

# Zukunftsfähige Industriepolitik: Leitlinien für die nächste Bundesregierung

Dr. Anna Leipprand, Dr. Lukas Hermwille, Miriam Ruß und Daniel Posch



**Wuppertal  
Institut**

| BertelsmannStiftung

# 1 Industriepolitik dient gesellschaftlichen Zielen: Wohlstand, Sicherheit, Klimaschutz und Demokratie

Das vorliegende Papier plädiert für eine zukunftsfähige Industriepolitik. Die Argumentation geht von der Annahme aus, dass bestimmte Entwicklungen in der Industrie zum Erreichen gesellschaftlicher Ziele beitragen können, und dass Politik die Voraussetzungen für diese Entwicklungen schaffen sollte.

Zu den zentralen gesellschaftlichen Zielen gehört es, "Wohlstand für alle" zu schaffen, da ein ausreichender **materieller Wohlstand** eine der Voraussetzungen für ein gutes Leben ist. Wohlstand und gutes Leben sind langfristig nur in einem **stabilen Klima und einer gesunden Umwelt** möglich. Der Schutz unserer **freiheitlich-demokratischen Grundordnung** und der dafür notwendige gesellschaftliche Zusammenhalt sind weitere essenzielle Voraussetzungen, ebenso wie die Gewährleistung von innerer, äußerer und wirtschaftlicher **Sicherheit**.

Aktuelle Entwicklungen im In- und Ausland setzen diese Ziele heute zunehmend unter Druck. Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und seine hybride Kriegsführung auch gegen die Bundesrepublik, die Unsicherheit über das zukünftige Verhalten der USA, die zunehmend dramatischen Folgen des Klimawandels, aber auch die in vielen Ländern erstarkenden autoritären und rechtspopulistischen Akteure erschweren das Erreichen der Ziele.

Vor diesem Hintergrund ist die Einbindung in die Europäische Union wichtiger denn je. Nur als Teil eines starken europäischen Binnenmarkts und nur durch die Bündelung der Kräfte mit den anderen Mitgliedstaaten kann Deutschland seine Ziele erreichen. Die Industrie in Deutschland und Europa spielt dabei eine zentrale Rolle.

ABBILDUNG 1 Industriepolitik gestaltet die Wirtschaftsstruktur, um gesellschaftliche Ziele zu erreichen



## 2 Gesamtgesellschaftliche Ziele können nur mit Hilfe der Industrie erreicht werden

---

Die verarbeitende Industrie ist **Tragwerk von Wirtschaft und Wohlstand** in unserem Land. Sie trägt selbst bereits zu etwas mehr als einem Fünftel der Bruttowertschöpfung in Deutschland bei und beschäftigt mehr als 7,5 Mio. Menschen (2023). Die Arbeitsproduktivität in der Industrie ist dabei überdurchschnittlich hoch, und industrielle Produktion ist über viele Regionen in Deutschland verteilt. Durch ihre Verflechtungen mit anderen Bereichen der Wirtschaft hat die Industrie aber eine noch weit größere Bedeutung. Die verarbeitende Industrie stellt Produkte her, die den Erfolg anderer Sektoren ermöglichen. Zudem werden von der Industrie in erheblichem Umfang unternehmensnahe Dienstleistungen nachgefragt. Wertschöpfung und Arbeitsplätze auch in vor- und nachgelagerten Branchen sind somit indirekt an die industrielle Basis geknüpft. Nicht zuletzt trägt die Industrie in besonderem Maße zu technologischem Fortschritt und Innovationen bei.

Die Industrie verfügt zudem über ein **großes Klimaschutzpotenzial**. Noch gehen 23% der deutschen Treibhausgasemissionen auf das Konto der verarbeitenden Industrie. Technologische Lösungen für klimafreundliche Produktion auch in den energieintensiven Branchen, wie Elektrifizierung, Nutzung von grünem Strom, Nutzung von Wasserstoff, CCUS und Kreislaufwirtschaft, sind heute jedoch bekannt. Zahlreiche Studien zeigen, dass eine klimafreundliche Industrie bis zur Mitte des Jahrhunderts möglich ist. Die anstehende Erneuerung vieler Industrieanlagen bietet ein Gelegenheitsfenster für schnelle und große Beiträge zum Klimaschutz. Die Industrie produziert zudem selbst die neuen Technologien, die Klimaschutz in der Wirtschaft insgesamt möglich machen – etwa Erneuerbare-Energie-Technologien, Wärmepumpen oder Batterien. Das Wachstumspotenzial dieser Branchen ist sehr groß.

Die Industrie war und ist eine wichtige **Stütze der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts**. Insbesondere die Schwerindustrie spielte eine wesentliche Rolle für den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg. Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gelang es, politische Spannungen in Europa abzubauen, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand zu fördern und den Grundstein für die Europäische Integration zu legen. Industrie bietet vergleichsweise hohe Löhne für mittlere Qualifikationen und wirkt der Spreizung von Einkommen entgegen. Arbeit in der Industrie kann persönliche und regionale Identitäten stiften. Heute ist wiederum zu beobachten, dass sich vom industriellen Strukturwandel betroffene Regionen häufig als besonders anfällig für populistische und antidemokratische Strömungen erweisen. All dies weist auf die große Bedeutung der Industrie für stabile gesellschaftliche Verhältnisse hin.

Industrie ist **unverzichtbar für die Gewährleistung von Sicherheit und Versorgungssicherheit**. Die Erfahrung der COVID19-Pandemie und der Energiekrise im Schatten des russischen Angriffskriegs haben gezeigt, welche gravierenden Auswirkungen globale Schocks auf globale Lieferketten haben und wie sich diese auf Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland auswirken. Der Aufbau von Produktionskapazitäten und technologischen Fähigkeiten in strategischen Bereichen erhöhen technologische Souveränität und haben damit auch eine erhebliche sicherheitspolitische Bedeutung.

## 3 Industriepolitik ist sinnvoll und legitim, wenn sie richtig gemacht wird

---

Ob Regierungen überhaupt industriepolitisch intervenieren sollten, ist traditionell umstritten. Im Zentrum der Debatte stehen oft Maßnahmen wie Zölle und Subventionen, die auf einzelne Unternehmen oder Branchen zielen und diese z.B. gegenüber Konkurrenten aus dem Ausland bevorzugen sollen. Unsere Definition ist breiter und ist damit international anschlussfähig: **Zukunftsfähige Industriepolitik umfasst alle Maßnahmen und Instrumente, die die Entwicklung der Industrie mit Blick auf gesellschaftliche Ziele lenken können oder sollen.** Maßnahmen wie CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Produktregulierung, Strompreissenkungen, öffentliche Beschaffung oder Planungsinstrumente für Infrastrukturen müssen in einem Konzept für zukunftsfähige Industriepolitik berücksichtigt werden, da sie für die Entwicklung der Industrie entscheidende Rahmenbedingungen darstellen. Ohne sie kann die aktuelle politische Debatte nicht vollständig abgebildet werden.

Industriepolitische Instrumente, die einzelne Branchen unterstützen ("vertikale Industriepolitik"), sollten grundsätzlich sparsam eingesetzt werden. Die Wirtschaftswissenschaft hält sie nur unter bestimmten Bedingungen für legitim, insbesondere wenn Märkte ohne Steuerung bestimmte Ziele nicht erreichen, also ein „**Marktversagen**“ vorliegt. Gleichzeitig birgt Industriepolitik immer auch das Risiko, aufgrund von „**Regierungsversagen**“ ineffizient zu sein und Mitnahmeeffekte zu erzeugen. Sie muss in diesem Spannungsfeld gestaltet werden.

Laut wirtschaftswissenschaftlicher Literatur gelten industriepolitische Interventionen als gerechtfertigt, um

- **externe Effekte zu internalisieren**, etwa wenn wirtschaftliche Aktivitäten negative Auswirkungen auf die Umwelt haben,
- **Koordinationsprobleme zu lösen**, also wenn eine für mehrere Akteure gewinnbringende Zusammenarbeit nicht zustande kommt, weil kein Akteur einen Anreiz hat, den ersten Schritt zu machen,

- **öffentliche Güter bereitzustellen**, die dem Gemeinwesen zugutekommen, aber durch den Markt nicht ausreichend angereizt werden (z.B. Schulen und Infrastruktur),
- **Unsicherheit für Unternehmen zu reduzieren**, sodass diese Investitionsentscheidungen treffen können, durch die neue, nachhaltigere Technologiepfade erschlossen werden können, und
- **Produktionskapazitäten und technologische Fähigkeiten in strategischen Schlüsseltechnologien aufzubauen**, insbesondere bei innovativen oder Querschnittstechnologien, für die bisher keine etablierten Wertschöpfungsketten im Land existieren (*infant industries*).

Viele der oben genannten gesellschaftlichen Ziele, wie Klimaschutz oder die Verbesserung der äußeren Sicherheit, haben den Charakter öffentlicher Güter und erfordern **hohe Investitionen**. Das Handeln vieler Akteure muss aufeinander abgestimmt werden, etwa beim Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft. Marktakteure und politische Akteure müssen **weitreichende Entscheidungen unter hoher Unsicherheit** treffen. Angesichts der zunehmenden geopolitischen Spannungen wird die strategische Bedeutung vieler Industriebranchen deutlicher, und die Frage nach Produktionskapazitäten und Technologiesouveränität stellt sich drängender als noch vor wenigen Jahren. Die genannten Gründe sprechen also angesichts der aktuellen Herausforderungen besonders deutlich für eine gestaltende Industriepolitik.

Darüber hinaus sind mit der Transformation zur Klimaneutralität besondere zusätzliche Herausforderungen verbunden. Zum einen müssen neue Technologien und innovative Verfahren sehr schnell zur Wettbewerbsfähigkeit hin entwickelt werden. Gleichzeitig gilt es aber auch fossile bzw. nicht nachhaltige Systeme herunterzufahren. Das wiederum führt unweigerlich zu

Konflikten. Gezielte politische Interventionen werden notwendig sein, nicht nur um die Entwicklung im Sinne der oben genannten gesellschaftlichen Ziele zu leiten, sondern auch um diese **Konflikte zu moderieren**.

In jedem Fall braucht Industriepolitik **Warn- und Korrekturmechanismen**, um gegen die inhärenten Risiken gewappnet zu sein. Schließlich läuft sie immer auch Gefahr, einzelne Unternehmen oder Sektoren über das nötige oder angestrebte Maß hinaus zu unterstützen und damit den Wettbewerb zu verzerren. Dies kann der Fall sein, weil die öffentliche Hand nicht über die nötigen Informationen verfügt, oder weil es einzelnen Akteuren gelingt, die Industriepolitik für ihre wirtschaftlichen Interessen auszunutzen. Die

Höhe des Risikos für ein solches Regierungsversagen hängt auch davon ab, ob staatliche Stellen über ausreichend **administrative und Monitoring-Kapazitäten** verfügen. Auch die industriepolitischen Instrumente selbst müssen so gestaltet werden, dass die Risiken von politischer Einflussnahme und der Missbrauch von Informationsasymmetrien minimiert werden.

Der Strukturwandel, der durch die notwendigen Veränderungen zu erwarten ist, birgt ein hohes Konfliktpotenzial, welches den Druck auf regionalen und gesellschaftlichen Zusammenhalt noch verstärken kann. Entsprechend braucht es zusätzlich zur Industriepolitik eine **begleitende Strukturpolitik**, die negative Auswirkungen auffängt bzw. ausgleicht.

## 4 Kriterien für eine zukunftsfähige Industriepolitik

---

Es wird zunehmend deutlich, dass eine Zeitenwende auch in der deutschen Industriepolitik notwendig ist. Deutschland ist trotz einiger Fortschritte noch weit vom Ziel einer klimaneutralen Wirtschaft entfernt. Gleichzeitig bedrohen geopolitische Rivalitäten die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Mit dem *Clean Industrial Deal* hat die Europäische Kommission bereits eine große industriepolitische Strategie für Europa angekündigt. Auch die neue Bundesregierung wird sich zentralen industriepolitischen Fragen stellen müssen.

In diesem Kapitel stellen wir 10 Kriterien für zukunftsfähige Industriepolitik vor. Sie sollen dazu beitragen, die industriepolitische Debatte in Deutschland zu systematisieren und notwendige politische Abwägungen im Fall von Zielkonflikten zu erleichtern. Zudem sollen diese Kriterien helfen zu vermeiden, dass die häufig ideologisch sehr aufgeladene politische Debatte zu kleinteilig geführt bzw. zu stark von Partikularinteressen getrieben wird. Vieles deutet darauf hin, dass Industriepolitik an Bedeutung zunehmen wird. Deshalb stellt sich nicht mehr die Frage, ob Industriepolitik stattfindet, sondern wie sie gestaltet wird. Die nachfolgenden zehn Kriterien können als Koordinatensystem dienen, um einer Antwort auf diese Frage

näherzukommen und Industriepolitik bestmöglich auf die gesellschaftlichen Ziele auszurichten.

### Zukunftsfähige Industriepolitik...

#### 1. Wirkt transformativ:

Zukunftsfähige Industriepolitik unterstützt den klimaneutralen Umbau der Industrie und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft bis zur Mitte des Jahrhunderts.

Zukunftsfähige Industriepolitik schafft die nötigen Bedingungen und Anreize für Investitionen in Klimaneutralität und Kreislaufwirtschaft. Wo nötig, wird das Leitinstrument des europäischen Emissionshandels durch De-Risking- und Förderinstrumente flankiert, um Hemmnisse für Investitionen in neue Technologien zu überwinden. Gleichzeitig agiert ZIP auch „horizontal“ und verbessert die Faktoren, die alle Unternehmen bei der Transformation unterstützen, etwa in Bezug auf administrative Belastungen oder die Versorgung mit erneuerbarer Energie. Sie schafft oder stärkt zudem Märkte für klimafreundlich hergestellte Produkte.

## 2. Fördert Versorgungssicherheit und Resilienz:

Zukunftsfähige Industriepolitik stärkt die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit der heimischen Industrie und schafft oder erhält eine ausreichende Autonomie in strategisch wichtigen Bereichen.

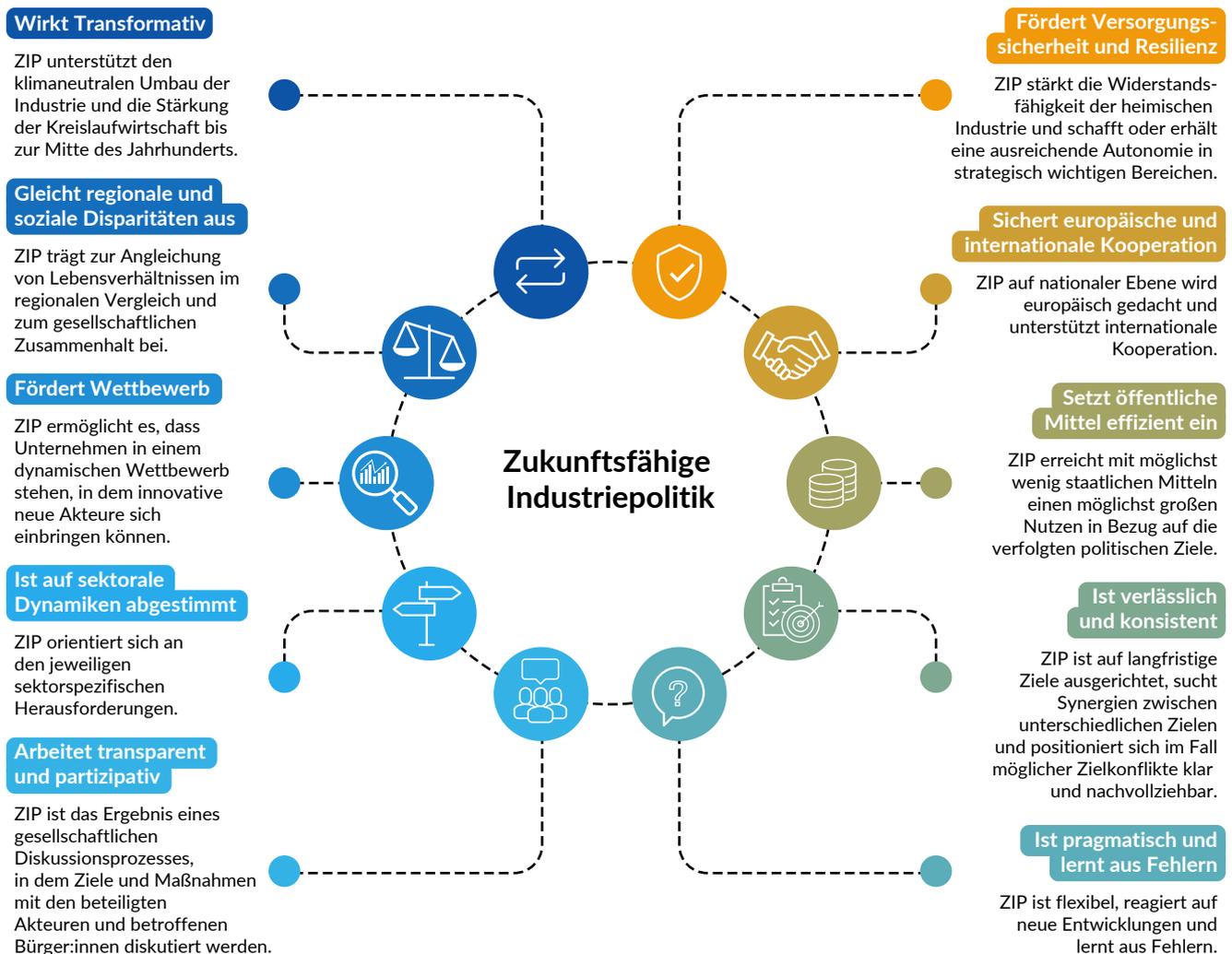
Deutschland und die EU müssen vor dem Hintergrund zunehmender geopolitischer Rivalitäten einseitige Importabhängigkeiten vermeiden und diversifizierte Handelspartnerschaften etablieren. Dies ist Voraussetzung dafür, nicht durch einzelne Staaten erpressbar zu sein. Zukunftsfähige Industriepolitik nutzt die Vorteile internationaler Arbeitsteilung und globalem Handel, aber adressiert auch die potenziell damit verbundenen Risiken.

## 3. Gleicht regionale und soziale Disparitäten

**aus:** Zukunftsfähige Industriepolitik trägt zur Angleichung von Lebensverhältnissen im regionalen Vergleich und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei.

Zukunftsfähige Industriepolitik trägt dazu bei, benachteiligte oder besonders belastete Regionen zu stärken, regionale Entwicklung zu fördern bzw. eine weitere Verschärfung von regionalen Disparitäten zu vermeiden. Zu einer zukunftsfähigen Industriepolitik gehören auch Maßnahmen, die in besonders betroffenen Regionen nachhaltige Arbeitsplätze schaffen, die finanziellen Ressourcen von Kommunen erhöhen oder die Arbeitsmarktchancen von benachteiligten Gruppen verbessern.

ABBILDUNG 2 10 Kriterien zukunftsfähiger Industriepolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

#### **4. Sichert europäische und internationale Kooperation:**

Zukunftsfähige Industriepolitik auf nationaler Ebene wird europäisch gedacht und unterstützt internationale Kooperation.

Der EU-Binnenmarkt ist mit Abstand der größte Exportmarkt für die deutsche Industrie. Deshalb muss zukunftsfähige Industriepolitik die europäische Ebene im Blick halten und die Potenziale der europäischen Arbeitsteilung ausschöpfen. Sie sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern, ihre individuellen Stärken – etwa unterschiedliche Potenziale für den Ausbau erneuerbarer Energien oder bestehende industrielle Netzwerke und Innovationssysteme – betonen und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt schaffen bzw. erhalten. Nationale Industriepolitik sollte nicht zu Lasten anderer Mitgliedstaaten gehen. Zukunftsfähige Industriepolitik steht zudem im Einklang mit internationalen Regeln und stärkt internationale Zusammenarbeit. Ärmere Länder dürfen nicht von den Entwicklungschancen durch neue Technologien ausgeschlossen werden.

#### **5. Fördert Wettbewerb:**

Zukunftsfähige Industriepolitik ermöglicht es, dass Unternehmen in einem dynamischen Wettbewerb stehen, in dem innovative neue Akteure sich einbringen können.

Zukunftsfähige Industriepolitik darf nicht zu einer Zunahme von Machtkonzentration im Markt führen – auch wenn sie übergangsweise strategische Wirtschaftsbereiche schützt oder aufbaut. Sie sollte möglichst wenig in den Wettbewerb eingreifen, um Anreize für Innovation und Kostensenkung nicht zu schmälern, und dazu beitragen, dass Wettbewerb in neuen Märkten entstehen kann.

#### **6. Setzt öffentliche Mittel effizient ein:**

Zukunftsfähige Industriepolitik erreicht mit möglichst wenig staatlichen Mitteln einen möglichst großen Nutzen in Bezug auf die verfolgten politischen Ziele.

Staatliche Mittel für zukunftsfähige Industriepolitik sind absehbar knapp. Das Design von Förderinstrumenten sollte effizient sein, also Anreize für niedrige

Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln bieten und Mitnahmeeffekte vermeiden. Zukunftsfähige Industriepolitik muss mit knappen öffentlichen Mitteln private Investitionen hebeln. Deshalb sollten nur Bereiche gefördert werden, die absehbar langfristig unabhängig von staatlichen Subventionen im internationalen Wettbewerb bestehen können.

#### **7. Ist auf sektorale Dynamiken abgestimmt:**

Zukunftsfähige Industriepolitik orientiert sich an den jeweiligen sektorspezifischen Herausforderungen.

Zukunftsfähige Industriepolitik basiert auf einem umfassenden Verständnis der zu unterstützenden Branchen und Sektoren, berücksichtigt Unterschiede in Bezug auf die spezifischen Bedürfnisse, Fähigkeiten und Möglichkeiten, und orientiert sich an ihren Stärken. Beim Design von industriepolitischen Maßnahmen für die Transformation werden die relative Position des jeweiligen Sektors innerhalb globaler Wertschöpfungsketten und seine künftige Rolle in einer klimaneutralen Wirtschaft berücksichtigt. Zudem können zu verschiedenen Zeitpunkten in der Transformation unterschiedliche Maßnahmen sinnvoll sein: Wenn Unternehmen neue Technologien entwickeln oder als Pioniere umsetzen, geht dies mit einer hohen Unsicherheit einher. In diesem Fall sind industriepolitisch offenere Strategien mit ausreichend Handlungsspielraum sowie Unterstützung für proaktive Firmen notwendig. Wenn es dagegen um einen technologischen Aufholprozess heimischer Industrien im internationalen Wettbewerb geht, in dem die Richtung bereits klar ist, können die notwendigen Maßnahmen zielgerichtet von der öffentlichen Hand orchestriert werden.

#### **8. Ist verlässlich und konsistent:**

Zukunftsfähige Industriepolitik ist auf langfristige Ziele ausgerichtet, sucht Synergien zwischen unterschiedlichen Zielen und positioniert sich im Fall möglicher Zielkonflikte klar und nachvollziehbar.

Zukunftsfähige Industriepolitik erfordert einen Policy Mix aus verschiedenen Instrumenten. Sie ist eingebettet in eine übergeordnete Strategie und verfolgt langfristige Ziele. Einzelne politische Maßnahmen sollten komplementär sein und nicht im Widerspruch zueinander

der stehen. Wenn Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Zielen nicht auflösbar sind, trifft zukunftsfähige Industriepolitik nach systematischer Abwägung Entscheidungen und macht ihre Gründe nachvollziehbar. Sie schafft stabile Rahmenbedingungen und Planbarkeit für die wirtschaftlichen Akteure. In bestimmten Fällen kann Sie politische Unsicherheit reduzieren und die Grundlage für transformative Investitionen schaffen, indem sie technologische Korridore vorgibt. Innerhalb dieser Korridore sollten jedoch Instrumente so ausgestaltet sein, dass Wettbewerb Anreize für weitere Innovation und Kostensenkungen schafft.

#### 9. Arbeit transparent und partizipativ:

Zukunftsfähige Industriepolitik ist das Ergebnis eines gesellschaftlichen Diskussionsprozesses, in dem Ziele und Maßnahmen mit den beteiligten Akteuren und betroffenen Bürger:innen diskutiert werden.

Zukunftsfähige Industriepolitik braucht die Mitarbeit der beteiligten Stakeholder. Sie braucht eine transparente Diskussion über ihre strategischen Ziele, auch

und gerade im Falle von Zielkonflikten. Partizipative Prozesse sichern breite Unterstützung für Entscheidungen und das spezifische Wissen der beteiligten Stakeholder hilft, ein möglichst vollständiges Bild über die Wirkung bestimmter Maßnahmen bzw. verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten von Maßnahmen zu bekommen und Lösungen für komplexe Probleme zu finden.

#### 10. Ist pragmatisch und lernt aus Fehlern:

Zukunftsfähige Industriepolitik ist flexibel, reagiert auf neue Entwicklungen und lernt aus Fehlern.

Es wird niemals möglich sein, alle möglichen Folgen von Industriepolitik vorab genau zu verstehen und alle Zielkonflikte aufzulösen. Entsprechend kann Industriepolitik nur mit einer gewissen Fehlertoleranz gelingen. Sie muss auf neue Erkenntnisse, Innovationen und Veränderungen des Wettbewerbsumfelds reagieren können und braucht die Möglichkeit für Nachsteuern und Korrekturen auf der Basis regelmäßiger Überprüfung und Evaluierung. ZIP ist dann erfolgreich, wenn sie Fehler erkennt, aus ihnen lernt und die Instrumente verbessert.

---

## Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Mai 2025

### Herausgeber

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### Verantwortlich

Daniel Posch

### Autor:innen

Dr. Anna Leipprand, Dr. Lukas Hermwille,

Miriam Ruß, Daniel Posch

### Zitationshinweis

Leipprand A., Hermwille L., Ruß M., Posch D. (2025).

Zukunftsfähige Industriepolitik: Leitlinien für die nächste Bundesregierung. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

## Bildrechte

Titelfoto: © phonlamaiphoto - stock.adobe.com

Der **Text** und die **Grafiken** dieser Publikation sind lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) Lizenz.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>



Davon ausgenommen sind alle **Fotos** und **Logos**, sie sind urheberrechtlich geschützt, unterfallen nicht der oben genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

## Layout

Markus Diekmann

DOI [10.11586/2025012](https://doi.org/10.11586/2025012)

ID\_2539

**Bertelsmann Stiftung**

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Germany  
+49 5241 81-0

**Daniel Posch**

Project Manager  
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft  
+49 30 275788-173  
daniel.posch@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)