

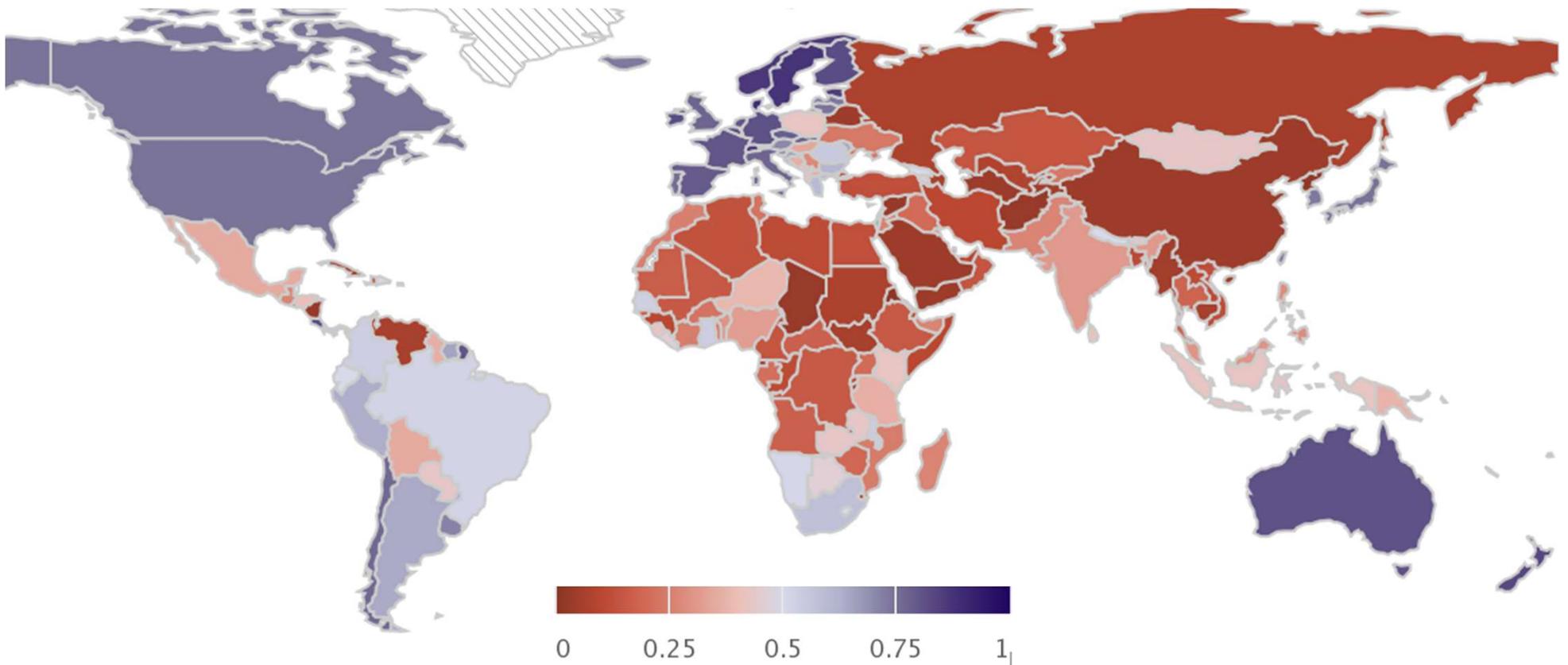
Verbesserung der Versorgungssicherheit: Leitlinien und politische Vorschläge

Gabriel Felbermayr & Eckhard Janeba
WIFO, WU Wien & U Mannheim
Wien, 11. April 2024

Überblick

- Wo liegen die Probleme?
 - Lieferkettenstörungen
 - Riskante bilaterale Abhängigkeiten
- Warum Skepsis gegenüber Listen kritischer Güter angebracht ist?
- Unternehmen diversifizieren nicht genug: Externalitäten
- Versorgungssicherheit stärken durch mehr Diversifikation: Maßnahmen
- Eine neue Einrichtung: „Europäisches Büro für Versorgungssicherheit (ESSO)“

Demokratie, Marktwirtschaft ... nicht überall auf der Welt

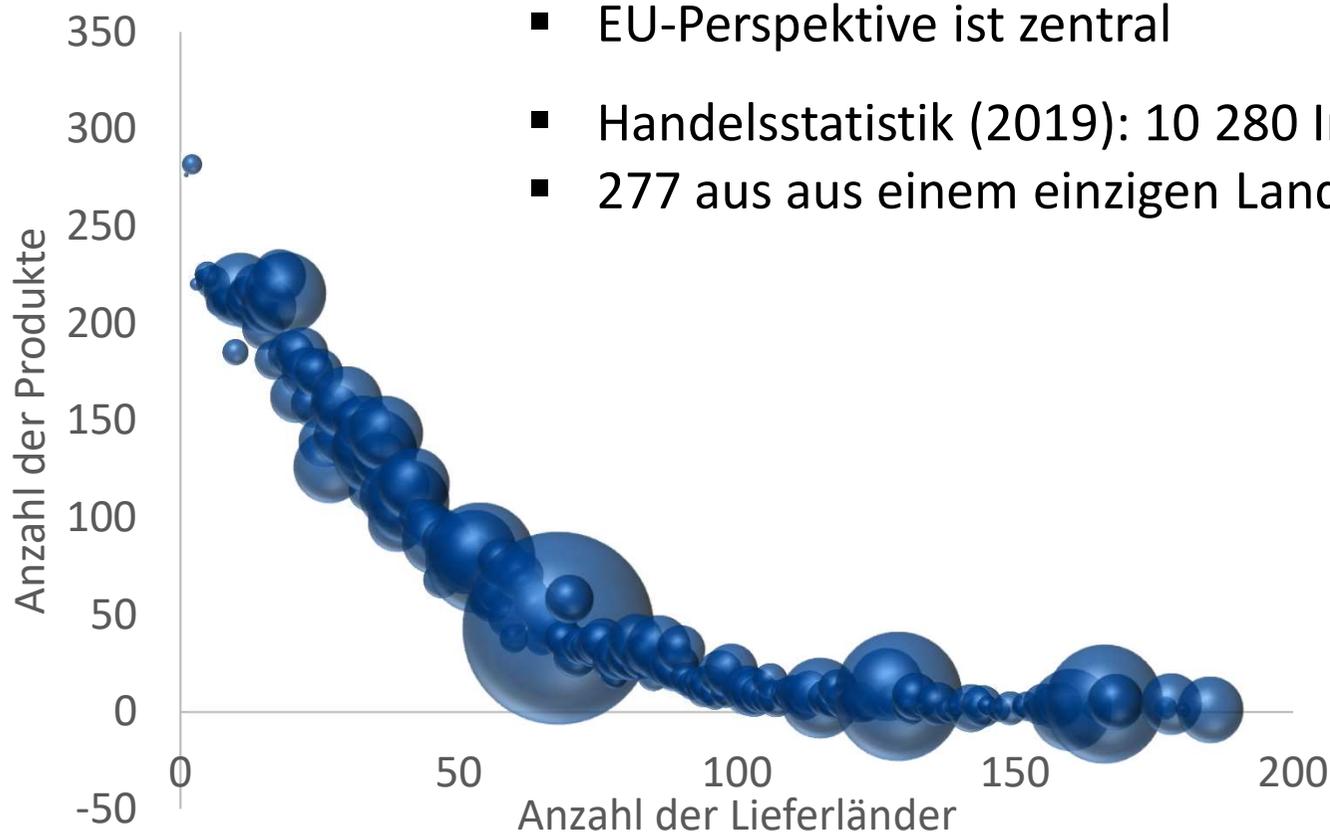


Versorgungssicherheit

Q: V-Dem data version 13, Demokratieindex 2022

3

EU27: Bilaterale Abhängigkeiten bei einigen 100 Produkten



Unvollständige Information

- Kritikalität?
- Substituierbarkeit?
- Kontext ist wichtig
- Dienstleistungen?

Versorgungssicherheit

Q: COMEXT. Blasengröße ~ Importwert.

Skepsis gegenüber Listen

- Listen kritischer Güter / DL nach objektiven Maßstäben nicht sinnvoll erstellbar
- Aber „Listen“ sind vielfach notwendig; sie sind politische Objekte

Achtung

- i. Listen als Einfallstor für Partikularinteressen (asymmetrische Information)
 - ii. Industriepolitische Maßnahmen schaffen/verstärken oft Schweinezyklen
- **Ordnungspolitische Leitplanken:** Welche Marktversagen liegt wo vor? Welche Staatsversagen? Wie können Probleme beseitigt oder abgeschwächt werden?
 - Möglichst gutes **Verständnis** der Datenlage
 - **Klare Kriterien und Prozesse**

Diversifizieren die Unternehmen genug?

Private Erträge der Lieferantendiversifizierung sind geringer als soziale

- Consumer Surplus Externality: Wenn Güter nicht mehr verfügbar sind, geht Konsumentenrente verloren. Die Produzenten internalisieren diesen Verlust aber nicht ⇒ **zu wenig Diversifikation**
 - Systemisches Risiko: Unternehmen internalisieren die Auswirkungen auf nachgelagerten Lieferkette nicht ausreichend ⇒ **zu wenig Diversifikation**
 - Business Stealing Effect: Wenn Wettbewerber von Lieferstörungen betroffen sind, lassen sich höhere Preise durchsetzen ⇒ **zu viel Diversifizierung**
- **In Summe eher zu wenig Diversifikation ...**

3 zusätzliche Probleme verschärfen zu niedrige Diversifikation

- **Sicherheitspolitische Externalität**
Außenpolitischer Spielraum („Nicht-Erpressbarkeit“) und Versorgungssicherheit (*economic security*) sind **öffentliche Güter**: Alle profitieren, aber die (teure) einzelne, private Diversifizierungsmaßnahme hat kaum Auswirkungen
- **Moral-Hazard-Problematik 1**
Kritische Firmen erwarten öffentliche Unterstützung im Krisenfall (z.B. Kurzarbeit) und gehen daher zu viel Risiko ein
- **Moral-Hazard-Problematik 2**
Diversifizierung führt im Krisenfall zu höheren Gewinnen; Erwartung von Übergewinnbesteuerung reduziert Diversifizierungsanreize

Allgemeine Prinzipien

- **Moralisches Risiko** ist Staats-, nicht Marktversagen. Lösung staatliche Selbstdisziplinierung – diese ist aber nicht immer möglich (*time inconsistency*)
- **Externalitäten** sind Marktversagen, rechtfertigen daher staatlichen Eingriff

Diversifizierung

- ... hilft gegen jede Art von Lieferkettenrisiken
- ... robust bei radikaler Unsicherheit (Frank Knight)
- ... erfordert Existenz von Alternativen und imperfekt korrelierten Risiken
- ... sollte aber jedenfalls staatlicherseits nicht behindert werden

➤ **Decoupling und Friendshoring sind teuer -- und sie verschärfen die Risiken**

Allgemeine Prinzipien

Ein tiefer, großer, dynamischer Binnenmarkt als Versicherung, v.a. gegen politische Risiken

- Nationale Verwundbarkeiten sind viel stärker als gesamteuropäische
 - Lieferkettenregulierung, welche die Integrität des Binnenmarkt gefährdet, wäre kontraproduktiv
 - Gewährung oder Verweigerung des Zugangs zum Binnenmarkt ist das zentrale Instrument der *international economic statecraft* in der EU
- **Daher ist institutionelle und infrastrukturelle Vertiefung des Binnenmarktes die wichtigste Maßnahme zur Sicherung der Versorgungssicherheit**

Internalisierung externer Effekte und Bekämpfung Moral Hazard

- **Quotenzoll (Sicherheitszoll):** Wenn Importanteil aus einem einzelnen Land einen Schwellenwert übersteigt, Zusatzzoll auf darüber hinausgehende Importe (erstbeste Politik, aber WTO-rechtswidrig)
- **Bail-Outs in Lieferkettenkrisen** ex ante ausschließen
- **Gewinnabschöpfungen** bei Verknappungen ex ante glaubwürdig ausschließen
- **Regulierung und staatliche Beschaffung** starker an Versorgungssicherheit ausrichten (Medikamente)

Maßnahmen zur Erleichterung der Diversifizierung

- **Handelsabkommen:** bilateral / plurilateral / multilateral
- **Infrastrukturpolitik** innerhalb der EU und mit Lieferländern (EU Global Gateway Initiative)
- **Kontraproduktive Wirkungen** anderer Politikmaßnahmen vermeiden (z.B. konkrete Ausgestaltung der EU-Lieferkettenrichtlinie)
- **Lieferkettentransparenz** und –reporting ausbauen, um (Kapital)Marktdisziplin zu stärken (EU Lieferketten TÜV)

Neue Märkte für Versorgungssicherheit schaffen

- **Pull Anreize** durch Termingeschäfte: Regierung verpflichtet sich, unter bestimmten Umständen bestimmte Mengen aufzukaufen (Advance Market Commitments, AMCs); Risiko der Ex-Post-Gewinnabschöpfung wird kleiner
- Zusätzliche Unterstützung (**Push-Anreize**) durch Zahlungen auf Kapazitätsmärkten

Wenn Diversifizierung schwierig ist: Rohstoffabhängigkeiten

- Ausländische Investitionen absichern: Europäische **Investitionsschutz- und förderabkommen**
- Staatliche **Investitionsgarantien** anpassen
- **Urban Mining**: Regulatorische Voraussetzungen schaffen
- Steuerliche Behandlung von **Lagerhaltung** verbessern
- Ex ante europäische **strategische Reserven** anlegen

Wenn Diversifizierung schwierig ist: Ausländische Monopole

- **Anti-Dumping** und Anti-Subventionsinstrumente der WTO (pro)aktiv nutzen
- **F&E-Politik** zur Entwicklung von Substituten
- Eigene technologische Spitzenpositionen ausbauen um **Drohpotenziale** zu schaffen (komparative Vorteile stärken, statt Nachteile künstlich ausgleichen)
- **Industriepolitische Maßnahmen** zur Schaffung heimischen Angebots (Achtung: direkte und indirekte Kosten, schädliche Subventionswettläufe)

Schaffung eines European Supply Security Office (ESSO)

Motivation

- Weil Staat bei Lieferkettenstörungen Unternehmenshilfen *ex ante* nicht glaubwürdig ausschließen kann, hat er **Informationsrechte**
- Bereitstellung von **Daten** / Information auch für Unternehmen sowie Unterstützung beim Risikomanagement
- **Synergien** durch Zusammenfassung bereits beschlossener Boards / Offices / Committees (z.B. EU Raw Materials Act, HERA) und nationaler Behörden (z.B. Dtld: BAFA)

Schaffung eines European Supply Security Office (ESSO)

Mögliche Aufgaben

1. Identifikation, Überwachung und **Beurteilung von Systemrisiken** in den europäischen Liefernetzwerken, sowie Entwicklung von Maßnahmen zu deren Begrenzung
2. **Bewertung von Maßnahmen** von Mitgliedsstaaten oder Drittländern hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die europäische Versorgungssicherheit
3. **Konzipierung von Audits** zur Krisenresilienz, Zulassung privater Auditoren
4. Koordination und Management gemeinsamer **strategischer Reserven**

Danke für Ihre
Aufmerksamkeit!

Gabriel Felbermayr
WIFO und WU Wien
felbermayr@wifo.ac.at