



Ausschussdrucksache 20(9)416

(12. November 2024)

Prof. Dr. Stefan Kolev
Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft
10178 Berlin

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Unsere Automobilindustrie braucht eine Zukunft
– Den Industriestandort Deutschland wettbewerbsfähig machen

BT-Drucksache 20/12963

am 13. November 2024

Prof. Dr. Stefan Kolev
Wissenschaftlicher Leiter
Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft
Oranienburger Str. 4-5, 10178 Berlin
030-2060 989 01
kolev@ludwig-erhard-stiftung.de
www.ludwig-erhard-forum.de

Berlin, 8. November 2024

Stellungnahme für den
Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages
Anhörung zur Zukunft der Automobilindustrie
am 13. November 2024

1. Diagnose der Standortchwäche: Ordnungspolitik vor Industriepolitik

1.1 Die gleichzeitige Krise des Landes und der Automobilindustrie

In den vergangenen Monaten prägte eine Hauptfrage die wirtschaftspolitischen Debatten im Land, und es war ebendiese Frage, an der jüngst die Ampel-Koalition zu Bruch ging: Ist die Krise der deutschen Wirtschaft, einschließlich der Industrie, hauptsächlich mit Mitteln der Ordnungs- oder der Industriepolitik zu lösen? Auch wenn beide Philosophien nicht in jeder Hinsicht unvereinbar sind, sind sie in ihrer wirtschaftspolitischen Stoßrichtung dennoch grundverschieden. Knapp zusammengefasst, versucht die Ordnungspolitik die Rahmenbedingungen privilegien- und diskriminierungsfrei möglichst für alle zu verbessern, während die Industriepolitik bewusst zwischen unterschiedlichen Sektoren und Akteuren diskriminiert und damit Privilegien an einige wenige vergibt, deren Kosten alle anderen Akteure zu tragen haben. Während die Industriepolitik damit oft Lösungen für kurzfristige Probleme bieten kann, sind diese Lösungen polit-ökonomisch mit Wissens- und Machtproblemen behaftet. Gesellschaftspolitisch wiederum ist gerade in einer polarisierten Gesellschaft zu bedenken, dass das Verteilen großer Subventionen – ob an Intel oder an OEMs in der Automobilindustrie – mit Argwohn und Missgunst von vielen anderen Akteuren betrachtet werden, die sich selbst in einer Krise befinden und dennoch die Kosten der Subventionen mit den von ihnen gezahlten Steuern zu stemmen haben.

Die doppelte – und vor allem gleichzeitige – aktuelle Krise des Landes und der Automobilindustrie, in der beide mit einer nunmehr echten „hard budget constraint“ operieren müssen (Schuldenbremse nach dem Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 bzw. Gewinneinbrüche der Industrie in den vergangenen Monaten), erfordert umso mehr eine adäquate Diagnose und anschließend wirksame Therapievorschläge. Beide Krisen haben mit einem starken und abrupten Vertrauensverlust zu tun, vor allem in die Problemlösungs- und Innovationskompetenz der Politik bzw. der Automobilindustrie. Dabei wird die Resilienz des Landes wie der Automobilindustrie im Umgang mit den vergangenen und künftigen Schocks der Transformation von vielen Bürgern und Unternehmen fundamental in Frage gestellt. Ein neues Vertrauen in die Automobilindustrie und ihre Resilienz kann aber entscheidend auch zur Bewältigung der allgemeinen Vertrauenskrise des Landes beitragen.

1.2 Diagnose der Standortschwäche und der Krise der Automobilindustrie

Der Standort Deutschland hat im vergangenen Jahrzehnt stark an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Auch wenn sich diese Entwicklung bereits seit den Jahren nach der Eurokrise abzeichnete, legte erst der russische Angriffskrieg die Standortschwächen vollständig offen. Während dieses Jahrzehnts war die Lage für den Staat eigentlich einmalig günstig: Die Steuereinnahmen sprudelten trotz der sich häufenden Krisen unverändert üppig, die Zinslast blieb historisch niedrig. Die Ausgaben für die Sozialversicherungssysteme entwickelten sich einigermaßen maßvoll wegen des boomenden Arbeitsmarktes, während man Verteidigungsausgaben fast wie einen Anachronismus betrachtete. Diese günstige Periode verstrich allerdings ohne nennenswerte Reformen der bereits erkennbaren Standortprobleme, während andere Regierungen in Europa, Amerika und Asien die eigene Standortattraktivität zu verbessern versuchten. Erschwerend kam hierzulande eine Wirtschaftspolitik hinzu, welche den Faktor Arbeit kaum entlastete, die Unternehmen stärker als woanders belastete, bei der Versorgung mit günstiger Energie einseitig auf russisches Gas setzte, die Infrastruktur vernachlässigte und mehr Bürokratie als in anderen Ländern zuließ.

All das führte dazu, dass sich das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ des Standortes Deutschland relativ zu demjenigen anderer Standorte deutlich verschlechtert hat, und zwar in der Wahrnehmung sowohl der Bürger als auch der Unternehmen.

Gerade für die Industrie – und dabei mit besonderer Wucht für die Automobilindustrie – kam zu diesen nationalen Versäumnissen in ebendiesem Jahrzehnt etwas hinzu, was das bis dahin komfortable Geschäftsmodell eines stark exportgetriebenen Wachstums in Märkten wie China und

den USA immer mehr erschütterte: Die geökonomischen Bedingungen für eine so offene Volkswirtschaft wie die deutsche trübten sich zunehmend ein. Statt der multilateralen Globalisierung rund um GATT und WTO, welche die Weltwirtschaft lange prägten, kam es zu einem immer undurchsichtigeren Geflecht aus geplanten bilateralen Handelsabkommen wie TTIP und TPP, die man immerhin als „second-best“-Lösungen eingestuft hätte, welche aber anschließend mit der ersten Präsidentschaft Donald Trumps abgebrochen wurden. Seitdem leben wir durch die zunehmend protektionistischen Tendenzen in China und den USA in einer von der taktischen Durchsetzung unilateraler Interessen geprägten Globalisierung, welche damit immer konfliktrichtiger wird.

Zu diesen Disruptionen der Globalisierung kamen bekanntlich die Disruptionen der Digitalisierung hinzu, welche das Wesen der Fahrzeuge („Laptop mit vier Rädern“) grundlegend verändern. Dazu kamen weitere Disruption in der Antriebstechnologie wie die Elektromobilität, bei der neue ausländische Konkurrenten in China und den USA zu neuartiger Wettbewerbsfähigkeit gelangten. Außerdem wurde der Verkehrssektor im Zuge der Debatte um den Klimaschutz national wie auf europäischer Ebene stärker als in den vergangenen Jahrzehnten zur Zielscheibe verschiedener Kritiken, die zu zahlreichen regulatorischen Maßnahmen bisheriger und künftiger Technologien führten und damit neue Debatten („Verbrennerverbot“) mit hoher Emotionalität auslösten.

Unter Ökonomen hierzulande herrscht die Auffassung vor, dass es sich bei der aktuellen Krise des Standortes Deutschland nicht um eine konjunkturelle Delle handelt, sondern um eine strukturelle Krise, welche das langfristige Wachstumspotenzial des Standortes bedroht. Diese Krise betrifft die Wirtschaftsordnung in ihrer Gänze, nicht lediglich die Industrie oder einzelne Sektoren davon. Falls diese Diagnose zutrifft, sollte man bei den u.g. Therapieansätzen das Augenmerk auf die ordnungspolitische Erneuerung des Standortes insgesamt legen (Abschnitt 2.1) und erst dann auf industriepolitische Maßnahmen hinweisen, die ausschließlich der Automobilindustrie zugutekommen (Abschnitt 2.2).

Übergeordnet sind hierbei zwei Forderungen zu nennen. Erstens sollte der Staat die resiliente Anpassungsfähigkeit aller Akteure, nicht aber den Erhalt einzelner bisheriger Strukturen fördern. Zweitens darf der Steuerzahler – auch in der aktuellen VW-Krise – nicht für vergangene Managementfehler in einzelnen Unternehmen haften.

2. Therapie für die Standortschwäche und die Automobilindustrie

2.1 Ordnungspolitische Vorschläge

Damit eine Therapie verfährt, sollten zunächst alle Akteure zu den vergangenen Versäumnissen Ehrlichkeit an den Tag legen, die zur Problemlage geführt haben. Bezüglich der Automobilindustrie gilt es zum einen festzuhalten, dass die Versäumnisse nicht erst in der laufenden Legislatur des Bundestages begonnen haben. Ob z.B. ein Verbot des Verbrennungsmotors überhaupt sinnvoll ist (und nicht lediglich ab wann dieses gelten soll), wurde in den vergangenen Jahren parteiübergreifend selten diskutiert, obwohl der Verkehrssektor demnächst in den ETS 2-Zertifikatehandel einbezogen wird und damit das Verbot noch fragwürdiger wird. Dafür gab es aber immer wieder die Debatte, ob die Bundesrepublik diesen Ausstieg im Vergleich zur ambitionierten Zielmarke 2035 der EU sogar beschleunigen könnte. Zum anderen verließ sich die Automobilindustrie weiterhin auf ihr exportorientiertes Geschäftsmodell, obwohl sich darin länger Risse zeigten, ohne für schwierige Zeiten wie die heutigen finanziell und strategisch vorzusorgen. Die Produktionsrückgänge in der Automobilindustrie und ihre nachlassende Dynamik relativ zu anderen Konkurrenzstandorten zeichneten sich hierzulande bereits seit 2017 ab.

1. Die entscheidende ordnungspolitische Empfehlung für die Automobilindustrie liegt in ihrer regulatorischen Entfesselung. Hier ist Technologieoffenheit an erster Stelle zu nennen. Weder die Politik noch die einzelnen Manager von heute können wissen, welche relative Bedeutung die einzelnen Technologien in zehn oder zwanzig Jahren haben werden. Es ist daher nicht legitim, das Wissen vorzutäuschen, wohin „der Fortschritt“ im Singular verlaufen wird und deshalb andere technologische Pfade politisch zu blockieren. Stattdessen sollte man den Mut haben, „die Fortschritte“ im Plural zuzulassen, welche sich im Wettbewerbsprozess der globalen Automobilindustrie entfalten werden. Ob sich dabei eine einzige Technologie durchsetzt oder aber ein heterogener Technologiemix bei den unterschiedlichen Marktsegmenten und Modellen, wäre aus heutiger Perspektive eine Anmaßung von Wissen. Erfreulicherweise legen sowohl die Politik als auch führende Manager jüngst hierbei eine neue Offenheit an den Tag.

2. Das zentrale ordnungspolitische Instrument im Kampf gegen den Klimawandel ist und bleibt der CO₂-Zertifikatehandel. Dieser soll in seiner nächsten Stufe auf EU-Ebene, dem ETS 2, ab 2027 auch den Straßenverkehrssektor einbeziehen. In den bisher eingeschlossenen Sektoren hat

der Zertifikatehandel sogar bei vergleichsweise niedrigen Zertifikatepreisen sehr erfreuliche Ergebnisse bei der Reduktion der Emissionen hervorgebracht. Polit-ökonomisch hat er einen wichtigen Nachteil: Anders als etwa Verbote, legt er auf transparente Art die Kosten des Klimaschutzes offen, was ihn wenig populär macht. Diesen Nachteil kann man allerdings ausgleichen, indem Kompensationen zurück an die Bürger ausgeschüttet werden, etwa mit einem Klimageld aus den Erlösen im Zertifikatehandel. Wenn aber die Mittel aus diesen Erlösen für andere Zwecke wie etwa Industriepolitik verwendet werden, fehlt die entscheidende Kompensation und damit für viele Bürger die Legitimation des Instruments Zertifikatehandel an sich. Der entscheidende Vorteil wiederum im Vergleich zu Eingriffen wie den Sektorzielen oder den Flottengrenzwerten liegt darin, dass die Bepreisung von CO₂ durch den Zertifikatehandel den einzelnen Akteuren dezentral überlässt, diejenigen Stellen ausfindig zu machen, an denen CO₂ am effizientesten eingespart werden kann. Das ETS 2 wird es dennoch polit-ökonomisch nicht einfach haben, da sich politischer Widerstand dagegen kurzfristig durchaus auszahlen kann. So hat Polen für seine EU-Ratspräsidentschaft ab dem 1. Januar 2025 angekündigt, dass der anvisierte ETS 2-Zeitplan zur Disposition steht. Die Bundesregierung und die deutsche Automobilindustrie sollten vor diesem Hintergrund die Bedeutung des ETS 2 einschließlich Klimageld als entscheidend für die Zukunft der europäischen Automobilindustrie hervorheben. So können ökonomisch teurere (allerdings die Kosten verschleiernde und damit politisch populärere) Verbotslösungen künftig vermieden werden.

3. Die neue EU-Kommission und die nächste Bundesregierung müssen zu Beginn ihrer jeweiligen Amtszeit glaubhaft signalisieren, dass sie zu systematischem Abbau von Bürokratie fähig sind. Nach dem jüngsten Wahlsieg Donald Trumps kann seine angekündigte Entbürokratisierungs-Initiative für die Automobilindustrie in der EU ein spürbarer relativer Kostennachteil sein, falls die EU nicht symmetrisch zu den USA die Bürokratie auf dieser Seite des Atlantiks reduziert. Dazu können erstmal auch symbolische Handlungen wie die Aussetzung bisheriger Lieferkettenregulierungen beitragen. Vor allem muss aber ein Mechanismus glaubhaft kommuniziert werden, wie die EU und Deutschland auf dem Gebiet der Entbürokratisierung dauerhafte Fortschritte erzielen wollen. Auch technologieverzerrende Regulierungen wie etwa die EU-Taxonomie gehören dringend auf den Prüfstand.

4. Die Unternehmensbesteuerung und die Sozialversicherungssysteme (mit ihren Auswirkungen auf die Lohnnebenkosten) sind ein weiterer Standortnachteil des Landes. Falls es hier nicht gelingt, die Erwartung bei den Unternehmen zu wecken, dass die Belastungen in

absehbarer Zeit dauerhaft gesenkt werden, wird sich das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ des Standortes Deutschland weiter zu dessen Ungunsten verschieben. Auch hier ist die Entscheidung zwischen einer breiten ordnungspolitischen Entlastung möglichst aller vs. einer industriepolitischen Entlastung einzelner Sektoren oder gar Unternehmen zu treffen. Zwar ist es aus der Sicht der Automobilindustrie verständlich, wenn sie selektive Entlastungen fordert, ordnungspolitisch wäre es dennoch richtig, mit einer allgemeinen Steuersenkung möglichst alle Unternehmen zu entlasten: Hierzulande ist es nicht nur die Industrie und auch nicht nur die Automobilindustrie, die momentan in einer tiefen Krise stecken. Eine selektive Entlastung kann in benachbarten Industriezweigen, aber auch bei Unternehmen im Dienstleistungssektor, leicht zu Argwohn und Missgunst führen. Eine noch selektivere Entlastung einzelner Unternehmen, etwa von OEMs, verzerrt außerdem die Wettbewerbssituation innerhalb der Industrie und der Lieferkette insgesamt. Darüber hinaus verschränkt sich so die Politik weiter mit der Industrie, was – wie am Beispiel von VW schon länger ersichtlich – problematisch ist.

5. Eine Zollmauer der EU, die seit einiger Zeit die Sicht auf Chinas Automobilindustrie bestimmt und jüngst in Brüssel beschlossen wurde, ist höchstens eine kurzfristige Abhilfe bei der Wettbewerbsfähigkeit. Mittelfristig birgt sie die Gefahr, wie bereits oft in der Wirtschaftsgeschichte beobachtbar, dass sich die Industrie dahinter versteckt und die notwendigen Anpassungs- und Innovationsentscheidungen immer wieder in die Zukunft verschiebt. Es hätte stattdessen gereicht, auf europäischer Ebene glaubhaft zu signalisieren, dass man bereit ist, Zölle zu erheben (was an den Tagen vor der Entscheidung vom 4. Oktober bereits der Fall war). Das hätte die Zoll-„Waffe“ hinreichend scharf gestellt, ohne sie gleich nutzen zu müssen. Nach der zunehmenden Abschottung der USA gegenüber China ist der europäische Automarkt für den internationalen Erfolg der chinesischen Hersteller entscheidend geworden. Deshalb kann die EU viel stärker als bisher aus der Position der Stärke mit China verhandeln, als sie es bisher tat, und mit diesem Gewicht auf einer möglichst zeitnahen Reduzierung der chinesischen Subventionen für die Automobilindustrie bestehen. Ein Handelskrieg hingegen kann die deutschen Hersteller in China empfindlich beschädigen, von eskalierenden Zollrunden für andere Industrien ganz abgesehen.

2.2 Industriepolitische Vorschläge

Was ist neben den o.g. ordnungspolitischen Maßnahmen, deren Wirkung bewusst über die Automobilindustrie hinausgeht, an spezifischen Maßnahmen nötig, die gezielt der Automobilindustrie zugutekommen?

1. Eine Entlastung bei der Stromsteuer und/oder den Netzentgelten kann zwar sinnvoll sein, sie stößt aber auch auf Zielkonflikte bei der Frage ihrer Finanzierung. Falls für diese Entlastung Mittel aus den Erlösen im Zertifikatehandel herausgenommen werden, fehlen diese für die Kompensation der Bürger durch das Klimageld, mit den o.g. möglichen Konsequenzen für die Legitimation des Zertifikatehandels an sich. Falls die Mittel stattdessen aus dem Bundeshaushalt kommen sollen, müssen bei Einhaltung der Schuldenbremse in der momentan angespannten Einnahmelage woanders Einsparungen erfolgen. Eine Deckelung der Netzentgelte schafft außerdem Probleme innerhalb des Energiesektors in seinem jetzigen Design, zumal wenn die Deckelung dauerhaft sein soll. Dauerhaft kann die deutsche Industrie günstigen Strom vor allem von einem vertieften europäischen Energiemarkt erwarten.

2. Gegeben die o.g. angespannte Einnahmelage des Bundes, sind Prämien für die Käufer bestimmter Antriebsarten sehr kritisch einzustufen. Im Sinne dieser Stellungnahme sollen die finanziellen Mittel vor allem für die angebotspolitische Verbesserung der Standortbedingungen eingesetzt werden, welche auch der Automobilindustrie zugutekommen – und nicht für nationale Nachfragestrohfeuer an eine vom globalen Absatz lebende Branche wie die Automobilindustrie. Außerdem ist hierbei zu bedenken, dass Kaufprämien (je nach subventioniertem Marktsegment) leicht als eine „Umverteilung von unten nach oben“ empfunden werden können, was gesellschaftspolitisch polarisiert.

3. Oft wird der Aufbau der neuen Infrastruktur, etwa für die Elektromobilität, pauschal als Staatsaufgabe eingestuft. Nach den deprimierenden Erfahrungen mit der Digitalisierung in Deutschland, die auch mit der unglücklichen Verzahnung unternehmerischer Initiative und verschiedener föderalen Gliederungen des Staates zusammenhängt, sollte bei der Elektromobilitäts-Infrastruktur über die genaue Arbeitsteilung zwischen den involvierten privaten und staatlichen Akteuren umso intensiver nachgedacht werden. So kann vermieden werden, dass es zu einer ähnlichen stockenden Situation wie beim Aufbau der digitalen Infrastruktur kommt.

4. Industriepolitik für die Automobilindustrie muss nicht unbedingt auf Bundesebene betrieben werden. Vielmehr stellt sich die Frage, inwieweit auch Regionalpolitik in den verschiedenen Clustern der deutschen Automobilindustrie eine dezentrale Rolle spielen kann. Dabei muss es nicht notwendigerweise um finanzielle Mittel gehen, vielmehr kann das spezifische Wissen der einzelnen Akteure in einem Cluster (OEMs, Zulieferer, Hochschulen, weitere Forschungseinrichtungen) durch politische Akteure, etwa auf Landesebene, moderiert werden. Die

Ökosysteme dieser Cluster können so noch besser koordiniert werden, als es heute der Fall ist, so dass wichtige kollektive Entscheidungen für die Lieferkette, etwa im Bereich der Batterieerforschung und -herstellung, gemeinsam getroffen werden können. Dabei müssen keine Subventionswettläufe innerhalb des Landes entstehen, wenn Regionalpolitik eher Wissen als finanzielle Mittel zu koordinieren versucht.

5. Last but not least: Einer der wichtigsten industriepolitischen Hebel, an dem Politik, Industrie und Gesellschaft gemeinsam ansetzen können, ist eine neue Kultur zugunsten des Autos. In den vergangenen Jahren war eher das Gegenteil zu beobachten: individuelle Mobilität mit dem Pkw war und ist oft Zielscheibe von „shaming“-Vorwürfen oder städtischen Regulierungen, welche diese Mobilität gezielt benachteiligen und ethisch problematisieren. Das kann gravierende Konsequenzen haben, etwa für die Attraktivität der Automobilindustrie als Arbeitgeber für Nachwuchstalente, und hilft damit nicht dem Innovationsstandort Deutschland, der auch künftig die Autoindustrie als einen entscheidenden Innovationskern haben wird.

3. Fazit

Im Sinne dieser Stellungnahme benötigt die Automobilindustrie in erster Linie keine speziell auf sie zugeschnittenen Privilegien, sondern vor allem bessere Rahmenbedingungen für den Standort Deutschland insgesamt. Ein doppelter Zielkonflikt erfordert die Entscheidung zwischen einer „Ordnungspolitik für alle“ und einer „Industriepolitik für einige wenige“. Zum einen gilt es unter der Schuldenbremse die finanziellen Mittel für eines dieser beiden Maßnahmenbündel zu priorisieren, zum anderen gilt diese Priorisierungsnotwendigkeit auch für die politische Reformenergie, die sich auf eins der beiden Maßnahmenbündel fokussieren sollte.

Keine Politik wird jeden Industriearbeitsplatz in Deutschland bewahren können und sollte dies deshalb auch nicht versprechen, weil damit vor allem Enttäuschungen und weiteren Vertrauensverlust vorprogrammiert wären. An einem wieder wettbewerbsfähig aufgestellten Standort wird die Automobilindustrie aber gerade die Resilienz entwickeln können, um mit den künftigen Schocks der Transformation flexibel umzugehen und dabei auch neue Arbeitsplätze in innovativen Bereichen zu schaffen. Der Staat sollte deshalb die resiliente Anpassungsfähigkeit aller Akteure fördern, nicht den Erhalt einzelner bisheriger Strukturen.

Ohne einen ordnungspolitischen Neustart des Landes ist allerdings die Existenz der Automobilindustrie in Deutschland nicht nachhaltig gesichert.