

Zwischen Skylla und Charybdis: Europa im neuen globalen geopolitischen Kontext

Annamaria Simonazzi

Zusammenfassung

Im Lauf der Zeit hat das europäische Wachstumsmodell zunehmende Abhängigkeiten und Divergenzen zwischen Kern und Peripherie erzeugt. Die jüngsten Krisen haben die dadurch geschaffene Verwundbarkeit offenbart. Eine europäische Makro- und Strukturpolitik müsste Strukturprobleme und Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten adressieren.

I. Einleitung

Der Prozess der europäischen Integration hat einen Divergenzprozess innerhalb der Eurozone angeheizt, der im Rahmen einer insgesamt enttäuschenden Wachstumsentwicklung der Währungsunion als Ganzes stattfand. Unterschiede in den Ausgangsbedingungen eskalierten zu selbsttragenden divergierenden Kräften, denen keine Maßnahme von Strukturreformen, der Liberalisierung der Arbeitsmärkte, der Finanzdisziplin oder der Eindämmung des Wohlfahrtsstaats entgegenzuwirken hoffen konnte (Celi et al. 2018; Notermans und Piattoni 2021). Diese ungleichmäßige Entwicklung hat die strukturelle Anfälligkeit Europas gegenüber externen Schocks bestimmt, die die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise und der Russland-Ukraine-Krieg nur hervorgehoben haben (Celi et al. 2022a). Die jüngsten Ereignisse haben die gängige Unterscheidung zwischen einem „südlichen Modell“, das unter Wettbewerbsproblemen leidet, und einem „nördlichen Modell“, das ideal an die Anforderungen einer globalisierten Wirtschaft angepasst ist, in Frage gestellt.

Die Notwendigkeit, das europäische Wachstumsmodell zu überarbeiten, war bereits vor der Pandemie offensichtlich: seine technologische Rückständigkeit in den Schlüsselbereichen der digitalen und grünen Technologien; seine Abhängigkeit von Schlüsselimporten und seine extreme Abhängigkeit von Exporten; seine ungleiche Entwicklung und seine internen Spaltungen in entscheidenden Fragen – von Energie und Verteidigung bis hin zur makroökonomischen Steuerung und Wirtschaftspolitik der EU – gefährdeten schließlich seine produktiven und technologischen Fähigkeiten.

Der Krieg markiert auch einen Wendepunkt für die globale geopolitische Ordnung. Die Globalisierung, die bereits vom Handelskonflikt zwischen den USA und China und den Störungen nach der Pandemie betroffen war, scheint auf dem Rückzug zu sein, und wir könnten die Polarisierung der Weltwirtschaft in zwei konkurrierende makro-regio-

nale Blöcke sehen, die sich auf die USA und China konzentrieren. In einer von Spannungen zerrissenen Welt könnte es sich als selbstmörderisch für die EU als Ganzes und für ihre Mitgliedsländer erweisen, nationale Interessen über gemeinsame Interessen zu stellen. Krisen sind Zeiten, in denen alte Beziehungen zerbrechen und neue aufgebaut werden müssen. Noch sind die Zeichen einer grundlegenden Neuorientierung hin zu neuen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen schwach, aber eine Reform von Politik und Institutionen zur Bewältigung der Herausforderungen dieser Zeit ist nicht mehr aufschiebbar.

Im Folgenden erinnern wir kurz an die vielfältigen Kanäle, durch die das EU-Wachstumsmodell die Abhängigkeit erhöht und die Divergenz zwischen Kern und Peripherie angeheizt hat, und prüfen, wie wahrscheinlich es im neuen globalen Kontext zu neuen Spaltungen kommen wird. Wir schließen mit einer Diskussion über die Rolle der makroökonomischen und industriepolitischen Maßnahmen zur Beschleunigung des Strukturwandels und zur Verringerung der Kluft zwischen und innerhalb der Mitgliedsländer.

2. Kern-Peripherie Divergenz

Wie bereits anderswo ausführlich dokumentiert (siehe u.a. Celi et al. 2018; Grabner et al. 2020), hat der europäische Integrationsprozess eine Dynamik der Divergenz angeheizt zwischen einem deutschen Produktionskern (zentriert auf Deutschland und den in die deutsche Industrieproduktion integrierten Visegrad-Volkswirtschaften) und der südlichen Peripherie (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien). Während der Produktionskern seine globale Handelsposition durch die Anbindung an China und Russland stärken konnte (Halevi 2019), reduzierte die Peripherie ihre produktive und technologische Kapazität allmählich aufgrund von Stagnation und geringem Wachstum innovativer Sektoren mit hoher Wertschöpfung.

Die zunehmende Rolle Chinas als Markt und Wettbewerber trug zur EU-Osterweiterung und der Umlenkung deutscher Investitions- und Handelsströme in die östlichen Länder bei², was zur Entstehung des mitteleuropäischen Produktionsnetzwerks (Stehrer und Stöllinger 2015) und zur Bildung von zwei Peripherien beitrug: der südlichen, die aus den mediterranen Volkswirtschaften besteht, und der östlichen, mit der herausragenden Rolle der Visegrád-Staaten. Infolgedessen gerieten die Länder mit mittlerem Einkommen des Südens in eine Zwickmühle: Sie waren weder hinsichtlich der Kosten mit dem (nahen und fernen) Osten konkurrenzfähig, noch hinsichtlich der Qualität mit dem Norden. Der Preiswettbewerb aus der östlichen Peripherie (basierend auf Steuerbegünstigungen, Lohn- und Arbeitsbedingungen) übte weiteren Druck auf den Süden aus, indem er seine Zulieferindustrie teilweise verdrängte und einen Prozess der inländischen Abwertung erzwang. Drohende Standortverlagerungen setzten auch die deutschen Löhne unter Druck. Einst starke Gewerkschaften (im Maschinenbau und in der chemischen Industrie) gaben die Verteidigung schwächerer Gewerkschaften (im Dienstleistungssektor) auf und ließen das Auseinanderdriften der Reallöhne zwischen Wirtschaftssektoren zu (auch dank sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wie der Hartz-Reform). Niedrigere Kosten für importierte Vorleistungen und billige Dienstleistungen machten den Lohnrückgang für die Beschäftigten in der Fertigungsarbeit

der Kernindustrien erträglich, während die Deflation in den Rest Europas exportiert wurde. Die Zunahme an Ungleichheit und erwerbstätigen Armen (in Deutschland wie in der EU) wiederum lenkte den Konsum von den in Südeuropa produzierten Waren auf billigere Importe aus China um, was den Druck auf die südlichen Volkswirtschaften weiter erhöhte.

Die geografische Umstrukturierung der europäischen Produktion hat zur Herausbildung einer hierarchischen Interdependenz geführt. Der Kern wurde für sein Wachstum vom Spezialisierungsmuster innerhalb der EU abhängig, wobei die südlichen Märkte einen Absatzmarkt für seinen zunehmenden Überschuss an Fertigerzeugnissen boten, während die östlichen Länder billige Vorleistungen für seine Industrien lieferten. Die beiden Peripherien wiederum leiden unter unterschiedlichen Fragilitäten, die auf ihre gemeinsame, wenn auch unterschiedlich ausgeprägte wirtschaftliche und finanzielle Abhängigkeit vom Kern zurückzuführen sind. Die größere Anfälligkeit der südlichen Länder – höherer Anteil an Niedriglohn- und prekär Beschäftigten, schwächere Sozialsysteme, höhere Schulden und geringerer fiskalischer Spielraum – wird zwangsläufig die sozialen Kosten externer Schocks erhöhen und den Grad der Fragmentierung der EU verschärfen. Umgekehrt erhöhte die Integration der mittel- und osteuropäischen (MOE) Länder in die Wertschöpfungsketten der Kernländer das Risiko einer übermäßigen Spezialisierung in wenigen Sektoren (was am Gewicht der Automobilindustrie in ihrer Gesamtproduktion ablesbar ist) – ein Risiko, das in der aktuellen Krise deutlich wurde. Diese Kombination aus struktureller Divergenz und wirtschaftlicher Interdependenz ist der Grund für die Zerbrechlichkeit der Union, und macht gleichzeitig ihren Zerfall unwahrscheinlich angesichts der hohen Kosten, die dies sowohl für den Kern als auch für die Peripherien mit sich bringen würde.

Dieses fragile (scheinbare) Gleichgewicht wird seit der Finanzkrise 2008 auf die Probe gestellt. In etwas mehr als einem Jahrzehnt wurde die EU von drei Krisen heimgesucht: der Finanzkrise von 2008, der Covid19-Pandemie und dem Ukrainekrieg. Die Sparpolitik nach der Finanz- und Staatsschuldenkrise hat die Volkswirtschaften vieler südlicher Länder ins Mark getroffen: Ihr Pro-Kopf-BIP hat Mühe, das Vorkrisenniveau wiederzuerlangen. Als sich die Covid-19-Pandemie auszubreiten begann, erlebte Europa aus erster Hand seine Abhängigkeit von Warenimporten, die sich als wesentlich für die Bekämpfung des Virus erwiesen haben, gefolgt von Stockungen, die durch die Lock-downs und Staus auf Transportwegen verursacht wurden. Schließlich hat Europa mit dem Krieg seine gesamte Verwundbarkeit erfahren.

3. Geopolitik der Energie: Öl, Gas, Batterien

Deutschland stützte sein Wachstumsmodell auf eine „strategische Wette“ auf Globalisierung und Interdependenz: Es betrieb das Outsourcing seiner Sicherheit in die USA, seines exportorientierten Wachstums nach China, seiner Energiequellen nach Russland (Chazan und Nilsson 2022). Wirtschaftliche Interessen sowie die Illusion hinter der „Doux Commerce“-Doktrin („Wandel durch Handel“) mögen die deutsche Politik gegenüber Russland seit Willy Brandts Ostpolitik erklären, die zuerst von den USA favorisiert und dann abgelehnt wurde. In den 1990er Jahren eröffnete der Untergang des Sowjetreichs eine neue Phase der Annäherung und neue Chancen: Verlagerung der deutschen

Industrie nach Osteuropa und Umsetzung der klassischen Doktrin der „Handelsgewinne“: Russisches Gas für deutsche Technologie. In ihrer neuesten Version – der Achse Deutschland-Russland-China, die durch die mittel- und südosteuropäischen Länder führt – ist Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit an russische Ressourcen und chinesische Märkte gekoppelt. Seine politischen und finanziellen Verbindungen bestehen jedoch mit dem atlantischen Bündnis – eine heikle Ambivalenz, die mit der amerikanischen übereinstimmt: Die USA brauchen ein starkes Deutschland, um eine einheitliche europäische Front zu führen, aber nicht zu stark, um ihre Außenpolitik zu gefährden, insbesondere gegenüber China.

Dieses Modell und insbesondere die deutsche Appeasement-Politik gegenüber Russland zur Sicherung billiger Energieversorgung und Zugang zu expandierenden Märkten ist wegen seiner Kurzsichtigkeit scharf kritisiert worden. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass dieses Modell sicherlich nicht neu ist, und Deutschland nicht das einzige Land ist, das der Illusion der „Doux Commerce“-Doktrin verfällt. Churchills Entscheidung in den 1920er Jahren, die britische Marine von Kohle auf Öl umzustellen, löste einen Ansturm auf Öl aus und verdeutlichte die Risiken für eine Großmacht, sich auf Energiequellen zu verlassen, über die sie keine Souveränität hat. In ähnlicher Weise war die US-Außenpolitik im Nahen Osten von der Sorge um die Ölsicherheit geprägt. Wie General Hoyt Vandenberg, Stabschef der US-Luftwaffe, 1953 erklärte, „ist die größte Gefahr für die Vereinigten Staaten nicht die russische Atombombe, sondern der amerikanische Lastwagen“ (Mueller et al. 2006, zitiert in Ginzburg 2002). Was die „Doux Commerce“-Doktrin anbelangt, gingen amerikanische Strategen jahrelang davon aus, dass die Integration Chinas in die Weltwirtschaft und das Entstehen einer chinesischen Mittelschicht dem Land eine größere politische und wirtschaftliche Öffnung bringen und so die Integration Chinas in die Weltwirtschaft und die Welthandelsorganisation WTO fördern würde (Campanella 2022).

Seit Chinas Beitritt zur WTO sind die europäischen (und insbesondere deutschen) Handelsbeziehungen zu China exponentiell gewachsen, wobei China 2021 Europas wichtigster Handelspartner wurde. Es ist fraglich, ob Deutschland bereit sein wird, seine Industrie, seine Technologie, seinen Handel dauerhaft Washington unterzuordnen. Für einen Alleingang auf internationaler Ebene ist es zwar zu klein. Aber es kann entweder mit den anderen Mitgliedsländern gemeinsam vorgehen, und dabei die Entwicklung des gesamten Euroraums unterstützen, oder an der Spitze eines (schrumpfenden) Wirtschaftsimperiums. Die Erfahrung der Vergangenheit hat die Kurzsichtigkeit der letzteren Option gezeigt.

Ein Hegemonie-Wettbewerb zwischen einer aufsteigenden und einer untergehenden Macht destabilisiert zwangsläufig das internationale System. Insbesondere geopolitische und Nachhaltigkeitsrisiken gefährden die Energiewende. Derzeit ist die Welt in hohem Maße von der Beschaffung aus China abhängig, um die Dekarbonisierungsziele zu erreichen. Tatsächlich kontrolliert China derzeit die Lieferung und Raffination der wichtigsten Mineralien, die die Grundlage für Solar-, Wind- und andere Formen erneuerbarer Energien bilden (sowie einen Großteil der Wertschöpfungsketten der digitalen Technologie, wie z.B. Halbleiter). Entscheidend ist, dass es einen Großteil der weltweiten Batterieherstellung für Elektrofahrzeuge kontrolliert. Europa läuft Gefahr, von der Abhängigkeit von russischem Brennstoff in die Abhängigkeit von erneuerbaren Energien aus China zu verfallen (Celi et al. 2022b). Verspätet kämpfen die USA und Europa

darum, Lieferketten für kritische Mineralien aufzubauen, um mit China konkurrieren zu können: ein neuer „Goldrausch“, der einem neuen Kalten Krieg um kritische Mineralien weichen könnte.

Chinas Monopol auf erneuerbare Energiequellen und andere wichtige Inputs wird durch seine wachsenden Handels- und Finanzbeziehungen mit dem globalen Süden verstärkt, die – zusammen mit schwelenden antikolonialen Stimmungen – dazu beitragen, die Verschiebung der Loyalität vieler ärmerer Länder gegenüber den USA zu erklären. Ein Großteil des globalen Südens enthielt sich bei der Abstimmung über die beiden großen Resolutionen der UN-Generalversammlung, in denen Russland im März verurteilt wurde. Die westlichen Verbündeten ihrerseits haben keine Länder des globalen Südens zur Lugano-Konferenz eingeladen, die Anfang Juli organisiert wurde, um eine Plattform für den Wiederaufbau der Ukraine zu starten. Andere Ereignisse – die Neugruppierung des OPEC+-Kartells, die Annäherung zwischen China und Saudi-Arabien (ein traditioneller Verbündeter der USA) – signalisieren eine Neuordnung der internationalen Allianzen entlang wirtschaftlicher und politischer Linien. Wenn der internationale Handel zur Waffe wird, könnten Länder, die sich traditionell auf exportorientiertes Wachstum verlassen, in ernsthafte Schwierigkeiten geraten.

4. Industrielle Umstrukturierung und Aufholprozess

Die langfristige Tragfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert eine Überarbeitung ihres Wachstumsmodells, insbesondere: eine Umlenkung von Exporten auf den Binnenmarkt; eine neue industrielle und makroökonomische Politik, um die technologische Kluft zu überbrücken und regionale Gräben zu schließen.

Es gibt mehrere Kanäle, über die das (von Deutschlands Doktrin und Interessen geprägte) europäische Wachstumsmodell seine Anfälligkeit erhöht haben könnte (Celi et al. 2022b). Die erste Verbindung besteht zwischen der Unterdrückung der Inlandsnachfrage einerseits und Innovation und Wachstum andererseits. Das Dogma der Wettbewerbsfähigkeit, das für das exportorientierte Modell typisch ist, hat dazu geführt, dass Unternehmen und Regierungen Maßnahmen zur Kostensenkung Priorität einräumen, und steht hinter der Politik der Lohnzurückhaltung, der Zurückhaltung öffentlicher Investitionen und der Sparmaßnahmen. Diese Strategie hat den Binnenmarkt verkümmern lassen, den Anreiz zur Schaffung und Erweiterung neuer Produkte und neuer Industrien gedämpft, den Investitionsanreiz geschwächt und den Strukturwandel gebremst. Die Sparpolitik machte die Umstrukturierung für die EU-Schuldnerländer besonders schwierig (sowohl finanziell als auch politisch). Sie schwächte Investitionsanreize ab und verringerte die Schaffung neuer Produktionskapazitäten. In Garegnanis Worten „verbirgt“ die Anpassung der Kapazitätsproduktion an ein geringes Nachfragewachstum „die Spuren“ eines solchen geringen Wachstums (Garegnani 1983), und erscheint in der Form von Angebotsbeschränkungen, einer schrumpfenden Produktionslücke, selbst angesichts zunehmender arbeitsloser Ressourcen. Daher trug diese Politik dazu bei, das Nord-Süd-Gefälle kurz- und langfristig zu vergrößern. Deutschland und seit der Finanzkrise die gesamte Europäische Union sind auf den Export angewiesen.

Dieses Wachstumsmodell könnte auch für das Kernland langfristig negative Auswirkungen gehabt haben. Die Erfahrung der Vergangenheit lehrt, wie schwierig es für

eine Volkswirtschaft ist, sich an einen radikalen Wandel des industriellen Paradigmas anzupassen (siehe Celi et al. 2018 über den Fall der industriellen Umstrukturierung in den 1970er Jahren). Deutschlands Stärken in „traditionellen“ hochwertigen Industrien – seine tiefen Wertschöpfungsketten, seine hohe Produktivität und Produktqualität, seine mittelständischen Unternehmen, die auf ihrem Gebiet weltweit führend sind – könnten einen Lock-in-Effekt dargestellt und den Wandel verzögert haben. Die Industriegeschichte – Paba (2022) erinnert uns daran unter Berufung auf die Fälle der Unterhaltungselektronik und der Uhrenindustrie, die beide von japanischen Firmen verdrängt wurden – legt nahe, dass radikale technologische Veränderungen das Aufkommen neuer Wettbewerber und eine Reorganisation oder sogar eine Auflösung bestehender Oligopolen begünstigen können, und zu einer neuen Geografie der Produktion führen. Im Fall der (deutschen) Automobilindustrie mag beispielsweise die Pfadabhängigkeit das Schicksal der etablierten Unternehmen besiegelt haben. Um die Investitionen und die gesammelten Erfahrungen mit der alten Technologie zu schützen, haben diese Unternehmen die Einführung der neuen und vielversprechenden Technologie zu lange hinausgezögert. Die beeindruckende Expansion des chinesischen Marktes hat möglicherweise ein Übriges getan und einem gesättigten Markt neues Leben eingehaucht. Chinas riesiger Markt für deutsche Investitions- und Maschinenbaugüter – hochwertige, komplexe Industrien, aber nicht die Speerspitze neuester Innovationen – mag bei der deutschen Industrie zu Selbstüberschätzung und Selbstgefälligkeit geführt haben und den Innovationsdrang überschattet haben. Was chinesische Kommentatoren über Joint Ventures (JV) chinesischer Unternehmen mit ausländischen Firmen³ gesagt haben, könnte auch für deutsche Unternehmen gelten, die in China investieren und nach China exportieren: verwöhnte Kinder, die aufgrund garantierter Gewinne keinen Anreiz zu Wachstum und Innovation hatten.⁴

Die europäischen Länder sind bei der Entwicklung und Umsetzung der wichtigsten technologischen Innovationen ins Hintertreffen geraten. Diese disruptiven Innovationen haben eine Reihe transversaler Technologien hervorgebracht, die sich horizontal über Sektoren hinweg ausbreiten und die deutsche (und europäische) Vormachtstellung in ihren eigenen Spitzenindustrien bedrohen. Der Strukturwandel lässt sich nicht länger aufschieben und muss auf drei Herausforderungen reagieren: Umstellung der Zusammensetzung der Produktion auf die Bedürfnisse des Binnenmarktes; die Energieintensität der Industrie reduzieren; Überholung veralteter industrieller Spezialisierung, die sich auf hochwertige, aber traditionelle Maschinenbau- und Kapitalindustrien konzentriert. Dies erfordert eine gewaltige Anstrengung und enorme Investitionen, die weit über die Kapazität des Marktes hinausgehen, insbesondere weil der Markt bei der Zuweisung und Bindung von Ressourcen unter unsicheren Bedingungen schlecht abschneidet, wenn produktive und technologische Vermögenswerte hochspezialisiert sind und spezifische Märkte noch nicht existieren (Andreoni 2022).

Europas bisheriger Zugang zu Industrie- und makroökonomischen Politik ist nicht länger tragfähig. Es ist eine Industriepolitik auf europäischer Ebene erforderlich, die in der Lage ist, den wirtschaftlichen Wandel zu antizipieren und zu lenken, statt ihn nur zu verfolgen oder darauf zu reagieren. Wenn sie jedoch nicht sorgfältig geplant wird, besteht die Gefahr, dass die makroökonomische und industrielle Politik der EU die Divergenzen innerhalb der EU verstärkt. Es stimmt, dass die europäischen Länder unterschiedlich vom Krieg betroffen sind, und zwar auf eine Weise, die über die traditionelle

Kern-Peripherie-Division hinausgeht. Ein großer Anteil energieintensiver Fertigung und eine starke Importabhängigkeit von russischer Energie kennzeichnen den deutschen Kern der verarbeitenden Industrie, aber auch Italien – die wichtigste Volkswirtschaft der südlichen Peripherie (Celi et al. 2022a). Umgekehrt sind Portugal, Spanien und Frankreich dank alternativer Quellen (sei es Kernkraft oder LNG-Terminals) viel weniger betroffen. Der Grad der Widerstandsfähigkeit gegenüber den indirekten Auswirkungen dieser Schocks dürfte jedoch von Land zu Land unterschiedlich sein, ähnlich der alten Kern-Peripherie-Kluft. Die monetäre Reaktion der EZB auf die Stagflation wird die am stärksten verschuldeten Länder am härtesten treffen, während ihre Fiskalkapazität am stärksten eingeschränkt wird, genau dann, wenn der Bedarf zum Eingreifen am größten ist. Tatsächlich sind Peripherieländer, wie von Landesmann und Stöllinger (2020) argumentiert, in vielerlei Hinsicht anfälliger, und der Krieg kann die strukturelle Kluft verstärken. Ihr geringerer fiskalischer Spielraum wird zwangsläufig die sozialen Kosten der Krise erhöhen, während ihr höherer Anteil an Kleinst- und Kleinunternehmen, die sich durch eine geringe Kapitalausstattung und begrenzte organisatorische Fähigkeiten auszeichnen, eine geringe Krisenresistenz bedeutet. Ihre allgemeine Fragilität erfordert eine breitere staatliche Unterstützung, um Insolvenzen zu verhindern, die ein Vakuum hinterlassen könnten, sobald die Erholung einsetzt.

Da diese Maßnahmen die Haushalte und die Staatsverschuldung belasten, könnten die Schuldnerländer vor eine größere Herausforderung gestellt werden, die je nach der makroökonomischen Politik, die die EU-Organe zu implementieren beschließen, mehr oder weniger streng gestaltet wird.

Eine für Kohäsionsprobleme aufmerksame Industriepolitik ist auch notwendig, um den Merkmalen des technischen Wandels und seinen asymmetrischen Auswirkungen entgegenzuwirken. Die Agglomeration industrieller Aktivitäten und der kumulative Charakter des technologischen Fortschritts können zu positiven oder Teufels-Kreisen führen, die die anhaltenden Unterschiede zwischen den europäischen Regionen vertiefen können. Regionale Cluster in wissensintensiven Sektoren mit hoher Wertschöpfung in den EU-Kernwirtschaften ziehen tendenziell größere und besser finanzierte Projekte zur intelligenten Spezialisierung an und sind weitaus erfolgreicher bei der Verknüpfung von Aktivitäten zur intelligenten Spezialisierung mit den äußerst wettbewerbsfähigen europäischen Programmen (Horizon 2020; Fit for 55; REPowerEU; die IPCEI-Projekte) (McCann und Ortega Argilés 2016). Im Gegensatz dazu sind die Erfolgsquoten süd- und osteuropäischer Konsortien unterdurchschnittlich, und die Projekte sind in der Regel auch viel kleiner (Souliotis und Alexandri 2017).

Die „neue“ europäische Industriepolitik scheint nicht geeignet, der unterschiedlichen Wandlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten entgegenzuwirken. Landesmann und Stöllinger (2020) argumentieren, dass die Europäische Kommission Industriepolitik fast ausschließlich mit Innovationspolitik verbunden hat, die auf Volkswirtschaften an oder nahe der globalen Technologieschwelle ausgerichtet ist, ohne die Bedürfnisse von Volkswirtschaften und Regionen auf niedrigeren oder mittleren technologischen Leistungsniveaus ausreichend zu berücksichtigen. Auch in die EU-Kohäsionssysteme wurde eine Wettbewerbslogik eingeführt. Die zuvor bedingungslose Haushaltszuweisung für die Subventionierung von Gemeinschaftsgütern wurde abgeschafft, und die intelligente Spezialisierung wurde in die Kohäsionspolitik integriert: Die wettbewerbsorientierte Zuweisung und die den Leistungsträgern vorbehaltenen Mittel zielen nun darauf ab, das

Rennen um die globale Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen, anstatt den Zusammenhalt zu fördern (Wigger 2022).

Zusammenfassend muss gesagt werden, dass die vielen geplanten Initiativen innerhalb einer gemeinsamen Vision koordiniert werden müssen und darauf achten müssen, Strategien umzusetzen, die auf Konvergenz abzielen. Zusammenhalt muss nicht im Widerspruch zu Effizienz stehen. Jede Branche (und die Unternehmen darin) sind Teil komplexer industrieller Ökosysteme, die voneinander abhängige Produktion, Konsum und technologische Aktivitäten umfassen, die sich entlang und über regionale und globale Wertschöpfungsketten erstrecken (Andreoni 2022). Für das Euro-Währungsgebiet ist es von entscheidender Bedeutung, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ein positives Wachstum erzielen und keine Region zurückgelassen wird.

5. Vorbereitung auf die Folgen eines langen Krieges?

Der Krieg markiert einen Wendepunkt für die globale geopolitische Ordnung. Durch die Verwandlung von Energie, Nahrungsmitteln, Flüchtlingen und Informationen in Waffen zielt der Kreml darauf ab, die westliche Einheit gegen Russland unter dem Druck von Energieknappheit, hohen Preisen und wirtschaftlicher Not zu brechen. Die asymmetrischen Auswirkungen von Sanktionen sowohl innerhalb der Gruppe der wichtigsten Industrieregionen – USA, EU, China – als auch innerhalb der EU-Volkswirtschaften erklären den unterschiedlichen Grad an Zustimmung und Festigkeit.

Die Europäer:innen sind auch besorgt, dass sie in Amerikas Wirtschaftskrieg gegen China zum Kollateralschaden werden, und sind über die protektionistische Wende der USA alarmiert. Unter dem kombinierten Druck von steigenden Energiekosten und protektionistischer Politik könnten europäische Unternehmen versucht sein, den alten Weg der Verlagerung in billigere oder einladendere Standorte einzuschlagen.⁵ Angesichts der auf dem Rückzug befindlichen Globalisierung und der Bildung internationaler Wirtschaftsblöcke müssen die traditionell von (Welt-)Exporten abhängigen europäischen Länder ihre Politik nach innen ausrichten. Sie müssen sich darauf einigen, wie Notfallmaßnahmen finanziert, die für den digitalen und grünen Übergang notwendige Industriepolitik umgesetzt, und neue Governance-Regeln definiert werden. Die Koordinierung der makroökonomischen, industrie- und energiepolitischen Maßnahmen auf EU-Ebene wird von entscheidender Bedeutung sein, um Härten und asymmetrische Auswirkungen zu verringern und widersprüchliche Interessen auszugleichen.

Es besteht zwar wenig Uneinigkeit darüber, dass der derzeitige EU-Finanzrahmen reformiert werden muss, die Meinungen über den richtigen Weg sind jedoch nach wie vor geteilt. Eine Schlüsselrolle wird die laufende Überprüfung des EU-Finanzrahmens spielen. Die Europäische Kommission hat zuletzt endlich eine Mitteilung verabschiedet, in der Leitlinien für einen reformierten EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung dargelegt werden. „Unter Berücksichtigung der wichtigsten Bedenken hinsichtlich des aktuellen Rahmens zielen diese [Orientierungen] darauf ab, die Schuldentragfähigkeit zu stärken und ein nachhaltiges und integratives Wachstum durch Investitionen und Reformen zu fördern.“ (Europäische Kommission 2022). Die Erörterung dieses Vorschlags würde den Rahmen dieses Artikels sprengen, es sollte jedoch beachtet werden, dass es keine Bestimmung für eine goldene Regel und keine Erwähnung der Schaf-

fung einer zentralen Fiskalkapazität zur Unterstützung von Investitionen in den grünen und digitalen Wandel gibt. Das Dokument spiegelt die Skepsis der nördlichen Länder gegenüber einer „fiskalischen Kapazität“ der EU wider, die durch gemeinsame Schuldenemission und neue Einkommensströme finanziert wird, ein Vorschlag, der auch vom IWF unterstützt wird.⁶ Daher werden Fiskalregeln immer noch als ein auf den Schuldenabbau ausgerichteter Rahmen konzipiert, unabhängig von der Geld- und Industriepolitik, die zur Finanzierung der für die langfristige Tragfähigkeit der Union erforderlichen europäischen öffentlichen Güter erforderlich sind. Die Kosten der Umstrukturierung trägt jeder Mitgliedstaat nach seinen Möglichkeiten.

In einer von Spannungen zerrissenen Welt sollte die Europäische Union Investitionen in das europäische Projekt zu einer obersten strategischen Priorität machen. Der Krieg hat jedoch die Risiken der Fragmentierung erhöht und die Definition gemeinsamer Politiken erschwert: Die Länder sind im Alleingang und in einigen Fällen sogar auf konfrontative Weise vorgegangen. Nationale Interessen über die EU als Ganzes zu stellen, wäre der falsche Schritt, aber es hat sich als nicht einfach erwiesen, in den Hauptfragen eine Einigung zu erzielen. Weg und Umfang der Reformen in Europa werden nach wie vor entscheidend von der deutschen Haltung abhängen. Sollten Auslandsmärkte mittelfristig geschlossen werden, muss Deutschland überdenken, was es zu tun bereit ist, um den wichtigen europäischen Binnenmarkt aus seiner anhaltenden Flaute zu heben. Wenn der Wachstumsmotor stockt, können sich Verteilungskonflikte innerhalb und zwischen Gesellschaften verschärfen. Um diese Herausforderungen anzugehen, müssen wir die Fragen so formulieren, dass technische, kausale und instrumentelle Aspekte nicht von Werten und Gerechtigkeitsbelangen getrennt werden.

Anmerkungen

- 1 Die Outsourcing-Strategien unterschieden sich zwischen den europäischen Ländern: Deutsche Unternehmen lagerten niedrig- und mittelwertige Produktionsstufen aus und behielten strategische Stufen – wie F&E und Marketing oder, wie im Fall von Autos, hohe Marke/hoher Preis – zu Hause. Umgekehrt haben französische und italienische Unternehmen ganze Produktsegmente ausgelagert. Diese unterschiedlichen Strategien könnten eine andere Art von Wettbewerbsfähigkeit widerspiegeln haben, qualitätsbasiert im Fall Deutschlands, stärker preisabhängig im Fall Frankreichs und Italiens.
- 2 Li Shufu, der Gründer von Geely, bezeichnete die inländischen Unternehmen, die an Joint Ventures (JV) mit ausländischen Firmen beteiligt sind, als „verwöhnte Kinder“. Da das JV Gewinne garantierte, hatten sie keinen Anreiz zu wachsen. Laut Guanyuan (dem ehemaligen Industrieminister) war Chinas Politik, von allen ausländischen Autoherstellern zu verlangen, ein lokales JV zu gründen, „wie Opium. Wenn du es einmal hattest, wirst du für immer süchtig“ (zitiert in Paba 2022). Diese negativen Bewertungen werden durch das beeindruckende Wachstum der chinesischen Elektrofahrzeugindustrie in Frage gestellt. Die erste Phase der Entwicklung der Automobilindustrie, basierend auf Joint Ventures, dürfte maßgeblich dazu beigetragen haben, die grundlegenden Fähigkeiten zu erwerben, die für die Kontrolle einer damals für China „jungen Industrie“ erforderlich sind.
- 3 Paba scheint der Ansicht zuzustimmen, dass die Joint-Venture-Politik die Schaffung nationaler Champions behinderte: Durch die Ausnutzung von Markenmacht insbesondere in der Premiumklasse, konnten ausländische Hersteller die Kontrolle über den Großteil des enormen Anstiegs von Produktion und Absatz herkömmlicher Autos mit Verbrennungsmotor behalten. Wie jedoch in Simonazzi et al. (2022) gezeigt, ist die Abhängigkeit gegenseitig. Absatz in China wurde zu einem wesentlichen Teil der Gesamtproduktion der Originalausrüstungshersteller: 2021 stellte GM 51 % seiner weltweiten Produktion in China her, Honda 38,5 %, VW 36,7 %, BMW 28,1 %, und Daimler 26,2 % (Paba 2022).

- 4 So kündigte BASF an, sich „so schnell wie möglich, und auch dauerhaft“ in Europa zu verkleinern (nach China zu verlagern). (Chazan und Nilsson 2022). Automobilunternehmen erwägen ihrerseits Investitionen in den USA, um von Bidens Maßnahmen im Inflation Reduction Act zu profitieren.
- 5 Bundesfinanzminister Christian Lindner sprach sich entschieden dagegen aus und verwies darauf, dass der Pandemiefonds immer als einmalige Sache zu betrachten gewesen sei. „Wir sollten nicht bei jeder Gelegenheit die Idee einer gemeinsamen Kreditaufnahme durch die EU aufwerfen, wenn wir mehr Investitionen benötigen“, sagte er und fügte hinzu, dass es für viele Länder billiger sei, ihre eigenen Schulden aufzunehmen (Chazan und Fleming 2022).

Literatur

- Andreoni, A. (2022). Industrial Policy Reloaded: Shaping industrial ecosystems towards sustainable prosperity. <https://eu.boell.org/en/industrial-policy-reloaded>
- Campanella, E. (2022). Understanding the US-China Rivalry. Project Syndicate, August 12.
- Celi, G., Ginzburg, A., Guarascio, D., Simonazzi, A. (2018). Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective. London: Routledge.
- Celi, G., Guarascio, D., Reljic, J., Simonazzi, A., Zezza, F. (2022a). The Asymmetric Impact of War: Resilience, Vulnerability and Implications for EU Policy. In: *Intereconomics*, 57(3), S. 141–147.
- Celi, G., Guarascio, D., Reljic, J., Simonazzi, A., Zezza, F. (2022b). From the Russian frying pan to the Chinese ember? Disentangling the drivers of the EU's structural vulnerability, mimeo.
- Chazan, G., Nilsson, P. (2022). Germany confronts broken business model. In: *Financial Times*, December 6.
- Chazan, G., Fleming, S. (2022). Germany rejects push for fresh EU borrowing to battle energy crisis. In: *Financial Times*, October 30.
- European Commission (2022). Building an economic governance framework fit for the challenges ahead. November 9, Bruxelles https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6562.
- Garegnani, P. (1983). Two Routes to Effective Demand: Comment on Kregel, in: Jan Kregel (ed.), *Distribution, Effective Demand and International Economic Relations*. Springer, S. 69–80.
- Ginzburg, A. (2002). La strategia della Guerra preventiva e la geopolitica del petrolio. mimeo.
- Gräbner, C., Heimberger, P., Kapeller, J., Schütz, B. (2020). Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility. In: *Cambridge Journal of Economics* 44(3), S. 647–669.
- Halevi, J. (2019). From the EMS to the EMU and...to China. Institute for New Economic Thinking WP No. 102.
- Landesmann, M., Stollinger, R. (2020). The European Union's industrial policy: What are the main challenges?. *WIIW Policy Notes and Reports* No. 36.
- Leonard, M. (2022). Peak Atlantic Unity?, Project Syndicate, November 16. <https://www.project-syndicate.org/>
- McCann, P., Ortega-Argilés, R. (2016). The early experience of smart specialization implementation in EU cohesion policy. In: *European Planning Studies* 24(8), S. 1407–1427.
- Mueller, K.P., Castillo, J., Morgan, F.E., Pegahi, N., Rosen, B. (2006). Striking First: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy, RAND Corporation <https://www.jstor.org/stable/10.7249/mg403af.12>.
- Notermans, T., Piattoni, S. (2021). Italy and Germany: Incompatible Varieties of Europe or Dissimilar Twins? In: *German Politics* 30(3), S. 319–339.
- Paba, S. (2022). The Chinese automotive industry at a turning point. An Overview. DEMB Working Paper Series No. 198, Department of Economics Marco Biagi, University of Modena and Reggio Emilia.
- Simonazzi, A., Carreto Sanginés, J., Russo M. (2022). The world to come: Key challenges for the automotive industry. In: *Economia & Lavoro* 56(1), S. 7–23.
- Stehrer, R., Stollinger, R. (2022). The Central European Manufacturin Core: What is Driving Regional Production Sharing? *FIW-Research Reports* No. 2014–15–02.
- Souliotis, N., Alexandri, G. (2017). From embedded to uncompromising neoliberalism: Competitiveness policies and European Union interscalar relations in the case of Greece. In: *European Urban and Regional Studies* 24(3), S. 227–240.
- Wigger, A. (2022). The New EU Industrial Policy and Deepening Structural Asymmetries: Smart Specialisation Not So Smart. In: *JCMS: Journal of Common Market Studies*, S. 1–18.