

Stellungnahme zur industriepolitischen Strategie der Bundesregierung

1. **Wissensproblematik:** Industriepolitische Eingriffe erfordern den Nachweis, dass staatliche Stellen die zukünftige Marktfähigkeit von Gütern und Produktionsverfahren besser einzuschätzen vermögen als private Akteure. Dies ist grundsätzlich nicht zu erwarten, weil das relevante Wissen typischerweise nur dezentral vorliegt. Auch haben private Akteure durch den Einsatz eigener Mittel stärkere Anreize, Marktchancen sorgfältig auszuloten. Die Beweislast liegt damit klar im Spielfeld der intervenierenden Wirtschaftspolitik. Je anwendungsnäher eine ökonomische Aktivität ist, desto schwieriger fällt dieser Nachweis. Lediglich im Bereich der Grundlagenforschung – also gerade dort, wo es nicht um industriell unmittelbar verwertbares Wissen geht – ist eine staatliche Förderung aus Kollektivgutüberlegungen heraus am ehesten vertretbar. Dies fällt dann aber in das Gebiet der Forschungs- und nicht der Industriepolitik.
2. **Resilienz:** Rein unternehmerisch getroffene Entscheidungen können im Einzelfall falsch sein, in der Summe erweist sich ein Wirtschaftssystem indes als resilienter, wenn Technologie- und Produktentscheidungen dezentral von unabhängigen Akteuren getroffen werden und somit heterogen ausfallen. Lenkt der Staat hingegen die Entwicklung in bestimmte Richtungen, besteht die Gefahr von technologischen Monokulturen, die – sofern sie sich im Nachhinein als falsch herausstellen – mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Verlusten verbunden sind, weil sich die Produktionsstrukturen insgesamt falsch ausgerichtet haben.
3. **Implizite Haftungsansprüche:** Beeinflusst der Staat aktiv die Entscheidung für oder gegen bestimmte Technologien, resultiert daraus ein impliziter Haftungsanspruch der regulierungsunterworfenen Unternehmen. Denn diese können im Misserfolgsfall geltend machen, nur staatlichen Vorgaben gefolgt zu sein. Dies gelingt ihnen typischerweise umso eher, je mehr Wertschöpfung hiervon direkt oder indirekt betroffen ist. Die notwendige Strukturkorrektur fällt dann umso schmerzhafter aus, was Forderungen nach Folgesubventionen provozieren kann.
4. **Subventionswettlauf:** Der in den Vereinigten Staaten aufgelegte *Inflation Reduction Act* gibt weder EU-seitig noch auf nationaler Seite Anlass, darauf mit einem ähnlichen Programm zu reagieren. Zum einen ist das Programm quantitativ nicht sehr bedeutend. Es macht in einem Zeitraum von zehn Jahren weniger als 2 Promille der dortigen Wirtschaftsleistung aus – mit abnehmender Tendenz. Allein das NextGenerationEU-Programm, das ebenfalls eine starke industriepolitische Ausrichtung aufweist, ist gemessen an der Wirtschaftsleistung dreimal so groß. Zum anderen gibt es wenig Anlass zur Annahme, dass eine Ausdehnung der hiesigen Subventionstätigkeit ökonomisch nützlich ist, wie die folgenden Überlegungen zeigen.
5. **Trügerische Wettbewerbsfähigkeit:** Industriepolitisch ausgerichtete Subventionen können die Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsraums nicht insgesamt erhöhen. Zur Finanzierung von Subventionen müssen entweder die nicht-geförderten Bereiche stärker besteuert werden (wodurch diese auf den Weltmärkten benachteiligt werden) oder der Staat muss andere

Ausgaben einschränken, die sonst den Standort und somit die Wettbewerbsfähigkeit hätten stärken können (z. B. Bildungs- oder Infrastrukturinvestitionen). Ein Ausweichen auf Schuldenfinanzierung kann diese Opportunitätskosten nicht aus der Welt schaffen und würde entweder zinssteigernd oder inflationär wirken.

6. **Kontraproduktives Crowding-out:** Auf der Ebene einzelner Unternehmen oder Branchen können zwar bislang ausgelagerte Produktionsstufen und somit Wertschöpfung ins Inland zurückgeholt werden, gesamtwirtschaftlich gelingt dies aber nicht. Denn die hierzu erforderlichen Produktionsfaktoren – insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte – müssen von anderen Bereichen abgezogen werden (Subventionen erlauben es den begünstigten Unternehmen, die übrigen an den Beschaffungsmärkten zu überbieten). Damit fällt aber Wertschöpfung an anderer Stelle weg, was im Ergebnis nur die exportorientierten Branchen sein können. Dadurch werden Vorteile der internationalen Arbeitsteilung aufgegeben, die bislang einen wichtigen Beitrag zum heimischen Produktivitätswachstum geleistet haben. Insgesamt wird damit bestenfalls ein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel erreicht (Marktverzerrung, Bürokratiekosten und entgangene Spezialisierungsgewinne sprechen deutlich für ein Negativsummenspiel).
7. **Interventionsspirale:** Das produktive Rückgrat eines Wirtschaftsraums muss sich selbst tragen und kann sich nicht auf Subventionen stützen. Tragfähige Produktionsstrukturen entstehen dadurch, dass sie an die Relativpreise am Weltmarkt angepasst sind – auch dann, wenn diese andernorts durch (aus marktwirtschaftlicher Sicht falsche) staatliche Interventionen beeinflusst werden. Reagierten die Europäer auf marktwidrige Eingriffe in der übrigen Welt jeweils mit entsprechenden Gegenmaßnahmen, würde nicht die Politik in Übersee marktwirtschaftlicher, sondern die hiesige Wirtschaftspolitik würde selbst immer interventionistischer. Statt auswärtige Subventionen im Inland zu replizieren (wodurch zugleich die Gefahr von globalen Überkapazitäten steigt), bietet es sich an, die auswärtigen Subventionen selbst auszubeuten. Hierzu wären subventionierte Komponenten aus der Welt in die eigenen Wertschöpfungsketten zu integrieren, um daraus attraktive Produkte für den Weltmarkt entstehen zu lassen.
8. **Mitnahmeeffekte:** Unternehmerische Investitionsentscheidungen werden nicht primär von staatlichen Subventionsprogrammen getrieben, sondern reagieren auf die Standortqualität insgesamt (Infrastruktur, Regulierung, Abgabenlast, Verfügbarkeit von Arbeitskräften und Energie). Diese steht aber – wie gezeigt – in einem Konfliktverhältnis zur Subventionsvergabe. Damit steigt das Risiko, dass Subventionen von den Unternehmen mitgenommen werden, die auch ohne diese Beihilfen investieren würden.
9. **Illusion der Versorgungssicherheit:** Sollen über Subventionen Produktionskapazitäten aufgebaut werden, um die heimische Verfügbarkeit bestimmter Güter (z. B. Chips) zu steigern, drohen unliebsame Überraschungen. Denn die zukünftig im Inland produzierten Güter werden typischerweise an diejenigen verkauft, die dafür am Weltmarkt die höchsten Preise bieten, und nicht dort bleiben, wo einst die höchsten Subventionen geflossen sind. Dies ließe sich nur durch Exportverbote verhindern, wodurch die Interventionsspirale Richtung Abschottung bedenklich weitergedreht würde.
10. **Fiskalische Zentralisierungseffekte in der EU:** Ein Schleifen der Beihilferegeln lässt einen wichtigen Pfeiler des EU-Binnenmarktes erodieren. In dem Maße, wie die nationale Subventionskapazität mit dem fiskalischen Spielraum variiert, treten erhebliche Wettbewerbsverzerrungen auf. Forderungen nach einer Schuldenfinanzierung auf EU-Ebene sind dann nicht weit. Auf diese Weise führt eine verfehlte Industriepolitik auch zu fiskalisch problematischen Weiterungen.