

Clemens Fuest

Die EU vor den Wahlen: Die ökonomischen Herausforderungen sind groß

DIE KOMMENDE LEGISLATURPERIODE: KONZENTRATION AUF DEN »GREEN DEAL« REICHT NICHT

Die anstehenden Europawahlen fallen in eine Zeit, in der die Europäische Union (EU) mit großen ökonomischen und politischen Herausforderungen konfrontiert ist. Die auslaufende Legislaturperiode stand ganz unter dem Zeichen des »Green Deal«, bei dem der Abbau der CO₂-Emissionen und der Versuch eines Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit und Umweltschutz im Vordergrund standen. Die Umsetzung dieser Agenda hat zu einer intensiven europäischen Gesetzgebung geführt. Die Ergebnisse sind allerdings umstritten. Kritisiert werden vor allem die massive Zunahme an Bürokratiebelastung für Unternehmen, die teils planwirtschaftliche Konzeption der Instrumente, beispielsweise der sogenannten Taxonomie für nachhaltige Finanzen, und die fehlende Antwort auf die Frage, wie die Dekarbonisierung in der EU mit der Wahrung von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit vereinbart werden kann.

Die vergangenen Jahre waren außerdem von tiefen Krisen geprägt, darunter die Corona-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine. Diese Krisen haben Folgen. Die Corona-Pandemie hat verdeutlicht, dass Handlungsbedarf besteht, was die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft im Fall von Gesundheitskrisen angeht. Dabei hat sich gezeigt, dass die Digitalisierung für diese Resilienz eine zentrale Rolle spielt. Hinzu kommt die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass in derartigen Krisen hinreichend medizinische Ausrüstung wie etwa Masken oder Beatmungsplätze in Krankenhäusern sowie Medikamente verfügbar sind. Da nur sehr eingeschränkt voraussehbar ist, was genau gebraucht wird, wenn die nächste Pandemie kommt, ist die Vorbereitung darauf nicht ganz einfach. Klar ist aber, dass die Kooperation unter den EU-Mitgliedstaaten, insbesondere die gegenseitige Hilfe bei der Versorgung von Patienten und die Aufrechterhaltung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs, in diesen Fällen verbessert werden muss.

Die Folgen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine sind noch gravierender. Sie haben zu einer Neubewertung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen nicht nur zu Russland sondern auch zu China geführt. Statt sich gegen den russischen Angriff zu wenden, hat China eine Politik verfolgt, die häufig als pro-russische Neutralität bezeichnet wird. Vor dem

Hintergrund der ohnehin seit längerer Zeit wachsenden Spannungen zwischen den USA und China stellt sich damit die Frage, ob die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und China aufrechterhalten werden können. Im Konflikt mit Russland hat sich gezeigt, dass die Abhängigkeit von Gaslieferungen aus Russland die EU-Staaten beinahe in große Schwierigkeiten gebracht hätte. Es wurde außerdem deutlich, dass gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten keine Garantie dafür sind, kriegerische Auseinandersetzungen abwenden zu können. Das hat zu einer Debatte über die Interaktion zwischen geopolitischen Spannungen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten von China sowie Folgen eines eventuellen Konflikts zwischen China und Taiwan geführt.

Problematische Abhängigkeiten der EU bestehen allerdings nicht nur gegenüber China. Auch die Beziehungen zu den USA wandeln sich. Zwar sind diese Beziehungen nicht mit denen zu China vergleichbar, denn die USA sind ein demokratischer Rechtsstaat westlicher Prägung und im Rahmen der NATO der wichtigste Verbündete der EU-Staaten. Dennoch muss sich die EU dringend mit der Frage befassen, wie problematische Abhängigkeiten von den USA abgebaut werden können. Im Vordergrund der aktuellen Debatte steht die Sorge vor einem Wahlsieg von Donald Trump und das damit verbundene Szenario eines wachsenden Protektionismus und abnehmender amerikanischer Unterstützung für die Ukraine. Das verweist aber nur auf das tiefer liegende Problem, dass die EU-Staaten bislang weder willens noch in der Lage waren, sich eigenständig zu verteidigen und die Ukraine hinreichend zu unterstützen. Unabhängig davon, ob der nächste US-Präsident Joe Biden oder Donald Trump heißt, werden die Europäer mehr Eigenständigkeit entwickeln müssen. Die geopolitischen Interessen der USA verlagern sich seit geraumer Zeit vermehrt in den pazifischen Raum. Protektionistische Kräfte gewinnen in Washington parteiübergreifend an Einfluss. Dass die Sicherheit Europas derzeit davon abhängt, wie die Präsidentschaftswahlen in den USA ausgehen, zeigt nur, dass die europäische Politik seit längerer Zeit wichtige Interessen Europas vernachlässigt.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Aus dieser Konstellation ergeben sich vor allem *drei Herausforderungen* für die EU:

Mangelnde Verteidigungsfähigkeit der EU

Erstens müssen die EU-Staaten ihre Verteidigungsfähigkeit verbessern. Der Beitritt Finnlands und Schwedens zur NATO war ein wichtiger Schritt, aber weit mehr ist erforderlich. Soweit die Verteidigungsausgaben erhöht werden müssen, stellt sich die Frage der Finanzierung. Seit dem Ende der Konfrontation mit dem Warschauer Pakt haben viele EU-Staaten ihre Rüstungsausgaben reduziert und die Sozialausgaben ausgedehnt. Dies wieder umzukehren, wird auf erhebliche politische Widerstände stoßen. Steuererhöhungen dürften ebenfalls schwierig sein. Die Steuer- und Abgabenlasten sind in den meisten EU-Staaten bereits deutlich höher als in den übrigen OECD-Staaten. Weitere Belastungen würden die Wirtschaftsentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit Europas zusätzlich beeinträchtigen. Die militärische Schwäche der EU-Staaten ist allerdings nur teilweise Folge mangelnder Rüstungsausgaben. Hinzu kommt die Fragmentierung der europäischen Streitkräfte und der Rüstungsindustrie. Je mehr hier Verbesserungen erzielt werden, desto weniger müssen die Verteidigungsbudgets aufgestockt werden. Effizienzsteigerungen durch mehr Kooperation erfordern allerdings den Verzicht auf nationale Souveränität in der Sicherheitspolitik. Zwar hat diese nationale Souveränität für die meisten EU-Staaten ohnehin wenig Substanz, trotzdem ist die Bereitschaft, nationale Entscheidungshoheit zu Gunsten europäischer Kooperation aufzugeben, in vielen Ländern gering.

Friktionen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Die zweite Herausforderung besteht darin, auf zunehmende Friktionen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu reagieren. Die europäische Wirtschaft ist von einer Einschränkung des internationalen Handels aufgrund geopolitischer Spannungen und protektionistischer Tendenzen stärker betroffen als die der USA oder Chinas. Das liegt daran, dass die europäischen Unternehmen stärker in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind. Das gilt sowohl auf der Import- als auch auf der Exportseite. Beispielsweise beträgt der Anteil der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung, der direkt oder indirekt von Exporten abhängt, in der EU rund 20%, bei steigender Tendenz. In China hingegen sinkt diese Abhängigkeit, sie betrug zuletzt 18%. In den USA sind es nur 9% (Baur et al. 2023).

Umwelt- und Klimapolitik weiterentwickeln

Die dritte Herausforderung besteht darin, den »Green Deal« und vor allem die Dekarbonisierung so zu ge-

stalten, dass wirtschaftlicher Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit in der EU erhalten bleiben. Dabei ist zu bedenken, dass die Klimapolitik eine zentrale Rolle spielt, dass Umweltprobleme aber darüber hinausgehen und Maßnahmen der Dekarbonisierung durchaus mit anderen umweltpolitischen Zielen in Konflikt treten können. So ist der Verfall der Biodiversität beispielsweise kaum weniger gravierend als der weltweite Temperaturanstieg. Das bedeutet, dass der Handlungsbedarf sogar größer ist als das, was im Rahmen der Dekarbonisierung ansteht.

EINE AGENDA FÜR DIE EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK IN DER NÄCHSTEN LEGISLATURPERIODE

Während sich die Agenda der letzten Legislaturperiode auf die Umweltpolitik und die Transformation in Richtung Klimaneutralität konzentrierte, wird es in der kommenden Legislaturperiode darum gehen, breiter anzusetzen und die skizzierten Herausforderungen zu bewältigen, also auf das veränderte geopolitische und außenwirtschaftliche Umfeld zu reagieren und die Stärkung von Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit mit Umwelt- und Klimaschutzziele in Einklang zu bringen.

Außenwirtschaftspolitik bei neuen geopolitischen Risiken gestalten

In der Außenwirtschaftspolitik besteht eine zentrale Frage darin, wie die Resilienz im Fall geopolitischer Krisen gestärkt werden kann, ohne die für Europa so wichtigen Erträge aus dem internationalen wirtschaftlichen Austausch unnötig zu gefährden. Vielfach wird verlangt, die Abhängigkeiten von Ländern wie China bei wichtigen Importgütern zu reduzieren, indem mit staatlicher Subventionierung die Produktion bislang importierter Güter in Europa aufgebaut wird. Ein Beispiel dafür ist die Errichtung von Fabriken für Halbleiter durch INTEL in Magdeburg, bei der staatliche Subventionen in Höhe von rund 10 Mrd. Euro fließen.

Auf diesem Gebiet ist es besonders wichtig, sorgfältig und kritisch zu prüfen, in welchen Fällen derartige staatliche Eingriffe sinnvoll sind. Grundsätzlich geht das Ersetzen von Importen durch den Aufbau heimischer Produktion mit sehr hohen Kosten einher. So sehr der internationale Handel und die internationale Arbeitsteilung den Wohlstand in der EU fördern, so sehr wird dieser Wohlstand durch staatliche Eingriffe, die diese Arbeitsteilung einschränken, beeinträchtigt. Es ist nicht überraschend, dass viele heimische Industriezweige gerne als »kritisch« oder »strategisch bedeutsam« eingeordnet und mit Subventionen bedacht werden möchten. Gesamtwirtschaftlich sind diese Eingriffe aber sehr teuer, sie müssen daher überzeugend begründet werden. Grundsätzlich haben Unternehmen ein Eigeninteresse daran, sinnvoll zwischen Risiken durch lange und krisenanfäl-

lig Lieferketten und Maßnahmen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit abzuwägen. Dabei werden sie nicht nur darauf setzen, wichtige Vorprodukte in der Nähe statt beispielsweise in China produzieren zu lassen. Sie können auch Lieferanten diversifizieren, ihre Lagerhaltung erhöhen oder durch Recycling und andere Innovationen ihre Anfälligkeit für Lieferstörungen abbauen. Bei Rohstoffen, bei denen heimische Vorkommen fehlen, ist Reshoring ohnehin keine Option. Allein auf Marktkräfte zu vertrauen, ist allerdings nicht sinnvoll, wenn die Kosten von Lieferausfällen von den handelnden Unternehmen nicht voll internalisiert werden. Das gilt sicherlich für wichtige Medikamente wie etwa Antibiotika. Wenn die EU-Staaten im Fall eines Konflikts von der Versorgung mit Antibiotika abgeschnitten würden, hätte das katastrophale Folgen. Deshalb kann man staatliche Eingriffe für den Aufbau einer heimischen Versorgung gut begründen. Anders ist die Lage beispielsweise bei Gütern, die für den Ausbau der Versorgung mit Wind- und Sonnenenergie gebraucht werden. Auch hier wird oft behauptet, Europa müsste durch Subventionen verhindern, dass die Herstellung von Solarpanelen und Windturbinen in Drittstaaten abwandere. Das überzeugt deshalb nicht, weil im Fall eines Konflikts mit China die bereits installierte Kapazität weiter funktionieren würde. Der weitere Ausbau würde zwar gebremst, aber das wäre im Fall eines solchen Konflikts das geringste Problem.

Die EU braucht also eine durchdachte Strategie und klare Eingriffskriterien für den Umgang mit Versorgungsrisiken. Wichtiger Baustein dieser Strategie ist außerdem die Vertiefung von Handelsbeziehungen zu Drittstaaten. Dem Abschluss neuer Handelsabkommen sollte mehr Priorität eingeräumt werden. Dabei gilt es sorgfältig abzuwägen, ob Forderungen von EU-Seite über Regelungen der Partnerländer im Bereich der Sozial- oder Umweltpolitik so hohe Priorität haben, dass man Handelsabkommen daran scheitern lässt (und damit auf die Durchsetzung dieser oder auch weniger weit reichender Forderungen verzichtet).

Klimapolitik effizient gestalten und offen mit den Kosten umgehen

Im Bereich der Umweltpolitik einschließlich der Klimapolitik verfügt die EU mit dem Europäischen Handelssystem für CO₂-Emissionszertifikate im Prinzip über ein ökonomisch sehr effizientes Instrument des Klimaschutzes. Die Integration der Sektoren, die davon bislang noch nicht abgedeckt sind, sollte weiter vorangetrieben werden. Gleichzeitig sollten andere Instrumente mit schlechteren Effizienzeigenschaften, insbesondere nicht auf den CO₂-Preis abgestimmte Regulierungen, zurückgenommen werden. Ob man bei alldem die Dekarbonisierungsziele weiter verschärft, wie es die Europäische Kommission in ihrem jüngsten Impact Assessment vorgeschlagen hat (Europäische Kommission 2024), sie unverändert lässt oder weniger ehrgeizig gestaltet, ist eine politische Ent-

scheidung. Die ökonomischen Konsequenzen dieser Entscheidung, wie immer sie letztlich ausfällt, müssen allerdings bedacht werden. Die Dekarbonisierung der Wirtschaft erfordert sehr hohe Investitionen. Anders als häufig behauptet, wird mit diesen Investitionen, sofern sie getätigt werden, allerdings kein Wirtschaftsboom im Sinne einer Erweiterung der Konsummöglichkeiten der privaten Haushalte einhergehen, wie er in den 1950er und 1960er in Deutschland stattgefunden hat. Das liegt daran, dass durch diese Investitionen nicht primär zusätzliche Produktionskapazitäten geschaffen, sondern vorhandene ersetzt werden. Deshalb erfordern diese Umstellungsinvestitionen mehr als andere Investitionen Konsumverzicht. Dieser Konsumverzicht ist umso größer, je schneller die Umstellung erfolgt.¹ Dekarbonisierung bedeutet also nicht primär einen Wirtschaftsaufschwung, sondern Verzicht auf Konsum für die Umstellungszeit. Das heißt nicht, dass man diese Kosten nicht in Kauf nehmen sollte. Es ist aber wichtig, die Bevölkerung über die Kosten des Klimaschutzes nicht in die Irre zu führen und nicht zu vergessen, dass spürbare Erträge der Dekarbonisierung in Form niedrigerer Klimaerwärmung nur dann zu erwarten sind, wenn weltweit ambitionierte Klimapolitiken verfolgt werden. Sollte die Dekarbonisierung in der EU mit hohen Wohlstandsverlusten einhergehen, sinken die Chancen, dass andere Länder folgen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2010).

Die EU braucht Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit

Die anstehenden Herausforderungen wird die EU insgesamt nur meistern können, wenn es gelingt, die Wirtschaftskraft und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften zu stärken. Diese Idee ist nicht neu, sie stand im Zentrum der sogenannten Lissabon-Agenda der EU, die im Jahr 2000 beschlossen wurde. Wichtige Ziele, die man sich damals gesetzt hat, beispielsweise die Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3% der Wirtschaftsleistung, wurden nicht erreicht. Das heißt aber nicht, dass man es nicht erneut versuchen sollte, wobei das Volumen der Investitionen hier nicht das einzige Problem darstellt. Derzeit erarbeitet eine Kommission unter Leitung des ehemaligen EZB-Präsidenten Mario Draghi Vorschläge zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Dabei wird das wichtigste Projekt der EU eine zentrale Rolle spielen, der Europäische Binnenmarkt. Die Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austausch ist in der EU weit

¹ Das betont auch die OECD (Guillemette, Y. und J. Château 2023, S. 32), die dies wie folgt erläutert: »A scenario with a substantial energy transition by 2050 almost surely involves a significant increase in the share of global GDP devoted to investment, thus reducing global consumption possibilities. The resulting differential between the growth rate of GDP and private consumption is likely to be most apparent early in the transition, as the investment share is built up«.

vorangeschritten, aber nach wie vor bestehen viele Hindernisse, die dazu führen, dass der Markt fragmentiert ist und Potenziale zur Schaffung von Wohlstand ungenutzt bleiben (siehe hierzu auch Letta 2024). Die Beiträge im Heft beschäftigen sich vertieft mit verschiedenen Aspekten der hier beschriebenen Herausforderungen und unterbreiten Handlungsvorschläge.

REFERENZEN

Baur, A., F. Dorn, L. Flach und C. Fuest (2023), *Rethinking Geoeconomics: Trade Policy Scenarios for Europe's Economy*, EconPol Policy Report 44.

Europäische Kommission (2024), »Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report. Securing our future: Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society«, 6. Februar 2024, 51-52, verfügbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c154426-c5a6-11ee-95d9-01aa75ed71a1/language-en>.

Letta, Enrico (2024), *Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, Jacques Delors Institute, verfügbar unter: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2024/04/Much-more-than-a-market.pdf>.

Guillemette, Y. und J. Château (2023), »Long Term Scenarios: Incorporating the Energy Transition«, OECD Economic Policy Papers No. 33.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010), *Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung*, Berlin.