

Wettbewerbsorientierte strategische Industriepolitik als Antwort auf den Investitionsstau in Deutschland

Von Tomaso Duso, Martin Gornig und Alexander Schiersch

DIW aktuell



Sonderausgaben zur Bundestagswahl 2025

Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie ist durch hohe Kosten, strukturelle Herausforderungen und globale Umbrüche stark unter Druck geraten. Gleichzeitig bleiben die Wege zur Rettung des Industriestandortes in den Parteiprogrammen weitgehend unklar. Die wenigen vorgeschlagenen Konzepte setzen auf Steuererleichterungen, allgemeine Investitionszuschüsse für heimische Unternehmen oder spezifische Kostensenkungen, etwa beim Strompreis. Diese Maßnahmen können zwar die Produktionsbedingungen verbessern, gehen aber am eigentlichen Problem der technologischen Investitionsfalle vorbei. Die Auflösung des gegenwärtigen Investitionsstaus kann durch eine gesamteuropäische, wettbewerbsorientierte und strategische Industriepolitik gelingen. Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas hängt entscheidend davon ab, gezielt in neue Technologien und zukunftsweisende Projekte zu investieren und gleichzeitig marktverzerrende Beihilfen und ineffiziente Subventionen zu vermeiden. Ein möglicher Ansatzpunkt für eine europäisch koordinierte Industriepolitik ist das Instrument der Important Projects of Common European Interest (IPCEI). Die bisherigen Projekte konzentrieren sich auf die Bereiche Mikroelektronik, Batteriezellenproduktion und Wasserstofftechnologie. Damit diese Art der projektorientierten Innovations- und Investitionsförderung ihr volles Potenzial entfalten kann, muss sie jedoch breiter aufgestellt, finanziell deutlich gestärkt sowie effizienter und transparenter umgesetzt werden.

Fast wöchentlich gehen Meldungen über die Ticker, wie schlecht es der deutschen Industrie geht. Die Produktionszahlen gehen zurück, die Auftragsbestände schmelzen dahin. Hinzu kommen Hiobsbotschaften aus einzelnen Unternehmen. Der Volkswagenkonzern – ein Aushängeschild des Industriemodells Deutschland – wird bei seiner Kernmarke VW wohl einschneidende Kürzungen vornehmen. Traditionsunternehmen wie Miele, BASF oder ZF Friedrichshafen kündigen einen drastischen Stellenabbau an.

Noch keine umfassende Deindustrialisierung im Gange

Ein Blick in die amtliche Statistik fällt bislang nüchterner aus (Abbildung 1). So liegt die Industriebeschäftigung heute zwar unter den Spitzenwerten von 2019, aber nur geringfügig unter dem Niveau des Herbstes vor drei Jahren und höher als im Durchschnitt der 2010er Jahre. Folgt man den Industrieverbänden, ist der Zustand des Industriestandorts allerdings katastrophal. Abgaben, Löhne und Energie

– alles sei hierzulande zu teuer. Es scheint demnach nur noch eine Frage der Zeit, bis das letzte Licht der Industrie in Deutschland ausgeht.¹

Abbildung 1

Erwerbstätige im Verarbeitenden Gewerbe

Index (1. Quartal 2010 = 100)



Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2025

Die Rettung des Industriestandortes steht heute als Kernziel in fast allen Parteiprogrammen. Auf welchen Wegen man dieses Ziel erreichen will, bleibt aber weitgehend unklar. Die vorgeschlagenen Konzepte stammen eher aus der altbekannten konjunkturpolitischen Toolbox und setzen auf Steuererleichterungen und allgemeine Investitionszuschüsse für die heimischen Unternehmen. Und auch sonst findet man dort wenig Neues und Strategisches. In diesem Zusammenhang wird unter anderem eine Reduzierung der Stromkosten diskutiert. Laut den Daten des Statistischen Bundesamtes zahlen derzeit alle außer Privathaushalte etwa 30 Prozent mehr für Strom als vor Beginn des russischen Überfalls auf die Ukraine.² Aktuell fordern alle Parteien, die Netzentgelte zu deckeln und die Stromsteuer zu senken. Im Gegensatz zum im letzten Jahr kontrovers diskutierten Industriestrompreis würden von diesen Maßnahmen nicht nur energieintensive Unternehmen, sondern alle Unternehmen und Verbraucher*innen profitieren. Es ist zweifellos sinnvoll, dass die Politik versucht, die Belastungen eines externen Preisschocks durch steuerliche Entlastungen abzumildern, insbesondere da Steuer- und Abgabenlasten etwa 40 Prozent des Strompreises ausmachen.³

Energiekosten sind für Großteil der Industrieunternehmen nicht das Hauptproblem

Es ist jedoch fraglich, ob eine horizontale Industriepolitik dieser Art die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, insbesondere der Industrie, nachhaltig verbessern kann. Ein möglicher Ansatz zur Beurteilung dieser Frage ist die Analyse des Verhältnisses von Energiekosten zum Bruttoproduktionswert. Diese Kennzahl dient als zuverlässiger Indikator dafür, wie stark Energiekosten die Gesamtkosten beeinflussen. Nachfolgend wird daher wiederholt vom Anteil der Energiekosten an den Gesamtkosten gesprochen.

Wie die derzeit letzten verfügbaren Zahlen für das Jahr 2022 (in denen also die Energiepreissteigerungen infolge des russischen Überfalls auf die Ukraine schon enthalten sind) zeigen, werden etwa 87

¹ Für eine differenzierte Sicht auf die Situation der Industrie in Deutschland siehe das Zeitgespräch „Droht der deutschen Wirtschaft eine Deindustrialisierung?“ im Wirtschaftsdienst Nr. 12/2022, 917 ([online verfügbar](#)).

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Statistischer Bericht – Daten zur Energiepreisentwicklung – Dezember 2024 ([online verfügbar](#)).

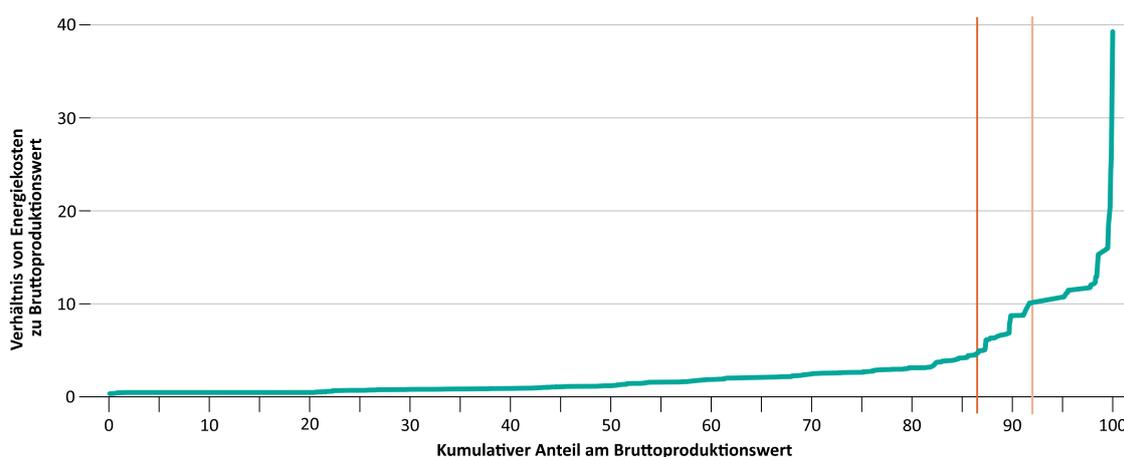
³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2025), a.a.O.

Prozent des gesamten Bruttoproduktionswertes des Verarbeitenden Gewerbes von Sektoren erzeugt, deren Energiekostenanteil bei fünf Prozent oder darunter liegt (Abbildung 2). Sektoren mit Energiekostenanteilen von zehn Prozent oder mehr stehen für etwa neun Prozent des Bruttoproduktionswertes. Im Vergleich zu den Lohnkosten, die im Mittel etwa 21 Prozent und in der Spitze mehr als 45 Prozent der Gesamtkosten ausmachen, können die Energiekosten in vielen Sektoren also nicht die Hauptursache der Kostenproblematik sein. Damit bleibt die Erkenntnis, dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit vieler Industriesektoren nur in begrenztem Maße durch eine Entlastung bei den Strompreisen verbessert werden kann.

Abbildung 2

Verhältnis von Energiekosten zum Bruttoproduktionswert im Verarbeitenden Gewerbe

In Prozent



Anmerkung: Die Beobachtungseinheiten in der Grafik sind die sogenannten Wirtschaftsklassen, also die tiefst mögliche sektorale Gliederungsebene, die durch das Statistische Bundesamt im Rahmen der Kostenstrukturerhebung im Verarbeitenden Gewerbe veröffentlicht wird.

Lesehilfe: Etwa 87 Prozent des gesamten Bruttoproduktionswertes des Verarbeitenden Gewerbes werden von Sektoren erzeugt, deren Energiekostenanteil bei fünf Prozent oder darunter liegt.

Quellen: Kostenstrukturerhebung im Verarbeitenden Gewerbe sowie im Bergbau und der Gewinnung von Steinen und Erden, Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2025

Eine horizontale Industriepolitik, die auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Produktion unter anderem durch Entlastungen bei den Stromkosten oder durch Bürokratieentlastung abzielt, würde den Standort Deutschland zwar stärken. Sie allein wird aber nicht ausreichen, um den Investitions- und Innovationsstau aufzulösen und die Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu verbessern. Konkrete Vorschläge, wie man speziell der Industrie in der aktuellen Phase durch vertikale Industriepolitik helfen kann, sind von politischer Seite dagegen rar.

Herausforderung ist Dekarbonisierung der industriellen Produktion

Betrachtet man die zentralen Herausforderungen, vor der die deutsche Industrie steht, sind diese eben überwiegend nicht national, sondern haben eine europaweite oder sogar globale Dimension. Dies ist zuvorderst der Klimawandel, der letztlich eine Dekarbonisierung der industriellen Produktion erfordert. Zudem machen Veränderungen der geopolitischen Lage Anpassungen der Produktionsstrukturen erforderlich, um die Widerstandsfähigkeit der Produktionsketten gegenüber Krisen durch Lagerhaltung und Diversifizierung der Zulieferer zu erhöhen und damit eine gewisse Resilienz der industriellen Produktion zu erreichen.

Ein solcher Strukturwandel erfordert große Innovations- und Investitionsanstrengungen.⁴ Den Großteil davon werden die Unternehmen erbringen müssen. Die Gewinnerwartungen von längerfristigen Investitionen in alte und auf fossilen Energien basierenden Technologien sinken tendenziell immer mehr. Die Ertragspotenziale von Investitionen in klimaneutrale Technologien sind dagegen potenziell hoch – die systemischen Risiken aufgrund der teils grundlegenden neuen technologischen Entwicklungspfade allerdings ebenfalls.

Zu den zentralen Innovationsfeldern des Strukturwandels zählen die Elektromobilität und die Wasserstofftechnologie. In beiden Feldern hängt der Innovationserfolg des einzelnen Unternehmens entscheidend davon ab, dass auch andere Unternehmen erfolgreich in die neuen Technologien und Wertschöpfungsketten investieren: Ohne Ladeinfrastrukturen und Batterierecycling keine erfolgreichen Elektroautos; ohne effiziente Wasserstoffaufbereitung und sichere Transportwege keine klimaneutrale Stahlproduktion.

Derartige systemische Risiken können selbst große Unternehmen nicht allein tragen. Im Ergebnis kommt es zu Innovations- und Investitionsblockaden, sprich zu Marktversagen.

Bei den Bemühungen für resilientere industrielle Wertschöpfungsketten tritt ein ähnliches Phänomen auf.⁵ Mit Maßnahmen der Risikovorsorge – wie Lagerhaltung, Diversifizierung und Rückgriff auf regionale Zulieferer – steigen die Kosten der Unternehmen. Potenzielle Vorteile, die Unternehmen durch Direktzulieferungen in die Produktion bei Just-in-time-Fertigung und durch Skaleneffekte bei hohen Produktionsmengen haben, werden verschenkt. Kurzfristig wären dann immer die Unternehmen im Vorteil, die keine Risikovorsorge betreiben.

Koordinationsproblem als Marktversagen – Staat als Koordinator

Der gegenwärtige Investitionsstau als Folge des beschriebenen Marktversagens kann aber mit Hilfe eines Koordinators gelöst werden: dem Staat.⁶ Er kann durch Absprachen und Kostenübernahmen die systemischen Risiken der Einführung grüner Technologie senken und Teile der Versicherungsprämie zur Erhöhung der Resilienz industrieller Lieferketten übernehmen.

Die vorhandenen Konzepte dafür, wie der Staat mit vertikaler Industriepolitik reagieren kann, sind unterschiedlich.⁷ Die USA setzen im Rahmen des Inflation Reduction Acts (IRA) auf Steueranreize, um die Unternehmen zu Innovationen und Investitionen in grüne Technologien zu bewegen. Gleichzeitig wird die Förderung an bestimmte Anteile heimischer Produktion geknüpft, um die Abhängigkeit von ausländischen Zulieferfirmen zu verringern. China forciert die entsprechenden Technologieschübe über seinen Einfluss auf die großen Staatsunternehmen oder hohe Einzelsubventionen wie im Fall der Elektromobilität.

Für beide Strategien sind die rechtlichen Voraussetzungen in Europa aber nicht vorhanden.⁸ In der Europäischen Union (EU) fehlt es an einheitlichen staatlichen Finanzstrukturen, um einfache steuerliche Förderinstrumente einzusetzen. Die Zugriffsrechte auf Einzelunternehmen – selbst, wenn sie einer staatlichen Beteiligung unterliegen – sind eng begrenzt. Deutschland allein wiederum fehlen die finanziellen und produktionstechnischen Kapazitäten, um klimaneutralen Produktionstechnologien den Durchbruch zu ermöglichen.

⁴ Eine Diskussion zu den Elementen eines klimaneutralen Strukturwandels findet sich im Zeitgespräch „Wie kann die grüne Transformation gelingen?“ im Wirtschaftsdienst Nr. 5/2024, 295 ([online verfügbar](#)).

⁵ Vgl. Heike Belitz und Martin Gornig (2024): Globaler Handel: Mehr Chips für Europa. Bundeszentrale für politische Bildung, 19. Februar 2024 ([online verfügbar](#)); Nina Czernich und Oliver Falck (2025): Industriepolitik: Auf dem Vormarsch, aber Motivation und Wirkung meist nicht überzeugend. ifo Schnelldienst, 78(1), 40–45 ([online verfügbar](#)).

⁶ Um diese Funktion ausfüllen zu können, ist eine Qualifizierung des Staates erforderlich. Siehe dazu auch Claus Michelsen (2023): Die eigenen Stärken in den Vordergrund stellen. Makronom, 18. Oktober 2023 ([online verfügbar](#)); Achim Wambach (2023): Begleitende Institutionen für die Industriepolitik. Makronom, 11. Oktober 2023 ([online verfügbar](#)).

⁷ Vgl. Heike Belitz et al. (2021): Prioritäten setzen, Ressourcen bündeln, Wandel beschleunigen: Neue Ansätze in der Industrie- und Technologiepolitik. WISO-Diskurs 2/2021, Friedrich- Ebert-Stiftung ([online verfügbar](#)).

⁸ Henning Vöpel (2023): Keine Industriepolitik ist auch keine Lösung, Makronom, 5. Oktober 2023 ([online verfügbar](#)).

Gesamteuropäische, wettbewerbsorientierte und strategische Industriepolitik

Deutschland muss auf eine gesamteuropäische, wettbewerbsorientierte und strategische Industriepolitik setzen, um seine Fähigkeit zu Innovationen und Strukturwandel langfristig zu sichern.⁹ Eine solche Industriepolitik sollte in erster Linie wettbewerbsorientiert sein: Sie sollte nicht darauf abzielen, einzelne nationale Champions hervorzubringen. Vielmehr sollten soweit möglich wettbewerbliche Mechanismen genutzt werden, um Fördermittel effizient, effektiv und transparent zu verteilen. Beispielsweise können offene Ausschreibungen mit objektiven Bewertungskriterien in vielen Fällen ein wichtiger Ansatz sein, um sicherzustellen, dass öffentliche Mittel gezielt in Projekte mit hohem gesellschaftlichen Nutzen fließen, ohne den Wettbewerb zu verzerren. Auch andere Mechanismen können weiterentwickelt werden. Denkbar sind zum Beispiel Open-Access-Verpflichtungen, die den Wettbewerb um öffentlich finanzierte Infrastruktur ermöglichen, oder öffentliche Aufträge mit spezifischen Vorgaben und Zielen.¹⁰

Wichtig ist, dass diese Industriepolitik effizient und zukunftsorientiert gestaltet wird. Im Vordergrund muss die Förderung von Innovationen und Investitionen stehen. Subventionierungen laufender Kosten dagegen sollten vermieden werden. Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas hängt entscheidend davon ab, gezielt in neue Technologien und zukunftsweisende Projekte zu investieren und gleichzeitig marktverzerrende Beihilfen und ineffiziente Subventionen zu vermeiden. Damit werden nicht nur die Innovationsanreize erhöht, sondern auch eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung gefördert.

Erforderlich ist ein strategischer Ansatz. Nicht alles und jedes sollte gefördert werden. Investitionen sollten gezielt in Schlüsselbereiche wie die digitale Wirtschaft, den Gesundheitssektor und klimaschonende Technologien fließen.¹¹ Darüber hinaus sollte der Schwerpunkt auf Technologien gelegt werden, die am Anfang vieler Lieferketten stehen können, wie Chips, Halbleiter und Batterien, um die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken. Auch der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur – Stromnetze, Wasserstoffnetze, Gigabitnetze – spielt hier eine Schlüsselrolle, da er langfristige Wettbewerbsvorteile schafft und die Innovationskraft der Wirtschaft stärkt. Diese Investitionen kommen nicht nur der Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch dem Gemeinwohl zugute.

Ein weiterer zentraler Pfeiler dieser Industriepolitik ist eine viel stärkere europäische Ausrichtung. Herausforderungen wie der Erhalt der technologischen Souveränität und die Sicherung strategischer Wertschöpfungsketten können nicht von einzelnen Ländern bewältigt werden. Eine enge Zusammenarbeit auf EU-Ebene ist daher unerlässlich. Die EU muss als Koordinator auftreten, um Risiken zu minimieren, Ressourcen zu bündeln und eine Zersplitterung der Industriepolitik zu vermeiden. Dies schafft die Grundlage für eine widerstandsfähige und innovative europäische Wirtschaft, die den globalen Herausforderungen gewachsen ist. Denn nur gemeinsam kann Europa in den neuen geopolitischen Konstellationen bestehen.

Ein beispielhaftes Instrument für eine europäisch koordinierte Industriepolitik ist das der Important Projects of Common European Interest (IPCEI). Dieses Instrument fördert Vorhaben in mehreren Mitgliedstaaten, die auf die industrielle Nutzung neuer Technologien abzielen. Anders als bei

⁹ Vgl. Monopolkommission (2024): Neun Wettbewerbspolitische Empfehlungen zur Bundestagswahl ([online verfügbar](#)). Für ähnliche Ansätze siehe auch Chiara Criscuolo et al. (2022): An industrial policy framework for OECD countries: Old debates, new perspectives. OECD Policy Papers Nr. 127 ([online verfügbar](#)); Joanna Piechucka, Lluís Sauri-Romero und Ben Smulders (2024): Competition and Industrial Policies: Complementary Action for EU Competitiveness. Journal of Competition Law & Economics, 20(4), 384–408 ([online verfügbar](#)); OECD (2024): Pro-competitive Industrial Policy – Background Note. DAF/COMP(2024)3 ([online verfügbar](#)). Für einen umfassenden Überblick über die Auswirkung unterschiedlicher industriepolitischer Maßnahmen siehe auch Réka Juhász, Nathan Lane und Dani Rodrik (2023): The new economics of industrial policy. Annual Review of Economics, 16, 213–242 ([online verfügbar](#)).

¹⁰ Für ein Beispiel, wie industriepolitische Maßnahmen wie die Breitbandförderung effektiv und gleichzeitig nicht marktverzerrend wirken können, wenn sie mit wettbewerbsfördernden Open-Access-Verpflichtungen kombiniert werden, siehe Tomaso Duso, Mattia Nardotto und Jo Seldeslachts (2018): Ausbau der deutschen Grundbreitbandversorgung: Lehren aus der Vergangenheit mahnen zur Besonnenheit. DIW Wochenbericht Nr. 25, 543–551 ([online verfügbar](#)) und Tomaso Duso, Mattia Nardotto und Jo Seldeslachts (2025): A retrospective study of state aid control in the German Broadband market. Journal of the European Economic Association, im Erscheinen (Discussion Paper [online verfügbar](#)).

¹¹ Vgl. Heike Belitz und Martin Gornig (2023): Ohne strategische Industriepolitik geht es nicht. Makronom, 16. November 2023 ([online verfügbar](#)).

traditioneller Technologiepolitik kann die Förderung bis unmittelbar vor die kommerzielle Nutzung im Rahmen einer Massenproduktion reichen, um den Aufbau von Produktionskapazitäten über die gesamte Wertschöpfungskette zu ermöglichen. Dazu wurden die europäischen Beihilferegeln für diese Projekte gelockert. Die konkrete Art der Förderung (Kredite, Garantien, Zuschüsse) sowie die zugrundeliegenden Bedingungen (zuwendungsfähige Ausgaben, Förderquote, Förderzeitraum) werden für jedes IPCEI vom betroffenen Mitgliedstaat festgelegt.¹² Bisherige Projekte konzentrieren sich unter anderem auf Mikroelektronik, Batteriezellenproduktion und Wasserstofftechnologien.¹³ Damit die IPCEIs jedoch ihr volles Potenzial entfalten können, müssen sie breiter aufgestellt, finanziell erheblich gestärkt sowie effizienter und transparenter umgesetzt werden.

Fazit: Deutschland braucht einen neuen industriepolitischen Kurs

Die deutsche Industrie steht vor tiefgreifenden Herausforderungen: Hohe Kosten, geopolitische Unsicherheiten und der notwendige Übergang zu klimaneutralen Technologien setzen den Standort unter Druck. Die bisher diskutierten Maßnahmen, wie Steuererleichterungen oder eine Senkung der Stromkosten, greifen zu kurz, da sie die strukturellen Probleme nicht lösen. Stattdessen braucht es eine wettbewerbsorientierte und strategische Industriepolitik, die Innovationen gezielt fördert, Marktverzerrungen vermeidet und den langfristigen Strukturwandel unterstützt. Entscheidend ist zudem eine enge europäische Zusammenarbeit, um Fragmentierung zu vermeiden und eine resiliente, innovationsgetriebene Wirtschaft zu schaffen. Besonders wichtig ist dabei ein wettbewerbsfreundlicher Förderansatz, der sich auf Schlüsseltechnologien konzentriert. Programme wie die Important Projects of Common European Interest (IPCEI) bieten bereits einen Rahmen, müssen aber effizienter und transparenter gestaltet werden. Nur mit einem klaren, zukunftsgerichteten industriepolitischen Kurs kann Deutschland langfristig wettbewerbsfähig bleiben.

Tomaso Duso ist Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte im DIW Berlin | tduso@diw.de

Martin Gornig ist Forschungsdirektor Industriepolitik in der Abteilung Unternehmen und Märkte im DIW Berlin | mgornig@diw.de

Alexander Schiersch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Unternehmen und Märkte und der Forschungsgruppe Entrepreneurship im DIW Berlin | aschiersch@diw.de

¹² Europäische Kommission (2025): Practical information for Important Projects of Common European Interest (IPCEI) ([online verfügbar](#)).

¹³ Europäische Kommission (2024): Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI) ([online verfügbar](#)).

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

Redaktion:
Pressestelle des DIW Berlin

Pressekontakt:
Sebastian Kollmann
Tel.: +49 (30) 89789-250
Mail: presse@diw.de

ISSN: 2567-3971
Alle Rechte vorbehalten
© 2025 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.