

11. Gründe, die Anpassung der Industrie wirtschaftspolitisch zu begleiten

Autor: Dr. Dirk Schumacher, Tel. 069 7431-2931, dirk.schumacher@kfw.de

Die Größe der Herausforderungen, denen sich die deutsche Industrie gegenüber sieht, verlangt auch enorme staatliche Reformanstrengungen. In diesem Kapitel diskutieren wir, ob darüber hinaus auch direkte staatliche Interventionen notwendig sein könnten.

Deindustrialisierung als der normale Gang der Dinge?

Die deutsche Wirtschaft kennzeichnet nach wie vor ein hoher Anteil an industrieller Wertschöpfung. Im Angesicht der vielfältigen strukturellen Herausforderungen ist allerdings davon auszugehen, dass der Anteil weiter zurückgehen wird. Ein solcher Rückgang muss nicht notwendigerweise ein Alarmzeichen sein. Tatsächlich ist, wie in Kapitel 1 gezeigt, ein trendmäßiger Rückgang des Wertschöpfungsanteils des Verarbeitenden Gewerbes in jeder der großen Volkswirtschaften zu beobachten und selbst China kann sich diesem Trend nicht entziehen. Damit stellt sich die Frage, ob dieser Prozess hinzunehmen ist und letztlich eine unvermeidbare Entwicklung darstellt oder staatliche Gegenmaßnahmen, in welcher Form auch immer, ergriffen werden sollten. Diese Frage ist zweifelslos schwer zu beantworten. Aber ein wichtiger Aspekt, der bei der Suche nach einer adäquaten wirtschaftspolitischen Antwort berücksichtigt werden muss, ist die Tatsache, dass die momentane Lage der deutschen Industrie nicht nur einen „normalen“ Anpassungsprozess darstellt. Vielmehr gibt es etliche geopolitische Faktoren, die eine Abwärtsdynamik auslösen oder massiv verstärken, die möglicherweise ein neues marktbasierter Gleichgewicht unterschießen würde und damit eine wirtschaftspolitische Begleitung bedenkenswert machen.

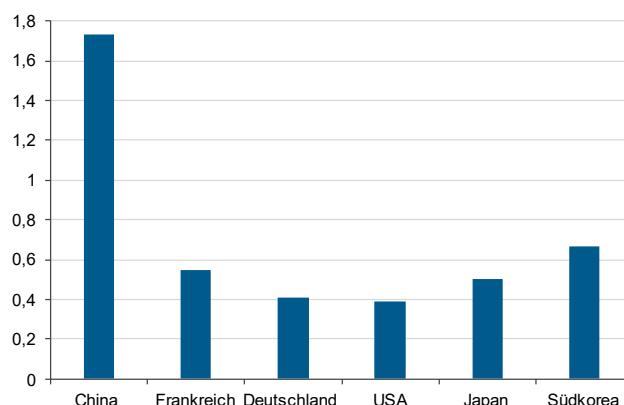
Nicht nur Marktkräfte am Werk

Der Gegenwind, dem sich die deutsche Industrie ausgesetzt sieht, reflektiert auch wirtschaftspolitische Aktivitäten in anderen Teilen der Welt. Die massive Unterstützung des chinesischen Staates für die dort ansässigen Unternehmen ist eine wohldokumentierte Tatsache (Grafik 11.1). Aber auch der Chips Act und der Inflation Reduction Act in den USA waren jeweils große staatliche Programme zur Förderung der heimischen Produktion in bestimmten Industriesektoren. Damit soll weder die Rolle heimischer Standortnachteile noch die Dynamik chinesischer oder amerikanischer Unternehmen kleingeredet werden. Dennoch ist es wichtig festzuhalten, dass die Eingriffe anderer Regierungen den

Anpassungsprozess des deutschen Industriesektors stark beeinflussen. Mit einem reinen „Laissez-faire“ würde man dann implizit den wirtschaftspolitischen Entscheidungen anderer Länder Gestaltungsmacht über die deutsche Industrie zukommen lassen. Dies ist für sich genommen noch kein schlagendes Argument, dass industriepolitische Entscheidungen anderer Länder ebenfalls industriepolitisch beantwortet werden müssen. Es ist aber unabdingbar sich zu vergegenwärtigen, wann Marktkräfte am Werk sind und wann geopolitische Entscheidungen andere Regierungen den Anpassungsdruck auslösen.

Grafik 11.1 Finanzielle Unterstützung des Industriesektors (2019)

In Relation zum BIP in Prozent



Quelle: Kiel Institut; KfW Research.

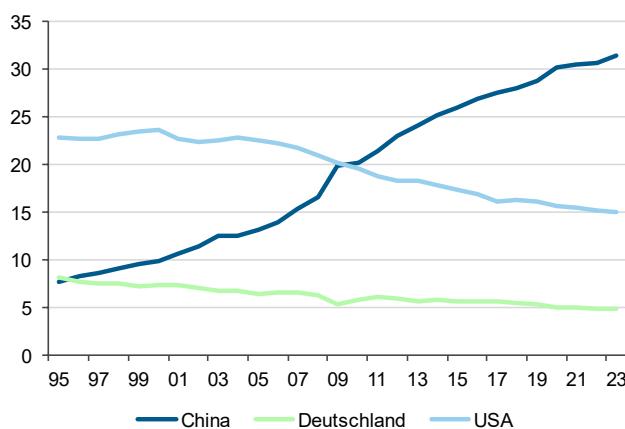
In einer Welt ohne Regeln sind industrielle Abhängigkeiten dauerhaft (sehr) teuer

Nicht zuletzt aufgrund einer sehr aktiven Industriepolitik ist es China gelungen, zur führenden Industrienation aufzusteigen (Grafik 11.2). Dieser Aufstieg, der mit einem relativen Abstieg anderer Industrieländer einherging, hat (einseitige) Abhängigkeiten geschaffen, von denen Chinas Monopol bei Seltenen Erden nur die offensichtlichste ist. Aber auch gegenüber den USA bestehen aus europäischer Sicht Abhängigkeiten im Bereich der Informationstechnologie und in der Verteidigung. Diese Abhängigkeiten haben den Spielraum Europas in den vergangenen Handelsabkommen merklich reduziert. In einer regelbasierten und kooperativen Welt wären diese Abhängigkeiten einfach Ausdruck einer effizienten Spezialisierung einzelner Länder. Diese regelbasierte und kooperative Welt ist leider

mittlerweile mehr Wunsch als Realität.¹ In einer regellosen Welt müssen wirtschaftspolitische Entscheidungen notwendigerweise geopolitische Nebenbedingungen viel stärker berücksichtigen.

Grafik 11.2: Anteil an der globalen Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe

Auf Basis von Preisen von 2015, in Prozent



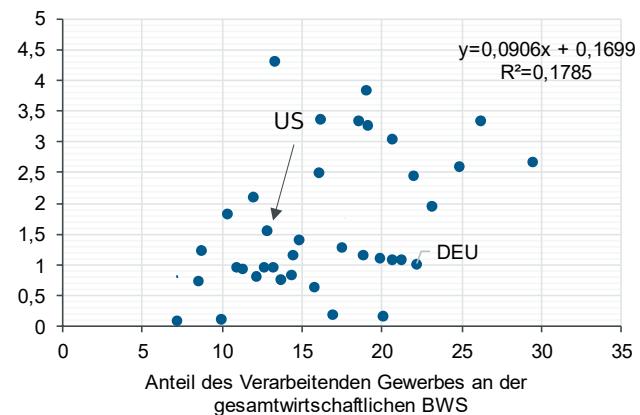
Quelle: UNCTAD; KfW Research.

Negative Rückkoppelungen können Schrumpfung industrieller Kerne verstärken

Die Größe der Herausforderungen, denen sich die deutsche Industrie gegenüberstellt, erhöht das Risiko negativer Rückkoppelungen signifikant. Ein Grund hierfür ist die Existenz von positiven Skaleneffekten. Eine Ausweitung der Produktion führt bei steigenden Skalenerträgen zu sinkenden Stückkosten. Anders formuliert: Die schiere Größe der Unternehmen und des Sektors bedingt teilweise deren Produktivität.² Diese Skaleneffekte treten überdurchschnittlich häufig im Verarbeitenden Gewerbe auf.³ Die Tatsache, dass Länder mit einem größeren Anteil des Verarbeitenden Gewerbes im Durchschnitt auch ein stärkeres Produktivitätswachstum aufweisen, ist ein Hinweis auf positive Skaleneffekte (Grafik 11.3). Aus all dem folgt aber auch, dass ein Schrumpfen des Sektors – ausgelöst durch externen Anpassungsdruck – zu einer Reduzierung der Skaleneffekte führt. Damit sinkt allerdings auch die Produktivität, was weiteren Druck zur Anpassung bedeutet. Ein großer negativer Schock kann demnach potenziell eine negative Spirale auslösen und zum Überschießen der Anpassung des Industriesektors führen.

Grafik 11.3: Industrieanteil und Produktivitätswachstum (OECD-Länder, 2009–2019)

Wachstum des realen BIP je Arbeitsstunde (in Prozent); Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung



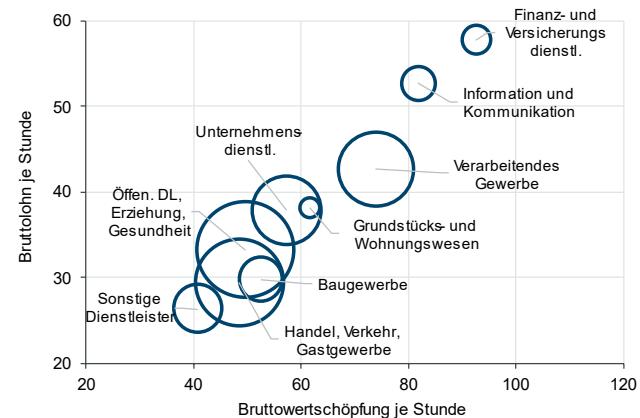
Quelle: Destatis; KfW Research.

Höhere Produktivität und Löhne in der Industrie

Eng verbunden mit dem höheren Produktivitätswachstum des Verarbeitenden Gewerbes ist die Tatsache, dass auch das Lohnniveau höher ist als im Durchschnitt der restlichen Wirtschaft (Grafik 11.4). Der Erhalt industrieller Kerne bedeutet damit auch den Erhalt von überdurchschnittlich bezahlten Arbeitsplätzen.⁴

Grafik 11.4: Löhne und Produktivität nach Wirtschaftsbereichen 2024

Bruttolohn je Stunde in EUR; Bruttowertschöpfung je Stunde in EUR



Quelle: Destatis; KfW Research.

¹ Einen schönen Überblick, was das Vordringen von geopolitischen Überlegungen in die wirtschaftliche Sphäre bedeutet, bietet Mohr und Trebesch „Geoeconomics“, Kiel Working Paper No 2279 (2025).

² Für eine Darstellung der Relevanz dieser Effekt am Beispiel der Industrie für erneuerbare Energien in China siehe Hove, A. „Clean energy innovation in China: fact and fiction, and implications for the future“.

³ Vgl. Deutsche Bundesbank Research Brief 73. Februar 2025 „Skalenerträge von Unternehmen: Neue Evidenz basierend auf europäischen Unternehmensdaten“.

⁴ Anpassungsprozesse führen dazu, dass die Lohndifferenz zu den weniger produktiven Sektoren nicht beliebig wachsen kann. Diese Prozesse werden oft unter dem Stichwort „Baumol's cost disease“ beschrieben.

Je größer der Schock, desto schwieriger die Anpassung

Unabhängig von der Frage, welche Größe der deutsche Industriesektor unter Berücksichtigung aller geopolitischen und technologischen Gegebenheiten haben sollte, muss auch die Frage der sozio-ökonomischen Kosten des Anpassungsprozesses hin zu diesem neuen Gleichgewicht berücksichtigt werden. Grundsätzlich ist es wünschenswert, wenn der institutionelle Rahmen einer Volkswirtschaft ausreichend Flexibilität erlaubt, um strukturelle Anpassungen – die Reallokation von Arbeit und Kapital – zu meistern. Wirtschafts-

politik sollte darauf hinarbeiten, dass diese Flexibilität gegeben ist. Es ist aber auch eine wirtschaftspolitische Tatsache, dass es Grenzen der Flexibilität gibt. Große Schocks können die sozio-ökonomische Belastbarkeit von Ländern überfordern. Der erste China Schock Anfang der 2000er-Jahre ist hierfür ein prominentes Beispiel.⁵ Es erscheint deshalb ein legitimes Ziel von Wirtschaftspolitik einem Sektor eine Atempause zu verschaffen, wenn absehbar ist, dass der unmittelbare Anpassungsdruck tiefe sozio-ökonomische Bremsspuren hinterlässt.

⁵ Siehe etwa Autor, Don und Hanson „The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States“, American

Economic Review Vol. 103 (2013).