

„Aus Industriepolitik kann schne



Über den Gesprächspartner

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld hat seit 2010 den Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg inne und ist Direktor des Walter Eucken Instituts. Seine Forschungsschwerpunkte sind Wirtschaftspolitik, Finanzwissenschaft, Neue Politische Ökonomie und Ökonomische Analyse des Rechts. Er studierte VWL an der Universität des Saarlandes, wurde 1999 an der Universität St. Gallen promoviert und habilitierte sich dort im Jahr 2002. Von 2002 bis 2006 war er Professor für Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg, von 2006 bis 2010 hatte er den gleichnamigen Lehrstuhl an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg inne. Der 56-Jährige ist Mitglied der Leopoldina (Nationale Akademie der Wissenschaften), des Kronberger Kreises und der Mont Pèlerin Society. Zudem ist er Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und wurde 2020 als wissenschaftliches Mitglied in die Mindestlohnkommission berufen. Von 2011 bis 2021 war er Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und im abschließenden Jahr dessen Vorsitzender.

„schnell Protektionismus werden.“

Im Februar 2022 ernannte Finanzminister Christian Lindner den Wirtschaftsweisen Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld zum persönlichen Beauftragten für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. bdvb Präsident Willi Rugen und Vizepräsident Hartmut Jaensch trafen ihn an seiner Wirkungsstätte Freiburg, um über seine Rolle als wissenschaftlicher Politikberater und über die aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen zu sprechen.

Willi Rugen: Herr Feld, Christian Lindner hat Sie als persönlichen Berater ins Finanzministerium berufen und man hat das Gefühl, dass sich im BMF bereits einiges verändert hat. Wie groß ist Ihr Einfluss auf politische Entscheidungen?

Lars Feld: Im Rahmen meiner Beraterfunktion spreche ich anlassbezogen auf Arbeitsebene mit diversen Ansprechpartnern im BMF, auch mit dem Finanzminister. Man diskutiert über die wichtigen Themen, die unterschiedlichen Positionen im bundesrepublikanischen und europäischen Umfeld und erörtert dann die Handlungsoptionen. Es ist nicht so, dass ich etwas empfehle und es wird umgesetzt. Allerdings kenne ich Christian Lindner auf professioneller Basis schon etwas länger und wir liegen inhaltlich nahe beieinander.

Es geht aber sicherlich auch um die Frage, wie man komplexe ökonomische Sachverhalte so durchdekliniert, dass sie einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln sind, oder?

Lars Feld: Das ist ein wesentlicher Bestandteil der wissenschaftlichen Politikberatung. Wir klären Sachfragen – und zwar im Miteinander.

Wir gehen nicht mit fertigen Handlungsanweisungen in das Gespräch, sondern schauen uns alle Argumente gemeinsam an. Das ist in der Regel übrigens ein interdisziplinärer Prozess, weil häufig Juristen mit am Tisch sitzen, um abzuklopfen, was rechtlich umsetzbar ist.

Verantwortungsvolle Entscheidungen benötigen eine breite Basis und vor allem Daten, Fakten, Prognosen, Modellierungen und vieles mehr. Gibt es wissenschaftliche Stäbe, die die Vorarbeit leisten?

Lars Feld: In jedem Fall. Ich bin allerdings ein großer Freund davon, meine Arbeit an der Universität und im Walter Eucken Institut von meiner Tätigkeit für das Ministerium zu trennen, budgetär wie personell. Ich nutze keine Ressourcen des Walter Eucken Instituts für das BMF und übe meine Beraterfunktion für das Ministerium im Ehrenamt aus.

Warum ehrenamtlich?

Lars Feld: Ich will als unabhängiger Wissenschaftler beraten, allein schon aus Reputationsgründen und zum Schutz der Institutionen, für die ich tätig bin. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass Analysen in der Regel vom

Ministerium durchgeführt werden. Auf Fachenebene versammeln die Bundesministerien ja eine enorme Expertise; vor allem im BMF, dessen Arbeitsebene ich seit 20 Jahren gut kenne, wird auf hohem Niveau analysiert. Natürlich ist denkbar, dass wir am Walter Eucken Institut Forschungsprojekte im Auftrag des Ministeriums aufsetzen, falls tieferegehende Analysen gewünscht sind. Aber auch hier achten wir auf eine saubere Trennung.

Wir erleben gegenwärtig, wie in Europa wieder viel Industriepolitik gemacht wird. Lange haben wir uns eingeredet, Europa bräuchte das nicht, sondern müsse lediglich Forschung und Entwicklung fördern. Jetzt haben wir einen Chips-Act in Europa, einen Inflation Reduction Act in den USA – klassische sektorale Gestaltungspolitik. Und wenn man sich die Welt anschaut, ist dieses Modell durchaus erfolgreich: Asien hat schon immer Industrien mit staatlichen Mitteln aufgebaut. Wäre es töricht, keine Industriepolitik zu betreiben?

Lars Feld: Das ist ein komplexes Thema. Im Grunde ist das Schaffen optimaler Rahmenbe-



dingungen für Forschung und Innovation bereits ein Stück Industriepolitik. Nehmen Sie den Energiesektor: Da wird viel politischer Einfluss ausgeübt, und das mit Ausnahme von vielleicht zehn Jahren, in denen der Markt mehr regeln durfte als der Staat, eigentlich schon immer. Wenn sich eine Regierung für eine spezielle Energieform entscheidet, etwa mehr Forschungsgelder in die Atomkraft investiert, wird allein schon diese Entscheidung, wird die Auswahl oder Förderung von Forschungseinrichtungen industriepolitische Wirkung entfalten.

Der Staat geht dann quasi in Vorleistung und bestimmt die Richtung.

Lars Feld: Genau. Wenn wir uns die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) in den USA anschauen, hat diese Behörde stets an der Schnittstelle zum Sicherheitsapparat und zum Militär gearbeitet. Da geht es um Landesverteidigung, ein öffentliches Gut, um Wettbewerbsfähigkeit in militärischer Hinsicht, um Industriepolitik, beginnend mit der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung – weil der Staat seiner Aufgabe der Landesverteidigung nachkommen muss. So, wie der Staat aktuell seiner Rolle in puncto Klimaschutz gerecht werden muss.

Ist das legitim?

Lars Feld: Es ist eine Form von Industriepolitik, die man meiner Ansicht nach ordnungspolitisch rechtfertigen kann. Es gibt andere Eingriffe, die sich immer wieder als schädlich erweisen, ganz konkret etwa, sich vorzustellen, dass wir den industriellen Anteil unserer Gesamtwertschöpfung bei über 20 Prozent halten müssen, weil Deutschland sein Wohlstandsniveau sonst nicht halten könne. Diese Vorstellung stand explizit im ursprünglichen Entwurf für eine neue Industriepolitik von Peter Altmeier. Diese verfehlte Denke schwingt heute noch mit, wenn wir darüber diskutieren, wie teuer Industriestrom sein

darf. Anzunehmen, dass es eine Zielgröße für den Wertschöpfungsanteil eines bestimmten Wirtschaftssektors gibt – planwirtschaftlicher geht es ja kaum.

Altmeier hat ja sogar einzelne deutsche Traditionsunternehmen namentlich benannt, die es zu erhalten gelte ...

Lars Feld: Und genau für diese großen Unternehmen gibt es jetzt Subventionsvorschläge, etwa den Industriestrompreis oder die Differenzverträge. Und da bin ich ausgesprochen skeptisch. Meiner Ansicht nach ist diese Art der Industriepolitik des Teufels. Man muss außerdem vorsichtig sein: Die EU ist mit ihrem Beihilferecht deshalb stets restriktiv umgegangen, weil aus Industriepolitik schnell Protektionismus werden kann. Das war jüngst zu erleben: Als die EU, getrieben von der Sorge über den wachsenden Einfluss Chinas auf unsere kritischen Infrastrukturen, die Außenwirtschaftsordnung verschärft hat und die Mitgliedstaaten diese in nationales Recht umzusetzen, bestand eine der ersten Maßnahmen darin, einem kanadischen Investor die Beteiligung an der französischen Supermarktkette Carrefour zu verwehren. Was da sicherheitsrelevant sein soll, muss man mir erstmal erklären.

Wie beurteilen Sie die europäische Zielsetzung, die hiesige Industrie solle 20 % Weltmarktanteil in der Chipherstellung anstreben?

Lars Feld: Genauso kritisch. Es ist Planwirtschaft, solche Ziele vorzugeben oder zu formulieren, statt zu sagen: Die Chipindustrie ist strategisch wichtig und wir nehmen Geld in die Hand, damit sie nach Europa kommt. Und selbst dann muss man genau hinschauen. Es ist ein Unterschied, ob man Arbeitsplätze mit hohen Subventionen teuer erkauft, wie wir es gerade in Magdeburg sehen, oder ob man wie im Saarland mittels Subventionen einen Chiphersteller in ein vorhandenes, automobiles

Umfeld lockt und so einen Cluster schafft, der für die Zukunft der Automobilproduktion in Deutschland eine wichtige Rolle spielen kann.

Sie sagten eben, Forschungs- und Entwicklungspolitik ist Industriepolitik. Da würde ich gerne genauer hinschauen. Forschung und Entwicklung läuft ja oft über Konsortien. Ich kenne viele Konsortien, mit vielen Beteiligten aus Unternehmen und dem akademischen Umfeld. Da ziehen alle an einem Strang, selbst Unternehmen, die sonst im Wettbewerb stehen. Mit der Innovation ist die Partnerschaft dann beendet und die Rivalität wird wieder aufgenommen. Das ist ein bewährtes Modell. Meiner Ansicht nach bewegen wir uns in Europa mit dem Chips Act aber in eine ganz andere Richtung.

Lars Feld: Beim Chips Act oder auch bei der Batteriezellen-Produktion geht es einerseits darum, klimapolitisch einzugreifen und klare Vorgaben zu machen, bestimmte Technologien wie etwa die E-Mobilität zu pushen. Andererseits spielt der Sicherheitsaspekt eine Rolle. Die Chips sind gleichermaßen wichtig für die Wende zur Klimaneutralität wie für den Sicherheitsbereich. Ob die geförderten Unternehmen allerdings die wettbewerbsfähigsten Unternehmen werden, steht in den Sternen. Es ist noch nicht ausgemacht, ob wir unsere Chips nicht weiterhin aus Taiwan, Südkorea, Japan oder den USA beziehen.

Ich glaube aber, es reduziert das Risiko, wenn wir zu einer anderen Art der Allokation kommen. Heute findet die Entwicklung in den USA statt. Die Produktion erfolgt mit Technologie aus den USA und Europa fast ausschließlich in Taiwan. Von dort gehen die Chips nach China, wo sie etwa in Smartphones eingebaut werden, um dann weltweit verkauft zu werden.

Lars Feld: Wenn wir das geopolitisch betrachten: Die Maschinen, die mittels EUV-Lithografie die leistungsfähigsten Chips produzieren, stammen aus den Niederlanden und Deutschland. Insofern ist der Standort Deutschland für die USA in der Rivalität mit China enorm wichtig.

Im Grunde hat sich hier mit drei Unternehmen – ASML, Zeiss und Trumpf – eine Marktbeherrschung entwickelt, quasi ein Monopol. Vermutlich, weil die Forschung so aufwendig ist, dass niemand Geld in die Hand nehmen möchte.

Lars Feld: Was wir an industriepolitischen Impulsen in der EU haben, ist aktuell jenseits von allem, was wir bislang erlebt haben. Die gerade beschriebene Situation mit drei beherrschenden Unternehmen hat sich aber schon zuvor

in einem anderen industriepolitischen Umfeld entwickelt, weil es diese besonders starken Unternehmen gibt, die ihre Führerschaft über Patente für lange Zeit sichern. Wenn man es pragmatisch bewertet, rücken beide Arten von Industriepolitik ein wenig näher zusammen. Das Kalkül, dass man das mithilfe von Konsortien regelt und dass die Unternehmen nach der Entwicklung in den Wettbewerb hineinstarten, geht ja nicht immer auf. Wie oft haben wir die Situation, dass einzelne Anbieter schon vor den anderen aktiv werden. Oder dass sie über das Konsortium Lobbying betreiben. Das Problem damit, sich derart in die Industriepolitik hineinzubegeben, wie es die EU, wie es Frankreich und Deutschland jetzt tun, besteht darin, dass wir noch weniger kontrollieren können, inwieweit man auf die Schattenseite der Industriepolitik wechselt.

Zu Differenzverträgen haben Sie sich eben schon skeptisch geäußert. Warum?

Lars Feld: Ich würde dieses Instrument in der Klimapolitik nur äußerst reduziert einsetzen, etwa für Fälle, in denen es gesunde Unternehmen ohne Unterstützung gar nicht schaffen. Aber im Grunde stellen sich die Unternehmen vor, dass sie über die Differenzverträge die Investitionen zur Erneuerung des Kapitalstocks ersetzt bekommen und zusätzlich – über den Industriestrompreis – eine Subvention auf die Betriebskosten erhalten. Das würde eine Dauersubvention. Würden die Preise tatsächlich in ein paar Jahren wieder sinken, würden sich die Unternehmen nicht so intensiv um den Industriestrompreis bemühen. Sie erwarten aber, dass die Energiekosten dauerhaft hoch bleiben – und ich glaube, damit liegen sie richtig. Wenn man die CO₂-Bepreisung im Sinne des Klimaschutzes weiter anhebt – und das ist ja das wichtigste Element – steigen die Strompreise weiter.

Eigentlich wäre die richtige Lösung eine kräftige Anhebung des Energieangebotes, was wir aus ideologischen Gründen aber versäumt haben ...

Lars Feld: Zumindest haben wir versäumt, das Energieangebot aus der Stromproduktion in Kernkraftwerken so lange vorzuhalten, bis wir Strom in großem Umfang aus Erneuerbaren gewinnen können. Auch da ist die Politik leider nicht mit einem schlüssigen Konzept unterwegs. Allein für den Strommarkt müssen wir ja berücksichtigen, wie wir Reservekapazitäten absichern – ob über Kapazitätsmärkte oder nicht. Das müssen wir weiter über fossile Energieträger wie Gas bewerkstelligen. Und was das für die Kostensituation der Unternehmen bedeutet – das sind alles ungelöste Themen. Wir diskutieren heute darüber, wenn schon nicht beim Industriestrompreis, dann zumindest bei den Netzentgelten Erleichterung zu verschaffen. Und auch hier müsste

man sich eigentlich fragen, wie die Netzdurchleitung zukünftig bepreist werden soll. Deshalb bin ich bei den Industriestrompreisen und bei den Differenzverträgen sehr skeptisch und hoffe, dass diese Hebel aufgrund der finanzpolitischen Situation nicht in dem Maße eingesetzt werden können, wie es sich manche vorstellen.

Ich würde mit Ihnen gern über Finanzpolitik sprechen. Wir haben massive Ausgabensteigerungen im Zuge der Bewältigung multipler Krisen hinter uns. Nun haben wir aber doch wieder Normalität und müssten eine Finanzpolitik mit ausgeglichenen Haushalten anstreben, die Schuldenbremse einhalten etc.

Lars Feld: Schauen wir ruhig etwas weiter zurück, in die Zeit vor Corona. Und auf die Behauptung, dass Wolfgang Schäuble mit der „schwarzen Null“ und seinen Überschüssen Austeritätspolitik betrieben hätte. Das stimmt nicht. Wenn man sich das genau ansieht, wurde nur im ersten Jahr nach der Finanzkrise mit diversen Maßnahmen auf Bundesebene versucht, die Einnahmen- und Ausgabenseite zu konsolidieren. Dann merkte man, wie gut es wirtschaftlich und auf dem Arbeitsmarkt lief. Hinzu kam eine günstige Zinssituation – und man dachte sich, Konsolidierung sei nicht mehr nötig. Wir haben unsere Schuldenquote damals durch sprudelnde Einnahmen, eine massive Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt und niedrigere Zinsausgaben reduziert. Die Ausgaben für Transferleistungen, Konsum und staatliche Investitionen sind Jahr für Jahr kräftig gestiegen. Dann kam Corona und mit dem Virus die Ausnahmeregel der Schuldenbremse – und man ging so richtig in die Vollen. Das war in akuten Krisensituationen berechtigt, doch es war früh erkennbar, dass man eher hätte aussteigen können. Die Kurzarbeiterregelung z.B. hätten wir nicht bis in den Sommer 2023 aufrechterhalten müssen und auch die massiven November- und Dezemberhilfen für das Gastgewerbe setzten mit 75 Prozent des Umsatzes des Vorjahresmonats kei-

nen Anreiz, überhaupt zu öffnen. Das hätte man alles reduzierter gestalten können. Jetzt sind wir zumindest im Bund wieder zurück in der Regelgrenze der Schuldenbremse. Aber der Wille, nach Sparpotenzialen zu suchen, ist in manchen Ressorts nicht besonders ausgeprägt.

Dabei ist doch gerade in der jetzigen Zeit die Aufgaben- und Ausgabenkritik eminent wichtig. Und es ist an uns Ökonomen, unsere Stimme deutlich zu artikulieren und darauf hinzuweisen, dass es ein neues Bewusstsein braucht.

Lars Feld: Zumal die Schuldenbremse ja Hilfestellung bietet, weil sie verlangt, Prioritäten zu setzen. Im Jahr 2024 wird die Einhaltung der Schuldenbremse zum ersten Mal seit Langem eine größere Herausforderung. Denn die Puffer aus Asylrücklage und Sondervermögen werden dann aufgebraucht bzw. nur für bestimmte Zwecke einsetzbar sein. Man muss mit dem auskommen, was zur Verfügung steht. Dass das ein Prozess ist, bei dem zunächst noch, nicht zuletzt aus konjunkturellen Gründen, Defizite eingefahren werden, liegt auf der Hand. Aber die Defizite müssen über die Zeit sinken auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt. Das ist normale, vernünftige Finanzpolitik.

Nun haben wir ja nicht nur eine nationale, sondern auch eine europäische Finanzpolitik. Und die Regeln der europäischen Finanzpolitik sind im Augenblick ausgesetzt. Haben Sie eine Vorstellung, wie man die europäische Finanzpolitik verbessern sollte?

Lars Feld: Ich würde die Regeln an mehreren Stellen härten. Aber das, was aktuell seitens der Europäischen Kommission auf dem Tisch liegt, schwächt sie. Die Kommission stellt sich vor, mit jedem einzelnen Land individuelle Regeln auszuhandeln, und maßt sich Kompetenzen an, die ihr nicht zustehen. Diese Form des Bilateralismus verschiebt die Architektur der Währungsunion und steht im Widerspruch zu den



europäischen Verträgen, deshalb gibt es zu Recht Widerstand von den Mitgliedstaaten. Hinzu kommt: Der Vorschlag der Kommission erlaubt den Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren eine höhere Staatsverschuldung. Statt in einer Phase des Aufschwungs die expansive Politik zu beenden, will sie noch expansiver agieren. Das ist gefährlich: Frankreich beispielsweise will deutliche Mehrausgaben in der Verteidigung tätigen und in neue Atomkraftwerke investieren, so dass es zu deutlich höherer Verschuldung kommen wird. Die ersten internationalen Beobachter, etwa beim IWF, sind in Sorge, dass das Land sich über seine Fähigkeiten hinaus verschuldet und abgewertet wird. In dieser Situation ist meine einzige Hoffnung, dass wir zumindest die Aufweichung der bestehenden Fiskalregeln bis zur Europawahl verhindern können.

Wenn jetzt keine neuen europäischen Schuldenregeln kommen, haben wir gar keine Regeln, denn die alten sind außer Kraft gesetzt.

Lars Feld: Die alten Regeln wurden nicht konsequent angewendet. Aber generell waren sie restriktiver als der neue Vorschlag. Deshalb muss die Kommission sie meiner Ansicht nach wieder in Kraft setzen, und zwar schon für den Haushalt 2024. Die Ausnahmesituation ist vorbei.

Sie sind ja wissenschaftliches Mitglied der Mindestlohnkommission, dessen Höhe und Anpassung immer wieder Anlass zu Diskussion gibt. Wie

bewerten Sie den Mindestlohn und seine bisherigen Auswirkungen?

Lars Feld: Unternehmen unterliegen den Kräften des Marktgeschehens und müssen Kosten verkraften können. Ein gesetzlicher Mindestlohn ist dabei zunächst einmal ein Eingriff in das marktliche Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Nach der Einführung des Mindestlohnes war ein Ausweichverhalten zu beobachten, bei es dem unter anderem zu Verlusten bei den entsprechenden Arbeitsangeboten und somit zu weniger Beschäftigung kam.

Wie ist denn das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich überhaupt zu bewerten? Menschen sollen und müssen doch von ihrem Arbeitslohn leben können.

Lars Feld: Es gibt mehrere Dimensionen, die betrachtet werden müssen. Nehmen wir zunächst einmal die Familie. In der Regel gibt es einen Hauptverdiener, der durch seinen Arbeitslohn die Familie ernährt. Der Partner hatte vielleicht bisher weniger Zeit zu arbeiten und beginnt, ein zusätzliches Einkommen zu erzielen. Dabei helfen geringe Eintrittsschwellen insbesondere im Niedriglohnsektor. Zweitens erleichtert eine niedrige Schwelle den Eintritt in ein Unternehmen und bietet, bei entsprechender Qualifikation und Leistung, die Möglichkeit, mit Lohnsteigerungen aufzusteigen. Drittens ist zu trennen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es ist absolut richtig und wichtig, dass Menschen vom Lohn ihrer Arbeit leben können. Doch nicht alle Lasten können den im Wettbewerb stehenden Unternehmen aufgebürdet werden. Sonst wer-



den diese gezwungen, bestimmte Arbeiten – vielleicht sogar auf Dauer – in andere Länder auszulagern, oder sie verschwinden vom Markt. Nehmen Sie einen Kleinbetrieb, etwa in der Gastronomie in einer wirtschaftlich schwächeren Region. Er kann für bestimmte Aufgaben nur geringe Löhne verkraften, weil sonst ein zwangsläufig im Preis steigendes Angebot keine ausreichende Nachfrage mehr findet. An diesen Stellen kommt die Sozialpolitik ins Spiel. Sie muss dafür sorgen, dass ein entsprechender Ausgleich stattfindet, damit es nicht zu unerwünschten Härten kommt. Der Mindestlohn ist aber kein sozialpolitisches Instrument.

Herr Feld, herzlichen Dank für dieses Gespräch!

