

Die Corona-Pandemie legt die Stärken und Schwächen der Europäischen Union (EU) bloß und verdeutlicht die Unterschiede in der Leistungs- und Widerstandsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften. Die vorliegende Studie widmet sich daher der Frage, wie die EU gestärkt und mit höherer Wettbewerbsfähigkeit aus der Krise hervorgehen kann. Die Vorstellungen der deutschen und französischen Regierung sowie der EU-Kommission legen nahe, dass sich die EU vom Modell der Sozialen Marktwirtschaft mit einer freiheitlichen und wettbewerblichen Orientierung entfernen und zu einem stärker staatlich gelenkten und protektionistisch ausgerichteten Wirtschaftssystem übergehen wird. Abschottung, Dirigismus, Wettbewerbsbeschränkung und ein ausgedehnter Wohlfahrtsstaat sollen die europäische Bevölkerung und Wirtschaft vor all jenen Herausforderungen in einer sich verändernden Welt beschützen, die sie als Bedrohung empfinden.

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, warnt in seiner Analyse vor einem Rückzug in die Festung Europa. Eine sich abschottende Staatengemeinschaft würde an Innovationskraft und Produktivität verlieren und die eigene Wettbewerbsposition schwächen. Die Divergenz in der EU und das Gefälle in der Wettbewerbsfähigkeit würden weiter zunehmen. Die scheinbar altmodische Alternative bleibt eine marktwirtschaftliche, die auf Wettbewerbsfähigkeit durch mehr – nicht weniger – Wettbewerb setzt. Wettbewerb schafft Innovation, gewährleistet Wahlmöglichkeiten, reduziert Abhängigkeiten und sichert Arbeitsplätze und Wohlstand. Er ist Grundlage für eine freiheitliche und menschenwürdige Wirtschaftsordnung.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-126-4

66

Kein Rückzug in die Festung Europa!



Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Kein Rückzug in die Festung Europa!

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2020

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-126-4

	Executive Summary	5
I	Ausgangslage	9
II	Herausforderungen Europas	15
III	(Wirtschafts-) Politische Reaktionen und Fehlsteuerungen	21
IV	Wettbewerbsfähigkeit als Leitbild für Europa	25
V	Rückzug in die Festung Europa	33
VI	Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb	39
	Literaturverzeichnis	43

Executive Summary

Die Corona-Pandemie zeigt, wie groß die Unterschiede in der Europäischen Union (EU) im Umgang mit krisenhaften Situationen sind. Die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der europäischen Volkswirtschaften erweist sich als sehr verschieden. Dies nährt Befürchtungen, dass die Divergenz in der EU weiter zunimmt und Mitgliedstaaten wirtschaftlich abgehängt werden. Die Pandemie trifft mit bereits bestehenden internationalen Herausforderungen wie Globalisierung, Digitalisierung, Klimawandel und Migration zusammen, die als Bedrohung für Arbeitsplätze und Wohlstand wahrgenommen werden. Verbreitet besteht die Sorge, dass Europa im Systemwettbewerb mit den Vereinigten Staaten und China zurückfällt.

Die vorliegende Studie widmet sich der Frage, wie die EU gestärkt und mit höherer Wettbewerbsfähigkeit aus der Krise kommen kann. Nach den Vorstellungen Deutschlands, Frankreichs und der EU-Kommission soll ein mit 750 Mrd. Euro versehener Aufbauplan („Next Generation EU“) die Folgen der Corona-Krise abmildern und die Resilienz der Volkswirtschaften stärken. Um den ökologischen und technologischen Strukturwandel zu meistern, soll dieser Fonds ein wichtiges Instrument für den European Green Deal sein und Projekte im Bereich der Digitalisierung fördern. Darüber hinaus soll mit gezielten Investitionen eine strategische Autonomie in wichtigen Wertschöpfungsketten erlangt werden. Zur Finanzierung dieser Vorhaben soll die EU eine eigene Verschuldungsmöglichkeit und neue Eigenmittel, etwa in Form einer Digitalsteuer, erhalten.

Zum anderen sollen eine ambitionierte europäische Industriepolitik und eine Revision des EU-Wettbewerbsrechts dafür sorgen, dass sogenannte Schlüsseltechnologien in Europa aufgebaut und europäische Champions geschaffen werden. Europäische Unternehmen und Arbeitsplätze sollen vor außereuropäischen Investoren geschützt und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch eine koordinierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, etwa in Form harmonisierter Mindestlöhne, sozial abgesichert werden. Kurzum: Europa soll durch protektionistische Maßnahmen, staatliche Subventionen und steuerliche Sondervorteile gestärkt werden. Es herrscht die Vorstellung, dass die Wettbewerbsfähigkeit in der EU vor allem durch Schutz vor Wettbewerb gesteigert werden kann.

Nach Ansicht des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, wäre ein solcher Rückzug in die Festung Europa die falsche Strategie: Er würde die Grundlagen des europäischen Erfolgsmodells aushöhlen. Der europäische Wirtschaftsraum steht nicht isoliert da, sondern muss sich im Wettbewerb mit dem Rest der Welt bewähren. Ein Europa, das seine Bürgerinnen und Bürger zu schützen versucht, sollte die Unternehmen nicht vor Wettbewerb bewahren. Es widerspricht wettbewerbstheoretischen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen, dass die Schaffung von nationalen oder europäischen Monopolen die Innovationskraft und internationale Wettbewerbsfähigkeit stärkt. Protektionismus wird den Strukturwandel nicht verhindern, sondern allenfalls verzögern. Die EU-Mitgliedstaaten werden dabei zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Stattdessen ist es der Wettbewerb selbst, der Innovation schafft, Wahlmöglichkeiten gewährleistet, Abhängigkeiten reduziert und Arbeitsplätze und Wohlstand sichert. Er sorgt dafür, dass die wirtschaftliche Entwicklung von Entscheidungen der Nachfrager gesteuert wird, und ist damit Grundlage für eine freiheitliche und menschenwürdige Wirtschaftsordnung.

Der Maßstab, der an die Rechtfertigung mitgliedstaatlicher Beschränkungen der vier Grundfreiheiten angelegt wird, sollte auch für die EU gelten: Beschränkungen der Grundfreiheiten sollen nur dann in Betracht kommen, wenn sie mit einem hohen Maß an Evidenz für die Erreichung legitimer Ziele geeignet, angemessen und erforderlich sind. Die Freiheitsrechte beschränken nicht nur die Souveränität der Mitgliedstaaten. Sie sind zugleich fundamentale Strukturprinzipien der europäischen Gesamtordnung.

Der Schlüssel für die Bewältigung der Corona-Krise und weiterer Herausforderungen ist die Steigerung der Produktivität der europäischen Volkswirtschaften. Ohne Produktivitätswachstum lässt sich kein nachhaltiges Wirtschaftswachstum realisieren. Es ist nur erzielbar, wenn die in Europa erlahmten Wettbewerbsprozesse wieder in Gang kommen. Dazu gehört es, über Technologieführerschaft in bestimmten Bereichen hohe Qualität von Produkten und Dienstleistungen möglichst kostengünstig zu erreichen. Im Kern werden wesentliche Bestimmungsfaktoren zur Steigerung der Produktivität über die nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch nationale Arbeits-, Sozial-, Steuer- und Fiskalpolitik festgelegt. Diese Politikbereiche befinden sich im Wesentlichen in der Kompetenz und Souveränität der Mitgliedstaaten. Die EU kann nur eine gewisse Unterstützung bieten und Reformanreize zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit setzen, aber nicht die grundlegenden

Weichenstellungen dafür treffen oder nationale Anstrengungen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ersetzen.

Der Kronberger Kreis plädiert dafür, am bewährten Paradigma der „Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb“ festzuhalten. Damit wird die Bedeutung der strategischen Handels- und Industriepolitik Chinas und der Vereinigten Staaten nicht verkannt. Die notwendigen Instrumente für eine angemessene Reaktion sind jedoch weitgehend vorhanden. Statt auf Abschottung sollte besser auf Offenheit durch neue Handels- und Investitionsabkommen gesetzt werden. Eine Strategie der Abschottung nach außen belastet den Prozess zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und wird kaum zu einer höheren Resilienz der Mitgliedstaaten führen. Fatal wäre es, wenn die EU mit weniger wettbewerbsfähigen Staaten, die fortdauernde Wachstumsschwächen und höhere Staatsschuldenquoten aufweisen, auf die nächste Krise zusteuerte. Dies gilt es zu verhindern.

I Ausgangslage

1. Die Corona-Pandemie stellt die Europäische Union (EU) vor enorme Herausforderungen. Für die EU insgesamt bedeutet sie die schwerste wirtschaftliche Krise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Manche verwenden daher Kriegsmetaphern, obwohl die Corona-Pandemie keine Zerstörungen, etwa des Kapitalstocks oder der Infrastruktur, in den Mitgliedstaaten verursacht hat, die einen Wiederaufbau nötig machen würden. Gleichwohl haben die Mitgliedstaaten am 21. Juli 2020 einen sogenannten Aufbauplan („Next Generation EU“) zur Unterstützung der durch die Pandemie wirtschaftlich besonders stark betroffenen Mitgliedstaaten beschlossen.

2. Die Corona-Krise legt zugleich die Stärken und Schwächen der EU bloß. Nach anfänglichen Startschwierigkeiten, als der europäische Binnenmarkt für medizinische Produkte kurz unterbrochen war, zeigte sich rasch die Leistungsfähigkeit des Binnenmarkts in der Versorgung der europäischen Bevölkerung mit lebensnotwendigen Produkten. Die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten halfen sich gegenseitig aus, etwa durch Aufnahme von Patienten aus anderen Mitgliedstaaten. Mit Direkthilfen aus dem EU-Haushalt, einem europäischen Kurzarbeitergeld für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, zusätzlichen Krediten der Europäischen Investitionsbank (EIB) für Unternehmen und einer vorsorglichen Kreditlinie des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit minimaler Konditionalität für Mitgliedstaaten unterstützt die europäische Ebene deren Maßnahmen gegen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie in erheblichem Maße. Die Europäische Zentralbank (EZB) stellt zusätzliche Liquidität in Höhe von bis zu 1,35 Billionen Euro im Rahmen des Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) zur Verfügung. Die EU-Kommission erlaubt den Mitgliedstaaten, vorübergehend und in besonderen Fällen Unternehmen mit Direkthilfen, vergünstigten Krediten, Garantien und Bürgschaften oder Beteiligungen über Liquiditätsprobleme hinwegzuhelfen und Arbeitsplätze zu schützen.¹

¹ Siehe den Befristeten Rahmen der Kommission für Staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 v. 19.3.2020, zuletzt geändert am 29.6.2020, abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_and_29_june_2020_de.pdf.

3. Die Corona-Krise hat jedoch ebenfalls gezeigt, wie groß die Unterschiede in der EU im Umgang mit krisenhaften Situationen und in der Leistungsfähigkeit zur Krisenbewältigung sind. Die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten offenbaren erhebliche Unterschiede im Umgang mit der Pandemie. Die behördlichen und administrativen Reaktionen der Mitgliedstaaten fielen sehr unterschiedlich aus, von Ausgangssperren in Frankreich, Italien und Spanien bis zu relativ milden Restriktionen in Schweden. Die Wirtschafts- und Finanzpolitik reagierte unterschiedlich stark auf die ökonomischen Folgen der Pandemie, mit umfangreichen Maßnahmen in Deutschland und etwas mehr Zurückhaltung in Spanien. Es zeigte sich rasch, dass die Mitgliedstaaten unterschiedlich günstige Voraussetzungen für den Umgang mit solchen Krisen haben – im Gesundheitswesen, in ihren Verwaltungen und nicht zuletzt ökonomisch und fiskalpolitisch. Die Widerstandsfähigkeit der Mitgliedstaaten, ihre Resilienz erweist sich als sehr verschieden.

4. Die Unterschiede in der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten sind freilich nicht erst seit Corona bekannt. Der Prozess der europäischen Einigung war von Beginn an begleitet von der Sorge um die wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen. Mit dem Binnenmarkt ist zwar die Hoffnung verbunden, dass der größere gemeinsame Markt den Unternehmen in allen Mitgliedstaaten erweiterte Möglichkeiten zur Spezialisierung und damit zur Realisierung von Einkommenschancen bietet. Ihm sind jedoch auf europäischer Ebene eine zunehmende Zahl von Instrumenten, insbesondere die Strukturfonds, an die Seite gestellt worden, die bestehende Schwächen in den Mitgliedstaaten oder einzelnen Regionen durch den Aufbau von Infrastrukturen oder durch direkte Unterstützung verringern sollen.

5. Der Corona-Schock nährt die Befürchtung, dass die Divergenz in der EU nun weiter zunimmt, nicht zuletzt weil Mitgliedstaaten wie Deutschland, die Niederlande oder Österreich bessere Ausgangsbedingungen zur Krisenbewältigung haben. In der Tat kann der europäische Rahmen für COVID-Krisenbeihilfen Spannungen im Binnenmarkt erzeugen, wenn er die wirtschaftlichen Unterschiede verschärft und zu einem weiteren Zurückfallen derjenigen Teile der EU beiträgt, die über eine geringere Wettbewerbsfähigkeit verfügen. Aus der Diskussion um notwendige Maßnahmen auf EU-Ebene zur Bewältigung der Corona-Krise ist daher ein Ideenwettbewerb zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlich stärker getroffenen Mitgliedstaaten geworden. Das Ringen um den Aufbauplan ist dessen prominenter Ausdruck.

Krisenbewältigungs- und Konvergenzziele werden dabei mit weiter reichenden Politikzielen verknüpft: Die Mittel aus dem Aufbauplan sollen von der EU am Kapitalmarkt aufgenommen werden und in neue Technologien und in den Strukturwandel hin zu Digitalisierung und Klimaschutz (European Green Deal) fließen. Die neue Verschuldungskompetenz der Kommission setzt auf dem am 21. Juli 2020 gefundenen Kompromiss zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2021–2027) auf, der außerdem den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und die unterschiedlichen Verteilungsinteressen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

6. Damit nicht genug, sehen sich die Mitgliedstaaten der EU zunehmend dem internationalen Systemwettbewerb ausgesetzt. Auf der einen Seite stehen die Vereinigten Staaten mit einem Wirtschaftssystem, das stark auf marktwirtschaftliche Prinzipien, Privateigentum und Leistungswettbewerb setzt. Auf der anderen Seite steht China mit einem Wirtschaftssystem, in dessen Mittelpunkt ein dominanter Staat das Marktgeschehen dirigiert und eine ausgeprägte Industrie- und Innovationspolitik verfolgt. So verkürzt diese Charakterisierung ist, denn gerade in China sind in Rekordzeit unter hartem Wettbewerb große privatwirtschaftliche Unternehmen und Vermögen entstanden, so einschlägig wirken diese scheinbaren Leitbilder in der wirtschaftspolitischen Debatte. In diesem Systemwettbewerb sieht sich die EU der Idee der Sozialen Marktwirtschaft verpflichtet – mit einer marktwirtschaftlichen und wettbewerbliehen Orientierung bei – im Unterschied zu den USA – stärkerem sozialem Ausgleich, ohne jedoch – wie China – lenkend und planend den Wirtschaftsprozess zu dominieren. Die in weiten Teilen einheitliche oder harmonisierte Regulierung im gemeinsamen europäischen Binnenmarkt wirkt in dieser Vorstellung attraktiv auf Investoren und Unternehmen und somit beschäftigungssichernd.

7. Nach den Vorstellungen Deutschlands und Frankreichs genügt dies nicht mehr. Europa solle sich in diesem Wettbewerb stärker nach außen schützen, etwa gegen ausländische Direktinvestoren,² die europäische Unternehmen übernehmen wollen, durch eine proaktive Industriepolitik,³ die europäische

² Siehe EU-Kommission, Leitlinien für die Mitgliedstaaten betreffend ausländische Direktinvestitionen, freien Kapitalverkehr aus Drittländern und Schutz der strategischen Vermögenswerte Europas im Vorfeld der Anwendung der VO 2019/452 über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, ABl. 2020 Nr. C 99 I/01.

³ Siehe Bundeswirtschaftsministerium, Industriestrategie 2030: Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 2019, abrufbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/Industriestrategie-2030.html>.

Champions mindestens aktiv unterstützt, im Idealfall sogar hervorbringt und dadurch für eine größere Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten sorgt, oder durch spezielle Steuern auf digitale Umsätze, die faktisch vor allem gegen amerikanische Konzerne gerichtet sind. Zugleich sollen europäische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch einen weitreichenden sozialen Schutz abgesichert werden. Der französische Präsident Macron verwendet für diese Politik die Formel eines „*Europe qui protège*“.

8. Die Bundesregierung bietet, etwa mit den industriepolitischen Visionen von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier, Unterstützung für solche Vorhaben.⁴ Dabei geht es nicht mehr um Offenheit und Wettbewerb, sondern um Abschottung und Wettbewerbsbeschränkung. Bisher galt: Ein Europa, das seine Bürgerinnen und Bürger schützt, muss die Unternehmen nicht vor Wettbewerb schützen, sondern durch geeignete wirtschafts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen die europäische Wirtschaft, ihre Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stärken, sodass sie im Wettbewerb bestehen können. Wettbewerb schafft Innovation, gewährleistet Wahlmöglichkeiten, reduziert Abhängigkeiten und sichert so Arbeitsplätze und Wohlstand. Er sorgt dafür, dass die wirtschaftliche Entwicklung von Entscheidungen der Nachfrager gesteuert wird und ist damit Grundlage für eine freiheitliche und menschenwürdige Wirtschaftsordnung.

9. So geraten zunehmend zwei gegensätzliche Vorstellungen über die Quellen der Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften und damit zugleich über die Rolle des Staates in Konflikt. Manche setzen auf staatlichen Schutz durch protektionistische Maßnahmen, Subventionen und steuerliche Sondervorteile nach innen und außen, sowie durch industriepolitische Anleitung, die den Unternehmen die risikoreichen technologischen Richtungsentscheidungen erleichtern. Staatliche Risikoübernahme und Schutz vor Wettbewerb sollen den europäischen Unternehmen helfen, auf den Weltmärkten zu bestehen. Die scheinbar altmodische Alternative dazu bleibt eine marktwirtschaftliche, die auf Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb setzt. Unternehmen und ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bewähren sich im Wettbewerb. Sie sind erfolgreich, weil sie effizient und innovativ sind, weil sie also interessante Produkte zu Konditionen anbieten, die für Nachfrager attraktiv sind.

⁴ Das deutsch-französisch-polnische Manifest zur Modernisierung der EU-Wettbewerbspolitik vom Juli 2019 zielt vor allem auf eine Revision der Fusionskontrolle dahingehend ab, dass Auswirkungen von Fusionen, Übernahmen und Beteiligungen auf den zukünftigen potenziellen Wettbewerb stärker in den Blick genommen werden sollen.

10. Für eine Volkswirtschaft bedeutet dies einerseits den Erhalt preislicher Wettbewerbsfähigkeit. Wenn zu teuer produziert wird, können die Unternehmen weniger attraktive Angebote unterbreiten, sofern sie Kostennachteile nicht anders ausgleichen, etwa durch höhere Qualität. Dem sind jedoch Grenzen gesetzt. Denn irgendwann wird es schwierig, höhere Preise durch höhere Qualität zu rechtfertigen. In den hoch entwickelten europäischen Volkswirtschaften kommt es daher andererseits stärker auf die nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit an, auf die Rahmenbedingungen, die das Wirtschaften in Europa bestimmen. Faktoren wie Rechtssicherheit, eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung und Infrastruktur sowie gut ausgebildete Arbeitskräfte gehören zu den Faktoren, die einen Standort attraktiv machen. Ebenso bedeutsam sind die steuerlichen Rahmenbedingungen, das Sozialsystem, eine effiziente Regulierung der Arbeits- und Produktmärkte sowie nicht zuletzt das Wettbewerbsrecht. Wettbewerbsfähigkeit, verstanden als durch den Wettbewerb gestärkt, wirkt produktivitäts- und wohlstandssteigernd und erhöht die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft und ihre Resilienz in krisenhaften Situationen.

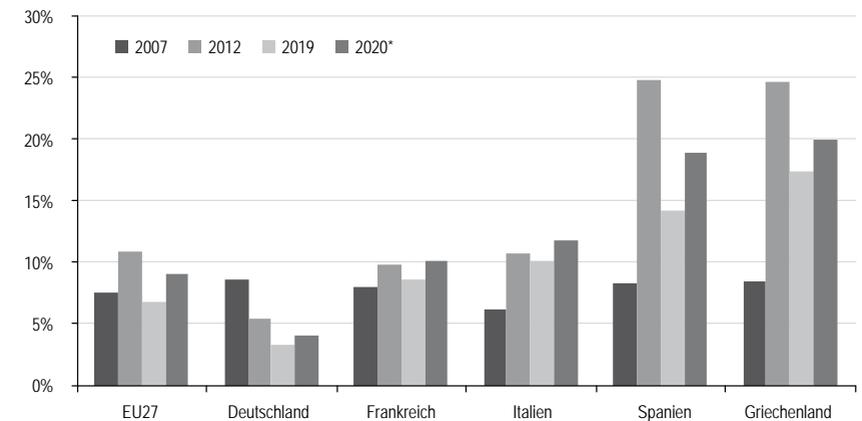
11. Der Streit über die Wege zur Wettbewerbsfähigkeit ist nicht neu. Er hat die EU von Beginn an begleitet. Der zunehmend als bedrohlich wahrgenommene Systemwettbewerb mit China hat allerdings zu Verschiebungen geführt, welche die Corona-Krise zu verstärken droht. Der Ruf nach größerem Schutz nach außen, nach einer Renationalisierung von Wertschöpfungsketten stößt zunehmend auf Widerhall, Produktion soll in autarkischer Verirrung aus dem Ausland zurückgeholt und Standortwettbewerb abgeschwächt werden. Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs haben sich in dieser Diskussion auf europäischer Ebene die Kräfte verschoben.

12. Der Rückzug in die Festung Europa droht die Grundlagen des europäischen Erfolgsmodells auszuhöhlen. Tatsächlich steht Europa vor fundamentalen Herausforderungen. Gerade in dieser Situation gilt es, die Resilienz der europäischen Wirtschaft und der nationalen und europäischen Institutionen in ihrem Zusammenspiel zu erhöhen. Nur das Modell der „Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb“ wird hierzu beitragen.

II Herausforderungen Europas

13. Mit der Vision eines „Europe qui protège“ reagierte der französische Präsident auf Sorgen der Bürger. Wirtschaftliche Herausforderungen für die EU-Bürger stellen sich tatsächlich in vielfältiger Weise. Sie haben sich mit der Corona-Krise verschärft.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten in der EU im Zeitablauf



*Prognosewerte für 2020.

Quellen: Eurostat; European Commission, European Economic Forecast, Spring 2020.

14. Erstens zeigen sich die Folgen übermäßiger Verschuldung und persistenter Wachstumsschwäche vergangener Jahre. Hoch verschuldete Mitgliedstaaten haben zu geringen fiskalischen Spielraum, um den wirtschaftlichen Einbruch aus eigener Kraft abzumildern. Denn ohne die massiven Anleihekäufe der EZB dürften die Risikoprämien für einige Mitgliedstaaten deutlich höher ausfallen. Obwohl sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt vor der Corona-Krise verbessert hatte, droht nun wieder erhebliche Arbeitslosigkeit. Abbildung 1

zeigt den Anstieg der Arbeitslosigkeit im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Erholung bis zum Vorabend der Corona-Krise und die erwartete Erhöhung der Arbeitslosigkeit, die sich dadurch voraussichtlich ergeben wird. Abbildung 1 lässt zudem deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten erkennen, die auf strukturelle Unterschiede in den nationalen Arbeitsmärkten hindeuten. Die verfestigte Jugendarbeitslosigkeit schien in einigen Ländern schon vor der Corona-Krise die Zukunft einer ganzen Generation zu belasten. Längere Phasen der Arbeitslosigkeit in jungen Jahren hinterlassen Narben, die dauerhaft bleiben (Schmillen und Umkehrer, 2017). In dieser Situation trifft die Corona-Krise die Menschen in Europa empfindlich und lässt Hoffnungen auf eine bessere Zukunft schwinden.

15. Zweitens werden Globalisierung und drittens technischer Fortschritt von vielen Menschen in Europa als Bedrohung wahrgenommen. Der Fall des Eisernen Vorhangs, die Aufnahme Chinas in die internationale Arbeitsteilung, eine verbesserte Teilhabe anderer asiatischer Staaten und Südamerikas an der Internationalisierung haben zwar einerseits zu einer deutlichen Reduktion der absoluten Armut in der Welt geführt (Deaton, 2013). Sie bedeuteten andererseits aber für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der westlichen Welt einen erhöhten Wettbewerb, durch den die Arbeitsplätze vor allem Geringqualifizierter in bestimmten Regionen der EU bedroht sind. Diese Arbeitskräfte in den Hochlohnländern stehen dadurch in Wettbewerb beispielsweise mit denen in Rumänien, die zwar eine niedrigere Produktivität haben, aber zugleich deutlich niedrigere Löhne erhalten. Besserqualifizierte in den Hochlohnländern können ihre höheren Löhne durch entsprechende Produktivitätsdifferenziale rechtfertigen, Geringqualifizierte häufig nicht. Dies kann zu steigenden regionalen Disparitäten und für sich genommen zu einer steigenden Einkommensungleichheit führen. Der gesteigerte internationale Wettbewerb wirkt sich im Aggregat eher beschäftigungserhöhend aus (SVR, 2017). Gleichwohl lassen sich Regionen identifizieren, die durch die zunehmende Globalisierung in der Vergangenheit bereits negativ betroffen waren und in denen auch in Zukunft mit Nachteilen zu rechnen ist. Für sie erscheint eine weitere Globalisierung in der EU als Bedrohung bestehender Arbeitsplätze.

16. Der technische Fortschritt wirkt ähnlich. Er induziert Strukturwandel, ist häufig arbeitssparend, begünstigt qualifizierte Arbeitskräfte und kann regionale Disparitäten sowie eine höhere Einkommensungleichheit nach sich ziehen. Zwar zeigt sich hier ebenfalls, dass Automatisierung, Robotisierung und Digitalisierung bislang in der Summe, insbesondere in Deutschland, zur

Beschäftigungssteigerung beigetragen haben (Elstner et al., 2018). Gleichwohl führt aber der technisch induzierte Strukturwandel zum Arbeitsplatzabbau in manchen Regionen (SVR, 2017). Hinzu kommt, dass die EU vor einer neuen Welle der Digitalisierung steht, die sich für viele als besonders starke Bedrohung ihrer Arbeitsplätze darstellt. Visionen von einer Substitution bestehender Arbeitsplätze durch Künstliche Intelligenz, die weit in den mittleren Qualifikations- und Einkommensbereich hineingreift, führen zu Debatten um ein bedingungsloses Grundeinkommen oder eine Robotersteuer (Oberson, 2017; SVR, 2019).

17. Der technische Fortschritt interagiert viertens mit einer Politik des Klimaschutzes, mit der eine weitere Erderwärmung abgemildert werden soll, um so die schädlichsten Auswirkungen des Klimawandels zu vermeiden. Dies betrifft gegenwärtig besonders stark den Sektor Verkehr. Die Automobilindustrie muss sich nicht nur auf die Digitalisierung einstellen (Industrie 4.0 und autonomes Fahren). Sie muss darüber hinaus eine Antwort auf die Herausforderungen des Klimawandels für den Verbrennungsmotor finden. Vom Grundsatz her ist dies unabhängig von den gewählten Instrumenten der Politik, also ob die Politik in Europa die Kraft zu einer umfassenden CO₂-Bepreisung findet oder weiter mit einer kostspieligen Kombination von Ordnungsrecht und Subventionen hantiert. Im ersten Fall verteuern sich CO₂-Emissionen, und die Automobilwirtschaft muss die dadurch steigende Nachfrage nach anderen Antrieben bedienen. Im zweiten Fall muss sie auf Verbote bestimmter Antriebe und Vorgaben für neue Antriebe reagieren. Dies zieht einen erheblichen Strukturwandel nach sich, für den die Politik bisher keine eindeutigen Rahmenbedingungen schafft.

18. Nicht ignoriert werden darf, dass der Klimawandel an sich zu erheblicher Unsicherheit und zu Unmut in der Bevölkerung führt. Ein Teil der Menschen fürchtet ein Versagen der Politik bei dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Diesen Teil der Bevölkerung mögen die Proteste der Fridays-for-Future Bewegung illustrativ repräsentieren. Ein anderer Teil der Menschen wehrt sich gegen die zusätzlichen Belastungen, die mit Klimaschutzmaßnahmen einhergehen. Klimaschutz ist nicht kostenlos zu haben, er zieht insbesondere Verteilungseffekte nach sich, welche die zuvor beschriebenen Trends der regionalen und personellen Einkommensverteilung verstärken können. Für diesen Teil der Bevölkerung sind die französischen Gelbwesten-Proteste illustrativ. Vornehmlich verdeutlichen diese Gegensätze aber, dass glaubwürdige Klimapolitik ressourcenschonend sein muss.

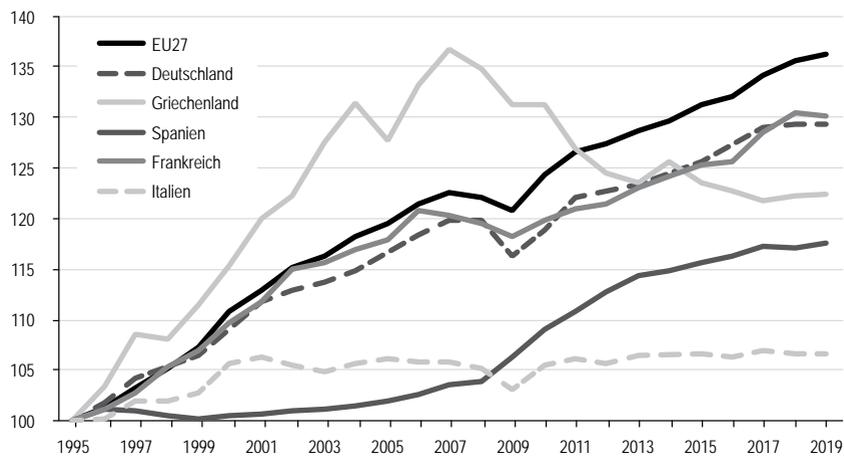
19. Fünftens stellen Migrationsbewegungen die EU vor große Herausforderungen. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht die Flüchtlingskrise der Jahre 2015/2016, eigentlich aber der dauerhafte Umgang mit der Migration Schutzsuchender. Latent spielt zudem die Binnenmigration innerhalb der EU eine Rolle. An ihr entzündete sich die Debatte im Vereinigten Königreich, die den Wunsch einer Beschränkung der Freizügigkeit hervorbrachte und ihren Beitrag zum Brexit-Votum der britischen Stimmbürger leistete. In Deutschland, Frankreich und Österreich findet die Migration in die Sozialsysteme viel Aufmerksamkeit. Selbst wenn Zuwanderung nicht zu einer finanziellen Belastung der Sozialsysteme führt, besteht die Befürchtung, dass sie Lohndruck nicht zuletzt erneut für Geringqualifizierte hervorrufen könnte, da durch Migration eine verstärkte Konkurrenz auf regionalen Arbeitsmärkten entsteht.

20. Diese strukturellen Herausforderungen werden durch die Corona-Krise und die unterschiedliche Fähigkeit der Mitgliedstaaten, eine solche Krise zu bewältigen, verstärkt. Während Deutschland massive Investitionen in Klimaschutz und Digitalisierung mit seinen umfangreichen Konjunkturpaketen

verbindet, kämpft Italien damit, die Folgen der drohenden Arbeitslosigkeit abzumildern. Reformen zur Bewältigung des Strukturwandels drohen dort in den Hintergrund zu treten.

21. Der Schlüssel für die Bewältigung der Corona-Krise ist die Produktivität der europäischen Volkswirtschaften. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, gemessen je Arbeitsstunde, für die EU-27 und für ausgewählte Mitgliedstaaten im Zeitablauf. Die Unterschiede sind markant. In Griechenland zeigte sich vor der Finanzkrise eine kreditgetriebene Produktivitätserhöhung, die durch die griechische Schuldenkrise wieder korrigiert wurde. Während sich die Produktivität in Deutschland und Frankreich nahezu identisch entwickelt hat, allerdings bei erheblichen Unterschieden in der Arbeitslosigkeit (siehe Abbildung 1), weist die Entwicklung in Italien seit dem Jahr 2000 eine Seitwärtsbewegung auf, d.h. sie stagniert dort seit 20 Jahren. Ohne Produktivitätswachstum lässt sich aber kein nachhaltiges Wirtschaftswachstum realisieren. Es ist nur erzielbar, wenn die dort erlahmten Wettbewerbsprozesse wieder in Gang kommen.

Abbildung 2: Gesamtwirtschaftliche Produktivität je Arbeitsstunde in der EU im Zeitablauf



Quelle: Eurostat.

III (Wirtschafts-) Politische Reaktionen und Fehlsteuerungen

22. Das Verständnis von Wettbewerbsfähigkeit durch weniger Wettbewerb hat hingegen Hochkonjunktur, nicht nur in Europa, sondern weltweit. Mit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten haben sich die Vereinigten Staaten, die sich ähnlichen Herausforderungen gegenübersehen, jedenfalls verstärkt einer protektionistischen Politik zugewandt. Der Fokus dieser Politik liegt zwar auf den chinesisch-amerikanischen Handelsbeziehungen, betrifft aber auch andere Länder, etwa die Mitgliedstaaten der EU. Die „America First“-Strategie der Trump-Administration dient explizit dazu, Arbeitsplätze in den USA zu schützen, den Druck der Globalisierung und des technischen Fortschritts auf das Verarbeitende Gewerbe durch Zölle, neue Handelsverträge, die Steuerpolitik, den Austritt aus dem Pariser Klimaschutzabkommen usw. abzumildern. Nachdem die Wiederwahl Trumps im Zuge der Corona-Krise zunehmend in Frage steht, greift er verstärkt zu diesen protektionistischen Mitteln. So haben sich die USA zuletzt aus den Verhandlungen zur Besteuerung digitaler Dienstleistungen auf OECD-Ebene zurückgezogen und drohen vor allem europäischen Staaten, die unilateral Digitalsteuern einführen wollen oder eingeführt haben, mit erheblichen Vergeltungsmaßnahmen.

23. Die EU folgt einer solchen Strategie bislang nicht, sondern setzt auf den Abschluss weiterer Handelsverträge, etwa mit Kanada (CETA), Japan oder dem Mercosur. Die Verhandlungen mit den USA über ein neues Handelsabkommen gestalten sich zäh, gehen aber weiter. Politiker in den Mitgliedstaaten der EU zeigen allerdings zunehmend Offenheit gegenüber einer protektionistischen Politik. Dafür spricht beispielsweise die Zurückhaltung bei der Ratifizierung von CETA oder die Infragestellung des Handelsvertrags mit dem Mercosur aufgrund der brasilianischen Politik im Amazonas-Gebiet.

24. Hinzu kommt die Verschärfung des Außenwirtschaftsrechts in der EU und in Deutschland. Zukünftig kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) nicht nur beschränkend eingreifen, um die Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten, sondern auch die anderer Mitgliedstaaten der EU. Gleiches gilt für die Gewährleistung von Ordnung oder Sicherheit in Bezug auf Projekte oder Programme von Unionsinteresse. Zukünftig soll es außerdem bereits ausreichen, wenn die Ordnung und Sicherheit voraussichtlich beeinträchtigt wird. Damit ist die zentrale Aufgriffsschwelle deutlich abgesenkt und für die betroffenen Parteien nur

noch schwer zu beurteilen. Zudem sollen die Begriffe „Ordnung und Sicherheit“ ausdrücklich großzügig ausgelegt werden. Bisher musste eine „tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung“ nachgewiesen werden. Darüber hinaus erfolgt eine Erweiterung der Kataloge der meldepflichtigen Transaktionen der Außenwirtschaftsverordnung (AWV). Hier kann schon bei einer Beteiligung von 10 Prozent statt wie bisher 25 Prozent eingeschritten werden. Zunächst sind insbesondere Unternehmen in den Sektoren Dienstleistungen zur Sicherung der Kommunikationsinfrastruktur, bestimmte Medizinprodukte, wesentliche Arzneimittel und Schutzausrüstung von der Ausweitung betroffen. In einem nächsten Schritt wird mit einer Ausweitung auf die Bereiche der künstlichen Intelligenz, Robotik, Halbleiter, Biotechnologie und Quantentechnologie im Laufe dieses Jahres gerechnet.

25. Die industriepolitischen Visionen von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier reichen weiter.⁵ Geschlossene Wertschöpfungsketten in einem Wirtschaftsraum sollen erhalten bleiben. Der Staat soll Schlüsseltechnologien identifizieren, um an Basisinnovationen teilzuhaben. Dies mündet in der Forderung nach Investitionen im Bereich der Künstlichen Intelligenz oder der Batteriezellenproduktion. Um eine größere Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu erreichen, sollen Unternehmenszusammenschlüsse erleichtert werden, so dass nationale oder europäische Champions geschaffen werden können, selbst wenn damit Quasi-Monopole auf europäischen Märkten entstehen. Ermöglicht werden soll dies durch eine entsprechend großzügige und politisierte Abgrenzung relevanter Märkte. Schließlich soll eine nationale Beteiligungsfazilität eingerichtet werden, um es dem Staat zu erleichtern, bei Übernahmeversuchen in wichtigen Fällen, bei denen die Technologie- und Innovationsführerschaft im Vordergrund steht, Unternehmensanteile zu erwerben. Jüngst kündigte der Bundeswirtschaftsminister eine Beteiligung an einem Tübinger Pharma-Unternehmen an, das an der Entwicklung eines Impfstoffs gegen das Corona-Virus arbeitet. Dies zielt darauf ab, potenzielle amerikanische Investoren abzuschrecken, verdeutlicht aber vor allem, wie sehr in der Corona-Krise mit Symbolpolitik gearbeitet wird.

⁵ Siehe Bundeswirtschaftsministerium, Industriestrategie 2030: Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, 2019, abrufbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/Industriestrategie-2030.html>.

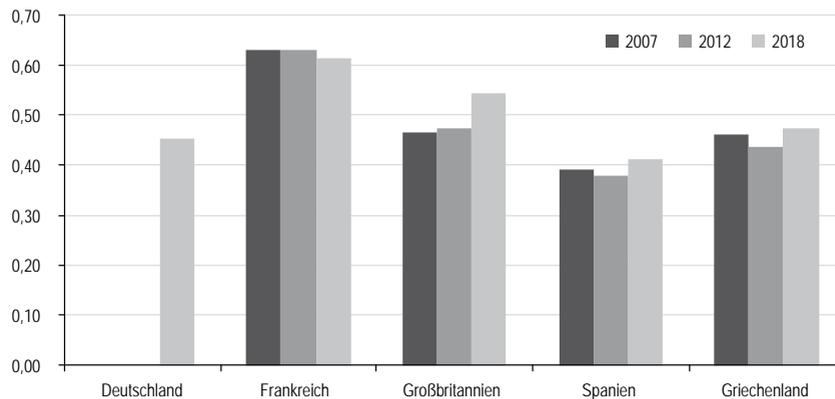
26. Diese Eckpunkte einer industriepolitischen Strategie finden sich in ähnlicher Form in einem deutsch-französischen Manifest für eine europäische Industriepolitik im 21. Jahrhundert und in einem deutsch-französisch-polnischen Vorschlag zur Modernisierung der EU Wettbewerbspolitik wieder.⁶ Das deutsch-französische Manifest fordert eine ambitioniertere europäische Industriepolitik sowie eine Revision des Wettbewerbsrechts ganz im Altmaierschen Sinne. Mit ähnlicher Zielrichtung strebt der deutsch-französisch-polnische Vorschlag eine Politisierung der Fusionskontrolle an, wo immer ein Zusammenschluss verspricht, die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu steigern, oder wo umgekehrt eine Beteiligung von Drittstaaten an fusionsbeteiligten Unternehmen in Frage steht oder die fusionsbeteiligten Unternehmen von Beihilfen aus Drittstaaten profitieren.

27. Problematisch sind außerdem die Reaktionen der Mitgliedstaaten in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Auf Druck Frankreichs wurde beispielsweise das EU-Entsenderecht verschärft und dabei eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit in der EU hingenommen.⁷ Schon auf Basis des alten Entsenderechts sorgte Frankreich mit höheren bürokratischen Hürden dafür, dass der Wettbewerb durch deutsche Unternehmen zurückgedrängt wurde. Das neue Entsenderecht wird die Situation verschlimmern.

28. Auf der Suche nach einem Schutz vor Marktkräften sind Forderungen nach einer EU-weit koordinierten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bis hin zu einem europäischen Mindestlohn laut geworden. Im Wesentlichen geht es dabei um eine Harmonisierung der Mindestlöhne auf 60 Prozent des Medianlohns. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, würde dies in Spanien, Griechenland und Deutschland zu einer kräftigen Anhebung der gesetzlichen Mindestlöhne führen. In manchen Regionen bedeutete dies eine sehr hohe Bindungswirkung des Mindestlohns mit einer entsprechenden Bedrohung von Arbeitsplätzen. Der gesetzliche Mindestlohn verliert dadurch seine Funktion als Korrektiv monopolistischer Strukturen auf regionalen Arbeitsmärkten. Eine solche europäische Harmonisierung des Mindestlohns führt stattdessen zu Löhnen, die in den ärmeren Mitgliedstaaten nicht durch die Produktivität der Arbeitnehmer

⁶ Siehe BMWi, Ministère de l'Économie et des Finances, Ministerstwo Przemysłu i Technologii, Modernising EU Competition Policy, abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modernising-eu-competition-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

⁷ Siehe Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Brüssel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0957>.

Abbildung 3: Verhältnis von Mindestlohn zu Medianlohn in ausgewählten Mitgliedstaaten

Quelle: OECD.

gedeckt sind. Dadurch droht dort eine höhere Arbeitslosigkeit, die zur Forderung nach Transfers von den reichen zu den armen Mitgliedstaaten im Sinne eines Finanzausgleichs führen dürfte. Das Gefälle in der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten würde sich verstärken.

29. Der europäische Wirtschaftsraum steht nicht isoliert da, sondern muss sich im Wettbewerb mit dem Rest der Welt bewähren. Dazu gehört es, über Technologieführerschaft in bestimmten Bereichen hohe Qualität von Produkten und Dienstleistungen möglichst kostengünstig zu erreichen. Preisliche und nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit sind hierfür von großer Bedeutung. Im internationalen Wettbewerb kommt es also auf die Höhe der Lohnstückkosten genauso an wie auf die steuer- und finanzpolitischen sowie regulatorischen Rahmenbedingungen, die für Investoren bedeutsam sind.

IV Wettbewerbsfähigkeit als Leitbild für Europa

30. Die Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb ist bislang konstitutives Element der europäischen Wirtschaftsverfassung. Die Rahmenbedingungen sind so gesetzt, dass Unternehmen, die im Binnenmarkt tätig sind, durch Konkurrenz mit anderen Anbietern dazu angehalten werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Unternehmen richten sich daher nach den Interessen der Nachfrager, bieten letztlich Güter und Dienstleistungen nach Wünschen, Vorstellungen und Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher an. Die unternehmerische Preisgestaltung ist entsprechend und erfordert eine effiziente Produktion. Noch bedeutsamer ist die dynamische Rolle des Wettbewerbs. Unternehmen erzielen Vorteile, wenn es ihnen gelingt, einen Vorsprung gegenüber ihren Wettbewerbern durch Produkt- und Prozessinnovationen zu gewinnen. Wettbewerb dient als Entdeckungsverfahren für solche Innovationen. Letztlich setzt sich im Wettbewerb durch, was Nachfrager schätzen.

Wettbewerbsrecht

31. Das Wettbewerbsrecht soll diese Wirkungsweise des Wettbewerbs schützen, indem es den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen und Kartellabsprachen verhindert. Zudem soll die Fusionskontrolle sicherstellen, dass wirksamer Wettbewerb durch Zusammenschlüsse nicht wesentlich behindert wird.

32. Das europäische Wettbewerbsrecht gibt mit diesen Regeln den nationalen Wettbewerbspolitiken die Richtung vor. Es hat in den letzten 20 Jahren verschiedene Richtungswechsel durchlaufen. Der sogenannte More Economic Approach und damit die strikte Ausrichtung der europäischen Wettbewerbsregeln am Schutz der Konsumentenwohlfaht wird mittlerweile zunehmend hinterfragt. Die EU-Kommission widmet ihre Aufmerksamkeit mittlerweile verstärkt den dynamischen Effekten des Wettbewerbs.

33. Ungeachtet intensiver Diskussionen über die Ziele und Auslegung der Wettbewerbsregeln im Einzelnen kann dem europäischen Wettbewerbsrecht sein Erfolg nicht abgesprochen werden. Die europäischen Wettbewerbsbehörden haben Kartellabsprachen aufgedeckt und durch empfindliche Bußgelder

geahndet. Sie haben gerade in jüngster Zeit diverse Verfahren wegen Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen geführt und wettbewerbswidrige Verhaltensweisen abgestellt. Prominent sind beispielsweise die Microsoft- und Google-Fälle. Schließlich hat die EU-Kommission im Rahmen der Fusionskontrolle mit wenigen Untersagungen, aber vielen Auflagen den wirksamen Wettbewerb in der EU geschützt.

Beihilfenkontrolle, Binnenmarktgesetzgebung und Handelspolitik

34. Wettbewerbspolitik allein ist jedoch nicht hinreichend. Sie muss ergänzt werden durch die Binnenmarkt- und Außenwirtschaftspolitik, die im Grundsatz auf Freihandel abzielen. Für Unternehmen im Binnenmarkt bedeutet dies, dass sie nicht auf Schutz durch Subventionen oder durch andere Sondervorteile bauen können. Dies gilt für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen gleichermaßen, aber genauso für den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr und die Migration innerhalb der EU.

35. Die Beihilfenkontrolle zielt darauf ab, ungerechtfertigte Sondervorteile, die Unternehmen von einem Mitgliedstaat gewährt werden, zu identifizieren und diese dann einzugrenzen. Dies ist nicht einfach. Offene und versteckte Subventionen finden sich auf vielfältige Weise. Die Mitgliedstaaten sind durchaus erfinderisch, wenn es darum geht, „ihren“ Unternehmen Beihilfen zu gewähren. Sie tun dies etwa zur Abfederung der Auswirkungen des Strukturwandels, zur besseren Entwicklung strukturschwacher Regionen oder in der anwendungsnahen Forschung. Die EU setzt hier jeweils Rahmenbedingungen, innerhalb derer Wettbewerbsverzerrungen relativ gering gehalten werden können.

36. Die Beihilfenkontrolle in der EU löst Gefangenendilemmata. Können die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaft frei durch Beihilfen stützen, geraten sie in die Gefahr eines Subventionswettkampfs (Brander und Spencer, 1985). Jeder Mitgliedstaat stellt sich ggf. besser, wenn andere Mitgliedstaaten keine Subventionen aushändigen und er selbst Beihilfen gewährt. Das kann dazu führen, dass letztlich alle Subventionen einsetzen, aber niemand einen Wettbewerbsvorteil erhält und sich so jeder Mitgliedstaat schlechter stellt. Die Beihilfenkontrolle ist ein Mechanismus, mit dem solche durch unkoordiniertes Verhalten der Mitgliedstaaten hervorgerufenen, ungünstigen Situationen verhindert werden sollen.

37. Die EU handelt sich gleichwohl den Vorwurf ein, sie dehne über die Beihilfenkontrolle außerdem ihren Kompetenzbereich aus (Mause und Gröteke, 2017), beispielsweise indem sie harmonisierend in die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten eingreift. In gewissem Umfang sind derartige „Übergriffe“ einer Beihilfenkontrolle, die allgemeine Kriterien für die Genehmigung von Beihilfen etabliert, allerdings immanent. Gleichwohl bleibt ein schwer aufzulösendes Spannungsverhältnis (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2017, Monopolkommission 2008). Bei dezentraler Regulierung ermöglicht Regulierungswettbewerb zwischen Gebietskörperschaften nämlich ebenfalls, eine überzogene Regulierung einzuhegen.

38. Mit der Binnenmarktgesetzgebung geht die EU einen Schritt weiter. Wo bestehende oder beabsichtigte Regulierungen in den Mitgliedstaaten den zwischenstaatlichen Handel erschweren, setzt sie einheitliche Rahmenbedingungen für Unternehmen und Konsumenten. Die Kritik an detaillierter Regulierung ist Legion. Zugleich wird eine technische Standardisierung von Unternehmen immer wieder eingefordert. Sie verschafft europäischen Unternehmen Größen- und Wettbewerbsvorteile auf Weltmärkten und der EU Einfluss auf die internationale Gestaltung von Produktions- und Wettbewerbsbedingungen (Bradford, 2020). In bestimmten Bereichen erlaubt die EU den Mitgliedstaaten hingegen ausdrücklich Einschränkungen der Grundfreiheiten. So kann die Dienstleistungsfreiheit durch das Entsenderecht aus sozialpolitischen Gründen, die Kapitalverkehrsfreiheit aus sicherheitspolitischen Gründen beschränkt werden.

39. Im Außenverhältnis gilt die Forderung nach Wettbewerb entsprechend. Hier ist ebenfalls der Abbau von Handelshemmnissen wesentliche Zielsetzung. Da dies im Rahmen der Welthandelsordnung multilateral nur mühsam durchsetzbar ist, können regionale Präferenz- und Freihandelsabkommen zu einer allmählichen Marktöffnung führen. Die EU setzt seit einiger Zeit verstärkt auf solche Freihandelsabkommen, die, um WTO-konform zu sein, umfassend sein müssen. Dies lässt sich erreichen, indem alle Märkte der beteiligten Staaten berücksichtigt oder sogar vielfältigere Anpassungen von technischen oder politischen Standards erreicht werden. Im Unterschied zur Binnenmarktgesetzgebung geht es im Außenverhältnis nicht um die vier Grundfreiheiten. Insbesondere die Freizügigkeit ist nicht Gegenstand der Handelspolitik. Fragen der Kapitalverkehrsfreiheit sind es jedoch durchaus. Bisher hat die EU, weitgehend WTO-konform, auf Reziprozität im internationalen Handel abgezielt, etwa Schutzzölle bei hohen Beihilfen durch andere Staaten erhoben, wie

im Fall der Stahlzölle, die gegen China gerichtet sind. Einschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit nahm sie bislang nur relativ zurückhaltend vor: Beteiligungen an europäischen Unternehmen können vornehmlich aus Sicherheitsgründen unterbunden werden.

40. In ihrem jüngst veröffentlichten „Weißbuch zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten“ schlägt die EU-Kommission neue Instrumente u.a. gegen staatlich subventionierte ausländische Unternehmen vor, die Beteiligungen in Europa anstreben. Sie nimmt zudem Vergabeverfahren in den Blick. Bei Beteiligungen, die einem Investor maßgeblichen Einfluss auf Unternehmensentscheidungen ermöglichen, oder wenn er mehr als 35 Prozent der Anteile erwirbt, bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 100 Mio. Euro oder potenziell wichtigen Unternehmen mit einem (noch) begrenzten Umsatz will die EU künftig den Einfluss des ausländischen Staates ermitteln. Die Beteiligung soll angemeldet werden müssen, wenn das ausländische Unternehmen in den vergangenen drei Jahren mehr als 20 Mio. Euro Subventionen oder Subventionen in Höhe von 5 – 10 Prozent des Kaufpreises erhalten hat. Tritt dadurch eine Wettbewerbsverzerrung auf, kann die Beteiligung verboten oder mit Auflagen versehen werden. Die Überprüfung kann außerdem nachträglich erfolgen, allerdings bei einer niedrigeren Schwelle für Subventionen von 200.000 Euro in drei Jahren.

41. In der Praxis dürfte dieses Instrumentarium nur schwer umzusetzen sein. Üben ausländische Staaten ihren Einfluss – wie regelmäßig zu erwarten – nicht offen, sondern verdeckt aus, so ist dies nur schwer nachzuweisen. Das neue Instrument wird dann entweder stumpf oder ein Einfallstor für diskretionäre Abwehrmaßnahmen. Gerade wenn der Einfluss des ausländischen Staates schwer nachweisbar ist, ist umgekehrt die Behauptung eines staatlichen Einflusses schwer widerlegbar. Der vermeintliche Schutz eines „level playing field“ wird dann schnell zu einem weiteren Mittel der Industriepolitik und im schlimmsten Fall des Wirtschaftskrieges.

Forschung und Innovation, Regional- und Kohäsionspolitik

42. Die EU flankiert ihre bislang trotz der genannten Einschränkungen und Strömungen auf Wettbewerb und Offenheit ausgerichtete Politik durch Forschungs- und Innovationspolitik einerseits sowie durch Regional- und Kohäsionspolitik andererseits. Dazu kommt des Weiteren die Landwirtschaftspolitik, die ebenfalls regionalpolitische Elemente beinhaltet.

43. In der Forschungspolitik zielt die EU auf eine Ergänzung nationaler Forschungspolitiken, indem sie eine europäische Vernetzung sowie Forschungsaktivitäten fördert, die von merklichen Externalitäten gekennzeichnet sind. Damit nimmt die EU die Transformation von Geld (Forschungsmitteln) in Wissen (Forschungsergebnisse und Patente) in den Blick. Bei der Innovationspolitik geht es um die Transformation von Wissen in Geld, indem Forschungsergebnisse und Patente in neue Produkte und Verfahren umgewandelt werden. Die Innovationspolitik der EU setzt vor allem auf der Finanzierungsseite an, etwa durch Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) oder im Zusammenhang mit der europäischen Regional- oder Kohäsionspolitik.

44. In den Diskussionen um die Architektur der Europäischen Währungsunion spielt die Kapitalmarktunion eine wichtige Rolle für die Abfederung regional unterschiedlich wirkender Schocks. Die Kapitalmarktunion soll einen gemeinsamen Kapitalmarkt in der EU durch den Abbau von Regulierungshemmnissen für den gemeinsamen Binnenmarkt schaffen. Dies ist eine Voraussetzung für einen größeren und tieferen Kapitalmarkt in Europa, der gerade jungen Unternehmen insbesondere in der Wachstumsphase jenseits der Bankfinanzierung den Zugang zu Risikokapital (Venture Capital) erleichtern soll. Dies ist einerseits ein Binnenmarktprojekt. Andererseits bieten aber grenzüberschreitende Kreditbeziehungen und Kapitalflüsse eine Möglichkeit, regionale Schocks zu einem gewissen Teil zu kompensieren. Daher ist die Kapitalmarktunion ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Resilienz der Europäischen Währungsunion.

45. Die Regional- und Kohäsionspolitik mithilfe der sogenannten Strukturfonds der EU war ursprünglich zur Förderung des Aufholprozesses ärmerer Regionen und zum Ausgleich von negativen ökonomischen Folgen der Integration für Regionen gedacht, die aufgrund von geringerer Wettbewerbsfähigkeit bei der Marktöffnung erhebliche Nachteile zu erleiden drohten, beispielsweise in Form der Verdrängung heimischer Firmen durch wettbewerbsfähigere

Anbieter aus anderen Regionen. In der Praxis wurden die Strukturfonds vor allem zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte und anderer öffentlicher Investitionen eingesetzt. In der Landwirtschaftspolitik ging es hingegen vor allem um Einkommenskompensation der Landwirte, zuletzt vor allem mit einer umweltpolitischen Konnotation. Inwiefern die Regional- und Kohäsionspolitik der EU die wirtschaftliche Konvergenz in der EU gefördert hat, ist in der Literatur umstritten. Neben empirischen Studien, die konvergenzsteigernde Effekte belegen (Becker, Egger und von Ehrlich, 2010), finden sich Analysen, die keine Konvergenz identifizieren können (Breidenbach, Mitze und Schmidt, 2019).

46. Mit ihrem Aufbauplan zielen die Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission darauf ab, den Konvergenzprozess in der EU nach der Corona-Krise zu stärken. Der Aufbauplan sieht ein Volumen von 750 Mrd. Euro vor, darunter 390 Mrd. Euro als nicht rückzahlungspflichtige Zuschüsse und 360 Mrd. Euro in Form von Krediten. Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der EU Finanzmittel an den Kapitalmärkten aufzunehmen. Die der Kommission übertragenen Befugnisse zur gemeinsamen Schuldenaufnahme sind hinsichtlich Höhe, Dauer und Umfang begrenzt: Die EU-Anleihen werden von den Mitgliedstaaten in Höhe ihres Anteils am BIP garantiert, die Aufnahme neuer Nettomittel wird spätestens Ende 2026 eingestellt, die Rückzahlung der Verbindlichkeiten soll spätestens Ende 2058 erfolgt sein. Die Verwendung der Mittel orientiert sich größtenteils (für die 672,5 Mrd. Euro der sogenannten Aufbau- und Resilienzfazilität) an zu erstellenden nationalen Aufbau- und Resilienzplänen, in denen die Reform- und Investitionsagenda für den betreffenden Mitgliedstaat für die Jahre 2021–2023 dargelegt sind. Diese müssen jeweils von der Kommission bewertet und vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit genehmigt werden. Voraussetzung für eine positive Bewertung der Zahlungsanträge ist eine zufriedenstellende Erfüllung einschlägiger Etappenziele und Zielvorgaben. Um die gemeinsame Verschuldung zu refinanzieren, kommt die EU einer eigenen Besteuerungskompetenz näher. In einem ersten Schritt wird ab dem Jahr 2021 eine neue Eigenmittelquelle eingeführt, die auf nicht recycelten Kunststoffabfällen beruht. Zudem soll die Kommission im ersten Halbjahr 2021 Vorschläge für ein CO₂-Grenzausgleichssystem und eine Digitalabgabe vorlegen, die ab dem Jahr 2023 eingeführt werden sollen. Darüber hinaus ist vorgesehen, im Laufe des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens auf die Einführung weiterer Eigenmittel, wie eine Finanztransaktionssteuer, hinzuarbeiten. Die EU geht damit einen weiteren Schritt in Richtung einer Fiskalunion.

47. Hinsichtlich der Konvergenz der Mitgliedstaaten stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die Förderung aus dem Aufbauplan ein besseres Ergebnis zu erzielen vermag als die bisherigen Strukturfonds der EU. Im Kern werden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren zur Steigerung der Produktivität über die nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch die nationale Arbeitsmarkt-, Sozial-, Steuer- und Fiskalpolitik festgelegt. Die EU kann eine gewisse Unterstützung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bieten, beispielsweise durch die Förderung von Infrastrukturinvestitionen. Derartige Hilfen können aber grundlegende Reformen, beispielsweise des Bildungssystems oder der Arbeitsmarktregulierung, nicht ersetzen. Es kann sogar passieren, dass finanzielle Hilfen für Investitionen aus EU-Töpfen zu einer Kürzung nationaler Investitionsausgaben führen oder zu Lohn- und Preissteigerungen in den Empfängerregionen führen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit untergraben und so die Abhängigkeit von Hilfen zementieren.

Zunehmende Eingriffsintensität

48. In jüngerer Zeit ist eine Renaissance der Industriepolitik in den Mitgliedstaaten und auch auf europäischer Ebene festzustellen. Deutschland ist von einem Verfechter einer aktiven Wettbewerbspolitik zu einem Treiber industriepolitischer Vorstellungen geworden und hat sich der französischen Vorstellung eines stärker steuernden Staates angenähert. Das Vereinigte Königreich fehlt auf europäischer Ebene als Gegengewicht. Die Corona-Krise verschärft staatliche Steuerungsphantasien.

49. Die EU zieht mit der Beihilfenkontrolle und der Binnenmarktgesetzgebung nach und nach weitere Kompetenzen an sich und bestimmt dadurch die Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten zunehmend. Dabei geht der Blick auf den zwischenstaatlichen Wettbewerb als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung verloren, der durch die vier Grundfreiheiten gerade befördert werden sollte. Konvergenz im regionalen Wohlstand lässt sich kaum durch dauerhafte Transfers erreichen, die langfristig nicht tragbar sind. Konvergenz ist erzielbar, indem sich staatliche Aktivitäten im Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften bewähren. Regulierungen werden auf den Prüfstand gestellt und die wirtschaftliche Entwicklung hemmende, marktwidrige Eingriffe durch den Wettbewerb aufgedeckt. Dies erlaubt es den Mitgliedstaaten, sich darauf zu konzentrieren, was der Staat leisten soll, nämlich Marktversagen zu korrigieren.

50. Die Bedeutung von Wettbewerb in Europa und für Europa erschöpft sich also nicht in der Wettbewerbspolitik und den daran angelehnten Politikbereichen. Jeder Mitgliedstaat bietet unterschiedliche politische Lösungen für bestehende Probleme an. Durch die vier Grundfreiheiten, vor allem die Personenfreizügigkeit und Kapitalverkehrsfreiheit zwischen den Mitgliedstaaten, können Bürger und Unternehmen Gebietskörperschaften wählen, die ihnen gemäß ihren Präferenzen ein hinreichend akzeptables Bündel an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie deren Finanzierung bereitstellen. Der zwischenstaatliche Wettbewerb durch die Vielfalt solcher Lösungen ist der Schlüssel zum bisherigen Erfolg Europas. Dabei kann Regulierungswettbewerb förderlich oder schädlich für den Binnenmarkt sein. Dies hängt vom Anwendungsbereich ab und davon, ob die Ausprägungen dieses Wettbewerbs letztlich die Korrektur von Marktversagen durch den Staat verhindern (Feld, 2007 sowie die Übersicht in Feld et al., 2017). Es ist allerdings kaum zu erwarten, dass das Ausschalten des Wettbewerbs zwischen Mitgliedstaaten eine optimale Lösung darstellt.

51. Ein Mechanismus für diesen Wettbewerb stellt die Mobilität von Arbeit und Kapital zwischen den Mitgliedstaaten dar. Die europäischen Regeln zur Freizügigkeit vernachlässigen jedoch die Konsequenzen der Mobilitätsförderung bei unterschiedlich stark ausgebauten Sozialstaaten. Dadurch entstehen Anreize zur Wanderung in den Staat mit großzügigeren Transfersystemen. Dies droht auf Dauer, die Finanzierbarkeit dieser Sozialstaaten auszuhöhlen (Sinn, 2003 sowie die Übersicht in Feld et al., 2017). Daher wird in der EU über die Möglichkeit einer verzögerten Integration in den Sozialstaat diskutiert, ohne dass bisher jedoch Lösungen gefunden wurden. Dabei geht es nicht darum, einen sinnvollen Einsatz des Sozialstaates zu behindern. Es geht vielmehr um eine ausgewogene Balance. Die Freizügigkeit sorgt für einen effizienteren Arbeitseinsatz in der EU; eine rein sozialstaatlich motivierte Wanderung setzt hingegen falsche Anreize, die letztlich zu einer Aushöhlung des Sozialstaats führen.

V Rückzug in die Festung Europa

52. Die Diskussionen der vergangenen Jahre bedrohen den Markenkern der EU: Die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb. Die deutsch-französischen Vorstöße für eine Industriepolitik, die bestimmte Technologien und Branchen gezielt fördern will, für eine Wettbewerbspolitik, die auf nationale oder europäische Champions und damit verstärkt auf wettbewerbsbeschränkende Instrumente zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Firmen im Ausland setzt, und auf eine Außenwirtschaftspolitik, die sich stärker nach außen gegen ausländische Direktinvestitionen abschottet, bedeuten nichts anderes als einen Rückzug in die „Festung Europa“.

53. Im Innenverhältnis versucht die EU, eine stärkere Harmonisierung in verschiedenen Regelungsbereichen zu erreichen und Kompetenzen auf die EU-Ebene zu verlagern. Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im steuerlichen und regulatorischen Bereich und in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sollen merklich reduziert werden. Gleichzeitig werden Einschränkungen der vier Grundfreiheiten, insbesondere der Dienstleistungsfreiheit, hingenommen. Harmonisierungs- und Regelungsbestrebungen der EU in der Arbeitsmarktpolitik, beispielsweise die Einführung von Mindeststandards für nationale Mindestlöhne, oder in der Sozialpolitik, etwa die Anspruchsberechtigung der EU-Bürger auf Sozialleistungen in allen Mitgliedstaaten, schränken nicht nur die politische Souveränität der Mitgliedstaaten und den Wettbewerb zwischen ihnen ein, sondern reduzieren die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen und führen dadurch zu Beschäftigungseinbußen.

54. Die Globalisierung stellt die Mitgliedstaaten der EU, ihre Arbeitnehmer und Bürger vor Herausforderungen. Sie hat per Saldo aber zu einem gestiegenen Wohlstand in der EU beigetragen. Es ist daher falsch, auf diese Herausforderungen mit Protektionismus zu antworten. Protektionismus wird den Strukturwandel nicht verhindern, sondern allenfalls verzögern. Die Mitgliedstaaten der EU werden dabei aber zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Die EU-Kommission tut daher gut daran, weiter auf eine Ausweitung des internationalen Handels zu setzen. Angesichts der Schwächung der Welt handelsorganisation (WTO) durch die USA bleibt nur der Weg über regionale Handelsabkommen, den die EU konsequent weitergehen sollte. Dies erfordert in einem ersten Schritt eine Ratifizierung der jüngsten Abkommen (CETA und das Abkommen mit dem Mercosur) durch die Mitgliedstaaten. Die

Kommission sollte zudem die Verhandlungen mit den USA für ein amerikanisch-europäisches Handelsabkommen intensivieren, nicht zuletzt um einen drohenden Handelskonflikt abzuwenden, vor allem aber um das enorme weitere Handelspotential zwischen den USA und der EU zu sichern.

55. Um im Systemwettbewerb mit den USA und China zu bestehen, ist Abschottung der falsche Weg. Die Diskussionen um eine Einschränkung ausländischer Direktinvestitionen sind zwar auf China gerichtet, treffen aber ebenso amerikanische Investoren. Sie richten damit potenziell erheblichen Schaden an. Die Verschärfung des Außenwirtschaftsrechts – tiefere Eingriffsschwellen bei Beteiligungen und eine erweiterte Definition der Sicherheitsrelevanz – erlauben es, ausländischen Investoren den Zugang zum europäischen Markt in erheblichem Maße zu versagen. Die Sicherheitsrelevanz sollte eng gefasst sein, sich auf Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit oder kritische Infrastrukturen beziehen.

56. Gleichwohl ist anzuerkennen, dass der Systemwettbewerb mit China die EU vor andere Herausforderungen stellt. Chinesische Unternehmen genießen nicht selten und in nicht geringem Ausmaß die Stützung durch den chinesischen Staat. Eine durch Subventionen ermöglichte Direktinvestition ist nicht grundsätzlich problematisch, insofern der chinesische Steuerzahler mit seiner Subvention chinesischer Investoren, die in der EU investieren, europäische Arbeitsplätze erhält. Selbst der damit ermöglichte Technologietransfer ist nicht per se schädlich. Europäische Unternehmen können auf Dauer nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn sie fortwährend innovativ sind, an der technologischen Grenze operieren und sich Technologieführerschaft sichern. Problematisch sind chinesische Direktinvestitionen vor allem in den Bereichen, in denen tatsächlich eine Wirkung auf die öffentliche Sicherheit besteht. Neben den klassischen Sicherheitsbereichen gehören dazu kritische Infrastrukturen, wie die digitale Infrastruktur.

57. Die veränderte Rechtslage im Außenwirtschaftsrecht darf nicht als Vorwand für eine weiter gehende Abschottung Europas dienen. Die Sicherheitsrelevanz muss eng ausgelegt werden und darf nicht beliebig ausgedehnt sein. Dies würde einerseits die Verfügungsrechte privater Eigentümer, die durch den Verkauf von Anteilen an ausländische Investoren höhere Preise erzielen könnten, unzulässig stark einschränken. Andererseits würde dadurch dem Einfluss von Interessengruppen Tür und Tor geöffnet. Dies gilt vor allem für einen durch den Wunsch nach Abwehr ausländischer Investoren bedingten

Einstieg des Staates. Ordnungspolitisch sind staatliche Industriebeteiligungen selten gerechtfertigt. Ersetzt der direkte staatliche Einfluss von Mitgliedstaaten den indirekten Einfluss des chinesischen Staates auf europäische Unternehmen, ist wenig gewonnen. Gleichwohl besteht hier das Problem, dass strategisch durch staatliche Beihilfen gepäppelte ausländische Unternehmen gezielt und staatlich beeinflusst für Übernahmen eingesetzt werden. Dies ist zwar theoretisch ein ordnungspolitisches Problem, ob es aber in der Praxis ein gravierendes Problem ist, das die Schaffung eines so weitreichenden und potentiell gefährlichen Instruments der ausländischen Beteiligungskontrolle rechtfertigt, wie es im Weißbuch vorgeschlagen wird, ist zweifelhaft.

58. Schließlich muss die europäische Politik die Sorge um die weitere Entwicklung Chinas beschäftigen. Der chinesische Markt ist für europäische Unternehmen von erheblicher Bedeutung. Die chinesische Volkswirtschaft droht in die Falle von Ländern mittleren Einkommens zu geraten, die nach einem gewissen Konvergenzprozess nicht mehr weiterkommen und auf ihrem Entwicklungsstand verharren. China ist technologisch und wirtschaftlich weniger stark, als hierzulande befürchtet wird. So zeigen Böing und Müller (2016, 2019), dass chinesische Patente nur zu ungefähr einem Drittel der Qualität von Patenten im internationalen Vergleich entsprechen. Durch gesteigerte Innovationstätigkeiten kann sich China zwar zunehmend vom internationalen Innovationssystem entkoppeln, es gelingt aber nur selten, eigene Akzente zu setzen. Aufgrund unzureichender Qualität schafft es die chinesische Volkswirtschaft nicht, den hohen Output an Patenten (Innovationsoutput) in Produktivitätswachstum umzuwandeln. Viele Befürchtungen sind also überzogen. Dies bedeutet nicht, dass die Mitgliedstaaten der EU Verletzungen geistiger Eigentumsrechte hinnehmen müssten. Genauso wenig sind chinesische Restriktionen für europäische Investoren in China hinnehmbar. Beides lässt sich am besten in einem chinesisch-europäischen Investitionsabkommen angehen und regulieren.

59. Auf mitgliedstaatlicher Ebene ist der Systemwettbewerb mit China zu einem zentralen Argument für die Aufweichung und Politisierung des nationalen und europäischen Wettbewerbsrechts geworden (s.o.). Es widerspricht jedoch wettbewerbstheoretischen Erkenntnissen und der praktischen Erfahrung, dass marktbeherrschende Stellungen europäischer Champions auf europäischen Märkten die internationale Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit stärken. Die notwendigen Größenvorteile lassen sich besser durch eine technische Harmonisierung im Binnenmarkt gewährleisten, die in vielen Bereichen Ausstrahlungswirkungen auf internationale Märkte hat.

60. Positiv zu werten sind hingegen die Bemühungen der Europäischen Kommission, die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht auch auf europäischer Ebene zu stärken. Mit der Konsultation für einen Digital Services Act hat die Europäische Kommission einen Reformprozess angestoßen, um gerade die Marktmacht der dominanten Digitalkonzerne besser als bisher einhegen zu können. Die Stärkung der Missbrauchsaufsicht ist gerade in diesem Sektor wichtig, nicht zuletzt weil eine Verschärfung der Fusionskontrolle durchaus ambivalente Wirkungen entfalten könnte. Einerseits könnten zwar durch eine striktere Fusionskontrolle sogenannte „Killerakquisitionen“ besser unterbunden werden, bei denen große Digitalkonzerne kleine Wettbewerber kaufen, um so schon den potenziellen Wettbewerb zu erdrosseln. Andererseits schafft aber gerade die Aussicht, ein Start-up irgendwann an einen Digitalkonzern verkaufen zu können, Anreize für Gründungen und Innovationen. Zudem ist vor allem im Bereich der Digitalwirtschaft ungleich viel schwieriger zu prognostizieren, welche Unternehmen einmal Konkurrenten werden könnten, da – anders als etwa in der Pharma-Industrie, aus der das Phänomen der Killerakquisition bekannt ist – es keine langen Forschungspipelines gibt, anhand derer schon lange vorher potenzielle Konkurrenz mit einer gewissen Verlässlichkeit prognostiziert werden kann. Die Stärkung der Missbrauchsaufsicht wird daher umso wichtiger für den Schutz wirksamen Wettbewerbs sein.

61. Die Idee der Gemeinwohlkontrolle im Wettbewerbsrecht ist schließlich problematisch, solange nicht definiert werden kann, was das Gemeinwohl ist. Dies öffnet einer Politisierung Tür und Tor. Das Abwägen zwischen verschiedenen politischen Zielen sollte zudem in einer Demokratie nicht auf die Ebene der Exekutive verlagert werden, sondern im politischen Raum fallen.

62. Der Klimaschutz erfordert erhebliche Anstrengungen der Mitgliedstaaten, um den CO₂-Ausstoß deutlich zu reduzieren und so die Klimavereinbarungen einzuhalten. Im Raum steht eine Verschärfung der Klimaziele, sodass Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 erreicht wird. Mit dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) verfügt die EU über ein geeignetes Instrument zur effizienten CO₂-Reduktion. Bei im Zeitablauf steigenden Zertifikatpreisen lohnt sich die Einsparung von CO₂. Bisher erfasst das EU-ETS allerdings nur rund 40 Prozent des CO₂-Ausstoßes in der EU, vornehmlich die Energiewirtschaft und die Industrie. Vordringliches Ziel der EU-Klimapolitik muss daher die Ausweitung des EU-ETS auf die bislang nicht davon erfassten Sektoren sein. Dies erfordert allerdings einen umfassenden Umbau der Produktion in den Mitgliedstaaten, sodass deren Bereitschaft zu einer solchen Ausweitung noch

gering ist. Daher zielt die EU-Kommission mit ihrem Green Deal darauf ab, geeignete flankierende Maßnahmen zum energieeffizienten Umbau der europäischen Volkswirtschaften hin zu Klimaneutralität zu treffen. Darunter fallen Infrastrukturmaßnahmen, etwa zum Ausbau der Elektromobilität genauso wie die Batteriezellenförderung.

63. Der als Reaktion auf die Corona-Krise beschlossene Aufbauplan bietet eine Möglichkeit, den Mitgliedstaaten den Übergang zu einer solchen Klimapolitik zu erleichtern. Der Aufbauplan soll nach den Vorstellungen der Kommission ein wichtiges Instrument für den Green Deal sein. Darüber hinaus sollen Projekte im Bereich der Digitalisierung gefördert werden, mit der Absicht, die damit verbundenen Strukturwandlungen leichter zu bewältigen. Es führt jedoch kein Weg daran vorbei, dass die Mitgliedstaaten durch geeignete wirtschafts- und finanzpolitische Reformen in nationaler Verantwortung ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Der Aufbauplan kann dabei unterstützend wirken, wenn in den Mitgliedstaaten, die wirtschaftlich am stärksten von der Corona-Pandemie betroffen sind, im Austausch für Fördermittel strukturelle Reformen etwa der Arbeitsmarkt- und Produktmärkte umgesetzt werden, welche die Attraktivität des Standorts für Investoren erhöhen. Dies trägt das Potenzial einer deutlichen Steigerung der Resilienz gegenüber zukünftigen Krisen in sich. Es ist allerdings zu bedenken, dass Konditionalität in den Empfängerländern vielfach mit von außen aufgezwungener Sparpolitik gleichgesetzt wird.⁸ Insofern wird man sehen müssen, ob die Empfängerstaaten die Mittel aus dem Aufbauplan produktiv einsetzen. Die einem Zahlungsantrag beizulegenden nationalen Aufbau- und Resilienzpläne sollen sich gemäß der Einigung des Rates vom 21. Juli 2020 an den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters orientieren. Möglicherweise können dadurch produktivitätssteigernde Reformakzente gesetzt werden. Der bisherige Stand der Umsetzung des Europäischen Semesters deutet allerdings darauf hin, dass die Mitgliedstaaten den länderspezifischen Empfehlungen bislang mit einer gewissen Skepsis begegnen (König, 2020). Der Erfolg des Aufbauplans und die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit bleiben unweigerlich mit der Eigenverantwortung und Reformbereitschaft der Mitgliedstaaten verknüpft.

⁸ Beispielsweise hat der griechische Ministerpräsident Kyriakos Mitsotakis die Verknüpfung von EU-Hilfen mit Bedingungen explizit zurückgewiesen, vgl. <https://de.reuters.com/article/europa-griechenland-mitsotakis-idDEKB-N2470GJ>.

VI Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb

64. Im Systemwettbewerb zwischen den USA und China setzt die EU auf das Modell der Sozialen Marktwirtschaft. Das bisherige Verständnis, die Rahmenbedingungen damit so zu setzen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten durch Wettbewerb im gemeinsamen Markt und durch Offenheit nach außen erzielt wird, ist zunehmend unter Druck geraten. Es droht die Ablösung des bisherigen Paradigmas der europäischen Wirtschaftspolitik durch die Vorstellung gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit durch weniger Wettbewerb, durch Schutz vor dem Wettbewerb von außen und staatlicher Lenkung durch Industriepolitik im Inneren. Es droht ein Rückzug in die Festung Europa.

65. Der Kronberger Kreis plädiert dafür, am bewährten Paradigma der Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb festzuhalten. Das bedeutet nicht, dass die strategische Handels- und Industriepolitik Chinas und der Vereinigten Staaten abgetan oder gar negiert werden soll. Die für eine Abwehr der damit verbundenen Taktiken einsetzbaren Instrumente sind jedoch weitgehend vorhanden. Vor allem sollte statt auf Abschottung besser auf Offenheit durch neue Handels- und Investitionsabkommen gesetzt werden.

66. In Ausübung ihrer Kompetenzen setzt die EU die vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten wirkmächtig durch. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die EU selbst dadurch gebunden wird. Zunehmend dominiert der Eindruck, dass die EU für sich eine Einschränkung der vier Grundfreiheiten in Anspruch nimmt, wenn dies politisch opportun erscheint. Es ist daher ein hohes Maß an Evidenz erforderlich, die belegt, dass Beschränkungen der Grundfreiheiten durch die EU geeignet, angemessen und erforderlich sind. Andernfalls dürften solche Einschränkungen nicht vorgenommen werden. Freiheitsrechte als Gesamtordnung gelten auch für die EU.

67. Die Leitidee der Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb birgt die Gefahr, dass aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen mancher Mitgliedstaat abgehängt zu werden droht. Politisch bedeutet dies, dass zentrifugale Kräfte einsetzen können, wie sie beim Austritt des Vereinigten Königreichs zum Tragen kamen. Der Aufbauplan der EU – obwohl es nach der Corona-Krise nichts wiederaufzubauen gibt – zielt darauf ab, dies zu verhindern und die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

68. Im Kern geht es bei der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten um eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. In den entwickelten Volkswirtschaften der EU lassen sich Produktivitätssteigerungen vor allem über Erhöhungen der nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit erreichen, also der Rahmenbedingungen, die durch die Arbeitsmarkt-, Sozial-, Steuer- und Fiskalpolitik gesetzt werden. Diese Politikbereiche befinden sich aber im Wesentlichen in der nationalen Kompetenz und Souveränität der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sind also hauptsächlich in der Verantwortung, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft zu steigern.

Literaturverzeichnis

Becker, Sascha, Peter Egger und Maximilian von Ehrlich (2010), Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance, *Journal of Public Economics* 94, 578–590.

Böing, Philipp und Elisabeth Müller (2016), Measuring Patent Quality in Cross-Country Comparison, *Economic Letters* 149, 145–147.

Böing, Philipp und Elisabeth Müller (2019), Measuring China's Patent Quality: Development and Validation of ISR Indices, *China Economic Review* 57, 1–14.

Bradford, Anu (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford.

Blander, James und Barbara Spencer (1985), Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics* 18, 83–100.

Breidenbach, Philipp, Timo Mitze und Christoph M. Schmidt (2019), EU Regional Policy and the Neighbours' Curse: Analyzing the Income Convergence Effects of ESIF Funding in the Presence of Spatial Spillovers, *Journal of Common Market Studies* 57, 388–405.

Deaton, Angus (2013), *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Elstner, Steffen, Lars P. Feld und Christoph M. Schmidt (2018), *The German Productivity Paradox – Facts and Explanations*, CESifo Working Paper No. 7231, München.

Feld, Lars P. (2007), Regulatory Competition and Federalism in Switzerland: Diffusion by Horizontal and Vertical Interaction, in: Peter Bernholz und Roland Vaubel (eds.), *Political Competition and Economic Regulation*, Tagungsband der Egon-Sohmen-Stiftung, Routledge, London, 200–240.

Feld, Lars P., Christoph A. Schaltegger, Heiko T. Burret, Christian Frey, Ekkehard A. Köhler, Lukas A. Schmid und Janine Studerus (2017), *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz*, NZZ Libro, Zürich.

König, Jörg (2020), EU-Stabilität nach Corona – Subsidiarität und Solidarität, Auf den Punkt Nr. 03, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Mause, Karsten und Friedrich Gröteke (2017), The Economic Approach to European State Aid Control: A Politico-Economic Analysis, Journal of Industry, Competition & Trade 17, 185–201.

Monopolkommission (2008), Weniger Staat, mehr Wettbewerb – Gesundheitsmärkte und staatliche Beihilfen in der Wettbewerbsordnung, 17. Hauptgutachten, Kapitel 6, Nomos, Baden-Baden.

Oberson, Xavier (2017), Taxing Robots? From the Emergence of an Electronic Ability to Pay to a Tax on Robots or the Use of Robots, World Tax Journal, No. 2, 247–261.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2019), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Schmillen, Achim und Matthias Umkehrer (2017), The Scars of Youth: Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experience, International Labour Review 156, 465–494.

Sinn, Hans-Werner (2003), The New Systems Competition, Blackwell, Oxford.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017), Steuervergünstigungen und EU-Beihilfenaufsicht: Problematik und Ansätze zur Lösung des Kompetenzkonflikts mit der Steuerautonomie, Gutachten, Berlin.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020)
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*

- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
 – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
 16 Das soziale Netz reißt (1988)
 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
 14 Reform der Alterssicherung (1987)
 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
 Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Mehr Information zum Kronberger Kreis auf:
www.kronberger-kreis.de

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts Freiburg, Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Professorin für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin, Vorsitzende der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), House of Finance, Frankfurt, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.