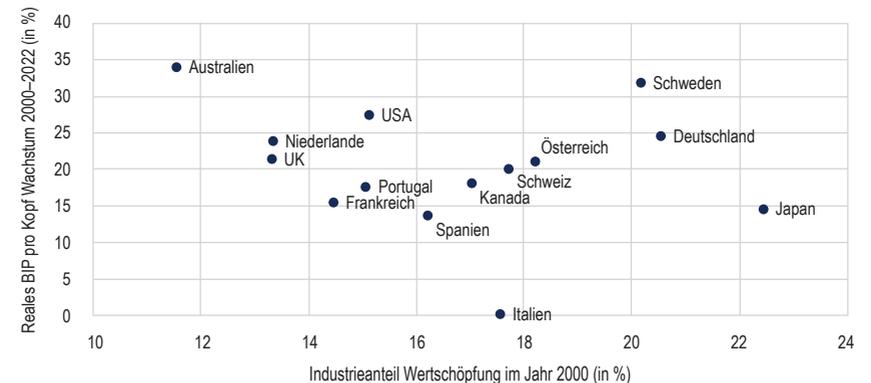
Quelle: Weltbank, eigene Berechnungen.

9. Die aktuelle Debatte über die Bedeutung der deutschen Industrie für die Zukunft des Landes führt zu der Frage, ob es einen systematischen Zusammenhang gibt zwischen der Größe des Industriesektors und dem Wirtschaftswachstum, das ein Land erreicht. Abbildung 3 illustriert den Zusammenhang zwischen dem Anteil des Industriesektors im Jahr 2000 und dem BIP-Wachstum in den folgenden beiden Jahrzehnten. Betrachtet werden die G7-Staaten und einige weitere Industrieländer.

10. Die Abbildung legt nahe, dass es in der Gruppe der betrachteten Volkswirtschaften keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe des

Industriesektors im Jahr 2000 und dem Wachstum der Wirtschaftsleistung pro Kopf in den folgenden beiden Jahrzehnten gegeben hat. Offenbar war ein großer Industriesektor weder notwendig noch hinreichend für eine positive Wirtschaftsentwicklung.² Vor dem Hintergrund des allgemeinen Strukturwandels hin zu Dienstleistungen ist das nicht überraschend. Länder wie Australien, die USA oder die Niederlande hatten einen deutlich unterdurchschnittlichen Industriesektor, ihr Wirtschaftswachstum war aber überdurchschnittlich. Japan hatte im Jahr 2000 einen überdurchschnittlich großen Industriesektor, das Wachstum war aber gering. Auf besonders krasse Weise gilt dieser Zusammenhang für Italien. Deutschland ist dagegen ein Beispiel für ein Land, das im Jahr 2000 einen vergleichsweise großen Industriesektor hatte und von diesem Ausgangspunkt leicht überdurchschnittliches Wachstum erzielt hat. Das gilt außerdem noch für Schweden.

Abbildung 3: BIP-Wachstum und industrielle Wertschöpfung



Quelle: IWF, Weltbank, eigene Berechnungen.

11. Aus der Beobachtung, dass es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Größe des Industriesektors im Jahr 2000 und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum in den Jahren danach zu geben scheint, sollte man

² Es ist zu beachten, dass die in Abbildung 3 dargestellten Zusammenhänge nicht als kausale Evidenz interpretiert werden sollten, etwa in dem Sinne, dass der Industrieanteil irrelevant für das Wirtschaftswachstum sei. Dies wird im Folgenden noch erläutert. Die Abbildung zeigt lediglich Korrelationen.

nicht den Schluss ziehen, dass industrielle Entwicklung keine Bedeutung für das Wirtschaftswachstum hat. Zutreffen dürfte eher, dass sich in verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Wachstumsmodelle entwickelt haben. Im Vereinigten Königreich waren zumindest bis zur Finanzkrise des Jahres 2008 die Finanzdienstleistungen ein starker Wachstumstreiber. Dynamische Dienstleistungssektoren erklären auch das starke Wachstum in den Niederlanden oder den USA. Dabei ist die industrielle Wertschöpfung in den USA zwischen 2000 und 2021 um 40 Prozent und damit noch etwas schneller gewachsen als in Deutschland (32 Prozent). Gleichwohl war das Wachstum der Dienstleistungssektoren noch höher. So verdreifachte sich der Sektor Information und Kommunikation und trug 10 Prozentpunkte und damit gut ein Fünftel zum Wachstum des BIP über diesen Zeitraum bei. Während die USA die Chancen der Digitalisierung so in massiver Weise nutzten, hat der Sektor Information und Kommunikation in Deutschland zwar ebenfalls zugenommen, konnte jedoch nur 3,6 Prozentpunkte zum Wachstum des BIP von 2000 bis 2021 beitragen.

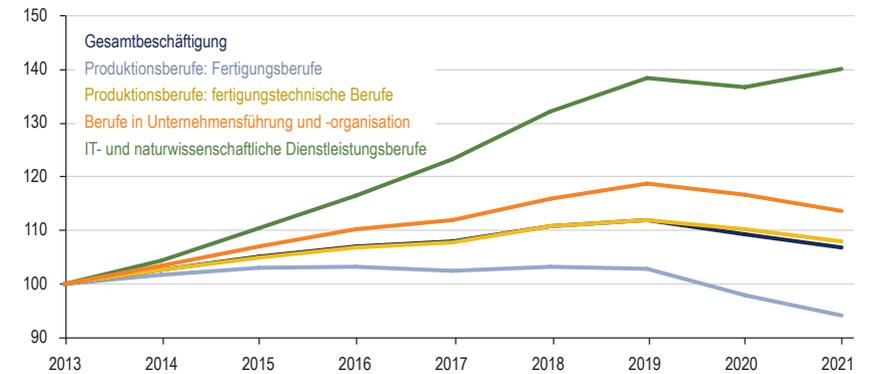
12. Deutschland hat mit einem größeren und im Zeitablauf stabilen Anteil des Industriesektors an der Wertschöpfung zwar grundsätzlich gute Erfahrungen gemacht. Bislang haben die Wettbewerbsvorteile Deutschlands im internationalen Vergleich offenbar stärker im Bereich von Industriegütern gelegen, während das für andere Volkswirtschaften in geringerem Maße gilt. Hinzu kommt, dass in Deutschland viele Dienstleistungen eng mit industrieller Aktivität verbunden sind und unternehmensnahe Dienstleistungen an Bedeutung für die Industrie gewinnen.³ Wirtschaftliche Probleme der Industrie beeinträchtigen deshalb die Wertschöpfung in Dienstleistungsbereichen.

13. Daher ist es berechtigt, dass die aktuellen Probleme der Industrie in Deutschland Sorgen in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auslösen. Wenn man davon ausgeht, dass Deutschlands spezifische Wettbewerbsvorteile künftig weiterhin im Bereich der Industrie liegen – eine Prämisse, über die man sicherlich streiten kann –, dann ist es von zentraler Bedeutung, Bedingungen zu schaffen, die Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit als Industriestandort bewahren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Industrie kein monolithischer, statischer Sektor ist, sondern aus sehr unterschiedlichen Unternehmen besteht, die sich im Zeitablauf verändern. Damit

³ Vgl. Lang und Lichtblau (2021).

verbunden verändern sich die Struktur der Beschäftigung und die Tätigkeiten der Beschäftigten. Ein Beispiel dafür ist die Autoindustrie.

Abbildung 4: Beschäftigungsstruktur in der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen (Index 2013 = 100)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

14. Abbildung 4 zeigt, dass die Tätigkeitsstruktur der Beschäftigten in der Autoindustrie sich in den vergangenen zehn Jahren stark verändert hat, weg von klassischen Tätigkeiten in der Fertigung und hin zu den Bereichen Organisation, IT und Forschung, die eher zu den industrienahen Dienstleistungen zählen. Der Strukturwandel hin zu Dienstleistungen in den führenden Industrieländern vollzieht sich also teilweise innerhalb von Unternehmen, die dem Industriesektor zugerechnet werden.

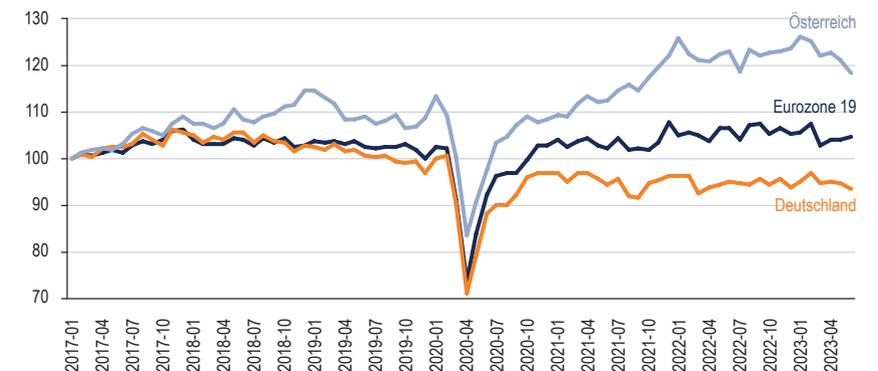
15. Wenn davon die Rede ist, Deutschland als Industriestandort zu erhalten, geht es nicht darum Strukturwandel und Anpassungen an veränderte Wettbewerbsverhältnisse zu behindern oder bestehende Unternehmen oder Branchen vom Wettbewerb abzuschotten. Vielmehr geht es darum, sicherzustellen, dass auch künftig hochproduktive Tätigkeiten und gut bezahlte Arbeitsplätze in Deutschland angesiedelt werden.

3 Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands seit 2018

16. Die deutsche Wirtschaft hat sich von den Einbrüchen in Folge der Corona-Pandemie und dem Schock des russischen Angriffs auf die Ukraine schlechter erholt als die Volkswirtschaften anderer Länder. Die Probleme der deutschen Wirtschaftsentwicklung haben ihren Ursprung allerdings nicht allein in diesen beiden Krisen. Die Schwierigkeiten haben schon vorher begonnen. Seit dem Jahr 2018 ist die deutsche Industrieproduktion im internationalen Vergleich zurückgefallen. Diese Entwicklung wird durch Abbildung 5 illustriert.

17. Die deutsche Industrieproduktion hatte im Jahr 2018 ihren Höhepunkt erreicht und ist seitdem gesunken. Mitte 2023 lag sie rund sechs Prozent unter dem Niveau des Jahres 2017. Es ist zu berücksichtigen, dass im betrachteten Zeitraum die Corona-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine die Weltwirtschaft erschüttert haben. Abbildung 5 zeigt aber zudem, dass die deutsche Industrie seit dem Jahr 2018 im Vergleich zur Eurozone insgesamt kontinuierlich an Boden verloren hat. Besonders deutlich ist der Rückgang gegenüber dem Nachbarland Österreich.

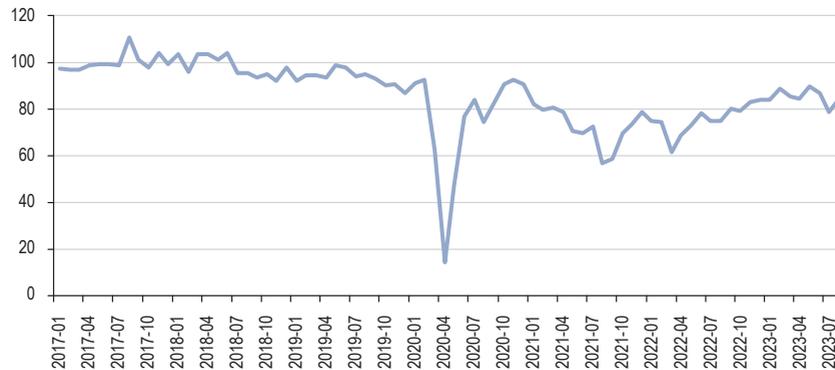
Abbildung 5: Industrieproduktion seit 2017 im Vergleich (Volumen, 2017=100)



Quelle: Eurostat 2023, eigene Berechnungen.

18. Die schrumpfende Industrieproduktion hat maßgeblich damit zu tun, dass die Autoindustrie, die für Deutschland zentrale Bedeutung hat, in den Jahren 2017 und 2018 in Schwierigkeiten geraten ist. Zum einen hat der Diesel-Abgasskandal den Sektor erschüttert. Zum anderen muss die Branche sich an die Verschärfung der europäischen Abgasnormen und Flottenziele anpassen und den Wandel hin zur Elektromobilität und zur Digitalisierung bewältigen. Die Digitalisierung ist verbunden mit Trends wie vernetztem und autonomem Fahren. Die deutsche Autoindustrie hat auf diesen stark von Kompetenzen in der Softwareentwicklung bestimmten Gebieten gegenüber Wettbewerbern wie etwa Tesla Wettbewerbsnachteile. Teils wird auch befürchtet, dass Digitalfirmen wie Google oder Apple wegen ihrer IT-Fähigkeiten die etablierten Unternehmen aus Bereichen mit hoher Wertschöpfung verdrängen könnten. Gleichzeitig treten neue Anbieter insbesondere aus China in den Markt ein.

Abbildung 6: Produktion in der Automobilindustrie Deutschland (Produktionsvolumenindex, 2017=100)

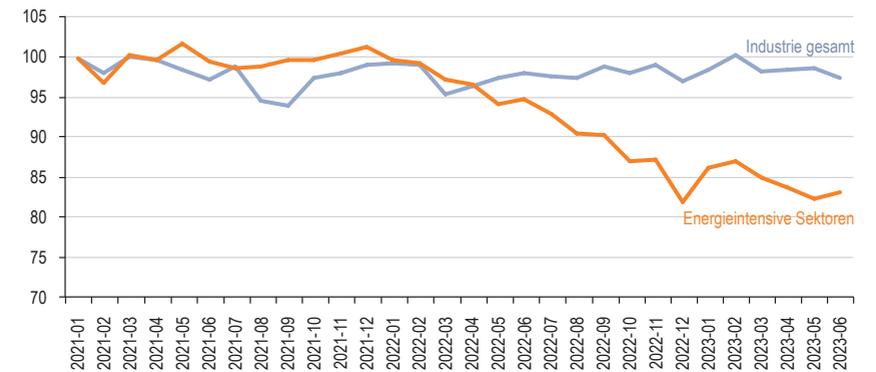


Quelle: Eurostat 2023; eigene Berechnungen.

19. In diesem Umfeld haben die deutschen Autofirmen in den vergangenen Jahren ihre Produktion gesenkt. Wie Abbildung 6 illustriert, hat die Produktion der Autoindustrie in Deutschland im Jahr 2018 ihren bisherigen Höhepunkt erreicht. Seitdem ist sie deutlich gefallen. Gegen Mitte des Jahres 2022 lag sie nur noch bei etwa zwei Dritteln des Niveaus im Jahr 2017.

20. Akute Sorgen bereiten neben der Autoindustrie die energieintensiven Sektoren in Deutschland. Durch den russischen Angriff auf die Ukraine und die Zerstörung der Nord Stream-Pipelines ist die Energieversorgung in Deutschland und anderen europäischen Ländern erheblich gestört worden. Die energieintensive Industrie in Deutschland hat die Produktion seit dem Angriff deutlich reduziert, wie Abbildung 7 zeigt. Kurzfristig war dieser Produktionsrückgang eine wichtige und wünschenswerte Reaktion vor allem auf die Verknappung von Gas. Der Rückgang hat dazu beigetragen, die im Winter 2022/23 drohende Gasmangellage in Deutschland abzuwenden.

Abbildung 7: Industrieproduktion in Deutschland (Produktionsindex, 1.1.2021=100)



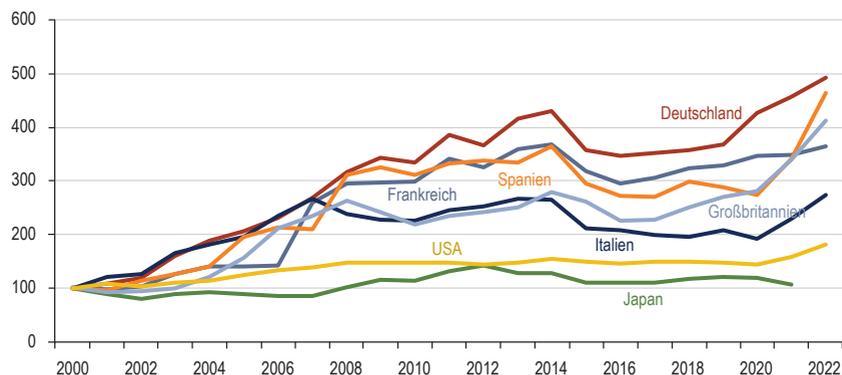
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

21. Mittelfristig stellt sich jedoch die Frage, ob diese Produktionsrückgänge wieder ausgeglichen werden, oder ob sie dauerhaft sind. Die energieintensive Industrie in Deutschland, vor allem die Chemieindustrie, kritisiert schon seit längerer Zeit die Höhe der Energiekosten. Abbildung 8 zeigt, dass Deutschland seit längerer Zeit beim Industriestrom einen Standortnachteil hat.

22. Zudem gibt es in der EU keinen integrierten Binnenmarkt beim Strom, sondern viele nationale und regionale Märkte. Das "Law of One Price" gilt für Strom (Großhandel) in Europa nicht. Grund dafür sind die mangelnden

Übertragungskapazitäten zwischen den Ländern, die einen Preisausgleich für das eigentlich (weitgehend) homogene Produkt Strom verhindern.⁴ Die Zersplitterung hat sogar zugenommen. So ist etwa der deutsch-österreichische Markt wieder in zwei Teile zerfallen und es gibt sogar Überlegungen, den deutschen Strommarkt in zwei Teile (Nord und Süd) oder mehr aufzuteilen.⁵

Abbildung 8: Industriestrompreise (2000 = 100)



Quelle: International Energy Agency 2023.

23. Nun hat sich die Lage durch den Wegfall der russischen Gaslieferungen noch einmal verschärft. Sowohl Gas als auch Industriestrom werden in Deutschland in den nächsten Jahren voraussichtlich deutlich teurer sein als vor dieser Krise. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland wären begrenzt, wenn Energie sich an anderen Standorten im gleichen Umfang verteuern würde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Zwar ist der Gasmarkt in Nordwesteuropa integriert, sodass Preisänderungen sich nicht nur auf Deutschland, sondern auch auf wichtige andere Standorte in Europa auswirken. Aber Gas verteuert sich im Vergleich zu außereuropäischen

⁴ Vgl. dazu sehr detailliert Bundeskartellamt (2023, S. 16-18).

⁵ Vgl. <https://www.acer.europa.eu/news-and-events/news/acer-has-decided-alternative-electricity-bidding-zone-configurations>

Standorten, insbesondere zu Nordamerika, selbst wenn man davon ausgeht, dass die russischen Gaslieferungen nach und nach durch Lieferungen aus anderen Quellen, vor allem in Form von Flüssiggas aus den USA, ersetzt werden. Das Problem besteht darin, dass dieses Gas deutlich teurer ist, nicht zuletzt, weil die Verflüssigungs-, Transport- und Regasifizierungskapazitäten begrenzt sind. Doch selbst bei einem deutlichen Ausbau dieser Kapazitäten bliebe LNG letztlich teurer als das bisherige Pipelinegas aus Russland. Der Standortvorteil, den Deutschland bis im Jahr 2022 zumindest gegenüber manchen asiatischen Standorten durch relativ günstiges russisches Pipelinegas hatte, dürfte somit verschwunden sein.

24. Die Lage der deutschen Wirtschaft insgesamt ist im Herbst 2023 von anhaltender konjunktureller Schwäche und erheblicher Unsicherheit über die mittelfristigen Aussichten geprägt. Die für Deutschland so wichtige Autoindustrie befindet sich in der Defensive. Wenn es gut läuft, wird sie trotz des fundamentalen Wandels in Richtung Elektromobilität und Digitalisierung die verbliebene Wettbewerbsposition halten. Plausibler erscheint es jedoch, dass sie in den kommenden Jahren weiter schrumpfen wird. Das wird voraussichtlich vor allem die Zulieferindustrie treffen, insbesondere die Unternehmen, die auf Verbrennungsmotoren spezialisiert sind.

25. Die Gasverknappung und der allgemeine Anstieg der Energiekosten setzt die energieintensiven Sektoren unter Druck, insbesondere die für Deutschland nach wie vor wichtige Chemieindustrie, aber auch Teile der Metallindustrie, die Papierindustrie und Unternehmen, die in den Bereichen Glas und Keramik tätig sind. Geopolitische Spannungen und die damit verbundene wachsende Neigung zu Protektionismus belasten die Perspektiven der international stark verflochtenen deutschen Industrie insgesamt.

26. Welchen Beitrag kann die Wirtschaftspolitik dazu leisten, dass die ökonomische Lage sich wieder bessert und die langfristigen Perspektiven sich aufhellen? Um das zu klären, ist es erforderlich, die Faktoren in den Blick zu nehmen, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland prägen.

4 Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland

27. Die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland wird von einer Vielzahl von Faktoren geprägt. Die Diskussion in diesem Abschnitt konzentriert sich auf diejenigen, die sich ändern oder bei denen wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht. Das sind zum einen die bereits erwähnten grundlegenden Trends, von denen die deutsche Wirtschaft betroffen ist: der demografische Wandel, die Digitalisierung und die Dekarbonisierung. Zum anderen hängt die Wettbewerbsfähigkeit von Faktoren ab, die mehr oder weniger direkt von der deutschen Wirtschaftspolitik oder derjenigen anderer Länder bestimmt sind. Dazu gehören die Offenheit der globalen Märkte, aber auch das steuerliche und regulatorische Umfeld in Deutschland.

4.1 Demografischer Wandel und Fachkräfteknappheit

28. Die Alterung der Bevölkerung in Deutschland und der damit verbundene Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird seit vielen Jahren diskutiert.⁶ Sie bringt vielfältige Herausforderungen mit sich für die Industrie, für die sozialen Sicherungssysteme und für die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt. In den Jahren seit der globalen Finanzkrise sind die Bevölkerungszahlen in Deutschland durch erhebliche Zuwanderung stabilisiert worden. Dabei ist das Ausmaß der Integration in den Arbeitsmarkt je nach Herkunft oder Qualifikation sehr unterschiedlich. Aber die Beschäftigung wäre ohne die Zuwanderung heute jedenfalls bereits deutlich niedriger, als sie derzeit ist. In der zweiten Hälfte der 2020er Jahre wird die Anzahl der aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Menschen jedoch so groß sein, dass Zuwanderung allein den Rückgang der Erwerbsbevölkerung nicht ausgleichen kann. Das gilt zumindest bei Zuwanderungsszenarien, die heute realistisch erscheinen.

29. Mit der Alterung der Bevölkerung wächst der Bedarf an Arbeitskräften in Dienstleistungsbranchen wie etwa Gesundheit und Pflege.

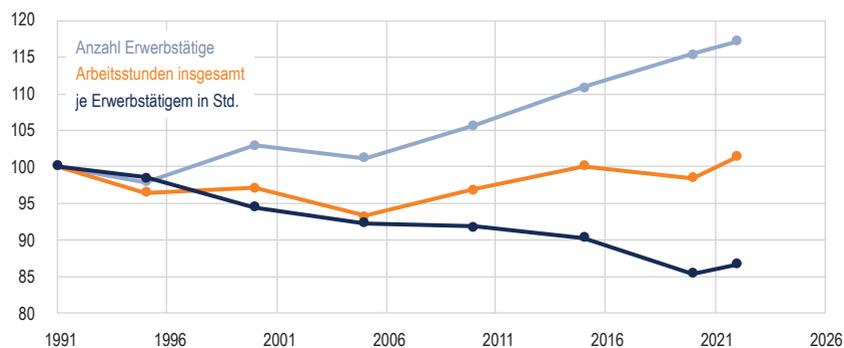
⁶ Vgl. u.a. Kronberger Kreis (2017, 2021).

Industrieunternehmen suchen Beschäftigte mit anderem Profil und können nicht immer, aber doch vielfach attraktivere Bedingungen bieten als viele Dienstleistungssektoren. Dennoch ist die Verknappung des Angebots an Arbeitskräften ein Faktor, der Industrieunternehmen dazu bringen könnte, ihr Engagement in Deutschland eher einzuschränken.

30. Maßgeblich für die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und vor allem Fachkräften ist jedoch nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern auch die Frage, in welchem Umfang die Bevölkerung bereit ist zu arbeiten, dem Arbeitsmarkt also zur Verfügung steht. Die zentrale Rolle des Arbeitsangebotsverhaltens wird deutlich, wenn man die Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland in den vergangenen drei Jahrzehnten betrachtet (Abbildung 9). Die Anzahl der Erwerbstätigen ist in den vergangenen Jahrzehnten gestiegen und befindet sich trotz des demografischen Wandels derzeit auf einem historischen Rekordniveau. Mit über 45 Millionen Menschen sind heute so viele Menschen in Deutschland erwerbstätig – als Selbständige oder abhängig Beschäftigte – wie noch nie zuvor.

31. Vor diesem Hintergrund erscheint es auf den ersten Blick überraschend, dass allenthalben über Fachkräfteknappheit geklagt wird. Ein Teil der Erklärung liegt darin, dass das Arbeitsvolumen, gemessen in Stunden, in diesen Jahrzehnten anders als die Anzahl der Beschäftigten erstaunlicherweise kaum

Abbildung 9: Erwerbstätige und Arbeitsstunden in Deutschland (1991=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2023, Fuest und Jäger (2023), eigene Berechnungen.

zugenommen hat. Das liegt daran, dass die durchschnittliche individuelle Arbeitszeit deutlich gesunken ist, wie Abbildung 9 ebenfalls zeigt. Ein Faktor der diesen Trend zwischen 1991 und 2022 mitgeprägt hat, ist die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, von denen aber viele in Teilzeit arbeiten.

32. Aus ökonomischer Sicht ist ein Rückgang individueller Arbeitszeiten nicht notwendigerweise wohlfahrtsmindernd. Beispielsweise ist es möglich, dass mit wachsendem Lebensstandard die Nachfrage nach Freizeit zunimmt. Sinkende durchschnittliche Arbeitszeiten sind allerdings anders zu beurteilen, wenn sie Folge hoher impliziter oder expliziter Steuersätze sind, wenn das Steuer- und Transfersystem also die Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit verzerrt und es unattraktiv macht, in Vollzeit zu arbeiten. In gewissem Umfang ist diese Verzerrung in einer Welt mit Steuern auf Einkommen und Konsum unvermeidlich. Sie sollte allerdings nicht höher sein als nötig. Die Belastung von Arbeitseinkommen mit Steuern und Sozialabgaben hat zum einen zur Folge, dass tendenziell weniger gearbeitet wird. Zum anderen führt ein Rückgang der Beschäftigung bei gegebenen Steuer- und Abgabenlasten dazu, dass das Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sinkt. Deshalb gibt es ein gesamtwirtschaftliches Interesse an mehr Beschäftigung, das sich vom individuellen Interesse unterscheidet.

33. Im deutschen Steuer- und Transfersystem könnten Reformen zu einer spürbaren Steigerung des Arbeitsangebotes führen, ohne dass damit Steueraufkommensverluste oder größere Veränderungen in der Einkommensverteilung verbunden wären. Ansatzpunkte sind beispielsweise die Familienbesteuerung und die Anrechnungsregeln im Bürgergeld sowie dessen Interaktion mit anderen Transfers wie etwa dem Wohngeld.⁷ Das Arbeitsangebot kann außerdem durch Reformen des Rentenzugangsalters und des Bildungssystems sowie der Regelungen zur Zuwanderung von Arbeitskräften beeinflusst werden. Für die Erwerbstätigkeit von Eltern spielt außerdem die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung eine wichtige Rolle.

34. Der demografische Wandel betrifft nicht nur den Arbeitsmarkt, sondern auch die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme. Dass dort die Einnahmen sinken, hat unmittelbar mit dem Rückgang der Beschäftigung zu tun. Hinzu kommt eine wachsende Beanspruchung der Leistungen der Renten-,

⁷ Vgl. Blömer et al. (2019), Blömer et al. (2021).

Kranken- und Pflegeversicherung. Hier sind ebenfalls Reformen gefragt, um zu verhindern, dass steigende Sozialversicherungsbeiträge und wachsende allgemeine Steuerlasten die Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung stärker belasten, als unvermeidlich ist.

35. Eine umfassende wirtschaftspolitische Strategie zur Anpassung an den demografischen Wandel, die den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme in den Blick nimmt, kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Attraktivität des Industriestandorts Deutschland zu steigern und den gegenwärtigen Schwierigkeiten entgegenzuwirken.

4.2. Digitalisierung

36. Die Schwierigkeiten Deutschlands im Bereich der Digitalisierung werden ebenfalls seit Jahren diskutiert. Schwächen bestehen vor allem im Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Die Entwicklung der privaten Digitalwirtschaft ist aber ebenfalls unbefriedigend. Seit der Gründung von SAP im Jahr 1972 ist in Deutschland kein neues Unternehmen mit vergleichbarer

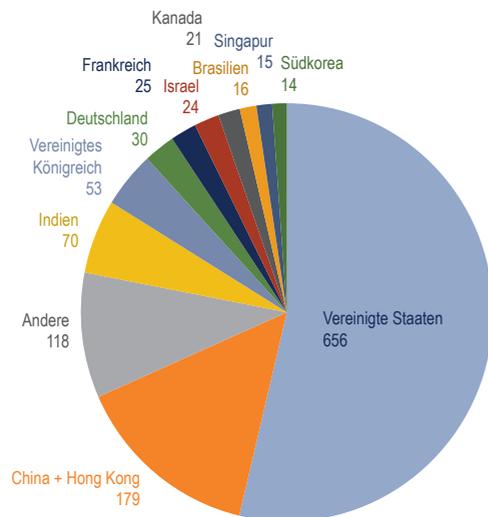


Abbildung 10:
Anzahl der "Einhörner"
im Ländervergleich*

* Anzahl der Startup-Unternehmen mit einer Bewertung von mindestens einer Mrd. US-Dollar in den vergangenen zehn Jahren (Stand: 31. Juli 2023).

Quelle: Eigene Darstellung, Daten basierend auf cbsights, The Global Unicorn Club, online verfügbar.

internationaler Bedeutung entstanden. Im Global Unicorn Club, d.h. unter den in den vergangenen zehn Jahren neu entstandenen Unternehmen, die eine Bewertung von über 1 Mrd. U.S.-Dollar erreicht haben, befinden sich 30 deutsche Unternehmen unter den berücksichtigten über 1200 Unternehmen weltweit. Zum Vergleich: in Frankreich sind es 25, in Großbritannien 53, in Indien 70 und in den USA über 650 (vgl. Abbildung 10).

37. Restriktive Regulierung etwa im Bereich des Datenschutzes oder künftig voraussichtlich im Bereich Künstlicher Intelligenz erschweren die Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle. In der für Deutschland so wichtigen Autoindustrie zeigt der derzeitige Wandel in Richtung Elektromobilität und vernetztes Fahren, sodass die Fähigkeit zur Entwicklung passender Software für Elektroautos, wie bereits erwähnt, die deutschen Hersteller vor große Probleme stellt. Nachteile in digitalen Fähigkeiten beeinträchtigen die Zukunftschancen vieler traditioneller Industrieunternehmen.

38. Hinzu kommt Skepsis gegenüber aufkommenden digitalen Geschäftsmodellen, wenn sie etablierte Branchen unter Wettbewerbsdruck setzen. AirBnB setzt das Hotelgewerbe unter Druck. Online-Apotheken machen herkömmlichen Apotheken Konkurrenz. Carsharing-Plattformen wie Uber verdrängen traditionelle und stark regulierte Taxiunternehmen. Allzu häufig reagiert die Politik auf derartigen Wettbewerbsdruck, indem die neuen digitalen Anbieter durch restriktive Regulierungen so weit eingeschränkt werden, dass sie das Potenzial ihrer Geschäftsmodelle nicht entwickeln können. Hier ist größere Offenheit für Veränderungen gefragt. Weitere Defizite bestehen im Bereich der Aus- und Weiterbildung in digitale Fähigkeiten, in der digitalen Infrastruktur und bei regulatorischen Rahmenbedingungen für die Entstehung von Datenmärkten.⁸

4.3 Dekarbonisierung und die künftige Energieversorgung

39. Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, seine CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Niveau von 1990 um 65 Prozent zu senken und bis zum Jahr 2045 ganz klimaneutral zu werden. Vor allem für energieintensive

⁸ Vgl. ifo Institut (2021) und Pfaffl et al. (2022).

Industrien wie etwa Teile der chemischen Industrie und der Metallindustrie erfordert die Dekarbonisierung erhebliche Umstellungen und große Investitionen, um Produktionsanlagen und Verfahren mit hohen CO₂-Emissionen zu ersetzen. In erheblichem Umfang geht es dabei um die Elektrifizierung industrieller Prozesse. Für die Frage, ob diese Investitionen sich aus der Perspektive der Unternehmer lohnen, spielt der Strompreis eine entscheidende Rolle.

40. Seit Jahren ist der Industriestrompreis in Deutschland vergleichsweise hoch. Vor allem die Verknappung von Gas, aber auch die Abschaltung der letzten Kernkraftwerke haben den Strompreis in Deutschland weiter steigen lassen.⁹ Die Politik hat darauf bislang vor allem mit einer verstärkten Inbetriebnahme von Kohlekraftwerken reagiert. Das kann allerdings nur eine Übergangslösung sein, wenn Deutschland seine Ziele zum Abbau von CO₂-Emissionen einhalten will.

41. Die Dekarbonisierung wird sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Strom in Deutschland erheblich verändern. Auf der Angebotsseite reduzieren der bereits vollzogene Ausstieg aus der Kernkraft und der beabsichtigte Ausstieg aus der Kohle zunächst das Angebot. Das soll vor allem durch den Ausbau von Wind- und Sonnenstrom kompensiert werden. Schwankungen bei Wind und Solarstrom sollen durch einen Ausbau von Speichern sowie Gaskraftwerken ausgeglichen werden, die mittelfristig auf Wasserstoff umsteigen, der ebenfalls mit erneuerbaren Energien hergestellt werden soll. Ob das funktioniert, weiß heute niemand. Dieser mit vielen Fragezeichen behafteten Perspektive für das Stromangebot steht die Aussicht auf eine stark steigende Stromnachfrage gegenüber. Dekarbonisierung bedeutet eine umfassende Elektrifizierung der Wirtschaft. Elektromobilität, das Heizen mit Wärmepumpen, die Elektrifizierung industrieller Prozesse, all dies erfordert ein stark steigendes Stromangebot. Das kann man bis zu einem gewissen Grad durch mehr Energieeffizienz auffangen. Diese Effizienzsteigerung hat allerdings Grenzen. Deshalb muss man davon ausgehen, dass künftig deutlich mehr Strom gebraucht wird als bisher.

42. Das sich somit abzeichnende Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Strommarkt erhöht die Risiken, die bei Industrieansiedlungen in Deutschland zu berücksichtigen sind. Für die kommenden Jahre

⁹ Vgl. u.a. Egerer et al. (2022).

besteht deshalb große Unsicherheit über die Energieversorgung und die Höhe des Strompreises. Für große Investitionen in neue Anlagen und Produktionsverfahren mit dem Ziel der Elektrifizierung industrieller Prozesse sind dies problematische Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass industrielle Investitionen in energieintensiven Sektoren ausbleiben oder in Länder mit größerem Energieangebot verlagert werden.

4.4 Handelsfriktionen und Protektionismus

43. Für viele Industrieunternehmen ist offener internationaler Handel und die damit ermöglichte Nutzung globaler Wertschöpfungsketten zentraler Bestandteil ihres Geschäftsmodells. Geopolitische Spannungen und Sorgen vor kritischen Abhängigkeiten führen nun dazu, dass die Politik in verschiedenen Ländern Maßnahmen ergreift, die internationalen Handel beschränken.

44. Die USA verfolgen mit verschiedenen direkten Sanktionen und Initiativen wie dem Inflation Reduction Act (IRA) das Ziel, ihre Führungsposition in Schlüsseltechnologien zu erhalten, Resilienz und Handlungsfähigkeit in möglichen Konflikten, wie in Taiwan, sicherzustellen und Chinas Rolle in internationalen Wertschöpfungsketten dahingehend einzuschränken. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung und des technologischen Fortschritts von China ist das ein schwieriges Unterfangen. Die USA setzen in großem Umfang Subventionen ein, damit Produkte, die bislang aus China importiert werden, künftig in den USA hergestellt werden oder in Ländern, die mit den USA durch Freihandelsabkommen verbunden sind.

45. Da die EU nicht zu den Ländern gehört, die ein Freihandelsabkommen mit den USA haben, besteht eine Nebenwirkung der US-Politik darin, dass in Europa produzierende Unternehmen gegenüber der Konkurrenz aus den USA benachteiligt werden.¹⁰ Für europäische Unternehmen werden erhebliche Anreize geschaffen, ihre Produktion in die USA zu verlagern, um von den angebotenen Subventionen zu profitieren. Das hat in Europa zu einer Debatte über Gegenmaßnahmen geführt. Es besteht das Risiko, dass es durch derartige Entwicklungen zu einem protektionistischen Subventionswettbewerb kommt, an

¹⁰ Zuletzt ist ein Abkommen vorläufig gescheitert, das zumindest für europäische Automobilhersteller den Zugang zu gewissen Förderungen im Rahmen von IRA verbessern würde.

dessen Ende auf allen Seiten volkswirtschaftliche Schäden zu beklagen sind.

46. Hinzu kommen Einschränkungen des internationalen Handels, die damit gerechtfertigt werden, dass wirtschaftliche Abhängigkeiten wegen geopolitischer Risiken abzubauen seien. Das wichtigste Beispiel ist die massive Subventionierung von Halbleiterfabriken. In Deutschland fließen nach Pressemeldungen allein rund 10 Mrd. Euro an die Firma Intel, die in Magdeburg eine Chipfabrik errichten will. Von Seiten der Politik wird verschiedentlich behauptet, diese Investitionen seien ein Zeichen für die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort. Das ist offenkundig irreführend, das Gegenteil ist richtig. Dass diese Unternehmen offenbar nur mit derartig hohen Subventionen zu überreden sind, in Deutschland zu investieren, zeigt gerade, dass Deutschland zumindest für diese Fabriken ein unattraktiver Investitionsstandort ist. Die Förderung der Halbleiterproduktion wird im Abschnitt 5 noch einmal aufgegriffen.

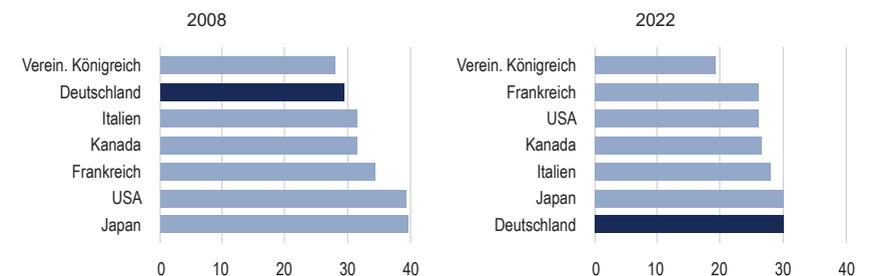
4.5 Regulatorische und steuerliche Rahmenbedingungen in Deutschland

47. Unternehmen in Deutschland beklagen sich zunehmend über Belastungen durch Bürokratie, einengende Regulierungen und hohe Steuerlasten. Bei vielen Regulierungen bestehen schwierige Abwägungsprobleme zwischen gerechtfertigten Anliegen der Regulierung wie etwa Umweltschutz oder der Vermeidung von Unfällen einerseits und den Kosten der Regulierung andererseits. Konsens besteht darüber, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland vor allem bei größeren Bauprojekten zu einem ernststen Hindernis für private wie öffentliche Investitionen geworden sind.

48. Hinzu kommen unattraktive steuerliche Bedingungen. Deutschland war immer ein Land mit tendenziell höheren Unternehmenssteuern, vor allem im Vergleich zu einigen kleineren Ländern. Aber in den vergangenen Jahren hat Deutschland hier weiter an Boden verloren und das nicht nur gegenüber kleinen Ländern, sondern auch gegenüber den anderen G7-Staaten. Durch die letzte größere Steuerreform im Jahr 2008 hatte Deutschland es immerhin geschafft, die zweitniedrigste tarifliche Steuerbelastung für einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften unter den G7-Staaten zu erreichen. Dieser Wettbewerbsvorteil war jedoch nur von kurzer Dauer. Im Jahr 2022 lag

Deutschland in dieser Gruppe bei der Unternehmenssteuerlast auf dem letzten Platz, mit der höchsten Steuerbelastung, wie Abbildung 11 zeigt. Das liegt daran, dass die anderen Länder in der Zwischenzeit ihre Steuersätze gesenkt haben. Die deutsche Steuerpolitik hat sich währenddessen passiv verhalten.¹¹ Durch den schleichenden Anstieg der Hebesätze der Gewerbesteuer ist die Gesamtsteuerlast für Unternehmensgewinne sogar leicht angestiegen. Auch das schreckt Investoren derzeit ab.

Abbildung 11: Steuersätze auf Unternehmensgewinne in den G7-Staaten 2008 und 2022



Hinweis: Tarifliche Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (nominal) in Prozent unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften.

Quelle: OECD, eigene Darstellung.

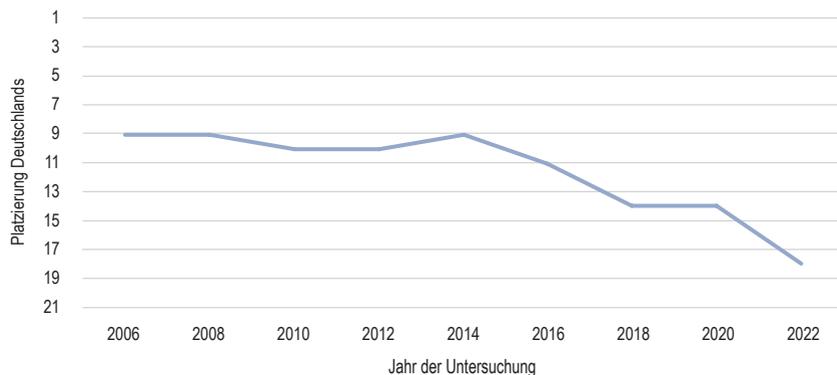
49. Ein breiteres Bild der Qualität von Standortfaktoren ergibt sich, wenn man die Ergebnisse von Standortrankings betrachtet. Ein Beispiel für ein Standortranking mit transparenter und breiter Indikatorik ist das vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen erstellte Standortranking für Familienunternehmen.¹² Abbildung 12 zeigt, dass der Standort Deutschland in den vergangenen Jahren in der Gesamtbewertung kontinuierlich an Boden verloren hat.

50. Diese Verschlechterung lässt sich auf bestimmte Komponenten zurückführen, aus denen der Gesamtindex sich zusammensetzt, wie Abbildung 13

¹¹ Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den effektiven Durchschnittssteuersätzen, vgl. ZEW (2023).

¹² Vgl. Stiftung Familienunternehmen (2023).

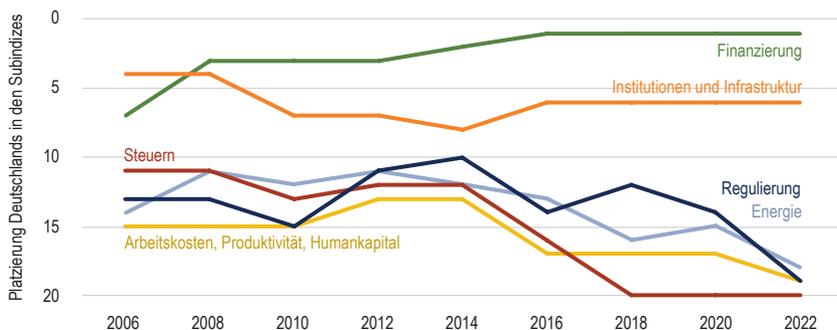
Abbildung 12: Länderindex Familienunternehmen: Deutschland fällt zurück



Quelle: Stiftung Familienunternehmen (2023).

illustriert. Es zeigt sich, dass sich die Standortbedingungen in Deutschland vor allem in den Bereichen Steuern, Energieverfügbarkeit, Arbeitskosten und Humankapital (Fachkräfteverfügbarkeit) sowie Regulierungsbelastung verschlechtert haben.

Abbildung 13: Komponenten des Länderindex Familienunternehmen



Quelle: Stiftung Familienunternehmen 2023, eigene Darstellung.

5 Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

51. In der gegenwärtigen Debatte über den Industriestandort Deutschland überlagern sich kurzfristige und mittel- bis langfristige Herausforderungen. Aktuell lahmt die Konjunktur in Deutschland. Die Wirtschaftsleistung stagniert auf dem Vorkrisenniveau des Jahres 2019, während andere Länder dieses Niveau schon hinter sich gelassen haben. Hierin schlagen sich möglicherweise schon Risiken für die mittel- bis längerfristige Entwicklung nieder. Verschiedentlich wird nun gefordert, die Bundesregierung solle Maßnahmen zur Stimulierung der Konjunktur ergreifen. Die klassischen Instrumente der Konjunkturpolitik, die auf die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzielen, sind jedoch in der derzeitigen Situation das falsche Instrument. Die Geldpolitik erhöht ja die Zinsen, um die Nachfrage und damit die Inflation zu senken. Erforderlich wären Maßnahmen zur zeitnahen Ausdehnung des gesamtwirtschaftlichen Angebotes.

52. Tatsächlich ist der Ausblick für das Wirtschaftswachstum über die schwache Konjunktur hinaus auch mittel- bis längerfristig nicht gut. Um zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum zurückzukehren, müssen die in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Herausforderungen bewältigt und Fehlentwicklungen korrigiert werden. Deshalb stellt sich die grundlegende Frage, wie die Wirtschaftspolitik in Deutschland darauf reagieren kann und sollte, dass die deutsche Wirtschaft von den bereits erwähnten Veränderungen betroffen ist, die voraussichtlich einen tiefgreifenden Strukturwandel erfordern.

5.1 Wirtschaftspolitik in Zeiten beschleunigten Strukturwandels

53. In einer Weltwirtschaft, in der die Verhältnisse sich verändern, sind Anpassungsbereitschaft und Offenheit für Strukturwandel gefordert. Ein grundlegendes Problem des Strukturwandels besteht allerdings darin, dass meistens große Unsicherheit darüber herrscht, welcher Art die erforderlichen Anpassungen sind. Wenn bestehende Branchen, Unternehmen oder Geschäftsmodelle in Schwierigkeiten geraten, ist erstens oft unklar, ob diese Probleme vorübergehender oder dauerhafter Natur sind. Zweitens ist nicht bekannt,

welcher Art die notwendigen Anpassungen sind. Wenn es zutreffend ist, dass bestimmte Branchen an einem Standort keine Zukunft haben, stellt sich die Frage, welche Branchen, Aktivitäten oder Produkte an ihre Stelle treten und den künftigen Wohlstand des Landes sichern können.

54. In der Wirtschaftspolitik ist der Wunsch verbreitet, eine vorausschauende Industriepolitik zu verfolgen und zukunftssträchtige Unternehmen und Sektoren zu fördern. Dabei stellt sich das bereits erwähnte Problem, dass kaum vorhersagbar ist, auf welchen Gebieten ein Land künftig erfolgreich sein wird. Es reicht nicht aus vorherzusagen, welche Produkte oder Dienstleistungen künftig generell gebraucht werden. Man muss zudem erkennen, in welchen Bereichen heimische Produzenten komparative Vorteile haben.

55. In den 1960er Jahren brachte etwa die französische Regierung mit dem ‚Plan Calcul‘ ein industriepolitisches Programm auf den Weg, mit dem in Frankreich eine Computerindustrie aufgebaut werden sollte. Eines der Ziele war damals, die Abhängigkeit von US-Unternehmen abzubauen. Die damalige Einschätzung, dass die Computerindustrie künftig wichtiger wird, war richtig. Nur hatte die französische Wirtschaft auf diesem Gebiet offenbar komparative Nachteile, sodass trotz der staatlichen Unterstützung keine wettbewerbsfähige Computerindustrie entstand. Komparative Vorteile müssen letztlich am Markt entdeckt werden. Hier mag man einwenden, dass viele Länder ihre Industrien subventionieren und die Märkte verzerren. Das trifft zu, ist aber häufig für diese Länder selbst mit großen Kosten verbunden; letztlich gehören derartige Marktverzerrungen zum Umfeld globaler Märkte, in denen Unternehmen sich durchsetzen müssen. Die Gefahr, dass Industriepolitik auf das falsche Pferd setzt und Ressourcen in Fehlverwendungen leitet, ist umso größer, je spezifischer und konzentrierter die Förderung ist.

56. Private Investoren und Unternehmer müssen genauso mit mangelndem Wissen darüber umgehen, mit welchen Produkten und Tätigkeiten sie künftig wirtschaftlich erfolgreich sein werden. Soweit sie eigenes Geld riskieren, haben sie allerdings massive Anreize, Fehlinvestitionen zu vermeiden oder zumindest Projekte, die sich nicht als erfolgreich erweisen, schnell abzubauen. In Märkten für die Finanzierung von Innovationen wird viel Energie darauf verwendet, bei allen Beteiligten, vor allem Kapitalgebern und Unternehmensgründern, für die richtigen Anreize zu sorgen. Unterschiedliche private Investoren werden außerdem verschiedene Wege gehen und auf unterschiedliche Informationen zurückgreifen, sodass dezentral vorhandenes Wissen

mobilisiert wird und sich eine gewisse Risikodiversifizierung ergibt. Das sind entscheidende Vorteile gegenüber staatlich gelenkten Investitionen.

57. Gleichzeitig verläuft ein durch private Investitionen gesteuerter Strukturwandel keineswegs notwendigerweise friktionsfrei oder effizient. Gerade bei Innovationen gibt es vielfältige Externalitäten, die von privaten Investoren nicht einbezogen werden, beispielsweise Lerneffekte über Unternehmen hinweg oder Kostendegressionseffekte durch Skalierung. Außerdem sind Innovationen und technische Entwicklungen von komplementärer Infrastruktur abhängig. Staatliche Bereitstellung von Infrastruktur oder zumindest Koordination kann hier erforderlich sein.

58. Es ist also keineswegs so, dass die Wirtschaftspolitik bei der Begleitung des Strukturwandels keine Aufgaben hat und das Feld vollständig privaten Investoren überlassen sollte. Wichtig ist gleichwohl die richtige Aufgabenteilung.

5.2 Das Konzept der „Transformativen Angebotspolitik“

59. Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck hat für die wirtschaftspolitische Strategie, die er in den kommenden Jahren verfolgen will, den Begriff der „Transformativen Angebotspolitik“ geprägt. Was darunter zu verstehen ist, wird in Bartsch und Vatter (2023) näher erläutert. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Diagnose, dass die deutsche Wirtschaft fünf Herausforderungen bewältigen muss: Das Erreichen von Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 und die Notwendigkeit verstärkten Umweltschutzes in anderen Bereichen wie der Biodiversität, ein demografisch bedingt sinkendes Arbeitsangebot, einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit durch steigende Energiepreise, hohe Inflation und zunehmende geopolitische Spannungen kombiniert mit wachsendem Protektionismus. Daraus wird durchaus zurecht gefolgert, dass Handlungsbedarf auf der Angebotsseite der Wirtschaft bestehe.

60. Dabei distanziert sich das Konzept jedoch deutlich von dem, was die Autoren als die Angebotspolitik der 1970er und 1980er Jahre bezeichnen. Zum einen wird hervorgehoben, dass die heutigen Probleme sich von jenen der 1970er und 1980er Jahre unterscheiden. Vor allem seien heute Arbeitskräfte knapp, während damals erhebliche Arbeitslosigkeit herrschte. Außerdem wird an der damaligen Angebotspolitik kritisiert, sie habe keine Rücksicht auf die

Entwicklung der Einkommensverteilung genommen.¹³

61. Transformative Angebotspolitik soll primär auf das Ziel der Klimaneutralität ausgerichtet sein, darüber hinaus einen Fokus auf die Stärkung des Arbeitsangebots legen, inklusiv sein bezogen auf die Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit und außerdem „geopolitisch geschärft“ und „europäisch eingebettet“. Der Fokus auf Klimaneutralität geht dabei sehr weit. Das unterstreichen die beiden folgenden, in ihrer unterstellten wirtschaftlichen Logik erstaunlichen Sätze:

„Ein angebotspolitisches Maßnahmenbündel muss daher einen besonderen Fokus auf das Arbeitskräfteangebot und die Qualifikation von Fachkräften legen. Auch hier gilt, dass klassische angebotspolitische Maßnahmen, die auf eine undifferenzierte Ausweitung der Produktionskapazitäten abzielen, die Nachfrage nach dem knappen Faktor (Arbeitskräften) noch erhöhen und etwa Personalengpässe in der Klimatransformation verschärfen könnten.“¹⁴

62. Diese Aussage ist insofern erstaunlich, als hier die in der Tat klassische angebotspolitische Aufgabe, Bedingungen für eine allgemeine Ausweitung der Produktionskapazitäten zu schaffen, verworfen wird. Es wird befürchtet, dass dann Ressourcen für die Klimatransformation fehlen. Eine schwächer als nötige allgemeine Wirtschaftsentwicklung anzustreben, weil sonst das Personal für Klimaschutzprojekte knapp wird, ist für ein Wirtschaftsministerium erstaunlich, selbst wenn es die Zuständigkeit für Klimaschutz an sich gezogen hat. Klimaschutz ist sicherlich wichtig, aber diesem die Versorgung mit allen anderen Gütern, beispielsweise Gesundheitsleistungen, pauschal unterzuordnen, ist höchst problematisch. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Wirtschaftswachstum und Wohlstand Voraussetzung sind für den Erfolg bei der Bekämpfung des Klimawandels, der eine globale Reduktion von Treibhausgasemissionen erfordert. Deutsche Klimapolitik wird in den Schwellenländern, die für den Großteil der aktuellen Emissionen verantwortlich zeichnen, nur dann Nachahmer finden, wenn der Klimaschutz Hand in Hand mit zunehmendem Wohlstand geht.

¹³ Trotz dieser Kritik gibt es wichtige Elemente der klassischen Angebotspolitik, die auch in der transformativen Variante von Robert Habeck eine Rolle spielen sollen: So ist davon die Rede, den Wettbewerb zu stärken, innovationsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen und für Bürokratieabbau zu sorgen, vgl. Bartsch und Vatter (2023), S. 17.

¹⁴ Bartsch und Vatter (2023), S. 15.

63. Der klassische ökonomische Ansatz würde eigentlich darin bestehen, die Emission von Klimagasen richtig zu bepreisen oder die gesamtwirtschaftliche Emissionsmenge durch die Ausgabe handelbarer Zertifikate festzulegen und ansonsten die besten Bedingungen für eine in der Tat unspezifische Ausweitung der Produktionskapazität zu schaffen. Durch Marktprozesse würden dann automatisch Ressourcen in die Klimatransformation gelenkt. Zusätzliche lenkende Eingriffe in die Verwendung von Arbeitskräften oder Kapital sind dann nicht nur nicht erforderlich, sondern kontraproduktiv. Zwar kann es Gründe geben, aus denen die CO₂-Bepreisung allein nicht ausreicht, wie im Folgenden noch erläutert wird. Interventionen in die Angebotsstruktur der Wirtschaft sollten aber immer ergänzenden Charakter haben und nicht im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Strategie stehen.

64. Welche Folgen ein wirtschaftspolitisches Konzept wie die Transformative Angebotspolitik für die Wirtschaftsentwicklung hat, zeigt sich in der konkreten Gestaltung. Entscheidend ist letztlich, wie die angedeuteten lenkenden und „transformativen“ Eingriffe umgesetzt werden.

5.2.1 Das „Wachstumschancengesetz“

65. Ein einfaches Beispiel für lenkende Eingriffe in die Angebotsstruktur der Volkswirtschaft ist die im so genannten Wachstumschancengesetz enthaltene Einführung einer Investitionsprämie für Klimaschutzinvestitionen in Höhe von 15 Prozent der Investitionssumme. Für die Förderung wird vorausgesetzt, dass die Investition im Rahmen eines Energieeinsparkonzepts erfolgt oder der Steigerung der Energieeffizienz dient. Energieanlagen, die mit fossilen Brennstoffen einschließlich Erdgas arbeiten, sind ausgeschlossen. Diese Förderung ist insofern noch recht breit, als sie sich nicht auf bestimmte Sektoren, Unternehmenstypen oder technische Lösungen beschränkt. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass eine derartige Förderung bei angemessener Bepreisung von Treibhausgasemissionen überflüssig ist. Dann setzen die Kosten, die mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind, hinreichende Anreize, Emissionen abzubauen.

66. Nun kann es Situationen geben, in denen der CO₂-Preis als Anreiz für klimaschonende Investitionen nicht funktioniert. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn der künftige CO₂-Preispfad, der mit den Klimazielen

vereinbar ist, nicht glaubwürdig ist, die Investoren also erwarten, dass die Politik davon abweicht. Wenn Investoren mit einer Abweichung nach unten rechnen, kann es sinnvoll sein, heute Investitionen in Klimaschutz zu fördern. Das gilt unter der plausiblen Annahme, dass diese Investitionen zumindest partiell irreversibel sind. Eine Wirkung derartiger Politik besteht darin, dass Ankündigungen, den CO₂-Preis künftig zu erhöhen, glaubwürdiger werden, weil die künftigen Kosten dieser Politik sinken.¹⁵

67. Eine andere Rechtfertigung der Investitionsprämie könnte darin bestehen, sie als Unterstützung der Unternehmen bei der Anpassung an die Dekarbonisierung zu verstehen. Darüber, ob das notwendig ist, kann man sicher streiten. Großer Schaden wird indessen vermutlich nicht angerichtet, weil die Prämie eher breit angelegt ist und nicht bestimmte Sektoren oder Unternehmen bevorteilt.

68. Das Wachstumschancengesetz enthält mit der Einführung der degressiven Abschreibungen für allgemeine Wirtschaftsgüter hingegen Elemente einer unspezifischen Ausdehnung des Produktionspotenzials, die im Rahmen der Transformativen Angebotspolitik eigentlich keinen Platz haben sollten. Diese Maßnahmen wirken eher in Richtung einer allgemeinen Senkung der effektiven Unternehmenssteuerlast, die man angesichts des im Abschnitt 4 dokumentierten Zurückfallens Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb gut rechtfertigen kann. Allerdings ist zu bedenken, dass das Gesetz mit einem erwarteten fiskalischen Volumen von rund 7 Mrd. Euro nur begrenzte Wirkung entfalten wird.

5.2.2 Die Subventionierung von Chipfabriken

69. Zur Transformativen Angebotspolitik kann man die im Abschnitt 4 bereits erwähnte Förderung von Halbleiterfabriken mit hohen Subventionen zählen. Hier geht es ebenfalls um einen stark lenkenden Eingriff. Ziel ist aber nicht der Klimaschutz. Die Ansiedlung der Halbleiterfabriken ist auch nicht darauf ausgerichtet, Deutschland als Standort für wettbewerbsfähige Industrien voranzubringen oder Arbeitsplätze zu schaffen. Die Halbleiterproduktion ist extrem

¹⁵ Vgl. Fuest und Meier (2023).

kapitalintensiv, die meisten Beschäftigten sind hoch qualifiziert und würden von anderen Unternehmen gerne eingestellt.

70. Die Förderung lässt sich noch am ehesten mit dem Argument begründen, Deutschland müsse sich gegen einen möglichen Ausfall von Chiplieferungen aus dem Ausland absichern. Dabei wird vor allem ein Szenario befürchtet, in dem ein Konflikt zwischen China und Taiwan die Versorgung der Weltwirtschaft mit Halbleitern unterbrechen könnte, die vor allem in Taiwan produziert werden. Vor diesem Hintergrund wären die Subventionen als eine Art Versicherungsprämie zu betrachten. In der Diktion von Bartsch und Vatter (2023) könnte man die Subventionen als Teil der „geopolitischen Schärfung“ der Wirtschaftspolitik betrachten.

71. Diese Rechtfertigung für die Förderung ist jedoch fragwürdig. Dass es hier wirklich zu einem Versicherungseffekt kommt, ist eher unwahrscheinlich. Man muss fragen, was die Firma Intel im Fall einer Unterbrechung der Chiplieferungen aus Fernost daran hindern soll, die in Magdeburg produzierten Chips auf dem Weltmarkt an den Meistbietenden zu verkaufen. Das ließe sich durch ein Exportverbot verhindern. Darauf würden andere Länder jedoch mit ähnlichen Maßnahmen antworten. Der Gesamteffekt auf die Versorgung ist kaum vorhersehbar. Selbst wenn man Intel für die Produktion aus Magdeburg Auflagen machen würde, könnten Chips aus der Produktion an anderen Standorten, die bislang nach Europa geliefert werden, in andere Regionen umgelenkt werden. Außerdem ist unklar, ob die Chips, die in Magdeburg hergestellt werden, diejenigen sind, die von der deutschen Industrie verarbeitet werden. Ein Versicherungseffekt ergibt sich also bestenfalls aus der Gesamtheit der Chip-Produktion außerhalb von Taiwan, insbesondere in Europa und Nordamerika, und nicht dem deutschen Standort. Hinzu kommt, dass die Halbleiterfabriken ihrerseits von Lieferungen aus dem Ausland wie etwa Rohstoffen abhängig sind, die im Krisenfall ebenfalls ausfallen könnten. Außerdem wäre nicht nur die Angebots- sondern auch die Nachfrageseite von einem Konflikt mit China betroffen, sodass unklar ist, ob die Verfügbarkeit der Halbleiter der entscheidende Engpass wäre. Der Wert der sehr teuren Versicherung, die da erworben wird, ist also zweifelhaft.

72. Die richtige außenwirtschaftliche Strategie für die Zukunft des Industriestandorts Deutschland in Zeiten wachsender geopolitischer Risiken besteht nicht in der Subventionierung einzelner Industrieansiedlungen, die den internationalen Handel verzerrt und einschränkt. Das Ziel muss vielmehr darin

bestehen, die Handelsbeziehungen auszubauen und sie zur Begrenzung von Risiken zu diversifizieren. In der Tat setzt die Bundesregierung sich dafür ein, dass neue Handelsabkommen abgeschlossen werden, beispielsweise mit den lateinamerikanischen Staaten des Mercosur. Es wäre dringend erforderlich, dieses Freihandelsabkommen schnell umzusetzen und weitere folgen zu lassen. Des Weiteren wäre es sinnvoll, ein Abkommen mit den USA anzustreben. Aufgrund der bedeutenden Rolle von China für die Lieferketten und die Absatzmärkte deutscher Unternehmen gehen von einem Konflikt Chinas mit Taiwan und den USA große Risiken für die deutsche Wirtschaft aus. Eine weitgehende wirtschaftliche Abkopplung von China wäre jedoch voreilig und würde starke negative Konsequenzen für das Wachstum in Deutschland haben. Es gilt, wie in der China-Strategie der Bundesregierung angesprochen, die geopolitischen Risiken, die mit den Wirtschaftsbeziehungen zu China verbunden sind, durch eine weitere Diversifikation sorgfältig zu managen.

5.2.3 Industriestrompreis

73. Unter dem Eindruck stark steigender Energiepreise und sinkender Produktion in der energieintensiven Industrie ist unter dem Stichwort „Industriestrompreis“ eine Debatte über die staatliche Subventionierung von Strom für energieintensive Industrieunternehmen aufgekommen. Bundeswirtschaftsminister Habeck hat sich für einen solchen Industriestrompreis ausgesprochen. Dabei soll es nicht um eine Dauersubvention gehen, sondern um eine vorübergehende Unterstützung der energieintensiven Industrie. Diese Unterstützung soll eine Abwanderung der Unternehmen verhindern. Der Bundeswirtschaftsminister argumentiert, der Ausbau der erneuerbaren Energien werde die Energiekosten in Deutschland mittelfristig wieder so weit sinken lassen, dass der Standort für energieintensive Unternehmen attraktiv bleibt und die Subvention bald auslaufen kann. Diese Argumentation hat mehrere grundlegende Schwächen:

74. Erstens gibt es bereits im Rahmen der europäischen CO₂-Bepreisung die Strompreiskompensation für energieintensive Unternehmen. Aufgrund des Anstiegs des Preises der CO₂-Zertifikate ist es bei dieser europäisch abgestimmten Subvention bereits im Jahr 2023 zu einem starken Aufwuchs gekommen.

75. Zweitens würde der Industriestrompreis als zusätzliche Subvention nur wenige Unternehmen begünstigen und daher dem Rest der deutschen Wirtschaft zusätzliche Belastungen aufbürden.

76. Drittens spricht wenig dafür, dass Deutschland in einer Welt, in der erneuerbare Energien eine deutlich größere Rolle spielen als heute, komparative Vorteile im Bereich der energieintensiven Produktion haben wird. Das liegt zum einen daran, dass die natürlichen Bedingungen für Wind- und Sonnenenergie in vielen anderen Ländern besser sind als in Deutschland. Zum anderen ist in vielen Ländern die Bereitschaft zum Einsatz anderer Energien, darunter fossile Energien und Kernkraft, deutlich größer. Unter diesen Vorzeichen spricht wenig dafür, dass Deutschland künftig ein attraktiver Standort für energieintensive Industrien sein wird.¹⁶

77. Aber selbst wenn man davon ausgeht, dass das funktioniert, rechtfertigt dies nicht, für die Übergangszeit Industriestrom zu subventionieren. Unternehmen, die glauben, dass künftig Energie in Deutschland zu wettbewerbsfähigen Preisen und hinreichenden Mengen verfügbar sein wird, werden sich an die vorübergehend hohen Preise richtig anpassen, beispielsweise durch eine zeitlich begrenzte Produktionsdrosselung, eine Verlagerung der Kapazitätsauslastung oder, wenn es sich rechnet, eine vorübergehende Schließung eines Standorts in Deutschland. Bei dieser Anpassung besteht kein Marktversagen, das massive staatliche Subventionen in Form eines verbilligten Industriestrompreises rechtfertigt.

78. Derartige Subventionen wären nur dann berechtigt, wenn der Staat bessere Informationen als der private Sektor darüber hätte, dass Energie in Deutschland künftig zu niedrigen Preisen verfügbar ist und Unternehmen abwandern, obwohl es besser für sie wäre, zu bleiben. Subventionen damit zu begründen, dass die Politik künftige wirtschaftliche Entwicklungen, die für Unternehmen von zentraler Bedeutung sind, besser prognostizieren kann als die Unternehmen selbst, überzeugt jedoch nicht. Wenn die Politik glaubwürdige Informationen hätte, die andere nicht haben, sollte sie diese Informationen veröffentlichen.

¹⁶ Vgl. Bähr et al. (2023).

79. Der Industriestrompreis gehört zur Gruppe der Stützungsinstrumente für Industrien, die aufgrund ökonomischer Veränderungen unter Druck geraten. Diese Instrumente bergen erhebliche Risiken. Es kann passieren, dass Unternehmen mit prinzipiell tragfähigen Geschäftsmodellen durch ökonomische Schocks wie die aktuelle Energiekrise oder die Corona-Pandemie in Schwierigkeiten geraten und es sinnvoll ist, sie vorübergehend zu stützen. Die Politik wandelt dabei aber auf einem schmalen Grat. Es ist häufig kaum möglich, während einer Krise zu erkennen, ob Geschäftsmodelle nur vorübergehend gefährdet oder dauerhaft obsolet sind. Im Fall der Corona-Pandemie war es plausibel, dass die meisten Geschäftsmodelle, die darauf beruhen, dass Menschen zusammenkommen, nach der Pandemie wieder funktionieren würden. Im Fall der aktuellen Energiekrise ist weniger klar, ob energieintensive Unternehmen nach der Krise in Deutschland eine Zukunft haben, weil die Zeit der Importe preiswerten Erdgases aus Russland wohl für längere Zeit vorbei ist, vielleicht für immer. Die Gefahr ist groß, dass Stützungsmaßnahmen sich letztlich doch als kontraproduktiv erweisen. Strukturwandel mit staatlichen Interventionen aufzuhalten, um bestehende Arbeitsplätze, Unternehmen oder Sektoren zu bewahren, hat sich in der Vergangenheit oft als teure Sackgasse erwiesen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass neue, im Entstehen begriffene Sektoren politisch geringeren Einfluss haben als etablierte Branchen.

5.2.4 Schwächen des Konzepts der Transformativen Angebotspolitik

80. Das Konzept der Transformativen Angebotspolitik weist zurecht darauf hin, dass in den kommenden Jahren Angebotsbeschränkungen die Wirtschaftsentwicklung voraussichtlich stärker hemmen werden als fehlende Nachfrage. Angebotsbeschränkungen resultieren vor allem aus der demografiebedingt wachsenden Knappheit von Fachkräften, aber auch der Knappheit von Energie, Rohstoffen und Unternehmertum. Die Absicht, das Arbeitsangebot zu vergrößern, den Wettbewerb zu stärken und Innovationen zu fördern, ist zu begrüßen. Entscheidend ist allerdings, ob und wie diese Pläne umgesetzt werden. Mit der Reform der rechtlichen Regelungen für die Fachkräftezuwanderung und Teilen des Wachstumschancengesetzes sind einige Schritte in die richtige Richtung erfolgt. Allerdings müsste deutlich mehr folgen.

81. Problematisch an der Transformativen Angebotspolitik ist der starke Fokus auf dem Klimaschutz. Es besteht kein Zweifel daran, dass Klimaschutz zu

den wichtigsten Herausforderungen unserer Zeit gehört. Das heißt aber nicht, dass es sinnvoll ist, die gesamte Wirtschaftspolitik auf dieses Thema auszurichten. Klimapolitik muss primär mit einer angemessenen CO₂-Bepreisung verfolgt werden, um einen effizienten Klimaschutz zu erreichen. Daraus ergeben sich dann Anpassungen in der Angebotsstruktur der Volkswirtschaft. Weitere lenkende Eingriffe können in Einzelfällen sinnvoll sein, aber eben nur als Ergänzung. Eine aktive Industriepolitik, welche die Produktionsstruktur der ganzen Volkswirtschaft auf Klimaschutz ausrichten will, sollte nicht der Kern der Wirtschaftspolitik sein. In einer Marktwirtschaft ergibt sich die Steuerung der Angebotsstruktur aus der Interaktion zwischen staatlicher Rahmensetzung, auch in Form umweltpolitischer Maßnahmen, und Marktsignalen, nicht primär durch staatliche Angebotssteuerung.

82. Die Ausrichtung der gesamten Wirtschaftspolitik auf Klimaschutz birgt außerdem die Gefahr, dass andere wichtige wirtschaftspolitische Aufgaben vernachlässigt werden. Wie in Abschnitt 4 dieser Studie erläutert wurde, gibt es neben dem Klimaschutz weitere Herausforderungen für die Wirtschaftsentwicklung, darunter etwa die Digitalisierung und die Verknappung des Energieangebotes. Bei der Energieversorgung hat die Bundesregierung mit der Stilllegung der letzten Kernkraftwerke die Lage verschärft. Viele Sektoren in Deutschland, allen voran die Automobilindustrie, befinden sich in einem schwierigen Strukturwandel. Um diesen erfolgreich zu bewältigen und die Entstehung neuer Industrien zu fördern, wird genau jene Angebotspolitik einer unspezifischen Förderung der Ausdehnung des Produktionspotenzials gebraucht, die im Konzept der Transformativen Angebotspolitik verworfen wird. Anders formuliert: Überzeugend an der Transformativen Angebotspolitik ist letztlich nur der Teil, der einer Angebotspolitik nach ökonomischem Verständnis entspricht.

83. Inzwischen hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023) ein mit „Industriepolitik in der Zeitenwende“ überschriebenes Papier vorgelegt, in dem die Industriestrategie der Bundesregierung weiter konkretisiert wird. Auch dieses neue Papier beinhaltet eine in vielen Punkten zutreffende Analyse der Probleme des Industriestandorts Deutschland. Es fehlt aber weiterhin an einem überzeugenden Konzept zur Überwindung dieser Probleme. Teilweise ist die im Papier vorgestellte Strategie sogar widersprüchlich. So wird die hohe Bürokratiebelastung für die Unternehmen zu Recht beklagt. Gleichzeitig begrüßt das Papier das Energieeffizienzgesetz, obwohl dieses Gesetz die Bürokratielast für die Unternehmen weiter steigert, und das ohne

überzeugende Begründung. Das Papier verweist zu Recht auf die hohe Unternehmenssteuerbelastung, enthält aber keine neuen Ideen zur Minderung dieser Last. Das Papier räumt ein, dass Deutschland langfristig hohe Energiekosten haben wird, hält aber an der Idee des subventionierten Brückenstrompreises fest. Das Papier erkennt, dass die politische Steuerung von industriellen Investitionen problematisch ist, betont die Investitionslenkung durch Industriepolitik aber stärker als die Verbesserung der allgemeinen Standortbedingungen.

6 Was ist zu tun und was zu unterlassen? Eine wirtschaftspolitische Agenda für den Standort Deutschland

84. Die Wirtschaftspolitik in Deutschland sollte umfassend auf die anstehenden wirtschaftlichen Herausforderungen reagieren. Um das zu erreichen, sollte die Bundesregierung vereinbaren, ein konsistentes Konzept für die Förderung des Standorts Deutschland zu entwickeln. Das jüngst vorgelegte Strategiepapier der Bundesregierung (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023) genügt dieser Anforderung nicht. Seine Umsetzung würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht fördern. Es zielt vielmehr darauf ab, Strukturen zu erhalten, die in den vergangenen Jahren an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben. Die Entwicklung in anderen Ländern zeigt, dass ein Strukturwandel möglich ist, bei dem einerseits die Wertschöpfung der Industrie durchaus weiter wachsen kann, aber in anderen Bereichen hochproduktive Dienstleistungen zu einem noch stärkeren Wachstum führen, sodass die relative Bedeutung der industriellen Wertschöpfung sinkt.

85. Dabei lassen sich die zukünftig erfolgreichen Sektoren und Unternehmen sowie die komparativen Vorteile in Deutschland vorab nicht verlässlich identifizieren. Um die Chancen erfolgreichen Strukturwandels und neuer Grundlagen für Wohlstand in Deutschland bestmöglich zu nutzen, sind entsprechend breite und offene Angebotsbedingungen notwendig. Auch in Deutschland gibt es viele Beispiele von Unternehmen, die im Wesentlichen ohne die direkte Auswahl und Unterstützung des Staates gestartet und groß geworden sind, darunter etwa SAP, FlixBus, Zalando, DeepL und Biontech. Außerdem verfügt Deutschland über eine große Anzahl sehr erfolgreicher, oft mittelständischer Unternehmen, darunter viele so genannte ‚Hidden Champions‘, die mit hoch spezialisierten Produkten und Dienstleistungen auf den globalen Märkten erfolgreich sind. Diese Firmen bieten für die Zukunft weiterhin hohes Wachstumspotenzial, wenn die Rahmenbedingungen stimmen.

86. Eine wirtschaftspolitische Agenda, die dies leisten kann, sollte die folgenden Punkte beinhalten:

6.1 Eine umfassende Strategie für die Stärkung des Arbeitsangebotes

87. Die wirtschaftlichen Perspektiven Deutschlands hängen entscheidend davon ab, dass die Potenziale für Erwerbsbeschäftigung genutzt werden. Konzepte zur Stärkung des Arbeitsangebotes durch Reformen des Steuer- und Sozialsystems sowie des Bildungssystems, den Ausbau der Kinderbetreuung und die Förderung der Zuwanderung von Arbeitskräften liegen vor und sollten umgesetzt werden (vgl. Abschnitt 4.1).

6.2 Energieangebot steigern, an höhere Energiepreise anpassen

88. Deutschland hat sich trotz der aktuellen Energieverknappung entschieden, aus der Kernenergie auszusteigen und eine Ausweitung der heimischen Gasproduktion durch die Erschließung von Schiefergasvorkommen abzulehnen. Das hat zunächst dazu geführt, dass wieder mehr Kohle für die Stromproduktion eingesetzt wird, mit entsprechenden Folgen für die CO₂-Emissionen. In den kommenden Jahren sollen auch die Kohlekraftwerke abgeschaltet werden. Damit bleiben vor allem kurz- bis mittelfristig nicht viele Optionen zur Ausweitung des Energieangebots. Der Ausbau von Wind- und Solarenergie soll beschleunigt werden, ebenso wie der Aufbau neuer Gaskraftwerke, die mit Wasserstoff betrieben werden können. Das ist sicherlich richtig, aber voraussichtlich unzureichend.

89. Deutschland hat außerdem ein besonderes Interesse an einem stärker integrierten europäischen Strommarkt. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die Übertragungsnetze entsprechend auszubauen, um von Kapazitäten der Nachbarländer profitieren zu können. Ob und in welchem Umfang das bei den anderen EU-Mitgliedstaaten auf Akzeptanz stößt, bleibt abzuwarten. Deutschland sollte außerdem die Forschung und Entwicklung neuer Technologien zur Energieerzeugung verstärken, unter anderem im Bereich der Fusionsreaktoren. Hieraus könnten sich zudem Externalitäten in Form der Entwicklung verwandter technologischer Innovationen als Nebenprodukte ergeben. Außerdem sollte eine pragmatische Politik, welche die Einsparung von Treibhausgasemissionen effizient und orientiert an der Vorgehensweise anderer Industriestaaten erreichen will, den Wiedereinstieg in den Betrieb von Kernkraftwerken und eine Genehmigung der heimischen Schiefergasförderung beinhalten.

90. In jedem Fall muss Deutschland sich darauf einstellen, bei den Energiekosten auf absehbare Zeit an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Auf einen subventionierten Industriestrompreis sollte Deutschland aus den in Abschnitt 4 erläuterten Gründen allerdings verzichten. Die Industrie muss sich an die veränderte Lage anpassen, voraussichtlich unter Auslagerung besonders energieintensiver Teile der Wertschöpfungsketten, wo das möglich ist.

6.3 Dekarbonisierung und Klimaschutz

91. Beim Klimaschutz sollte der Fokus auf der Fortentwicklung der CO₂-Bepreisung auf europäischer Ebene und internationalen Vereinbarungen über Klimaschutz liegen. Direkt lenkende staatliche Eingriffe zur Ausrichtung der industriellen Produktionsstruktur auf Klimaschutz sind nur in gut begründeten Ausnahmefällen sinnvoll, in denen dargelegt werden kann, dass die CO₂-Bepreisung keine hinreichende Wirkung entfaltet und die vorgesehenen Eingriffe das Problem lösen. Deutschland sollte darüber hinaus darauf Wert legen, sich im Einklang mit der EU-Klimapolitik zu bewegen, statt nationale Sonderwege zu gehen. Der Klimaschutz kann nur auf globaler Ebene erreicht werden und setzt eine Transformation voraus, die Klimaschutz und wachsenden Wohlstand miteinander verbindet.

6.4 Regulatorische und steuerliche Bedingungen für unternehmerische Investitionen und Innovationen verbessern

92. Durch eine Ausweitung der im Wachstumschancengesetz ergriffenen Maßnahmen könnten die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen in Deutschland spürbar verbessert werden. Um im internationalen Steuerwettbewerb nicht weiter zurückzufallen, wäre außerdem eine Senkung des Steuersatzes auf einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften auf 25 Prozent sinnvoll.¹⁷

¹⁷ Vgl. Kronberger Kreis (2018).

93. Hindernisse sowohl für Investitionen etablierter Unternehmen als auch für Unternehmensgründungen liegen in hoher Bürokratiebelastung, langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren und problematischen Regulierungen. Verbesserungen erfordern hier Detailarbeit und teils komplexe Abwägungen. Dennoch ist es wichtig, bei diesen Themen nennenswerte Fortschritte zu erzielen. Auch hier liegen vielfältige Vorschläge auf dem Tisch, beispielsweise für eine effizientere Regulierung zur Sicherstellung von Standards bei internationalen Lieferketten.

6.5 Digitalisierung vorantreiben

94. Die in Abschnitt 4.2 erläuterten Probleme der Digitalisierung stehen derzeit nicht im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte über den Industriestandort. Es besteht jedoch Konsens darüber, dass die Digitalisierung für die Zukunft des Industriestandorts Deutschland fundamentale Bedeutung hat. Gerade für die Weiterentwicklung vorhandener und die Entstehung neuer Unternehmen spielt die Nutzung der Potenziale, welche die Digitalisierung bietet, eine zentrale Rolle. Deshalb sollte die Digitalisierungspolitik als wichtiger Baustein einer Politik für den Wirtschaftsstandort Deutschland gesehen werden. Auch dazu liegen vielfältige Ansatzpunkte vor.¹⁸

6.6 Bereitstellung von Infrastruktur verbessern

95. Die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur gehört zu den zentralen Staatsaufgaben. Hier hat es in der Vergangenheit in Deutschland Versäumnisse gegeben, vor allem in der Verkehrsinfrastruktur. Mangelnde Fortschritte auf diesem Gebiet haben teilweise mit den bereits erwähnten Problemen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren zu tun, aber auch mit mangelnder politischer Priorisierung und Governance-Problemen. Verbesserungen bei der Infrastruktur sollten grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen einschließen. In den Bereichen Kommunikation und bei der Energieinfrastruktur ist der Handlungsbedarf ebenfalls groß.

¹⁸ Vgl. ifo Institut (2021).

6.7 Außenhandel: Diversifizierung statt Reshoring

96. Eine Aufrechterhaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Deutschland auch künftig wirtschaftlich erfolgreich sein kann. Es ist wichtig, dass Deutschland sich weiterhin vor allem auf europäischer Ebene für eine offene, regelgebundene internationale Handelsordnung einsetzt und sich gegen protektionistische Tendenzen ausspricht.

97. Gleichzeitig müssen Risiken, die sich aus der Unterbrechung von Lieferketten ergeben können, stärker berücksichtigt und analysiert werden. Das ist primär Aufgabe der Unternehmen. Dennoch ist zu begrüßen, dass die Wirtschaftspolitik auf nationaler und europäischer Ebene Systeme zum Monitoring von Risiken bei der Versorgung mit Rohstoffen und anderen wichtigen Produkten entwickelt. Dafür ist es nicht zuletzt erforderlich, bessere Daten über internationale Lieferketten zu erheben und nutzbar zu machen. Problematischer ist der massive Einsatz von Steuergeldern für Reshoring, etwa in Form der in Abschnitt 4 diskutierten Ansiedlung von Chipfabriken. Diese Politik sollte überdacht werden. Die hier eingesetzten Steuergelder können besser verwendet werden.

Literaturverzeichnis

Bähr C., Bothe, D., Brändle, G., Klink, H., Lichtblau, K., Sonnen, L. und B. Zink (2023), Die Zukunft energieintensiver Industrien in Deutschland. Eine Studie von IW Consult und Frontier Economics im Auftrag des Dezernat Zukunft, Köln.

Bartsch, H. und J. Vatter (2023), Zeit für eine Transformative Angebotspolitik, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik 5/23, 14–17.

Berger, E., Bialek, S., Garnadt, N., Grimm, V., Other, L. Salzman, L., Schnitzer, M., Truger, A. und V. Wieland (2022), A potential sudden stop of energy imports from Russia: Effects on energy security and economic output in Germany and the EU, GCEE Working Paper 01/2022, Wiesbaden, April 2022.

Blömer, M., Fuest, C. und A. Peichl (2019), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, ifo Schnelldienst 4/2019, 34–43.

Blömer, M., Brandt, P., Dorn, F., Fuest, C. und A. Peichl (2021), Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung, ifo Schnelldienst 74(10), 37–49.

Bundeskartellamt (2023), Wettbewerbsverhältnisse im Bereich der Erzeugung elektrischer Energie 2022. Marktmachtbericht. Bonn, August 2023.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), Industriepolitik in der Zeitenwende. Industriestandort sichern, Wohlstand erneuern, Wirtschaftssicherheit stärken. Berlin, Oktober 2023

Egerer, J., Grimm, V., Lang, L. M., Pfefferer, U. und C. Sölch (2022), Mobilisierung von Erzeugungskapazitäten auf dem deutschen Strommarkt: Kurz- und mittelfristige Preiseffekte, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Fuest, C. und S. Jäger (2023), Können höhere Löhne zur Überwindung des Fachkräftemangels beitragen? Wirtschaftsdienst 103 (4), 253–258.

Fuest, C. und V. Meier (2023), Sustainable finance and climate change: wasteful but a political commitmentdevice?, Journal of Environmental Economics and Management 118, 102795.

Ifo Institut (2021), Benchmarking Digitalisierung in Deutschland, Studie im Auftrag der IHK München und Oberbayern, München.

Kronberger Kreis (2017), Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik, Kronberger Kreis-Studien Nr. 64, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Kronberger Kreis-Studien Nr. 65, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2021), Die Herausforderungen jetzt annehmen! Demografischer Wandel, Klimaschutz, Digitalisierung, Kronberger Kreis-Studien Nr. 68, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Lang, M. und K. Lichtblau (2021), Bedeutung unternehmensnaher Dienstleistungen für den Industriestandort Deutschland/Europa, Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, iw-Consult, Köln.

Pfaffl, C., Czernich, N. und O. Falck (2022), Digitale Transformation – wie kann Deutschland zu den führenden Nationen aufschließen? ifo Schnelldienst 2/2022, 3–23.

Stiftung Familienunternehmen (2023), Länderindex Familienunternehmen, 9. Auflage, München.

ZEW (2023), Mannheim Tax Index – Update 2022, Mannheim.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
- 70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)

- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
– Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)

- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Professor für Wirtschaftspolitik, Universität Freiburg, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Professorin für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt, ehem. Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.