

1 Executive Summary

Reales Nullwachstum in Niedersachsen – Wachstumsimpulse erforderlich

Auf den ersten Blick erscheint Niedersachsen im Jahr 2023 in einer guten ökonomischen Situation zu sein: 8,16 Einwohner, 4,2 Millionen Erwerbstätige und knapp 3,9 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – alles Höchstwerte seit Bestehen des Landes.

Gleichwohl steht Niedersachsen vor wirtschaftlichen Herausforderungen, die sich als drei Probleme beim derzeitigen wirtschaftlichen Wohlstand beschreiben lassen:

- ▶ Die Wirtschaft in Niedersachsen hat ein Wachstumsproblem. Zwar sind aufgrund der Preissteigerungen die nominalen Erfolgsgrößen wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner gewachsen, real herrscht aber im Zeitraum 2016 bis 2023 mit einem Nullwachstum Stillstand im Land. Zudem verzeichnet das Land inzwischen eine geringere Dynamik als Deutschland – und dies sowohl nominal als auch real. Sollte sich daran nichts ändern, besteht die Gefahr, den wirtschaftlichen Anschluss zu verlieren.
- ▶ Das gesamtwirtschaftliche Nullwachstum der letzten Jahre geht vor allem auf das Stottern des Wachstumsmotors Industrie zurück, der eine erhebliche Bedeutung für den Wohlstand in Niedersachsen hat. Die Industrie ist im Zeitraum 2016 bis 2023 langsamer gewachsen als noch 2000 bis 2016, die reale Personenproduktivität ist um durchschnittlich 0,2 Prozent pro Jahr gesunken. Das Stottern trifft die Industrie in ihrer ganzen Breite, weshalb die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Industrie als Ganzes infrage zu stehen scheint.
- ▶ Die Arbeitslosenquote (ALQ) konnte in Niedersachsen lange Zeit nur eine Richtung – nach unten. Am aktuellen Rand ist allerdings wieder ein Anstieg erkennbar. Lag die ALQ im Jahr 2019 noch bei 5,0 Prozent, waren es im Jahr 2023 bereits 5,7 Prozent.

Der Wachstumsmotor Industrie muss wieder anspringen, damit er wieder wichtige Wachstumsimpulse für den Wohlstand in Niedersachsen liefern kann. Sollte dies gelingen, dürfte das Nullwachstum der Vergangenheit angehören.

Investitionen in Niedersachsen – Kostenproblem angehen

Bei der Sicherung des zukünftigen Wohlstands in Niedersachsen, für die Investitionen in den Standort entscheidend sind, zeichnen sich am aktuellen Rand ebenfalls Probleme ab, nachdem es zuvor eine günstige Entwicklung gegeben hat. Im Zeitraum bis zur Corona-Pandemie entwickelten sich die Investitionen und der Kapitalstock in Niedersachsen positiv. Nach dem Jahr 2012 zogen die nominalen

Investitionen der niedersächsischen Industrie an und erreichten im Jahr 2019 einen vorläufigen Höhepunkt. Die schleichende Erosion des Kapitalstocks hatte ein Ende, es konnten endlich wieder positive Wachstumsraten in Niedersachsen verzeichnet werden. Gleichzeitig stagnierte die Globalisierung, das Wachstum der niedersächsischen Direktinvestitionsbestände im Ausland flachte stark ab. Vor diesem Hintergrund schien die schleichende Erosion des Standorts Niedersachsen gestoppt.

Aufgrund der multiplen Krisen sind die Investitionen in den inländischen Standort jedoch am aktuellen Rand eingebrochen, während im Ausland wieder vermehrt investiert wird. Zudem zielen Investitionen am heimischen Standort nur selten auf Kapazitätserweiterungen, sondern lediglich defensiv auf das Mithalten im Wettbewerb, die weitere Automatisierung oder die Bewältigung der ökologischen und digitalen Transformation. Das ist im Ausland ganz anders, dort ist die Kapazitätserweiterung ein sehr häufiges Motiv.

Die hohe Kostenbelastung, Arbeits- und Fachkräftemangel und das schlechte makroökonomische Umfeld erweisen sich als hauptsächliche Investitionshemmnisse. Zugleich werden diese Faktoren von im Ausland tätigen Unternehmen im Ausland deutlich besser bewertet (Abbildung 1-1). Es muss das Ziel sein, wieder günstigere Standortbedingungen in Niedersachsen und Deutschland zu schaffen, um die Investitionstätigkeit in Niedersachsen wieder anzuregen und damit die Zukunft des Wohlstands in Niedersachsen zu sichern.

Die Bewertung der Standortfaktoren ist vor dem Hintergrund der derzeitigen strukturellen Veränderungen der niedersächsischen Industrie zu sehen, die sich inmitten einer mehrfachen Transformation durch die Dekarbonisierung und Digitalisierung befindet. Gerade in der Automobilindustrie stehen durch die Umstellung der Antriebstechnologien traditionelle Wettbewerbsvorteile infrage, neue Vorteile müssen erarbeitet werden. Zudem geht die Transformation nicht reibungslos vonstatten, sondern ist durch eine hohe Volatilität gekennzeichnet, was das Ausschöpfen von Produktivitätspotenzialen verhindert. Im Zuge der Transformation werden traditionelle Wertschöpfungsketten aufgebrochen und neu geschmiedet. Vor diesem Hintergrund wirken Kostennachteile in der Industrie, die bislang vielleicht noch durch andere Wettbewerbsvorteile kompensiert werden konnten, am Standort Niedersachsen stärker als zuvor.

Innovationen und FuE – mehr Impulse erforderlich

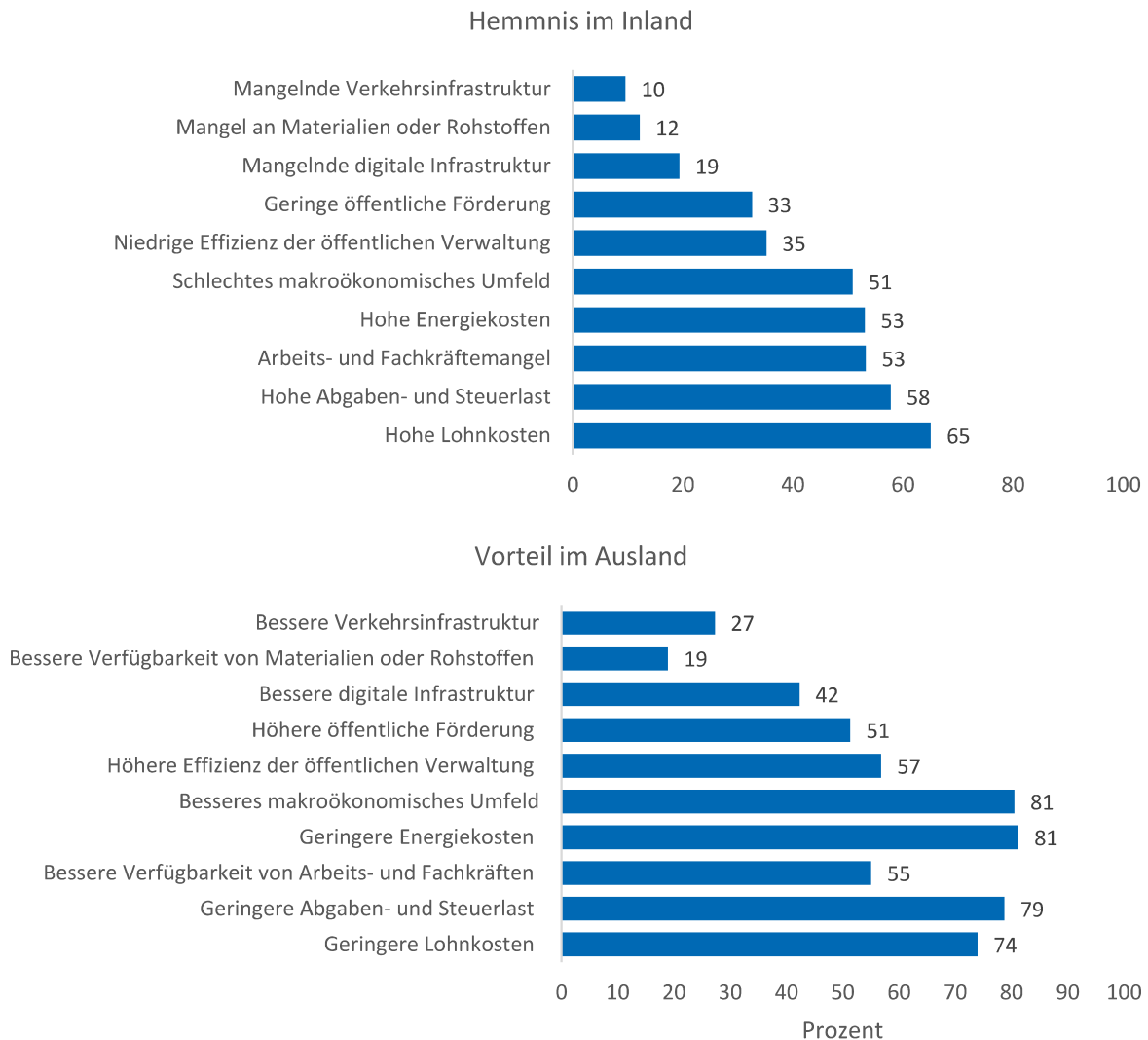
Innovationen sind entscheidend, um im intensiven Wettbewerb bestehen zu können. Nicht zuletzt ihre hohe Innovationskraft hat die Erfolge der deutschen Industrie in der Vergangenheit begründet.

Bei den Patentanmeldungen als Innovationsindikator liegt Niedersachsen unter allen Bundesländern zwar auf Rang 3, seine Patentintensität liegt dennoch unter dem Bundesdurchschnitt, weil Bayern und Baden-Württemberg deutlich höhere Werte aufweisen.

Die Industrie ist Treiber der FuE-Ausgaben in Niedersachsen. Fast 90 Prozent der internen FuE-Ausgaben entfallen auf die niedersächsische Industrie. Allerdings ist der Anteil der internen FuE-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2015 rückläufig, während er in Deutschland und den übrigen Flächenländern gestiegen ist. Vor diesem Hintergrund sind in Niedersachsen mehr Impulse erforderlich, um FuE und Innovationen zu steigern.

Abbildung 1-1: Schwäche im Inland steht Vorteil im Ausland gegenüber

Genannte Investitionshemmnisse im Inland und Vorteile im Ausland (auslandsaktive Unternehmen)
(Angaben in Prozent)



Quelle: Befragung von 263 niedersächsischen Industrieunternehmen (2024)

Fachkräfte – Versorgung in Niedersachsen weiter sichern

Ohne Fachkräfte kann die Industrie nicht produzieren. Fachkräfte sind zudem erforderlich, um die mehrfache Transformation erfolgreich zu meistern. Aufgrund des demografischen Wandels haben die Unternehmen immer häufiger Schwierigkeiten, ihre offenen Stellen zu besetzen.

Bei den MINT-Fachkräften gibt es in Niedersachsen einen Stellenüberhang, also mehr offene Stellen als Arbeitslose in den MINT-Berufen. Zur Fachkräftesicherung gibt es in Niedersachsen viele Maßnahmen durch die Sozialpartner und das Land, wie die IdeenExpo. Hier gilt es, diese Aktivitäten fortzuführen und weitere mögliche Potenziale auszuschöpfen.

Digitalisierung schreitet voran – kleinere Unternehmen nicht aus dem Blick verlieren

Die Digitalisierung, die den Strukturwandel in der Industrie erheblich vorantreibt, hat in Niedersachsen Fahrt aufgenommen. Die Landesregierung hat mit dem Masterplan die Weichen in Richtung digitale Transformation gestellt. Die Breitband- und Mobilfunkinfrastruktur ist in Niedersachsen stark ausgebaut worden und dürfte daher immer seltener ein gravierendes Hemmnis bei der Digitalisierung der Unternehmen darstellen.

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist dagegen längst nicht so weit fortgeschritten, wie es vom Gesetzgeber ursprünglich selbst vorgesehen war. Hier besteht erhebliches Potenzial, auch um die Bürokratiekosten zu senken. In den niedersächsischen Unternehmen ist die Digitalisierung auf dem Vormarsch. Industrie-4.0-affine Unternehmen finden sich vor allem im Süden des Landes. Bei der Datennutzung ist ein erhebliches Größengefälle festzustellen. Es sollten gezielt auch digitalfernere Unternehmen angesprochen und bei der Einführung von Standardlösungen unterstützt werden.

Transformation der Automobilindustrie – Herausforderung umfassend meistern

Die Automobilindustrie hat in der niedersächsischen Wirtschaft eine sehr hohe Bedeutung, weshalb das Gelingen der automobilen Transformation für Niedersachsen essenziell ist. Derzeit steht die niedersächsische Automobilindustrie aus mehreren Gründen unter Druck:

- ▶ Die weltweite Nachfrage nach Pkw ist heute deutlich niedriger als noch vor einigen Jahren. Die Pkw-Produktion ist in Deutschland infolge der nachlassenden Nachfrage erheblich eingebrochen. Unter Druck stehen in Deutschland die Kompakt- und Mittelklasse, während die Oberklasse erfolgreich ist. Stark zulegen konnte das Segment der Geländewagen/SUV.
- ▶ Die Umstellung der Antriebstechnologie und die Transformation sind in vollem Gange. Pkw mit elektrischen Antrieb haben inzwischen ein substantielles Marktvolumen, fast die Hälfte der Neuzulassungen in Europa entfällt auf dieses Segment. Insgesamt ist die deutsche Automobilindustrie auch bei Pkw mit elektrifizierten Antrieben erfolgreich auf dem Weltmarkt unterwegs – mit Ausnahme des chinesischen Marktes. Allerdings gibt es immer wieder auch Rückschläge, beispielsweise durch einbrechende Absatzzahlen aufgrund geänderter Förderbedingungen, was den Herstellern eine reibungslose Transformation erschwert.
- ▶ Die Technologieumstellung stellt die Autoindustrie vor enorme Herausforderungen, insbesondere auch mittelständische Zulieferer. Bestehende Wettbewerbsvorteile sind infrage gestellt oder lassen sich nicht in der bekannten Skalierbarkeit weiter nutzen. Zudem sind für die Transformation erhebliche Investitionen erforderlich.

Innovationen dürften bei der Transformation entscheidend sein. Die deutsche Automobilindustrie ist weltweit nach wie vor Innovationstreiber und auch im Bereich der elektrischen Antriebe weltweit Patentführer. Gleichwohl haben andere Länder bei den Innovationsaktivitäten aufholen können.

Die Transformation der Automobilindustrie sorgt dafür, dass die Unternehmen stärker ins Risiko gehen müssen. Als Handlungsoption sehen die Unternehmen die Suche nach neuen Produkten in bestehenden Märkten oder neuen Märkten mit bestehenden Produkten, während die risikoreichste Strategieoption der Diversifikation (neue Produkte in neuen Märkten) seltener gewählt wird.

In Niedersachsen wird die automobilen Transformation als Gemeinschaftsaufgabe verstanden. Früh wurde ein Strategiedialog aufgelegt und zahlreiche Maßnahmen ergriffen. Vom Erfolg dieser Maßnahmen und den verbesserten Rahmenbedingungen, wie den Kosten, hängt es unter anderem ab, ob der Wachstumsmotor Industrie wieder anspringt.

Handlungsoptionen

Angesichts des Hauptinvestitionshemmnis **Kosten** (siehe Abbildung 1-1) ist eine Entlastung der Unternehmen von Kosten unausweichlich:

- ▶ Bei den Steuern und Abgaben sollten der Solidaritätszuschlag für Unternehmen abgeschafft, dauerhafte Sofortabschreibungen eingeführt und der Körperschaftssteuersatz schrittweise gesenkt werden. Alle diese Maßnahmen können dazu beitragen, dass der heimische Standort für Unternehmen im Steuerwettbewerb wieder attraktiv wird.
- ▶ Wettbewerbsfähige Energiekosten sind vor allem für größere Stromabnehmer immer noch nicht in Sicht. Hier sollten bestehende Entlastungsaspekte verstetigt werden. Wichtig sind der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien und die Nutzung von Power Purchase Agreements (PPAs), um eine günstige Stromversorgung zu sichern.
- ▶ Die Arbeitskosten sind in Niedersachsen traditionell hoch und müssen durch andere Wettbewerbsvorteile kompensiert werden. Die Arbeitsproduktivität ist nicht hoch genug, um wettbewerbsfähige Lohnstückkosten zu erzielen. Allerdings sind viele dieser anderen Wettbewerbsvorteile durch die Transformationen, insbesondere im Automotive-Cluster, infrage gestellt. Deshalb sollten die Tarifpartner bei den Lohnkosten mit Augenmaß handeln und die neuen Begebenheiten beachten. Der Staat sollte bei den Lohnnebenkosten prüfen, wie er die Unternehmen entlasten kann. Zudem sind die Maßnahmen zur Flexibilität des Arbeitseinsatzes zu erhöhen, weil die Transformationen nicht friktionslos ablaufen, sondern die Volatilität erhöhen.
- ▶ Die Bürokratiekosten sollten gesenkt werden. Darin sind sich eigentlich alle einig, es existieren viele Vorschläge, wo angesetzt werden kann. Hier gilt es, endlich diese Maßnahmen umzusetzen.

Die Sicherung der **Fachkräfteversorgung** spielt bereits heute in Niedersachsen eine große Rolle, was durch das hohe Engagement der Sozialpartner und des Landes unterstrichen wird. Um die bestehenden Potenziale noch besser auszuschöpfen, sollten die Schulabbrecherquoten gesenkt und die Kinderbetreuung zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgebaut werden. Die bestehenden Angebote der Sozialpartner zur Steigerung der MINT-Affinität junger Menschen und zur (Weiter-)Bildung sollten weiter gestärkt werden. Die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte kann einfacher und unbürokratischer gestaltet und Sprachkurse sollten weiter unterstützt werden. Zudem sollten vor allem kleinere Unternehmen beim Employer Branding unterstützt werden.

Die **Digitalisierung** wird in Niedersachsen an vielen Stellen vorangetrieben. Hier ist zu prüfen, ob überregionale Vernetzungen einen Mehrwert bringen. Zudem sollte geprüft werden, ob kleinere, weniger digitalisierungsaffine Unternehmen mit den bestehenden Angeboten erreicht werden.

Bei der **Forschung und Entwicklung** hilft die steuerliche Forschungsförderung kleinere Unternehmen. Allerdings sind niedersächsische Unternehmen noch unterproportional beteiligt, weshalb sie bei der Antragsstellung, die oftmals als zu komplex empfunden wird, besser unterstützt werden sollten.

Bei den **Innovationen** setzt das Land zahlreiche Instrumente ein. Hier ist zu prüfen, ob die vielen bestehenden Initiativen angesichts der komplexer werdenden Innovationsprozesse weiter verzweigte Netzwerke benötigen, die über die Landesgrenze und die Grenzen Deutschlands hinausgehen. Hier können neue Kooperationen für neue Impulse sorgen. Zudem können die Unternehmen weiter darin unterstützt werden, neue Märkte und Produkte zu erschließen. Hier können die vorhandenen niedersächsischen Agenturen Trendradare erstellen und Anknüpfungspunkte für neue Kooperationen bilden. Um die Unternehmen bei den Investitionen zu unterstützen, sollten Finanzierungsrestriktionen durch die Banken im Blick gehalten werden. Zudem sollte geprüft werden, ob der Beteiligungsfonds NTransformation auch auf andere Industriebranchen ausgeweitet werden kann, die ebenfalls vor einer Transformation ihrer Geschäftsmodelle stehen.

Die **Transformation des Automotive-Clusters** wurde in Niedersachsen schon früh vonseiten der Sozialpartner und des Landes unterstützt. Bei der Neuausrichtung der Geschäftsmodelle der Zulieferer sollte geprüft werden, ob die vorhandenen Angebote auch die unterschiedlichen individuellen Transformationsstrategien der Unternehmen im Automotive-Sektor unterstützen, um sie gegebenenfalls anzupassen.

Um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, sollte sich das Land Niedersachsen beim Bund und bei der EU für die **Sicherung von Marktzugängen**, wie beispielsweise in China oder den USA, und die weitere Stärkung des Europäischen Binnenmarkts einsetzen. Die Rückwirkungen der staatlichen Förderung im Ausland auf niedersächsische Unternehmen sollte regelmäßig bewertet werden. Zur Sicherung der Rohstoffversorgung sollten die Rohstoffe für Zukunftstechnologien stärker in den Blick genommen und gegebenenfalls eine Landesrohstoffstrategie aufgelegt werden.

Die Überwindung des Nullwachstums in Niedersachsen kann dazu beitragen, die erforderlichen Mittel für Investitionen zu erwirtschaften, um die verschiedenen Transformationen zu meistern und so den Wohlstand im Land zu sichern.