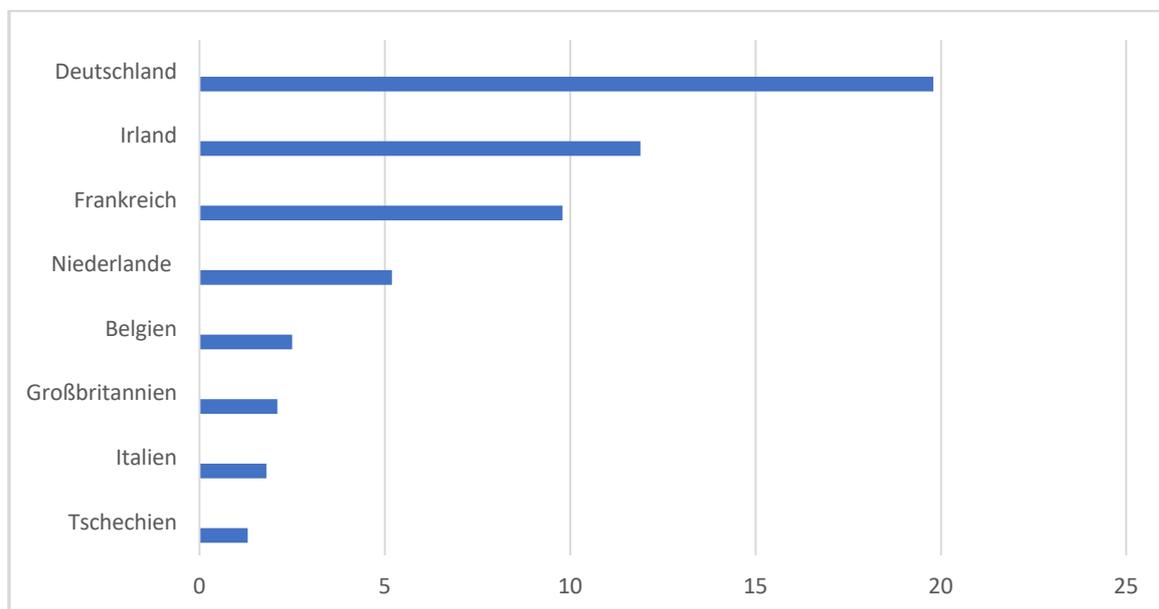


Milliardensubventionen für Chipfabriken?

von Arne Heise¹

In der ersten Hälfte des Jahres 2023 häuften sich die Meldungen, dass weltweit aktive Halbleiterhersteller wie Intel oder Infineon mit Investitionen in Milliardenhöhe die Chipproduktion in – vornehmlich - Ostdeutschland massiv vorantreiben und damit Deutschlands Position als größter europäischer Halbleiterexporteur (s. Abb. 1) stärken wollen. Dies entspricht dem Ziel der EU, den Anteil Europas an der Weltchipproduktion bis zum Jahr 2030 auf etwa 20 Prozent zu verdoppeln – denn noch wird der ganz überwiegende Anteil von Halbleitern in Südostasien hergestellt (s. Abb. 2).

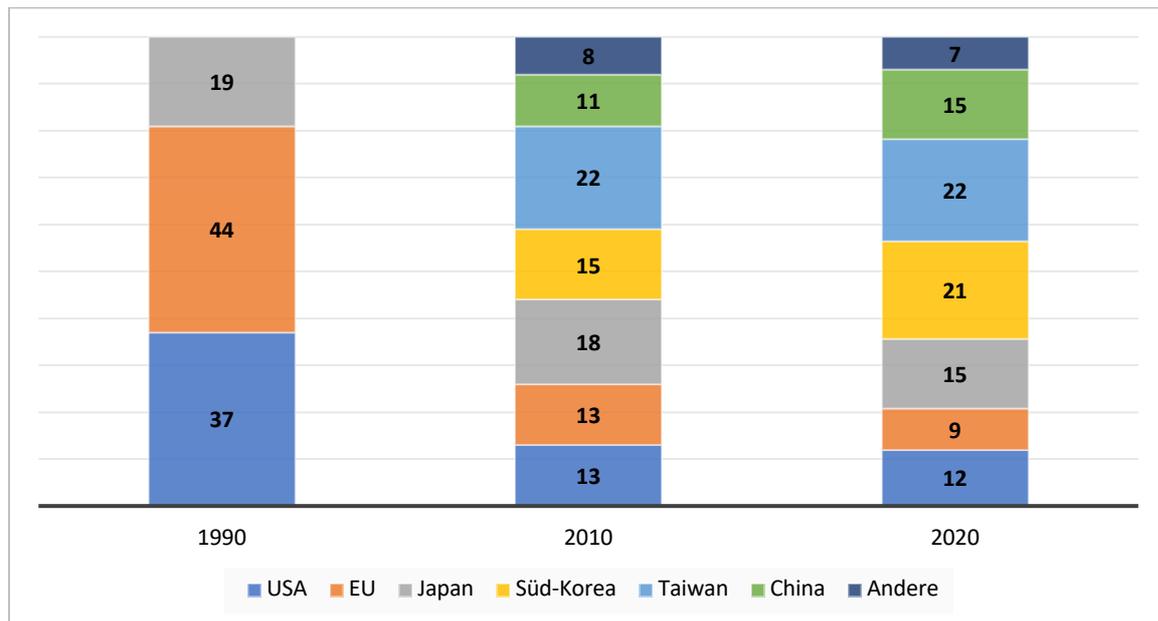
Abbildung 1: Exporthandelswert für integrierte Schaltkreise 2022 (in Mrd. US\$)



Quelle: UN Comtrade

¹ Dr. Arne Heise ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg.

Abbildung 2: Globale Produktionskapazität



Quelle: Varas, A. u.a. (2020); Government Incentives and US Competition in Semi-Conductor Manufacturing, Boston „Chips sind das Öl des 21. Jahrhunderts“

Chips werden gelegentlich als das „Öl des 21. Jahrhunderts“ bezeichnet, weil sie in der Herstellung fast jeden Produkts Anwendung finden und deshalb unverzichtbar sind. Eine Stärkung des Halbleiterstandortes Deutschland und insbesondere Ostdeutschlands mit dem dort immer noch bestehenden industriellen Unterbesatz könnte also als großer industriepolitischer Glücksfall begriffen werden, wären da nicht die enorm hohen Subventionsaufwendungen, die die öffentliche Hand zu tragen hat: Allein vom von Intel in Aussicht gestellten Investitionsvolumen von ca. 30 Milliarden Euro müssen die öffentlichen Kassen mit ca. 9,9 Milliarden Euro fast ein Drittel übernehmen und von den 5 Milliarden Euro, die Infineon in eine neues Halbleiterwerk in Dresden investieren will, kommen etwa 1 Milliarde Euro aus öffentlichen Subventionen. Bei der in Aussicht gestellten Anzahl an direkt geschaffenen Jobs – etwa 3000 - 4000 bei Intel in Magdeburg und 1000 bei Infineon in Dresden läuft dies auf eine Subvention von 1 Million - 3 Millionen Euro pro Arbeitsplatz hinaus und entspricht damit einem Mehrfachen der in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ festgeschriebenen Maximalsubventionen von 500.000 Euro bis 750.000 Euro pro erhaltenem oder geschaffenen Arbeitsplatz.

Subventionen als industriepolitisches Instrument sind vertretbar, wenn Standortnachteile – hohe Lohn- oder Energiekosten, fehlende Agglomerationsvorteile oder schlechte Infrastruktur – ausgeglichen, bestehende Risiken bei Produkteinführungen zumindest teilweise übernommen werden sollen oder geopolitisch motivierte Überlegungen – z. B. die zunehmende Abhängigkeit von Produzenten aus politisch instabilen oder ideologisch unsicheren Regionen – eine Rolle spielen. Im Fall der Chipindustrie dürften letztere

politischen Motive die rein ökonomischen Begründungen überwiegen – zumal Standortnachteile durch Subventionen kaum dauerhaft ausgeglichen werden können.

Subventionen zur Beeinflussung von unternehmerischen Standortentscheidungen sind problematisch

Problematisch werden Subventionen, wenn sie wesentlich dem Wunsch entspringen, die Standortentscheidung der Unternehmen zu beeinflussen. In diesem Fall sind dauerhafte Fehlallokationen oder, wenn die Standortentscheidungen nach Ablauf von Subventionsvereinbarungen bzw. der weitgehenden Abschreibung der Investitionen rückgängig gemacht werden, enorme Verschwendungen öffentlicher Mittel zu befürchten – wie in der Vergangenheit z. B. bei der Mobiltelefonproduktion (Nokia in Bochum) oder der Solarindustrie zu beobachten war. Angesichts der benannten politischen Motive und der zentralen ökonomischen Bedeutung der Halbleiterindustrie dürften die zur Diskussion stehenden Subventionen im besonderen Maße auf unternehmerische Standortentscheidungen gerichtet und damit grundsätzlich als problematisch einzuschätzen sein – dies vor allem auch deshalb, weil sie fast zwangsläufig einen Subventionswettbewerb zwischen den Regierungen in der EU, den USA und Ostasien auslösen müssen – nicht zufällig hat die EU einen „European Chips Act“ als Reaktion auf den US „Chips Act“ erlassen.

Vor diesem Hintergrund sind die Reaktionen der wirtschaftspolitischen Forschungsinstitute mit klarer „Mainstream“-Ausrichtung – dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim, dem Ifo-Institut in München und dem Institut für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel – zu verstehen, die derartige industriepolitische Maßnahmen grundsätzlich kritisch sehen² und alternativ zur Endproduktion die Förderung der industrienahen Halbleiterforschung und -entwicklung vorschlagen.

Subventionen und Realpolitik

Was grundsätzlich und vor allem aus ökonomischen Erwägungen heraus richtig ist, kann in der wirtschaftspolitischen Realität trotzdem zu kurz oder naiv gedacht sein: Wenn Deutschland und die EU vor dem Hintergrund massiver Subventionskulissen in den USA und Südostasien und insbesondere vor dem Hintergrund des dräuenden Taiwan-Konflikts aus geopolitischen (und eben nicht rein ökonomischen) Erwägungen heraus auf eigene Endproduktion von Halbleitern setzen wollen und ein weltweites Subventionsverbot selbst im Rahmen der Bestimmungen der World Trade Organisation (WTO) kaum wirksam

² Reint Gropp und Alexander Reifschneider; Sind Subventionen für Halbleiter zu rechtfertigen?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 24, H.2, 2023, S. 166 – 170; Stefan Kooths; „Klüger wäre, die Subventionen, die anderswo gezahlt werden, auszubeten“ – Interview mit Stefan Kooths, in: Die Wirtschaftswoche v. 19. Juni 2023; Patricia Huber; ifo-Ökonom Fuest: „Wohlstand schafft man nicht, indem man Konzerne mit Subventionen päppelt“; in: Frankfurter Rundschau v. 21.08.2023, Tagesschau; Top-Ökonomen kritisieren Intel-Subvention scharf; in: Tagesschau v. 19.06.2023 (einsehbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/intel-foederung-subvention-kritik-oekonomen-100.html> [letzter Abruf: 31.8.2023]).

durchzusetzen ist, wird man kaum darum herumkommen, ebenfalls Unternehmen mit Subventionen zu locken.

Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass die Macht hochprofitabler Konzerne so groß wird, eine Subventionierung erwarten zu können, die kaum noch ökonomische Risiken widerspiegelt, sondern nurmehr den Grad der geopolitischen Besorgnis des potentiellen Subventionsgebers. Oder anders ausgedrückt: Ein Subventionsanteil von einem Fünftel bis zu einem Drittel der gesamten Investitionskosten und der Subventionierung eines einzigen Arbeitsplatzes in Höhe von teilweise weit über 1 Million Euro sprengt jede ökonomische Vernunft und sollte deshalb unterbleiben. Der Wunsch nach größerer strategischer Unabhängigkeit von Halbleiterprodukten aus Südostasien sollte als Marktpotential für europäische Chipproduktionsstätten ausreichen, um auch mit deutlich geringerem Subventionsgrad attraktiv zu sein – wenn aber der Subventionswettbewerb tatsächlich den Konzernen Extra-Profit in Aussicht stellt, sollte Deutschland sich verweigern und die Chip-Unabhängigkeit von Südostasien lieber durch langfristige Lieferbeziehungen z. B. mit den US-Subventionswettbewerbern (oder Israel) sichern und die Subventionsmilliarden lieber dorthin stecken, wo die bereits vorhandene Chipproduktion langfristig abgesichert wird: in Forschung und Entwicklung rund um die Halbleiterproduktion.