ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Czernich, Nina; Falck, Oliver

Article

Industriepolitik: Auf dem Vormarsch, aber Motivation und Wirkung meist nicht überzeugend

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Czernich, Nina; Falck, Oliver (2025) : Industriepolitik: Auf dem Vormarsch, aber Motivation und Wirkung meist nicht überzeugend, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 01, pp. 40-45

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/314780

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Nina Czernich und *Oliver Falck*

Industriepolitik: Auf dem Vormarsch, aber Motivation und Wirkung meist nicht überzeugend

IN KÜRZE

Industriepolitik, also staatliche Interventionen zugunsten einzelner Branchen, Technologien oder Unternehmen, hat weltweit zugenommen. In Fällen von Marktunvollkommenheiten kann Industriepolitik ökonomisch gerechtfertigt sein. Sie kann diese Defizite ausgleichen oder verringern, wenn sie marktkonform und wettbewerbsfördernd ausgestaltet ist. Es besteht aber die Gefahr, dass sie zu weiteren Marktverzerrungen führt. Je spezifischer Industriepolitik gestaltet wird, umso mehr Informationen über Markt, Branche, Technologie, Unternehmen, Kostenstrukturen etc. benötigt der Staat, umso höher ist der Bürokratieaufwand und umso wahrscheinlicher werden unbeabsichtigte Nebenwirkungen von Industriepolitik. Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu stärken, sollte der Staat besser auf eine breite Angebotspolitik sowie investitions- und wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen setzen. Darüber hinaus sollte Deutschland den Fokus auf seine komparativen Vorteile richten und in Bildung, Forschung und Innovationen investieren.

Industriepolitik ist auf dem Vormarsch. Immer häufiger zielt Wirtschaftspolitik nicht auf die Bedingungen für die Gesamtwirtschaft, sondern auf die Förderung spezifischer Branchen, Technologien oder sogar einzelner Unternehmen ab. Dieser Beitrag beleuchtet Ursachen für diese Zunahme und gibt eine Einschätzung dieser Entwicklung und ihrer Wirkungen. Er stützt sich auch auf die Ergebnisse eines von ifo Institut und CESifo organisierten Panels, bei dem Expert*innen aus Wissenschaft, internationalen Organisationen und Praxis über Industriepolitik vor dem Hintergrund aktueller geopolitischer Herausforderungen diskutierten. Die Diskussion war geprägt von Skepsis, ob Industriepolitik das geeignete Mittel ist, um den aktuellen Herausforderungen, vor denen Deutschland, Europa und die Welt stehen, zu begegnen.

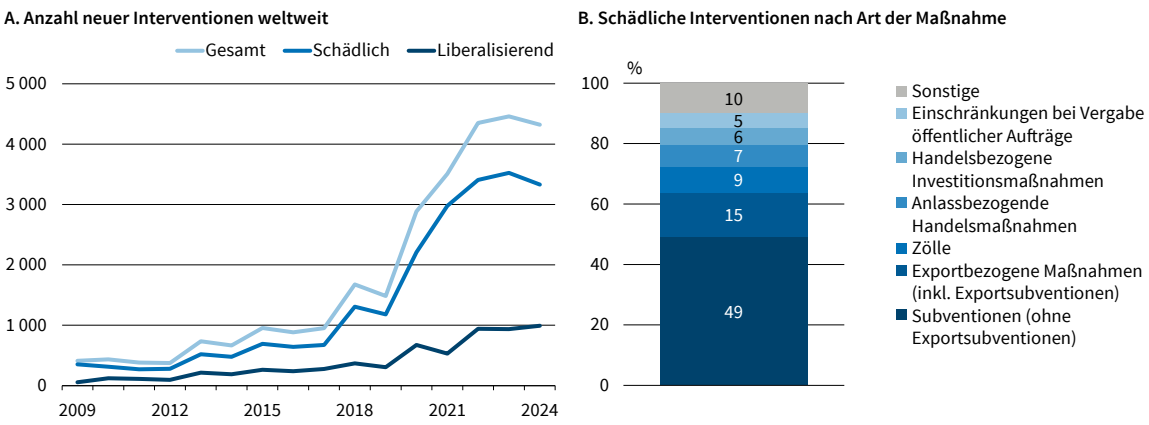
WIE DU MIR, SO ICH DIR: ZUNAHME VON WETTBEWERBSSCHÄDLICHEN INDUSTRIEPOLITISCHEN MASSNAHMEN

Die Datenbank *Global Trade Alert*[1] der Universität St. Gallen veröffentlicht kontinuierlich Informationen über staatliche Maßnahmen mit Wirkung auf den Außenhandel. Die Datenbank enthält nicht nur direkte handelspolitische Maßnahmen, wie Zölle oder Exportsubventionen, sondern auch allgemeine Subventionen, die in unserem international stark verflochtenen Wirtschafts- und Handelssystem mittelbar Auswirkungen auf den internationalen Handel haben. Die Anzahl der Maßnahmen ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, wobei insgesamt 75 % der Maßnahmen als

[1] https://www.globaltradealert.org/

Abb. 1

Entwicklung handelsrelevanter Politikmaßnahmen weltweit[a]



[a] Die Datenbank wird kontinuierlich, auch rückwirkend, aktualisiert, was zu längeren Dokumentationsperioden für länger zurückliegende Jahre führt. Daher werden hier nur die Interventionen berücksichtigt, die bis zum jeweiligen Jahresende dokumentiert wurden.
Quelle: Global Trade Alert Datenbank.

© ifo Institut

diskriminierend bzw. schädlich für den internationalen Handel eingeordnet werden. Mit fast 50 % sind dabei Subventionen die häufigsten schädlichen Maßnahmen (vgl. Abb. 1).

Detailliertere Auswertungen dieser Datenbank zeigen, dass Industriepolitik vor allem von entwickelten wohlhabenden Volkswirtschaften betrieben wird. Dabei werden häufig Subventionen und Exportförderungsmaßnahmen eingesetzt, die auf einzelne Unternehmen oder Teile einer Branche ausgerichtet sind (Juhász et al. 2023). Als Motiv für Industriepolitik wird am häufigsten strategische Wettbewerbsfähigkeit genannt, aber auch andere Gründe, wie Klimawandel, Resilienz oder nationale Sicherheit, nehmen zu. Darüber hinaus korreliert die Einführung industriepolitischer Maßnahmen mit der vorherigen Einführung von Maßnahmen durch andere Länder im gleichen Sektor (Evenett et al. 2024). Das deutet darauf hin, dass Industriepolitik häufig einer »Wie du mir, so ich dir«-Logik folgt und nicht einer ökonomischen Logik, die auf die Beseitigung von Marktunvollkommenheiten abzielt. Die Länder schaukeln sich also gegenseitig hoch und es kommt zu immer mehr wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen.

Auch Deutschland hat sich dieser Entwicklung nicht entzogen. Ein Blick in den Kieler Bundesausgabenmonitor zeigt, dass Industriepolitik in Deutschland in den vergangenen Jahren zugenommen hat. Das Institut für Weltwirtschaft Kiel ordnet für seinen Bundesausgabenmonitor die Posten des Bundeshalts verschiedenen Ausgabenkategorien zu. Die Kategorie »Finanzhilfen« umfasst Ausgaben des Bundes und seiner Sonderhaushalte, die die Wirtschaftsstruktur verändern oder verändern sollen. Mit voraussichtlich 127 Mrd. Euro im Jahr 2024 (2020: 62 Mrd. Euro) sind die Finanzhilfen der zweitgrößte Ausgabenblock. Das entspricht einem Anteil von 21 % an den Gesamtausgaben des Bundes bzw. von 3 % am Bruttoinlandsprodukt (BIP) (Laaser und Rosenschon 2024; vgl. Abb. 2).[2]

INDUSTRIEPOLITIK NEU DENKEN

Im Rahmen des *CESifo Munich Lectures Workshop*, den ifo Institut und CESifo im November 2024 zu Ehren der *Distinguished CES Fellow 2024* Pinelopi Goldberg veranstalteten, organisierte und moderierte Claudia Steinwender, Ludwig-Maximilians-Universität München, ein Panel zum Thema »Industriepolitik neu denken angesichts geopolitischer Herausforderungen«. An diesem nahmen neben Pinelopi Goldberg, Yale University, Beata Javorcik, Chefökonomin der EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) und Oxford University, Ralph Ossa, Chefökonom der WTO (World Trade Organization) und Universität Zürich, und Christian Schubert, Head of Corporate Government Relations BASF, teil.[3]

Die Diskussion startete mit Einschätzungen zu den, vom kurz zuvor zum US-Präsidenten gewählten Donald Trump, angekündigten Zölle auf Importe in die USA. Goldberg erwartete nicht, dass dies die US-Wirtschaft in eine Rezession stürzt. Die USA seien ebenso wie China eine sehr große Volkswirtschaft, die viel Handel innerhalb der eigenen Grenzen betreiben können. Große Volkswirtschaften profitierten weniger von internationalem Handel als kleine. Aber wenn sie weniger im- und exportieren, habe dies große Auswirkungen auf den gesamten internationalen Handel und träfe besonders kleinere Volkswirtschaften. In der Vergangenheit hätten die USA andere Länder mit nach oben gezogen, jetzt würden sie »great again«, indem sie die anderen nach unten wegdrängen.

Beata Javorcik nannte verschiedene Ursachen, weshalb Industriepolitik in jüngster Zeit so zugenommen hat. Industriepolitische Maßnahmen seien häufig eine Reaktion auf entsprechende Maßnahmen anderer Länder (Evenett et al. 2024). Wieso diese Indus-

DEFINITION INDUSTRIEPOLITIK

Unter Industriepolitik versteht man gezielte staatliche Interventionen, die darauf abzielen, bestimmte inländische Unternehmen, Branchen, Technologien oder wirtschaftliche Aktivitäten zu unterstützen, um bestimmte nationale – ökonomische oder nicht-ökonomische – Ziele zu erreichen. Dazu gehören u.a. Subventionen, Zölle oder Local Content Requirements (Verpflichtung zur Verwendung inländischer Produkte und Produzenten). Dem angloamerikanischen Sprachgebrauch folgend, bezieht sich der Begriff »Industrie« nicht nur auf das produzierende Gewerbe, sondern umfasst alle Branchen bzw. Wirtschaftszweige

[2] Sonderausgaben, die direkt der Bewältigung der Corona-Pandemie oder der Folgen des Angriffs auf die Ukraine zuzurechnen sind, sind im Ausgabenmonitor nicht enthalten.

[3] Ein Video der gesamten Diskussion findet sich hier: https://www.cesifo.org/en/media-center/2024-11-20/rethinking-industrial-policy-amid-geopolitical-challenges.

Dr. Nina Czernich

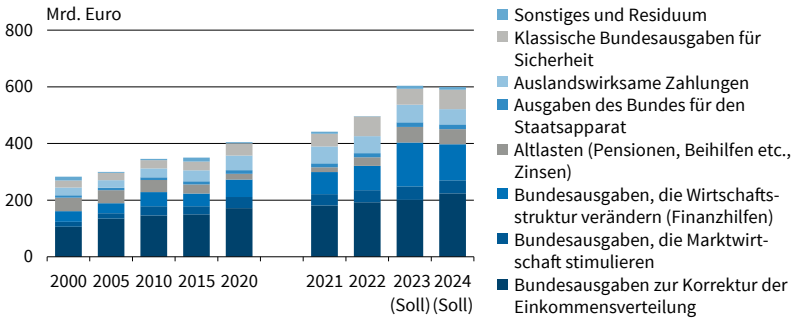
ist stellvertretende Leiterin des ifo Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien.

Prof. Dr. Oliver Falck

leitet das ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Empirische Innovationsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abb. 2

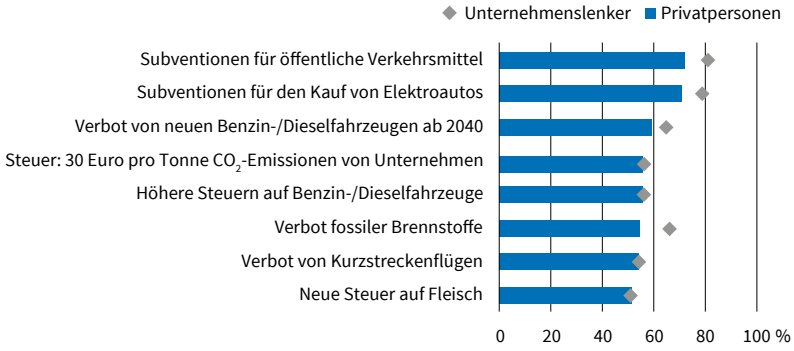
Entwicklung der Ausgaben des Bundes nach den Ausgabekategorien des Kieler Bundesausgabenmonitors[a]



[a] Ohne Sonderausgaben, die direkt der Bewältigung der Corona-Pandemie oder der Folgen des Angriffs auf die Ukraine zuzurechnen sind.
Quelle: Laaser und Rosenschon (2024). © ifo Institut

Abb. 3

Zustimmungswerte zu verschiedenen Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen



Quelle: Life in Transition-Befragung, insb. World Bank vertiefende Interviews (EBRD 2024). © ifo Institut

triepolitik des Reagierens bzw. des Kopierens nicht sinnvoll sei, führte Goldberg weiter aus. Eine Politik als Reaktion auf die Politik der USA (oder einer anderen Demokratie) leide darunter, dass es nicht klar ist, ob die aktuelle Politik nach der nächsten Wahl noch Bestand hat. Anders als in China, wo die Partei langfristige Planungen macht und diese ziemlich verlässlich sind. Aber auch dann sei eine Industriepolitik, die die Maßnahmen anderer Länder kopiert, nicht sinnvoll. Maßnahmen, die in einem Land bzw. Kontext erfolgreich sind, sind es nicht automatisch auch in anderen Ländern.

Ein weiterer Grund für den Anstieg von Industriepolitik, also aktiver Interventionen des Staates, seien politökonomische Erwägungen. In der *Life in Transition*-Befragung der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD 2024) ist die Zustimmung zu Subventionen für Klimaschutzmaßnahmen höher als für Steuern oder Verbote, die auf Klimaschutz abzielen (vgl. Abb. 3). Obwohl Steuern oder ein Zertifikatesystem effizienter sein können, bevorzugen Wähler*innen häufig Subventionen, da der entlastende Effekt von Subventionen direkt spürbar ist und auch der Effekt z. B. für Klimaschutz als direkter oder größer wahrgenommen wird. Die Gegenfinanzierung der Subventionen durch Steuern oder geringere Ausgaben an anderer Stelle hingegen ist für den*die Einzelne*n weniger spürbar. Aktuelle Daten deuten darauf hin, dass industriepolitische Maßnahmen eher vor Wahlen eingesetzt werden (Evenett et al. 2024).

Große Einigkeit bestand unter den Diskussionsteilnehmenden, dass Industriepolitik grundsätzlich ökonomisch gerechtfertigt sein kann, etwa im Fall von Marktunvollkommenheiten. Auch politische Ziele, wie Sicherheit oder Resilienz, können Industriepolitik begründen. Ralph Ossa betonte, dass der erste Schritt vor einer eventuellen industriepolitischen Maßnahme immer eine genaue Analyse der Problemlage sein müsse. Im zweiten Schritt sollte dann das geeignete Politikinstrument gewählt werden, das eigentliche Problem zu lösen. Wenn die Resilienz der Lieferketten erhöht bzw. die Abhängigkeit von Zulieferern oder einzelnen Ländern reduziert werden soll, werde häufig gefordert, die Produktion ins eigene Land zu holen. Aber auch dort könnten unvorhersehbare Ereignisse die Produktion stören. Sinnvoller sei eine Diversifizierung der Lieferketten, um das Risiko zu streuen. Generell sollte genauer analysiert und hinterfragt werden, ob Interventionen gerechtfertigt und welche Politikmaßnahmen geeignet sind. Goldberg plädiert dafür, dass sich die USA und EU auf ihre komparativen Vorteile, wie Forschung und Entwicklung und Bildung, konzentrieren sollten und weniger auf die Förderung einzelner Branchen.

Industriepolitik kann gerechtfertigt sein und auch funktionieren, aber die Ausgestaltung industriepolitischer Maßnahmen ist schwierig. Häufig in der Praxis anzutreffende Defizite seien, dass Maßnahmen ohne Enddatum eingeführt werden und mehrere Ziele verfolgt werden, ohne dass eine Hierarchie für sie vorgegeben wird, erläuterte Javorcik. Für den Klimaschutz möchte man in der EU die Elektromobilität vorantreiben, gleichzeitig auch Arbeitsplätze in der Autoindustrie erhalten. Entsprechend positiv bewertete Christian Schubert die Erfahrung der BASF in den USA. Dort seien Politikmaßnahmen aus verschiedenen Bereichen, wie Industriepolitik, Klimapolitik, Sicherheitspolitik, Technologiepolitik, aufeinander abgestimmt und griffen ineinander.

GUTE INDUSTRIEPOLITIK IST MARKTKONFORM UND ADRESSIERT MARKTUNVOLLKOMMENHEITEN

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gute Industriepolitik auf genauen Analysen der Problemlage basiert und an Marktunvollkommenheiten ansetzt. Wo der Markt nicht gut funktioniert, kann Industriepolitik dies ausgleichen, wenn sie marktkonform und wettbewerbsfördernd ausgestaltet wird. Es besteht aber die Gefahr, dass Industriepolitik zu weiteren Marktverzerrungen führt.

Im Weiteren gehen wir tiefer auf die Begründung und Ausgestaltung von Industriepolitik ein. Was ist die ökonomische Logik für Industriepolitik? Im Panel wurden Marktunvollkommenheiten genannt, d. h.,

das Marktergebnis entspricht nicht dem gesamtwirtschaftlich optimalen Ergebnis. Das tritt beispielsweise bei externen Effekten auf, die die Marktakteure nicht berücksichtigen, oder wenn starke direkte oder indirekte Netzwerkeffekte zu Marktkonzentration führen. In diesen Fällen lassen sich staatliche Eingriffe, die auf die Behebung dieser Probleme abzielen, ökonomisch rechtfertigen.

Neben ökonomischen Argumenten können industriepolitische Maßnahmen auch durch andere Motive, wie gesellschaftspolitische Ziele, gerechtfertigt werden. Für Deutschland sind in diesem Zusammenhang u. a. der Atomausstieg oder die im Grundgesetz verankerte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu nennen. Auch Klimaschutz, Verteidigung oder Sicherstellung der medizinischen Versorgung werden in diesem Zusammenhang häufig genannt.

Vor jeder staatlichen Maßnahme muss eine genaue Bestandsaufnahme und Analyse stehen. Wieso sieht sich der Staat in der Pflicht zu handeln? Geht es um die Erreichung eines gesellschaftspolitischen Ziels oder liegt eine ökonomische Begründung vor? In beiden Fällen ist zunächst eine genaue Analyse notwendig, welches Problem gelöst werden soll. Danach muss eine auf dieses Problem zugeschnittene Maßnahme gewählt werden unter Beachtung des spezifischen nationalen Kontextes sowie von Marktmechanismus und Wettbewerb.

DURCH FUE-FÖRDERUNG WISSENSSPILLOVER REALISIEREN

Unternehmen berücksichtigen die externen Effekte ihrer Forschung- und Entwicklung (FuE), sogenannte Wissensspillover, auf andere Unternehmen nicht. Wenn neues Wissen generiert wird, profitieren aber immer auch andere davon, entweder indem sie es direkt anwenden oder darauf aufbauend weiterforschen. Da Unternehmen den Nutzen, den ihre FuE-Aktivitäten für andere stiften, in ihrer Entscheidung, wieviel FuE sie betreiben, nicht berücksichtigen, investieren sie gesamtwirtschaftlich betrachtet zu wenig in FuE. Dadurch lässt sich die Förderung privater FuE ökonomisch begründen. Da Wissensspillover häufig lokal begrenzt sind, ist es sinnvoll, heimische FuE zu fördern.

TECHNOLOGISCHE SOUVERÄNITÄT DURCH LOKALE KOMPETENZEN STÄRKEN

Das Thema technologische Souveränität hat in der öffentlichen Debatte in den vergangenen Jahren immer mehr Aufmerksamkeit erhalten. In der aktuellen EU-Kommission ist das Thema auf der Ebene der Vizepräsident*innen angesiedelt. In Deutschland berät der Rat für Technologische Souveränität das BMBF. Dieser Rat versteht unter technologischer Souveränität die Fähigkeit eines Landes, dauerhaft Zugang zu den entscheidenden Technologien zu garantieren, die für die Erfüllung gesellschaftlicher Prioritäten und Bedürfnisse erforderlich sind. Das sind vor allem Basistechnologien, die in Zukunft entscheidend für die Wertschöpfung sein werden wie Künstliche Intelligenz, Quantentechnologie, Biotechnologie oder Mikroelektronik und Halbleiter (Falck und Falk 2024).

Aufgrund der räumlichen Beschränkung von Wissensspillovern kann es zur Stärkung der technologischen Souveränität neben der Förderung von FuE vor Ort sinnvoll sein, die Anwendung von Schlüsseltechnologien vor Ort zu fördern – wenn es starke Spillovereffekte zwischen Entwicklung und Anwendung gibt, deren Realisierung unabdingbar ist und die die Unternehmen der einzelnen Schritte der Wertschöpfungskette nicht (ausreichend) berücksichtigen. So kann etwa bei der Entwicklung von Technologien schon mitgedacht werden, dass sie in der Produktion skalierbar sein müssen, oder Erfahrungswerte aus Produktion und Anwendung werden in der Weiterentwicklung der Technologien berücksichtigt.

JUNGE INDUSTRIEN FÖRDERN FÜR ÜBERGANG ZU SUPERIORER TECHNOLOGIE

Die staatliche Förderung einer jungen Industrie oder Technologie kann unter bestimmten Bedingungen ökonomisch sinnvoll sein (*Infant-Industry*-Argument, vgl. Aghion (2011) für eine Diskussion des Arguments). Durch die Förderung können Unternehmen die Produktion schneller ausweiten und Lerneffekte in der Produktion realisieren. So werden die neuen Produkte oder Technologien schneller wettbewerbsfähig gegenüber alten (inferioren) Produkten. Allerdings gilt dies nur, wenn die geförderte Industrie oder Technologie auch tatsächlich komparative Vorteile besitzt bzw. entwickeln kann (Baur et al. 2023). Die Förderung muss eingestellt werden, sobald sich der komparative Vorteil einstellt oder wenn sich zeigt, dass sich die Erwartung nicht bewahrheitet und die geförderte Industrie oder Technologie doch keinen komparativen Vorteil aufweist. Entsprechend ist es wichtig, schon bei Einführung solch einer Förderung ein Enddatum oder klare Kriterien festzulegen, wann die Förderung endet.

RESILIENZ VON KOMPLEXEN LIEFERKETTEN STÄRKEN

Seit durch die Corona-Pandemie und den Krieg in der Ukraine die globalen Lieferketten massiv gestört wurden und es zu Engpässen bei zahlreichen Gütern kam, sind Versorgungssicherheit und die Resilienz von Lieferketten eine Sorge bei Unternehmen und Politik. Grundsätzlich ist es Aufgabe jedes einzelnen Unternehmens, in die Resilienz seiner Lieferkette zu investieren, um die eigene Produktion und Geschäftstätigkeit aufrecht zu erhalten. Allerdings haben viele Industrien heute komplexe internationale Lieferketten. Einzelne Unternehmen innerhalb dieser Liefer-

ketten berücksichtigen dabei nicht vollständig, welche Auswirkungen ein Ausfall ihrer Lieferfähigkeit auf die nachgelagerten Teile der Lieferkette hat. Um es anders auszudrücken: Sie berücksichtigen nicht den positiven externen Effekt, den eine höhere Resilienz ihrer Produktion für die gesamte Lieferkette hat. Entsprechend investieren sie aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu wenig in die Resilienz ihrer Lieferfähigkeit (Elliott et al. 2022).

Mit der Begründung, die Resilienz von Lieferketten stärken zu wollen, fördern jetzt viele Länder den Aufbau von Produktionskapazitäten im Inland. Während das Ziel, höhere Resilienz von Lieferketten, ökonomisch begründbar ist, ist fraglich, ob lokale Produktion der effektivste Lösungsweg ist. Häufig sind Rohstoffe, die nur geografisch stark konzentriert vorkommen, das kritische Glied der Lieferkette (Flach et al. 2022). Ohne diese ruht auch eine inländische Produktion. Zur Erhöhung der Resilienz komplexer internationaler Lieferketten besteht ein hoher Informationsbedarf über die Zusammenhänge und Kritikalität der einzelnen Glieder. Für die Resilienz der gesamten Lieferkette sind Diversifizierung der Zulieferer und die Nutzung komparativer Vorteile innerhalb Europas sowie ggfs. auch eine gewisse Lagerhaltung essenziell. Darüber hinaus spielen FuE und technologische Souveränität für resiliente Lieferketten eine wichtige Rolle. Durch Materialforschung und Forschung zu Recycling kann die Abhängigkeit von kritischen Rohstoffen gesenkt werden. Da die einzelnen Unternehmen die externen Effekte von FuE und Resilienz nicht vollständig berücksichtigen, kann eine staatliche Förderung von entsprechender FuE begründet sein.

MARKTMECHANISMEN NUTZEN STATT STAATLICHER FEINSTEUERUNG DER WIRTSCHAFT

Die konkrete Ausgestaltung von Industriepolitik sollte Marktmechanismen so wenig wie möglich einschränken sowie Regulierungs- und Bürokratieaufwand vermeiden. Je spezifischer Industriepolitik einzelne (Teil-) Branchen, Technologien oder sogar Unternehmen begünstigt, umso mehr Entscheidungen muss der Staat treffen und umso mehr Informationen sind für die Ausgestaltung der konkreten Politik notwendig. Im Extremfall, dass der Staat ein einzelnes Unternehmen zur Förderung auswählt, muss er nicht nur zunächst das Unternehmen selbst auswählen, sondern auch den Vertrag basierend auf aktuellen Kostenstrukturen ausgestalten und die Förderung an die Entwicklung der Kosten, der Technologie, der Branche etc. anpassen. Dabei herrscht eine massive Informationsasymmetrie zwischen Staat und Unternehmen zuungunsten des Staates. Daraus entstehen Potenziale für *Moral Hazard*: Das Unternehmen investiert weniger als aus seiner Sicht optimal, da es einen Teil der Investition auf den Staat abwälzen kann. Und der Staat wird erpressbar: Das Unternehmen fordert weitere Unterstützung, die der Staat nicht verweigern kann, da er in der öffentlichen Wahrnehmung sein Versprechen der Unterstützung brechen würde.

Mit der Beendigung oder Beschränkung von Fördermaßnahmen machen sich Politiker*innen nicht beliebt – weder bei den geförderten Unternehmen noch bei den Arbeitnehmer*innen und ihren Vertretungen. Dies gilt sowohl bei einer auslaufenden Förderung, weil das Unternehmen oder die Branche inzwischen auf eigenen Beinen stehen kann. Aber noch mehr, wenn die Förderung eingestellt werden soll, weil sich die erhofften Lerneffekte bzw. komparativen Vorteile nicht einstellen. Daher müssen industriepolitische Maßnahmen zeitlich befristet sein. Dabei ist es entscheidend, dass den Unternehmen auch von Anfang an klar ist, dass die Förderung enden wird, um sicherzustellen, dass die Unternehmen ausreichend in die Weiterentwicklung bzw. Kostenreduktion investieren und dann ohne Unterstützung am Markt bestehen können (Juhász und Lane 2024).

Industriepolitik, die marktkonform ausgestaltet ist, stellt deutlich geringere Informationsanforderungen an den Staat. Der Marktmechanismus stellt sicher, dass die Unternehmen in Kostenreduktion und Weiterentwicklung neuer Technologien investieren. Um das gleiche Ergebnis durch konkrete Vorgaben und Einzelförderung zu realisieren, bräuchte der Staat detaillierte Informationen über Kostenstrukturen, Technologiekosten und -potenziale etc. aller relevanten Unternehmen. Da der Staat über dieses Wissen nicht verfügt, fordert der Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022) zur Förderung von klimafreundlicher Produktion (vgl. *Infant-Industry*-Argument oben) auf Klimaschutzverträge mit einzelnen Unternehmen weitestgehend zu verzichten. Klimaschutzverträge garantieren dem Unternehmen eine Ausgleichszahlung für die höheren Kosten der klimaneutralen Produktion. Das Ziel klimaneutrale Produktion ließe sich besser über Leitmärkte erreichen: Der Staat schafft einen Markt für klimaneutral produzierte Produkte, indem er selbst klimaneutral produzierte Produkte in der öffentlichen Beschaffung bevorzugt sowie durch regulatorische Vorgaben oder durch die Gewährung von Vorteilen die private Nachfrage erhöht. Dabei ist der Informationsbedarf für den Staat deutlich geringer, da der Marktpreis für die klimaneutralen Produkte die Zusatzkosten widerspiegelt. Darüber hinaus ist die Förderung über Leitmärkte technologieoffen und marktkonform: Bestehende und innovative neue Unternehmen stehen im Wettbewerb um die besten Technologien und geringsten Kosten.

WECHSELWIRKUNGEN BERÜCKSICHTIGEN UND BÜROKRATIEAUFWAND VERMEIDEN

Neben der Ausgestaltung der Maßnahme müssen auch Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen und Regulierungen sowie der mit der Maßnahme einhergehende Bürokratieaufwand berücksichtigt werden. Wird

etwa der CO_2-Ausstoß bereits über ein Zertifikatesystem geregelt, führen zusätzliche Fördermaßnahmen für klimaneutrale Produktion nur zu einer Reduktion der Gesamtemissionen, wenn auch die Zertifikate entsprechend reduziert werden.

Spezifische Maßnahmen gehen mit spezifischen Regulierungen einher und erhöhen den Bürokratieaufwand. Werden beispielsweise beschleunigte Abschreibungen nur für Investitionen gewährt, die auf spezifische Ziele einzahlen, z. B. Klimaschutz oder Digitalisierung, besteht die Gefahr von Übersteuerung und einer unnötigen Verkomplizierung des Steuerrechts durch Abgrenzungsprobleme (Clemens et al. 2021). Dies eröffnet Raum für Diskussionen, was genau zu den begünstigten Investitionen zählt, und Ressourcen werden statt für produktive Aktivitäten für Lobbying und *Rent Seeking* verschwendet. Werden beschleunigte Abschreibungen hingegen auf alle Investitionen gewährt, senkt dies Unsicherheit und Aufwand in den Unternehmen sowie in der öffentlichen Verwaltung. Die Gesamtkosten von Bürokratie, d. h. der direkten Bürokratiekosten sowie der Kosten durch Verhaltensanpassungen wie unterlassene Investitionen sind enorm. Eine aktuelle Studie des ifo Instituts beziffert die durch den hohen Bürokratieaufwand entgangene Wirtschaftsleistung für Deutschland auf 146 Mrd. Euro pro Jahr (Falck et al. 2024).[4] Nicht zuletzt deswegen sollte die Politik primär eine breite Angebotspolitik verfolgen.

FAZIT

Um es mit Beata Javorcik zu sagen: »There are cases where industrial policy may work but it's pretty hard to get it right«. Es gibt Fälle, wie Marktunvollkommenheiten oder externe Effekte, in denen Industriepolitik ökonomisch gerechtfertigt sein kann. Je spezifischer Industriepolitik gestaltet wird, umso mehr Informationen über Markt, Branche, Technologie, Unternehmen, Kostenstrukturen etc. benötigt der Staat, umso höher ist der Bürokratieaufwand und umso so wahrscheinlicher werden unbeabsichtigte Nebenwirkungen von Industriepolitik.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu stärken, sollte der Staat besser auf eine breite Angebotspolitik sowie investitions- und wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen setzen. Dazu gehören attraktive Abschreibungsmöglichkeiten, international kompetitive Unternehmensteuern, effiziente Regulierung und öffentliche Verwaltung sowie leistungsfähige Infrastrukturen. Darüber hinaus sollte Deutschland den Fokus auf seine komparativen Vorteile richten und in Bildung, Forschung und Innovationen investieren.

[4] In der Rubrik »Zur Diskussion gestellt« im *ifo Schnelldienst* 11/2024 widmen sich Autor*innen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung den Ursachen, Folgen und möglichen Lösungen überbordender Bürokratie.

REFERENZEN

Aghion, P. (2011), »Some Thoughts on Industrial Policy and Growth«, in: O. Falck, C. Gollier und L. Woessmann (Hrsg.), *Industrial Policy for National Champions,* CESifo Seminar Series, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.

Baur, A., C. Fuest, D. Gstrein, P. Heil, N. Potrafke und A. Rochell (2023), *Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act*, ifo Forschungsbericht 137.

Clemens, M., C. Fuest und J. Wiegmann (2021), »Investitionsförderung durch beschleunigte steuerliche Abschreibungen«, *ifo Schnelldienst* 74(12), 39–40.

European Bank for Reconstruction and Development – EBRD (2024), *Life in Transition IV – Household Resilience in a Turbulent* World, London.

Elliott, M., B. Golub und M. V. Leduc (2022), »Supply Network Formation and Fragility«, *American Economic Review* 112(8), 2701–2747.

Evenett, S., A. Jakubik, F. Martín und M. Ruta (2024), »The Return of Industrial Policy in Data«, IMF Working Paper WP/24/1.

Falck, O. und S. Falk (2024), »Schlüsseltechnologien im Fokus – Der Wettlauf um industrie- und technologiepolitische Führung: ›Technologische Souveränität‹ im internationalen Vergleich«, Policy Brief, Rat für technologische Souveränität.

Falck, O., Y. M. Guo und C. Pfaffl (2024), »Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand«, *ifo Schnelldienst* 77(11), 3–11.

Flach, L., F. Teti, I. Gourevich, L. Scheckenhofer und L. Grandum (2022), *Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten? Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien*, Impulse für die Wirtschaftspolitik, Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern.

Juhász, R., N. Lane, E. Oehlsen und V. C. Pérez (2023), »The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach«, mimeo, verfügbar unter: https://ssrn.com/abstract=4198209.

Laaser, C.-F. und A. Rosenschon (2024), »Der Kieler Bundesausgabenmonitor 2024: Eine empirische Strukturanalyse des Bundeshaushalts«, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 47.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022), *Stellungnahme zu »Transformation zu einer klimaneutralen Industrie: Grüne Leitmärkte und Klimaschutzverträge*«, Berlin.