

Dullien, Sebastian

Article

Industriepolitik der neuen Regierung: Von holistischem Ansatz noch weit entfernt

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dullien, Sebastian (2025) : Industriepolitik der neuen Regierung: Von holistischem Ansatz noch weit entfernt, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 105, Iss. 8, pp. 572-575,
<https://doi.org/10.2478/wd-2025-0147>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325267>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Sebastian Dullien

Industriepolitik der neuen Regierung: Von holistischem Ansatz noch weit entfernt

Die im Koalitionsvertrag reichlich vorgesehenen industriepolitischen Maßnahmen folgen keiner klar erkennbaren Strategie. Um ihre volle Wirkung zu entfalten, sollte die Bundesregierung entlang drei zentraler Gelingensbedingungen nachsteuern: Erstens braucht es eine klare Zieldefinition – also Transparenz darüber, welche Branchen aus welchen wirtschaftspolitischen Gründen gefördert werden sollen. Zweitens ist bei der Umsetzung entscheidend, wirksame Instrumente zu entwickeln und anhand nachvollziehbarer Leistungsziele vorzugehen. Drittens sollte die Industriepolitik in marktwirtschaftliche Wettbewerbsmechanismen eingebettet und europäisch koordiniert sein, um Effizienz und Wirkung zu maximieren.

Weltweit lässt sich ein Boom industriepolitischer Aktivität beobachten. Wie Juhász et al. (2022; 2024) eindrucksvoll darlegen, ist vor allem seit 2010 ein massiver Anstieg des Einsatzes industriepolitischer Instrumente festzustellen. Dabei sind es zunehmend die reicheren Länder einschließlich der hoch entwickelten Volkswirtschaften, die für sich die vertikale Industriepolitik wiederentdeckt haben.¹

In den USA hatte der unter US-Präsidenten Joe Biden eingeführte „Inflation Reduction Act“ klare industriepolitische Zielsetzungen. Dabei wurden mit dem Gesetzespaket nicht nur die Produktion und Installation erneuerbarer Energien und zugehöriger Anlagen in den USA gefördert,

sondern mit dem klaren Ziel einer geschlossenen nord-amerikanischen Wertschöpfung auch die Produktion von E-Autos einschließlich aller Komponenten in Nordamerika. Der aktuelle US-Präsident Donald Trump versucht mit einer aggressiven Zollpolitik, Unternehmen zur (Rück-)Verlagerung von Produktion in die USA zu bewegen.

China, längst selbst kein Entwicklungsland mehr, verfolgt spätestens seit 2015 mit der „Made in China 2025“-Strategie den Ansatz, mit massiven industriepolitischen Eingriffen Schlüsselbranchen zu fördern, um in wichtigen Bereichen zur globalen Technologieführerschaft aufzuholen oder diese sogar zu erringen.

1 Unter „vertikaler Industriepolitik“ versteht man gemeinhin die Förderung einzelner Technologien, Branchen oder Unternehmen, während „horizontale Industriepolitik“ generell standortstärkende und technologieunabhängige Maßnahmen bezeichnet wie generelle Steuersenkungen oder generelle Forschungsförderung. Während horizontale Industriepolitik weitgehend unumstritten ist, gibt es weit verbreitete Vorbehalte gegenüber vertikaler Industriepolitik. Dieser Beitrag befasst sich in erster Linie mit der – umstrittenen – vertikalen Industriepolitik.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Sebastian Dullien lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin und ist wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass auch Deutschland ein idealer Kandidat für eine offensivere und als solche kommunizierte Industriepolitik sein könnte. Deutschlands Verarbeitendes Gewerbe ist in den vergangenen Jahren zunehmend durch geoökonomische und geopolitische Verschiebungen sowie die Industriepolitik anderer Länder massiv unter Druck gekommen. So sind die neuen US-Zölle für Deutschland insbesondere wegen der großen Bedeutung des US-Marktes für den deutschen Export schmerzhaft. Chinas „Made in China 2025“-Strategie zielt zudem auf viele Märkte, in denen bisher Deutschland führend war, was deutschen Unternehmen nicht nur den Absatz in China, sondern auch auf Drittmärkten erschwert (Dullien et al., 2025; Hohlfeld & Theobald, 2024).

Tatsächlich hat in den vergangenen Jahren auch in Deutschland die Debatte um eine neue Industriepolitik an Fahrt gewonnen. 2019 hatte der damalige Wirtschaftsminister Peter Altmaier mit seiner „Nationalen Industriestrategie 2030“ eine kontroverse Debatte angestoßen

(Bofinger, 2019; Gerlach & Ziegler, 2019; Schmidt, 2019); der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung aus SPD, Grünen und FDP für den Zeitraum ab 2021 enthielt eine Vielzahl industriepolitischer Eingriffe, auch wenn diese nicht als einheitliche Industriepolitik dargestellt wurden.

Maßnahmen im Koalitionsvertrag

Betrachtet man den neuen Koalitionsvertrag von Union und SPD für die Legislaturperiode ab 2025, so findet sich die einzige explizite Referenz zu Industriepolitik auf Seite 49, wo die Koalitionäre schreiben, dass die Entwicklung eines „leistungsfähigen Kapitalmarktes“ ein „industriepolitisches Ziel“ sei (CDU, CSU & SPD, 2025).

Allerdings darf man nicht vergessen, dass Industriepolitik nicht nur dann Industriepolitik ist, wenn sie so betitelt ist, sondern dass Maßnahmen zur Förderung bestimmter Branchen durchaus auch Industriepolitik sein können, obwohl der Begriff nicht verwendet wird. So finden sich neben Ankündigungen zur allgemeinen Stärkung des Standorts Deutschland, die unter den Begriff einer horizontalen Industriepolitik subsumiert werden können, eine Reihe von Verweisen auf Förderungen einzelner Branchen oder Sektoren im Koalitionsvertrag, die man üblicherweise als vertikale Industriepolitik bezeichnen würde:

- Auf Seite 2 findet sich ein Bekenntnis zur „Industrie“ allgemein (in Abgrenzung zu Dienstleistungen), die gefördert werden soll.
- Auf Seite 5 ff. finden sich Vorschläge zur Senkung der Energiekosten und des Ausbaus eines Wasserstoffnetzes mit besonderem Verweis auf die Industrie.
- Es wird zugesagt, im Rahmen der Beihilfeausnahmen der EU-Kommission für wichtige Projekte gemeinsamen europäischen Interesses (IPCEI) in der Linie zur Pharmaindustrie „Med4Cure“ Förderungen vorzunehmen (S. 6).
- Es wird die Fortsetzung von Förderprogrammen zur Dekarbonisierung der Industrie in Aussicht gestellt (S. 6).
- Es wird eine Unterstützung der Stahlindustrie bei „Umstellung der Produktionsprozesse auf dem Weg zur Klimaneutralität“ (S. 6) versprochen.
- Es heißt: „Biotechnologie wird als Schlüsselindustrie gefördert“ (S. 7).
- Deutschland soll als „führender Standort für Mikroelektronik“ ausgebaut werden. Dabei will die Regierung Investitionen unter dem European Chips Act und der Beihilfeausnahmen des IPCEI-Rahmens „weiterhin fördern“ (S. 7).
- Die Förderung des Aufbaus der Batteriezellenfertigung wird zugesagt (S. 8).
- Die Förderung der Raumfahrtindustrie und insbesondere kleiner Unternehmen und Start-ups durch Einsatz der Nachfragemacht des Staates wird versprochen (S. 8).

- Die Unterstützung deutscher Werften bei der Produktion von Offshore-Konverterplattformen, „etwa durch Bürgschaften“ (S. 9) wird in Aussicht gestellt.
- Die Automobilindustrie soll durch Kaufanreize von E-Fahrzeugen gefördert werden, die im Detail aufgelistet werden (S. 7):
 - Steuerliche Begünstigung von Dienstwagen durch Erhöhung der Bruttopreisgrenze der steuerlichen Förderung von E-Fahrzeugen auf 100.000 €,
 - Sonderabschreibung für E-Fahrzeuge,
 - Steuerbefreiung für E-Autos bis 2023,
 - Förderung von Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen, um den Umstieg auf klimafreundliche Mobilität zu unterstützen,
 - Förderung von Plug-in-Hybriden und Fahrzeugen mit sogenannten Range Extendern,
 - Ausbau eines flächendeckenden Lade- und Schnellladenetzes für PKW und LKW,
 - Befreiung emissionsfreier LKW von der Mautpflicht über das Jahr 2026 hinaus und
 - Förderung der Wasserstoff-Infrastruktur für Nutzfahrzeuge.

Anforderungen an erfolgsversprechende Industriepolitik

Um zu beurteilen, inwieweit diese Kombination von Maßnahmen zielführend ist, kann man diese an den Anforderungen einer erfolgreichen Industriepolitik aus der Literatur überprüfen, wie sie etwa in Dullien (2024) zusammengefasst sind. Eine erfolgreiche Industriepolitik erfordert danach klar definierte Ziele, eine sorgfältige Umsetzung und die Einbettung in geeignete institutionelle Strukturen.

Zur Zieldefinition gehört, klarzustellen, welche Branchen gefördert werden sollen und welches Ziel mit der Förderung erreicht werden soll. Dabei kann es um die traditionellen Argumente für Industriepolitik wie externe Effekte, Spillovers oder Entdeckungsverfahren (Hausmann & Rodrik, 2003) gehen. Denkbar sind aber auch die Motive einer Stärkung der Resilienz oder der strategischen Autonomie Deutschlands und der Europäischen Union (EU) (Dullien et al., 2022), oder die Konkurrenz um die Ansiedlung von Schlüsselindustrien an heimischen Standorten, die möglicherweise wohlstandssteigernd sind, wie es in dem Modell von Gomory und Baumol (2000) abgebildet ist. Solange es nicht um Resilienz und strategische Autonomie geht, sollten möglichst neue Produkte oder Prozesse gefördert werden, statt alte Branchen zu konservieren.

Aufbauend auf dieser Entscheidung ist zu definieren, welches die zu behebenden Schwächen der betroffenen Branchen sind, die durch Industriepolitik angegangen werden sollen. Basierend auf dieser Analyse sind Instru-

mente auszuwählen und zu entwickeln, die absehbar in der Lage sind, diese Schwächen zu adressieren. Bei der Umsetzung sollten die Instrumente dann so zugeschnitten sein, dass zum einen die Ziele erreicht werden, zum anderen öffentliche Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden und mögliche unerwünschte Nebenwirkungen der Industriepolitik vermieden werden.

Zudem ist wichtig, den Unternehmen klare Performanceziele vorzuschreiben, an die die Weiterführung industriepolitischer Förderung gekoppelt ist, wobei Abweichungen aufgrund der innovationsintensiven – und damit schwer vorhersehbaren – Natur vieler Vorhaben möglich bleiben müssen. Hierfür empfiehlt Evans (1995) ein Modell der „embedded autonomy“ – also eine enge, aber unabhängige Zusammenarbeit zwischen Staat und Unternehmen: Der Staat definiert Ziele und überwacht deren Erreichung, hat dabei die Möglichkeit zur Nachsteuerung, agiert aber autonom in der Entscheidung über Fortführung oder Abbruch der Förderung.

Ein drittes zentrales Kriterium ist die Einbettung in marktwirtschaftliche Wettbewerbsmechanismen. Auch geförderte Unternehmen sollten einem effektiven Wettbewerb ausgesetzt sein, um sogenannte X-Ineffizienzen – also Ineffizienzen durch mangelnden Druck zur Leistungssteigerung – zu vermeiden. Gleichzeitig sollte Industriepolitik so gestaltet sein, dass sie den Marktzugang für neue (inländische bzw. EU-) Anbieter erleichtert, anstatt etablierte Unternehmen dauerhaft zu schützen. Schließlich spielt die richtige institutionelle Verankerung eine wichtige Rolle, insbesondere in einem föderalen System wie der EU. Industriepolitik sollte dort angesiedelt sein, wo externe Effekte internalisiert werden können – idealerweise also unter Einbeziehung mehrerer Regierungsebenen. Wird Industriepolitik zu stark national ausgerichtet, drohen Verzerrungen des europäischen Binnenmarkts und eine ineffiziente Standortkonkurrenz zwischen Mitgliedstaaten.

Licht und Schatten im Koalitionsvertrag

Betrachtet man die industriepolitischen Elemente des Koalitionsvertrags, so findet sich Licht und Schatten. Überwiegend könnte man tatsächlich Begründungen für die angekündigten industriepolitischen Maßnahmen entweder in der traditionellen Argumentation für Industriepolitik oder in den neuen Argumenten wie Resilienz und strategische Autonomie finden, auch wenn keine expliziten Begründungen ausbuchstabiert sind. Ebenfalls positiv ist zu vermerken, dass der überwiegende Teil der versprochenen Förderungen auf Produkte oder Prozesse abzielt, die in Deutschland oder sogar generell neu sind. Das gilt für klimafreundliche Stahlproduktion ebenso wie für die

Förderung der Biotechnologie oder die Herstellung von E-Autos.

Allerdings hat die Liste der Koalition auch gravierende Schwächen. Sie erscheint eher wie ein Potpourri von Fördermaßnahmen denn eine strategisch überlegte Liste zu fördernder Branchen und Technologien. Auffällig ist der massive Unterschied in der Detailliertheit der Förderversprechen zwischen den Branchen. Während der Biotechnologie etwa generell zugesagt wird, „als Schlüsselindustrie“ gefördert zu werden, werden Werften für den Bau von Offshore-Konverterplattformen Bürgschaften versprochen und die Automobilbranche gleich mit einer detaillierten Liste von Maßnahmen bedacht.

Fairerweise sollte man beachten, dass ein Koalitionsvertrag nicht unbedingt eine stringent hergeleitete Begründung für wirtschaftspolitische Maßnahmen enthalten muss. Auch kann ein Koalitionsvertrag durchaus zunächst grobe Ziele definieren, die dann durch einzelne Instrumente durch die Ministerien später spezifiziert und umgesetzt werden.

So muss etwa die Abwesenheit einer Referenz zu Performance-Zielen für die Unterstützung im Koalitionsvertrag nicht bedeuten, dass Unternehmen die Förderung ohne jede Konditionalität gezahlt wird. Die Fälle der geplanten industriepolitischen Förderung einer Chipproduktion durch Intel in Magdeburg und einer Umstellung der Stahlwerke von ArcelorMittal in Bremen und Eisenhüttenstadt auf die Nutzung von grünem Wasserstoff zeigen, dass das Bundeswirtschaftsministerium durchaus die Kompetenzen mitbringt, Förderverträge entsprechend mit Konditionalitäten auszugestalten. So sind zwar die erhofften Investitionen in Magdeburg, Bremen und Eisenhüttenstadt bislang ausgeblieben, weil sich die betroffenen Unternehmen aufgrund veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen (mindestens vorläufig) gegen die ursprünglich geplanten Investitionen entschieden haben, allerdings waren die Verträge so gestaltet, dass ohne die Investitionen und die tatsächliche Produktion auch die Fördergelder nicht geflossen sind. Solange nicht die neue Leitung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hier einen grundsätzlichen Kurswechsel einleitet, sollte zu erwarten sein, dass sich diese sinnvollen Vertragselemente auch in künftigen Förderverträgen wiederfinden.

Förderung der Automobilhersteller ohne klares Konzept

Allerdings gibt es im Koalitionsvertrag auch Anzeichen größerer Probleme mit dem Ansatz zur Industriepolitik. So deutet die angekündigte Kombination verschiedener Förderungen darauf hin, dass möglicherweise den

Autor:innen des Vertrags nicht ganz klar war, welches eigentlich die Schwächen der einzelnen Branchen sind, die es mit der Industriepolitik zu heilen gilt. Illustrieren lässt sich das gut an den versprochenen Maßnahmen für die Automobilindustrie. Neben den oben aufgeführten Förderungen von E-Mobilität wird den Automobilherstellern im Koalitionsvertrag zugesagt, man setze sich für Technologieoffenheit ein und werde sich „aktiv dafür einsetzen, Strafzahlungen aufgrund der Flottengrenzwerte abzuwehren“ (CDU, CSU & SPD, 2025, S. 7). Ebenfalls lehne man pauschale gesetzliche Quoten für die Elektrifizierung von Fahrzeugflotten ab. Anders ausgedrückt: Während man zwar auf der einen Seite die Förderung von E-Autos forciert, senkt man auf der anderen Seite die Anreize, E-Autos zu kaufen und die Anreize bei den Herstellern, E-Autos offensiv in den Markt zu drücken.

Es ist schwer zu erkennen, welches industriepolitische Ziel eine solche Kombination von Maßnahmen erreichen soll. Wenn das Problem der deutschen Automobilindustrie ist (wie es vielfach beschrieben wird), dass sie technologisch den chinesischen Herstellern bei Batterietechnologie und anderen Komponenten der E-Mobilität hinterherhinkt, und dass dieser Rückstand auch mit dem Vorsprung bei den bereits verkauften Volumina und der damit verbundenen Erfahrung der Chinesen zu tun hat, so müssten die Maßnahmen auf einen möglichst schnellen Hochlauf der E-Autos aus heimischer Produktion abzielen. Eine Kombination aus Förderung einerseits, aber Lockerung gesetzlicher Vorgaben zum Hochfahren des Anteils an E-Autos andererseits wirkt hier wie das gleichzeitige Betätigen von Gaspedal und Bremse.

Auch ist eine europäische Koordinierung der Industriepolitik bestenfalls am Rande angesprochen. Zwar werden bestimmte Förderungen im Rahmen der EU-Programme angekündigt, insbesondere, wenn es bestehende IPCEI-Projektklinien gibt, für die bereits Ausnahmen von den üblichen Beihilferegeln erteilt waren. Der Großteil der angekündigten industriepolitischen Förderungen scheint aber ohne Rücksicht auf europäische Partner oder auf das Potenzial eines EU-weiten Ansatzes erdacht zu sein.

Zusammenfassend lässt sich so sagen, dass der Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode tatsächlich alles andere als eine industriepolitische Enthaltensamkeit abbildet, und dass stattdessen eine Vielzahl von Maßnahmen angekündigt wird, die der vertikalen Industriepolitik zuzuordnen ist. Schwächen gibt es allerdings in der Konsistenz und Begründung der Maßnahmen und ihrer Kombinationen, ebenso bei der europäischen Flankierung und Koordinierung. Es bleibt zu hoffen, dass die neue Regierung hier noch nachbessert. Dabei wäre es hilfreich, die angekündigten Maßnahmen auch als das zu begreifen, was sie sind, nämlich Elemente einer Industriepolitik, die besser holistisch entwickelt und abgestimmt werden sollte.

Literatur

- Bofinger, P. (2019). Paradigmenwechsel in der deutschen Wirtschaftspolitik. *Wirtschaftsdienst*, 99(2), 95–98.
- CDU, CSU & SPD. (2025). *Verantwortung für Deutschland: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 21. Legislaturperiode.
- Dullien, S. (2024). European Industrial Policy in the 2020s: Rationale, Challenges and Limitations. *Intereconomics*, 59(5), 249–253.
- Dullien, S., Bauermann, T., Herzog-Stein, A., Paetz, C., Rietzler, K., Stein, U., Stephan, S., Tober, S. & Watzka, S. (2025). Modell Deutschland neu justieren – Nachfrage und Innovationen stärken: Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2025. *IMK Report*, Nr. 194.
- Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK).
- Dullien, S., Hackenbroich, J., Foundation for European Progressive Studies, Friedrich-Ebert-Stiftung & Fondation Jean-Jaurès. (2022). European industrial policy: A crucial element of strategic autonomy. *IMK Policy Brief*, Nr. 130. Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK).
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Gerlach, F. & Ziegler, A. (2019). Industriepolitik in Deutschland und Europa. *Wirtschaftsdienst*, 99(9), 650–655.
- Gomory, R. E. & Baumol, W. J. (2000). *Global trade and conflicting national interests*. MIT Press.
- Hausmann, R. & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603–633.
- Hohlfeld, P. & Theobald, T. (2024). Die deutsche Konjunktur seit 2020 und die strukturelle Schwäche der Industrie. *Wirtschaftsdienst*, 104(9), 651–654.
- Juhász, R., Lane, N., Oehlsen, E. & Pérez, V. C. (2022). *The who, what, when, and how of industrial policy: A text-based approach*. SSRN.
- Juhász, R., Lane, N. & Rodrik, D. (2024). The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, 16(1), 213–242.
- Schmidt, C. M. (2019). Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und Innovation. *Wirtschaftsdienst*, 99(2), 91–94.

Title: *Industrial policy of the new government: Still far from a holistic approach*

Abstract: *The industrial policy measures provided for in the coalition agreement do not follow any clearly recognisable strategy. However, in order to be fully effective, the federal government can take corrective action based on three key conditions for success: First, there needs to be a clear definition of objectives – in other words, transparency about which industries are to be promoted and for what economic policy reasons. Secondly, it is crucial to use effective instruments and proceed on the basis of comprehensible performance targets when implementing these measures. Thirdly, industrial policy should be embedded in market-based competitive mechanisms and coordinated at European level in order to maximise efficiency and effectiveness.*