



Industriepolitik klare Grenzen setzen – Wohlstand entsteht im Wettbewerb

Jan Cernicky

- › Der Begriff „Industriepolitik“ sollte ausschließlich dazu genutzt werden, Maßnahmen zu bezeichnen, die gezielt einzelne Unternehmen oder Branchen fördern; allgemeine Regelungen und Infrastrukturmaßnahmen sind der Ordnungs- beziehungsweise Strukturpolitik zuzuordnen.
- › Industriepolitische Eingriffe führen zu Wohlstandsverlusten, da sie Ressourcen in weniger produktive Sektoren lenken und den Wettbewerb sowie Innovationen behindern.
- › Legitime Gründe für Industriepolitik bestehen nur in Ausnahmefällen, etwa zum Schutz junger innovati- ver Unternehmen oder zur Sicherung strategischer Unabhängigkeit, und sollten stets zeitlich begrenzt und marktwirtschaftlich ausgestaltet sein.
- › Industriepolitik erzeugt Pfadabhängigkeiten und politische Rückkopplungseffekte, die Unternehmen in ineffizienten Strukturen halten und staatliche Rücknahme erschweren.
- › Eine wettbewerbsfähige Wirtschaftsstruktur entsteht durch gute Rahmenbedingungen und Strukturwandel, nicht durch industriepolitische Dauerförderung – Industriepolitik muss daher die Ausnahme bleiben.

Was ist Industriepolitik?

Industriepolitik steht im Kontext der anhaltenden Wachstumsschwäche der deutschen und europäischen Wirtschaft wieder verstärkt im Fokus politischer und wissenschaftlicher Debatten. Sogar der aktuelle Koalitionsvertrag¹ enthält hierzu ein eigenes Kapitel unter der Überschrift „Industriestandort Deutschland stärken“.

Industriepolitik steht verstärkt im Fokus der wirtschaftspolitischen Debatte

Viele Akteure nutzen den Begriff dabei sehr schwammig. So wird schnell unklar, was jeweils gemeint ist, wenn Industriepolitik gefordert wird. Es verschwimmen die Grenzen zwischen horizontaler und vertikaler Industriepolitik, Ordnungspolitik, Ordnungsrecht, Strukturpolitik, direkten und indirekten Subventionen und vielem mehr.

Industriepolitik klar und transparent benennen

Um eine begriffliche Klarheit zu erreichen, durch die es möglich wird, in der politischen Auseinandersetzung Ross und Reiter zu benennen, schlagen wir folgende Abgrenzung vor:

- › Rahmenbedingungen, die für alle gelten, wie Gesetze und Regelungen, Steuersätze, Gebühren oder allgemeingültige Zölle, gehören in den Bereich der Ordnungspolitik.
- › Maßnahmen, die allen oder zumindest vielen Unternehmen in einer Region zugutekommen, wie Investitionen in Infrastruktur oder Bildungseinrichtungen, sind Strukturpolitik.
- › Maßnahmen, die einzelnen Sektoren der Wirtschaft oder gar nur einzelnen Unternehmen zugutekommen, sind Industriepolitik. Hierunter fallen Subventionen, Local-Content-Regulierungen, nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Zölle.

Im Kern schlagen wir also vor, nur den letztgenannten Bereich, der bisher oft als „vertikale Industriepolitik“ bezeichnet wird, als Industriepolitik zu benennen. Damit würde auf den Begriff „horizontale Industriepolitik“ ganz verzichtet. Maßnahmen, die bisher hiermit bezeichnet werden, können auch über Ordnungs- beziehungsweise Strukturpolitik erklärt werden.

Nur „vertikale Industriepolitik“ sollte als Industriepolitik bezeichnet werden

Durch eine solche klarere Abgrenzung ließe sich der qualitative Unterschied zwischen den drei oben genannten Bereichen, die bisher oft komplett als Industriepolitik über einen Kamm geschoren werden, klarer darstellen. Es ließe sich nicht mehr implizit behaupten, dass Subventionen, Zölle oder Local-Content-Bestimmungen („vertikale Industriepolitik“) auf der einen und Investitionen in Infrastruktur oder Steuersenkungen (Ordnungs- beziehungsweise Strukturpolitik) auf der anderen Seite im Prinzip denselben Effekt hätten. Das Gegenteil ist richtig: Letzteres kommt allen Wirtschaftsakteuren gleichermaßen zugute, sodass sich weiterhin die besten Produkte auf dem Markt durchsetzen. Durch Industriepolitik dagegen werden gezielt einzelne Sektoren oder Unternehmen bevorzugt.

Wie Industriepolitik Kosten verursacht

Industriepolitik hing in der Geschichte immer mit Zielen jenseits der Erzielung von allgemeinem Wohlstand zusammen, etwa beim Kohlepennig (Finanzierung des global nicht mehr wettbewerbsfähigen heimischen Steinkohleabbaus und Abfederung des damit zusammenhängenden Strukturwandels), der Solarindustrie (Steigerung des Anteils erneuer-

barer Energien), der Flugzeugindustrie (Schaffung und Stärkung eines global führenden Flugzeugbauers), der Mikroelektronik/Mikrochips (Sicherung der Versorgung der heimischen Industrie, strategische Unabhängigkeit) oder der Automobilindustrie (beispielsweise Abwrackprämie zur Ankurbelung des Absatzes nach der Weltfinanzkrise).

Industriepolitik wird folglich dafür eingesetzt, die Wirtschaft in eine Richtung zu steuern, in die sie sich im freien Spiel von Angebot und Nachfrage nicht entwickeln würde. Sie ist vorrangig mit einem – meist durchaus legitimen – *politischen* Ziel begründet. Das Ziel von Industriepolitik – und das sollte immer mitgedacht werden – ist damit aber höchstens mittelbar Wohlstand zu schaffen.

Zumindest auf kurze bis mittlere Frist gehen mit Industriepolitik somit immer Wohlstandseinbußen einher. Das liegt erstens am dafür ausgegebenen Steuergeld, das für andere staatliche Leistungen beziehungsweise für Steuersenkungen nicht mehr zur Verfügung steht. Zweitens liegt es daran, dass Ressourcen und Arbeitskräfte in nicht wettbewerbsfähige Sektoren gelenkt werden und so den wettbewerbsfähigeren Sektoren – die mit diesen Ressourcen höheren Wohlstand generieren würden – nicht mehr zur Verfügung stehen. Als Konsequenz fällt das Bruttoinlandsprodukt durch die industriepolitischen Maßnahmen niedriger aus. Gleichzeitig entstehen höhere Kosten für Konsumentinnen und Konsumenten, weil die von ihnen gewünschten Produkte nicht dort und auf die Art und Weise hergestellt werden, wo es am günstigsten ist.

Ein drittes Problem ist, dass Industriepolitik die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft schwächt – und eben nicht stärkt. Denn wenn wirtschaftliche Strukturen aufgrund von politischen Entscheidungen mit Steuergeld stabil gehalten werden, kann der von Schumpeter beschriebene Prozess der Schöpferischen Zerstörung² – Grundlage eines permanenten Strukturwandels zugunsten wettbewerbsfähiger Sektoren – nicht stattfinden. Unternehmen müssen sich nicht dem Wettbewerb stellen und werden auf lange Sicht immer weniger innovativ. Die Gefahr einer teuren Konservierung nicht wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen („Zombie-Unternehmen“) ist hoch. Im schlimmsten Falle werden Unternehmen künstlich auf einzelne technologische Pfade festgelegt und halten aufgrund industriepolitischer Unterstützung lange daran fest, auch wenn andere Pfade vielversprechender sind. Neue Entwicklungen bauen dann auf suboptimalen Voraussetzungen auf, im schlimmsten Fall sind jahrzehntelange Produktentwicklungen am Ende auf dem Weltmarkt wertlos.

Leider wird bei der Diskussion um Industriepolitik oft übersehen, dass gerade Wettbewerb ein notwendiges Entdeckungsverfahren ist, um Innovationen und wettbewerbsfähige Produkte und Dienstleistungen hervorzubringen.³ Das Problem der „Anmaßung von Wissen“, das Hayek 1974 in seiner Nobelpreisrede geschildert hat,⁴ ist heute aktueller denn je.

Und selbst wenn strukturelle Probleme und wirtschaftspolitische Ziele relativ klar auf der Hand liegen, so wie etwa in Bezug auf den Klimawandel oder auf Abhängigkeiten im Bereich von Mikrochips oder Batteriezellen, folgt daraus nicht, dass industriepolitische Maßnahmen zur Förderung entsprechender Lösungen auch funktionieren. Aktuelle Beispiele aus Sachsen-Anhalt beziehungsweise Schleswig-Holstein belegen das eindrücklich.

Zumindest auf kurze Frist gehen mit Industriepolitik Wohlstandseinbußen einher

Industriepolitik schwächt die Wettbewerbsfähigkeit

Viertens werden von Industriepolitik betroffene Unternehmen und Industriezweige in steigendem Maße abhängig von Lobbyarbeit. Wenn der Staat einzelne Technologien fördert, ist es für Unternehmen nicht nur von zentraler Bedeutung, darauf hinzuwirken, dass die eigenen Technologien davon profitieren. Die oben angesprochenen Pfadabhängigkeiten verstärken die Notwendigkeit: Hat ein Unternehmen erst einmal aufgrund von industrie-politischer Förderung in teure Anlagen investiert, die mehrere Jahrzehnte laufen sollen (Beispiele hierfür wären heute Elektrolyseure für die Wasserstoffproduktion, Produktionsanlagen für Autobatterien oder Direktreduktionsanlagen für die Stahlproduktion), kann das wirtschaftliche Überleben von der Beibehaltung der Industriepolitik abhängen. In der Folge wird es politisch sehr schwierig, einmal aufgelegte industrie-politische Maßnahmen wieder abzubauen.

Industriepolitik stärkt die Abhängigkeit von Lobbyarbeit

Auch wenn Industriepolitik mit klugen Instrumenten wie Missionen, Auktionen oder Differenzkostenverträge ausgestaltet wird- die vier Problemfelder bleiben bestehen.

Ein weiterer Punkt, der bei der Bewertung von Industriepolitik berücksichtigt werden sollte, ist die Gefahr unangemessener Vergleiche mit Ländern wie den USA oder China, die über deutlich größere Binnenmärkte verfügen. Wenn der Binnenmarkt im Vordergrund steht, können industrie-politische Maßnahmen besser funktionieren – auch wenn sie den Konsum verteuren. Für ein Land wie Deutschland dagegen, mit einem auf globalem Maßstab weniger großen Binnenmarkt und hoher Exportabhängigkeit, funktioniert das weniger gut, weil sich einheimische Unternehmen im internationalen Wettbewerb behaupten müssen.

Gründe für Industriepolitik

Offenbar ist Industriepolitik nach der wirtschaftlichen Theorie auf lange Sicht kein sinnvolles Instrument. Trotzdem gibt es politisch legitime Gründe für ihre Anwendung. Industriepolitik sollte dann aber möglichst marktwirtschaftlich ausgestaltet werden, indem sie auf möglichst breite Sektoren und nicht auf einzelne Unternehmen angewendet wird.

Ein Grund könnte sein, zu verhindern, dass einheimische Talente, Start-ups und Innovationen von zahlungskräftigen Akteuren aus dem Ausland abgeworben werden. Denn damit würden auch die langfristigen Wachstumspotenziale aus neuen Ideen verschwinden, die für die Sicherung des Wohlstandes gebraucht werden. Hier bietet es sich an, junge innovative Unternehmen etwa mit Infrastruktur und staatlichen Abnahmegarantien, steuerlicher Sonderbehandlung oder durch einen Schutz durch gezielte Zölle zu unterstützen. Solche Maßnahmen müssen aber zeitlich begrenzt sein, sodass nicht dauerhaft auf dem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähige Unternehmen staatlich alimentiert werden. Ausdrücklich geht es hier um den Schutz einer Industrie, die neu entsteht. Das Argument trifft nicht auf bereits lange etablierte Industrien wie zum Beispiel die Stahl- oder Automobilindustrie zu.⁵

Verhinderung der Abwanderung von Talenten und Ideen

Ein weiterer Grund mag in Abhängigkeiten von Importen bestehen, die zu einem sehr hohen Anteil aus Ländern stammen, von denen man erwartet, dass sie diese Abhängigkeit als diplomatisches Druckmittel nutzen könnten wie etwa China oder Russland, aber in jüngerer Zeit auch die USA. Hier wären industrie-politische Maßnahmen zuvorderst die Unterstützung bei der Einbindung alternativer Lieferanten in die Lieferketten. Das kann etwa durch Konzentrationszölle auf Lieferungen aus dem problematischen Land geschehen,⁶ aber auch durch Subventionen für den Aufbau alternativer Produktionsstätten, die nicht unbedingt in Deutschland liegen müssen.

Reduzierung von problematischen Abhängigkeiten

Solche problematischen Abhängigkeiten werden aber systematisch überschätzt.⁷ Hier ist es daher wichtig, klare Kategorien zu entwickeln, sodass nur dann teure staatliche Unterstützung fließt, wenn eine Gefährdung wahrscheinlich erscheint. Auf keinen Fall aber sollten „Abhängigkeiten“ als per se negativ verstanden werden. Die moderne Weltwirtschaft basiert darauf, dass man sich in bestimmten Regionen auf das konzentriert, was dort am günstigsten produziert werden kann. Aus dieser Nutzung der komparativen Vorteile⁸ – die automatisch einschließen, sich auf Lieferungen aus dem Ausland zu verlassen – entstand der nie dagewesene Wohlstand, den wir heute genießen. Auf solche Vorteile sollte man nur verzichten, wenn das dem gegenüberstehende Risiko sehr hoch ist. Objektiv zu quantifizieren ist das nicht, die entsprechende Abwägung ist eine politische Aufgabe.

Eine dritte oft angeführte Begründung liegt in der Erreichung übergeordneter staatlicher Ziele wie etwa der Reduktion von Emissionen. Hier aber kommt Industriepolitik an ihre Grenzen, da staatlicherseits nicht bekannt sein kann, welche Technologien und Innovationen sich in Zukunft durchsetzen werden. Daher ist es hochriskant, ganze industrielle Ökosysteme quasi auf dem Reißbrett zu entwerfen und diese durch industriepolitische Maßnahmen anzustoßen und zu unterhalten.

Grundsätzlich sollte zuvorderst über ordnungspolitische Instrumente, wie über ein effektives Emissionshandelssystem, ein Rahmen geschaffen werden, in dem es sich unternehmerisch lohnt, die gewünschten klimaschonenden Lösungen zu entwickeln und zu vermarkten. Sollten bestimmte Fähigkeiten gar nicht vorhanden sein, mögen darüber hinausgehende Eintritte des Staates sinnvoll sein – wozu auch gehören kann, dass einzelne Unternehmen finanzielle Anreize bekommen, diese Fähigkeiten aufzubauen. Das darf aber nur die Ultima Ratio bei hohem Zeitdruck sein. Ansonsten ist es der bessere Weg, Forschung und gegebenenfalls Infrastruktur zu fördern, sodass sich auf der Basis Unternehmen entwickeln können, die die gewünschten Lösungen liefern.

Erreichung der Klimaziele

Ordnungspolitik sollte immer das vorrangig genutzte Mittel sein

Fazit: Strukturwandel zulassen

Industriepolitik ist immer teuer und kostet Wohlstand. Sie kann aber in Ausnahmefällen Sinn ergeben. Besonders dann, wenn die Wettbewerbsposition einheimischer Unternehmen durch externe Effekte stark beeinträchtigt wird. Da aber auch in solchen Fällen die Gefahr besteht, sehr viel Geld für wenig oder im schlimmsten Fall sogar langfristig negative Effekte auszugeben, ist eine sorgfältigere und transparentere politische Debatte um industrie-politische Projekte nötig.

In diesem Zusammenhang empfiehlt sich erstens, den Begriff Industriepolitik, wie oben beschrieben, sehr eng anzuwenden. Auf den Begriff „horizontale Industriepolitik“, der Ord-nungs- oder Strukturpolitik miteinbezieht, sollte verzichtet werden. Zum einen wird damit der falsche Anschein erweckt, dass sich horizontale und vertikale Industriepolitik nur durch ein Adjektiv unterscheiden und am Ende doch alles Industriepolitik sei. Zum anderen ergibt „horizontale Industriepolitik“ wenig Sinn, denn „horizontale“ Maßnahmen, wie Infra- strukturausbau oder Investitionen in Bildung, kommen auch Sektoren außerhalb der Industrie zugute – sie sind damit keine Industriepolitik, sondern Strukturpolitik. So sollte man sie auch benennen.

Zweitens sollten nachvollziehbare Kriterien für wirtschaftliche Bedrohungen, wie Abhängigkeiten im Handel, entwickelt und transparent angewendet werden. So ließe sich sicherstellen, dass der Staat wirklich nur bei solchen Bedrohungen eingreift und sich nicht von Lobbyisten von der Notwendigkeit eines Eingriffs überzeugen lässt.

Drittens wäre eine Art Kontrollbefugnis für Industriepolitik zu begrüßen, etwa im Wirtschaftsministerium angesiedelt. Zweck dessen wäre, eine Instanz zu schaffen, die sicherstellt, dass bei industrie-politischen Maßnahmen immer transparent erklärt wird, warum ein grundsätzlich wachstumshemmendes Eingreifen in den Markt nötig ist.

Denn am Ende muss Industriepolitik eine Ausnahme bleiben. Eine wettbewerbsfähige und Wohlstand für Alle schaffende Wirtschaftsstruktur kann man sich nicht kaufen. Man kann eine vorteilhafte Entwicklung auf lange Sicht nur durch gute Rahmenbedingungen unterstützen. Dazu gehört, dass Arbeitskräfte, Ressourcen und Kapital nicht künstlich in wenig wettbewerbsfähigen Industrien gebunden werden. Wohlstand entsteht im Wettbewerb und der beinhaltet auch, dass nicht (mehr) wettbewerbsfähige Akteure ausscheiden und die freigesetzten Produktivkräfte dafür genutzt werden können, dass wettbewerbsfähige Unter-nehmen wachsen und Wohlstand schaffen. Hierfür muss Strukturwandel ausgehalten werden. Das ist in einer Sozialen Marktwirtschaft – der soziale Abfederung inhärent ist – möglich und machbar.

Auf den Begriff „horizontale Industriepolitik“ verzichten!

Nachvollziehbare Kriterien und Kontroll- befugnisse für industrie-politische Maßnahmen

-
- 1 <https://www.koalitionsvertrag2025.de/> (letzter Abruf: 29.10.2025).
 - 2 Vgl. Joseph Schumpeter (1912): Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung. Leipzig: Duncker u. Humblot.
 - 3 Friedrich von Hayek (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Vortrag am 05.07.1968 am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.
 - 4 Friedrich von Hayek (1974): The Pretence of Knowledge. <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1974/hayek/lecture/> (letzter Abruf: 29.10.2025).
 - 5 Vgl. etwa Marc J. Melitz (2005): When and how should infant industries be protected?. https://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/infant_jie.pdf (letzter Abruf: 29.10.2025).
 - 6 Ein Vorschlag hierzu liefern Jan Cernicky, Tim Peter, Gunter Rieck Moncayo (2024) in: EU-Japan Critical Raw Materials Alliance. <https://www.kas.de/en/single-title/-/content/eu-japan-critical-raw-materials-alliance> (letzter Abruf: 29.10.2025).
 - 7 Vgl. etwa Lisandra Flach et al. (2021): Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten. [f10b042d-d813-b0ab-3726-482e046e842b](https://www.kas.de/en/single-title/-/content/eu-japan-critical-raw-materials-alliance) (letzter Abruf: 29.10.2025).
 - 8 Vgl. die auf David Ricardo zurückgehende Theorie der komparativen Kostenvorteile.

Impressum

Der Autor

Dr. Jan Cernicky leitet die Abteilung Wirtschaft und Innovation in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2025, Berlin

Kontakt:

Dr. Jan Cernicky
Leitung Wirtschaft und Innovation
Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3516
jan.cernicky@kas.de

Bildnachweis Titelseite: www.smarterpix.com/ siraanamwong

Gestaltung und Satz: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-98574-328-5