

DSi kompakt

Deutsche IPCEI-Subventionen auf dem Prüfstand – Hohe Kosten, fragwürdiger Nutzen?

von Markus Brocksiek

Subventionen in Form von steuergeldfinanzierten Unternehmenszuschüssen sollten die Ultima Ratio der Wirtschaftspolitik sein. Insbesondere in gesamtwirtschaftlichen Krisenzeiten können Subventionen unbillige Härten abfedern und daher angebracht sein, um umfangreiche wirtschaftliche Verwerfungen und eine ökonomische Abwärtsspirale zu verhindern. Wichtige Voraussetzung dabei ist, dass sie zeitlich begrenzt und degressiv konstruiert sind. Denn die mit ihnen verbundenen negativen Nebenwirkungen können das gesamtwohlfördernde Wirken der Marktkräfte nachhaltig beschädigen.

Und doch lässt sich beobachten, dass die hiesige Politik, insbesondere beeinflusst durch Strategien der europäischen Ebene, diesem süßen Gift angesichts großer Transformationsherausforderungen und planwirtschaftlicher Konzepte kaum noch widerstehen kann. IPCEI-Subventionen, die in der vorliegenden Analyse genauer untersucht werden, sind ein eindrucksvoller Ausdruck einer um sich greifenden interventionistischen Wirtschaftspolitik, deren Effektivität und Effizienz jedoch infrage zu stellen ist.

1. Was sind IPCEI?

Die Europäische Union (EU) hat sich für den gemeinsamen Wirtschaftsraum – zumindest im Grundsatz – strenge Beihilferegeln auferlegt. So heißt es in Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV), dass „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen [...] mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind [...]“ sofern sie den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten verfälschen. Sie sind daher untersagt. Die darauffolgenden beiden Absätze listen jedoch Beihilfearten auf, die aus Sicht der EU entweder als vereinbar angesehen werden (vgl. Abs. 2) oder – nach entsprechender Prüfung – als vereinbar angesehen werden können (vgl. Abs. 3).

Zu der zweiten Kategorie zählt nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV auch die „Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ (i. e. Important Projects of Common European Interest; IPCEI). Die 2014 beschlossene und zuletzt 2021 novellierte „Mitteilung der Kommission zu den Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt“ (im Folgenden: Mitteilung) enthält die genaueren Bestimmungen.¹

¹ Vgl. hierzu Europäische Kommission (2014) bzw. Europäische Kommission (2021).

Im Kern handelt es sich bei IPCEI um umfangreiche Subventionsprogramme, zu denen sich mehrere EU-Mitgliedstaaten zwecks der gemeinsamen Verfolgung bestimmter Ziele der EU bzw. der Europäischen Kommission (EK) zusammenschließen.

Welche Zwecke erfüllen IPCEI?

Gemäß der erwähnten Mitteilung sollen IPCEI schwerwiegende Marktstörungen und systemische Ausfälle beheben sowie gesellschaftlichen Herausforderungen begegnen. Vor allem die vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie novellierte Mitteilung von 2021 hebt als übergeordnete Ziele von IPCEI die Resilienz von Industrie und Wirtschaft sowie die Stärkung der „offenen strategischen Autonomie“² der EU hervor.

Mithilfe der zunächst auf die jeweils teilnehmenden Mitgliedstaaten beschränkten Vorhaben, sollen dennoch positive Spillover-Effekte für die gesamte EU generiert und die Zusammenführung von Wissen, finanziellen Mitteln und von Wirtschaftsakteuren herbeigeführt werden. Zentral ist auch die Verzahnung des öffentlichen mit dem privaten Sektor, um, wie es in der Mitteilung von 2021 heißt, „erheblichen Nutzen“ für die Union und ihre Bürger zu stiften.³

Prüfung durch die Europäische Kommission (EK)

Um von Subventionen immer auch hervorgerufene verzerrende Effekte auf den Wettbewerb und Handel zu vermeiden, müssen IPCEI ein Prüfverfahren durchlaufen. Der EK als „Hüterin der Verträge“ obliegt es, entlang kumulativer Prüfkriterien und fakultativer, positiv zu bewertender Indikatoren, die Deckungsgleichheit der von Mitgliedstaaten geplanten IPCEI-Vorhaben mit den Zwecken, die sie erfüllen sollen, zu prüfen.⁴ Es würde allerdings den Rahmen der vorliegenden Kurzanalyse sprengen, jedes Kriterium im Einzelnen darzustellen und zu diskutieren.

Es ist jedoch festzuhalten, dass die vergleichende Analyse der IPCEI-Mitteilungen von 2014 und 2021 zumindest der Idee nach einige ordnungspolitische Verbesserungen zutage fördert. So gilt nun grundsätzlich, dass mindestens vier Mitgliedstaaten an einem IPCEI beteiligt sein müssen, die Beihilfempfeänger einen „erheblichen Kofinanzierungsbeitrag“⁵ zu leisten haben und – bei Bedarf auf Forderung durch die EK – die Mitgliedstaaten einen Rückzahlungsmechanismus einführen müssen.

Allerdings darf auch nicht verschwiegen werden, dass – abgesehen vom Mitgliedsstaatenkriterium – die einzelnen Kriterien nicht operationalisiert sind und somit weitgehend dem Ermessensspielraum der EK obliegen.⁶ Aber zumindest der Rückzahlungsmechanismus ist in den seit 2019 bewilligten IPCEI implementiert. Er greift dann, wenn die von den Subventionsnehmern generierten Profite die ursprünglichen Kalkulationen übersteigen. Kleine und mittlere Unternehmen sind davon normalerweise ausgeschlossen.

Der umfangreiche Kriterienkatalog sollte insgesamt jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei IPCEI-Vorhaben um spezifische, von den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten identifizierte und also aus einer politischen Bewertung heraus als förderungswürdig angesehene Projekte handelt. Es sind und bleiben umfangreiche Subventionsprogramme. Als solche wirken mit ihnen auch die

² Europäische Kommission (2021), S. 10.

³ Europäische Kommission (2021), S. 10.

⁴ Zu den einzelnen Kriterien vgl. die Abschnitte 3 und 4 in Europäische Kommission (2021).

⁵ Europäische Kommission (2021), S. 12.

⁶ Das ist auch von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gedeckt. Vgl. Europäische Kommission (2021), Fn. 25 auf S. 14.

negativen Nebenwirkungen, die allgemein mit Subventionen verbunden sind und im dritten Kapitel genauer betrachtet werden.

IPCEI-Subventionen sind ein Teil einer um sich greifenden aktiven, also interventionistischen, Industriepolitik, der sich v. a. auch die EU-Ebene in den letzten fünf Jahren mehr und mehr verschrieben hat.⁷ Es ist demnach zu erwarten, dass im Zweifel für nach Ansicht der EK besonders wertvolle Projekte über die Strenge oder Wirkmacht einzelner Kriterien hinweggesehen wird.

2. Analyse der IPCEI-Projekte mit deutscher Beteiligung

Seit 2018 wurden von der EK zehn IPCEI genehmigt, an denen sich insgesamt 22 Mitgliedstaaten mit 37,2 Mrd. Euro und 247 Unternehmen mit erwarteten Investitionen von 66 Mrd. Euro beteiligt haben bzw. beteiligen. Die Vorhaben decken die Bereiche Cloud- und Edge-Computing sowie Wertschöpfungsketten für Batterien, Wasserstoff, Mikroelektronik und Gesundheit ab.

Schon hier ist aber einschränkend festzuhalten, dass es sich bei dem angesetzten Wert für private Investitionen lediglich um Schätzwerte handelt. Wie hoch die tatsächlich angereizten Investitionsmittel bis dato sind, ist nicht aufgezeichnet. Und obgleich die Verzahnung von öffentlichem und privatem Sektor ein zentrales Ziel von IPCEI ist, nimmt das vom DSi dazu angefragte Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hierzu keine Stellung und verweist lediglich auf die einzelnen Unternehmen.

Deutschland ist an acht IPCEI beteiligt. Eine Auswertung der Transparenzdatenbank der EU hat ergeben, dass bisher deutsche Steuermittel von maximal rund 9,8 Mrd. Euro für die IPCEI bewilligt wurden (vgl. Tabelle 1). Einzelne Projekte der IPCEI ME/CT, CIS sowie die drei Wasserstoff-IPCEI werden auch aus EU-Mitteln in Höhe von insgesamt 3,75 Mrd. Euro im Rahmen der Recovery and Resilience Facility (RRF) teilfinanziert.⁸

Tabelle 1: IPCEI unter deutscher Beteiligung

<i>IPCEI (Originaltitel)</i>	<i>bewilligte Zuschüsse; in Mio. Euro (gerundet)</i>
First IPCEI on Microelectronics (2018)	801,6
First IPCEI on Batteries (2019)	871,5
Second IPCEI on Batteries (EuBatIn, 2021)	490,7
First Hydrogen IPCEI (Hy2Tech, 2022)	329,8
Second IPCEI on Microelectronics and Communication Technologies (ME/CT, 2023)	3.833,1
IPCEI on Next Generation Cloud Infrastructure and Services (CIS, 2023)	84,7
Third Hydrogen IPCEI (Hy2Infra, 2024)	3.421,1
Fourth Hydrogen IPCEI (Hy2Move, 2024)	Noch keine Mittel bewilligt (Stand: November 2024).

Quelle: Eigene Darstellung Berechnungen nach Transparenzdatenbank der EU.

⁷ Vgl. Wigger, Berthold U. (2023), S. 322 ff.

⁸ Vgl. Europäische Kommission (2024), S. 20 ff.

Die Teilfinanzierung aus EU-Mitteln ist für die Steuerzahler aber nur ein kleiner Trost, da das sogenannte Wiederaufbauinstrument RRF kreditfinanziert ist. Das heißt, sowohl die Tilgung als auch die Kreditsumme müssen in letzter Konsequenz von den Steuerzahlern wieder erwirtschaftet und zurückgezahlt werden.

Haushaltssystematisch sind die deutschen IPCEI-Subventionen, soweit ersichtlich, über neun Haushaltstitel verteilt. Sieben davon sind im Klima- und Transformationsfonds (KTF) etatisiert. Sie bilden einen Förderschwerpunkt des KTF. Im Berichtszeitraum des 29. Subventionsberichts der Bundesregierung, der die Jahre 2021 bis 2024 umfasst, gehören zu den bedeutendsten, neu eingeführten Finanzhilfen des Bundes das IPCEI-IPCEI-ME/CT und das IPCEI Wasserstoff Hy2Infra. Sie befinden sich ausweislich des Bundeshaushaltsplans 2024 auf Platz 2 und 4 der 20 größten Finanzhilfen des Bundes. Der Anstieg der Haushaltsansätze der Finanzhilfen von 2023 auf 2024 um 3,5 Mrd. Euro ist vollständig auf den Ausgabenzuwachs aus IPCEI-Subventionen zurückzuführen.⁹

Zusammensetzung der Beihilfeempfänger

Der 2019 von der EK angestoßene Evaluierungsprozess der IPCEI-Mitteilung von 2014, der schließlich zu ihrer überarbeiteten und derzeit gültigen Fassung von 2021 führte, hat u. a. die Notwendigkeit erkannt, die Teilnahme von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) an IPCEI zu erleichtern.

Auch das BMWK ist laut der Antwort auf die Anfrage des DSI „[...] bestrebt das IPCEI-Instrument weiter dahingehend fortzuentwickeln, dass es sich zukünftig noch attraktiver für KMU und Start-ups darstellen wird.“

Eine Auswertung der Transparenzdatenbank der EU zeigt, dass Deutschland die stärkere Einbindung von KMU bisher aber nicht gelungen ist. Von den insgesamt 131 bewilligten Einzelprojekten im Rahmen der deutschen IPCEI sind 102 an Großunternehmen vergeben worden. Die Zuschüsse umfassen ein maximales Fördervolumen von 8 Mrd. Euro und damit rund 81,7 Prozent des Gesamtfördervolumens aller bisher genehmigten Einzelprojekte.

Unter den Großunternehmen befinden sich auch finanzstarke DAX-Konzerne. Knapp 2 Mrd. Euro der von Deutschland bewilligten Maximalförderungen gehen an DAX- und M-DAX-Konzerne bzw. ihre Tochterunternehmen. Nach Angaben der Bundesregierung beträgt der Anteil der DAX-Konzerne an direkten Partnern des IPCEI-CIS sogar 100 Prozent.¹⁰

Zur Begründung dieser Gemengelage teilte uns das BMWK mit, dass ein IPCEI-Verfahren „[...] ein aufwendiger und längerfristiger Prozess [ist], der entsprechend Personal und finanzielle Mittel auf Seiten der Unternehmen bindet.“ Insofern ist es nach Ansicht des BMWK also KMU oftmals schlicht nicht möglich, an einem entsprechenden Ausschreibungsprozess teilzunehmen. KMU werden hingegen häufig als sogenannte indirekte oder assoziierte Partner beteiligt, indem sie etwa kleinere Teile eines größeren Einzelprojekts im Rahmen eines IPCEI durchführen. Im IPCEI-CIS sind über diesen Weg 11 KMU beteiligt.

Kurzdarstellung einzelner IPCEI-Projekte

Für die folgende Tabelle 2 wurden die 20 an ihren Fördervolumina gemessen größten Projekte aus den IPCEI mit deutscher Beteiligung zur exemplarischen Veranschaulichung herausgegriffen. Es werden die

⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2024), S. 7.

¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2024), S. 6.

Subventionsnehmer, die Höhe der bewilligten Fördersumme sowie der Zweck der Subvention dargestellt. Zur Datenanalyse wurden sowohl die Transparenzdatenbank der EU als auch der Förderkatalog des Bundes sowie Pressemitteilungen des BMWK herangezogen.

Bei 16 der 20 hier aufgeführten Subventionsnehmer handelt es sich um Großunternehmen. Zwei der übrigen vier in der Transparenzdatenbank der EU als „kleine und mittlere Unternehmen“ deklarierten Subventionsnehmer sind Tochterunternehmen unter Beteiligung von (internationalen) Großunternehmen.

Dabei ist allgemein zu bedenken, dass sich die deutsche und zum Teil auch die europäische Wirtschaft aktuell in einer herausfordernden Phase befindet. So schwächelt derzeit bspw. die Batteriewertschöpfungskette trotz umfangreicher Subventionsprogramme in Europa, was v. a. in der zurückgegangenen Nachfrage nach Elektroautos begründet liegt. Darüber hinaus ist sowohl die wirtschaftliche Unabhängigkeit und der technologische Fortschritt gegenüber dem asiatischen Markt nicht hergestellt. Nach wie vor fehlt es u. a. an Knowhow, Maschinen und Vorprodukten. Dementsprechend haben viele der führenden Unternehmen ihre Unternehmensziele in Europa bereits gesenkt und viele der sich bereits in Planung befindlichen Batteriefabriken stehen wieder in Frage.¹¹

Insofern sollte ein Blick auf die in der Tabelle 2 aufgeführten Subventionsnehmer in Verbindung mit aktuellen Berichten zur wirtschaftlichen Lage darauf hindeuten, dass steuergeldfinanzierte und von zentralen Planungsinstanzen vergebene Zuschüsse kein Garant für wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand sind. Ganz im Gegenteil lassen sie häufig Zielgenauigkeit und Effizienz vermissen, was im folgenden Kapitel ausführlich aus einer ordnungspolitischen Perspektive heraus diskutiert wird.

Tabelle 2: Die 20 größten IPCEI-Zuschüsse in Deutschland

<i>Beihilfeempfänger</i>	<i>Art des Beihilfeempfängers</i>	<i>bewilligter Zuschuss; in Mio. Euro</i>	<i>Subventionszweck</i>
Robert Bosch GmbH	Großunternehmen	562,5	Erweiterung der Halbleiterfabrik in Reutlingen
Wolfspeed Germany GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der US-amerikanischen Wolfspeed, Inc.)	518,4	Bau einer Chipfabrik im Saarland (gemeinsam mit dem Automobilzulieferer ZF Friedrichshafen)
RWE Nukleus Green H2 GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der RWE AG)	492,3	Bau einer Wasserstoffherstellungsanlage in Lingen
ACC Deutschland GmbH	Kleine und mittlere Unternehmen (Joint Venture von Opel Automobile GmbH und der französischen Stellantis N. V.)	436,8	Aufbau eines Batteriezellwerks in Kaiserslautern
EWE Hydrogen GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der EWE AG)	383,0	Bau einer Wasserstoff-Großanlage in Emden
Carl Zeiss SMT GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der Carl Zeiss AG)	376,7	Weiterentwicklung des EUV-Lithografie-Verfahrens zur Belichtung von Mikrochips
GLOBALFOUNDRIES Dresden Module One LLC & Co. KG	Großunternehmen (ehemals AMD Saxony; Tochterunternehmen der US-amerikanischen AMD, Inc.)	367,3	Entwicklung und Industrialisierung von High-End-Halbleitertechnologien
ams-OSRAM International GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der ams-OSRAM AG)	323,6	Entwicklung von Laser und LED für ultraviolett und infraroten Wellenbereich bei der Mikrochipherstellung
ONTRAS Gastransport GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der VNG AG)	316,2	Neubau von Wasserstoffleitungen

¹¹ Vgl. Demling, Alexander et al. (2024), o. S.

NXP Semiconductors Germany GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der niederländischen NXP N. V.)	303,3	Forschung und Entwicklung im Halbleiterbereich sowie Bau eines 6G-Labors in Hamburg
Infineon Technologies Dresden GmbH & Co. KG	Großunternehmen (Tochterunternehmen der Infineon Technologies AG)	268,0	Ausbau der Halbleiterproduktion in Dresden
GLOBALFOUNDRIES Dresden Module One LLC & Co. KG	s. o.	248,2	Weiterentwicklung und Industrialisierung von FDSOI-Mikrochips
Black Semiconductor GmbH	Kleinere und mittlere Unternehmen	228,7	Errichtung einer FuE-Linie für neuartige photonische Technologien
Rostock EnergyPort cooperation GmbH	Kleine und mittlere Unternehmen (Tochterunternehmen u. a. der Rostock Port GmbH, RheinEnergie AG, EnBW Neue Energien GmbH)	200,0	Schaffung einer Wasserstofferzeugungsinfrastruktur am Seehafen Rostock
AIR LIQUIDE Deutschland GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der französischen Air Liquide S. A.)	178,0	Aufbau eines Elektrolyseurs zur Erzeugung von grünem Wasserstoff
GHS 2 GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der luxemburgischen H2APEX Group SCA)	167,4	Aufbau eines Elektrolyseurs zur Erzeugung von grünem Wasserstoff
BASF Schwarzheide GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der BASF SE)	165,1	Bau einer Anlage für Kathodenmaterialien in Schwarzheide
SunFire GmbH	Kleine und mittlere Unternehmen	162,1	Aufbau einer Produktionslandschaft für die industrielle Fertigung von Elektrolyseuren in Dresden
Northvolt Germany GmbH	Großunternehmen (Tochterunternehmen der schwedischen Northvolt AB)	155,4	Errichtung einer Batteriezellfertigung in Heide
Hamburg Green Hydrogen GmbH & Co. KG	Großunternehmen (Tochterunternehmen u. a. der Hamburger Energiewerke)	154,1	Bau eines Elektrolyseurs am Standort Hamburg-Moorburg und Installation einer Trailerstation

3. Kritik und Alternativen

Die im vorherigen Kapitel dargestellten Subventionen – und das gilt für IPCEI-Subventionen insgesamt – sollen weniger auf einzelwirtschaftlicher Ebene, als vielmehr auf teil- und gesamtwirtschaftlicher Ebene wirken. Es geht also in erster Linie nicht darum, kriselnde Unternehmen zu retten, sondern vielmehr darum, die Transformation ganzer Branchen und Märkte und schließlich des (europäischen) Wirtschaftsraums insgesamt zu vollziehen.

Allerdings muss die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit dieser steuergeldfinanzierten Subventionen in Frage gestellt werden. Eine ausführliche Ergebnisanalyse der Einzelprojekte ist hier nicht zu leisten. Der erste Überblick lässt jedoch am Erfolg der Subventionen zweifeln. Erstens ist zum aktuellen Zeitpunkt, abseits der optimistischen Szenarien der EK, nicht ersichtlich, welches Investitionsvolumen durch die staatlichen Subventionen wirklich angereizt wurde. Aktuelle Meldungen zu vereinzelt Unternehmen, die auch Teil von IPCEI-Subventionsprogrammen sind, berichten von Abwärtskorrekturen bei Unternehmenszielen und Investitionsvorhaben. Insofern ist fraglich, ob entsprechende Unternehmensinvestitionen in dem erwarteten Umfang getätigt werden. Eine abschließende evidenzbasierte Beurteilung ist zum gegebenen Zeitpunkt aber nicht möglich.

Zweitens lässt das ungünstige Marktumfeld für die unterstützten Branchen und die daraus resultierenden Planungs- und Baustopps v. a. im Bereich der Batteriewertschöpfungskette daran zweifeln, dass die Menge an Arbeitsplätzen geschaffen und besetzt wird, die ursprünglich geplant war. Ganz im Gegenteil:

auch einige der hier exemplarisch aufgeführten Unternehmen planen aktuell Stellenkürzungen in Deutschland.

Und drittens hat die Analyse gezeigt, dass die Mittel vorrangig zugunsten großer Unternehmen und damit sowohl ungleich als auch nicht der Vorstellung der EK gemäß verteilt wurden. Diese Verzerrung in der Mittelvergabe ist nicht unüblich.¹² Zum einen ist allein das Wissen um Fördermöglichkeiten unter den Zielgruppen ungleich verteilt. Im Gegensatz zu kleinen und mittleren Unternehmen können Großunternehmen viele Ressourcen dafür nutzen, nach ebensolchen Möglichkeiten zu suchen und entsprechende Anträge zu stellen. Zum anderen werden Großunternehmen von staatlichen Subventionsgebern auch bevorzugt, weil sie ihnen schlicht bekannter sind und damit sowohl der Verwaltungs- und Kontrollaufwand geringgehalten als auch, zumindest im Regelfall, das Ausfallrisiko minimiert werden kann. Damit erhöhen Subventionen aber auch die Marktmacht und -konzentration.

Vor allem aber liegt es im ureigenen Interesse der Unternehmen, mit eigenen Mitteln in Innovationsfelder zu investieren, die ökonomisch große Wachstumspotenziale versprechen. Insofern erzeugen Subventionen auf ohnehin (perspektivisch) rentablen Wirtschaftsfeldern Mitnahmeeffekte, weil Unternehmen dort auch ohne sie investiert hätten. Wirtschaftsfelder wiederum, auf denen Unternehmen ohne staatliche Hilfen keine Investitionen tätigen würden, sind in der Regel auch nicht rentabel und sollten daher auch nicht durch Subventionen künstlich rentabel gemacht werden.

Darüber hinaus verstellen die politisch festgelegten und wohlklingenden Ziele den Blick für die negativen Nebenwirkungen, die mit subventionspolitischen Maßnahmen grundsätzlich einhergehen. Neben der bereits angesprochenen Rent-Seeking-Problematik und den Mitnahmeeffekten sind das v. a. auch die Wettbewerbsverzerrungen und Sperrklinkeneffekte durch Subventionen.¹³

Insbesondere Wettbewerbsverzerrungen spielen im Rahmen von IPCEI eine Rolle, da die einzelnen Projekte auch länderübergreifend ineinandergreifen sollen, um positive Spillover-Effekte für den gesamten EU-Raum herbeizuführen. Das bedeutet allerdings, dass vormals konkurrierende Unternehmen nun zur Zusammenarbeit gebracht werden. Aus staatlicher Sicht ist das nachvollziehbar, da die administrativen Transaktionskosten bei der Zusammenarbeit mit wenigen kooperierenden Subventionsnehmern geringer sind als bei der Zusammenarbeit mit vielen konkurrierenden. Aus ordnungspolitischer und marktwirtschaftlicher Sicht wirkt diese Marktkonzentration jedoch zulasten der Verbraucher innovations- und wettbewerbshemmend.

Der Sperrklinkeneffekt wiederum wird umso stärker, je umfangreicher und andauernder die Subventionsprogramme sind. Einmal gewährte Subventionen sind dann schwer wieder zurückzufahren, zumal wenn sich ein internationaler Subventionswettbewerb ankündigt. Das lässt sich am Beispiel der Batterie-IPCEI verdeutlichen. Im Rahmen des ersten Batterie-IPCEI hat die BMW AG eine neue Generation von Lithium-Ionen-Zellen entwickelt. Im Rahmen des zweiten Batterie-IPCEI geht es nun um die Weiterentwicklung dieser Generation, auch um auf den asiatischen Vorsprung aufzuschließen. Begibt sich die öffentliche Hand einmal in diesen Wettlauf, ist es schwer den Absprung zu schaffen, ohne wirtschaftliche Disruptionen herbeizuführen.

4. Fazit: Von einer aktiven Industriepolitik zu einer rationalen Ordnungspolitik

Eine Analyse der bisher bewilligten IPCEI-Programme lässt Zweifel an ihrer Effektivität und Effizienz aufkommen. Vielmehr zeigen die aktuellen wirtschaftlichen Verwerfungen in der EU, v. a. aber in Deutsch-

¹² Vgl. Kortmann, Walter (2004).

¹³ Vgl. ebd., S. 471.

land, das im Fokus dieser Analyse steht, dass ohne wachstums- und innovationsfördernde Rahmenbedingungen, wie das Vorhandensein von Fachkräften, funktionierender Infrastruktur und zurückhaltender Bürokratie, auch steuergeldfinanzierte Subventionsprogramme nicht in der Lage sind, ganze Branchen erfolgreich und nachhaltig zu transformieren. Zumal durch den sich einstellenden Gewöhnungseffekt immer auch die Gefahr besteht, dass Unternehmen nach dem Ende der Programme einen Standortwechsel anstreben.¹⁴

Vielmehr besteht abseits direkter Steuerzuschüsse aus ordnungspolitischer Sicht eine umfangreiche Mixtur von Instrumenten, die auch im Sinne der Steuerzahler vorzugswürdig wären. Die Priorität europäischer und deutscher Innovationspolitik sollte ausschließlich auf die vorliegenden Rahmenbedingungen gelegt werden. Der Abbau von Bürokratie¹⁵, die Schaffung eines günstigen Investitions- und Innovationsklimas durch steuerliche Anreize wie bspw. Reformen der Unternehmenssteuern¹⁶ sowie der Ausbau des EU-Kapitalmarktes sind hier zentrale Eckpfeiler.

Aus politökonomischer Sicht ist die Tendenz für Subventionen plausibel. Sie sind zum einen politisch leichter durchsetzbar und liefern zum anderen gut vermarktbar Bilder, wenn führende Politiker öffentlichkeitswirksam symbolische Schecks an Unternehmensführungen überreichen. Aber gerade im aktuell herausfordernden wirtschaftlichen Umfeld ist ausnahmslos auf die Effizienz und Nachhaltigkeit politischer Maßnahmen abzustellen. IPCEI-Subventionen, so lässt sich abschließend konstatieren, sollten hierbei nicht das Mittel der Wahl sein. Zum Wohle der Steuerzahler und der öffentlichen Kassen, sollten sowohl die EU als auch insbesondere Deutschland Abstand von einer aktiven Industriepolitik nehmen und sich vielmehr einer rationalen Ordnungspolitik zuwenden.

¹⁴ Vgl. Wigger, Berthold (2023), S. 323.

¹⁵ Vgl. Brocksiek, Markus (2024).

¹⁶ Vgl. Warneke, Matthias (2024).

5. Literaturverzeichnis

Brocksiek, Markus (2024): Bürokratie und ihr konsequenter Abbau. DSi Rundschreiben Nr. 4/2024. Online verfügbar unter <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/dsi-rundschreiben-nr-42024-buero-kratie-und-ihr-konsequenter-abbau/>, zuletzt geprüft am 16.12.2024.

Bundesministerium der Finanzen (2024): 29. Subventionsbericht des Bundes 2021-2024. Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellser-vice/29-subventionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 16.12.2024.

Demling, Alexander; Hage, Simon; Hesse, Martin; Klimm, Leo; Preker, Alexander (2024): Den Batterieherstellern geht der Saft aus. In: Der Spiegel Nr. 47/2024. Online verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/vw-northvolt-und-co-europas-autohersteller-kaempfen-um-unabhaengigkeit-von-china-a-4d8bf5b8-2b58-4a10-b2e9-708a19df8ef6>, zuletzt geprüft am 16.12.2024.

Deutscher Bundestag (2024): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 26. August 2024 eingegan- gen Antworten der Bundesregierung. Drs. 20/12677. Online verfügbar unter <https://dserver.bundes- tag.de/btd/20/126/2012677.pdf>, zuletzt geprüft am 16.12.2024.

Europäische Kommission (2014): Mitteilung der Kommission zu den Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäi- schem Interesse mit dem Binnenmarkt. 2014/C 188/02. In: Amtsblatt der Europäischen Union. Online verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-con- tent/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-con- tent/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)&from=EN), zuletzt geprüft am 16.12.2024

Europäische Kommission (2021): Mitteilung zu den Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt. 2021/c 528/02. In: Amtsblatt der Europäischen Union. Online verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.528.01.0010.01.DEU, zu- letzt geprüft am 16.12.2024.

Europäische Kommission (2024): Analysis of the recovery and resilience plan of Germany. SWD (2024) 164 final. Online verfügbar unter https://commission.europa.eu/document/download/9c3891fb-907a-45c1-854b-48d697668c06_en?filename=SWD_2024_164_1_EN_autre_document_travail_ser- vice_part1_v3.pdf, zuletzt geprüft am 16.12.2024.

Kortmann, Walter (2004): Subventionen: Die verkannten Nebenwirkungen. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 84, Nr. 7. Online verfügbar unter <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2004/heft/7/bei- trag/subventionen-die-verkannten-nebenwirkungen.html>, zuletzt geprüft am 16.12.2024.

Warneke, Matthias (2024): 10-Punkte-Plan für eine Reform der Unternehmensbesteuerung. DSi Rund- schreiben Nr. 3/2024. Online verfügbar unter <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/dsi-rund- schreiben-nr-32024-10-punkte-plan-fuer-eine-reform-der-unternehmensbesteuerung/>, zuletzt geprüft am 16.12.2024.

Wigger, Berthold U. (2023): Brauchen wir IPCEI? In: Wirtschaftsdienst 103 (5), S. 322–325. Online ver- fügbar unter <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/5/beitrag/brauchen-wir- ipcei.html>, zuletzt geprüft am 16.12.2024.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de/dsi