

Beitrag Philipp Steinberg aus

Wirtschaftsforum der SPD e. V. (Hg.)

GERMAN OMICS

Neue Antworten für Wachstum und Wohlstand



Eine neue progressive Industriepolitik für Deutschland und Europa

I. Standortbestimmung: Kein Konjunkturproblem – eine strukturelle Zäsur

Die deutsche Industrie erlebt keine zyklische Delle. Der industrielle Output ist auf das Niveau der frühen 2000er Jahre zurückgefallen, und der Rückgang folgt einer Logik, die weder allein durch Zinssenkungen noch durch Steuerentlastungen zu korrigieren ist. Was wir erleben, ist das Ende eines Wachstumsmodells, das auf vier temporären Sonderfaktoren beruhte: dem strukturell unterbewerteten Euro, der Lohnkostendisziplin nach den Hartz-Reformen, dem vergleichsweise günstigen Pipeline-gas aus Russland und der komplementären Industrialisierung Chinas. Diese vier Faktoren sind erschöpft oder umgekehrt.

Gleichzeitig stehen vier neue exogene Kräfte bereit, die das industriepolitische Spielfeld fundamental neu ordnen: die Regionalisierung der Energiekosten zugunsten von Standorten mit natürlichen Erneuerbaren-Vorteilen, die Entstehung eigenständiger chinesischer Industriekapazitäten in ehemals deutschen Domänen, die disruptive Wirkung von KI auf industrielle Wertschöpfungsketten und der politische Rückbau des regelbasierten multilateralen Handelssystems. Keine dieser Kräfte lässt sich allein durch klassische Standortpolitik wegregulieren.

Die ehrliche Konsequenz lautet: Die Vorstellung, Deutschland könne allein durch Bürokratieabbau, Steuerentlastungen und günstigere Energiepreise zur alten Stärke zurückkehren, ist eine Illusion. Das ist kein Argument gegen Standortverbesserungen – sie sind notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Es ist ein Argument für eine neue, selbstbewusste Industriepolitik, die Transformation aktiv gestaltet, statt sie zu verwalten.

II. Was progressive Industriepolitik bedeutet – und was nicht

Industriepolitik ist in Deutschland lange als Verdacht auf Planwirtschaft gehandelt worden. Diese Debatte ist überholt. Die USA mit dem Inflation Reduction Act, China mit seiner staatsgelenkten Industriestrategie und die EU mit dem Industrial Accelerator Act – dem Nachfolger des Clean Industrial Deal – betreiben alle aktive Industriepolitik mit erheblichen Mitteln und klarer Zielgerichtetheit. Wer dies ignoriert, überlässt das Feld anderen.

Progressive Industriepolitik ist dabei kein Synonym für Subventionswettbewerb oder Beschäftigungskonservierung. Sie verbindet drei konzeptuelle Bausteine: erstens eine transformative Angebotspolitik, die auf Technologieführerschaft in Zukunftsmärkten zielt; zweitens eine kluge Nachfragepolitik, die öffentliche Beschaffung, De-Risking-Instrumente und Regulierung als Investitionshebel nutzt; drittens eine aktive europäische Handels- und Marktgestaltungspolitik, die den europäischen Binnenmarkt als strategischen Vorteil und nicht als offene Flanke behandelt. Der entscheidende Unterschied zur Vergangenheit: Nicht einzelne Unternehmen werden gerettet, sondern Transformationspfade ermöglicht.

Ebenso klar ist, was progressive Industriepolitik nicht bedeutet: Sie ist kein Decoupling. Europa braucht China als Handels- und Investitionspartner – und China braucht Europas Technologien und Märkte. Das Ziel ist Derisking, nicht Entkopplung: Kritische Abhängigkeiten in Schlüsselbereichen – von Rohstoffen über Halbleiter bis zu pharmazeutischen Vorprodukten – müssen reduziert werden; das schließt eine breite wirtschaftliche Verflechtung nicht aus, sondern macht sie nachhaltiger.

III. Fünf Handlungsstränge für eine neue Industriepolitik

1. Transformative Angebotspolitik statt Strukturkonservierung

Der erste und wichtigste Handlungsstrang ist die aktive Gestaltung des Strukturwandels – und zwar durch den gezielten Einsatz klassischer angebotsseitiger Instrumente für transformative Ziele. Das bedeutet zunächst, dass Europa identifizieren muss, in welchen Wertschöpfungsstufen es langfristig wettbewerbsfähig sein kann und in welchen nicht. Für Prozesse, deren Abwanderung keine strategischen Abhängigkeiten

schaft, ist es ökonomisch vernünftig, Verlagerungen zuzulassen – und stattdessen Ressourcen in neue Wachstumsfelder zu lenken. Für strategisch kritische Sektoren hingegen – Rüstungstechnologie, kritische Infrastrukturkomponenten, Schlüsselindustrien – ist aktive Resilienzpolitik geboten.

Transformative Angebotspolitik heißt vor allem: Genehmigungsbeschleunigung, Infrastrukturausbau und Standortpolitik als Transformationshebel begreifen. Genehmigungsverfahren für Transformationsprojekte sind konsequent zu beschleunigen. Zugleich muss die gesamte Innovations- und Skalierungskette gestärkt werden: Europa ist stark in der Forschung, aber weiterhin schwach in der Skalierung, und das verfügbare Wagniskapital bleibt im internationalen Vergleich deutlich unterentwickelt. Deutschland und die EU reagieren zwar mit neuen Instrumenten – etwa dem European Growth Fund-Ansatz des EIF, dem geplanten Deutschlandfonds (D-Fonds), in den zahlreiche BMWF-Programme wie EXIST, INVEST, HTGF, coparion und Module des Zukunftsfonds überführt werden sollen –, doch das strukturelle Defizit beim Übergang von Forschung zu marktfähiger Skalierung bleibt bestehen, sodass Förderinstrumente stärker auf den Aufbau global wettbewerbsfähiger Unternehmensökosysteme ausgerichtet werden müssen.

2. Kluge Nachfragepolitik und De-risking Instrumente

Öffentliche Beschaffung ist in Deutschland weitgehend ungenutzte Industriepolitik. Die öffentliche Hand kauft für mehrere hundert Milliarden Euro jährlich ein – Fahrzeuge, IT-Systeme, Energie, Bauleistungen, medizinische Geräte. Wird diese Nachfrage systematisch auf innovative und klimaneutrale Produkte ausgerichtet, entsteht eine verlässliche Erstmarktnachfrage, die Investitionen in neue Technologien rechtfertigt. Vergaberechtliche Instrumente – Lebenszykluskostenansätze, Nachhaltigkeitskriterien, Zuschlagskriterien für CO₂-arme Produkte – müssen zum Regelfall werden.²⁶³ Leitmärkte für klimafreundliche Grundstoffe – wie grüner Stahl mit dem LESS-Label oder grüner Wasserstoff – können öffentliche Beschaffung mit privaten Abnahmeversprechen verknüpfen und so Märkte schaffen, bevor diese auf sich allein gestellt tragfähig wären.²⁶⁴ Ergänzend wäre der Deutschlandfonds, der privates Kapital in

Transformationsinvestitionen lenkt, ein wichtiges Instrument – ein Instrument, das in seiner konkreten Ausgestaltung noch entwickelt werden muss, aber die Lücke zwischen öffentlichem Haushalt und dem tatsächlichen Investitionsbedarf schließen könnte.

Parallel gewinnen De-Risking-Instrumente als marktnahe Alternative zu direkten Subventionen an Bedeutung. Klimaschutzverträge (Carbon Contracts for Difference) – auktionierte Differenzverträge, die die Kostenlücke zwischen klimafreundlichen und konventionellen Produktionsprozessen schließen – sind in Deutschland bereits erprobt: Die erste Gebotsrunde 2024 führte zur Vergabe von Verträgen an 15 Industrieunternehmen mit einem Fördervolumen von 2,8 Mrd. EUR; die Förderrichtlinie für eine zweite Runde hat die EU-Kommission im März 2025 genehmigt, mit erleichterten Bedingungen für den Wasserstoffeinsatz und CCU/S-Vorhaben.²⁶⁵ Darüber hinaus bieten Bürgschaften für Erstabnahmeverträge (offtake guarantees), revolvingende Fonds und öffentliche Ko-Investitionsplattformen weitere Möglichkeiten, privates Kapital in Transformationsinvestitionen zu lenken, ohne dauerhaft staatliche Haushaltsmittel zu binden. Entscheidend ist der Grundsatz: staatliche Absicherung des Transformationsrisikos, keine Konservierung unrentabler Strukturen.

3. Energiewende, Molekülwende und Marktpreissignale als Resilienz- und Wettbewerbsstrategie

Eine der folgenreichsten Fehldeutungen der gegenwärtigen Debatte ist die Gleichsetzung von Energiewende und hohen Industrieenergiekosten. Die Kausalität ist komplexer. Der Anstieg der Energiepreise seit 2021 ist primär auf den fossilen Gaspreisschock zurückzuführen – ein Schock, dem Volkswirtschaften mit hohem Erneuerbare-Anteil deutlich weniger ausgesetzt waren. Langfristig zeigt die Datenlage, dass konsequenter Ausbau der Erneuerbaren Börsenstrompreise senkt: Agora Energiewende hat im Juni 2025 berechnet, dass planmäßiger EE-Ausbau den durchschnittlichen Börsenstrompreis bis 2030 gegenüber einer erheblichen Ausbaudrosselung um bis zu 23 Prozent senken kann – bei einer jährlichen Verbraucherentlastung von bis zu 14 Mrd. EUR.²⁶⁶ Fraunhofer ISE belegt, dass neue Wind- und Solaranlagen bereits heute zu den kosten-

günstigsten Erzeugungsoptionen zählen.²⁶⁷ Ferner erhöhen Erneuerbare die Resilienz des Energiesystems durch Reduzierung fossiler Abhängigkeiten.

Ehrlich muss allerdings gesagt werden: Der Rückgang der Großhandelspreise kommt nicht automatisch beim Industriekunden an. Systemkosten – Netzkosten, staatliche Abgaben und die Architektur des Regelenenergiemarkts – formen den tatsächlich gezahlten Preis erheblich mit. Hier besteht realer Reformbedarf, nicht durch Verlangsamung der Energiewende, sondern durch Systemreform bei Netzentgelten, Speicherförderung und Demand-Response-Mechanismen.

Neben der Stromfrage ist die Molekülwende die eigentliche industriepolitische Hauptherausforderung. Trotz des Ausbaus der Erneuerbaren entfielen 2024 noch über 75 % des deutschen Endenergieverbrauchs auf nicht-erneuerbare Quellen; der Anteil Erneuerbarer an der Brutto-Endenergie lag bei 22,4 %.²⁶⁸ Für viele Industrieprozesse – insbesondere in der Grundstoffchemie, bei Hochtemperaturanwendungen und im Schwerlastverkehr – gibt es keine kurzfristig verfügbare Elektrifizierungsoption. Hier ist eine pragmatische Wasserstoff- und Molekülstrategie unerlässlich, mit klaren Prioritäten für nicht elektrifizierbare Anwendungen und einem Hochlaufpfad, der die aktuellen Kostenniveaus von realistisch 5–7 EUR/kg H₂ ernst nimmt.²⁶⁹

Marktpreissignale müssen dabei integraler Bestandteil der industriepolitischen Strategie bleiben. Das Europäische Emissionshandelssystem (ETS) ist das wirkungsmächtigste Instrument zur Steuerung der Dekarbonisierung entlang der tatsächlichen Vermeidungskosten; seine Integrität muss gewahrt werden. Modellierungen zeigen, dass bei ETS-Preisen ab 120 EUR/t CO₂ grüner Wasserstoff in der Grundstoffindustrie wettbewerbsfähig werden kann.²⁷⁰ Zugleich muss das ETS klug weiterentwickelt werden: Die Einbeziehung der Chemieindustrie mit ihren komplexen Feedstock-Abhängigkeiten erfordert differenzierte Übergangslösungen, die Investitionsanreize für grüne Alternativen setzen, ohne die internationale Wettbewerbsfähigkeit vor dem Hochlauf grüner Moleküle zu gefährden. Carbon Leakage-Schutz und CBAM sind dabei komplementäre, nicht alternative Instrumente.

4. Europäische Marktgestaltung: Selbstbewusst, aber offen

Europa verfügt über den größten Binnenmarkt der Welt, über technologische Spitzenposition in zahlreichen Industriesektoren und über eine regulatorische Norm-Setzungskraft, die global wirkt – der sogenannte Brussels Effect. Diese Stärken werden aktuell nicht hinreichend industriepolitisch genutzt. Das muss sich ändern.

Ein selbstbewusstes Europa gestaltet seine Marktbedingungen aktiv: durch klare Handelsschutzinstrumente gegen unfaire Subventionierungen und Überkapazitätsdumping – wie die Anti-Dumping-Verfahren im Sektorsolar, bei E-Autos und Stahl zeigen –, durch konsequente Anwendung des Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), durch strategische Rohstoffpartnerschaften und durch IPCEI-Vorhaben, die industrielle Schlüsselketten europäisch absichern. Der Industrial Accelerator Act schafft dafür einen rechtlichen Rahmen, der jetzt mit Investitionsvolumen und industriepolitischer Umsetzungslogik gefüllt werden muss. Gleichzeitig gilt: Europa ist keine Festung. Handel und Investitionen mit globalen Partnern bleiben Grundlage des Wohlstands. Das Ziel ist strategische Selektivität, nicht protektionistischer Reflex.

5. Strukturwandel und strategische Industriepolitik sind kein Widerspruch

Es gibt in der industriepolitischen Debatte einen falschen Gegensatz: Entweder Strukturwandel zulassen oder strategisch intervenieren. Beides ist notwendig. Für Industrien, die unter globalem Wettbewerb nicht mehr rentabel sind und keine strategische Bedeutung haben, ist es ökonomisch richtig, Abwanderung nicht zu verhindern. Für Industrien, die Wertschöpfung und strategische Resilienz verbinden, ist aktive Unterstützung der Transformation gerechtfertigt – beispielsweise die Umstellung der Stahlindustrie auf wasserstoffbasierte Direktreduktion oder die Neuausrichtung der Chemieindustrie auf biobasierte und elektrolytische Prozesse, die zugleich Klimaschutz, Wertschöpfungserhalt und Technologieexport verbinden.

Der Schlüssel liegt in einer ehrlichen Priorisierung: Welche Industrien sind in einem dekarbonisierten und digitalisierten Europa langfristig wettbewerbsfähig? Welche benötigen Unterstützung bei der Transformation, ohne dauerhaft auf Subventionen angewiesen zu sein? Und

welche sollten ohne weitere Förderung den natürlichen Anpassungsprozessen überlassen werden? Diese Priorisierung ist politisch unbequem – aber ohne sie wird Industriepolitik zum beliebig angewandten Subventionsinstrument.

IV. Konzertierte Aktion 2.0:

Ein neues Bündnis für die Transformation

Industriepolitik kann nicht allein erfolgreich sein. Karl Schillers Konzertierte Aktion von 1967 war der Versuch, Staat, Arbeitgeber und Gewerkschaften auf gemeinsame wirtschaftspolitische Ziele zu verpflichten. Sigmar Gabriel und Matthias Machnig haben diesen Ansatz 2014 mit dem Bündnis Zukunft der Industrie erneuert – einem tripartistischen Forum, das Industrie, Gewerkschaften und Politik zusammenbrachte. Zuletzt haben Gabriel und Machnig eine aktualisierte Konzertierte Aktion für die Zeitenwende eingefordert.²⁷¹

Die Idee verdient eine neue Fassung für die 2020er Jahre. Eine Konzertierte Aktion 2.0 für die industrielle Transformation müsste breiter angelegt sein als ihre Vorgänger: Sie sollte nicht nur Sozialpartner einschließen, sondern auch Forschungsinstitutionen, Klimawissenschaft, Startups und europäische Partner. Ihr Kern wäre ein verbindlicher Rahmen für die industrielle Transformation – kein unverbindlicher Dialogprozess, sondern ein Pakt mit klar definierten Investitionsversprechen, Qualifizierungsprogrammen und politischen Gegenleistungen.

Konkret könnte eine solche Aktion folgende Elemente umfassen: ein mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm in Transformationsinfrastruktur (Stromnetze, Wasserstoff-Kernnetz, Breitband, Bahnnetz), flankiert durch private Ko-Investitionszusagen der Industrie; ein groß angelegtes Qualifizierungsprogramm für den digitalen und ökologischen Strukturwandel, das Kurzarbeitergeld mit aktiver Weiterbildung verbindet; sowie eine grundlegende Reform der europäischen Beihilfe- und Wettbewerbspolitik. Solange staatliche Beihilfen primär national kalkuliert werden und das EU-Beihilferecht vorrangig auf die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt ausgerichtet ist, statt auf gemeinsame europäische Transformationsziele, bleibt Europa im industriepolitischen Wettbewerb mit USA und China strukturell benach-

teilt. Die Konzertierte Aktion 2.0 muss daher auch ein europäisches Mandat haben: gemeinsame Finanzierungspools, koordinierte Beihilferahmen und eine europäisch abgestimmte De-Risking-Strategie für die Schlüsselindustrien der Transformation.

Der politische Moment ist günstig. Deutschland hat mit dem 500-Milliarden-Euro-Sondervermögen für Infrastruktur und Verteidigung einen ersten Schritt aus der fiskalischen Blockade unternommen. Europa hat mit dem Industrial Accelerator Act und dem Competitiveness Compass eine strategische Agenda formuliert. Jetzt kommt es darauf an, aus diesen Ankündigungen einen handlungsfähigen Rahmen zu machen – und die gesellschaftlichen Akteure einzubinden, die Transformation tragen müssen.

V. Fazit: Handeln, nicht verwalten

Deutschland und Europa stehen vor einer industriepolitischen Weggabelung. Der eine Weg führt in eine defensive Standortpolitik, die versucht, das Bestehende zu konservieren, und dabei die Gestaltungschancen der Transformation verpasst. Der andere Weg führt zu einer selbstbewussten, progressiven Industriepolitik, die Strukturwandel aktiv lenkt, neue Industrien gezielt aufbaut und die Energie- und Molekülwende als Wettbewerbsstrategie begreift.

Progressive Industriepolitik ist keine Rückkehr zu staatlicher Planung. Sie ist die Erkenntnis, dass Märkte allein transformative Investitionen unter Bedingungen globaler Polykrise nicht in ausreichendem Tempo und in sozial verträglicher Weise hervorbringen. Staat und Markt, Angebots- und Nachfragepolitik, nationaler Handlungsspielraum und europäische Koordinierung: All das gehört zusammen – verbunden durch eine neue Konzertierte Aktion, die gesellschaftliche Akteure auf gemeinsame Ziele verpflichtet und europäisch verankert ist.

Es geht nicht darum, Deutschlands industrielle Vergangenheit zu retten. Es geht darum, seine industrielle Zukunft zu gewinnen.

Dr. Philipp Steinberg, EMBA

Ministerialdirektor a.D., Strategie-, Unternehmens- und
Kommunikationsberater