

Wirtschaftliche Resilienz durch Subventionen?

Anmerkungen aus ökonomischer Perspektive

Manuel Rupprecht, FH Münster

Economic Resilience through Subsidies?

The world economy is under tension. For years now, globalization has been faltering, moving sideways at best. Recent developments have caused additional distortions. There is now a strong desire for independence. In many places, subsidies are supposed to pave the way for this. In some areas, a veritable competition has broken out in this regard. Even if this is understandable from a political point of view, from an economic perspective the disadvantages of such a competition outweigh the benefits.

Keywords:

competition, efficiency, inflation reduction act, resilience, subsidies, welfare



Prof. Dr. Manuel Rupprecht leitet die Münster School of Business an der FH Münster und ist dort Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Internationale Wirtschaftspolitik. Seine derzeitigen Arbeitsschwerpunkte: Aktuelle Herausforderungen in der internationalen Wirtschaftspolitik sowie die Folgen von Inflation und Zinswende für die Ersparnisse privater Haushalte.

Manuel.Rupprecht@fh-muenster.de
<https://fh-muenster.de/msb>

Die Weltwirtschaft steht unter Spannung. Schon seit Jahren stockt die Globalisierung, Handel, Produktions- und Kapitalverflechtungen entwickeln sich bestenfalls seitwärts. In jüngster Zeit sorgten mit der Pandemie, den zunehmenden geopolitischen Spannungen – vor allem, aber nicht nur – zwischen den USA und China sowie dem Ukraine-Krieg gleich drei Entwicklungen für zusätzliche Verwerfungen. Lieferketten brachen, Vorprodukte fehlten, Produktion fiel aus. Entsprechend groß ist nun der Wunsch nach Unabhängigkeit. Den Weg dahin sollen vielerorts Subventionen bereiten. In einigen Bereichen ist diesbezüglich ein regelrechter Wettbewerb entbrannt. Wie dieser Wettbewerb aussieht, welche Vor- und Nachteile mit Subventionen einhergehen und wie der eingeschlagene Weg aus ökonomischer Sicht zu bewerten ist, ist Gegenstand dieses Beitrags.

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie erlebten Subventionen als Instrument der Wirtschaftspolitik ein fulminantes Comeback. Vor allem in den Industrieländern unterstützte der Staat Unternehmen und Haushalte finanziell, um die wirtschaftlichen Folgen der pandemiebedingten Schutzmaßnahmen abzufedern. Auch wenn die konkreten Ausprägungen der Finanzhilfen variierten, gemeinsam hatten sie, dass angesichts ihres Ausmaßes Staatsausgaben und -verschuldung vielerorts kräftig stiegen [1].

Die Pandemie gilt inzwischen als überwunden, der Hang zur staatlichen Steuerung des Wirtschaftsgeschehens ist jedoch geblieben. Ziel ist es nun allerdings nicht mehr, bestehende Strukturen zu erhalten, sondern sie zu verändern. Neben der grünen Transformation, die schon vor den jüngsten wirtschaftlichen Verwerfungen Priorität genoss, geht es im Lichte der zunehmenden geopolitischen Spannungen jetzt zusätzlich um eine Erhöhung der wirtschaftlichen Resilienz. Abhängigkeiten sollen reduziert, die inländische Herstellung forciert und die Unabhängigkeit erhöht werden – sowohl in den von den Verwerfungen betroffenen Bereichen (bspw. Medikamente) als auch in jenen Sektoren, die für die grüne und digitale Trans-

formation als wesentlich gelten (bspw. Halbleiter).

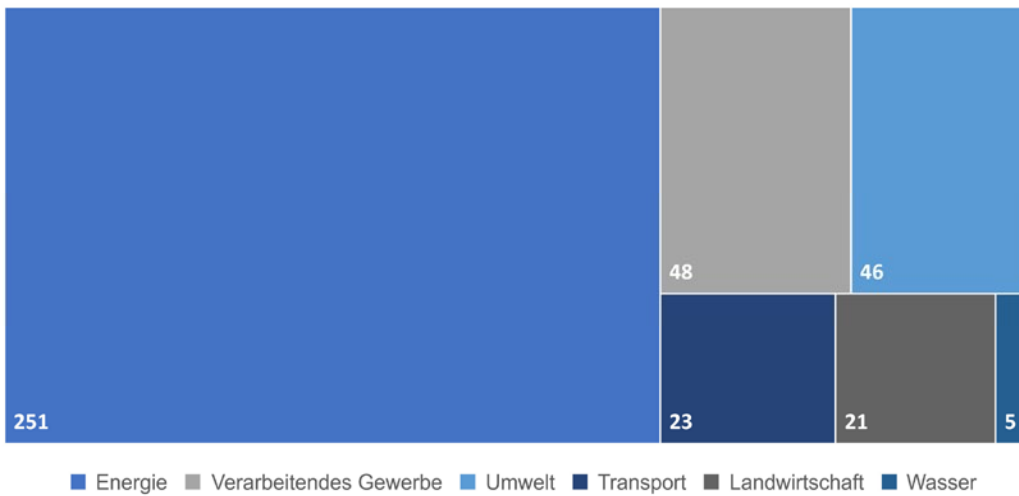
Der politische Wunsch, auch in schwierigeren Zeiten wirtschaftlich handlungsfähig oder gar führend zu sein, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Und an der Sinnhaftigkeit einer klimaneutralen Wirtschaft besteht vor dem Hintergrund des jüngsten Weltklimaberichts [2] auch kein Zweifel. Doch gilt das auch für den Weg dahin?

Subventionen aus theoretischer Sicht

Aus theoretischer Sicht ist der Einsatz von Subventionen – breit definiert als die Summe aller geldlichen oder geldwerten Vorteile, die ein Staat bestimmten Zielgruppen gewährt [3] – dann sinnvoll, wenn mit ihnen ein Marktversagen geheilt werden soll [4, 5]. Unabhängig von der konkreten Ursache des Marktversagens – meist Externalitäten, Informationsasymmetrien oder Unteilbarkeiten – gehen damit nämlich typischerweise gesamtwirtschaftliche Wohlstandseinbußen einher. Mit Subventionen lassen sich diese reduzieren oder sogar umkehren. Wenn z. B. durch den Konsum eines Gutes nicht nur ein privater, sondern auch ein gesellschaftlicher Nutzen entsteht (positive Externalität, z. B. der Kauf klimaneutral

Förderbereiche des Inflation Reduction Acts der USA

Angaben in Mrd. US-Dollar



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Angaben im Inflation Reduction Act 2022.

Bild 1: Förderbereiche des Inflation Reduction Acts der USA.

hergestellter Güter), Letzterer aber nicht im Preis des Gutes berücksichtigt ist, führt dies unter Wohlfahrtsgesichtspunkten zu einem zu geringen Konsum; der Preis des Gutes ist zu hoch. Mit einer gezielten Subvention ließe sich der Preis senken, sodass die Nachfrage (und damit auch die Wohlfahrt) auf das gesamtwirtschaftlich optimale Niveau steigt. Der Erfolg einer solchen, sogenannten Pigou-Subvention ist zwar an allerlei Anforderungen geknüpft, z. B. konkrete Kenntnisse zum Umfang der positiven Externalität. Grundsätzlich sind Subventionen aber geeignet, solche Situationen zu heilen.

Vor diesem Hintergrund können Subventionen auch Teil des internationalen Standortwettbewerbs sein [5, 6]. Führt z. B. Land A ceteris paribus umfangreiche Subventionen ein, entsteht ein (künstlicher) Wettbewerbsvorteil, sodass es für Land B sinnvoll sein kann, eigene Finanzhilfen zu etablieren. Sind diese in Land A allerdings nur auf bestimmte Sektoren konzentriert, gilt das nicht unbedingt. Im Gegenteil, es droht sogar eine Übersubventionierung. Fördert Land A bspw. gezielt Investitionen in Halbleiterfabriken, bedeutet dies ja nicht zwangsläufig, dass es in Land B zu geringeren Investitionen in derartige Fabriken kommt. Führt Land B trotzdem einschlägige Subventionen ein, können nicht Wohlstandsgewinne, sondern -verluste die Folge sein: Auf nationaler Ebene kommt es etwa zu unnötigen Opportunitätskosten, die unter anderem mit der Notwendigkeit der Subventionsfinanzierung zusammenhängen. Und auf globaler Ebene kann der skizzierte Wettbewerb um die höchsten Subventionen unter anderem zu wirtschaftlichen Doppelstrukturen sowie einer ineffizienten Faktor- und Ressourcenallokation führen.

Zentrale Aspekte aktueller Subventionspakete der USA

Finanzhilfen sind aus ökonomischer Perspektive also nicht per se sinnvoll oder gar erfolgreich. Trotzdem sind derartige Eingriffe ins Wirtschaftsgeschehen seit jeher Bestandteil der wirtschaftspolitischen Praxis. Zu den diesbezüglich aktuell besonders großen Gesetzespaketen zählen u.a. der „Inflation Reduction Act“ (IRA) sowie der „Chips and Science Act“ der USA. Beide sollen die US-Wirtschaft bei ihrer Transformation in Richtung einer grünen und digitalen Zukunft unterstützen [7]. Unternehmen erhalten z. B. Steuergutschriften für die Produktion sauberer Elektrizität, die Kohlendioxidbindung sowie den Verkauf von alternativen Treibstoffen, während Haushalte bei ihren Investitionen in Energieeffizienz und klimafreundliche Heizungen bezuschusst werden. Auch die Anschaffung von Elektroautos wird gefördert. Bild 1 illustriert exemplarisch für den IRA, welche Sektoren von den Fördermaßnahmen profitieren.

Allein mit diesen beiden Initiativen mobilisiert der Staat mehr als 600 Milliarden US-Dollar. Das entspricht über 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der USA. Zählt man die parallelaufenden Fördermaßnahmen auf der Ebene einzelner Bundesstaaten hinzu und berücksichtigt zudem weitere, kleinere Gesetzesvorhaben, summieren sich die jüngst gewährten Subventionen auf über eine Billion US-Dollar bzw. 4 % des BIP. Auch wenn das Geld nicht sofort komplett fließt (die Förderungen erstrecken sich teils über zehn Jahre): Ein solches Volumen ist nicht nur einmalig in der jüngeren

Umfang von Subventionen Zeitverlauf - Europa vs. USA
Angaben in % des BIP

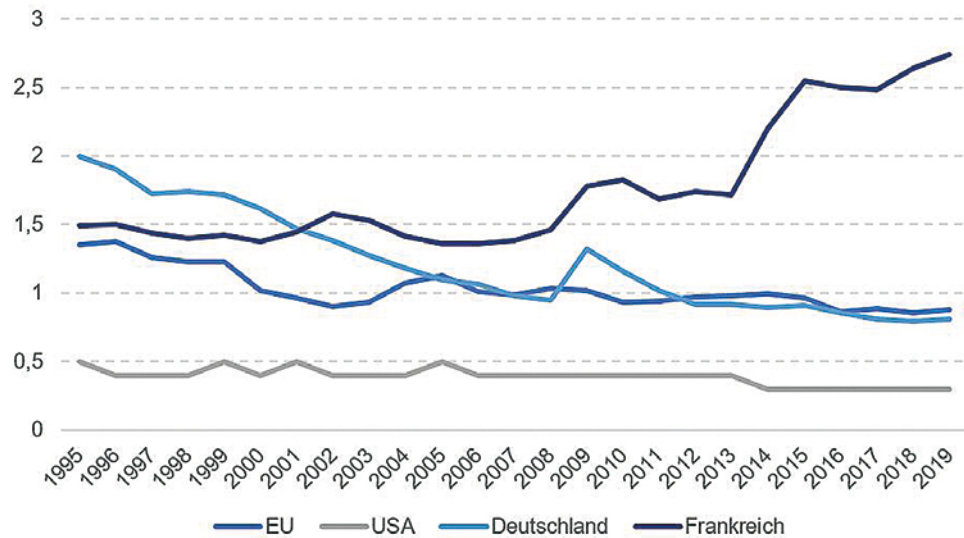


Bild 2: Umfang von Subventionen im Zeitverlauf – Europa vs. USA.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Angaben des Internationalen Währungsfonds.

US-Geschichte, es ist auch im internationalen Vergleich ausgesprochen hoch (Bild 2).

Andere Weltregionen sehen sich daher unter Druck gesetzt oder gar benachteiligt. Der französische Präsident Emanuel Macron bezeichnete den IRA unlängst sogar als „Killer for our industry“ [8]. Diese Kritik hat nichts mit der grünen und digitalen Transformation an sich zu tun. Sie liegt vielmehr darin begründet, dass die USA ihre Fördermaßnahmen mit protektionistischen Elementen verbinden. Diese wirken wie ein Katalysator, indem sie die Wirkung der Subventionen durch zusätzliche Anreize für eine inländische Produktion verstärken, um so die Transformation der US-Wirtschaft mit einer Erhöhung ihrer Resilienz zu verbinden. Die Steuergutschriften für die Produktion sauberer Elektrizität werden z. B. nur dann gewährt, wenn die dafür genutzten Windanlagen nach 2026 zu mindestens 45 % auch in den Vereinigten Staaten hergestellt wurden [6]. Und die Zuschüsse für private Elektroautos fließen nur dann, wenn nicht nur die Autos, sondern auch ihre Batterien überwiegend lokal hergestellt wurden.

Wie Subventionen haben auch derartige Local-Content-Klauseln – also gesetzliche Vorschriften, welche die Förderung eines Gutes an dessen (anteilige) lokale Produktion knüpfen – eine lange Tradition in der Wirtschaftspolitik. Neu ist auch hier das Ausmaß, in dem sie eingesetzt werden. So gelten sie nicht nur für weite Teile der genannten Fördermaßnahmen, sondern sind auch hinsichtlich ihrer jeweiligen Anforderungen zum Umfang der lokalen Herstellung außergewöhnlich streng. Die Zuschüsse für

private Elektroautos z. B. fließen nach 2028 in vollem Umfang nur noch dann, wenn auch die Komponenten der Batterien aus Nordamerika kommen, und zwar zu 100 % [6]. Gilt das nicht, gibt's bestenfalls die Hälfte, und selbst dafür müssen noch mindestens 80 % der Vorprodukte inländisch bezogen worden sein.

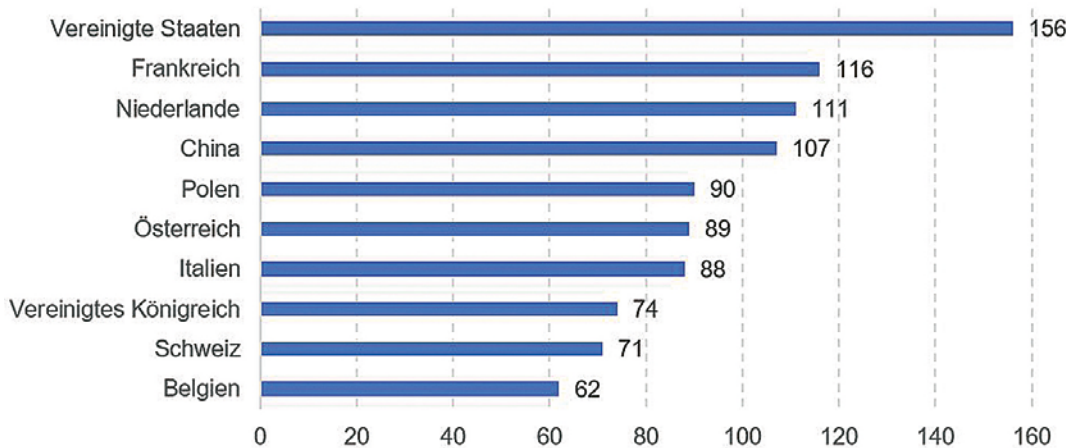
Reaktionen auf US-Subventionen

Unternehmen außerhalb der USA sehen sich daher benachteiligt. Angesichts der Förderhöhe dürften US-Verbraucher in Zukunft heimische Produkte klar bevorzugen. Hersteller anderer Nationen ohne ausreichende Produktionskapazität vor Ort haben dagegen das Nachsehen. Dabei zählen die USA für viele Länder bis heute zu den wichtigsten Auslandsmärkten. Bild 3 zeigt, dass die Vereinigten Staaten für Deutschland – gemessen am Exportvolumen – sogar bis heute der bedeutendste Absatzmarkt sind. Rund 50 % der hierzulande hergestellten Elektroautos wurden zuletzt an Kunden in den USA verkauft. Auch für deutsche Maschinen und pharmazeutische Produkte sind sie von zentraler Bedeutung [9].

Vor diesem Hintergrund sah sich die EU gezwungen, zu reagieren. Seit Herbst 2022 ist man im Rahmen einer Task Force mit den USA im Gespräch, um Ausnahmen zu erwirken. Es gibt zwar kleinere Erfolge, eine Abkehr von der auf Resilienz zielenden Subventionspolitik ist aber nicht zu erwarten. Auch deswegen hat die EU Kommission den sogenannten „Green Deal Industrial Plan“ vorgeschlagen, eine um industriepolitische Aspekte erweiterte Version des bereits bekannten „Green Deal“ [10]. Der Plan basiert

Die zehn wichtigsten Exportländer Deutschlands

Angaben für 2022 in Mrd. €



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Bild 3: Die zehn wichtigsten Exportländer Deutschlands.

auf vier Säulen und sieht unter anderem zusätzliche Subventionen für „grüne Industrien“ vor. Zur Finanzierung soll ein „Souveränitätsfonds“ eingerichtet werden. Konkrete Vorschläge dazu fehlen bislang, doch angesichts der Dimensionen früherer Großprojekte, z. B. der Fonds Next Generation EU, ist damit zu rechnen, dass auch die EU in Bezug auf die subventionsbasierte Lenkung der Wirtschaft Großes im Sinn hat.

Die Antwort der EU auf die US-Subventionen sind also eigene Finanzhilfen. Und wie reagieren andere Länder? Letztlich genauso. In Südkorea etwa sollen die Subventionen für die Elektromobilität erhöht werden, allerdings nur für lokal produzierende Unternehmen. In Japan kooperiert Toyota mit Sony und andere Firmen verschiedener Branchen, um gemeinsam Halbleiter zu entwickeln und zu produzieren – mit finanzieller Unterstützung durch den japanischen Staat [11]. Und dass China seine inländischen Betriebe unterstützt, ist weithin bekannt. An den ökonomischen Auswirkungen dieser und all der anderen Subventionen ändert dies aber nichts.

Auswirkungen von Subventionen

Worin bestehen diese Auswirkungen? In der Theorie heilen Subventionen das zuvor identifizierte Marktversagen, indem sie zu einer Ausweitung der heimischen Wertschöpfung führen [4, 13]. Wie stark diese ausfällt, hängt von der Subventionshöhe, ihrer Form sowie den inländischen Preiselastizitäten ab. Bei handelbaren Gütern spielt auch die Reaktion des Auslands eine Rolle. Reduzieren andere Länder vergleich-

bare Produkte mit eigenen Subventionen nun ebenfalls im Preis, fällt der inländische Produktionszuwachs geringer aus als bei konstanten Auslandspreisen. Sinken die Marktpreise für Endprodukte nicht, profitieren Konsumenten auch nicht von einer höheren Konsumentenrente. Bei den inländischen Produzenten führen Subventionen hingegen kurzfristig stets zu Wohlfahrtsgewinnen.

Diesen positiven Auswirkungen von Subventionen stehen allerdings gewichtige Nachteile gegenüber. Kurzfristig wirken vor allem die bereits genannten Opportunitätskosten negativ. Die Finanzhilfen müssen vom Staat ja irgendwie finanziert werden. Dies kann über Ausgabenkürzungen oder Einnahmesteigerungen geschehen. Kommen derlei Belastungen in der Gegenwart nicht infrage, steht alternativ die Schuldenaufnahme zur Verfügung. Sind die Zinsen niedrig und das BIP-Wachstum hoch, kann diese Variante aus ökonomischer Sicht für bestimmte Subventionen sogar sinnvoller sein. Gilt das aber nicht, liegen die Zinsen also – wie derzeit – oberhalb des BIP-Wachstums, entstehen durch diese Art der Finanzierung zusätzliche Wohlfahrtseinbußen. Doch auch unabhängig davon, wie schlussendlich finanziert wird: Es ist wahrscheinlich, dass nicht nur die Subventionsempfänger, sondern auch andere Akteure belastet werden. In aller Regel kommt es also zu Verteilungseffekten [5, 13]. Je nach Gestaltung des politischen Entscheidungsprozesses können diese unter Umständen durch Partikularinteressen beeinflusst werden, was erfahrungsgemäß zu Effizienzverlusten und damit letztlich zu weiteren Wohlfahrtsverlusten führt.

Literatur

- [1] Rupperecht, M.: Wer soll das bezahlen? Zur Situation der Staatsfinanzen nach der Pandemie. In: Rupperecht, M. (Hrsg.): Herausgeforderte Wirtschaft – Chinas Aufstieg, Post-Corona-Ökonomie, Klimawandel. Stuttgart 2022, S. 54-81.
- [2] IPCC: AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023, URL: www.ipcc.ch/report/ar6/syr/, Abrufdatum 28.04.2023.
- [3] Kortmann, W.: Subventionen: Die verkannten Nebenwirkungen. In: Wirtschaftsdienst 84 (2004) 7, S. 462-472.
- [4] Fritsch, M.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 10. Auflage. München 2018.
- [5] Internationaler Währungsfonds, OECD, Weltbank und Welthandelsorganisation: Subsidies, Trade, and International Cooperation. Washington 2022.
- [6] Baur, A.; Fuest, C.; Gstrein, D.; Heil, P.; Potrafke, N.; Rochell, A.: Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act. München 2023.
- [7] The Economist: Reindustrialising America – rosy for riveters. In: The Economist 180 (2023) 5, S. 16-19.
- [8] CBS News: French President Emmanuel Macron on the war in Ukraine and France's relationship with the U.S. Interview, 4.12.2022. URL: www.cbsnews.com/news/france-president-emmanuel-macron-60-minutes-2022-12-04/, Abrufdatum 05.05.2023.
- [9] Statistisches Bundesamt: Statistischer Bericht – Außenhandel. Februar 2023. Wiesbaden 2023.
- [10] EU Kommission: A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_62_2_EN_ACT_A%20Green%20Deal%20Industrial%20Plan%20for%20the%20Net-Zero%20Age.pdf, Abrufdatum 09.05.2023.
- [11] The Economist: Protectionist turns. In: The Economist 180 (2023) 2, S. 63-65.
- [12] Brachert, M.; Dettmann, E.; Titz, M.: Public Investment Subsidies and Firm Performance – Evidence from Germany. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 238 (2018) 2, S. 103-124.
- [13] Du, J.; Girma, S.; Görg, H.: Who wins and who loses from state subsidies? In: Canadian Journal of Economics. Early View, URL: <https://doi.org/10.1111/caje.12644>, Abrufdatum 07.05.2023.

Ungleich schwerer sind die langfristigen Nachteile. Bei dauerhafter Gewährung reduzieren Subventionen häufig die Leistungsbereitschaft der Empfänger [3]. Ursprünglich als Kostensenker oder Innovationstreiber gedacht, kann dann das Gegenteil eintreten – mit negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit [12]. Letztere wird auch dadurch beeinträchtigt, dass Subventionen häufig zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führen. Während die Empfänger wirtschaftliche Vorteile erlangen, werden alle anderen benachteiligt. Aktuelle Studien zeigen, dass dies – allen einzelwirtschaftlichen Gewinnen zum Trotz – die Produktivität der ganzen Branche negativ beeinträchtigen kann [13]. Ferner besteht die Gefahr, dass Ressourcen und Produktionsfaktoren länger als wirtschaftlich sinnvoll in unproduktiven Bereichen gebunden bleiben, da verzerrte Preissignale eine Reallokation verhindern. All dies kann das langfristige Wachstumspotenzial spürbar beeinträchtigen. Kommt es dann noch zu einem Wettbewerb zwischen den Ländern um die höchsten Subventionen in bestimmten Branchen, drohen nicht nur national, sondern auch global Wohlstandsverluste.

Bewertung aktueller Subventionspakete

Genau das ist derzeit zu befürchten. Auch wenn das Ziel einer grünen, digitalen und in gewisser Weise widerstandsfähigen Wirtschaft grundsätzlich sinnvoll und der diesbezügliche politische Gestaltungswille nachvollziehbar ist: Für das Mittel, das die Politik dafür wählt, gilt das nicht. Die vielerorts zur gleichen Zeit für die gleichen Branchen gewährten Subventionen führen dazu, dass Doppelstrukturen geschaffen werden. Die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste für die Weltwirtschaft werden auf bis zu 5 % des globalen BIP beziffert [11]. Hinzu kommt, dass solche Doppelstrukturen verstärkt in Ländern geschaffen werden, die diesbezüglich weder heute noch in absehbarer Zukunft über ökonomisch fundierte komparative Vor-

teile verfügen. Und schließlich ist die Grundvoraussetzung für eine ökonomisch begründete Nutzung von Subventionen – das Vorliegen eines Marktversagens – vielfach gar nicht gegeben.

Neben den Effizienzverlusten führt eine solche Politik auch zu einer Unterminierung des internationalen Rechts. So verstoßen viele der genannten Maßnahmen gegen die Prinzipien der Welthandelsorganisation, allen voran gegen das Prinzip der Nichtdiskriminierung. Dies verzerrt den globalen Wettbewerb. Das hat die protektionistische Politik in Zeiten der Trump-Administration zwar auch schon getan. Doch da nun auch die EU und andere Länder in diese Richtung steuern, wachsen die Zweifel an der Zukunft des Multilateralismus.

In einer Welt, die sich angesichts zunehmender geopolitischer Spannungen in mehrere Blöcke aufzuteilen droht, ist es zwar einzusehen, dass die einzelnen Blöcke ihre eigenen Strukturen schaffen, um so ihre Resilienz zu erhöhen. Ein Subventionswettbewerb zwischen befreundeten Staaten, wie er sich derzeit abzeichnet, ist unter ökonomischen Gesichtspunkten aber unsinnig. Sinnvoller wäre es, die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der eigenen Blöcke zu intensivieren, z. B. in Form von Freihandelsverträgen. Die jeweilige Spezialisierung könnte sich dann an den originären komparativen Vorteilen ausrichten. Das wäre für den Staat nicht nur billiger, sondern würde auch Wettbewerbsverzerrungen sowie eine ineffiziente Ressourcen- und Faktorallokation vermeiden. Die Konsequenz wäre allerdings weniger staatliche Lenkung. Da dies dem aktuellen Zeitgeist zu widersprechen scheint, dürfte der Subventionswettbewerb allen Nachteilen zum Trotz vorerst weitergehen.

Schlüsselwörter:

Effizienz, Inflation Reduction Act, Resilienz, Subventionen, Wettbewerb, Wohlfahrt

**FACTORY
INNOVATION**

**AWARDS
2024**

Save the date

Online Info Session **Fr 1. Dez 2023**

Registrierung bis **15. Dez 2023**

Online Info Session **Mo 15. Jan 2024**

Einreichung Unterlagen bis **Fr 1. Feb 2024**

Digitaler Pitch **Mi 13. März** und **Do 14. März 2024** ab 12 Uhr

Preisverleihung auf der Hannover Messe **22. - 26. April 2024**