



Stiftung
Familienunternehmen

Industriepolitik in Deutschland und der EU

Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

Professor für Öffentliches Recht,

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

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

Präsident des ifo Instituts – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

Prof. Dr. Kay Windthorst

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtsdogmatik und

Rechtsdidaktik, Universität Bayreuth

© Stiftung Familienunternehmen, München 2020

Titelbild: [ixpert](#) | [shutterstock](#)

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-80-3

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Industriepolitik in Deutschland und der EU. Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, mit Aufsätzen von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest und Prof. Dr. Kay Windthorst, München 2020, www.familienunternehmen.de

Leitplanken für eine nationale und europäische Industriepolitik

Der Systemwettbewerb mit China und der Protektionismus anderer Staaten lässt auch in Europa die Rufe nach einer sichtbarerem Industriepolitik lauter werden. Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier löste mit der Forderung, der Staat solle sich an der Bildung nationaler und europäischer Champions beteiligen, Kontroversen aus. Mit der anschließenden Überarbeitung seiner Industriestrategie stellte Altmaier klar, dass er nicht einseitig Großkonzerne fördern will. Der Minister setzt sich für verbesserte Rahmenbedingungen ein, die auch Familienunternehmen zugutekommen sollen. Das Thema bleibt aktuell: Die EU-Kommission legte im März ihre Industriestrategie vor.

Die Weltwirtschaft befindet sich im Umbruch. China könnte in diesem Jahrzehnt zur führenden Wirtschaftsmacht aufrücken. Viele fragen sich, ob der chinesische Staatskapitalismus mehr Wohlstand produzieren kann als der Westen. Veränderungen ergeben sich auch dadurch, dass sich die Vereinigten Staaten von einem regelbasierten Welthandel entfernen. Was setzt dem Europa entgegen?

Der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Familienunternehmen hat die Diskussionen um die richtige Industriestrategie zum Anlass genommen, die verschiedenen Konzepte näher zu beleuchten und gibt Antworten. Die europäische Union benötigt eine ambitionierte Handelspolitik, um im Vergleich zu den Wirtschaftsblöcken USA und China nicht an Bedeutung zu verlieren. Mit einer aktiveren Außenhandelspolitik und einer Vertiefung des EU-Binnenmarktes kann Europa wichtige Impulse setzen. Zugleich mahnt der Beirat: Alle Maßnahmen, die auf weniger Wettbewerb zielen, erweisen sich als Irrweg. Dazu gehört auch eine Lockerung des EU-Wettbewerbsrechts, die immer wieder gefordert wird.

Der Beirat ruft dazu auf, vorhandene Instrumente der europäischen Politik besser zu nutzen. Notwendig sind

in erster Linie Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der EU, um die europäische Industrie wettbewerbsfähiger zu machen. Neue Handelsabkommen bieten die Chance, die globale Ausrichtung der europäischen Unternehmen zu stärken. Außerdem sind Hindernisse im Europäischen Binnenmarkt zu beseitigen. Gerade im Dienstleistungssektor bestehen noch Restriktionen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest spricht sich dafür aus, dass Europa seine wirtschaftliche Macht bei der Zusammenarbeit mit China stärker herausstellt. Die EU solle den Zugang zum EU-Binnenmarkt in die Waagschale legen, um europäischen Unternehmen den Eintritt in ausländische Märkte zu verschaffen. Ziel seien die beiderseitige Marktöffnung und gleiche Wettbewerbsbedingungen.

Prof. Gabriel Felbermayr, PhD, sieht im Abschluss neuer Freihandelsabkommen der EU großes Potenzial. Gerade in einer Zeit, in der die Unsicherheit im Welthandel zunimmt, sei dies der richtige Weg, um Vertrauen zu schaffen. Bei der Ausgestaltung der Freihandelsabkommen solle sich die EU auf reine Handelsfragen beschränken, so Felbermayr. Es führe nicht weiter, Freihandelsabkommen mit Zielen zu überfrachten. In die Sozial-, Lohn- und Umweltpolitik sollten die Abkommen nicht eingreifen.

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio mahnt an, dass eine deutsche und eine europäische Industriestrategie auf dem Leitbild der sozialen Marktwirtschaft aufbauen müssen. Er warnt vor einer schleichenden Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien. Immer neue staatliche Interventionen veränderten die Landkarte des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft.

Die Qualität eines Industriestandorts entscheidet sich auch daran, wie vernetzt und angebunden ländliche Regionen sind. Prof. Dr. Kay Windthorst hat sich mit dem Beitrag der Familienunternehmen zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland

beschäftigt. Familienunternehmen stabilisieren den ländlichen Raum, indem sie durch Beschäftigung und Berufsausbildung zu Chancengerechtigkeit beitragen.

Die vorliegenden Beiträge markieren Leitplanken für eine erfolgreiche Industriepolitik in Deutschland und Europa.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Kirhdörfer', written in a cursive style.

Prof. Rainer Kirhdörfer

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats und
Vorstand der Stiftung Familienunterne

Inhaltsverzeichnis

Industriepolitik und Grundgesetz 1

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

I.	Industriepolitik im Diskurs	1
1.	Deutsche Industriepolitik	1
2.	Nationale Industriestrategie	2
II.	Die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes als Rahmen industrie-politischer Maßnahmen der deutschen Hoheitsgewalt	9
1.	Wirtschaftsverfassung als Sammelbegriff für spezifische Rechtsinstitute	10
2.	Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft	12
III.	Gelenkte Marktwirtschaft: wirtschaftspolitischer Spezialfall oder verfassungswidriges Gegenmodell zur Sozialen Marktwirtschaft?.....	14
IV.	Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als verfassungsrechtliches Instrument zum Schutz vor einer Grenzüberschreitung	19
1.	Verfolgung eines legitimen Ziels	20
2.	Geeignetheit der Maßnahme	21
3.	Erforderlichkeit der Maßnahme	23
4.	Angemessenheit der Maßnahme	24
V.	Ergebnis	26
	Literaturverzeichnis	28

Industriestandort Deutschland: Zukunftsperspektiven für den Mittelstand 33

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

I.	Einleitung.....	33
1.	Industrieanation Deutschland	34
2.	Industriepolitische Bedeutung der Familienunternehmen	35
3.	Warum Industrie?.....	35
4.	Die aktuelle Krise der Industrie	36
5.	Stagnierende Produktivität.....	37
II.	Technologischer Wandel.....	38
1.	Zur empirischen Evidenz	38
2.	Bedrohte Technologieführerschaft	40
3.	Technologieneutrale Standortpolitik anstatt interventionistischer Industriepolitik.....	40
4.	Zugang zu Zukunftstechnologien sichern	41
5.	Technologieskepsis.....	41

III. Veränderung der wirtschaftlichen und politischen Weltordnung	41
1. Von der Hyperglobalisierung zur Slowbalization.....	41
2. Krise der Welthandelsorganisation (WTO)	43
3. Deutschland als größter Leidtragender der Globalisierungskrise	44
4. Reform der WTO: Mehr als Lippenbekenntnisse	45
5. China und die neue Welthandelsordnung.....	45
6. Freihandelsabkommen: Einziges Instrument zum Abbau handelspolitischer Unsicherheit	46
7. Binnenmarkt: das Kronjuwel der europäischen Integration	47
IV. Demografischer Wandel	48
1. Alterung und Rückgang der Erwerbsbevölkerung.....	48
2. Soziale Sicherungssysteme: Steuer- und Abgabenbelastung könnte weiter steigen	50
3. Begrenzung der Abgabenlast.....	51
4. Demografischer Wandel reduziert das Potentialwachstum	51
5. Eine moderne, unbürokratische Einwanderungspolitik für Fachkräfte.....	52
6. Lebenslanges Lernen in öffentlich-privater Partnerschaft	53
V. Klimawandel und Klimapolitik.....	54
1. CO ₂ -Preise für den Klimaschutz.....	54
2. Steigende Strompreise als Hemmschuh für Zukunftstechnologien.....	54
3. Strategien zur Absenkung des Strompreises	56
4. Das Carbon-Leakage-Problem.....	56
5. Ein WTO-kompatibler Grenzausgleichmechanismus	57
VI. Schlussfolgerungen.....	57
Literaturverzeichnis	59

Nationale und europäische Industriepolitik und der Aufstieg Chinas 61

von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Nina Czernich und Prof. Dr. Oliver Falck

I. Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft	61
II. China als attraktiver Markt für deutsche Unternehmen und institutionelle Herausforderungen in China	62
1. Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität deutscher Unternehmen in China	62
2. Entwicklung von Restriktionen aus frühen Tagen der Marktöffnung	65
3. Die besondere Rolle der Staatsunternehmen (State Owned Enterprises, SOE).....	68
4. Achtung von Rechten an geistigem Eigentum.....	70
5. Elektromobilität und Umweltregulierungen.....	71
6. Die Bedeutung von Daten und das Vorgehen Chinas	73

III. Chinesische Unternehmen drängen weltweit in die Märkte – Sorge deutscher Unternehmen, von chinesischen Unternehmen überholt zu werden.....	76
1. Chinesische Exporte und Auslandsinvestitionen	76
2. Außenhandelsverordnung und EU FDI Screening.....	81
3. Made in China 2025.....	81
IV. Weitere Entwicklung und Handlungsempfehlungen – Wie sollten Deutschland und die EU auf die Entwicklung Chinas reagieren?.....	89
Literaturverzeichnis	94

Die Bedeutung von Familienunternehmen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland..... 97

von Prof. Dr. Kay Windthorst

I. Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse	97
1. Politische Forderung	97
2. Verfassungsrechtlicher Auftrag	97
3. Inhalt des Gleichwertigkeitsgebots	102
4. Tatsächliche Verwirklichung des Gleichwertigkeitsgebots	103
II. Die arbeitsteilige Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse.....	104
1. Querschnittsaufgabe unterschiedlicher Akteure.....	104
2. Primat einer Verwirklichung der Gleichwertigkeit durch Private.....	105
3. Komplementäre Sicherung durch die öffentliche Hand	105
III. Der spezifische Beitrag von Familienunternehmen bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.....	106
1. Begriff und Merkmale eines Familienunternehmens	106
2. Die Kernthese: Stabilisierung des ländlichen Raums durch Familienunternehmen	107
3. Begriffliche Vorklärungen	107
4. Stabilisierung aufgrund wirtschaftlicher Faktoren	108
5. Stabilisierung durch Ausbildung	109
6. Stabilisierung durch soziales Engagement.....	110
IV. Möglichkeiten der öffentlichen Hand zur Förderung dieses spezifischen Nutzens von Familienunternehmen.....	110
1. Berücksichtigung des spezifischen Nutzens bei staatlichem Handeln	110
2. Verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen.....	111
3. Keine Erhöhung der Substanzsteuern.....	111
4. Bereitstellung einer leistungsfähigen und sicheren Infrastruktur	112
5. Stärkere Unterstützung bei der Ausbildung	112
6. Förderung des sozialen Engagements	113

V. Fazit.....	113
VI. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	114
Literaturverzeichnis	117
Über die Wissenschaftlichen Beiräte.....	121

Industriepolitik und Grundgesetz

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

I. Industriepolitik im Diskurs

1. Deutsche Industriepolitik

Seit Beginn der Industrialisierung gibt es Industriepolitik, auch wenn der Begriff erst im 20. Jahrhundert aufkam. Der Begriff der Industrie war stets ambivalent. Er unterscheidet sich vom traditionellen Gewerbebegriff¹ und nimmt seinen Ausgangspunkt in der fabrikmäßigen, unter Kraftmaschineneinsatz regelmäßig hoch arbeitsteiligen Herstellung und Verarbeitung von Produktions- und Verbrauchsgütern, wobei das Element der Massenproduktion charakteristisch ist.² Industriepolitik ist demnach die Summe aller staatlich-regulativen Vorgaben für diesen Wirtschaftszweig und darüber hinaus auch die planvolle Förderung, Entwicklung oder Begrenzung dieses Sektors. Während Industriepolitik für die einen beinahe wie eine Zauberformel weitsichtiger politischer Wirtschaftsplanung wirkt, ist sie für die anderen ein Reizwort, weil damit eine verzerrende politische Intervention in den Markt befürchtet wird. Auch jenseits zugespitzter Hoffnungen und Sorgen vermag Industriepolitik je nach Ausgestaltung wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele zu verwirklichen, Wohlstandsdividenden zu erzielen, schädliche Wirkungen zu begrenzen oder aber eben auch unter Missachtung der Autonomie des Wirtschaftssystems destabilisierende Wirkungen zu entfalten.³

Das Grundgesetz eröffnet dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, auf deren Grundlage Rechtsetzung für das Wirtschaftsleben – auch mit dem Ziel der Förderung

der industriellen Entwicklung – möglich ist.⁴ Im Kern geht es darum, dass Maßnahmen zum Erhalt der Industrie, zu ihrer Anpassung oder Gestaltung und zu ihrer Wachstumsförderung einen Beitrag zur Gesamtwohlfahrt leisten können sollen. Die Industrieunternehmen können hiervon monokausal oder multikausal betroffen sein und zwar in ihrer jeweiligen Akteurseigenschaft als Investoren, Hersteller von Produkten, als Steuerzahler, als Innovatoren, als Energieverbraucher oder in ihrer Rolle als Arbeitgeber.

Komplementär zum Kompetenzraum deutscher Industriepolitik steht die Industriepolitik der Europäischen Union, die in Wahrnehmung ihrer Kompetenzen in den Bereichen etwa der Wettbewerbs-, der Währungs-, der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, der Umweltpolitik und der Handelspolitik industriepolitische Aktivität entfaltet. In diesem Zusammenhang steht die Vorschrift des Art. 173 AEUV als spezifisch industriepolitische Unionskompetenz. Diese Querschnittsklausel⁵ ist darauf ausgerichtet, der Industrie die Anpassung an strukturelle Veränderungen zu erleichtern, ein für die Weiterentwicklung günstiges Umfeld zu schaffen und auf eine bessere Nutzung des industriellen Potentials in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung hinzuwirken.⁶ Zwar haben die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit für die Industriepolitik nicht auf die Europäische Union übertragen, sie sind aber verpflichtet, die anderen Mitgliedstaaten sowie die Kommission zu konsultieren, das heißt sie über nationale industriepolitische Maßnahmen

1 S. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar GG, Art. 74, Rn. 88.

2 C. Seiler, in: BeckOK GG, Art. 74, Rn. 35; S. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar GG, Art. 74, Rn. 88.

3 Vgl. L. v. Wartenberg, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft, WuW 1991, 863 (863); U. Di Fabio, Wirtschaft und Staat: Wer steuert wen?, WPg 2011, S. I.

4 Vgl. S. Storr, Wirtschaftspolitik durch Auftragsvergabe, WiVerw 2007, 183 (183).

5 M. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/AEUV, Art. 173 AEUV, Rn. 27 f.

6 M. Haag, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Kommentar EUV/AEUV, Vorb. Art. 101 bis 109 AEUV, Rn. 44; siehe näher auch W. Frenz, TTIP, Klimaschutz und Beschäftigungsprogramm: Handels-, Industrie-, Arbeits- und Umweltpolitik in der Gemengelage, EWS 2015, 9 (13).

zu informieren und sich mit ihnen zu beraten. Zur Koordination industriepolitischer Maßnahmen im Sinne einer inhaltlichen Abstimmung mit den Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten ist ein Mitgliedstaat nur verpflichtet, soweit dies erforderlich ist, um negative Auswirkungen auf die industrielle Wettbewerbsfähigkeit der anderen Mitgliedstaaten zu vermeiden oder zu reduzieren.⁷ Deutsche Industriepolitik findet demnach im europäischen Mehrebenensystem statt. Es geht um die Steuerung der deutschen Wirtschaft mit spezifisch industriellem Fokus im europäischen Kontext und Rechtsrahmen. Ziel ist es, insbesondere mit ordnungspolitischen, fiskalischen oder sonstigen verhaltenslenkenden Maßnahmen Effekte zu erzeugen, die langfristig Wachstum und gesamtgesellschaftlich verteilten Wohlstand auf dem europäischen Kontinent mehren.⁸

2. Nationale Industriestrategie

a) Ausgangspunkt

Im Februar 2019 legte der Bundeswirtschaftsminister *Peter Altmaier* einen Entwurf für eine Nationale

Industriestrategie 2030⁹ vor. Dieses Rohkonzept unternahm den Versuch, eine konsistente Industriepolitik für einen Erhalt und eine Erneuerung der deutschen Industrielandschaft vorzuzeichnen. Auf der Grundlage dieses ersten Aufschlags wurde eine Regierungsstrategie erarbeitet, die am 29. November 2019 vorgestellt wurde und den Namen „Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik“ trägt.¹⁰ Der Entwicklungsprozess einer Nationalen Industriestrategie 2030 wurde begleitet von dem deutsch-französischen Manifest für eine europäische Industriepolitik des 21. Jahrhunderts¹¹ und einer Gemeinsamen Erklärung zu einer europäischen Wettbewerbspolitik der Wirtschaftsminister des Weimarer Dreiecks.¹² In ihrer Zusammenschau markieren die Dokumente die Perspektive für eine Industriestrategie der Europäischen Union. Der Europäische Rat¹³ und der Rat der Europäischen Union¹⁴ haben die Kommission ersucht, eine langfristige Vision für die industrielle Zukunft der Europäischen Union einschließlich konkreter Maßnahmen zu ihrer Umsetzung vorzulegen.¹⁵ Auch von Seiten der im Rahmen des informellen Formats *Friends of Industry*¹⁶

7 M. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/AEUV, Art. 173 AEUV, Rn. 23.

8 Vgl. U. Di Fabio, *Wirtschaft und Staat: Wer steuert wen?*, WPg 2011, S. 1.

9 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

10 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

11 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, Februar 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Das deutsch-französische Manifest für eine europäische Industriepolitik des 21. Jahrhunderts wurde im Nachgang zu dem Scheitern der Siemens-Alstom-Fusion (*Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 06.02.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_881 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020)) verfasst, die den Ausgangspunkt für die Forderung nach einer Neuausrichtung der europäischen Wettbewerbspolitik bildete.

12 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Gemeinsame Erklärung des deutschen Wirtschaftsministers, des französischen Wirtschaftsministers und des polnischen Wirtschaftsministers, Modernising EU Competition Policy, Juli 2019, <https://polen.diplo.de/blob/2231854/3fe3441f5dbdada3459a8b5fd093b01f/modernising-eu-competition-policy-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

13 *Europäischer Rat*, Tagung des Europäischen Rates (21. und 22. März 2019) – Schlussfolgerungen, 22.03.2019, S. 2, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/de/pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

14 *Council of the European Union*, An EU Industrial Policy Strategy: a Vision for 2030 – Council Conclusions, 27.05.2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39507/st09706-en19.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

15 Zur Historie des industriepolitischen Engagements der Europäischen Union siehe M. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/AEUV, Art. 173 AEUV, Rn. 1 ff., 7 ff.

16 Die Gruppe der *Friends of Industry* wird gebildet aus mit der Industriepolitik befassten Ministern einiger europäischer Staaten. Das Format wurde im Jahr 2013 auf Initiative Frankreichs gegründet. Seither findet jährlich eine Ministerkonferenz statt, die einen Rahmen für die Diskussion europäischer industriepolitischer Themen bilden soll. Im Jahr 2019 fand die Konferenz im Oktober in Wien statt. Eine Mitarbeit steht allen industrieaffinen Mitgliedstaaten der Europäischen Union offen.

abgehaltenen Ministerkonferenz¹⁷ sowie von deutscher Seite¹⁸ ist verstärkt auf die Notwendigkeit einer europäischen Industriestrategie hingewiesen worden. Noch wurde sie nicht vorgelegt. Verschiedene Institutionen der Europäischen Union beteiligen sich an der Erarbeitung, vor allem Vorbereitungsgremien der einzelnen Unionsorgane sind befasst. Insbesondere der Think Tank der Kommission (European Political Strategy Centre) hat bereits Vorschläge veröffentlicht.¹⁹ Als Reaktion auf die politische Diskussion betreffend die Untersagung der Fusion zwischen Siemens und Alstom hat er im März 2019 eine konzeptionelle Neubestimmung der Industriepolitik der Europäischen Union angeregt. Das Strategiepapier identifiziert vor allem den Kapitalbedarf für Start-ups der Digitalwirtschaft, aber auch für strategische Güter, Prozesse und Fähigkeiten, etwa bei der Batterieproduktion. Es setzt auf Investitionsfonds der Europäischen Union (im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens) oder auf Staatsfonds (Sovereign Wealth Funds) nach dem Vorbild Chinas als strategische Instrumente zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen und strategischen Vorstößen im Ausland. Ansonsten bleibt hier vieles im Unbestimmten.

Allgemein ist zu verzeichnen, dass auf nationaler wie auf unionaler Ebene Wege zu einem neuen industriellen Aufbruch gesucht werden, die eine wachsende und

wettbewerbsfähige Wirtschaft fördern sollen. Vorliegender Beitrag rückt die im November veröffentlichte deutsche Industriestrategie 2030 in den Vordergrund, die einerseits auf interne Wandlungen des industriellen Sektors selbst und andererseits auf externe Wandlungen im globalen Bezugsrahmen der deutschen Industrie reagiert.²⁰

aa) Reaktion auf wirtschaftsinhärente Veränderungsprozesse

Jede Wirtschaftspolitik benötigt Wissen über ihren Gegenstand. Diese Aussage ist ebenso trivial wie voraussetzungsreich, denn das politische System verfügt auch unter wissenschaftlicher Beratung nicht über dieselben Informationen wie der Markt. Umgekehrt gilt dies ebenso im Hinblick auf die Berechenbarkeit des politischen Prozesses von der Warte eines Wirtschaftsunternehmens aus. Das Komplexitätsgefälle zwischen Funktionssystemen ist unüberwindbar. Aus diesem Grund arbeitet das politische System mit wissenschaftsbasierten Bildern vom Zustand der Wirtschaft und von ihren maßgeblichen Entwicklungsbedingungen. Es geht darum, wenigstens die wesentlichen Bedingungen für den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und industriellen Wandel zu erkennen und sinnvoll zu gestalten. Die inhärenten Wandlungen des industriellen Sektors, an welche die Industriestrategie 2030 anknüpft, lassen sich durch

17 *Friends of Industry*, Gemeinsame Erklärung von Frankreich, Österreich, Kroatien, der Tschechischen Republik, Estland, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Polen, Rumänien, der Slowakei und Spanien, Dezember 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/friends-of-industry-6th-ministerial-meeting-declaration.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

18 Siehe z. B. Beschlussantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen vom 08.05.2019, BT-Drucks. 19/9955, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/099/1909955.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Wirtschaftsvereinigung Stahl*, Position der Wirtschaftsvereinigung Stahl zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030, Mai 2019, S. 3, https://www.stahl-online.de/wp-content/uploads/2019/06/Position_WV-Stahl_Nationale-Industriestrategie-2030_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 10, 29 ff., https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

19 *European Political Strategy Centre*, EU Industrial Policy after Siemens-Alstom. Finding an new balance between openness and protection, März 2019, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_industrial-policy.pdf (zuletzt abgerufen am 01.02.2020).

20 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 4, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

das Buzzword „Industrie 4.0“ beschreiben. Verstanden als vierte industrielle Revolution²¹ bedeutet die auch als Basisinnovation bezeichnete²² Digitalisierung in diesem Zusammenhang die „höchste“ und aktuellste Stufe der Entwicklung industrieller Prozesse, die mit der Einführung mechanischer Produktionsanlagen mit Hilfe von Wasser- und Dampfkraft begann und über die Integration elektrischer Energie Massenproduktion und seit dem Beginn der 1970er Jahre auch eine Prozessautomatisierung ermöglichte. Dabei wird ein neuer Grad der Komplexität industrieller Fertigungsprozesse erreicht. Heute geht es um Infrastruktur, Innovationen, Transformation zu neuen Wertschöpfungsstrategien und um die intelligente Vernetzung der innovativen Komponenten mit realwirtschaftlichen Beständen.²³ Beispielsweise soll Künstliche Intelligenz in bestehenden Abläufen eingegliedert werden, sodass der digitale Fortschritt durch diese emergente, transformative Technologie zumindest ausschnittsweise beschrieben wird. Die Nutzung von 5G-Frequenzen²⁴ leistet einen infrastrukturellen Beitrag für ein sogenanntes „Internet der Dinge“, welches in der Folge erhöhter Datenmengen dann allerdings auch für das Thema Datensicherheit Probleme hervorruft und die Frage nach der Vertraulichkeit von Unternehmensinformationen nicht zuletzt im Blick auf Cloud-Lösungen neu stellt. Das Verhältnis zwischen

Software und Hardware wird neu austariert. Auf die durch die Digitalisierung bewirkte Beschleunigung der Innovationsprozesse²⁵ wird durch die Implementierung des neuen Produktionskonzeptes der „agilen Produktion“²⁶ reagiert. Letzteres will auch mit „Sprunginnovationen“ umgehen und industrielle Produktionsprozesse auf entscheidende Neuerungen zuschneiden können. Neue Kosteneinsparungsmodelle werden möglich, wenn etwa Maschinen an den Strom- und Energiepreis gekoppelt werden und die Produktivität selbstständig unter Beachtung der Schwankungen variieren.

Der Begriff „Industrie 4.0“ steht als positive Vision für neue Wertschöpfungsmodelle, intelligente Produktionsweisen, smarte Lösungen, Energieeinsparungen und sogar für eine gewisse Mühelosigkeit. Zugleich weist der Begriff aber auch auf Risiken hin, auf technologische Herausforderungen und disruptive Tendenzen, also auf einen spürbaren Strukturwandel, der auch Verlierer kennen wird. Die geopolitischen Rahmenbedingungen haben sich im Zuge der Digitalisierung bereits markant verändert: Plattformen nutzen ihre Stellung zum Ausbau von Oligopolen oder Monopolen und dringen mit ihren Wertschöpfungsmodellen in die Realwirtschaft ein, umgehen deren Kundenbeziehungen durch direkte Kontakte zu Nutzern kostenloser oder kostengünstiger

21 Bundesministerium für Bildung und Forschung, Industrie 4.0, <https://www.bmbf.de/de/zukunftsprojekt-industrie-4-0-848.html> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

22 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 9, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 8, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

23 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 10, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

24 Die Bundesnetzagentur hat mit Blick auf unterschiedliche industrielle und mittelständische Geschäftsmodelle und Frequenzbedarfe den Frequenzbereich 3,7 bis 3,8 GHz für lokale Anwendungen bereitgestellt. Diese Frequenzen wurden nicht Teil der im Frühjahr 2019 durchgeführten Frequenzversteigerung und können insbesondere für die Industrieautomation bzw. Industrie 4.0 eingesetzt werden, siehe Bundesnetzagentur, Pressemitteilung vom 11.03.2019, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Presse/Pressemitteilungen/2019/20190311_LokaleFrequenzen.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Jüngst hat die Bundesnetzagentur die Gebühren für die Nutzung von Frequenzen im Bereich von 3,7 bis 3,8 GHz für lokale Anwendungen festgelegt, siehe Bundesnetzagentur, Pressemitteilung vom 31.10.2019, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Presse/Pressemitteilungen/2019/20191031_LokalesBreitband.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

25 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 10 f., https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

26 Siehe hierzu C. Ramsauer/C. Rabitsch, Agile Produktion – Ein Produktionskonzept für gesteigerten Unternehmenserfolg in volatilen Zeiten, in: Biedermann (Hrsg.), Industrial Engineering und Management, 2016, S. 63 ff.

Plattformen, nutzen bestehende Strukturen, schaffen neue Abhängigkeiten. Weltweite Kapitalströme, suchendes Anlagekapital und große Fonds lassen neue Formen von Beteiligungen (Private Equity) entstehen, die mit Fonds oder Wagniskapitalgesellschaften (Venture-Capital) die Dynamik verstärken oder auch Volatilität hervorrufen können.²⁷

Die Industriestrategie 2030 ist darauf gerichtet, Maßnahmen vorzustellen, die es deutschen und europäischen Industrieunternehmen ermöglichen und erleichtern sollen, sich diesen neuen Herausforderungen besser anzupassen. Dabei gilt als politischer Merksatz, dass die traditionellen Stärken in industriellen Kernbereichen nur bewahrt werden können, wenn die Standards und Bedingungen der „Industrie 4.0“ rasch und effizient implementiert werden.²⁸ Mit Rücksicht auf die dargelegten, sektorspezifisch unterschiedlichen internen Wandlungen muss die Industriestrategie 2030 abgestimmt sein mit der Nationalen Strategie für Künstliche Intelligenz²⁹, die von der Bundesregierung im November 2018 veröffentlicht wurde. Dass dies nicht ganz einfach ist, wird deutlich,

wenn man bedenkt, dass noch drei weitere strategische Konzeptionen der Bundesregierung bestehen. Zu nennen ist zunächst die Hightech-Strategie 2025³⁰, die auf die Bewahrung und Förderung der Bundesrepublik Deutschland als Innovationsnation ausgerichtet ist. Sodann ist auf die Mittelstandsstrategie vom Oktober 2019³¹ zu verweisen, die ihren Fokus auf kleinere und mittlere (Familien-)Unternehmen richtet. Schließlich müssen die Industriestrategie 2030 und die Fachkräftestrategie³² in einen Gleichlauf gebracht werden. Dabei fällt dem kritischen Beobachter auf, dass häufig tagespolitisch mit Aktionen, Programmen und Dialogforen agiert wird, es jedoch an langfristigen, infrastrukturell abgesicherten und ordnungspolitisch durchdachten Konzeptionen fehlt.

bb) Reaktion auf externe Wandlungen

Der industriepolitische Aufschlag durch Bundeswirtschaftsminister *Peter Altmaier* bezieht sich auch auf externe politisch induzierte Wandlungsprozesse.³³ Bereits der Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030 erkannte eine „Renaissance industriepolitischer Strategien“, die eine Novellierung des globalen Bezugsrahmens der

27 Darauf reagiert etwa die Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM = Alternative Investment Funds Managers).

28 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 7, 9, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 21f., https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); vgl. auch Beschlussantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen vom 08.05.2019, BT-Drucks. 19/9955, S. 3, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/099/1909955.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020) und *American Chamber of Commerce in Germany e.V.*, Positionspapier. Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen statt staatlicher Eingriffe und Protektionismus, Frühjahr 2019, S. 7, https://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Public-Affairs/04_Position_Papers/AmCham_Germany_Positionspapier_Nationale_Industriestrategie_2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

29 *Bundesregierung*, Nationale Strategie für Künstliche Intelligenz, November 2018, https://www.bmbf.de/files/Nationale_KI-Strategie.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

30 *Bundesregierung*, Forschung und Innovation für die Menschen. Die Hightech-Strategie 2025, September 2018, https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Forschung_und_Innovation_fuer_die_Menschen.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

31 *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Wertschätzung Stärkung Entlastung. Mittelstandsstrategie, Oktober 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Mittelstand/mittelstandsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Die Erarbeitung einer gesonderten Mittelstandsstrategie war zuvor von der Fraktion der FDP im Bundestag ausdrücklich gefordert worden, siehe Beschlussantrag der Fraktion der FDP vom 08.05.2019, BT-Drucks. 19/9936, S. 2 ff., <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909936.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

32 *Bundesregierung*, Fachkräftestrategie, Dezember 2018, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2018/fachkraeftestrategie-der-bundesregierung.pdf;jsessionid=35E6F9FEA5AA82114594E3F4F965DB2E?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

33 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 9, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

deutschen Industrie bewirkt.³⁴ Sämtliche großen Wirtschaftsräume – darunter insbesondere solche mit schwach ausgeprägter ordnungspolitischer Tradition wie China, Japan und Südkorea, aber auch stärker marktwirtschaftlich orientierte Staaten wie die USA – richten sich in der Art und Weise zwar disjunkt, aber in der Zielausrichtung eben doch vergleichbar auf einen robuster werdenden weltweiten Wettbewerb innerhalb der bedeutsamsten Industriesparten ein. Hierdurch wächst die Anzahl von Anbietern und Nachfragern auf bekannten sowie neuen Märkten rasant. Die sektorinternen Wandlungen (s. o.) betreffen eben auch gefestigt geglaubte Verteilungen der Weltmarktanteile. Zu verweisen ist etwa auf die staatskapitalistische Initiative „Made in China 2025“, die die aktive – das heißt insbesondere subventionsbasierte – Industriepolitik der chinesischen Regierung kennzeichnet. Dabei geht es China um die Aufwertung eigener industrieller Potentiale in den Schlüsselpartnern der Informationstechnologie, der Robotik, der Luft- und Raumfahrt, der Meerestechnik und des Schiffsbaus, der alternativen Automobilantriebe, der Energieerzeugung, der neuen Werkstoffe, der Landwirtschaftsmaschinen, der Biomedizin und Medizintechnik und des Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrs.³⁵ Das expansiv angelegte Entwicklungsprogramm wird begleitet durch die Verflechtungsstrategie der neuen Seidenstraße, welche ein chinesisch kontrolliertes logistisches Fundament für

einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zwischen China und Europa sein soll.³⁶

Das Hineindrängen in die Weltmärkte und die Transformation bestehender Wertschöpfungsmodelle mithilfe massiver staatlicher Investitionen aus dem asiatischen Raum bei gleichzeitiger Behinderung ausländischer Konkurrenten ist nicht die einzige externpolitische Veränderung, die besonders für die exportorientierte³⁷ deutsche Industrie bedeutsam ist. Auch Entkoppelungsstrategien wie die US-amerikanische wollen die Autonomie des eigenen Wirtschaftsraums unter Einschluss der klassischen Sparten des industriellen Sektors stärken und setzen zu diesem Zweck unter anderem auf eine Politik der Kapitalanlagensteuerung oder der Errichtung von Handelshemmnissen. In der Konsequenz wirken solche Strategien neoprotektionistisch und gefährden das multilaterale Welthandelssystem.³⁸ Für Exportnationen so wichtige gewachsene gemeinsame Standards erodieren, weil zunehmender nationaler Egoismus und Protektionismus mitunter eine Abkehr von multilateralen Vereinbarungen bedeutet.³⁹ In neue bilaterale Freihandelsabkommen werden diese zumeist – allerdings nicht in ihrer Gesamtheit – hinübergerettet. Dessen ungeachtet wirkt fort, dass jedenfalls die vorhergehende US-Regierung die technologische Expansion durch die großen Technologiekonzerne Apple, Amazon, Google, Facebook, Microsoft und General Electric umfassend begleitet und

34 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 2, 8, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); vgl. weiterhin Beschlussantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen vom 05.05.2019, BT-Drucks. 19/9955, S. 1, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/099/1909955.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

35 Siehe *The State Council of The People's Republic of China*, Made in China 2025, <http://english.www.gov.cn/2016special/madeinchina2025/> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

36 Siehe *The State Council of The People's Republic of China*, The Belt and Road Initiative, <http://english.www.gov.cn/beltAndRoad/> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

37 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Exporte. Importe. Außenhandelsaldo, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/lrahl01.html;jsessionid=01CE96FCAC807D59BF8A68DCFA1AE865.internet742> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

38 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Brief zur Nationalen Industriestrategie vom 08.02.2019, S. 3, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Kieler Institut für Weltwirtschaft*, Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, S. 4, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

39 Vgl. *American Chamber of Commerce in Germany e.V.*, Positionspapier. Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen statt staatlicher Eingriffe und Protektionismus, Frühjahr 2019, S. 6, https://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Public-Affairs/04_Position_Papers/AmCham_Germany_Positionspapier_Nationale_Industriestrategie_2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Kieler Institut für Weltwirtschaft*, Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, S. 1, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

unterstützt hat. Insofern stellt sich die US-amerikanische Wirtschaft gewissermaßen als disparat dar; einerseits ist die Dominanz US-amerikanischer global aufgestellter Technologieunternehmen zu verzeichnen, während andererseits politisch eine mitunter rückwärtsgewandte wirkende Protektion klassischer Industriebranchen verfolgt wird.⁴⁰

Als Anlass für industriepolitische Maßnahmen fällt auch der Brexit ins Gewicht. Eine Entflechtung der dichten industriellen Beziehungen zwischen Deutschland und Großbritannien hat bereits begonnen.⁴¹

Von Bedeutung ist auch, dass die skandinavischen Staaten ebenso wie die Niederlande es nicht versäumen, sich den mit der Globalisierung einhergehenden Prozessen der internationalen Arbeitsteilung rascher anzupassen, indem sie günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft schufen. Im Falle Skandinaviens sind der Auf- und Ausbau fortschrittlicher Verkehrs- und Urbanitätskonzepte sowie die Gewährleistung flächendeckender Telekommunikationsnetze bemerkenswert. Die Niederlande arbeiten zum Teil mit einer recht aggressiven Ansiedlungspolitik, die sich gründet auf

niedrige Unternehmenssteuern und die Förderung von logistischen Knotenpunkten (See- und Flughäfen). Auf solche Veränderungen des internationalen Umfeldes soll die Industriestrategie 2030 reagieren. Es geht um die erfolgreiche Selbstbehauptung der deutschen und europäischen Industrie auf dem sich neu strukturierenden Weltmarkt.⁴²

b) Dialog

Ausgehend von den internen und externen Wandlungsprozessen, die zu dem Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030 und ihrer definitiven Ausarbeitung veranlassten, startete ein von Bundeswirtschaftsminister *Peter Altmaier* ausdrücklich gewünschter⁴³ Dialog. Infolge der Veröffentlichung des Rohkonzeptes für eine Nationale Industriestrategie 2030 im Februar 2019 wurden nach einem ersten Kongress fünf Dialogforen eingesetzt, die die von einer Industriepolitik zu erfassenden Handlungsfelder abbilden sollten. Es sollte erstens um die industrielle Wettbewerbsförderung, zweitens um die Technologieförderung, drittens um den Schutz kritischer Infrastrukturen, viertens um die Mobilität der Zukunft und fünftens um Künstliche Intelligenz gehen. Die Dialogforen konnten auf Stellungnahmen zu dem

40 *American Chamber of Commerce in Germany e.V.*, Positionspapier. Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen statt staatlicher Eingriffe und Protektionismus, Frühjahr 2019, S. 9, https://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Public-Affairs/04_Position_Papers/AmCham_Germany_Positionspapier_Nationale_Industriestrategie_2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Auf die Dominanz insbesondere der Konzerne Google, Amazon, Facebook und Apple auf den datenbasierten Märkten soll eine Reformierung des Kartellrechts reagieren. Durch eine Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen soll mit Blick auf die Besonderheiten der digitalen Ökonomie ein neuer regulatorischer Rahmen geschaffen werden. Ein Referentenentwurf wurde im Oktober 2019 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vorgelegt, <https://www.d-kart.de/wp-content/uploads/2019/10/GWB-Digitalisierungsgesetz-Fassung-Ressortabstimmung.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Für eine erste Einordnung siehe *U. Wollenweber*, Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle (GWB-Digitalisierungsgesetz), 18.10.2019, <https://community.beck.de/2019/10/18/referentenentwurf-zur-10-gwb-novelle-gwb-digitalisierungsgesetz> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020) und *F. Huerkamp/M. Nuys*, Ein Schritt zur digitalen Hausordnung, F.A.Z. vom 18.10.2019.

41 Vgl. *Statista*, Wert der deutschen Exporte in das Vereinigte Königreich von 2006 bis 2018 (in Milliarden Euro), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/259936/umfrage/deutsche-exporte-nach-grossbritannien/> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Statistisches Bundesamt*, Brexit Monitor, https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Brexit/_inhalt.html (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

42 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 9, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

43 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 16, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030 von Bundestagsfraktionen⁴⁴, von dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie⁴⁵, von dem Kieler Institut für Weltwirtschaft⁴⁶ sowie von verschiedenen Industrieverbänden⁴⁷ zurückgreifen. Zur Revision des strukturierten Dialogs veranstaltete das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im September 2019 eine Industriekonferenz. Den jeweils erreichten Fortschritt zur Ausarbeitung einer Nationalen Industriestrategie 2030 verdeutlicht auch der auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie fortgeschriebene Zeitstrahl.⁴⁸ Mit der Veröffentlichung der Industriestrategie 2030 im November 2019 ist der Dialogprozess aus dem Entwurfsstadium herausgetreten. Nunmehr steht die

Erarbeitung konkreter industriepolitischer Maßnahmen – sich gründend auf die neue Regierungsstrategie – auf der politischen Tagesordnung. Vorgegeben werden hierfür drei Schlagrichtungen – namentlich die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Industrie (Säule 1), die Bewältigung des Strukturwandels zum Zwecke der Steigerung der Leistungsfähigkeit und der Aktivierung von Innovationspotentialen (Säule 2) sowie der Schutz der technologischen Souveränität Deutschlands (Säule 3).⁴⁹

Zum Diskurs gehören auch Forderungen nach Ressourcenschonung⁵⁰, CO₂-Reduktion und nachhaltiger wirtschaftlicher Tätigkeit.⁵¹ Die Erhaltung von Entscheidungsfreiräumen auch künftiger Generationen – die Intergenerativität – wird zum ethisch grundierten

-
- 44 *CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag*, Einordnung der Industriepolitik in die Soziale Marktwirtschaft, September 2019, <https://www.cducusu.de/sites/default/files/2019-09/Einordnung%20der%20Industriepolitik%20in%20die%20Soziale%20Marktwirtschaft%20korrigiert-2.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *SPD-Bundestagsfraktion*, Starke deutsche Industrie für gute Arbeitsplätze in Deutschland sichern, 06.02.2019, <https://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/starke-deutsche-industrie-gute-arbeitsplaetze-deutschland-sichern> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, Mit Altmaier in den Monopolkapitalismus, 04.02.2019, <https://www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/mit-altmaier-in-den-monopolkapitalismus/> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); siehe weiterhin Beschlussantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen vom 08.05.2019, BT-Drucks. 19/9955, S. 2, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/099/1909955.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 45 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Brief zur Nationalen Industriestrategie vom 08.02.2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 46 *Kieler Institut für Weltwirtschaft*, Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifwKiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 47 Siehe etwa *Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.*, Deutsche Industriepolitik. Zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030, Mai 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/deutsche-industriepolitik/> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Verband der Internetwirtschaft e.V.*, Stellungnahme zur Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, https://www.eco.de/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/03/20190325_eco_POS_Nationale-Industriestrategie-2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Wirtschaftsvereinigung Stahl*, Position der Wirtschaftsvereinigung Stahl zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030, 23.05.2030, https://www.stahl-online.de/wp-content/uploads/2019/06/Position_WV-Stahl_Nationale-Industriestrategie-2030_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *American Chamber of Commerce in Germany e.V.*, Positionspapier. Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen statt staatlicher Eingriffe und Protektionismus, Frühjahr 2019, https://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Public-Affairs/04_Position_Papers/AmCham_Germany_Positionspapier_Nationale_Industriestrategie_2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, 10 Thesen für eine zukunftsorientierte Industriepolitik, Mai 2019, <https://www.dihk.de/resource/blob/4744/cac39f7b42ab01799fe2eda7b46f7c8b/thesen-industriepolitik-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 48 *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Made in Germany: Die Industriestrategie 2030, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/industriestrategie-2030.html> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 49 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 5, 9, 12, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 50 Die Forderung nach Ressourcenschonung wird regelmäßig mit dem Begriff der Nachhaltigkeit belegt, dessen Inhalt die Ausführung von Lebens- und Wirtschaftsweisen ist, die auch dann noch aufgehen, wenn sie dauerhaft und global gepflegt werden, vgl. *F. Ekaradt*, Umweltverfassung und Schutzpflichten, NVwZ 2013, 1105 (1105). Es geht darum, dass jede Bedürfnisbefriedigung zugunsten der gegenwärtigen Generation diejenige der künftigen Generationen nicht gefährden soll, vgl. *H.-J. Papier*, Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip, Gutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Mai 2019, S. 6, https://www.insm.de/fileadmin/user_upload/kampagnen/zukunft_der_sozialen_marktwirtschaft/Generationengerechtigkeit_ins_Grundgesetz_GiG/Gutachten_Papier/INSM-Gutachten_Nachhaltigkeit_als_Verfassungsprinzip_final.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 51 Vgl. *R. Kurz*, Unsustainable Germany: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie auf dem Prüfstand, ZfU 2019, 342 (350); Beschlussantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen vom 08.05.2019, BT-Drucks. 19/9955, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/099/1909955.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

verstärkt geäußerten Belang.⁵² Auch einige Stakeholder optieren für die Vereinigung von Ökologie und Ökonomie und betonen die ökologische Modernisierung des Wirtschaftens als Wettbewerbsvorteil, etwa beim Recycling, bei industriellen Symbiosen sowie mit Blick auf Ressourcen- und Energieeffizienz.⁵³ Auch darauf gründet sich die Industriestrategie 2030.⁵⁴ Politisch entstehen gerade im Hinblick auf ökologische Implementierungsversuche wiederum Konsistenzprobleme, wenn etwa an die bereits im Jahr 2002 verkündete und zuletzt im Jahr 2018 aktualisierte Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie⁵⁵ gedacht wird.⁵⁶ Angesichts der inzwischen vielfältigen politischen Forderungen an die Wirtschaft, die im

diskursiven Kontext der Industriestrategie 2030 sowie durch diese selbst erhoben werden, verstärkt sich der Ruf nach gezielten staatlichen Interventionen.⁵⁷ Die konkrete Ausgestaltung einer staatlichen Ordnung und Lenkung der Industrielandschaft muss dabei allerdings dem Leitbild entsprechen, dem sich gerade die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik – auch eine solche, die ökonomische Erkenntnisse rezipiert – bislang verpflichtet fühlte.⁵⁸ Erst auf der Grundlage eines klar formulierten Leitbildes lassen sich industriepolitische Aktivitäten, ihre Ausgestaltung und ihre Grenzen festlegen.⁵⁹ Dass dieses die Soziale Marktwirtschaft sein muss, wird näher darzulegen sein.

II. Die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes als Rahmen industriepolitischer Maßnahmen der deutschen Hoheitsgewalt

Unter Wirtschaftsverfassung versteht man die einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes, die sich mit Wirtschaft befassen und die im systematischen Zusammenhang ein ordnungspolitisch anschlussfähiges Bild entstehen lassen. Die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes bildet den Rahmen für industriepolitische Maßnahmen der

deutschen Hoheitsgewalt. Ähnlich den Außenverfassungsbestimmungen ist den wirtschaftsverfassungsrechtlichen Regelungen kein eigener Abschnitt des Grundgesetzes gewidmet. Stattdessen bilden spezifische Rechtsinstitute ein Konglomerat, aus dem sich die Leitidee der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit des Individuums

-
- 52 Vgl. H.-J. Papier, Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip, Gutachten erstatet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Mai 2019, S. 9 f., https://www.insm.de/fileadmin/user_upload/kampagnen/zukunft_der_sozialen_marktwirtschaft/Generationengerechtigkeit_ins_Grundgesetz_GiG_Gutachten_Papier/INSM-Gutachten_Nachhaltigkeit_als_Verfassungsprinzip__final.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); J. Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/20160603_Rechtsgutachten_Verfassungsrang_fuer_Nachhaltigkeit.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); R. Kurz, Unsustainable Germany: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie auf dem Prüfstand, ZfU 2019, 342 (350).
- 53 Siehe z. B. *Wirtschaftsvereinigung Stahl*, Position der Wirtschaftsvereinigung Stahl zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030, Mai 2019, S. 1, https://www.stahl-online.de/wp-content/uploads/2019/06/Position_WV-Stahl_Nationale-Industriestrategie-2030_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); Beschlussantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen vom 08.05.2019, BT-Drucks. 19/9955, S. 3, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/099/1909955.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 54 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 8, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- 55 *Bundesregierung*, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/154645/0/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Die Bundesregierung hat erstmals im Jahre 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht. Mit dieser ersten Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind wichtige ökonomische, soziale und ökologische Ziele definiert und durch Indikatoren messbar gemacht worden. Zugleich sind Institutionen geschaffen und Prozesse definiert worden, die eine erfolgreiche Implementierung unterstützen sollten. Die Strategie ist kontinuierlich weiterentwickelt worden, das Jahr 2016 markiert hierbei einen Meilenstein. Es wurde eine Anpassung vorgenommen, die die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedeten Sustainable Development Goals aufnimmt und die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens abbildet, ausführlich R. Kurz, Unsustainable Germany: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie auf dem Prüfstand, ZfU 2019, 342 (342 ff.).
- 56 Vgl. R. Kurz, Unsustainable Germany: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie auf dem Prüfstand, ZfU 2019, 342 (350).
- 57 P. Kirchhof, Von Freiheit geprägt, F.A.Z. vom 15.08.2019.
- 58 L. v. Wartenberg, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft, WuW 1991, 863 (864); R. Schmidt, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdStR IV, § 92, Rn. 7.
- 59 L. v. Wartenberg, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft, WuW 1991, 863 (864).

und auf diese fußend eine grundlegende Ausrichtung auf die Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft bei gleichzeitiger wirtschaftspolitischer Neutralität des Grundgesetzes ableiten lässt.

1. Wirtschaftsverfassung als Sammelbegriff für spezifische Rechtsinstitute

Der Sammelbegriff Wirtschaftsverfassung vereinigt verschiedene Rechtsinstitute⁶⁰, denen klare Aussagen über das Wirtschaftsleben zu entnehmen sind. Im Vordergrund stehen die Wirtschaftsgrundrechte – namentlich das Privateigentum (Art. 14 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und die Privatautonomie. Letztere schließt die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die Vereinigungsfreiheit mit der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) ein. Die konkreten Einzelgarantien stehen im Kontext eines größeren personalen Systementwurfs. Das Menschenbild des Grundgesetzes folgt aus dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit auf der Basis einer jedem einzelnen Menschen zukommenden Würde. Die Würde des Menschen geht von der Autonomie des Einzelnen aus, seiner Befähigung, das eigene Schicksal selbst zu gestalten, ohne damit die Verletzlichkeit des Einzelnen und gegebenenfalls die Hilfsbedürftigkeit in sozialer Verantwortung zu ignorieren. Zum Selbstbestimmungsrecht und zur Entfaltungsfreiheit gehört ganz wesentlich die eigene Existenzsicherung und die Möglichkeit, über die Teilnahme am Wirtschaftsleben eigene Freiheiten zu entfalten und zu mehren. Dass dies nicht rücksichtslos auf Kosten anderer geschehen darf, macht bereits die Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG klar. Unbestreitbar ist auch, dass die Möglichkeit, Privateigentum zu bilden und ungestört zu nutzen, als feste Basis einer erfolgreichen Teilnahme am Wirtschaftsleben anzusehen ist und

zur eigenen personalen Selbstverwirklichung beiträgt.⁶¹ In ihrer abwehrrechtlichen Funktion sichern die Wirtschaftsgrundrechte für die grundrechtsberechtigten Wirtschaftsakteure einen prinzipiell vor staatlichen Eingriffen geschützten Handlungsbereich.⁶² Die wirtschaftlichen Freiheiten als Teil der grundrechtlichen Werteordnung führen über Privatautonomie und Vertragsfreiheit gleichsam zwangsläufig zum Markt und sie sind umgekehrt ihrerseits von einer im Wettbewerb ungestörten, rechtssicher organisierten Marktwirtschaft institutionell abhängig. Der Markt ist der rechtlich garantierte soziale Interaktionsraum für die freie wirtschaftliche Entfaltung des Individuums. Seine Funktionsbedingungen werden indessen nicht primär staatlicherseits gesetzt, vielmehr treten die Marktgesetzmäßigkeiten als eigene Regeln hervor⁶³ – der Markt besteht nicht anders als die Idee aller grundrechtlichen Freiheiten als „spontane Ordnung“⁶⁴: zuerst die Gesellschaft, dann der Staat, erst der Einzelne, dann das Kollektiv.

Der wirtschaftsverfassungsrechtliche Leitgedanke ist die personale Freiheit⁶⁵ in einer auf Privateigentum und Vertragsfreiheit gestützten Marktgesellschaft. Der Staat ist hier Schiedsrichter und Garant eines fairen Wettbewerbs. Er darf aber auch um des sozialen Staatsziels willen auf den Schutz von Schwächeren und die Stärkung derjenigen setzen, die im Wettbewerb Nachteile erleiden oder ohne hinreichende Chancen sind. Die Garantie des Privateigentums gewährleistet, dass die Produktionsfaktoren grundsätzlich in privater Hand bleiben. Art. 15 GG bestätigt diese Regel gerade durch die ausnahmsweise und nur gegen angemessene Entschädigung mögliche Vergesellschaftung bestimmter Wirtschaftsmittel. Die Berufsfreiheit räumt dem Einzelnen die Entscheidungsfreiheit darüber ein, ob

60 Vgl. BVerfGE 50, 290 (336 ff.).

61 P. Kirchhof, Rückbesinnung auf ein Grundrecht. Eigentum als Schule von Freiheit und Risiko, in: Depenheuer (Hrsg.), Eigentumsverfassung und Finanzkrise, 2009, S. 7 ff.; vgl. auch M. Ruffert, Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung, AöR 134 (2009), 197 (221 f.).

62 U. Di Fabio, Herrschaft und Gesellschaft, 2018, S. 194.

63 U. Di Fabio, Wettbewerb und Marktwirtschaft als Verfassungsprinzipien, in: Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe (Hrsg.), Jahresband 2013, S. 107 (107 f.).

64 F. A. v. Hayek, Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band I: Regeln und Ordnung, 1980, S. 60 ff.

65 Ebenso P. Kirchhof, Von Freiheit geprägt, F.A.Z. vom 15.08.2019.

und wie er durch körperliche oder geistige Betätigung Einkommen generieren will, also wie er über seinen Anteil am Produktionsfaktor Arbeit verfügen will. Die Privatautonomie bildet mit der Vertragsfreiheit ein Elementarprinzip jeder Tauschwirtschaft ab und formt mit der Vereinigungsfreiheit und der Koalitionsfreiheit ein wiederum der Gesellschaft den Vorrang gebendes Organisationsstatut, welches zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und damit zur privatautonomen Gestaltung von Gewerbebetrieben oder Kapitalgesellschaften in Anspruch genommen werden kann. Die durch die klassischen Wirtschaftsgrundrechte vorgegebene privatrechtliche Prägung des Wirtschaftens wird flankiert durch den besonderen Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG) sowie durch das Erbrecht (Art. 14 GG). Diese grundgesetzlichen Gewährleistungen nehmen die Einflüsse und Wirkungen in den Blick, die persönliche Bindungen im Hinblick auf die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Grundrechte durch das Individuum entfalten können.⁶⁶ Insofern wird der sich wirtschaftlich betätigende Einzelne nicht nur isoliert freiheitlich, sondern auch innerhalb persönlich bedeutsamer Kollektive, die wiederum als eigene Freiheitsräume zu sehen sind⁶⁷, erfasst.

Zur individuell freiheitlichen Grundausrichtung der Wirtschaftsverfassung gehört die jedem Freiheitsgrundrecht immanente Gemeinwohlbegrenzung. Es gehört zu den kantianischen transzendentalen Bedingungen der Freiheit, die Freiheit des anderen als Grenze zu achten und bei der eigenen Freiheitsausübung das Wohl anderer Menschen neben allem Recht auf eine egozentrische Perspektive zumindest mit im Blick zu behalten. Für den Gesetzgeber im freiheitlichen Staat gilt als grundrechtsdogmatische Faustregel, dass er auf der richtigen Seite ist, wenn er diese immanenten Grenzen der Sozialbindung jeder individuellen Freiheit in vernünftiger und

angemessener Weise mit dem Gesetz sichtbar macht. Auf einen höheren Begründungsaufwand oder auch auf die Grenzen der grundrechtlichen Werteordnung stößt der Gesetzgeber allerdings dann, wenn er nicht immanente Bedingungen individueller Freiheit sichtbar macht, sondern politische Ziele formuliert und deren Verwirklichung Einzelnen als externe Pflicht auferlegt. Das ist selbstredend in einer Demokratie möglich, es besteht aber ein verstärkter Begründungsdruck. Dies gilt vor allem dann, wenn die Substanz privater Entfaltungsfreiheit auf dem Spiel steht. Der seine Freiheiten wahrnehmende Wirtschaftsakteur handelt insofern – nicht nur wegen der unsichtbaren Hand im Sinne von *Adam Smith* – immer auch zugleich verantwortlich für das gemeine Wohl.⁶⁸

Nur ausnahmsweise wird das freiheitliche Prinzip dem Grunde nach durchbrochen. Hierfür stehen Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG und Art. 15 GG, die die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen oder Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft zulassen. Besinnt man sich auf die grundlegende Freiheitsprägung der Wirtschaftsverfassung, so tritt hervor, dass es sich um ein exceptionelles Instrument handelt.⁶⁹ Deshalb werden sich gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung der Industriestrategie 2030 statt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG regelmäßig auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen können. In der Literatur wird herausgestellt, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in seiner praktischen Auswirkung wohl als das wichtigste Sachgebiet des Art. 74 Abs. 1 GG angesehen werden kann und zwar wegen der Bedeutung, die das Recht der Wirtschaft für die Sicherung der wirtschaftlichen Existenzgrundlage des Einzelnen und die Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen des Gemeinwesens hat.⁷⁰ Auf diese Norm können Regelungen zur Globalsteuerung

66 Vgl. P. Kirchhof, Von Freiheit geprägt, F.A.Z. vom 15.08.2019.

67 Siehe etwa U. Di Fabio, Der Schutz von Ehe und Familie: Verfassungsentscheidung für die vitale Gesellschaft, NJW 2003, 993 ff.

68 Vgl. auch H.-J. Papier, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, WM 2009, 1869 (1872 f.).

69 Vgl. auch M. Ruffert, Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung, AöR 134 (2009), 197 (222); R. Wendt, in: Sachs, Kommentar GG, Art. 15, Rn. 20.

70 T. Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar GG, Art. 74, Rn. 130.

beziehungsweise zur allgemeinen Ordnung der Wirtschaft gestützt werden ebenso wie Regelungen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche – also die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs – ganz allgemein beziehungsweise innerhalb einzelner Wirtschaftszweige betreffen.⁷¹

2. Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft

Zwar wird der Markt als solcher vom Grundgesetz nicht ausdrücklich institutionell geschützt.⁷² Angesichts der unverkennbaren Auszeichnung der Wirtschaftsverfassung durch individuelle Freiheiten (s. o.) ist dies aber auch nicht notwendig, weil der Markt eine funktionelle Notwendigkeit privatautonomem Wirtschaftens ist. Die Grundrechte der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Berufsfreiheit, der Eigentumsfreiheit und der Vereinigungs- beziehungsweise Koalitionsfreiheit ermöglichen nicht nur die Entstehung eines freien Marktes, sondern bedingen ihn zugleich. Die wirksame Verbürgung dieses Ensembles von wirtschaftsrelevanten Individualfreiheiten bedeutet damit zugleich die wirksame Verbürgung des Marktes.⁷³ Er wird von den privatautonomem

Wirtschaftssubjekten zur Entstehung gebracht⁷⁴ und ist sodann schlechthin Bedingung für deren Freiheit – dies gilt in Bezug auf jedes einzelne Wirtschaftssubjekt einschließlich des Arbeitnehmers. Dieser Raum ist es, der substantiell ist für die Wahrnehmung der Freiheiten und zugleich das aus ihnen zwangsläufig fließende Resultat darstellt.⁷⁵ Die Gemeinwohlmanenz eines jeden Individualgrundrechts als verantwortliche Freiheitswahrnehmung, die Institutionengebundenheit individueller Freiheitsrechte und das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) führen zu der Erkenntnis: Die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes gibt für die Bundesrepublik Deutschland die Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft⁷⁶ vor.⁷⁷ Die Soziale Marktwirtschaft ist die Synthese, die den wohlverstandenen grundrechtlichen Selbstentfaltungsanspruch und das Sozialstaatsziel konstruktiv vereint – sie ist selbst eine verfassungsrechtlich geschützte und gewollte Institution.⁷⁸ Es handelt sich somit um die Idee einer Kombination von Freiheit und sozialer Verantwortung, die vermachteten Märkten ebenso wie einem übermäßig intervenierenden Staat entgegenwirken will. Ihr Ziel ist es, die Unberechenbarkeit der Freiheit sowohl zu erhalten als auch im Ergebnis zu begrenzen. Marktwirtschaft macht im institutionellen Vergleich Gesellschaften wohlhabend, aber nicht jedes Ergebnis

71 C. Seiler, in: BeckOK GG, Art. 74, Rn. 32; T. Maunz, in: Maunz/Dürig, Kommentar GG, Art. 74, Rn. 130 ff.

72 J. Kersten, Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, VVDStRL 69 (2010), S. 288 (293). Dagegen erwähnt das Unionsrecht in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV die Soziale Marktwirtschaft ausdrücklich. Zu den Einflüssen, die das wirtschaftsrelevante Unionsrecht auf die deutsche Wirtschaftsverfassung nimmt siehe M. Ruffert, Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung, AöR 134 (2009), 197 (205 ff., 228 ff.).

73 Vgl. auch M. Ruffert, Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung, AöR 134 (2009), 197 (235); R. Schmidt, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdStR IV, § 92, Rn. 23.

74 Das System Wirtschaft kann nur funktionieren, wenn in ihm Menschen agieren, die sich in freier Selbstbestimmung den Funktionsnotwendigkeiten anpassen und die Leistungen des Funktionssystems für sich nutzen, U. Di Fabio, Wachsende Wirtschaft und steuernder Staat, 2010, S. 36; vgl. auch L. v. Wartenberg, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft, WuW 1991, 863 (865).

75 Vgl. auch U. Di Fabio, Wettbewerb und Marktwirtschaft als Verfassungsprinzipien, in: Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe (Hrsg.), Jahresband 2013, S. 107 (109).

76 Grundlegend A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, 1966.

77 Vgl. bereits U. Di Fabio, Von der Gewerbeordnung zur Transformationspolitik des 21. Jahrhunderts, GewArch 2019, 257 (259). Siehe auch H.-J. Papier, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, WM 2009, 1869 (1869), der unter Verweis auf BVerfGE 50, 290 I (336 f.) herausstellt, dass sich das Grundgesetz zwar nicht ausdrücklich für eine bestimmte Wirtschaftsordnung entscheide, sich aus der Gesamtschau der wirtschaftlich relevanten Grundrechte aber eine Weichenstellung ableiten lasse. Das Grundgesetz setze eine freie und dezentrale Wirtschaftsordnung voraus und schließe deshalb eine totale Kontrolle des Wirtschaftslebens durch die Politik aus. Allerdings folgten aus den Grundrechten, dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip auch Schutzpflichten des Staates, so dass ein unkontrollierter „Laissez-faire-Liberalismus“ ebenfalls verfassungsrechtlich ausgeschlossen sei. Siehe weiterhin R. Schmidt, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdStR IV, § 92, Rn. 8, der festhält, dass das Grundgesetz zwar kein bestimmtes Wirtschaftssystem, aber doch eine vom einfachen Gesetzgeber und von der Wirtschaftspraxis gestützte Vorgabe für einen grundsätzlich privaten Markt enthalte.

78 U. Di Fabio, Herrschaft und Gesellschaft, Studienausgabe 2019, S. 192 ff.

spontaner Ordnungsbildung kann im Hinblick auf den Zusammenhalt von Gemeinschaften akzeptiert werden. Die wirtschaftlichen Freiheiten und der soziale Zusammenhalt haben beide Verfassungsrang.⁷⁹

Im Hinblick auf die grundlegende Ordnung der Wirtschaft ist das Grundgesetz ebenso wie die europäischen Verträge keineswegs neutral. Die Abschaffung des Privateigentums an Wirtschaftsunternehmen sowie die Ersetzung des Marktes durch ein staatlich gelenktes Investitions-, Produktions- und Verteilungssystem sind mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren. Neutral dagegen verhält sich das Grundgesetz gegenüber einer bestimmten Wirtschaftspolitik.⁸⁰ Konkrete Ausgestaltungsformen lassen sich in Bezug auf diese weder aus den wirtschaftsrelevanten Grundrechten selbst noch aus den Staatsprinzipien ableiten. Der Staat darf die Wirtschaft „steuern“⁸¹, er bleibt dabei indes bei jeder einzelnen Maßnahme an die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Seinen demokratisch legitimierten Organen kommt hierbei eine Gestaltungsfreiheit zu, solange nur die als offenes Konzept gedachte Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft nicht verlassen wird.⁸² In diesem Sinne ist das Postulat der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes zu verstehen.⁸³ Diese Darlegungen werden schließlich auch durch die Finanzverfassung (Art. 104a GG bis Art. 115 GG) abgebildet. Deren Vorschriften legen Zeugnis über die verfassungsrechtliche Vorstellung einer politischen Steuerung der Volkswirtschaft ab. Die staatliche Haushaltswirtschaft soll in Dienst genommen

werden für wirtschaftliche Steuerungseffekte zugunsten eines „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 104b Abs. 1 Nr. 1 GG und Art. 109 Abs. 2 GG), eine zur Verfassungsaussage gemachte wirtschaftswissenschaftliche Annahme, die substantiell wirkende Marktkräfte voraussetzt.

Sehr viel deutlicher noch legen sich die europäischen Verträge auf ein marktwirtschaftliches System fest, das seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahr 2009 durch das Gebot der Sozialen Marktwirtschaft ergänzt worden ist. Art. 3 Abs. 3 EUV widmet sich dem Binnenmarkt und der europäischen Wirtschaftsverfassung.⁸⁴ Nach dessen Satz 2 wirkt die Union auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Art. 120 AEUV gibt den Mitgliedstaaten verbindlich die grundlegende Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik vor und nimmt dabei auf den erwähnten Art. 3 EUV Bezug. In Art. 120 Satz 2 AEUV heißt es: „Die Mitgliedstaaten und die Union handeln im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird, und halten sich dabei an die in Artikel 119 genannten Grundsätze.“ Im ersten Absatz des Art. 119 AEUV ist als Grundsatz der europäischen Wirtschaftsverfassung ebenfalls die offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb

79 U. Di Fabio, Wachsende Wirtschaft und steuernder Staat, 2010, S. 63.

80 Das Bundesverfassungsgericht hat die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes erstmals in seiner Investitionshilfeentscheidung aus dem Jahr 1954 postuliert, BVerfGE 4, 7 (17 f.).

81 Steuerung heißt die äußere Einwirkung auf das funktionell verselbstständigte soziale System der Wirtschaft unter Beachtung von dessen Gesetzmäßigkeiten und dessen Autonomie. Die Soziale Marktwirtschaft will also die zurückhaltende Regulierung mit klassischen Aufsichtsinstrumenten und eine flankierende Sozialpolitik, U. Di Fabio, Wachsende Wirtschaft und steuernder Staat, 2010, S. 30.

82 H.-J. Papier, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, WM 2009, 1869 (1869 f.).

83 Wohl ebenso P. Kirchhof, Von Freiheit geprägt, F.A.Z. vom 15.08.2019; siehe auch U. Di Fabio, Wettbewerb und Marktwirtschaft als Verfassungsprinzipien, in: Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe (Hrsg.), Jahresband 2013, S. 107 (115); U. Di Fabio, Herrschaft und Gesellschaft, 2018, S. 194.

84 E.-J. Mestmäcker, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, in: Hasse/Molsberger/Watrin (Hrsg.), Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag, 1994, S. 263 ff.; P. Behrens, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: Brüggemeier (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa, 1994, S. 73 ff.

genannt.⁸⁵ Die gesamte Integrationsgeschichte kann und muss gelesen werden als gelungener Versuch, mit Grundfreiheiten, dem gemeinsamen Markt und dann dem Binnenmarkt einen Hebel zu entwickeln, um den nationalstaatlichen Wirtschaftsegoismus und Protektionismus zu bekämpfen. Aus dieser Grundidee und nicht etwa aus dem neoliberalen Zeitgeist der 1990er-Jahre hat sich auch eine mächtige Tendenz zur Deregulierung und Zurückdrängung von Staatsunternehmen ergeben. Offene Marktwirtschaft im Binnenmarkt kann nur über grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr

erzielt werden, aber nicht durch die Konkurrenz von Staatsbetrieben, die trotz allem guten Willen letztlich doch wieder in der Wahrnehmung politischer Partikularinteressen münden muss. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass das Grundgesetz und die europäischen Verträge hier parallel laufen und dass eine Abkehr von einer sozial gestalteten marktwirtschaftlichen Ordnung in Deutschland nicht nur gegen vorrangiges Unionsrecht, sondern auch gegen das verfassungsrechtliche Integrationsgebot aus Art. 23 Abs. 1 GG verstoßen würde.⁸⁶

III. Gelenkte Marktwirtschaft: wirtschaftspolitischer Spezialfall oder verfassungswidriges Gegenmodell zur Sozialen Marktwirtschaft?

Der große, globale Systemwettbewerb von Marktwirtschaft und Planwirtschaft endete mit dem Untergang der UdSSR und des von ihr beherrschten sogenannten Ostblocks. Es war gerade das eklatante wirtschaftliche Unvermögen, die mangelnde Produktivität und eine permanente Unterversorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern, die die kommunistischen Diktaturen zusammenbrechen ließ.⁸⁷ Aus wirtschaftlichen Mangeln und den Bedingungen einer Zentralverwaltungswirtschaft wuchs zudem immer wieder neu der Zwang zur bürokratischen Diktatur. Bezeichnenderweise konnte das kommunistische China nur deshalb als politisches System überleben, weil es sich für die Marktwirtschaft öffnete,⁸⁸ während Restbestände der kommunistischen Wirtschaft auf Kuba oder in Nordkorea nur noch als isolierte Randphänomene existieren. In einer Marktwirtschaft werden der Eigendynamik und Autonomie der Wirtschaft Raum gegeben, Produktion und Distribution von Waren und

Dienstleistungen erfolgen aufgrund individueller Entscheidungen in Angebot und Nachfrage frei und werden im Preis abgebildet. Der Staat nimmt regelmäßig die Rolle eines bloßen Rahmensetzers ein, der verlässliche Regeln festlegt, ohne in das Marktgeschehen – insbesondere in den Preisbildungsmechanismus als zentrale Schaltstelle der Marktgesetzmäßigkeiten⁸⁹ – einzugreifen.⁹⁰ Interventionen erfolgen nur in den Fällen, in denen ein Markt aus konzeptionellen oder praktischen Gründen nicht funktionsfähig oder verzerrt ist und auch dann ist einem wettbewerbsinstrumentellen Eingriff (z. B. Ausschreibungen, Versteigerungen, Zertifikatehandel) der Vorzug zu geben.⁹¹ Demgegenüber will die Planwirtschaft nicht eine bloße politische Steuerung über Rahmenbedingungen oder Anreize, sondern eine staatliche Planung und Lenkung von Produktion und Distribution der Güter beziehungsweise von Arbeitskraft. Jeder Bürger gerät dadurch in eine unentrinnbare

85 Siehe dazu *J. Kersten*, Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, *VVDStRL* 69 (2010), S. 288 (294 f.).

86 Siehe hier nur *D. Jungbluth*, Überformung der grundgesetzlichen Wirtschaftsverfassung durch Europäisches Unionsrecht?, *EuR* 2010, 471 ff.; *C. Nowak*, *Europarecht nach Lissabon*, 2011, S. 201 ff.

87 *G. Kusch/R. Montag/G. Specht/K. Wetzker*, Schlussbilanz – DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik, 1991, S. 86 ff.

88 Ähnliches gilt auch für Vietnam: *J. Kornai/Y. Qian*, Market and Socialism. In the light of the experiences of China and Vietnam, 2009; *M. Gainsborough*, Privatisation as State Advance: Private Indirect Government in Vietnam, *New Political Economy* 14 (2009), 257 ff.

89 *A. Blankenagel/R. Schröder/W. Spoerr*, Verfassungsmäßigkeit des Instituts und der Ausgestaltung der sog. Mietpreisbremse auf Grundlage des MietNovGE, *NZM* 2015, 1 (10).

90 Vgl. *R. Schmidt*, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdStR* IV, § 92, Rn. 11.

91 Vgl. *L. v. Wartenberg*, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft, *WuW* 1991, 863 (864). Zum wettbewerbsinstrumentellen Charakter von Ausschreibungen siehe *BVerfGE* 116, 135 (152) sowie *S. Storr*, Wirtschaftspolitik durch Auftragsvergabe, *WiVerw* 2007, 183, der nicht nur das Verfassungsrecht, sondern auch das Unionsrecht einbezieht.

Abhängigkeit von politischen Entscheidungen, die seine Existenzgrundlage betreffen. Die Zivilgesellschaft verliert ihren wirtschaftlichen Arm, es droht eine vollständige Politisierung der Lebensverhältnisse. Im planwirtschaftlichen System kann und muss vom politischen System aus „gewirtschaftet“ werden, das heißt an die Stelle eines sich über Preise regulierenden Marktmechanismus tritt das staatliche Kommando, die hoheitliche Entscheidung über Investition, Produktion und Distribution.

Beide der genannten Wirtschaftsformen vertragen es durchaus, wenn in begrenztem Umfang Anleihen bei dem jeweiligen Gegenentwurf genommen werden.⁹² So ist der paradigmatische Rahmen der Marktwirtschaft durch punktuelle Markteingriffe, vereinzelte staatliche Preisregulationen oder Investitionslenkungen nicht verlassen – der Markt als Ganzes, als Institution verträgt ein staatliches Intervenieren in einem nicht unerheblichen Ausmaß.⁹³ Das verträgliche Maß wird aus Sicht der Sozialen Marktwirtschaft indessen dann überschritten sein, wenn durch ein umfassendes oder doch wesentliche Bereiche der Wirtschaft erfassendes System der Preiskontrolle für Waren, Dienstleistungen und Arbeitslöhne die Mechanik von Angebot und Nachfrage außer Kraft gesetzt wird. Der Wettbewerb und der Markt sind geschützt als offenes Entdeckungsverfahren und nicht als ergebnisorientiertes politisches Projektziel.⁹⁴ Ist der Preis als zentraler Vertragsgegenstand von vornherein bestimmt, so trägt die Ausübung der Eigentums-, Berufs- und Koalitionsfreiheit keine wirklichen Früchte, sie läuft ins Leere. Wenn das renditegesteuerte Entdeckungsverfahren für neue Produkte und Dienstleistungen durch politische Investitionsvorgaben erdrückt wird, verdorren die Innovationskräfte der Wirtschaft. Wenn der Anreiz für die Auffindung der günstigsten Lösung im Wege der Vertragsverhandlung genommen ist, weil

alles für eine Vereinbarung Entscheidende bereits durch Gesetz vorgegeben wird, erlahmt die Marktvitalität. Ein solches Maß an staatlicher Marktintervention widerspricht einer Wirtschaftsverfassung, die auf individuelle Entscheidungsfreiheit gegründet ist. Deshalb muss ein in diese Richtung weisendes staatliches Verhalten eng begrenzt und an hochrangige Rechtfertigungsgründe gebunden werden.

Gewissermaßen auf halbem Wege zwischen der Marktwirtschaft und der Planwirtschaft steht eine staatlich gelenkte Marktwirtschaft.⁹⁵ Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die Politik beginnt, sektoral flächige Investitionsentscheidungen zu treffen, Produktgebote oder -verbote auszusprechen, Preise nicht nur begrenzt in bestimmten Sektoren zu regulieren, Wirtschaftsunternehmen Vorgaben für die Besetzung von Führungspositionen zu machen oder die Unternehmen gleich ganz zu verstaatlichen. Regelmäßig wird jedoch unterhalb der Verstaatlichungsschwelle („Vergesellschaftung“ im Sinne des Art. 15 GG) gelenkt. Wenn dies nicht lediglich mit Anreizen, sondern mit verbindlichen Vorgaben für Angebot und Nachfrage geschieht, ergibt sich eine hoheitliche Strukturierung der Wirtschaft.

Angesichts der verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Ausrichtung auf die Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft (s. o.) führt ein Zustand der gelenkten Marktwirtschaft in eine Grenznähe, hin zu einem verfassungsrechtlich bedenklichen Systemwechsel. Verflechten sich die staatlichen Organe in einer Weise in die Vorgänge innerhalb des Funktionssystems Wirtschaft, die es nicht mehr zulässt, von einer substantiellen Staatsfreiheit der Preisbildung und der Investitionsentscheidung zu sprechen, so ist jedenfalls dann, wenn nicht nur einzelne Wirtschaftssektoren hiervon betroffen sind,

92 Vermutlich ist die Sorge vor Erschütterungen der politischen Herrschaft durch Marktexperimente in sozialistischen Planwirtschaften aber deutlich ausgeprägter als die Angst vor bürokratischem Zentralismus in marktwirtschaftlichen Demokratien. Siehe zu entsprechenden Ängsten und Abschottungsstrategien etwa im Fall Nordkoreas: *B. Gills*, North Korea and the crisis of socialism: the historical ironies of national division, *Third World Quarterly* 13 (1992), 107 ff.

93 Vgl. *R. Schmidt*, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdStR IV*, § 92, Rn. 11; *U. Di Fabio*, Herrschaft und Gesellschaft, 2018, S. 199.

94 *J. Kersten*, Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, *VVDStRL* 69 (2010), S. 288 (298 f.).

95 Zur Begriffsbildung siehe *M. Bosch*, *Gelenkte Marktwirtschaft*, 1939.

ein bislang unter der Geltung des Grundgesetzes noch nicht erreichter Grenzbereich betreten. Die schleichende Überschreitung der kritischen – sprich verfassungsrechtlich relevanten – Schwelle ist in einer solchen Situation möglich. Selbst Phasen des Strukturwandels – namentlich einzelne Wirtschaftssektoren besonders herausfordernde Phasen – bedürfen in einer Marktwirtschaft dem Grunde nach einer Bewältigung durch die Wirtschaftsakteure selbst.⁹⁶ Wenn sich in einer Krise staatliche Interventionen als unumgänglich erweisen – beispielhaft steht die Weltfinanzkrise, in der staatliche Übernahmen illiquider Banken erfolgen mussten –, so gebietet die Institution der Sozialen Marktwirtschaft die alsbaldige Rückkehr zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen.

Gerade die deutsche Politik hat sich ordnungspolitisch im Allgemeinen davon leiten lassen. Die Gegenwart bietet allerdings auch gegenläufige Beispiele aus den Bereichen des Umwelt- und Klimaschutzes, der Energiewende oder der Sozialpolitik.⁹⁷ Mit dem Mindestlohn⁹⁸ und der Mietpreisbremse⁹⁹ wurden hierzulande wie auch in einigen anderen westlichen Ländern politische Verteilungsentscheidungen getroffen. Dabei können

solche Maßnahmen, wenn sie eine bestimmte Eingriffsintensität nicht überschreiten, durchaus als Ausgleich bestehender Asymmetrien im Markt ordnungspolitisch und im System der Sozialen Marktwirtschaft als Stabilisierungsmaßnahmen verstanden und gerechtfertigt werden. Ein angemessener Mindestlohn reagiert auf bedenkliche Entwicklungen im Niedriglohnsektor (z. B. Paketzustellung). Wenn allerdings das Niveau des Mindestlohns im politischen Wettbewerb immer weiter angehoben wird, gerät nicht nur die Tarifautonomie, sondern der gesamte Arbeitsmarkt in seiner marktwirtschaftlichen Rationalität unter Druck. Ähnlich verhält es sich mit der Begrenzung der Mietpreisentwicklung. Sie wurde als Komponente eines sozialen Mietrechts regelmäßig als einer der Bausteine der Sozialen Marktwirtschaft und als eine faire Ausgleichsordnung zwischen den Interessen von Vermietern und Mietern verstanden. Allerdings mehren sich auch an dieser Stelle Tendenzen des Übermaßes. Im Bundesland Berlin ist die Diskussion über Preiseingriffe bei Wohnungsmieten weit gediehen, aktuell wird über einen „Mietendeckel“ beraten.¹⁰⁰ Eine Neigung zum „Dirigismus“ lässt sich auch im Bereich der Agrar¹⁰¹ beziehungsweise der Energiewirtschaft

96 L. v. Wartenberg, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft, WuW 1991, 863 (864).

97 Auch die *American Chamber of Commerce in Germany e.V.* stellt in ihrem Positionspapier vom Frühjahr 2019 allgemein und mit Blick auf die wettbewerbliche Situation kritisch fest, dass die in Deutschland tätigen Unternehmen in den vergangenen Jahren verstärkt staatlichen Eingriffen zum Beispiel aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes, der Energiewende oder der Sozialpolitik ausgesetzt waren, S. 11, https://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Public-Affairs/04_Position_Papers/AmCham_Germany_Positionspapier_Nationale_Industriestrategie_2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

98 Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns durch das Mindestlohngesetz vom 11.08.2014 (BGBl. I S. 1348) bedeutet einen erheblichen Eingriff in die durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Tarifautonomie als Teil der Vereinigungsfreiheit sowie in die berufsbezogene Vertragsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Die genannten Grundrechte gewährleisten die grundsätzlich privatautonome Gestaltung der Arbeitsbedingungen ergänzt um eine besondere kollektive Autonomie zur Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in prinzipieller Unabhängigkeit von staatlichen Vorgaben (vgl. BVerfGE 100, 271 (282); 103, 293 (304)). Infolge des gesetzlichen Mindestlohns mussten bestehende Tarifverträge durch die neue staatliche Lohnfestsetzung ihren Anwendungsbereich verlieren. Die gesetzliche Determination der Lohnfindung hat zu einer dauerhaften staatlichen Einflussnahme auf das gesamte Lohngefüge aller Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland geführt. Die Höhe des Mindestlohns bestimmt sich nach dem Tarifindex des Statistischen Bundesamtes. Seit dem 01.01.2020 beträgt der Mindestlohn 9,35 Euro brutto pro Zeitzunde. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns siehe P. Zeising/D.-R. Weigert, Verfassungsmäßigkeit des Mindestlohngesetzes, NZA 2015, 15.

99 Die Regelungen zur Mietpreisbremse finden sich in §§ 556d ff. BGB. Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten identifizieren. Ist dies geschehen, so darf bei einer Wiedervermietung die ortsübliche Vergleichsmiete grundsätzlich nicht um mehr als 10 % überschritten werden. Ausnahmen hiervon gelten bei höheren Vormieten, bei kürzlich durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen und bei Erstvermietungen. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der in die Grundrechte aus Art. 14 GG, Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG eingreifenden Mietpreisbremse siehe BVerfG – Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18; A. Blankenagel/VR. Schröder/W. Spoerr, Verfassungsmäßigkeit des Instituts und der Ausgestaltung der sog. Mietpreisbremse auf Grundlage des MietNovGE, NZM 2015, 1 (12 ff.).

100 Siehe den Überblick zum Verfahrensstand und zur Diskussion auf der Internetseite der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, <https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/mietendeckel/> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

101 Siehe hierzu M. Ruffert, Grundrecht der Berufsfreiheit, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 19, Rn. 3.

und auf dem Kapitalmarkt¹⁰² verzeichnen. Das staatliche Handeln beschränkt sich hier eben nicht auf das Setzen von Rahmenbedingungen – dies stünde in der Traditionslinie der Sozialen Marktwirtschaft, die letztlich auch eine Globalsteuerung¹⁰³ zulassen würde –, sondern wahrnehmbar sind häufig Weichenstellungen in Richtung einer gelenkten Marktwirtschaft. So stark und gut die Gründe für solche staatlichen Preiseingriffe sein mögen, sie betreffen nicht Monopolmärkte (die in Richtung Wettbewerb reguliert werden können) und markieren deshalb eine Zäsur, weil sie den sonst freien Preisbildungsmechanismus regulativ entweder erheblich belasten oder ganz verdrängen.¹⁰⁴ Das Primat des Marktes kann so sukzessive beschnitten werden. Die europäisch integrierte offene Marktwirtschaft könnte, wenn hier unbedacht weiter vorgegangen wird, Opfer ihres eigenen immensen Erfolges werden, weil institutionelle Grundlagen dieses Erfolges nicht mehr präsent sind. Treten weitere staatliche Investitions- und Produktionslenkungen hinzu, so kann ein Pfad der wirtschaftlichen Fehlallokation eingeschlagen und eine Spirale sich steigernder politischer Interventionen angestoßen sein.¹⁰⁵ Wird solchen dynamischen Prozessen in eine bestimmte Entwicklungsrichtung nachgegeben,

so werden Weichen gestellt in Richtung einer gelenkten Marktwirtschaft.

Verfassungsrechtlich sind diese Entwicklungen ein Problem der Einzelbeurteilung. Es müssen legitime Gründe für die Eingriffe in die verschiedenen Wirtschaftsgrundrechte vorliegen und dem Verhältnismäßigkeitsgebot muss Rechnung getragen werden. Die institutionelle Beurteilung ist dagegen weitaus schwieriger, weil der „Salamieffekt“ besteht: Die staatliche Preisregulierung oder Investitionslenkung in einem Sektor belegt noch keinen Systemwechsel von der Sozialen zur gelenkten Marktwirtschaft, aber immer wieder neue Interventionen verändern das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft dann eben doch Schritt für Schritt. Es entsteht womöglich kaum merklich ein Ambiente staatskapitalistischen Wirtschaftens, vielleicht sogar eine Konvergenz zum chinesischen System massiver politischer Lenkungen einer nur instrumentell und begrenzt vom Staat „gewährten“ Marktwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Industriestrategie 2030 mit der gebotenen Sensibilität für additiv auftretende Lenkungseingriffe zu bewerten, sieht sie doch

102 Die Lenkung des Preises für Kapital durch die staatlichen Notenbanken geht über Ordnungspolitik hinaus und führt zu einer Belastung der Marktmechanismen im gesamten Finanzsektor. In Gang gesetzt wurde eine Spirale von Null- zu Negativzinsen, die Bürgerinnen und Bürger um die Möglichkeit beraubt, mit den Erträgen ihres Ersparten Freiheiten zu gewinnen und Vorsorge zu betreiben. Freiheitsgrundrechtliche Relevanz ergibt sich daraus, dass Individuen die Bestimmung über die eigene Wohlfahrt auf diese Weise erschwert wird. Hinzu tritt eine gesamtstaatliche Problematik. Wird private Vorsorge diffiziler oder gar unmöglich, kann dies u. a. das System der öffentlichen Altersversorgung auf die lange Sicht aus dem Gleichgewicht bringen, welches angesichts des demografischen Wandels ohnehin schon vor erheblichen Herausforderungen steht. Hier ist ein elementarer Nachhaltigkeitsfaktor unseres demokratischen Sozialstaates betroffen.

103 Der Begriff der Globalsteuerung wurde durch den Bundeswirtschaftsminister *Kurt Schiller* geprägt und markiert im Sinne einer sehr ehrgeizigen Vorstellung von Planbarkeit und Steuerbarkeit der Wirtschaft den Höhepunkt eines offensiven sozialstaatlichen und wirtschaftsregulativen politischen Zugangs zur Wirtschaft.

104 Dies stellt auch *M. Ruffert*, Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung, AöR 134 (2009), 197 (209 f.) heraus. Siehe *A. Blankenagel/R. Schröder/W. Spoerr*, Verfassungsmäßigkeit des Instituts und der Ausgestaltung der sog. Mietpreisbremse auf Grundlage des MietNovGE, NZM 2015, 1 (10 f.) für die Herausstellung weiterer Beispiele für eine staatliche Preisfestsetzung.

105 Auch das *Kieler Institut für Weltwirtschaft* hat darauf hingewiesen, dass wirtschaftspolitische Eingriffe im Allgemeinen nicht dazu taugen, die unerwünschten Folgen vorheriger wirtschaftspolitischer Interventionen zu beheben, Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, S. 6, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

mit staatlichen Beteiligungsoptionen¹⁰⁶ und nationalen Förderprogrammen unter anderem solche Maßnahmen vor, die nicht per se in ordoliberaler Tradition stehen.

Die offene und jedenfalls gegenwärtig wettbewerbsfähige deutsche Volkswirtschaft würde infolge weiterer ehrgeiziger Vorschläge schrittweise einem erhöhten Maß staatlicher Lenkung unterworfen. Sukzessive verschöbe sich damit das Bild eines sozialen Rechtsstaats als unentbehrlicher Ordnungsgarant¹⁰⁷ zu einem (all?) wissenden Wirtschaftsakteur.¹⁰⁸ Da politisch weder der Investitions- noch der Konsumbedarf besser als im Markt abgeschätzt werden kann, besteht dabei immer die Gefahr, dass der Staat die Wirklichkeit an seine Prognosen durch entsprechende Lenkungs- oder Ordnungspolitik anzupassen sucht. Wenn die Kunden beispielsweise nicht ausreichend Elektrofahrzeuge kaufen, werden erhebliche Anreize (z. B. bei der Dienstwagenbesteuerung) gesetzt

und gleichzeitig wird über europäische Flottenverbrauchsvorgaben Druck auf die Unternehmen ausgeübt, sodass Planungsziele auch gegen die Eigenwilligkeiten des Marktes durchgesetzt werden können.

Wenn es wie durch die Hightech-Strategie 2025 vorgegeben um die Entwicklung von Technologien geht, muss mit Irrtümern beziehungsweise institutionellen Wissensdefiziten und in der Folge mit staatlich induzierten Fehlallokationen gerechnet werden. Dasselbe gilt für Planungsziele, die als politische Vorgaben auf die Rationalität eines eigenlogischen Wirtschaftssystems treffen. Wenn verlangt wird, dass der Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung um circa zwei Prozent bis zum Jahr 2030 gesteigert werden soll¹⁰⁹, dann kann dies nur als unverbindliches Ziel, nicht aber als regulativ zu erreichende verbindliche Vorgabe gemeint sein, weil letzteres die marktwirtschaftlich und verfassungsrechtlich

106 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 20 f., 28, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). In der Entwurfsfassung für eine Nationale Industriestrategie 2030 war ausdrücklich noch eine staatliche Beteiligungsfazilität vorgesehen, vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 13, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* lehnte den Vorschlag der Schaffung einer staatlichen Beteiligungsfazilität als Mittel der Wahl gegen Übernahmestrategien außereuropäischer Staatsfonds in seinem Brief zur Nationalen Industriestrategie vom 08.02.2019 ab, S. 6, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Kritisch positioniert sich diesbezüglich auch die *American Chamber of Commerce in Germany e.V.* in ihrem Positionspapier vom Frühjahr 2019, S. 8, https://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Public-Affairs/04_Position_Papers/AmCham_Germany_Positionspapier_Nationale_Industriestrategie_2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020) sowie das *Kieler Institut für Weltwirtschaft*, welches auf das Risiko hinweist, dass der Staat bei der Abwehr unerwünschter ausländischer Übernahmen zulasten des Steuerzahlers zu überhöhten Preisen einkauft, Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, S. 7, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Weniger kritisch positioniert sich hingegen der *Verband der Internetwirtschaft e.V.* in seiner Stellungnahme zur Nationalen Industriestrategie 2030 vom März 2019, S. 7, https://www.eco.de/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/03/20190325_eco_POS_Nationale-Industriestrategie-2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Die *SPD-Bundestagsfraktion* hat die Schaffung einer staatlichen Beteiligungsfazilität befürwortet, <https://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/starke-deutsche-industrie-gute-arbeitsplaetze-deutschland-sichern> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Siehe allgemein zur Diskussion um den Aufbau von Verteidigungspositionen gegen Übernahmestrategien außereuropäischer Staatsfonds S. W. Bayer/C. Ohler, Staatsfonds ante portas, ZG 2008, 12; M. Ruffert, Zur Leistungsfähigkeit der Verfassung, AöR 134 (2009), 197 (219 f.).

107 Von der Warte der Wirtschaftsakteure aus betrachtet, ist der Nationalstaat ausschließlich in seiner Rolle als Ordnungsgarant unentbehrlich. Er trägt die Verantwortung dafür, dass die Marktwirtschaft normativ abgesichert ist. Insofern schützt die legitime Staatsgewalt die private Eigentumsordnung, vermag Vertragsbindungen durchzusetzen, Investitionen zu sichern, Planbarkeit und Vertrauensschutz zu gewährleisten, eine Infrastruktur von Verkehrs- und Kommunikationswegen zu errichten und Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen zu unterhalten. Siehe näher M. Cornils, Staatliche Infrastrukturverantwortung und kontingente Marktvoraussetzungen, AöR 131 (2006), 378 (409 ff.).

108 Dabei handelt es sich regelmäßig um „angemaßtes Fremdwissen über ein „richtiges“ Wettbewerbsergebnis, das der Staat gar nicht kennen kann“, W. Löwer, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, VVDStRL 60 (2001), S. 416 (428).

109 *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 10 f., https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

prinzipiell geforderte Systemtrennung zwischen Politik und Wirtschaft missachten würde.¹¹⁰ Das Wirtschaftssystem bestimmt im Wettbewerb seine Wachstumsraten selbst, die Politik kann insoweit keine exakten und verbindlichen Wegmarken setzen, sondern nur über eine kluge Ordnungspolitik ein förderndes Umfeld schaffen und darauf hoffen, dass in diesem günstigen Klima bestimmte Ziele erreicht werden. Gelingt dies, so ist das ein Beleg nicht nur für eine gelungene strukturelle Kopplung zwischen Wirtschaft und Politik, sondern auch

für eine bestandene Bewährungsprobe für das Modell der Sozialen Marktwirtschaft. Wenn es aber nicht gelingt, darf nicht ohne weiteres auf Markt- oder Staatsversagen geschlossen werden. Das würde der Komplexität dynamischer weltgesellschaftlicher Beziehungen nicht gerecht werden. Die Soziale Marktwirtschaft ist kein statischer Zustand, sondern lernende Ordnungspolitik auf einem festen normativen Fundament der grundrechtlichen Wertordnung; die politischen Rahmenvorgaben müssen im Falle der Zielverfehlung entsprechend angepasst werden.

IV. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als verfassungsrechtliches Instrument zum Schutz vor einer Grenzüberschreitung

Da institutionelle Systemfragen verfassungsrechtlich nur sehr erschwert operativ zu handhaben sind¹¹¹, kommt es regelmäßig auf die Beurteilung von Einzelfällen an. Hier ist es das Verhältnismäßigkeitsprinzip, welches in den meisten Fällen eine tragende Rolle spielt und einzelne Grundrechtsträger vor Grenzüberschreitungen und unzumutbaren Belastungen schützt. Zugleich bietet das Verhältnismäßigkeitsprinzip durch seine Fragen nach legitimen Eingriffsgründen, nach der Eignung der Maßnahmen, nach schonenden Alternativen und zu Unzumutbarkeitserwägungen auch rationale Leitplanken, die institutionell über den Einzelfall hinaus Wirkung entfalten. Durch die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips lässt sich das erträgliche Belastungsniveau der wirtschaftlichen Autonomie und der Zeitpunkt, in dem politische Interventionen in Art und Umfang ein auch institutionell bedenkliches Maß annehmen, bestimmen. Soll eine marktrelevante

staatliche Eingriffsmaßnahme als verhältnismäßig eingeordnet werden, so muss sie sich als verhältnismäßig rechtfertigen lassen und zwar nicht nur für sich genommen, sondern auch in ihrem Zusammenwirken mit anderweitigen marktintervenierenden Maßnahmen.¹¹² Für den verfassungsrechtlichen Maßstab kommt es nicht darauf an, ob eine den Wirtschaftsakteur nur im Kollektiv erfassende Maßnahme oder eine Maßnahme mit individuell zugemessener Belastung in Frage steht. Es gilt, dass die betroffenen Grundrechte bei der Frage nach ihrer verhältnismäßigen Einschränkung auch im Lichte der grundlegenden Ausrichtung der Verfassung auf die Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft auszulegen sind.¹¹³ Das bedeutet konkret, dass bei der Prüfung der Erforderlichkeit marktconforme Maßnahmen als mildere Mittel zu betrachten sind und diejenigen staatlichen Maßnahmen, die Freiheiten aus Art. 12 GG oder aus Art. 14 GG einschränken, umso intensiver zu

110 Auch der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* verweist in seinem Brief zur Nationalen Industriestrategie vom 08.02.2019 darauf, dass die Erreichung des Ziels einer Steigerung der Industrieproduktion an der Bruttowertschöpfung auf 25 % nicht unter direkter Kontrolle der Politik steht, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Die *American Chamber of Commerce in Germany e.V.* weist in ihrem Positionspapier vom Frühjahr 2019 darauf hin, dass sich die Steigerung des Anteils der Industrie an der Bruttowertschöpfung vor allem aus den Entscheidungen und Handlungen von Unternehmen ergeben muss, S. 8, https://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Public-Affairs/04_Position_Papers/AmCham_Germany_Positionspapier_Nationale_Industriestrategie_2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020). Das *Kieler Institut für Weltwirtschaft* hält die Vorgabe des Zielwertes 25 % angesichts der Entwicklungen in Richtung einer Dienstleistungsökonomie für gänzlich unzweckmäßig, Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, S. 5 f., https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

111 Ein Beispiel dafür ist die europaverfassungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die das Demokratieprinzip im Prozess der europäischen Integration dadurch bewahrt wissen will, dass bestimmte wesentliche Kompetenzen auf der mitgliedstaatlichen Ebene verbleiben müssen, aber nicht genau angeben kann, wann ein verfassungswidriges Mindestmaß unterschritten ist. Siehe BVerfGE 89, 155 ff.; 123, 267 ff.

112 Vgl. auch P. Kirchhof, Von Freiheit geprägt, F.A.Z. vom 15.08.2019.

113 Vgl. R. Schmidt, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdStR IV, § 92, Rn. 27.

gewichten sind, sofern sie marktwirtschaftliche Alternativen sehr stark begrenzen oder praktisch ausschließen. Auch Fragen der Zumutbarkeit stehen letztlich in einem inneren Zusammenhang mit der Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 Abs. 2 GG) und stellen darauf ab, was vom Garantiegehalt eines Grundrechts bei bestimmten Beschränkungen denn noch bleibt. Das Bundesverfassungsgericht hat beispielsweise für die Eigentumsgarantie in der Denkmalschutzentscheidung¹¹⁴, aber auch bei der Frage der Besteuerung¹¹⁵ darauf rekurriert, dass die grundlegende Privatnützigkeit des Eigentums nicht zerstört werden darf.

Verhältnismäßigkeitserwägungen sind auch in den Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030 eingeflossen, der auf ein „volkswirtschaftliches Verhältnismäßigkeitsprinzip“ Bezug nimmt. Es wird vorgegeben, dass die Frage, ob und inwieweit der Staat von grundsätzlich gegebenen Handlungsmöglichkeiten Gebrauch mache, nach einem neuen volkswirtschaftlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip beurteilt werden müsse.¹¹⁶ Es scheint, als sollten Anleihen bei dem klassischen Eingriffsrechtfertigungsinstrument der Rechtswissenschaften genommen werden – allerdings mit einem anderen Fokus, der verfassungsrechtliche Maßstäbe nicht verschieben kann. Vielmehr müssen letztere die Leitplanken etwaiger auf der Grundlage der Industriestrategie 2030 ergriffener Maßnahmen bilden. In einem ersten Schritt ist zu fragen nach der Verfolgung eines legitimen Ziels, zweitens geht es darum, dass sich die gewählte Maßnahme als geeignet darstellt. Sie muss weiterhin erforderlich und

schließlich – auch unter Beachtung und Einbeziehung vorangegangener beziehungsweise zeitgleich umgesetzter marktintervenierender Eingriffe – angemessen sein.

1. Verfolgung eines legitimen Ziels

Jede wirtschaftsbezogene staatliche Maßnahme mit Eingriffscharakter muss ein legitimes Ziel verfolgen. Weil die Staatsgewalt im Falle bestimmter industriepolitischer Maßnahmen entsprechend der obigen Ausführungen zur Sozialen Marktwirtschaft im institutionenrelevanten Bereich handelt, hat der Gesetzgeber bei der Herstellung des verfolgten Ziels besondere Sorgfalt walten zu lassen. Indes verfügt der wirtschaftslenkende Staat über ein ganzes Arsenal an Rechtfertigungsgründen für Grundrechtseingriffe. Zu denken ist ganz klassisch etwa an den Arbeitnehmerschutz, den Verbraucherschutz oder den von der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG erfassten¹¹⁷ Klima- sowie Umweltschutz. Die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit ist ein Gemeinwohlbelang, der staatliche Eingriffe in Wirtschaftssektoren erklären kann, die den Auf- und Ausbau kritischer Infrastrukturen – etwa Energie- oder Wasserversorgungsnetze – betreffen. Die Sicherstellung der Souveränität und Unabhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland im Krisenfall ist eine sicherheitspolitische Erwägung, die gerade in Zeiten der Verschiebung geopolitischer Machtverhältnisse an Zustimmung gewinnt.¹¹⁸ Gleiches gilt für den industriepolitischen Zugriff auf sensible Technologien – insbesondere solche, die im wehrtechnischen Bereich entwickelt und genutzt werden

114 Der Zusammenhang von Unzumutbarkeit und Wesensgehaltsgarantie wird durch folgende Passage der Entscheidungsbegründung markiert: „Wenn selbst ein dem Denkmalschutz aufgeschlossener Eigentümer von einem Baudenkmal keinen vernünftigen Gebrauch machen und es praktisch auch nicht veräußern kann, wird dessen Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt. (...) Die Rechtsposition des Betroffenen nähert sich damit einer Lage, in der sie den Namen ‚Eigentum‘ nicht mehr verdient. Die Versagung einer Beseitigungsgenehmigung ist dann nicht mehr zumutbar.“ BVerfGE 100, 226 (243).

115 „Wählt der Gesetzgeber einen progressiven Tarifverlauf, ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, hohe Einkommen auch hoch zu belasten, soweit bei betroffenen Steuerpflichtigen nach Abzug der Steuerbelastung ein – absolut und im Vergleich zu anderen Einkommensgruppen betrachtet – hohes, frei verfügbares Einkommen bleibt, das die Privatnützigkeit des Einkommens sichtbar macht.“ BVerfGE 115, 97 (117).

116 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 13, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

117 Vgl. A. Voßkuhle, *Umweltschutz und Grundgesetz*, NVwZ 2013, 1 (1, 4); siehe näher C. Calliess, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 104 ff.

118 Vgl. z. B. *Kieler Institut für Weltwirtschaft*, Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, S. 7, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

oder sich als Dual-Use-Technologien einordnen lassen. Letzterer Aspekt findet Widerhall in der Industriestrategie 2030.¹¹⁹

Typisch für die Industriepolitik ist aber auch die zunächst zirkulär oder sogar paradox anmutende Begründung, dass in die Freiheit der Wirtschaft eingegriffen wird, um die Wirtschaft auch im Interesse des Gemeinwohls zu fördern. Dieses Ziel ist nur auf den ersten Blick ein starker Eingriffsgrund. In Wirklichkeit ist er schwach, weil der ergebnisoffene Markt und die ihn ideell tragende privatautonome Selbstbestimmung diesen Grund unter begründeten Paternalismusverdacht stellen.¹²⁰ Wenn der Staat meint, anstelle der Wirtschaftsteilnehmer selbst besser wirtschaften zu können, braucht er regelmäßig eine besondere, über den bloßen wirtschaftlichen Effekt hinausreichende Begründung. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Fall eines landwirtschaftlichen Gütesiegels, welches der Absatzförderung landwirtschaftlicher Produkte dienen sollte, sehr deutlich gemacht:

„Der Staat greift vielmehr auf der Grundlage des Absatzfondsgesetzes mit wirtschaftspolitisch begründeten Förderungsmaßnahmen gestaltend in die Wirtschaftsordnung ein und weist den erst dadurch entstehenden Finanzierungsbedarf den mit der Abgabepflicht belasteten Unternehmen zu. Diese finanzielle Inanspruchnahme für die staatliche Aufgabenwahrnehmung, die durch hoheitliche Entscheidung an die Stelle des individuellen unternehmerischen Handelns tritt, stellt sich aus Sicht des Abgabepflichtigen nicht nur als eine rechtfertigungsbedürftige, zur Steuer hinzutretende Sonderbelastung, sondern auch als Verkürzung seiner durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten unternehmerischen Freiheit dar (...)

und bedarf auch insoweit besonderer Rechtfertigung.“¹²¹

Es ist demnach festzuhalten, dass die bloße Wirtschaftslenkung durch den Staat mit dem Ziel eines besseren wirtschaftlichen Ergebnisses regelmäßig keinen legitimen Rechtfertigungsgrund für einen Grundrechtseingriff darstellt, sondern zusätzlich besonderer Gründe bedarf.¹²²

2. Geeignetheit der Maßnahme

Eine wirtschaftsrelevante, Grundrechte beschränkende Maßnahme muss im Blick auf den verfolgten Gemeinwohlbelang auch geeignet – das heißt diesem zumindest förderlich – sein. Marktintervenierende Maßnahmen weisen die Eigenheit auf, dass vollständige Sicherheit darüber, ob die geplanten Effekte eintreten, im Regelfall nicht besteht. Ob die Reaktionen auf die Maßnahme innerhalb des autonomen Wirtschaftssystems so ausfallen, wie dies von den politischen Entscheidungsträgern gewünscht wird, ist in einigen Fällen mehr und in anderen Fällen weniger absehbar. Zu dieser mangelnden Einschätzbarkeit tritt hinzu, dass selbst beabsichtigte Effekte unbeabsichtigte Nebenwirkungen nach sich ziehen können, die von ebenso relevantem wirtschaftspolitischen Gewicht sein können. Die rationale Vorhersehbarkeit der Wirkungen einer Maßnahme ist mitunter bloße Behauptung oder gar Fiktion.¹²³ Das gilt verstärkt unter europäischen und globalen Marktbedingungen. Die Komplexität steigt überproportional mit Zunahme der eigensinnigen – privaten und hoheitlichen – Akteure und dem Tempo des technologischen Fortschritts. Phasen eines linearen Wachstums können immer wieder durch technologische Sprunginnovationen in eine exponentielle Wachstumsphase übergehen. Gerade aus dieser Tatsache wird im politischen Raum ein Rechtfertigungsgrund für

119 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 27, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

120 W. Löwer, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, VVDStRL 60 (2001), S. 416 (428).

121 BVerfGE 122, 316 (336 f.).

122 So auch W. Löwer, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, VVDStRL 60 (2001), S. 416 (429).

123 Siehe schon U. Di Fabio, Wachsende Wirtschaft und steuernder Staat, 2010, S. 34.

staatliche Interventionen abgeleitet. Umgekehrt können daraus aber ebenso gut Bedenken an der Eignung einer staatlichen Maßnahme erwachsen. Wenn heute die Politik glaubt, dass Elektromobilität die Zukunft des Straßenverkehrs ist, wird sie vielleicht große Summen für die Erzeugung innovativer Batteriekapazitäten aufbringen und in den Aufbau einer entsprechenden Ladeinfrastruktur investieren. Oder aber sie lenkt die Automobilindustrie mit Vorgaben, etwa durch die Privilegierung von Elektroantrieben und die Sanktionierung von Verbrennungsmotoren. Dies kann auch indirekt geschehen durch das Setzen von Verbrauchsvorgaben.¹²⁴ Wenn aber in fünf oder zehn Jahren möglicherweise in anderen Industrieländern neue, umweltverträglichere und kostengünstigere oder schlicht am Markt besser absetzbare Produkte entstehen, könnte die Frage der Eignung *ex post* so beantwortet werden, dass das Gegenteil des Gewollten eingetreten ist. Wenn und weil dem so ist, wurde das Risiko für ein staatliches Eingreifen zum falschen Zeitpunkt, an der falschen Stelle und mit den falschen Mitteln erhöht.¹²⁵ Man wird also dafür plädieren dürfen, der Autonomie des Wirtschaftssystems im Zweifel den Vorzug zu geben – mit anderen Worten bei defizitärer Berechenbarkeit der Effekte und Wirkungszusammenhänge von der staatlichen Lenkung beziehungsweise Intervention Abstand zu nehmen. Staatliche Investitionen in die Infrastruktur dagegen können das Angebot verbreitern und auf marktgerechte Weise in eine bestimmte Richtung steuern. Kann das wirtschaftspolitische Gewicht der Maßnahme in Form und Ausmaß nicht mit einiger Sicherheit ausgemacht und ungewollte Nebeneffekte nicht weitgehend ausgeschlossen werden, so sollte sich das politische System entweder zurückhaltend verhalten oder durch öffentliche

Investitionen Risiken übernehmen und damit Zeichen einer verlässlichen Entwicklung setzen.

Wie die Geschichte belegt, ist der Staat entscheidend für die Erhaltung einer stabilen Friedensordnung und für die Infrastruktur einer modernen Gesellschaft mit Bildung, Verwaltung, Gesundheit, Energie und Mobilität. Aber der Staat besitzt gegenüber Marktakteuren keine überlegene Einsicht als der bessere Unternehmer. Ist die aus dieser Erkenntnis gezogene Konsequenz das arbeitsteilige Organisationsprinzip der modernen Gesellschaft, welches sich durch bestimmte formal operierende Sphären sozialen Handelns bei gleichzeitiger Selbstdisziplinierung der Systeme auszeichnet¹²⁶, so kann demokratische Herrschaft nur gestaltungsmächtig und selbstständig sein, wenn sie vor allem ihre Macht über die Wirtschaft auf kluge Rahmenvorgaben oder Impulse beschränkt und dabei die Wirtschaft als Markt prinzipiell freilässt. Diese Erwägungen entsprechen gesellschaftswissenschaftlichen oder ökonomischen Einsichten, sie sind indes nicht unmittelbar oder jedenfalls nicht in dieser eindeutigen Weise übertragbar auf die verfassungsrechtliche Eignungsprüfung. Denn das Bundesverfassungsgericht nimmt erst dann einen Verfassungsverstoß an, wenn die mangelnde Eignung zum Zeitpunkt des Erlasses einer Maßnahme mit einer gewissen Eindeutigkeit feststeht und dabei reicht die abstrakte Erreichbarkeit¹²⁷, also die Schlüssigkeit der vom Gesetzgeber angenommenen Zweck-Mittel-Relation. Im Übrigen räumt das Gericht dem Gesetzgeber einen erheblichen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum ein.¹²⁸ Weder das Bundesverfassungsgericht noch der Europäische Gerichtshof werden ihre Einschätzung an die Stelle der Einschätzung des jeweiligen parlamentarischen

124 Siehe die Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge. Danach müssen die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der in der EU zugelassenen Neuwagen bis 2025 um 15 % und bis 2030 um 37,5 % gegenüber den Emissionsgrenzwerten für 2021 gesenkt werden. Bei neuen leichten Nutzfahrzeugen muss der Rückgang 15 % bis 2025 bzw. 31 % bis 2030 betragen.

125 Dies stellt auch der *Verband der Internetwirtschaft e.V.* in seiner Stellungnahme zur Nationalen Industriestrategie 2030 vom März 2019 heraus, S. 6, https://www.eco.de/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/03/20190325_eco_POS_Nationale-Industriestrategie-2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

126 Vgl. *U. Di Fabio*, *Wachsende Wirtschaft und steuernder Staat*, 2010, S. 54.

127 BVerfGE 67, 157 (175).

128 BVerfGE 83, 130 (140); 109, 279 (336); 120, 274 (320).

Gesetzgebers setzen wollen und nach der eigenen Rechtsprechung zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz setzen dürfen. Daraus kann jedoch kein Freifahrtschein für jegliche Einschätzung wirtschaftslenkender Maßnahmen geschlussfolgert werden. Es könnte Veranlassung bestehen, die großzügige Linie der Rechtsprechung bei einer Verdichtung staatlicher Transformationsregulierung zu verlassen. Wenn man jedoch die gegenwärtige Rechtsprechungslinie als Maßstab anlegt, begegnen die vorgeschlagenen industriepolitischen Maßnahmen keinen hinreichend evidenten oder die Schlüssigkeit betreffenden Einwänden.

3. Erforderlichkeit der Maßnahme

Die Frage nach der Erforderlichkeit der marktintervenierenden Maßnahme ist die, ob keine anderweitigen ebenso effektiven Mittel zur Verfügung stehen. Gibt es – auch im instrumentellen Vergleich – eine die grundrechtlich gewährleistete Freiheit schonendere Alternative, den den gleichen Effekt erreichen kann? Schonender als ordnungsrechtliche Auflagen und bürokratische Anforderungen an die Unternehmensführung sind gleichheitsgerechte Anpassungen der Rahmenbedingungen des Wirtschaftens – dazu zählen etwa eine Unternehmenssteuerreform, eine veränderte Wettbewerbspolitik, die den Herausforderungen des Weltmarktes Rechnung trägt, Deregulierung gerade die Vereinfachung der Planungs- und Genehmigungsverfahren betreffend, Bildungsinitiativen und der Ausbau beziehungsweise die Modernisierung der Infrastruktur.¹²⁹ Besonders Zeitspannen, die sich durch einen Strukturwandel auszeichnen, sind von einer Stetigkeit und Dynamik geprägt, die heute sinnvoll erscheinende staatliche Eingriffe morgen sinnlos werden lassen können. Eingriffsmaßnahmen, die als Ausnahmen von der Grundregel der marktgesteuerten Bewältigung eines Strukturwandels zu charakterisieren sind, bedeuten eine Durchbrechung dieses ordnungspolitischen Prinzips. Damit ist nicht die Regel aufgestellt, dass der Markt es

immer richten wird und immer zielgenauer ist als eine hoheitliche Vorgabe, aber der Gesetzgeber gerät hier in eine besondere Begründungspflicht. Dass eine bestimmte industrie- oder umweltpolitische Maßnahme zum Schutz des ausgemachten legitimen Ziels erforderlich ist, bedarf der überzeugenden Darlegung. Beurteilungsschwierigkeiten an dieser Stelle werden allerdings in der Praxis häufig genauso behandelt, wie solche im Rahmen der Beantwortung der Frage nach der Geeignetheit der Eingriffsmaßnahme (s. o.). Dem Gesetzgeber wird eine Einschätzungs- und Prognoseprärogative eingeräumt. Aber das bedeutet nicht, dass jede insoweit vorgetragene Begründung von der Rechtsprechung ungeprüft übernommen werden müsste. Im Übrigen ist auch hier ein Regel-Ausnahme-Mechanismus als Faustformel wirklichkeitsgerecht. Die schonende Maßnahme ist regelmäßig die, die im ordnungspolitischen Sinne eine spezielle staatliche Regelung der Wirtschaft darstellt, während die unmittelbare Wahrnehmung oder die Prädetermination wirtschaftlicher Tätigkeit durch den Staat selbst nicht als erforderlich gilt.¹³⁰

Industriepolitische Gesetzgebung wird mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sanft, das heißt unter Schonung demokratischer Gestaltungsfreiheit, in eine ordnungspolitisch informierte Selbstbeschränkung gelenkt. Das entspricht der Funktionsbestimmung der Grundrechte, denn das wirtschaftsverfassungsrechtliche Modell ruht auf der privatautONOMEN Selbstbestimmung des Einzelnen. Es baut auf die Institution des Marktes als funktionell notwendige Koordinationsordnung und vertraut auf die Einsichtsfähigkeit der Wirtschaftsakteure. Das den Staat dem Grunde nach begrenzende verfassungsrechtliche Regel-Ausnahme-Verhältnis¹³¹ schont den Schutzbereich des betroffenen Grundrechts und schützt in funktioneller Komplementarität den Markt mittelbar als Institution. Dem entspricht es, wenn in der Industriestrategie 2030 festgelegt wird, dass staatliches

129 L. v. Wartenberg, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft, WuW 1991, 863 (865).

130 W. Löwer, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, VVDStRL 60 (2001), S. 416 (429).

131 Vgl. R. Schmidt, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdStR IV, § 92, Rn. 27.

Handeln nur als vorübergehende Ausnahmeoption in Fällen grundlegender Bedeutung und als *ultima ratio* in Betracht komme.¹³²

4. Angemessenheit der Maßnahme

Staatliche marktintervenierende Eingriffe müssen schließlich angemessen sein. Dafür dürfen das verfolgte legitime Ziel und die Schwere des Eingriffs nicht außer Verhältnis zueinander stehen; es geht um die Verhinderung unzumutbarer Maßnahmen. Eine Maßnahme ist für das Kollektiv der Wirtschaftsakteure ebenso wie für jeden einzelnen von ihnen jedenfalls dann unzumutbar, wenn sie die verfassungskritische Schwelle überschreitet, die ein Zustand gelenkter Marktwirtschaft indiziert. Das Konterkarieren der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Ausrichtung auf die Soziale Marktwirtschaft muss dann nicht hingenommen werden, wenn für kleine oder mittelgroße Unternehmen Entfaltungschancen durch die Förderung von ohnehin bereits marktbeherrschenden oder jedenfalls marktmächtigen Unternehmen verschlossen werden. Plakativ in diesem Sinne war die politisch umstrittene Untersagung der Fusion von Alstom mit Siemens im Markt für Hochgeschwindigkeitszüge im Februar 2019 durch die EU-Kommission.¹³³ Es prallen hier zwei durchaus legitim scheinende Perspektiven aufeinander: eine der globalen Wettbewerbskonstellation und die Binnensicht des europäischen Marktes. Wie geht man in Europa mit der Tatsache um, dass im globalen Wettbewerb chinesische Anbieter massiv staatlich gefördert werden? Wenn sich Europa unter neuen geopolitischen Bedingungen in einem globalen Wettbewerb

sieht und – um zu bestehen – das chinesische Modell einer staatlich gelenkten Wirtschaft kopieren will, opfert man die interne Wettbewerbsfreiheit einem nach außen gerichteten Selbstbehauptungsziel. Verfassungsrechtlich und auch unionsrechtlich kommt es aber ebenso darauf an, eine normative Ordnung zu behaupten, die auch kleineren Akteuren hinreichende Entwicklungschancen lässt. Die politische Transformation der Wirtschaft – namentlich ein Modellübergang – erweist sich insofern als unangemessen und in der Folge unverhältnismäßig. Diesen schleichenden Prozess zu erfassen, vermag die Figur des additiven Grundrechtseingriffs. Sie lässt neben das dem Verhältnismäßigkeitsprinzip inhärente Verbot übermäßiger Einzelbeeinträchtigungen ein ebenso im Rechtsstaatsprinzip verankertes Verbot übermäßiger Gesamtbelastung treten.¹³⁴ Mithilfe dieses Instruments wird es ermöglicht, die Kumulation verschiedener Belastungen durch diverse marktintervenierende Eingriffe zu erfassen. Die Rechtsfigur ist sachangemessen, um dem Mangel abzuhelpfen, dass eine über den neuen, aktuellen Grundrechtseingriff hinausgehende Gesamtbeeinträchtigung für den Grundrechtsträger entstehen kann, was unberücksichtigt bliebe, wenn man an einem nur punktuellen Verständnis des marktintervenierenden Eingriffs festhielte.¹³⁵ Der additive Grundrechtseingriff fasst deshalb unter bestimmten Voraussetzungen¹³⁶ mehrere Interventionsmaßnahmen zusammen und addiert deren Einzelbeeinträchtigungen zu einem mehrteiligen Gesamteingriff, der eine höhere Intensität aufweisen kann als seine einzelnen Komponenten jeweils für sich betrachtet.¹³⁷ Nur so lässt sich aus der maßgeblichen Perspektive des grundrechtlichen Schutzbereichs fragen,

132 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 28, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

133 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 06.02.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_881 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

134 J. Lücke, Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, DVBl 2001, 1469 (1469, 1477).

135 J. Lücke, Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, DVBl 2001, 1469 (1469).

136 Ungeachtet der allgemeinen Anerkennung des Rechtsinstituts (vgl. auch BVerfGE 21, 378) ist Einigkeit darüber, welche Umstände gegeben sein müssen, damit von einem additiven Grundrechtseingriff ausgegangen werden kann, bislang nicht erzielt worden. Siehe etwa J. Lücke, Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, DVBl 2001, 1469 (1471); G. Kirchhof, Kumulative Belastung durch unterschiedliche staatliche Maßnahmen, NJW 2006, 732 (734); J. C. Heu, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 198 ff.; H. Ruschmeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 130 ff.

137 J. Lücke, Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, DVBl 2001, 1469 (1469, 1476).

wie viel von der gewährleisteten Freiheit für den Grundrechtsträger noch verfügbar ist. Ist eine Gesamtbelastung ermittelt und ihr Ausmaß definiert, so muss nach deren Angemessenheit oder eben Unangemessenheit im Sinne einer (Un-)Zumutbarkeit gefragt werden.

Institutionell gesehen verlangt auch der Schutz einer fairen Markt- und Wettbewerbsordnung, dass die einschlägigen Wirtschaftsgrundrechte geachtet werden, weil sie unverzichtbare Entstehungs- und Funktionsvoraussetzung für die Institution Markt sind. Staatlich induzierte Funktionsstörungen des Marktes sind nur dann angemessen, wenn ein Marktversagen mit gesamtwirtschaftlich erheblichem Ausmaß droht. In diese Richtung weist auch die Industriestrategie 2030, wenn sie die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Vorgangs als Referenzgröße für aktive und aktivierende staatliche Gestaltung wählt.¹³⁸

Die Subventionierungspraxis des Staates, die sich bei einer aktivierenden Industriepolitik verstärken kann, wird gemeinhin nicht als Grundrechtseingriff wahrgenommen, kann aber Marktverhältnisse zulasten der von der Subvention nicht begünstigten Marktteilnehmer verzerren. Der private Wirtschaftsteilnehmer genießt eine Wirtschaftsfreiheit, die in der Unternehmerinitiative und der Dispositionsfreiheit ihren Kerngehalt findet.¹³⁹

Wer insofern frei wirtschaftet und am Wettbewerb teilnimmt, kann in dieser Freiheit beeinträchtigt werden, wenn sein Wettbewerber mit gleichen Marktinteressen subventioniert wird.¹⁴⁰ Insofern ist zu fragen, ob eine verstärkte Vergabe staatlicher Leistungen zu Lenkungszwecken nicht in der Summe eine unangemessene Reaktion in Richtung einer systemfremden gelenkten Marktwirtschaft darstellt. Subventionen aus dem Staatshaushalt müssen zuvor dem Wirtschaftskreislauf hoheitlich entzogen werden. Sie belasten deshalb nicht nur unter Gleichheitsgesichtspunkten den Wettbewerb, sondern auch indirekt die Entfaltungsfreiheit und die Eigentumspositionen privater Wirtschaftsakteure und zwar über die Höhe der Abgabenlasten.¹⁴¹ Die Besinnung auf das ordnungspolitische Prinzip ist zur Beurteilung der Angemessenheit einer staatlichen Maßnahme sinnvoll, macht Einzelfallbetrachtungen aber nicht entbehrlich. In jedem konkreten Fall muss die Begründung für eine Intervention auf ihre Überzeugungskraft befragt werden. Für den rezenten industriepolitischen Diskurs darf die grundsätzliche Vorgabe gelten, dass Industriepolitik präventiv sein muss.¹⁴² Das Schaffen wirtschaftsfreundlicher Rahmenbedingungen muss im Vordergrund stehen, weil dies erwarten lässt, dass Strukturkrisen weniger erschüttern und Erhaltungsinterventionen mit geringerer Wahrscheinlichkeit notwendig werden.¹⁴³

138 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, S. 13, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

139 *H. P. Ipsen*, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 25 (1967), S. 257 (302).

140 *H. P. Ipsen*, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 25 (1967), S. 257 (303).

141 In diese Richtung auch der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* in seinem Brief zur Nationalen Industriestrategie vom 08.02.2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020) sowie das *Kieler Institut für Weltwirtschaft*, Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, S. 9, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

142 Ebenso *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Brief zur Nationalen Industriestrategie vom 08.02.2019, S. 5 f., https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020); *Verband der Internetwirtschaft e.V.*, Stellungnahme zur Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, S. 5, https://www.eco.de/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/03/20190325_eco_POS_Nationale-Industriestrategie-2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

143 Vgl. *L. v. Wartenberg*, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft, WuW 1991, 863 (864).

V. Ergebnis

Die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vorgelegten Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik (Industriestrategie 2030) halten sich im Wesentlichen an die hier konkretisierten verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben. Das gilt namentlich für die in der Säule 1 vorgeschlagene Verbesserung der Rahmenbedingungen, etwa durch eine Senkung der Unternehmenssteuerbelastung, eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, eine Begrenzung von Stromkosten oder eine Verbesserung der Infrastruktur. Aber auch Lenkungsmaßnahmen der Säule 2 zur Stärkung neuer Technologien und zur Mobilisierung privaten Kapitals sind insbesondere dort, wo sie Newcomer oder den wirtschaftlichen Mittelstand unterstützen, verfassungsrechtlich nicht nur unbedenklich, sondern als Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung ganz im Sinne des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft. Dem entspricht es, dass überwiegend solche Technologien fokussiert werden, die eine Vielzahl von Industriezweigen gleichermaßen betreffen. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Mobilität der Zukunft gelegt. Mit Blick auf ihre Fortentwicklung wird Technologieoffenheit versprochen.¹⁴⁴ An diesem Postulat muss die Bundesregierung konkrete Umsetzungsmaßnahmen ausrichten. Eine Konzentration auf den Elektroantrieb passt nicht durchweg in dieses Bild. Immerhin werden Wasserstofftechnologien und synthetische Kraftstoffe als ebenso wesentlich genannt.¹⁴⁵ Dass allerdings diesbezüglich keine konkreten Summen genannt werden und nur im Zusammenhang mit der Elektromobilität auf bereits umgesetzte Maßnahmen verwiesen wird, zeigt, dass die Bundesregierung bislang keine gleichberechtigte Förderung nachweisen kann. Angesichts dessen obliegt es der Bundesregierung, die Leitlinien in einer Weise umzusetzen, die dem Wettbewerb und dem Markt als Entdeckungsverfahren Vorrang bei der Entwicklung

neuer Mobilitätstechnologien gibt. Die recht deutliche Subventionierung einzelner Komponenten kann Gefahren laufen, Marktergebnisse zu stark vorgegeben und dabei neue Pfade zur raschen CO₂-Neutralität zu benachteiligen. Dann ist die Erforderlichkeit im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips nach dem Vorhergesagten zu diskutieren. Zu verweisen ist etwa auf die Subventionierung der Batteriezellfertigung. In eine Forschungsfabrik sollen 500 Millionen Euro investiert werden. Zudem werden Gelder für ein neues europäisches industrielles Netzwerk der Batteriezellfertigung bereitgestellt. Es handelt sich um Einzelmaßnahmen, die jedenfalls in diesem Volumen verfassungsrechtlich noch unbedenklich sind. Die Frage, ob etwa durch die Konzentration auf industrielle Abscheidungstechnologien kleine und mittelständische Unternehmen nicht benachteiligt werden, kann erst bei näherer Ausgestaltung beurteilt werden. Gleiches gilt für die Frage, ob sich die Einführung des nationalen Emissionshandelssystems für die Bereiche Wärme und Verkehr ab dem Jahr 2021 im Markt gerade zulasten der mittelständischen Wirtschaft nachteilig auswirkt. Auch bei Fördermaßnahmen der Digitalwirtschaft vermisst man entschiedene Rufe nach Deregulierung. Im internationalen Wettbewerb ist sie neben Defiziten der Kapitalausstattung und bei Skalierungseffekten eine wesentliche Hürde für die Entwicklung europäischer Plattformen. Es geht dann auch darum, wieweit der Datenschutz konzeptionell komplett neu gedacht werden muss, wenn man amerikanischen Plattformen leistungsfähige Innovationen entgegen setzen und dabei auf intelligente Art die Autonomie der Nutzer und ihre Persönlichkeitsrechte wirksam schützen will. Der Bundesregierung ist eine Sensibilität für solche Fragen abzuverlangen, wenn sie die Leitlinien weiter umsetzt. Die ökonomische Transformation sollte gesamtindustriell verträglich und innovationsoffen gestaltet werden.

144 *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 23, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 28.01.2020).

145 *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, S. 23, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 28.01.2020).

Insgesamt ist den Leitlinien die Mühe anzusehen, unter den großen thematischen Herausforderungen einer europäischen Selbstbehauptung im Weltmarkt, unter geänderten geopolitischen Voraussetzungen und im Hinblick auf die ökologische Transformation der Gesellschaft ordnungspolitisch einigermaßen Kurs zu halten. Die Wirtschaftsverfassung will die freiheitsgerechte Formung des Marktes, weil dies Grundlage für die Umsetzung der verfassungsrechtlich gewollten Sozialen Marktwirtschaft ist. Maßnahmen in der Traditionslinie des Ordoliberalismus sollen gegenwärtig und zukünftig das grundsätzliche Mittel der Wahl sein. Marktintervenierende Maßnahmen müssen verhältnismäßig und lediglich ergänzend sein und sich in das grundgesetzlich entworfene Leitbild vom sektoralen Staat im Sinne einer formell und materiell nur begrenzt erlaubten Tätigkeit¹⁴⁶ einpassen. Diffuse Wohlfahrtsüberlegungen mit dirigistischer Ergebnisfixierung können Wegbereiter sein für eine staatlich gelenkte Wirtschaft. Ihre Steuerungskraft entfaltet die deutsche und europäische Wirtschaftsverfassung im Hinblick auf konkrete staatliche Maßnahmen über die wirksame Verbürgung ihrer Einzelgarantien – namentlich über die Gewähr des Privateigentums, der Berufsfreiheit und der Privatautonomie. Diese grundrechtliche Trias setzt über das Verhältnismäßigkeitsprinzip Maßstäbe für eine konsistente Politik zum Erhalt und zur Erneuerung einer weltoffenen, leistungsfähigen und sozial verpflichteten Industriegesellschaft.

146 Zum Begriff des sektoralen Staates *J. Isensee*, Staat und Verfassung, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdStR II*, § 15, Rn. 75 ff.

Literaturverzeichnis

- American Chamber of Commerce in Germany e.V., Positionspapier. Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen statt staatlicher Eingriffe und Protektionismus, Frühjahr 2019, https://www.amcham.de/fileadmin/user_upload/Public-Affairs/04_Position_Papers/AmCham_Germany_Positionspapier_Nationale_Industriestrategie_2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Bayer, Walter/Ohler, Christoph, Staatsfonds ante portas, ZG 2008, 12-31.
- Behrens, Peter, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: Brüggemeier, Gert (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa, Baden-Baden 1994.
- Blankenagel, Alexander/Schröder, Rainer/Spoerr, Wolfgang, Verfassungsmäßigkeit des Instituts und der Ausgestaltung der sog. Mietpreisbremse auf Grundlage des MietNovGE, NZM 2015, 1-28.
- Bosch, Margarete, Gelenkte Marktwirtschaft. Die geschichtliche Notwendigkeit einer Gestaltung der Wirtschaft, Stuttgart 1939.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Februar 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/nationale-industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, Februar 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Gemeinsame Erklärung des deutschen Wirtschaftsministers, des französischen Wirtschaftsministers und des polnischen Wirtschaftsministers, Modernising EU Competition Policy, Juli 2019, <https://polen.diplo.de/blob/2231854/3fe3441f5dbdada3459a8b5fd093b01f/modernising-eu-competition-policy-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Wertschätzung Stärkung Entlastung. Mittelstandsstrategie, Oktober 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Mittelstand/mittelstandsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, November 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Bundesregierung, Forschung und Innovation für die Menschen. Die Hightech-Strategie 2025, September 2018, https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Forschung_und_Innovation_fuer_die_Menschen.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Bundesregierung, Nationale Strategie für Künstliche Intelligenz, November 2018, https://www.bmbf.de/files/Nationale_KI-Strategie.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/65089964e-d4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).

- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Deutsche Industriepolitik. Zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030, Mai 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/deutsche-industriepolitik/> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Calliess, Christian, Rechtsstaat und Umweltstaat – Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, Tübingen 2001.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, München, 5. Auflage 2016.
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Einordnung der Industriepolitik in die Soziale Marktwirtschaft, September 2019, <https://www.cducsu.de/sites/default/files/2019-09/Einordnung%20der%20Industriepolitik%20in%20die%20Soziale%20Marktwirtschaft%20korrigiert-2.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Cornils, Matthias, Staatliche Infrastrukturverantwortung und kontingente Marktvoraussetzungen, AöR 131 (2006), 378-422.
- Council of the European Union, An EU Industrial Policy Strategy: a Vision for 2030 – Council Conclusions, 27.05.2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39507/st09706-en19.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 10 Thesen für eine zukunftsorientierte Industriepolitik, Mai 2019, <https://www.dihk.de/resource/blob/4744/cac39f7b42ab01799fe2eda7b46f7c8b/thesen-industriepolitik-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Di Fabio, Udo, Der Schutz von Ehe und Familie: Verfassungsentscheidung für die vitale Gesellschaft, NJW 2003, 993-998.
- Di Fabio, Udo, Wachsende Wirtschaft und steuernder Staat, Berlin 2010.
- Di Fabio, Udo, Wirtschaft und Staat: Wer steuert wen?, WPg 2011, S. I.
- Di Fabio, Udo, Wettbewerb und Marktwirtschaft als Verfassungsprinzipien, in: Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe (Hrsg.), Jahresband 2013, Heidelberg 2014, S. 107-117.
- Di Fabio, Udo, Herrschaft und Gesellschaft, Tübingen 2018.
- Di Fabio, Udo, Herrschaft und Gesellschaft, Studienausgabe, Tübingen 2019.
- Di Fabio, Udo, Von der Gewerbeordnung zur Transformationspolitik des 21. Jahrhunderts, GewArch 2019, 257-260.
- Ekardt, Felix, Umweltverfassung und Schutzpflichten, NVwZ 2013, 1105-1110.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 15.05.2019.
- Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates (21. und 22. März 2019) – Schlussfolgerungen, 22.03.2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/de/pdf> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- European Political Strategy Centre, EU Industrial Policy after Siemens-Alstom. Finding a new balance between openness and protection, März 2019, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_industrial-policy.pdf (zuletzt abgerufen am 01.02.2020).

- Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag, Mit Altmaier in den Monopolkapitalismus, 04.02.2019, <https://www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/mit-altmaier-in-den-monopolkapitalismus/> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Frenz, Walter, TTIP, Klimaschutz und Beschäftigungsprogramm: Handels-, Industrie-, Arbeits- und Umweltpolitik in der Gemengelage, EWS 2015, 9-15.
- Friends of Industry, Gemeinsame Erklärung von Frankreich, Österreich, Kroatien, der Tschechischen Republik, Estland, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Polen, Rumänien, der Slowakei und Spanien, Dezember 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/friends-of-industry-6th-ministerial-meeting-declaration.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Gainsborough, Martin, Privatisation as State Advance: Private Indirect Government in Vietnam, *New Political Economy* 14 (2009), 257-274.
- Gills, Barry, North Korea and the crisis of socialism: the historical ironies of national division, *Third World Quarterly* 13 (1992), 107-130.
- von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar*, Baden-Baden, 7. Auflage 2015.
- von Hayek, Friedrich A., *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band I: Regeln und Ordnung, München 1980.
- Heu, Johannes Christoph, *Kulminierende Grundrechtseingriffe. Vom Umgang mit Belastungskumulationen am Beispiel des beendeten Bestandsmarktaufrufs*, Berlin 2018.
- Huerkamp, Florian/Nuys, Marcel, Ein Schritt zur digitalen Hausordnung, F.A.Z. vom 18.10.2019, <https://www.faz.net/einspruch/10-gwb-novelle-ein-schritt-zur-digitalen-hausordnung-16440231.html> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Ipsen, Hans Peter, *Verwaltung durch Subventionen*, VVDStRL 25 (1967), 257-445.
- Isensee, Josef, § 15 Staat und Verfassung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, Heidelberg, 3. Auflage 2004.
- Jungbluth, David, Überformung der grundgesetzlichen Wirtschaftsverfassung durch Europäisches Unionsrecht?, *EuR* 2010, 471-489.
- Kersten, Jens, Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, VVDStRL 69 (2010), 288-334.
- Kieler Institut für Weltwirtschaft, *Zeit für eine neue Industriepolitik? Positionspapier zum Entwurf einer Nationalen Industriestrategie 2030*, März 2019, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Kiel_Policy_Brief_122.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Kirchhof, Gregor, Kumulative Belastung durch unterschiedliche staatliche Maßnahmen, *NJW* 2006, 732-736.
- Kirchhof, Paul, Von Freiheit geprägt, F.A.Z. vom 15.08.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/wirtschaftsverfassung-im-gg-von-freiheit-gepraegt-16333371.html> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Kirchhof, Paul, Rückbesinnung auf ein Grundrecht. Eigentum als Schule von Freiheit und Risiko, in: Depenheuer, Otto (Hrsg.), *Eigentumsverfassung und Finanzkrise*, Berlin u. a. 2009.

- Kornai, János/Qian, Yingyi, Market and Socialism. In the light of the experiences of China and Vietnam, New York 2009.
- Kurz, Rudi, Unsustainable Germany: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie auf dem Prüfstand, ZfU 2019, 342-357.
- Kusch, Günter/Montag, Rolf/Specht, Günter/Wetzker, Konrad, Schlussbilanz – DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin 1991.
- Löwer, Wolfgang, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, VVDStRL 60 (2001), 416-455.
- Lücke, Jörg, Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, DVBl 2001, 1469-1478.
- von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, München, 7. Auflage 2018.
- Martini, Mario, Zwischen Vertragsfreiheit und gesetzlicher Bindung – Entgeltkontrolle im Energiewirtschaftsrecht und die Suche nach dem „pretium iustum“ im Recht, DVBl 2008, 21-29.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München, Stand: 87. Aktualisierung 2019.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, in: Hasse, Rolf/Molsberger, Josef/Watrin, Christian (Hrsg.), Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag, Stuttgart, u. a. 1994.
- Müller-Armack, Alfred, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg im Breisgau 1966.
- Nowak, Carsten, Europarecht nach Lissabon, Baden-Baden 2011.
- Papier, Hans-Jürgen, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, WM 2009, 1869-1873.
- Papier, Hans-Jürgen, Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip, Gutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Mai 2019, https://www.insm.de/fileadmin/user_upload/kampagnen/zukunft_der_sozialen_marktwirtschaft/Generationengerechtigkeit_ins_Grundgesetz__GiG_/Gutachten_Papier/INSM-Gutachten_Nachhaltigkeit_als_Verfassungsprinzip__final.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Ramsauer, Christian/Rabitsch, Christian, Agile Produktion – Ein Produktionskonzept für gesteigerten Unternehmenserfolg in volatilen Zeiten, in: Biedermann, Hubert (Hrsg.), Industrial Engineering und Management, Wiesbaden 2016.
- Ruffert, Matthias, Zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverfassung, AöR 134 (2009), 197-239.
- Ruffert, Matthias, § 19 Grundrecht der Berufsfreiheit, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin, 4. Auflage 2014.
- Rusche-meier, Hannah, Der additive Grundrechtseingriff, Berlin 2019.
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München, 8. Auflage 2018.
- Schmidt, Reiner, § 92 Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Heidelberg, 3. Auflage 2006.

- SPD-Bundestagsfraktion, Starke deutsche Industrie für gute Arbeitsplätze in Deutschland sichern, Februar 2019, <https://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/starke-deutsche-industrie-gute-arbeitsplaetze-deutschland-sichern> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Storr, Stefan, Wirtschaftspolitik durch Auftragsvergabe, *WiVerw* 2007, 183-192.
- Verband der Internetwirtschaft e.V., Stellungnahme zur Nationalen Industriestrategie 2030, März 2019, https://www.eco.de/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/03/20190325_eco_POS_Nationale-Industriestrategie-2030.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Voßkuhle, Andreas, Umweltschutz und Grundgesetz, *NVwZ* 2013, 1-8.
- von Wartenberg, Ludolf, Grenzen staatlicher Industriepolitik in einer Marktwirtschaft – die Herausforderungen neue Bundesländer und Japan, *WuW* 1991, 863-872.
- Wieland, Joachim, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Juni 2016, https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/20160603_Rechtsgutachten_Verfassungsrang_fuer_Nachhaltigkeit.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Wirtschaftsvereinigung Stahl, Position der Wirtschaftsvereinigung Stahl zum Entwurf der Nationalen Industriestrategie 2030, Mai 2019, https://www.stahl-online.de/wp-content/uploads/2019/06/Position_WV-Stahl_Nationale-Industriestrategie-2030_FINAL.pdf (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Brief zur Nationalen Industriestrategie vom 08.02.2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Wollenweber, Ulrike, Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle (GWB-Digitalisierungsgesetz), 18.10.2019, <https://community.beck.de/2019/10/18/referentenentwurf-zur-10-gwb-novelle-gwb-digitalisierungsgesetz> (zuletzt abgerufen am 08.01.2020).
- Zeising, Patrick/Weigert, Daniel-René, Verfassungsmäßigkeit des Mindestlohngesetzes, *NZA* 2015, 15-22.

Industriestandort Deutschland: Zukunftsperspektiven für den Mittelstand

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Deutschland ist ein mittelständisch geprägtes Industrieland, dessen Zukunftsperspektiven sich eintrüben. Neue Technologien treffen auf eine alternde Gesellschaft, der um sich greifende Neoprotektionismus gefährdet das Modell export-basierten Wachstums, das sich über Jahrzehnte bewährt hat. Klimawandel und Demografie türmen neue steuerliche und regulatorische Belastungen für die Unternehmen auf. Der europäische Integrationsprozess, das einzige wirkliche Mittel gegen den schleichenden Bedeutungsverlust, ist ins Stocken geraten. In dieser Gemengelage reicht eine nationale Industriestrategie nicht aus. Vielmehr braucht es eine breit angelegte Strategie, um die Attraktivität Deutschlands als Standort

für Produktion und Wertschöpfung in der Zukunft zu sichern. Zu dieser gehört eine tiefe Verankerung in den Europäischen Binnenmarkt, eine glaubhafte Strategie zur Modernisierung des multilateralen Handelssystems, eine dauerhafte Begrenzung von Steuern und Abgaben, eine Absenkung der hohen Strompreise, die Absicherung der unilateralen Klimapolitik mit Hilfe eines Grenzausgleiches und einer aktiven Klimadiplomatie, eine aktive Politik der Anwerbung ausländischer Fachkräfte, eine Reform des öffentlichen Investitionswesens, eine technologie-neutrale Förderung von Forschung und Entwicklung und die Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung von Eigenkapital.

I. Einleitung

Im Februar 2019 hat Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier seine „Nationale Industriestrategie 2030“ vorgelegt und Ende November überarbeitet. Seine Überlegungen haben gerade für Familienunternehmen besondere Brisanz, weil diese den industriellen Kern Deutschlands in besonderem Ausmaß prägen. Ihre Zukunft ist stark mit der Zukunft Deutschlands als Industriestandort verbunden.

Dieser Beitrag zeigt die Herausforderungen für Familienunternehmen auf, bewertet die Qualität des Standorts Deutschlands vor dem Hintergrund dieser Trends und weist auf Handlungsbedarfe hin. Diese werden mit den in der Industriestrategie des Bundeswirtschaftsministeriums und anderen aktuellen Initiativen der Bundesregierung abgeglichen. Der Beitrag geht über die Strategie des Bundeswirtschaftsministeriums hinaus, indem er auch die Faktormärkte – insbesondere jene für Arbeit und

Energie – in den Blick nimmt. Diesen kommt in der aktuellen industriepolitischen Diskussion zu wenig Beachtung zu, obwohl der demografische Wandel und die Klimapolitik die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland in hohem Ausmaß prägen werden und stärker als andere Trends (wie etwa technologischer Wandel oder neuer Protektionismus) von der deutschen Politik direkt beeinflusst werden können.

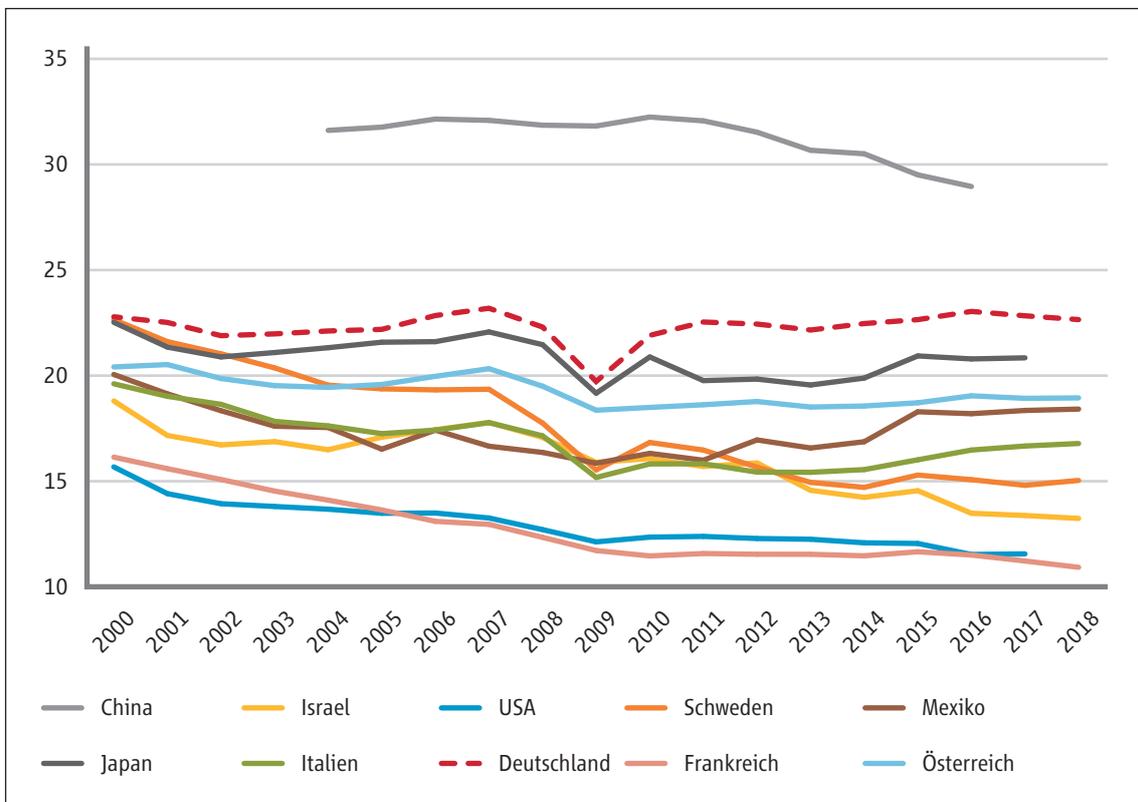
Altmaiers zentrale Motivation liegt in der Beobachtung, dass sich die Rahmenbedingungen verändert hätten, und neue Antworten notwendig wären. Deutschland und Europa stünden „daher am Beginn eines neuen Kapitels der industriellen Wertschöpfung“. Er fordert eine Wiederbelebung der Industriepolitik im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft, denn der hohe Wohlstand Deutschlands beruhe „zu einem erheblichen Teil auf der traditionellen Stärke seiner Industrie“.¹

¹ BMWi, Industriestrategie 2030, S. 4, November 2019.

Im Papier des Bundeswirtschaftsministers bestehen die veränderten Rahmenbedingungen in einem beschleunigten technologischen Fortschritt, in verschärftem internationalem Wettbewerb und in einer offensiven Umsetzung „oftmals staatsgetriebener industriepolitischer Strategien“. Mit dieser Diagnose hat Peter Altmaier zweifellos Recht. Wenn er daraus ableitet, dass an der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie gearbeitet werden muss, liegt er ebenfalls richtig. Neben einem beschleunigten technologischen Wandel und der Wiederkehr von Protektionismus sieht sich der industrielle

Kern Deutschlands allerdings noch mit zwei weiteren Herausforderungen konfrontiert: dem Klimawandel und der demografischen Entwicklung. In beiden Fällen sind es nicht nur die direkten Effekte der bevorstehenden Änderungen, sondern – und vielleicht vor allem – die politischen Antworten darauf, die in hohem Ausmaß zukunftsrelevant sein werden, sowohl für die Industrie in Deutschland insgesamt, als auch für die vielen Familienunternehmen, die im verarbeitenden Gewerbe tätig sind.

Abbildung 1: Anteil der Industrie am BIP in ausgewählten Ländern, in Prozent



Quelle: OECD (2019), Value added by activity (indicator). https://www.oecd-ilibrary.org/economics/value-added-by-activity/indicator/english_a8b2bd2b-en (abgerufen Dez. 2019)

1. Industrieration Deutschland

Deutschland ist in zweifacher Weise ein industriepolitischer und internationaler Sonderfall: Erstens zieht das Land nach wie vor einen relativ hohen Anteil seiner nationalen Wertschöpfung aus dem verarbeitenden Gewerbe und zweitens hat es eine höhere Dichte von

größeren mittelständischen Unternehmen als die meisten anderen OECD Staaten.

Die herausragende Stellung Deutschlands als Industriestandort ist unumstritten und gut dokumentiert. Das verarbeitende Gewerbe (die Industrie) ist für einen deutlich höheren Anteil der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung verantwortlich als in den anderen großen

Volkswirtschaften der G7. Der Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt ist in Deutschland seit dem Jahr 2000 ziemlich konstant geblieben, während er in den meisten anderen Vergleichsländern, die in Abbildung 1 dargestellt sind, deutlich gesunken ist. Besonders bemerkenswert sind die Fälle Japans und Schwedens, die noch im Jahr 2000 einen ähnlich hohen Anteil wie Deutschland aufwiesen (22,5 Prozent), diesen in der Zwischenzeit aber deutlich reduziert haben (auf 20,8 bzw. 15 Prozent).² Die Abbildung zeigt auch den jüngsten Trend, der sich noch beschleunigen könnte: seit 2016 sinkt in Deutschland der Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung. 2019 lag sie bei 21,6 Prozent.

2. Industriepolitische Bedeutung der Familienunternehmen

Die Unternehmensgrößenverteilung in Deutschland unterscheidet sich von jener in anderen Staaten, vor allem im Bereich des verarbeitenden Gewerbes. Deutschland hat eine größere Dichte von großen mittelständischen, dafür aber eine geringere Dichte von sehr großen oder eher kleinen Unternehmen. Auch dies ist ein wohlbekanntes Faktum, das beispielsweise von Barba Navaretti et al. (2011) beschrieben und auf das Exportverhalten von Unternehmen angewandt wurde. Eine hohe Anzahl der größten 500 Familienunternehmen, die jüngst etwa von Gottschalk et al. (2019) charakterisiert wurden, befindet sich genau in dieser Größenkategorie. In der Tat sind circa 300 dieser Top 500-Familienunternehmen in Deutschland im verarbeitenden Gewerbe tätig und sind somit dort stark überrepräsentiert.

3. Warum Industrie?

Man kann die Frage stellen, warum die Industrie besonderes wirtschaftspolitisches Augenmerk im Vergleich zu anderen Sektoren, vor allem dem Dienstleistungssektor, verdient. Folgende Gründe sind dafür zu nennen.

- Erstens: Das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum wird vor allem von der Entwicklung der Industrie getrieben; im Dienstleistungssektor ist der Produktivitätsfortschritt typischerweise deutlich geringer.
- Zweitens: Im Unterschied zu vielen, allerdings nicht allen, Dienstleistungssektoren steht die Industrie im internationalen Wettbewerb, weil sie handelbare Güter herstellt. Sie ist daher von Veränderungen im Ausland – den dortigen für die Nachfrage relevanten Einkommen und der preislichen Wettbewerbsfähigkeit – rasch und direkt betroffen.
- Drittens: Die Industrie bietet Arbeitsplätze, die besonders für Arbeitnehmer mit niedriger bis mittlerer Qualifikation attraktiv sind. Novta und Pugacheva (2019) zeigen für Deutschland, dass Industrieunternehmen im Durchschnitt Arbeitnehmern gleicher Qualifikation um zehn Prozent höhere Löhne zahlen als dies in anderen Sektoren der Fall wäre. Dies ist vor allem auf die höhere Produktivität und Größe von Industrieunternehmen zurückzuführen. In den USA hat der Niedergang der Industriebeschäftigung maßgeblich zu einem Anstieg der wirtschaftlichen Ungleichheit beigetragen und damit einen neuen politischen Populismus befeuert, der langfristig auch wirtschaftspolitisch vermutlich nichts Gutes bedeutet. Das könnte auch in Deutschland drohen, wo die Lohnprämie in der Industrie wie in den USA der 1980er Jahre relativ hoch liegt.

Weil, wie oben bemerkt, die Top 500-Familienunternehmen zu drei Fünftel in der Industrie zu finden sind, gelten diese Beobachtungen für Familienunternehmen in besonderer Weise. Sie belegen, dass Peter Altmaier gut daran tut, die Industrie in den Mittelpunkt seiner Überlegungen zu rücken. Allerdings folgt aus den obigen Beobachtungen nicht, dass eine Industriestrategie quantitative Ziele wie einen Mindestanteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung haben sollte. Dafür ist die Abgrenzung des Sektors zu unscharf;

² Die Abgrenzung des verarbeitenden Gewerbes vom Dienstleistungssektor wird zunehmend problematisch, weil Industriegüter immer höhere Dienstleistungsbestandteile beinhalten.

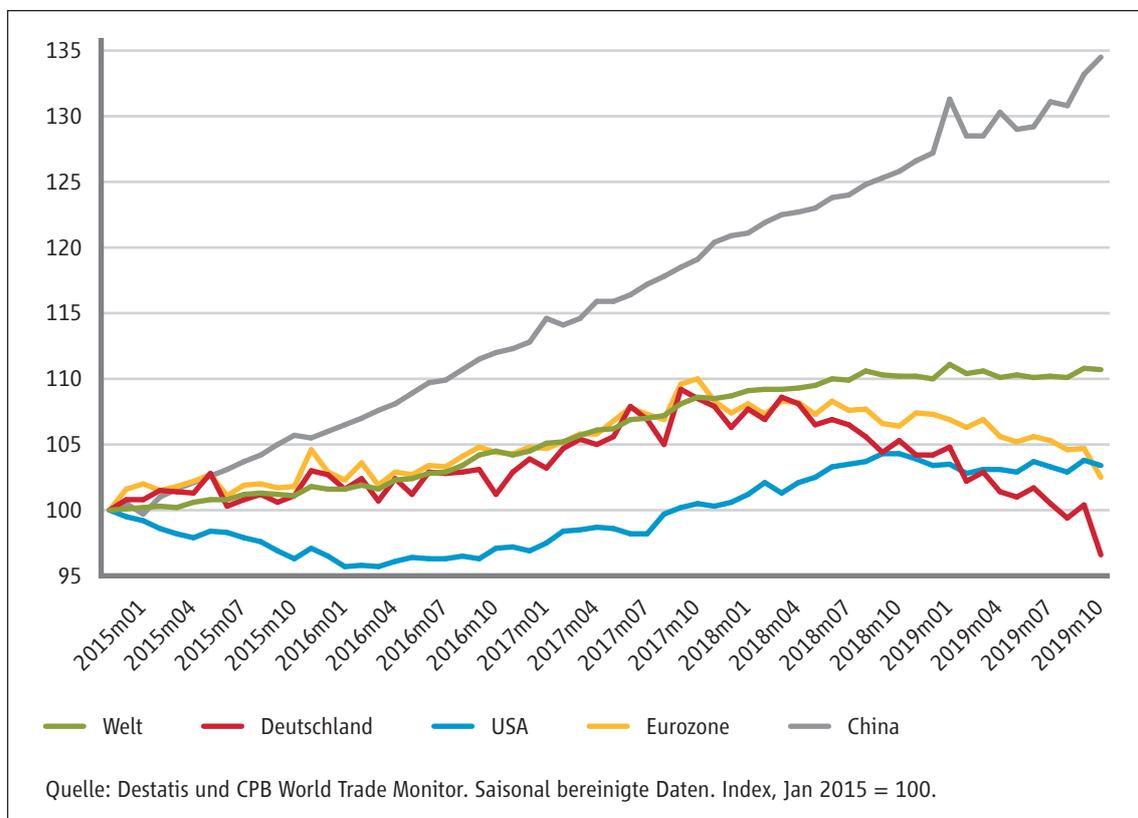
außerdem entfalten quantitative Ziele oft eine eigene Dynamik, die wenig mit der Substanz zu tun hat.

4. Die aktuelle Krise der Industrie

Der Index der Industrieproduktion lag in Deutschland im Dezember 2019 bei 96,6; im November 2017 lag er noch bei 109,2 Zählern, siehe Abbildung 2.³ Innerhalb von 25 Monaten ist die Industrieproduktion um fast zwölf Prozent gefallen, das ist eine jährliche Schrumpfung

von knapp sechs Prozent. Schon seit 2016 ist der Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt leicht rückläufig (siehe Abbildung 1), doch 2019 hat sich der Rückgang beschleunigt und wird wohl auch 2020 weitergehen. Auch international ist das Wachstum der Industrieproduktion seit Mitte 2018 zum Stillstand gekommen; eine ausgewachsene Industrierezession, wie in Deutschland, ist aber global nicht zu erkennen, auch nicht in den USA, wo sie sich seither eher seitwärts bewegt.

Abbildung 2: Indikatoren der Industrieproduktion, Deutschland im Vergleich



Weil die Top 500-Familienunternehmen besonders stark im verarbeitenden Gewerbe engagiert sind, sind sie von der aktuellen Krise der Industrie in Deutschland besonders betroffen.

Der deutliche Einbruch der Industrieproduktion hat viele Gründe. Hier sind vor allem zyklische Effekte zu nennen

und Sonderfaktoren in der deutschen Automobilindustrie. Wenn sich diese Einflüsse zurückbilden, würde die deutsche Industrie wieder zu neuem Wachstum finden. Dazu kommt die aktuelle Corona-Virus-Krise, die ebenfalls einen temporären Schock darstellt. Es gibt allerdings systematischere Probleme, die sich seit 2008 in den Daten zeigen. Wuchs die deutsche Industrieproduktion

³ Verarbeitendes Gewerbe ist definiert als produzierendes Gewerbe ohne Bauwirtschaft. X13 JDemetra+, kalender- und saisonbereinigt. <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Saisonbereinigung/mathematisch-statistisches-verfahren-neu.html>

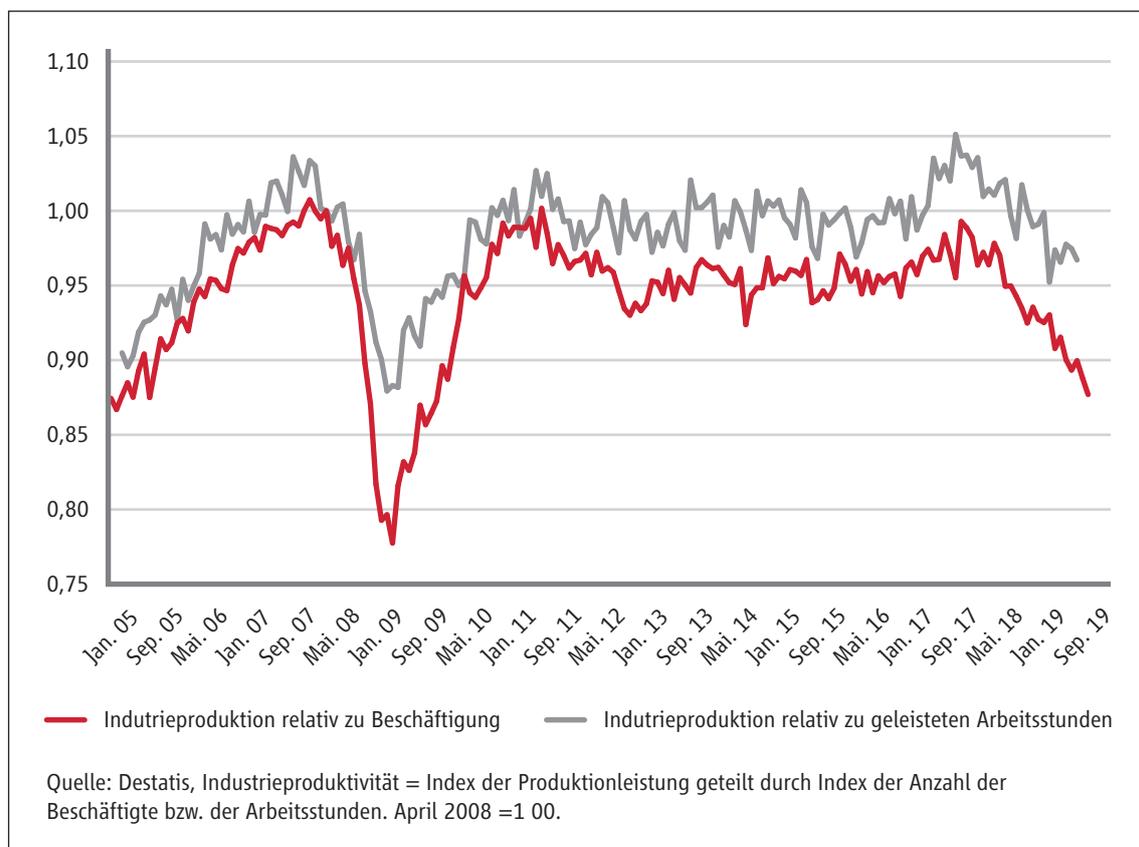
zwischen 2000 und 2008 in etwa im gleichen Tempo wie die globale Produktion, so hat sich seitdem das Wachstum entkoppelt. Die deutsche Industrieproduktion lag im Dezember 2019 um etwa drei Prozent unter dem Niveau vor der Weltwirtschafts- und -finanzkrise, die globale Produktion um 23 Prozent über dem Vorkrisenwert. Mittlerweile hat die US-amerikanische Industrieproduktion die deutsche überholt und der Vorsprung Deutschlands auf die Eurozone ist auf wenig mehr als zwei Prozentpunkte geschrumpft. Der Vorsprung durch das rasche Wachstum der deutschen Industrie von circa Mitte 2016 bis Anfang 2018 ist mittlerweile verpufft.

5. Stagnierende Produktivität

Das relativ schwache Wachstum der Industrieproduktion seit 2008 steht in einem bemerkenswerten Widerspruch zum relativ schnellen Aufbau von Beschäftigung. Heute

liegt die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe bei 5,7 Millionen Personen, im April 2008 lag sie bei 5,2 Millionen, es kam also zu einem Beschäftigungszuwachs von einer halben Million. Daraus folgt, dass die Arbeitsproduktivität in den letzten Jahren kaum gestiegen sein kann. Abbildung 3 zeigt zwei Maße der Produktivität – eines, in dem der Index der Produktionsleistung auf die Anzahl der Beschäftigten bezogen wird und ein zweites, in dem die Bezugsgröße die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden darstellt. Beide Maße zeigen, dass die Produktionsentwicklung des Sektors in den letzten zehn Jahren nicht befriedigend war. Vor allem die letzten zwei Jahre machen Sorge. Die Entwicklung legt nahe, dass ein deutlicher Abbau von Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe bevorsteht. Dadurch würde die statistisch gemessene Produktivität wieder steigen, allerdings ohne dass die fundamentalen Schwierigkeiten des Sektors gelöst würden.

Abbildung 3: Arbeitsproduktivität im deutschen verarbeitenden Gewerbe



Es ist nicht klar, ob sich die Familienunternehmen in dieser Hinsicht von anderen Unternehmen unterscheiden und sich von der schwachen Produktivitätsentwicklung abkoppeln konnten; a priori gibt es aber keine Hinweise, dass dies so sein könnte. Umgekehrt gilt, dass eine Belebung der deutschen Industrie von den dort so stark vertretenen Familienunternehmen vorangetrieben werden muss und diesen im Erfolgsfall auch zugutekommen wird.

Die deutsche Industrie ist schon seit etwa zehn Jahren in schwierigem Fahrwasser, was durch die Sonderkonjunktur 2017 bis 2018 kaschiert wurde. In den kommenden Jahren werden die Herausforderungen noch größer. Die Industrie sieht sich vier großen Veränderungen gegenüber: einem rapiden technologischen Wandel, dem Klimawandel, der demografischen Alterung und der Transformation der politischen und wirtschaftlichen Weltordnung von einem unipolaren zu einem multipolaren System. Diese Trends stellen eine Chance für Unternehmen, Wirtschaftszweige und die ganze Volkswirtschaft dar. Es existiert aber auch die Gefahr, dass Deutschland international den Anschluss verliert und an wirtschaftlicher Dynamik verliert. Die Politik muss für die richtigen Rahmenbedingungen sorgen, damit aus der gegenwärtigen Industrierezession kein dauerhafter Trend wird, an dessen Ende eine Deindustrialisierung Deutschlands steht. Daher ist es zu begrüßen, dass der Bundeswirtschaftsminister mit seiner Industriestrategie eine neue Debatte über den Wirtschaftsstandort Deutschland angestoßen hat.

II. Technologischer Wandel

1. Zur empirischen Evidenz

In der Business-Community besteht weitgehend Konsens darüber, dass sich die Geschwindigkeit des technologischen Fortschritts beschleunigt hat. Dies lässt sich beispielsweise an Aktienkursen von Unternehmen ablesen. Relativ junge Unternehmen, häufig aus den USA (die GAFAs⁴) oder China, haben in den letzten Jahren alte,

Zusammenfassend ist also festzuhalten:

- Deutschland hat nach wie vor einen relativ großen Anteil von Wertschöpfung und Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe.
- Unter den Top 500-Familienunternehmen sind drei Fünftel im verarbeitenden Gewerbe tätig.
- Spätestens zu Anfang des Jahres 2018 ist das verarbeitende Gewerbe in eine akute Krise geraten; allerdings stagniert schon seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09 die Arbeitsproduktivität in der Industrie.

Warum entwickelt sich die Industrie gegenwärtig schwach? Welche Perspektiven existieren für die Zukunft? Wie sind Familienunternehmen speziell betroffen? Und wie wird dieses Bild durch die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland und weltweit geprägt? In der Folge werden vier Megatrends betrachtet – der technologische Wandel, die veränderten außenwirtschaftspolitischen Herausforderungen, der Klimawandel und die demografische Alterung. Diese Trends interagieren miteinander und erfordern daher einen integrierten standortpolitischen Ansatz. In der Folge wird die Aufstellung Deutschlands als Standort im Kontext dieser Megatrends analysiert und die vom Bundeswirtschaftsminister vorgeschlagene Industriestrategie evaluiert.

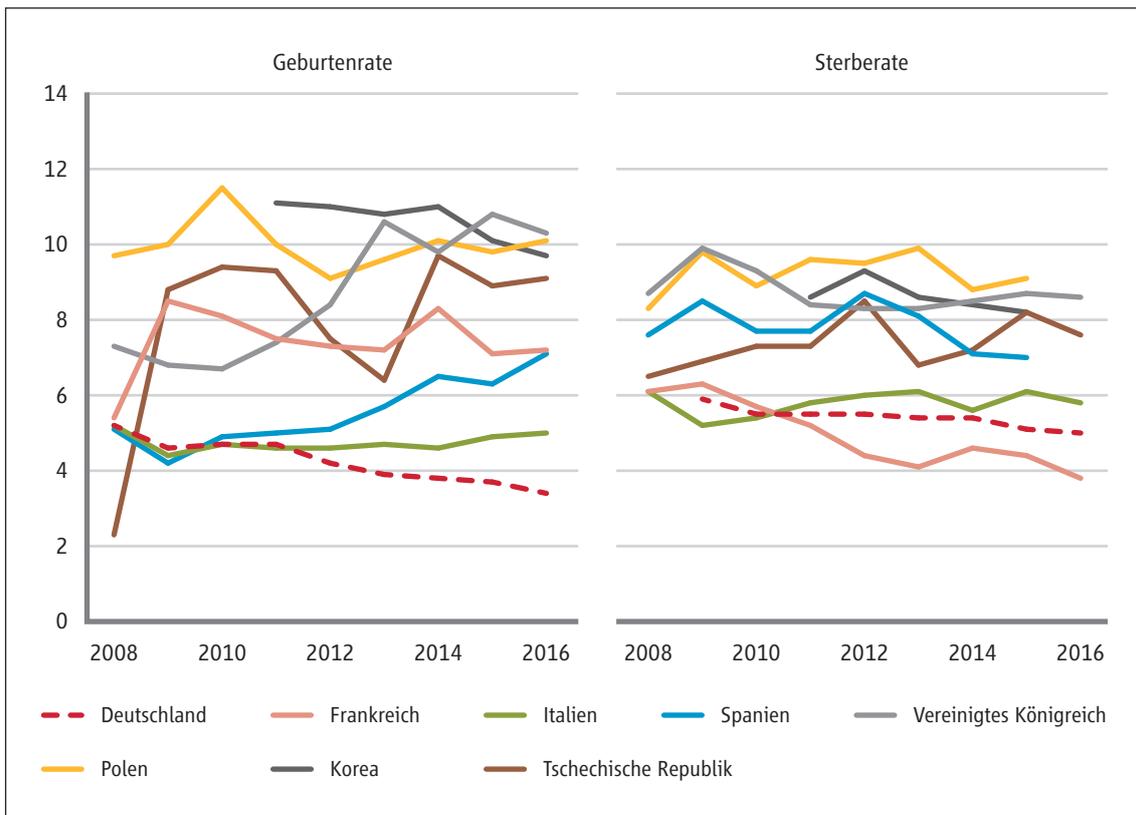
etablierte Industrieunternehmen auf den Finanzmärkten hinsichtlich der Wertentwicklung in den Schatten gestellt. Es wird allgemein beklagt, dass Deutschland wenige Unternehmen in diesen neuen Geschäftsfeldern hat. Allerdings ist der technologische Fortschritt, der auf den Finanzmärkten unterstellt wird, in der Produktivitätsstatistik (noch) nicht sichtbar. Außerdem fehlen Hinweise, dass der beschleunigte technologische Fortschritt zu

4 Google, Apple, Facebook, Amazon

mehr Austritten und Eintritten von Unternehmen geführt hat. Die Evidenz deutet allerdings eher darauf hin, dass sich die Dynamik verlangsamt hat. Auf der Basis von Firmendaten weisen Akcigit und Ates (2020) nach, dass die Raten, nach denen neue Firmen geschaffen werden und Firmen wieder ausscheiden, gefallen sind. Dieser Befund gilt in besonderer Weise für Deutschland, siehe dazu Abbildung 4. Dieser Befund legt nahe, dass es in Deutschland zu wenig mikroökonomische Dynamik gibt

und dass diese für den geringen makroökonomischen Produktivitätsfortschritt verantwortlich sein könnte. Die Politik muss sich bewusst sein, dass der Prozess schöpferischer Zerstörung (Schumpeter) die Quelle des Wohlstandes ist, und dass jedes Verhindern dieses Prozesses das allgemeine Wachstum behindert. Anders gesagt: Weil wertvolle Ressourcen (z. B. Fachkräfte) knapp sind, können produktive und innovative Unternehmen nur wachsen, wenn andere Unternehmen schrumpfen.

Abbildung 4: Geburten- und Sterberaten von Industrieunternehmen, OECD Länder



Die Geburtenrate setzt die Anzahl der neu gegründeten Unternehmen mit der Anzahl der bestehenden Unternehmen in einem Jahr ins Verhältnis (multipliziert mit 100); die Sterberate ist analog definiert.
Quelle: OECD SDBS Business Demography Indicators (ISIC Rev. 4), <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=81074>.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die relativ wenigen neu gegründeten Unternehmen in Deutschland nicht hinreichend schnell wachsen und oft nur im Ausland skaliert werden können. Die Industriestrategie des Bundesministers sieht dieses Problem und stellt eine Reihe von Maßnahmen vor, die Abhilfe schaffen sollen. Der Fokus muss hier auf der Verbesserung von Rahmenbe-

dingungen liegen, nicht auf dem Ersatz privater Investoren durch den Staat. Weil für die Wachstumsfinanzierung Eigenkapital erforderlich ist, sollte darüber nachgedacht werden, wie die diskriminierende Benachteiligung von Eigenkapital im Vergleich zu Fremdkapital durch die Steuergesetzgebung beendet werden kann.

2. Bedrohte Technologieführerschaft

Gleichzeitig besteht kein Zweifel daran, dass Europa im Allgemeinen und Deutschland ganz speziell in vielen Sektoren die Technologieführerschaft verlieren könnte und Schlüsselbranchen zukünftig vermehrt auf Wertschöpfungsanteile aus dem Ausland angewiesen sein könnten. Dies ist besonders sichtbar in der Automobilbranche und bei ihren Zulieferern. Auf diese Industrie fallen fast 20 Prozent der gesamten Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes. Die Branche steckt in einer technologischen Umbauphase, die allerdings mindestens so stark von der heimischen Regulierung (Dieseldiskussion, Dekarbonisierung) getrieben wird wie von technologischen Innovationen, die eine Erhöhung des Kundennutzens zum Ziel haben. Letztere werden vor allem von der Digitalisierung getrieben (autonomes Fahren, vernetzte Fahrzeuge etc.), in der Deutschland keinen ausgeprägten komparativen Vorteil hat.

Elektroautos verwenden deutlich weniger Komponenten als für Autos mit Verbrennungsmotoren notwendig sind. Gleichzeitig sind die Batteriekosten relativ hoch. Branchenschätzungen zu Folge, wird die Batteriefertigung künftig rund ein Drittel der Wertschöpfung in Elektroautos ausmachen. Auch der Wertschöpfungsanteil von Software wird durch autonomes Fahren stark ansteigen und bis zum Jahr 2030 je nach Segment bis zu 15 Prozent ausmachen. Die Konsequenz ist, dass in Deutschland produzierte Autos einen größeren Anteil der Wertschöpfung etwa aus Südkorea (Batterie), China (Software) oder den USA (Mobilitätsdienstleistungen) beziehen werden, was auf Kosten heimischer Wertschöpfung geschehen wird.

Der Strukturwandel trifft nicht nur die Automobilproduktion. Der Maschinenbau ist ebenfalls durch die Digitalisierung betroffen, was auch hier höhere ausländische Wertschöpfungsanteile bedeuten könnte. Auch im Chemiesektor, insbesondere in der Biochemie, der Pharma-Branche und der Nanotechnologie, scheint die Technologieführerschaft Deutschlands in Gefahr zu sein.

Aktuelle Prognosen, zum Beispiel von McKinsey, sagen der gesamten deutschen Industrie bis 2030 nur noch Wachstumsraten von 1,1 Prozent pro Jahr voraus – bis 2016 war das Wachstum noch mehr als doppelt so hoch.

3. Technologieneutrale Standortpolitik anstatt interventionistischer Industriepolitik

Die Wirtschaftswissenschaften weisen traditionell auf die schlechten Erfahrungen mit staatlicher Industriepolitik hin. Das klassische Argument, dass staatliche Planer weniger gut Bescheid wissen über zukünftige Geschäftsmodelle als private Unternehmen und Investoren, hat seine Gültigkeit nicht verloren. Selbst die oft zitierten Erfolgsbeispiele, wie die Schaffung des europäischen Champions Airbus, wurden bisher noch nicht volkswirtschaftlich evaluiert. Die Frage, ob sich die öffentlichen Subventionen wirklich ausgezahlt haben, ist bisher unbeantwortet. Es ist gut möglich, dass der Subventionswettbewerb mit Boeing keinem Hersteller einen Vorteil verschafft hat, weil sich die relativen Wettbewerbspositionen nicht verändert haben. Vielmehr haben sie die Preise für Flugzeuge abgesenkt, und stellen damit Transfers der Steuerzahler an Konsumenten und Fluglinien dar. Der langjährige Streit zwischen der EU und den USA über diese Subventionen fordert mittlerweile Opfer in völlig unbeteiligten Sektoren, weil die Welt Handelsorganisation (WTO) die USA zur Erhebung von Ausgleichszöllen gegenüber der EU ermächtigt hat. So unterliegen etwa deutsche Werkzeuge und Spirituosen, irischer Whisky und französischer Wein im Wert von 7,5 Milliarden Dollar nun Zöllen von 25 Prozent, die nach den Regeln der WTO bis auf 100 Prozent anwachsen dürfen.

Der Bundesminister erkennt an, dass der Staat nicht der bessere Unternehmer ist. Er sollte aber nicht nur auf finanzielle Beteiligungen oder Subventionen verzichten, sondern auch auf eine regulatorische Bevorzugung einzelner Sektoren oder gar Unternehmen. Auch aus diesem Grund sind Bestrebungen, das europäische Wettbewerbs- oder das Beihilferecht anzupassen, um politische Präferenzen umzusetzen, kritisch zu sehen.

Das Argument, für eine erfolgreiche Industrie seien sowohl sehr große Unternehmen (nationale Champions) als auch kleinere Unternehmen erforderlich, ist zwar korrekt; der Politik sollte aber klar sein, dass jeder Förderung der Großunternehmen anderen Unternehmen Ressourcen, zum Beispiel Fachkräfte, entzieht.

4. Zugang zu Zukunftstechnologien sichern

Technologische Basisinnovationen wie KI-Algorithmen, Batterietechnologie oder Halbleiterchips, die in anderen Ländern entwickelt werden, müssen für hiesige Unternehmen frei zugänglich sein, um sie kommerziell nutzen zu können. Das erfordert einen intensiveren Austausch mit Ländern im Rahmen einer fairen Wettbewerbsordnung. Eine ineffiziente Fragmentierung der Innovationsprozesse entlang nationaler oder regionaler Grenzen würde für die Weltwirtschaft teuer; sie würde gerade mittelständische Unternehmen

hart treffen, weil diese sich nicht so leicht in ausländische Innovationsnetzwerke einkaufen können. Aus diesem Grund sollte von der Vorstellung geschlossener Wertschöpfungsketten Abstand genommen werden.

5. Technologieskepsis

Ein Kernproblem für den Industriestandort Deutschland liegt in der weit verbreiteten Technologieskepsis der Bürger. Einer aktuellen Umfrage von acatech und Körber Stiftung (2019) zufolge gehen nur 24,6 Prozent der Befragten davon aus, dass Technologie mehr Probleme löst als sie schafft. Diese Attitüde ist von großer politökonomischer Bedeutung. Sie zu ändern erfordert politisches Leadership und eine enge Kooperation zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Wenn es nicht gelingt, die Stimmung zu drehen, verdüstern sich die Perspektiven für den Technologiestandort Deutschland.⁵

III. Veränderung der wirtschaftlichen und politischen Weltordnung

1. Von der Hyperglobalisierung zur Slowbalization

Spätestens mit der Wahl des Globalisierungskritikers Donald Trump zum 45. Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika wurde klar, dass die Zeit der Hyperglobalisierung (Rodrik, 2011) vorbei ist. In der Phase der Globalisierung, wuchs der nationale Handel weltweit schneller als die Produktion oder das globale Bruttoinlandsprodukt. Abbildung 5 zeigt den Verlauf eines Globalisierungsindex, der einen Mengenindex des internationalen Güterhandels ins Verhältnis zu einem Index der internationalen Industrieproduktion setzt. Dabei wird klar, dass die Globalisierung nicht erst seit dem Amtsantritt von Donald Trump am 1. Januar 2017 ins Stocken geraten ist. Vielmehr bewegt sich der Globalisierungsindex bereits seit 2007 seitwärts, nachdem er während vieler Jahrzehnte vorher nur eine Richtung

gekannt hatte, jene nach oben. Der Economist sprach daher Anfang 2019 von „Slowbalization“.

Das Ende der Hyperglobalisierung lässt sich mit dem Beginn der Finanzkrise in den USA im Jahr 2007 festmachen. Das Phänomen hat verschiedene Gründe. Zum einen markiert das Jahr 2007 einen Wechsel der Wirtschaftspolitik Chinas, die seitdem eine stärkere Hinwendung zur Binnenwirtschaft vorsieht. Zum anderen kam es infolge der weltweiten Wirtschaftskrise zu politischen Maßnahmen, die vor allem die Unterstützung der heimischen Wirtschaft zum Inhalt hatten. In den USA wurde beispielsweise der „Buy American Act“ eingeführt. Die Reform der Finanzmarktinstitutionen nach dem Kollaps der Lehman Brothers brachte eine starke Fragmentierung der Kreditmärkte hervor, die sich auch realwirtschaftlich auswirkt. Evenett und Fritz dokumentieren seit 2009, dass eine deutliche Ausweitung protektionistischer Maßnahmen weltweit festgestellt

5 <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>.

werden muss. Dabei handelt es sich meist um sehr intransparente Instrumente, die nur selten explizit diskriminierend angelegt sind, aber durchaus so wirken. Mit

dem Amtsantritt der neuen US-Administration erleben dann auch explizit diskriminierende Instrumente wie Importzölle eine neue Blüte.

Abbildung 5: Weltweiter Globalisierungsindex der Industrie

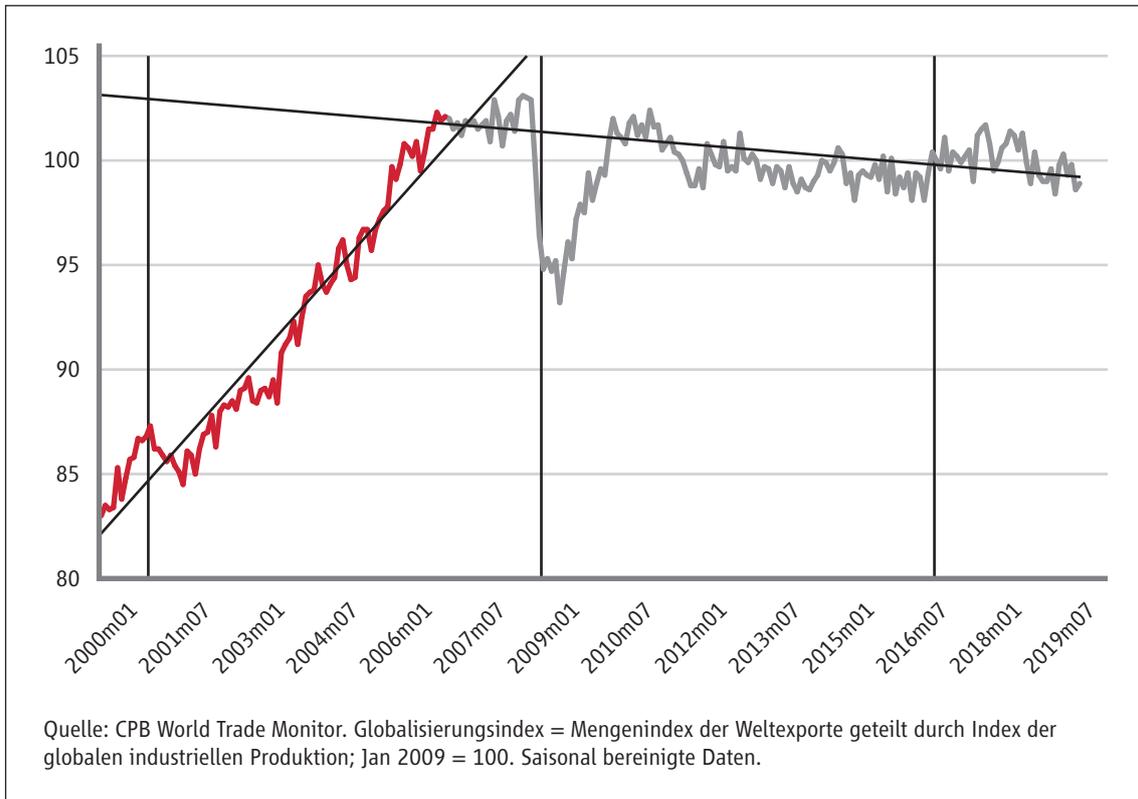
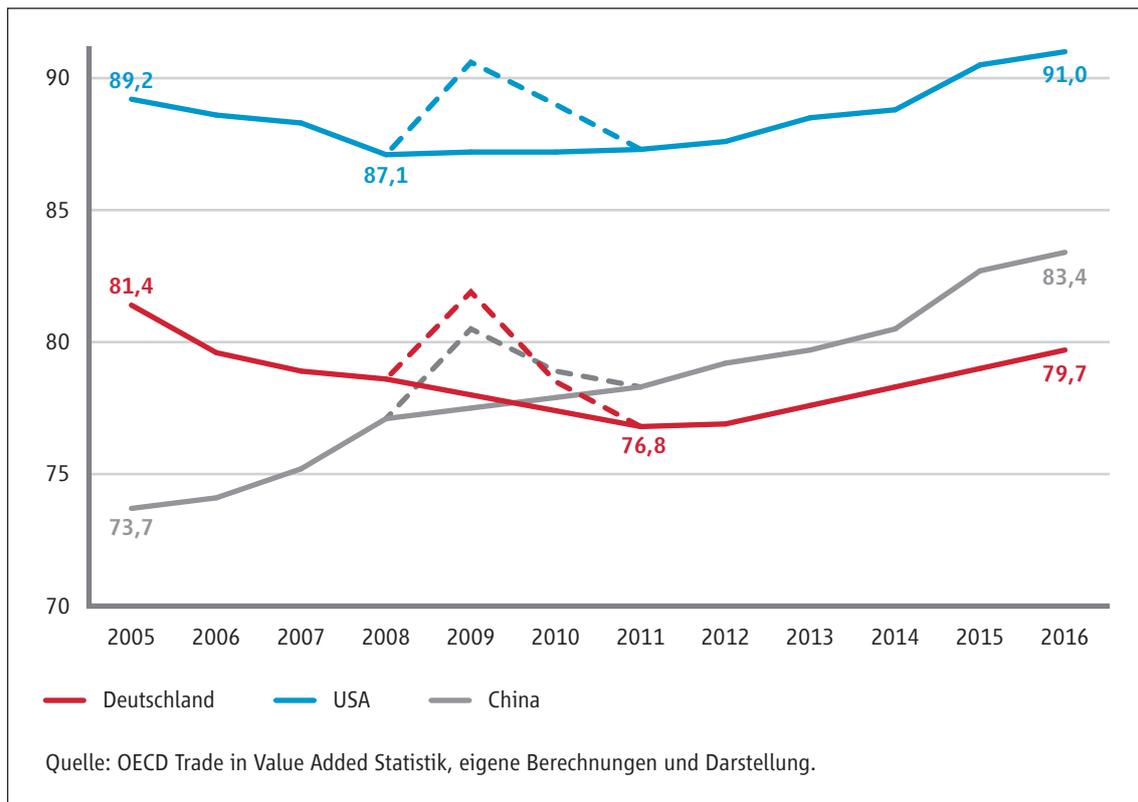


Abbildung 6 zeigt, dass sich zwischen 2011 und 2016 die Lieferketten der deutschen und amerikanischen Unternehmen verkürzt haben. Der Anteil von Zulieferungen aus dem Ausland in die Exportwirtschaft hat in Deutschland im Jahr 2011 sein Maximum erreicht (23,2 Prozent), und ist bis 2016 auf 20,3 Prozent abgesunken. In den USA gab es ein Maximum im Jahr 2008 (12,9 Prozent);

2016 ist nur mehr neun Prozent des Bruttowertes der Exporte ausländische Wertschöpfung. China ist seit dem Jahr 2000 dabei, sich von ausländischen Vorleistungen unabhängiger zu machen. 2005 lag der Anteil ausländischer Wertschöpfung noch bei 26,3 Prozent, heute liegt er vermutlich bei kaum mehr als 15 Prozent.

Abbildung 6: Anteil heimischer Wertschöpfung am Bruttowert der Exporte, in Prozent



2. Krise der Welthandelsorganisation (WTO)

Außerdem hat sich die Kritik an der Welthandelsorganisation, die seit 1995 sehr erfolgreich die Expansion des Welthandels begleitet und mit ihrer Streitbeilegung die Rechtssicherheit verbessert hat, zugespitzt. Mittlerweile ist die Berufungsinstanz der WTO nicht mehr handlungsfähig, weil die USA seit Jahren die Bestellung von Richtern blockieren. Das Problem der WTO liegt aber tiefer. Als sie nach dem Ende des Kommunismus in Europa gegründet wurde, gab es die weit verbreitete Vorstellung, dass der Systemwettbewerb endgültig vorbei sei. Das demokratisch-marktwirtschaftliche Modell habe sich durchgesetzt. Francis Fukuyama (1992) hat die Idee vom Ende der Geschichte („end of history“) popularisiert. Vor diesem Hintergrund wurde eine Institution geschaffen, die für alle Mitglieder ein einheitliches Regelwerk vorsieht.⁶ Auf harte Regeln zu Subventionen wurde daher verzichtet. In den Jahren 2008 bis 09 zeigte sich, dass

das westliche System deutlich krisenanfälliger ist als das staatskapitalistische System Chinas. Es ist daher nicht verwunderlich, dass seither China wieder mehr auf staatlichen Einfluss setzt und sich viele andere Schwellen- und Entwicklungsländer ebenfalls langsam vom marktwirtschaftlichen Modell verabschieden. Die WTO ist allerdings nicht für eine Welt geschaffen worden, in der zwei grundsätzlich verschiedene Wirtschaftsformen im Wettbewerb miteinander stehen.

Dazu kommt, dass der WTO-Beitritt Chinas im Jahr 2001 zwar zu einem extrem schnellen Aufholprozess Chinas geführt hat, nicht aber zu einer Annäherung des Wirtschaftsmodells an westliche Standards. Ökonomische Konvergenz bei gleichzeitiger politischer Divergenz ist der Nährboden, auf dem geostrategische Rivalität erwächst. Vermutlich hätten die USA und viele EU-Staaten dem WTO-Beitritt Chinas nicht zugestimmt, wenn sie gewusst hätten, dass das staatskapitalistische,

⁶ Für Entwicklungsländer gibt es Ausnahmen, aber nicht für Länder, die keine marktwirtschaftlichen Strukturen haben.

autokratische China in den Zwanzigerjahren des neuen Jahrtausends die USA als größte Volkswirtschaft der Welt ablösen würde.

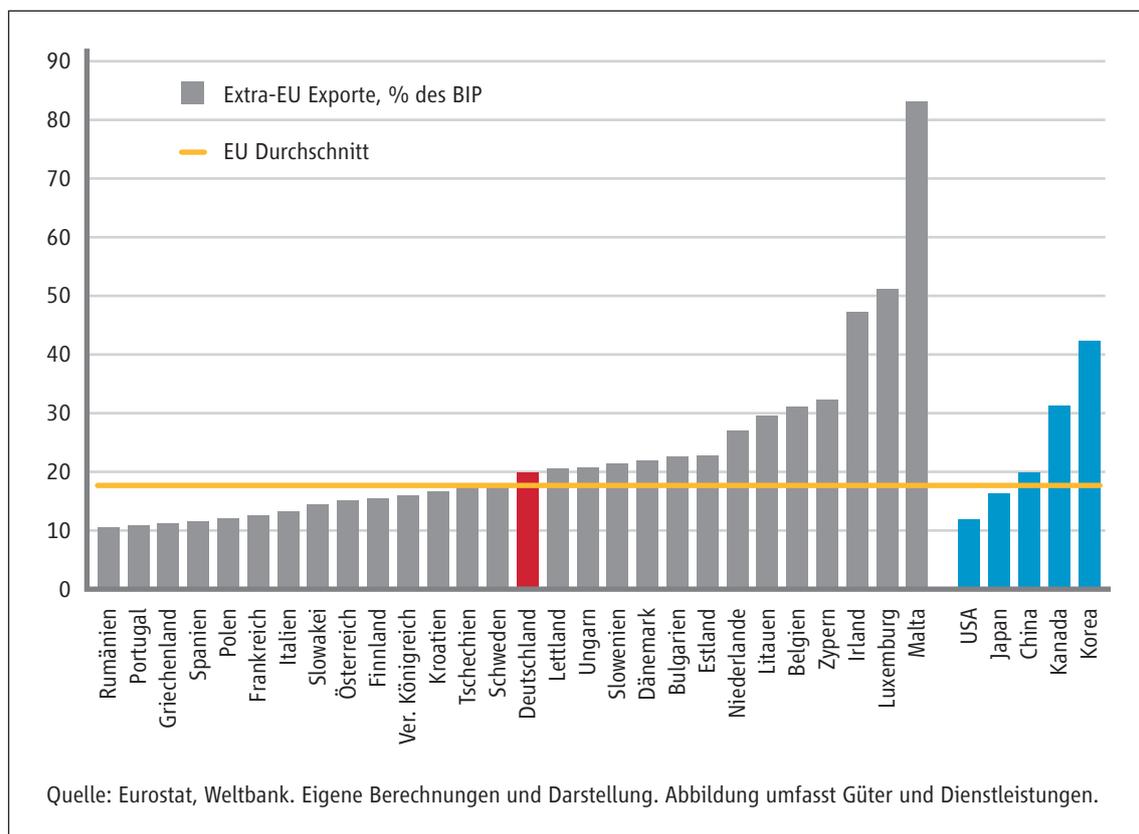
3. Deutschland als größter Leidtragender der Globalisierungskrise

Das Ende des Globalisierungsprozesses stellt gerade für die deutsche Volkswirtschaft eine große Herausforderung dar. Abbildung 7 zeigt, dass Exporte in Länder außerhalb der EU circa 20 Prozent des Bruttoinlandsproduktes Deutschland ausmachen. Deutschland ist stärker vom Handel außerhalb der EU abhängig als Frankreich oder Italien, wo die Anteile bei jeweils circa 13 Prozent liegen.

Wenn der Brexit vollzogen ist, steigt der Anteil der Extra-EU Exporte am deutschen BIP auf circa 23 Prozent an, wobei sich der Abstand zu den anderen großen EU Staaten noch weiter erhöht.

Auch im internationalen Vergleich nimmt Deutschland eine Sonderrolle ein. Deutlich kleinere Länder wie Kanada oder Korea sind zwar noch stärker vom internationalen Handel abhängig, die USA und Japan aber deutlich weniger; auch China, das 2016 einen ähnlichen Offenheitsgrad aufweist wie Deutschland, ist mittlerweile deutlich weniger auf die Weltmärkte ausgerichtet als Deutschland.

Abbildung 7: Anteil des Extra-EU Handels am BIP (in Prozent), 2016⁷



Sollte die WTO in eine noch stärkere Krise geraten, wäre Deutschland ein großer Leidtragender. Felbermayr et al. (2019) stellen fest, dass kein Land durch eine

Abschaffung der WTO größeren Schaden davontragen würde als Deutschland. Der Verlust an Wertschöpfung durch die Wiedereinführung von Zöllen und durch eine

⁷ Die Abbildung verwendet das Jahr 2016 als Basis, um Verzerrungen durch aktuelle Entwicklungen (Trump, Brexit) zu vermeiden.

höhere handelspolitische Unsicherheit würde gemäß der Studie circa 140 Milliarden Euro pro Jahr betragen. Der absolute Schaden in den USA, Japan und China wäre deutlich kleiner. Relativ zur Wirtschaftsleistung würden kleinere Länder teilweise stärker leiden. Der Schaden beträgt in Deutschland circa 4,2 Prozent des BIP, in den Niederlanden wäre er 5,9 Prozent und in osteuropäischen Ländern, die viel mit Ländern handeln, die außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums liegen und mit denen die EU keine Freihandelsabkommen unterhält, kann der volkswirtschaftliche Schaden bis zu 17 Prozent des BIP betragen.

Innerhalb Deutschlands wären vor allem kleinere mittelständische Industrieunternehmen von einem Zusammenbruch des multilateralen Handelssystems negativ betroffen. Diese Unternehmen verfügen nicht über ein weltweites Netzwerk von Produktionsstandorten, das ihnen erlauben würde, mit handelspolitischer Unsicherheit umzugehen. Eine kluge Handelspolitik ist daher auch als mittelständische Industriepolitik zu verstehen.

4. Reform der WTO: Mehr als Lippenbekenntnisse

Das Papier des Bundeswirtschaftsministers enthält viel Richtiges zur Bedeutung des regelbasierten internationalen Handels und zur Stärkung der WTO. Allerdings bleibt das Papier hier sehr wenig konkret. Deutschland nimmt als größte und bei weitem exportstärkste Volkswirtschaft der EU eine besondere Rolle ein, auch wenn die Kompetenzen im Außenhandel weitgehend an die Europäische Union abgetreten wurden, und sollte daher klare Vorstellungen über die zukünftige Rolle der WTO im Welthandelssystem entwickeln.

Dafür ist es notwendig, die Sachlage nüchtern zu betrachten. Aus der obigen Ursachenanalyse folgt, dass eine bloße Reparatur der WTO, zum Beispiel durch eine Reform des Streitbeilegungsmechanismus, nicht ausreichen wird. Die Hoffnung, mit einigen kleineren Veränderungen ließe sich das Welthandelssystem wieder in den Zustand von vor 2008 zurückversetzen, ist naiv. Ebenso naiv wäre es, darauf zu setzen, dass sich ein

anderer US-Präsident konstruktiver verhalten könnte. Vielmehr sollte sich Deutschland an die Speerspitze einer Bewegung setzen, die eine grundlegende Reform des multilateralen Systems zum Ziel hat. Es muss über eine Architektur nachgedacht werden, die mit der Tatsache umgehen kann, dass nicht alle Länder marktwirtschaftlich organisiert sind. Dies ist notwendig, um die USA, immerhin noch die größte Volkswirtschaft der Welt, einzubeziehen. Die EU bietet hier gutes Anschauungsmaterial: Der Brexit lehrt, dass auch in Europa der Ansatz einheitlicher Regeln für eine heterogene Gruppe von Ländern gescheitert ist, und es ein System von „Clubs“ braucht, die unterschiedliche Intensitäten wirtschaftlicher und politischer Integration definieren. Ökonomen von der Brüsseler Denkfabrik Bruegel haben 2018 einen sehr bedenkenswerten Vorschlag für Europa gemacht, dessen Grundprinzipien genauso für die Weltgemeinschaft gelten (Demertzis et al., 2018):

So könnte man sich einen „Kern“ von Ländern vorstellen, die an den bestehenden Regeln der WTO anknüpfend diese weiterentwickeln. Der Kern würde aus marktwirtschaftlich orientierten Ländern bestehen, die untereinander vollständig auf Zölle verzichten, strengere Regeln zu wettbewerbsverzerrenden Subventionen entwickeln, ihre öffentlichen Beschaffungsmärkte öffnen und die WTO auf währungspolitische (Verhinderung von Abwertungswettläufen) und umweltpolitische Aspekte (z. B. Regeln über den Handel mit CO₂-Verschmutzungsrechten) ausdehnen. Die Länder des Kerns dürften keine widerstreitenden sicherheitspolitischen Interessen haben. Die Peripherie würde aus Ländern bestehen, die diese Weiterentwicklung nicht mitgehen können oder wollen, zum Beispiel weil sie keine Marktwirtschaften sind oder aufgrund von sicherheitspolitischen Bedenken. Grundlage eines neuen Systems muss das Prinzip der Reziprozität sein, wobei Ausnahmen nur für die ärmsten Länder gemacht werden sollten.

5. China und die neue Welthandelsordnung

Ein solches System birgt Gefahren in sich, weil es die Zweiteilung der Welt akzeptiert oder gar zementieren

könnte. Die Grundprämisse des Vorschlages besteht aber darin, dass eine bewusste und regelbasierte Zweiteilung besser ist als ein chaotisches Auseinanderdriften. Die vorgeschlagene Reform des Welthandelssystems bedeutet nicht, dass Deutschland sich von seinem nach Umsatz wichtigsten Handelspartner – China – verabschiedet. Im Gegenteil. Der Vorschlag lautet, eine den speziellen Umständen angemessene handelspolitische Strategie zu erarbeiten, und mit der One-Size-Fits-All-Philosophie aufzuhören. Daher wäre es nur folgerichtig, nach der vorgeschlagenen Reform der WTO mit China ein Freihandelsabkommen zu schließen. Dies wäre auch mit den USA geboten, wenn die USA nicht zum Kern des neuen multilateralen Systems gehören.

In seinem Strategiepapier stellt Peter Altmaier ganz richtig die Frage nach der wirtschaftlichen Souveränität Deutschlands. Diese ist in der Tat gefährdet, wie das Vorgehen der USA hinsichtlich des Iran zeigt, wo deutsche Unternehmen in ihrer unternehmerischen Freiheit in einem Drittstaat von einem ausländischen Unternehmen eingeschränkt werden. Die Gefahr droht, dass die USA diese Strategie auch hinsichtlich China anwenden. Deutschland kann hier nur gemeinsam mit den europäischen Partnern dagegen halten und sollte dies auch mit aller Konsequenz tun. Zwar ist Äquidistanz zwischen USA und China keine Option, weil China politisch und ökonomisch zu weit vom europäischen Gesellschaftsentwurf abweicht, trotzdem ist eine Art „bewaffnete Neutralität“ im Konflikt der beiden größten Volkswirtschaften geboten. Für Deutschland ist es geradezu existentiell, nicht vor die Wahl zwischen den beiden so wichtigen Märkten gestellt zu werden. Europa muss einerseits glaubhaft mit harten Sanktionen drohen, falls die USA Sanktionen gegen europäische Unternehmen anstrengen, die in China Geschäfte machen; gleichzeitig muss es aber auch den Schulterchluss mit den USA an den Stellen suchen, wo gemeinsame Interessen gegenüber China bestehen. Dieser Balanceakt wird die europäische Handelspolitik gegenüber den USA und China in den nächsten Jahren prägen.

6. Freihandelsabkommen: Einziges Instrument zum Abbau handelspolitischer Unsicherheit

Der skizzierte Reformpfad für das multilaterale System wird einige Zeit in Anspruch nehmen und hat einen ungewissen Ausgang. In der Zwischenzeit ist das einzig verfügbare Instrument zum Abbau handelspolitischer Unsicherheit der Abschluss neuer beziehungsweise die Vertiefung existierender Freihandelsabkommen.

Der deutsche Bundeswirtschaftsminister muss hier vor allem Überzeugungsarbeit leisten. Freihandelsabkommen sollten nicht mit Zielen überfrachtet werden, die nichts mit Handel zu tun haben. Insbesondere sollte stets das Recht auf Regulierungssouveränität („right to regulate“) gewährleistet werden, das die Länder der Europäischen Union selbstverständlich auch für sich beanspruchen. Es wäre kontraproduktiv, wenn zukünftige Freihandelsabkommen in die Sozialpolitik, die Lohnpolitik, oder in die lokale Umweltpolitik der Handelspartner eingriffen. Dies schmälert die ökonomischen Vorteile, die alle beteiligten Handelspartner aus dem Freihandelsabkommen ziehen können und reduziert die Anreize von Drittstaaten, solche Abkommen mit der EU abzuschließen. Hier sollte der deutsche Wirtschaftsminister klare Haltelinien für die ausufernden Ambitionen des europäischen Parlamentes definieren.

Untersuchungen belegen, dass die modernen Freihandelsabkommen der europäischen Union, wie jenes, das seit 2011 mit Südkorea besteht, nicht nur den bilateralen Handel stark beleben, sondern auch umwelt- und sozialpolitische Vorteile bieten. Sie helfen besonders Unternehmen aus der Mitte der Unternehmensgrößenverteilung, ihre Exporte zu erhöhen, weil gerade für sie eine Absenkung der fixen Marktzutrittskosten neue Chancen eröffnet.⁸

Freihandelsabkommen generieren im Inland fast zwangsläufig Gewinner und Verlierer. Das wichtige Abkommen mit den Mercosur-Staaten Südamerikas würde

8 Siehe dazu Civic und ifo (2018).

vor allem im Bereich der europäischen Landwirtschaft Wettbewerbsdruck erzeugen, während Unternehmen des industriellen Mittelstands von einer Öffnung der Märkte deutlich profitieren könnten. Die Kompensation von Verlierern sollte in einer umfassenden handelspolitischen Strategie stets mitgedacht werden. Vor allem muss die anstehende Reform der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik auch vor diesem Hintergrund gesehen werden. Dabei darf Kompensation immer nur pauschal erfolgen, um Anreizstrukturen nicht zu verfälschen.

Die Europäische Union muss sich außerdem um eine Normalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen zur eurasischen Wirtschaftsunion bemühen. Weil sich die Struktur komparativer Vorteile dieser Region deutlich von jener der EU unterscheidet, sind hier besonders deutlich Wohlfahrtsgewinne möglich. Gleichzeitig sollten die laufenden Verhandlungen mit den USA intensiviert werden. Es spricht nichts dagegen, gegenüber den USA bei den allermeisten Produkten (mit Ausnahme mancher Agrarerzeugnisse) auf Zölle und Beschränkungen zu verzichten. Auch mit China sollte der Abschluss des schon lange in Verhandlung befindlichen Investitionsabkommens forciert werden. Wenn notwendig, sollte Europa diesbezüglich den Druck auf China erhöhen, indem es mit der Einschränkung des Marktzuganges droht.

7. Binnenmarkt: das Kronjuwel der europäischen Integration

Die Studie von Felbermayr et al. (2018) zeigt sehr eindrücklich, dass der europäische Binnenmarkt für Deutschland mit erheblichen Wohlfahrtsgewinnen verbunden ist. Diese übersteigen die ökonomischen Vorteile anderer Formen der europäischen Integration, wie beispielsweise der Zollunion oder der Währungsunion, um ein Vielfaches. Der Binnenmarkt ist außerdem die beste Versicherung gegen zunehmende handelspolitische Unsicherheit auf den Weltmärkten. Allerdings zeigt sich, dass

die Friktionen im europäischen grenzüberschreitenden Handel, vor allem bei Dienstleistungen, in den letzten Jahren wieder gestiegen sind. Dies schadet vor allem jenen Unternehmen in der Mitte der Unternehmensgrößenverteilung, die keine eigenen Niederlassungen in europäischen Partnerländern unterhalten können. Hier ist der Bundeswirtschaftsminister gefordert.

Der Zugang zum europäischen Binnenmarkt ist der wichtigste Trumpf, mit dem Europa bei Verhandlungen mit seinen Handelspartnern wuchern kann. Je größer und tiefer dieser Markt, umso wertvoller ist ein zoll- und barrierefreier Zugang zu ihm. Daher muss der Wirtschaftsminister alles tun, um den europäischen Binnenmarkt einerseits weiter zu vertiefen und andererseits das Vereinigte Königreich so stark wie möglich an den Binnenmarkt anzubinden. Vor allem sollte er sich dafür einsetzen, dass grenzüberschreitende Transaktionen innerhalb der EU möglichst unbürokratisch vonstattengehen können. Auch sollte er sich dagegen wehren, den Binnenmarkt mit sozial- und arbeitsrechtlichen Regelungen zu belasten. Ein europäischer Mindestlohn ist vor diesem Hintergrund keine gute Idee.

Außerdem leidet der Binnenmarkt unter den Folgen der teilweisen Aussetzung des Schengener Abkommens und unter unzureichender grenzüberschreitender Infrastruktur, zum Beispiel im Straßen- und Schienenverkehr, und bei den Stromnetzen. Zu einer erfolgreichen deutschen Standortpolitik gehört auch die Behebung dieser Mängel. Die noch immer laufenden Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU bieten eine gute Gelegenheit, die für diese Investitionen vorgesehenen Budgets noch weiter aufzustocken. Allerdings braucht es auch Mechanismen, die besser als bisher sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die bezuschussten Projekte auch umsetzen. Ein Weg wäre, den Anteil, der zentral von der EU finanziert wird, deutlich zu erhöhen.

IV. Demografischer Wandel

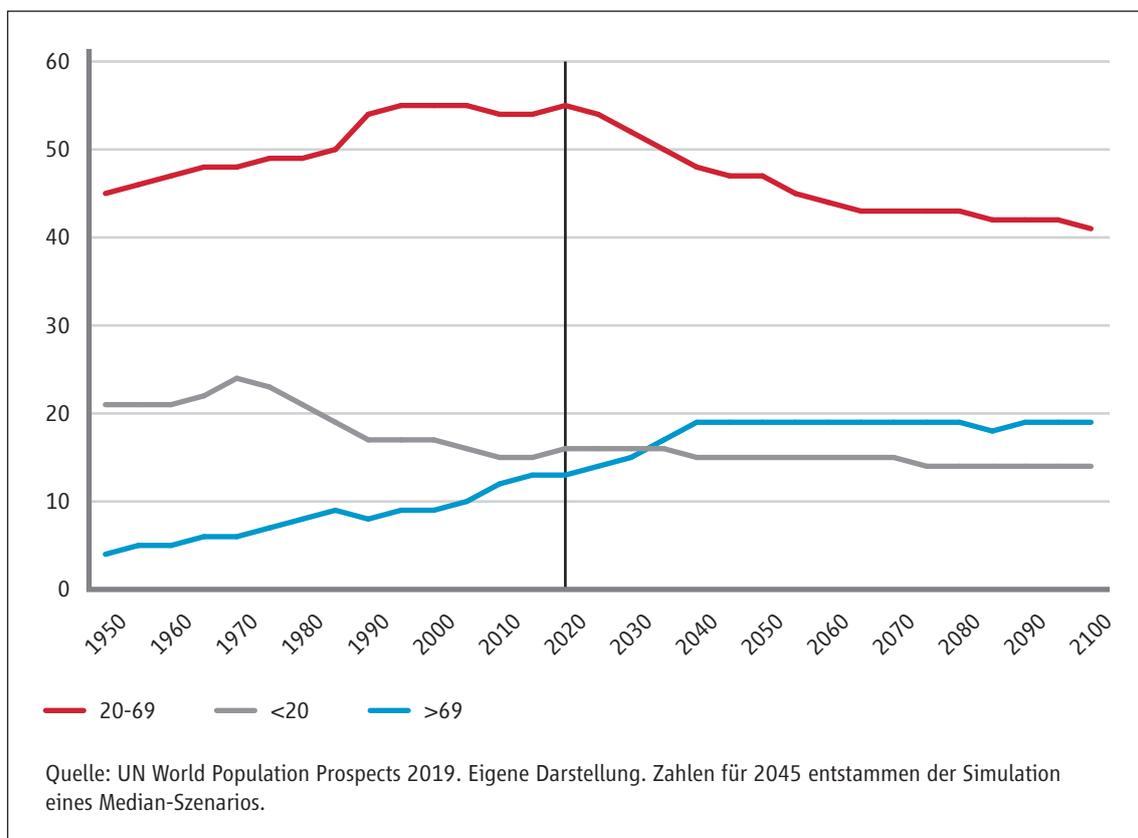
1. Alterung und Rückgang der Erwerbsbevölkerung

In Deutschland werden seit 1972 jedes Jahr weniger Kinder geboren als Menschen sterben. Künftig dürfte sich diese Lücke vergrößern. Denn die stark besetzten Jahrgänge der Babyboomer rücken langsam in ein Alter vor, in dem die Wahrscheinlichkeit zu sterben zunimmt. Im Jahr 2035 dürften bundesweit auf rund 700.000 Geburten etwa 1,1 Millionen Todesfälle kommen (siehe etwa Slupina et al. 2019). Wenn die Nettoeinwanderung diese Lücke nicht füllen kann, wird die ansässige Bevölkerung in Deutschland insgesamt schrumpfen. Das Arbeitskräftepotential ginge noch deutlicher zurück. Dies würde nach den Prognosen der UNO schon ab 2020 der Fall sein, siehe Abbildung 8. Die Vorhersage

beruht auf einer Vielzahl von Annahmen, die in unterschiedlichem Maße unsicher sind. Vor allem hinsichtlich der Nettoeinwanderung und ihrer Altersstruktur besteht Unsicherheit.⁹ Die Wahrscheinlichkeit für das gezeigte Szenario ist dennoch hoch, weil viele Länder, aus denen bisher die deutschen Einwanderer stammen, vor allem aus der EU, ebenfalls altern, teilweise sogar stärker als Deutschland (bspw. Ungarn oder Italien) und die Nettoeinwanderung von dort sehr deutlich zurückgehen wird.

Eine aktuelle Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK, 2019) zeigt, dass 56 Prozent der befragten Firmen den Fachkräftemangel als wichtigstes Geschäftsrisiko betrachten. Stellenbesetzungsschwierigkeiten sind bei Mittelständlern am größten.

Abbildung 8: Größe von Altersgruppen (in Millionen Personen) in der deutschen Bevölkerung, 1950-2100



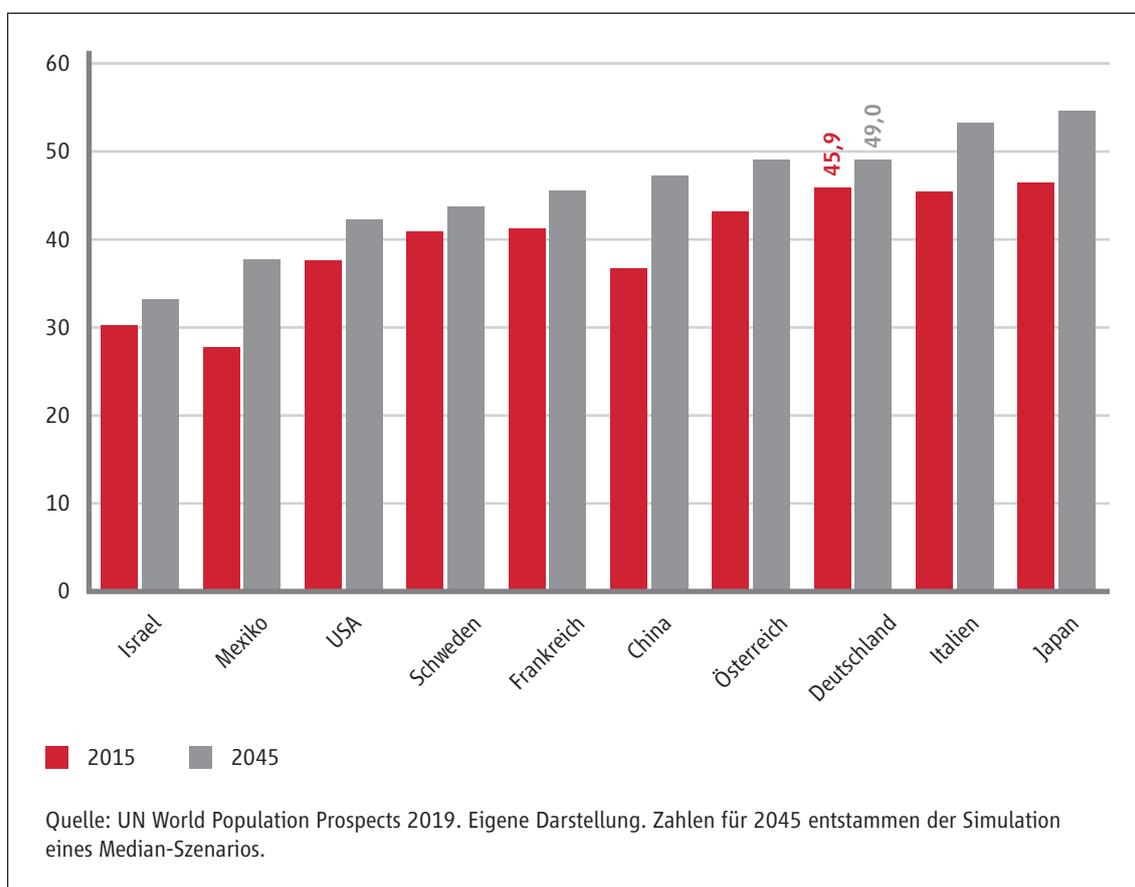
⁹ In dem gezeigten Szenario wird eine Nettoeinwanderung von 200.000 Personen pro Jahr unterstellt.

Die Erwerbsbevölkerung geht nicht nur zurück, sie wird auch zunehmend älter. Abbildung 9 zeigt, dass in Deutschland das Medianalter im Jahr 2015 bei 45,9 Jahren lag; unter den großen Volkswirtschaften war es nur in Japan höher (bei 46,4 Jahren). Nach den Prognosen der UNO wird das Medianalter bis 2045 ansteigen und dann bei knapp unter 50 Jahren liegen.

Das relative hohe Medianalter in Deutschland beruht darauf, dass die Geburtenrate im internationalen Vergleich relativ früh und relativ stark zurückging und seither

deutlich unter dem Reproduktionsniveau liegt. In den UNO-Prognosen wird für Deutschland eine Zuwanderung von 200.000 relativ jungen Personen pro Jahr unterstellt; dies verlangsamt den Alterungsprozess im Vergleich zu Japan oder China, für die kaum Zuwanderung erwartet wird. China, das gegenwärtig ein Medianalter von circa 37 Jahren hat, wird bis 2045 vermutlich auf das Niveau westeuropäischer Staaten aufschließen. Vor allem dank einer weiterhin als hoch unterstellten Einwanderung (und höherer Geburtenraten) werden die USA verhältnismäßig jung bleiben; ähnliches gilt auch für Israel.

Abbildung 9: Medianalter in unterschiedlichen Ländern, 2015 versus 2045 (Prognose)



Der demografische Wandel hat drei Auswirkungen, die hier näher besprochen werden. Erstens: Das Absinken des Erwerbsbevölkerungspotentials verknüpft das Arbeitskräfteangebot und treibt damit die Löhne in Deutschland nach oben. Zweitens: Die Abnahme der Erwerbsbevölkerung relativ zur Gruppe der Personen im Renten- und Pensionsalter treibt den Altersabhängigkeitsquotienten

in Deutschland nach oben, was die sozialen Sicherungssysteme, vor allem das Rentensystem und die Pflege- und Krankenversicherungen, unter Druck setzt. Drittens reduziert die Zunahme des Durchschnittsalters in der Erwerbsbevölkerung die Innovationsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft, was die Wachstumsdynamik

bremst und wiederum den Druck auf die Sozialsysteme erhöht.

2. Soziale Sicherungssysteme: Steuer- und Abgabenbelastung könnte weiter steigen

Dass die Alterung die sozialen Sicherungssysteme unter Druck setzen wird, ist in vielen Studien untersucht worden, zuletzt von der OECD (2019). Abbildung 10 zeigt, dass in den nächsten Jahren in Deutschland ein besonders starker Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten bevorsteht. Dieser gibt an, wie viele Personen über 65 Jahren von Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 25 und 64 Jahren) erhalten werden müssen. In Deutschland beträgt der Quotient derzeit circa 33, das heißt, auf 100 Personen in der Erwerbsbevölkerung kommen 33 Personen im Pensionsalter. In den kommenden 15 Jahren wird der Quotient sehr rasch auf 50 anwachsen um danach langsamer weiter zu steigen und sich bei 55 einzupendeln. Gemäß den Prognosen der UNO liegt Deutschland dabei langfristig im westeuropäischen Mittel. China, das heute noch von einem sehr niedrigen Quotienten profitiert, wird den schnellsten Anstieg erleben: von derzeit circa 15 auf 32 im Jahr 2035 und über 50 im Jahr 2055.

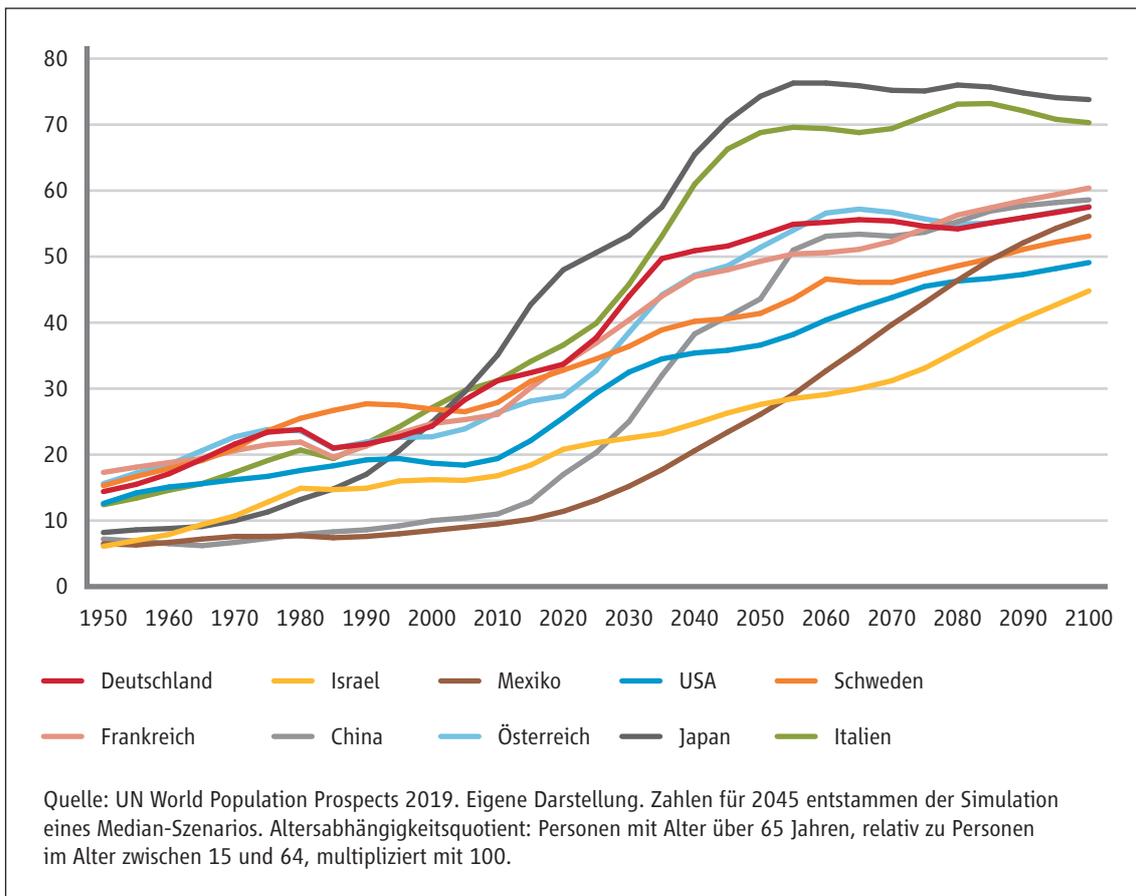
Der Anstieg des Abhängigkeitsquotienten zeigt, dass mehr und mehr Ressourcen mobilisiert werden müssen, um Menschen im Alter zu versorgen. Das gilt übrigens in jedem System der Altersvorsorge, nicht nur im umlagefinanzierten deutschen sondern auch in kapitalgedeckten Systemen. Im deutschen System manifestiert sich die Alterung allerdings in höheren Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern, denn es nicht abzusehen, dass die Anpassung allein durch höhere Rentenantrittsalter oder niedrigere Rentenzahlungen geschehen kann. Außerdem muss man annehmen, dass die Finanzierung des Rentensystems und der Krankenkassen aus verteilungspolitischen Gründen immer stärker aus dem

allgemeinen Staatshaushalt stammen wird und damit die direkte Belastung der Unternehmen – neben höheren Lohnnebenkosten – auch durch Steuern zunehmen wird. Hier gilt es gegenzuhalten, denn schon heute hat Deutschland im internationalen Vergleich eine relativ hohe Steuern- und Abgabenbelastung. Einerseits muss klar sein, dass das Rentenantrittsalter in Deutschland deutlich steigen muss – laut Slupina et al. (2019) ist es seit 1965 von circa 61 auf 64 Jahre im Jahr 2017 gestiegen während sich im selben Zeitraum die durchschnittliche Rentenbezugsdauer fast verdoppelt hat.

Schon heute gehört Deutschland zu jenen Ländern mit der höchsten Belastung der Unternehmen durch Steuern. Laut einer Datenbank der Steuerberatungsfirma KPMG, die 174 Länder umfasst, haben 125 Länder eine niedrigere statutarische Steuerbelastung als die Bundesrepublik, 30 Länder haben eine ungefähr gleiche Belastung (30 Prozent) und 19 Länder haben eine höhere. Darunter befinden sich viele Zwergstaaten (wie Monaco) oder Entwicklungsländer (wie die Republik Kongo), mit denen Deutschland nicht in direktem Wettbewerb steht. Unter relevanten Wettbewerbern hat nur Brasilien mit 34 Prozent eine höhere Steuerbelastung. Nach der Steuerreform in Frankreich ist Deutschland das Flächenland in der EU mit der höchsten nominellen Steuerbelastung des Unternehmenssektors.

Dazu kommt die hohe Belastung durch Lohnnebenkosten. Die OECD Statistik berichtet für das Jahr 2018, dass unter den 35 untersuchten Ländern Deutschland die sechsthöchsten gesamten Sozialversicherungseinnahmen relativ zum BIP aufweist. Diese liegen bei 14,4 Prozent; der höchste Wert in der OECD wird in Frankreich mit 16,1 Prozent gemessen, der Medianwert liegt bei 10,1 Prozent (Norwegen). In Großbritannien liegt er bei 6,4 Prozent, in den USA bei 6,1 Prozent und in Irland bei 3,8 Prozent.

Abbildung 10: Altersabhängigkeitsquotient in unterschiedlichen Ländern, 1950-2100



Der demografische Wandel könnte den Steuer- und Abgabendruck in Deutschland deutlich erhöhen, ausgehend von einem bereits heute im internationalen Vergleich sehr hohen Niveau.

3. Begrenzung der Abgabenlast

Angesichts der aus der demografischen Alterung resultierenden bevorstehenden Belastungen ist es für die Planungssicherheit der Industrie sehr wichtig, dass der Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge glaubwürdig begrenzt und die Steuerbelastung der Unternehmen limitiert wird. Der Vorschlag des Bundesministers, den Gesamtbeitragssatz zur Sozialversicherung bei unter 40 Prozent zu stabilisieren, ist zu begrüßen. Die Frage ist, wie eine solche Begrenzung durchgehalten werden kann, wenn der Altersabhängigkeitsquotient sehr schnell sehr deutlich steigt. Dafür muss die Politik von der „schwarzen Null“ Abstand nehmen, denn diese macht

das Erreichen des 40-Prozent-Ziels in Zeiten konjunktureller Schwächephasen sehr unwahrscheinlich. Die Schuldenbremse sollte reformiert werden, muss aber nicht aufgegeben werden, weil sie prinzipiell hinreichend Flexibilität bietet. Die Politik muss sich aber bewusst sein, dass strikte Fiskalregeln zwangsläufig zu höherer Unsicherheit hinsichtlich der Steuer- und Abgabenbelastung führen.

4. Demografischer Wandel reduziert das Potentialwachstum

Der demografische Wandel belastet das Potentialwachstum in Deutschland auf wenigstens drei Weisen. Erstens führt der Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu einem perspektivischen Absinken der Wachstumsrate der Beschäftigung, weil ein weiterer Rückgang der Arbeitslosigkeit, die erwartete Nettoeinwanderung und eine zusätzliche Steigerung der Erwerbsbeteiligung von

Frauen den allgemeinen demografischen Trend nicht umkehren können. Die Arbeitskräfteknappheit wird zu höheren Löhnen und zu einer höheren Kapitalintensität der Produktion führen. Dies wäre per se nicht zwingend zu beklagen; doch verstärkt die Minderung der Wachstumsdynamik die Schiefelage in den Alterssicherungssystemen.

Weil die Erwerbsbevölkerung älter wird, sinkt die Fähigkeit und Bereitschaft, rasch und effektiv neue Technologien im Produktionsprozess einzusetzen und neue Prozesse oder Produkte zu erfinden und einzuführen. Dies folgt aus dem empirischen Befund, dass die Risikobereitschaft mit zunehmendem Alter sinkt (Dohmen et al., 2017). Ältere Gesellschaften sind insgesamt statischer und weniger unternehmerisch. Die hohe Technologieskepsis in Deutschland (acatech und Körber Stiftung, 2019) mag ebenfalls auf das hohe Durchschnittsalter zurückzuführen sein. Außerdem ist die Bereitschaft der Individuen geringer, Investitionen – ob in das eigene Humankapital, in private Kapitalgüter oder in öffentliche Infrastruktur – gutzuheißen, weil dies mit Konsumverzicht und anderen Zumutungen (etwa Baulärm) in der Gegenwart einhergeht, während der zukünftige Zeitraum, über den etwaige Renditen lukriert werden können, kurz ist.

Dabei geht es nicht nur um individuelle Präferenzen sondern auch um kollektive Entscheidungen, etwa in Wahlen. Das fundamentale Problem unzureichender Investitionen in öffentliche Infrastruktur hat in Deutschland damit zu tun, dass offensichtlich wenig Bereitschaft bei den Wählern zu beobachten ist, eine stärkere öffentliche Investitionstätigkeit auf Kosten geringeren Gegenwartsconsums politisch zu belohnen.

5. Eine moderne, unbürokratische Einwanderungspolitik für Fachkräfte

Der von den Firmen beklagte Fachkräftemangel und die sich verschlechternde Altersabhängigkeitsquote können durch eine zielgerichtete Einwanderungspolitik zumindest teilweise kompensiert werden. Damit die

sozialen Sicherungssysteme tatsächlich profitieren, muss es gelingen, Personen mit hoher Produktivität nach Deutschland zu holen, die positive Nettobeiträge leisten können. Die Einwanderung von Flüchtlingen, deren Bildungsniveau dem Querschnitt der Sendeländer entspricht, kann diese Funktion nicht erfüllen. Sie hilft auch nicht bei der Besetzung freier Stellen, die häufig eine Berufsqualifikation und Kenntnisse – wenigstens in Englisch – voraussetzen. Die bisher starke Einwanderung aus anderen EU-Staaten wird in Zukunft deutlich absinken. Es braucht daher neue Ansätze.

Das Papier des Wirtschaftsministers weist auf das im März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz hin. Dieses stellt in der Tat einen großen Fortschritt dar, zum Beispiel durch den Verzicht auf die Vorrangprüfung bei qualifizierten ausländischen Arbeitnehmern. Das Gesetz kann aber die fehlende Attraktivität Deutschlands als Ziel von ausgebildeten Fachkräften nicht kompensieren. Nach Daten der OECD bewegt sich Deutschland hier nur im Mittelfeld internationaler Attraktivität. Australien, Schweden, die Schweiz, Neuseeland, Kanada und Irland sind hingegen besonders interessant. Der wichtigste Grund für dieses schlechte Abschneiden liegt daran, dass ausländische Abschlüsse auf dem deutschen Arbeitsmarkt häufig stark abgewertet werden. In Bezug auf die Geschwindigkeit bei der Erteilung von Visa oder Aufenthaltserlaubnissen für Hochqualifizierte ist Deutschland im internationalen Vergleich allerdings auf einem vorderen Platz.

Um hier Fortschritte zu erzielen, muss Deutschland von dem Nachweis einer einem deutschen Abschluss äquivalenten Qualifikation absehen. Dies ist die Ursache für die bisher sehr geringe Einwanderung von Fachkräften von außerhalb der EU. Das Vorliegen eines Arbeitsvertrages mit einem deutschen Unternehmen sollte für die Arbeitsgenehmigung genügen, sofern ein auskömmliches Einkommen gesichert ist. Deutschland sollte Personen aus Drittstaaten für Jobinterviews ohne Visa einreisen lassen. Auch die Anforderungen an Kenntnisse der deutschen Sprache sollten für Hochqualifizierte abgesenkt oder gar abgeschafft werden, gerade in Branchen, in

denen die Umgangssprache heute schon englisch und der Kontakt zu deutschen Kunden nicht zentral ist. Peter Altmaier hat angekündigt, hier tätig werden zu wollen. Dies ist zu begrüßen.

Außerdem sollte Deutschland sehr viel mehr tun, um seinen Arbeitsmarkt im Ausland bei Hochqualifizierten zu bewerben. Was bei der Bewerbung von deutschen Produkten gut gelingt und im Wettbewerb um Direktinvestitionen (übrigens mit mittelmäßigem Erfolg) zumindest versucht wird, muss auch bei der Akquise von ausländischem Fachpersonal versucht werden.

Gemäß einer OECD-Studie (Tuccio, 2019) spielt für Universitätsabsolventen das Arbeitseinkommen und die Besteuerung neben den Bedingungen für Familien und die allgemeine Lebensqualität die wichtigste Rolle für die Attraktivität des Standortes, wobei Deutschland gerade hinsichtlich dieses Kriteriums unterdurchschnittlich abschneidet. Um Deutschland für Hochqualifizierte attraktiv zu machen, sollte die Politik Steuervorteile für Migranten überlegen, wie sie zum Beispiel in Skandinavien oder den Niederlanden verwendet werden. Auf diesem Weg sollte Deutschland ebenfalls versuchen, den Verlust von hochqualifizierten deutschen Arbeitnehmern an das Ausland einzudämmen. In den letzten zehn Jahren haben durchschnittlich 180.000 deutsche Staatsbürger pro Jahr Deutschland verlassen, während 130.000 heimgekehrt sind (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2019). Dabei handelt es sich zu 75 Prozent um Hochschulabsolventen. Deutschland hat also über zehn Jahre circa eine halbe Million gut ausgebildete Menschen an das Ausland verloren. Auch hier können fiskalische Anreize helfen, den Brain Drain umzukehren. Die Vorschläge, die Ende 2019 beim Fachkräftegipfel gemacht wurden, gehen in die richtige Richtung. Nun sind Erfolge in der Umsetzung gefragt. Hier sind vor allem partnerschaftliche Ansätze zwischen der Bundesagentur für Arbeit, den Auslandshandelskammern, den im Ausland tätigen deutschen Unternehmen und den Botschaften gefragt.

6. Lebenslanges Lernen in öffentlich-privater Partnerschaft

Deutschland hat in den Jahren geringer Altersabhängigkeitsquotienten die daraus resultierende demografische Dividende nicht genutzt, um die Qualität der Bildungsinstitutionen auszubauen. Vielmehr wurden über lange Jahre die Budgets für Schulen inflationsbereinigt zurückgefahren. Seit 1995 ist der Anteil des BIP, der für Schulen aufgewendet wird, von 2,3 Prozent auf 2,0 Prozent im Jahr 2017 zurückgegangen. Auch der BIP-Anteil, der für Hochschulen aufgewendet wird, ist seit 1995 trotz diverser Initiativen nicht gestiegen und verharrt auf demselben Wert wie 1995 (0,9 Prozent) obwohl die Anzahl der Studierenden seither um beinahe 50 Prozent gestiegen ist. Auf öffentliche Weiterbildungsmaßnahmen (außerhalb der Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit) werden in Deutschland gerade einmal 0,1 Prozent des BIP aufgewendet.¹⁰

In Zeiten, in denen die Größe der Kohorte junger Menschen stetig zurückgeht, sollten die Bildungsausgaben pro Person steigen, sodass der Bestand an Humankapital – die durchschnittliche Humankapitalausstattung multipliziert mit der Anzahl der Personen – nicht sinkt sondern steigt. Die bildungsökonomische Literatur suggeriert, dass hier vor allem die Aus- und Weiterbildung sowie Entlohnung der Lehrer zentral ist (Woessmann, 2018). Das Humankapital ist der zentrale Wohlstandstreiber; von ihm hängt die Innovationsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft ab; von ihm hängt auch ab, ob die Lohnsumme trotz Alterung steigen kann – eine zentrale Bedingung für die Nachhaltigkeit des Rentensystems. Daher geht an einer Reform des Bildungssystems unter deutlich höherem Einsatz öffentlicher Ressourcen kein Weg vorbei.

Neben der Modernisierung des klassischen Schul- und Hochschulsystems muss Deutschland in Zeiten eines rapiden technologischen Fortschritts und stetig

10 Institut der deutschen Wirtschaft, Deutschland in Zahlen, <https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/bildung/bildungsausgaben/oeffentliche-bildungsausgaben-in-prozent-des-bip>

steigender Lebenserwartung sehr viel mehr in die Weiterbildung investieren. Neben der Schulpflicht sollte es auch eine Pflicht für berufsbegleitendes Lernen geben. Im Austausch für diese Verpflichtung muss der Staat subventionierte Bildungsangebote bereitstellen – auch,

weil positive externe Effekte auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten sind. Das erfolgreiche deutsche Modell der dualen Ausbildung, in der private Unternehmen und der Staat eng zusammenarbeiten, bietet sich auch in diesem Bereich an.

V. Klimawandel und Klimapolitik

1. CO₂-Preise für den Klimaschutz

Deutschland hat sich international und in der EU zu einer ambitionierten Klimapolitik verpflichtet. Die Treibhausgasemissionen sollen im Vergleich zu 1990 bis 2020 um 40 Prozent abgesenkt werden, bis 2040 sollen sie um 70 Prozent reduziert werden. Nach Angaben des Bundesumweltamtes betragen im Jahr 2018 die Emissionen aus allen Sektoren 866 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente. Das sind 69 Prozent des Wertes von 1990. Es scheint daher mehr als schwierig, bis 2020 die Emissionen zielgemäß auf 60 Prozent des Wertes von 1990 zu senken. Im verarbeitenden Gewerbe müssen nach Plan die Emissionen in Deutschland um weitere circa 28 Prozent bis 2030 sinken. Hier liegen die Anstrengungen allerdings im Plan; daher gilt die jüngste klimapolitische Initiative der Bundesregierung jenen Sektoren, in denen die größten Anstrengungen notwendig sind: Verkehr und Wohnen.

Die Bundesregierung hat ein Klimapakete geschnürt, das die Anstrengungen zum Klimaschutz verstärken und beschleunigen soll. Über das Klimapakete wurden bereits viele Argumente ausgetauscht; siehe dazu beispielsweise Groth et al. (2019) im Wirtschaftsdienst. An dieser Stelle soll das Augenmerk auf der Frage liegen, welche Folgen die Klimapolitik für den Industriestandort Deutschland und insbesondere für Familienunternehmen haben wird.

Kernelement in der europäischen und deutschen Klimapolitik ist die Bepreisung von CO₂-Emissionen. Bisher unterliegen die Stromerzeugung und große Industrieunternehmen dem europäischen Zertifikatehandel (ETS). Im ETS wird eine politisch festgesetzte Anzahl von Verschmutzungsrechten gehandelt. Gegenwärtig liegt

der Preis für die Zertifikate bei circa 25 Euro. Damit die europäischen Klimaziele bei der Stromgewinnung und in der Industrie erreicht werden können, werden in den nächsten Jahren die verfügbaren Emissionsrechte verknappt, was im ETS zu einem deutlichen Anstieg der CO₂-Preise führen wird. Parallel dazu wird es ab 2021 in Deutschland auch eine CO₂-Bepreisung der Sektoren Wohnen und Verkehr geben, sowie jener Unternehmen, die bisher noch nicht vom ETS erfasst sind. Die Landwirtschaft bleibt (noch) außen vor. Der mit dem Bundesrat abgestimmte CO₂-Preis soll ab 2021 25 Euro pro Tonne CO₂ betragen, und danach bis 2025 auf 55 Euro steigen. Danach soll er auf maximal 65 Euro gedeckelt werden. Neben der Bepreisung von CO₂ ist eine große Anzahl an weiteren Maßnahmen vorgesehen, deren Umsetzung bis 2023 54 Milliarden Euro kosten soll.

Die Planungen sehen ab 2026 einen nationalen Handel mit Emissionszertifikaten vor, der den ETS ergänzen und später mit ihm zusammengeführt werden soll. Wie das geschehen soll, bleibt allerdings unsicher. Insbesondere ist nicht klar, wie ein möglicherweise bindender Maximalpreis mit einem Handelssystem vereinbar sein soll. Wenn allerdings auf ein Setzen von Mengen zugunsten politisch vorgegebener Preiskorridore verzichtet wird, bleibt die Erreichung der klimapolitischen Mengenziele unsicher. Es droht häufiges Nachjustieren und damit erhebliche Unsicherheit über die CO₂-Preise. Dies ist für energieintensive Unternehmen ein Problem.

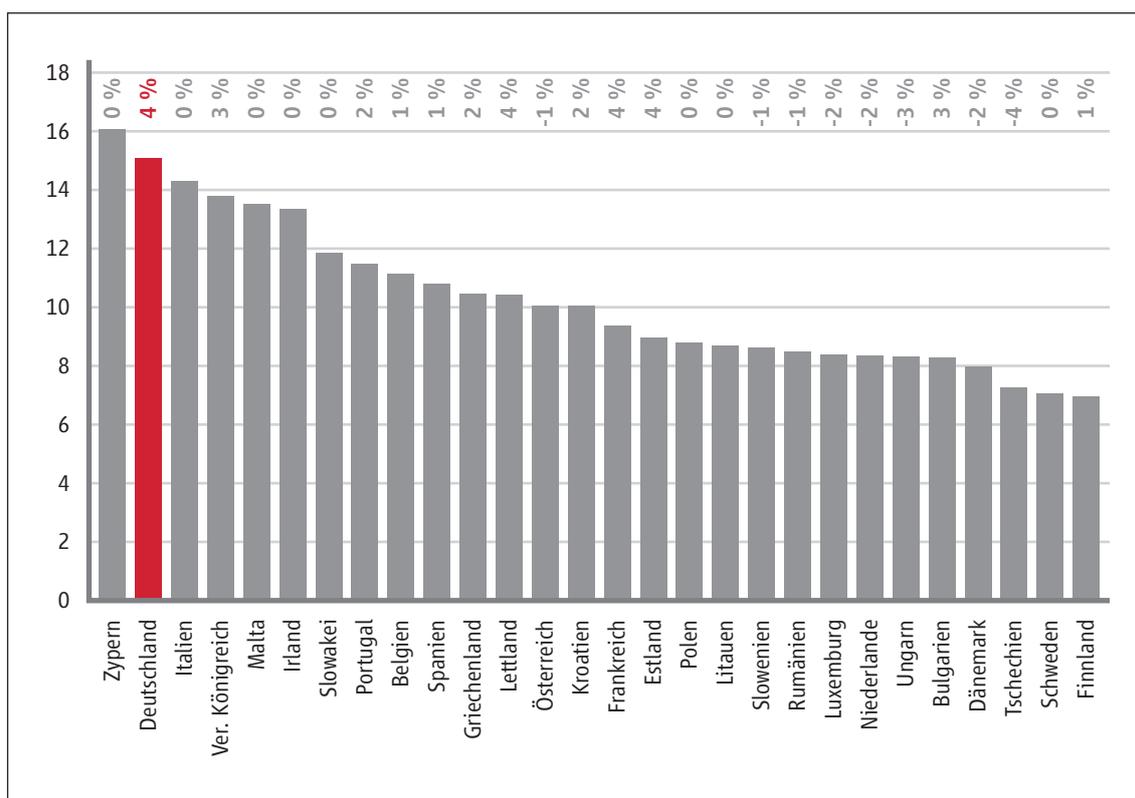
2. Steigende Strompreise als Hemmschuh für Zukunftstechnologien

Jedenfalls wird das Emittieren von CO₂ deutlich teurer, sowohl für Haushalte als auch für die Industrie. Dies

soll und wird die relative Nachfrage nach alternativen Energien steigern, vor allem nach Strom. Wenn das Angebot an Strom nicht entsprechend steigt, wird der Marktpreis für Strom in Deutschland – und in Europa – steigen müssen, und zwar für alle Stromverbraucher, auch für die Industrie, und zwar unabhängig davon, ob sie von der EEG-Umlage befreit ist, oder nicht. Zwar mag die Politik mit einer Senkung von Abgaben (der EEG Umlage) die Zusatzkosten reduzieren, steigende Marktpreise für Strom senken allerdings die Anreize, aus dem Verbrennen von fossilen Brennstoffen auszuweichen. Wenn höhere Preise für CO₂-intensive Energie durch höhere Preise für saubere Energie kompensiert werden, verschwindet die Lenkungswirkung der Klimapolitik – alles was bleibt, sind höhere Energiepreise.

Dieses Szenario wäre für die deutsche Industrie eine enorme Belastung, ohne dass damit die gewünschte Lenkungswirkung einherginge. Die technologischen Veränderungen, die in Peter Altmaiers Industriestrategie eine so große Rolle spielen – Automatisierung, künstliche Intelligenz, digitale Plattformen, Elektromobilität – sind allesamt sehr stromintensiv. Neben den Personalkosten dürften Stromkosten für den Betrieb von Servern für Unternehmen wie Google oder Facebook die wichtigsten Kostentreiber sein.¹¹ Wenn elektrischer Strom teuer ist, werden Unternehmen stromintensive Prozesse nicht in Deutschland ansiedeln. Daher ist ein möglichst niedriger Strompreis für den Aufbau einer zukunftsfähigen Industrie essentiell.

Abbildung 11: Industriestrompreise 2018 in der EU, in €/kwh und Steigerungsrate seit 2008, in Prozent



Quelle: BMWi: Zahlen und Fakten Energiedaten, eigene Darstellung. <https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Service/Energiedaten/energiedaten.html>, Tabelle 29 a; 2.000.000 kWh; maximale Abnahme: 500 kW; jährliche Inanspruchnahme: 4.000 Stunden.

¹¹ Google allein verbrauchte weltweit 10,6 Millionen Megawattstunden Strom im Jahr 2018; dies entspricht etwa der Jahresleistung des Kernkraftwerks Isar 2 bei München (<https://www.statista.com/statistics/788540/energy-consumption-of-google/>).

Die Ausgangssituation für Deutschland ist allerdings schon heute nicht gut. Das Land hat im internationalen Vergleich sehr hohe Strompreise. Diese werden aktuell vor allem durch hohe Abgaben und Netzkosten verursacht. Abbildung 11 zeigt, dass in der EU nur Zypern höhere Strompreise für Industrieunternehmen mit kleineren Abnahmemengen aufweist. Außerdem liegt Deutschland was die Steigerungsraten der Strompreise in den letzten zehn Jahren angeht, mit circa vier Prozent pro Jahr in der Spitzengruppe. In Zukunft werden aber auch die Erzeugerpreise für Strom steigen, wenn die Erzeugungs- und Verteilungskapazitäten nicht hinreichend ausgebaut werden.

Deutschland bezieht derzeit noch etwa 75 Prozent seines Primärenergiebedarfs in Form von Erdöl, Erdgas, Steinkohle und Uranerz aus dem Ausland. Die Klimapolitik sieht vor, aus der Verwendung dieser Energieträger bis 2050 fast vollständig auszusteigen. Ob ein entsprechender Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland gelingen kann, ist höchst unsicher. Selbst wenn es technisch möglich sein sollte, die notwendigen Energiemengen in Deutschland selbst zu erzeugen, ist dies vermutlich weder politisch durchsetzbar noch ökonomisch sinnvoll.

3. Strategien zur Absenkung des Strompreises

Das Thema Strompreis wird im Strategiepapier zwar angesprochen, und der Mittelstand wird explizit erwähnt: „Das BMWi setzt sich dafür ein, dass auch zukünftig bei allen Maßnahmen in der Energie- und Klimapolitik die besonderen Belange des Mittelstands berücksichtigt werden.“¹² Dieses Bekenntnis ist erfreulich; im Prinzip sollte die Tatsache, dass der Wirtschaftsminister auch für die Energiepolitik zuständig ist, hilfreich sein. Das Papier bleibt aber sehr vage. Konkrete Maßnahmen, wie etwa die Absenkung der Stromsteuer auf das Europäische Mindestmaß fehlen. Das Papier des Wirtschafts- und Energieministers sagt nichts dazu, woher in Zukunft die benötigten Strommengen stammen sollten. Insbesondere wäre hier eine Strategie notwendig, die auch den Import

von aus Sonne und Wind gewonnenen Energieträgern aus dem Ausland vorsieht und die dafür notwendigen Infrastrukturen in Deutschland und Europa bereitstellt. Der Minister sollte sich gegen die landläufige Vorstellung stemmen, dass Deutschland im Rahmen der Energiewende energieautark werden sollte. Dies wäre wirtschaftlich ineffizient und mit hohen politischen Umsetzungsrisiken behaftet; es wäre zudem für die Unternehmen sehr teuer. Der Import von sauberer Energie aus Ländern des Südens könnte dort auch wertvolle entwicklungspolitische Impulse setzen.

Schließlich wäre es wichtig, die nationalen Stromnetzwerke in Europa besser miteinander zu verbinden, und die grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten auszubauen. Ein niedriger Strompreis ist nicht nur industriepolitisch von allergrößter Bedeutung, er ist auch für die Energiewende selber zentral. Wie weiter oben dargestellt, entfaltet die Klimapolitik nur dann eine sinnvolle Anreizwirkung, wenn der Preis CO₂-haltiger Energie relativ zu sauberer Energie tatsächlich ansteigt. Dies kann nicht nur durch einen Anstieg der CO₂ Preise bewerkstelligt werden, sondern auch durch eine Absenkung der Kosten sauberer Energieträger. Im Idealfall sollte an beiden Schrauben gedreht werden.

4. Das Carbon-Leakage-Problem

Weil viele Zukunftstechnologien stromintensiv sind, stellen hohe Strompreise in Deutschland ein Wachstumshemmnis dar. Dazu kommt das so genannte Carbon-Leakage-Problem. Dieses tritt auf, wenn nicht alle Länder gemeinsam CO₂-Preise einführen. Gegenwärtig gibt es CO₂-Preise für circa 20 Prozent der globalen Emissionen. Die Treibhausgasemissionen der EU machen 2017 ungefähr 9,8 Prozent der globalen Emissionen aus, jene Deutschlands 2,2 Prozent.

Es gibt zwei Varianten: Leakage auf dem Energiemarkt und Leakage auf den Gütermärkten. Energiemarkt-Leakage bedeutet, dass jede Reduktion der Nachfrage nach

¹² BMWi, Industriestrategie 2030, S. 15, November 2019.

fossilen Brennstoffen in einem Land zu einem Rückgang des Weltmarktpreises und zu verstärkten Anreizen für den Einsatz dieser Brennstoffe in anderen Ländern, die keine CO₂-Bepreisung haben, führt, solange das Weltangebot von fossilen Brennstoffen nicht unendlich preiselastisch ist. Gütermarkt-Leakage liegt vor, wenn die unilaterale Einführung von CO₂-Bepreisung im Inland zu einer Verlagerung von Produktion in Länder ohne CO₂-Bepreisung und zu Importen der im Ausland CO₂-intensiv hergestellten Güter und Dienstleistungen führt. Die Einsparung von Emissionen im Inland führt somit zu einer Zunahme von Emissionen im Ausland, was die Effektivität der heimischen Klimapolitik vollständig vernichten kann. In beiden Fällen führt heimische Klimapolitik im Inland zu hohen Kosten – der Schließung energieintensiver Produktionsanlagen – ohne die globalen Treibhausgasemissionen effektiv zu senken.

5. Ein WTO-kompatibler Grenzausgleichsmechanismus

Der Wirtschafts- und Energieminister sollte sich in der Bundesregierung und in der EU dafür einsetzen, dass Strategien entwickelt werden, die möglichst viele Länder zum Mitmachen bei einem ambitionierten Klimaschutz bewegen. Dazu braucht es, wie das Scheitern des Klimagipfels in Madrid im Dezember 2019 gezeigt hat, neue, wirksamere Instrumente. Ein Weg könnte darin bestehen, allen Ländern die Partizipation im europäischen Emissionshandelssystem anzubieten, wobei Verschmutzungsrechte zugeteilt werden, die proportional zur Bevölkerungsgröße der Länder berechnet werden.

VI. Schlussfolgerungen

Das Strategiepapier des Wirtschaftsministers hat zu Recht eine europäische Dimension. Ohne die deutschen Bemühungen um Wettbewerbsfähigkeit in eine gesamt-europäische Initiative einzubinden, besteht die Gefahr, dass es zu Doppelungen und Redundanzen kommt und dass die Politikbereiche, für die die EU kompetent ist, nicht hinreichend Beachtung finden. Im zweiten Halbjahr 2020 übernimmt Deutschland die EU Ratspräsidentschaft

Arme Länder würden im Handel mit diesen Rechten Transferzahlungen aus Europa erhalten, weil die CO₂ Intensität ihrer Wertschöpfung deutlich geringer ist als jene in Europa.

Länder, die in diesem System nicht mitmachen und es vorziehen, CO₂-Emissionen nicht oder deutlich geringer als in Europa mit Preisen zu versehen, wären von einem europäischen Grenzausgleichsregime betroffen. Dieses müsste Importe aus solchen Ländern je nach ihrem CO₂-Gehalt der inländischen CO₂-Bepreisung unterwerfen, Exporte aus Europa in diese Länder von der heimischen CO₂-Bepreisung freistellen. Damit wäre die Wettbewerbsneutralität der Klimapolitik international sichergestellt. Die Umsetzung eines solchen Grenzausgleichssystems muss selbstverständlich im Einklang mit den Regeln der Welthandelsorganisation stehen. Experten sind sich einig, dass dies grundsätzlich möglich ist, denn der CO₂-Grenzausgleich ähnelt der Systematik nach der Mehrwertsteuer, wo Importe nachbelastet und Exporte von der Besteuerung befreit werden. Für die WTO Kompatibilität ist eine genaue Erfassung des CO₂-Gehalts von Gütern notwendig. Dies darf nicht zu neuer Bürokratie für die Unternehmen führen. Zunächst wäre es sinnvoll, einen Grenzausgleich nur auf Güter anzuwenden, bei denen der CO₂-Gehalt relativ leicht feststellbar ist (wie z. B. bei Metallen oder chemischen Produkten) und die CO₂-Intensität der Produkte hoch ist. In dem Ausmaß, in dem die CO₂-Preise in Europa ansteigen, wäre eine Ausweitung des Systems auf andere Güter erforderlich.

von Kroatien. Diese Gelegenheit sollte genutzt werden, um in der EU Initiativen anzustoßen, die die Qualität des Wirtschaftsstandorts Europa verbessern. Es gibt eine ganze Reihe von Anliegen, für die sich Deutschland stark machen muss:

- Europa muss noch mehr unternehmen, um grenzüberschreitende Forschung und Entwicklung zu

fördern. Dabei muss aber – wie auch in Deutschland – auf Technologieneutralität geachtet werden. Die Idee des französischen Präsidenten, europäische Exzellenzuniversitäten zu gründen, sollte konkretisiert werden.

- Der EU-Binnenmarkt muss wieder stärker in den Fokus genommen werden. Hier geht es vor allem um den schnellen Ausbau von grenzüberschreitender Infrastruktur, die Eindämmung überflüssiger Bürokratie (bspw. im Bereich der Arbeitnehmerentsendung) und um die perspektivische Integration der nationalen Klimapolitiken in den Bereichen „Verkehr und Wohnen“ in das europäische Emissionshandelssystem.
- Im zweiten Halbjahr 2020 werden die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich in die heiße Phase eintreten. Deutschland sollte sich für ein maßgeschneidertes Abkommen einsetzen und sicherstellen, dass das Königreich so eng wie möglich an die EU angebunden bleibt.
- Deutschland hat in der EU das größte Interesse an Freihandelsabkommen mit den USA, den Mercosur-Staaten und perspektivisch mit China. Dabei müssen die handelspolitischen Interessen und globale öffentliche Güter im Vordergrund stehen.

Literaturverzeichnis

- acatech und Körber Stiftung (2019), TechnikRadar 2019. Was die Deutschen über Technik denken, München und Hamburg, online abrufbar unter: <https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2019/05/Langfassung-Technikradar-2019-final.pdf>
- Akcigit, Ufuk und Sina Ates (2020), Ten Facts on Declining Business Dynamism and Lessons from Endogenous Growth Theory, *American Economic Journal: Macroeconomics*, im Erscheinen (NBER Working Paper #25755)
- Barba Navaretti, Giorgio, Matteo Bugamelli, Fabiano Schivardi, Carlo Altomonte, Daniel Horgos and Daniela Maggioni (2011), The global operations of European firms: the second EFIGE policy report, Bruegel Blueprint Series Vol. XII, online abrufbar unter: <https://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/09/The-global-operations-of-European-firms-The-second-EFIGE-policy-report-English1.pdf>
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2019), Gewinner der Globalisierung, Individuelle Konsequenzen von Auslandsaufenthalten und internationaler Mobilität, Policy Brief, online abrufbar unter: https://www.bib.bund.de/Publikation/2019/pdf/Policy-Brief-Gewinner-der-Globalisierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (November 2019), Industriestrategie 2030 – Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, online abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf>
- Civic und ifo Institut (2018), Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea, Studie im Auftrag der EU Kommission, online abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157716.pdf
- Demertzis, Maria, Jean Pisani-Ferry, André Sapir, Thomas Wieser und Guntram Wolf (2018), One Size Does not Fit All: European Integration by Differentiation, Bruegel Policy Brief 3|2018, online abrufbar unter: https://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/09/PB-2018_03_final3.pdf.
- DIHK (2019), DIHK Arbeitsmarktreport 2019: Fachkräftengpässe groß – trotz schwächerer Konjunktur, online abrufbar unter: <https://www.dihk.de/resource/blob/5908/0d81b300e10614a90e5c3db-3bb133091/dihk-arbeitsmarktreport-2019-data.pdf>
- Dohmen, Thomas, Armin Falk, Bart Golsteyn, David Huffman and Uwe Sunde (2017), Risk attitudes across the life course, *Economic Journal* 127(605): F95-F116.
- Evenett, S. and J. Fritz (2019), Jaw Jaw not War War: Prioritising WTO Reform Options The 24th Global Trade Alert Report. London: CEPR Press, online abrufbar unter: <https://www.globaltradealert.org/reports/download/47>
- Felbermayr, Gabriel, Jasmin Gröschl und Inga Heiland (2018), Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, ifo Working Paper 250, online abrufbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/wp-2018-250-felbermayr-et-al-tarde-model.pdf>

- Felbermayr Gabriel, Mario Larch, Erdal Yalcin und Yoto Yotov (2019), The WTO at 25: Assessing the Economic Value of the Rules Based Global Trading System, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Fukuyama, Francis (1992), The End of History and the Last Man, New York: Free Press.
- Gottschalk, Sandra, Moritz Lubczyk, Annegret Hauer und Detlef Keese (2019), Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen, 5. Auflage, Stiftung Familienunternehmen, München.
- Institut der deutschen Wirtschaft (o. J.), Deutschland in Zahlen, online abrufbar unter: <https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/bildung/bildungsausgaben/oeffentliche-bildungsausgaben-in-prozent-des-bip>
- Novta, Natalija, und Evgenia Pugacheva (2019), Manufacturing jobs and inequality: Why is the U.S. experience different? IMF Working Paper 19/191, online abrufbar unter: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/wp19191-print-pdf.ashx>
- OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, online abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>
- Rodrik, Dani (2011). The globalization paradox: democracy and the future of the world economy, New York: W. W. Norton & Co.
- Slupina, Manuel, Susanne Dähler, Lena Reibstein, Julia Amberger, Frederik Sixtus, Jennifer Grunwald und Reiner Klingholz (2019), Zur demographischen Lage der Nation, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, online abrufbar unter: <https://www.berlin-institut.org/publikationen/studien/die-demografische-lage-der-nation.html>
- Tuccio, Michele (2019), Measuring and Assessing Talent Attractiveness in OECD Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 229, online abrufbar unter: <https://www.oecd.org/migration/mig/Measuring-and-Assessing-Talent-Attractiveness-in-OECD-Countries.pdf>
- Wößmann, Ludger (2018), Warum man das ökonomische Argument für Bildung nicht ignorieren darf, in: Kalaidos Bildungsgruppe (Hrsg.), Jahresbericht 2017: Bildung und Ökonomie, Kalaidos Bildungsgruppe Schweiz, Zürich.

Nationale und europäische Industriepolitik und der Aufstieg Chinas

von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Nina Czernich und Prof. Dr. Oliver Falck

I. Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft

Die deutsche Wirtschaft steht vor großen Herausforderungen: Digitalisierung und Dekarbonisierung der Wirtschaft bringen einen tiefen Strukturwandel. Gleichzeitig verändert der wirtschaftliche Aufstieg Chinas die Lage auf den globalen Märkten. Davon sind auch die deutschen Familienunternehmen betroffen. Laut einer Erhebung, die das ifo Institut 2019 für die Stiftung Familienunternehmen durchgeführt hat, stuft über die Hälfte der befragten Familienunternehmen chinesische Unternehmen beziehungsweise deren Produkte als Konkurrenz im EU-Binnenmarkt ein. Eine geringe Konkurrenz durch die chinesischen Wettbewerber sehen 16 Prozent der befragten Familienunternehmen, eine mittlere Konkurrenz 13 Prozent und eine hohe Konkurrenz 23 Prozent. Am deutlichsten spüren die Unternehmen aus dem produzierenden Gewerbe den Wettbewerb aus China: Fast jedes zweite dieser Unternehmen sieht eine mittlere oder große Konkurrenz durch chinesische Erzeugnisse (Garnitz et al. 2019).

China hat in den letzten Jahrzehnten eine rasante wirtschaftliche Entwicklung durchlaufen und kann in vielen Märkten im globalen Wettbewerb mithalten. Chinesische Unternehmen werden in Deutschland und auf den Weltmärkten immer präsenter. Dies ist in einer globalisierten, marktwirtschaftlich organisierten Welt für ein aufstrebendes Land vollkommen natürlich und in Ordnung. Problematisch kann es werden, wenn chinesische Unternehmen durch einen begünstigten Zugang zu Ressourcen im Heimatland auf ausländischen Märkten Vorteile gegenüber inländischen Unternehmen oder Konkurrenten aus Drittländern genießen. Dann besteht die berechtigte Sorge, dass europäische und deutsche Unternehmen im Wettbewerb mit staatlich unterstützten chinesischen Unternehmen (irreversibel) ins Hintertreffen geraten. Daher stellt sich die Frage, welche Antworten

die deutsche und europäische Wirtschaftspolitik hier geben kann und sollte.

Die aktive Industriepolitik Chinas, aber auch protektionistische wirtschaftspolitische Tendenzen in anderen Staaten, haben in letzter Zeit den Ruf nach einer deutschen Industriepolitik und entsprechenden Gegenmaßnahmen lauter werden lassen. Zu Beginn des Jahres 2019 hatte Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier ein Konzept einer nationalen Industriestrategie vorgestellt, das daraufhin in verschiedenen Arbeitskreisen intensiv diskutiert wurde. Am 29.11.2019 wurde die überarbeitete Industriestrategie 2030 veröffentlicht. Die Strategie ist als mittelfristiger Prozess gedacht, der im Dialog mit allen beteiligten Akteuren fortgesetzt werden soll (BMW 2019).

In der Industriestrategie wird betont, dass Deutschlands heutige Stärke im internationalen Wettbewerb primär auf der Stärke der deutschen Industrie beruht. Um diesen Erfolg fortzuschreiben, wird das Ziel ausgerufen, bis zum Jahr 2030 den Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung in Deutschland auf 25 Prozent und in der Europäischen Union auf 20 Prozent zu erhöhen. Dieser Ansatz ist jedoch problematisch.

Sicherlich ist die bisherige Stärke der deutschen Wirtschaft zu einem großen Teil auf die Stärke der Industrie, zu der auch viele Familienunternehmen gehören, zurückzuführen. Dabei hat China als wichtiges Zielland für deutsche Exporte eine wichtige Rolle gespielt. Im wirtschaftlichen Aufholprozess Chinas waren vor allem deutsche Maschinen und Anlagen sehr gefragt. Die neu entstandene Mittelschicht konnte sich deutsche Autos leisten. Heute hat China aber in vielen Bereichen zum Westen aufgeschlossen und kann immer

mehr Industriegüter selbst produzieren. Daher ist es fragwürdig, ob eine Fokussierung auf die klassische industrielle Produktion auch das Erfolgsmodell der Zukunft sein wird. Zudem erfordert der wirtschaftliche Erfolg in der Industrie zunehmend die Kombination mit Dienstleistungen. Daher ist eine Fokussierung allein auf industrielle Wertschöpfung, die ohnehin schwer abgrenzbar ist, zu eng.

Rufe nach einfachen Antworten, wie Protektionismus oder dem Imitieren der chinesischen Industriepolitik, weisen in die falsche Richtung. Viele Aspekte sind bei der Bewertung von Industrie- und Wettbewerbspolitik zu berücksichtigen. Der wirtschaftliche und technologische Entwicklungsstand spielt ebenso eine Rolle wie spezifische

Geschäftsmodelle. Dieser komplexen Gemengelage werden die genannten einfachen Antworten nicht gerecht. Dieser Beitrag stellt die Entwicklung der deutsch-chinesischen Handels- und Investitionsbeziehungen dar und beschreibt, unter welchen institutionellen Bedingungen diese stattfinden. Insbesondere wird gezeigt, unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen deutsche Unternehmen in China agieren und wie sich diese in letzter Zeit entwickelt haben. Außerdem geht der Beitrag darauf ein, welche Auswirkung dies auf deutsche Unternehmen im Heimatmarkt und auf den globalen Märkten hat. Welche Maßnahmen sollten die deutsche und die europäische Politik ergreifen, um fairen Wettbewerb zwischen deutschen, europäischen und chinesischen Unternehmen zu sichern?

II. China als attraktiver Markt für deutsche Unternehmen und institutionelle Herausforderungen in China

1. Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität deutscher Unternehmen in China

China ist ein attraktiver und wichtiger Markt für deutsche Unternehmen. Zum einen aufgrund der bloßen Größe des Marktes: Mit 1,4 Milliarden Einwohnern ist China der bevölkerungsreichste Staat der Erde. Zum anderen aufgrund der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, die zu einer starken Erhöhung der Kaufkraft in weiten Teilen der Bevölkerung geführt hat. Zwischen 1980 und 2017 hat sich das Pro-Kopf-Einkommen in China nominal von 312 US-Dollar auf 16.633 US-Dollar erhöht. Damit hat China beim Niveau des Bruttoinlandsprodukts die BRICS-Länder Brasilien und Südafrika überholt und ist weiter auf Wachstumskurs (Abbildung 1). Allerdings

hat sich das Wachstumstempo in den letzten Jahren verlangsamt. Nach zweistelligen Wachstumsraten über eine lange Zeit erreichte China in den letzten circa fünf Jahren „nur“ noch Wachstumsraten zwischen sechs und sieben Prozent.

Die deutschen Unternehmen haben von der guten wirtschaftlichen Entwicklung in China profitiert. In den letzten zehn Jahren hat sich der Warenwert der deutschen Exporte nach China mehr als verdoppelt (Abbildung 2). Dabei sind Kraftwagen und Kraftwagenteile sowie Maschinen die wichtigsten Produktgruppen. Mit deutlichem Abstand folgen die elektrischen Ausrüstungen sowie die Produktgruppe Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse (Abbildung 3).

Abbildung 1: Entwicklung BIP pro Kopf in den BRICS-Ländern

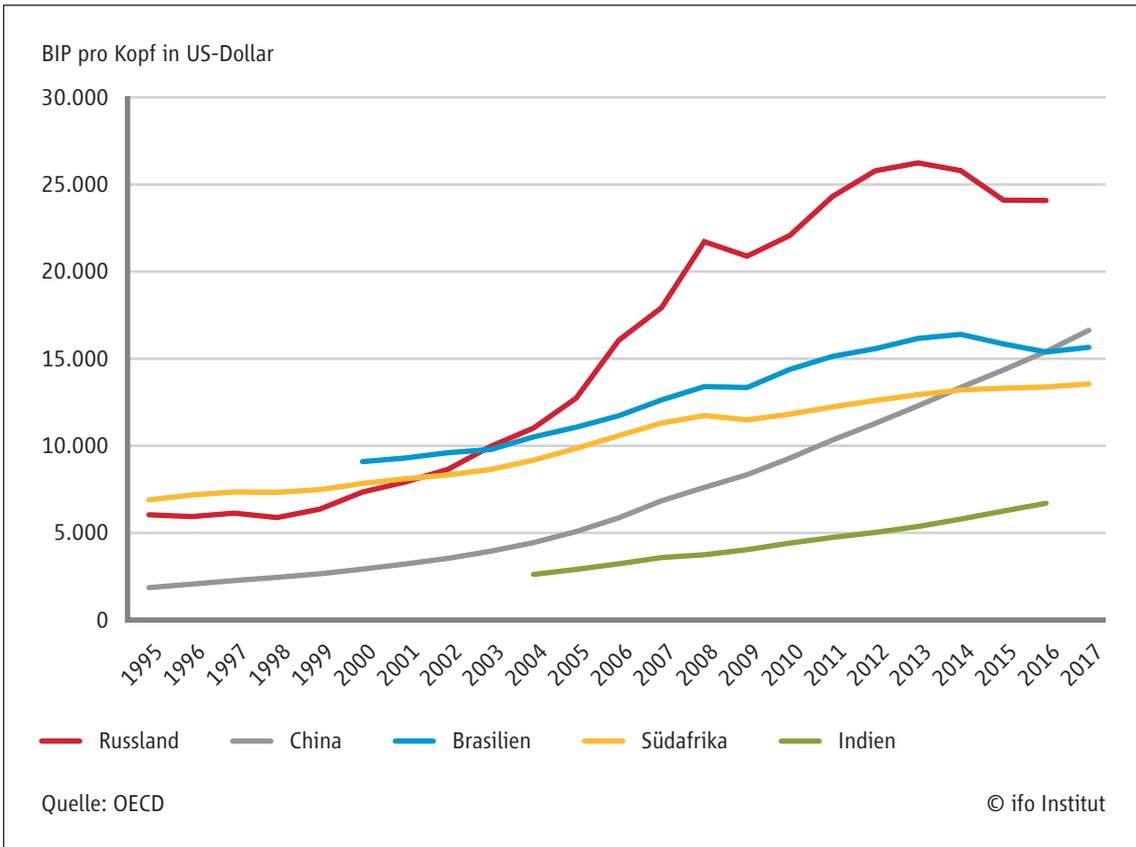


Abbildung 2: Entwicklung der deutschen Exporte nach China

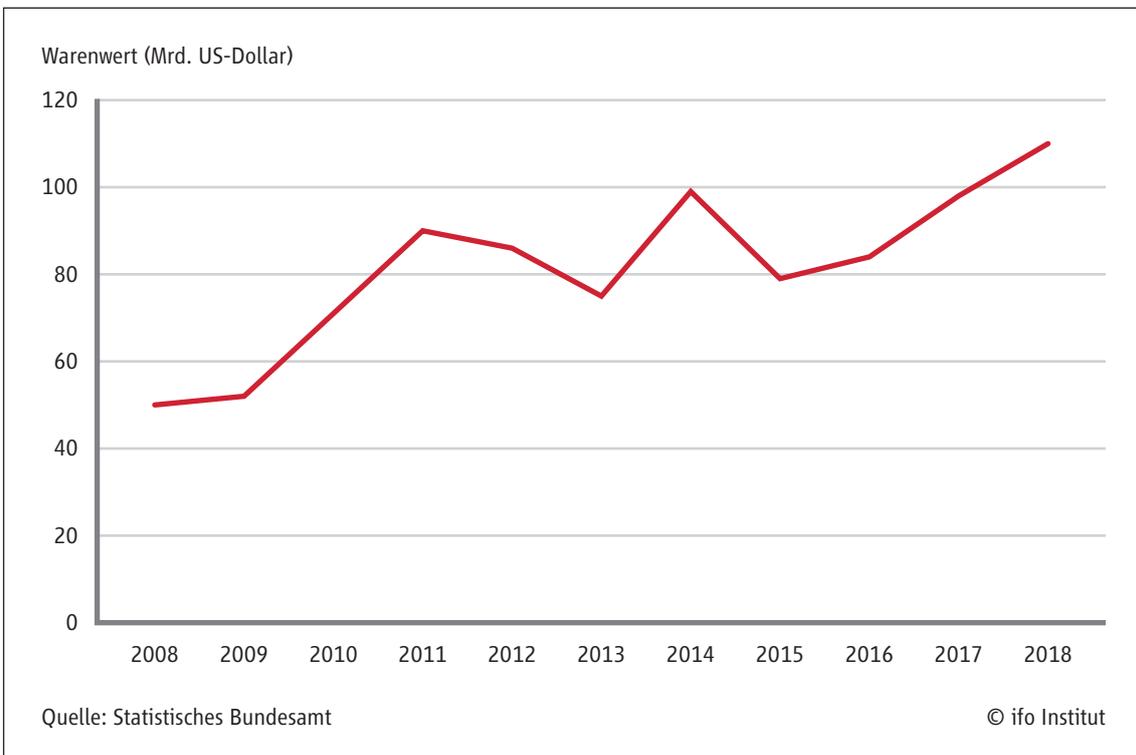
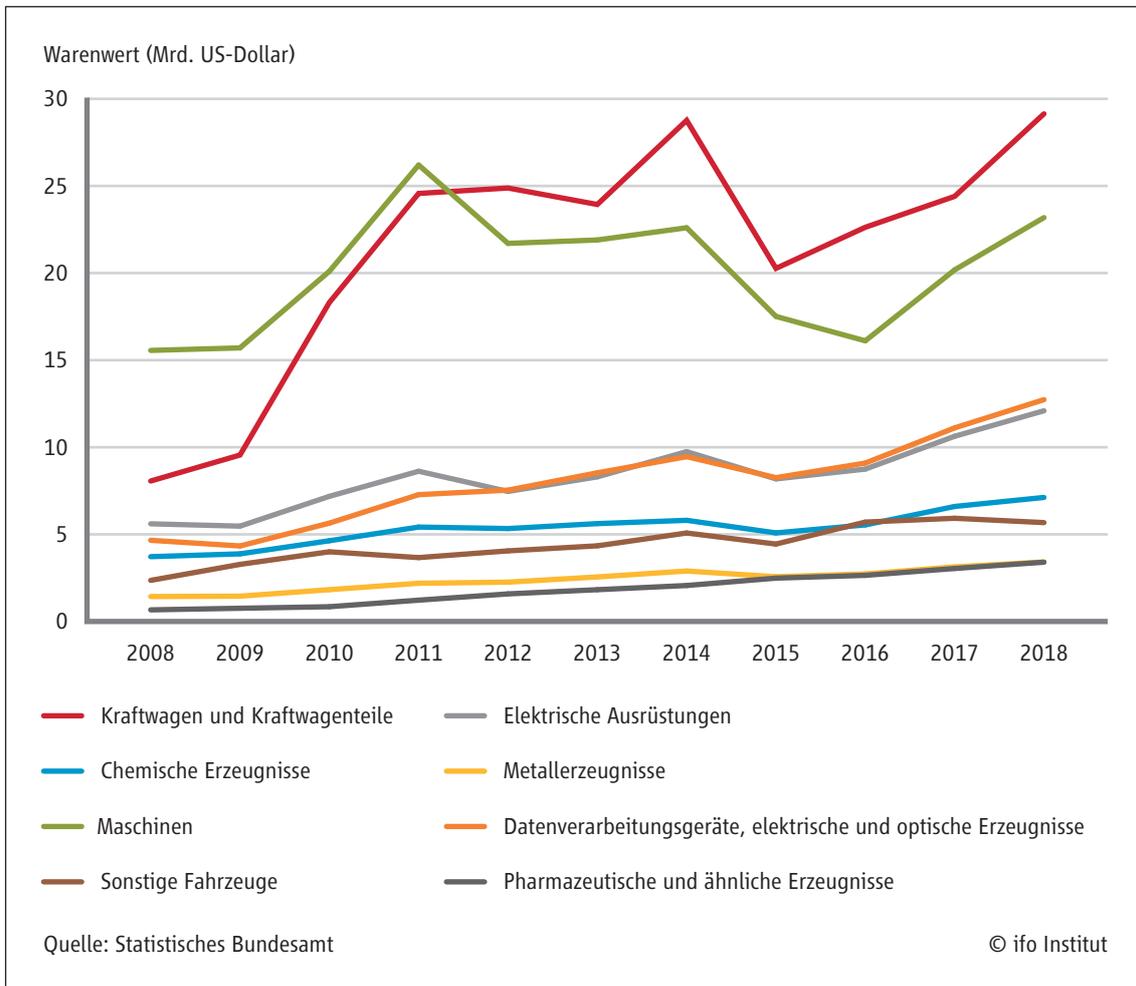


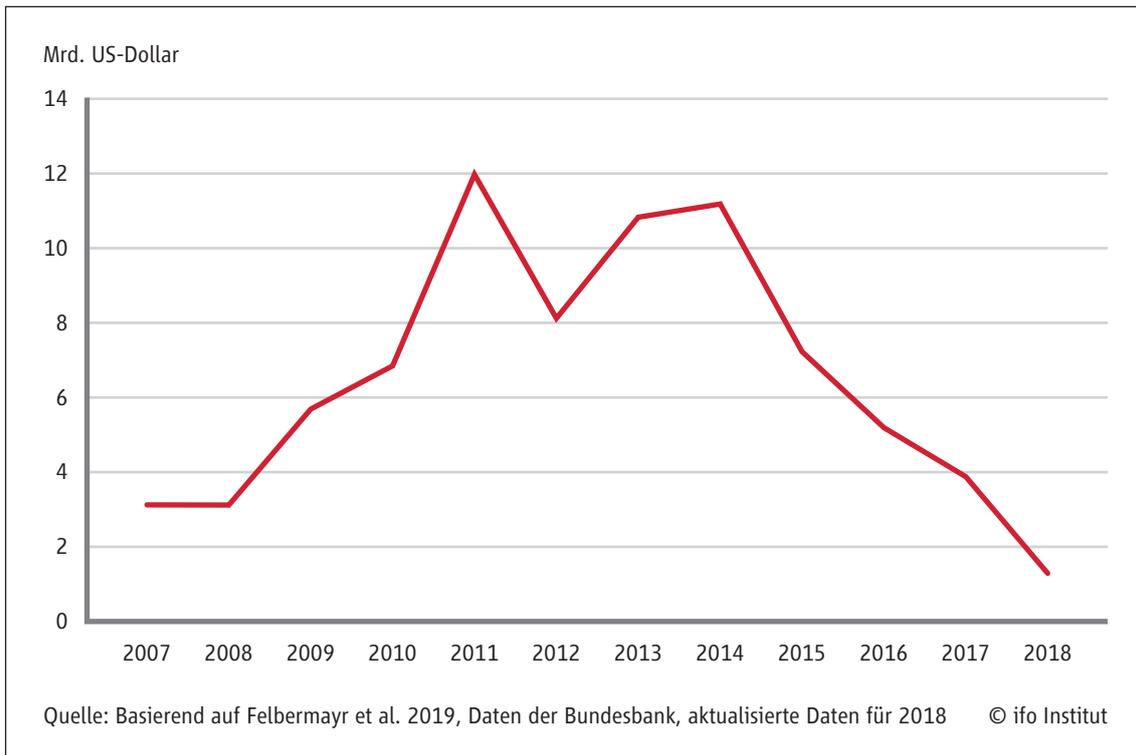
Abbildung 3: Deutsche Exporte nach China: Produktgruppen mit höchstem Warenwert der Exporte



Doch China ist nicht nur ein Absatzmarkt für in Deutschland produzierte Güter. Deutsche Unternehmen bedienen den chinesischen Markt auch vor Ort. Anfang 2019 waren circa 5.200 deutsche Unternehmen in China aktiv, die insgesamt 1,1 Millionen Personen beschäftigten. Dem stehen circa 900 chinesische Unternehmen in Deutschland gegenüber (Auswärtiges Amt 2019). Für die Geschäftstätigkeit in China sind Investitionen vor Ort notwendig. Zwischen 2011 und 2014 waren die deutschen Investitionen in China mit rund zehn Milliarden US-Dollar jährlich am höchsten. Seit 2015 sind

die deutschen Investitionen in China stark gesunken. Felbermayr und Koautoren gehen davon aus, dass dieser starke Rückgang sowohl auf konjunkturelle Faktoren in Deutschland zurückzuführen sein könnte als auch auf eine Rückkehr deutscher Unternehmen zur Bedienung des chinesischen Marktes mittels Exporten anstatt durch die Produktion vor Ort (Felbermayr et al. 2019, S.36). Im Jahr 2018 beliefen sich die deutschen Investitionen in China nur noch auf 1,3 Milliarden US-Dollar (Abbildung 4).

Abbildung 4: Entwicklung der deutschen Investitionen in China



Rahmenbedingungen und institutionelle Gegebenheiten in China sind sowohl für Unternehmen, die den chinesischen Markt über Exporte erschließen, als auch für solche, die vor Ort produzieren, relevant. Da Chinas Marktwirtschaft trotz Öffnung und WTO-Beitritt noch immer erheblich reglementiert und gelenkt ist, ergeben sich für deutsche Unternehmen in China große Herausforderungen. Einige Regelungen wurden gelockert (*Joint Venture-Zwang*), andere sind geblieben (Ausschluss von öffentlicher Beschaffung) und schließlich sind auch neue hinzugekommen (Sozialpunktesystem).

Die Europäische Handelskammer in China hat in ihrem Business Confidence Survey 2019 europäische Unternehmen mit Geschäftstätigkeit in China nach ihrer Einschätzung des Marktzugangs befragt. Dabei gaben 56 Prozent der befragten Unternehmen an, dass in ihrem jeweiligen Sektor chinesische Unternehmen einen besseren Marktzugang in Europa haben als europäische Unternehmen in China. Von den Unternehmen, die sich heute in China weniger willkommen fühlen als bei ihrem Markteintritt, gaben 60 Prozent die ungleiche

Behandlung im Vergleich zu einheimischen Unternehmen als einen der drei wichtigsten Gründe für dieses Empfinden an (European Chamber of Commerce in China 2019a).

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick zu wichtigen institutionellen Rahmenbedingungen für die Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen in China und ihrer Entwicklung in den letzten Jahren. Viele der Regelungen betreffen das Verarbeitende Gewerbe, in dem viele Familienunternehmen vertreten sind.

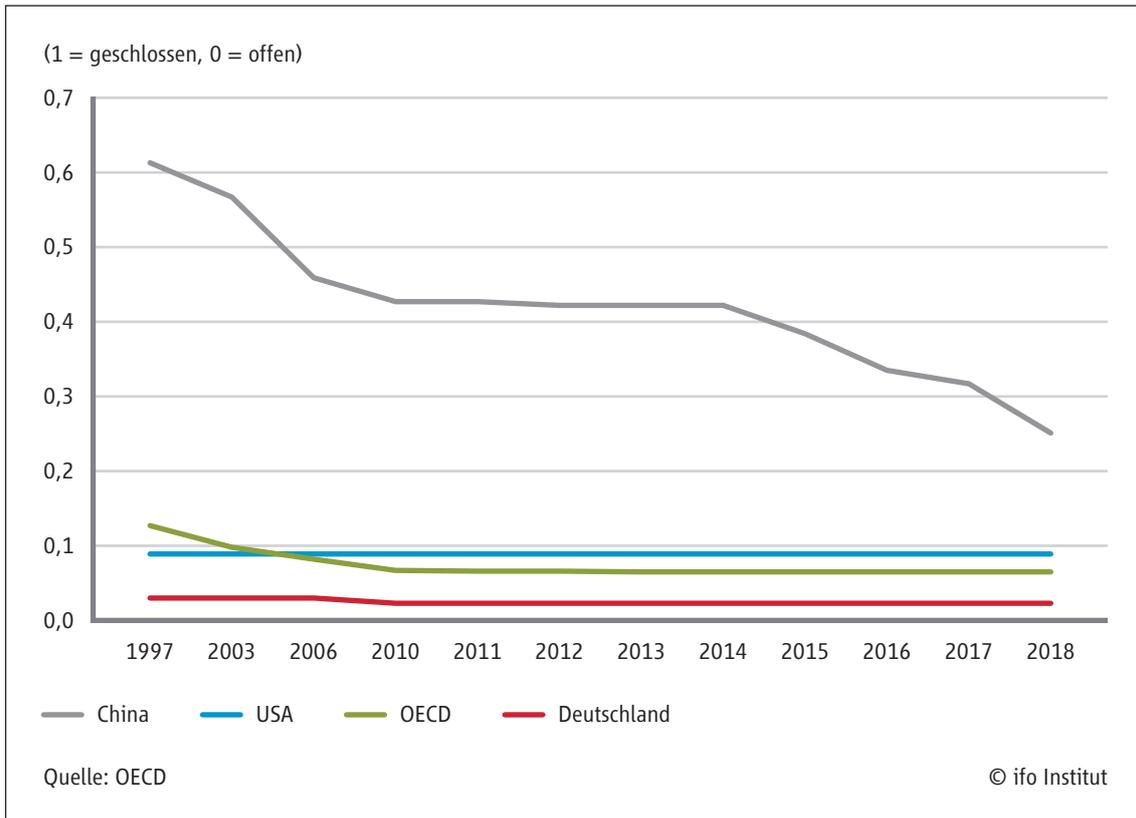
2. Entwicklung von Restriktionen aus frühen Tagen der Marktöffnung

a) Joint Venture-Regelungen und Marktzugang
Der Übergang von einer abgeschotteten und gelenkten zu einer offeneren und freieren Volkswirtschaft passiert nicht über Nacht. Die Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen in China haben sich zwar deutlich verbessert, wie der OECD *FDI Restrictiveness Index* zeigt (OECD 2019). Trotz der großen Fortschritte ist

allerdings China auch heute noch deutlich restriktiver gegenüber ausländischen Direktinvestitionen als zum Beispiel die USA, Deutschland oder der Durchschnitt der OECD-Staaten (Abbildung 5). Im Jahr 2019 hat die

chinesische Regierung weitere Maßnahmen auf den Weg gebracht, die ausländischen Unternehmen Investitionen in China erleichtern sollen.

Abbildung 5: FDI Restrictiveness Index



The FDI Regulatory Restrictiveness Index (FDI Index) measures statutory restrictions on foreign direct investment across 22 economic sectors. It gauges the restrictiveness of a country's FDI rules by looking at the four main types of restrictions on FDI: 1) Foreign equity limitations; 2) Discriminatory screening or approval mechanisms; 3) Restrictions on the employment of foreigners as key personnel and 4) Other operational restrictions, e.g. restrictions on branching and on capital repatriation or on land ownership by foreign-owned enterprises. Restrictions are evaluated on a 0 (open) to 1 (closed) scale. The overall restrictiveness index is the average of sectoral scores.

Anfang 2019 berichteten 15 Prozent der befragten europäischen Unternehmen in China, dass sie in ihrer Branche direkt von Restriktionen beim Marktzugang betroffen sind, zum Beispiel weil ihre Branche auf der Negativliste für ausländische Investitionen steht. Weitere 30 Prozent der Unternehmen geben an, dass sie durch indirekte Restriktionen beim Marktzugang betroffen sind, zum Beispiel durch Probleme, erforderliche Lizenzen oder Zertifikate zu erlangen (European Chamber of Commerce in China 2019a).

Im März 2019 hat der Nationale Volkskongress das „Gesetz der Volksrepublik China über ausländische Investitionen“ (*Foreign Investment Law, FIL*) verabschiedet. Das Gesetz ist zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Damit werden die drei bisherigen Gesetze über ausländische Investitionen (*Sino-Foreign Equity Joint Ventures, Sino-Foreign Contractual Joint Ventures* und *Wholly Foreign-Owned Enterprises*) aufgehoben. Mit dem neuen Gesetz soll der Zwang zum Technologietransfer aufgehoben werden und technologische Zusammenarbeit auf Freiwilligkeit basieren. Das Gesetz verspricht zudem den Schutz von geistigem Eigentum und

Geschäftsgeheimnissen. Außerdem enthält das Gesetz Regelungen zu Investitionsschutz und -förderung sowie zur rechtlichen Haftung und zum Investitionsmanagement. Es soll eine Sicherheitsüberprüfung (*National Security Review*) ausländischer Investitionen durchgeführt werden, die jedoch noch nicht weiter spezifiziert ist (Merle 2019a).

Anstelle der bisherigen Investitionskataloge sind bereits sogenannte Negativlisten getreten, die ausländische Investitionen in bestimmten Branchen verbieten oder beschränken. Ausländische Investitionen, die nicht auf einer Negativliste geführt werden, werden wie inländische Investitionen behandelt. Die aktuellsten Fassungen der Negativlisten für ausländische Investitionen sind seit dem 30. Juli 2019 in Kraft (*Special Administrative Measures on Access to Foreign Investment, Free Trade Zones Special Administrative Measures on Access to Foreign Investment*). Die beiden Negativlisten 2019 enthalten eine geringere Anzahl von beschränkten Industrien als die Listen aus dem Jahr 2018 (Merle 2019b).

Die für Deutschland wahrscheinlich wichtigste Neuerung ist die Aufhebung des Joint Venture Zwangs in der Automobilindustrie, in der derzeit der chinesische Partner noch mindestens 50 Prozent der Anteile halten muss (Ausnahme: *New Energy Vehicles*). Ab 2020 bestehen keine Beschränkungen mehr für die Höhe der Unternehmensanteile, die ausländische Unternehmen an der Produktion von Nutzfahrzeugen halten dürfen. Im Jahr 2020 werden auch die Beschränkungen für Produzenten von Pkw aufgehoben.

Bei den Dienstleistungen in den Bereichen Informationsübertragung, Software und Informationstechnologie bestehen weiterhin Restriktionen für ausländische Unternehmen. Im Telekommunikationsgeschäft darf die ausländische Aktienquote 50 Prozent nicht überschreiten. Grundlegende Telekommunikationsdienste müssen weiterhin von der chinesischen Seite kontrolliert werden. Außerdem ist es ausländischen Unternehmen nicht erlaubt, in Internet-Nachrichtendienstleistungen, Online-Veröffentlichungsdiensten, Online-Diensten für

audiovisuelle Programme, Internetkultur oder Internet-Informationendienste zu investieren.

Ebenfalls am 30. Juli 2019 ist die Liste der geförderten Branchen für ausländische Investitionen (*Catalogue of Encouraged Industries for Foreign Investment*) in Kraft getreten. Die Zahl der darin aufgeführten Branchen ist deutlich gestiegen. Insbesondere werden Hochtechnologie, Umweltschutz, neue Technologien und moderne Dienstleistungen sowie Teilbereiche wie *Smart Manufacturing, Green Building*, Künstliche Intelligenz und intelligente Automobile genannt (Merle 2019b).

Darüber hinaus gibt es noch die sogenannte Marktzugangsnegativliste (*Negative List for Market Access*) in ihrer aktuellsten Form vom Dezember 2018, die bestimmte Branchen weiterhin als „verboten“ oder „eingeschränkt“ kategorisiert. Die Liste der eingeschränkten Branchen ist sehr umfangreich. Für Unternehmen, die einen eingeschränkten Markt betreten wollen, werden in der Liste Prozesse, Standards und Genehmigungsverfahren festgelegt, die für einen Marktzutritt erforderlich sind. Diese Regelungen gelten für chinesische und ausländische Unternehmen allerdings gleichermaßen (Wong 2019).

Die Europäische Handelskammer in China bemängelt, dass der öffnende Effekt der neuen Negativlisten geringer ausfällt als es zunächst scheint, da einige Branchen, die auf der neuen Negativliste für Investitionen nicht mehr auftauchen, weiterhin auf der Negativliste zum Marktzugang aufgeführt sind (European Chamber of Commerce in China 2019a).

b) Steuerliche (Un-)Gleichbehandlung

Bei Steuervergünstigungen werden ausländische und chinesische Unternehmen inzwischen gleich behandelt. Dabei werden seit einigen Jahren vor allem Innovationen, Umweltschutz und Hochtechnologien steuerlich begünstigt. Unternehmen können sich als Hightech-Unternehmen qualifizieren, wodurch für sie der Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent auf 15 Prozent sinkt. Für extern vergebene FuE-Dienstleistungen können

Unternehmen eine „Superabschreibung“ beantragen. Außerdem profitieren Risikokapitalfirmen, die in High-tech-Start-ups investieren, Energieeinsparungs-Dienstleistungsfirmen (*ESCO-Energy Saving Company*) und Halbleiterhersteller von einer temporären Freistellung beziehungsweise Reduzierung der Körperschaftssteuer. Um mehr ausländische Hochqualifizierte anzulocken, gewähren einige Regionen Einkommenssteuervergünstigungen. Auch davon profitieren ausländische Firmen (GTAI 2019).

Um an staatliche Fördergelder zu gelangen, ist noch immer eine Kooperation mit chinesischen Partnern am erfolgversprechendsten. Hier findet langsam ein Umdenken in die Richtung statt, ausländischen Unternehmen Zugang zu gewähren. Ähnlich sieht es bei den staatlich geförderten Inkubatoren aus. Diese haben zwar vor allem chinesische Start-ups im Visier, aber auch Start-ups von Auslandschinesen oder ausländischen (Mit-)Gründern können die Services der Inkubatoren in Anspruch nehmen und Förderung erhalten (GTAI 2019).

c) Öffentliche Beschaffung

Die öffentliche Beschaffung in China ist recht unübersichtlich. Es gibt grundsätzlich keine landesweiten Regelungen, ab welcher Summe Projekte ausgeschrieben werden müssen. Die regionalen Regierungen können eigene Schwellenwerte festlegen. Es existiert auch keine offizielle zentrale Ausschreibungsplattform, über die sich Unternehmen über aktuelle Ausschreibungen informieren könnten. Entsprechend ist es nicht überraschend, dass das chinesische Beschaffungswesen von Intransparenz und Korruption geprägt ist. Um die Transparenz zu erhöhen und die Ausgaben des Staates zu verringern, hat der chinesische Staat im März 2015 neue Durchführungsbestimmungen zum *Procurement Law* in Kraft gesetzt. Diese sollen vor allem die Transparenz im Ausschreibungs- und Beschaffungswesen erhöhen und die Korruption verringern. Keine Änderungen wurden jedoch bezüglich der Bevorzugung chinesischer

Unternehmen bei der öffentlichen Beschaffung beschlossen (GTAI 2018).

Das chinesische Beschaffungsgesetz besagt, dass grundsätzlich heimische Produkte und Dienstleistungen beschafft werden müssen. Ausnahmen gelten nur für Produkte und Dienstleistungen, die in China nicht oder nur zu einem unverhältnismäßigen Preis verfügbar sind. Diese Regelungen sind trotz WTO-Mitgliedschaft Chinas rechtens, da China dem WTO Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen (*Agreement on Government Procurement, GPA*) nicht beigetreten ist. Ziel des GPA ist es, dass alle Mitglieder des Agreements sich gegenseitig offenen und fairen Zugang zu ihren öffentlichen Beschaffungsmärkten gewähren. Dem GPA beigetreten sind 48 WTO-Mitgliedsländer, darunter alle 28 EU-Staaten. Derzeit sind neun WTO-Mitgliedsländer, darunter China, im Beitrittsprozess.¹ Dagegen steht der europäische öffentliche Beschaffungsmarkt außereuropäischen sowie europäischen Unternehmen gleichberechtigt offen. Auf EU-Ebene ist daher derzeit ein „Internationales Beschaffungsinstrument“ in Planung, das als Hebel fungieren soll, um die Verhandlungsposition der EU für die Öffnung von Beschaffungsmärkten in Nicht-EU-Staaten für europäische Unternehmen durchzusetzen (BMW 2019).

3. Die besondere Rolle der Staatsunternehmen (State Owned Enterprises, SOE)

Ende der 1990er Jahre reformierte China den Sektor der Staatsunternehmen (State Owned Enterprises, SOE). Dabei wurden viele der kleinen SOE geschlossen oder privatisiert, die großen SOE wurden zu Industriekonglomeraten unter staatlicher Kontrolle zusammengeschlossen. Diese Initiative wurde von der Partei unter dem Slogan „Grasp the Large, Let Go of the Small“ verfolgt (Hsieh und Song 2015).

SOE, die bisher eher Produktionsstätten für Regier-

1 Vgl. www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm sowie <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/china.php>

Mandaten waren, wurden durch die Reformen und Umstrukturierungen in kommerzielle Unternehmen transformiert, die sich im nationalen und internationalen Wettbewerb behaupten müssen. Diese Veränderungen führten jedoch zu erheblichen sozialen Kosten. Etwa 30 Millionen Beschäftigte, die zuvor bei SOE angestellt waren, verloren ihren Arbeitsplatz. Das entspricht etwa der Hälfte aller Beschäftigten bei SOE zu dieser Zeit (Zhang 2019).

Im Jahr 2003 wurde die nationale "State Assets Supervision and Administration Commission" (SASAC) eingerichtet. Deren erster Fokus war der effiziente Einsatz von staatlichem Kapital. Sie führte Leistungsvereinbarungen für das Management in SOE ein, um klare und messbare Ziele festzulegen. Darauf basierend wurde ein Monitoring- und Evaluierungssystem aufgebaut, das Bezahlung und Einstellungen abhängig von Ergebnissen machte (Zhang 2019).

Heute ist die Gruppe der SOE heterogen und unterscheidet sich bezüglich Größe, Eigentümerstruktur, Aufsicht und weiteren Merkmalen. Im Jahr 2015 gab es in China insgesamt 167.000 SOE. Spricht man von chinesischen SOE, sind jedoch meist die circa 100 großen SOE-Konglomerate gemeint, die unter Aufsicht der SASAC stehen. Unter den Fortune-500-Unternehmen sind etwa 20 Prozent aus China. Von diesen sind die meisten SOE unter Aufsicht der SASAC (Molnar et al. 2017).

Zwischen 1995 und 2015 ist der Anteil der SOE am Warenhandel innerhalb Chinas von 59 Prozent auf 16 Prozent gefallen, bei den Exporten sogar von 67 Prozent auf elf Prozent. Dabei handelt es sich um einen relativen Rückgang, der absolute Warenwert der SOE in beiden Bereichen ist im gleichen Zeitraum deutlich gestiegen. Zwar ist die Bedeutung der SOE beim Warenhandel insgesamt signifikant gesunken, in den vom chinesischen Staat als strategisch bedeutend eingeordneten Branchen spielen sie jedoch noch immer eine große Rolle. So liegen die Anteile der SOE bei den chinesischen Exporten von Eisen und Stahl bei 40 Prozent, von mineralischen Brennstoffen und Öl bei 62 Prozent, von Schiffen und

Booten bei 50 Prozent und von Schienen und Lokomotiven bei 29 Prozent (Hammer und Jones 2018).

Im Jahr 2013 wurde die mangelnde Effizienz der SOE vom Zentralkomitee aufs Neue thematisiert und Reformen beschlossen, um die Wettbewerbsfähigkeit und Profitabilität der SOE zu steigern. Diese umzusetzen ist Aufgabe der SASAC. Ziel ist dabei sowohl die Profitabilität der SOE zu steigern als auch sie zu befähigen, zu den nationalen strategischen Zielen beizutragen. Dazu gehört zum Beispiel das Erreichen der Technologieführerschaft in ausgewählten Schlüsselbranchen. Dafür wurden in letzter Zeit viele Fusionen und Beteiligungen durchgeführt. Beteiligungen von privaten Unternehmen an SOE sollen innovative Impulse geben und effizienzsteigernd wirken. Auch durch Fusionen mehrerer SOE zu „National Champions“ mit signifikanten Marktanteilen sollen diese Ziele erreicht werden. Das wahrscheinlich bekannteste Beispiel für eine solche Fusion ist der Zusammenschluss von zwei Herstellern von Schienenfahrzeugen zur China Railway Rolling Stock Corporation (CRRC) im Jahr 2015 (Zenglein und Holzmann 2019).

Trotz all dieser Reformen und Maßnahmen sind SOE noch immer weniger effizient und profitabel als die privaten Unternehmen (Private Owned Enterprises POE). Der Anteil der Verluste machenden Unternehmen war 2018 unter SOE etwa doppelt so hoch wie unter POE (circa ein Viertel versus ein Achtel), die Kapitalrendite (return on assets) war deutlich geringer und das Verhältnis von Verbindlichkeiten zu Gewinn viel höher (IMF 2019).

Trotz der schlechteren betriebswirtschaftlichen Ergebnisse erhalten SOE mehr Kredite als POE. Aufgrund von impliziten Garantien und geringen Informationsasymmetrien werden SOE als weniger risikoreich eingeschätzt (IMF 2019). Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kreditantrag abgelehnt wird, ist für POE doppelt so hoch wie für SOE (World Bank Group & the Development Research Center of the State Council, P. R. China, 2019). Ein Vergleich der Kreditratings von SOE und POE hat gezeigt, dass die Rankings der SOE etwa zwei bis drei Stufen höher liegen als die der POE. Damit profitieren SOEs von Zinssätzen,

die um über 100 Basispunkte geringer sind als die Zinssätze für POE. Die impliziten Garantien steigern zwar die Profitabilität der SOE. Ohne diese implizite Unterstützung hätte die durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität der SOE zwischen 2011 und 2015 allerdings nur 1,3 statt acht Prozent betragen (IMF 2019).

Inwieweit diese Entwicklungen problematisch für KMU und internationale Unternehmen sind, führt die Europäische Handelskammer in China in ihrem Positionspapier 2018/19 aus. Finanzierung aus lokalen Quellen ist für internationale Firmen in China und insbesondere für KMU ein andauerndes Thema. Der politische Fokus auf die Konsolidierung der großen SOE in den letzten Jahren und auch der Ausgleich von Verlusten der SOE beanspruchten immer mehr finanzielle Ressourcen. Dadurch sank der Zugang zu Krediten für private chinesische Unternehmen, wie auch für internationale Unternehmen. Im Jahr 2013 gingen noch 57 Prozent der Bankdarlehen für Unternehmen außerhalb des Finanzsektors an private Firmen, während der Anteil 2015 nur noch bei 15 Prozent lag. Im selben Zeitraum verdoppelte sich der Anteil, der an SOEs ging, von 35 Prozent auf 69 Prozent (European Chamber of Commerce in China 2018).

Neben Krediten erhalten SOE weitere Unterstützungen, zum Beispiel Landnutzung oder natürliche Ressourcen. Auch bei den direkten Subventionen kommen die SOE häufiger zum Zug. Zwar reduzierte die chinesische Regierung diese seit 2015 für private sowie staatliche Unternehmen. Trotzdem erhalten SOEs weiterhin mehr Subventionen als POE (IMF 2019).

Im Rahmen des Business Confidence Survey 2019 wurden europäische Unternehmen in China auch befragt, ob SOE in ihrer Branche Vorteile in bestimmten Bereichen haben. Dabei gaben 59 Prozent der Unternehmen an, dass SOE besseren Zugang zu günstiger Finanzierung haben. Neben finanziellen haben SOE noch einige weitere Vorteile im Vergleich zu privaten Unternehmen. Dies verzerrt den Wettbewerb zwischen SOE und POE weiter. So gaben 62 Prozent beziehungsweise 59 Prozent der Unternehmen an, dass SOE bessere Kontakte

zur Regierung beziehungsweise mehr Einfluss auf die Politik haben. Auch bei Regulierungsangelegenheiten haben SOE die Nase vorn: 57 Prozent der Unternehmen gaben an, dass SOE garantiert Lizenzen erhalten, 55 Prozent, dass sie bei administrativen Angelegenheiten sicher Zusagen bekommen und 55 Prozent, dass sie früher von Regulierungs- und administrativen Angelegenheiten erfahren. Weiterhin sehen 53 Prozent der Unternehmen eine bevorzugte Behandlung von SOE bei der öffentlichen Beschaffung und 42 Prozent bei rechtlichen Auseinandersetzungen (European Chamber of Commerce in China 2019a).

Die chinesischen SOE erhalten also noch immer zahlreiche Vergünstigungen und Subventionen. Zudem werden sie stark von der Politik gesteuert und können nicht als Unternehmen, die rein von betriebswirtschaftlichen Aspekten geleitet werden, betrachtet werden. Sie haben daher klare Vorteile gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen in China, sowohl gegenüber chinesischen als auch ausländischen. Da die SOE auch immer mehr im Ausland agieren – CRRC ist inzwischen in 101 Ländern aktiv – führt dies inzwischen auch zu einer Verzerrung des Wettbewerbs mit privatwirtschaftlichen Unternehmen weltweit.

4. Achtung von Rechten an geistigem Eigentum

Patentverletzungen durch chinesische Firmen bleiben ein gewichtiges Problem. Trotz Patent- und Copyright-reformen, die den Schutz und die Durchsetzung von Rechten an geistigem Eigentum erweitern, sowie Kampagnen, die das Bewusstsein für den Wert von Rechten an geistigem Eigentum schärfen sollen, und die auch zu deren besserer Achtung geführt haben, bleibt die Zahl der Patentverletzungen hoch. Im International IP Index der US Handelskammer, der den Einsatz eines Staates zum Schutz von Innovationen misst, belegt China im Jahr 2019 Rang 25 von 50 (US Chamber of Commerce 2019).

Auch die von der europäischen Handelskammer in China befragten europäischen Unternehmen bewerten den Schutz von Rechten an geistigem Eigentum in China

nicht gut. Im Jahr 2019 schätzten nur 35 Prozent der befragten Unternehmen die Durchsetzung von Rechten an geistigem Eigentum als exzellent oder angemessen ein. Allerdings ist dies eine deutliche Verbesserung zu 2009 als der Wert erst bei fünf Prozent lag (European Chamber of Commerce in China 2019a).

Nichtsdestotrotz ist China noch immer die größte Quelle für gefälschte Güter und Raubkopien. Laut einer Studie von OECD und European Union Intellectual Property Office kamen 2016 weltweit 47 Prozent aller Exporte von gefälschten Waren aus China und 16 Prozent aus Hong Kong. Die nächstgrößten Exporteure gefälschter Waren, Indien (3,4 Prozent), Vereinigte Arabische Emirate (3,0 Prozent) und Singapur (2,6 Prozent), schließen mit dazu vergleichsweise geringen Anteilen an (OECD/EUIPO 2019).

Dass auch die deutschen Familienunternehmen noch immer Verbesserungsbedarf bei dem Schutz von geistigem Eigentum sehen, zeigt die Befragung durch das ifo Institut 2019. Gefragt danach, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen die EU gegenüber China ergreifen sollte, entschieden sich die Familienunternehmen mit 65,7 Prozent am häufigsten für den verbesserten Schutz geistigen Eigentums (Garnitz et al. 2019).

Wer ist von Patentverletzungen am stärksten betroffen? Dafür haben OECD und EUIPO ausgewertet, in welchem Land die Unternehmenszentrale des Patentanmelders liegt, dessen Patent durch die Produktfälschung verletzt wurde. Knapp 24 Prozent des Wertes der beschlagnahmten gefälschten Produkte sind Patentanmeldern in den USA zuzuordnen, 17 Prozent französischen, 15 Prozent italienischen, elf Prozent schweizerischen und neun Prozent deutschen Patentanmeldern. Interessanterweise sind auch Unternehmen in China und Hong Kong immer häufiger von Patentverletzungen betroffen; sie stehen inzwischen auf den Plätzen 19 und 23 der Volkswirtschaften, die am stärksten von Patentverletzungen betroffen sind (OECD/EUIPO 2019).

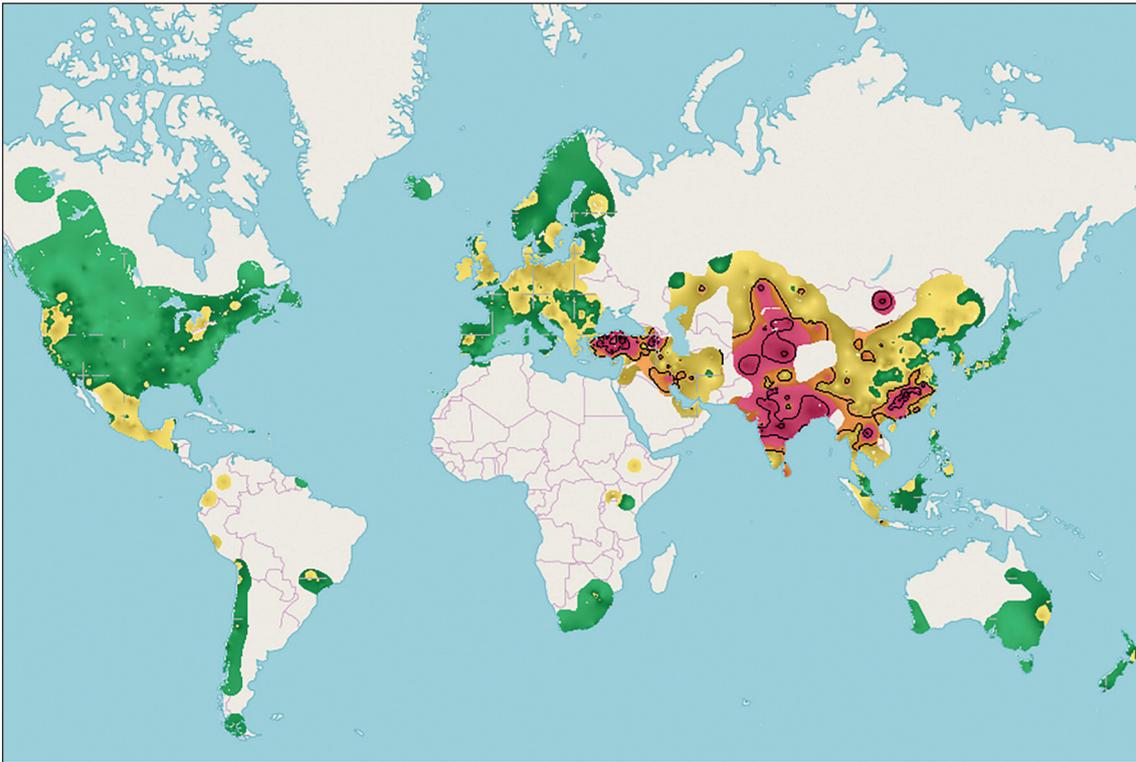
Hier wird deutlich, dass China bereits einen neuen Weg geht, nämlich den zu einer innovativen Volkswirtschaft, deren komparativer Vorteil auf Technologievorsprung und nicht mehr nur auf geringen Lohnkosten liegt. China holt also nicht mehr nur auf und kopiert dafür – legal oder illegal – Produkte, Geschäftsmodelle und Technologien, sondern zielt darauf ab, an die Technologieschwelle vorzudringen. In einigen Bereichen ist das auch schon gelungen, zum Beispiel in der Medizintechnik und im Bereich der Künstlichen Intelligenz. Mit dieser neuen Strategie müssen aber auch neue Institutionen entwickelt werden. Wer selbst neue Technologien entwickelt und patentiert – und die Patente chinesischer Anmelder sind in den letzten Jahren geradezu explodiert (vgl. Kapitel 3.3, Abbildung 15) – profitiert von einem funktionierenden Patentsystem.

5. Elektromobilität und Umweltregulierungen

China ist auf dem Weg, Vorreiter in der Elektromobilität zu werden. Die Zahl der *New Energy Vehicles* (NEV) in China steigt kontinuierlich an. Im ersten Halbjahr 2017 wurden 195.000 NEV verkauft, im Gegensatz dazu lag die Zahl im ersten Halbjahr 2018 bereits bei 412.000. Bis 2025 sollen 20 Prozent aller verkauften Autos NEV sein. Zahlreiche chinesische Städte zielen darauf ab, bis 2020 auf eine voll elektrische Busflotte umzustellen (Retzer et al. 2018).

Die Priorisierung von Elektromobilität in China ist vor allem lokalen Umweltbedingungen geschuldet. In Chinas Großstädten sind Smog und Luftverschmutzung regelmäßig so schlimm, dass Fahrverbote verhängt werden und Fabriken die Produktion einstellen müssen. Abbildung 6 zeigt eine Momentaufnahme der globalen Feinstaubemissionen. Daraus wird deutlich, dass besonders die chinesischen Regionen um Peking und Shanghai sowie die industriellen Zentren an der Küste stark betroffen sind.

Abbildung 6: Echtzeit Karte der weltweiten Luftverschmutzung



Quelle: <http://berkeleyearth.org>, Stand 24.11.2019, 15 Uhr UTC.

Doch trotz der schnellen Entwicklung im NEV-Markt bleibt die Abhängigkeit von Subventionen hoch. Die Umsätze reagieren sensibel auf Anpassungen der staatlichen Unterstützung. Diese Abhängigkeit soll verringert werden, indem bis 2020 die Subventionen auslaufen werden. Für NEV-Autos mit einer Reichweite von weniger als 150 Kilometern wurden die Subventionen bereits abgesetzt. Für Autos mit einer Reichweite von 400 Kilometern wurden die Subventionen jedoch von 44.000 Yuan (5.600 €) auf 50.000 Yuan (6.300 €) angehoben. Subventionen für Elektrobusse wurden hingegen um 50 Prozent gekürzt. Lokale Subventionen bestehen immer noch, wenngleich diese auf 50 Prozent der von der zentralen Regierung bereitgestellten Subventionen begrenzt sind. Das Ziel dieser Maßnahmen ist es, die hohe Anzahl an NEV Produzenten zu verringern und ausschließlich die 10 stärksten Unternehmen mit der höchsten Qualität am Markt zu lassen (Retzer et al. 2018).

Um die Luftqualität in Chinas Städten zu verbessern, gibt es verschiedene Modelle, die vor allem lokale

Unterschiede aufweisen. Shenzhen zum Beispiel führte ein Hybrid-Modell ein: Derzeit müssen Käufer eines herkömmlichen Verbrennungsmotors an einer Lotterie teilnehmen, um zum Zug zu kommen. Für NEVs hingegen gibt es keine Zulassungsbeschränkungen. In Peking werden Fahrverbote eingesetzt, sobald die Luftqualität beispielsweise in drei aufeinander folgenden Tagen unter einen Grenzwert sinkt. Besitzer eines NEVs sind davon nicht betroffen und können ihr Auto jederzeit nutzen (Retzer et al. 2018).

Dass China so stark auf Elektromobilität setzt, ist für die deutschen Autobauer mit ihrer Stärke beim klassischen Verbrennungsmotor zwar bedauerlich, aber industrie- und wettbewerbspolitisch nicht angreifbar. Schwieriger ist die Bewertung der gesetzten Ziele für die Marktanteile chinesischer Produzenten auf dem chinesischen Markt. Der anvisierte Marktanteil bei NEV liegt bis 2025 bei 90 Prozent (Zenglein und Holzmann 2019). Hier stellt sich die Frage, ob dieser Marktanteil in einem fairen Wettbewerbsumfeld erreicht werden

kann oder ausländische Wettbewerber ungünstigere Bedingungen erhalten als chinesische Unternehmen.

Im Jahr 2017 initiierte China ein nationales *Emission Trading Scheme*, das 2020 voll funktionsfähig sein soll. Während die Anwendung derzeit noch auf den Energiesektor beschränkt ist, reguliert das Programm bereits zwei Gigatonnen CO₂, womit es das größte der Welt dieser Art ist. In den nächsten Jahren will China sechs zusätzliche Sektoren mit hohen Emissionen, sowie den chinesischen inländischen Luftraum in das System integrieren (Retzer et al. 2018).

Dass diese Maßnahmen erste Früchte tragen, zeigen die Ergebnisse des Business Confidence Survey 2019. Die befragten Unternehmen sehen eine deutliche Verbesserung der Umweltschutzmaßnahmen der chinesischen Regierung in den letzten Jahren. Allerdings sehen sie auch deutliche Unterschiede bei der Durchsetzung der Maßnahmen: Gut 50 Prozent der befragten Unternehmen schätzen die Durchsetzung von Umweltregulierungen bei chinesischen Unternehmen als streng ein, bei ausländischen Unternehmen hingegen halten 90 Prozent der Unternehmen die Durchsetzung für streng (European Chamber of Commerce in China 2019a).

6. Die Bedeutung von Daten und das Vorgehen Chinas

China hat die Chancen und die Bedeutung von Daten früh erkannt. Die deutschen Prinzipien von Datensparsamkeit und Datenschutz finden weder in der privaten noch in der geschäftlichen Welt Anwendung. Besonders anschaulich zeigt dies das Beispiel der in China zugelassenen Elektroautos.

China hat mit der *Shanghai Electric Vehicle Public Data Collecting Platform* ein Datenzentrum für das Sammeln und Auswerten von Daten der in China fahrenden Elektroautos sowohl von chinesischen als auch von ausländischen Autoherstellern geschaffen. Alle Hersteller von Elektroautos sind verpflichtet, umfassende Daten zu Standort, Batterie, Motor und Ladeinformationen in

Echtzeit an das Datenzentrum zu liefern. Das Datenzentrum hat, basierend auf den gesammelten Daten, Untersuchungen zu verschiedenen Themen wie Fahrverhalten, Energieverbrauch und Ladeverhalten durchgeführt und datenbasierte Beratungsleistungen unter anderem für die Shanghaier Stadtplanung und in- und ausländische Automobilhersteller geliefert.

Dies ist ein Beispiel für das staatliche Sammeln von Daten. Ein weiteres ist das *Corporate Social Credit System* (CSCS). Derzeit arbeitet China mit Hochdruck an der Implementierung dieses Systems. Im Rahmen des CSCS werden riesige Datenmengen über Unternehmen aus verschiedenen Quellen – Regierungsdaten, private Ratingunternehmen, Angaben der Unternehmen selbst – gesammelt, verknüpft und bewertet. Mit dem CSCS bewertet China die Performance der Unternehmen in verschiedenen Rating-Bereichen, zum Beispiel Steuern, Zoll, Umweltschutz, und erfasst das Compliance Verhalten, zum Beispiel bei Antimonopolfällen, Datenübertragungen, Preissetzungen und Lizenzen. Die Verantwortung für die Umsetzung dieses Systems ist zwischen mehr als 30 staatlichen Behörden aufgeteilt und wird durch die „National Development and Reform Commission“ und die „People’s Bank of China“ koordiniert (European Chamber of Commerce in China 2019b).

Das CSCS ist eine grundlegende Veränderung in Chinas Marktzugangs-Regime. Mit dem Abbau von direkten Marktzugangsbarrieren und Investitionserleichterungen (vgl. Abschnitt 2.2) öffnet China seine Märkte zwar immer mehr. Gleichzeitig führt es mit dem CSCS ein System ein, das die Beeinflussung der Unternehmen durch den chinesischen Staat ausbaut (European Chamber of Commerce in China 2019b).

Das Kernstück des CSCS ist die *National Credit Information Sharing Platform*, die seit 2015 in Betrieb ist. Hier kommen alle Daten von den verschiedenen Ministerien, lokalen Verwaltungen und privaten Unternehmen zusammen. Ein multinationales Unternehmen in China muss sich circa 30 verschiedenen Ratings, basierend auf circa 300 Anforderungen, unterziehen. Kleinere Unternehmen

sind je nach Größe und Umfang ihrer Geschäftstätigkeit von weniger Ratings betroffen (European Chamber of Commerce in China 2019b).

Das Rating erfolgt in drei Schritten. Zuerst werden durch die staatlichen Behörden Kennzahlen und Anforderungen definiert, die die Unternehmen für ein gutes CSCS-Rating einhalten müssen. Anschließend werden systematisch Informationen über die Unternehmen gesammelt. Die Unternehmen selbst müssen umfangreiche Unternehmensdaten, teilweise in Echtzeit, an das CSCS und damit den chinesischen Staat übermitteln. Schließlich wird das Unternehmen auf Grundlage der gesammelten Daten bewertet. Eine vom Ergebnis abhängige Punktzahl wird festgelegt. Darauf aufbauend wird das Unternehmen belohnt oder sanktioniert. Bei den bisher ausgearbeiteten Maßnahmen liegt der Fokus jedoch auf Sanktionsmechanismen. Diese können neben Bußgeldern die Verweigerung von Genehmigungen (z. B. Landnutzungsrechte, Investitionserlaubnisse), der Ausschluss von öffentlichen Aufträgen oder auch öffentliche Bloßstellungen sein (European Chamber of Commerce in China 2019b).

Prinzipiell gelten für alle in China registrierten Unternehmen unabhängig von den Eigentumsverhältnissen – inländisch, ausländisch, privat, öffentlich – dieselben Anforderungen und Konsequenzen. Inwieweit dieser Grundsatz des Systems in der Praxis eingehalten werden wird, muss sich nach dessen Implementierung zeigen (Meissner 2017).

Grundsätzlich kann das CSCS für internationale Unternehmen Vorteile bringen, da interne Compliance-Strukturen meist gut ausgestaltet sind. Damit würden einheitlichere Wettbewerbsbedingungen entstehen. Die europäische Handelskammer in China äußert aber auch Befürchtungen, die auf ein Diskriminierungspotenzial des Systems hinweisen. Es gäbe keine Garantie, dass Unternehmen nicht verzerrt beurteilt würden, indem manche Unternehmen einer gezielteren Überprüfung unterzogen werden als andere. Außerdem können manche Anforderungen für internationale Unternehmen schwieriger einzuhalten

sein als für heimische. Zuletzt können chinesische Unternehmen bevorzugt werden, hervorgerufen durch die Ungleichbehandlung in Bezug auf Informationszugang (European Chamber of Commerce in China 2019b). Auch das Mercator Institute for Chinese Studies merkt an, dass das CSCS ein mächtiges Instrument werden könne, welches Unternehmen in die politisch gewünschte Richtung lenkt. Darüber hinaus bestehe die Gefahr einer massiven Fehlallokation von Ressourcen, da in die Bewertung einfließt, ob Unternehmen entsprechend der Strategien des chinesischen Staates investieren. Zudem können Unternehmen mit schlechtem Rating Restriktionen bei Investitionen auferlegt werden – auch in Bereichen, für die eigentlich keine Investitionsbeschränkungen gelten. Dies kann zu gravierenden Beeinträchtigungen der Investitionsentscheidungen von Unternehmen führen (Meissner 2017).

Durch den Zwang, Informationen zu vielfältigen Aspekten ihrer Geschäftstätigkeit im Rahmen des CSCS an den chinesischen Staat zu übermitteln, verlieren die Unternehmen die Hoheit über ihre Daten. Zwar sind die meisten Daten für sich genommen nicht besonders sensibel, durch das Zusammenführen von verschiedensten Daten für das Gesamtranking ergibt sich jedoch ein ziemlich vollständiges Profil der Unternehmen (European Chamber of Commerce in China 2019b).

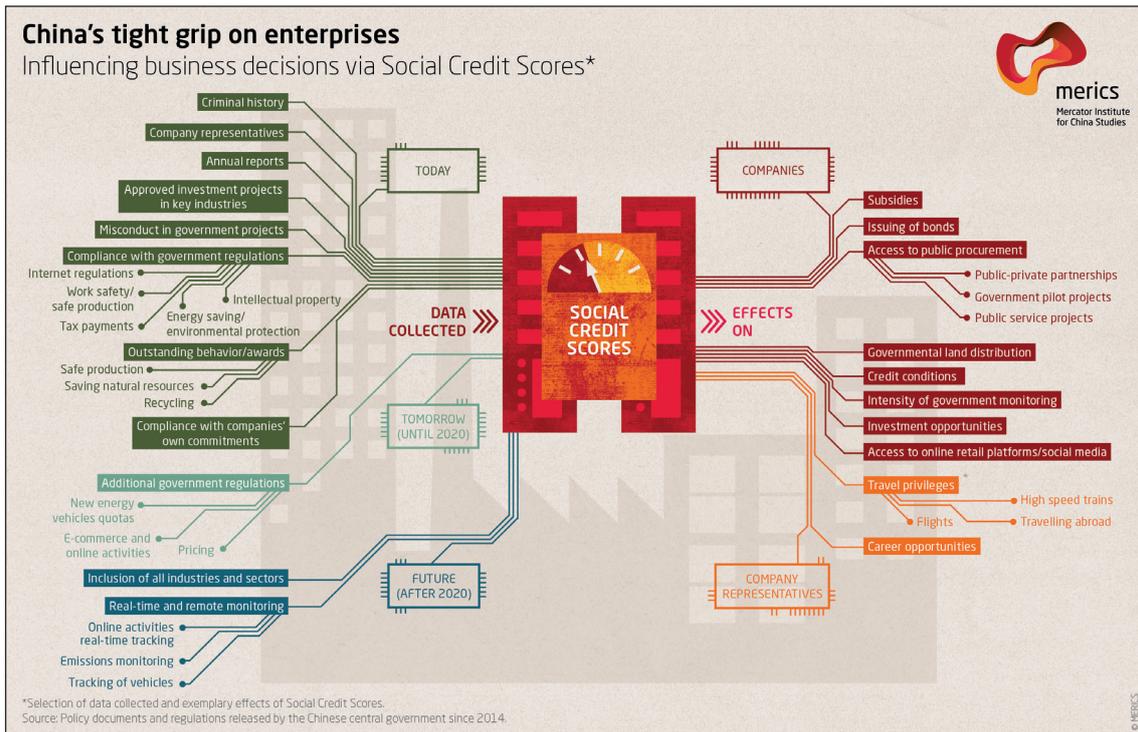
Hier stellt sich die Frage des Datenschutzes: Kann und will der chinesische Staat der Versuchung widerstehen, Daten von Unternehmen weiterzugeben oder auszuwerten, um chinesischen Unternehmen einen Vorteil zu verschaffen? Dies birgt ein hohes Risiko für ausländische Unternehmen in China, sowohl im Wettbewerb in China als auch mit chinesischen Unternehmen weltweit.

Durch den Zugang zu großen Datenmengen, nicht zuletzt auch Daten von deutschen oder anderen ausländischen Unternehmen in China, haben chinesische Unternehmen erhebliche Vorteile. Gerade im Bereich der Entwicklung von Künstlicher Intelligenz ist der Zugang zu großen Datenmengen entscheidend, um Algorithmen zu trainieren. Aufgrund des sehr schwach

ausgeprägten Datenschutzes in China haben chinesische Unternehmen deutlich mehr Möglichkeiten, mit Daten zu arbeiten. Durch die Abschottung des Internets und das Blockieren ausländischer Digitalunternehmen, sozialer Netzwerke und Plattformen haben chinesische Digitalunternehmen keine ausländischen Wettbewerber. Sie haben das Datenmonopol und verfügen über gigantische Datenschätze. So ist es sicher kein Zufall, dass

China gerade im Bereich der Künstlichen Intelligenz an die weltweite Technologieschwelle vordringt. Sicher will man in Deutschland und Europa nicht das chinesische Daten(schutz)konzept übernehmen. Allerdings ist zu fragen, wie mit dem Vorteil der chinesischen Unternehmen umgegangen werden soll und wie Daten ausländischer Unternehmen in China geschützt werden können.

Abbildung 7: Struktur des Corporate Social Credit System (CSCS)



Quelle: Meissner 2017

III. Chinesische Unternehmen drängen weltweit in die Märkte – Sorge deutscher Unternehmen, von chinesischen Unternehmen überholt zu werden

1. Chinesische Exporte und Auslandsinvestitionen

Die starke wirtschaftliche Entwicklung Chinas zeigt sich nicht nur in China selbst. Chinesische Unternehmen sind immer mehr im Ausland aktiv und werden zu ernstzunehmenden Wettbewerbern für deutsche Unternehmen in Deutschland und weltweit. Der Warenwert der chinesischen Exporte nach Deutschland ist zwischen 2008

und 2018 um 41 Prozent gestiegen (Abbildung 8). Am stärksten war der Anstieg bei elektrischen Ausrüstungen (+105 Prozent) und bei der Produktgruppe Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse (+173 Prozent) (Abbildung 9). Einen leichten Rückgang gab es bei Bekleidung (-4 Prozent). Zudem werden die importierten Vorleistungen an diesen Exporten immer geringer (Abbildung 10).

Abbildung 8: Entwicklung der chinesischen Exporte nach Deutschland

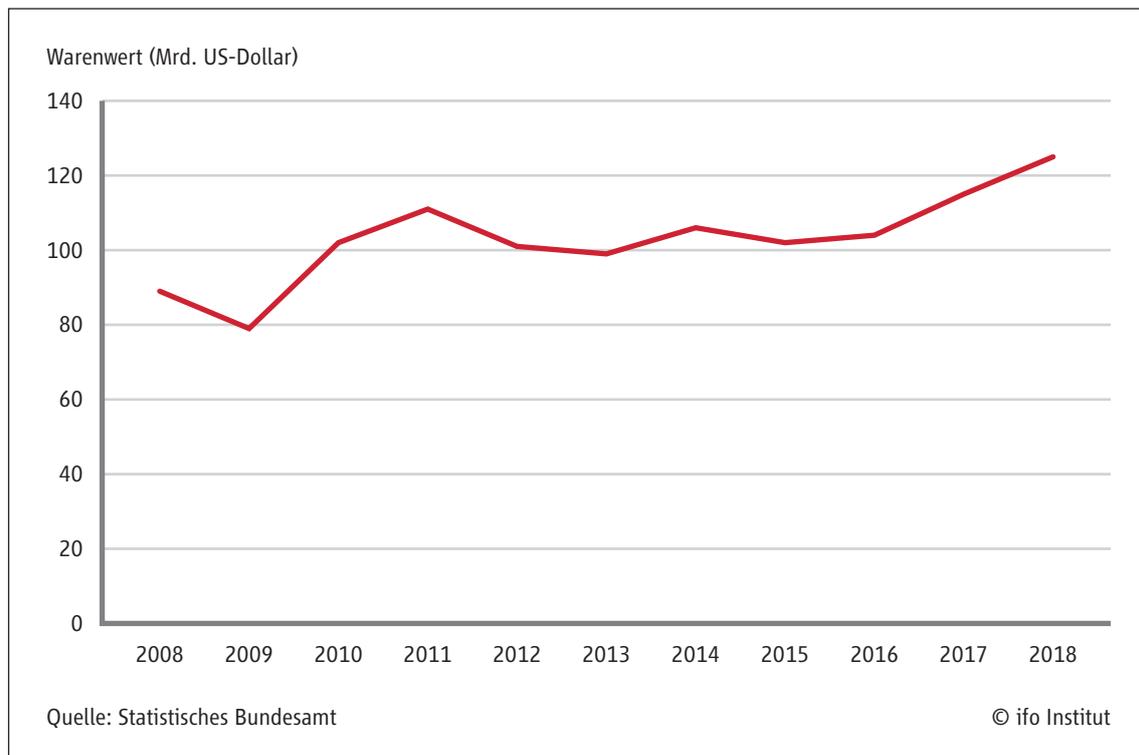


Abbildung 9: Chinesische Exporte nach Deutschland: Produktgruppen mit höchstem Warenwert der Exporte

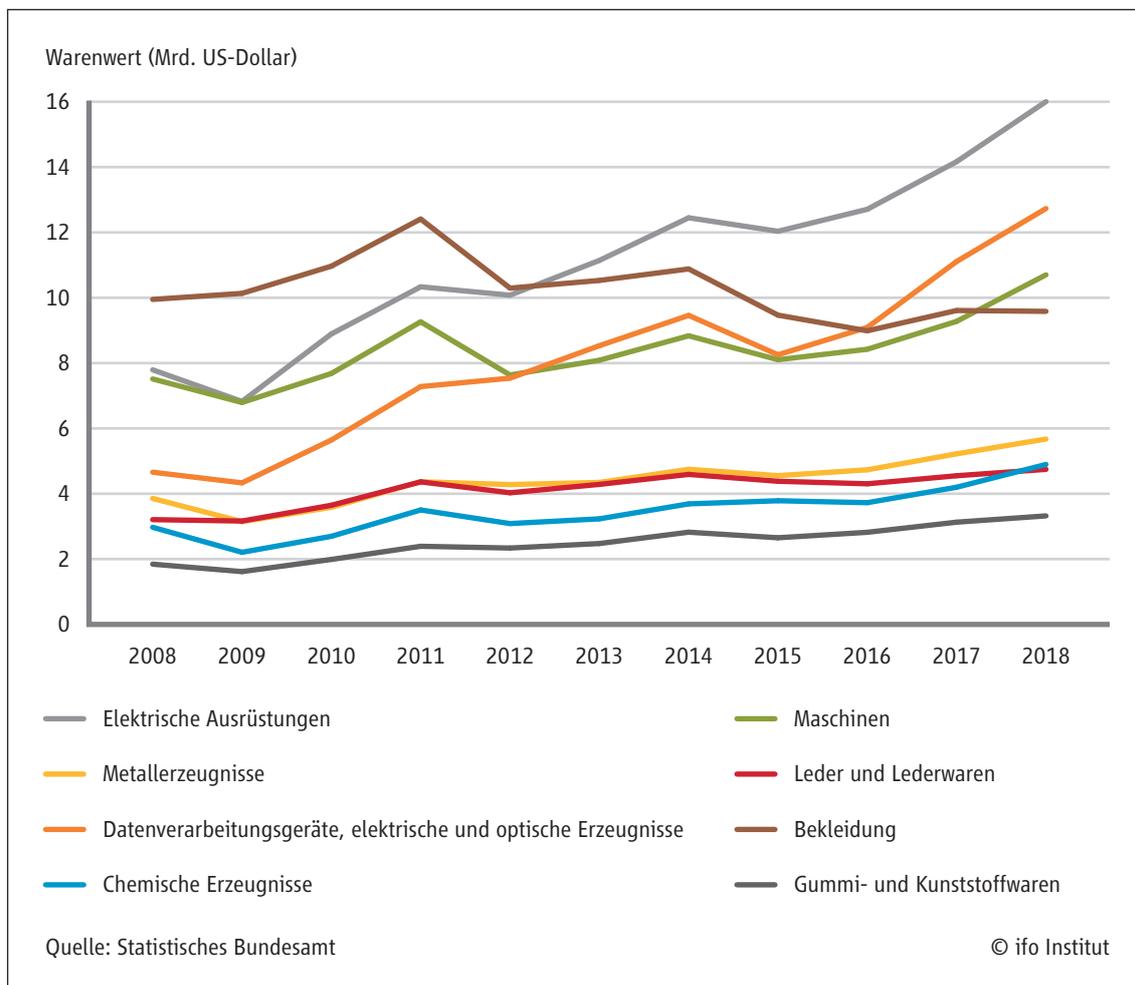
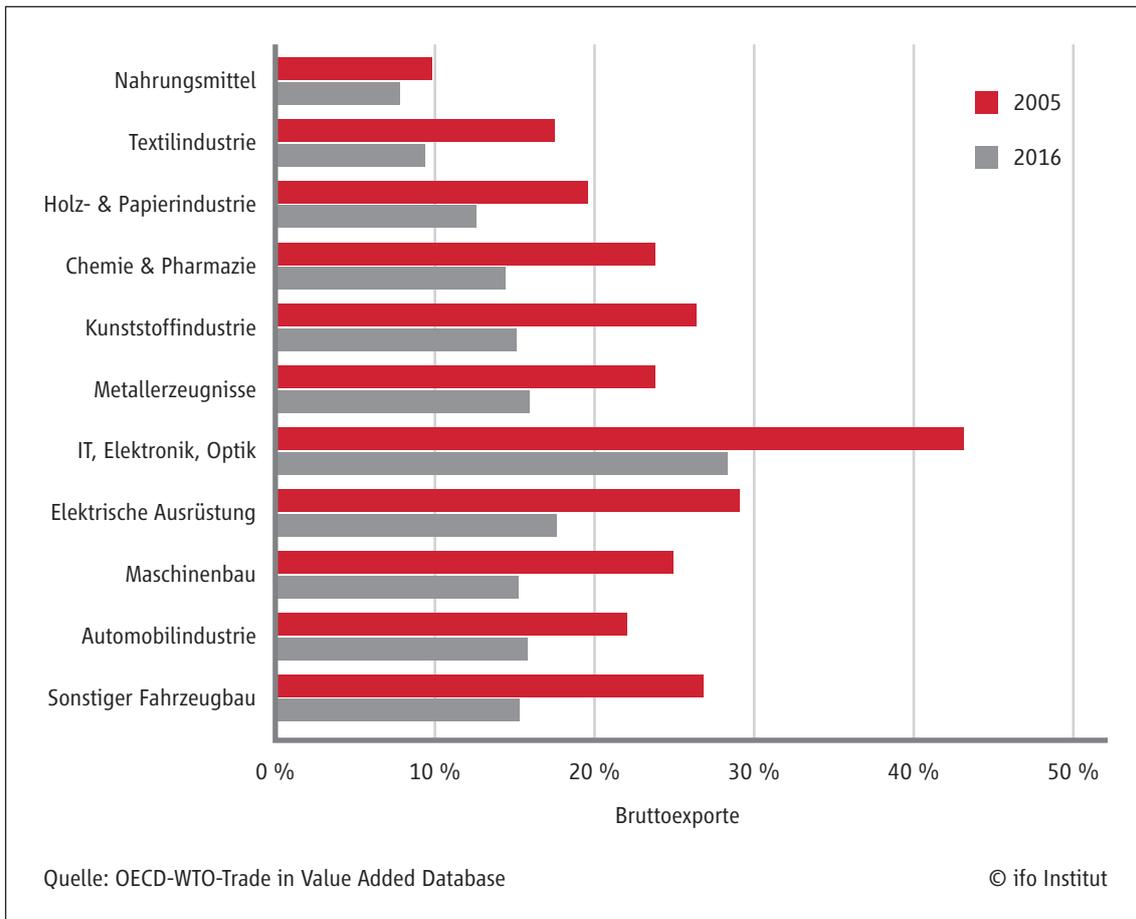


Abbildung 10: Importierter Wertschöpfungsanteil an den Exporten Chinas (alle Produktionsstufen)



Doch China exportiert nicht nur in China gefertigte Produkte nach Deutschland und in die ganze Welt. In den letzten zehn Jahren haben chinesische Direktinvestitionen und Baukontrakte im Ausland stark an Bedeutung gewonnen (Abbildung 11). Im Zeitraum von 2005 bis 2017 vervielfachten sich die Investitionen Chinas in der Welt, mit einem Höchstwert von 177 Milliarden US-Dollar im Jahr 2017. Etwa ein Viertel der chinesischen Auslandsinvestitionen sind Greenfield-Investitionen, während es sich bei knapp drei Viertel des Investitionsvolumens

um *Mergers and Acquisitions* handelt. Die Baukontrakte erreichten 2017 einen Wert von 103 Milliarden US-Dollar. Im Jahr 2018 sind jedoch sowohl Baukontrakte als auch Investitionen stark zurückgegangen. Gründe dafür finden sich im schwächer werdenden Wirtschaftswachstum in China, den stärkeren Kapitalkontrollen und Liquiditätserfordernissen, sowie der strengerer Regulatorik in den Zielländern. Die chinesischen Investitionen in Deutschland waren auch 2018 wieder recht hoch (Abbildung 12; Felbermayr et al. 2019).

Abbildung 11: Entwicklung der chinesischen Investitionen und Baukontrakte weltweit

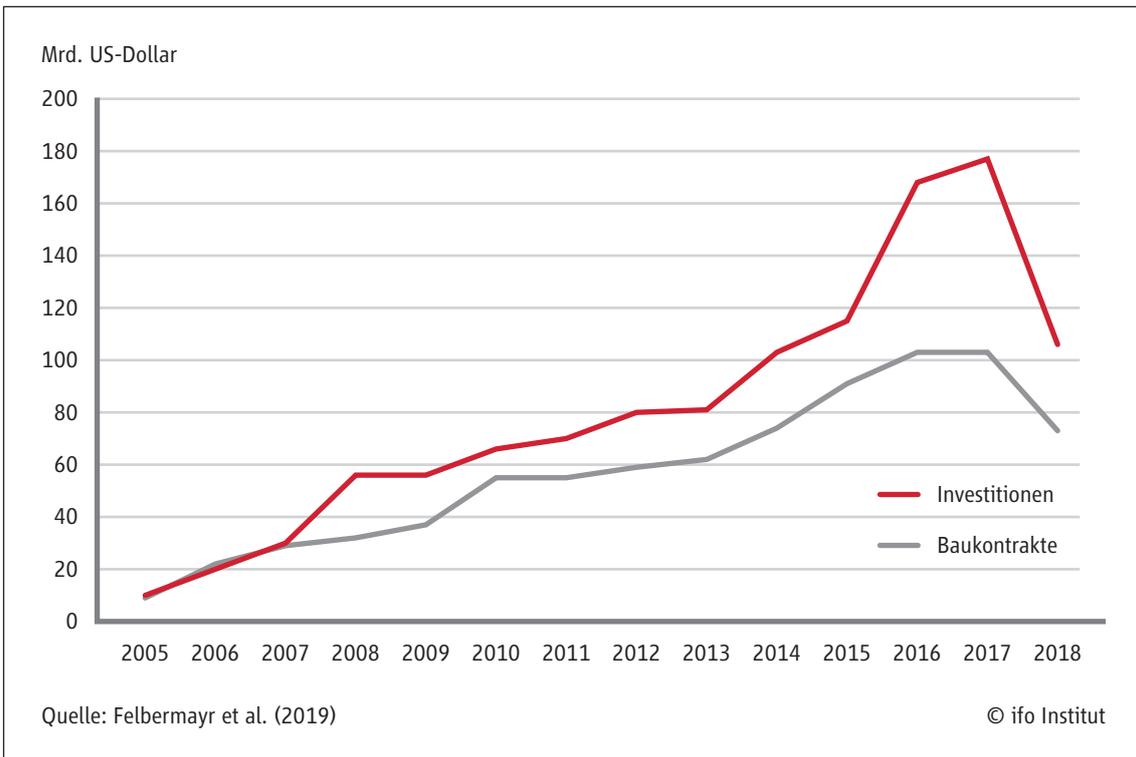
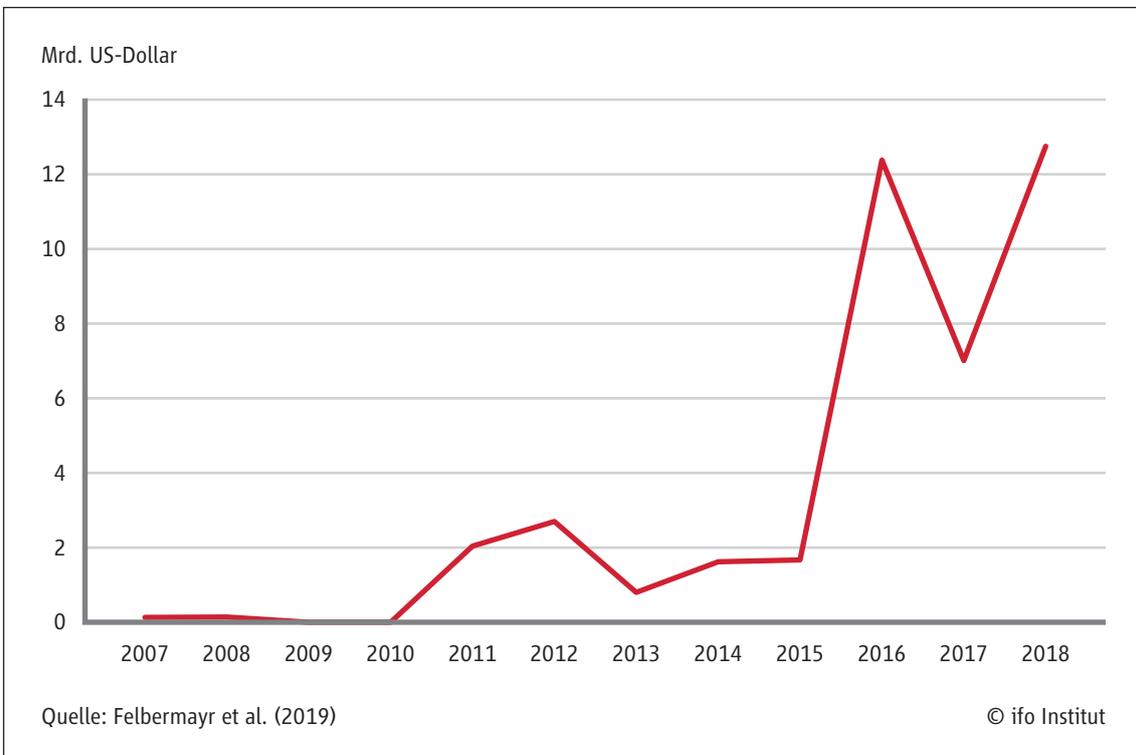


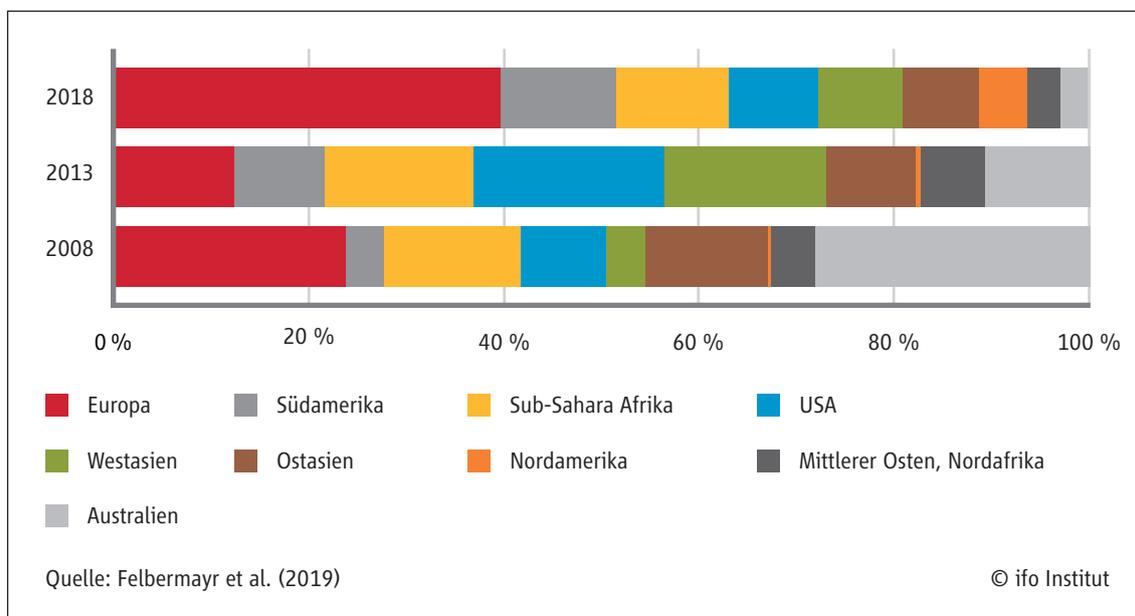
Abbildung 12: Entwicklung der chinesischen Investitionen in Deutschland



Das Jahr 2013 kennzeichnet offiziell den Start der *Belt-and-Road-Initiative* (BRI), auch „Neue Seidenstraße“ genannt. Damit zielt China darauf ab, die Konnektivität zwischen China und Europa zu erhöhen und sich wirtschaftlich enger an eine Vielzahl asiatischer Länder und die Regionen entlang der „Neuen Seidenstraße“ anzubinden. Bezogen auf das Gesamtvolumen chinesischer Auslandsinvestitionen und Baukontrakte seit 2014 fielen rund 53 Prozent der chinesischen Investitionen und Baukontrakte unter BRI (Felbermayr et al. 2019). Fuest et al. (2019) zeigen, dass seit dem Start von BRI staatliche chinesische Unternehmen ihre Auslandsakquisitionen in den BRI-Staaten signifikant erhöht haben.

Das chinesische Engagement im Ausland weist eine breite geographische Diversifikation auf (Abbildung 13). Eher ungewohnt sind die Regionen der Investitionstätigkeit Chinas. Diese sind neben Südamerika und Afrika in erster Linie wohlhabende Länder, womit zum ersten Mal ein Schwellenland in erwähnenswertem Umfang Direktinvestitionen in Industrienationen tätigt. Wichtigste Zielregionen im Jahr 2018 waren Europa, Südamerika, Afrika und die USA, wobei Europa und Südamerika deutlich zugelegt haben (Felbermayr et al. 2019).

Abbildung 13: Anteile der Weltregionen am chinesischen Investitionsvolumen



Für Deutschland lässt sich zusammenfassen, dass das chinesische Investitionsvolumen signifikant angestiegen ist: 78 Prozent der im Zeitraum 2005 bis 2018 getätigten chinesischen Investitionen in Deutschland sind auf Transaktionen innerhalb der letzten drei Jahre zurückzuführen. Dies war vor allem durch einzelne große Transaktionen getrieben. So übernahm im Jahr 2016 Midea den deutschen Roboterhersteller Kuka für 4,7 Milliarden US-Dollar (fast 40 Prozent des Gesamtvolumens der Direktinvestitionen 2016), gefolgt 2017 von der (Minderheits-)Beteiligung von HNA an der

Deutschen Bank mit 2,6 Milliarden US-Dollar (circa 37 Prozent des Gesamtvolumens 2017). Zuletzt fand der Einstieg von Geely bei Daimler im Februar 2018 mit circa neun Milliarden US-Dollar statt (fast 70 Prozent des Gesamtvolumens 2018). Felbermayr et al. (2019) argumentieren daher, dass es übertrieben sei, von einer chinesischen Investitionsflut zu sprechen, in der systematisch und flächendeckend deutsche Unternehmen aufgekauft werden.

2. Außenhandelsverordnung und EU FDI Screening

Als Reaktion auf den starken Anstieg der chinesischen Auslandsinvestitionen haben viele Länder eine stärkere Reglementierung von Auslandsinvestitionen diskutiert beziehungsweise eingeführt. Dazu zählen auch Änderungen in der deutschen Außenwirtschaftsverordnung und die *EU Foreign Direct Investment Screening Regulation*.

Im Dezember 2018 wurde die deutsche Außenwirtschaftsverordnung angepasst. Sie erlaubt nun die Investitionsprüfung von Erwerbsvorgängen bereits ab einer Prüfeintrittsschwelle von zehn Prozent (anstatt bislang 25 Prozent) der Stimmrechte an bestimmten inländischen verteidigungsrelevanten Unternehmen, sowie an inländischen Unternehmen im Bereich bestimmter ziviler sicherheitsrelevanter Infrastrukturen (§ 55 Abs.1, § 56 Abs.1 Außenwirtschaftsverordnung).

Im April 2019 hat die EU-Kommission die *EU FDI Screening Regulation* eingeführt, die einen Rahmen für die Überprüfung von ausländischen Direktinvestitionen in der EU schafft. Sie betrifft *Mergers & Acquisitions*, nicht jedoch *Greenfield*-, Risikokapital- oder Portfolioinvestitionen. Überprüfungen können durch die Mitgliedsstaaten oder die EU-Kommission aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit erfolgen. Vor allem für „Projekte und Programme, die das Unionsinteresse beeinträchtigen dürften“ können Überprüfungen erfolgen. Dazu zählen insbesondere Projekte und Programme, die mit EU-Mitteln in erheblicher Höhe gefördert werden oder unter die EU-Vorschrift über „kritische Infrastrukturen und Technologien oder Ressourcen“ fallen (Van Roosebeke und Baran 2017). Zusätzlich müssen Mitgliedsstaaten einen jährlichen Bericht einreichen, der eine Übersicht über die ausländischen Direktinvestitionen in dem jeweiligen Land gibt, sowie eine nationale ADI-Anlaufstelle schaffen (Hanemann et al. 2018). Solch eine Abstimmung auf EU-Ebene ist sinnvoll, da die Investition in einem Land immer auch einen Zugang zum EU-Binnenmarkt bedeutet.

3. Made in China 2025

Dank seiner starken wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten gehört China heute zu den *middle income countries*, also zu den Ländern mit einem mittleren Einkommensniveau. Dies birgt jedoch die Gefahr der *middle income trap*: Aufgrund der gestiegenen Einkommen und Löhne schwinden die komparativen Kostenvorteile im Vergleich zu den hochentwickelten Ländern. Gleichzeitig ist die technologische Entwicklung noch nicht so weit fortgeschritten, um mit den entwickelten Volkswirtschaften im Technologie- und Innovationswettbewerb bestehen zu können. Um dieser Falle zu entkommen, hat China 2015 die Made in China 2025-Strategie initiiert. Made in China 2025 zielt darauf ab, Chinas Verarbeitendes Gewerbe von der Werkbank für die westlichen Industriestaaten zu einem Technologieführer weiterzuentwickeln (Zenglein und Holzmann 2019).

Made in China 2025 ist Chinas zentrale Innovations- und Industriepolitik. Dabei liegt der Fokus auf zehn Schlüsselindustrien:

1. Informations- und Kommunikationstechnologien der neuen Generation
2. High-End gesteuerte Werkzeugmaschinen-systeme und Robotertechnologie
3. Anlagen für Luft- und Raumfahrttechnik
4. Schiffbau und Meerestechnik
5. Moderne Anlagen für den Schienenverkehr
6. Elektromobilität
7. Elektrizitätsanlagen
8. Maschinen für die Landwirtschaft
9. Neue Werkstoffe und Materialien
10. Biomedizin und High-Performance Medizingeräte

Die Ausgestaltung und Spezifizierung konkreter Ziele für die Umsetzung der Strategie wird in zahlreichen begleitenden Dokumenten bestimmt. So wurden in der „Technology Roadmap 2017“ die Ziele ausgegeben, dass chinesische Unternehmen bis 2025 bei *New Energy Vehicles* (NEV) einen Marktanteil in China von 90 Prozent

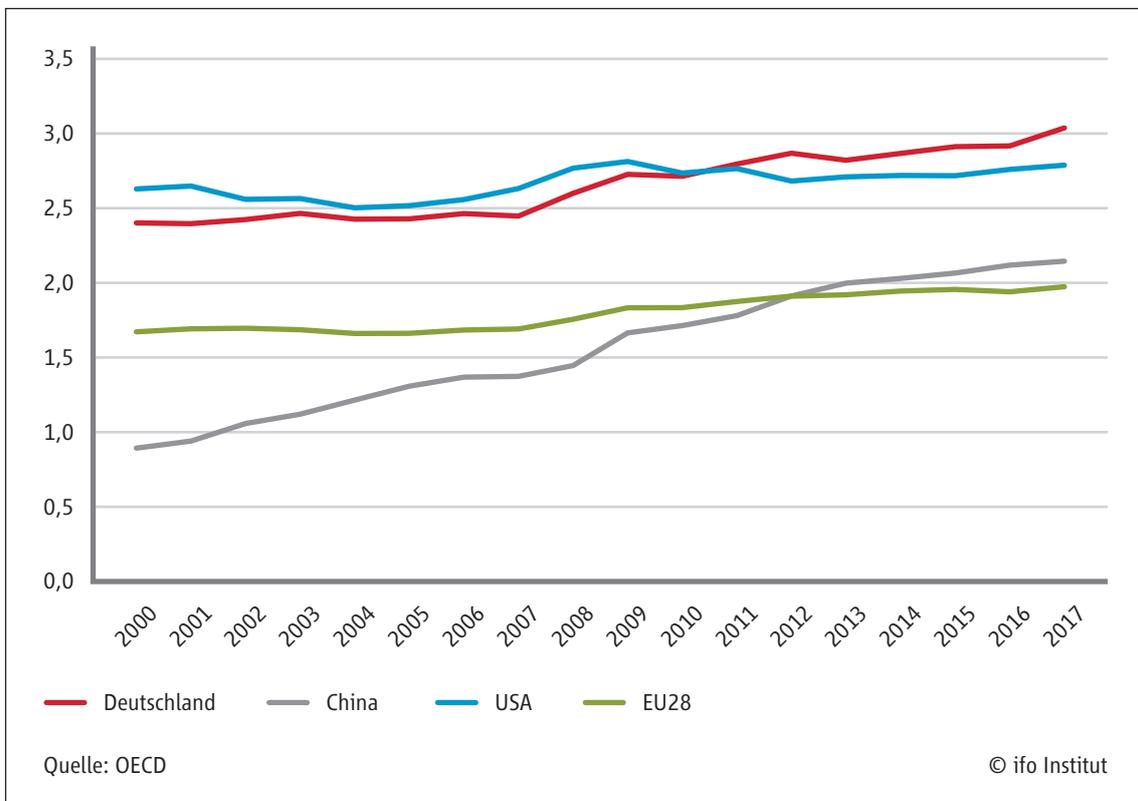
und bei IT-Produkten für Autos von 80 Prozent erreichen sollen. Weitere Zielgrößen sind unter anderem chinesische Patente je Umsatz. Neben einer entsprechend ausgerichteten Industriepolitik sollen die Ziele durch großzügige Finanzierungsangebote und Subventionen erreicht werden. Dabei spielen *State Owned Enterprises* (SOE) eine strategische Rolle. Viele der definierten zentralen Industrien, wie zum Beispiel Schiffbau, Luftfahrt, Hochgeschwindigkeitszüge, Elektronik, Anlagenbau oder Automobilbau sind von SOE geprägt. Innovationstreiber sind jedoch vor allem private Unternehmen. Sind diese erfolgreich, wird von ihnen erwartet, zu den nationalen politischen Zielen beizutragen (Zenglein und Holzmann, 2019).

Die regionalen Verwaltungen spielen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Made in China 2025; fast alle Provinzen haben eigene Umsetzungspläne erarbeitet. Darüber hinaus sind regionale Pilotprojekte wichtig für

die Implementierung neuer Technologien in der Praxis. Die erste Pilotstadt war 2016 Ningbo in der Provinz Zhejiang, heute gibt es 31 Made in China 2025-Pilotstädte. In jeder werden spezifische Schlüsseltechnologien aus Made in China 2025 entwickelt. Im Jahr 2018 wurden 22 dieser Pilotstädte zu National Demonstration Zones weiterentwickelt (Zenglein und Holzmann, 2019).

Die genaue Fördersumme zu beziffern, die in Made in China 2025 investiert wird, ist kaum möglich. Schätzungen zufolge handelt es sich um mehrere hundert Milliarden US-Dollar. Dabei kommen eine ganze Reihe von Förderinstrumenten zum Einsatz: Industriesubventionen, Finanzförderinstrumente wie *insurance compensation schemes*, steuerliche Förderung oder Investitionsfonds, KMU-Finanzierung sowie direkte Förderung von Pilotregionen. Zudem bieten die großen staatlichen Banken Finanzierungen für Made in China 2025-Projekte (Zenglein und Holzmann, 2019).

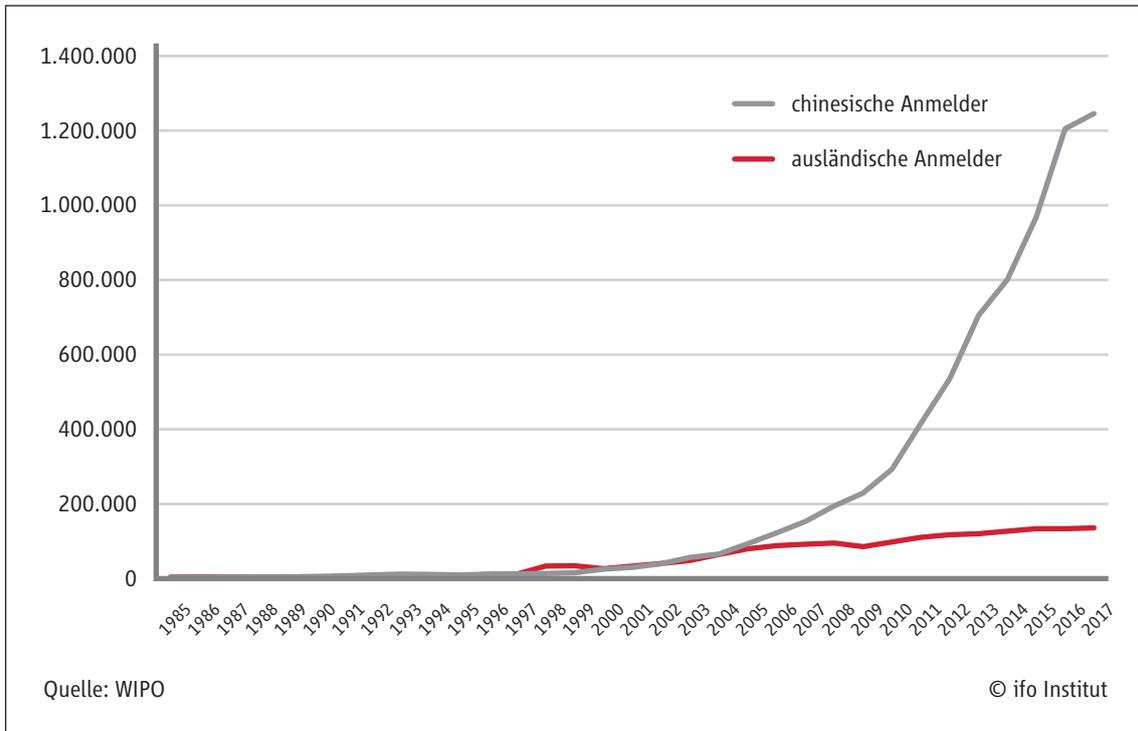
Abbildung 14: Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Prozent des BIP



Bereits vor Einführung von Made in China 2025 hat China seine Investitionen in Forschung und Entwicklung stark ausgeweitet. Im Jahr 2017 waren die Ausgaben für Forschung und Entwicklung gemessen als Anteil

am Bruttoinlandsprodukt mit 2,15 Prozent höher als der entsprechende Wert in der EU (1,97 Prozent). In Deutschland war der Anteil mit 3,04 Prozent noch einmal deutlich höher (Abbildung 14).

Abbildung 15: Patentanmeldungen ausländischer und chinesischer Antragsteller in China



Entscheidend ist jedoch nicht der Input, sondern ob die Forschungsaktivitäten erfolgreich waren. Ein Indikator, um Ergebnisse von Forschung und Entwicklung zu messen, sind Patentanmeldungen. Abbildung 15 zeigt die Entwicklung der Patentanmeldungen am chinesischen Patentamt aufgeschlüsselt nach Anmeldungen von chinesischen und ausländischen Anmeldern. Insgesamt sind die Patentanmeldungen in China in den letzten zehn Jahren stark gestiegen, wobei der Anstieg vor allem inländischen Anmeldern zuzuschreiben ist.

der Patentanmeldungen fördern. Abbildung 16 zeigt die Erteilungsraten am chinesischen Patentamt für chinesische und ausländische Anmelder. Daraus wird deutlich, dass Patentanmeldungen von ausländischen Anmeldern sehr viel häufiger Patente erteilt werden. Insgesamt scheinen die Erfindungen der chinesischen Anmeldern daher einen geringeren Neuerungswert zu haben. Eine beliebte Strategie chinesischer Anmelder war in der Vergangenheit, kleinere Neuerungen um bestehende Patente herum anzumelden (EFI 2012).

Allerdings gibt es Anzeichen, dass die chinesische Strategie und das Anreizsystem mehr Quantität als Qualität

Abbildung 16: Patenterteilungsraten chinesischer und ausländischer Anmelder in China

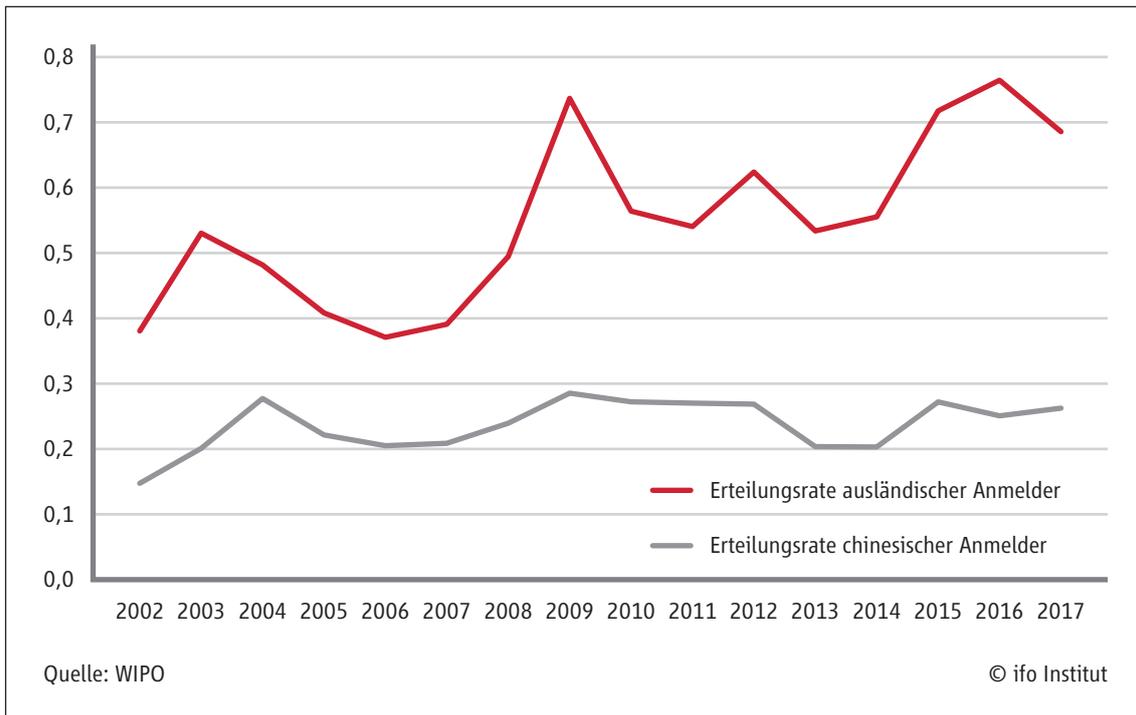
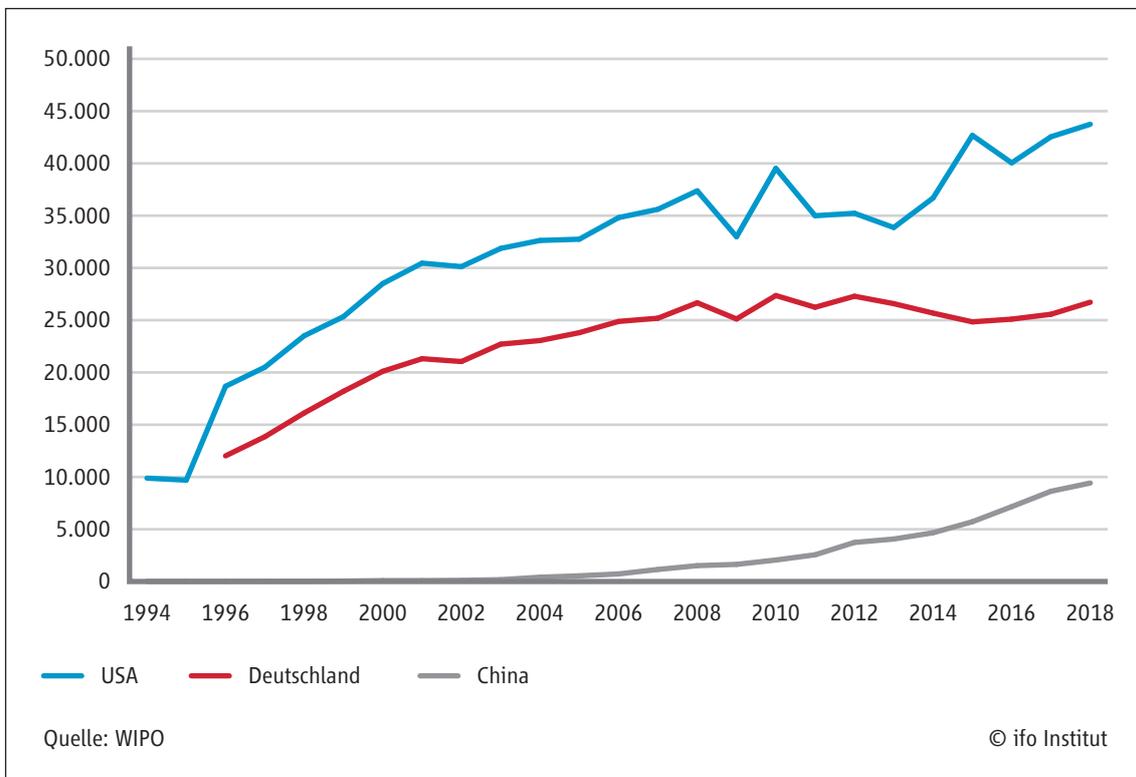


Abbildung 17: Patentanmeldungen am europäischen Patentamt nach Herkunftsland des Anmelders



Ein weiterer Hinweis darauf, dass Patentanmeldungen chinesischer Anmelder einen geringeren Neuerungswert haben und qualitativ unter dem Weltniveau liegen, ist die Wahl des Patentamtes, an dem die Patente angemeldet werden. Am europäischen Patentamt spielen chinesische Patente nur eine untergeordnete Rolle (Abbildung 17). Zwar melden auch Unternehmen und Institutionen aus anderen Ländern Patente größtenteils am heimischen

Patentamt an, aber bei den chinesischen Anmeldern ist diese Struktur noch sehr viel ausgeprägter (Abbildung 18 und Abbildung 19). Auch die Patenterteilungsrate am europäischen Patentamt liegt für chinesische Anmelder deutlich unter der Rate deutscher oder US-amerikanischer Anmelder (Abbildung 20). Viele der chinesischen Erfindungen scheinen neu für den chinesischen aber nicht für den Weltmarkt zu sein.

Abbildung 18: Chinesische Patentanmeldungen nach Patentamt

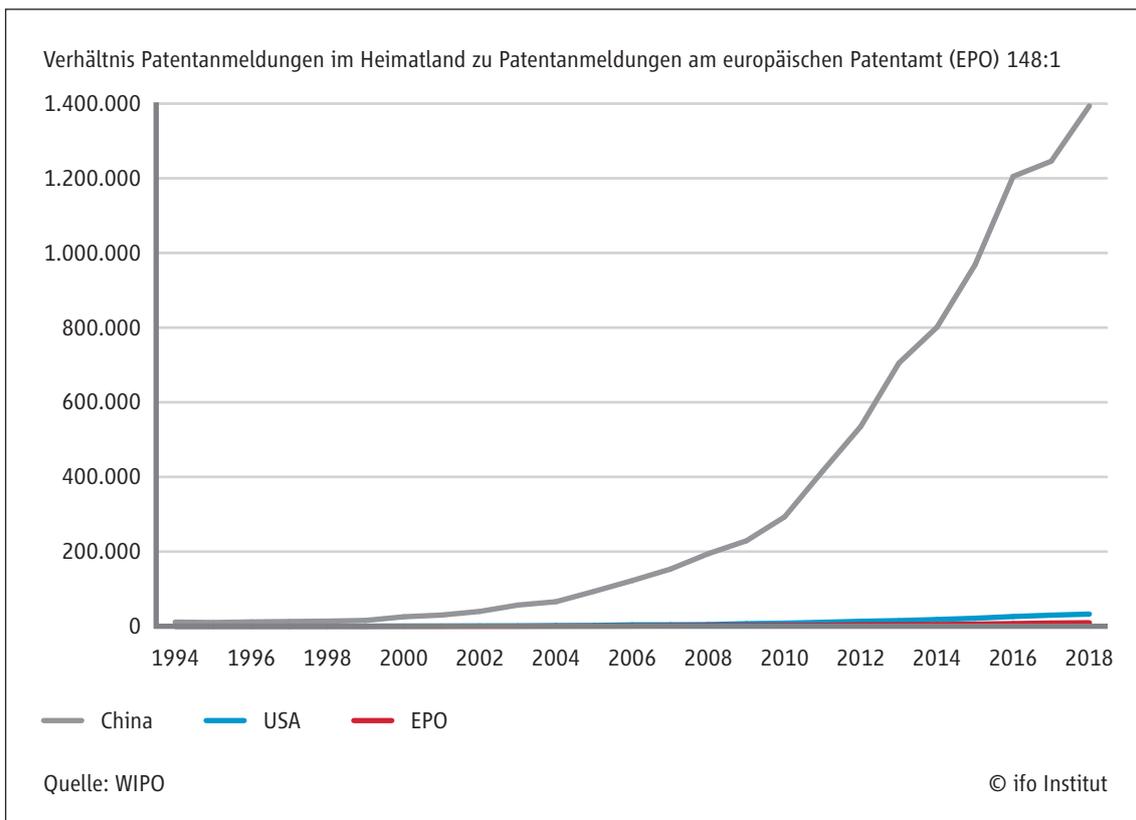


Abbildung 19: US-Patentanmeldungen nach Patentamt

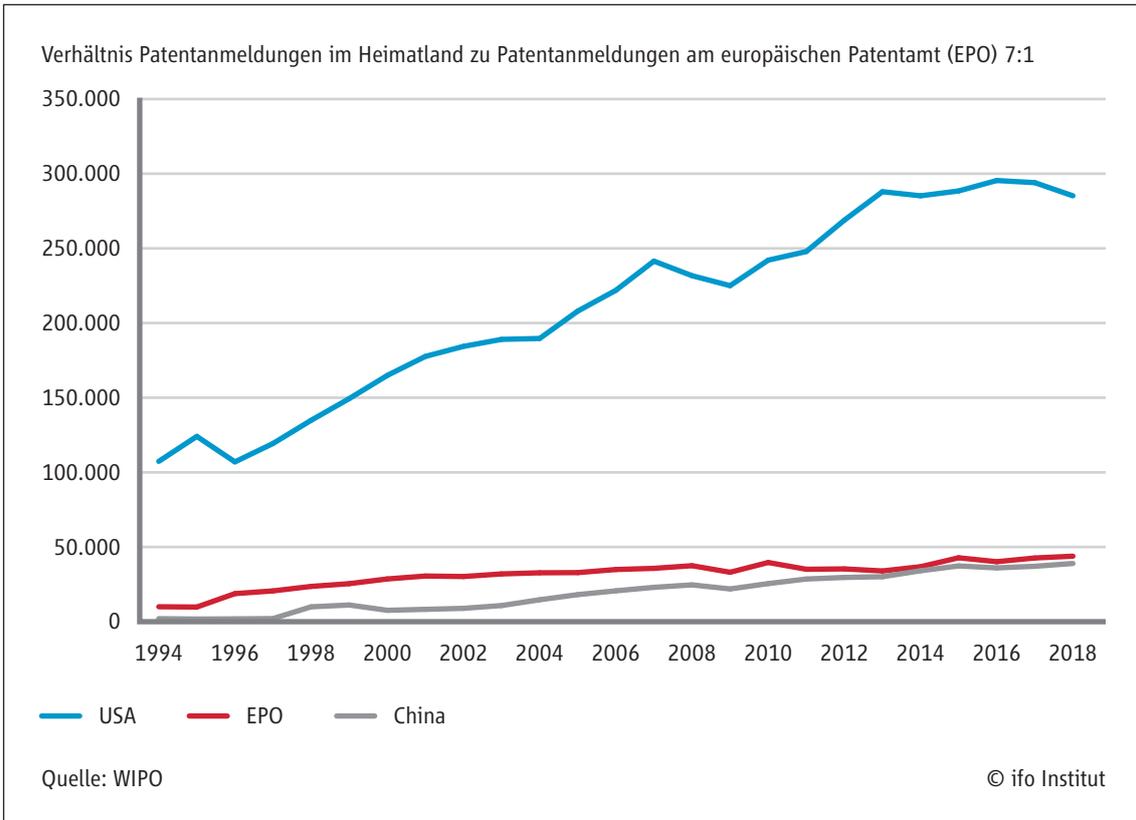
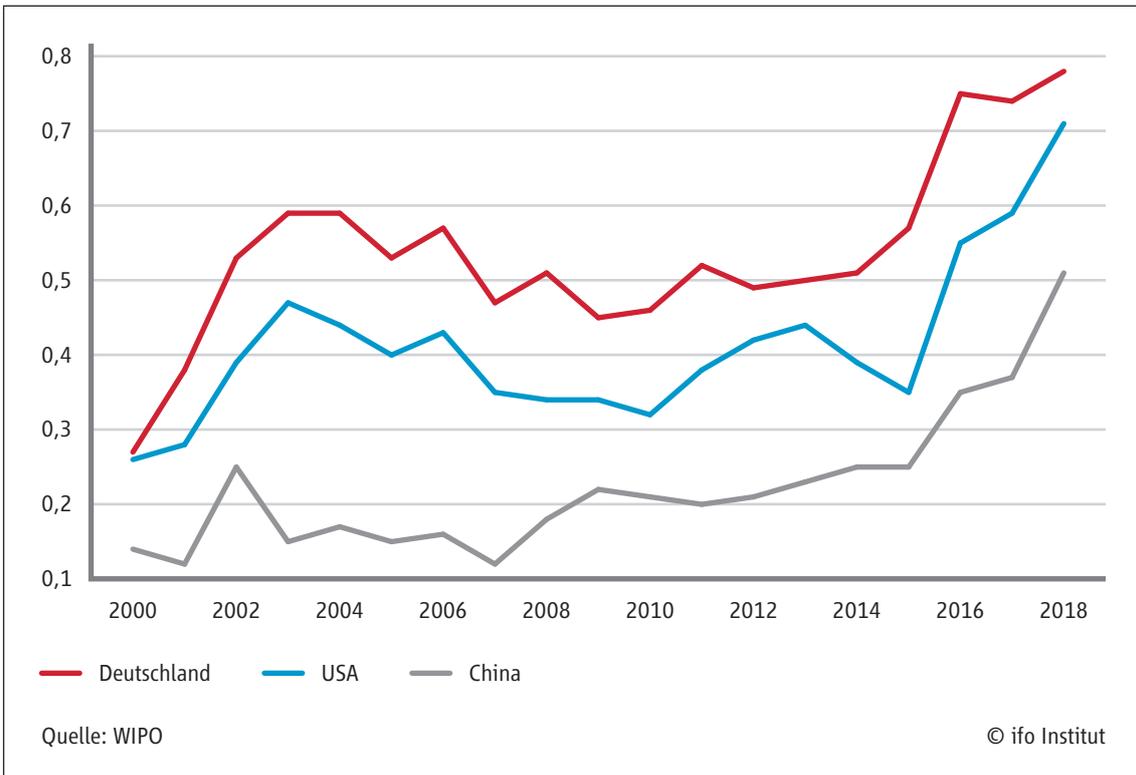


Abbildung 20: Patenterteilungsraten am Europäischen Patentamt nach Herkunftsland des Anmelders



Wie ist die chinesische Innovationsstrategie also zu bewerten? Der Blick auf die Patentanmeldungen deutet darauf hin, dass China sich zu einem erfolgreichen Innovator entwickelt hat. Aber der zweite Blick auf Patenterteilungsraten und die gewählten Zielländer zeigt ein differenziertes Bild. Die chinesischen Patente sind vor allem Neuerungen für den chinesischen Markt, nicht für die Weltmärkte. China befindet sich in vielen Bereichen noch hinter der weltweiten Technologiegrenze und betreibt erfolgreich einen technologischen Aufholprozess.

Eine aktuelle Studie mit chinesischen Mikrodaten unterstreicht diesen Befund (Cheng et al. 2019). Demnach erhalten besonders Firmen in Staatsbesitz und politisch gut vernetzte Firmen Innovationsförderung. Die Firmen, die Innovationsförderung erhalten, melden zwar mehr und erfolgreicher Patente an und führen eher neue Produkte ein, aber sie melden und erhalten nicht unbedingt mehr Patente im Ausland. Zudem weisen sie weder höhere Produktivität, noch höhere Gewinne, noch größere Marktanteile auf. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die Allokation der chinesischen Innovationsförderung ineffizient ist und nur inkrementelle und keine radikalen Innovationen begünstigt.

Grundsätzlich liegt der Fokus von Made in China 2025 auf der Stärkung des chinesischen Innovationssystems. Die Förderung von Forschung und Entwicklung im Inland wird aber ergänzt durch Maßnahmen zur Erlangung ausländischen Know-hows. Dabei sind die wichtigsten Kanäle des Wissenstransfers das Anwerben von Fachkräften aus dem Ausland, die Ansiedelung von ausländischen Unternehmen in China und Investitionen in ausländische Unternehmen.

Zur Unterstützung des Anwerbens von Fachkräften aus dem Ausland haben zahlreiche Städte Förderprogramme aufgelegt. So hat etwa die Stadt Shenzhen bereits 2011 das Programm „Pfau“ ins Leben gerufen, um Unternehmen beim Anwerben von Hochqualifizierten

aus dem Ausland zu unterstützen. Bei der Einführung betrug die Unterstützung je nach Qualifikationsniveau bis zu 230.000 US-Dollar. Im Zuge der im Jahr 2017 eingeführten *Interim Measures for Attracting High-Level Foreign Talents* bietet Shenzhen Zuschüsse für Hochqualifizierte in drei Kategorien in Höhe von 240.000, 300.000 oder 450.000 US-Dollar. Die Höhe des Betrags richtet sich nach einer Reihe von Kriterien, wie Position in Wissenschaftsakademien, Innovationsprogrammen, wissenschaftlichen Zeitschriften oder renommierten wissenschaftlichen Organisationen. Über die direkte finanzielle Hilfe hinaus gewährt Shenzhen Subventionen für die Ausbildung von Kindern der Begünstigten, Aufenthaltsgenehmigungen, medizinische Versorgung, Sozialversicherung und Steuern.²

Außerdem wurde 2017 das Programm „Pfau“ um die Unterstützung für Innovatoren-Teams erweitert. Subventionen sind möglich für Teams, die ein Start-up in Zukunftstechnologien oder –bereichen, unter anderem IT, neue Energien, neue Materialien, Umweltschutz, Raumfahrt, Gesundheit oder Robotik, gegründet haben. Ein Team kann bis zu 15 Millionen US-Dollar erhalten, im Durchschnitt erhalten die Teams drei Millionen US-Dollar. Teams, die im Programm Pfau nicht zum Zuge kamen, aber in denen Potential gesehen wird, können trotzdem bis zu 750.000 US-Dollar Unterstützung erhalten.

Voraussetzung und Anforderungen für die finanzielle Unterstützung von Gründerteams im Zuge des Programms „Pfau“ sind, dass sich das Gründungsteam aus ausländischen Experten, chinesischen Rückkehrern oder Chinesen mit Auslandserfahrung zusammensetzt. Das Team muss schon mindestens zwei Jahre zusammenarbeiten, über Hightech Kenntnisse und Innovationsfähigkeiten verfügen und bereits substantielle Ergebnisse vorweisen können. Nach Erhalt der Subvention müssen mindestens die Hälfte des Teams sowie der Teamleiter für mehr als fünf Jahre Vollzeit in Shenzhen arbeiten, die weiteren Teammitglieder für mehr als sechs Monate

2 www.china-briefing.com/news/incentives-shenzhen-attracting-foreign-talent/

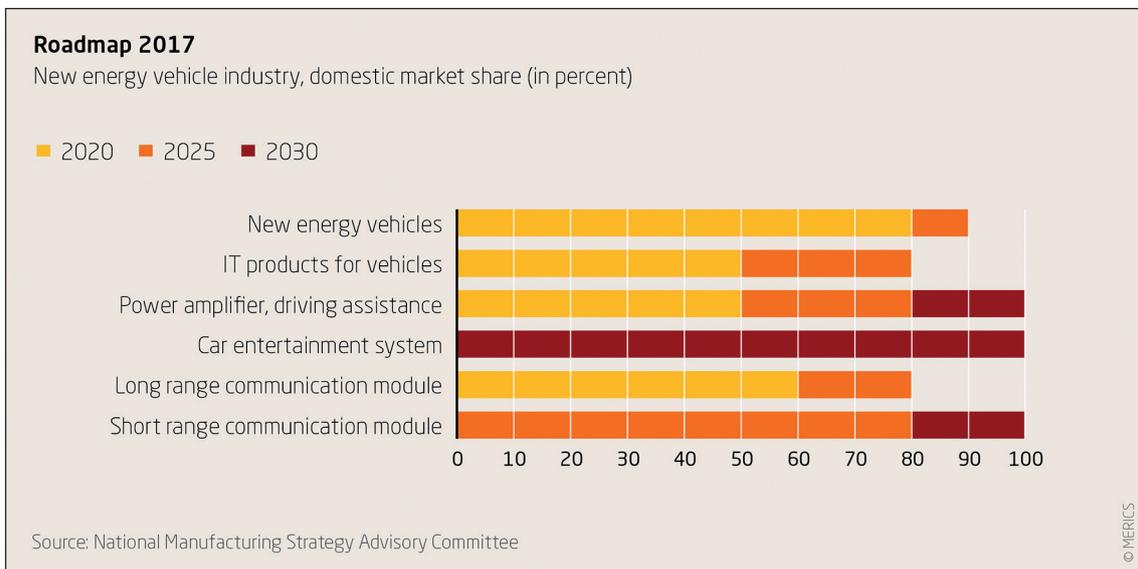
im Jahr. Während des Programms ist kein Wechsel des Teamleiters oder des Kernteams erlaubt.

Ein weiterer Weg, Zugang zu fortgeschrittenen Technologien zu erhalten, sind Wissenstransfers aus ausländischen Unternehmen. Dabei verfolgt China zwei Ansatzpunkte: Zum einen setzt China Anreize für ausländische Unternehmen, die High-Tech Aspekte der Produktion bzw. die hochwertigsten Teile ihrer Wertschöpfungsketten nach China zu verlagern. Zum anderen tätigen chinesische Unternehmen strategisch – ausgerichtet an Made in China 2025 und mit staatlicher Unterstützung – Investitionen in ausländische Unternehmen (Dowling und Yu 2019). Beispielsweise hat der chinesische Bahntechnikkonzern CRRC jüngst die Kieler Lokfabrik von Vossloh übernommen. Das Unternehmen zeichnet sich nicht durch eine überdurchschnittliche Profitabilität aus, beherrscht aber die komplizierten Zulassungsprozesse für Europas

Eisenbahnen, was von strategischem Wert für CRRC ist. Dieses Beispiel deckt sich mit der generellen Schlussfolgerung in Fuest et al. (2019), wonach chinesische Käufer Unternehmen mit geringerer Profitabilität, höheren Schulden und mehr Patenten erwerben als Käufer aus anderen Ländern.

Made in China 2025 hat im Ausland zu der wohl berechtigten Sorge geführt, dass China international zu einem immer stärkeren Wettbewerber wird, teilweise auch aufgrund von Wissen, Technologien und Daten, die es aus dem Ausland oder von ausländischen Unternehmen erlangt hat. Gleichzeitig zielt die Strategie auf höhere Marktanteile chinesischer Unternehmen im chinesischen Markt ab (Abbildung 21; Zenglein und Holzmann 2019). Dies nährt Befürchtungen, dass China in diesen Zukunftsbereichen restriktiver gegenüber ausländischen Firmen werden wird.

Abbildung 21: Ziele für Marktanteile chinesischer Hersteller im chinesischen Markt für New Energy Vehicles (NEV)



Quelle: Zenglein und Holzmann 2019

IV. Weitere Entwicklung und Handlungsempfehlungen – Wie sollten Deutschland und die EU auf die Entwicklung Chinas reagieren?

Trotz der vielen Schwierigkeiten und Herausforderungen bei der Geschäftstätigkeit in China wollen europäische Unternehmen weiterhin in China investieren. Das zeigt die Befragung der Europäischen Handelskammer unter in China tätigen europäischen Unternehmen. Für 77 Prozent der befragten Unternehmen gehörte China 2019 zu den Top Fünf Zielländern für Investitionen. Ein ebenso hoher Anteil sieht China dort auch in der Zukunft. 56 Prozent der befragten Unternehmen planen, ihre Geschäftstätigkeit in China auszudehnen (European Chamber of Commerce in China 2019a). Die Möglichkeiten des chinesischen Marktes überwiegen demnach die Schwierigkeiten der Geschäftstätigkeit in China. Nichtsdestotrotz ergeben sich durch die institutionellen Gegebenheiten in China derzeit erhebliche Herausforderungen für ausländische Unternehmen.

Der chinesische Staatskapitalismus führt zu teilweise unfairem Wettbewerb zwischen chinesischen und ausländischen Unternehmen sowohl in China als auch in Deutschland und auf den Weltmärkten. Was können richtige Antworten auf die Entwicklung Chinas und die chinesische Wirtschafts- und Industriepolitik sein? Verschiedene Forderungen treten in der öffentlichen Debatte immer wieder auf, allerdings sind die vermeintlich einfachen Antworten meistens nicht zielführend. Wiederholt wird die Schaffung europäischer Champions gefordert. Dabei wird argumentiert, dass nur solche Großunternehmen im Wettbewerb mit den chinesischen Staatskonzernen bestehen könnten.

Die Industriestrategie, die Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier am 29. November 2019 vorgelegt hat, betont die Wichtigkeit einer gemeinsamen europäischen Industriepolitik (BMW 2019). Zu begrüßen ist dabei die geplante Förderung gemeinsamer Forschung von Unternehmen aus der EU sowie die Weiterentwicklung des EU-Binnenmarktes. Im ersten Entwurf der Industriestrategie vom Februar 2019 wurde noch explizit die

Unterstützung und Schaffung nationaler und europäischer Champions in der Luftfahrt, im Schienenverkehr, im Anlagenbau und im Finanz und Bankwesen – gegebenenfalls durch eine europäische Ministererlaubnis für Übernahmen und Fusionen - gefordert. Dies ist in der aktuellen Version der Industriestrategie nicht mehr enthalten, stattdessen wird auf mehr Rechtssicherheit für Unternehmenskooperationen und einen stärkeren Fokus auf die Analyse des globalen Wettbewerbs bei beantragten Fusionen abgestellt. Bereits heute wird im Rahmen des Fusionskontrollverfahren schon der potenzielle Wettbewerb auf dem relevanten – gegebenenfalls globalen - Markt analysiert. Diese Entwicklung der Industriestrategie ist positiv zu bewerten, denn die Idee, Größe sei gleichbedeutend mit Innovationskraft, ist ein Trugschluss. Die 1.300 mittelständischen Weltmarktführer in Deutschland, die sogenannten Hidden Champions – unter denen viele Familienunternehmen sind – beweisen das Gegenteil. Mehr Mitspracherecht der Mitgliedstaaten schafft keine innovativen europäischen Champions, sondern führt lediglich zu einem europäischen Geschacher um Privilegien für jeweils heimische Firmen. Entscheidungen werden beliebig, und es besteht die Gefahr, dass Partikularinteressen sich auf Kosten der Allgemeinheit durchsetzen, beispielsweise indem einzelnen Unternehmen marktbeherrschende Positionen eingeräumt werden.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Forderung, das EU-Beihilferecht zu aktualisieren (BMW 2019), kritisch zu betrachten. Wichtig ist, dass das Beihilferecht nicht als Hintertür genutzt wird, um europäische Champions zu privilegieren. Bereits heute sind durch die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung Vorhaben, die maßgeblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa beitragen, von der Anmelde- und Genehmigungspflicht befreit. Darunter fallen unter anderem Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation.

Auch die Förderung einzelner Technologien, wie die sogenannten Game-Changer-Technologien (BMW 2019), wird häufig gefordert. Allerdings ist die Fokussierung auf bestimmte vermeintliche Zukunftstechnologien für eine entwickelte Volkswirtschaft keine erfolversprechende Strategie. Es ist leicht, im Aufholprozess die weltweit führenden Technologien zu identifizieren. An der Technologiesgrenze ist es aber nicht mehr so einfach zu erkennen, welches die zukünftig erfolgreiche Technologie sein wird. Dieser Findungsprozess sollte daher den Marktakteuren überlassen werden. Wenn Marktakteure entscheiden, kein Batteriewerk in Europa zu bauen, dann sollte sich die Politik nicht darüber hinwegsetzen. Das BMWi hat nun allerdings beschlossen, die Batteriezellfertigung in Europa mit bis zu einer Milliarde Euro zu fördern. Die Zukunft wird zeigen, ob sich die Fertigung in Europa halten wird. Zumal sich abzeichnet, dass es in der Batteriezellfertigung weltweit Überkapazitäten geben wird (Falck und Koenen 2019). Der Versuch, eine Solarzellenproduktion in Deutschland zu etablieren, ist ein Beispiel für eine politische Entscheidung, die letztlich am Markt keinen Erfolg hatte. Das häufig für solche politischen Interventionen vorgebrachte Argument, geschlossene Wertschöpfungsketten in Europa zu schaffen, ist wenig überzeugend. Die Integration Europas in globale Wertschöpfungsketten und die damit verbundenen Vorteile internationaler Arbeitsteilung haben unsere Wettbewerbsfähigkeit in der Vergangenheit gestärkt, und das wird auch künftig so sein (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2019). Besser geeignet, die besten Lösungen zu finden, ist die technologieoffene Förderung von Forschung und Entwicklung. Dabei wird nicht der Weg, sondern nur das Ziel beziehungsweise das zu lösende Problem festgelegt.

Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Befragung, die das ifo Institut 2019 für die Stiftung Familienunternehmen durchgeführt hat. Weder die Schaffung von nationalen oder europäischen Großunternehmen noch die Förderung von ausgewählten Schlüsseltechnologien oder -branchen hält das Gros der befragten Unternehmen für den richtigen Weg bei der Gestaltung der europäischen Industriepolitik. Der Aufbau von nationalen

oder europäischen Großunternehmen wird lediglich von 1,4 Prozent der Familienunternehmen befürwortet, 14,9 Prozent halten die Förderung von Schlüsseltechnologien oder -branchen für sinnvoll (Garnitz et al. 2019).

In der Industriestrategie 2030 wird das Ziel formuliert, die technologische Souveränität Deutschlands und Europas zu wahren. Neben den sicherheitsrelevanten Technologien hält das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) auch bei Übernahmen im Bereich sensibler Technologien umfassendere Prüfungen für notwendig. Um ungewünschte Übernahmen zu verhindern, ist die Option von Beteiligungen privatwirtschaftlicher Akteure oder der KfW geplant (BMWi 2019). Laut einem parallel zur Industriestrategie veröffentlichten Bericht des Handelsblattes (Stratmann 2019) plant das BMWi, den Anwendungsbereich der Außenhandelsverordnung um sogenannte kritische Technologien zu erweitern. Dazu gehören Künstliche Intelligenz, Robotik, Halbleiter-, Bio- und Quantentechnologie. Dann könnte die Bundesregierung nicht mehr nur bei verteidigungsrelevanten Technologien, sondern auch bei den genannten Technologien ab einer geplanten Beteiligung von zehn Prozent einschreiten.

Diese Initiative ist sicherlich stark durch sichtbare Einzelfälle, wie die Übernahme des deutschen Robotikunternehmens KUKA durch den chinesischen Midea Konzern oder den Einstieg von BAIC bei Daimler, motiviert. Die Übernahme deutscher Unternehmen durch ausländische Investoren ist aber per se nicht problematisch. Problematisch ist die Tatsache, dass deutschen Unternehmen nicht die gleichen Möglichkeiten offenstehen, in chinesische Unternehmen zu investieren (vgl. Kapitel 2.2.). Deutschland sollte darauf drängen, dass China seinen Markt für deutsche und europäische Unternehmen öffnet, statt den deutschen Markt abzuschotten und für Investoren unattraktiver zu machen.

Die neue Wachstumstheorie (Aghion und Howitt 1997) unterscheidet zwischen Ländern an der weltweiten Technologiesgrenze und Ländern dahinter. Länder an der Technologiesgrenze können nur durch Innovationen

wachsen und schieben damit die weltweite Technologiegrenze weiter voran. Länder hinter der Technologiegrenze können durch Imitation wachsen, also durch Kopieren und Adaptieren bestehender Technologien. Dadurch lernen sie und holen zur Technologiegrenze auf. Für die beiden Typen von Ländern gibt es aber keine einheitlich passende „One-size-fits-all“-Industriepolitik. Für Länder an der Technologiegrenze sind Wettbewerb, Technologieoffenheit, der Schutz geistigen Eigentums und exzellente Hochschulen und Forschungseinrichtungen die besten Rahmenbedingungen dafür, dass diese mit der Weiterentwicklung der Technologiegrenze mithalten. Dagegen helfen Ländern hinter der Technologiegrenze eine aktive Industriepolitik, Wettbewerbsbeschränkungen, die die einheimischen Unternehmen vor der Konkurrenz fortschrittlicher Unternehmen aus Ländern an der Technologiegrenze schützen, der Import von Humankapital und das Kopieren von Technologien und Produkten – auch unter Missachtung geistigen Eigentums –, aufzuholen (Falck 2019).

Was bedeutet dies für das Verhältnis zwischen Deutschland und China? Hier treffen zwei unterschiedliche Entwicklungsstände und unterschiedliche Wirtschaftssysteme aufeinander, die nicht leicht miteinander vereinbar sind. Welchen Ansatz sollte Deutschland verfolgen, um einen fairen Wettbewerb mit China zu gewährleisten? Zwei Grundsätze sollten bei Verhandlungen mit China gelten: Zum einen Abstimmung auf europäischer Ebene, um das Gewicht des EU-Binnenmarktes in die Waagschale zu legen, und zum anderen Reziprozität und Fokussierung auf Marktöffnung und nicht Marktabschottung.

In einem vor Kurzem erschienenen Papier argumentieren Fuest und Pisani-Ferry (2019), dass die Europäische Union der Bereitstellung von öffentlichen Gütern eine höhere Priorität geben sollte. Einer der Bereiche, in denen sich die EU stärker engagieren sollte, sind die Außenwirtschaftsbeziehungen. Das deckt sich auch mit den Ergebnissen des Jahresmonitors 2019 der Stiftung der Familienunternehmen: Circa 80 Prozent der befragten Unternehmen sind der Ansicht, dass die Außenhandelspolitik – ebenso wie die Außenpolitik,

die Finanzmarkt- und Bankenaufsicht sowie die Wettbewerbspolitik – grundsätzlich in der Zuständigkeit der Europäischen Union liegen sollte. Auf die Frage, wo die Unternehmen mehr Handlungsbedarf auf europäischer Ebene sehen, antworteten 66 Prozent der Unternehmen, dass sie sich mehr Engagement bei Handelsabkommen wünschen (Garnitz et al. 2019).

Der EU-Binnenmarkt ist der größte Markt weltweit. Die Möglichkeit, den Zugang zu diesem Markt zu kontrollieren, bedeutet in Verhandlungen einen großen Hebel, um sicherzustellen, dass europäische Unternehmen Zugang zu ausländischen Märkten bekommen, ein „level playing field“ herrscht und dass Handelspartner sich an faire Wettbewerbsregeln halten. Allerdings schafft China derzeit ein Netz von bilateralen Handels-, Finanz- und Investitionsabkommen auch mit einzelnen EU-Staaten. Dies hat weitreichende Implikationen für die EU: Im Falle direkten politischen Drucks wird die Fähigkeit der Mitgliedsstaaten herausgefordert, zusammenzustehen und eine gemeinsame politische Position zu vertreten (Fuest und Pisani-Ferry 2019).

Die kürzlich verabschiedete Einführung eines europäischen Screenings für ausländische Direktinvestitionen, das unter anderem bei Investitionen in kritische Infrastrukturen und Technologien greift (EU 2019), ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Das Screening muss aber unbedingt auf klaren, vorab definierten Kriterien beruhen. Diese Kriterien müssen unabhängig von politischem Einfluss definiert werden.

Fuest und Pisani-Ferry (2019) gehen mit ihren Forderungen hier noch weiter. Sie kritisieren, dass der EU die Befugnis fehlt, den Zugang zum EU-Binnenmarkt effektiv zu kontrollieren. Ökonomische und politische Spillover-Effekte nationaler Politik sind zu groß, als dass die Entscheidungen über ausländische Investitionen alleinige Kompetenz der einzelnen Mitgliedsstaaten bleiben können. Sie schlagen vor, dem Rat die Entscheidungsbefugnis mit qualifizierter Mehrheit zu geben, eine ausländische Investition zu verbieten, wenn diese eine Gefahr für die europäische Sicherheit darstellt.

Parallel sollte die EU alternative Instrumente für die Mitgliedstaaten entwickeln, wie zum Beispiel spezielle Investitionsfonds, für Fälle, in denen Investitionen nicht gestattet werden. Dabei ist es allerdings wichtig, die Bedingungen für solche Interventionen klar zu fassen und sie auf Fälle zu beschränken, in denen es tatsächlich um die gemeinsame Sicherheit geht. Sonst besteht die Gefahr, dass Protektionismus zu Gunsten von Partikularinteressen entsteht.

Parallel zu der Konzeption des Investment Screenings laufen bereits seit 2013 Verhandlungen über ein weitreichendes EU-China-Investitionsabkommen. Derzeit besteht ein Flickenteppich aus 27 bilateralen Investitionsverträgen zwischen China und den einzelnen EU-Staaten. Auf dem letzten EU-China-Gipfel im April 2019 sagte China zu, die versprochene Marktöffnung umzusetzen und fairen Wettbewerb zu gewährleisten. Die EU setzt darauf, das nun schon lange verhandelte Investitionsabkommen 2020 abzuschließen. Es soll den Marktzugang für ausländische Investoren in China verbessern und gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Unternehmen schaffen. Auch das geplante „Internationale Beschaffungsinstrument“, das europäischen Unternehmen Zugang zu ausländischen Beschaffungsmärkten ermöglichen soll, ist ein richtiger Schritt. Es kann ein starkes Instrument sein, um europäischen Unternehmen den chinesischen Beschaffungsmarkt zu eröffnen. Es darf aber nicht missbraucht werden, um europäische Unternehmen im Binnenmarkt vor chinesischen Wettbewerbern zu schützen.

Das zweite leitende Motiv für alle Verhandlungen mit China sollte Reziprozität und Marktöffnung – nicht Marktabschottung – sein. Dies sehen auch die Familienunternehmen so, die für den Jahresmonitor 2019 befragt wurden. Die europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen sollen auf dem Prinzip der Reziprozität basieren: Die Unternehmen wünschen sich gleiche vorherrschende Bedingungen und Grundsätze für beide Wirtschaftsräume (Garnitz et al. 2019). Statt auf Konfrontation sollte die EU ebenso wie die Bundesregierung auf Kooperation in den Beziehungen mit China setzen. Das unterstützt

China in seinem notwendigen institutionellen Wandel (Falck 2019).

Wie aber sollte die EU reagieren, wenn China sich darauf nicht einlässt und die Marktzutrittsbeschränkungen aufrechterhält? In diesem Fall sollte die EU nicht notwendigerweise symmetrisch agieren, indem Marktzutrittschranken in China durch analoge Regelungen in Europa beantwortet werden. Die EU und China befinden sich in Verhandlungsprozessen über multiple Fragen, in denen komplexe Kompromisse vereinbart werden. Die Einführung neuer Marktzutrittschranken für China sollte aber nur als ultima ratio eingesetzt werden. Dies geschieht bereits heute, beispielsweise durch die Ausweitung der (nationalstaatlichen) Eingriffsmöglichkeiten im Fall ausländischer Übernahmen.

Dass es für die Unternehmen wichtig ist, faire und klare Rahmenbedingungen für ihre Geschäftstätigkeiten zu haben, verdeutlichen auch die Ergebnisse der Befragung der Familienunternehmen. Gefragt danach, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen die EU gegenüber China ergreifen sollte, nannten die Familienunternehmen mit 65,7 Prozent am häufigsten den verbesserten Schutz geistigen Eigentums. Es folgten der Abbau von Investitionsbeschränkungen für europäische Unternehmen in China (50 Prozent), die Einhaltung gleichwertiger Arbeits- und Umweltstandards (47 Prozent) und staatliche Vorkaufsrechte bei möglichen chinesischen Investitionen in europäische Unternehmen (39 Prozent; Mehrfachnennungen möglich; Garnitz et al. 2019).

Bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen herrscht in Deutschland derzeit Handlungsbedarf, insbesondere bei der Unternehmensbesteuerung. Deutschland hat im internationalen Vergleich eine hohe Steuerbelastung für Unternehmen. Dies birgt die Gefahr, dass Deutschland im Wettbewerb um Investitionen und Ansiedlung innovativer Unternehmen an Attraktivität einbüßt. Daher ist zügig eine Unternehmenssteuerreform geboten, durch die die steuerliche Belastung von einbehaltenen Unternehmensgewinnen beispielsweise auf 25 Prozent reduziert wird. Den Forderungen nach einer Wiederbelebung der

Vermögensteuer sollte die Politik jedoch nicht nachgeben. Dies würde die Steuerbelastung für Investitionen erheblich erhöhen und die negativen Wachstumseffekte übertröfen die zusätzlichen Steuereinnahmen deutlich (Fuest 2019).

Digitalisierung bringt neue Aspekte auf, die bei der Ausgestaltung von Rahmenbedingungen für die Wirtschaft berücksichtigt werden müssen. Einer der derzeit wichtigsten, wenn nicht der wichtigste Aspekt, ist die Verfügbarmachung von Daten. Nur wenn Daten genutzt werden für neue Anwendungen, Algorithmen et cetera, kann ihr produktives Potenzial und damit ihr Wert realisiert werden. Dafür ist ein Datenregime notwendig, das Schutz von und Zugang zu Daten sorgfältig ausbalanciert.

Die empirische Evidenz zur Zwangslizenzierung von Patenten (Watzinger et al. 2017) deutet darauf hin, dass auch bei Daten ein positiver Effekt auf die Innovationstätigkeit im Markt folgen könnte. Um ein faires Wettbewerbsumfeld zu schaffen, das auch innovativen Start-ups mit neuen datenbasierten Geschäftsmodellen und flexiblen mittelständischen Firmen den Marktzutritt ermöglicht, ist die Erarbeitung eines produktiven Datenregimes unerlässlich. Hier ist eine breite Debatte über das Eigentum an Daten, das Teilen von Daten und die Portabilität von Daten nötig. Diese Debatte muss zeitnah in klare, transparente und praktikable Regelungen münden. Nur so können Daten in Deutschland und Europa produktiv und innovationsfördernd genutzt und die Geschäftsmodelle von morgen entwickelt werden.

Nicht zuletzt können wir auch von der chinesischen Politik lernen. In vielen Bereichen werden dort Pilotstädte für bestimmte Technologien, Mobilitätskonzepte et cetera eingerichtet. In Deutschland verfolgt man mit den sogenannten Reallaboren³ ebenfalls diesen Ansatz, zum Beispiel mit Experimentierklauseln im Personenbeförderungsgesetz oder der Drohnenverordnung. Diese Ansätze gehen in die richtige Richtung und sollten ausgebaut werden, um neuen Technologien und

Geschäftsmodellen einen Raum zur Erprobung zu geben und auch um den Regulierungsrahmen zu erproben und weiterzuentwickeln.

3 www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html

Literaturverzeichnis

- Aghion, Philippe und Peter Howitt, 1997, *Endogenous Growth Theory*, MIT Press.
- Außenwirtschaftsverordnung, in der Fassung der zwölften Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019, *Industriestrategie 2030: Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*. Letzter Abruf 29.11.2019: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.html>
- Auswärtiges Amt, 2019, *Deutschland und China: Bilaterale Beziehungen*. Letzter Abruf: 25.11.2019: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/-/200472?openAccordionId=item-200478-0-panel>
- Cheng, Hong, Hanbing Fan, Takeo Hoshi und Dezhuang Hu, 2019, *Do Innovation Subsidies Make Chinese Firms More Innovative? Evidence from the China Employer Employee Survey*, NBER Working Paper No. 25432.
- Dowling, Michael und Anju Karina Yu, 2019, *Technologietransfer chinesischer Unternehmen durch Tochtergesellschaften in Industrieländern in: Deutsch-Chinesische Plattform Innovation*, Policy Briefs 2018 der deutschen Expertengruppe DLR Projektträger.
- EFI - Expertenkommission Forschung und Innovation, 2012, *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2012*, EFI, Berlin.
- EU 2019, *Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union*, Amtsblatt der Europäischen Union.
- European Chamber of Commerce in China, 2018, *European Business in China. Position Paper 2018/2019*.
- European Chamber of Commerce in China, 2019a, *European Business in China – Business Confidence Survey 2019*.
- European Chamber of Commerce in China, 2019b, *The Digital Hand: How China's Corporate Social Credit System Conditions Market Actors*.
- Falck, Oliver, 2019, *Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?* ifo Schnelldienst 10/2019, 72. Jahrgang, S.12-15.
- Falck, Oliver, und Johannes Koenen, 2019, *Fahrzeugbau – wie verändert sich die Wertschöpfungskette?, Impulse für die Wirtschaftspolitik*, Hrsg: IHK für München und Oberbayern.
- Felbermayr, Gabriel, Moritz Goldbeck Alexander Sandkamp, 2019, *Feindliche Übernahme? Chinas Auslandsinvestitionen unter der Lupe*, ifo Schnelldienst 8/2019, 72. Jahrgang, S.27-39.
- Fuest, C., Hugger, F., Sultan, S., & Xing, J. (2019). *What Drives Chinese Overseas M&A Investment? Evidence from Micro Data* EconPol Working Paper 33/2019.
- Fuest, Clemens und Jean Pisani-Ferry: *A Primer on Developing European Public Goods*, EconPol Policy Report 16, November 2019

- Fuest, Clemens, 2019, ifo Standpunkt Nr. 207: Nettovermögensteuer: Die falsche Antwort auf eine berechnete Frage.
- Garnitz, Johanna, Ann-Christine Rathje und Klaus Wohlrabe, 2019, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen: Wirtschaftspolitik für eine starke EU, Hrsg.: Stiftung Familienunternehmen.
- GTAI – Germany Trade and Invest, 2018, Öffentliche Ausschreibungen gleichen in China einem Hindernislauf. Letzter Abruf am 25.11.2019: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=oeffentliche-ausschreibungen-gleichen-in-china-einem-hindernislauf,did=1936152.html>
- GTAI – Germany Trade and Invest, 2019, Investitionsklima in China, Letzter Abruf am 25.11.2019: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Geschaeftspraxis/investitionsklima-und-risiken,t=investitionsklima-in-china,did=2296098.html?view=renderPdf>
- Hammer, Alexander und Lin Jones, 2018, State-Owned Enterprises Play a Smaller, But Still Strategic, Role in China's External Sector. USITC(United States International Trade Commission) Executive Briefings on Trade.
- Hanemann, Thilo, Mikko Huotari und Agatha Kratz, 2019, Chinese FDI in Europe: 2018 Trends and impact of new screening policies. MERICS Papers on China.
- Hsieh, Chang-Tai, und Zheng (Michael) Song, 2015, Grasp the Large, Let Go of the Small: The Transformation of the State Sector in China. Brookings Papers on Economic Activity.
- IMF – International Monetary Fund, 2019, People's Republic of China - selected issues, IMF Country Report No. 19/274.
- Meissner, Mirjam, 2017, China's Social Credit System - A Big-Data Enabled Approach to Market Regulations with Broad Implications for Doing Business in China, Mercis China Monitor.
- Merle, Julia, 2019a, VR China - Neues Gesetz über ausländische Investitionen verabschiedet. Letzter Abruf am 25.11.2019: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Recht-Zoll/Wirtschafts-und-steuerrecht/recht-aktuell,t=vr-china--neues-gesetz-ueber-auslaendische-investitionen-verabschiedet,did=2302678.html>
- Merle, Julia, 2019b, VR China - Weniger Beschränkungen für ausländische Investitionen in neuen Negativlisten. Letzter Abruf am 25.11.2019: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Recht-Zoll/Wirtschafts-und-steuerrecht/recht-aktuell,t=vr-china--weniger-beschaen-kungen-fuer-auslaendische-investitionen-in-neuen-negativlisten,did=2333440.html>
- Molnar, Margit, Baolin Wang und Wenhao Chen, 2017, Corporate Governance and Firm Performance in China, OECD Economics Department Working Papers (1421).
- OECD, 2019, OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index. Letzter Abruf am 25.11.2019: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX#>
- OECD/EUIPO, 2019, Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade, OECD Publishing, Paris/European Union Intellectual Property Office.
- Retzer, Sandra, Martin Huber und Markus Wagner, 2018, The E-Mobility Race and China's Determination to Win - Measurements by the Chinese government to accelerate e-mobility development, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beijing, China.

- Stratmann, Klaus, 2019, Altmaier schärft die Waffen – Schwerpunkt Schutzschirm für Hightech, Handelsblatt Wochenende 29./30.Nov./1.Dez.2019, Nr. 231.
- US Chamber of Commerce's Global Innovation Policy Center, 2019, Inspiring Tomorrow - US Chamber International IP Index 7th Edition.
- Van Roosebeke, Bert, und Anne-Kathrin Baran, 2017, Rahmen für die Überprüfung Ausländischer Direktinvestitionen. cepAnalyse Nr. 32/2017.
- Watzinger, Martin, Thomas Fackler, Markus Nagler and Monika Schnitzer, 2017, „How Antitrust Enforcement Can Spur Innovation: Bell Labs and the 1956 Consent Decree“, CESifo Working Paper No. 6351.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019, Offener Brief an Bundesminister Altmaier zu Nationaler Industriestrategie. Letzter Abruf am 25.11.2019: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- WKO - Wirtschaftskammer Österreich, 2019, Investitionsabkommen der EU mit China: Erstes „stand alone“-Investitionsabkommen auf europäischer Ebene. Letzter Abruf am 25.11.2019: https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/Investitionsabkommen_EU-China.html
- Wong, Dorkas, 2019, Chinas neue Negativliste visiert einheitlichen Marktzugang an. Letzter Abruf am 25.11.2019: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-neue-negativliste-visiert-einheitlichen-marktzugang/>
- World Bank Group; Development Research Center of the State Council, The People's Republic of China, 2019, Innovative China: New Drivers of Growth, Washington, DC: World Bank.
- Zenglein, Max und Anna Holzmann, 2019, Evolving Made in China 2025 - China's industrial policy in the quest for global tech leadership, MERICS Papers on China No.8.
- Zhang, Chunlin, 2019, The World Bank in China's State-Owned Enterprise Reform Since the 1980s, Washington, D.C.: World Bank Group. Letzter Abruf am 25.11.2019: <http://documents.worldbank.org/curated/en/828251550586271970/The-World-Bank-in-Chinas-State-Owned-Enterprise-Reform-Since-the-1980s>

Die Bedeutung von Familienunternehmen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland

von Prof. Dr. Kay Windthorst

I. Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse

1. Politische Forderung

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland ist eine zentrale Forderung der Politik, die von allen Parteien mit unterschiedlicher Akzentuierung erhoben wird.¹ Dahinter steht das grundsätzliche Postulat der Gerechtigkeit, aus dem die Notwendigkeit gleichwertiger Lebensverhältnisse abgeleitet wird. Sie betreffen die Lebenssituation des Einzelnen und die hierfür maßgeblichen Bedingungen, etwa das Einkommen, die Verfügbarkeit von Wohnraum und die ärztliche Versorgung.² Bezugspunkt für die Beurteilung der Gleichwertigkeit sind zunächst die in Deutschland lebenden Personen. Der Diskurs über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zielt aber auch und gerade auf den Lebensraum, hat also neben der personalen eine geografische Dimension.

Dabei geht es vor allem um das Verhältnis zwischen Stadt und Land, Ost- und Westdeutschland sowie zwischen den verschiedenen Bundesländern und Regionen in Deutschland.³ Insoweit sind die Feststellungen, dass die Lebensverhältnisse nicht gleichwertig sind und dieses Gefälle sich zunehmend verstärkt, kaum hinterfragte

Dogmen.⁴ Politisch umstritten sind hingegen die Maßnahmen, durch die gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden sollen. Hier reicht der Kanon der Vorschläge von eher gemäßigten Konzepten zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen⁵ und der Umwandlung des Solidarbeitrages Ost in einen Solidarbeitrag Gleichwertige Lebensverhältnisse⁶ bis zu radikalen Forderungen, die eine grundlegende Änderung der Eigentumsverhältnisse durch Überführung wesentlicher Teile der Privatwirtschaft in staatliches Eigentum verlangen.⁷

2. Verfassungsrechtlicher Auftrag

Im Gegensatz zu den vollmundigen Forderungen der Politik ist die rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche Absicherung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse bisher nicht ausreichend beleuchtet worden.⁸

a) Gesetzliche Konkretisierungen

Gesetzliche Regelungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beschränken sich auf allgemeine Grundsätze oder auf einzelne Elemente der Gleichwertigkeit. Exemplarisch für Ersteres ist das Raumordnungsgesetz des Bundes.⁹ Nach § 1 Abs. 2 ROG ist Leitvorstellung

1 S. etwa das Regierungsprogramm 2017-2021 der CDU, 2017, S. 27 ff.; das Grundsatzprogramm der SPD („Hamburger Programm“), 2007, S. 33 ff.; der Zwischenbericht Grundsatzprogramm Bündnis 90/Die Grünen, 2019, S. 46 f.; im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 19. Legislaturperiode taucht die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen an verschiedenen Stellen auf, z. B. in Tz. 5440 ff., aber auch in Tz. 560 ff., 1098 ff., 2725 ff., 5074 ff., 5262 ff.

2 Dazu den Überblick im Abschlussbericht der vom Bund eingesetzten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, 2019, S. 10.

3 Vgl. C. Fuest/L. Immel, Ein zunehmend gespaltenes Land? Regionale Einkommensunterschiede und die Entwicklung des Gefälles zwischen Stadt und Land sowie zwischen West- und Ostdeutschland, ifo Schnelldienst Sonderdruck 2019/16, S. 19 ff.

4 Einzelheiten unten I.4.

5 Regierungsprogramm 2017-2021 der CDU (Fußn. 1), S. 29.

6 Zwischenbericht Grundsatzprogramm Bündnis 90/Die Grünen (Fußn. 1), S. 46.

7 Dies soll etwa private Energieversorger betreffen, vgl. das Grundsatzprogramm der Partei DIE LINKE, 2011, S. 24.

8 Unter den rechtlichen Untersuchungen sind hervorzuheben W. Kahl, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz, 2016; H.-G. Henneke (Hrsg.), Gleichwertige Lebensverhältnisse bei veränderter Statik des Bundesstaates?, 2019; B. Hartmann/S. Jansen, Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungsgebot, Der Staat 58 (2019), S. 243 ff.

9 ROG vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

der Raumordnung eine nachhaltige Raumplanung, die zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.¹⁰ Dieses Konzept wird insbesondere durch den raumplanerischen Grundsatz umgesetzt, dass im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben sind. Beispiel für eine gesetzliche Maßnahme zur Förderung der Gleichwertigkeit in einem Teilbereich ist das Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze.¹¹ Diese gesetzlichen Konkretisierungen sind teils sehr abstrakt, teils „isolierte Inseln“. Sie begründen auf einfachgesetzlicher Ebene jedenfalls keinen umfassenden Anspruch auf Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

b) Verfassungsrechtliche Vorgaben

aa) Landesverfassungen

Mehrere Landesverfassungen schreiben inzwischen in ihrem Geltungsbereich gleichwertige Lebensverhältnisse ausdrücklich vor. So wurde zum 1.1.2014 aufgrund eines Volksentscheids der Art. 3 Abs. 2 S. 2 durch verfassungsänderndes Gesetz in die Bayerische Verfassung eingefügt.¹² Danach fördert und sichert der Staat gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land. Der im Oktober 2018 ebenfalls aufgrund eines Volksentscheids in die Hessische Verfassung eingefügte Art. 26 d sieht vor,¹³ dass „der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum fördern. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der

Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.“ Ähnliche Bestimmungen enthalten Art. 44 der Verfassung des Landes Brandenburg¹⁴ und Art. 66 Abs. 3 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

Diese Bestimmungen legen gleichwertige Lebensverhältnisse als ein für die gesamte Landesstaatsgewalt unmittelbar rechtlich verbindliches Staatsziel fest und verpflichten sie zugleich, die Verwirklichung dieses Ziels zu fördern. Allerdings hat die Staatsgewalt, insbesondere der Gesetzgeber, einen weiten Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum, wie er diese Förderpflicht umsetzt. Eine Pflichtverletzung liegt nur bei einem Verstoß gegen das sogenannte Untermaßverbot vor.¹⁵ Dies ist etwa anzunehmen, wenn der Staat untätig geblieben ist oder evident unzureichende Maßnahmen ergriffen hat. Um die dirigistische Kraft der Staatszielbestimmung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 Bayerische Verfassung zu stärken, hat der Bayerische Landtag eine Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ eingesetzt. Sie nennt in ihrem am 30.1.2018 übergebenen Abschlussbericht konkrete Dimensionen der Gleichwertigkeit als Gerechtigkeitspostulat und deren Indikatoren. Außerdem hat sie ein Konzept zur Messung und zum Monitoring der Gleichwertigkeit vorgeschlagen und der Politik konkrete Handlungsempfehlungen für die Umsetzung dieses Ziels gegeben.¹⁶

bb) Grundgesetz

Das Grundgesetz nimmt nur an zwei Stellen explizit auf die Gleichwertigkeit beziehungsweise Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Bezug: in Art. 72 Abs. 2 und in Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2. Daneben befassen sich

10 Dazu M. Lechleitner, Gleichwertige Lebensverhältnisse, Teil 1: Begriff und Staatsziel, 2018, S. 9; zur Umsetzung dieser Grundsätze E. Wierer/J.-C. Stauske, Gleichwertige Lebensverhältnisse, 2005, S. 12 ff.

11 DigiNetz-Gesetz vom 4.11.2016 (BGBl. I S. 2473).

12 Gesetz vom 11.11.2013 zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen –, BayGVBl. 2013, S. 638.

13 Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen vom 12.12.2018 (HessGVBl. 2018, S. 740).

14 Danach gewährleistet das Land eine Strukturförderung der Regionen mit dem Ziel, in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten; ausführlich dazu M. Lechleitner (Fußn. 10), S. 10 ff., 23 ff.

15 Zur Bedeutung des Untermaßverbots bei Staatszielbestimmungen J. Isensee, § 73 Staatsaufgaben, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2014, § 73 Rn. 44 ff.

16 So in Bezug auf die raumbezogene Gerechtigkeit, vgl. Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“, Bayerischer Landtag, Drucks. 17/19700, S. 18 ff., 27 ff., 65 ff.

verschiedene Bestimmungen mit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Verbesserung der Lebensverhältnisse, zum Beispiel Art. 91a Abs. 1 GG.¹⁷

(1) *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gemäß Art. 72 Abs. 2 GG*

Art. 72 Abs. 2 GG bindet die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die in dieser Bestimmung genannten Gebiete des Art. 74 Abs. 1 GG unter anderem an die Voraussetzung, dass dem Bund dieses Gesetzgebungsrecht für diese Gegenstände nur zusteht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Die geltende Fassung der Bestimmung geht auf eine Verfassungsänderung im Jahre 1994 zurück. Dabei wurde die in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a. F. noch enthaltene Forderung einheitlicher Lebensverhältnisse zugunsten des offeneren Begriffs gleichwertiger Lebensverhältnisse aufgegeben.¹⁸ Das Bundesverfassungsgericht interpretiert diese Alternative des Erforderlichkeitsgebots restriktiv.¹⁹ Der Bundesgesetzgeber darf nicht schon zur Verbesserung der Lebensverhältnisse, sondern erst dann tätig werden, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“.²⁰ Hierfür soll selbst eine erhebliche Abwanderung der Bevölkerung aus einem Land nicht ausreichen.²¹ Die Grenze der zulässigen Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse sei erst dann

überschritten, wenn sie „von den betroffenen Ländern [...] entweder gar nicht oder nur durch mit den andern Ländern abgestimmte Regelungen bewältigt werden [kann]“.²²

Vermisst man die Bedeutungsdimensionen der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG, so begründet und begrenzt sie das konkurrierende Gesetzgebungsrecht des Bundes. Zugleich beschränkt die Bestimmung gemäß Art. 70 Abs. 2 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG das grundsätzliche Gesetzgebungsrecht der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG. Erkennt man Kompetenzvorschriften einen aufgabenrechtlichen Gehalt zu,²³ legitimieren sie über die Zuweisung von Gesetzgebungszuständigkeit hinaus ein Handeln des Staates zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sie verpflichtet den Bund aber nicht zum Erlass von Gesetzen zur Verwirklichung der Gleichwertigkeit.²⁴ Aus Art. 72 Abs. 2 GG kann somit über den kompetenz- und aufgabenrechtlichen Gehalt hinaus keine Pflicht des Staates abgeleitet werden, gesetzliche Regelungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu erlassen.²⁵ Da es schon an einer objektiven Rechtspflicht fehlt, hat der Bürger konsequenterweise auch kein Recht auf ein entsprechendes gesetzgeberisches Tätigwerden.

(2) *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gemäß Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG*

Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG stellt unter anderem auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ab. Danach ist deren Wahrung ein Grundsatz, von dem

17 Dazu unter dem Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse B. Hartmann/S. Jansen (FuBn. 8), S. 252 ff.

18 Zu den Gründen unten I.3.a); zu dieser Änderung des Grundgesetzes B. Hartmann/S. Jansen (FuBn. 8), S. 247 ff.

19 Die beiden anderen Alternativen sind die Wahrung der Rechtseinheit und die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse, dazu BVerfGE 106, 62 (101); zu den Gründen unten I.3.a).

20 BVerfGE 106, 62 (144); s. auch BVerfGE 140, 65 (80 f.).

21 BVerfGE 112, 226 (247).

22 BVerfGE 112, 226 (248).

23 Danach impliziert die verfassungsrechtliche Zuweisung einer Kompetenzmaterie, dass der Staat diesen Aufgabenbereich durch Gesetz regeln kann, dazu H.-W. Rengeling, § 135 Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2014, § 135 Rn. 30; C. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 42. ED 2019, Art. 70 Rn. 3.

24 So für die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse BVerfGE 106, 62 (146); zur Übertragung dieser Argumentation auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG B. Hartmann/S. Jansen (FuBn. 8), S. 250.

25 B. Hartmann/S. Jansen (FuBn. 8), S. 250 f.; a. A. U. Becker/J. Kersten, Phänomenologie des Verfassungswandels. Eine verfassungstheoretische und rechtsdogmatische Perspektiverweiterung anlässlich der geografischen Entwicklung, AöR 141 (2016), S. 1 (32).

bei der Festlegung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz auszugehen ist. Diese Regelung geht auf die Finanzreform des Jahres 1969²⁶ zurück und wird durch § 4 Maßstäbengesetz konkretisiert,²⁷ der in seiner seit 1.1.2020 geltenden Fassung aber keine Aussagen über den Ausgleich der Deckungsbedürfnisse zwischen Bund und Ländern mehr enthält.²⁸ Betrachtet man die Bedeutungsdimensionen des Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG, sind diese von vornherein auf den finanzverfassungsrechtlichen Kontext begrenzt. Entstehungsgeschichte und sozialstaatliche Prägung weisen ihn als „Kind seiner Zeit“, also der 68er Jahre des letzten Jahrhunderts aus. Seine dirigistische Kraft ist aber schwach geblieben. Trotz des scheinbar eindeutigen Wortlauts ist gerade die Formulierung „Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse“ wenig aussagekräftig, liefert jedenfalls keine präzisen Maßstäbe für den Finanzausgleich.²⁹ Hinzu kommt, dass die Ausrichtung auf die *Wahrung* der Einheitlichkeit rein defensiv und geradezu hinderlich ist, wenn diese Homogenität der Lebensverhältnisse in Deutschland tatsächlich nicht besteht.³⁰

Die in Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG angesprochene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wird verbreitet als problematisch, ja unrealistisch angesehen.³¹ Das liegt insbesondere daran, dass Deutschland ein Bundesstaat ist, der von der Eigenstaatlichkeit der einzelnen Länder ausgeht (Art. 20 Abs. 1 GG). Ein gewisses Maß an Uneinheitlichkeit ist somit nicht nur tatsächlich

unvermeidbar, sondern verfassungsrechtlich auch gewollt. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist in Art. 72 Abs. 2 GG der Begriff der Gleichwertigkeit an die Stelle des Begriff der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse getreten.³² Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG rechtfertigt im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs finanzielle Fördermaßnahmen, taugt aber nicht als Grundlage für ein umfassendes Verfassungsgebot, einheitliche bzw. gleichwertige Lebensverhältnisse sicherzustellen.

(3) Bundesstaats- und Sozialstaatsprinzip

Ein allgemeines Verfassungsgebot, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland zu fördern und zu sichern, ergibt sich aus dem Zusammenwirken zwischen dem Bundesstaatsprinzip und dem Sozialstaatsprinzip.³³ Das in Art. 20 Abs. 1 GG angelegte Sozialstaatsprinzip enthält die allgemeine Verpflichtung, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.³⁴ Es ist wegen seiner Unbestimmtheit zwar in hohem Maße auf eine gesetzliche Konkretisierung angewiesen, entfaltet aber gleichwohl eigenständige Bedeutung.³⁵ Danach ist der Staat rechtlich verpflichtet, „sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenzuwirken“.³⁶ Dies gilt nicht nur für den Bund, sondern aufgrund des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auch für die Länder. Diese unmittelbare rechtliche Verpflichtung in Form eines Staatsziels zielt zwar vor allem auf die Gesetzgebung von Bund und Ländern, erfasst aber auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Die Gleichwertigkeit der

26 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969 (BGBl. I S. 359).

27 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzkraftausgleich sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz - MaßStG) vom 9.9.2001 (BGBl. I S. 2302).

28 § 4 Abs. 3 MaßStG wurde durch Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122) aufgehoben.

29 B. Hartmann/S. Jansen (FuBn. 8), S. 252 m. w. Nachw.

30 Dazu unten I.4.

31 Vgl. etwa H. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 106 Rn. 17.

32 S. oben I.2.b)bb)(1).

33 In diese Richtung schon E. Wierer/J.-C. Stauske (FuBn. 10), S. 16 f.

34 BVerfGE 94, 241 (263); 110, 412 (445).

35 Zu einzelnen Gewährleistungen des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes M. Sachs, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 46 m. w. Nachw.

36 BVerfGE 134, 204 (225).

Lebensverhältnisse wird so zu einem sozialstaatlichen Leitbild des Grundgesetzes.

Bei der Erfüllung dieses sozialstaatlichen Integrationsversprechens ist das Bundesstaatsprinzip zu beachten.³⁷ Es geht von der Eigenstaatlichkeit der Länder aus und sichert diese verfassungskräftig ab. Gewisse Unterschiede zwischen den Ländern sind somit unvermeidbar. Im Rahmen des kompetitiven Bundesstaates sind sie sogar erwünscht.³⁸ Zugleich kann ein Bundesstaat ohne ein Mindestmaß an Einheitlichkeit nicht funktionieren. Der Bundesstaat des Grundgesetzes ist kein „separatistischer“, sondern ein unitarischer Bundesstaat, mithin eine Symbiose aus Vielfalt und Einheit.³⁹ Dies gilt insbesondere für die Lebensverhältnisse. Ihr Auseinanderfallen in den verschiedenen Ländern „ist nur bis zu einem gewissen Grad verkräftbar“.⁴⁰ Andernfalls sind die Grundlagen der Staatlichkeit gefährdet.⁴¹

Durch das Zusammenwirken des Bundesstaatsprinzips mit dem Sozialstaatsprinzip entfaltet das Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse neben seiner sozialen Wirkkraft auch räumliche Wirkkraft. Die sozialstaatliche subjektbezogene Perspektive wird zu einer raumbezogenen Perspektive, die einen sozialen Ausgleich in räumlicher Hinsicht zum Gegenstand hat. Gleichwertige Lebensverhältnisse verlangen eine raumbezogene Grund-sicherung.⁴² Dies gilt für das gesamte Bundesgebiet, betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, aber auch das Verhältnis zwischen den Ländern und den Regionen in den Ländern.

Allerdings stehen der Legislative und der Exekutive weitreichende Einschätzungs- und Entscheidungsspielräume

bei der Umsetzung dieses Verfassungsauftrags zu, die nur einer beschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen.⁴³ Ein Verstoß gegen diese verfassungsrechtliche Verpflichtung liegt nur vor, wenn das Untermaßverbot verletzt ist, weil das notwendige Mindestmaß an staatlichen Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse unterschritten wurde.

Dies bedeutet aber nicht, dass der Staat auf dieses Mindestmaß an Gleichwertigkeit beschränkt ist. Im Gegenteil, er soll auf darüber hinausgehende gleichwertige Lebensverhältnisse hinwirken, auch wenn ein bestimmtes Niveau an Gleichwertigkeit nicht gerichtlich durchsetzbar ist.⁴⁴ Eine Obergrenze ergibt sich zunächst aus dem Bundesstaatsprinzip, das regionale Unterschiede voraussetzt und gegenüber einer vollständigen Nivellierung schützt. Das Bundesstaatsprinzip begründet im Zusammenspiel mit dem Sozialstaatsprinzip das Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit und zieht ihm zugleich Grenzen.

Ähnlich verhält es sich beim Sozialstaatsprinzip. Es gewährleistet soziale Gleichheit und rechtfertigt entsprechende Maßnahmen, um etwa einem zu starken Auseinanderdriften der Arbeits- und Einkommensbedingungen zu begegnen. Die sozialstaatlich motivierte Angleichung wird aber durch die Freiheitsgrundrechte gerade im wirtschaftlichen Bereich (Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und Art. 14 GG) in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Danach ist eine Angleichung der Lebensverhältnisse insbesondere dann unzulässig, wenn sie die privatwirtschaftliche Freiheitsentfaltung unangemessen verkürzt.

37 Das Bundesstaatsprinzip ist in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verfassungsrechtlich verankert.

38 Dazu H. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Bundesstaat) Rn. 33.

39 S. schon K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 12.

40 So B. Hartmann/S. Jansen (Fußn. 8), S. 259.

41 Vgl. K.-P. Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Strack/Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. II, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 30.

42 Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 18.

43 Zu diesem Einschätzungsspielraum etwa BVerfGE 100, 271 (284).

44 Nach dem Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 18 ist ein möglichst hohes Qualitätsniveau der „räumlichen Grundsicherung“ anzustreben (Hervorhebungen im Original).

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland nicht nur eine politische Forderung, sondern auch ein Verfassungsauftrag in Form einer Staatszielbestimmung ist, der von der gesamten Staatsgewalt in Bund und Ländern als unmittelbar bindendes Recht beachtet werden muss. Allerdings bestehen bei der Umsetzung dieses Verfassungsauftrags weite Einschätzungs- und Entscheidungsspielräume. Das betrifft insbesondere die gesetzlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsgebots.

3. Inhalt des Gleichwertigkeitsgebots

a) Gleichwertigkeit statt Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

Die von der Verfassung geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darf nicht mit deren Einheitlichkeit verwechselt werden. Das Grundgesetz will gerade keine solche Uniformität. Das zeigt schon die Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG. Das Merkmal der Einheitlichkeit wurde aufgegeben, um zu vermeiden, dass dies im Sinne einer Egalität verstanden wird.⁴⁵ Eine derartige Gleichheit ist angesichts der unterschiedlichen faktischen Bedingungen in Deutschland, die vor allem auf historischen und geografischen Gründen beruhen, schon tatsächlich nicht realisierbar.⁴⁶

Die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse ist zudem verfassungsrechtlich problematisch. Sie kollidiert mit der durch das Bundesstaatsprinzip geschützten Eigenstaatlichkeit der Länder. Diese gewährleistet im Kern eine Verschiedenartigkeit, der eine Pflicht zu einheitlichen Lebensverhältnissen zuwiderläuft.⁴⁷ Der Staat könnte eine solche Uniformität nur durch eine Planwirtschaft oder eine weitgehende staatliche Regulierung der Privatwirtschaft herbeiführen, die den Freiheitsgewährleistungen der Grundrechte als objektive

Wertordnung widerspricht. Daraus wird deutlich, dass der Verfassungsauftrag sich auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beschränkt.

b) Indikatoren für die Beurteilung der Gleichwertigkeit

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann anhand verschiedener Indikatoren beurteilt werden. Dazu gehören etwa die Bevölkerungsentwicklung, der Anteil älterer Menschen (über 65 Jahre), das verfügbare Einkommen je Einwohner, die Arbeitslosenquote, die leitungsgebundene Breitbandversorgung der privaten Haushalte (50 Mbit/s), die Erreichbarkeit der Grundschule und der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss.⁴⁸ Die Auswahl der Indikatoren hängt vom Untersuchungsgegenstand ab. Für die vorliegende Untersuchung sind die Indikatoren relevant, die Rückschlüsse auf die Bedeutung von Familienunternehmen für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland ermöglichen. Dazu zählen neben den Faktoren, die den Nutzen dieser Unternehmen aufzeigen, etwa für den Arbeitsmarkt, auch die Faktoren, in denen sich nachteilige Auswirkungen für diese Unternehmen widerspiegeln, zum Beispiel der unzureichende Zugang zu einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur.

Vor diesem Hintergrund richtet sich der Blick vor allem auf folgende Indikatoren:

- Geografische Verteilung der Familienunternehmen
- Wanderbewegung der Bevölkerung
- Altersstruktur der Bevölkerung
- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse
- Verfügbares Einkommen
- Ausbildungsinfrastruktur, insbesondere Angebot und Erreichbarkeit von Ausbildungseinrichtungen

45 Dazu oben I.2.b)bb)(1).

46 Prononciert gegen die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse R. Wimmer, Abschied von „gleichwertigen“ Lebensverhältnissen?, DVBl. 1982, 62 ff.

47 Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 18 spricht von einer Art „gleichgestellter“ Verschiedenartigkeit (Hervorhebungen im Original).

48 Abschlussbericht Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Fußn. 2), S. 10.

- Verkehrs- und digitale Infrastruktur, vor allem der Zugang zu leistungsfähigen elektronischen Kommunikationsnetzen.

Nicht zu allen diesen Punkten steht ausreichendes Datenmaterial zur Verfügung. Das gilt insbesondere bei ihrer Verknüpfung mit Familienunternehmen, die noch kaum erforscht ist.⁴⁹ Diese Untersuchung dient auch dem Ziel, eine stärkere interdisziplinäre wissenschaftliche Durchdringung dieses Bereichs anzustoßen.

c) Ansatzpunkte für die Herbeiführung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Von den Indikatoren für die Beurteilung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind die Ansatzpunkte für die Verwirklichung dieses Ziels zu unterscheiden. Diese dürfen wiederum nicht mit den konkreten Maßnahmen gleichgesetzt werden, sondern geben ihnen nur die Zielrichtung vor. Ausgangspunkt ist dabei die Forderung nach sozialer und räumlicher Gerechtigkeit, die den Nukleus des Gleichwertigkeitsgebots bildet. Weitergehend kann zwischen Verteilungsgerechtigkeit, Verfahrensgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und Generationengerechtigkeit differenziert werden.⁵⁰ Bei den weiteren Überlegungen stehen die Verteilungsgerechtigkeit und die Chancengerechtigkeit im Mittelpunkt. Dagegen haben die Verfahrensgerechtigkeit und die Generationengerechtigkeit, bei der es im Kern um Fragen der Nachhaltigkeit geht,⁵¹ für diese Untersuchung keine oder nur untergeordnete Relevanz.

aa) *Verteilungsgerechtigkeit*

Verteilungsgerechtigkeit bezeichnet in ihrer räumlichen Dimension die Verteilung des Zugangs zu Gütern und Infrastrukturen sowie die Verteilung von finanziellen Ressourcen wie Einkommen und Vermögen innerhalb eines Raums.⁵² Wesentliche Indikatoren hierfür sind die Anbindung an öffentliche Verkehrswege, der Zugang zu schnellen Breitbandnetzen, die Verfügbarkeit von Wohnraum und Betreuungseinrichtungen sowie die Vermögens- und Einkommensstruktur in den verschiedenen Regionen.

bb) *Chancengerechtigkeit*

Chancengerechtigkeit ist ein wesentlicher Baustein gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse. Während es bei der Verteilungsgerechtigkeit um gleiche Teilhaberechte geht, stehen bei der Chancengerechtigkeit gleiche Startchancen bei der Ausbildung im Vordergrund. Wichtige Indikatoren für die Chancengerechtigkeit ist das Angebot an Bildungseinrichtungen, deren Erreichbarkeit sowie die Zahl und Art der Bildungsabschlüsse.⁵³

4. **Tatsächliche Verwirklichung des Gleichwertigkeitsgebots**

Aktuelle empirische Untersuchungen zeigen, dass in Deutschland tatsächlich keine gleichwertigen Lebensverhältnisse bestehen.⁵⁴ Allerdings divergieren die Defizite bei den einzelnen Indikatoren. Besonders auffällig sind die raumbezogenen Abweichungen beim verfügbaren Wohnraum, bei der Arbeitslosenquote, bei der Verfügbarkeit schneller leitungsgebundener Breitbandnetze sowie bei der Erreichbarkeit von Schulen und

49 Dies mag auch daran liegen, dass der Begriff „Familienunternehmen“ Unternehmen von ganz unterschiedlicher Größe umfasst, dazu unten III.1.

50 Ausführlich dazu der Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 18 ff.

51 So der Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 22, 25.

52 Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 20.

53 Vgl. den Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 21, 32.

54 So explizit der Abschlussbericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Fußn. 2), S. 10; s. für Bayern den Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 48 ff., 60 ff.

Krankenhäusern (Regelversorgung).⁵⁵ Dagegen haben die regionalen Einkommensunterschiede nach einer neueren Untersuchung entgegen verbreiteter Wahrnehmung⁵⁶ in den letzten zwei Jahrzehnten insgesamt abgenommen.⁵⁷ Zugenommen hat hingegen die demografische Divergenz zwischen Stadt und Land. Dies gilt für die Dichte und die Altersstruktur der Bevölkerung und betrifft insbesondere Ostdeutschland.⁵⁸

Die Folgen der fehlenden tatsächlichen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind vielfältig und schwerwiegend, zumal sie oft miteinander zusammenhängen und sich wechselseitig verstärken. Das veranschaulicht folgendes Beispiel: Ein Unternehmen schließt einen Standort in einer ländlichen Region, weil unter anderem die digitale Infrastruktur unzureichend ist. Dadurch fallen Arbeitsplätze weg. Werden diese nicht ersetzt, zieht ein Großteil der jüngeren Generation, die einen

Arbeitsplatz in einem Ballungszentrum findet, weg. Zurück bleiben die Älteren und die Pendler, wobei das Pendeln wiederum zu Lasten der Umwelt geht. Infolge der Veränderung der Altersstruktur in der Region nimmt auch das Betreuungs-, Kultur- und Sportangebot und somit allgemein deren Attraktivität ab. Zugleich besteht dort ein Überangebot an erschwinglichem Wohnraum, das nicht genutzt wird, während in den Städten die Wohnraumknappheit steigt. Diese Veränderungen in den betroffenen ländlichen Regionen erzeugen bei den dort zurückgebliebenen Personen oft das Gefühl, von der Wohlstandsentwicklung in Deutschland abgehängt worden zu sein. Dies ist eine Ursache für die wachsende politische Radikalisierung, die zunehmend die demokratische Stabilität gefährdet. Daraus wird deutlich, welche weitreichenden Konsequenzen ungleichwertige Lebensverhältnisse nach sich ziehen.

II. Die arbeitsteilige Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse

1. Querschnittsaufgabe unterschiedlicher Akteure

Die Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland ist durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet: Sie ist eine *Querschnittsaufgabe*, bei der ganz unterschiedliche Aufgabenbereiche und Handlungsoptionen zusammentreffen. „Diese reichen von Maßnahmen zur regionalen Wirtschaftsförderung, zur Gestaltung regionaler Arbeitsmärkte und zur Dezentralisierung von Einrichtungen der Länder über den Ausbau digitaler Infrastruktur, Fragen des Mobilitätsmanagements, die Bereitstellung von Wohnraum, eine stärkere Nutzung

der Möglichkeiten der Raumordnung [...] bis hin zur Verbesserung der regionalen Gesundheitsversorgung.“⁵⁹ Bei der Erfüllung dieser Aufgabe wirkt ein *Konglomerat unterschiedlicher Akteure* mit. Hervorzuheben sind der Staat, also Bund und Länder, die Kommunen (Gemeinden und Landkreise), die Kammern (z. B. IHKs und HwKs) und private Akteure, insbesondere Unternehmen.⁶⁰ Ihr Zusammenspiel wird durch zwei Grundsätze strukturiert: Das Primat einer Verwirklichung der Gleichwertigkeit durch Private (dazu unten 2.) und die komplementäre Absicherung durch die öffentliche Hand (dazu unten 3.).

55 S. die Darstellung im Abschlussbericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (FuBn. 2), S. 10.

56 Vgl. nur M. Fratzscher, Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird, 2016, passim; zur Divergenz zwischen Wirklichkeit und Wahrnehmung in diesem Bereich G. Felbermayr/M. Battisti/S. Lehwald, Entwicklung der Einkommensungleichheit: Daten, Fakten, Wahrnehmungen, 2016, S. 3 ff.

57 C. Fuest/L. Immel (FuBn. 3), S. 19; diese Konvergenz wird vor allem auf den Aufholprozess Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland zurückgeführt; dagegen hat das Einkommensgefälle zwischen den westdeutschen Regionen zugenommen, C. Fuest/L. Immel (FuBn. 3), a. a. O.; ausführlich dazu G. Felbermayr/M. Battisti/S. Lehwald (FuBn. 56), S. 7 ff.

58 So C. Fuest/L. Immel (FuBn. 3), S. 19 f.

59 S. die Darstellung im Abschlussbericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (FuBn. 2), S. 26.

60 Abschlussbericht der Enquete-Kommission (FuBn. 16), S. 23.

2. Primat einer Verwirklichung der Gleichwertigkeit durch Private

Die tatsächliche Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse fällt zunächst und zuvörderst in den gesellschaftlichen Aufgabenbereich. Hier handeln private Akteure, namentlich Bürger und Unternehmen, in originärer Entfaltung ihrer individuellen Freiheit. Sie müssen ihr Verhalten nicht rechtfertigen, sofern sie nicht Rechte anderer beeinträchtigen, sondern werden dabei durch die Grundrechte geschützt. An das Verfassungsgebot gleichwertiger Lebensverhältnisse sind sie nicht gebunden.⁶¹ Der Aspekt der Gleichwertigkeit ist ihrer Entscheidungsrationalität auch nicht immanent, sondern kann von ihnen nur auf freiwilliger Grundlage berücksichtigt werden. Dabei ist zu bedenken, dass privatwirtschaftliches Handeln grundsätzlich den Marktgesetzen folgt, sich also an Angebot und Nachfrage orientiert, nicht hingegen an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Dieses sozialstaatliche Staatsziel wird durch das Verhalten Privater regelmäßig nur als Reflex ihres Handelns gefördert oder beeinträchtigt werden. Seine Verwirklichung ist dadurch jedenfalls nicht garantiert.

3. Komplementäre Sicherung durch die öffentliche Hand

Daher bedarf die Herbeiführung gleichwertiger Lebensverhältnisse der Absicherung durch die öffentliche Hand.⁶² Das Verfassungsgebot zur Förderung und Sicherung dieser Gleichwertigkeit erzeugt für alle Hoheitsträger in ihren verschiedenen Erscheinungsformen eine unmittelbare rechtliche Bindung.⁶³ Sie sind daher verpflichtet, Maßnahmen zur Verwirklichung dieses

Staatsziels zu ergreifen. Im Vordergrund steht dabei die Steuerung des Verhaltens der privaten Akteure. Bei der Wahl des konkreten Mittels verfügen Gesetzgeber und vollziehende Gewalt über einen weiten Einschätzungs- und Entscheidungsspielraum.⁶⁴ Für die Durchsetzung des Gleichwertigkeitsgebots kommen insbesondere folgende Instrumente in Betracht:

a) Steuerung durch Anreize

Zur Verwirklichung des Gleichwertigkeitsgebots kann die öffentliche Hand auf das Verhalten Privater durch Anreize Einfluss nehmen. Das Spektrum möglicher Anreize ist breit: Es reicht von direkter finanzieller Förderung⁶⁵ über steuerliche Begünstigungen bis zur Gewährung sonstiger Vorteile, etwa die Bereitstellung von günstigem Wohnraum. Der Vorteil dieser Form der Steuerung liegt darin, dass sie die Entscheidungsfreiheit der Privatpersonen respektiert. Kehrseite dieser schonenden Lenkung ist, dass sie nicht gewährleistet, dass das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse auch tatsächlich erreicht wird.

b) Steuerung durch Regulierung

Hoheitliche Regulierung ist ein verbreitetes Mittel zur Steuerung des Verhaltens privater Akteure mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern und zu fördern. Diese Lenkungsform ist dadurch gekennzeichnet, dass die Erfüllungsverantwortung bei den Privatpersonen liegt, während die öffentliche Hand sich auf eine Gewährleistungsverantwortung zurückzieht. Maßnahmen der Regulierung werden vor allem bei der Verkehrsinfrastruktur und der digitalen Infrastruktur zur Herbeiführung gleichwertiger Lebensverhältnisse eingesetzt. Referenzgebiete sind die Regulierung der Bereitstellung von Eisenbahnverkehrsleistungen und des

61 Ausführlich zum grundrechtlichen Schutz privater Freiheitsentfaltung *U. Di Fabio*, Grundgesetz und Industriepolitik, 2020, II.1.

62 Zum Zusammenspiel zwischen grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen und hoheitlicher Einflussnahme sowie zur Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in diesem Zusammenhang *U. Di Fabio* (Fußn. 61), IV.

63 Vgl. oben oben I.2.b)bb)(3).

64 Dazu schon oben I.2.b)bb)(3).

65 Beispiel hierfür ist die Finanzierung des Ausbaus der Schienenwege durch finanzielle Förderung nach §§ 8 f. Bundesschienenwegeausbaugesetz, die der Deutschen Bahn AG als Betreiberin des Netzes zugute kommt.

flächendeckenden Zugangs zu einem leistungsfähigen elektronischen Breitbandnetz.⁶⁶ Die Gleichwertigkeit wird in diesen Bereichen durch die rechtliche Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung eines Universaldienstes sichergestellt, der eine flächendeckende, das heißt auch flächengleiche, angemessene und ausreichende Versorgung verlangt.⁶⁷

c) Übernahme der Erfüllungsverantwortung
Gleichwertige Lebensverhältnisse können schließlich auch dadurch sichergestellt werden, dass die öffentliche

Hand die Erfüllungsverantwortung übernimmt und die Leistung selbst bereitstellt. Exemplarisch hierfür sind der Ausbau öffentlicher Straßen und der staatliche Wohnungsbau. Wegen des Primats privater, insbesondere privatwirtschaftlicher Tätigkeit wird die öffentliche Hand dieses Instrument regelmäßig nur dann einsetzen, wenn die Gleichwertigkeit durch Einflussnahme auf Private nicht oder nur unzureichend gewährleistet werden kann.

III. Der spezifische Beitrag von Familienunternehmen bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Die Frage, ob und gegebenenfalls welchen spezifischen Beitrag⁶⁸ die Familienunternehmen für die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland leisten und welcher objektive Nutzen für die Allgemeinheit daraus resultiert, öffnet das Tor zu einem bisher weitgehend unerforschten Bereich. Selbst wenn einzelne Aspekte des Beitrags beziehungsweise Nutzens von Familienunternehmen angesprochen werden, geschieht dies ohne Bezugnahme auf das Gleichwertigkeitsgebot, obgleich dieser Zusammenhang eigentlich nahe liegt und zum Teil vom Gesetzgeber selbst betont wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat bei der Rechtfertigung der erbschaftsteuerlichen Begünstigung des Übergangs des Betriebsvermögens von Familienunternehmen die Einschätzung des Gesetzgebers akzeptiert, dass diese Unternehmen „standort- und arbeitsplatzorientierter operieren als andere Unternehmen und so vor allem Arbeitnehmer regelmäßig länger im Betrieb halten.“⁶⁹

Die evidente Verbindung zum Verfassungsgebot gleichwertiger Lebensverhältnisse als Gemeinwohlbelang hat das Gericht aber nicht gezogen. Ein möglicher Grund für die Vernachlässigung dieses Konnexes liegt wohl darin, dass „Familienunternehmen“ kein einhellig anerkannter Rechtsbegriff ist, sondern unterschiedliche Begriffsdeutungen und Facetten aufweist. Für die weiteren Überlegungen ist daher zunächst eine begriffliche Vorklärung erforderlich.

1. Begriff und Merkmale eines Familienunternehmens

Der Begriff des Familienunternehmens ist nicht gesetzlich definiert, sondern kann anhand folgender Merkmale bestimmt und abgegrenzt werden:⁷⁰ Danach ist entscheidend, dass jedenfalls eine Familie aufgrund ihrer Stimmrechts- und/oder Anteilmehrheit an dem Unternehmen entweder dieses durch Familienmitglieder selbst führt oder die Unternehmensführung durch Nicht-

66 Näher dazu K. Windthorst, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 e Rn. 66, Art. 87 f Rn. 16 m. w. Nachw.

67 Vgl. Art. 87 e Abs. 4 GG für den Eisenbahnverkehr und Art. 87 f Abs. 1 GG für den Zugang zu Post- und Telekommunikationsdienstleistungen; zum Aspekt der Flächengleichheit in Bezug auf Dienstleistungen der Telekommunikation K. Windthorst (Fußn. 66), Art. 87 f Rn. 13 m. w. Nachw.

68 Mit dem Attribut „spezifisch“ wird klargestellt, dass es nicht um den allgemeinen Beitrag bzw. Nutzen geht, den jedes Unternehmen für die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgebots mittelbar leistet bzw. erbringt, indem es etwa zum Steueraufkommen beiträgt, das wiederum vom Staat auch für Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse eingesetzt wird.

69 BVerfG, NJW 2015, 303 (312).

70 Ausführlich zum synonym verwendeten Begriff „Familiengesellschaft“ M. Habersack, Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, 2020, S. 7 ff.

Familienmitglieder (Externe) zumindest kontrolliert und steuert.⁷¹ Dagegen sind die Größe des Unternehmens, seine Rechtsform und die Kapitalmarktnotierung für die Einordnung als Familienunternehmen nicht entscheidend, wengleich in Deutschland viele Familienunternehmen mittelständische, nicht börsennotierte Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) sind.⁷² Nachfolgend wird die Größe des Unternehmens aber bei den Beurteilungsparametern für die Gleichwertigkeit typisierend berücksichtigt, die durch dieses Kriterium beeinflusst werden. Dies betrifft insbesondere die Standortfestigkeit von Familienunternehmen, die bei kleinen Unternehmen oft schon aus finanziellen Gründen alternativlos ist.⁷³

2. Die Kernthese: Stabilisierung des ländlichen Raums durch Familienunternehmen

Die Kernthese dieser Untersuchung lautet: „Familienunternehmen stabilisieren den ländlichen Raum. Das ist ihr spezifischer Beitrag und Nutzen für die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland.“ Argumentative Ansätze in diese Richtung sind bisher eher selten.⁷⁴ Dies zeigt zuletzt die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im November 2019 vorgelegte Industriestrategie.⁷⁵ Zwar erwähnt sie die Bedeutung von mittelständisch geprägten, oftmals familiengeführten Industrieunternehmen für den Industriestandort Deutschland.⁷⁶ Im Vordergrund steht aber ihre wirtschaftliche Bedeutung, das heißt vor allem ihre

Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft. Die Strategie stellt insbesondere auf die Wertschöpfungsketten zwischen mittelständischen Unternehmen, zum Beispiel der Zuliefererindustrie, und Großunternehmen ab, während der räumliche Aspekt und der damit verbundene Beitrag von Familienunternehmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse außer Betracht bleibt.

3. Begriffliche Vorklärungen

Zur Verifizierung der These von der stabilisierenden Kraft von Familienunternehmen für den ländlichen Raum und ihres daraus abgeleiteten Nutzens für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedarf es erneut begrifflicher Vorklärungen. Sie betreffen die Begriffe „ländlicher Raum“ und „Stabilisierung“.

a) Ländlicher Raum

Die Unterscheidung zwischen ländlichen und städtischen Regionen, also verkürzt ausgedrückt: von Land und Stadt, übernimmt die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung entwickelten siedlungsstrukturellen Kreistypen⁷⁷ in vereinfachter Form. Danach sind ländliche Regionen ländliche Kreise mit dünner Besiedlung oder mit Verdichtungsansätzen. Sie sind gegenüber städtischen Regionen abzugrenzen, unter die kreisfreie Großstädte und städtische Kreise fallen.⁷⁸

71 S. zum Begriff des Familienunternehmens nur R. Kirchdörfer, Lexikon: Familienunternehmen, FuS 2011, 32 m. w. Nachw.; T. Schmeing, Konfliktmanagement in Familienunternehmen, 2018, S. 193 ff.; z. T. wird weitergehend zwischen familienkontrollierten Unternehmen und eigentümergeführten Familienunternehmen unterschieden, vgl. ZEW, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen, 5. Aufl. 2019, S. 3 f.

72 Vgl. auch M. Habersack (FuBn. 70), S. 9.

73 Näher dazu unten III.2.b).

74 Hervorzuheben ist die erwähnte Erbschaftsteuer-Entscheidung des BVerfG, NJW 2015, 303 ff.; dazu oben III. vor 1.

75 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Industriestrategie 2030: Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Nov. 2019, S. 7, 10 f.; dagegen war das im Februar 2019 von dem Ministerium vorgelegte Strategiepapier (Nationale Industriestrategie 2030: Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik) noch auf große, international tätige deutsche Konzerne fokussiert und vernachlässigte weitgehend mittelständische Unternehmen und Familienunternehmen. Dies hat erhebliche Kritik ausgelöst und zur Überarbeitung der Strategie geführt.

76 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Industriestrategie 2030: Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Nov. 2019, S. 7, 10.

77 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Laufende Raumbesichtigung – Raumbegrenzungen, S. 1 ff., abrufbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbesichtigung/Raumbegrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Kreistypen/kreistypen.html> (abgerufen am 21.2.2020); für die Übernahme dieser Abgrenzung schon C. Fuest/L. Immel (FuBn. 3), S. 19 (20).

78 C. Fuest/L. Immel (FuBn. 3), S. 19 (20).

b) Stabilisierung

Während das Merkmal „ländlicher Raum“ auf den Wirkungsraum zielt, betrifft das Merkmal „Stabilisierung“ die Wirkungskraft. Bei ihr kann – bezogen auf das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse – zwischen einer defensiven und einer offensiven Komponente unterschieden werden. Erstere betrifft die Verhinderung des Wegzugs der Bevölkerung, letztere die Steigerung der Attraktivität der ländlichen Region.

4. Stabilisierung aufgrund wirtschaftlicher Faktoren

Wirtschaftliche Faktoren spielen für die stabilisierende Kraft von Familienunternehmen für den ländlichen Raum eine besondere Rolle. Allgemein prägen Familienunternehmen den Wirtschaftsstandort Deutschland und sind ein wichtiger Arbeitgeber. 90 Prozent aller Unternehmen sind Familienunternehmen, in denen 58 Prozent der privatwirtschaftlich Beschäftigten tätig sind.⁷⁹

a) Standortfestigkeit

Familienunternehmen sind vor allem im ländlichen Raum einschließlich Kleinstädten angesiedelt. Nach einer Befragung von Familienunternehmern haben 35 Prozent der Familienunternehmen ihren Sitz im ländlichen Raum, 42 Prozent in einer Kleinstadt und nur 23 Prozent in einer Großstadt.⁸⁰ Familienunternehmen sind somit nachhaltig regional verwurzelt. Diese Standortfestigkeit resultiert bei kleinen und kleineren Familienunternehmen mit weniger als zehn beziehungsweise weniger als fünfzig Beschäftigten schon aus den begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen.⁸¹

Aber auch mittlere und große – industrielle – Familienunternehmen, die über die für eine Standortverlegung notwendigen Mittel verfügen, zeigen hierzu eine eher geringe Bereitschaft. Diese starke regionale Verwurzelung

hat unterschiedliche Gründe. Eine wichtige Rolle spielt oft die Historie des Familienunternehmens, das in einer bestimmten Region gegründet wurde oder jedenfalls dort schon seit längerer Zeit seinen Sitz hat. Das gilt oft auch für die Unternehmerfamilie. Selbst wenn deren Mitglieder nicht mehr in der Region wohnen, besteht die emotionale Verbundenheit mit ihr und dem Unternehmen vielfach fort. Die Werte der Unternehmerfamilie prägen die Werte des Familienunternehmens und stärken die Standortfestigkeit trotz möglicher Kosteneinsparungen bei einer Standortverlegung. Hinzu kommt, dass das für Familienunternehmen typische Ziel einer nachhaltigen Unternehmensführung, die eine Standorttreue einschließt, gegenüber dem Ziel einer kurz- oder mittelfristigen Gewinnmaximierung durch Kostenreduktion infolge Standortverlegung regelmäßig überwiegt.

b) Beschäftigungsfestigkeit

Zur Standorttreue tritt die Beschäftigungsfestigkeit von Familienunternehmen. Mit diesem Begriff soll die Verlässlichkeit als Arbeitgeber zum Ausdruck gebracht werden, die sich insbesondere in der Dauer der Beschäftigungsverhältnisse widerspiegelt. Familienunternehmen reagieren „tendenziell zurückhaltender auf Krisensituationen, operieren standort- und arbeitsplatzorientierter als andere Unternehmen und halten so vor allem Arbeitnehmer regelmäßig länger im Betrieb.“⁸² Dies liegt zunächst daran, dass neben dem Arbeitgeber auch die Arbeitnehmer stärker regional verwurzelt sind, was eine stärkere lokale Bindung nach sich zieht. Außerdem sind mittlere und große Familienunternehmen gerade in ländlichen Regionen oft ein wichtiger Arbeitgeber, Alternativen sind dort in geringerem Umfang als in städtischen Regionen vorhanden. Das wirkt sich ebenfalls positiv auf die Beschäftigungsfestigkeit aus.

Die besondere Bindung als Grund einer höheren Beschäftigungsfestigkeit kann auch auf emotionalen

79 ZEW (Fußn. 71), S. 1, 6 m. w. Nachw.

80 R. Prügl/N. Rauschendorfer, Deutschlands nächste Unternehmensgeneration: Eine empirische Untersuchung der Einstellungen, Werte und Zukunftspläne, 5. Aufl. 2020, S. 17, ebda., S. 11 ff. zu den Teilnehmern der Studie, zur Methodik der Datenerhebung und zur Repräsentativität der Studie.

81 Der Anteil dieser kleinen und kleineren Familienunternehmen an der Gesamtzahl der Familienunternehmen liegt bei über 90 %, ZEW (Fußn. 71), S. 9.

82 BVerfG, NJW 2015, 303 (312).

Faktoren beruhen. In kleinen und mittleren Familienunternehmen kennt die Unternehmensführung die Beschäftigten meist alle noch persönlich, zumal wenn das Unternehmen patriarchalisch geführt wird. Bei größeren Familienunternehmen kann auch die Sorge vor einem Reputationsverlust der Unternehmerfamilie eine Rolle spielen, zumal wenn deren Ansehen durch einen bestimmten Wertekanon geprägt ist, der die Standorttreue betont.

Außerdem ist der Fachkräftemangel in ländlichen Regionen besonders ausgeprägt. Daher liegt es im Eigeninteresse des Familienunternehmens, auch in Krisenzeiten an den Beschäftigten festzuhalten, da sie nur schwer zu ersetzen sind. Umgekehrt zeigen Arbeitnehmer, die aufgrund ihrer Tätigkeit in einem Familienunternehmen im ländlichen Raum verwurzelt sind, weniger Neigung, sich einen neuen Arbeitsplatz außerhalb der Region zu suchen als dies bei Arbeitnehmern in Ballungsgebieten zu beobachten ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Standort- und Beschäftigungsfestigkeit von Familienunternehmen, die überwiegend in Kleinstädten und im ländlichen Raum angesiedelt sind, wesentlich zur Stabilisierung dieser Regionen beitragen. Sie verhindern eine Abwanderung der erwerbsfähigen Bevölkerung mit den aufgezeigten negativen Folgen⁸³ für die Alters- und Einkommensstruktur sowie für die Attraktivität dieser Regionen, die in einen *circulus vitiosus* führen können, an dessen Ende die Verelendung und politische Instabilität der Region stehen. Die Standort- und Beschäftigungsfestigkeit von Familienunternehmen ist somit im Rahmen der Verteilungsgerechtigkeit⁸⁴ ein wichtiger Hebel zur Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

5. Stabilisierung durch Ausbildung

Familienunternehmen leisten schon ausweislich der großen Zahl an Ausgebildeten seit jeher einen wichtigen Beitrag im dualen System der Berufsausbildung.⁸⁵ Dies geschieht zunächst in ihrem eigenen Interesse. Gerade größere Familienunternehmen mit erhöhtem Personalbedarf stehen im sogenannten „War for Talents“ gegenüber Nicht-Familienunternehmen besonderen Herausforderungen gegenüber. Sie ergeben sich zunächst aus der Ansiedlung in Kleinstädten und ländlichen Gebieten. Diese Regionen werden verbreitet als weniger attraktiv angesehen und bieten zudem Ehepaaren beziehungsweise Lebenspartnern tendenziell geringere Möglichkeiten für eine „Dual Career“ als städtische Ballungszentren. Hinzu kommt die verbreitete Annahme potenzieller Bewerberinnen und Bewerber, dass Familienunternehmen eine geringere Vergütung und weniger Internationalität als Nicht-Familienunternehmen (Konzerne) bieten.⁸⁶ Umso wichtiger ist für Familienunternehmen die Talentgewinnung durch Ausbildung im Unternehmen.

Über diesen Eigennutzen hinaus dient die Mitwirkung der Familienunternehmen an der Ausbildung auch dem Gemeinwohl. Denn sie stabilisiert die Ausbildungssituation gerade in Kleinstädten und ländlichen Regionen und trägt so zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bei. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die akademische Ausbildung an Universitäten und Fachhochschulen durch ein hohes Maß an Mobilität der Studierenden gekennzeichnet ist. Für ihre Entscheidung für einen bestimmten Studienort ist auch dessen allgemeine Attraktivität (Freizeitangebot, Lebensqualität) bedeutsam, was tendenziell zu einer Präferenz für Großstädte führt. Dagegen ist die Ausbildung in Berufsschulen und ähnlichen Einrichtungen stärker regional verwurzelt und erfolgt traditionell in enger

83 Dazu schon oben I.4.

84 Vgl. oben I.3.c)aa).

85 Nach einer Studie von D. Keese/J.-K. Tänzler/A. Hauer, Die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung in Familien- und Nicht-Familienunternehmen, *ZfKE* 58 (2010), 197 (219) soll allerdings lediglich bei größeren Familienunternehmen die Ausbildungsneigung höher als bei Nicht-Familienunternehmen sein.

86 A. Mohren, Familienunternehmen als Arbeitgeber: Die Einstellungen und Erwartungen junger Fach- und Führungskräfte, 2018, S. 16 ff.

Zusammenarbeit der Familienunternehmen mit diesen Einrichtungen (z. B. IHKs, HwKs). Dies liegt im Interesse der Familienunternehmen und der Auszubildenden. Im Rahmen der Chancengerechtigkeit⁸⁷ ist die (auch regionale) Stabilisierung der Ausbildung durch Familienunternehmen ein wesentlicher Faktor zur Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

6. Stabilisierung durch soziales Engagement

Besonders schwer messbar und nachweisbar ist das Ausmaß des sozialen Engagements von Familienunternehmen und Familienunternehmern sowie dessen Nutzen für die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dies liegt zum einen daran, dass dieses Engagement auf verschiedenen Motiven beruht und auf sehr unterschiedliche Weise erfolgt, etwa durch Tätigkeit in gemeinnützigen Einrichtungen, Spenden oder durch Unterstützung von gemeinnützigen, insbesondere sozialen Projekten in sonstiger Weise. Zum anderen sind Bescheidenheit und Diskretion wichtige Werte in

vielen Familienunternehmen: „Auch Wohltaten hängt man nicht an die große Glocke“.⁸⁸

Soweit wissenschaftliche Erkenntnisse zu diesem Thema vorliegen, legen sie die Annahme nahe, dass auch das soziale Engagement von Familienunternehmen auf den regionalen Raum fokussiert ist. Im Mittelpunkt stehen zunächst die Beschäftigten, dann die Kunden und in zunehmendem Maße auch die Umwelt.⁸⁹ Je nach Ausgestaltung der Unterstützung betrifft sie die Verteilungs- oder die Chancengerechtigkeit. Allgemein scheint bei vielen Familienunternehmen und Unternehmerfamilien die Bereitschaft zu einem sozialen Engagement stark ausgeprägt zu sein;⁹⁰ nicht selten ist sie sogar Bestandteil ihres Wertekanons.⁹¹ Die tatsächliche Umsetzung dieser Bereitschaft wird jedoch häufig durch Zeitknappheit und bürokratische Hemmnisse erschwert. Andernfalls könnte das soziale Engagement von Familienunternehmen und Unternehmerfamilien noch stärker zur Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen.

IV. Möglichkeiten der öffentlichen Hand zur Förderung dieses spezifischen Nutzens von Familienunternehmen

Der Blick richtet sich abschließend auf die Optionen, die der öffentlichen Hand, also insbesondere Bund, Ländern und Kommunen, zur Verfügung stehen, um den spezifischen Beitrag von Familienunternehmen bei der Herbeiführung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und den daraus resultierenden Nutzen stärker zu fördern. Dies kann zum einen dadurch geschehen, dass die Stellung von Familienunternehmen allgemein gestärkt wird, indem etwa Belastungen für sie reduziert werden (dazu unten 1. bis 3.). Zum anderen kann die öffentliche Hand die spezifischen Faktoren fördern, die

für den besonderen Beitrag von Familienunternehmen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse relevant sind. Hier sind an erster Stelle ihre Standort- und Beschäftigungsfestigkeit in Kleinstädten und ländlichen Regionen zu nennen (dazu unten 4. bis 6.).

1. Berücksichtigung des spezifischen Nutzens bei staatlichem Handeln

Ein erster Schritt zur Förderung des spezifischen Beitrags beziehungsweise Nutzens von Familienunternehmen im

87 Dazu oben 1.3.c)bb).

88 Vgl. H. Schäfer, Das gesellschaftliche Engagement von Familienunternehmen, 2007, S. 7: „Tue Gutes und sprich *nicht* darüber“ (Hervorhebung im Original).

89 So ohne die besondere Hervorhebung der Umwelt H. Schäfer (FuBn. 88), S. 7.

90 H. Schäfer (FuBn. 88), S. 7.

91 Zur Werteorientierung von Familienunternehmen M. Rasser/D. Keese/N. Ruffer/M. Woywode, Soziales Wesen oder Zahlenmensch? Ein empirischer Vergleich der Einstellungen von Unternehmenslenkern zu Steuern, Standort und Mitarbeitern, 2014, S. 7 f.

Rahmen des Gleichwertigkeitsgebots durch die öffentliche Hand liegt darin, dass sie diesen explizit anerkennt und bei ihrem Handeln stärker berücksichtigt. Die *öffentliche Anerkennung* hätte vor allem psychologische Wirkung, deren Bedeutung gerade für die Übernahmbereitschaft der Nachfolgeneration von Familienunternehmen nicht zu unterschätzen ist. Außerdem würde sie ein familienunternehmenfreundlicheres gesellschaftliches Klima schaffen, das sich auf die Investitions- und Standortentscheidungen dieser Unternehmen positiv auswirken kann. Die (stärkere) *Berücksichtigung* des spezifischen Nutzens von Familienunternehmen sollte vor allem bei der Gesetzgebung erfolgen. Bei ihr spielt der aufgezeigte Nutzen dieser Unternehmen regelmäßig allenfalls eine randständige Rolle, oft bleibt er gänzlich unberücksichtigt. Künftig sollten die präsumtiven Folgen von Gesetzen für Familienunternehmen allgemein und für ihren spezifischen Beitrag für die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Besonderen stärker antizipiert und berücksichtigt werden, etwa im Rahmen eines Familienunternehmen-Tests.⁹²

2. Verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen

Familienunternehmen benötigen wie jedes Unternehmen verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen, um strategische und operative Entscheidungen in einem stabilen Ordnungsrahmen treffen zu können. Diese Bedingungen sollten die internationale Wettbewerbsfähigkeit von (Familien-)Unternehmen nicht behindern, sondern fördern. Die gegenwärtige Unternehmensbesteuerung und das geplante öffentliche Country-by-Country Reporting auf EU-Ebene⁹³ schwächen die Position deutscher (Familien-)Unternehmen im Wettbewerb. Die im Rahmen der Industriestrategie 2030 geforderte Verbesserung der Rahmenbedingungen durch Senkung

der Unternehmenssteuern unter 25 Prozent und Verhinderung des geplanten öffentlichen Country-by-Country Reporting gehen daher in die richtige Richtung.⁹⁴ Sie sollten angesichts der Volatilität der gesamtwirtschaftlichen Lage zügig und konsequent umgesetzt werden.

3. Keine Erhöhung der Substanzsteuern

Substanzsteuern, namentlich Erbschaft- und Vermögensteuer, betreffen Familienunternehmen und deren Gesellschafter besonders intensiv.⁹⁵ Denn bei diesen Unternehmen treffen drei Faktoren zusammen, die sie gegenüber dieser Art der Besteuerung als besonders sensibel erscheinen lassen: Zum einen neigen Familienunternehmen im Zuge einer nachhaltigen Unternehmensstrategie dazu, Gewinne zu thesaurieren. Zum anderen verfügen sie regelmäßig nur über beschränkte liquide Mittel und über eingeschränkte Möglichkeiten, sich diese, zum Beispiel über den Kapitalmarkt, zu beschaffen. Schließlich unterliegen Familiengeschafter typischerweise Fungibilitätsbeschränkungen hinsichtlich ihrer Anteile. Sie können diese also nicht an Dritte veräußern, um zusätzliche Liquidität zu generieren.

Die Thesaurierung führt zum Anstieg der genannten Substanzsteuern, die Fungibilitätsbeschränkung reduziert die Verfügbarkeit der finanziellen Mittel zur Begleichung der Steuerschuld. Das Zusammenspiel dieser Faktoren führt regelmäßig zu einer besonderen Belastung von Familienunternehmen und deren Gesellschaftern. Zugleich wächst für den Fall, dass eine Teilveräußerung von Anteilen eines Familienunternehmens zulässig ist, die Gefahr, dass Familiengeschafter diese Anteile an Drittlandinvestoren veräußern. Das öffnet die Türe für einen Technologietransfer ins Ausland, der die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen schwächt.

92 S. das Modell von M. Habersack (FuBn. 70), S. 27 ff.

93 Vgl. R. Brütigam/F. Heinemann/T. Schwab/C. Spengel/K. Stutzenberger, Internationaler Steuerwettbewerb: Bewertungen, aktuelle Trends und steuerpolitische Schlussfolgerungen, 2018, S. 7 ff.; V. Dutt/C. Spengel/H. Vay, Der EU-Vorschlag zum Country-by-Country Reporting im Internet: Kosten, Nutzen, Konsequenzen, 2017, S. 13 ff.

94 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (FuBn. 76), 13, 19.

95 Dazu F.-M. Schwarz, Wiedereinführung der Vermögensteuer: Verfassungsrechtliche Bindungen für den Gesetzgeber, Relevanz und Gestaltungsspielräume für Familienunternehmen, 2017, S. 123 ff.

Besonders problematisch ist die Situation, wenn das Unternehmen Hochtechnologieprodukte herstellt, etwa Spezialroboter wie die Kuka AG. Eine Erhöhung der Erbschaftsteuer oder eine Wiedereinführung der Vermögensteuer würden sich somit nachteilig auf den spezifischen Beitrag und Nutzen von Familienunternehmen bei der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse auswirken.

4. Bereitstellung einer leistungsfähigen und sicheren Infrastruktur

Familienunternehmen haben ihren Sitz überwiegend in Kleinstädten oder im ländlichen Raum.⁹⁶ Sie sind daher im besonderen Maße auf eine leistungsfähige Infrastruktur angewiesen, um an den Wertschöpfungsketten teilzunehmen und ihre Produkte und Dienstleistungen zu vertreiben. Das betrifft zunächst die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur, also die Anbindung an ein ausreichend dimensioniertes Straßen- und Eisenbahnverkehrsnetz.⁹⁷ Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung der Wirtschaft gewinnt der Zugang zu leistungsfähigen Breitband- und Glasfasernetzen zunehmend an Bedeutung.

Denn diese digitalen Infrastrukturen können Standortnachteile und große Entfernungen ausgleichen. „Unabdingbare Voraussetzung hierfür sind leistungsfähige und flächendeckende Breitbandinfrastrukturen sowie damit korrespondierende Mobilfunknetze. Wirtschaftsunternehmen aller Größenordnungen sind ohne entsprechende digitale Anbindung schon jetzt häufig nicht mehr arbeits-, konkurrenz- und entwicklungsfähig.

Ohne Digitalisierung fehlen heute viele Perspektiven für das Leben und Wirtschaften vor Ort. [...] Der Ausbau der digitalen Infrastrukturen kann insbesondere in ländlichen Räumen dazu beitragen, den Zentralisierungsbewegungen in Richtung der Ballungsräume, die häufig mit hohen Kosten sowie Belastungen für Infrastrukturen, Gesellschaft und Umwelt einhergehen, entgegenzuwirken und eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu erreichen.“ Die Bereitstellung dieser Infrastruktur ist deshalb gerade in ländlichen Räumen nicht nur Daseinsvorsorge, sondern auch „Dableibvorsorge“.⁹⁸

Allerdings ist das Ziel, flächendeckend leistungsfähige Breitbandfestnetze bereitzustellen, in vielen Regionen, insbesondere in ländlichen Räumen, aktuell tatsächlich nicht erreicht. Der Mittelwert hinsichtlich der Breitbandverfügbarkeit mit LTE für das Fünftel Deutschlands mit größerem Handlungsbedarf beträgt 59,3 Prozent.⁹⁹ Dieser viel zu langsame Ausbau der digitalen Infrastruktur liegt auch an den langen Genehmigungsverfahren und den fehlenden Kapazitäten bei den Bauunternehmen.¹⁰⁰ Die Beschleunigung des Ausbaus muss jedenfalls höchste Priorität erhalten. Angesichts der wachsenden Bedrohung durch Cyber-Kriminalität muss der Staat zudem Vorkehrungen zur Netzsicherheit treffen.¹⁰¹

5. Stärkere Unterstützung bei der Ausbildung

Die öffentliche Hand sollte die stabilisierende Wirkung von Familienunternehmen bei der Ausbildung stärker und gezielter fördern. Mögliche Instrumente sind mehr gemeinsame Projekte und finanzielle Anreize. Besondere

96 Dazu schon oben III.4.a).

97 Abhängig von der geografischen Lage des Unternehmens und der Art seiner Produkte kann auch die Anbindung an das Wasserstraßennetz relevant sein. Darüber hinaus ist gerade für Unternehmen in energieintensiven Branchen die Anbindung an eine stabile Elektrizitätsversorgung zu angemessenen Preisen relevant. Vor allem die Höhe der Strompreise wird (nicht nur) von vielen Unternehmen kritisiert und stellt zunehmend ein Nachteil für den Standort Deutschland dar.

98 Schlussbericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Fußn. 2), S. 14.

99 Vgl. den Abschlussbericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Fußn. 2), S. 10.

100 Abschlussbericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Fußn. 2), S. 14.

101 Solche Vorkehrungen sind insbesondere für Familienunternehmen wichtig, weil gerade kleinere Unternehmen hinsichtlich der Gefahren für die digitale Sicherheit noch nicht ausreichend sensibilisiert sind und zudem oft nicht über die notwendigen Kenntnisse und Mittel verfügen, um solchen Gefahren wirksam zu begegnen, s. den Abschlussbericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Fußn. 2), S. 21 f.; s. auch Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Mittelstandsstrategie, 2019, S. 23.

Bedeutung für die Ausbildungsinfrastruktur im ländlichen Raum kommt den Berufsschulen zu. Dieses Bildungsangebot sollte nicht zurückgefahren, sondern ausgebaut werden. Erhebliches Verbesserungspotenzial besteht gerade im ländlichen Raum beim Wissenstransfer zwischen Wissenschaftseinrichtungen und Unternehmen. Hier geht es auch darum, wechselseitige Vorbehalte abzubauen. Die Ausbildung und der Wissenstransfer bieten sich in besonderer Weise für eine Public Private Partnership an. Die Industriestrategie 2030 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie¹⁰² sollte diesen Aspekt aufgreifen und Modelle einer solchen Partnership für einzelne Bereiche entwickeln.

V. Fazit

Die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland ist nicht nur eine politische Forderung, sondern auch bindendes verfassungsrechtliches Gebot für die öffentliche Hand in Form eines Staatszieles. Bei seiner Verwirklichung wirkt sie arbeitsteilig mit Privaten zusammen. Allerdings bestehen gegenwärtig in vielen Bereichen tatsächlich keine gleichwertigen Lebensverhältnisse mit weitreichenden Folgen. Der Staat könnte dem entgegenwirken, indem er den spezifischen Beitrag beziehungsweise Nutzen aktiv fördert, den Familienunternehmen bei der Realisierung des Gleichwertigkeitsgebots entfalten. Er besteht vor allem in der Stabilisierung ländlicher Räume. Dieser Effekt resultiert insbesondere aus der Standort- und Beschäftigungsfestigkeit dieser Unternehmen. Sie tragen somit wesentlich zur Erfüllung eines wichtigen Gemeinwohlbelangs bei.

Diese Bedeutungsdimension von Familienunternehmen und ihr daraus resultierender Nutzen werden in der politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Diskussion

6. Förderung des sozialen Engagements

Soziales Engagement Privater fördert die Attraktivität der Regionen und trägt so zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei.¹⁰³ Dabei können Familienunternehmen und Familienunternehmer bei angenommener prinzipieller Spendenbereitschaft, insbesondere für regionale Projekte, wesentlich beitragen. Ein Mittel zur stärkeren Aktivierung dieser Bereitschaft ist die Reduzierung des Verwaltungs- und Zeitaufwands für die Spender durch Vereinfachung der Förderungsprozesse. Zudem sind Modelle einer Public Private Partnership eine geeignete Plattform für die Förderung des sozialen Engagements. Die öffentliche Hand sollte diese Form der Zusammenarbeit in diesem Bereich stärker unterstützen

nur unzureichend berücksichtigt. Das zeigt die aktuelle Debatte über die Industriestrategie 2030, in der dieser Nutzen nicht erwähnt und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu wenig berücksichtigt wird. Es ist an der Zeit, dies zu ändern. Der aktuelle Diskurs zur Industriestrategie bietet eine gute Gelegenheit, das Gleichwertigkeitsgebots und den Beitrag von Familienunternehmen zu seiner Verwirklichung in dieses Strategiekonzept aufzunehmen und konkrete Maßnahmen für seine Umsetzung vorzuschlagen. Öffentliche Hand und Familienunternehmen sollten, ja müssen stärker zusammenwirken, um gemeinsam einer der dringendsten Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu begegnen: Der wachsenden fehlenden Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in vielen Bereichen in Deutschland.

102 Vgl. oben III.2.

103 Dazu schon oben III.5.

VI. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist nicht nur eine politische Forderung; ihre Sicherung und Förderung ist auch ein verfassungsrechtliches Gebot. Dieses kann allerdings weder aus Art. 72 Abs. 2 GG noch aus Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG abgeleitet werden. Es ergibt sich vielmehr aus dem Zusammenwirken des Sozialstaatsprinzips mit dem Bundesstaatsprinzip.
2. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage entfaltet das Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse neben seiner sozialen Wirkkraft auch räumliche Wirkkraft. Die sozialstaatliche subjektbezogene Perspektive wird zu einer raumbezogenen Perspektive, die einen sozialen Ausgleich in räumlicher Hinsicht zum Gegenstand hat. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein Staatsziel des Grundgesetzes, das eine raumbezogene Grundsicherung verlangt.¹⁰⁴ Dies gilt für das gesamte Bundesgebiet, betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, aber auch das Verhältnis zwischen den Ländern und den Regionen in den Ländern.
3. Legislative und Exekutive stehen weitreichende Einschätzungs- und Entscheidungsspielräume bei der Umsetzung dieses Verfassungsauftrags zu, die nur einer beschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Ein Verstoß gegen diese verfassungsrechtliche Verpflichtung liegt nur vor, wenn das Untermaßverbot verletzt ist, weil das notwendige Mindestmaß an staatlichen Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse unterschritten wurde.
4. Allerdings ist der Staat von Verfassungs wegen auf dieses Mindestmaß an Gleichwertigkeit beschränkt. Er soll vielmehr auf über dieses Mindestniveau hinausgehende gleichwertige Lebensverhältnisse hinwirken. Eine Obergrenze ergibt sich zunächst aus dem Bundesstaatsprinzip, das regionale Unterschiede voraussetzt und gegenüber einer vollständigen Nivellierung schützt. Das Bundesstaatsprinzip begründet im Zusammenspiel mit dem Sozialstaatsprinzip das Verfassungsgebote der Gleichwertigkeit und zieht ihm zugleich Grenzen.
5. Eine sozialstaatlich motivierte Angleichung wird zudem durch die Freiheitsgrundrechte in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Danach ist eine Angleichung der Lebensverhältnisse insbesondere dann unzulässig, wenn sie die privatwirtschaftliche Freiheitentfaltung unangemessen verkürzt.
6. Die von der Verfassung geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darf nicht mit deren Einheitlichkeit verwechselt werden. Das Grundgesetz will gerade keine solche Uniformität. Das zeigt schon die Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG. Außerdem kollidiert die Forderung nach einheitlichen Lebensverhältnissen mit der durch das Bundesstaatsprinzip geschützten Eigenstaatlichkeit der Länder. Sie gewährleistet im Kern eine Verschiedenartigkeit, die eine Pflicht zu einheitlichen Lebensverhältnissen zuwiderläuft.
7. Die Forderung nach sozialer und räumlicher Gerechtigkeit bildet den Nukleus des Gleichwertigkeitsgebots. Wichtige Ansatzpunkte für die Verwirklichung dieses Ziels sind die Verteilungs- und die Chancengerechtigkeit.
8. Die Verteilungsgerechtigkeit bezeichnet in ihrer räumlichen Dimension die Verteilung des Zugangs zu Gütern und Infrastrukturen sowie die Verteilung von finanziellen Ressourcen wie Einkommen und Vermögen innerhalb eines Raums. Wesentliche Indikatoren hierfür sind die Anbindung an öffentliche Verkehrswege, der Zugang zu schnellen Breitbandnetzen, die Verfügbarkeit von Wohnraum und Betreuungseinrichtungen sowie die Vermögens- und Einkommensstruktur in den verschiedenen Regionen.
9. Die Chancengerechtigkeit ist ein wesentlicher Baustein gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse.

¹⁰⁴ Abschlussbericht der Enquete-Kommission (Fußn. 16), S. 18.

Bei ihr stehen gleiche Startchancen bei der Ausbildung im Vordergrund. Wichtige Indikatoren für die Chancengerechtigkeit ist das Angebot an Bildungseinrichtungen, deren Erreichbarkeit sowie die Zahl und Art der Bildungsabschlüsse.

10. Aktuelle empirische Untersuchungen zeigen, dass in Deutschland tatsächlich keine gleichwertigen Lebensverhältnisse bestehen. Allerdings divergieren die Defizite bei den einzelnen Indikatoren. Besonders auffällig sind die raumbezogenen Abweichungen beim verfügbaren Wohnraum, bei der Arbeitslosenquote und bei der Verfügbarkeit schneller leitungsgebundener Breitbandnetze. Dagegen haben die regionalen Einkommensunterschiede entgegen verbreiteter Wahrnehmung in den letzten zwei Jahrzehnten insgesamt abgenommen. Zugenommen hat hingegen die demografische Divergenz zwischen Stadt und Land. Dies gilt für die Dichte und die Altersstruktur der Bevölkerung und betrifft insbesondere Ostdeutschland.

11. Die Folgen der fehlenden tatsächlichen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind vielfältig und schwerwiegend, zumal sie oft miteinander zusammenhängen und sich wechselseitig verstärken. In letzter Konsequenz tragen sie zur wachsenden politischen Radikalisierung bei, die zunehmend die demokratische Stabilität gefährdet.

12. Bei der Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse wirken private Akteure und die öffentliche Hand arbeitsteilig zusammen. Dabei fällt die tatsächliche Verwirklichung dieses Ziels zunächst und zuvörderst in den gesellschaftlichen Aufgabenbereich. Da die privaten Akteure aber nicht durch das Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit gebunden sind, bedarf es der komplementären Absicherung durch die öffentliche Hand. Sie kann im Rahmen dieser Gewährleistungsverantwortung durch Anreize oder Regulierung das private Handeln beeinflussen oder selbst die Erfüllungsverantwortung übernehmen.

13. Familienunternehmen stabilisieren den ländlichen Raum. Das ist ihr spezifischer Beitrag und Nutzen für die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Wirtschaftliche Faktoren hierfür sind ihre Standort- und Beschäftigungsfestigkeit.

14. Während die Standortfestigkeit die Standorttreue von Familienunternehmen bezeichnet, soll mit dem Begriff der Beschäftigungsfestigkeit ihre Verlässlichkeit als Arbeitgeber zum Ausdruck gebracht werden, die sich insbesondere in der Dauer der Beschäftigungsverhältnisse widerspiegelt. Familienunternehmen reagieren tendenziell zurückhaltender auf Krisensituationen, operieren standort- und arbeitsplatzorientierter als andere Unternehmen und halten so vor allem Arbeitnehmer regelmäßig länger im Betrieb.

15. Die Standort- und Beschäftigungsfestigkeit der Familienunternehmen resultiert vor allem aus ihrer regionalen Verwurzelung, aber auch auf wirtschaftlichen und emotionalen Faktoren.

16. Familienunternehmen tragen durch ihre Mitwirkung an der Ausbildung gerade im ländlichen Raum zur Sicherung und Förderung der Chancengerechtigkeit als Element des Gleichwertigkeitsgebots bei. Das gilt insbesondere für ihre Beteiligung im dualen System der Berufsausbildung. Hinzu kommt ihr soziales Engagement gerade im regionalen Bereich.

17. Die öffentliche Hand sollte den spezifischen Beitrag von Familienunternehmen bei der Herbeiführung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und den daraus resultierenden Nutzen intensiver fördern. Mögliche Ansatzpunkte hierfür sind die stärkere Berücksichtigung dieses spezifischen Nutzens bei staatlichem Handeln, verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen und ein Absehen von einer Erhöhung der Erbschaftsteuer und einer Wiedereinführung der Vermögensteuer, da sie Familienunternehmen besonders belasten und deren Beitrag im Rahmen des Gleichwertigkeitsgebots gefährden würden.

18. Besondere Bedeutung hat die Bereitstellung einer leistungsfähigen und sicheren Infrastruktur. Gerade der Zugang zu digitalen Infrastrukturen kann Standortnachteile und große Entfernungen kompensieren, die gerade den ländlichen Raum treffen. Unabdingbare Voraussetzung für diesen Nachteilsausgleich sind leistungsfähige und flächendeckende Breitbandinfrastrukturen. Daseinsvorsorge wird so auch zur „Dableibvorsorge“. Allerdings ist die tatsächliche Situation von diesem Ziel gerade in ländlichen Regionen zum Teil noch weit entfernt. Die Beschleunigung des Ausbaus der digitalen Infrastrukturen muss höchste Priorität erhalten.

19. Die öffentliche Hand sollte die stabilisierende Wirkung von Familienunternehmen bei der Ausbildung stärker und gezielter fördern. Mögliche Instrumente sind mehr gemeinsame Projekte und finanzielle Anreize. Besondere Bedeutung für die Ausbildungsinfrastruktur im ländlichen Raum kommt den Berufsschulen zu, deren Ausbildungsangebot ausgebaut werden sollte. Erhebliches Verbesserungspotenzial besteht zudem gerade im ländlichen Raum beim Wissenstransfer zwischen Wissenschaftseinrichtungen und Unternehmen.

20. Soziales Engagement Privater fördert die Attraktivität der Regionen und trägt so zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei. Ein Mittel zur stärkeren Aktivierung dieser Bereitschaft auch und gerade bei Familienunternehmen und Familienunternehmern ist die Reduzierung des Verwaltungs- und Zeitaufwands für die Spender durch Vereinfachung der Förderungsprozesse.

Literaturverzeichnis

- Bauer Hartmut, Kommentierung des Art. 20 GG, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar: GG, Band II, 3. Auflage, Tübingen 2015
- Becker, Ulrich/Kersten, Jens, Phänomenologie des Verfassungswandels: Eine verfassungstheoretische und rechtsdogmatische Perspektiverweiterung anlässlich der demografischen Entwicklung, in AöR Bd. 141 (2016), S. 1-39
- Bräutigam, Rainer/Heinemann, Friedrich/Schwab, Thomas/Spengel, Christoph/Stutzenberger, Kathrin, Internationaler Steuerwettbewerb: Bewertungen, aktuelle Trends und steuerpolitische Schlussfolgerungen, München 2018
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Laufende Raumbewertung – Raumbegrenzungen, S. 1 ff., abrufbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbewertung/Raumbegrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Kreistypen/kreistypen.html> (zuletzt abgerufen am 22.2.2020)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), Nationale Industriestrategie 2030: Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Feb. 2019
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), Industriestrategie 2030: Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik, Nov. 2019
- Bündnis 90/Die Grünen, Zwischenbericht Grundsatzprogramm, März 2019, abrufbar unter https://cms.gruene.de/uploads/documents/20190328_Zwischenbericht_Gruenes_Grundsatzprogramm.pdf (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- CDU, Regierungsprogramm 2017-2021, Juli 2017, abrufbar unter <https://www.cdu.de/regierungsprogramm> (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- CDU, CSU, SPD, Koalitionsvertrag, März 2018, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- DIE LINKE, Grundsatzprogramm, Dezember 2011, abrufbar unter <https://www.die-linke.de/partei/grundsatzdokumente/programm/> (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- Di Fabio, Udo: Industriepolitik und Grundgesetz, München 2020
- Dutt, Verena/Spengel, Christoph/Vay, Heiko, Der EU-Vorschlag zum Country-by-Country Reporting im Internet: Kosten, Nutzen, Konsequenzen, München 2017
- Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, Abschlussbericht, abrufbar unter <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2018/enquete-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-in-ganz-bayern-stellt-abschlussbericht-vor/> (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- Felbermayr, Gabriel/Battisti, Michele/Lehwald, Sybille, Entwicklung der Einkommensungleichheit: Daten, Fakten und Wahrnehmungen, München 2016
- Fratzscher, Marcel, Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird, München 2016
- Fuest, Clemens/Immel, Lea, Ein zunehmend gespaltenes Land? Regionale Einkommensunterschiede und die Entwicklung des Gefälles zwischen Stadt und Land sowie West- und Ostdeutschland, in ifo Schnelldienst 16/2019, S. 19-28

- Habersack, Mathias, Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, München 2020
- Hartmann, Bernd J./Jansen, Stefan, Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungsgut, in: Der Staat Bd. 58 (2019), S. 243-273
- Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Gleichwertige Lebensverhältnisse bei veränderter Statik des Bundesstaates?, Stuttgart 2019
- Hesse, Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962
- Isensee, Josef, § 73 Staatsaufgaben, in: ders./Kirchhof, Paul (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Auflage, München 2014
- Kahl, Wolfgang, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz: Eine kritische Analyse, München 2016
- Keese, Detlef/Tänzler, Jan-Klaus/Hauer, Annegret, Die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung in Familien- und Nicht-Familienunternehmen, in: ZfKE 58 (2010), S. 197-225
- Kirchdörfer, Rainer, Lexikon: Familienunternehmen, in: FuS 2011, S. 32
- Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, Abschlussbericht, Juli 2019, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-artikel.html> (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- Lechleitner, Marc, Gleichwertige Lebensverhältnisse: Teil 1: Begriff und Staatsziel, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Potsdam 2018, abrufbar unter https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/61020/ssoar-2018-lechleitner-Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse_Teil_1_Begriff.pdf;jsessionid=5C6AEEE02715494B97944BFF769B1AE6?sequence=1 (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- Mohnen, Alwine, Familienunternehmen als Arbeitgeber: Die Einstellungen und Erwartungen junger Fach- und Führungskräfte, München 2018
- Prügl, Reinhard/Rauschendorfer, Natalie, Deutschlands nächste Unternehmergegeneration: Eine empirische Untersuchung der Einstellungen, Werte und Zukunftspläne, 5. Auflage, München 2020
- Rasser, Max/Keese, Detlef/Rüffer, Niclas/Woywode, Michael, Soziales Wesen oder Zahlenmensch? Ein empirischer Vergleich der Einstellungen von Unternehmenslenkern zu Steuern, Standort und Mitarbeitern, München 2014
- Rengeling, Hans-Werner, § 135 Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Auflage, München 2008
- Sachs, Michael, Kommentierung des Art. 20 GG, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz GG: Kommentar, 8. Auflage, München 2018
- Schäfer, Henry, Das gesellschaftliche Engagement von Familienunternehmen: Dokumentation der Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, München 2007

- Schmeing, Thomas, Konfliktmanagement in Familienunternehmen: Der systematisierte Einsatz gerichtlicher und außergerichtlicher Streitbeteiligungsmethoden zur Konfliktlösung, Baden-Baden 2018
- Schwarz, Frank-Michael, Wiedereinführung der Vermögensteuer. Verfassungsrechtliche Bindung für den Gesetzgeber, Relevanz und Gestaltungsspielräume für Familienunternehmen, Baden-Baden 2017
- Seiler, Christian, Kommentierung des Art. 70 GG, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 42. Edition, München 2019
- Siekmann, Helmut, Kommentierung des Art. 106 GG, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz GG: Kommentar, 8. Auflage, München 2018
- Sommermann, Karl-Peter, Kommentierung des Art. 20 GG, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian/Huber, Michael/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz: GG, Band II, 7. Auflage, München 2018
- SPD, Grundsatzprogramm, Oktober 2007, abrufbar unter <https://www.spd.de/partei/organisation/das-grundsatzprogramm/> (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- Wierer, Ellen/Stauske, Jan-Christoph, Gleichwertige Lebensverhältnisse, Düsseldorf 2005, abrufbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.5/PBGD/Archiv_Veroeffentlichungen_der_13.WP/Verschiedenes/Gleichwertige_Lebensverhltnisse.pdf (zuletzt abgerufen am 21.2.2020)
- Wimmer, Raimund, Abschied von „gleichwertigen“ Lebensverhältnissen?, in: DVBl. 1982, S. 62-66
- Windthorst, Kay, Kommentierung der Art. 87e und 87f GG, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Auflage, München 2018
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen, 5. Auflage, München 2019

Über die Wissenschaftlichen Beiräte



Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio ist Professor für öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn und Direktor des Forschungskollegs normative Gesellschaftsgrundlagen (FnG), Bonn. Von 1999 bis 2011 war er Richter des Bundesverfassungsgerichts (Zweiter Senat). Prof. Di Fabio unterstützt die Forschungsarbeit der Stiftung Familienunternehmen in verfassungsrechtlichen Fragen.



Prof. Dr. Tina Ehrke-Rabel leitet das Institut für Finanzrecht an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Karl-Franzens-Universität Graz. Zuvor hat sie als Partnerin einer Grazer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unter anderem Familienunternehmen steuerrechtlich beraten. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im europäischen Unternehmenssteuerrecht; derzeit befasst sie sich intensiv mit den Herausforderungen, die die Digitalisierung und die Globalisierung für die Besteuerung darstellen.



Prof. Dr. Gabriel Felbermayr, Ph.D. ist Präsident des Instituts für Weltwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel. Zuvor war er Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft am ifo Institut in München. Seit dieser Zeit berät er die Stiftung unter anderem in handelspolitischen Fragen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der LMU München. Im Rahmen des „Jahresmonitors der Stiftung Familienunternehmen“ befragen das ifo Institut und die Stiftung Familienunternehmen jährlich Familien- und Nichtfamilienunternehmen zu aktuellen wirtschaftspolitischen und unternehmensrelevanten Themen.



Prof. Rainer Kirhdörfer ist Partner der Anwaltssozietät Hennerkes, Kirhdörfer und Lorz in Stuttgart und Honorarprofessor sowie Leiter des Forschungs- und Lehrbereiches Recht der Familienunternehmen an der Universität Witten-Herdecke. Er engagiert sich ehrenamtlich im Vorstand der Stiftung Familienunternehmen und ist Vorsitzender ihres Wissenschaftlichen Beirats.



Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn ist konstituierendes Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen. Er trägt als ehemaliger Präsident des ifo Instituts und streitbarer Volkswirt zum Beispiel zu Diskussionen über den Standort Deutschland, die europäische Finanzpolitik, den Brexit und das Verhältnis zu den USA bei.



Prof. Dr. Kay Windthorst ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtsdogmatik und Rechtsdidaktik sowie Geschäftsführender Direktor der Forschungsstelle für Familienunternehmen der Universität Bayreuth. Er hat Gastprofessuren zum Recht der Familienunternehmen an der Universität Witten/Herdecke sowie am Family Business Research Center der Altinbas Universitesi in Istanbul inne. Seine Forschungsschwerpunkte sind Governance und Compliance in Familienunternehmen.

Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-942467-80-3