

Geopolitik versus Ordnungspolitik?

Sprengkraft innerhalb der EU

durch die Zeitenwende

Jürgen Matthes

1. Zeitenwende und Transformation ändern Politik-Koordinaten

Die Zeitenwende und drohende geopolitische Konflikte machen es schwerer als früher, sich an ordnungspolitische Grundsätze zu halten. Zugespitzt lässt sich sagen: China und Russland zwingen uns dazu, Dinge zu tun, die wir normalerweise nicht tun würden. Die Frage ist allerdings, wie weit die europäische und deutsche Politik auf ihren ordnungspolitischen Kompass verzichten darf. Die Zeitenwende nach dem russischen Invasionskrieg und das Gasembargo hat gezeigt, dass gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten nicht mehr unbedingt politisch stabilisierend wirken. Vielmehr können sie einem möglichen geopolitischen Widersacher ein unerwünschtes Erpressungspotenzial in die Hand geben. Auch die Corona-Krise hatte schon deutlich gemacht, dass einseitige Abhängigkeiten von einzelnen Zulieferern Lieferketten verwundbar machen. Wie zentral vor allem China in den internationalen Lieferketten geworden ist, haben die Lockdowns chinesischer Häfen vor Augen geführt. Eine chinesische Aggression gegenüber Taiwan gilt daher als Schreckensszenario, da China als Systemrivale (BDI 2019; Bundesregierung 2023) die Europäische Union (EU) in einigen wichtigen Bereichen durch Exportbeschränkungen empfindlich treffen könnte.

Diese Erfahrungen und die geopolitischen Veränderungen haben dazu geführt, dass Begriffe wie (offene) strategische Autonomie, De-Risking und Diversifizierung Hochkonjunktur haben. Auch die Industriepolitik erlebt eine Renaissance (Hüther et al. 2023). Das liegt nicht nur an den strategischen Abhängigkeiten vor allem von China in vielen Bereichen, sondern auch an den Herausforderungen der Klima- und Energiewende. Ohne staatliche

Unterstützung dürfte die Privatwirtschaft so manchen grünen Transformationschritt nicht gehen können.

Damit stellt sich die Frage, wie weit die europäische Politik der Wirtschaft beim De-Risking und bei den Transformationsaufgaben freien Lauf lassen kann oder sie unterstützen muss. Der ordnungspolitische Ansatz gibt grundsätzlich vor, dass sich der Staat mit direkten Eingriffen zurückhalten und auf die Bereitstellung guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen beschränken sollte. Er sollte nur dann agieren, wenn der Markt versagt.

Die neuen geostrategischen Konstellationen laden diese Abwägung zusätzlich auf: Wenn gewisse Abhängigkeiten als zu kritisch angesehen werden, braucht es möglicherweise staatliche Interventionen. Damit stellt sich die Frage, ob die Ordnungspolitik in diesem Fall beiseitegeschoben werden soll oder ob sie auch unter veränderten Bedingungen sich als hilfreich erweisen kann.

Ein weiteres Spannungsfeld kommt hinzu: Die grüne und digitale Transformation sowie das Erreichen einer strategischen Souveränität in relevanten Bereichen sind kostenträchtig. Sie fordern zusätzliche Ausgaben von Wirtschaft und Staat. Doch der auch ordnungspolitisch motivierte europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt gilt mit seinen Restriktionen als Hindernis beim Erreichen dieser Ziele. Wo liegt hier die richtige Balance zwischen den beiden Zielen, wichtige Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen und zugleich die Schuldentragfähigkeit in den EU-Staaten sicherzustellen?

2. China-Abhängigkeit: Marktrisiko oder Interventionsgrund?

Bei der Vermessung strategischer importseitiger Abhängigkeiten zeigt sich die große Bedeutung vor allem Chinas. Da mit Blick auf Taiwan ein relevantes geopolitisches Konfliktpotenzial existiert, ist die strategische Autonomie der EU möglicherweise bedroht. Daher ist zu fragen, wie übergroße Einfuhranteile aus China reduziert werden können.

Ordnungspolitisch gesehen, ist dies vorrangig die Aufgabe der Unternehmen, weil sie über das relevante Marktwissen verfügen. Tatsächlich zeigen Umfragen, dass Unternehmen vermehrt auf Diversifizierung, Lagerhaltung und in geringerem Maß auch auf Nearshoring oder Reshoring setzen. Der Staat sollte die unternehmerischen Strategien vor allem mit Freihandelsabkommen und seinen zahlreichen Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung flankieren.

Doch es stellt sich die Frage, ob dies ausreicht oder ob der Staat angesichts der geostrategischen Bedeutung der Abhängigkeiten von China eine größere Rolle übernehmen sollte. Möglicherweise könnten die Unternehmen mit der Aufgabe der Diversifizierung und des De-Risking von China überfordert sein. Dann würde man von einer Art Marktversagen sprechen können. Für diese Sorge gibt es durchaus gewisse Anhaltspunkte. China ist in vielen Bereichen der billigste Anbieter, auch weil im chinesischen Staatskapitalismus umfangreiche Subventionen vergeben werden. Wenn Vorleistungsprodukte statt aus China aus anderen Ländern oder aus dem eigenen Land bezogen werden, steigen sehr wahrscheinlich die Kosten und die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen sinkt. Vor diesem Hintergrund könnte unternehmerisches Handeln möglicherweise nicht ausreichen, um strategische Abhängigkeiten von China hinreichend zu reduzieren.

Folgende Argumente sind in Erwägung zu ziehen:

- Zunächst ist zu fragen, ob Unternehmen bei ihren Entscheidungen über den Vorleistungsbezug geopolitische Risiken ausreichend berücksichtigen. Dies mag dann nicht der Fall sein, wenn gerade kleinere Firmen sich ihrer geopolitischen Implikationen für ihre Geschäfte nicht bewusst sind oder wenn sie den Aufwand einer Folgenabschätzung scheuen.
- Unternehmen kennen die für ihre Produktion kritischen Abhängigkeiten möglicherweise nicht, weil ihre Wertschöpfungsketten zu lang und zu komplex sind.
- Grundsätzlich dürften Firmen sicherlich bereit sein, höhere Kosten als eine Art Versicherungsprämie hinzunehmen, um Risiken in ihren Lieferketten zu reduzieren. Doch je stärker ihre Risikoneigung ist und je mehr sie (wie viele Börsenunternehmen) auf kurzfristige Gewinne fixiert sind, desto geringer dürfte die Bereitschaft sein, hohe Versicherungsprämien zu zahlen und die Abhängigkeiten damit signifikant zu reduzieren.
- Es könnte zudem zu einem Koordinierungsproblem und einer Art von Gefangenendilemma kommen, wenn Konkurrenzfirmen nicht in gleichem Maß ihre China-Abhängigkeit verringern. In diesem Fall drohen erhebliche Marktanteilsverluste, falls das eigene Unternehmen in intensivem Wettbewerb mit diesen Firmen steht und die Vorleistungen aus China einen relevanten Kostenanteil ausmachen.
- Bei großen Firmen kann ein Too-Big-to-Fail-Problem dazu führen, dass das Management im Schadensfall einen staatlichen Bailout einplant und daher zu hohe Risiken eingeht.

- Wenn jedes Unternehmen sein Abhängigkeitsrisiko als klein erachtet, kann gleichwohl in der Summe der Abhängigkeiten ein relevantes Klumpenrisiko für die Volkswirtschaft entstehen.

Wie kann es gelingen, trotz der drohenden Kostennachteile ein ausreichendes De-Risking möglich zu machen? Einige Beispiele können Ansatzpunkte von unterschiedlicher staatlicher Interventionstiefe aufzeigen:

- Der Staat kann mit zusätzlichen und leicht zugänglichen Informationsangeboten für Unternehmen über die Relevanz geopolitischer Risiken aufklären und Möglichkeiten zur Diversifizierung besser aufzeigen.
- Die Politik könnte bei hohen Abhängigkeiten von China eine Transparenzpflicht anordnen, um die Firmen dazu zu bringen, ihre Wertschöpfungsketten konsequent auf hochkritische Abhängigkeiten zu durchleuchten. Damit würde die Politik zudem einen besseren Überblick über strategische Abhängigkeiten auf Firmenebene erhalten. Dies wäre allerdings mit zusätzlichen Bürokratiekosten verbunden und es stellen sich Fragen bezüglich sensibler Geschäftsinformationen – daher ist dieser Ansatz mit Vorsicht zu betrachten.
- Eine gezielte Förderung ist denkbar für Firmen, die weitreichende Diversifizierungspläne vorlegen oder die eine strategische Bevorratung essenzieller Produkte vornehmen.
- Bei besonders kritischen Produkten, die einen engen Bezug zur Existenzsicherung haben (etwa lebenswichtige Medikamente), ist eine staatlich organisierte und finanzierte Vorratshaltung möglich.
- Aufgabe des Staates könnte es sein, entweder ein Bailout durch Steuerzahler glaubhaft auszuschließen oder, falls das nicht möglich ist, die Firmen zu einer ausreichenden Risikovorsorge anzuhalten.
- Bei größeren Wettbewerbsfähigkeitsnachteilen ist zu erörtern, ob der Staat mit tiefer greifenden Maßnahmen die Anreize der Firmen einschränken sollte, von China Vorleistungen zu beziehen.
- Das könnte durch Handelsbarrieren geschehen, die sich gegen subventionsbedingte Wettbewerbsverzerrungen durch China richten.
- Alternativ könnte der Zugang chinesischer Produkte zum EU-Markt mithilfe von regulatorischen Vorgaben etwa zu Arbeits- und Umwelt- oder Klimaschutzstandards eingeschränkt werden.
- Darüber hinaus ist denkbar, dass Produkte, die nicht aus China kommen, durch Subventionen wettbewerbsfähig gemacht werden (Kapitel 2).

Alle diese Instrumente bringen gravierende Markteingriffe mit sich und unterliegen daher einer hohen Rechtfertigungsschwelle.

3. Strategische Souveränität durch Subventionen oder komparative Vorteile?

Die Debatte über strategische Souveränität macht die Politik komplizierter. Denn der Umgang mit strategischen Abhängigkeiten kann wie aufgezeigt möglicherweise nicht mehr allein dem Markt überlassen werden. Das ist zudem für die grüne Transformation wichtig, weil hier ebenfalls strategische Abhängigkeiten vor allem von China drohen und sich auch hier die Frage nach staatlicher Intervention stellt. Hinzu kommt, dass in vielen relevanten Bereichen ein internationaler Subventionswettlauf stattfindet. Doch wo und wie der Staat eingreifen soll, ist zunächst offen.

Die Europäische Kommission setzt auf eine aktive Rolle der Politik. Sie definiert mittelfristig anzustrebende Mindestproduktionsanteile in Europa in verschiedenen Bereichen: für erneuerbare Energien im Rahmen des Net Zero Industry Act, für Rohstoffe im Rahmen des Critical Raw Materials Act und für Halbleiter im Rahmen des European Chips Act. Diese Ziele werden nur durch starke staatliche Interventionen und eine intensive subventionsbasierte Industriepolitik zu erreichen sein. Zudem hat die Kommission die europäischen Beihilferegeln aufgeweicht, auch in Reaktion auf die subventionsbasierte Klimapolitik der USA. Damit sind hohe Subventionen für einzelne Unternehmen möglich geworden, etwa im Halbleitersektor oder in der Batterieproduktion.

Doch ist das die richtige politische Antwort auf das Problem strategischer Abhängigkeiten? Was hat der ordnungsökonomische Ansatz dazu beizutragen? Traditionell ist dieser Ansatz skeptisch gegenüber einer aktiven Industriepolitik, die einzelne Branchen und Unternehmen fördert. Denn es droht aus verschiedenen Gründen eine Verschwendung von Steuerzahlergeldern und letztlich eine Art Staatsversagen. Erstens haben Staat und Unternehmen aus politökonomischer Sicht starke Anreize für eine überzogene Subventionsnutzung. So können Politik und Bürokratie mit der Subventionsvergabe Aktivismus zeigen und Wählerstimmen sichern, die Unternehmen können durch Rentseeking staatliche Gelder abgreifen. Zweitens droht eine Dauer-subsidierung nicht wettbewerbsfähiger Aktivitäten, auch weil einmal vergebene Subventionen politökonomisch nur schwer zurückzunehmen

sind. Drittens kann es zu Mitnahmeeffekten kommen, wenn der Staat nicht durchschaut, dass er ohnehin geplante unternehmerische Aktivitäten subventioniert. Zudem verzerrt die hohe Förderung einzelner Unternehmen den Wettbewerb gegenüber den übrigen Firmen im EU-Binnenmarkt. Es drohen ferner Allokationsverzerrungen, wenn große subventionierte Firmen kleineren Firmen die Arbeitskräfte und Kapital streitig machen, weil sie mehr expandieren als ohne Subventionen. Auch das Opportunitätskostenargument ist relevant: So ist zu fragen, ob knappe staatliche Gelder statt in hohe Subventionsgelder nicht besser in Bildung und Forschung investiert sind.

Es gab also lange Zeit gute Gründe, zurückhaltend mit einer aktiven Industriepolitik zu sein. Das Problem strategischer Abhängigkeiten macht es jedoch nötig, die Tür zumindest ein kleines Stück zu öffnen. Aufgrund der geschilderten politökonomischen Anreize droht die Tür jedoch von Politik und Unternehmen weiter aufgedrückt zu werden, als es richtig wäre. Zudem ist der Begriff strategische Autonomie ein sogenanntes Wieselwort, also sehr dehnbar, so dass er leicht für ungerechtfertigte Subventionen genutzt werden kann.

Dass diese Gefahr groß ist, zeigen einige Beispiele: So ist bei Subventionen für Solarmodule und Batterien für E-Autos zu hinterfragen, ob

- es sich wirklich um existenzielle Abhängigkeiten handelt – wie bei essenziellen Medizinprodukten und Arzneimitteln oder bei für viele industrielle Lieferketten unverzichtbare Rohstoffe;
- sich eine ausreichende Versorgung des europäischen Marktes nicht durch ein breit diversifiziertes Friendshoring mit vielen befreundeten Ländern sicherstellen lässt statt mit eigener Produktion;
- nicht ein Subventionsgrab mit Dauersubventionen droht, weil die Produktion dieser Produkte hier möglicherweise nicht wettbewerbsfähig möglich ist, da die Herstellung energieintensiv und relativ standardisiert ist;
- Subventionen überhaupt gerechtfertigt sind, soweit sie nicht für die Forschung an neuen Verfahren vergeben würden, sondern für die Herstellung technisch weitgehend etablierter Produkte.

Und selbst bei Halbleitern, wo viele europäische Staaten eher komparative Vorteile als bei standardisierter Produktion haben, ist zu fragen, ob

- die Förderung neuer Chip-Generationen wirklich eine strategische Abhängigkeit mindert, wenn diese Chips derzeit in Europa kaum verwendet werden;

- nicht auch hier ein breit diversifiziertes Friendshoring ausreichen würde, weil aufgrund einer sehr starken Subventionierung der Chipproduktion in vielen Staaten möglicherweise bald globale Überkapazitäten drohen;
- eine starke Förderung großer Halbleiterfirmen in strukturschwachen Regionen den Fachkräftengpass bei mittelständischen Firmen nicht in zu großem Maß erhöht.

Diese Abwägungen zeigen, dass der Ansatz der Europäischen Kommission mit Mindestproduktionsquoten sehr fragwürdig ist und an planwirtschaftliche Ansätze erinnert. Wenn die Mitgliedstaaten diese Quoten mit subventionsbasierter Industriepolitik zu erreichen versuchen, droht eine massive Verschwendung von Steuerzahlergeldern, letztlich auch eine finanzielle Überforderung der EU-Staaten (Kapitel 3). Es braucht also durchaus die ordnungspolitischen Erkenntnisse, um die industriepolitischen Subventionen auf das wirklich Nötige und Sinnvolle zu beschränken.

4. Transformationsfinanzierung oder fiskalische Stabilität?

Neben der angestrebten strategischen Autonomie liegt eine weitere neue Herausforderung in der grünen und digitalen Transformation. Sie bringt große Investitionserfordernisse mit sich. Und das in einer Zeit, in der die EU-Staaten nach den Krisen der vergangenen Jahre teils sehr hoch verschuldet sind, in der die Geopolitik die Kosten des Wirtschaftens erhöht und in der das Wachstum demografisch bedingt in vielen Mitgliedstaaten abnehmen wird.

Vor diesem Hintergrund wird derzeit die Debatte über eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) geführt. Der Pakt wird von manchen Seiten als zu restriktiv kritisiert und es wird eine Aufweichung gefordert – gerade auch mit Verweis auf die anstehenden Investitionen in die Transformationen und die strategische Autonomie. Wie bei der Industriepolitik drohen sich hier Interessen durchzusetzen, die ordnungsökonomischen Erwägungen widersprechen. Aus ordnungsökonomischer Perspektive hat die Politik die Aufgabe, makroökonomische Stabilität zu gewährleisten, weil anderenfalls die Wirtschaftsakteure bei ihren Entscheidungen durch Unsicherheit und krisenbedingte Marktverzerrungen behindert werden oder womöglich eine Wirtschaftskrise mit hoher Arbeitslosigkeit droht. Die Debatte lässt sich daher zuspitzen auf einen Zielkonflikt zwischen dem Erreichen der Transformati-

ons- und Autonomieziele und der Gewährleistung von makroökonomischer Stabilität. Welches Ziel sollte also Priorität haben?

Hierbei ist es sinnvoll, sich zu vergegenwärtigen, was bei einer Aufweichung des SWP geschehen würde, etwa indem mehr Spielraum für länger anhaltende höhere Fiskaldefizite und Ausnahmen für Investitionen in die grüne Transformation beschlossen würden, wie es immer wieder gefordert wurde. Bei einer solchen Strategie dürfte aus verschiedenen Gründen die Gefahr einer Staatsschuldenkrise in Europa aufkommen. Denn einige Staaten sind so hoch verschuldet, dass die Tragfähigkeit ihrer Staatsschulden bei einem weiteren Anstieg bedroht sein könnte. Die Situation wird durch das stark gestiegene Zinsniveau weiter erschwert. Dieser Effekt wird sich bei abnehmenden Inflationsraten umso stärker auswirken, je länger das Zinsniveau hoch bleiben muss. Auch die demografisch bedingte Wachstumsverlangsamung verschlechtert die Perspektiven für die Schuldentragfähigkeit.

Hinzu kommt das Problem, dass Investitionen in die grüne Transformation anders als normale Investitionen tendenziell nicht durch eine Erhöhung des Potenzialwachstums selbstfinanzierend sind, sodass das Argument für schuldenfinanzierte Investitionen stark geschwächt wird. Denn grüne Investitionen schaffen in der Regel keinen neuen Kapitalstock, sondern machen den bestehenden Kapitalstock *nur* grüner. Damit ist es unwahrscheinlich, dass sie das Potenzialwachstum nennenswert erhöhen. Wenn für sie Ausnahmen von den Fiskalregeln eingeführt würden, wäre also die Neuverschuldung höher und damit die längerfristige Schuldenlast, ohne dafür eine Gegenfinanzierung anzulegen.

Sollte es zu einer Staatsschuldenkrise in einem hochverschuldeten EU-Land kommen, würde dort mit großer Wahrscheinlichkeit auch eine Banken- und Finanzkrise ausbrechen. Die Folgewirkungen für die EU wären gravierend, weil auch die europäische Wirtschaft insgesamt in Mitleidenschaft gezogen würde. In einer solchen Situation würden die Finanzierungsspielräume für die Transformationsaufgaben und die strategische Autonomie schwinden und diese Ziele wären fundamental gefährdet. Zudem würde die EU auch geopolitisch in einem solchen Szenario massiv geschwächt. Daher muss aus Sicht des Autors die Wahrung fiskalischer Stabilität oberste Priorität erhalten. Die Ziele Transformation und Autonomie können dann unter der Nebenbedingung, dass Stabilität gewährleistet ist, so effektiv wie möglich verfolgt werden. Diese Argumentation spricht sehr klar gegen eine Aufweichung des SWP.

Doch trotz der sinnvollen fiskalischen Restriktionen bestehen auch weiterhin Spielräume für die Finanzierung der Transformations- und Autonomieziele. Denn im NextGenerationEU-Fonds sind noch erhebliche Mittel verfügbar, die vor allem den hochverschuldeten Staaten zugutekommen. Ein Großteil der Mittel ist noch nicht ausgegeben und wird angesichts der Verzögerungen bei der Umsetzung sehr wahrscheinlich auch nach 2026 zur Verfügung stehen. Zudem besteht durchaus Flexibilität, die Ausgabenprioritäten an veränderte Situationen anzupassen, wie das Vorgehen bei RePowerEU gezeigt hat. Ein schuldenfinanzierter NGEU 2.0 ist daher nicht nötig.

5. Fazit

Drohende geopolitische Konflikte mit China und die transformatorischen Herausforderungen fordern die Ordnungspolitik heraus. Zum Beispiel ist der früher lange Zeit enge ordnungspolitische Blick auf vertikale Industriepolitik und das fast uneingeschränkte Befürworten offener Märkte in der Reinform so nicht mehr haltbar. Gleichwohl können die fundierten Einsichten über Marktversagen, aber auch über Staatsversagen für eine differenziertere Politikgestaltung weiterhin ein wichtiger Leitfaden sein.

Literatur

- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2019): CHINA: Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?, Grundsatzpapier, Berlin.
- Bundesregierung (2023): China-Strategie der Bundesregierung, Berlin.
- Hüther, Michael/Bardt, Hubertus/Bähr, Cornelius/Matthes, Jürgen/Röhl, Klaus-Heiner/Rusche, Christian/Schaefer, Thilo (2023): Industriepolitik in der Zeitenwende, in: IW Policy Paper, Nr. 7, Köln.

