



Stiftung  
Familienunternehmen

# Europa zukunftsfähig machen

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](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

## Erstellt von:

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio  
Direktor des Forschungkollegs normative  
Gesellschaftsgrundlagen an der Universität Bonn,  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.  
Direktor des Österreichischen Institutes für  
Wirtschaftsforschung (WIFO), Universitätsprofessor  
an der Wirtschaftsuniversität Wien (WU)

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest  
Präsident des ifo Instituts – Leibniz Institut für  
Wirtschaftsforschung an der Universität München  
e.V. und Professor für International Economics,  
Political Economy, Public Economics

Prof. Rainer Kirchdörfer  
Vorstand der Stiftung Familienunternehmen,  
Honorarprofessor für Unternehmensnachfolge  
und Unternehmenssteuerrecht an der Universität  
Witten/Herdecke

Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn  
ehemaliger Präsident des ifo Instituts, Leiter  
des ordnungspolitischen Ausschusses des  
Wirtschaftsbeirates Bayern

Prof. Dr. Kay Windthorst  
Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht,  
Rechtsdogmatik und Rechtsdidaktik an der  
Universität Bayreuth

**Zitat (Vollbeleg):**

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Europa zukunftsfähig machen – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, mit Aufsätzen von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Kay Windthorst und Prof. Rainer Kirchdörfer, München 2025, [www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

## Vorwort

Schon lange steht fest, dass auf Deutschland und Europa gewaltige Ausgaben zukommen. Die geopolitischen, ökonomischen und sicherheitspolitischen Anforderungen zwingen uns hierzu. Staaten müssen ihre Investitionen spürbar erhöhen und deren Finanzierung sichern. Dies wird nicht nur Auswirkungen auf die Verschuldung der EU-Staaten (und gegebenenfalls die Verschuldung der EU als Gemeinschaft) haben, sondern auch auf unsere Wachstumsraten. Auch Unternehmen müssen wieder im großen Stil investieren, um die nötigen Kapazitäten zu schaffen und international wettbewerbsfähig zu bleiben.

Aber macht der Standort Europa dabei eine gute Figur? Der Länderindex Familienunternehmen hat gerade gezeigt: Besonders die großen Länder fallen zurück. Ihnen drohen massive Wohlstandsverluste. Gerade jetzt, wenige Tage nach der Bundestagswahl, ist es wichtig, den Blick auf Europa zu lenken.

Wir meinen, grundlegende Reformen sind unausweichlich, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu sichern. Anstelle einer immer komplexeren Steuerung der Unternehmen bedarf es einer Rückbesinnung auf die EU-Verträge und auf das Leitbild der freien Märkte. Ordnungspolitik muss wieder Vorrang haben.

Binnenmarkt stärken, praxisferne Regulierung abbauen und Mobilität fördern, so lautet unsere Botschaft aus dem Wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Familienunternehmen. Kurz: Europa sollte sich von zu viel Dirigismus verabschieden.

In diesem Heft liefern sechs Professoren sechs Visionen für Europa. Sie entwerfen notwendige Reformen und Initiativen für das europäische Haus.

**Prof. Gabriel Felbermayr** plädiert für eine Vertiefung und Erweiterung des Binnenmarkts mit dem Ziel, die Handels- und Mobilitätsbarrieren so weit zu senken wie zwischen den Bundesstaaten der USA. Dadurch können

große Effizienzgewinne und Skaleneffekte entstehen. Gleichzeitig muss das Subsidiaritätsprinzip wieder stärker zur Geltung kommen. Die EU sollte laut Felbermayr ihren Fokus auf Aufgaben lenken, die die Mitgliedsstaaten nicht alleine bewältigen können: Schutz der Außengrenzen, gemeinsame Verteidigung, grenzüberschreitende Infrastruktur und Spitzenforschung.

**Prof. Clemens Fuest** fordert eine Disziplinierung der Finanzpolitik in Europa. Die Verschuldung einzelner EU-Staaten ist besorgniserregend. Verstöße gegen die Maastricht-Regeln werden nicht konsequent geahndet. Die jüngste Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts geht in die richtige Richtung, zeigt aber viele Ausnahmen und unbestimmte Rechtsbegriffe. Europa werde nicht durch schuldenfinanzierte Gemeinschaftsinvestitionen wettbewerbsfähiger, sondern durch den Abbau von Berichtspflichten und durch Reformen auf Ebene der Mitgliedstaaten. Die EU solle nur dort handeln und koordinieren, wo es um grenzüberschreitende Ineffizienzen gehe.

**Prof. Udo Di Fabio** sieht die EU in eine marktkritische Tendenz abgleiten, mit erhöhtem Ehrgeiz zur Überwachung und Steuerung der Wirtschaft. Er erinnert an das Leitbild einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wie es in den EU-Verträgen steht. Der Mensch dürfe nie zum bloßen Instrument eines kollektiven Plans gemacht werden. Wirtschaftsgrundrechte und Wirtschaftsfreiheiten verdienen eine Stärkung, weil daraus Initiative und Wertschöpfung wachse. Dringend sei ein europäischer Kapitalmarkt, der wachstumsstarke Unternehmen erst ermögliche.

Wie weit die EU noch von einem gemeinsamen Energiemarkt entfernt ist, zeigt **Prof. Hans-Werner Sinn** durch seine Kritik am deutschen Sonderweg in der Energiepolitik, der eine Deindustrialisierung geradezu erzwingt, ohne einen Nutzen für das Klima zu erzeugen. **Prof. Kay Windthorst** lenkt den Blick auf die Gesamtheit der Familienunternehmen, die von praxisfernen

Regulierungen der EU besonders betroffen sind. Sie haben oft den Eindruck, die EU sieht ihre Belange nicht und begegnet ihnen mit Misstrauen. Ich selbst beleuchte, wie sehr sich die Unternehmerfamilien internationalisiert haben und wie stark gleichzeitig ihre Mobilität immer noch eingeschränkt ist durch deutsches und europäisches Recht. Im Rahmen der Wegzugsbesteuerung wird der Freizügigkeit der Unternehmerfamilie bisher kaum Rechnung getragen.

Zusammenfassend: Deutschland ist nach der Bundestagswahl noch auf absehbare Zeit mit sich selbst beschäftigt. Die Weltlage erzwingt immerhin einen europäischen Weg in der Verteidigungs- und Handelspolitik. Aber gerade in der Wirtschafts- und Finanzpolitik müssen wir Europa auf seinen freiheitlichen Gründungsgedanken zurückführen und zum Top-Standort machen – besonders für Familienunternehmen.



Prof. Rainer Kirhdörfer

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats und  
Vorstand der Stiftung Familienunternehmen

# Inhaltsverzeichnis

## **Einführung: Ordnungspolitische Grundlagen für neues Wachstum in Europa.....IX**

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio,  
Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Kay Windthorst und Prof. Rainer Kirchdörfer

Literaturverzeichnis ..... XII

## **Neuer Glanz für das Kronjuwel Binnenmarkt ..... 1**

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

I. Einleitung.....	1
II. Fokus auf Projekte mit europäischem Mehrwert.....	2
III. Kronjuwel Binnenmarkt.....	3
IV. Weniger, aber bessere Regulierung.....	5
V. Europäische öffentliche Güter als Ansatz für Stabilität und Effizienz.....	6
VI. Zum Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung.....	7
VII. Europa, Freihandel und die neue Geoökonomie.....	8
VIII. Schlussfolgerungen.....	9
Literaturverzeichnis.....	10

## **Staatsverschuldung in der Europäischen Union..... 11**

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

I. Einleitung: Stabile Staatsfinanzen in der Europäischen Währungsunion.....	11
II. Nutzen, Kosten und Grenzen der Staatsverschuldung.....	12
1. Unter welchen Bedingungen ist die Aufnahme von Staatsschulden sinnvoll?.....	12
2. Kosten und Grenzen der Staatsverschuldung.....	13
III. Entwicklung und Stand der Staatsverschuldung.....	14
1. Staatsverschuldung im Vergleich zwischen der Eurozone und anderen Gruppen von Staaten.....	14
2. Entwicklung der Verschuldung unter den Euro-Staaten.....	17
IV. Die Koordination und Überwachung der Fiskalpolitik in Europa und die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts.....	20
1. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Befolgung seiner Regeln.....	20
2. Die jüngste Reform des SWP.....	22
3. Ökonomische Bewertung der Reform.....	23
V. Neue Schulden auf EU-Ebene?.....	24
1. Ein neuer EU-Schuldenfonds für mehr Wettbewerbsfähigkeit?.....	24
2. Ökonomische Bewertung.....	25

VI. Fazit.....	26
Literaturverzeichnis .....	28
<b>Binnenmarkt der Freiheit: Vertragsgrundlagen und neue Perspektiven .....</b>	<b>29</b>
von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio	
I. Die Integration Europas mit dem mächtigen Hebel des Gemeinsamen Marktes .....	29
II. Politische Union und Binnenmarkt .....	30
III. Grundfreiheiten und Grundrechte.....	31
IV. Binnenmarkt zwischen Ordoliberalität und Lenkung .....	33
V. Kapitalmarkt .....	35
VI. Vollendung und Re-Vitalisierung des Binnenmarktes .....	37
Literaturverzeichnis .....	39
<b>Maß und Mitte verloren: Die deutsche Energiepolitik .....</b>	<b>41</b>
von Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn	
I. Schlusslicht Deutschland .....	41
II. Die politisch erzwungene Deindustrialisierung in Europa und Deutschland .....	45
III. Der Atomausstieg .....	46
IV. Utopische Vorgaben.....	48
V. Der Flatterstrom .....	51
VI. Wie es weitergehen könnte.....	56
VII. Die Schlussfolgerungen.....	58
Literaturverzeichnis .....	60
<b>Familienunternehmen und EU – Gemeinsame Verantwortung für die Zukunft Europas .....</b>	<b>65</b>
von Prof. Dr. Kay Windthorst	
I. Die Rolle von Familienunternehmen in der Union .....	65
1. Begriff des Familienunternehmens .....	65
2. Wirtschaftliche Bedeutung in Europa.....	66
3. Struktur von Familienunternehmen in einzelnen Mitgliedstaaten .....	67
4. Verbreitung von Familienunternehmen in einzelnen Mitgliedstaaten .....	68
5. Zwischenergebnis.....	69
II. Wechselseitige Wahrnehmung von Union und Familienunternehmen .....	70
1. Die Sicht der Union .....	70
2. Die Sicht der Familienunternehmen .....	71
3. Zwischenergebnis.....	75

III. Rückbesinnung auf die gemeinsame Verantwortung .....	75
1. Ansiedlung in unterschiedlichen Sphären.....	75
2. Verklammerung durch den Markt .....	76
3. Zwischenergebnis.....	76
IV. Entwicklung einer veränderten Form der Zusammenarbeit.....	77
1. Ausrichtung auf gemeinsame Werte und Ziele .....	77
2. Neukalibrierung der Aufgabenwahrnehmung.....	79
V. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse .....	82
Literaturverzeichnis .....	84

**Familien-, erb- und steuerrechtliche Hürden der Mobilität der internationalen Unternehmerfamilie .....87**

von Prof. Rainer Kirchdörfer

I. Einführung .....	87
II. Die Rolle der Europäischen Union zur Bewältigung zivilrechtlicher Herausforderungen bei der Internationalisierung einer Unternehmerfamilie.....	88
1. Herausforderungen im Bereich des Erb- und Familienrechts .....	88
2. Schnittstellen des Privatrechts zu den Bestimmungen des Europäischen Binnenmarktes .....	89
III. Die Rolle der Europäischen Union zur Bewältigung steuerlicher Herausforderungen einer sich internationalisierenden Unternehmerfamilie .....	93
1. Herausforderungen im Bereich des Steuerrechts .....	93
2. Europäisches Recht und Steuerrecht.....	94
3. Wegzugsteuer .....	95
4. Die grenzüberschreitende steuerliche Behandlung von Stiftungen .....	106
IV. Schlussfolgerungen.....	108
Literaturverzeichnis .....	109

**Über die Wissenschaftlichen Beiräte..... 111**



# Einführung: Ordnungspolitische Grundlagen für neues Wachstum in Europa

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Kay Windthorst und Prof. Rainer Kirchdörfer

In Europa geht das Wachstum aus. Das ist der Grundtenor des im letzten Jahr erschienenen Bericht des Ex-EZB-Präsidenten Mario Draghi. Die Diagnose ist korrekt, aber es gibt deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten. Gerade die größte europäische Volkswirtschaft, Deutschland, sticht durch besonders niedrige Dynamik hervor. Das niedrige Wirtschaftswachstum gefährdet nicht nur den Wohlstand, sondern auch den sozialen Zusammenhalt, die Sicherheit und die politische Stabilität. Um wieder zu ausreichendem Wirtschaftswachstum zurückzufinden, braucht es eine Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik, sowohl in Deutschland als auch auf Ebene der Europäischen Union (EU).

In Deutschland formiert sich eine neue Bundesregierung. In der EU nehmen die Planungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen an Fahrt auf. Und unlängst hat die Kommission ihren „Competitiveness Compass“ vorgestellt, einen Plan zur Förderung von Investitionen, Reduzierung von Regulierung und Koordination der Industriepolitik. Die Schwerpunkte sind strategische Sektoren wie Energie und digitale Infrastruktur, ein Investitionsprogramm für Innovationen und Maßnahmen zur Vereinfachung der Bürokratie und Förderung grenzüberschreitender Projekte. Der Plan enthält gute, aber auch bedenkliche Elemente.

Vor diesem Hintergrund bietet sich die Gelegenheit, die Weichen neu zu stellen, um die Stärken des alten Kontinents neu zu fokussieren. Es geht darum, wieder mehr Marktwirtschaft und Eigenverantwortung zuzulassen und einzufordern. Die bewährten ordnungspolitischen Prinzipien, die Deutschland und Europa zu Wohlstand verholfen haben, müssen wieder mehr Geltung erhalten. Wenn dies gelingt, dann werden gerade die Familienunternehmen mit ihrer langfristigen Ausrichtung

und ihrer traditionellen Loyalität zum Standort durch verstärkte Investitionen einen zentralen Beitrag leisten. Dieses Jahresheft zeigt Handlungsoptionen für die Politik auf, um Europa wieder zu Wachstum zurückzuführen.

Unzählige Studien bestätigen, dass der Binnenmarkt das Kronjuwel des europäischen Projektes darstellt. Durch seine vier Säulen – Freizügigkeit im Güterhandel, Dienstleistungshandel, Kapitalverkehr und auf dem Arbeitsmarkt – hat er seit seiner Einführung deutliche Wachstumsimpulse ausgelöst. Weniger Barrieren im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr, mehr Wettbewerb, die Ausnutzung von Skalenvorteilen auf einem größeren gemeinsamen Markt haben geholfen, Wertschöpfung und Beschäftigung zu sichern und auszubauen. Auch in Deutschland. Ohne den Binnenmarkt wäre das deutsche Bruttoinlandsprodukt mindestens um 3,5 Prozent niedriger (Felbermayr et al., 2024); das sind, gemessen in Preisen des Jahres 2024, mehr als 150 Milliarden Euro beziehungsweise 1.800 Euro pro Person.

Viele Familienunternehmen, vor allem in der Industrie, haben durch eine konsequente Europäisierung ihrer Geschäftsmodelle Umsatz und Beschäftigung steigern können, sowohl in Deutschland als auch im EU-Ausland. Von einer starken europäischen Basis ist vielen von ihnen in den letzten Dekaden auch die Internationalisierung gelungen.

Diese Zahlen sind mehr als Theorie. Die jüngste Geschichte hat klar gezeigt, dass das Ausscheiden Großbritanniens aus dem Binnenmarkt das dortige Wirtschaftswachstum deutlich ausgebremst hat. Die verschiedenen Beitritte in den Binnenmarkt durch mittel- und osteuropäische Länder hingegen belegen einen deutlichen

Schub beim Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen in den neuen Mitgliedsstaaten.

Der europäische Binnenmarkt wurde 1993 eingerichtet. Er hat, gemeinsam mit anderen Faktoren, dazu beigetragen, dass das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der EU (kaufkraftbereinigt) gegenüber jenem der USA bis 2008 leicht zulegen konnte. Seit 2008 aber verliert die EU insgesamt an Boden, wie etwa der Draghi-Report kürzlich gezeigt hat. Die Einführung des Binnenmarktes hatte also einen positiven Niveaufeffekt auf die Pro-Kopf-Einkommen in der EU, aber keinen dauerhaften Effekt auf die Wachstumsraten. Seit 2008 ist keine Vertiefung des Binnenmarktes mehr sichtbar; im Gegenteil, der grenzüberschreitenden Wirtschaft in der EU wurden eher neue Barrieren in den Weg gelegt, etwa durch die Entsenderichtlinie, durch eine teilweise Entflechtung der Kapitalmärkte im Zuge stärkerer Überwachung von Banken oder durch den Aufwuchs bürokratischer Regulierung in vielen Bereichen. Vor allem die Umsetzung der Klimapolitik war mit einer Abwendung von marktwirtschaftlichen Grundsätzen verbunden, wodurch weitere Dynamik verloren gegangen ist, zum Beispiel durch die Abwanderung von Unternehmen und Investitionen. Darunter leiden Familienunternehmen, die Regionen, in denen sie angesiedelt sind, und ihr deutsches Netzwerk von Zulieferern.

Die wirtschaftliche Schwäche Europas gefährdet nicht nur Arbeitsplätze und Sozialsysteme, sie unterminiert auch den politischen Zusammenhalt der EU. Unzureichendes Wachstum verschärft Verteilungskonflikte und verstärkt so die Polarisierung in der politischen Debatte, mit negativen Effekten auf die Qualität und Stabilität von Institutionen und Wirtschaftspolitik. Dadurch und auch durch die verringerte Strahlkraft des europäischen Modells geht die internationale Verhandlungsmacht der EU zurück. In Zeiten wiedererstarkter geopolitischer Rivalitäten ist dies ein massiver Nachteil, der zu einem weiteren Abrutschen Europas führen kann.

In den letzten Jahren war eine deutliche Reduktion des langfristigen Wirtschaftswachstums festzustellen.

Dieses Phänomen ist zwar in vielen entwickelten Volkswirtschaften zu beobachten, in der Europäischen Union aber besonders ausgeprägt; siehe Celik et al. (2023). In diesem Zusammenhang ist der Kapitalexport, gemessen am Saldo der Kapitalverkehrsbilanz, auf aktuell circa 250 Milliarden Euro pro Jahr angewachsen. Europäische Ersparnis fließt im großen Umfang in ausländische Märkte, allen voran in die USA, und finanziert dort das Wachstum. Dieser Trend spiegelt die geringen Renditeerwartungen für Investitionen in der EU wider, von denen auch viele Familienunternehmen berichten.

Sämtliche Determinanten des sogenannten Potenzialwachstums in der EU fallen aktuell sehr schwach aus: die Wachstumsraten des in Stunden gemessenen Arbeitsangebotes, des Kapitalstocks und der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Unzureichend starke Arbeitsanreize, geringe oder teilweise sogar negative Nettoinvestitionen und niedriges Produktivitätswachstum haben das Potenzialwachstum in Deutschland auf 0,4 Prozent absinken lassen (Sachverständigenrat, 2024); in Österreich liegt die Rate bei 0,7 Prozent (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2024); in Frankreich bei 0,8 Prozent (Haut Conseil des Finances Publiques, 2022). Auch der Bericht von Mario Draghi aus dem September 2024 legt den Finger auf die schwindende europäische Wachstumsdynamik. Diese hat zwar ihre Gründe nicht nur in der Wirtschaftspolitik der letzten Jahre, sondern auch in demographischen Entwicklungen, die ihren Anfang vor vielen Jahrzehnten nahmen. Dennoch kann eine Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik zu höherem Produktivitätswachstum und Investitionen führen, was das Potenzialwachstum anschieben würde.

Um dieser Dynamik entgegenzutreten, muss nun eine dauerhafte Wende bei der grundsätzlichen Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik gelingen. Dafür braucht es veränderte Weichenstellungen auf Unions-ebene in enger Abstimmung mit Reformen auf Ebene der Mitgliedsstaaten. Damit die Kurskorrektur gelingen kann, ist eine klare Analyse der in den letzten 15 Jahren erfolgten Versäumnisse und Fehler notwendig.

Ein großer Teil der aktuellen Probleme ist auf die Vernachlässigung erprobter ordnungspolitischer Prinzipien zurückzuführen. So hat sich die Europäische Union – trotz gegenteiliger Beteuerungen – laufend weiter vom Subsidiaritätsprinzip entfernt. Für europäische Gemeinschaftsgüter, zum Beispiel grenzüberschreitende Infrastruktur, steht kaum Geld zur Verfügung, während neue gemeinschaftliche Schulden letztlich für das Stopfen nationaler Haushaltslöcher verwendet werden. Anstatt auf den marktwirtschaftlich organisierten Emissionshandel zu setzen und diesen mit Blick auf die außenwirtschaftliche Absicherung zu perfektionieren, hat man in der Klimapolitik auf immer mehr Mikroregulierung gesetzt, die unter der Anmaßung von Wissen (Hayek) leidet, das Prinzip der Technologieoffenheit ignoriert und die Handelspartner verprellt. Statt marktwirtschaftliche Kräfte für den Zweck der Transformation zu mobilisieren, hat man versucht, das Primat der Politik mit einer Flut von detaillierten Vorschriften und Berichtspflichten durchzusetzen.

Eine Rückbesinnung auf die fundamentalen marktwirtschaftlichen Prinzipien der Europäischen Union, wie sie auch in Artikel 3 der europäischen Verträge festgeschrieben sind, würde die EU als Standort für Familienunternehmen wieder attraktiv machen. Aktuell fehlt eine glaubwürdige Aussicht auf unternehmensfreundlichere Bedingungen, so dass Investitionen in europäische Standorte aufgeschoben werden oder gar unterbleiben.

Für neuen wirtschaftlichen Erfolg in der Europäischen Union braucht es vor allem drei Dinge: Erstens die ambitionierte Fertigstellung des Binnenmarktes durch Abbau von innereuropäischen Handelshemmnissen und bürokratischer Überregulierung unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Zweitens einen Fokus auf Zukunftsinvestitionen, wobei gemeinsame Schulden strikt nur für den Ausbau europäischer Gemeinschaftsgüter, also für die Schaffung gemeinsamen Nettovermögens, eingesetzt werden dürfen. Und drittens muss die EU ihre Außenwirtschaftspolitik pragmatisch in den Dienst ihrer eigenen ökonomischen und sicherheitspolitischen

Interessen stellen. Das vorliegende Heft versucht, einige Anstöße für Reformen in diese Richtung zu geben.

## Literaturverzeichnis

Draghi, M. (2024), The Future of European Competitiveness, Report for the EU-Commission ([https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en)).

Felbermayr, G., J. Gröschl und I. Heiland (2022), Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration, *Journal of International Economics* 138: 103647 (<https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103647>).

Haut Conseil des Finances Publiques (2022), La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme, Note d'étude n°2022-03 (<https://www.hcfp.fr/node/224>).

Kilic Celik, S., M. A. Kose, F. Ohnsorge und F. U. Ruch (2023), „Potential Growth: A Global Database.“ Policy Research Working Paper 10354, World Bank, Washington, DC.

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2025), Handelskonflikte, die Schwäche in Europa und strukturelle Nachteile bremsen das Wachstum der österreichischen Wirtschaft. Update der mittelfristigen Prognose 2025 bis 2029, WIFO-Research-Briefs 1/2025 ([https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-4770/rb\\_2025\\_001.pdf](https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-4770/rb_2025_001.pdf)).

# Neuer Glanz für das Kronjuwel Binnenmarkt

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

## I. Einleitung

Europa hat noch lange keinen wirklichen Binnenmarkt – „*Europe is far from having a single market*“. Das ist der Befund einer empirischen Studie von Santamaría et al. (2020), die auf Basis von detaillierten intra- und extra-europäischen Transaktionsdaten berechnet, wie sehr die innereuropäischen Grenzen immer noch den wirtschaftlichen Austausch behindern. Das Zitat aus der Zusammenfassung der Arbeit mag übertrieben klingen, aber mehr als dreißig Jahre nach dem Beginn des Binnenmarktprogramms haben Unternehmen in der Europäischen Union (EU) immer noch unter fragmentierten Märkten zu leiden. In vielen Zukunftsbranchen – von Biotech zur Digitalwirtschaft hin zu neuen, grünen Technologien – sind Skalenvorteile entscheidend, um neue Geschäftsmodelle und neue Technologien schnell und erfolgreich auszurollen. Größere, einheitliche Märkte wie jene der USA oder China sind daher auch für europäische Unternehmen attraktiv, um dort zu wachsen.

Zwar ist der europäische Binnenmarkt ein großer Erfolg (siehe Felbermayr et al., 2022) – zwei Drittel der auf die Existenz der Europäischen Union (EU) zurückzuführenden Wohlstandseffekte haben ihren Ursprung im gemeinsamen Markt – es verbleiben aber hohe Barrieren, die in anderen Wirtschaftsräumen eben nicht vorliegen. In den Jahren seit der großen Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) scheint die Integration jedenfalls an Geschwindigkeit eingebüßt zu haben; in manchen Bereichen gab es sogar Rückschritte. So mag zwar die zunehmende Regulierung des Bankenbereichs die EU krisensicherer gemacht haben, die Integration des europäischen Finanzmarktes ist aber seit 2010 wieder deutlich gefallen (EZB, 2022), mit Konsequenzen für die Verfügbarkeit und Kosten von Kapital und Finanzdienstleistungen.

Umfragen zeigen immer wieder, dass der hohe Bürokratieaufwand in Europa einer der wichtigsten Wachstums-

hemmnisse für Unternehmen ist. Gerade in den letzten Jahren, als Folge der Umsetzung des „Green Deal“, kam es zu einer Flut neuer Regulierungen, die mit verschiedenen Auflagen und Berichtspflichten einhergehen. Nicht selten gibt die EU Richtlinien vor, die von den Mitgliedstaaten in eigenen Gesetzen umgesetzt werden müssen, was zu einer weiteren Fragmentierung des Binnenmarktes führt. Die europäische Lieferkettenrichtlinie ist ein Beispiel dafür.

Berechnungen des Weltwährungsfonds vom Oktober 2024 (IMF, 2024) zeigen: Wenn die Handelsbarrieren zwischen den EU-Ländern auf das Niveau gesenkt würden, das zwischen den US-Bundesstaaten existiert, würde dies die europäische Produktivität um sieben Prozentpunkte steigern und damit auch das Pro-Kopf-Einkommen. Ähnliche Effekte sind durch eine stärkere Integration der Kapital- und Arbeitsmärkte zu erwarten. Die IWF-Studie berichtet, dass die Mobilitätskosten für Arbeitnehmer zwischen EU-Mitgliedern im Durchschnitt achtmal so hoch sind wie zwischen US-Bundesstaaten. Die Auswertungen von Mooyaart und de Valk (2021) zeigen, dass seit 2015 die innereuropäische Arbeitsmigration wieder zurückgeht, was die ineffiziente Verteilung von Arbeitskräften innerhalb der EU verschärft – während viele Regionen unter massiver Arbeitskräfteknappheit leiden, gibt es in vielen anderen weiterhin eine hohe Arbeitslosigkeit.

Der Abbau von Barrieren innerhalb der EU würde den Binnenmarkt wieder zu einer Quelle von Wirtschaftswachstum machen. Hierbei geht es erstens um die grundlegende Neuausrichtung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik auf Felder, in denen tatsächlich ein europäischer Mehrwert zu erwarten ist. Das bedeutet, dass das Subsidiaritätsprinzip wieder ernst genommen werden muss. Zweitens braucht es einen neuen Anlauf

zum Abbau von innereuropäischen regulatorischen Barrieren. Drittens muss auch die relevante Infrastruktur so ertüchtigt werden, dass der Binnenmarkt funktionieren kann. Und schließlich braucht es eine klare

Perspektive für die Einbeziehung weiterer Staaten, auch ohne Vollmitgliedschaft in der EU. In der Folge wird zu diesen Punkten existierende Evidenz dargestellt und Empfehlungen werden abgeleitet.<sup>1</sup>

## II. Fokus auf Projekte mit europäischem Mehrwert

Liegt der Schwerpunkt der europäischen Wirtschaftspolitik auf den richtigen Feldern? Die Verteilung von Aktivitäten zwischen zentralen EU-Stellen und den Mitgliedstaaten sollte eigentlich dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Demnach sollen alle politischen Entscheidungen auf der niedrigsten sinnvollen Ebene getroffen werden: so nahe wie möglich bei den Bürgerinnen und Bürgern. Das heißt, die EU sollte nur in Bereichen aktiv werden, in denen die Ziele der Politik auf nationaler oder regionaler Ebene nicht ausreichend erreicht werden können und in denen ein gemeinsames Handeln der EU-Mitgliedstaaten einen Mehrwert bringt. Das ist bei Angelegenheiten mit grenzüberschreitendem Charakter der Fall. Wenn die Mitglieder bei einem Thema sehr stark ausgeprägte Unterschiede in ihren Präferenzen haben, dann wären selbst bei Vorliegen eines Mehrwertes die Kosten der Vergemeinschaftung sehr hoch, weshalb das Thema auf nationaler oder regionaler Ebene verbleiben sollte. Das trifft auf viele sozial- und verteilungspolitischen Fragen zu. Das Subsidiaritätsprinzip soll die Eigenverantwortung und Entscheidungsfreiheit auf regionaler oder nationaler Ebene stärken. Es ist in den EU-Verträgen verankert und wird durch Institutionen wie den Europäischen Gerichtshof und den Ausschuss der Regionen überwacht und überprüft.

Betrachtet man das Budget der EU, lässt sich schnell erkennen, wo die politischen Schwerpunkte gesetzt werden. Es lässt sich aus dem Budget zwar nicht erkennen, wo überall europäische Institutionen Regeln vorgeben, denn viele Agenden erfordern keine Finanzmittel auf EU-Ebene, doch eines ist klar: Das Subsidiaritätsprinzip

wird von der EU trotz seiner Verankerung im Primärrecht nicht eingehalten. Das gilt es zu kritisieren, weil so die Akzeptanz und Legitimität der EU-Politik unterlaufen wird und wichtige Politikfelder unterfinanziert bleiben.

Die EU gibt im aktuellen Finanzrahmen circa 31 Prozent ihres Budgets für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) aus, ebenfalls 31 Prozent für die Kohäsionspolitik und knapp 32 Prozent für so genannte neue und verstärkte Aktivitäten, worunter Forschung, Grenzschutz, Industriepolitik und vor allem das Großprojekt des Ausstiegs aus fossilen Energien fallen. Der Rest, etwas mehr als 6 Prozent, wird für die Administration aufgewendet. Dieser Fokus lässt sich nur schwer mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbaren, wie es zum Beispiel für die Subventionen an die Landwirtschaft der Fall ist. Wenn diese nicht wettbewerbsverzerrend gestaltet werden, gibt es keinen Grund, warum es für ihre Höhe und Struktur einheitliche Standards geben und warum die Auszahlung maßgeblich über ein zentrales Budget erfolgen soll und nicht von den Mitgliedstaaten selbst finanziert wird. Klassische Politikfelder, bei denen ein gemeinsames europäisches Vorgehen offensichtlich effizienter wäre als nationale Alleingänge, erhalten aus dem EU-Budget aber nur winzige Anteile. So sind für den Grenzschutz im aktuellen Finanzrahmen, trotz der Erfahrungen mit der Flüchtlingskrise von 2015, gerade einmal Mittel im Ausmaß von weniger als 0,01 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) der EU vorgesehen. Grenzüberschreitende Infrastruktur, ganz klar mit hohem europäischem Mehrwert versehen, erhält ebenfalls

---

<sup>1</sup> Die Analyse folgt Felbermayr (2024). Genauere Ausführungen und Berechnungen finden sich auch in Felbermayr und Pekanov (2024).

nur Mittel im Ausmaß von 0,01 Prozent des EU-BIP. Mit solchen Beträgen ist die Bereitstellung von Europäischen Gemeinschaftsgütern nicht möglich. Der einzige Bereich, in dem das Vorliegen von europäischem Mehrwert und das EU-Budget nicht im Widerspruch stehen, ist das Forschungsbudget. Hier gibt die EU im Jahr 2020 immerhin fast 0,1 Prozent des EU-BIP aus. Da die Forschungsförderung im Erfolgsfall grenzüberschreitenden Nutzen bringt und auch hier Skalenvorteile geltend gemacht werden sollten, würde ein stärkeres Engagement der EU auch hier sinnvoll sein.

Im aktuellen Finanzrahmen werden die Ausgaben verstärkt auf Projekte mit echtem europäischem Mehrwert ausgerichtet. Während jahrzehntelang etwa die Hälfte des gesamten Budgets für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) verwendet wurde, hat sich diese Situation inzwischen verbessert. Dennoch besteht weiterhin eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und der Realität.

### III. Kronjuwel Binnenmarkt

Volkswirtschaftliche Studien zeigen immer wieder, dass der europäische Binnenmarkt die bedeutendste Errungenschaft des wirtschaftlichen Integrationsprozesses in Europa ist. Theoretisch ermöglicht der gemeinsame Markt die freie Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräften und Kapital ohne gesetzliche Hindernisse – die so genannten vier Freiheiten des Binnenmarktes. Seit seiner Einführung in den 1990er Jahren wurden zahlreiche politische und regulatorische Hürden abgebaut, die zuvor grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten innerhalb der EU erschwert hatten. So gibt es beispielsweise keine Binnenzölle mehr und Marktzulassungen für Produkte und Dienstleistungen nach europäischen Vorgaben gelten in allen Mitgliedsländern. Ebenso können EU-Bürger in jedem Mitgliedstaat arbeiten und ihr Kapital frei investieren.

Die konservative Schätzung von Felbermayr et al. (2022) geht davon aus, dass der Binnenmarkt die Wirtschafts-

Die EU sollte ihren Fokus verstärkt auf Aufgaben legen, die von den Mitgliedstaaten nicht effizient alleine bewältigt werden können. Dazu zählen der Schutz der Außengrenzen, langfristig auch eine gemeinsame Verteidigung, die Sicherstellung der Versorgungssicherheit durch strategische Reserven kritischer Güter, Spitzenforschung und Wissenschaftspolitik sowie der Ausbau transeuropäischer Infrastruktur in verschiedenen Bereichen.

Wenn die EU gezielt jene Themen administriert und finanziert, bei denen ein tatsächlicher europäischer Mehrwert entsteht, profitieren die Mitgliedstaaten und ihre Bürgerinnen und Bürger durch einen höheren wirtschaftlichen Nutzen. Die EU wird dadurch als Organisation greifbarer und effizienter wahrgenommen. Gleichzeitig sollte sie sich aus Projekten zurückziehen, die lediglich Umverteilungen zwischen Mitgliedstaaten vornehmen, ohne einen Mehrwert für die Gemeinschaft im Sinne eines Positivsummenspiels zu schaffen.

leistung kleiner, zentral gelegener Mitgliedsländer erheblich steigert. In Luxemburg etwa beträgt dieser Effekt mehr als 14 Prozent, in Österreich rund 6 Prozent und in Deutschland etwa 4 Prozent. In Frankreich und Italien liegt der Zuwachs bei etwa 3 Prozent. Allgemein gilt: Je kleiner ein Land und je zentraler seine Lage, desto stärker profitiert es vom Binnenmarkt. Kleinere Länder spüren stärker die Einschränkungen eines begrenzten Marktes, während zentral gelegene Staaten durch geringe Transportkosten zu und von anderen EU-Ländern Vorteile erzielen. Peripher gelegene Länder hingegen tragen höhere Transportkosten. Insgesamt generiert der Binnenmarkt für die EU27 ein zusätzliches reales Einkommen von rund 500 Milliarden Euro (Preise von 2022) – eine Summe, die das jährliche Einkommen Österreichs übertrifft. Diese wirtschaftlichen Vorteile sind essenziell, um Europas Wachstumsschwäche entgegenzuwirken. Wirtschaftswachstum ist zwar kein Selbstzweck, es unterstützt jedoch den sozialen

Zusammenhalt und die Erreichung nicht-ökonomischer Ziele wie Klimaschutz oder Sicherheit, sofern es diese nicht gefährdet.

Ein großer, integrierter und dynamischer Binnenmarkt bietet zudem Schutz vor existenziellen Risiken. Die Energiekrise 2022 hat deutlich gemacht, dass mangelnde Transportkapazitäten innerhalb der EU, nationale Alleingänge beim Gaseinkauf und eine uneinheitliche Strommarktordnung erhebliche Probleme verursachen. Diese Alleingänge führten zu Versorgungsengpässen, extremen Preissteigerungen und großen Preisunterschieden innerhalb der EU. Für eine stärkere Resilienz sind daher bessere grenzüberschreitende Infrastrukturen, eine einheitliche Strommarktregulierung und ein gemeinsames Auftreten auf internationaler Ebene unerlässlich.

In geopolitischen Krisen – ob durch die russische Aggression gegen die Ukraine, Spannungen um Taiwan oder Konflikte im Nahen Osten – verleiht der Binnenmarkt der europäischen Politik internationales Gewicht. Wirtschaftssanktionen beispielsweise sind nur wirksam, wenn der Zugang zu den Kunden und Technologien des Binnenmarktes für andere Mächte von Bedeutung ist.

Der Binnenmarkt spielt eine entscheidende Rolle für die Attraktivität der EU als Handelspartner. Je kleiner und weniger dynamisch dieser Markt ist, desto geringer ist die Bereitschaft von Drittstaaten, der EU in Handelsabkommen Zugeständnisse zu machen – etwa durch die Öffnung ihrer Märkte oder die Übernahme europäischer Standards, beispielsweise im Bereich Umweltschutz. Dies verdeutlicht, dass die Qualität des Binnenmarkts auch für die Erreichung der EU-Ziele, wie die Bekämpfung der Klimakrise, von zentraler Bedeutung ist.

Das Funktionieren des Binnenmarkts hängt jedoch von zahlreichen Voraussetzungen ab. Ohne eine ausreichende Infrastruktur für den Personen- und Güterverkehr, die Datenübertragung oder den Transport von Energie wie Strom und Gas verlieren die politisch garantierten vier Freiheiten an Wert. Besonders im

grenzüberschreitenden Verkehr gibt es oft Defizite, da in Grenzregionen die Vorteile von Infrastrukturprojekten beiden Ländern zugutekommen, die hohen Kosten jedoch national getragen werden müssen. Dies ist ein Beispiel für das so genannte Allmendeproblem, das bei der Bereitstellung öffentlicher Güter regelmäßig auftritt. Im Fall von Infrastruktur führt das Problem dazu, dass systematisch zu wenig in Grenzregionen investiert wird (Felbermayr und Tarasov, 2022). Zwar gibt es europäische Programme zur Koordination solcher Projekte, diese funktionieren jedoch nicht optimal, da nationale Zuzahlungen oft dazu führen, dass der Nutzen primär für das jeweilige Land maximiert wird. Dies begünstigt Investitionen in zentrale Regionen der Länder zulasten der Grenzregionen.

Neben der Infrastruktur sind auch regulatorische Rahmenbedingungen entscheidend. Sie müssen einerseits gewährleisten, dass die vier Freiheiten keine Gefahren für Gesundheit, Leben, Tiere und Umwelt mit sich bringen, andererseits aber die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarkts fördern. Dieses Gleichgewicht wird nicht immer erreicht. So führt beispielsweise die Entsenderrichtlinie, die entsandte Arbeitnehmer rechtlich mit inländischen Arbeitskräften gleichstellen soll, zu erheblichem bürokratischem Aufwand, der grenzüberschreitende Arbeitsentsendungen erschwert oder unrentabel macht. Dies schränkt die Dienstleistungsfreiheit ein, wodurch die wirtschaftlichen Potenziale grenzüberschreitender Aktivitäten verloren gehen. Ähnliche Probleme treten bei allen vier Freiheiten auf, wobei der Güterhandel vergleichsweise am besten funktioniert.

Ein weiteres Hindernis für den Binnenmarkt ist, dass viele wichtige Themenbereiche wie die Sozialversicherungssysteme weiterhin national geregelt sind. Unterschiede zwischen den Systemen erschweren die Arbeitnehmerfreizügigkeit erheblich. Beispielsweise können unterschiedliche Rentenansprüche oder Pensionsantrittsalter in verschiedenen Ländern dazu führen, dass Arbeitnehmer erst Jahre nach Renteneintritt einen Überblick über ihre finanzielle Lage erhalten. Solche Unsicherheiten mindern die Mobilität innerhalb Europas.

Trotz seines bereits erheblichen wirtschaftlichen Nutzens schöpft der Binnenmarkt sein Potenzial bei weitem nicht aus. Dies zeigt sich unter anderem an den Preisunterschieden für identische Produkte oder Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten. In einem vollständig integrierten Markt sollten solche Differenzen allein durch Transportkosten oder Steuersysteme erklärbar sein. In Europa ist dies jedoch nicht der Fall: Studien zeigen, dass Produkte in deutschen Supermärkten im Durchschnitt 14 Prozent günstiger sind als in Österreich, der Strommarkt stark fragmentiert ist und auch bei Neuwagen große Preisunterschiede zwischen den Ländern bestehen. Marktbarrieren wie oligopolistische Strukturen, segmentierte Marktordnungen oder unzureichende Infrastruktur tragen zu diesen Unterschieden bei. Eine Reduzierung dieser Hindernisse würde erhebliche Wohlfahrtsgewinne für die Bürgerinnen und Bürger der EU bedeuten.

Die Unvollständigkeit des Binnenmarktes zeigt sich nicht nur an Preisunterschieden, sondern auch an den

Handelsströmen innerhalb der EU. Empirische Untersuchungen zum handelsbeschränkenden Effekt europäischer Binnengrenzen belegen dies. Die oben zitierte Studie von Santamaría et al. (2020) zeigt, dass der Warenhandel zwischen zwei vergleichbaren Regionen in unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten im Durchschnitt nur 17,5 Prozent des Handelswertes beträgt, der zwischen Regionen innerhalb desselben Mitgliedstaates erzielt wird. Im Vergleich dazu ist der Effekt von Binnengrenzen in den USA deutlich geringer. Zwar sind die kulturelle und sprachliche Vielfalt Europas natürliche Grenzen, doch gibt es erhebliches Potenzial zur weiteren Vertiefung des Binnenmarktes. Notwendige Maßnahmen umfassen Investitionen in Infrastruktur, vereinfachte und effiziente Regulierungen, eine konsequente Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zur Vermeidung von Marktsegmentierung sowie weitere Reformen.

#### **IV. Weniger, aber bessere Regulierung**

Wenn sich die EU auf Bereiche konzentriert, wo die Schaffung von Mehrwert im Sinne des Subsidiaritätsprinzips möglich ist, kann sie sich aus anderen Bereichen zurückziehen. Ein Beispiel dafür ist, wie oben skizziert, die Agrarpolitik. Dafür aber bräuchte sie vermutlich in bisher nicht dem Binnenmarkt unterliegenden Politikfeldern neue, gemeinschaftliche Kompetenzen. Der Weg dorthin erfordert Änderungen der europäischen Verträge. Zwar ist dieser Schritt in der allgemeinen politischen Lage wenig wahrscheinlich, doch sollte er nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Wenn aber die EU nur teilweise Kompetenzen hat, tut sie sich mit Regulierungsvorhaben schwer. So kann sie nicht mit Verordnungen arbeiten, sondern muss Richtlinien erlassen. Letztere werden national von den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Erfahrung zeigt, dass dadurch regulatorische Unterschiede zwischen den Ländern entstehen, die den freien

Wirtschaftsverkehr im Binnenmarkt behindern und neue Bürokratielasten entstehen lassen können. Daher macht es Sinn, wenn sich die EU stärker auf Verordnungen konzentriert und in Bereichen, in denen das nicht möglich ist, auf Regulierung verzichtet. Im Kern haben die bisher weitgehend gescheiterten Initiativen, auf EU- und nationaler Ebene Bürokratie einzusparen, gelehrt, dass eine wirklich spürbare Entlastung nur durch eine Verringerung der Regulierungsdichte, das heißt durch Deregulierung gelingt.

Überhaupt muss das Augenmerk stärker als bisher auf die Qualität der Regulierung gerichtet sein. In der Vergangenheit ist immer wieder der Verdacht entstanden, negative Effekte auf Wachstum und Beschäftigung seien unwichtig, wenn es um unumstritten wichtige Ziele wie Klimaschutz oder globale Menschenrechte geht. In der Tat treten oft unweigerlich Zielkonflikte

zwischen wirtschaftlichen und anderen Anliegen auf. Gute Regulierung schafft es, den Zielkonflikt dadurch zu entschärfen, dass möglichst effiziente Maßnahmen gefunden werden. Am Beispiel des Lieferkettengesetzes bedeutet dies etwa, dass nicht die Gesamtzahl aller bilateralen Lieferbeziehungen zwischen den europäischen Einkäufern und ihren ausländischen Lieferanten zum Gegenstand von Überwachung gemacht werden soll,

sondern ausschließlich die zuliefernden Lieferanten. Von diesen gibt es um mindestens eine Größenordnung weniger, als es Lieferbeziehungen gibt. Mit den auf diese Weise gewonnenen Effizienzvorteilen lässt sich der Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen und ökologischen beziehungsweise sozialen Zielen entschärfen (Felbermayr et al., 2024).

## V. Europäische öffentliche Güter als Ansatz für Stabilität und Effizienz

Die Diskussion um das EU-Budget wirft die grundlegende Frage auf, welche Aufgaben auf zentraler EU-Ebene angesiedelt werden sollten, um die angestrebte Stabilisierungsfunktion zu erfüllen. Das EU-Budget sollte nicht primär als Umverteilungsinstrument verstanden werden, das Mittel einsammelt und nach festgelegten Regeln wieder verteilt. Vielmehr ist die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips entscheidend für die Legitimität und Akzeptanz der EU. Eine rein umverteilungsorientierte Haushaltsführung führt unweigerlich zu Konflikten zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern.

Stattdessen könnte die EU Stabilität durch die Bereitstellung gemeinsamer öffentlicher Güter fördern. Eine zentralisierte Bereitstellung solcher Güter – bisher oft national und unkoordiniert organisiert – würde nationale Haushalte entlasten und Skaleneffekte sowie Effizienzgewinne ermöglichen. Dies könnte sogar zu Einsparungen führen, bei gleichzeitiger Verbesserung der Quantität und Qualität öffentlicher Güter. Zudem würde eine gemeinschaftliche Bereitstellung die Berücksichtigung des Nutzens für alle Mitgliedstaaten sicherstellen, der bei einer rein dezentralen Organisation oft vernachlässigt wird.

Ein Beispiel ist der Schutz der EU-Außengrenzen. Würde diese Aufgabe gemeinschaftlich finanziert, könnten bedeutende Mittel von zentralen Regionen an die wirtschaftlich oft benachteiligten Randgebiete fließen. Dies hätte positive Effekte auf die Kohäsion und die wirtschaftliche Entwicklung in peripheren Regionen,

etwa durch Investitionen in Infrastruktur, Personal und Ausrüstung. Diese Ausgaben hätten zudem Multiplikatoreffekte, die andere Wirtschaftssektoren, wie Bauwesen und Gastronomie, stärken würden. Da die Intensität der Grenzsicherung unabhängig vom Konjunkturverlauf gewährleistet sein muss, könnte eine gemeinschaftliche Finanzierung gleichzeitig als automatische Stabilisierung fungieren.

Auch im Bereich der Landesverteidigung könnte ein gemeinsamer Ansatz enorme Vorteile bringen. Die Orientierung an den NATO-Vorgaben von 2 Prozent des BIP für Militärausgaben könnte bereits einen erheblichen Teil des gewünschten zentralen Budgets abdecken. Gleichzeitig könnten durch die Vermeidung von Doppelstrukturen und ineffizienten nationalen Politiken erhebliche Einsparungen erzielt werden. Eine koordinierte europäische Verteidigungspolitik würde zudem die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Verteidigungsindustrie fördern.

Die gemeinsame Finanzierung und Organisation solcher Aufgaben würde den Nutzen der EU für ihre Bürgerinnen und Bürger sichtbar machen. Insbesondere die Sicherung der Außengrenzen ist greifbarer zu kommunizieren als die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarktes. So könnte die EU sowohl ihre Legitimität als auch ihre Akzeptanz nachhaltig stärken.

Ein verstärkter Fokus auf gemeinsame Sicherheit gegenüber externen Bedrohungen könnte zudem eine

wichtige Grundlage für die Entwicklung staatlicher Strukturen bilden. Historische Beispiele wie die Schweizer Eidgenossenschaft, die als Verteidigungsbündnis begann, oder die Vereinigten Staaten von Amerika, die aus dem Widerstand gegen eine koloniale Macht entstanden, belegen diese Dynamik. Im Gegensatz dazu hat die EU ihre Prioritäten auf wirtschaftliche Integration gelegt, während der Aspekt der äußeren Sicherheit bislang nicht vergemeinschaftet wurde – ein historisch ungewöhnlicher Ansatz.

Neben der Sicherheit sollte die EU auch verstärkt Verantwortung für den Ausbau und die Finanzierung zentraler Infrastrukturnetze übernehmen. Dies betrifft insbesondere Straßen, Schienen sowie Strom-, Gas- und Datenleitungen. Derzeit tragen die Mitgliedstaaten den Großteil der Kosten, was dazu führt, dass nationale Interessen

oft über den europäischen Mehrwert gestellt werden. Dies hemmt vor allem Investitionen in Grenzregionen, obwohl diese aufgrund ihrer Rolle als Transitkorridore für die EU von besonderer Bedeutung sind.

Im Bereich der Spitzenforschung liegt ein weiterer Bereich mit erheblichem europäischem Mehrwert. Die EU könnte zentrale, international konkurrenzfähige Spitzenuniversitäten schaffen, die gemeinschaftlich finanziert werden. Bestehende nationale Strukturen wie die Max-Planck-Institute könnten hierbei als Grundlage dienen und weiter ausgebaut werden, um als Speerspitze der europäischen Grundlagenforschung zu agieren. Um die internationale Wahrnehmung zu stärken, wäre eine einheitliche Vermarktung dieser Forschungs- und Lehrtätigkeiten unter einer gemeinsamen Marke entscheidend.

## VI. Zum Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung

Das europäische Integrationsprojekt war über Jahrzehnte geprägt von Wachstum und Erweiterung. Doch mit dem Brexit, dem Austritt des Vereinigten Königreichs am 31. Januar 2020, erlitt die EU eine bedeutende Niederlage. Die Polarisierung, die bereits während der Brexit-Kampagne entstand, und die teils irreführenden Argumente der EU-Gegner führten zu tiefgreifenden Spannungen. Der Austritt hatte weitreichende Folgen: Die EU verlor etwa 16 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts, ein Achtel ihrer Bevölkerung und einen bedeutenden Nettozahler. Auch der Verlust der City of London als wichtiger Finanzplatz und der britischen Spitzenuniversitäten stellt eine Herausforderung dar.

Für Großbritannien bedeutete der Brexit zwar größere wirtschaftliche Nachteile als für die EU, doch auch die Union erlitt spürbare Verluste. Der starre Fokus auf die Untrennbarkeit der vier Freiheiten des Binnenmarktes erschwerte Verhandlungen und führte letztlich dazu, dass Großbritannien für Europa in wirtschaftlicher und geopolitischer Hinsicht verloren ging.

Die EU sollte darüber nachdenken, neben der Vollmitgliedschaft und klassischen Freihandelsabkommen ein drittes Kooperationsmodell zu entwickeln. Dieses könnte eine Teilnahme am Binnenmarkt und an der Zollunion ermöglichen, ohne tiefe politische Integration zu verlangen. Ein solches Modell wäre nicht nur für das Vereinigte Königreich, sondern auch für Länder wie die Türkei oder die Ukraine interessant, für die eine Vollmitgliedschaft oder ein Freihandelsabkommen allein nicht ausreichend sind.

Um dieses Modell umzusetzen, wären neue Institutionen wie ein Zollparlament notwendig, in dem sowohl Mitglieder des EU-Parlaments als auch Vertreter assoziierter Staaten vertreten sind. Ein solcher Ansatz könnte Europa helfen, in einer geopolitisch turbulenten Welt stärker und geeinter aufzutreten.

## VII. Europa, Freihandel und die neue Geoökonomie

Europa ist ein Kontinent mit begrenzten Rohstoffvorkommen und daher auf Importe angewiesen. Gleichzeitig exportieren europäische Unternehmen hoch spezialisierte Güter und Dienstleistungen weltweit. Länder wie Deutschland und Österreich haben in den vergangenen Jahrzehnten besonders von der Globalisierung profitiert, was durch zahlreiche Studien belegt ist.

In der Handelspolitik liegt die Zuständigkeit vollständig bei der EU. Sie entscheidet über Zölle, Handelsabkommen mit Drittstaaten und den Zugang zum Binnenmarkt. Diese Vergemeinschaftung ist notwendig, um einen funktionierenden Binnenmarkt zu gewährleisten. Unterschiedliche Importzölle der Mitgliedstaaten würden beispielsweise zu einem „Wettlauf um die niedrigsten Zölle“ führen oder erneute Grenzkontrollen notwendig machen – ein enormer bürokratischer Aufwand. Daher bildet die EU eine Zollunion, anders als etwa die nordamerikanischen Freihandelsabkommen, bei denen keine gemeinsame Außenhandelspolitik existiert. So kann die EU mit Ländern wie Mexiko oder Kanada separate Abkommen schließen, während etwa die USA nicht mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten verhandeln können.

Die EU bekennt sich traditionell zum Multilateralismus. Dieses System basiert auf der Diskriminierungsfreiheit im Handel, wie es im Meistbegünstigungsprinzip der World Trade Organization (WTO) verankert ist. Allerdings erlaubt Artikel XXIV General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) bilaterale Freihandelsabkommen, die von der EU genutzt werden, um mit etwa 80 Staaten Abkommen abzuschließen. Rund 45 Prozent des EU-Außenhandels erfolgen auf dieser Grundlage. Dennoch bestehen mit den größten Handelspartnern – den USA, China, Indien und Brasilien – keine derartigen Abkommen; hier gilt WTO-Recht.

Die WTO gerät seit einigen Jahren unter Druck. Insbesondere die USA haben während der Trump-Administration ihre Unterstützung eingeschränkt, was die Streitbeilegungsfunktion der Organisation lahmgelegt

hat. Gleichzeitig haben der zunehmende Protektionismus und die Instrumentalisierung von Handel und Währungen als geopolitische Werkzeuge die Globalisierung verlangsamt. Diese „Slowbalisation“ wird von einer Entkopplung globaler Lieferketten begleitet, um Abhängigkeiten zu reduzieren.

Die EU ist von diesen Entwicklungen besonders betroffen, da sie stark auf den Außenhandel angewiesen ist. Steigende geopolitische Risiken und protektionistische Tendenzen erschweren es europäischen Unternehmen, sich international zu behaupten. Dies führt dazu, dass europäische Konzerne zunehmend im Ausland für den lokalen Markt produzieren, anstatt in der EU für den Weltmarkt.

Eine mögliche Antwort der EU auf diese Herausforderungen liegt im Binnenmarkt. Indem der Zugang zum Binnenmarkt restriktiver gestaltet wird, kann die EU Druck auf andere Länder ausüben, Regelverstöße zu vermeiden. Ein größerer, dynamischer und integrierter Binnenmarkt stärkt die Verhandlungsposition der EU. Parallel dazu sollte die EU neue Freihandelsabkommen abschließen, um Unsicherheiten zu reduzieren und ihre Handelspolitik zu diversifizieren. Insbesondere das Abkommen mit den südamerikanischen Mercosur-Staaten, das seit über 25 Jahren verhandelt wird, sollte endlich finalisiert werden. Auch Abkommen mit Australien und die Modernisierung des Vertrags mit Chile sind dringlich. Mit den USA sollten Gespräche über fairen Marktzugang und die Regulierung neuer Technologien fortgesetzt werden.

Ein großes Hindernis für den Abschluss neuer Abkommen ist die gestiegene Anspruchshaltung der EU, etwa im Bereich Umwelt- und Sozialstandards. Ohne entsprechende Zugeständnisse, insbesondere im Agrarbereich, stagnieren Verhandlungen, wie aktuell mit Mercosur, Australien oder Indien. Zudem stoßen Handelsliberalisierungen in der EU auf politischen Widerstand. Obwohl Studien zeigen, dass bestehende Abkommen,

etwa mit Kanada, Südkorea oder Japan, weder zu einer Senkung von Standards noch zu einer Importflut geführt haben, werden neue Verhandlungen durch populistische Kräfte blockiert.

Um das Welthandelssystem wieder zu stärken, muss die EU auf berechtigte Kritik reagieren. Maßnahmen wie ein Grenzausgleichssystem für CO<sub>2</sub>-Emissionen könnten Wettbewerbseffekte unterschiedlicher Regulierungen ausgleichen. Gleichzeitig sind Umschulungs- und Sozialprogramme notwendig, um den Strukturwandel abzufedern. Ein kluges Lieferkettengesetz könnte

Menschenrechts- und Umweltverletzungen durch Handelspartner minimieren, ohne die heimische Wirtschaft zu überlasten.

Die EU muss realistisch anerkennen, dass ihr globaler Einfluss geschrumpft ist. Eine pragmatische Handelspolitik, die neue Abkommen abschließt und geopolitische Risiken adressiert, ist entscheidend, um Europas wirtschaftliche Entwicklung und internationale Bedeutung zu sichern. Andernfalls droht eine schleichende Entkopplung, die den Wohlstand und die strategische Autonomie der EU gefährdet.

## VIII. Schlussfolgerungen

Die Menschen erwarten von der EU unter anderem einen Beitrag zu Prosperität und wirtschaftlicher Sicherheit, nicht schwaches Wirtschaftswachstum und Unsicherheit. Werden diese Erwartungen enttäuscht, steigt die Gefahr, dass die Bürger sich vom europäischen Integrationsprojekt abwenden. Daher muss die EU zukunftsorientiert weiterentwickelt werden, um wirtschaftliche Sicherheit und Wohlstand zu gewährleisten. Das bedeutet konkret:

1. Im Zentrum steht der Binnenmarkt, das „Kronjuwel“ der europäischen Integration. Seine weitere Vertiefung mobilisiert Wirtschaftswachstum, er schützt vor globalen Lieferkettenstörungen und dient als strategisches Instrument in einer Welt wachsender geopolitischer Risiken.
2. Ein gut funktionierender Binnenmarkt erfordert eine robuste Infrastruktur, insbesondere in Grenzregionen, sowie Reformen im Schengenraum, um die Außengrenzen effektiv zu schützen.
3. Die EU muss den Binnenmarkt erweitern können, ohne zwangsläufig die politische Union auf weitere Länder auszudehnen. Dies würde den Konflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung lösen. Angesichts geopolitischer Herausforderungen und der Krise der

Welthandelsorganisation sind zusätzliche Handelsabkommen mit Drittstaaten unerlässlich.

4. Gleichzeitig sollte die EU Vorreiterin bei Grenzausgleichssystemen werden, um Klimaschutz, Tierwohl und Umweltschutz in der Landwirtschaft zu fördern, ohne die eigene Industrie zu schwächen.

## Literaturverzeichnis

- EZB (European Central Bank) (2022), Financial Integration and Structure in the Euro Area, ECB Committee on Financial Integration, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fie/ecb.fie202204~4c4f5f572f.en.pdf>.
- Felbermayr, Gabriel, Jasmin Gröschl und Inga Heiland (2022), Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration, *Journal of International Economics* 138: 103647, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103647>.
- Felbermayr, Gabriel und Alexander Tarasov (2022), Trade and the spatial distribution of transport infrastructure, *Journal of Urban Economics* 130: 103473.
- Felbermayr, Gabriel (2024), Europa muss sich rechnen, Brandstätter Verlag, Wien.
- Felbermayr, Gabriel und Atanas Pekanov (2024), Pan-European Public Goods: Rationale, Financing and Governance, Studie für das EU-Parlament PE 755.726, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/755726/IPOL\\_STU\(2024\)755726\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/755726/IPOL_STU(2024)755726_EN.pdf).
- Felbermayr, Gabriel, Klaus Friesenbichler, Markus Gerschberger, Peter Klimek und Birgit Meyer (2024), Designing EU Supply Chain Regulation, *Intereconomics* 59(1): 28-34, <https://doi.org/10.2478/ie-2024-0007>.
- IMF (International Monetary Fund) (2024), Regional Economic Outlook Europe, Washington DC, <https://www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2024/10/24/regional-economic-outlook-Europe-october-2024>.
- Mooyaart, Jarl und Helga de Valk (2021), Intra-EU migration 2010-2020. QuantMig Project Deliverable D4.2. The Hague: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI-KNAW)/University of Groningen.
- Santamaría, Marta, Jaume Ventura und Uğur Yeşilbayraktar (2020), Borders within Europe, NBER Working Paper 28301, <https://doi.org/10.3386/w28301>.

# Staatsverschuldung in der Europäischen Union

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

## I. Einleitung: Stabile Staatsfinanzen in der Europäischen Währungsunion

Seit der Gründung der Europäischen Währungsunion ist die Stabilität der Staatsfinanzen und die Frage des angemessenen Einsatzes von Staatsschulden als Instrument der Finanzpolitik ein zentrales Diskussionsthema. Eine Voraussetzung für die Akzeptanz des Projekts der Währungsunion in Deutschland, aber auch anderen Staaten war das politische Versprechen, dass der Euro eine stabile Währung sein wird, die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten solide geführt werden, einzelne Mitgliedstaaten ihre Schulden nicht auf andere Mitgliedstaaten abwälzen können und aus der Währungsunion keine Transferunion wird. Alle Bürger, aber auch die Familienunternehmen in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, sind auf stabiles Geld und solide Staatsfinanzen als Grundlage ihres Wirtschaftens angewiesen. Diese Versprechen sind nur teilweise gehalten worden. Der Euro ist, gemessen an den Inflationsraten, nicht weniger stabil als vergleichbare Währungen. Aber dass Mitgliedstaaten ihre Schulden begrenzen und eigenständig für die Bedienung ihrer Staatsschulden aufkommen, hat in der europäischen Verschuldungskrise nicht funktioniert. Das liegt teils an Konstruktionsfehlern der Währungsunion. Es war bei Gründung der Währungsunion absehbar und es ist früh davor gewarnt worden, dass die Institutionen der Währungsunion eine Einhaltung der No-Bailout-Klausel nicht sicherstellen können (Fuest (1993)). In der Covid 19-Pandemie wurden erneut Transfers beschlossen, um hoch verschuldete europäische Staaten zu stützen.

In der europäischen Staatsschuldenkrise der Jahre 2009 bis 2015 hat sich gezeigt, dass die Institutionen der Währungsunion Schönwetterregeln waren, die sich in der ersten größeren Krise als ungeeignet erwiesen,

finanzpolitische Stabilität zu gewährleisten. Mit umfangreichen Stützungsprogrammen für überschuldete Mitgliedstaaten und verschiedenen institutionellen Reformen hat man versucht, die Probleme zu lösen und die Schwächen der Institutionen zu beheben. In der nächsten größeren Krise, der Covid 19-Pandemie, die im Jahr 2020 ausbrach, war die wirtschaftliche und finanzielle Stabilität einiger Mitgliedstaaten erneut gefährdet. Um die Lage zu stabilisieren, wurde erstmals beschlossen, mit dem Fonds Next Generation EU (NGEU) in großem Umfang auf europäischer Ebene gemeinsame Schulden aufzunehmen und damit umfangreiche Transfers zu Gunsten der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten zu finanzieren.

Der vorliegende Beitrag diskutiert die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Europäischen Währungsunion und den Zustand sowie die aktuelle Entwicklung der fiskalpolitischen Institutionen auf europäischer Ebene. Die weitere Argumentation ist wie folgt strukturiert: Der nächste Abschnitt diskutiert ökonomische Gründe für die Aufnahme von Staatsschulden sowie die Kosten und die Grenzen öffentlicher Verschuldung. Der dritte Abschnitt erläutert die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Eurozone, sowohl im Vergleich zu anderen Staatengruppen als auch intern, mit Blick auf unterschiedliche Entwicklungen unter den Mitgliedstaaten. Abschnitt 4 analysiert die jüngste Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, also des Regelwerks für die Überwachung und Koordination der nationalen Fiskalpolitiken. Abschnitt 5 befasst sich mit der Verschuldung auf EU-Ebene. Abschnitt 6 enthält die Schlussfolgerungen aus der Analyse.

## II. Nutzen, Kosten und Grenzen der Staatsverschuldung

Staatsschulden haben wichtige ökonomische Funktionen. Unter bestimmten Bedingungen ist es sinnvoll, dass Staaten sich verschulden. Dabei entstehen jedoch Kosten und es gibt Grenzen der öffentlichen Kreditaufnahme.<sup>1</sup> Beide Aspekte sind bei fiskalpolitischen Entscheidungen und der Gestaltung von Institutionen wie etwa Regeln zur Überwachung und Koordination der Verschuldungspolitik zu beachten.

### 1. Unter welchen Bedingungen ist die Aufnahme von Staatsschulden sinnvoll?

Der wichtigste Grund Staatsschulden aufzunehmen, ist die Stabilisierung der Wirtschaft in Krisen. Wenn es in Folge ökonomischer Schocks beispielsweise zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kommt, kann sich daraus eine destabilisierende Entwicklung ergeben, in deren Verlauf die Krise sich weiter verschärft. Diese Gefahr droht, wenn Konsumenten oder Unternehmen einen weiteren Nachfragerückgang oder sinkende Preise erwarten und deshalb die eigene Nachfrage nach Gütern oder Dienstleistungen einschränken, was den gesamtwirtschaftlichen Abschwung verstärkt. In dieser Lage kann kreditfinanzierte staatliche Unterstützung der Nachfrage den Konjunkturabschwung beenden.

Staatliche Kreditaufnahme kann auch in Finanzkrisen der Stabilisierung dienen, wenn beispielsweise das Vertrauen der Anleger in Banken erschüttert ist und sie in großem Umfang Bankeinlagen kündigen. In diesem Fall kann es sinnvoll und notwendig sein, Banken mit staatlichen Liquiditätshilfen zu stützen. So kann eine Vertiefung der Krise verhindert werden, die durch Bankenzusammenbrüche oder eine drastische Einschränkung der Kreditvergabe droht.

Eine zweite Funktion öffentlicher Verschuldung betrifft

die Verteilung von Nutzen und Kosten für staatliche Investitionen im Zeitablauf. Wenn der Staat heute Mittel für öffentliche Investitionsprojekte einsetzt, deren Nutzen teilweise oder größtenteils in der Zukunft anfällt, dann ist es naheliegend, künftige Steuerzahler auch an den Kosten zu beteiligen. Das kann erreicht werden, indem die Investitionen zumindest anteilig durch Schulden finanziert werden. Damit verbunden ist die so genannte goldene Regel der Staatsverschuldung, nach der Budgetdefizite dann mit nachhaltigen Staatsfinanzen vereinbar sind, wenn sie nicht größer als der Anstieg des Nettokapitalstocks sind.<sup>2</sup> Das staatliche Vermögen bleibt dann konstant. Diese Regel impliziert allerdings, dass Investitionen, die lediglich die Abschreibungen des öffentlichen Kapitalstocks ausgleichen, nicht mit Schulden finanziert werden sollten.

Das Argument, künftige Steuerzahler sollten an den Kosten von Investitionen beteiligt werden, muss allerdings im Kontext der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen und damit der Belastung künftiger Generationen insgesamt gesehen werden. Je mehr nachkommende Generationen bereits belastet sind, beispielsweise durch Lasten in umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen, desto weniger überzeugend ist das Argument, sie müssten an den Kosten heutiger öffentlicher Investitionen beteiligt werden. Gleichzeitig ist zu beachten, dass nicht nur Verschuldung, sondern auch die Unterlassung von Investitionen künftige Generationen belasten kann.

Eine weitere Rechtfertigung für Staatsverschuldung beruht auf dem Argument der Steuerglättung. Wenn es zu einem plötzlichen und erheblichen, aber vorübergehenden Anstieg des staatlichen Finanzbedarfs kommt, ist es nicht sinnvoll, diesen Bedarf zu decken, indem Steuern für die Zeit der Ausgabensteigerung im gleichen Umfang erhöht und dann wieder gesenkt werden. Der Grund liegt darin, dass die Zusatzlast der

1 Zum Folgenden vgl. etwa Yared (2019).

2 Zu Nachhaltigkeitsindikatoren in der Finanzpolitik siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001).

Besteuerung, also durch Ausweichreaktionen bedingte Wohlfahrtsverluste, mit wachsenden Steuerlasten überproportional zunehmen. Deshalb ist es sinnvoll, größere Schwankungen der Steuerbelastung im Zeitablauf zu vermeiden und die Steuersätze in solch einem skizzierten Fall lieber moderat, dafür aber für einen längeren Zeitraum zu erhöhen und Ausgabenschwankungen vorübergehend mit Schuldenaufnahme zu überbrücken.

Staatsverschuldung kann auch dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit von Kapitalmärkten zu stärken, insbesondere wenn dadurch Märkte mit hoher Liquidität entstehen und wenn Staatsschulden als (annähernd) risikofreie Anlagen (safe assets) betrachtet werden können. Bei dieser Funktion ist es allerdings im Prinzip möglich, dass der Staat Schuldpapiere herausgibt und die Mittel in andere Aktiva investiert. Es reicht also eine positive Bruttoverschuldung aus, Nettoverschuldung ist nicht erforderlich.

## **2. Kosten und Grenzen der Staatsverschuldung**

Was sind die Kosten der Staatsverschuldung? Die direkten Kosten der Staatsverschuldung bestehen darin, dass der Erweiterung von Finanzierungsspielräumen heute geringe künftige Spielräume gegenüberstehen, vor allem durch die Zinsen, die auf Staatsschulden zu zahlen sind. Die Kosten können aber darüber hinausgehen. Von zentraler Bedeutung sind die Kosten der Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten. Schuldenfinanzierte Staatsausgaben führen zu erhöhter Güternachfrage. Das wirft die Frage auf, ob diese Nachfrage ohne weiteres bedient werden kann, oder ob privatwirtschaftliche Nachfrage verdrängt wird. Wenn es brachliegende Produktionskapazitäten gibt, beispielsweise in einer Krise, die mit einer Nachfrageschwäche und hoher Arbeitslosigkeit einhergeht, ist der Verdrängungseffekt gering. Wenn allerdings Vollbeschäftigung herrscht oder Produktionskapazitäten aus anderen Gründen ausgelastet sind, ist eine Verdrängung privater Nachfrage unvermeidlich. Zu Verdrängungseffekten kommt es auch, wenn Staatsverschuldung die Zinsen in die Höhe treibt und private Investitionen sinken.

Hohe Staatsverschuldung kann auch durch so genannte Schuldenüberhang-Probleme privatwirtschaftliche Aktivität beeinträchtigen. Wenn Investoren damit rechnen, dass wegen eines sehr hohen Stands der Staatsverschuldung künftig Steuern erhöht werden oder relevante öffentliche Leistungen wegfallen, werden sie Projekte unter Umständen nicht durchführen.

Wo liegen die Grenzen der Staatsverschuldung? Ähnlich wie bei privater Kreditfinanzierung liegen die Grenzen der öffentlichen Verschuldung letztlich dort, wo Gläubiger sich weigern, weiteren Kredit zu geben. Bei privaten Schuldnern gibt es die rechtliche Grenze der Überschuldung, die erreicht ist, wenn die Schulden die Aktiva eines Unternehmens übersteigen. Von Privatleuten wird in der Regel erwartet, dass sie Schulden, die beispielsweise für den Erwerb einer selbst genutzten Wohnimmobilie aufgenommen werden, im Laufe ihres Erwerbslebens zurückzahlen, weil mit der Verrentung das Einkommen häufig sinkt. Hier liegt ein Unterschied zur Verschuldung von Unternehmen oder Staaten. Deren Fähigkeit, Schulden zu bedienen, ist nicht durch den Zyklus eines Erwerbslebens begrenzt. In diesem Sinne müssen Staatsschulden auch nicht getilgt, sondern nur bedient beziehungsweise refinanziert werden.

Gelegentlich wird argumentiert, Staaten könnten sich quasi unbegrenzt verschulden, denn sie könnten zur Bedienung der Schulden stets Steuern erhöhen oder auf ihre Zentralbank zurückgreifen. Das ist nicht überzeugend, denn ob Steuern erhöht werden können, hängt von politischen Entscheidungen ab. Außerdem kann das Steueraufkommen auch sinken, wenn Steuersätze so sehr erhöht werden, dass es zu starken Ausweichreaktionen kommt. Verschuldung bei der eigenen Zentralbank ist für Staaten möglich, die eine eigene Währung haben und eine Zentralbank, die bereit ist oder gezwungen werden kann, ihre Regierung zu finanzieren. In diesem Fall kann allerdings ein Konflikt zwischen der Wahrung der Geldwertstabilität und der Finanzierung der Staatsausgaben entstehen. Dann äußert sich die Überschuldung des Staates in hoher Inflation. Auch hier hat Staatsverschuldung also Grenzen. In der Eurozone

ist Staatenfinanzierung durch die Notenbank verboten. Durch den Erwerb von Staatsanleihen seitens der Europäischen Zentralbank entsteht aber eine Art Grauzone. Das Verbot der Staatenfinanzierung impliziert, dass Staatsanleihen nur aus geldpolitischen Gründen gekauft werden dürfen. Welche Käufe geldpolitisch zur Geldpolitik gehören und welche nicht, ist hingegen Gegenstand kontroverser Debatten.

Häufig wird die Grenze der Staatsverschuldung auch an dem Kriterium festgemacht, dass die Staatsschuldenquote, also das Verhältnis aus Staatsschulden und Wirtschaftsleistung gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), nicht permanent steigen sollte. Das ist auch ohne Primärüberschüsse gewährleistet, wenn die nominalen Zinsen auf Staatsschulden nicht höher sind als das nominale Wachstum des BIP. Wenn die Staatseinnahmen gerade ausreichen, um die Staatsausgaben ohne

Zinsausgaben zu finanzieren, dann steigt die Staatsschuld jedes Jahr um den Betrag der Zinsen. Wenn der Zinssatz der Wachstumsrate des BIP entspricht, bleibt die Zinsquote konstant.

In der deutschen Debatte über Staatsverschuldung wird oft angeführt, Deutschland könnte sich stärker verschulden, ohne dass die Schuldenquote zunimmt. Dabei gerät eins leicht in Vergessenheit: Dass mehr Verschuldung möglich ist, ohne dass die Schuldenquote steigt oder das Vertrauen der Gläubiger erschüttert wird, folgt noch nicht, dass der Nutzen höherer Staatsschulden die Kosten übersteigt. Staaten sollten vielmehr darauf achten, in wirtschaftlich normalen Zeiten großen Abstand zu dem Schuldenniveau zu halten, bei dem das Vertrauen der Gläubiger beeinträchtigt wird. Nur dann besteht in Krisen genug Spielraum, Staatsverschuldung zur Stabilisierung einzusetzen.

### III. Entwicklung und Stand der Staatsverschuldung

#### 1. Staatsverschuldung im Vergleich zwischen der Eurozone und anderen Gruppen von Staaten

In vielen hoch entwickelten Volkswirtschaften ist die Staatsverschuldung in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Das gilt für die Eurozone, aber auch für wichtige Staaten außerhalb Europas, vor allem die USA. Abbildung 1 illustriert die Entwicklung der Staatsschulden für die Eurozone, die G7-Staaten und die entwickelten Volkswirtschaften, die zu keiner der beiden Gruppen gehören. Es zeigt sich, dass die Schuldenquoten im Euroraum und mehr noch in den G7-Staaten in den letzten 25 Jahren massiv gestiegen sind. Besonders stark war die Zunahme in der globalen Finanzkrise der Jahre 2008/09 und in der Covid 19-Pandemie, die 2020 ausbrach. Vor allem der Anstieg der Schuldenquoten im Laufe der globalen Finanzkrise wurde in den Folgejahren nicht rückgängig gemacht.

Der dauerhafte Anstieg der Verschuldungsquoten ist mit den im Abschnitt 2 erläuterten ökonomischen Funktionen der Staatsverschuldung nicht zu rechtfertigen. Diese Funktionen können erklären, dass es in Krisen zu steigenden Staatsschulden kommt. In den Folgejahren sollten die Schuldenquoten aber wieder sinken. Dass die Schulden trotzdem immer mehr zunehmen, kann man mit politökonomischen Argumenten erklären, die auf Mängel politischer Entscheidungsprozesse hinweisen. Vor allem scheint es in politischen Entscheidungsprozessen für wichtige Akteure Anreize zu geben, Lasten öffentlicher Ausgaben durch Schuldenaufnahme zu verschleiern oder in die Zukunft zu verschieben. Das ist ein wichtiger Grund dafür, dass viele Länder versuchen, öffentliche Verschuldung mittel- bis langfristig durch Fiskalregeln zu begrenzen.

Abbildung 1: Staatsverschuldung 2000-2025

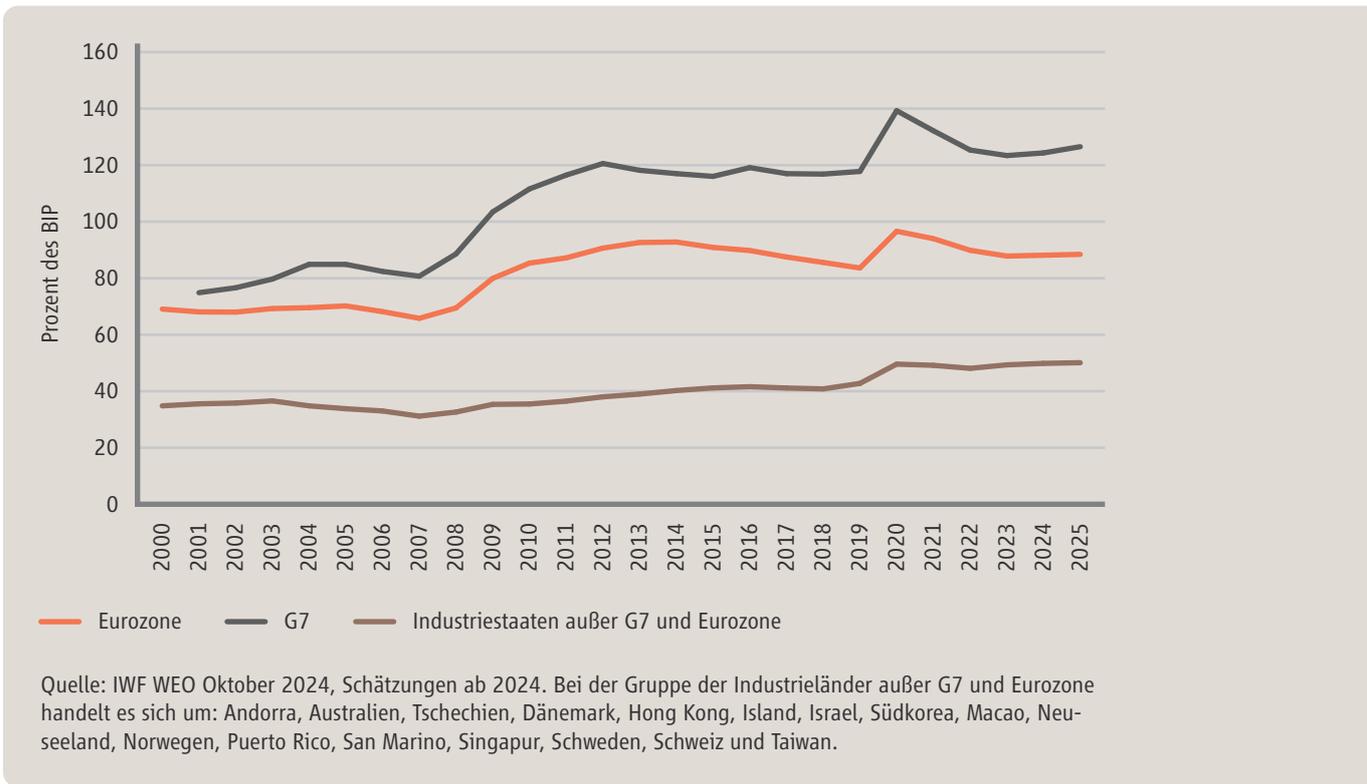


Abbildung 2: Laufende staatliche Budgetdefizite

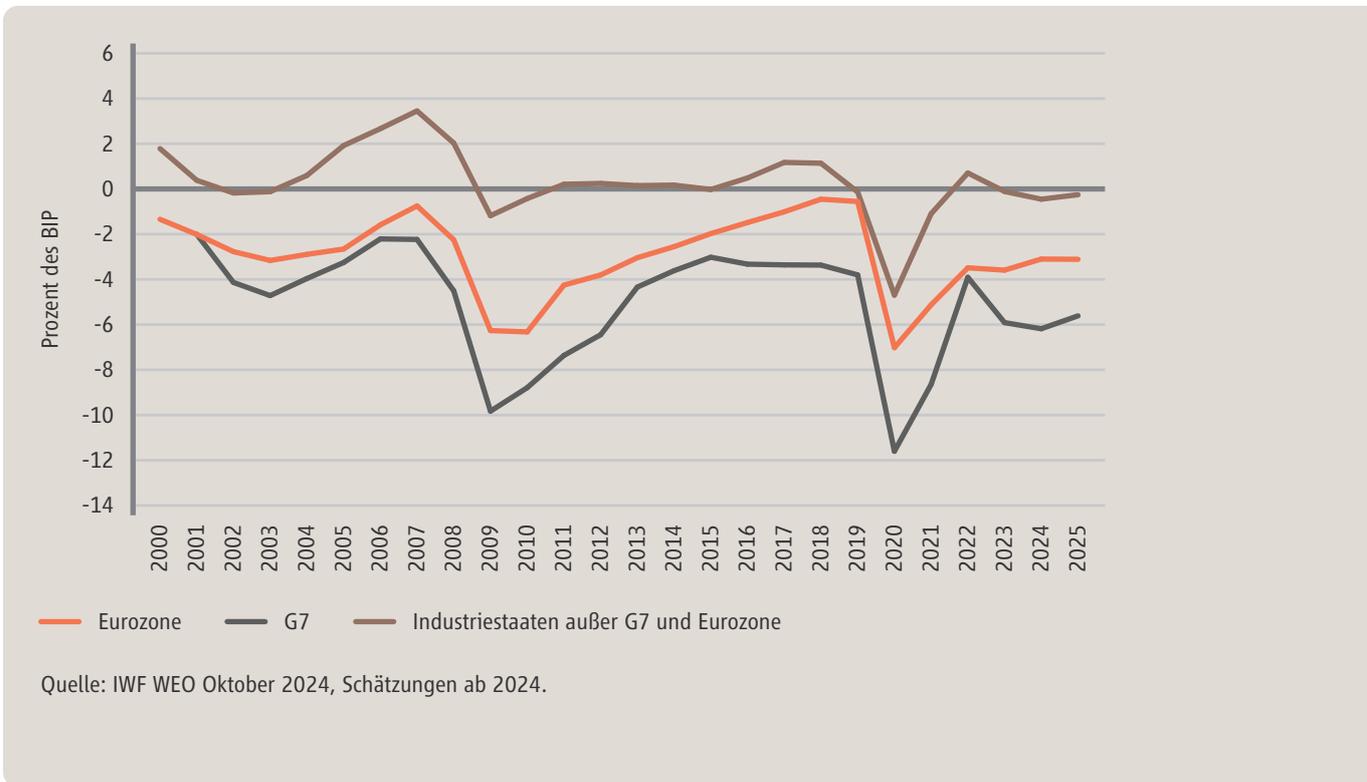
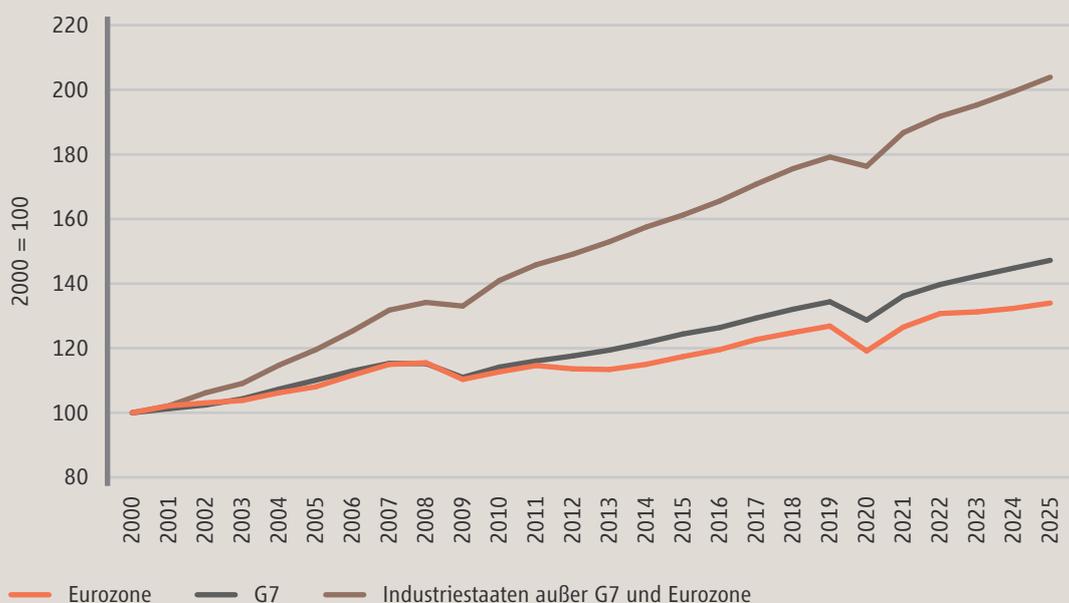


Abbildung 2 gibt ergänzend einen Überblick über die Entwicklung der laufenden Budgetdefizite. Staatsschuldenquoten können entweder steigen, weil in hohem Umfang neue Schulden aufgenommen werden, oder weil das BIP-Wachstum niedrig ist. Hier zeigt sich, dass höhere Neuverschuldung ein wichtiger Faktor für den stärkeren Anstieg der Schuldenquoten der Eurozone und der G7-Staaten ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Wachstum und Budgetdefizite sich insofern gegenseitig beeinflussen als Wachstumseinbrüche schon allein durch die automatischen Stabilisatoren Folgen für Budgetsalden

haben. Bei dauerhaften Unterschieden in den Wachstumsraten kann Stabilisierungspolitik unterschiedliche Schuldenquoten allerdings kaum begründen. Bei gegebenen laufenden Budgetdefiziten bedeuten Wachstumsunterschiede aber, dass sich die Schuldenquoten unterschiedlich entwickeln. Abbildung 3 illustriert die BIP-Entwicklung der drei Staatengruppen. In den letzten 25 Jahren sind die Staaten außerhalb der Eurozone und der G7 deutlich schneller gewachsen. Neben den divergierenden Budgetdefiziten liegt hier ein wichtiger zusätzlicher Grund für die unterschiedliche Entwicklung der Verschuldungsquoten.

Abbildung 3: BIP-Entwicklung indexiert



Quelle: IWF WEO Oktober 2024, Schätzungen ab 2024.

Prinzipiell wäre es auch denkbar, dass unterschiedliche Niveaus an Investitionen divergierende Verschuldung erklären. Das gilt primär für öffentliche Investitionen, die im Folgenden für einige Staaten des Euroraums noch näher betrachtet werden. Bei den Gesamtinvestitionen (s. Abb. 4) zeigt sich allerdings, dass die Investitionsquoten in der Gruppe außerhalb der Eurozone und der G7-Gruppe deutlich höher waren.

Insofern kann die höhere Staatsverschuldung in der Eurozone und der G7-Gruppe nicht damit begründet oder erklärt werden, dass man dort in größerem Umfang öffentliche oder private Investitionen gefördert oder finanziert hätte.

Abbildung 4: Investitionen



## 2. Entwicklung der Verschuldung unter den Euro-Staaten

Die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Eurozone insgesamt ist vor dem Hintergrund der Tatsache zu betrachten, dass die einzelnen Mitgliedstaaten des Euro für ihre Schulden selbst verantwortlich sind. Dass übermäßige Verschuldung einzelner Mitgliedstaaten gravierende Folgen für die anderen Mitglieder haben kann, rechtfertigt die Koordinierung und Überwachung der nationalen Fiskalpolitiken, ändert aber nichts daran, dass die Entscheidungsgewalt über die Fiskalpolitik auf nationaler Ebene angesiedelt ist.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Verschuldungsquoten in den großen Euro-Staaten Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Zum Zeitpunkt der Einführung des Euro im Jahr 2000 hatten Frankreich, Spanien und Deutschland ähnliche Staatsschuldenquoten. Sie lagen bei 60 Prozent und damit auf dem Niveau der von den Regierungen im Rahmen der fiskalpolitischen Koordinierung vereinbarten Obergrenze. Italien lag deutlich über der Grenze, wurde aber aus „politischen

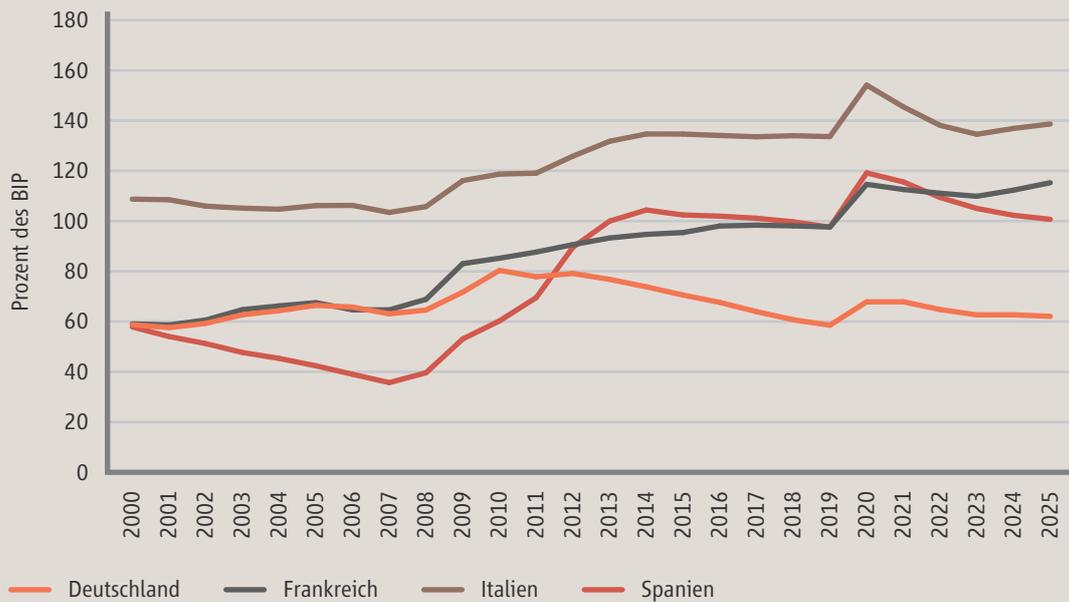
Gründen“ dennoch in die Währungsunion aufgenommen. Das wurde unter anderem damit gerechtfertigt, dass Italien seine Schuldenquote in den fünf Jahren zuvor um immerhin rund zehn Prozentpunkte gesenkt hatte.

Nach der Gründung der Währungsunion hat sich die Staatsverschuldung in vielen Mitgliedstaaten anders entwickelt als erhofft und beabsichtigt. In Italien endete der Abwärtstrend der Verschuldungsquote, obwohl sinkende Zinsen erhebliche zusätzliche Finanzspielräume eröffnet hatten. Der erste massive Anstieg der Staatsverschuldung ergab sich dann im Kontext der globalen Finanzkrise, die in Spanien mit dem Ende des Immobilienbooms bereits 2007 einsetzte. Seitdem hat sich bei den Staatsschulden eine divergente Entwicklung ergeben. Während es in Deutschland gelang, nach der Finanzkrise die Verschuldungsquote wieder ungefähr auf das Niveau vom Beginn der Währungsunion zu drücken, sind die Schulden in den anderen Mitgliedstaaten immer mehr gestiegen. Deshalb befanden sich Frankreich, Italien und Spanien bei Ausbruch der Covid 19-Pandemie in einer deutlich schwächeren finanziellen

Lage als beim Ausbruch der globalen Finanzkrise. Vor diesem Hintergrund wurde entschieden zu versuchen, mit der gemeinsamen Schuldenaufnahme im Rahmen des Krisenfonds NGEU einen Vertrauensverlust in die kurzfristige finanzielle Stabilität der hoch verschuldeten Mitgliedstaaten abzuwenden, was letztlich auch gelang.

Die Notwendigkeit dieses Eingriffs zeigt allerdings, dass die Koordination und Überwachung der Fiskalpolitik in der Eurozone in ihrem Versuch, die Stabilität der nationalen Staatsfinanzen zu gewährleisten, ihre Ziele nicht erreicht hat.

Abbildung 5: Staatsschuldenquoten im Euroraum



Quelle: IWF WEO Oktober 2024, Schätzungen ab 2024.

Abbildung 6 illustriert die Entwicklung der Budgetsal- den der hier betrachteten Euro-Staaten. In den Jahren 2001 bis 2005 überstieg das deutsche Budgetdefizit die vereinbarte Obergrenze von 3 Prozent des BIP, in Frankreich war das von 2002 bis 2005 der Fall. Indem die deutsche und die französische Regierung gemein- sam verhindert haben, dass die dafür eigentlich fälligen Sanktionen erfolgen, haben sie die Fiskalregeln schon zu Beginn der gemeinsamen Währungsunion beschä- digt. Spanien ist trotz vorbildlicher Zahlen bei den öffentlichen Finanzen durch die 2007 ausgebrochene private Verschuldungskrise, die durch das Ende des Immobilienbooms ausgelöst wurde, in große wirtschaft- liche Schwierigkeiten geraten, mit dramatischen Folgen für die Staatsfinanzen. Auf derartige Fälle war und ist die fiskalpolitische Koordination und Überwachung in

der Eurozone nicht angemessen vorbereitet.

In Italien waren die Budgetdefizite höher als in Deutsch- land, aber in den meisten Jahren geringer als in Frankreich, gerade in den Jahren nach der globalen Finanzkrise. Dass es trotzdem nicht zu einer sinkenden Verschuldungsquote gekommen ist, erklärt sich da- durch, dass das Wirtschaftswachstum dort im betrach- teten Zeitraum sehr niedrig war. In den zwei Jahrzeh- ten nach der Jahrtausendwende war die italienische Wirtschaft in einer Stagnation gefangen. Am aktuellen Rand hat sich die Entwicklung verbessert, aber das re- sultiert zumindest teilweise aus den Transfers aus dem EU-Fonds NGEU, die das Land erhält. Ob die Rückkehr zu Wachstum nachhaltig ist, muss sich erst zeigen. Auffällig an der Entwicklung in Frankreich ist, dass die

Budgetdisziplin sich am aktuellen Rand dramatisch verschlechtert. Defizite in der Größenordnung von sechs Prozent sind mit den Verpflichtungen des Landes im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes unvereinbar.

Gelegentlich wird gefordert, auch in Deutschland eine höhere Staatsverschuldung zuzulassen, denn nur so könnten die dringend notwendigen öffentlichen Investi-

tionen finanziert werden. Die Schwäche der Investitionen ist Ausdruck der Priorisierung von Konsumausgaben im politischen Prozess, und es ist unklar, warum größere Verschuldungsspielräume daran etwas ändern sollten. Dass mehr Verschuldung keineswegs zu höheren Investitionen führen muss, zeigt ein einfacher Vergleich der Entwicklung der Verschuldung und des öffentlichen Kapitalstocks in den hier betrachteten vier Eurostaaten.

Abbildung 6: Budgetsalden im Euroraum

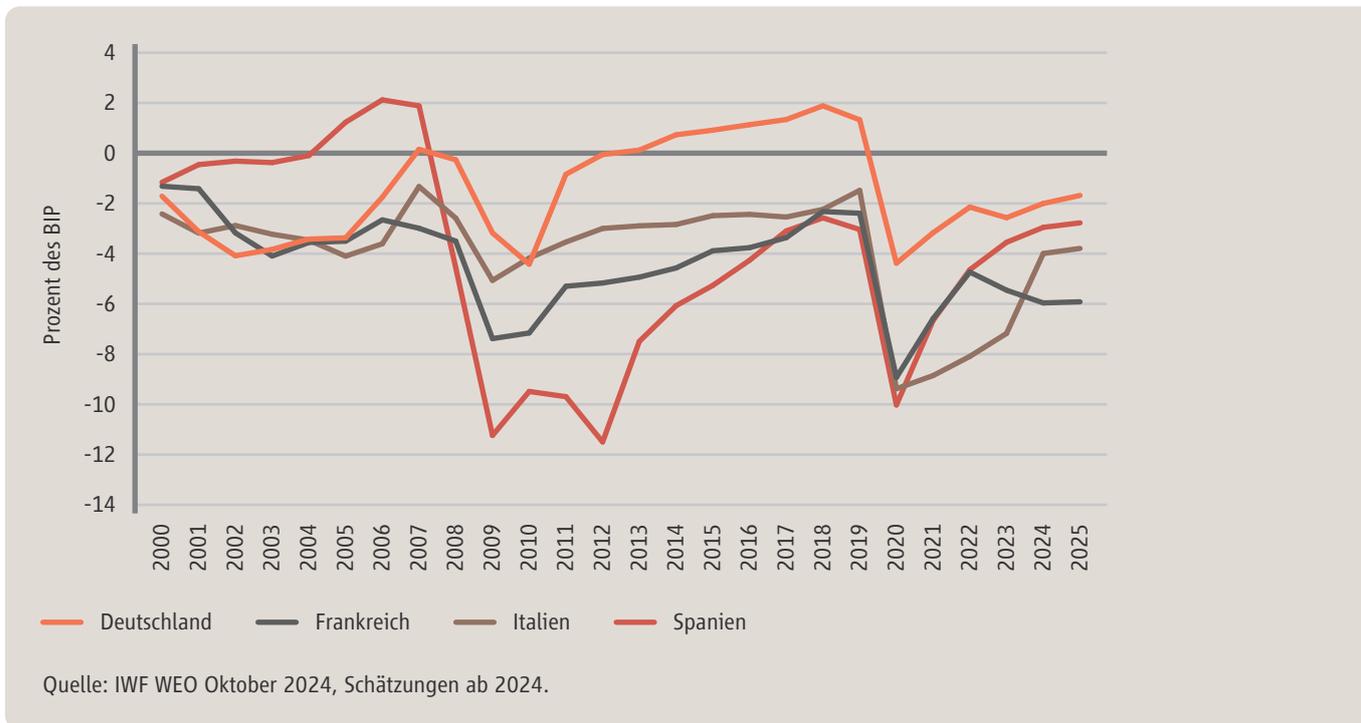
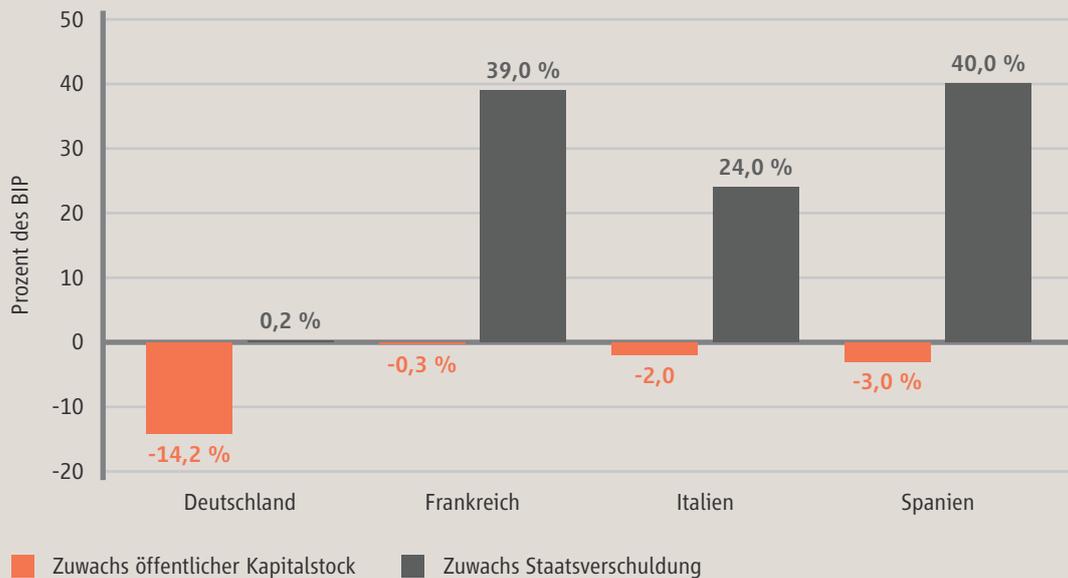


Abbildung 7 illustriert, wie die Verschuldungsquoten und der öffentliche Kapitalstock, gemessen in Prozent des BIP, sich zwischen 2000 und 2019 in den vier Ländern entwickelt haben. In Deutschland war die Verschuldungsquote stabil und der Kapitalstock ist um etwa 15 Prozentpunkte geschrumpft. In Frankreich, Italien und Spanien ist die Verschuldungsquote um Beträge zwischen 20 und 40 Prozentpunkte gestiegen, die Mittel sind aber keineswegs in eine Steigerung des öffentlichen Kapitalstocks geflossen. In keinem der Länder ist er gemessen in Prozent des BIP gestiegen. Die Steigerung der Staatsschulden ist in diesen drei Ländern vollständig in Konsum geflossen. Man kann

durchaus beklagen, dass Deutschland insofern eine nicht nachhaltige Politik auf der Ausgabenseite verfolgt hat, dass das Verhältnis aus öffentlichem Kapitalstock und Wirtschaftsleistung gesunken ist. Möglicherweise wäre es vorteilhaft gewesen, höhere öffentliche Investitionen zu tätigen, selbst wenn man sie mit Schulden finanziert hätte. Die Vorstellung, man müsse nur mehr Verschuldung zulassen, dann werden die öffentlichen Investitionen kommen, ist jedoch naiv, wie die Beispiele Italiens, Frankreichs und Spaniens illustrieren.

Abbildung 7: Öffentlicher Kapitalstock und Staatsverschuldung



Quellen: IMF Investment and Capital Stock Dataset, 1960-2019. IMF WEO Oct 2024. Eigene Berechnungen.

## IV. Die Koordination und Überwachung der Fiskalpolitik in Europa und die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

### 1. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Befolgung seiner Regeln

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist das Regelwerk, das zur Sicherung stabiler Staatsfinanzen in der Eurozone eingeführt wurde. Es dient der Überwachung und Koordination der nationalen Finanzpolitiken in der EU. Im Jahr 1992 wurden im Vertrag von Maastricht die ökonomischen Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Eurozone festgelegt. Sie machten Vorgaben für die Entwicklung verschiedener makroökonomischer Größen, darunter die Inflationsrate sowie Zinsen und Wechselkurse, außerdem enthielten sie Obergrenzen für die Neuverschuldung und den Schuldenstand der Beitrittskandidaten. Die Obergrenze für den Schuldenstand wurde mit 60 Prozent des BIP, die

für das Defizit mit 3 Prozent des BIP festgelegt.

Um auch nach dem Beitritt solide öffentliche Finanzen zu garantieren, wurde 1997 der SWP beschlossen. Gegenstand des SWP war die dauerhafte Koordinierung und Überwachung der Fiskalpolitik der EU-Mitgliedstaaten. Die „Maastricht-Kriterien“ für die Staatsverschuldung von 60 Prozent für den Schuldenstand und 3 Prozent für das laufende Defizit wurden Teil des SWP. Diese Grenzen gelten im Prinzip bis heute. Schon beim Eintritt in die Währungsunion hielten viele Mitgliedstaaten diese Grenzen nicht ein. Seit der Gründung des Euro sind die Grenzen häufig verletzt worden. Gerade beim Schuldenstand liegen viele Mitgliedstaaten weit über der Grenze von 60 Prozent, auch Deutschland liegt derzeit darüber, wenn auch nur leicht.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Kritiker der Verschuldungsgrenzen weisen gerne darauf hin, dass es keine tiefere ökonomische Begründung für die Begrenzung der Schuldenquote auf 60 Prozent oder des Defizits auf 3 Prozent des BIP gebe. Das trifft zu, gilt aber für viele politische Kompromisse dieser Art.

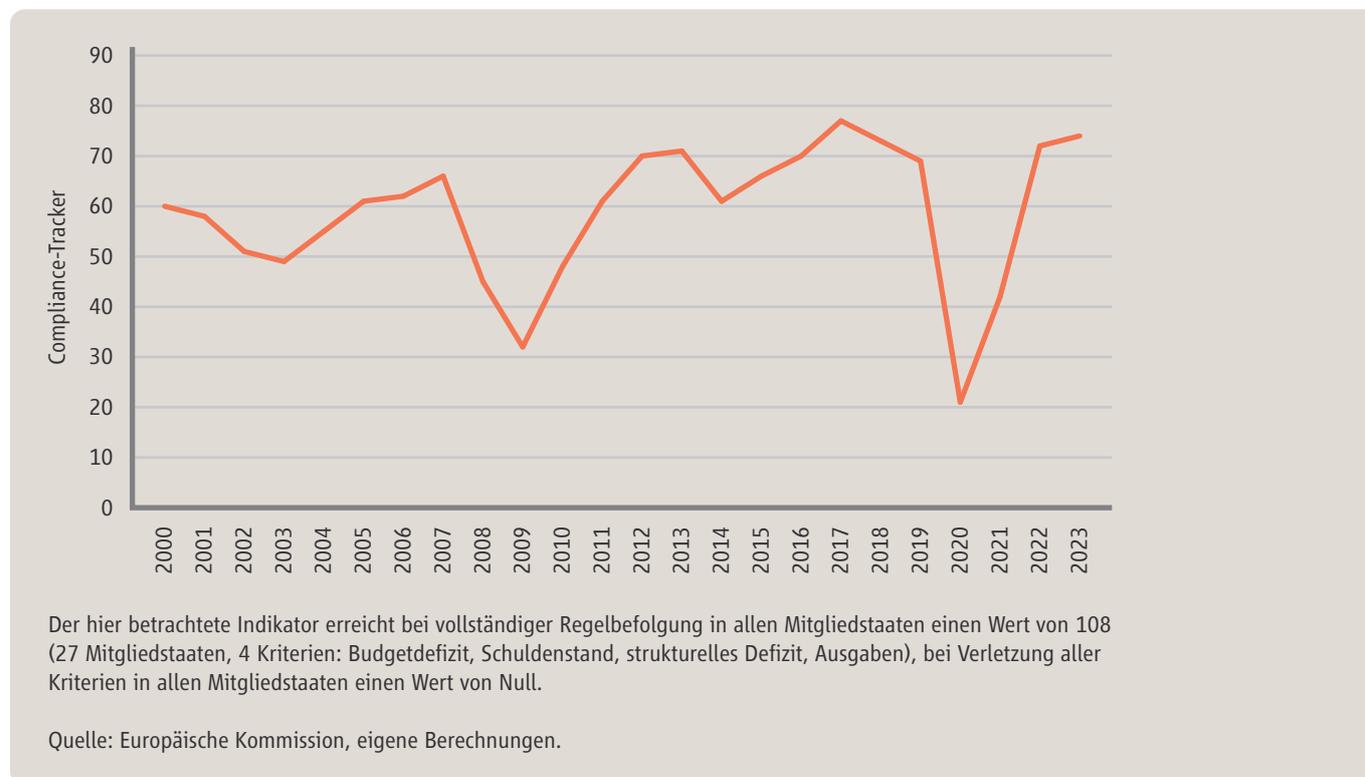
Der SWP setzt sich aus dem sogenannten präventiven Arm und dem korrektiven Arm zusammen. Der präventive Arm (EU-Verordnung (EU) 2024/1263) ist vor allem dazu da zu verhindern, dass es überhaupt zu übermäßigen Haushaltsdefiziten kommt. Wenn es dennoch zu einem übermäßigen Defizit kommt, greift der korrektive Arm. Seine Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) 1467/97. In seinem Mittelpunkt steht das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Dieses Verfahren verfolgt das Ziel, Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, übermäßige Budgetdefizite oder einen zu hohen Schuldenstand zu korrigieren, aber es soll auch einen gewissen politischen Druck ausüben. Zu Kurskorrekturen zwingen kann man die Mitgliedstaaten allerdings nicht.

Die Befolgung der Vorgaben und Anforderungen des SWP ist Gegenstand andauernder Debatten zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Die Erfahrung mit dem Pakt zeigt, dass der SWP

zwar einen wichtigen Referenzrahmen liefert, er aber nichts daran ändert, dass die Entscheidungsgewalt über die Fiskal- und Verschuldungspolitik letztlich bei den Mitgliedstaaten liegt und sie den europäischen Regeln nicht folgen, wenn sie es nicht wollen.<sup>4</sup> Abbildung 8 illustriert Daten zur Regelbefolgung im SWP, die von der Europäischen Kommission im Rahmen des so genannten „Compliance-Trackers“ bereitgestellt werden.

Es zeigt sich, dass die Befolgung der Vorgaben des SWP vor allem in wirtschaftlichen Krisenphasen Schwächen zeigt. Das spricht dafür, dass vor allem der präventive Arm des SWP keine hinreichende Wirkung entfaltet. Maßnahmen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen müssen in wirtschaftlich guten Zeiten ergriffen werden, um nicht prozyklisch zu wirken. Dass das nicht funktioniert, kann erklären, warum die Befolgung der Vorgaben des SWP in wirtschaftlich schlechteren Zeiten so deutlich beeinträchtigt ist.

Abbildung 8: Regelbefolgung im SWP



4 Das wird ausführlich diskutiert in Becker und Fuest (2018).

## 2. Die jüngste Reform des SWP

Der SWP ist verschiedentlich reformiert worden, zuletzt im Jahr 2024.<sup>5</sup> Im Fokus des präventiven Arms stehen künftig von den Mitgliedstaaten vorzulegende Pläne, die über einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren Entwicklungen im Staatshaushalt, wirtschaftspolitische Reformvorhaben sowie Investitionsziele darstellen. Die mehrjährige Ausrichtung soll es erlauben, Entwicklungen, die über die Frist eines Jahres hinausreichen und finanzpolitische Risiken mit sich bringen, zu berücksichtigen. Dazu gehören beispielsweise Folgen der demographischen Entwicklung für die sozialen Sicherungssysteme, die Risiken für die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen mit sich bringen.

Zu den Vorgaben für die Entwicklung des Staatshaushalts gehören vor allem Ausgabenpfade mit bindenden Obergrenzen. Zu Grunde gelegt werden dabei die Netto-Primärausgaben des betreffenden Mitgliedstaats. Diese sollen künftig als wichtigster Indikator der Koordination und Überwachung der Finanzpolitik dienen. Netto-Primärausgaben sind die gesamten Staatsausgaben abzüglich der Zinsausgaben. Außerdem werden einige Bereinigungen vorgenommen. So werden Ausgaben für EU-Programme ausgenommen, sofern sie durch Einnahmen aus den Fonds der EU vollständig finanziert werden, außerdem auch nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von EU-Programmen. Ausgenommen sind ferner konjunkturbedingte Ausgaben für Leistungen an Arbeitslose. Bereinigt werden die Ausgaben schließlich um einmalige und sonstige befristete Maßnahmen sowie diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmenseite. Wenn ein Land beispielsweise Steuersätze senkt, werden die erwarteten dadurch ausgelösten Mindereinnahmen wie eine Erhöhung der Ausgaben berücksichtigt.

Bevor die Pläne der Mitgliedstaaten festgelegt werden, übermittelt die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten, deren Budgetdefizit die 3 Prozent-

Grenze oder deren Staatsverschuldung die Grenze von 60 Prozent des BIP überschreitet, einen Pfad für die Netto-Primärausgaben des Landes. Dieser sieht Anpassungen vor, um die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen zu sichern. Der Pfad betrifft einen Anpassungszeitraum von vier Jahren. Der Mitgliedstaat kann beantragen, den Anpassungszeitraum auf bis zu sieben Jahre zu verlängern, wenn das mit Reform- und Investitionsvorhaben begründet wird, die wiederum bestimmte Kriterien erfüllen müssen.

Zu diesen Kriterien gehört, dass die geplanten Maßnahmen „wachstums- sowie resilienzfördernd sind, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen unterstützen und die länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester sowie die gemeinsamen Prioritäten der EU adressieren.“<sup>6</sup>

Die Ausgabenpfade sind dabei mit den weiterhin relevanten Obergrenzen für das Budgetdefizit und den Schuldenstand in Höhe von 3 beziehungsweise 60 Prozent des BIP wie folgt verbunden. Während des Anpassungszeitraums muss das Budgetdefizit unter die 3 Prozent-Grenze sinken und dort gehalten werden. Außerdem muss die Schuldenstandsquote sinken oder auf einem Niveau unterhalb der 60 Prozent-Grenze gehalten werden.

Für die Entwicklung der Schuldenquote ist vorgesehen, dass sie im Konsolidierungszeitraum um einen Mindestbetrag pro Jahr fallen muss. Dieser Mindestbetrag beläuft sich auf 1 Prozentpunkt des BIP, wenn die Schuldenquote bei über 90 Prozent liegt. Im Bereich zwischen 60 und 90 Prozent des BIP sinkt der Mindestbetrag auf 0,5 Prozentpunkte des BIP.

Als weiteres Element ist vorgesehen, dass die so genannte Defizitresilienz gesichert wird. Hier geht es darum, zu verhindern, dass im nächsten normalen Konjunkturabschwung die Defizit-Obergrenze von 3 Prozent

---

<sup>5</sup> Zum Folgenden vgl. Bundesministerium der Finanzen (2024).

<sup>6</sup> BMF (2024), S. 10.

wieder überschritten wird. Um das sicherzustellen, soll die Konsolidierung fortgesetzt werden, bis das Budgetdefizit einen Sicherheitsabstand von strukturell 1,5 Prozent des BIP gegenüber der 3 Prozent-Grenze aufweist. Auch die zu leistende jährliche Verbesserung des strukturellen Primärsaldos zur Erreichung dieses Ziels ist definiert: sie soll 0,4 Prozentpunkte des BIP betragen, bei einer Verlängerung des Anpassungszeitraums 0,25 Prozentpunkte.

Der korrektive Arm des SWP wurde ebenfalls reformiert, allerdings sind die Änderungen weniger weitreichend. Verfahren können wegen eines zu hohen Budgetdefizits oder eines zu hohen Schuldenstands eingeleitet und Kurskorrekturen eingefordert werden. Für die EU insgesamt können ebenso wie für einzelne Mitgliedstaaten in Fällen schwerer wirtschaftlicher Abschwünge Ausnahmeklauseln aktiviert werden.

### 3. Ökonomische Bewertung der Reform

Die Reform des SWP versucht, verschiedene durchaus berechtigte Anliegen in den SWP einzubringen. Die zentrale Rolle einer Ausgabenregel trägt der Überlegung Rechnung, dass die Primärausgaben von einer Regierung leichter zu kontrollieren sind als das Defizit, das eine Residualgröße darstellt, die beispielsweise schwanken kann, weil Zinsen plötzlich steigen.<sup>7</sup> Darüber hinaus ist es zutreffend, dass nachhaltige Finanzpolitik eine mittelfristige Perspektive einnehmen und absehbare Risiken möglichst früh einbeziehen sollte.

Weniger überzeugend ist es, dass im Rahmen der Ausgabenregel Aufwendungen der Mitgliedstaaten für die Kofinanzierung von EU-Programmen nicht berücksichtigt werden. Es besteht im Rahmen der Sicherung der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen kein Grund, diese Ausgaben anders zu behandeln als andere

Staatsausgaben. Daraus ergibt sich eine Machtverschiebung zu Gunsten der Europäischen Union, für die eine Beeinträchtigung des SWP in Kauf genommen wird. Die zentrale Funktion der Fiskalregeln, für solide Staatsfinanzen zu sorgen, wird geschwächt.<sup>8</sup>

Problematisch sind darüber hinaus die großen diskretionären Handlungsspielräume, die der Pakt eröffnet. Die Regelungen enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe in großer Zahl. Bei der Beurteilung der Frage, ob versprochene Reformen und Investitionen beispielsweise „wachstums- sowie resilienzfördernd“ sind, ergeben sich große Bewertungsspielräume. Man kann sich vorstellen, dass es für Mitgliedstaaten, die Konsolidierung auf den Sankt-Nimmerleinstag verschieben wollen, künftig noch leichter als bisher sein wird, das auch durchzusetzen.

Nun kann man dem entgegen, dass schon die bisherigen Regeln wenig Bindungskraft entfaltet haben. Aber die Reform des SWP war eine Chance, diese Bindungskraft zu erhöhen. Man hätte die Konsolidierungsanreize in wirtschaftlich guten Zeiten verbessern müssen. Gleichzeitig bestand eine Schwäche der bisherigen Regelungen für Krisenzeiten darin, dass im Falle schwerer Krisen Verschuldungsgrenzen nicht erweitert werden, sondern ganz wegfallen. Hier wäre es möglich gewesen, durch entsprechende Abstufungen von Ausnahmeklauseln eine gewisse Koordinierung und Überwachung der Verschuldungspolitik auch in Krisen aufrechtzuerhalten. Versäumt wurde auch die Chance, die Disziplinierung der Finanzpolitik durch die Kapitalmärkte zu stärken, etwa durch einen Einstieg in die Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihenportfolios bei Banken oder durch das Konzept der Accountability Bonds, also der Verpflichtung, Staatsschulden, die über die vereinbarten Schuldengrenzen hinausgehen, mit nachrangigen Anleihen zu finanzieren.<sup>9</sup>

---

7 Der Vorschlag einer Ausgabenregel mit dieser Begründung findet sich in verschiedenen Reformkonzepten für die Eurozone, unter anderem in Bénassy-Quéré et al. (2018).

8 Vgl. dazu auch Kronberger Kreis (2024).

9 Zum Konzept der Accountability Bonds siehe Fuest und Heinemann (2017). Der Vorschlag ist Teil des Reformkonzeptes in Bénassy-Quéré et al. (2018).

## V. Neue Schulden auf EU-Ebene?

In der EU ist das Instrument der Staatsverschuldung grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten. Die EU hat kein Verschuldungsrecht, und das EU-Budget ist ohne Verschuldung auszugleichen. Von diesen Grundsätzen hat es in der Vergangenheit verschiedene Ausnahmen gegeben, deren Volumen war aber sehr begrenzt (vgl. Claeys et al. (2023)). Das hat sich im Laufe der Covid 19-Pandemie geändert, als die EU-Mitgliedstaaten beschlossen, mit dem Fonds NGEU bis 2027 Schulden im Umfang von 429 Milliarden Euro zur Finanzierung von Transfers an die Mitgliedstaaten aufzunehmen. Hinzu kommen weitere Schulden, die allerdings in Form von Krediten an die Mitgliedstaaten weitergereicht werden.<sup>10</sup>

Obwohl es sich bei NGEU um eine einmalige Notmaßnahme handeln sollte, also eine Ausnahme, welche die Regel des Verschuldungsverbots für die europäische Ebene bestätigen sollte, werden immer häufiger neue EU-Schuldenfonds gefordert.

### 1. Ein neuer EU-Schuldenfonds für mehr Wettbewerbsfähigkeit?

Unter verschiedenen Vorschlägen für neue Schuldenfonds auf EU-Ebene hat der Vorschlag im Rahmen des unter Leitung von Mario Draghi entstandenen Berichts über die künftige Wettbewerbsfähigkeit der EU (Draghi-Bericht)<sup>11</sup> die größte öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Der Bericht identifiziert drei Handlungsbereiche für die Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der EU. Dabei handelt es sich erstens um die Innovationsfähigkeit der EU. Der zweite Bereich thematisiert die Verbindung zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung. Drittens geht es um die Sicherheit und Verringerung von ökonomischen

Abhängigkeiten. In all diesen Bereichen werden umfangreiche Investitionen als nötig angesehen. Der Bericht beziffert den Investitionsbedarf mit 750 bis 800 Milliarden Euro pro Jahr. Das entspricht 4,4 bis 4,7 Prozent des BIP der EU für das Jahr 2023.<sup>12</sup> Dabei handelt es sich zu einem großen Teil um private Investitionen. Der Bericht spricht von 4 Prozent des BIP. Der Rest entfällt auf öffentliche Investitionen. Damit die privaten Investitionen stattfinden, müssen nach der Analyse im Bericht die privaten Kapitalkosten um rund 250 Basispunkte sinken. Dazu seien entsprechende staatlich finanzierte Anreize wie etwa Investitionsprämien erforderlich. Bei einem Volumen privater Investitionen von 680 Milliarden Euro wären das im ersten Jahr 17 Milliarden Euro an Investitionszuschüssen, im zweiten 34 Milliarden Euro und so weiter. Selbst wenn man darauf hofft, dass ein Teil der Reduzierung der Finanzierungskosten durch die Schaffung einer Europäischen Kapitalmarktunion realisiert wird, sind das noch immer hohe Beträge. Sie kommen zu den jährlich 120 Milliarden Euro an öffentlichen Investitionen, die der Bericht einfordert, hinzu.

Bei einer Laufzeit von sieben Jahren würden sich durch diese Maßnahmen zusätzliche öffentliche Ausgaben von 1.316 Milliarden Euro ergeben. Bei einer Finanzierung durch EU-Schulden wäre also ein Fonds erforderlich, dessen Volumen den des Krisenfonds NGEU mit 750 Milliarden Euro (in Preisen von 2019) um rund 75 Prozent übersteigt.

Die Forderung nach einem neuen EU-Schuldenfonds wurde von Mitgliedstaaten wie Deutschland und den Niederlanden sofort zurückgewiesen. Mario Draghi selbst hat allerdings darauf hingewiesen, dass die Finanzierung durch einen neuen EU-Schuldenfonds nicht

---

10 Zur ökonomischen Begründung von NGEU siehe Dorn und Fuest (2021).

11 Vgl. Draghi (2024).

12 Vgl. Draghi (2024), S. 59.

essenziell und aus seiner Sicht für die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht nicht notwendig sei.<sup>13</sup> Ohne EU-Schuldenfonds wäre es allerdings notwendig, dass die öffentlichen Investitionen und die Förderung der privaten Investitionen auf der Ebene der Mitgliedstaaten finanziert werden. Der Anteil Deutschlands am BIP der EU beträgt rund 25 Prozent. Von Deutschland würden demnach 30 Milliarden Euro mehr an öffentlichen Investitionen gefordert und zusätzlich anfänglich 4,25 Milliarden Euro an Zuschüssen zu privaten Investitionen, dann eine jährliche Erhöhung dieser Zuschüsse um den gleichen Betrag.

## 2. Ökonomische Bewertung

Die Einrichtung eines neuen EU-Schuldenfonds, wie im Bericht zur Wettbewerbsfähigkeit gefordert oder zumindest angeregt ist aus einer Reihe von Gründen für sich genommen nicht geeignet, die wirtschaftlichen Probleme der EU zu lösen. Wie der Bericht überzeugend darlegt, sind die Probleme mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der EU keine Folge mangelnder Investitionen. Vielmehr sind mangelnde Investitionen selbst ein Symptom fehlender Wettbewerbsfähigkeit und fehlender Aussichten auf eine Besserung der wirtschaftlichen Lage in Europa. Der Bericht beschreibt eine Reihe von Maßnahmen, die erforderlich wären, um die Wettbewerbsfähigkeit, die Wachstumsaussichten und damit auch die Attraktivität der EU als Investitionsstandort zu steigern. Viele dieser Maßnahmen kosten zunächst kein Geld. Ein Beispiel dafür ist der geforderte Abbau der Berichtspflichten für Unternehmen um 25 Prozent, für kleine und mittelständische Unternehmen um 50 Prozent. Dieser Punkt hat auch für Familienunternehmen besonderes Gewicht, da es sich hier vielfach um mittelständische Unternehmen handelt, die besonders von ausufernden Bürokratielasten betroffen sind.<sup>14</sup> Bei der Neuauflage eines Verschuldungsfonds würde sich die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger

sofort auf die Verwendung dieser Mittel konzentrieren, ebenso wie auf Konflikte darüber, wie die Mittel unter den Mitgliedstaaten verteilt werden. Politisch aufwändige Themen wie Bürokratieabbau und andere Strukturereformen würden auf die lange Bank geschoben.

Für eine nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten sind tiefgreifende strukturelle Reformen erforderlich, die primär ein Handeln auf der Ebene der Mitgliedstaaten erfordern. Der Draghi-Bericht (Draghi (2024)) betont die Notwendigkeit, dem Subsidiaritätsprinzip mehr Geltung zu verschaffen. Er betont gleichzeitig, dass es wichtig ist, in Bereichen zu mehr europäischen Zuständigkeiten zu kommen, in denen dadurch ein Mehrwert geschaffen wird, allerdings auch nur dort. Beispiele dafür sind die Rüstungsindustrie oder das Management kritischer Abhängigkeiten, beispielsweise bei Rohstofflieferungen. Der Bericht legt außerdem dar, dass im Bereich der Investitionen zentrale Probleme nicht in der Quantität, sondern in der Qualität der Investitionen liegt. Das gilt gerade für den wichtigen Bereich von Forschung und Entwicklung (Fuest et al. (2024)).

Erforderlich wäre also ein Prozess, in dem sich die EU einschließlich der Mitgliedstaaten auf eine konsistente Strategie für die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einigt. Schwerpunkt müssen dabei Reformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten sein. Die Rolle der EU-Ebene besteht darin, dort zu koordinieren oder Maßnahmen zu ergreifen, wo das Handeln der Mitgliedstaaten zu Ineffizienzen führt, etwa deshalb, weil die Politiken, um die es geht, erhebliche grenzüberschreitende Wirkungen haben. Teil des so entwickelten Konzepts müsste auch eine Rücknahme von EU-Rechtsakten sein, die sich als unnötig oder kontraproduktiv erweisen. Das betrifft unter anderem den aus dem Ruder gelaufenen Bereich der Berichtspflichten, aber auch inhaltlich verfehlte Vorgaben wie etwa die sogenannte Energieeffizienzrichtlinie.

---

13 "I have to say, as much as I love this concept, it is not the main thing in the report," the former ECB president said, adding, "There are many good reasons for having it, [but] it is not an essential ingredient." <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/common-debt-not-essential-for-eu-competitiveness-says-draghi/>

14 Vgl. dazu Stiftung Familienunternehmen (2024).

Nur auf der Basis eines voll entwickelten Konzepts zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit lässt sich bestimmen, ob und in welchem Umfang neue Finanzierungsbedarfe auf EU-Ebene entstehen. Falls derartige Bedarfe entstehen, sollte eine anteilige Schuldenfinanzierung kein Tabu sein. Allerdings ist zu prüfen, inwieweit diese Bedarfe zunächst durch Ausgabenumschichtungen

gedeckt werden können. Es gilt außerdem zu verhindern, dass Mitgliedstaaten unpopuläre, aber notwendige Reformen und Konsolidierungsschritte auf nationaler Ebene unterlassen, weil Verschuldung auf EU-Ebene dafür Spielräume schafft und so nationale Versäumnisse auf Kosten anderer Mitgliedstaaten auffängt.

## VI. Fazit

Die Verschuldung der Mitgliedstaaten der Eurozone ist seit der Gründung der Europäischen Währungsunion immer mehr gestiegen. Der Anstieg der Verschuldung vollzieht sich vor allem in wirtschaftlichen Krisen. Diese Anstiege sind bis zu einem gewissen Grade nicht zu beanstanden, aber es ist erforderlich, die Verschuldung in wirtschaftlich besseren Zeiten zurückzuführen. Das ist nicht gelungen.

Anlass zur Sorge geben vor allem einige Staaten, deren Verschuldung sehr hohe Niveaus erreicht hat. Dazu gehört neben Italien Frankreich, das derzeit Budgetdefizite in Höhe von fast 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufweist, ohne Vorliegen eines Konjunkturabschwungs, der derartige Defizite rechtfertigen könnte.

Die Koordination und Überwachung der nationalen Verschuldung im Rahmen des europäischen Wachstumspaktes hat nicht verhindern können, dass es vielfältige Verstöße gegen die vereinbarten Regeln gegeben hat. Es konnte darüber hinaus nicht verhindert werden, dass viele Länder die vereinbarten Höchstgrenzen für das Niveau der Staatsverschuldung lange und weit hinter sich gelassen haben.

Vor dem Hinterrund dieser Analyse ist zu empfehlen, die finanzpolitischen Institutionen in Europa wie folgt weiterzuentwickeln:

1. Die jüngste Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hat den Vorteil, mehrjährige finanzpolitische Entwicklungen in den Blick zu nehmen, die Rolle

der Ausgabenentwicklung stärker zu berücksichtigen und die Interaktion zwischen wirtschaftspolitischen Reformen und der Schuldenentwicklung einzubeziehen. Mit der Gewährung größerer Verschuldungsspielräume bei steigenden Ausgaben für EU-Programme ist jedoch ein Element in die Regeln aufgenommen, das die politische Macht der EU-Institutionen zwar stärkt, die Funktion des SWP, für stabile Staatsfinanzen zu sorgen, aber beeinträchtigt. Das sollte zurückgenommen werden.

2. Darüber hinaus enthalten die neuen Regeln eine Vielzahl an Ausnahmen und unbestimmten Rechtsbegriffen, so dass nicht zu erwarten ist, dass die Überwachung und Koordination der Finanzpolitik in Europa wirksamer werden. Vor allem wurde verpasst, Elemente der Marktdisziplinierung zu stärken. Vorschläge für Schritte, die zu mehr Marktdisziplin führen, ohne Destabilisierung zu riskieren, liegen vor. Dazu gehört in der Bankenregulierung die Einführung einer Pflicht der Eigenkapitalunterlegung. Zumindest auf einzelne Mitgliedstaaten konzentrierter Portfolios von Staatsanleihen. Die Regelbefolgung im SWP könnte außerdem erheblich gestärkt werden, wenn für nationale Schulden, die über die vereinbarten Obergrenzen hinausgehen, nachrangige Anleihen (Accountability Bonds) emittiert werden müssten. Zu deren Konditionen würde es gehören, dass sie ausfallen, wenn das emittierende Land in finanzielle Schwierigkeiten gerät und im Rahmen eines ESM-Programms Hilfen der Gemeinschaft der Eurozone beantragen muss.

3. Problematisch ist die aktuelle Debatte über die Finanzierung neuer Staatsausgaben durch zusätzliche Schuldentöpfe auf EU-Ebene. In der Covid 19-Pandemie ist mit dem Fonds NGEU erstmals in großem Umfang öffentliche Verschuldung auf europäischer Ebene aufgenommen worden. Zur Stabilisierung in der akuten und von hoher Unsicherheit geprägten Notlage war das sinnvoll. Dabei wurde jedoch fest vereinbart, dass es sich um eine einmalige Maßnahme handeln sollte. Bis zu einem gewissen Grade ist eine solche Vereinbarung widersprüchlich, denn wenn man der Auffassung ist, dass eine solche Verschuldung hilfreich war, dann ist es nicht glaubwürdig anzukündigen, man würde das nicht wiederholen.
  
4. Mittlerweile wird jedoch immer wieder gefordert, für alle möglichen Zwecke, auch außerhalb akuter Krisen, weitere Verschuldungsfonds aufzulegen. Ein Beispiel ist der Vorschlag für neue EU-Verschuldung, der im Rahmen des Berichts zur künftigen Wettbewerbsfähigkeit der EU (Draghi (2024)) gemacht wurde. Es kann durchaus dringende Fälle der dringenden Finanzierung europäischer öffentlicher Güter geben, bei denen man gemeinsame Verschuldung als Notlösung erwägen kann, wenn ohne eine Schuldenfinanzierung zu große Verzögerungen drohen. Ein Beispiel wären umfangreiche Militärhilfen für die Ukraine, um eine Niederlage des Landes im Krieg mit Russland abzuwenden. Grundsätzlich ist bei Forderungen nach neuen EU-Schuldentöpfen aber die Gefahr groß, dass Kosten von Versäumnissen nationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten abgewälzt und notwendige Strukturreformen auf die lange Bank geschoben werden oder ganz ausbleiben.

## Literaturverzeichnis

- Becker, J. und C. Fuest (2018), *Der Odysseus-Komplex: Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise*, München.
- Bénassy-Quéré, A., M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, P.-O. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder di Mauro und J. Zettelmeyer (2018), *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, CEPR Policy Insight No. 91.
- Bundesministerium der Finanzen, *BMF-Monatsbericht Mai 2024*, Berlin.
- Claeys, G., C. McCaffrey und L. Welslau (2023), *The rising cost of European Union borrowing and what to do about it*, Briefing requested by the BUDG committee, Directorate-General for Internal Policies PE 749.450 – May 2023.
- Dorn, F. und C. Fuest (2021), *Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?* ifo Schnelldienst 2/2021, S. 3-8.
- Draghi, M. (2024), *The future of EU Competitiveness: Part A: A competitiveness strategy for Europe*, September 2024.
- Fuest, C. (1993), *Stabile fiskalpolitische Institutionen für die Europäische Währungsunion*, *Wirtschaftsdienst* 73 (10), S. 539-545.
- Fuest, C. und F. Heinemann (2017), *Accountability Bonds – Reconciling Fiscal Policy Based on Market Discipline with Financial Stability*, *EconPol Policy Brief* 3/2017.
- Fuest, C., D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente und J. Tirole (2024), *EU Innovation Policy: How to Escape the Middle Technology Trap*, ifo Institute, Munich, 2024.
- Kronberger Kreis (2024), *Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln*, *Studien des Kronberger Kreise Nr. 72*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Stiftung Familienunternehmen (2024), *Bürokratie als Wachstumsbremse: Bestandsaufnahme und Reformansätze*, *Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen 2024*.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001), *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik*, Berlin.
- Yared, P. (2019), *Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend*, *Journal of Economic Perspectives* 33, S. 115-140.

# Binnenmarkt der Freiheit: Vertragsgrundlagen und neue Perspektiven

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

## I. Die Integration Europas mit dem mächtigen Hebel des Gemeinsamen Marktes

Zu Beginn war die spätere Europäische Union (EU) als politische Gemeinschaft, als Verteidigungsgemeinschaft entworfen. Nach deren Scheitern wurde sie als Wirtschaftsgemeinschaft neu geboren. Aus den Trümmern der 1954 mit dem Veto Frankreichs verhinderten Verteidigungsunion (EVG) und dem unfertigen Bestand der Montanunion wuchs mit einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) der Römischen Verträge das Kernstück des Gemeinsamen Marktes auf der Grundlage der vier Grundfreiheiten und eines Diskriminierungsverbots.<sup>1</sup> Mit der Wirtschaftsgemeinschaft sollte ein einheitliches Zollgebiet, eine Zollunion,<sup>2</sup> geschaffen werden,<sup>3</sup> ein grenzüberschreitender Raum, in dem sich Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte frei bewegen können sollten. Der gemeinsame Markt wollte mehr sein als eine Freihandelszone. Es galt, ihn sukzessive von Hemmnissen der Mitgliedstaaten zu befreien und deren protektionistische politische Lenkung durch Subventionen, Beihilfen und Staatsbetriebe zurückzubauen oder gemeinsam durch eine „Hohe Behörde“, durch die Kommission, am Maßstab eines fairen Wettbewerbs zu kontrollieren.

In der Europarechtswissenschaft wurde dieses Herzstück der europäischen Integration auch als ein Gleichlauf

von ordoliberaler Konzeption und primärrechtlicher (vertraglicher) Grundentscheidung gesehen.<sup>4</sup> Eine fachlich orientierte Lenkungs- und Planungsbehörde wie die Kommission entsprach dabei französischen Vorstellungen einer auf *Jean Monnet* zurückgehenden „Planification“.<sup>5</sup> Der gemeinsame Markt als eine Entfaltungsordnung für Marktkräfte und Unternehmensfreiheit entsprach deutschen und niederländischen Ideen in einer Zeit, als die soziale Marktwirtschaft sich vor allem in der jungen Bundesrepublik als Ordnungsmodell erfolgreich durchsetzte. Der freie Handel und die vier Grundfreiheiten sollten die Marktkräfte stärken, aber zugleich auch ihre Dynamik und ihre Potenziale zugunsten einer aus der im Westeuropa der Nachkriegszeit boomenden Wirtschaft auf die Mühlen der politischen Integration lenken. Über ein wissenschaftsbasiertes System der Marktfreiheiten sollte Wohlstand vermehrt werden, der die nationalen Gegensätze verringert und das gemeinsame Interesse verstärkt: Prosperität als kluge Herrschaftstechnik.<sup>6</sup>

Bei allen unterschiedlichen Finalitätsvorstellungen ging es als gemeinsame Schnittmenge jedenfalls um ein funktionelles Zusammenwachsen von Märkten. Damit hoffte man eine bedeutsame Grundlage für die

---

1 *Frank Schorkopf*, Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948-2007, 2023, S. 73; *Hanna Dorethea Faig*, Genealogie der Grundfreiheiten, 2020, S. 73 ff.

2 Zur Bedeutung und Funktionsweise der Zollunion für den Binnenmarkt: *Christoph Herrmann*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hg.), Das Recht der EU, Werkstand: 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 28 Rn. 9. Der 1959 eingeleitete Prozess des innergemeinschaftlichen Zollabbaus war bereits 1968 abgeschlossen, *Otmar Issing*, in: Ulrich Hufeld/Christoph Ohler (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2022, § 1 Rn. 34.

3 *Frank Schorkopf*, Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948-2007, 2023, S. 78.

4 *Armin Steinbach*, Marktwirtschaft und Systementscheidungen im Recht der WWU, in: Ulrich Hufeld/Christoph Ohler (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2022, § 6 Rn. 10.

5 *Pierre Massé*, La planification française, in: Communication & Langages, 1962, 83 ff.; *Otmar Issing*, in: Ulrich Hufeld/Christoph Ohler (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2022, § 1 Rn. 43.

6 *Udo Di Fabio*, Die Selbstbehauptung Europas als Idee, in: ders. (Hg.), Die Selbstbehauptung Europas, 2022, S. 1 (3 f.).

gewünschte politische und kulturelle Einigung Europas herzustellen. Wer, wie die europäischen Konstitutionalisten, bei der Gründung der EWG im Jahr 1958 noch weniger an eine echte politische Union dachte, der wollte im gemeinsamen Markt zumindest ein Friedens- und Demokratieprojekt sehen. Denn die sich nach 1945 abzeichnenden neuen Ungleichgewichte

der Volkswirtschaften oder Zollschränken zwischen den westeuropäischen Staaten würden – so die Befürchtung – den alten unheilvollen europäischen Machtantagonismus über kurz oder lang wieder neu befördern und aus wirtschaftlichen Disparitäten oder Interessengegensätzen auch wieder eine politisch gefährliche Konkurrenz wachsen lassen.

## II. Politische Union und Binnenmarkt

Aus der Wirtschaftsgemeinschaft ist längst eine politische Union geworden, die vor den Toren der Bundestaatlichkeit steht, wenngleich dieses Tor noch nicht durchschritten ist.<sup>7</sup> Politische Union bedeutet im Kern die Erweiterung des nur wirtschaftlichen Kompetenzbereichs in Richtung eines politischen Gesamttableaus.<sup>8</sup> Eine gemeinsame Außenpolitik, eine gemeinsame Innen- und Justizpolitik, die Steuerung des Asylsystems, der Umwelt- und Klimaschutz, Forschung und Entwicklung sowie sozialpolitische Impulse rückten seit den späten achtziger Jahren immer mehr in den Vordergrund und führten zu einem Wechsel der Handlungsprioritäten.<sup>9</sup> Die Kommission richtete ihre Gesetzgebungsvorschläge nicht mehr allein auf den Abbau von Handelshemmnissen innerhalb des Binnenmarktes, sondern verfolgte eigenständige Politikziele durchaus auch gegen wirtschaftliche Bewegungsfreiheit und unter Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit. An die Stelle der in ihren Kompetenzen integrationspolitisch stark kultierten Mitgliedstaaten rückte nun die Union selbst als ein in vielen Fällen maßgeblicher Gemeinwohllakteur. Am Anfang stand dabei wie bei der europäischen Normung zwar eine Strategie

der Harmonisierung unter Beteiligung wirtschaftlicher Organisationen und der Versuch, durch schonende implementative Rechtsakte die Wirtschaft für politische Ziele der EU zu gewinnen.<sup>10</sup> Inzwischen hat sich aber auch im Organsystem der EU eine mitunter marktkritische Tendenz ausgebreitet, die sich in einem erhöhten Überwachungs- und politischen Steuerungsehrgeiz niederschlägt. Gerade durch die Klimapolitik ist zudem eine dirigistische Richtung eingeschlagen worden, weil feste Ziele zur Minderung klimaschädlicher Emissionen im Verlauf des globalen Klimaschutzprozesses europäisch adaptiert wurden.

Das zu Beginn stehende ordoliberal anmutende Leitbild ist allerdings ausweislich der Vertragstexte als Konstante weiterhin gültig festgeschrieben und mehr als eine bloße Tonalität.<sup>11</sup> Der Europäische Unionsvertrag legt mit Art. 3 die soziale Marktwirtschaft gleichsam als wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundlage fest. Der Arbeitsvertrag bindet mit Art. 120 AEUV die Wirtschaftspolitik an dieses Leitbild der sozialen Marktwirtschaft, die Norm verpflichtet Mitgliedstaaten und die Union dazu, „im Einklang mit dem Grundsatz einer

---

7 Das BVerfG sieht noch keinen *staatsanalogen* Charakter des Staatenverbundes nach dem Entwicklungsstand des Lissaboner Vertrages, BVerfGE 123, 267 (Rn. 278).

8 Zu den in der Mitte der achtziger Jahre diskutierten Motiven: *Dietmar Nickel*, Der Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, Integration, Bd. 8 (1985), 11 ff.

9 Die entsprechenden Impulse gingen von der Sitzung des Europäischen Rates am 28.6.1985 aus und wurden mit mehreren Reformschritten über die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag von Amsterdam bis zum Lissabon-Vertrag umgesetzt. *Frank Schorkopf*, Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948-2007, 2023, S. 214 ff.

10 *Udo Di Fabio*, ESG und Compliance. Eine verfassungsrechtliche Analyse implementativer Unternehmenssteuerung, 2025, i. E.

11 *Armin Steinbach*, Marktwirtschaft und Systementscheidungen im Recht der WWU, in: Ulrich Hufeld/Christoph Ohler (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2022, § 6 Rn. 11.

offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ zu handeln.

Schon bei der Entstehung des Binnenmarktes, vor allem dann innerhalb der dynamischen Integrationsentwicklung kam den subjektiven Rechten der Wirtschaftsakteure eine ganz besondere Rolle zu. Die Grundfreiheiten sind den Unternehmen, die Waren produzieren, Dienstleistungen anbieten und den Arbeitnehmern, die sich wirtschaftlich betätigen, den Investoren, die Kapital oder Devisen grenzüberschreitend einsetzen, als Hebel in die Hand gegeben worden, um den gemeinsamen Markt, der dann gerade wegen dieser Grundfreiheiten zum Binnenmarkt weiterentwickelt wurde, mit Leben zu erfüllen. Dieser Hebel wurde angesetzt in der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten, die über Vorlageverfahren den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu einem Integrationsmotor werden ließen. Dadurch wurde im rechtlich bestimmten Alltag der Mitgliedstaaten immer wieder das Gemeinschaftsprojekt stark gemacht.

Die Grundfreiheiten wurden ein Instrument zur Schaffung einer neuen institutionellen Wirklichkeit, doch sie waren zugleich mehr als das. Im Wertesystem sowohl des Grundgesetzes als auch der Europäischen Verträge steht der Mensch im Mittelpunkt der Rechtsordnung, er darf nie zum bloßen Objekt oder Instrument eines kollektiven Plans gemacht werden. Vielmehr muss der Einzelne in seinem eigenen Wert und seinem eigenwilligen

Selbstbestimmungsanspruch immer auch als Subjekt wahrgenommen und ernst genommen werden. Insofern dienen die Grundfreiheiten nie allein der funktionellen Einigung Europas, sondern stets auch der grundrechtlichen Selbstbestimmung im wirtschaftlichen Handlungsfeld. Die Funktionalität des Marktes und die wirtschaftliche Selbstbestimmung des einzelnen Menschen oder eines Unternehmens stehen in einer unauflösbaren Beziehung zueinander. Schrumpft die wirtschaftsautonome Handlungsfreiheit der Rechtssubjekte, so leidet auch die Funktionalität des Marktes. Wird der Markt inhärent oder durch äußere Einwirkung deformiert, so verliert die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit ihren rechtlich und tatsächlich notwendigen institutionellen Wirkungsraum.

Die insoweit maßgeblichen Wirtschaftsgrundrechte waren zunächst nur in den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert und wurden für die Europäischen Gemeinschaften und spätere Europäische Union lediglich adaptierend verbindlich gemacht. Erst mit dem Vertrag von Lissabon haben die Grundrechte und damit auch die in ihnen enthaltenden Wirtschaftsfreiheiten durch die vertragliche Implementierung der Europäischen Grundrechtscharta eine eigenständige Verbürgung im Primärrecht der Union erfahren.<sup>12</sup>

### III. Grundfreiheiten und Grundrechte

Grundfreiheiten und wirtschaftsspezifische Grundrechte stehen gegenwärtig als Primärrecht im selben Rang nebeneinander.<sup>13</sup> Als europäische *Grundfreiheiten* gelten die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV), die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV), die Dienstleistungsfreiheit

(Art. 56 AEUV) und die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 64 AEUV). In dieselbe Schutzrichtung weisen die *Grundrechte* der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GrCh) und die Eigentumsfreiheit (Art. 17 GrCh). Man kann die Grundfreiheiten insofern mit guten Gründen als grundrechtlich unterfüttert, als tragenden Unterbau verstehen:

---

12 Hans-Werner Rengeling, Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Europäischen Grundrechtscharta, DVBl 2004, 453; Daniel Wolff, in: Martin Burgi/Mathias Habersack (Hg.), Handbuch Öffentliches Recht des Unternehmens, § 6 Schutz des privatwirtschaftlichen Unternehmens im Recht der Europäischen Union Rn. 7 f.

13 Hans D. Jarass, Zum Verhältnis von Grundrechtscharta und sonstigem Recht, EuR 2013, 29 (30).

„Die durch die einzelnen Grundfreiheiten tatbestandlich erfassten Betätigungen werden im Verhältnis zur Gemeinschaftsgewalt und zu den Mitgliedstaaten durch die Wirtschaftsgrundrechte (Berufs-, Wettbewerbs- und Gewerbefreiheit) im Sinne eines grundsätzlichen Beschränkungsverbotes geschützt. Die Grundfreiheiten verfügen demnach über einen grundrechtlichen Unterbau, der ihre grundrechtskonforme Auslegung gebietet. Diese hat zur Folge, dass auch Einschränkungen der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit ohne diskriminierenden Charakter einem Rechtfertigungserfordernis unterliegen, was im Ergebnis dem Verständnis der Grundfreiheiten als allgemeinen Beschränkungsverboten entspricht.“<sup>14</sup>

Die Grundfreiheiten wurden zunächst in der funktionalen Ära des Binnenmarktaufbaus vom EuGH praktisch als vorrangig behandelt – selbst im Konflikt mit Grundrechten, wie der Vereinigungsfreiheit und der Koalitionsfreiheit. Gegenüber privatautonomen Kollektivregeln erkannte der EuGH bereits seit der Rechtsache *Walrave und Koch*, dass Marktzutrittsrechte von EU-Bürgern auch durch nicht-staatliche Kollektivsysteme nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen. Dies wurde durch die *Bosman*-Entscheidung bestätigt und weitreichend wirksam,<sup>15</sup> da in diesem Fall ein Kollektivsystem im Berufsfußball für unzulässig erklärt wurde, das darauf abzielte, einen (transnationalen) Arbeitgeberwechsel zu verhindern.<sup>16</sup> Das Gewicht der Grundfreiheiten auch in der Abwägung mit entgegenstehenden Grundrechten wird durch das Funktionsargument des Binnenmarktziels verstärkt. „Aus dem überragenden Gewicht des Binnenmarktziels für das gesamte Gemeinschaftsrecht ergibt sich im Konkurrenzverhältnis zwischen beiden Gewährleistungsformen die Spezialität der Grundfreiheiten zur Herstellung

grenzüberschreitender Privatautonomie.“<sup>17</sup>

Doch der funktionelle Vorrang der Grundfreiheiten vor Grundrechten galt so prononciert in der Rechtsprechung nur solange als die Mitgliedstaaten (und die in ihnen tätigen korporativen Verbände) noch traditionelle nationale Regulationsmacht entfalteten und insofern ein bedeutender Gegenspieler für die Vollendung des Binnenmarktes waren. In dem Maße, in dem die EU selbst ein immer dichteres Netz an harmonisierenden wirtschaftsrechtlichen Vorschriften erließ, ging es nicht mehr so sehr darum, mit den Grundfreiheiten einen Rechtshebel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts gegen die Mitgliedstaaten zu verlängern. Heute dürfte Konsens sein, dass Grundfreiheiten durch korrespondierende Wirtschaftsgrundrechte verstärkt werden, indes die Grundfreiheiten keinen Vorrang vor konfligierenden Grundrechtspositionen genießen, gleichzeitig auch umgekehrt soziale Grund- oder Teilhaberechte keinen Vorrang vor Wirtschaftsgrundrechten beanspruchen können:

„Weder gibt es einen Vorrang der sozialen Grundrechte gegenüber den wirtschaftlichen Grundfreiheiten noch umgekehrt ein Primat der Grundfreiheiten. Keine der beiden Gewährleistungen – soziale Grundrechte, insbesondere das Recht auf kollektive Maßnahmen, und Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit – ist der jeweils anderen Gewährleistung übergeordnet. Das kann in einer der sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 III EUV), Wettbewerb und sozialen Grundrechten verpflichteten Rechtsordnung wie der Europäischen Union auch nicht anders sein.“<sup>18</sup>

Mit der Eröffnung einer grundrechtsdogmatisch üblichen multiplen Abwägungslage verliert die Hebelwirkung der

14 *Winfried Kluth*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, AEUV Art. 57 Rn. 62.

15 EuGH v. 15.12.1995 – C-415/93 (*Bosmann*) – sowie EuGH v. 16.3.2010 – C-325/08 (*Bernard*).

16 *Manfred Löwisch/Volker Rieble*, Tarifvertragsgesetz, 4. Auflage 2017, § 1 TVG Rn. 676; *Gregor Bachmann*, Nationales Privatrecht im Spannungsfeld der Grundfreiheiten, AcP 210 (2010), 465 ff.

17 *Matthias Ruffert*, in: BeckOK GG, 59. Ed. 15.9.2024, GG Art. 12 Rn. 6.

18 *Martin Franzen*, in: Martin Franzen/Inken Gallner/Hartmut Oetker (Hg.), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht (EuArbRK), 5. Auflage 2024, AEUV Art. 151 Rn. 40.

Grundfreiheiten zudem an Kraft. Der Binnenmarkt heute entsteht nicht mehr einigermaßen zwanglos durch die Anwendung von Diskriminierungsverboten und die Wahrung des Prinzips eines unverfälschten Wettbewerbs,<sup>19</sup> sondern bedarf zusätzlich einer kohärenten

Politik, die sich am offenen Wettbewerb im Modell einer sozialen Marktwirtschaft orientiert und der Neigung zu einem politischen Dirigismus und einer zunehmenden Verregelung unternehmerischer Dispositionsfreiheit entgegenwirkt.

#### IV. Binnenmarkt zwischen Ordoliberalität und Lenkung

Nach der Legaldefinition des Art. 26 AEUV umfasst der Binnenmarkt einen Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet wird. Es gilt die Formel, wonach der Binnenmarkt *Freiheit nach innen und Einheit nach außen* schafft. Flankierend gehört dazu eine die Wettbewerbsfähigkeit fördernde Struktur- und Investitionspolitik sowie die gemeinsame Handelspolitik (Art. 206, 207 AEUV).<sup>20</sup> Allerdings hat die vor allem von Kommissionspräsident *Jaques Delors* erfolgreich in Umlauf gesetzte Formulierung von der „Vollendung des Binnenmarktes“<sup>21</sup> den Eindruck erzeugt, der Binnenmarkt existiere, sei ein unabänderliches Faktum und bedürfe insofern keiner weiteren Maßnahmen. Eine solche Auffassung entspricht nicht der Wirklichkeit, wenn man große Binnenmärkte wie den US-amerikanischen mit seinen erheblichen Skalierungseffekten mit der Wirklichkeit der europäischen Marktlage vergleicht. Das ist in der Europarechtswissenschaft bekannt:

„Gleichwohl ist schon lange erkannt worden, dass sich das Binnenmarktziel nicht einfach erfüllen lässt, sondern dass die Errichtung des Binnenmarktes eine Daueraufgabe darstellt.“<sup>22</sup>

Das bisherige Verständnis der Binnenmarktpolitik folgt der Kompetenzzuweisung des Art. 114 AEUV und reagiert damit „primär auf Wettbewerbsverzerrungen und vergleichbare Beschränkungen der Marktfreiheiten (deshalb der Begriff: ‚reaktive Rechtsangleichung‘)“.<sup>23</sup> Als von „Vollendung“ die Rede war, ging es nur um vier Hauptbereiche, in denen Liberalisierung, Vereinfachung und Kostenabbau erfolgen sollte. Dabei ging es um den Wegfall von Grenzkontrollen, um technische Normung und einheitliche Marktzugangsregeln, um das öffentliche Vergabewesen und um Zulassungsbeschränkungen bei Dienstleistungen, einschließlich des freien Kapitalverkehrs.<sup>24</sup> Spätestens mit der Schaffung eines einheitlichen Währungsraumes wurde deutlich, dass der Binnenmarkt eine koordinierte Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik voraussetzte, die im heterogenen Umfeld der zahlenmäßig stark gewachsenen Union kaum befriedigend zu bewerkstelligen war.

Genau an dieser Stelle besteht zudem ein unterschwelliger, aber bedeutsamer konzeptioneller Konflikt zwischen einer französischen und einer deutschen ordnungspolitischen Vorstellung. Die französische Vorstellung ist stärker etatistisch und industriepolitisch geprägt, während die deutsche Leitidee ordoliberal

19 *Otmar Issing*, in: Ulrich Hufeld/Christoph Ohler (Hg.), Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 2022, § 1 Rn. 42 ff.

20 *Jörg Philipp Terhechte*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hg.), Das Recht der EU, Werkstand: 83. EL Juli 2024, EUV Art. 3 Rn. 39.

21 *Europäische Kommission*, Bericht über die Vollendung des Binnenmarktes, 1989 (Delors-Bericht).

22 *Jörg Philipp Terhechte*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hg.), Das Recht der EU, Werkstand: 83. EL Juli 2024, EUV Art. 3 Rn. 38.

23 *Burkhard Hess*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hg.), Das Recht der EU, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 81 AEUV Rn. 10 unter Hinweis auf EuGH, 5. 10. 2000, Rs. C-376/98, Bundesrepublik Deutschland./Parlament und Rat, Slg. 2000 I-8419.

24 *Karl Kühne*, Chancen und Risiken der Vollendung des Binnenmarktes, GMH 6/89, 321 (328); <https://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1989/1989-06-a-321.pdf>.

und mehr transatlantisch geprägt war. Innerhalb der Währungsunion wurde in der Eurowährungskrise sichtbar, wie stark der Erfolg einer einheitlichen Währung und politische Stabilität davon abhängig waren, dass die unterschiedlichen nationalen Volkswirtschaften im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig wurden. Hier fühlte sich vor allem Deutschland durch die Krise in seinem Kurs bestätigt, hatte das Land doch mit Reformen der Agendapolitik ursprünglich verlorenes Terrain in Punkto internationaler Wettbewerbsfähigkeit wiedergewonnen und sah deshalb die Probleme insbesondere im Süden der Europäischen Union, aber auch in Frankreich. Solange Deutschland von einer günstigen internationalen Konstellation, seinem starken Mittelstand, der guten Vernetzung von Industrie, Handel und Dienstleistungen im Verbund mit wissenschaftlichen und technischen Kompetenzzentren von der Globalisierung besonders profitierte, schien es auch den Schlüssel für Vorgaben einer wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung der europäischen Partnerländer in der Hand zu halten. Doch nach dem Überfall auf die Ukraine und dem praktischen Stopp der russischen Gaslieferungen nach Deutschland, drohender Handelskonflikte mit den USA, dem erheblichen Exportrückgang nach China, verbunden mit einer wachsenden Konkurrenz auf dem Markt als Anbieter im Maschinenbau, Automobilsektor, im Chemiebereich, steht die stärkste Volkswirtschaft der EU im Grunde genommen vor den Scherben einer allzu sorglosen Fortschreibung bestehender Wettbewerbsvorteile in die Zukunft.

Deutschland hat sich von seiner ursprünglichen wirtschaftspolitischen Grundkonzeption mit der in den europäischen Verträgen niedergelegten Idee einer offenen und sozialen Marktwirtschaft ein ganzes Stück weit entfernt, weil es nicht nur im Energiesektor, sondern auch in anderen als industrie- oder klimapolitisch bedeutsam definierten Bereichen stärker auf

Dirigismus im Sinne staatlicher Wirtschaftslenkung setzt. Der frühere deregulative Wirkungszusammenhang des Binnenmarktprojekts ist verblasst. Er wird heute von vielen als neoliberale Episode, im Grunde als politische Verirrung interpretiert, obwohl er als der eigentliche funktionelle Integrationsmotor auch immer dazu diente, politisch-ökonomische Interessenskonglomerate in den Mitgliedstaaten als Integrationshemmnisse zu verhindern. In der gegenwärtigen geopolitischen Konstellation geht es aber nicht nur um innere Integrationshemmnisse, sondern um die Selbstbehauptung der EU als innovative, wirtschaftlich erfolgreiche und international wettbewerbsfähige Weltregion.

In einer Stellungnahme zum Draghi-Bericht hat Kommissionspräsidentin *von der Leyen* folgendes als Programm formuliert. „Darum müssen wir an allen wichtigen Hebeln ansetzen: Senkung der Energiepreise, Mobilisierung öffentlicher und privater Investitionen, Verbesserung des Unternehmensumfeldes und Abbau unnötiger Bürokratie.“<sup>25</sup> Der Bericht hat gerade die Defizite des Binnenmarktes verantwortlich gemacht für Wettbewerbsnachteile:

„Der Sektor der sauberen Technologien leidet unter den gleichen Hindernissen für Innovation, Kommerzialisierung und Skalierung in Europa wie der Digitalsektor: 43 % bzw. 55 % der mittleren und großen Unternehmen nennen eine kohärente Regulierung innerhalb des Binnenmarktes als wichtigstes Mittel zur Förderung der Kommerzialisierung, während 43 % der kleinen Unternehmen fehlende Finanzmittel als Wachstumshemmnisse nennen. Wie im Digitalsektor führt die geringere Fähigkeit der EU-Unternehmen im Bereich der sauberen Technologien, sich zu vergrößern, zu einer Kluft zwischen der EU und den USA bei der Finanzierung in der Spätphase.“<sup>26</sup>

---

25 Erklärung von Präsidentin *von der Leyen* auf der gemeinsamen Pressekonferenz mit *Mario Draghi* zum Bericht über die Zukunft der Wettbewerbsfähigkeit der EU, 9. September 2024, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/statement\\_24\\_4601/STATEMENT\\_24\\_4601\\_DE.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/statement_24_4601/STATEMENT_24_4601_DE.pdf).

26 *Mario Draghi*, Die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, Teil A. Eine Wettbewerbsstrategie für Europa, September 2024, S. 46.

„Skalierung“ kann nicht einfach verordnet werden. Für große Konsumentenreichweiten ist heute eine digitale Plattformarchitektur mit großer Datenverfügbarkeit, internationale Vernetzung, künstliche Intelligenz, risikobereites privates Investitionskapital, ein mobiler und leistungsmotivierender Arbeitsmarkt, eine innovationsfreundliche Rechtsordnung und günstige Energiekosten förderlich. Haben die EU und Deutschland hier die richtigen Bedingungen geschaffen? Oder stehen wir vor einem lange gewachsenen Stückwerk des technologischen und wirtschaftlichen Ehrgeizes gepaart mit Marktmisstrauen und einem allzu paternalistischem Ansatz der Vorgaben, des Kontrollierens und Protokollierens?

Deutschland insbesondere hat die ökologische Transformation sowie die Gewichtsverschiebungen durch Demografie, Bevölkerungsveränderungen und die neue geopolitische Konstellation bislang nicht als echte Herausforderungen angesehen. Dabei vertraute es übermäßig auf die bisherige Leistungskraft seines starken Mittelstandes, den guten Bildungs- und Ausbildungsstand der Arbeitnehmer sowie die tradierten industriellen Kernkompetenzen, die eine solide volkswirtschaftliche Grundlage und eine gesunde Wirtschafts- und Fiskalbasis bildeten. Die Energiekosten sind EU-weit hoch und in Deutschland mehr als doppelt so hoch wie in den USA. Lohnkosten, Steuerbelastungen und Sozialabgaben sind im internationalen Umfeld sehr hoch.<sup>27</sup> Die deutsche Energiepolitik scheint am Maßstab des globalen Wettbewerbs ebenso wenig „durchgerechnet“ wie die politischen Entscheidungen im Hinblick auf den Arbeitsmarkt und den nachhaltigen Ausbau von

sozialen Sicherungssystemen. Regulative Vorgaben aus dem Unionsrecht und ergänzende oder vorausseilende nationale Regelungen haben inzwischen hohe bürokratische Lasten für Unternehmen mit Folgen für Beweglichkeit und Innovationskraft hervorgerufen. Das Vertrauen in unternehmerische Freiheit und in die schöpferische Kraft privater Initiative schwindet, wenn nicht zugunsten eines Vertrauens in die Steuerungskraft politischer Entscheidungen, dann doch zugunsten eines Fatalismus hinsichtlich der politischen Steuerungsnotwendigkeit angesichts der Anzeichen für einen globalen Neo-Protektionismus.

Es ist insofern gerade eine Aufgabe der neuen EU-Kommission, handels- und klimapolitische Notwendigkeiten in ein kohärentes Konzept zur Fortentwicklung eines wettbewerbsfähigen Binnenmarktes im Vertrauen auf unternehmerische Gestaltungsfreiheiten zu erarbeiten und dabei eine regulative Richtungsänderung vorzunehmen. Der Draghi-Report weist hier zu Recht der Kommission die Aufgabe zu, ein Vereinfachungskonzept im Sinne der Förderung eines internationalen wettbewerbsfähigen Binnenmarktes zu entwickeln. Man muss das nicht Disruption nennen, aber es geht doch um eine regulative und politische Richtungsumkehr. Die Verwirklichung der ökologischen oder sozialen Ziele hängt entscheidend davon ab, ob die Fähigkeit zur Wertschöpfung, gerade auch der industriellen und digitalen Wertschöpfung, sich in Europa positiv entwickelt. Der Binnenmarkt ist heute ein Projekt, in dem unternehmerische Freiheit und ein produktiver Einsatz von Kapital einen deutlich verbesserten politischen und rechtlichen Rahmen finden muss.

## V. Kapitalmarkt

Zu den Voraussetzungen eines im international veränderten Umfeld gestärkten wettbewerbsfähigen Binnenmarktes gehört ein funktionsfähiger Kapitalmarkt. Im

Zuge der Euro-Währungskrise hat man das Augenmerk auf die Stärkung der fiskalischen Resilienz gelegt und eine Kapitalmarktunion teilweise als vor allem eine

---

<sup>27</sup> *Martin Nettesheim*, Selbstbehauptung der EU durch Schutz des impliziten sozialen Kontrakts, in: Di Fabio (Hg.), *Die Selbstbehauptung Europas*, 2022, S. 23 (42 Fn. 44).

Union gegenseitiger Stabilisierung im Bankenwesen oder gemeinsamer Finanzierung von Staatsschulden verstanden. Zur Wiedergewinnung oder Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit des Binnenraums ist indes heute die privatwirtschaftliche Mobilisierung von Kapital für Investitionen und Innovation von maßgeblicher Bedeutung. Auch hier war bisher eine überwiegend reaktive Regulierung des Finanzmarkts zu beobachten, die vor allem Stabilitätsrisiken oder Verbraucherschutz oder auch die Einhaltung von Konvergenzkriterien im Blick hatte.

„Insbesondere in Reaktion auf die globale Finanzkrise von 2007/2008 hat das Finanz- und Kapitalmarktrecht der EU eine bedeutende Erweiterung in personeller und sachlicher Hinsicht erfahren und dabei auch dem Individualrechtsgüterschutz eine besondere Bedeutung beigemessen. Zum einen zielt diese fortentwickelte Teilrechtsordnung der EU auf den Schutz der Finanz- und Kapitalmarktstabilität einschließlich des Schutzes der Funktionsfähigkeit des Finanz- und Kapitalmarktes. Zu letzterem zählt der Schutz der allokativen, institutionellen und operationalen Funktionsfähigkeit. Des Weiteren zielt diese Regulierung im Hinblick auf die Relevanz der regulierten Akteure für das System einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb auf den Schutz der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung der EU. Zum dritten zielt die Regulierung auf die Wahrung der nachhaltigen Handlungsfähigkeit der MS einschließlich der Einhaltung der Konvergenzkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) durch die Vermeidung weiterer Rettungsaktionen zu Gunsten systemrelevanter Finanzmarktakteure. Schließlich zielt die Regulierung aber zunehmend auch auf den Kundenschutz, insbesondere in Form des Anleger-, Einleger-, Sparer- und Verbraucherschutzes.“<sup>28</sup>

Die Beobachtung ist richtig, dass der europäische Gesetzgeber mit Hilfe von Gleichheitsnormen, namentlich in Gestalt von Diskriminierungsverboten, steuert, um die wirtschaftliche Macht der Finanzmarktakteure zu begrenzen, indem er Interessen der Marktakteure ausgleicht.<sup>29</sup> Solche Schutzzwecke sind aber angesichts der immensen Verschiebungen sowohl der digitalen, wie auch der industriellen Wertschöpfung im internationalen Wirtschaftsgefüge nicht den neuen Herausforderungen gewachsen. Es geht nicht so sehr um die Beschränkung von Marktmacht europäischer Finanzmarktakteure, sondern um deren Stärkung und die Förderung von Wagnis- und Investitionskapital, entweder aus den Ressourcen des Binnenmarktes oder um außereuropäische Investitionen im Binnenmarkt lukrativ werden zu lassen.

Die bisher vorliegenden Vorschläge der Europäische Kommission für einen EU-Rechtsrahmen für Kryptoassets und der Aktionsplan für die Vollendung der Kapitalmarktunion<sup>30</sup> sind auf die neuen investitionsfördernden Mobilisierungsziele nicht hinreichend ausgerichtet, die klima- und sozialpolitisch motivierte EU-Taxonomie ist eher reaktiv angelegt als dazu geeignet, rasch, unbürokratisch und in ausreichendem Volumen Investitionskapital europaweit zur Verfügung zu stellen. Bezeichnenderweise stehen im Rahmen der Taxonomie vor allem neue Berichtspflichten im Vordergrund.<sup>31</sup>

---

28 *Jörg Ukrow/Georg Ress*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 63 Rn. 424.

29 *Jörg Ukrow/Georg Ress*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 83. EL Juli 2024, AEUV Art. 63 Rn. 426.

30 *Jessica Schmidt*, *Kapitalmarktunion: CMU Action Plan II & crypto assets*, *EuZW* 2020, 828.

31 *Martin Pföhler*, *Die Nachhaltigkeitsberichterstattung nach der EU-Taxonomie und nach den Vorgaben von CSRD und ESRS*, *WPg* 2024, 1052 ff.

## VI. Vollendung und Re-Vitalisierung des Binnenmarktes

Die bisherigen Ansätze zur Wiederherstellung eines dynamischen international wettbewerbsfähigen Binnenmarktes sind auf mehreren Gebieten defizitär. Eine neue Kommission wird hier in die Fußstapfen eines Jaques Delors treten müssen, mit einer ungleich größeren Aufgabe im Hinblick auf die neu entstandenen Herausforderungen. Ein führender Vertreter der Eurrechtswissenschaft wie *Martin Nettesheim* hat eine „Rückbesinnung auf das Wesentliche“ gefordert und daran erinnert, dass demokratische Systeme auf einem „impliziten sozialen Kontrakt“ beruhen: Sie verdanken ihren Bestand und ihre Stabilität der Einlösung eines Versprechens an ihre Bürgerschaft, „ein gutes Leben in einem (wohlstandssichernden) Markt zu ermöglichen“.<sup>32</sup> Die präzedenzlose Erfolgsgeschichte der europäischen Integration verdankt sich der Überzeugung, dass Demokratie und Frieden ohne offene und soziale Marktwirtschaft nicht zu haben sind und dass eine neuzeitliche Demokratie ohne Markt zu keinem Zeitpunkt je existiert hat. Demokratische Willensbildung, Legitimität der Staatsgewalt und wirtschaftlicher Wohlstand stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis. Das führt zu der Forderung, dass nicht das Misstrauen in den Markt der eigentliche Auftrag für die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes ist, sondern die Pflege des „grand bargain“.<sup>33</sup> Demokratische Herrschaft und Märkte stellen zwei verschiedene, aber komplementär ineinandergreifende demokratische Verfahren dar. Der europäische Binnenmarkt muss international wettbewerbsfähig sein, Innovationen und Wertschöpfung fördern, unternehmerische Initiative anregen und belohnen, er muss zugleich offen sein, jedem Marktteilnehmer als Arbeitnehmer, Konsument oder Unternehmer faire Chancen bieten, also inklusiv wirken und nicht durch Oligopole oder Monopole vermachet oder durch übermäßige Staatsinterventionen verfälscht sein.

1. Die Europäische Kommission mit ihrer Gesetzesinitiative, das Europäische Parlament und der Rat sind dazu berufen, den Binnenmarkt als Herzstück der Integration und als funktioneller Ausdruck des impliziten sozialen Kontraktes zu revitalisieren, um die mitgliedstaatlichen Demokratien in ihrer Leistungsfähigkeit zu schützen und das europäische Sozialmodell in einem robuster werdenden globalen Umfeld stark und erfolgreich zu machen.
2. Es bedarf kräftiger Impulse eines Umschaltens von Misstrauen auf Vertrauen, einer entschlossenen Entbürokratisierung des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens.
3. Wirtschaftsgrundrechte- und Wirtschaftsfreiheiten verdienen eine Stärkung, weil aus Berufs- und Marktfreiheit Wertschöpfung wächst, während übermäßiger Dirigismus Kosten verursacht und Initiativkräfte schwächt.
4. Dort wo, mitgliedstaatliche Wirtschaftsstrukturen im internationalen Wettbewerb (noch) stark sind, benötigen sie mehr regulative Rücksichtnahme und Schonung, dort wo sie stärker werden müssen bedürfen sie auch einer klugen Förderung, vor allem durch Ermunterung privater Investitionen.
5. Die Stabilität des Euro-Währungsraumes hängt von einer Begrenzung öffentlicher Verschuldung ebenso ab wie von der Ermöglichung eines investitionsstarken europäischen Kapitalmarkts für wachstumsgenerierende Unternehmen.
6. Sowohl bei der Energieversorgung als auch bei der Elektrizitätserzeugung kann von einer Vollendung des Binnenmarktes noch nicht gesprochen werden.

---

32 *Martin Nettesheim*, Selbstbehauptung der EU durch Schutz des impliziten sozialen Kontrakts, in: Di Fabio (Hg.), *Die Selbstbehauptung Europas*, 2022, S. 23 (37).

33 *Martin Nettesheim*, Selbstbehauptung der EU durch Schutz des impliziten sozialen Kontrakts, in: Di Fabio (Hg.), *Die Selbstbehauptung Europas*, 2022, S. 23 (41).

Ebenso wie beim Rüstungsbedarf der Streitkräfte besteht hier ein erheblicher Koordinations- und Investitionsbedarf.

7. Es ist die Aufgabe der neuen EU-Kommission, handels- und klimapolitische Notwendigkeiten in ein kohärentes Konzept zur Fortentwicklung eines wettbewerbsfähigen Binnenmarktes zu bringen. Eine notwendige regulative Richtungsänderung kann nur durch mehr Vertrauen auf die wertschöpfende Kraft unternehmerischer und privatautonomer Gestaltungsfreiheit gelingen.

## Literaturverzeichnis

- Bachmann, Gregor*, Nationales Privatrecht im Spannungsfeld der Grundfreiheiten, *Archiv für die civilistische Praxis* 210 (2010), S. 465-488.
- Burgi, Martin/Habersack, Mathias*, Handbuch Öffentliches Recht des Unternehmens. Nachhaltigkeit (ESG), Regulatorik, Verfassungsrechtlicher Schutz, Sanktionen und Rechtsschutz, Öffentliche Unternehmen, München 2023.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias*, EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage München 2022.
- Di Fabio, Udo*, ESG und Compliance. Eine verfassungsrechtliche Analyse implementativer Unternehmenssteuerung, München 2025 i. E.
- Di Fabio, Udo*, Die Selbstbehauptung Europas als Idee, in: ders. (Hg.), Die Selbstbehauptung Europas, 2022, S. 1 ff.
- Draghi, Mario*, Die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Teil A. Eine Wettbewerbsstrategie für Europa, 2024.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian*, Beck'scher Online Kommentar Grundgesetz, 59. Edition, München 2024.
- Europäische Kommission*, Bericht über die Vollendung des Binnenmarkts, 1989.
- Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut*, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht (EuArbRK), 5. Auflage, München 2024.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin*, Das Recht der Europäischen Union, Bd. I-III, EUV/AEUV, 83. Ergänzungslieferung, München 2024.
- Hufeld, Ulrich/Ohler, Christoph*, Enzyklopädie Europarecht Band 9. Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 2022.
- Jarass, Hans D.*, Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht, *Europarecht* 48 (2013), S. 29-45.
- Kühne, Karl*, Chancen und Risiken der Vollendung des Binnenmarktes, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 40 (1989), S. 321-335.
- Löwisch, Manfred/Rieble, Volker*, Tarifvertragsgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München 2017.
- Massé, Pierre*, La planification française, *Communication & Langages*, 1962, S. 83-96.
- Nettesheim, Martin*, Selbstbehauptung der EU durch Schutz des impliziten sozialen Kontrakts, in: Di Fabio (Hg.), Die Selbstbehauptung Europas, 2022, S. 23 ff.
- Nickel, Dietmar*, Der Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, *Integration*, 8 (1985), S. 11 ff.
- Pföhler, Martin*, Die Nachhaltigkeitsberichterstattung nach der EU-Taxonomie und nach den Vorgaben von CSRD und ESRS, *Die Wirtschaftsprüfung* 77 (2024), S. 1052 ff.
- Rengeling, Hans-Werner*, Die wirtschaftsbezogenen Grundrechte in der Europäischen Grundrechtecharta, *Deutsches Verwaltungsblatt* 119 (2004), S. 453-464.
- Schmidt, Jessica*, Kapitalmarktunion: CMU Action Plan II & crypto assets, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 31 (2020), S. 828.

*Schorkopf, Frank*, Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948-2007, Göttingen 2023.

# Maß und Mitte verloren: Die deutsche Energiepolitik<sup>1</sup>

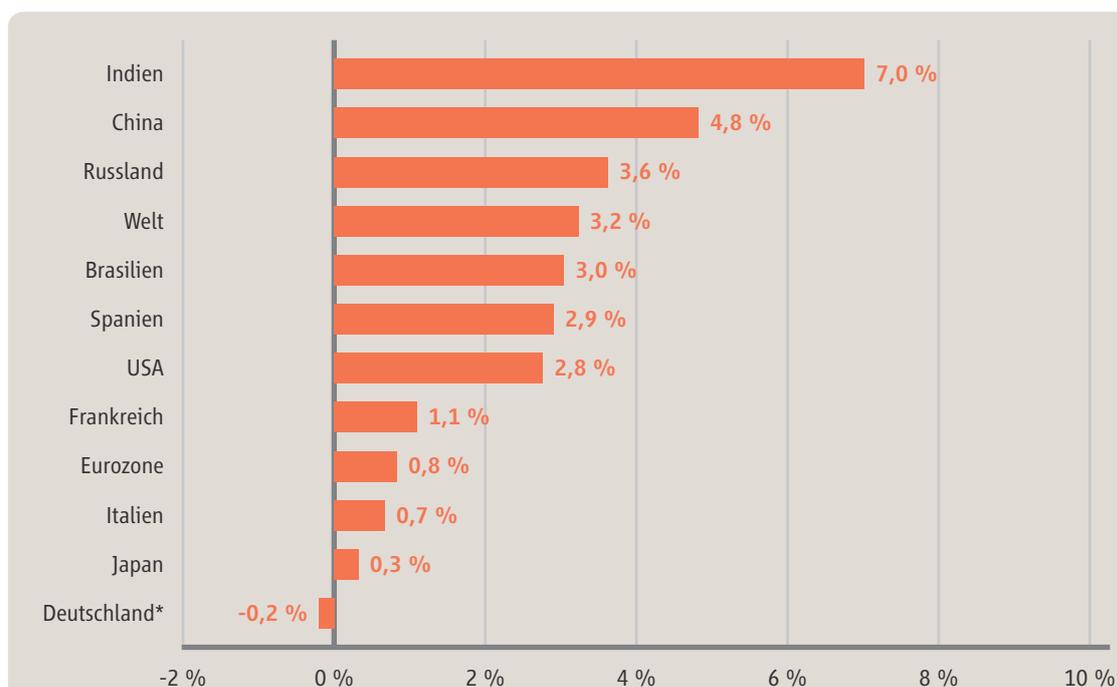
von Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn

## I. Schlusslicht Deutschland

Deutschland geht es schlecht. Die vielen Werksschließungen und die Krise bei Industrie und Bau haben allgemein Unsicherheit darüber verbreitet, ob der bisherige Kurs der Wirtschaftspolitik richtig war. Was lief falsch, und was muss und kann geändert werden? Dieser Beitrag argumentiert, dass insbesondere in der Klima- und Energiepolitik teilweise falsche Weichenstellungen vorgenommen wurden, die dringend korrigiert werden sollten.

Manche Politiker argumentieren zwar immer noch, Deutschland habe nur ein kurzfristiges Konjunkturproblem, das auch alsbald wieder verschwände. Doch liegen die Probleme wesentlich tiefer. Die Krise, die das Land erfasst hat, ist nicht nur konjunktureller Natur, sondern hat strukturelle Gründe, die Deutschlands Wirtschaft stärker herabziehen als die Wirtschaft anderer Länder.

Abbildung 1: Reale BIP-Wachstumsraten 2024 im Vergleich



\* Im Jahr 2024 ist das Bruttoinlandsprodukt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um 0,2 % gesunken. Alle anderen dargestellten Werte sind spät im Jahr erstellte Prognosen des IWF.

Quellen: IWF (2024), Statistisches Bundesamt (2025).

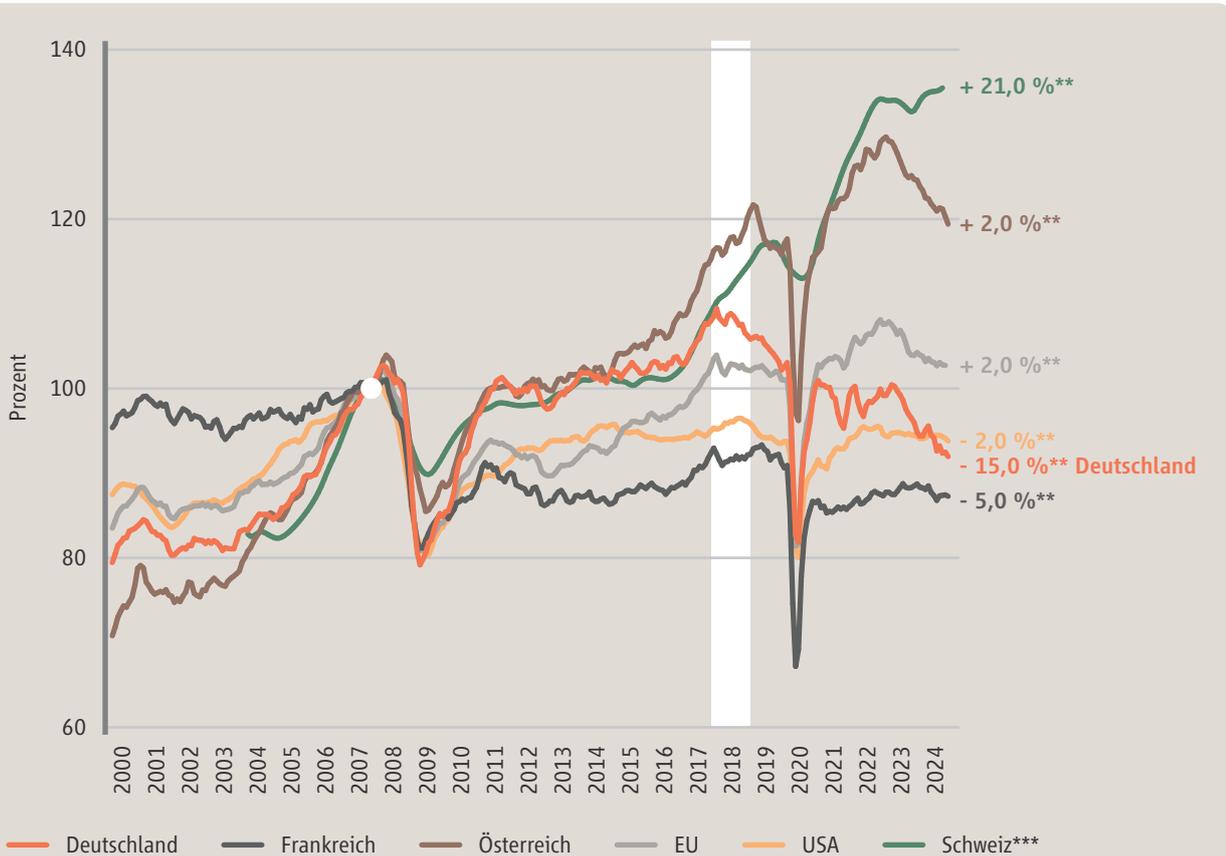
1 Dieser Beitrag stützt sich strukturell auf eine Vielzahl von Forschungsarbeiten und Vorträgen des Autors seit seiner Monografie *Das Grüne Paradoxon* (Sinn, 2008) und erweitert sie: Aufsatz im EER „Buffering Volatility“ zur Berechnung mögliche Speicherlösungen (Sinn, 2017); Weihnachtsvorlesungen an der LMU München (Sinn, 2013 und 2019) „Energiewende ins Nichts“ und „Wie retten wir das Klima und wie nicht?“; Vortrag an der Universität Osnabrück (Sinn, 2024a) „Die deutsche Krise und die notwendige Revision der europäischen Klimapolitik“; Vortrag an der Universität Luzern (Sinn, 2023b) „Der Extremismus in der Energiepolitik am Beispiel Deutschlands und der EU“; FAZ-Artikel „Wir Geisterfahrer“ (Sinn, 2024b). Der Autor bedankt sich bei Anja Hülsewig für eine kompetente Unterstützung bei der Literatursuche und der Erstellung der Grafiken.

Wie schon zur Zeit der Schröderschen Reformen, die vor zwanzig Jahren implementiert wurden, ist Deutschland Schlusslicht im internationalen Wachstumsvergleich. Das zeigt Abbildung 1, die das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2024 für eine ausgewählte Ländergruppe darstellt. Während andere Länder, die für Deutschland von Bedeutung sind, wuchsen, schrumpfte Deutschland um 0,2 Prozent.<sup>2</sup>

Naturgemäß ist die Liste, der in der Grafik dargestellten Länder, nicht vollständig. Auch bezieht sie sich nur

auf ein Jahr. Indes ändert sich wenig, wenn auch noch andere OECD-Länder, als die dargestellten, einbezogen werden oder wenn ein längerer Zeitraum betrachtet wird. Bei solcherlei erweiterten Vergleichen zeigt sich, dass Deutschlands Wachstumstrend im Jahr 2018 nach unten abknickte. Deutschland hat sich schon damals vom internationalen Geleitzug entkoppelt. Gemessen an der Länge und Tiefe der Einbrüche ist die Krise die schwerste der deutschen Nachkriegsgeschichte, vom stetigen Niedergang der DDR einmal abgesehen.

Abbildung 2: Die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe\*, Indexkurven (Q3/2007 = 100, bis November 2024)



\* Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Herstellung von chemischen und pharmazeutischen Erzeugnissen, Metallherzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen, Maschinenbau, Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen. \*\* Die Prozentangaben am Ende der Kurven sind ab 2018 gerechnet, wie es unter der nachfolgenden Tabelle 1 beschrieben ist. \*\*\* Bis September 2024.

Quelle: „Weihnachtsvorlesungen“ des Autors seit 2019, einsehbar als YouTube-Videos, aufbereitet aus den Daten von Eurostat und den nationalen Statistikämtern. Eine Liste findet man unter: <https://www.hanswernersinn.de/de/politik/weihnachtsvorlesungen>.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt (2025).

Die Entkoppelung Deutschlands wird besonders deutlich an der Industrieproduktion, konkret der Entwicklung der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe, wie sie in Abbildung 2 dargestellt ist. Die Abbildung zeigt Indexkurven der realen Produktionsmengen verschiedener Länder, bei denen alle Werte so normiert sind, dass sie, ein Jahr vor der Lehman-Krise, im 3. Quartal 2007 den Wert 100 erreichen. Man erkennt an ihnen das Wachstum der Produktion im Zeitablauf, nicht aber das absolute Niveau, dessen Vergleich bei Ländern unterschiedlicher Größe ohnehin irrelevant ist.

Man erkennt die Lehman-Krise des Jahres 2008 und den Beginn der Corona-Krise im Jahr 2020. Bemerkenswert ist, dass sich Deutschland zwar schneller als viele andere Länder aus der Lehman-Krise befreien und dem Durchschnitt der EU-Länder bis zum Jahr 2018 enteilen konnte, dass die Reise danach aber bergab ging. Offenkundig war 2018 der Wendepunkt. Gegenüber den meisten der gezeigten europäischen Länder, aber auch gegenüber den USA, verlor die deutsche Industrie an Boden. Dabei hatten die USA, wie man deutlich sieht, in den Jahren nach der Lehman-Krise selbst erhebliche Probleme, wieder auf die Beine zu kommen, was einer der Gründe für die Wahlerfolge von Donald Trump war.

Auch ein Vergleich mit den deutschsprachigen Nachbarn Österreich und der Schweiz ist erschreckend für Deutschland, denn während seine eigenen Industrien schrumpften, wuchsen die Industrien dieser Länder lange Zeit kräftig. Österreich schwächelt nur am aktuellen Rand ein bisschen. Die Schweiz indes springt von einem Produktionsrekord zum anderen, obwohl man doch denken würde, dass die massive Aufwertung des Franken während der letzten Jahre dem Land ordentlich hätte zugesetzt haben müssen.

Unter den betrachteten Ländern hatte offenkundig bislang nur Frankreich noch größere Probleme als Deutschland. Über Jahrzehnte hinweg war die französische Industrie im Vergleich zu anderen Sektoren

geschrumpft, weil sich Frankreich seit jeher einem staatlich gelenkten Merkantilismus hingegeben hatte, was überhaupt nicht funktioniert hatte. Auch seine Performance seit der Lehman-Krise ließ sehr zu wünschen übrig. Dabei sei nochmals betont, dass die Kurven nicht die Niveaus der Produktion darstellen, sondern nur die relative Veränderung seit dem 3. Quartal 2007, sodass alles wegen der Indexdarstellung künstlich gleichgesetzt ist. Tatsächlich ist die Wertschöpfung in der französischen Industrie relativ zur gesamten Wirtschaftsleistung in Frankreich nur halb so groß wie in Deutschland.

Es gibt Stimmen, die sagen, in der heutigen Welt komme es auf die Industrie nicht an. Ein Wachstum der anderen Sektoren der Wirtschaft könne den Rückgang in der Industrie kompensieren. Wer so argumentiert, verkennt, welche zentrale Rolle die international gehandelten Industriegüter im Vergleich zu den Binnengütern für den Wohlstand eines Landes haben. Weil die Industriegüter weltweit im Wettbewerb stehen und sich mit ihren Löhnen, ihrer Produktivität und der Qualität ihrer Produkte dort behaupten müssen, definiert die Industrie das reale Lohnniveau, an das sich letztlich auch die Binnensektoren anpassen müssen und können. Die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie erklären deshalb ganz wesentlich auch den Lebensstandard jener Bevölkerungsteile, die in Binnensektoren beschäftigt sind. Auch dieser Lebensstandard hängt maßgeblich davon ab, wie viele Importgüter vom Tourismus über das Handy bis zur Banane eine Volkswirtschaft im Austausch für ihre Exportgüter erwerben kann. In der Ökonomie wird dieser Zusammenhang beim sogenannten Balassa-Samuelson-Effekt verwendet, um den fortwährenden Anstieg der Preise der Binnengüter in Relation zu den Exportgütern zu erklären.<sup>3</sup> Die Führungsrolle der Industriegüter für die allgemeine Wohlstandsentwicklung gilt sinngemäß auch für andere Güter, wie zum Beispiel Software-Produkte, die als Dienstleistungen definiert werden und trotzdem international gehandelt werden. Aber sie gilt

---

3 Nach Balassa (1964); Samuelson (1964). Vgl. auch Sinn und Reutter (2000).

eben nicht für haushaltsnahe Dienstleistungen oder Bauleistungen, die mit immer weiter steigenden Löhnen zurecht kommen müssen, die anderswo definiert werden. So gesehen ist der Rückgang der deutschen Industrieproduktion, der in Abbildung 2 gezeigt wird, ein höchst problematischer Vorgang für den Wohlstand der deutschen Bevölkerung.

Welche Sektoren den Produktionsrückgang der Industrie erklären, zeigt die nachfolgende Tabelle 1, die die

Wachstumsraten der einzelnen Sektoren vom Jahr 2018 bis zum aktuellen Rand im November 2024 angibt. Offenbar häufen sich die Minuszeichen. Besonders wichtige Sektoren sind für Deutschland die Autoindustrie, die Chemieindustrie und der Maschinenbau. Die Produktion in diesen Sektoren ging um 18 Prozent bis 22 Prozent zurück. Auch andere Sektoren sind offenbar schwer angeschlagen. Die Bereiche Datenverarbeitungsgeräte, elektronische und optische Erzeugnisse zeigen allerdings eine bessere Entwicklung.

Tabelle 1: Produktionswachstum bzw. -schrumpfung ausgewählter Branchen von 2018 bis November 2024

	Produktion
Datenverarbeitungsgeräte, elektronische und optische Erzeugnisse	+ 6 %
Elektrische Ausrüstung	- 19 %
Pharmaindustrie	- 14 %
Maschinenbau	- 18 %
Metallindustrie	- 19 %
Automobilindustrie	- 20 %
Chemieindustrie	- 22 %

Hinweis 1: Berechnung anhand von Monatsdaten als gleitende Dreimonatsdurchschnitte, um Zufälligkeiten der monatlichen Schwankungen auszuschalten. Der Anfangswert für die Prozentberechnung entspricht der monatsdurchschnittlichen Produktion von 2018. Der Endwert ist der Durchschnittswert der Monate September, Oktober und November 2024.

Hinweis 2: Bisweilen wird darauf hingewiesen, dass die offiziellen Zahlen zur Entwicklung der realen Wertschöpfung eine weniger problematische Entwicklung als die reale Produktion selbst signalisieren. Dabei handelt es sich allerdings um ein Artefakt, da die Vorleistungen der Firmen mit einem anderen Preisindex deflationiert werden als der Umsatz. Man kann aber nicht sinnvoll eine Differenz zwischen realen Größen bilden, die mit unterschiedlichen Preisindizes deflationiert sind, weil die prozentuale Entwicklung dieser Differenz von dem willkürlich gewählten Basiszeitpunkt für die beiden Preisindizes abhängt. Im Übrigen ist es unüblich und irreführend, Relativpreisänderungen bei der Berechnung von realen Größen durch die Deflationierung zu eliminieren. Tatsächlich brach den Firmen in den letzten Jahren nicht nur der reale Umsatz weg, sondern es verschlechterten sich auch die Margen, weil die Vorleistungen sich mehr verteuerten als die verkauften Produkte. Dieser Nachteil wird durch die Verwendung eines eigenen Preisindex für die Vorleistungen vernebelt. Deflationiert man alle Komponenten der nominalen Wertschöpfung, also auch Umsatz und Vorleistungen mit demselben Preisindex, z. B. mit dem Erzeugerpreisindex, so ergibt sich von 2018 bis zum aktuellen Rand eine ganz ähnliche prozentuale Änderung für die reale Wertschöpfung wie für die reale Produktion. Dabei heben sich u. a. zwei Effekte bei den importierten Vorleistungen auf: deren relativer Preisanstieg und der Ersatz der Importe durch Inlandsprodukte.

Quelle: Eurostat (2025a).

Die viel beschworene Deindustrialisierung ist also kein Horrorszenarium der Zukunft, sondern bereits seit sieben

Jahren in vollem Gange. Die Ankündigungen von Entlassungen in der Industrie, die die Zeitungen derzeit

überschwemmen, sind echte Phänomene, die durch die dramatischen Produktionsrückgänge der Industrie erklärt werden.

## II. Die politisch erzwungene Deindustrialisierung in Europa und Deutschland

Was erklärt nun diese Deindustrialisierung? Natürlich gehört die kriegsbedingte Durchbrechung der Handelsketten mit Russland, speziell die Unterbrechung der Energiezufuhr, zu den Erklärungen. Und die demografischen Verwerfungen aufgrund der Kinderarmut der Deutschen tragen genauso zur Krise bei wie das immer schlechter werdende Ausbildungsniveau der Jugendlichen, wie es durch die PISA-Studien dokumentiert wird. Der teure Ausbau des Sozialstaates gehört ebenso zu den Erklärungen wie der Umstand, dass der Sozialstaat als mächtiger Konkurrent der privaten Wirtschaft auf den Arbeitsmärkten agiert.

Da sich die Krise auf die metallverarbeitende Industrie inklusive der Automobilindustrie sowie auf die Chemieindustrie konzentriert, muss sich der Blick jedoch vorrangig auf die Klima- und Energiepolitik richten, denn im Kern handelt es sich dabei um eine Politik, die die Wirtschaft ihrer Energie beraubt und eine marktwirtschaftlich rentable Produktion verbietet. Die Verbote gelten nicht nur für Deutschland, sondern sind teilweise auf Vorgaben der EU zurückzuführen, die sich mit dem Green Deal weltweit zum Vorreiter beim Klimaschutz präsentieren möchte.<sup>4</sup> Dies ist die Liste der Einschränkungen und Produktionsverbote, die den Volkswirtschaften der EU aufgezwungen wurden:

- Ab 2018 dramatische Verschärfung der Formel für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Automobilflotten der Hersteller
- 2019 Green Deal: Verbrenner-Aus bis 2035
- 2019 ESG-Gesetzgebung<sup>5</sup>

- 2023 Energieeffizienzgesetz: Reduktion des Energieverbrauchs von 2008 bis 2045 um 45 Prozent
- Ab 2024 Ölheizungsverbot nach Aufstellung kommunaler Wärmepläne
- Ab 2035 „Verbrenner-Aus“
- 2030 bis 2038 Kohleausstieg
- Erdgasausstieg bis 2045
- 2024 Green Paper zum Rück- und Umbau der Gasnetze

Vieles von dem, was beschlossen wurde, betrifft Einschränkungen beim Verbrauch fossiler Energieträger und lässt sich deshalb durch die Hoffnung erklären, die Erderwärmung aufgrund der wachsenden CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre zu vermeiden oder wenigstens zu verringern. Es lassen sich aber nicht alle Maßnahmen so erklären.

So ist die ESG-Gesetzgebung ein planwirtschaftliches Sammelsurium von Berichtspflichten für die Kontrolle und Bewertung der ethischen, sozialen und umweltrelevanten Aktivitäten eines Unternehmens sowie seiner sämtlichen in- und ausländischen Vorlieferanten, die nur teilweise mit Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit zu tun haben, die Unternehmen jedoch in hohem Maße einengen.<sup>6</sup> Es handelt sich aus ökonomischer Sicht um ein Steuerungselement einer Zentralverwaltungswirtschaft, das im krassen Widerspruch zu den Systemregeln der Marktwirtschaft steht und erheblichen Sand im Getriebe der europäischen und deutschen Wirtschaft bedeutet, bis hin zu einer Standortflucht. Eine ersatzlose Abschaffung ist zu erwägen.

4 Siehe Europäische Kommission (2019).

5 ESG-Prinzipien (Environmental Social Governance) im Rahmen der EU-Taxonomie.

6 ifo Institut (2020). Vgl. auch Zeitler und Wolf (2020).

Besonders hervorzuheben ist ferner das Energieeffizienzgesetz aus dem Jahr 2023.<sup>7</sup> Es ist nicht, wie man angesichts vieler verbaler Bezüge zur Klimaproblematik im Gesetzestext zunächst glauben könnte, auf die Zurückdrängung „schmutziger“, fossiler Energieformen beschränkt. In dem entscheidenden § 4, der die Zurückdrängung quantifiziert, gibt es eine solche Einschränkung nicht. Auch wenn es gelänge, die gesamte Energie CO<sub>2</sub>-frei zu gewinnen, müsste der Energieverbrauch bis 2045 um knapp die Hälfte des Niveaus von 2008 sinken. Diese gesetzliche Vorgabe ist ökonomisch unverständlich, selbst wenn man die Notwendigkeit einer Berücksichtigung umweltschädlicher Aktivitäten berücksichtigt. Das Gesetz hat tatsächlich nichts mit Klimaschutz zu tun. Es bremst nur die wirtschaftliche Aktivität an sich. Das Energieeffizienzgesetz ist ein Deindustrialisierungsgesetz.

### III. Der Atomausstieg

Das deutlichste Manifest der drohenden Blockade ist der deutsche Atomausstieg. Die nachfolgende Abbildung 3, die auf den Publikationen der World Nuclear Association (WNA) basiert, zeigt die aktuelle Situation der weltweiten Atomwirtschaft. Man sieht, dass es 440 Atomkraftwerke auf der Welt gibt, von denen die meisten in den USA stehen, gefolgt von China mit 58 und Frankreich mit 57 Werken.

19 Atomkraftwerke sollen bis 2030 abgeschaltet werden. Für die Abschaltungen gibt es technische Gründe, zumeist das nahende Ende des normalen Lebenszyklus. Die Abschaltungen führen aber mit Ausnahme von Taiwan, das sein Atomkraftwerk im Mai 2025 abschalten will, nicht zum Totalausstieg aus der Atomkraft. Solche Totalausstiege gab es allerdings zuvor in Litauen und Italien. Litauen musste der EU versprechen, seine zwei Graphitreaktor-Kraftwerke vom Tschernobyl-Typ, die in den 1970er-Jahren erbaut worden waren, abzuschalten,

Und Deutschland lässt sich mit diesem Gesetz auch nicht für die digitale Ökonomie fit machen, wie es ja häufig gerade von jenen gefordert wird, die sich für die Abschaffung „schmutziger“ Industrien stark machen. Gerade auch dann, wenn die künstliche Intelligenz (KI) zu der erwarteten Revolution des Arbeitsmarktes führt und die menschliche Intelligenz so hebelt wie früher die Verbrennungsmaschinen die menschliche Arbeitskraft, werden riesige Energiemengen gebraucht. Intelligenz erfordert nun einmal Energie, bei biologischen wie auch künstlichen Quellen. Das menschliche Gehirn beansprucht ein Fünftel der von unserem Körper verbrauchten Gesamtenergie. Bei den Supercomputern, die von der KI benötigt werden, ist es ganz ähnlich. So gesehen kommt das deutsche Energieeffizienzgesetz trotz seines wohlklingenden Namens auch noch einer Modernisierungsblockade gleich.

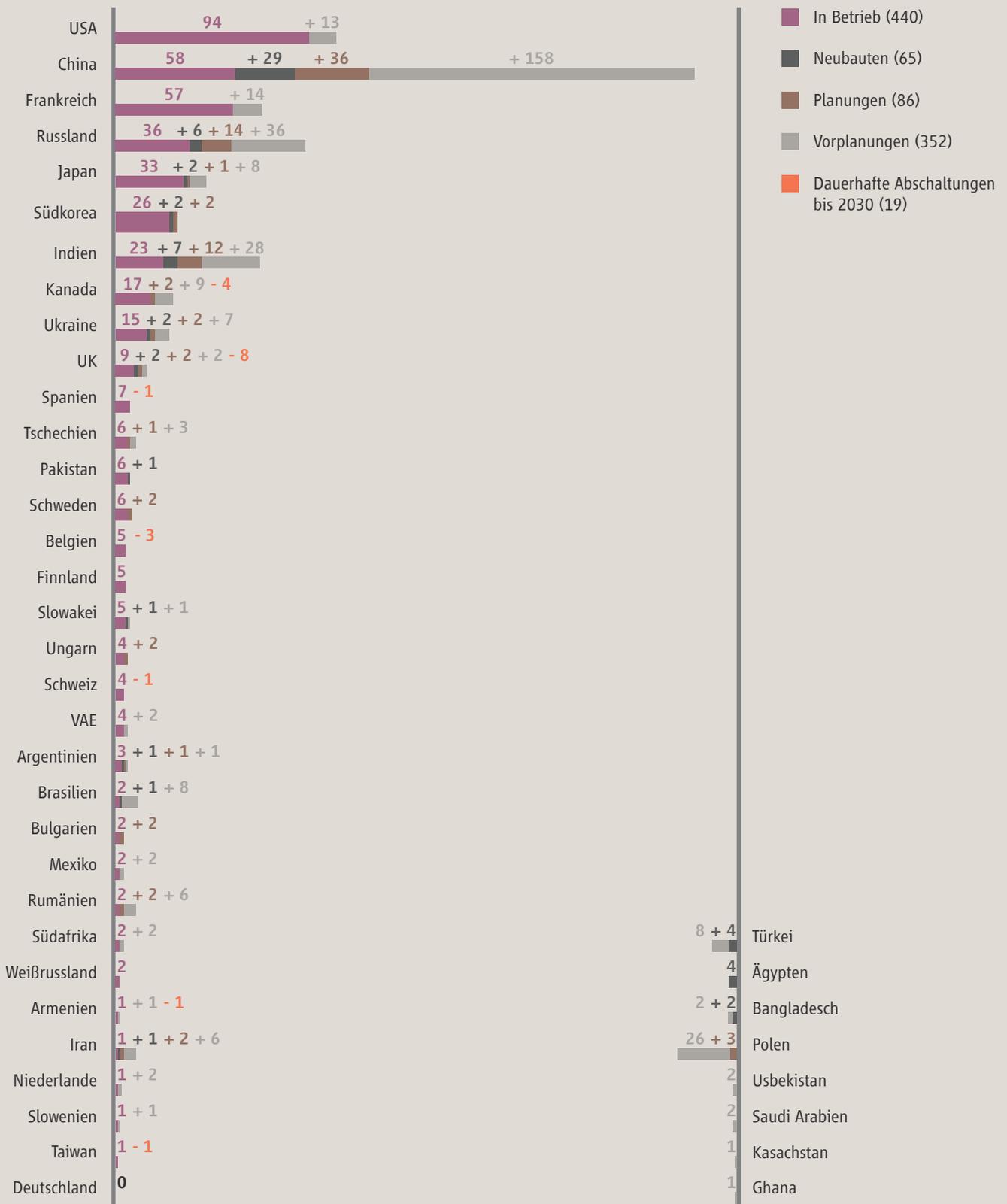
bevor es der EU beitreten durfte. Und Italien führte im Jahr nach dem Unglück von Tschernobyl, das 1986 stattfand, eine Volksabstimmung durch, der eine Stilllegung seiner Kraftwerke folgte. Österreich hatte in den 1970er-Jahren mit dem Bau eines Kraftwerks begonnen, es aber nicht bis zur Netzanbindung gebracht. Weiterhin gab es viele Forschungsreaktoren, die wieder abgeschaltet wurden. Und natürlich haben viele Länder der Welt, insbesondere solche in der Dritten Welt, schon deshalb keine Atomkraftwerke, weil sie nicht über die technischen Möglichkeiten verfügen, sie zu betreiben.

Schweden war im Jahr 1981 nach dem Unfall von Harrisburg das erste Land, das beschlossen hatte, aus der Atomkraft auszusteigen. Dieser Beschluss wurde aber niemals umgesetzt. Im Jahr 2023 beschloss Schweden auch unter dem Einfluss grüner Politiker, neue Kraftwerke zu bauen.

---

<sup>7</sup> Energieeffizienzgesetz (2023).

Abbildung 3: Atomkraftwerke und Ausstiege nach dem Unglück von Fukushima. Stand: Januar 2025, nach Angaben der World Nuclear Association (WNA)



Hinweis zu den 352 Vorplanungen: Laut der World Nuclear Association sind 344 Werke in der Vorplanung. Frankreich prüft derzeit den Bau weiterer 8 Werke zu den bereits geplanten 6 Werken. Vgl. Tagesschau.de (2022).

Quellen: Eigene Darstellung nach World Nuclear Association (2025). Die Daten für die Abschaltungen basieren auf Recherchen bei Wikipedia (2025) und bei der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (2024).

Insgesamt ist es angesichts der wachsenden Gefahren der Erderwärmung durch den CO<sub>2</sub>-Ausstoß beim Verbrennen fossiler Brennstoffe, der Gefährdung der Gaslieferungen aus Russland und des Energiebedarfs für die KI in den letzten Jahren zu einem Revival der Kernkraftwerke gekommen. In Frankreich hat Präsident Macron den Bau weiterer 8 Kraftwerke angekündigt, nachdem er in seiner ersten Amtszeit den Ausstieg erwogen hatte. Und selbst Japan hat sich nach dem Unfall von Fukushima im Jahr 2011 und der Revision seiner sämtlichen Kraftwerke wieder eindeutig zur Kernkraft bekannt.

Ganz im Gegenteil zu Deutschland steht die Welt heute im Zeichen der Renaissance der Atomkraft. So werden weltweit 65 Atomkraftwerke neu gebaut, 86 weitere sind bereits fest geplant, und für 352 Kraftwerke gibt es Vorplanungen. Dabei sind die vielen Projekte mit neuen Reaktortypen, die weltweit erforscht werden, noch gar nicht gerechnet. So spricht die Presse beispielsweise für Schweden davon, dass bis 2045 zehn weitere Werke in Planung seien, darunter auch Kleinkraftwerke.<sup>8</sup>

Derweil investieren die Internet-Giganten Milliarden in die Entwicklung solcher Mini-Kraftwerke, auch um die Supercomputer für die KI mit verlässlicher Energie zu

versorgen. Es gibt weltweit mehr als ein halbes Dutzend finanziell wohlausgestatteter Start-ups, die sich das Ziel gesetzt haben, kleine Atomkraftwerke im industriellen Maßstab quasi am Fließband zu erzeugen, um die zu erwartende Knappheit an regelbarem, stetig verfügbarem Strom zu vermeiden. Dabei geht es zum einen um kleine traditionelle Druckwasserreaktoren, wie sie auf Atom-U-Booten eingesetzt werden, und zum anderen um den neuen Typus der Flüssigsalzreaktoren, bei denen das Brennmateriale für die Kernreaktion stets in geschmolzenem Zustand mit flüssigem Salz verbunden vorliegt. Da die Kernschmelze bei diesen Kraftwerken der Normalzustand ist, können sie anders als konventionelle Kraftwerke von einer Kernschmelze nicht bedroht werden. Sie sind auch deshalb inhärent sicher, weil die Kernreaktion bei Defekten bereits aus physikalischen Gründen erlischt. Eines der Projekte ist der Dual-Fluid-Reaktor, der von der gemeinnützigen Gesellschaft zur Förderung der Forschung IFK mbH in Berlin entwickelt wurde. Es wird nun von der Dual Fluid Energy Inc. in Kanada betrieben.

Unter den Ländern, die zum Einflussbereich westlicher Bündnisse stehen, hat sich nur Deutschland nach dem Unglück von Fukushima entschlossen, seine Kraftwerke abzuschalten. Es ist der Geisterfahrer auf der Autobahn.

## IV. Utopische Vorgaben

Die Wirtschaftspolitik der letzten Jahre war auch in anderer Hinsicht ungewöhnlich, um nicht zu sagen utopisch. Warum, das sieht man unter anderem an den Vorgaben für den zeitlichen Ablauf der CO<sub>2</sub>-Reduktion, zu denen sich die Bundesrepublik gesetzlich verpflichtet hat. Bereits durch eine EU-Verordnung aus dem Jahr 2021,<sup>9</sup> der sie selbst zugestimmt hatte, war die Bundesrepublik gezwungen, ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis zum

Jahr 2050 auf null zu reduzieren. Der Bundestag hat aber im Jahr 2024 selbst ein Gesetz erlassen, wonach Deutschland dieses Ziel bereits bis zum Jahr 2045 erreichen muss.<sup>10</sup> Außerdem hat sich Deutschland aufgrund von EU-Vorgaben und eigenen Entschlüssen verpflichtet, Zwischenziele zu realisieren, die als prozentuale Reduktionen des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes gegenüber dem Jahr 1990 definiert sind.<sup>11</sup> Das Jahr 1990, also das Jahr nach

---

8 Vgl. Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (2024).

9 Europäische Kommission (2021).

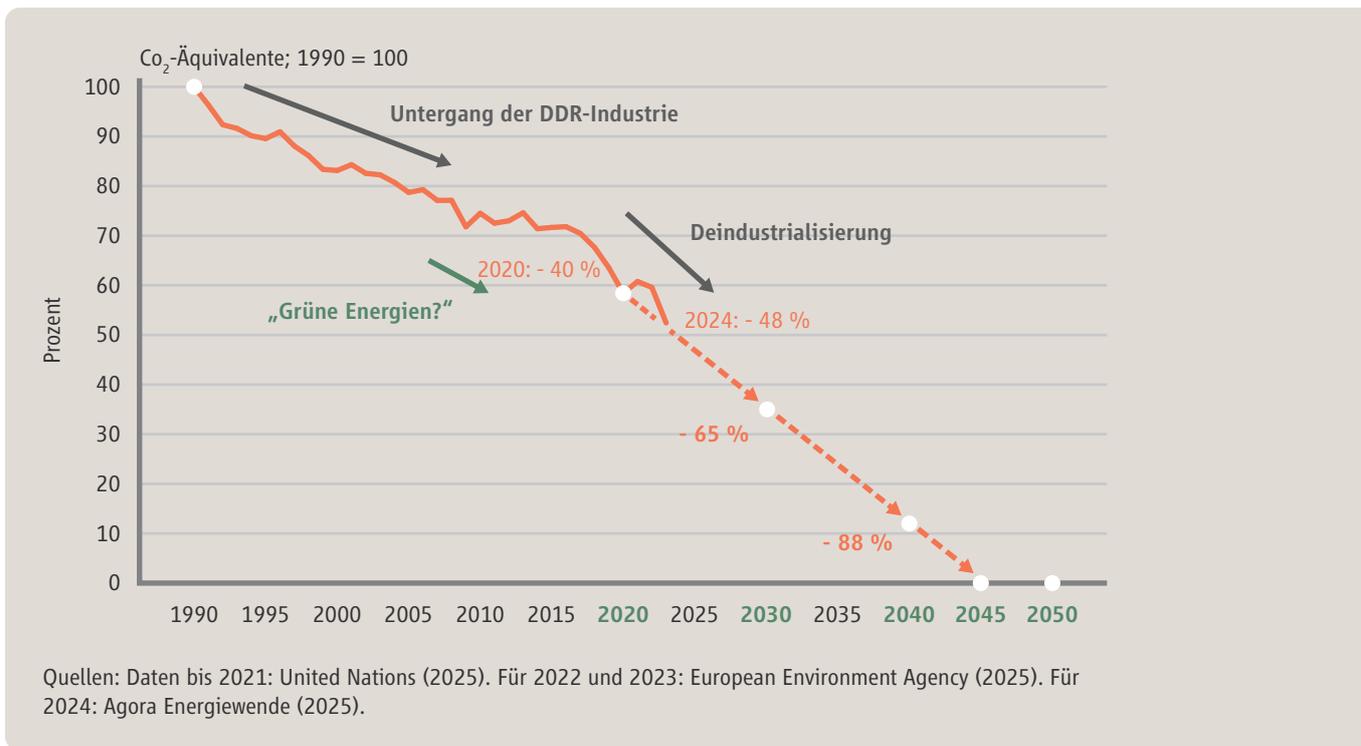
10 Vgl. Bundes-Klimaschutzgesetz (2019 und 2024).

11 Ebenda.

dem Fall des Eisernen Vorhangs, ist auch das Jahr, auf das sich die Zielvorgaben der Pariser Klimakonferenz beziehen. Abbildung 4 verdeutlicht die gesetzlichen

Zielvorgaben des CO<sub>2</sub>-Rückgangs in Form einer Kurve, die bei 100 Prozent im Jahr 1990 beginnt und bei null Prozent im Jahr 2045 endet.

Abbildung 4: Tatsächliche und gesetzliche Zielvorgaben für den Rückgang der deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber dem Jahr 1990



Des Weiteren wird in Abbildung 4 der tatsächliche Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen seit dem Jahr 1990 gezeigt. Dieser Rückgang ist beeindruckend, denn Deutschland hat nicht nur bis zum Jahr 2020 die Zielmarke eines Rückgangs von 40 Prozent genau erreicht, sondern danach bis zum Jahr 2023 einen weiteren Rückgang bis auf eine Reduktion von 43 Prozent realisiert, was eine Erfüllung der Vorgaben auch in Zukunft signalisiert.

Die Rückgänge sind freilich nicht nur auf zielgerichtete Planungen bei der Vergrünung der Energieversorgung zurückzuführen. Angesichts des Umstands, dass diese Planungen bislang im Wesentlichen nur auf den Stromsektor bezogen waren, der selbst nur für ein Fünftel der Primärenergie steht, kann das schwerlich der dominante Faktor gewesen sein. Hinzu kommen ganz andere Faktoren, die der Politik geholfen haben, die

Zielvorgaben zu erfüllen, ohne dass sie im öffentlichen Diskurs betont oder anerkannt wurden. Zum einen hat sich nämlich der Untergang der DDR bemerkbar gemacht, deren schmutzige Industrien von der Treuhänder nach der Wende alsbald dichtgemacht wurden. Zum anderen sind die Rückgänge das Ergebnis der oben schon dargestellten Deindustrialisierung, die im Jahr 2018 zum Trendbruch in der deutschen Wirtschaftsentwicklung führte.

Dies ist problematisch, denn obwohl die Deindustrialisierung wie gezeigt schon im Energieeffizienzgesetz angelegt war, haben die verantwortlichen Politiker sie niemals öffentlich erwähnt. Ganz im Gegenteil haben sie eine wundervolle Zukunft gezeichnet, bei der Deutschland dank der weisen Voraussicht der Politik eine weltweite Spitzenstellung bei der Vermarktung

der grünen Technologien einnehmen würde. Man könnte zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen, so hieß es sinngemäß: Zum einen in den Klimaschutz investieren und zum anderen die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft stärken und dadurch den Lebensstandard der Bevölkerung heben. So absurd einem Ökonomen die Vorstellung vorkommen muss, durch eine Mischung aus Produktionsverboten und Energieverteuerung ein wirtschaftliches Wachstum zu erzeugen, so sehr haben sich die für die öffentliche Meinung tonangebenden Medien eine solche Sichtweise der Dinge zu eigen gemacht. Noch im Jahr 2023 beschwor der deutsche Kanzler Olaf Scholz die Möglichkeit, durch die grüne Politik Wachstumsraten wie zur Zeit des deutschen Wirtschaftswunders erzeugen zu können.<sup>12</sup> Später sprach er sogar vom „Wachstumsturbo“, den man mit der grünen Politik anzünden könne.<sup>13</sup>

Tatsächlich wird es ganz und gar unmöglich sein, die gesetzlichen Zielvorgaben, die inzwischen ja sogar in die Rechtsprechung des deutschen Verfassungsgerichts Eingang gefunden haben,<sup>14</sup> ohne eine weitere Deindustrialisierung des Landes zu erreichen. Es hat 33 Jahre gedauert, bis der CO<sub>2</sub>-Ausstoß um 43 Prozent unter das Niveau von 1990 gesenkt wurde. Das waren 1,3 Prozentpunkte pro Jahr. Im Anschluss daran bis 2045, also in weiteren 22 Jahren, die restlichen 57 Prozentpunkte zu schaffen, hieße, im Schnitt einen Weg von 2,6 Prozentpunkten pro Jahr zurückzulegen, also doppelt so schnell zu werden. Das ist ein Ding der Unmöglichkeit, denn die „Low Hanging Fruits“ sind bereits alle gepflückt, es sei denn, ein weiteres Industriesterben würde in Kauf genommen, wenn nicht bezweckt. Um das Ziel rechtzeitig zu erreichen, müsste man nach der DDR-Industrie nun auch noch die westdeutsche Industrie demontieren. Politiker, die das in Kauf nehmen wollen, wird das Wahlvolk nicht im Amt belassen, denn schon jetzt hat es gemerkt, welche absurden Versprechungen es aufgesessen ist.

Es ist unbegreiflich, wie eine Gesetzgebung den Bundestag passieren und das Verfassungsgericht überzeugen konnte, die schlichtweg als utopisch bezeichnet werden muss.

Dass der deutsche Kurs nicht möglich ist, zeigt auch ein Blick auf die geplante Ausweitung des Wind- und Sonnenstroms, der ja fast die gesamte Anpassungslast bewältigen soll. Er hatte, wie in Abbildung 5 gezeigt, im Jahr 2023 nach den offiziellen Angaben der AG Energiebilanzen e. V. aber nur einen Anteil von knapp sieben Prozent am Primärenergieverbrauch der Bundesrepublik, während die grüne Energie insgesamt bei 19 Prozent lag. Danach müsste der Wind- und Sonnenstromanteil mangels Erweiterungsmöglichkeiten im Bereich der Bioenergie oder der Talsperren bis zum Jahr 2045 von sieben Prozent auf 81 Prozent gesteigert werden – auch das ein Beleg für die Utopien, die in Deutschland als real mögliche Politik verkauft wurden.

Und dass im Jahr 2023 der Anteil des Wind- und Solarstroms nur sieben Prozent gewesen sein soll, finden viele Leser sicherlich verwunderlich. Man muss aber bedenken, dass der Anteilswert sich auf die Gesamtenergie einschließlich jener Energien bezieht, die in Heizungen, Produktionsprozessen und Verbrennungsmotoren verbraucht wird. Der Strom, der normalerweise als Bezugsbasis gewählt wird, ist ja selbst nur ein Fünftel der Gesamtenergie, die Deutschland verbraucht.

Sicher kann man mit Wärmepumpen einiges erreichen, denn mit ihrer Hilfe lässt sich, wenn es um die Bereitstellung einfacher Heizungswärme geht, im Jahresmittel vielleicht ein Dreifaches der verbrauchten Elektroenergie als Wärme erzeugen. Auch könnte man Wasserstoff einsetzen, der in den Wüsten der Welt aus Sonnenlicht gewonnen wird, wenn er denn irgendwann einmal zu wettbewerbsfähigen Preisen verfügbar wäre. So oder so ist der zurückzulegende Weg so extrem weit, dass man

---

12 Vgl. Greive und Olk (2023).

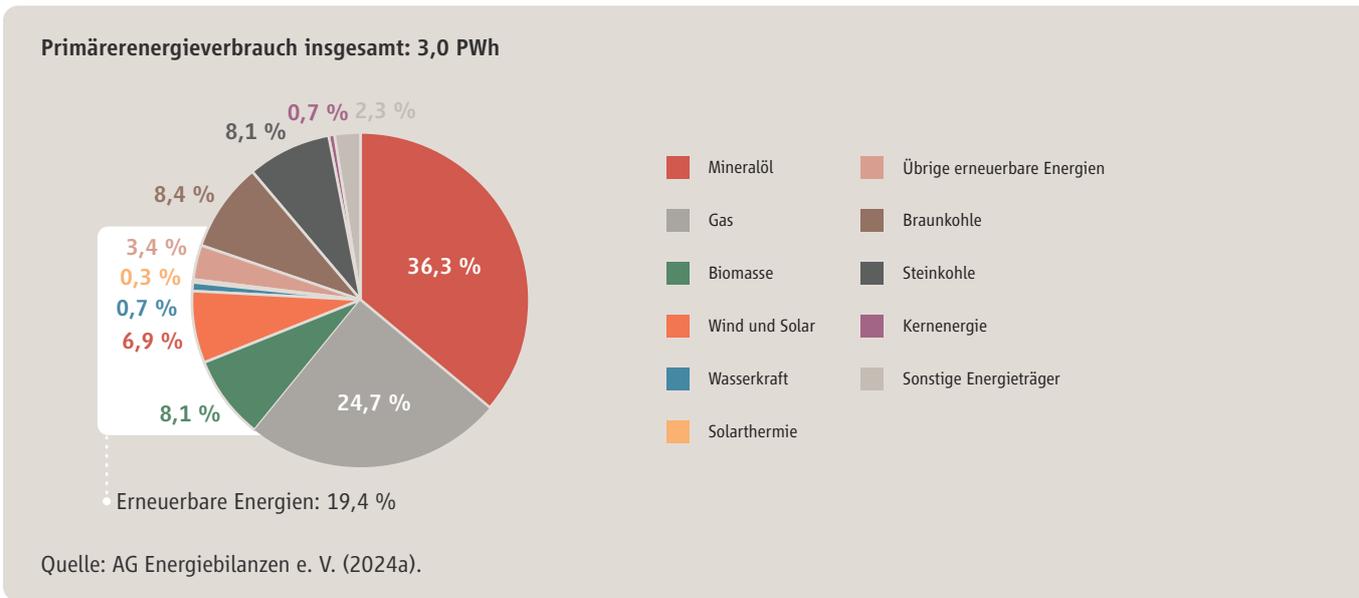
13 Vgl. Süßmann (2024).

14 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2021).

ihn durch technischen Fortschritt bei grünen Technologien unmöglich in etwa zwanzig Jahren bewältigen kann. Er liefe ja auf mehr als eine Verelffachung des Anteilswertes hinaus.

Aber natürlich hätte man jederzeit die Möglichkeit, den Anteilswert auch in der kurzen Frist weiter zu erhöhen, wenn man die Deindustrialisierung durch weitere Verbotsorgien forcieren würde. Es mag Idealisten geben, die das begrüßen würden.

Abbildung 5: *Energiemix Deutschland 2023 gemäß AG Energiebilanzen e. V. (Anteil am Primärenergieverbrauch)*



## V. Der Flutterstrom

Das Unterfangen, Deutschland mit der geballten Macht des Staates zum Verzicht auf fossile Brennstoffe in nur zwanzig Jahren zu zwingen, ist auch deshalb utopisch, weil der Wind- und Sonnenstrom unstete Flutterströme sind, mit denen allein Deutschland nicht zurechtkommt. Der Strom ist manchmal da und manchmal nicht, je nach Wetterlage. Und man kann ihn schwerlich regeln, um ihn an den sich ständig ändernden Bedarf der Volkswirtschaft anzupassen, der im Stunden-, Tages- und Wochentakt sowie vor allem mit den Jahreszeiten schwankt. Wind- und Sonnenstrom brauchen an ihrer Seite zwingend konventionellen, regelbaren Strom, dem dann nicht nur die Aufgabe zukommt, die Schwankung des Bedarfs mitzumachen, sondern zusätzlich noch durch gegenläufige Variation die Schwankungen

des grünen Stroms selbst auszugleichen.

Als nur wenige Solardächer und Windanlagen in Deutschland installiert waren, war das kein Problem, denn das Bisschen zusätzlicher Volatilität konnten die konventionellen Kraftwerke mithilfe der vorhandenen Stromleitungen leicht abfedern. Inzwischen gibt es aber zunehmende Probleme, denn der Anteil dieses Stroms an der gesamten Stromversorgung ist nun schon sehr hoch, während gleichzeitig nicht nur die gut regelbaren Atomkraftwerke vom Netz genommen wurden, sondern auch viele der ebenfalls zum Ausgleich der grünen Unwucht geeigneten Gas- und Kohlekraftwerke nicht mehr in Betrieb sind.

Nach den Angaben der AG Energiebilanzen e. V. lag der Anteil des Wind- und Sonnenstroms an der gesamten Stromerzeugung im Jahr 2024 bereits bei 43 Prozent.<sup>15</sup> Gleichzeitig wurden im Jahr 2024 nicht weniger als 33 Kohle- und Gaskraftwerke außer Betrieb genommen, so als könnten die vielen Wind- und Solarstromanlagen die Stromversorgung zuverlässig sichern.<sup>16</sup> Tatsächlich ist das nicht der Fall, denn wenn weder die Sonne scheint noch der Wind weht, wenn also eine Dunkelflaute vorliegt, nützt es nichts, hohe Marktanteile zu erreichen, weil immer mehr Wind- und Solaranlagen zur Verfügung stehen. Denn der viele Strom, den sie in günstigen Zeitperioden produzieren und dann teilweise noch exportieren, steht in den Dunkelflauten nicht zur Verfügung, und er kann auch nicht über die Jahreszeiten hinweg gespeichert werden.

Batteriespeicher, wie sie in Autos eingesetzt werden, reichen bei weitem nicht. Sie können ja nicht einmal den Strom, den die Autos im Winter selbst brauchen, im Sommer „tanken“. Batteriespeicher sind für wiederkehrende innertägliche Speicheraufgaben nützlich, doch schon beim Versuch, die Energie über mehr als nur ein, zwei Tage hinweg zu speichern, ist die Rentabilitätsschwelle erreicht. Und die Pumpspeicher, die wir in Deutschland haben, würden gerade reichen, einen allgemeinen Stromausfall für sieben bis acht Stunden auszugleichen.<sup>17</sup> Solche Speicher sind reine Kurzzeitspeicher. Für das saisonale Speicherproblem bieten sie keine Lösung. Eine mögliche Lösung würde nur ein System mit Wasserstoffspeichern bieten. Doch auch die sind vorläufig extrem teuer, unwirtschaftlich und weit entfernt von einer rentablen praktischen Umsetzung auf großtechnischer Basis. Das gilt sowohl für Wasserstoff, der in den Sommermonaten aus hiesigem Strom für die Nutzung im Winter gewonnen werden soll, als auch für Wasserstoff, der in den Wüsten gewonnen und

dann mit Tankern oder Pipelines nach Deutschland gebracht werden soll. Die technische Machbarkeit, die schon von Bölkow in den 1960er-Jahren demonstriert wurde, ist von der wirtschaftlichen Rentabilität noch meilenweit entfernt.

Wegen des hohen Anteils an grünem Strom leidet Deutschland schon heute unter dramatisch ansteigenden Strompreisen während der winterlichen Dunkelflauten, die häufig zur Advents- und Weihnachtszeit auftreten und manchmal einige Tage dauern. Der bedeckte Himmel bei Windstille ist geradezu typisch für diese Jahreszeit. Das zeigt sich auch an den stündlich quotierten Strompreisen an den Strombörsen, wo jeweils in Abhängigkeit von den Wettervorhersagen einen Tag im Voraus Stromangebot und -nachfrage zum Ausgleich gebracht werden. Für den 12. Dezember 2024 stieg der Strompreis dort auf 94 Cent je kWh und Kunden mit einem variablen Tarif mussten an dem betreffenden Tag selbst sogar bis zu 1,30 Euro je kWh bezahlen.<sup>18</sup> Hätte es nicht die Möglichkeit gegeben, französischen Atomstrom zu importieren, wäre wegen des exzessiven Rückbaus der konventionellen Kapazitäten in den letzten Jahren ein Blackout im Bereich des Möglichen gewesen. Das hatte auch den Bundesrechnungshof im Jahr 2024 veranlasst, die Rechnungen des Wirtschafts- und Energieministeriums als „unwahrscheinlichen ‚Best Case‘“ und als „wirklichkeitsfremd“ zu titulieren.<sup>19</sup>

Damit der Weg in den volatilen grünen Strom überhaupt funktioniert, bedarf es einer hinreichenden hohen konventionellen Kraftwerkskapazität. Der konventionelle Strom als solcher muss nicht allzu häufig fließen, wenn es genug Solarpaneele und Windräder gibt. Aber die konventionellen Kraftwerke müssen Gewehr bei Fuß stehen, bereit zum Einsatz, wenn Sonne und Wind nicht reichen. Die konventionelle Kapazität muss cum

---

15 Vgl. AG Energiebilanzen e. V. (2024b).

16 Vgl. Bundesnetzagentur (2025).

17 Sinn (2017), S. 136.

18 Vgl. Zinke (2024).

19 Vgl. Bundesrechnungshof (2024), S. 8.

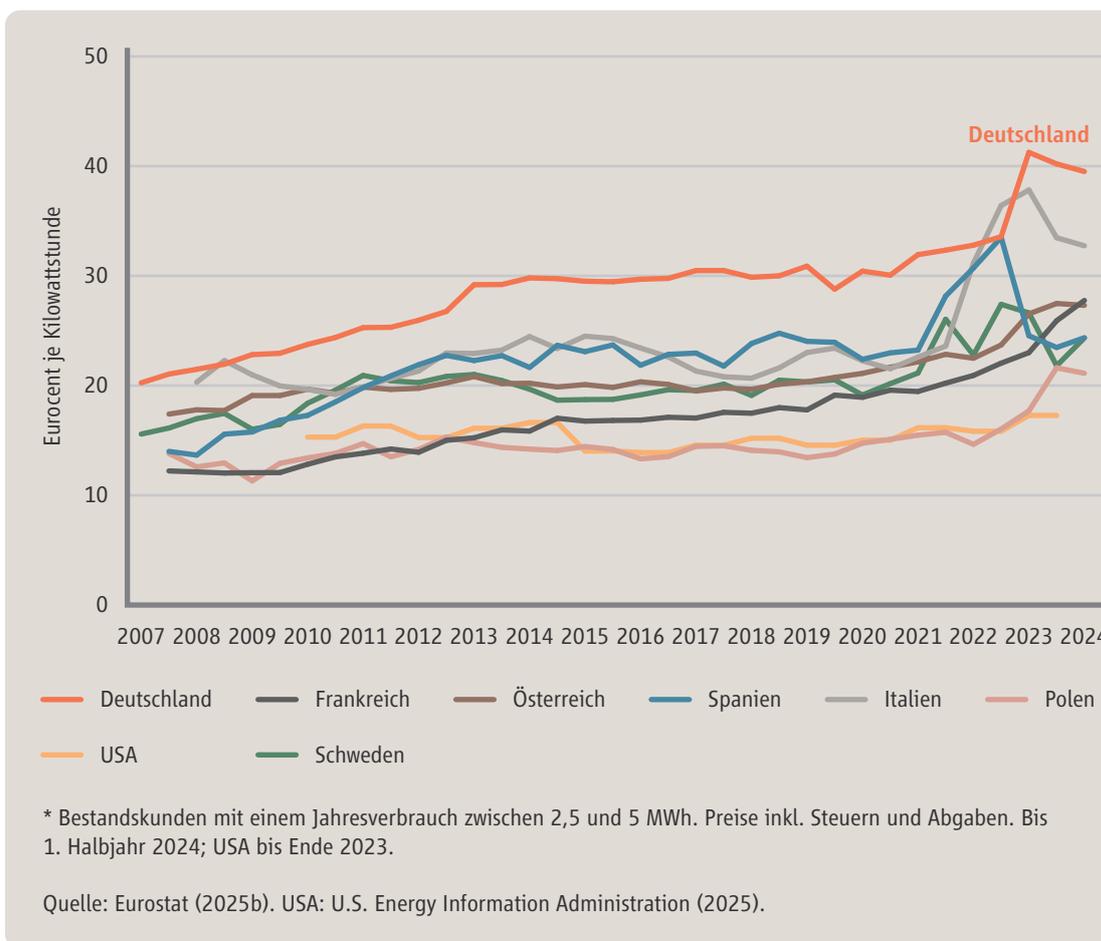
grano salis so groß bemessen sein, wie es auch ohne den grünen Strom nötig wäre, denn der Strom muss ja in der Dunkelflaute notfalls tagelang in fast der vollen Höhe erzeugt werden können. So gesehen spart der Wind- und Sonnenstrom zwar konventionelle Brennstoffe ein, doch nicht die konventionellen Kraftwerke selbst. Die Fixkosten dieser Anlagen in Form der Bezahlung der Belegschaft, der Finanzierung der Anlagen, des Ersatzes für Abschreibungen und der notwendigen Reparaturen kann man nicht einsparen.

Der Weg in den grünen Flatterstrom bedeutet doppelte Fixkosten: Zum einen für die neuen Windflügel und Solarpaneelen und zum anderen für den Erhalt der

alten Kraftwerke. Diese doppelten Fixkosten sind die hauptsächliche Erklärung für die im internationalen Vergleich sehr hohen Stromkosten.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der deutschen Stromkosten für Privathaushalte im internationalen Vergleich. Man sieht, wie sich diese Kosten im Laufe der Zeit immer stärker erhöht haben und am aktuellen Rand eine internationale Spitzenposition erreichen. Im Jahr 2024 lagen die Stromkosten im Durchschnitt der deutschen Haushalte bei 41 Cent je kWh. Es gibt kein vergleichbares Land auf der Erde, das an diesen Wert herankommt.

Abbildung 6: Die Entwicklung der Stromkosten für private Haushalte im internationalen Vergleich\*



Und dabei erfassen die den Kunden in Rechnung gestellten Stromkosten noch gar nicht alle Kosten, denn die grüne Stromwirtschaft erhält zum Ausgleich für

die 2023 abgeschaffte EEG-Umlage jedes Jahr milliardenschwere Zuschüsse aus Steuermitteln. Mit der EEG-Umlage wurden die Stromkunden belastet, um

den grünen Anlagen hohe Strompreise zu garantieren und zugleich das Recht zu gewähren, ihren Strom trotz dieser Preise vorrangig ins Netz einspeisen zu dürfen. Heute wird stattdessen der Steuerzahler belastet. In den Jahren vor ihrer Abschaffung betrug die EEG-Umlage meistens circa 6 Cent pro kWh. Die heutige Subvention, die dem grünen Strom gewährt wird und die versteckte Stromkosten darstellt, dürfte in etwa gleich hoch sein. Zieht man die Stromsteuer, die bei etwa 2 Cent pro kWh liegt, von der Subvention ab, so kommt man zu dem Schluss, dass die wahren volkswirtschaftlichen Stromkosten für Privathaushalte in Deutschland im Jahr 2024 durchschnittlich nicht „bloß“ 41 Cent pro kWh, sondern circa 45 Cent pro kWh betragen haben. Das entfernt Deutschland bei den Stromkosten noch weiter von allen anderen Ländern.

Dass die Sonne keine Rechnung schickt, wie der Journalist Franz Alt einmal meinte, stimmt zwar, doch schicken stattdessen die Betreiber der grünen Anlagen, die Betreiber der weiter benötigten konventionellen Kraftwerke und der Steuerstaat den Bürgern gleich drei Rechnungen auf einmal.

Preistreibend sind indes nicht nur die Maßnahmen zur Kompensation der möglichen Dunkelflauten, sondern auch die manchmal allzu hohen Einspeisungen von Wind- und/oder Sonnenstrom bei günstigen Wetterverhältnissen. Bisweilen schnell die Grünstromproduktion so plötzlich hoch, dass die konventionellen Anlagen nicht schnell genug heruntergefahren werden können. Die Netzbetreiber müssen den Strom dann häufig gegen Gebühren im Ausland entsorgen. Tatsächlich war der Strompreis auf dem „Day-Ahead-Markt“ im Jahr 2024 an 532 Stunden im Jahr null oder negativ. Das waren eineinhalb Stunden pro Tag im Durchschnitt des Jahres.<sup>20</sup>

Der zu negativen Preisen an das Ausland gelieferte Strom wurde bei der Berechnung des Grünstromanteils

in den einschlägigen Jubelstatistiken meistens so behandelt, als wäre er in Deutschland verwendet worden. In anderen Statistiken wurde er als nutzbringender Export behandelt. In Wahrheit handelte es sich um die kostenpflichtige Entsorgung eines Abfalls im Ausland. Auch die Entsorgungsgebühren sind Teil der deutschen Strompreise.

Werden Gaskraftwerke zum Ausgleich der Schwankungen des Wind- und Solarstroms eingesetzt, ist das Problem der negativen Strompreise geringer als bei Kohle- oder Atomkraftwerken, weil sie flexibler sind und selbst die innertäglichen Schwankungen ausgleichen können. Sie können bei Dunkelflauten verhindern, dass es zu Blackouts kommt und dass Ersatzstrom teuer im Ausland eingekauft werden muss. Und sie können im Fall sich plötzlich verbessernder Wetterverhältnisse schneller herunter gefahren werden. Sie haben schließlich keine Heizkessel, deren Erwärmung und Abkühlung nur langsam erfolgen kann.

Leider verlief der Ausbau des Bestandes an Gaskraftwerken sehr schleppend. Zuletzt hatte sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Verkehr am 11. September 2024 durchgerungen, Kraftwerkskapazitäten für den Gasbetrieb mit einer Kapazität von 12,5 GW auszuschreiben, doch mindestens 20 bis 25 GW werden nach Aussagen der Bundesnetzagentur und der vier Übertragungsnetzbetreiber benötigt.<sup>21</sup>

Eine solide Dauerlösung ist indes auch durch Gaskraftwerke nicht gesichert, denn bei einem weiteren Ausbau der Wind- und Solaranlagen wird es immer mehr Fälle geben, bei denen die Produktion grünen Stroms den Stromverbrauch übersteigt. Da hilft es auch nicht, sehr flexible Gaskraftwerke einzusetzen, denn weniger als nichts können sie nicht produzieren. Das ist ein ganz neues Problem, das zuletzt erst ansatzweise sichtbar wurde, weil die überschießenden Spitzen bislang noch selten waren. Das Problem wird aber bei einer weiteren

---

20 European Energy Exchange (2025).

21 Vgl. Consentec (2024).

Vergrößerung des Wind- und Sonnenstromanteils progressiv an Bedeutung gewinnen.<sup>22</sup> Gaskraftwerke können zwar Phasen mit schnell schwankender Stromproduktion sowie echte Dunkelflauten abpuffern, helfen aber nicht gegen Stromspitzen, die entstehen, wenn mehr grüner Strom erzeugt als verbraucht wird. Das Problem der negativen Strompreise wird deshalb bei einer Fortsetzung des Ausbaus der grünen Energien in den nächsten Jahren stark an Bedeutung gewinnen und die Netzbetreiber zwingen, immer mehr grünen Anlagen abzuschalten, was deren privatwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Rentabilität weiter verringern wird.

Ein weiteres Problem, das der forcierte Ausbau des grünen Stroms impliziert, liegt in dem Umstand, dass es ohne einen gewaltigen Ausbau der Struktur und des Volumens der innerdeutschen und internationalen Leitungskapazitäten immer schwieriger wird, den Ausgleich zwischen dem im Herbst und Frühjahr reichlichen Windstrom im Norden und dem im Sommer reichlichen Sonnenstrom im Süden zu finden. Bei geringem Eintrag der jeweiligen grünen Stromarten ins Netz ist dieser Ausgleich einfach, weil die Netzbetreiber noch freie Leitungskapazitäten finden, doch bei wachsenden Marktanteilen wird er immer schwieriger, weil dazu erst noch die Leitungen ausgebaut werden müssten, was aber aus vielerlei Gründen sehr schleppend vorangeht.

Derweil führt der Ausbau der Wind- und Sonnenstromkapazitäten zu absurden Entwicklungen durch sogenannte Redispatch-Maßnahmen der Netzbetreiber. Redispatch heißt, dass die Netzbetreiber konventionelle Kraftwerksbetreiber dafür bezahlen, dass sie mehr Strom liefern, als es sich für sie bei herrschenden Strompreisen ansonsten lohnen würde, um punktuelle Überlastungen von Stromleitungen zu vermeiden.

Wenn zum Beispiel im Norden Wind aufkommt, ohne dass im Süden zugleich mehr Sonne scheint, ergibt sich ein Spannungsgefälle, das zur Überlastung der in

Nord-Süd-Richtung verlaufenden Trassen führt, weil der Strom immer zu den Gebieten mit niedriger Spannung hinströmt. Zugleich sinkt in Deutschland der Strompreis auch im Süden, obwohl der Windstrom dort gar nicht hingelangt, weil eine regionale Preisdifferenzierung in Deutschland verboten ist. Das veranlasst die Betreiber konventioneller Kraftwerke im Süden, ihre Leistung wegen des Windstroms im Norden zurückzunehmen, obwohl der zusätzliche Windstrom aus dem Norden wegen der schwachen Leitungen gar nicht angeliefert werden kann. Die Folge ist eine weitere Vergrößerung des Spannungsgefälles, was die Gefahr eines Durchbrennens der Leitungssicherungen weiter erhöht. Damit das nicht passiert, müssen die Netzbetreiber die Kraftwerke im Süden dafür bezahlen, dass sie die Spannung im Süden künstlich hochtreiben, und zwar so viel, dass sowohl das primäre Spannungsgefälle aufgrund des vermehrten Windstroms im Norden als auch das sekundäre Gefälle aufgrund der Abschaltungen der konventionellen Kraftwerke im Süden vermieden wird. Diese sogenannten Redispatch-Maßnahmen sind nicht nur teuer für die Stromkunden, sie bedeuten auch, dass per Saldo ein Mehr an Windstrom im Norden ein Mehr an konventionellem Strom im Süden induzieren kann. Das drückt dann an solchen Tagen zusätzlich auf die Strompreise, während zugleich der jahresdurchschnittliche Strompreis wegen der teuren Redispatch-Maßnahmen steigt. Umgekehrtes passiert, wenn im Süden plötzlich mehr Sonne scheint, während im Norden normale Windverhältnisse vorliegen. Der Strom will dann aus technischen Gründen in den Norden fließen und muss durch konventionelle Kraftwerke im Norden, die eine Gegenspannung erzeugen, daran gehindert werden, dass er es tut. Der wechselseitige Selbstverstärkungseffekt durch das Redispatch könnte zu den Gründen für die vielen Tage mit negativen Strompreisen im Jahr 2024 beigetragen haben.

Der Umfang der nötigen Redispatch-Maßnahmen und der entsprechenden Kosten für die Netzbetreiber und

---

<sup>22</sup> Eine ausführliche Diskussion und Warnung mit expliziten Berechnungen dazu auf der Basis stündlicher Einspeisedaten für Deutschland findet man bei Sinn (2017), Abschnitte 6-8, insbesondere Abbildung 8.

die Verbraucher ließe sich verringern, wenn man, wie Grimm und Ockenfels (2024) es vorschlagen, Deutschland in unterschiedliche Strompreiszonen aufteilt. Dann würden die Preise nur in dem vom Wetterstrom begünstigten Landesteil fallen, und in dem jeweils anderen Landesteil hätten die Betreiber konventioneller Kraftwerke weniger Veranlassung, ihre Kraftwerke vom Netz zu nehmen. Dementsprechend müssten auch weniger konventionelle Kraftwerke durch ein Redispatch zur Mehrproduktion veranlasst werden. Ganz vermeiden ließe sich der Redispatch allerdings nicht, denn er ist aus technischen Gründen grundsätzlich noch immer erforderlich, um den Primäreffekt einer asymmetrischen

Spannungserhöhung auf den Nord-Süd-Leitungen abzublocken.

Das alles zeigt, wie schwierig es ist, die Stromversorgung in einer Volkswirtschaft auf Wind- und Sonnenstrom umzustellen. Die Bändigung des Flatterstroms ist eine Aufgabe, deren Dimensionen sich die verantwortlichen Politiker seinerzeit vermutlich nicht klargemacht hatten.<sup>23</sup>

## VI. Wie es weitergehen könnte

Ungeachtet der Schwierigkeiten der Energiewende hat Deutschland inzwischen Hunderte von Milliarden Euro in den Ausbau einer grünen Strominfrastruktur im Großen wie im Kleinen – auf der Haushaltsebene – investiert. Die Kosten dafür sind versunken, genauso wie die Kosten alter Atomkraftwerke oder alter Kohlekraftwerke. Deshalb muss man heute von dem Zustand ausgehen, in dem sich das Land befindet.

Wenn nun eine Energieform noch zulasten einer anderen erweitert werden soll, so rentiert sich diese Erweiterung unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nur dann, wenn ihre Durchschnittskosten (einschließlich der Fixkosten) kleiner als die Grenzkosten der anderen Form sind, die zu ersetzen ist. Das spricht zunächst einmal dagegen, Anlagen außer Betrieb zu nehmen, die es schon gibt, denn was schon da ist, hat bei der ökonomischen Vergleichsrechnung den Vorteil, dass alte Kosten, an denen nichts zu ändern ist, nicht mehr zu berücksichtigen sind. Der Verzicht auf bestehende fossile Kohlekraftwerke, auf bestehende grüne Anlagen und auf die Wiederinbetriebnahme noch vorhandener Atomkraftwerke erscheint als gleichermaßen verfehlt.

Aber es sind nicht nur solche engeren betriebswirtschaftlichen Aspekte, sondern auch übergeordnete volkswirtschaftliche Wirkungen zu bedenken. So ist es von Bedeutung, dass die grüne Energie den Vorteil hat, dass sie im Inland entsteht. Der Wind und die Sonne, die sie nutzt, sind nun einmal hierzulande vorhanden, und sie werden auch in der größten internationalen Krise nicht versiegen. Das ist ein Sicherheitsaspekt, den man nicht von der Hand weisen sollte. Obwohl zur Pufferung dieses Stroms konventionelle Kraftwerke gebraucht werden, lässt sich zumindest der störanfällige Import der Brennstoffe auf nicht kontrollierbaren Verkehrswegen verringern. Wegen der Lagerfähigkeit dieser Brennstoffe wird es möglich, auch ohne laufenden Nachschub Strom zu produzieren. Die lagerbaren Bestände solcher Brennstoffe, seien es Kohle-, Gas- oder Uranlager, halten bei einer Unterbrechung der weltweiten Lieferketten umso länger, je mehr Wind- und Sonnenstrom erzeugt wird, egal ob er ins Netz eingespeist oder für den Eigenbedarf genutzt wird.

Und sofern der Eigenverbrauch mittels intelligenter Regelsysteme und durch den Einsatz von Batteriespeichern

---

23 Im Vortrag „Energiewende ins Nichts“ wurde die Flatterhaftigkeit vom Autor bereits problematisiert: Sinn (2013). Man vergleiche auch den darauf aufbauenden Fachaufsatz in Sinn (2017).

mit der Verfügbarkeit von selbst erzeugtem Wind- und Sonnenstrom wenigstens für kurze Zeit synchronisiert werden kann, wird das Netz bei den kurzen Frequenzen im Lastwechsel stabilisiert.

Zu den volkswirtschaftlichen Aspekten gehört auch und insbesondere die mögliche Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, um die es bei der grünen Revolution in allererster Linie ging. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß verstärkt nach den heutigen Erkenntnissen der Klimawissenschaftler den Klimawandel und ruft die allseits befürchteten Sekundärwirkungen auf die Natur hervor, zu denen zum Beispiel die Verstärkung der Stürme, Hochwasserkatastrophen, der Anstieg des Meeresspiegels durch das Schmelzen des Grönlandeises sowie die Verlagerung der bewohnbaren Teile des Planeten gehört, was Unfrieden stiftende Migrationsbewegungen auslöst. Diese zentralen Vorteile der Wind- und Sonnenenergie darf man nicht aus dem Auge lassen, und sie sprechen grundsätzlich dafür, die grüne Energie nach technischem und ökonomischem Vermögen zu erhalten und womöglich auch weiter auszubauen.

Allerdings sollte der Ausbau mit Augenmaß und ruhiger Hand erfolgen, und zwar so, dass zunächst die neuen Strukturen aufgebaut und erst dann, wenn sie wirklich funktionieren, in einem zweiten Schritt die alten abgebaut werden. Die vorausseilende Zerstörungswut, die die grüne Politik der letzten Jahre gekennzeichnet hat, ist das Kennzeichen einer hastigen Revolution, nicht jedoch einer klugen und bedachten Transformationsstrategie, die Maß und Mitte bewahrt.

Der Ausbau sollte darüber hinaus gemeinsam mit allen europäischen Staaten, den anderen großen Ländern der Welt, insbesondere den USA, China, Indien und Brasilien erfolgen, damit nicht jene Staaten das Nachsehen haben, die sich um das Weltklima kümmern, während die anderen einen für sie vorteilhaften Kurs unverändert weiterfahren.

Wenn die koordinierte Aktion nicht gelingt, dann ist freilich die Frage, ob der unilaterale Verzicht auf den Einsatz fossiler Brennstoffe, wie ihn die EU und allen voran Deutschland betreibt, überhaupt von Nutzen ist, wenn doch diese Brennstoffe nicht auf europäischem Territorium gewonnen werden, sondern importiert werden müssen. Es drängt sich zumindest der Verdacht auf, dass ein solcher Verzicht dazu führen könnte, dass diese Brennstoffe dann anderswo auf der Welt zu fallenden Preisen verbraucht und verbrannt werden. In diesem Fall stünde der Deindustrialisierungsgefahr kein Klimanutzen gegenüber. Es ist bemerkenswert, dass Deutschland, welches durch

- den forcierten Ausbau des Wind- und Sonnenstroms,
  - den Ausstieg aus der Kernkraft,
  - die Zurückdrängung der Verbrennungsmotoren,
  - den Ausstieg aus der Kohle
- und perspektivisch auch noch durch
- den Abbau seiner Gasnetze

seine Existenz als global tätige Industrienation aufs Spiel setzt, diese wichtigste aller Fragen niemals öffentlich diskutiert hat, sondern sich mit einer Mischung aus vordergründig-semanticischem Vokabular im Großen und technischen Schwärmereien im Kleinen um die Diskussion der angebotsseitigen Fragen der Klimapolitik gedrückt hat. Dass auch in diesem Beitrag die Frage, wo die durch die Klimapolitik in Europa eingesparten Kohlenstoffmengen letztendlich bleiben – in der Erde oder im Feuer anderer Erdteile –, nicht behandelt wird sollte man nicht als Missachtung verstehen. Tatsächlich ist es nur der Versuch, eine für den hypothetischen Fall der weltweiten Kooperation sinnvolle Politik auf nationaler und europäischer Ebene zu umreißen. Zu der Frage, was andernfalls zu tun wäre, hat sich der Autor an anderer Stelle geäußert Sinn (2008, 2022, 2023a).

## VII. Die Schlussfolgerungen

Dies sind die Schlussfolgerungen aus dieser kurzen Abhandlung:

1. Deutschlands Wachstumstrend ist seit 2018 gebrochen. Deutschland wurde damit in den letzten Jahren zum Schlusslicht beim Wachstum der OECD-Länder.
2. Deutschland befindet sich seit dem Trendbruch 2018 in einer strukturellen Phase der Deindustrialisierung, die fast alle Industriebranchen erfasst hat, sich aber auf den Automobilbau, die Chemie und den Maschinenbau konzentriert. Nachbarländer wie die Schweiz und Österreich sind trotz ebenfalls starker Industrien weniger betroffen. Auch die EU-Industrie im Ganzen entwickelt sich besser als die deutsche Industrie.
3. Die Deindustrialisierung wurde durch eine Abschaltorgie im Energiebereich induziert, die perspektivisch sämtliche fossile Brennstoffe und Verbrennungsmaschinen in den kommenden zwanzig Jahren ausmerzen will.
4. Die Deindustrialisierung wurde darüber hinaus geradezu erzwungen durch das Energieeffizienzgesetz, das eine Halbierung des Energieverbrauchs ungeachtet der Frage verlangt, ob die Energie grün oder fossilen Ursprungs ist. Den Unternehmen bleibt nach diesem Gesetz keine Möglichkeit mehr, die fossile Energie durch grüne Energie zu ersetzen. Das Energieeffizienzgesetz ist in Wahrheit ein Deindustrialisierungsgesetz.
5. Beim Atomausstieg ist Deutschland der Geisterfahrer. Außer vielleicht Taiwan auf der anderen Seite der Erde folgt niemand nach. In vielen Ländern der Erde ist demgegenüber eine Renaissance der Atomkraft zu verzeichnen, weil sie regelbare und CO<sub>2</sub>-freie Stromenergie erzeugt und die Sicherheitsprobleme in den Griff bekommen hat. Viele Start-ups sind dabei, modulare Kleinreaktoren zu entwickeln, die den Strom direkt in der Nähe der Verbraucher produzieren.
6. Deutschland will den Verbrauch fossiler Brennstoffe bis zum Jahr 2045, also in nur zwanzig Jahren, vollkommen verbieten, offenbar weil es große Hoffnungen auf den Wind- und Sonnenstrom setzt. Dabei lag im Jahr 2023 der Anteil des Wind- und Sonnenstroms am gesamten Primärenergieverbrauch der Bundesrepublik Deutschland erst bei sieben Prozent und die restliche grüne Energie machte etwa zwölf Prozent aus. Der Anteilswert des Wind- und Sonnenstroms müsste sich demnach in der Zeitspanne von 2023 bis 2045 verelffachen. Das ist eine utopische Vorstellung, es sei denn, nach dem Untergang der DDR-Industrie nähme man nun auch noch eine ebenso rigide Deindustrialisierung des Westens in Kauf.
7. Die grüne Energie aus Wind und Sonnenlicht ist flatterhaft und in dieser Form allein nicht nutzbar. Da zum Ausgleich saisonaler Wetterschwankungen Stromspeicher nicht zur Verfügung stehen, kommt nur eine Pufferung mit konventioneller Stromenergie infrage. Konventionelle Kraftwerke müssen für den permanenten Ausgleich der Volatilität des grünen Stroms bis hin zur Abdeckung der Dunkelflauten sorgen. Die daher unerlässliche Duplizität der Energiesysteme führte zu einer Duplizität der Fixkosten der Systeme und hat Deutschland weltweit zum Spitzenreiter bei den Stromkosten der privaten Haushalte gemacht. Die jahrelang von höchsten Stellen verbreitete Vorstellung, der Weg in die grüne Energie verringere die Stromkosten und erzeuge in Deutschland außerdem noch ein neues Wirtschaftswachstum, erwies sich als Blütenraum.
8. Als neues Problem der Stromversorgung wird mit dessen wachsendem Marktanteil das Problem der

zeitweise die Stromnachfrage überschießenden Stromspitzen hinzutreten. Solche Spitzen, die an Wochenenden bei hohem Winddruck und starkem Sonnenschein auftreten, können nicht sinnvoll verwertet werden, solange Langzeitspeicher fehlen. Funktionierende und preislich vertretbare Langzeitspeicher in dem benötigten Ausmaß sind nicht in Sicht.<sup>24</sup> Schon im Jahr 2024 gab es in Deutschland im Durchschnitt etwa eineinhalb Stunden mit negativen Strompreisen oder solchen von null Euro pro kWh, weil die konventionellen Kraftwerke an sonnigen Windtagen nicht schnell genug heruntergefahren werden konnten. Dieses Problem wird sich durch Stromspitzen, die den Verbrauch übersteigen, bei einem weiteren Ausbau des Wind- und Solarstroms dramatisch verschärfen. Der grüne Kurs wird an natürliche Grenzen stoßen.

9. Dessen ungeachtet ist der potenzielle Umweltnutzen und vor allem der Gewinn an Schutz gegenüber einer Unterbrechung der Energiezufuhr in Krisenzeiten zu würdigen, die der grüne Strom zu bieten in der Lage ist. Die nicht subventionierte, privatwirtschaftlich zustande kommende Selbsterzeugung grünen Stroms für den Eigenverbrauch bleibt deshalb ein sinnvoller Teil der Energiewende, zumal, wenn sie mit privaten Mitteln um Kurzzeitspeicher zur Überbrückung kurzfristiger Wetterschwankungen ergänzt wird.

10. Die grüne Strategie impliziert wegen der Wetterabhängigkeit des Stroms riesige erratisch kreuz und quer verlaufende Stromflüsse innerhalb Deutschlands und auch zu den Grenzregionen der Nachbarländer hin. Diese Stromflüsse haben mit den alten Stromflüssen zur Zeit der konventionellen Kraftwerke wenig zu tun und brauchen deshalb großenteils andere Leitungen. Solange die nicht gebaut sind, müssen die dann unvermeidlichen punktuellen Netzüberlastungen mit aufwendigen und ökologisch bisweilen widersinnigen Redispatch-Maßnahmen

aufgefangen werden. Diese Maßnahmen sind also nicht nur nötig, um Dunkelflauten auszugleichen, sondern zunehmend auch, um punktuell hohe Stromspeisungen zum Schutz vor Überlastungen der Leitungen durch Gegenspannungen zurückzudrängen, die von konventionellen Kraftwerken erzeugt werden müssen. Um den regional überschießenden grünen Strom sinnvoll nutzen zu können, ist es erforderlich, das innerdeutsche Stromnetz und die Netze beiderseits der Landesgrenzen mit hohem Aufwand zu verstärken.

11. Deutschland sind Maß und Mitte bei seiner Energierevolution verloren gegangen. Das Land hat sich von einer rationalen Begründung der Klimapolitik gelöst und sich in ideologische Höhen geschraubt, von denen aus der wirtschaftliche Absturz droht. Die Politik sollte sich genau überlegen, ob sie die energiepolitischen Ausstiegsszenarien, die sie während der Merkel-Zeit und der Zeit der rot-grünen Regierung im Verein mit der EU zum Gesetz gemacht hat, in dieser rigiden Form beibehalten sollte. Auf jeden Fall sollte sie sofort mit der weiteren Zerstörung funktionierender Infrastruktur im Energiebereich aufhören und neue Wege der CO<sub>2</sub>-Reduktion erst einmal austesten, bevor sie das gesamte Volk den Weg in eine ungewisse Zukunft weitergehen lässt.

---

24 Siehe Sinn (2017).

## Literaturverzeichnis

- AG Energiebilanzen e. V. (2024a), *Auswertungstabellen zur Energiebilanz 1990 bis 2023*, zuletzt abgerufen am 12. Oktober 2024, <https://ag-energiebilanzen.de/daten-und-fakten/auswertungstabellen/>.
- AG Energiebilanzen e. V. (2024b), *Stromerzeugung nach Energieträgern (Strommix) von 1990 bis 2024 (in TWh) Deutschland insgesamt*, zuletzt abgerufen am 12. Dezember 2024, <https://ag-energiebilanzen.de/daten-und-fakten/zusatzinformationen/>.
- Agora Energiewende (2025), *Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2024*, zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025, <https://www.agora-energie-wende.de/publikationen/die-energie-wende-in-deutschland-stand-der-dinge-2024#c1055>.
- Balassa, B. (1964), "The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal", *Journal of Political Economy* 72, S. 584-596, <https://www.jstor.org/stable/1829464>.
- Bundes-Klimaschutzgesetz (2019 und 2024), *Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513)*, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist, insbesondere Paragraf 3, <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.
- Bundesnetzagentur (2025), *Kraftwerksliste der Bundesnetzagentur (Stand: 21. November 2024)*, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Elekt-rizitaetundGas/Versorgungssicherheit/Erzeugungskapazitaeten/Kraftwerksliste/start.html>.
- Bundesrechnungshof (2024), *Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit und Umweltverträglichkeit der Stromversorgung*, zuletzt abgerufen am 7. März 2024, [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/energiewende-volltext.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/energiewende-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- Bundesverfassungsgericht (2021), *Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, – 1 BvR 78/20, – 1 BvR 96/20, – 1 BvR 288/20 (Klimaschutz)*, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618.html?nn=68080](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html?nn=68080).
- Consentec (2024), *Ausarbeitung eines Kapazitätsmechanismus für den deutschen Strommarkt*, Studie im Auftrag von Amprion GmbH, TenneT TSO GmbH, 50Hertz Transmission GmbH, TransnetBW GmbH, Mai, [https://www.netztransparenz.de/xsproxy/api/staticfiles/ntp-relaunch/dokumente/strommarktde-sign/4%C3%BCnb-studie%20zur%20ausarbeitung%20eines%20kapazit%C3%A4tsmechanismus%20f%C3%BCr%20den%20deutschen%20strommarkt/consentecologic\\_4%C3%BCnb\\_kapm\\_endbericht\\_final\\_inkl.begleitschreiben.pdf](https://www.netztransparenz.de/xsproxy/api/staticfiles/ntp-relaunch/dokumente/strommarktde-sign/4%C3%BCnb-studie%20zur%20ausarbeitung%20eines%20kapazit%C3%A4tsmechanismus%20f%C3%BCr%20den%20deutschen%20strommarkt/consentecologic_4%C3%BCnb_kapm_endbericht_final_inkl.begleitschreiben.pdf).
- European Energy Exchange (2025), *Day-Ahead Auction*, abgerufen über die Macrobond-Lizenz am 7. Januar 2025, <https://www.epexspot.com/en>.
- European Environment Agency (2025), *EEA Greenhouse Gases – Data Viewer*, zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025, <http://dataservice.eea.europa.eu/PivotApp/pivot.aspx?pivotid=475>.

- Eurostat (2025a), Datenbank, Detaillierte Datensätze, *Industrie, Handel und Dienstleistungen*, Konjunkturstatistik, Industrie, Produktion in der Industrie, Produktion in der Industrie – monatliche Daten (sts\_inpr\_m), zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sts\\_inpr\\_m\\_\\_custom\\_15107369/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sts_inpr_m__custom_15107369/default/table).
- Eurostat (2025b), Datenbank, Detaillierte Datensätze, *Umwelt und Energie*, Energie, Energiestatistik – Preise, Energiestatistik – Preise Gas und Elektrizität (ab 2007), Preise Elektrizität für Haushaltskunden, ab 2007 – halbjährliche Daten (nrg\_pc\_204), zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg\\_pc\\_204\\_\\_custom\\_15118681/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_pc_204__custom_15118681/default/table).
- Energieeffizienzgesetz (2023), *Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz in Deutschland (Energieeffizienzgesetz – EnEFG)*, *Energieeffizienzgesetz vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 309)*, zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025, <https://www.gesetze-im-internet.de/enefg/BJNR1350B0023.html>.
- Europäische Kommission (2019), „Der europäische Grüne Deal legt dar, wie Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent gemacht werden kann, indem die Konjunktur angekurbelt, die Gesundheit und die Lebensqualität der Menschen verbessert, die Natur geschützt“, *Pressemitteilung*, 11. Dezember 2019, Brüssel, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip\\_19\\_6691/IP\\_19\\_6691\\_DE.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_19_6691/IP_19_6691_DE.pdf).
- Europäische Kommission (2021), „Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“)\", *Amtsblatt der Europäischen Kommission* L 243/1, 9. Juli 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>.
- Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (2024), *Kernenergie weltweit 2024*, zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025, <https://www.grs.de/de/aktuelles/kernenergie-weltweit-2024>.
- Greive, M. und J. Olk (2023), „Das sagen Ökonomen zur Vision des Kanzlers“, *Handelsblatt online*, zuletzt abgerufen am 13. März 2023, <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/neues-wirtschaftswunder-das-sagen-oekonomen-zur-vision-des-kanzlers/29030392.html>.
- Grimm, V. und A. Ockenfels (2024), „Wie der Strommarkt noch zu retten ist“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, zuletzt abgerufen am 9. Oktober 2024, Nr. 235, S. 18, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/guenstiger-und-sicherer-strom-wie-der-strommarkt-noch-zu-retten-ist-110033889.html>.
- ifo Institut (2020), *Sustainable Finance – Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben*, ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, München.
- IWF (2024), *World Economic Outlook*, Oktober 2024, Gross Domestic Product, Constant Prices.
- Samuelson, P. A. (1964), „Theoretical Notes on Trade Problems“, *Review of Economics and Statistics* 23, S. 1-60, <http://digamo.free.fr/samu1964.pdf>.

- Sinn, H.-W. und M. Reutter (2000), „Die Mindestinflationsrate für die Euro-Länder“, *ifo Schnelldienst* 53, 2000, S. 23-26, <https://www.hanswernersinn.de/de/publ-mindestinflationsrate-euro-ifo-sd-2000>.
- Sinn, H.-W. (2008), *Das grüne Paradoxon: Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik*. Econ Verlag, Berlin.
- Sinn, H.-W. (2013), „Energiewende ins Nichts“, *Weihnachtsvorlesung* am 16. Dezember 2013 in der Großen Aula der Ludwig-Maximilians-Universität, <https://youtu.be/jm9h0MJ2swo?feature=shared>.
- Sinn, H.-W. (2017), „Buffering Volatility: A Study on the Limits of Germany’s Energy Revolution“, *European Economic Review* 99, Oktober, S. 130-150, *CESifo Working Paper* No. 5950, Juni 2016 und *NBER Working Paper*, Nr. 22467, Juli 2016, [https://www.hanswernersinn.de/de/2017\\_EER\\_Buffering\\_Volatility](https://www.hanswernersinn.de/de/2017_EER_Buffering_Volatility).
- Sinn, H.-W. (2019), „Wie retten wir das Klima und wie nicht?“, *Weihnachtsvorlesung* am 16. Dezember 2019, in der Großen Aula der Ludwig-Maximilians-Universität, <https://www.hanswernersinn.de/de/video-vortrag-wie-retten-wir-das-klima-und-wie-nicht-16122019>.
- Sinn, H.-W. (2022), „Kein Alleingang in der Klimapolitik“, *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Februar 2022, Nr. 42, S. 28, <https://www.hanswernersinn.de/de/klimapolitik-corona-natuerliches-experiment-nzz-19022022>.
- Sinn, H.-W. (2023a), „Ein Plädoyer gegen Alleingänge in der Klimapolitik“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. August 2023, Nr. 196, S. 19, <https://www.hanswernersinn.de/de/plaedoyer-gegen-alleingaenge-klimapolitik-faz-24082023>.
- Sinn, H.-W. (2023b), „Der Extremismus in der Energiepolitik am Beispiel Deutschlands und der EU“, *Vorlesung am IWP Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern*, Youtube, 6. September 2023, <https://www.hanswernersinn.de/de/video-extremistische-klimapolitik-iwp-06092023>.
- Sinn, H.-W. (2024a), „Die deutsche Krise und die notwendige Revision der europäischen Klimapolitik“, *Vorlesung an der Universität Osnabrück*, 30. Oktober 2024.
- Sinn, H.-W. (2024b), „Wir Geisterfahrer“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. November 2024, Nr. 272, S. 20, <https://www.hanswernersinn.de/de/wir-geisterfahrer-faz-21112024>.
- Statistisches Bundesamt (2025), „Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2024 um 0,2 % gesunken“, *Pressemitteilung* Nr. 019 vom 15. Januar 2025, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25\\_019\\_811.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_019_811.html).
- Süßmann, J. (2024), „Olaf Scholz kündigt „Wachstumsturbo“ an“, *Zeit online*, 3. Juli 2024, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2024-07/olaf-scholz-bundeskanzler-regierungsbefragung-bundestag>.
- Tagesschau.de (2022), „Renaissance der französischen Atomkraft“, *Tagesschau.de*, 10. Februar 2022, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/frankreich-windparks-101.html>.
- United Nations (2025), *Climate Change*, GHG data from UNFCCC, Time Series, GHG total without LULUCF, in kt CO<sub>2</sub> equivalent, [https://di.unfccc.int/time\\_series](https://di.unfccc.int/time_series).

U.S. Energy Information Administration (2025), Monthly Energy Review, Energy Prices, *Table 9.8: Average prices of electricity to ultimate customers*, zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025, <https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/>.

Wikipedia (2025), *List of Commercial Nuclear Reactors*, zuletzt abgerufen am 26. Januar 2025, [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_commercial\\_nuclear\\_reactors](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_commercial_nuclear_reactors).

WNA – World Nuclear Association (2025), *World Nuclear Power Reactors & Uranium Requirements*, zuletzt abgerufen am 7. Januar 2025, <https://world-nuclear.org/information-library/facts-and-figures/world-nuclear-power-reactors-and-uranium-requireme>.

Zeitler, F.-Ch. und S. Wolf (2020), „Nachhaltigkeit in der Finanzwirtschaft“, (Sustainable Finance). Auf die Kraft der Sozialen Marktwirtschaft vertrauen – Investitionslenkung und bürokratische Planwirtschaft vermeiden, *Wirtschaftsbeirat Bayern*, München, <https://www.wbu.de/media/news/positionen/positionspapiere/20200514-positionspapier-sustainable-finance.pdf>.

Zinke, O. (2024), „Strompreise explodieren: 94 Cent am Spotmarkt – 130 Cent für Stromkunden“, *Agararheute.com*, zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2024, <https://www.agrarheute.com/energie/strom/strompreise-explodieren-94-cent-spotmarkt-130-cent-fuer-stromkunden-630064>.



# Familienunternehmen und EU – Gemeinsame Verantwortung für die Zukunft Europas

von Prof. Dr. Kay Windthorst

Die Europäische Union (EU) ist in einen Sog verschiedener Kräfte geraten, die den Frieden, die Sicherheit und den Wohlstand ihrer Bürgerinnen und Bürger bedrohen. Der nun schon drei Jahre dauernde Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, die von weiten Teilen der Bevölkerung als bedrohlich empfundene Einwanderungswelle, die Rivalität zwischen den USA und China sowie die nicht vorhersehbaren Auswirkungen der erneuten Präsidentschaft von Donald Trump schaffen eine hoch volatile Situation mit großen, kaum kalkulierbaren Risiken. Diese äußeren Bedrohungen treffen auf eine Wirtschaft in Deutschland, die nicht zuletzt wegen eines

unübersehbaren Reformstaus und einer unentschlossenen politischen Führung in eine Rezession geraten ist. In dieser Situation kommt es darauf an, die Kräfte zu bündeln und gemeinsam entschlossen zu handeln. Dieser Appell richtet sich im wirtschaftlichen Bereich vor allem an die Familienunternehmen und die EU, da sie hier als zentrale Akteure in unterschiedlichen Rollen eine besondere Verantwortung tragen. Werden sie dieser Aufgabe gerecht? Das soll nachfolgend untersucht werden. Dabei soll auch geklärt werden, welche Maßnahmen notwendig sind, um diese Verantwortung künftig (noch) besser wahrzunehmen.

## I. Die Rolle von Familienunternehmen in der Union

Die Rolle von Familienunternehmen wird durch ihre Aufgaben und Bedeutung bestimmt. Bevor darauf eingegangen wird, ist zu klären, was unter einem Familienunternehmen im nationalen und europäischen Kontext zu verstehen ist.

### 1. Begriff des Familienunternehmens

Der scheinbar selbstverständliche verbreitete Gebrauch des Begriffs „Familienunternehmen“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich eine allgemein anerkannte Definition zu diesem Begriff bisher nicht durchgesetzt hat.<sup>1</sup> Das ist auch nicht zwingend erforderlich, weil sich auf nationaler und unionaler Ebene ein gemeinsames Verständnis zu den Wesensmerkmalen eines

Familienunternehmens herausgebildet hat, das eine Ein- und Abgrenzung dieses Unternehmenstyps ermöglicht.

#### a) Konstituierende Merkmale eines Familienunternehmens

Danach ist ein Familienunternehmen dadurch gekennzeichnet, dass jedenfalls eine Familie aufgrund ihrer Stimmrechts- und/oder Anteilsmehrheit an dem Unternehmen entweder dieses durch Familienmitglieder selbst führt<sup>2</sup> oder die Unternehmensführung durch Nicht-Familienmitglieder (Externe) zumindest kontrolliert und steuert.<sup>3</sup> Dagegen kommt es für die Einordnung als Familienunternehmen nicht auf Umsatz, Mitarbeiterzahl, Rechtsform und Kapitalmarktorientierung

---

1 Vgl. A. Gregorič/M. S. Rapp/I. Requejo, Listed Family Firms in Europe: Relevance, Characteristics and Performance, 2022, S. 6 mit FuBn. 12 weisen auf annähernd 200 Definitionen hin.

2 Man spricht insoweit von eigentümergeführten Familienunternehmen, K. Windthorst, Die Krisenresilienz des Familienunternehmens: Der Beitrag der Corporate und Family Governance, 2021, S. 25 f.

3 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 2), S. 26 f.

an.<sup>4</sup> Entscheidend ist vielmehr die untrennbare Verknüpfung der Subsysteme „Familie“, „Eigentümer“ und „Unternehmen“.<sup>5</sup>

Die EU geht ebenfalls von diesem strukturellen Ansatz aus und stellt auf das „ultimate owner-Modell“, also die alleinigen oder zumindest mehrheitlichen Entscheidungsrechte ab. Allerdings soll hierfür bei börsennotierten Unternehmen schon eine durch die Unternehmensanteile begründete Quote von 25 Prozent der Entscheidungsrechte ausreichen.<sup>6</sup> Für die Untersuchung ist diese Abstufung nicht weiter relevant, weil sie den grundsätzlichen Ansatz der Definition eines Familienunternehmens nicht in Frage stellt, der für die Einordnung maßgeblich ist.

#### b) Abgrenzung zu KMU

Die Abkürzung „KMU“ steht für Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen. Nach der Definition der EU sind dies Unternehmen, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen Euro beläuft.<sup>7</sup> Die Definition von KMUs stellt allein auf diese Beschäftigten- und Finanzkennzahlen ab. Dagegen ist für die Qualifizierung als Familienunternehmen der beherrschende Einfluss der Unternehmerfamilie auf das Familienunternehmen

maßgeblich, der sich aus ihrer Eigentümerstellung ergibt.<sup>8</sup> Angesichts dieser verschiedenen Anknüpfungspunkte schließen sich die Einordnung als KMU und als Familienunternehmen nicht aus. Vielmehr sind viele Familienunternehmen zugleich KMU und umgekehrt.<sup>9</sup> Allerdings unterliegen sie zum Teil unterschiedlichen Herausforderungen, die sich bei Familienunternehmen aus der untrennbaren Verknüpfung von Business und Family Governance ergeben.<sup>10</sup>

## 2. Wirtschaftliche Bedeutung in Europa

Die zentrale Frage nach dem Zusammenwirken von Union und Familienunternehmen bei der Gestaltung der Zukunft Europas geht zwar von Familienunternehmen in Deutschland aus. Sie bezieht darüber hinaus aber auch Familienunternehmen aus einzelnen Mitgliedstaaten der EU mit ein, um eine eindimensionale Perspektive mit begrenztem Aussagegehalt zu vermeiden.

Nach einer Bestandsaufnahme aus dem Jahre 2014 handelt es sich bei mehr als 85 Prozent aller europäischen Unternehmen um Familienunternehmen, die 60 Prozent der Arbeitsplätze im Privatsektor stellen.<sup>11</sup> Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Unternehmen in der Union ist weiterhin hoch, wobei zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten<sup>12</sup> sowie im Hinblick auf die Zahl der Beschäftigten und die

4 K. Windthorst (FuBn. 2), S. 23 f.

5 So auf der Grundlage des Drei-Kreise-Modells von Tagiuri und Davis A. Gregorič/M. S. Rapp/I. Requejo (FuBn. 1), S. 6.

6 Europäische Kommission, Abschlussbericht der Expertengruppe Familienunternehmen, November 2019, S. 10.

7 Art. 2 Abs. 1 des Anhangs zur Empfehlung der Kommission 2003/361/EG v. 6.5.2003 (ABl. EG Nr. L 124/36); dagegen stellt das Institut für Mittelstandsforschung in Bonn (IfM) in seiner Definition des Mittelstandes auf die Einheit von Eigentum und Leitung ab, dazu W. Bartuschka, Die Integration von Compliance in die Systeme der Unternehmensüberwachung – ein mittelständischer Ansatz, CB 2017, 30; innerhalb der KMU kann zwischen Kleinunternehmen (bis 9 Beschäftigte/ bis 2 Mio. Umsatz und Bilanzsumme), kleinen Unternehmen (bis 49 Beschäftigte/ bis 10 Mio. Umsatz und Bilanzsumme) und mittleren Unternehmen (bis 249 Beschäftigte/ bis 50 Mio. Umsatz/ bis 43 Mio. Bilanzsumme) unterschieden werden.

8 Den bestimmenden unternehmerischen Einfluss betont auch K. Uffmann, Family Business Governance – Rule Making in the Shadow of Law and Love, ZIP 2015, 2411 (2444).

9 Dazu K. Windthorst (FuBn. 2), S. 25, 30 f.

10 K. Windthorst (FuBn. 2), S. 24.

11 Erwägung C. der Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2015 zu Familienunternehmen in Europa (2014/2210(INI)), ABl. EU 2017/C 316/5/57.

12 Dazu unten I. 4.

Wirtschaftszweige zu verzeichnen sind.<sup>13</sup> Die Union erkennt an, dass Familienunternehmen in der Vergangenheit einen großen Beitrag zum Wirtschaftsaufschwung in Europa geleistet haben. Sie spielen eine wichtige Rolle in Bezug auf das Wirtschaftswachstum und die soziale Entwicklung, sind also über ihre wirtschaftliche Bedeutung hinaus auch sozialpolitisch wichtig.<sup>14</sup>

Allerdings behindert der Umstand, dass keine europaweit rechtlich verbindliche, konkrete, einfache und harmonisierte Definition des Begriffs „Familienunternehmen“ existiert, das Sammeln zuverlässiger und vergleichbarer Daten. Dadurch ist es schwieriger, die besondere Situation, die spezifischen Bedürfnisse und Herausforderungen sowie wirtschaftlichen Leistungen von Familienunternehmen zu erkennen. Das beeinträchtigt oder verzögert notwendige Maßnahmen auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten, um Fehlentwicklungen in Bezug auf diese Unternehmen vorzubeugen und entgegenzuwirken.<sup>15</sup>

Solche Empfehlungen und Maßnahmen setzen eine differenzierte Betrachtung der Struktur und des Verbreitungsgrades von Familienunternehmen in der EU voraus. Das soll für einzelne Mitgliedstaaten erfolgen. Hierfür bieten sich neben Deutschland Frankreich, Italien und Polen aufgrund der Bedeutung ihrer Volkswirtschaften unter Berücksichtigung der geografischen Verteilung in der Union an. Wesentliche Vergleichsparameter sind die Struktur und der Verbreitungsgrad der Familienunternehmen.

### 3. Struktur von Familienunternehmen in einzelnen Mitgliedstaaten

Als Kriterien für die Strukturierung dienen die Rechtsform (dazu unten a)) und der Einfluss des Inhabers des Unternehmens (dazu unten b)). Sie schaffen die Grundlage für eine vergleichende Beurteilung von Familienunternehmen in Europa. Denn sie können grundsätzlich diesen Kategorien zugeordnet werden, die mit Abstufungen in allen Mitgliedstaaten anzutreffen sind. Erst dies ermöglicht belastbare Aussagen zu ihrer Struktur und ihrem Verbreitungsgrad in Europa, die für die Beurteilung ihrer Bedeutung in der Union und ihres Zusammenwirkens mit der Union wegweisend sind.

#### a) Unterscheidung nach der Rechtsform

Die Struktur eines Familienunternehmens wird vor allem durch seine Rechtsform bestimmt. Sie ist somit auch ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal für die Einteilung der Familienunternehmen in Europa. Denn die Rechtsformkategorie ist für zentrale Aspekte der Business Governance<sup>16</sup> relevant, zum Beispiel die Gesellschafter, das Eigenkapital, die Haftung und die Leitung.<sup>17</sup>

Nach der Rechtsform können drei Typen von Unternehmen unterschieden werden, die in allen Mitgliedstaaten der Union vorkommen: Einzelunternehmen, Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften. Für die vergleichende Untersuchung werden Einzelunternehmen definiert als Unternehmen, die als Gesellschafter nur eine natürliche Person, also den Inhaber aufweisen. Dagegen haben Personengesellschaften mindestens zwei natürliche oder juristische Personen als Gesellschafter, ohne selbst volle Rechtsfähigkeit

---

13 ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH: Familienunternehmen in Deutschland und Italien – Zur Bedeutung des Unternehmenstyps im Vergleich mit ausgewählten europäischen Staaten, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2023, S. 44 ff.

14 Entschließung des Europäischen Parlaments (Fußn. 11), Erwägungen B. und M.

15 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments (Fußn. 11), Erwägung L.

16 Gegenstand der Business Governance, die zum Teil auch als Corporate Governance bezeichnet wird (s. etwa M. Papesch, Corporate Governance in Familienunternehmen: Eine Analyse zur Sicherung der Unternehmensnachfolge, 2010, S. 11), sind die Organisation des Unternehmens und das Handeln der Unternehmensführung, K. Windthorst (Fußn. 2), S. 29.

17 Vgl. ZEW (Fußn. 13), S. 8.

zu erlangen. Exemplarisch hierfür sind in Deutschland die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), die offene Handelsgesellschaft (OHG) und die Kommanditgesellschaft (KG). Dagegen ist eine Kapitalgesellschaft als juristische Person des Privatrechts rechtsfähig und hat mindestens eine natürliche oder juristische Person als Gesellschafter. Das trifft etwa auf die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Aktiengesellschaft (AG) und die Societas Europaea (SE) zu.<sup>18</sup>

b) Unterscheidung nach dem Einfluss des Inhabers  
Bei Familienunternehmen wird neben der Rechtsform auch auf den Einfluss des Inhabers auf die Unternehmensführung abgestellt. Dieser Aspekt ist nicht nur für die Business Governance, sondern auch für die Family Governance<sup>19</sup> bedeutsam, für die eigene Bedingungen, Logiken und Regeln gelten. Nach der Definition eines Familienunternehmens muss dieses aufgrund des Letztentscheidungsrechts der Eigentümerfamilie familienkontrolliert sein.<sup>20</sup> Dieses Erfordernis trifft somit auf alle Familienunternehmen zu.

Dagegen liegt bei *eigentümergeführten* Familienunternehmen zudem auch die Leitung des Unternehmens ausschließlich oder zumindest mehrheitlich in der Hand einer Person oder mehrerer Personen, die zugleich Eigentümer des Unternehmens und Mitglieder der Eigentümerfamilie sind.<sup>21</sup> Wird das Unternehmen hingegen ausschließlich oder mehrheitlich durch Personen geleitet, die nicht als Mitglieder der Eigentümerfamilie Anteile an dem Unternehmen halten, spricht man von einem *fremdgeführten* Familienunternehmen. Die Familie übt den bestimmenden Einfluss auf die Unternehmensführung dann über Kontrollorgane, etwa einen

Gesellschafterausschuss, und durch Zustimmungsvorbehalte aus.<sup>22</sup>

c) Kombination der Kriterien

Werden die Kategorien der Rechtsform und des Einflusses der Eigentümerfamilie miteinander verknüpft, kann folgendes Modell entwickelt werden: Bei Einzelunternehmen hat der Inhaber regelmäßig auch die Leitung inne, sofern er nicht einen Fremdgeschäftsführer bestellt. Einzelunternehmen, die mehr als einen Inhaber aufweisen, werden als Personengesellschaften behandelt. Sie können aufgrund der Einheit von Eigentum und Leitung als eigentümergeführt qualifiziert werden, wenn das Unternehmen nicht mehr als drei persönlich haftende Gesellschafter besitzt.<sup>23</sup> Bei Kapitalgesellschaften kommt es für die Einordnung als eigentümergeführt darauf an, ob die Leitung des Familienunternehmens ausschließlich oder mehrheitlich in der Hand von Personen der Inhaberkategorie liegt.

#### 4. Verbreitung von Familienunternehmen in einzelnen Mitgliedstaaten

Dieses Strukturmodell ist zwar weder zwingend noch allgemein anerkannt. Es ermöglicht aber empirische Aussagen zur Verbreitung von Familienunternehmen in den ausgewählten Mitgliedstaaten. Ausgangspunkt ist dabei die Erkenntnis, dass Familienunternehmen in der gesamten Union anzutreffen sind. Diese allgemeine Feststellung kann anhand der Rechtsform weiter konkretisiert werden.

a) Unterscheidung nach der Rechtsform

Legt man Orbis-Daten für das Jahr 2019 zugrunde, die

18 S. zum Ganzen aus vergleichender Sicht nur ZEW (FuBn. 13), S. 8 ff., ebd. auch mit weiteren Beispielen.

19 Family Governance kann definiert werden als ein Regelungs- und Steuerungssystem in Bezug auf die Eigentümerfamilie eines Familienunternehmens, in dessen Mittelpunkt die Organisation der Familie sowie das Verhalten der Familienmitglieder im Hinblick auf dieses Unternehmen stehen, K. Windthorst (FuBn. 2), S. 28.

20 Vgl. oben I. 1.

21 Diese Personen müssen nicht Allein- oder Mehrheitseigentümer des Familienunternehmens sein; es reicht aus, wenn sie Anteile an dem Unternehmen halten, sofern die Familie insgesamt aufgrund ihres Eigentums an dem Unternehmen beherrschenden Einfluss auf dieses ausüben kann, K. Windthorst (FuBn. 2), S. 33 f.; eigentümergeführte Familienunternehmen sind somit eine besondere Form von familienkontrollierten Unternehmen, s. ZEW (FuBn. 13), S. 6.

22 K. Windthorst (FuBn. 2), S. 34.

23 So ZEW (FuBn. 13), S. 6.

Unternehmen mit mindestens 5 Beschäftigten erfassen, gibt es in Deutschland und Italien 10 Prozent Einzelunternehmen. Dagegen ist ihr Anteil in Polen mit 44 Prozent deutlich höher.<sup>24</sup> Betrachtet man Personengesellschaften gemäß der hierzu entwickelten Definition,<sup>25</sup> verteilt sich die Quote wie folgt: Deutschland: 17 Prozent, Polen: 11 Prozent, Italien: 7 Prozent, Frankreich: 3 Prozent. Auch insoweit ist ein unterschiedlicher Verbreitungsgrad zu beobachten, der aber schwächer als bei Einzelunternehmen ausgeprägt ist. Dagegen besteht bei Kapitalgesellschaften ein starkes Gefälle. In Frankreich weisen fast alle Unternehmen diese Rechtsform auf (97 Prozent), in Polen dagegen nur weniger als die Hälfte (45 Prozent). Deutschland und Italien liegen mit 73 Prozent beziehungsweise 83 Prozent zwischen diesen Antipoden.<sup>26</sup>

b) Unterscheidung nach dem Einfluss des Inhabers  
Bei Familienunternehmen kann weitergehend nach dem Einfluss des Inhabers unterschieden werden. Die Bestandsaufnahme anhand der Orbis-Daten für das Jahr 2019 beschränkt sich auf Kapitalgesellschaften wegen ihrer besonderen Bedeutung für die jeweilige Volkswirtschaft des Mitgliedstaates. Der Anteil von Familienunternehmen bei Kapitalgesellschaften mit mindestens fünf Beschäftigten beläuft sich in Italien auf 84 Prozent, in Polen auf 82 Prozent, in Deutschland auf 76 Prozent und in Frankreich auf 54 Prozent. Diese Unternehmen sind in Italien zu 71 Prozent, in Polen zu 62 Prozent, in Deutschland zu 69 Prozent und in Frankreich zu 39 Prozent eigentümergeführt.<sup>27</sup>

Diese Zahlen legen folgende Schlussfolgerungen nahe:  
Deutschland und Italien weisen einen hohen Anteil an

Familienunternehmen auf, die als Kapitalgesellschaft organisiert und eigentümergeführt sind. Dagegen bestehen in Frankreich zwar sehr viele Kapitalgesellschaften, von denen jedoch nur etwas mehr als die Hälfte als Familienunternehmen einzuordnen sind, die dann aber meist eigentümergeführt sind. In Polen gibt es viele Einzelunternehmen, aber vergleichsweise weniger Kapitalgesellschaften. Diese sind zu rund vier Fünftel Familienunternehmen und zu rund drei Fünftel eigentümergeführt.

## 5. Zwischenergebnis

Familienunternehmen, insbesondere eigentümergeführte Kapitalgesellschaften, haben eine große Bedeutung in der und für die EU. Das gilt nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in sozial- und strukturpolitischer Hinsicht sowie für die Ausbildung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt als wichtigen Faktor für die Resilienz der Demokratie in den Mitgliedstaaten.<sup>28</sup> Familienunternehmen fällt somit eine große Verantwortung für die Stabilität und künftige Gestaltung Europas zu. Erkennt die EU dies und handelt sie entsprechend oder behindert ihre Politik die Entwicklung von Familienunternehmen? Und umgekehrt, wie beurteilen Familienunternehmen das Wirken der Union – als Unterstützung oder als Belastung? Das ist auch und gerade eine Frage der wechselseitigen Wahrnehmung.

---

24 Vgl. ZEW (FuBn. 13), S. 20; für Frankreich werden bei diesem Ansatz in der Studie keine Einzelunternehmen ausgewiesen.

25 Näher dazu oben I. 3. a).

26 S. im Einzelnen ZEW (FuBn. 13), S. 20.

27 Vgl. ZEW (FuBn. 13), S. 22.

28 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments (FuBn. 11), Erwägungen B., I. und M.

## II. Wechselseitige Wahrnehmung von Union und Familienunternehmen

Ausgangspunkt für die Beurteilung und gegebenenfalls Neukalibrierung des Zusammenwirkens von EU und Familienunternehmen ist die wechselseitige Wahrnehmung. Hierfür sind neben objektiven Faktoren subjektive Erfahrungen der Akteure prägend.

### 1. Die Sicht der Union

#### a) Fokussierung auf gelistete Unternehmen und KMUs

Die Sicht der EU auf Familienunternehmen war zunächst primär auf börsennotierte Unternehmen ausgerichtet. Dazu hat neben ihrer Größe und Publizität auch der Umstand beigetragen, dass diese Unternehmen ohnehin schon weitreichenden Publizitätsanforderungen und Regulierungsvorgaben unterliegen. Sie sind somit mit Regulierung vertraut und hierfür als Subjekte grundsätzlich geeignet.

Später hat die Union diesen Ansatz geöffnet und Differenzierungen für kleinere und mittlere Unternehmen vorgesehen, für die Ausnahmen zugelassen wurden. Diese waren aber nicht speziell auf Familienunternehmen, sondern allgemein auf KMUs zugeschnitten.<sup>29</sup> Dabei blieb außer Betracht, dass diese Unternehmens-typen sich zwar häufig überschneiden, aber Familienunternehmen spezifischen Bedingungen, Logiken und Regeln unterliegen.<sup>30</sup> Daher stand der Vorwurf im Raum, die EU sei tendenziell „familienunternehmens-blind“. Auch wenn man dieses Verdikt nicht teilt, setzte eine stärkere Berücksichtigung der besonderen Belange von Familienunternehmen erst ab 2010 ein.

In diesem Kontext verdienen vor allem die Entschlie-  
bung des Europäischen Parlaments vom 8. September  
2015 zu Familienunternehmen in Europa<sup>31</sup> und der  
Abschlussbericht der Expertengruppe Familienunter-  
nehmen der Kommission Erwähnung. Allerdings wurden  
die Erkenntnisse und Forderungen leider nicht oder  
nur zu einem kleinen Teil in die Praxis umgesetzt.<sup>32</sup> Zu  
einem Paradigmenwechsel in der Sicht auf Familienun-  
ternehmen in der EU ist es jedenfalls nicht gekommen.  
Wesentliche Gründe hierfür sind das Fehlen einer allge-  
mein anerkannten Definition von Familienunternehmen  
in der Union sowie die oben konstatierten Unterschiede  
hinsichtlich der Struktur und dem Verbreitungsgrad von  
Familienunternehmen in den Mitgliedstaaten.

#### b) Eindimensionale Betrachtung von Familienunternehmen

Soweit die EU sich mit Familienunternehmen befasst,  
sind die Konzepte und Maßnahmen auf die Business  
Governance fokussiert. Dagegen bleibt die Family Go-  
vernance weitgehend ausgeblendet. Diese eindimensi-  
onale Betrachtung erschwert die Entwicklung zielfüh-  
render Lösungen. Denn um Familienunternehmen in  
ihrer Besonderheit und Komplexität zu verstehen, muss  
neben der Business Governance auch die Family Gover-  
nance und die Verzahnung dieser Governance-Systeme  
angemessen berücksichtigt werden. Hierzu finden sich  
auf der Ebene der EU allenfalls zaghafte Ansätze.<sup>33</sup>

Sucht man nach den Gründen für dieses Defizit, ge-  
raten erneut das Fehlen einer einheitlichen Definition  
von Familienunternehmen und deren Diversität in den

---

29 So fordert die Entschliebung des Europäischen Parlaments (Fußn. 11), C 316/59 in Ziffer 5 die Kommission in Bezug auf KMU auf, den Grundsatz „Think small first“ anzuwenden.

30 Dazu oben I. 3. b).

31 Fußn. 11.

32 Näher dazu unten II. 1 c).

33 Vgl. die Entschliebung des Europäischen Parlaments (Fußn. 11), C 316/58, Erwägung H., wo auf die hohe Integrität und Werte von Familienunternehmen hingewiesen wird, die ihre Geschäftstätigkeit bestimmen sowie die hohen Maßstäbe für die soziale Verantwortung gegenüber den Beschäftigten und der Umwelt betont werden; darin kommt die Verbindung von Family Governance und Business Governance zum Ausdruck.

Mitgliedstaaten in den Blick.<sup>34</sup> Sie erschweren die Entwicklung einer konsistenten Politik der EU in Bezug auf Familienunternehmen. Hinzu kommen kompetenzrechtliche Bedingungen. Die der Union in den Verträgen zugewiesenen Kompetenzen weisen häufig eine finale Struktur auf, zielen also auf die Verwirklichung bestimmter Ziele. Das zeigt etwa die ausschließliche Kompetenz für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln (Art. 3 Abs. 1 lit. b AEUV) und die geteilte Zuständigkeit für den Verbraucherschutz (Art. 4 Abs. 2 lit. f AEUV). Die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung setzen an der Business Governance an und haben keinen bestimmten Unternehmenstyp im Auge. Umgekehrt fallen wesentliche Themen der Family Governance, etwa die direkte Besteuerung, das Erbrecht und die Übertragung von Familienunternehmen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Sie sind somit dem Zugriff der Union entzogen.<sup>35</sup>

c) Diskrepanz zwischen Forderungen und Handeln  
Die zum Teil weitreichenden Forderungen auf der Ebene der EU zur Förderung von Familienunternehmen sind nicht in einem konsistenten, effektiven Konzept gebündelt und durch konkrete Maßnahmen umgesetzt worden, sondern oft bloße Absichtserklärungen und Ankündigungen geblieben. Das ist vom Europäischen Parlament zwar erkannt worden. Es stützt seine Entschließung zu Familienunternehmen in Europa aus dem Jahre 2015 auch auf die Erwägung, dass „die Arbeit der Expertengruppe der Kommission zu Familienunternehmen bereits seit mehr als fünf Jahren abgeschlossen ist und seitdem auf EU-Ebene keine neue europäische Initiative gestartet wurde.“<sup>36</sup>

Allerdings hat die Initiative des Europäischen Parlaments

nicht zu einer grundlegenden Änderung der Politik der EU gegenüber Familienunternehmen geführt. Ihre wichtige Bedeutung wird zwar anerkannt. Aber es werden keine ausreichenden praktischen Schritte unternommen, um diese Unternehmen gemäß ihrer Relevanz zu unterstützen. Ein wichtiger Anstoß in diese Richtung wäre die Etablierung eines regelmäßigen offenen und konstruktiven Austausches zwischen Vertretern von Familienunternehmen, der EU und der Mitgliedstaaten. Ein solcher Dialog ist bisher nicht etabliert worden. Dazu trägt auch der Umstand bei, „dass nicht in allen 28 EU-Mitgliedstaaten Verbände oder andere Strukturen von Interessenvertretungen existieren, die sich speziell um die Belange von Familienunternehmen kümmern.“<sup>37</sup>

## 2. Die Sicht der Familienunternehmen

Die konstatierten Defizite der EU beim Umgang mit Familienunternehmen werden von diesen auch so wahrgenommen. Das gilt insbesondere für die fehlende Berücksichtigung der spezifischen Belange von Familienunternehmen und den unzureichenden Dialog zwischen Familienunternehmen und Union. Die weiteren Kritikpunkte spiegeln vor allem die Sicht von Familienunternehmen in Deutschland wider; sie werden aber im Grunde auch von Familienunternehmen in anderen Mitgliedstaaten der EU geteilt.

a) Die Union als wesentliche Ursache regulatorischer Belastungen

aa) *Sinn und Zweck einer Regulierung*

In Deutschland besteht eine soziale Marktwirtschaft, in der Belange der Nachhaltigkeit zunehmend relevant werden.<sup>38</sup> Für die Stabilität und Effizienz einer solchen Wirtschaftsordnung ist ein funktionaler

34 Dazu schon oben I. 1.

35 S. die Entschließung des Europäischen Parlaments (FuBn. 11), C 316/58, Erwägung G. und C 317/61, Ziffer 21.

36 Vgl. FuBn. 11, C 316/58, Erwägung J.

37 Entschließung des Europäischen Parlaments (FuBn. 11), C 316/58, Erwägung N.

38 Dazu K. Windthorst, Sicherung von Wohlstand durch Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2024, S. 51 (56 f.).

Regulierungsrahmen erforderlich.<sup>39</sup> In ihm müssen unternehmerische Freiheit und die Belange Dritter, etwa der Wettbewerber, Produzenten und Konsumenten einen angemessenen Ausgleich finden. Zu einer sinnvollen Regulierung gehören somit Regeln zur Gewährleistung eines offenen, fairen Wettbewerbs, zur Sicherung von Qualitätsstandards, zum Schutze der Verbraucher und zur Förderung von Belangen der Nachhaltigkeit.<sup>40</sup>

Dabei muss die Regulierung einerseits die notwendige Rechtssicherheit schaffen, andererseits aber auch so flexibel sein, dass frühzeitig auf Veränderungen der (äußeren) Bedingungen reagiert werden kann. Regulierung darf nicht zu einer übermäßigen, einseitigen Steuerung werden,<sup>41</sup> sondern muss auf einen verhältnismäßigen Ausgleich der genannten Aspekte bedacht sein. Sie darf nicht zum Selbstzweck werden, sondern muss immer Mittel zum Zweck bleiben.<sup>42</sup>

*bb) Regulierungsaufwand und Bürokratiebelastung*  
Regulatorische Vorgaben, meist in Form von Normen auf europäischer und nationaler Ebene, bedürfen des Vollzugs, der regelmäßig auf der Ebene der Länder und Kommunen erfolgt. Regulierung führt sowohl beim Normanwender als auch beim Normadressaten, also insbesondere bei Unternehmen, zu einem Mehraufwand und zusätzlichen Kosten. Dieser Regulierungsaufwand tritt in einem bürokratischen System<sup>43</sup> ein und wird

daher auch als bürokratischer Aufwand beziehungsweise als bürokratische Belastungen oder kurz als Bürokratie bezeichnet. Regulierung und Bürokratie hängen somit eng miteinander zusammen. Eine höhere Regulierungsdichte führt zu mehr Bürokratie mit negativen Folgen für die Unternehmen und die Wirtschaft.

*cc) Zunehmende Regulierung und Bürokratie*

Die (Familien-)Unternehmen sehen den bürokratischen Erfüllungsaufwand als eine erhebliche Belastung an. Dieser Aufwand ist seit dem Jahre 2021 noch einmal stark angestiegen und hat sich gegenüber dem Jahr 2020 fast verdreifacht.<sup>44</sup> Eine wesentliche Ursache für diese Fehlentwicklung ist die Regulierungstätigkeit der EU, deren Umfang und Dichte zunehmen. Die auf bestimmte Ziele ausgerichteten Kompetenzen der EU, etwa der Binnenmarkt oder der Verbraucherschutz,<sup>45</sup> also ihre finale Struktur, ermöglichen eine ausufernde Regulierung auf Unionsebene, gegen die das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV in praxi nur einen unzureichenden Schutz bietet. So ist es kaum überraschend, dass rund ein Drittel der Regulierungsgesetze seinen Ursprung in der Union hat.<sup>46</sup>

Diese Entwicklung belastet die deutsche Wirtschaft in besonderem Maße, zumal Deutschland auch im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten eine sehr hohe Regulierungsdichte aufweist.<sup>47</sup> Hinzu kommt, dass die

---

39 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Bürokratie als Wachstumsbremse: Bestandsaufnahme und Reformansätze – Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, 2024, S. 1.

40 Stiftung Familienunternehmen (Fußn. 39), S. 1.

41 Der so genannte Neo-Dirigismus ist eine Form dieser Fehlregulierung, dazu C. Fuest, Wirtschaftspolitik jenseits der Corona-Krise: Das Aufkommen des Neodirigismus, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2022, S. 1, ebd. auch zu den Merkmalen dieser Form des Dirigismus.

42 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (Fußn. 39), S. 1.

43 Zu den Merkmalen eines bürokratischen Systems s. Gablers Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/buero-kratie-29945/version-253540>, zuletzt abgerufen am 15.02.2025.

44 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (Fußn. 39), S. 3.

45 Diese geteilten Zuständigkeiten sind in Art. 4 Abs. 2 lit. a) und f) AEUV verankert und ermöglichen der Union gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 AEUV den vorrangigen Zugriff auf die Regelung dieser Bereiche; die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten wird insoweit verdrängt, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV.

46 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Wirtschaftspolitik für eine starke EU – Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, 2019, S. 7.

47 Deutschland belegt im Rahmen des Regulierungsindex im Ländervergleich einen der letzten Plätze, s. Stiftung Familienunternehmen (Fußn. 39), S. 2.

bürokratischen Belastungen in Deutschland vor allem große Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten treffen und insoweit die größte Zunahme verzeichnen.<sup>48</sup> Angesichts der Bedeutung dieser Unternehmen für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft fallen die negativen Folgen dieser Entwicklung besonders ins Gewicht.

*dd) Folgen dieser Entwicklung*

Die Unternehmen kritisieren vor allem folgende nachteiligen Auswirkungen dieser Entwicklung, die sich zum Teil bedingen und überschneiden:<sup>49</sup>

- Lange und aufwendige Genehmigungsverfahren;
- Hohe Kosten für das Reporting; diese entstehen vor allem durch die hierfür notwendigen Mitarbeiter und externe Beratung, etwa zum ESG-Reporting;
- Weniger Investitionen infolge dieser Bindung der Ressourcen und der hierfür erforderlichen finanziellen Mittel;
- Sinkende Wettbewerbsfähigkeit;
- Abnehmende Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland für ausländische Investitionen im europäischen und internationalen Vergleich;
- Zunehmende Verlagerung der Geschäftstätigkeit ins Ausland;
- Weniger Unternehmensgründungen in Deutschland.

*ee) Spezifische Belastung von Familienunternehmen*

Diese Folgen einer ausufernden Regulierung und Bürokratie betreffen Familienunternehmen besonders empfindlich und werden daher von ihnen entsprechend kritisiert. Denn sie wirken sich nachteilig auf drei Faktoren aus, die wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen beitragen: schnelle Entscheidungen durch kurze Entscheidungswege, konsequente Umsetzung

von Entscheidungen, hohe Anpassungsfähigkeit an veränderte Umstände.<sup>50</sup> Diese Agilität, Entschlossenheit und Flexibilität sind gerade bei eigentümergeführten Familienunternehmen zu beobachten<sup>51</sup> und in ihrer Governance angelegt. Sie tragen zur Resilienz dieser Unternehmen bei.<sup>52</sup>

b) Behinderung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit

Aus Sicht vieler Familienunternehmen schränkt die vor allem durch die Vorgaben der Union bedingte hohe Regulierungsdichte die unternehmerische Entscheidungsfreiheit ein, verlangsamt die Entscheidungsgeschwindigkeit und nimmt Ressourcen in Anspruch, die an anderer Stelle benötigt werden. Dies gilt insbesondere für die Anpassung bestehender Prozesse an neue Herausforderungen und die notwendige Innovation im Rahmen von Forschung und Entwicklung.

Hinzu kommen rechtliche Einschränkungen, zum Beispiel aus Gründen des Datenschutzes durch die Datenschutzgrundverordnung der EU. Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Notwendigkeit eines angemessenen Datenschutzes wird allgemein anerkannt. Aber ein übermäßiger Datenschutz kann Geschäftsmodelle behindern oder gar verhindern, die das Potenzial haben, drängende Herausforderungen künftig besser zu bewältigen. Dies wird im Bereich der Künstlichen Intelligenz besonders deutlich. Die durch den technischen Fortschritt ermöglichten Neuerungen erfordern eine Bestandsaufnahme und gegebenenfalls Neubewertung der Regulierung auf der Grundlage einer Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände. Dazu zählen der Datenschutz, aber auch die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit von (Familien-)Unternehmen.

48 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 39), S. 14.

49 S. im Einzelnen Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 39), S. 34 ff.

50 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Länderindex Familienunternehmen, 2025, S. 35.

51 Zur Definition dieser Familienunternehmen oben I. 1.

52 S. zum Beitrag der Corporate und Family Governance zur Krisenresilienz von Familienunternehmen K. Windthorst (FuBn. 2), S. 59 ff., 102 ff.

c) Intransparente Entscheidungsvorgänge

Ein verbreiteter Vorwurf zielt auf die Entscheidungsvorgänge in der EU, die als intransparent empfunden werden. Das betrifft weniger die Informationen zu den Entscheidungsergebnissen, die von der Union auf digitalen Plattformen zur Verfügung gestellt werden. Die Kritik richtet sich vielmehr gegen den Einfluss verschiedener Akteure und Interessengruppen im Rahmen der komplexen Entscheidungsfindungsprozesse, der von außen kaum einschätzbar und bewertbar ist. Diese Intransparenz schafft Misstrauen,<sup>53</sup> das zusätzlich durch Entscheidungen genährt wird, welche die Belange von Familienunternehmen nicht oder nur unzureichend berücksichtigen.<sup>54</sup>

Neben der Transparenz wird vor allem die Kommunikation zwischen Vertretern der Union und Familienunternehmen als unzureichend empfunden. Anders sieht die Situation in Bezug auf die Verwaltung in Deutschland aus. 42,6 Prozent der Familienunternehmen bewerten die Zusammenarbeit mit den Kommunen positiv.<sup>55</sup> 62,4 Prozent der Unternehmen haben häufigen und gelegentlichen Kontakt mit Kommunalpolitikern. Dagegen besteht wegen des mitgliedstaatlichen Vollzugs von Unionsrecht als Regelfall gemäß dem Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten für eine Zusammenarbeit der Unternehmen mit der Union von vornherein nur ein eng begrenzter Anwendungsspielraum.

Das gegenseitige Verständnis von (Familien-)Unternehmen und Union wird durch den Umstand beeinträchtigt, dass 77,9 Prozent der Unternehmen nie Kontakt mit Europaabgeordneten haben, bei 15,4 Prozent ist dies nur selten und bei 5,1 Prozent gelegentlich der Fall.<sup>56</sup> Für dieses Verständnis ist ein regelmäßiger fairer offener Austausch wichtig. Fehlt dieser, erschwert das die Entstehung von Vertrauen. Darunter leidet das Verhältnis zwischen (Familien-)Unternehmen und Union. Denn Vertrauen ist für eine wirksame Zusammenarbeit unverzichtbar. Erschwerend hinzu kommt, dass dieses Defizit nicht durch eine wirksame Interessenvertretung von Unternehmen auf der politischen Ebene in Europa kompensiert wird. Denn gerade für Familienunternehmen existiert keine solche Interessenvertretung. Daher verwundert es nicht, dass nur 10,5 Prozent aller Unternehmen in Deutschland ihre Interessen am besten auf europäischer Ebene gewahrt sehen.<sup>57</sup>

d) Vernachlässigung der spezifischen Belange von Familienunternehmen

Die Fokussierung auf gelistete Unternehmen und KMUs in der Sicht der Union sowie ihre eindimensionale Betrachtung von Familienunternehmen unter weitgehender Ausblendung der Family Governance<sup>58</sup> vernachlässigt die spezifischen Belange von Familienunternehmen. Dazu gehören die untrennbare Verbindung von Business und Family Governance,<sup>59</sup> der oft schwierige Zugang zu Finanzmitteln,<sup>60</sup> die (digitale) Infrastruktur in ländlichen Räumen, in denen Familienunternehmen häufig

---

53 Zum Zusammenhang zwischen Transparenz und Vertrauen s. K. Windthorst, Transparenz für Familienunternehmen – Transparenz in Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2019, S. 77.

54 Näher dazu unten IV. 2. f).

55 9,2 Prozent der Familienunternehmen in Deutschland sind mit der Zusammenarbeit mit der Stadt- oder Gemeindeverwaltung sehr zufrieden, 33,4 Prozent sind mit dieser Zusammenarbeit zufrieden; unter den Nicht-Familienunternehmen sind 7,4 Prozent sehr zufrieden und 36,3 Prozent zufrieden, Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 39), S. 18.

56 Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 46), S. 9.

57 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 46), S. 8.

58 Dazu oben II. 1. b).

59 Vgl. zuletzt K. Windthorst (FuBn. 38), S. 60.

60 Zu diesem Aspekt unter dem Aspekt der Krisenresilienz K. Windthorst (FuBn. 2), S. 82 ff.

angesiedelt sind,<sup>61</sup> die Herausforderung, geeignete Nachfolger zu finden<sup>62</sup> sowie Belastungen der Familiengeschafter aufgrund der Erbschaft- und Schenkungsteuer.<sup>63</sup> Dies steht im Widerspruch zur großen Bedeutung von Familienunternehmen in Europa, die auch von der Union erkannt wird.<sup>64</sup>

Die unzureichende Berücksichtigung ihrer besonderen Belange wird von vielen Familienunternehmen auch so wahrgenommen. Eine kritische Sicht dieser Unternehmen auf das Handeln der Union ist daher verbreitet anzutreffen. Allerdings würde es zu weit gehen, alle diese Defizite der EU anzulasten. Denn sie fallen teilweise in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Das gilt etwa für die Vorhaltung einer ausreichenden Infrastruktur sowie für die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Sucht man nach Wegen, das Verhältnis zwischen Union und Familienunternehmen zu verbessern, sind diese kompetenzrechtlichen Restriktionen zu beachten.<sup>65</sup>

### 3. Zwischenergebnis

Diese Bestandsaufnahme macht die Defizite und Probleme in der gegenseitigen Wahrnehmung von Union und Familienunternehmen deutlich. Es entsteht der Eindruck, dass die Akteure aneinander vorbei agieren und die Union den spezifischen Bedürfnissen der Familienunternehmen nicht angemessen Rechnung trägt, sondern diese Unternehmen durch eine ausgreifende Regulierung zunehmend belastet. Dies beeinträchtigt das Zusammenwirken von Union und Familienunternehmen. Schreiten die Protagonisten auf diesem Wege fort, gefährdet dies die Gestaltung der Zukunft Europas. Hierfür tragen Union und Familienunternehmen eine gemeinsame Verantwortung. Es ist höchste Zeit, dass sie sich dieser Verantwortung bewusst werden und eine neue Form der Zusammenarbeit entwickeln.

## III. Rückbesinnung auf die gemeinsame Verantwortung

Die gemeinsame Verantwortung von Union und Familienunternehmen für die Zukunft Europas ist keine evidente Selbstverständlichkeit, sondern bedarf der Begründung.

### 1. Ansiedlung in unterschiedlichen Sphären

Denn die Akteure sind unterschiedlichen Sphären zugeordnet – Ausübung von Hoheitsgewalt einerseits, Wahrnehmung unternehmerischer Freiheit andererseits. Sie unterliegen daher unterschiedlichen Bedingungen,

Logiken und Regeln. Die Union handelt gemäß dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV) auf der Grundlage und in den Grenzen der Übertragung von Hoheitsgewalt durch die Mitgliedstaaten. Sie ist bei ihrem Tätigwerden an diese Kompetenzzuweisung sowie an die weiteren Vorgaben im EUV, AEUV und in der EU-GRCh gebunden. Dagegen handeln Familienunternehmen in Wahrnehmung originärer unternehmerischer Freiheit, die unionsrechtlich (Art. 16 EU-GRCh) und verfassungsrechtlich (insbesondere Art. 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG)

---

61 S. zu diesem Phänomen Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Die Bedeutung der Familienunternehmen für ländliche Räume – Beitrag zum Wohlstand und Zusammenhalt, 2023, S. 7 ff.

62 Dazu K. Windthorst: Family Governance als Schnittstelle zwischen Praxis und Wissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen – Digitalisierung, Internationalisierung, Governance, 2020, S. 95 (103 f.).

63 Zur Erbschaftsteuer im internationalen Vergleich Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Erbschaftsteuer im internationalen Vergleich – Sonderstudie zum Länderindex Familienunternehmen, 2024, S. 49 ff., 67 ff.

64 Vgl. schon oben I. 3.

65 Dazu unten IV. 2.

abgesichert ist.<sup>66</sup>

## 2. Verklammerung durch den Markt

Trotz der Ansiedlung von Union und Familienunternehmen in unterschiedlichen Sphären – rechtlich gebundene Ausübung von Hoheitsgewalt versus individuelle Freiheitsentfaltung im wirtschaftlichen Bereich – sind sie durch verschiedene Bezugspunkte miteinander verklammert. In diesem Kontext ist der Markt besonders hervorzuheben. Er wird als eine institutionelle Bedingung für Privatautonomie und wirtschaftliche Freiheit bezeichnet und ist zugleich ihr Resultat.<sup>67</sup>

Die Unternehmen sind auf einen offenen, funktionierenden Markt angewiesen, um ihre Güter und Dienstleistungen anzubieten. Der Einzelne, also der Verbraucher, aber auch der Lieferant, benötigt den Zugang zu diesem Markt, um seine Bedürfnisse zu befriedigen, indem er die Güter und Dienstleistungen erwirbt, die er gemäß seiner Vorstellungen und Wünsche benötigt.<sup>68</sup> Dabei wird ganz überwiegend anerkannt, dass eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb nicht schon automatisch aus dem freien Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage folgt, sondern durch eine Regulierung gesichert und gefördert werden muss.<sup>69</sup>

Diese Aufgabe ist der Staatsgewalt, also den Mitgliedstaaten und der Union, zugewiesen. Wesentliche Ziele bei ihrer Erfüllung sind fairer Wettbewerb, Schutz der Beschäftigten und ihrer sozialen Belange, angemessener Verbraucherschutz und die Gewährleistung von Belangen der Nachhaltigkeit.<sup>70</sup>

## 3. Zwischenergebnis

Die Unternehmen sind „notwendige intermediäre Akteure einer leistungsfähigen Organisation der Wirtschaft.“<sup>71</sup> Die Union sorgt im Zusammenspiel mit den Mitgliedstaaten durch Regulierung für den ordnungspolitischen Rahmen für dieses Wirtschaftsmodell. Union und Unternehmen sind durch dieses Zusammenwirken im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft miteinander verklammert.<sup>72</sup> Sie werden zwar in unterschiedlichen Rollen tätig, tragen aber eine gemeinsame Verantwortung.<sup>73</sup> Diese reicht über den wirtschaftlich-sozialen Bereich hinaus und hat auch strukturpolitische, gesellschaftliche, ökologische und demokratische Dimensionen. Diese betreffen im Kern die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, den gesellschaftlichen Zusammenhalt, den Schutz von Klima und Umwelt sowie die Resilienz der Demokratie.<sup>74</sup>

---

66 Dazu *U. Di Fabio*: Dirigismus und Verfassung: Wie viel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), *Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen*, 2022, S. 27 (35).

67 So *U. Di Fabio* (Fußn. 66), S. 36.

68 Anders die Verfechter radikal-marktwirtschaftlicher Ideen, die einen Laissez-faire-Ansatz vertreten, wie dies aktuell bei Präsident *Milei* in Argentinien zu beobachten ist; dieses Modell darf nicht mit einem Neoliberalismus gleichgesetzt werden; zu dieser Unterscheidung *C. Fuest* (Fußn. 41), S. 2.

69 Vgl. oben II. 2. a).

70 Dazu *U. Di Fabio* (Fußn. 66), S. 36 ff.

71 *U. Di Fabio* (Fußn. 66), S. 35 f.

72 Zu diesem Wirtschaftsmodell *K. Windthorst* (Fußn. 38), S. 56 f.

73 Zum Zusammenwirken von privaten und staatlichen Akteuren bei der Sicherung von Wohlstand *K. Windthorst* (Fußn. 38), S. 53.

74 Dazu im Einzelnen unten IV. 1. ee).

## IV. Entwicklung einer veränderten Form der Zusammenarbeit

Um dieser gemeinsamen Verantwortung für die Zukunft Europas gerecht zu werden, müssen Union und Familienunternehmen ihr Zusammenwirken weiterentwickeln. Leitgedanken sind dabei einerseits die Abkehr von antagonistischem Verhalten, das einseitig versucht, die eigene Position auszudehnen, andererseits das wechselseitige Verständnis für die Bedürfnisse des anderen<sup>75</sup> und schließlich die Etablierung einer konstruktiveren Kooperation als dies bisher der Fall war.

### 1. Ausrichtung auf gemeinsame Werte und Ziele

#### a) Weichenstellung für das veränderte Zusammenwirken

Die Weichen für diese veränderte Form des Zusammenwirkens werden durch eine Rückbesinnung auf gemeinsame Werte und Ziele gestellt, die das Verhalten von Union und Familienunternehmen prägen und leiten. Diese Werte und Ziele beruhen zwar auf unterschiedlichen Quellen. Für die Union ergeben sie sich aus dem geltenden Recht, insbesondere aus den Gründungsverträgen. Dagegen sind sie bei Familienunternehmen wesentlicher Bestandteil des traditionell gewachsenen Wertekanons der Eigentümerfamilie, der grundsätzlich auch für die Unternehmensführung und -strategie maßgeblich ist.<sup>76</sup> Dies ändert aber nichts daran, dass diese Werte und Ziele sich häufig decken. Union und Familienunternehmen handeln zwar auf unterschiedlichen Ebenen, wirken aber im Ergebnis auf dieselben übergreifenden Ziele hin.

#### b) Wesentliche gemeinsame Werte und Ziele von Union und Familienunternehmen

##### aa) *Rechtstreues Verhalten*

Die Forderung und Förderung eines rechtstreuen Verhaltens ist eine unverzichtbare Bedingung für ein geordnetes Gemeinwesen. Für die Union ergibt sie sich aus der Gewährleistung eines Raums des Rechts in Art. 3 Abs. 2 EUV und wird für Unternehmen insbesondere durch Vorgaben zu Compliance-Anforderungen konkretisiert.<sup>77</sup> Für Unternehmen resultiert das Gebot rechtstreuen Verhaltens aus der Bindung an die einschlägigen rechtlichen Vorgaben sowie allgemeiner aus dem Leitbild des ehrbaren Kaufmanns, das den Wertekanon vieler Familienunternehmen prägt.<sup>78</sup>

##### bb) *Freier fairer Wettbewerb*

Die Notwendigkeit eines freien fairen Wettbewerbs ist auf der Ebene des Unionsrechts unter anderem in Art. 120 Satz 2 AEUV verankert. Sie wird durch die Errichtung eines Binnenmarktes nach Art. 26 AEUV und dessen Absicherung durch die Grundfreiheiten der Art. 28 ff. AEUV sowie die Wettbewerbsregeln in Art. 101 ff. AEUV weiter ausdifferenziert. Für die Unternehmen ist ein solcher Wettbewerb essenziell, damit sie ihre Waren und Dienstleistungen erfolgreich am Markt absetzen können.<sup>79</sup>

##### cc) *Soziale und gesellschaftliche Verantwortung*

Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 und 2, Abs. 5 EUV betont die Verantwortung der Union für eine soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und die

75 Zu diesbezüglichen Defiziten oben II.

76 Dieser Wertekanon ist häufig nicht kodifiziert, kann aber in einer Familiencharta enthalten sein, dazu K. Windthorst (Fußn. 2), S. 159 ff., ebd., S. 81, zur Bedeutung der Werte der Eigentümerfamilie für die Geschäftsführung unter dem Gesichtspunkt der Krisenresilienz.

77 Zu Compliance-Anforderungen für Familienunternehmen K. Windthorst: Compliance-Herausforderungen in Familienunternehmen, in: Bochmann/Scheller/Prütting (Hrsg.), Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, Bd. 9: Recht der Familienunternehmen, 6. Auflage 2021, § 14 Rn. 42 ff.

78 Zur Bedeutung des ehrbaren Kaufmanns für Familienunternehmen S. Hipp: Der ehrbare Kaufmann, in: Windthorst (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen – Digitalisierung, Internationalisierung, Governance, 2020, S. 85 ff.

79 U. Di Fabio (Fußn. 66), S. 36 f., bezeichnet den Schutz von offenem Markt und freiem Wettbewerb als erste Stufe wirtschaftslenkender Eingriffe.

Förderung sozialer Gerechtigkeit. Für Familienunternehmen sind die Unterstützung der Mitarbeiter und das gesellschaftliche Engagement wesentliche Elemente des Wertekanons der Eigentümerfamilie und der Unternehmensführung.<sup>80</sup>

*dd) Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse*

Für die Union ist die Vermeidung eines starken Gefälles zwischen den Lebensverhältnissen in den Mitgliedstaaten in dem Gebot des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV enthalten, das in Art. 174 ff. AEUV konkretisiert wird. Familienunternehmen leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, weil sie häufig im ländlichen Raum angesiedelt sind und diesen vor allem als Arbeitgeber, aber auch durch Ausbildung stabilisieren. Wesentliche Faktoren sind hierbei die Standorttreue und Mitarbeiterbindung dieser Unternehmen.<sup>81</sup>

*ee) Förderung ökologischer Nachhaltigkeit*

Nach Art. 191 Abs. 1 AEUV sind die Erhaltung und der Schutz der Umwelt, die Verbesserung ihrer Qualität sowie die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen wesentliche Ziele der Umweltpolitik der Union.<sup>82</sup> Ein zentraler Hebel für die angestrebte ökologische Transformation der Wirtschaft sollte der im Dezember 2019 von der Kommission verkündete Green Deal sein.<sup>83</sup> Allerdings ist seine Umsetzung nicht zuletzt aufgrund der Corona-Pandemie und des

Angriffskrieges von Russland auf die Ukraine ins Stocken geraten. Derzeit ist nicht absehbar, ob der Green Deal tatsächlich realisiert wird.<sup>84</sup>

Für Familienunternehmen spielt der Grundsatz der Nachhaltigkeit eine wesentliche Rolle. Allerdings müssen ökologische und familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit unterschieden werden. *Ökologische Nachhaltigkeit* betrifft die Folgen für das Klima, die Umwelt und die Ressourcen. Ihr geht es um dauerhaften Schutz dieser Güter für die künftigen Generationen. Bezogen auf die Wirtschaft bedeutet ökologische Nachhaltigkeit, dass wirtschaftliches Handeln Klima und Umwelt nicht gefährdet, sondern zu ihrem Schutz beiträgt und mit natürlichen Ressourcen schonend und sparsam umgeht.<sup>85</sup>

Dagegen bedeutet *familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit* eine Unternehmensführung, die durch langfristiges Denken und Handeln, eine auf Dauer angelegte Steigerung des Unternehmenswertes statt einer schnellen Gewinnmaximierung, Thesaurierung, hohes Eigenkapital, starke Mitarbeiterbindung und eine besondere Standorttreue gekennzeichnet ist.<sup>86</sup> Allerdings stimmen ökologische und familienunternehmensspezifische Nachhaltigkeit darin überein, dass sie auf Dauer angelegt sind, also ein langfristiges Handeln implizieren und damit der besonderen Verantwortung für künftige Generationen gerecht werden wollen.<sup>87</sup>

80 Vgl. K. Windthorst (Fußn. 2), S. 134, ebd., S. 89 ff. auch zur Mitarbeiterbindung; zum gesellschaftlichen Engagement von Familienunternehmen s. Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Das gesellschaftliche Engagement von Familienunternehmen, 2020, S. 15 ff.

81 Dazu K. Windthorst, Die Bedeutung von Familienunternehmen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Industriepolitik in Deutschland und der EU, 2020, S. 97 (108 f.).

82 K. Windthorst, Die ökologische Transformation der Wirtschaft aus der Perspektive der Familienunternehmen – Vom politischen Ziel zur praktischen Umsetzung, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal, 2021, S. 73 (82).

83 Mitteilung der EU-Kommission v. 11.12.2019: Der europäische Grüne Deal (COM[2019] 640 final), S. 5 ff.

84 Kritisch U. Di Fabio, Green Recovery: Rechtsmaßstäbe für den ökologischen Umbau der Wirtschaft, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal, 2021, S. 1 (13 ff.); zum Zielkonflikt zwischen ökologischer Transformation und Wohlstandssicherung *ders.*, Wohlstand und Verfassung, in: Familienunternehmen (Hrsg.): Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2024, S. 1 (7 ff.).

85 So K. Windthorst (Fußn. 82), S. 91, ebd. auch zur Bedeutung dieser Nachhaltigkeit für die Family Governance.

86 K. Windthorst (Fußn. 82), S. 90.

87 So K. Windthorst (Fußn. 82), S. 90.

#### ff) *Stärkung der Resilienz der Demokratie*

Demokratie zählt neben Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenwürde, Gleichheit und Wahrung der Menschenrechte gemäß Art. 3 Satz 1 EUV zu den zentralen Werten, auf die sich die Union gründet. Alle Stellen der Union sind nach Art. 3 Abs. 1 EUV verpflichtet, diese Werte zu fördern. Auch in Bezug auf die Demokratie besteht eine gemeinsame Ausrichtung von Union und Familienunternehmen. Zwar unterliegen diese Unternehmen keiner normativ begründeten Pflicht zur Förderung der Demokratie, da sie aufgrund ihrer unternehmerischen Freiheit handeln. Dabei fördern sie aber faktisch die Resilienz der Demokratie.

Denn gerade in ländlichen Räumen spielen Familienunternehmen als Arbeitgeber und Ausbildungsstätte eine wichtige Rolle für die Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Stabilisierung des Gemeinwesens.<sup>88</sup> Wandern diese Unternehmen ab, indem sie ihre Produktion in städtische Ballungszentren mit guter Infrastruktur oder wegen der günstigeren Lohnkosten ins Ausland verlagern,<sup>89</sup> führt dies häufig dazu, dass vor allem Teile der jüngeren Generation wegziehen, weil sie keine adäquate Arbeit mehr finden. Der Region drohen eine Entvölkerung und Überalterung. Die neuen „Freiräume“ werden nicht selten von radikalen politischen Kräften besetzt. Familienunternehmen stärken somit die Resilienz der Demokratie.

## 2. Neukalibrierung der Aufgabenwahrnehmung

Die Rückbesinnung auf die Ausrichtung von Union und Familienunternehmen auf gemeinsame Werte und Ziele macht deutlich, dass sie gemeinsam eine große Verantwortung für die Zukunft Europas tragen. Dieser Einsicht ist vor allem die Union nicht immer gerecht geworden.

#### a) Leitfragen für die Aufgabenabgrenzung

Um dies künftig zu ändern, ist eine Neukalibrierung der Aufgabenwahrnehmung erforderlich. Sie sollte sich an zwei Leitfragen orientieren:

- Welche Bereiche sind der unternehmerischen Freiheit zugeordnet und an welchen Stellen muss die hoheitliche Gewalt durch Regulierung eingreifen?
- Wie verteilen sich die Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten bei der Ausübung von Hoheitsgewalt?

#### b) Unternehmerische Freiheit als Ausgangspunkt

Die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen Unternehmens ist der Ausgangspunkt für die Neukalibrierung der Aufgabenwahrnehmung.<sup>90</sup> Das legt schon der grundrechtliche Schutz von wirtschaftlicher beziehungsweise unternehmerischer Freiheit nahe. Diese originäre Freiheit ist vom Staat nicht verliehen, sondern durch die Verbürgung der Grundrechte von ihm anerkannt worden. Sie ist essenziell für einen funktionierenden Wettbewerb und eine darauf beruhende offene Marktwirtschaft.<sup>91</sup> Diese Freiheit ist zwar nicht unbegrenzt, sondern kann vom Staat beschränkt werden. „Dies ändert aber nichts an dem Grundsatz, dass die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen primär durch private Akteure erfolgen muss.“<sup>92</sup>

#### c) Komplementäre Funktion hoheitlicher Regulierung

Die unternehmerische Freiheit als Ausgangspunkt wird durch die komplementäre Funktion hoheitlicher Regulierung ergänzt. Allerdings erfordert die Nutzung der Möglichkeit des Hoheitsträgers, die wirtschaftliche Freiheit von Unternehmen zu begrenzen, einen hinreichend gewichtigen sachlichen Grund. Außerdem muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden.<sup>93</sup>

88 Vgl. oben IV. 1. dd).

89 Zu dieser Entwicklung oben II. 2. dd).

90 Vgl. für die Sicherung von Wohlstand K. Windthorst (FuBn. 38), S. 53 ff.

91 S. oben III. 2.

92 K. Windthorst (FuBn. 38), S. 58.

93 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 38), S. 54, 58; s. auch Art. 52 Abs. 1 Satz 2 EU-GRCh.

Ein solcher Rechtfertigungsgrund ist die Absicherung des Modells einer sozialen Marktwirtschaft, das in Deutschland und der Union etabliert und anerkannt ist.<sup>94</sup> Sie müssen einen ordnungspolitischen Rahmen setzen, der die Bedingungen für die Funktionsfähigkeit dieser Marktwirtschaft gewährleistet.

Dies sind insbesondere „ein durch Angebot und Nachfrage geprägter Markt mit grundsätzlich unreglementierter Preisbildung, ein offener funktionierender Wettbewerb, Produktionsmittel in Privateigentum, ein freier Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme.“<sup>95</sup> Das notwendige komplementäre soziale Element bei der rechtlichen Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung wird im Attribut „soziale“ (Marktwirtschaft) abgebildet. Es verlangt hoheitliche Vorkehrungen zum Schutze der Beschäftigten<sup>96</sup> und ihrer sozialen Belange.<sup>97</sup> Darüber hinaus verpflichten sozialstaatliche Gewährleistungen und die grundrechtliche Schutzdimension den Staat zum Eingreifen, wenn dies „zum Schutze der Schwächeren, etwa in Notlagen, also aus sozialen Gründen erforderlich ist.“<sup>98</sup>

Dagegen ist umstritten, ob eine Regulierung auch aus Gründen ökologischer Nachhaltigkeit zulässig ist. Zwar wird verbreitet anerkannt, dass die soziale Marktwirtschaft zu einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft weiterentwickelt werden muss, wobei nachhaltig in diesem Kontext vor allem als ökologisch nachhaltig, mithin als Schutz von Klima und Umwelt, verstanden

wird.<sup>99</sup> Allerdings wird kontrovers diskutiert, mit welchen Mitteln der Staat dieses Ziel umsetzen kann. Die Meinungsverschiedenheiten entzündeten sich vor allem an den Fragen, ob eine ökologische Transformation der Wirtschaft durch hoheitliche Regulierung der Unternehmen erzwungen werden kann und welche Maßnahmen gegebenenfalls zulässig sind.<sup>100</sup> Das ist hier nicht weiter zu vertiefen. Die Regulierung muss jedenfalls auf verhältnismäßige Beschränkungen der wirtschaftlichen Freiheit der Unternehmen begrenzt werden und diesen die notwendigen Gestaltungsspielräume lassen, etwa durch praxistaugliche Ausnahmen.

d) Reduzierung der Regulierungslasten

Bei der Neukalibrierung der Aufgaben zwischen Union und Unternehmen rückt neben der zulässigen Art und Reichweite der Regulierung das Problem in den Vordergrund, wie der dadurch ausgelöste Erfüllungsaufwand der Unternehmen vermindert werden kann. Zur Reduzierung dieser Regulierungslasten werden unter anderem folgende Maßnahmen gefordert, die am Vollzug der Regulierungsvorgaben ansetzen und diesen verbessern wollen:

- Stärkere Nutzerorientierung der Verwaltung;
- Ausbau der Digitalisierung der Verwaltung.<sup>101</sup>

e) Stärkere Berücksichtigung spezifischer Belange von Familienunternehmen

Die Regulierung sollte die spezifischen Belange von

94 Dazu schon oben IV. 1. b) cc).

95 So K. Windthorst (FuBn. 38), S. 56.

96 Exemplarisch hierfür sind Vorschriften des Arbeitsschutzes.

97 Dazu gehören nach Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 und 2 EUV Vollbeschäftigung, sozialer Fortschritt, die Bekämpfung sozialer Diskriminierung sowie die Förderung sozialer Gerechtigkeit und sozialen Schutzes.

98 So K. Windthorst (FuBn. 38), S. 56.

99 Bei ökologischer Nachhaltigkeit steht der Schutz von Klima, Umwelt und natürlichen Ressourcen auch für künftige Generationen im Mittelpunkt. Bezogen auf die Wirtschaft bedeutet dies, dass wirtschaftliches Handeln Klima und Umwelt nicht gefährden darf, sondern zu ihrem Schutz beitragen und mit natürlichen Ressourcen schonend und sparsam umgehen muss, K. Windthorst (FuBn. 82), S. 90, ebd. auch zu anderen Facetten des Nachhaltigkeitsbegriffs.

100 Dazu K. Windthorst (FuBn. 82), S. 80 ff.

101 Bei der digitalen Erledigung des externen Bürokratieaufwandes bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Familienunternehmen und Nicht-Familienunternehmen in Deutschland. „Während etwa ein Fünftel der Nicht-Familienunternehmen mehr als 60 Prozent der externen Bürokratie digital erledigt, sind es im Vergleich dazu bei den Familienunternehmen nur 15,7 Prozent,“ s. Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 39), S. 28.

Familienunternehmen stärker berücksichtigen.<sup>102</sup> Für die Business Governance bedeutet dies insbesondere die Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten und die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur gerade in ländlichen Regionen.<sup>103</sup> In Bezug auf die Family Governance wäre es ein erster wichtiger Schritt, dass ihre Bedeutung im Rahmen der Regulierung anerkannt und angemessen berücksichtigt wird. Die konkreten Maßnahmen sollten insbesondere die Nachfolge erleichtern. Ein wichtiger Hebel hierfür ist eine Ausgestaltung der Erbschaft- und Schenkungsteuer durch die Mitgliedstaaten, die der Bedeutung und den besonderen Belangen von Familienunternehmen Rechnung trägt.

f) **Striktere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips**  
Bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten ist das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV zu beachten. Danach wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.<sup>104</sup>

Nach Ansicht der Unternehmen ist eine Kompetenz der Union vor allem für die Handelspolitik, also die Vertretung wirtschaftlicher Interessen im internationalen Kontext unverzichtbar.<sup>105</sup> Diese Notwendigkeit wird

rechtlich durch die ausschließliche Zuständigkeit der Union für eine gemeinsame Handelspolitik gestützt (Art. 3 Abs. 1 lit. e AEUV). Sie entspricht auch praktischen Bedürfnissen angesichts des Konkurrenzverhältnisses zwischen den USA, China und der Union, das zunehmend Züge einer wirtschaftlichen Konfrontation aufweist.<sup>106</sup> Die Unternehmen befürworten auch eine europäische Kompetenz für die Finanzmarkt-/Bankenaufsicht und für die Wettbewerbspolitik.<sup>107</sup> Dagegen halten sie eine nationale Kompetenz für die Sozialsysteme und die Fiskal-/Konjunkturpolitik für sinnvoll.<sup>108</sup>

Entscheidend ist, dass das Subsidiaritätsprinzip im praktischen Vollzug strikter beachtet und durchgesetzt wird. Das liegt letztlich auch im Interesse der Union. Denn ihre ausgreifende Regulierungstätigkeit, die immer neue Felder besetzt und zudem die Regulierungsdichte erhöht, wird nicht nur von vielen (Familien-) Unternehmen kritisch gesehen und ist ein wesentlicher Grund für die wachsende Distanz oder gar Ablehnung der Union. Angesichts der drängenden Probleme ist es dringend notwendig, dass Union und Familienunternehmen eine veränderte Form der Zusammenarbeit bei der Erfüllung ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Zukunft Europas etablieren. Sie sollte im Kern durch die skizzierte arbeitsteilige Wahrnehmung der Aufgaben und eine offene Dialogkultur geprägt sein.

---

102 Zur Begründung dieser Notwendigkeit schon oben I. 3.; für die Ermittlung dieser spezifischen Betroffenheit wird die Einführung eines Familienunternehmen-Tests als Element der Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschlagen, s. *M. Habersack*, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, 2020, S. 1 ff.

103 Diese Forderung zielt insbesondere auf die Verkehrsbindung der Familienunternehmen und den Zugang zu einem leistungsfähigen Internet.

104 Zur Auslegung dieses Prinzips *J. Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 80. Ergänzungslieferung, August 2023, Art. 5 EUV Rn. 49 ff.; zu seiner gerichtlichen Durchsetzung ebd., Rn. 58 f.

105 Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 46), S. 18; das fordern 86,5 Prozent der befragten Unternehmen.

106 Ausdruck dieser Konfrontation sind die aktuell von US-Präsident Trump verhängten und angedrohten (Straf-)Zölle.

107 Hierfür sprechen sich 80,2 Prozent beziehungsweise 77,7 Prozent der befragten Unternehmen aus, s. Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 46), S. 18.

108 Die Zustimmungquote liegt bei diesen Themen bei 81,9 und 51,9 Prozent, vgl. Stiftung Familienunternehmen (FuBn. 46), S. 18.

## V. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Auf der Ebene der Union gibt es keine allgemein anerkannte einheitliche Definition von Familienunternehmen. Das erschwert es, die spezifischen Bedürfnisse dieser Unternehmen zu ermitteln und adäquate Maßnahmen zu entwickeln, um Fehlentwicklungen in Bezug auf diese Unternehmen entgegenzuwirken.
2. In der Union bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Struktur und dem Verbreitungsgrad von Familienunternehmen in den Mitgliedstaaten. Deutschland und Italien weisen einen hohen Anteil an Familienunternehmen auf, die als Kapitalgesellschaft organisiert und eigentümergeführt sind. Dagegen bestehen in Frankreich zwar sehr viele Kapitalgesellschaften, von denen jedoch nur etwas mehr als die Hälfte als Familienunternehmen einzuordnen sind, die dann aber meist eigentümergeführt sind. In Polen gibt es viele Einzelunternehmen, aber vergleichsweise weniger Kapitalgesellschaften. Diese sind zu rund vier Fünftel Familienunternehmen und zu rund drei Fünftel eigentümergeführt.
3. Die Sicht der EU zielt vor allem auf börsennotierte Unternehmen und KMUs. Dagegen spielen Familienunternehmen nur eine untergeordnete Rolle, die ihrer Bedeutung nicht gerecht wird und die Family Governance weitgehend vernachlässigt.
4. Aus Sicht der Familienunternehmen ist die Regulierungspolitik der Union eine wesentliche Ursache für den hohen bürokratischen Erfüllungsaufwand, der seit dem Jahre 2021 noch einmal stark angestiegen ist. Diese Entwicklung belastet die deutsche Wirtschaft in besonderem Maße, zumal Deutschland auch im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten eine sehr hohe Regulierungsdichte aufweist.
5. Negative Folgen dieser ausufernden Regulierung sind lange aufwendige Genehmigungsverfahren, hohe Kosten für das Reporting, weniger Investitionen infolge dieser Bindung der Ressourcen und der hierfür erforderlichen finanziellen Mittel, sinkende Wettbewerbsfähigkeit, abnehmende Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland für ausländische Investitionen und zunehmende Verlagerung der Geschäftstätigkeit ins Ausland.
6. Familienunternehmen sind dadurch besonders empfindlich betroffen. Denn ihre Wettbewerbsfähigkeit beruht insbesondere auf schnellen Entscheidungen durch kurze Entscheidungswege, konsequente Umsetzung von Entscheidungen und einer hohen Anpassungsfähigkeit an veränderte Umstände.
7. Die Lösung dieser Probleme wird durch Defizite in der gegenseitigen Wahrnehmung von Union und Familienunternehmen erschwert. Es entsteht der Eindruck, dass die Akteure aneinander vorbei agieren und die Union den spezifischen Bedürfnissen der Familienunternehmen nicht angemessen Rechnung trägt. Dies beeinträchtigt das Zusammenwirken von Union und Familienunternehmen.
8. Das hat weitreichende Konsequenzen, weil Union und Familienunternehmen eine gemeinsame Verantwortung für die Zukunft Europas haben. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, bedarf es einer veränderten Form des Zusammenwirkens. Die Weichen hierfür werden durch eine Rückbesinnung auf gemeinsame Werte und Ziele gestellt, die das Verhalten von Union und Familienunternehmen prägen und leiten.
9. Diese Werte und Ziele beruhen zwar auf unterschiedlichen Quellen. Für die Union ergeben sie sich aus dem geltenden Recht, insbesondere aus den Gründungsverträgen. Dagegen sind sie bei Familienunternehmen wesentlicher Bestandteil des traditionell gewachsenen Wertekanons der Eigentümerfamilie, der grundsätzlich auch für die Unternehmensführung und -strategie maßgeblich ist. Dies ändert aber

nichts daran, dass diese Werte und Ziele sich häufig decken. Union und Familienunternehmen handeln zwar auf unterschiedlichen Ebenen, wirken aber im Ergebnis auf dieselben übergreifenden Ziele hin.

10. Wesentliche gemeinsame Ziele und Werte sind rechtstreues Verhalten, offener fairer Wettbewerb, soziale und gesellschaftliche Verantwortung, Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Förderung von Nachhaltigkeit und Stärkung der Resilienz der Demokratie.
11. Das führt zu einer Neukalibrierung der Aufgabenwahrnehmung durch Union und Familienunternehmen. Ausgangspunkt ist dabei die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen Unternehmens. Diese originäre Freiheit ist vom Staat nicht verliehen, sondern durch die Verbürgung der Grundrechte von ihm anerkannt worden. Sie ist essenziell für einen funktionierenden Wettbewerb und eine darauf beruhende offene Marktwirtschaft.
12. Die unternehmerische Freiheit wird durch die komplementäre Funktion hoheitlicher Regulierung ergänzt. Allerdings erfordert die Nutzung der Möglichkeit des Hoheitsträgers, die wirtschaftliche Freiheit von Unternehmen zu begrenzen, einen hinreichend gewichtigen sachlichen Grund. Außerdem muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Ein solcher Rechtfertigungsgrund ist die Absicherung des ordnungspolitischen Modells einer sozialen Marktwirtschaft, das in Deutschland und der Union etabliert und anerkannt ist.
13. Darüber hinaus verpflichten sozialstaatliche Gewährleistungen und die grundrechtliche Schutzdimension den Staat zum Eingreifen, wenn dies zum Schutze der Schwächeren, etwa in Notlagen, also aus sozialen Gründen erforderlich ist. Dagegen ist umstritten, ob eine Regulierung auch aus Gründen ökologischer Nachhaltigkeit zulässig ist. Das gilt vor allem für die Frage, ob eine ökologische Transformation der Wirtschaft durch hoheitliche

Regulierung der Unternehmen erzwungen werden kann und welche Maßnahmen gegebenenfalls zulässig sind. Die Regulierung muss jedenfalls auf verhältnismäßige Beschränkungen der wirtschaftlichen Freiheit der Unternehmen begrenzt werden und diesen die notwendigen Gestaltungsspielräume lassen, etwa durch praxistaugliche Ausnahmen.

14. Ein wichtiges Ziel bei der Neukalibrierung der Aufgaben zwischen Union und Unternehmen ist die Reduzierung des durch die Regulierung ausgelösten Erfüllungsaufwands der Unternehmen. Hierfür werden eine stärkere Nutzerorientierung der Verwaltung und ein Ausbau der Digitalisierung der Verwaltungsabläufe gefordert.
15. Angesichts der drängenden Probleme ist es dringend notwendig, dass Union und Familienunternehmen eine veränderte Form der Zusammenarbeit bei der Erfüllung ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Zukunft Europas etablieren. Sie sollte im Kern durch die skizzierte arbeitsteilige Wahrnehmung der Aufgaben und eine offene Dialogkultur geprägt sein.

## Literaturverzeichnis

- Bartuschka, Wolfram*, Die Integration von Compliance in die Systeme der Unternehmensüberwachung – ein mittelständischer Ansatz, in: CB 2017, S. 30-35.
- Di Fabio, Udo*, Green Recovery: Rechtsmaßstäbe für den ökologischen Umbau der Wirtschaft, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal, München 2021, S. 1-53.
- Di Fabio, Udo*, Dirigismus und Verfassung: Wie viel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2022, S. 27-42.
- Di Fabio, Udo*, Wohlstand und Verfassung, in: Familienunternehmen (Hrsg.): Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2024, S. 1-34.
- Europäische Kommission (Hrsg.)*, Abschlussbericht der Expertengruppe Familienunternehmen, Brüssel 2019.
- Fuest, Clemens*, Wirtschaftspolitik jenseits der Corona-Krise: Das Aufkommen des Neodirigismus, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2022, S. 1-26.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.)*, Das Recht der Europäischen Union, 83. Ergänzungslieferung, München 2024.
- Gregorič, Aleksandra/Rapp, Marc Steffen/Requejo, Ignacio*, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Listed family firms in Europe: Relevance, Characteristics and Performance, München 2022.
- Habersack, Mathias*, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, München 2020.
- Hipp, Stefan*, Der ehrbare Kaufmann, in: Windthorst (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen – Digitalisierung, Internationalisierung, Governance, München 2020, S. 85-93.
- Papesch, Matthias*, Corporate Governance in Familienunternehmen: Eine Analyse zur Sicherung der Unternehmensnachfolge, Wiesbaden 2010.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, Familienunternehmen in Deutschland und Italien – Zur Bedeutung des Unternehmenstyps im Vergleich mit ausgewählten europäischen Staaten, München 2023.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, Die Bedeutung der Familienunternehmen für ländliche Räume – Beitrag zum Wohlstand und Zusammenhalt, München 2023.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, Bürokratie als Wachstumsbremse: Bestandsaufnahme und Reformansätze – Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, München 2024.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, Erbschaftsteuer im internationalen Vergleich – Sonderstudie zum Länderindex Familienunternehmen, München 2024.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, Länderindex Familienunternehmen, München 2025.

- Uffmann, Katharina*, Family Business Governance – Rule Making in the Shadow of Law and Love, in: ZIP 2015, S. 2441-2451.
- Windthorst, Kay*, Transparenz für Familienunternehmen – Transparenz in Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2019, S. 61-84.
- Windthorst, Kay*, Family Governance als Schnittstelle zwischen Praxis und Wissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen – Digitalisierung, Internationalisierung, Governance, Baden-Baden 2020, S. 95-107.
- Windthorst, Kay*, Die Bedeutung von Familienunternehmen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Industriepolitik in Deutschland und der EU – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2020, S. 97-119.
- Windthorst, Kay*, Die ökologische Transformation der Wirtschaft aus der Perspektive der Familienunternehmen – Vom politischen Ziel zur praktischen Umsetzung, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal, München 2021, S. 73-109.
- Windthorst, Kay*, Die Krisenresilienz des Familienunternehmens: Der Beitrag der Corporate und Family Governance, Baden-Baden 2021.
- Windthorst, Kay*, Compliance-Herausforderungen in Familienunternehmen, in: Bochmann/Scheller/Prütting (Hrsg.), Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, Bd. 9: Recht der Familienunternehmen, 6. Auflage, München 2021, S. 472-499.
- Windthorst Kay*, Sicherung von Wohlstand durch Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2024, S. 51-73.



# Familien-, erb- und steuerrechtliche Hürden der Mobilität der internationalen Unternehmerfamilie

von Prof. Rainer Kirchdörfer

## I. Einführung

Globalisierung und Europäisierung haben über Jahrzehnte viele Bereiche unseres Lebens geprägt. In diesem Kontext hat Deutschland eine herausragende Rolle eingenommen. Als stärkste Volkswirtschaft Europas und als ein zentraler Akteur auf der globalen Bühne war und ist Deutschland ein Treiber und Gewinner der Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Diese starke Position Deutschlands ist nicht zuletzt auf die internationale Präsenz unserer Familienunternehmen zurückzuführen. Es gibt heute kein größeres deutsches Familienunternehmen mehr, das nicht aufs Engste mit dem Ausland verwoben ist. Solche größeren Familienunternehmen sind eine tragende Säule unserer Wirtschaft. Sie tragen maßgeblich zur Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft bei. Sie stehen für Innovation, Kontinuität und soziale Verantwortung. Ihre hohe Flexibilität und auch die Internationalisierung des Gesellschafterkreises ermöglicht es ihnen, sich schnell an globale Veränderungen anzupassen.

Beschäftigt man sich tiefer mit dem Kern von Familienunternehmen, so stößt man bei ihnen auf drei Dimensionen oder soziologisch ausgedrückt, drei Systeme, nämlich das System Familie, das System Eigentum und das System Unternehmen. Auf allen diesen Ebenen, in allen diesen Systemen, fand und findet Globalisierung in einem immer stärkeren Ausmaß statt. Ein Beispiel aus der Praxis veranschaulicht dies:

*Ein deutscher Unternehmer mit privatem Wohnsitz und Firmensitz seines Stammhauses auf der deutschen Seite des Bodensees und einem Zweitwohnsitz am Arlberg in Österreich möchte seine österreichische Verlobte in der Schweiz heiraten und dann den ehelichen Wohnsitz in die Schweiz*

*verlegen. Nach Eheschließung möchte er schließlich den österreichischen, volljährigen Sohn seiner frisch angetrauten Ehefrau adoptieren und diesen zu seinem Unternehmensnachfolger aufbauen. Dazu soll der Sohn zunächst in einer Tochtergesellschaft in Italien als dortiger Geschäftsführer seine Erfahrungen vertiefen.*

Das Beispiel zeigt deutlich, dass nicht nur das Eigentum am Unternehmen und dessen Führung sondern vor allem auch die sich internationalisierende Unternehmerfamilie selbst vielfältige Berührungspunkte mit unterschiedlichen Ländern hat und damit zugleich zivilrechtliche und steuerrechtliche Anknüpfungspunkte für zahlreiche Rechtsordnungen begründet. Im Beispiel sind dies neben Deutschland die Schweiz, Österreich und Italien. Die unterschiedlichen Rechtsordnungen erhöhen dabei nicht nur die Komplexität der Verhältnisse in allen drei vorgenannten Systemen, sondern führen auch zu faktischen Hindernissen in der persönlichen Mobilität von Mitgliedern der Unternehmerfamilie. Dies steht bisweilen im Konflikt mit dem – jedenfalls innerhalb der Europäischen Union bestehenden – Grundsatz der Freizügigkeit.

Dieser Beitrag fasst dazu in Teil II. die infolge der Internationalisierung auf Ebene der Unternehmerfamilie bestehenden rechtlichen Herausforderungen zusammen und zeigt auf, welche Regelungen auf Grundlage der europäischen Verträge getroffen wurden, die (auch) auf den Gedanken der Freizügigkeit einzahlen. Teil III. befasst sich mit den steuerlichen Herausforderungen einer sich internationalisierenden Unternehmerfamilie. Als Paradebeispiel einer faktischen Beschränkung der Freizügigkeit wird die sogenannte Wegzugsteuer betrachtet.

## II. Die Rolle der Europäischen Union zur Bewältigung zivilrechtlicher Herausforderungen bei der Internationalisierung einer Unternehmerfamilie

Die bereits bei einer rein nationalen Unternehmerfamilie bestehende rechtliche Komplexität der Organisation des Verhältnisses von Unternehmen zu Familie wird durch deren Internationalisierung nochmals deutlich erhöht. Die Vielzahl der die Unternehmerfamilie selbst und die Organisation des Verhältnisses der Familie zum Unternehmen betreffenden rechtlichen Fragestellungen führt bereits bei rein nationalen Sachverhalten zu hohem Planungsbedarf. Im internationalen Umfeld vervielfachen sich die Anforderungen mit jeder zusätzlich eingebundenen Rechtsordnung.

### 1. Herausforderungen im Bereich des Erb- und Familienrechts

Heiratet etwa ein deutscher Unternehmer eine ausländische Staatsangehörige, leben Ehegatten im Ausland oder stirbt ein Unternehmer im Ausland, so stellen sich unter anderem komplexe Fragen im Bereich des Erb- und Familienrechts. Gleiches gilt, wenn sich Ehegatten scheiden lassen wollen oder wenn ein deutscher Gesellschafter im Ausland ein Testament in einer Form errichtet, die nicht der deutschen Testamentsform entspricht. All dies trifft im Wesentlichen auch Nichtunternehmer, bei unternehmensverbundenen Ehen kommen jedoch die gravierenden (unmittelbaren und mittelbaren) Auswirkungen auf das Familienunternehmen hinzu.

Die soeben erwähnten Lebenssachverhalte tangieren zunächst „rein individuelle“ Rechtsgeschäfte der Familiengesellschafter wie Testamente, Eheverträge oder Pflichtteilsverzichtverträge. Gesellschafter von Familienunternehmen werden allerdings auch im Gesellschaftsvertrag regelmäßig zu bestimmtem rechtsgeschäftlichem Verhalten gezwungen. Etwa dazu, durch ehevertragliche und erbrechtliche Regelungen sicherzustellen, dass Gesellschaftsanteile an Familienunternehmen auf Dauer

in Familienhand verbleiben und dass bei der Berechnung von zivilrechtlichen Ausgleichsansprüchen (etwa einem Zugewinnausgleich im Scheidungsfall oder einem Pflichtteilsanspruch im Todesfall) keine (mittelbaren) wirtschaftlichen Folgen aus der Beteiligung am Unternehmen zu dessen Lasten begründet werden. Solche gesellschaftsvertraglichen Regeln dienen dem Zweck, den Bestand des Unternehmens als Familienunternehmen zu sichern.

Die Komplexität solcher „privater Rechtsgeschäfte“ an der Grenzlinie zwischen Familie und Unternehmen wird bei Auslandsbezügen dadurch potenziert, dass unterschiedliche Rechtsordnungen beachtet werden müssen. Um beispielsweise den Anforderungen eines (deutschen) Gesellschaftsvertrags bei der Umsetzung von Gesellschafterpflichten zu genügen, müssen Familiengesellschafter mit Auslandsbezug zunächst Klarheit darüber haben, nach dem Recht welchen Staates sich ihre persönlichen Verträge überhaupt richten. Das jeweilige nationale materielle Erb- und Familienrecht (sog. Sachrecht) unterscheidet sich zwischen den Nationalstaaten erheblich.

Dies gilt im Bereich des materiellen Erbrechts etwa beispielhaft für die für Familiengesellschafter bedeutenden nachstehenden Sachfragen:<sup>1</sup>

- Wie ist die gesetzliche Erbfolge im betreffenden Land ausgestaltet?
- Kann die Erbfolge im betreffenden Land durch eine letztwillige Verfügung von Todes wegen (ganz oder teilweise) beeinflusst werden?
- Sind Erbverträge zulässig?
- In welchem Verhältnis stehen im betreffenden Land mehrere Erben zueinander und in welchem Verhältnis stehen sie zu einem möglichen „Nachlassverwalter“?

1 Vgl. auch Wiedemann/Reinhart, Die internationale Unternehmerfamilie (2021), S. 33.

- Gibt es im betreffenden Land ein Pflichtteilsrecht oder ein vergleichbares Recht und kann auf dieses Recht verzichtet werden?
- Wie wirkt sich ein Umzug ins Ausland auf die zuvor in Deutschland getroffenen letztwilligen Verfügungen aus?

Auch im Bereich des materiellen Familienrechts fallen die Antworten auf die folgenden, für Unternehmerfamilien wichtigen beispielhaften Fragen in den einzelnen betroffenen Ländern sehr unterschiedlich aus:

- Wird zwischen Ehegatten gemeinschaftliches Vermögen gebildet oder bleibt es bei einer Vermögenstrennung?
- Wie verhält sich der Vermögensausgleich im Falle der Scheidung oder des Todes eines Ehegatten?
- Kann auf etwaige (nacheheliche) Unterhaltsansprüche verzichtet werden?
- Wie wirkt sich ein Umzug ins Ausland auf die zuvor in Deutschland abgeschlossenen familienrechtlichen Verträge aus?

Wäre das politisch anzustrebende Ziel, die vorstehenden Fragen einheitlich, also unabhängig vom betreffenden Land, zu beantworten, so müsste das materielle Sachrecht der (betroffenen) Staaten vereinheitlicht werden. Dies ist aber politisch und gesellschaftlich weder gewollt noch durchsetzbar. Stattdessen sollte aber zwischen den Staaten Einigkeit darüber bestehen, welches materielle Sachrecht bei grenzüberschreitenden Sachverhalten im Einzelfall zur Anwendung gelangt. Diese dem Sachrecht vorgelagerte Frage des Internationalen Kollisionsrechts wird flankiert von der prozessualen Frage, welches Gericht welchen Staates aus dem Kreis der betreffenden Länder im Falle eines Rechtsstreits über das anwendbare Recht und sodann über die materielle Rechtsfrage entscheidet (Internationales Zivilverfahrensrecht).

Die Antworten auf vorstehende Fragen sind für Unternehmerfamilien schon deshalb von gesteigerter Bedeutung, weil die Familiengeschafter nur dadurch Sicherheit darüber erlangen, nach welchem Recht sie ihre privaten Verträge und ihr Verhältnis zum Unternehmen ausrichten müssen und wer im Falle eines Streits darüber endgültig entscheidet. Bestenfalls können Familiengeschafter (vertraglich) selbst das anwendbare Recht wählen (Rechtswahlklausel) und das international zuständige Gericht bestimmen (Gerichtsstandsklausel).

## 2. Schnittstellen des Privatrechts zu den Bestimmungen des Europäischen Binnenmarktes

Ein wesentlicher Faktor für das volkswirtschaftliche Wachstum Deutschlands der letzten Jahrzehnte lag im Ausbau des europäischen Binnenmarktes. Durch dessen Harmonisierung wurden einheitliche Standards gesetzt und durch die Durchsetzung der Grundfreiheiten wurden und werden grenzüberschreitende Hürden reduziert. Und doch gilt noch immer, was schon 2012 von der Europäischen Kommission in der Binnenmarktakte II festgehalten wurde:<sup>2</sup> „Die Entwicklung des Binnenmarkts ist ein kontinuierlicher Prozess“. Insofern wundert es nicht, dass in den Europäischen Verträgen weiterhin die „Errichtung des Binnenmarkts“ als Zielbestimmung festgeschrieben ist.

Zugleich behindert eine grenzüberschreitende Rechtsunsicherheit (auch) im Zivilrecht faktisch die Mobilität von Familiengeschaftern und sie widerstrebt dem Gedanken der in den Europäischen Verträgen festgehaltenen Freizügigkeit. Die Problematik und die bestehenden europäischen Lösungsansätze werden nachfolgend für das Erbrecht (unter II.2.a)) und das Familienrecht (unter II.2.b)) dargestellt.

### a) Erbrecht

Die Nachfolge in die Eigentümer- beziehungsweise Gesellschafterstellung in Familienunternehmen bedarf

2 Mitteilung der Kommission vom 3.10.2012 – Binnenmarktakte II, COM(2012) 573 final, S. 4.

präziser Regelungen. Hierzu haben viele Unternehmensfamilien klare „Spielregeln“ vereinbart. Die große Mehrzahl der Gesellschaftsverträge von Familienunternehmen sieht etwa vor, dass Gesellschaftsanteile von Todes wegen nur an Abkömmlinge, nicht aber an Ehegatten oder Dritte übertragen werden dürfen. Zum klassischen Inhalt von Gesellschaftsverträgen deutscher Familienunternehmen gehört ferner, dass ein Gesellschafter mit seinem Ehegatten eine Vereinbarung zur Begrenzung oder zum Ausschluss des Pflichtteilsanspruchs im Todesfall des Gesellschafters zumindest insoweit abzuschließen hat, als der Wert der Unternehmensanteile ansonsten in die Pflichtteilsberechnung einfließen würde. Solche Inhalte des Gesellschaftsvertrags müssen erbrechtlich (auch „international“) umgesetzt werden. Üblicherweise ist dieses Pflichtprogramm im (deutschen) Gesellschaftsvertrag rechtstechnisch auf das deutsche Recht zugeschnitten. Es lässt sich nicht ohne Weiteres auf das teilweise ganz erheblich abweichende materielle Erbrecht anderer Staaten übertragen.<sup>3</sup>

Ein jeder Familiengesellschafter muss daher zunächst für sich klären, nach dem Sachrecht welches Staates er seine private Unternehmensnachfolge erbrechtlich regeln muss.

#### aa) Europäische Erbrechtsverordnung

Zwar ist der Europäischen Union eine Vereinheitlichung des materiellen Sachrechts verwehrt. Die Mitgliedstaaten haben aber erkannt, dass für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes Maßnahmen erforderlich sind, die Kompetenz- und Anwendungskonflikte von widerstreitendem materiellem Recht auflösen. Die Europäische Erbrechtsverordnung (EuErbVO) ist daher Teil eines Legislativprogramms zur Vereinheitlichung des Kollisionsrechts der EU-Mitgliedstaaten. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde dabei erstmals eine

Grundlage dafür geschaffen, die heute in Art. 81 Abs. 2 lit. c AEUV fortgilt. Nach zahlreichen Studien und Beratungen wurde die EuErbVO schließlich am 4. Juli 2012 verabschiedet.<sup>4</sup>

Die Problematik der verschiedenen und divergierenden Sachrechte wurde durch die EuErbVO teilweise entschärft.<sup>5</sup> Die Verordnung schreibt fest, welches Recht materiell, zum Beispiel auch nach einem grenzüberschreitenden Umzug, zur Anwendung gelangt (Erbstatut), bestimmt die internationale gerichtliche Zuständigkeit und trifft Vorgaben zur Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und Urkunden in Erbsachen.<sup>6</sup>

Zur Bestimmung des materiell anwendbaren Sachrechts knüpft die Erbrechtsverordnung primär an den gewöhnlichen Aufenthalt des Erblassers zum Zeitpunkt seines Todes an (Art. 21 Abs. 1 EuErbVO). Der Erblasser kann allerdings in seiner Verfügung von Todes wegen – in gewissen Grenzen – durch eine Rechtswahlklausel selbst das anwendbare Sachrecht festlegen (Art. 22 EUerbVO). Dies gilt insbesondere für das Recht seines Heimatstaates (Heimatrecht).

*Beispiel: Würde der deutsche Unternehmer U in der Schweiz versterben, hat er aber in seinem Testament eine entsprechende Rechtswahl zugunsten deutschen Rechts aufgenommen, wird die Wahl des materiellen deutschen Rechts von Deutschland, Italien und Österreich aufgrund der EuErbVO anerkannt. Auch die Schweiz würde dieser Rechtswahl aufgrund der Zulässigkeit dieser Rechtswahl in ihrem nationalen Recht folgen.*

Die EuErbVO ermöglicht es dem Erblasser hingegen nicht ausdrücklich, neben der Anwendung des einschlägigen Rechts auch einen (internationalen) Gerichtsstand zu bestimmen. Hat der Erblasser aber eine Rechtswahl

3 Hierzu Wiedemann/Reinhart, aaO, S. 36 f. und Süß, Erbrecht in Europa, 5. Auflage 2025.

4 Ausführlich J. Schmidt, in: BeckOGK EuErbVO (2024), Art. 1 Rn. 2.

5 VO (EU) Nr. 650/2012 des Rates vom 4.7.2012.

6 Ausführlich: Köhler, in: Gierl/Köhler/Kroiß/Wilsch, Internationales Erbrecht (2024), § 1 Rn. 4 ff.

getroffen, so kann sich das zunächst zuständige Gericht auf Antrag für unzuständig erklären und damit die Zuständigkeit an ein Gericht abgeben, dessen Recht der Erblasser gewählt hat.

Die EuErbVO gilt dabei auch für Drittstaatsverhältnisse,<sup>7</sup> also beispielsweise auch, wenn ein grenzüberschreitender Sachverhalt zwischen Deutschland und den USA vorliegt. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass ein an der EuErbVO nicht beteiligter Drittstaat an die Regelungen (korrespondierend) gebunden wäre. In diesen Fällen ist also stets auch das Recht des Drittstaates zu prüfen. Zu beachten ist schließlich, dass sich Dänemark und Irland bereits bei Abschluss der Verträge vorbehalten haben, an entsprechende Maßnahmen nicht gebunden zu sein. Sie haben die EuErbVO in der Folge auch nicht mitunterzeichnet.

*bb) Exkurs: Haager Abkommen zur Anerkennung der Formwirksamkeit von Testamenten*

Davon losgelöst hat ein Familiengeschafter sicherzustellen, dass ein von ihm im Ausland erstelltes Testament oder ein im Ausland geschlossener Erbvertrag auch hinsichtlich seiner Form im In- und Ausland als wirksam anerkannt wird (vice versa). Unabhängig vom materiellen Erbrecht (Erbstatut) ist daher die Frage zu beantworten, nach welchem Recht sich die Zulässigkeit und materielle (Form-)Wirksamkeit einer letztwilligen Verfügung richtet (Errichtungsstatut). Denn auch hier unterscheiden sich die jeweiligen nationalen Rechtssysteme.

Die EuErbVO ermöglicht es dem Erblasser in Art. 24 ff. EuErbVO, durch Aufnahme einer Rechtswahlklausel in seine letztwillige Verfügung (bei einem hinreichenden Bezug zu dem entsprechenden Staat) weitestgehend frei zu bestimmen, nach welchem nationalen Sachrecht

sich die Zulässigkeit einer bestimmten Art von letztwilliger Verfügung (z. B. Testament, gemeinschaftliches Testament, Erbvertrag) und dessen materielle Wirksamkeit (z. B. Testierfähigkeit) bestimmen soll.<sup>8</sup>

Eine entsprechende Rechtswahlklausel gibt es für die Frage, nach welchen Bestimmungen sich die Formwirksamkeit einer letztwilligen Verfügung ergibt, nicht. Art. 27 EuErbVO eröffnet allerdings zahlreiche Anknüpfungspunkte, die zur Formwirksamkeit führen. Dazu gehört unter anderem das Recht des Staates, dem der Erblasser zum Zeitpunkt der Errichtung der letztwilligen Verfügung oder zum Todeszeitpunkt angehörte. Zu beachten ist dabei, dass die Bestimmungen des Art. 27 EuErbVO unter Umständen von dem vorrangig anzuwendenden Haager Testamentsformübereinkommen<sup>9</sup> verdrängt werden.<sup>10</sup>

Soweit Länder die EuErbVO nicht anwenden und auch dem Haager Abkommen nicht beigetreten sind (bspw. USA<sup>11</sup>), sind die Betroffenen stets angehalten, die besonderen (Form-)Voraussetzungen zur Errichtung einer letztwilligen Verfügung in diesem Drittstaat zu prüfen und vorsorglich zusätzlich zu erfüllen. Bisweilen wird dem in der Praxis durch separate (inhaltlich aber identische) Auslandstestamente Rechnung getragen.

*Fortsetzung des Beispiels: Hat der deutsche Unternehmer U sein Testament unter Beachtung (nur) der Formvorschriften des deutschen Rechts errichtet, erkennen dies auch Österreich und die Schweiz aufgrund des Haager Testamentsformübereinkommens an. Italien hat das Haager Testamentsformübereinkommen nicht ratifiziert, würde aber die Errichtung aufgrund des Art. 27 EuErbVO anerkennen.*

7 J. Schmidt, aaO, Art. 1 Rn. 10 ff.; eine Ausnahme hiervon gilt aus Sicht Deutschlands für Staaten, mit denen vorrangige Staatsverträge geschlossen wurden, u. a. also mit der Türkei, dem Iran sowie Russland.

8 Loyal, in: BeckOK BGB, 72. Auflage 2024, Art. 24 EuErbVO Rn. 8.

9 Haager Übereinkommen über das auf die Form letztwilliger Verfügungen anzuwendende Recht v. 5.10.1961, BGBl. 1965 II S. 1145.

10 Köhler, aaO, § 4 Rn. 65.

11 Vgl. Leithold, in: Burandt/Rojahn, Erbrecht, 4. Auflage 2022, USA Rn. 21.

## b) Familienrecht

Im Familienrecht stellen sich ebenso vielfältige und strukturell ähnliche Fragen. Bei Eheschließungen mit grenzüberschreitendem Bezug ist für den Gesellschafter eines Familienunternehmens etwa bedeutend, welches materielle Familienrecht im konkreten Fall anwendbar ist. Vor einem Umzug eines oder beider Ehegatten ins Ausland sind die Auswirkungen auf eine bereits getroffene oder geplante ehevertragliche Vereinbarung zu prüfen. Aus unternehmerischer Sicht sind dabei insbesondere die güterrechtlichen Bestimmungen von großer Bedeutung, weil sie mittelbar die Finanzverfassung des Familienunternehmens tangieren können. Auch im Familienrecht bestehen materiell-rechtlich bedeutende Abweichungen zwischen den Rechtsordnungen der Nationalstaaten.

Zu Fragen des Ehe- und Familienrechts gibt es einen ganzen Katalog an europäischen Verordnungen, die im Wege der verstärkten justiziellen Zusammenarbeit erlassen wurden (Art. 81 Abs. 2 lit. c AEUV) und sich jeweils auf internationale gerichtliche Zuständigkeiten, die Anerkennung staatlicher Entscheidungen sowie die Bestimmung des anwendbaren Rechts beziehen:

- Die Rom III-Verordnung<sup>12</sup> bestimmt das anwendbare Recht bei Ehescheidungen und gilt zwischen den Mitgliedstaaten Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien und Ungarn. Art. 5 der Rom-III-Verordnung begründet zunächst weitreichende Möglichkeiten einer Rechtswahl. Bei Fehlen einer Rechtswahl greift im Grundsatz das Recht des gewöhnlichen Aufenthalts beider Ehegatten im Zeitpunkt der Anrufung des Gerichts.<sup>13</sup>

- Wesentliche Bedeutung für internationale Unternehmerfamilien hat daneben insbesondere die Europäische Güterrechtsverordnung<sup>14</sup> und die Europäische Partnerschaftsverordnung<sup>15</sup>. Sie gelten in allen Mitgliedstaaten außer Dänemark und Irland. Sie bestimmen das anwendbare materielle Recht grundsätzlich für den gesamten Bereich der Vermögensbeziehungen, die ihren Grund in der Ehe oder einer eingetragenen Lebenspartnerschaft haben. Ausgenommen sind der Unterhalt und weite Teile des Versorgungsausgleichs.<sup>16</sup> Die Verordnungen ermöglichen eine weitgehende Rechtswahl und Gerichtsstandswahl.
- Die Europäische Unterhaltsverordnung<sup>17</sup> regelt die internationale Zuständigkeit und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen und bestimmt unter Bezugnahme auf das Haager Protokoll das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht. Sie sieht ebenfalls die Möglichkeit einer Gerichtsstandsvereinbarung vor.
- Die Brüssel IIb-Verordnung<sup>18</sup> regelt die gerichtliche Zuständigkeit und Anerkennung von Entscheidungen im Bereich des internationalen Sorgerechtsverfahrens und betreffend den grenzüberschreitenden Kindesentzug und gilt in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark. Dabei richtet sich die Zuständigkeit der Gerichte primär nach dem gewöhnlichen Aufenthalt des Kindes, in gewissen Grenzen ist aber auch hier eine Gerichtsstandsvereinbarung möglich.

*Beispiel: Um den Vorgaben im Gesellschaftsvertrag eines Familienunternehmens bezüglich der Behandlung des Wertes des Gesellschaftsanteils bei der Berechnung einer Zugewinnausgleichsforderung bei Scheidung Rechnung zu tragen, kann der*

12 VO (EU) Nr. 1259/2010 des Rates vom 20.12.2010.

13 Vgl. Rieck, in: Rieck/Lettmaier, Ausländisches Familienrecht (2024), Rn. 15.

14 VO (EU) Nr. 1103/2016 des Rates vom 24.6.2016.

15 VO (EU) Nr. 1104/2016 des Rates vom 24.6.2016.

16 Andrae, in: Andrae, Internationales Familienrecht (2024), § 4 Rn. 1.

17 VO (EG) Nr. 4/2008 des Rates vom 18.12.2008.

18 VO (EU) Nr. 2019/1111 des Rates vom 25.06.2019.

*deutsche Unternehmer U, der in der Schweiz lebt, mit seiner österreichischen Ehefrau einen Ehevertrag schließen, in welchem die Anwendung deutschen Rechts festgeschrieben und sodann der Zugewinnanspruch modifiziert oder ausgeschlossen wird. Deutschland, Italien und Österreich erkennen eine solche Regelung aufgrund der EuGüVO an. Auch die Schweiz würde dieser Rechtswahl aufgrund nationalen Rechts folgen.*

Die zahlreichen Verordnungen zeigen, dass im Bereich des Internationalen Familienrechts auf europäischer Ebene vieles bereits geregelt ist, was die grenzüberschreitende „Mobilität“ der Unternehmerfamilie deutlich erhöht. Die Relevanz der einheitlichen Bestimmung

des anwendbaren Rechts und der Zuständigkeit der Gerichte und die Problematik, die auftritt, wenn entsprechende Regelungen nicht existieren, ließ sich jüngst in aller Öffentlichkeit praxisnah am grenzüberschreitenden Streit zwischen Deutschland und Dänemark über das Kindessorgerecht einer deutschen Unternehmerfamilie verfolgen.<sup>19</sup> Das aufgeführte dänische Beispiel zeigt aber auch, dass weiterhin – insbesondere für die Frage der Anerkennung einer Rechtswahlklausel – das Kollisionsrecht eines jeden Staates geprüft werden muss, sofern dieser Staat keiner multilateralen Vereinbarung beigetreten ist. Insoweit bleibt auch hier der Auftrag, weitere Staaten von einem Beitritt zu den gemeinsamen Regelungen zu überzeugen.

### III. Die Rolle der Europäischen Union zur Bewältigung steuerlicher Herausforderungen einer sich internationalisierenden Unternehmerfamilie

Nicht weniger komplex sind die Fragestellungen, mit denen sich internationale Unternehmerfamilien im Bereich des Steuerrechts konfrontiert sehen. Dies gilt etwa im Zuge eines geplanten Wohnsitzwechsels eines Familiengesellschafters, aber auch in der Planung der Unternehmensnachfolge.

#### 1. Herausforderungen im Bereich des Steuerrechts

Das notwendige Problembewusstsein wird in der Unternehmerfamilie und den Family-Offices von Unternehmerfamilien laufend erhöht, um im Vorfeld geplanter Änderungen im privaten Bereich der Unternehmerfamilie steuerliche Folgewirkungen zu prüfen und (unter anderem) vor dem Hintergrund der folgenden Gesichtspunkte zu hinterfragen:

- Wie ändert sich die steuerliche Situation für das Familienunternehmen und/oder für einen Gesellschafter,

- wenn dieser seinen Wohnsitz in das Ausland verlegt?
- Wird bereits durch die Aufnahme eines neuen Wohnsitzes im Ausland eine steuerliche Belastung ausgelöst?
- Wie wirkt es sich auf deutsche (Ertrag-)Steuern aus, wenn plötzlich die wichtigsten operativen und strategischen Entscheidungen des geschäftsführenden Gesellschafters im Ausland getroffen werden?

Entsprechende Fragen stellen sich sogar dann, wenn Familienmitglieder nicht selbst direkt am Familienunternehmen beteiligt sind, sondern schlicht als Begünstigte (Destinatäre) Auskehrungen aus einer Familienstiftung erhalten beziehungsweise erhalten können, die sich beispielsweise ihrerseits aus den Erträgen eines Gesellschaftersanteils der Stiftung am Familienunternehmen speist. In einem solchen Fall ist bei einem Umzug ins Ausland zum Beispiel zu prüfen:

- Wird einzelnen Familienmitgliedern im Ausland

<sup>19</sup> Dänemark hat sich der Brüssel II b-Verordnung nicht unterworfen und war in der Folge nicht an die Entscheidung des OLG Hamburg aus dem Jahre 2021 gebunden; vgl. auch Legal Tribune Online, 08.01.2024, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/53578](https://www.lto.de/persistent/a_id/53578) (abgerufen am: 14.01.2025).

aufgrund ihrer Stellung als Organ oder als Destinatär einer Familienstiftung nach ausländischem Steuerrecht womöglich Vermögen der deutschen Familienstiftung steuerrechtlich (unmittelbar) zugerechnet, auf welches das betroffene Familienmitglied rechtlich gar keinen Zugriff hat?

- Wie werden Erträge (Ausschüttungen) aus einer deutschen Familienstiftung im Ansässigkeitsstaat des Destinatärs besteuert?
- Wie behandelt das ausländische Erbrecht den Tod des Stifters oder eines Destinatärs?

Mit Ausnahme der bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) bestehen im Bereich des Steuerrechts kaum Regelungen, die die grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit der Unternehmerfamilie stärken würden. Vielmehr gibt es auf Basis des steuerlichen Status quo vielfältige Konstellationen, die wirtschaftlich einem „Wegzugsverbot“ von Familiengesellschaftern gleichkommen. Der schon an dieser Stelle zu konstatierende Befund ist zwar für den sachkundigen Leser nicht verwunderlich, aber vor dem hier betrachteten Hintergrund gleichwohl erschreckend.

## 2. Europäisches Recht und Steuerrecht

Dabei sind der Europäischen Union grundsätzlich nicht die Hände gebunden. Zwar fehlt es in den Europäischen Verträgen – wie auch für das materielle Erb- und Familienrecht – an einer originären Steuergesetzgebungskompetenz der Europäischen Union. Das hindert die Europäische Union allerdings nicht daran, auf Grundlage der Binnenmarktkompetenz (Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV) auch steuerliche Regelungen zu erlassen. Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV ist zwar selbst keine

Ermächtigungsgrundlage. Abhilfe schafft hier aber das Instrument der Harmonisierung, das im Bereich der direkten Steuern unter den Voraussetzungen des Art. 115 AEUV herangezogen werden kann.<sup>20</sup>

Die Europäische Union ist in diesem Bereich auch nicht untätig geblieben, sondern hat von der ihr eingeräumten Ermächtigungsgrundlage wiederholt Gebrauch gemacht. Einzelne Regelungen dienten dabei auch dem Abbau steuerlicher Hindernisse für grenzüberschreitende unternehmerische Betätigung. Beispielhaft genannt sei hier etwa die Amtshilferichtlinie<sup>21</sup>, die Muttertochterrichtlinie<sup>22</sup> oder die Fusionsrichtlinie<sup>23</sup>.

Über die Zeit haben die Organe der Europäischen Union aber weniger den Abbau steuerlicher Hindernisse für grenzüberschreitende unternehmerische Betätigung in den Vordergrund gerückt. Stattdessen wurde der Fokus deutlich stärker auf die Sicherstellung des Steuersubstrats gelegt. Dies wurde bereits durch den Erlass von ATAD I<sup>24</sup> und ATAD II<sup>25</sup> wie auch dem Entwurf von ATAD III augenscheinlich. In diesen Kontext fällt auch die Änderungsrichtlinie zur Amtshilferichtlinie (DAC6)<sup>26</sup> mit der Anzeigepflicht grenzüberschreitender Steuergestaltungen sowie Pillar II<sup>27</sup> (globale Mindestbesteuerung).

Die Bekämpfung innerunionaler steuerlicher Hindernisse des Binnenmarkts wird von der Europäischen Kommission hingegen weniger aufgegriffen und bleibt in der Praxis der Prüfung anhand der Grundfreiheiten und damit dem langwierigen Weg zum Europäischen Gerichtshof vorbehalten.

---

20 Fehling, in: Schaumburg/Englisch, Europäisches Steuerrecht (2020), Rn. 10.20 ff.

21 RL (EWG) 799/1977 des Rates vom 19.12.1977.

22 RL (EWG) 435/1990 des Rates vom 23.7.1990.

23 RL (EWG) 434/1990 des Rates vom 23.7.1990.

24 RL (EU) 1164/2016 des Rates vom 12.7.2016.

25 RL (EU) 952/2017 des Rates vom 29.5.2017.

26 RL (EU) 822/2018 des Rates vom 25.5.2018.

27 RL (EU) 8778/2022 des Rates vom 25.11.2022.

### 3. Wegzugsteuer

Das vorstehend gezeigte Bild exemplifiziert sich insbesondere am Beispiel der Besteuerung bei Wegzug eines „wesentlichen“ Gesellschafters eines Unternehmens ins Ausland. Beabsichtigt ein Familiengeschafter seinen Lebensmittelpunkt grenzüberschreitend zu verschieben, ist die Familie mit (für das Familienunternehmen materiell) existentiellen Fragen konfrontiert.

Ob und wann ein Gesellschafter steuerlich „wegzieht“ und welche Folgen dies auslöst, hängt zunächst von der Rechtsform der Gesellschaft und dem Zuschnitt ihrer operativen Tätigkeit ab. Die steuerlichen Regelungen differenzieren dabei zwischen Personengesellschaften (Betriebsstätten) einerseits und Kapitalgesellschaften andererseits, weitergehend nach der Tätigkeit – gewerblich oder vermögensverwaltend – beziehungsweise nach der Zusammensetzung des Gesellschaftsvermögens. Folgende wenige Beispiele sollen dies verdeutlichen:

- *Hält ein Gesellschafter zivilrechtlich Anteile von mindestens 1 Prozent (unmittelbar oder mittelbar) an einer Kapitalgesellschaft und liegen diese Anteile im steuerlichen Privatvermögen, droht bei seinem Wegzug aus Deutschland die sogenannte „Wegzugsteuer“.*
- *Gleiches gilt, wenn der Gesellschafter die Anteile an der Kapitalgesellschaft über eine vermögensverwaltende Personengesellschaft hält beziehungsweise die Anteile nicht dem steuerlichen Betriebsvermögen der Personengesellschaft zugeordnet werden. Zivilrechtlicher Eigentümer der Anteile an der Kapitalgesellschaft ist dann zwar die Personengesellschaft. Steuerlich werden die Anteile an der Kapitalgesellschaft aber (ggf. anteilig gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 AO) dem Privatvermögen des Gesellschafters zugerechnet.*
- *Stehen die Anteile an der Kapitalgesellschaft zivilrechtlich zwar im Eigentum des Gesellschafters, sind sie steuerlich aber seinem Betriebsvermögen (seines*

*Einzelunternehmens oder dem Sonderbetriebsvermögen einer gewerblichen Personengesellschaft) zugeordnet, greift im Falle des Wegzugs hingegen keine „Wegzugsteuer“ ein. Stattdessen kann aber die sogenannte „Entstrickungsbesteuerung“ (mit ähnlichen Rechtsfolgen) ausgelöst werden.*

- *Eine „Entstrickungsbesteuerung“ und keine „Wegzugsteuer“ droht bei Wegzug des Gesellschafters in das Ausland in bestimmten Fällen auch dann, wenn die Anteile an der Kapitalgesellschaft zivilrechtlich einer Personengesellschaft gehören, an der der Gesellschafter beteiligt ist und die Anteile an der Kapitalgesellschaft steuerlich dem Betriebsvermögen der gewerblich tätigen oder gewerblich geprägten Personengesellschaft zuzuordnen sind.*
- *Wiederum anders verhält sich der Fall, dass die gewerblich tätige oder gewerblich geprägte Personengesellschaft zur Körperschaftsteuer optiert hat. Dann werden die Gesellschaftsanteile des Gesellschafters an der optierten Personengesellschaft wiederum wie Anteile an einer Kapitalgesellschaft behandelt. Sind diese steuerlich dem Privatvermögen zugeordnet, droht bei Wegzug des Gesellschafters also die „Wegzugsteuer“.*

In der Praxis ergeben sich die größten „Herausforderungen“ meist beim geplanten Wegzug von Gesellschaftern einer Kapitalgesellschaft, also im Bereich der „klassischen“ Wegzugsteuer. Daher wird das Pendant bei Beteiligungen an Personengesellschaften, das unter dem Stichwort „Entstrickungsbesteuerung“ bekannt ist, in diesem Beitrag nicht weiter dargestellt.<sup>28</sup> Die nachfolgenden Grundaussagen und Grundüberlegungen können aber weitgehend auf die Entstrickungsbesteuerung übertragen werden.

- a) Was ist Wegzugsbesteuerung – Tatbestand und Rechtsfolge

Die Wegzugsteuer ist – vereinfacht – die Besteuerung eines fiktiven Gewinns eines (ins Ausland) „wegziehenden“ Gesellschafters, der mit mindestens einem

28 Ausführlich: Layer, DStR 2024, 1049 ff.

Prozent an einer Kapitalgesellschaft beteiligt ist. Sie ist für Familiengeschafter einer Familienkapitalgesellschaft von größter Bedeutung und von größter Gefahr, da Gesellschafter die Voraussetzungen nicht nur bei einem (planbaren) Umzug ins Ausland, sondern auch in zahlreichen anderen unplanbaren Sachverhalten auslösen können<sup>29</sup> und weil die Steuer unabhängig von einem Liquiditätszufluss entsteht.

Konkret erfasst die Wegzugsteuer Anteile an Kapitalgesellschaften nach deutschem Recht oder vergleichbaren ausländischen Rechtsformen, sofern die Beteiligungsquote des betreffenden („wegziehenden“) Geschafters innerhalb der letzten fünf Jahre (gegebenenfalls auch nur kurzfristig) unmittelbar oder mittelbar mindestens ein Prozent des Stamm- beziehungsweise Grundkapitals beträgt oder betragen hat.<sup>30</sup> Die Beteiligung muss darüber hinaus steuerlich dem Privatvermögen zuzuordnen sein. Weiter ist Voraussetzung, dass die betroffene („wegziehende“) natürliche Person in den letzten zwölf Jahren mindestens sieben Jahre in Deutschland unbeschränkt steuerpflichtig war.<sup>31</sup>

Steuerbegründendes Tatbestandsmerkmal ist schließlich der Wegzug. Wann eine Person „wegzieht“, ist in § 6 Abs. 1 S. 1 AStG umschrieben. Es gibt drei „Wegzugstatbestände“, namentlich die Beendigung der unbeschränkten Steuerpflicht (Nr. 1), die unentgeltliche Übertragung auf eine nicht unbeschränkt steuerpflichtige Person (Nr. 2) und den Ausschluss oder die Beschränkung des deutschen Besteuerungsrechts (Nr. 3).

Der Wegzug (im engeren Sinne) setzt in seiner ersten Variante die Beendigung der unbeschränkten Steuerpflicht in Deutschland voraus, also die Aufgabe des deutschen Wohnsitzes und des gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland.<sup>32</sup>

*Abwandlung des Beispiels: Betreibt der über viele Jahre in Deutschland unbeschränkt steuerpflichtige Unternehmer U sein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, würde er infolge des Umzugs in die Schweiz bei Aufgabe seines Wohnsitzes und Änderung des gewöhnlichen Aufenthalts die Wegzugsteuer auslösen. In der Folge müsste er die in den Anteilen ruhenden stillen Reserven vollumfänglich so versteuern, als hätte er seine Beteiligung zum Verkehrswert verkauft.*

Diese Variante des Tatbestands könnte in der Praxis bereits dadurch einfach vermieden werden, indem ein Geschafter eine Wohnung (oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt) im Inland beibehält.

Schwerer zu „planen“ ist die zweite Variante: Neben dem „klassischen“ Umzug ins Ausland greift die Wegzugsbesteuerung dann ein, wenn ein Geschafter seine Anteile unentgeltlich an eine Person überträgt, die in Deutschland nicht unbeschränkt steuerpflichtig ist. Hierunter fallen einerseits die (planbare) lebzeitige Anteilschenkung aber auch der (weniger planbare) Übergang im Todesfall, falls die Anteile auf Personen übergehen, die weder einen Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben.<sup>33</sup>

*Abwandlung des Beispiels: Schenkt oder vererbt der über viele Jahre in Deutschland unbeschränkt steuerpflichtige Unternehmer U seine Gesellschaftsanteile an seiner Kapitalgesellschaft an den in Österreich lebenden Sohn seiner neuen Ehefrau, würde bei Übertragung der Anteile die Wegzugsteuer ausgelöst.*

Schließlich reicht es für die Wegzugsbesteuerung nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AStG aber auch aus, wenn das

29 Seit Oktober 2024 wurde die Wegzugsbesteuerung durch Etablierung einer Parallelregelung im InvStG faktisch auch auf gewichtige Anteile im Privatvermögen an Investmentfonds erweitert; vgl. § 19 Abs. (3) InvStG.

30 BMF v. 22.12.2023, BStBl. I 2023, Sondernummer 1, 2 Tz. 6.1.3.

31 Pohl, in: Brandis/Heuermann AStG (2024), § 6 AStG Rn 33 ff.

32 Zu weiteren Streitpunkten vgl. Pohl, aaO, § 6 Rn. 44; Benecke, in: BeckOK AStG (2024), § 6 Rn. 50.

33 Ausführlich: Reinhart, in: Oppel u. a., Beck'sches Handbuch Family Office (2025), § 4 Rn. 1568 ff.; Benecke, aaO, § 6 Rn. 56 ff.

Besteuerungsrecht Deutschlands für den Gewinn aus der Veräußerung der Anteile ausgeschlossen oder beschränkt wird. Davon erfasst sind vielfältige Konstellationen:

Hierzu zählt etwa der Verlust des Besteuerungsrechts durch Wechsel der abkommensrechtlichen (DBA-)Ansässigkeit („aktive Entstrickung“).<sup>34</sup> Ausgangspunkt ist dabei Art. 13 Abs. 5 DBA OECD-MA, der das Besteuerungsrecht am Veräußerungsgewinn der Anteile dem Ansässigkeitsstaat zuweist. Während die Beibehaltung des Wohnsitzes gestaltbar ist, gilt dies für die Frage der „Ansässigkeit“ nach einem DBA nur beschränkt. Die Problematik der Ansässigkeit stellt sich vor allem in Fällen mehrerer Wohnsitze im In- und Ausland. Ist der Steuerpflichtige nach dem einschlägigen Doppelbesteuerungsabkommen und nach nationalem Recht in beiden Vertragsstaaten ansässig, wird die Ansässigkeit für Zwecke des Doppelbesteuerungsabkommens fortan nur einem der beiden Staaten zugewiesen. Hat der Steuerpflichtige in beiden Staaten eine Wohnstätte, ist fortan der Mittelpunkt der Lebensinteressen des Steuerpflichtigen maßgebend. Der Mittelpunkt der Lebensinteressen ist zwar nach objektiven Kriterien zu bestimmen; er ist aber letztlich Tatsachenfrage und kann sich im Laufe der Zeit zwischen Wegzugs- und Zuzugsstaat verschieben. Die im Kern zum Zwecke der Vermeidung einer Doppelbesteuerung vereinbarten Doppelbesteuerungsabkommen begründen hier plötzlich die Gefahr der Beschränkung des deutschen Steuerrechts und damit die Gefahr des Auslösens der Wegzugsteuer.<sup>35</sup>

Der Tatbestand kann selbst dadurch ausgelöst werden, dass mit dem Zuzugsstaat (erst) nach Wegzug ein Doppelbesteuerungsabkommen vereinbart wird, das zu einem Verlust des Besteuerungsrechtes des Wegzugstaates führt (sog. „passive Entstrickung“).

Auch der Formwechsel einer inländischen Personengesellschaft (Betriebsstätte) in eine Kapitalgesellschaft,

was in der Praxis in vielen Fällen auch gegen den Willen einzelner Gesellschafter möglich ist und auch erfolgt, stellt für einen im Ausland lebenden Gesellschafter ein „Wegzugsteuerproblem“ dar.

b) Praktische Problemfälle der Wegzugsteuer für Familiengesellschafter

Wie weitreichend die Wegzugsteuer die Mobilität der sich internationalisierenden Unternehmerfamilie beschränkt und welche „Überraschungen“ sie für die Familie birgt, zeigen folgende eigene Praxisbeispiele:

- *Ein Gesellschafter eines Familienunternehmens in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft ist selbst nicht im eigenen Unternehmen operativ tätig, begleitet aber eine Führungsposition in einem großen internationalen Konzern. Um in der Führungsstruktur weiter aufzusteigen, wird ihm die Möglichkeit angeboten, eine Niederlassung in New York (USA) zu leiten. Der Gesellschafter muss das Angebot ausschlagen, da sein Arbeitgeber eine Rückkehr nach Deutschland innerhalb der nächsten (sieben) Jahre nicht fest zusagen kann. Auch ist der Gesellschafter nicht in der Lage, die für eine Stundung der Wegzugsteuer erforderliche Sicherheit zu leisten.*
- *Drei jüngere Gesellschafter eines großen Familienunternehmens in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft sollen langfristig die Unternehmensnachfolge und die Geschäftsführungen der deutschen Muttergesellschaft und zweier Tochtergesellschaften im Ausland übernehmen. Um Führungserfahrung im eigenen Unternehmen zu sammeln, sollen die drei Nachfolger jeweils die Geschäftsführung in einer ausländischen Tochtergesellschaft übernehmen. Je nach „Bewährung“ soll einer der Gesellschafter nach Deutschland zurückkommen, die beiden anderen sollen die Geschäftsführungen im Ausland auf Dauer wahrnehmen.*
- *Ein deutscher Gesellschafter eines Familienunternehmens in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft*

34 Vgl. Grützner, in: Haase, Wegzugsbesteuerung (2023), Rn. 341 ff.

35 Ausführlich: Reinhart, aaO, § 4 Rn. 1575 ff.

ist in Deutschland verstorben. Seine Anteile sind von Todes an seine ebenfalls in Deutschland lebende Ehefrau übergegangen. Aufgrund seines Glaubens war es der Wunsch des verstorbenen Gesellschafters, in Israel beerdigt zu werden; dort lebt auch eine Tochter. Während der Beerdigung in Israel verunglückt die nach Israel mitgereiste Ehefrau schwer und ist fortan pflegebedürftig. Eine Rückkehr nach Deutschland ist nicht möglich; die Ehefrau lebt fortan in einem Pflegeheim in Israel in der Nähe ihrer Tochter.

- Eine Unternehmerfamilie möchte ihre Kinder frühzeitig an der Familienkapitalgesellschaft beteiligen. Zum 14. Geburtstag schenkt die Mutter ihrer Tochter Anteile an der Familiengesellschaft. Mit 16 Jahren wechselt die Tochter vorübergehend in ein englisches Internat. Sie studiert danach 4 Jahre an der LBS und möchte nun bei PwC in London arbeiten, da dort auch ihr englischer Verlobter angestellt ist.
- Der Gesellschafter eines Familienunternehmens in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft findet im Urlaub auf Sardinien seine große Liebe, eine dort heimische Italienerin, die ein Hotel besitzt. Das Paar möchte fortan seinen gemeinsamen Lebensmittelpunkt in Italien aufbauen und das Hotel gemeinsam betreiben.
- Der Vater ist Gesellschafter eines Familienunternehmens in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft. Die Tochter lebt seit langem in Frankreich, wo sie ein Museum leitet. Der Vater verstirbt unerwartet und hinterlässt seiner Tochter einen Gesellschaftsanteil.
- Ein in der Schweiz lebender Gesellschafter eines Schweizer Familienunternehmens in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft lernt seine neue Lebensgefährtin in Deutschland kennen und zieht zu ihr nach München. Die Beziehung hält 14 Jahre. Nach der Trennung zieht der Schweizer Gesellschafter wieder zurück in die Schweiz.
- Der Gesellschafter einer Familienkapitalgesellschaft zieht nach Brasilien und behält bewusst seine Wohnung in Stuttgart bei. Mangels DBA zwischen

Deutschland und Brasilien kommt es zu keiner Beschränkung des Besteuerungsrechts Deutschlands. Nach einiger Zeit erfährt der Gesellschafter, dass Deutschland und Brasilien nun doch ein dem Musterabkommen entsprechendes DBA abgeschlossen haben.

- Der mit 5 Prozent an einer deutschen Personengesellschaft beteiligte Gesellschafter lebt mit seiner Familie in Kanada. Gegen seinen Willen wird das Familienunternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt (§ 1 Abs. 4 UmwStG).

#### c) Interessens- und Kompetenzkonflikte im Rahmen der Wegzugsteuer

Mit der Einführung der Wegzugsteuer im Jahr 1972 beabsichtigte der Gesetzgeber zunächst (nur), bestehende oder vermeintliche Besteuerungslücken in internationalen Konstellationen zu schließen. Heute wird die Wegzugsbesteuerung weniger mit dem Argument der Missbrauchsvermeidung begründet. Sie ist vielmehr integraler Bestandteil des fortentwickelten und gesetzlich an unterschiedlichen Stellen kodifizierten Entstrickungskonzepts für bestimmte Wirtschaftsgüter des Privat- und des Betriebsvermögens.<sup>36</sup> In den Mittelpunkt des fiskalischen Interesses rückt dabei eine „gerechte“ Aufteilung der Besteuerungsrechte zwischen Wegzugs- und Zuzugsstaat.

Das Besteuerungsinteresse des Wegzugsstaats steht naturgemäß im Gegensatz zum Interesse des Gesellschafters, dem liquide Mittel zur Finanzierung der Wegzugsteuer mangels tatsächlicher Veräußerung gerade nicht zugeflossen sind. Den Steuerpflichtigen schützt dabei grundsätzlich das verfassungsrechtlich verankerte Leistungsfähigkeitsprinzip, das im Bereich des Ertragsteuerrechts durch das Realisationsprinzip konkretisiert wird. Danach unterliegt nicht jede virtuelle Steigerung der Ertragsbesteuerung, sondern nur die tatsächlich realisierten stillen Reserven (Ist-Leistungsfähigkeit). An dieser besonderen Ausprägung der Leistungsfähigkeit muss sich der Gesetzgeber grundsätzlich festhalten

<sup>36</sup> Benecke, aaO, § 6 Einl.

lassen (Folgerichtigkeitsgebot); Ausnahmen von der folgerichtigen Belastungsentscheidung bedürfen eines sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag.<sup>37</sup> Selbst wenn die Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Ertragsteuerrecht vorliegend gerechtfertigt werden könnte und die Wegzugsteuer damit verfassungsrechtlich zulässig sein sollte, begründet sie gleichwohl einen systematischen Bruch. Denn sie verschiebt den Zeitpunkt der Steuererhebung auf einen Zeitpunkt vor der tatsächlichen Veräußerung von Anteilen und damit vor den Zeitpunkt der tatsächlichen Realisation.

Das Besteuerungsinteresse des Wegzugsstaats konfliktiert aber auch mit den in den Europäischen Verträgen festgeschriebenen Grundfreiheiten, insbesondere mit der Niederlassungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit.<sup>38</sup> Die beiden Grundfreiheiten schützen dabei auch davor, dass der Wegzugsstaat die Niederlassung oder Arbeitstätigkeit eines seiner Staatsangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat (aufgrund einer vorgezogenen Besteuerung, einer zu leistenden Sicherheit oder einer bloßen Steuerklärungspflicht) erschwert.<sup>39</sup> Ein Eingriff in den Schutzbereich der Grundfreiheiten wäre unionsrechtlich allerdings dann gerechtfertigt, wenn mit ihm ein legitimes Ziel verfolgt wird und der Eingriff verhältnismäßig, also geeignet, erforderlich und angemessen ist. Vorliegend stehen dem Eingriff in das Unionsrecht legitime Interessen des nationalen Gesetzgebers gegenüber, insbesondere die Wahrung der Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Sicherstellung der Steuererhebung durch Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Steuermindereinnahmen. Diese Gründe haben sich mittler-

weile als „zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ etabliert.<sup>40</sup> Die getroffene Regelung muss aber auch verhältnismäßig sein. Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage, ob die Wahrung der Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse und die Sicherstellung der Steuererhebung nicht auch durch ein milderes Mittel erreicht werden können und ob die bestehenden Regelungen über das hinausgehen, was zur Erreichung der legitimen Interessen erforderlich ist.<sup>41</sup>

Auf zwischenstaatlicher Ebene wird die Situation zusätzlich dadurch erschwert, dass eine im Wegzugsstaat erhobene Wegzugsteuer nicht per se vom Zuzugsstaat im Falle einer späteren Veräußerung berücksichtigt wird. Dem wegziehenden Gesellschafter droht insoweit die Gefahr einer Doppelbesteuerung.

d) Geltende Erleichterungen, insbesondere Stundungsmöglichkeiten und Ratenzahlungen

Die Wegzugsteuer wird zwar unmittelbar nach Wegzug festgesetzt und ist grundsätzlich sofort in voller Höhe zu entrichten. Der deutsche Gesetzgeber hat infolge unionsrechtlicher Bedenken des EuGH die Regelungen aber wiederholt überarbeitet und gesetzliche Erleichterungen vorgesehen. De lege lata bestehen heute folgende Zahlungserleichterungen:

Zunächst besteht die Möglichkeit, die festgesetzte Steuer auf Antrag gegen Sicherheitsleistung zinsfrei in sieben gleichen Jahresraten zu begleichen (§ 6 Abs. 4 AStG).

Weiter regelt § 6 Abs. 3 AStG, dass bei einer nur vorübergehenden Abwesenheit eine zwischenzeitig festgesetzte Wegzugsteuer mit Rückwirkung entfällt (sog.

37 Tischendorf, IStR 2024, 713, 714 m.w.N.

38 EuGH, Urt. v. 21.12.2016 – C 403/14 (Kommission/Portugal); ders., Urt. v. 11.3.2004 – Rs. C-9/02 (de Lasteyrie du Saillant); zu Drittlandsachverhalten und der Kapitalverkehrsfreiheit sowie Freizügigkeitsabkommen vgl. Kudert/Hagemann/Kahlenberg, Die Internationalisierung der Unternehmerfamilie – Reformvorschläge für die Wegzugsbesteuerung (2017), S. 51 und EuGH, Urt. v. 26.2.2019 – C-581/17 (Wächtler); ders., Urt. v. 6.9.2023 – I R 35/20.

39 Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 51 mwN.

40 EuGH, Urt. v. 7.9.2006 – C-470/04 (N); ders. v. 21.12.2016 – C-503/14 (Kommission/Portugal), Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 48 m.w.N.; Schönfeld, IStR 2024, 369, 371.

41 Vgl. statt vieler EuGH, Urt. v. 26.2.2019 – C-581/17 (Wächtler); Schönfeld, IStR 2024, 369, 370.

„Rückkehrerregelung“).<sup>42</sup> Eine solche vorübergehende Abwesenheit liegt vor, wenn der Steuerpflichtige innerhalb eines Siebenjahreszeitraums tatsächlich zurückkehrt.<sup>43</sup> Der Zeitraum kann um weitere fünf Jahre auf bis zu zwölf Jahre verlängert werden. Selbst bei Rückkehr des Steuerpflichtigen entfällt die festgesetzte Steuer nur, soweit das deutsche Besteuerungsrecht hinsichtlich des Gewinns aus der Veräußerung der Anteile mindestens in dem Umfang wieder begründet wird, wie es im Zeitpunkt der Beendigung der Steuerpflicht bestand.

Schließlich besteht die Möglichkeit, die Steuerzahlung (in der Regel allerdings nur gegen Sicherheitsleistung) für den Zeitraum der vorübergehenden Abwesenheit – also bis zu zwölf Jahren – zu stunden. Entfällt die Steuer in diesem Fall allerdings nicht rückwirkend, sind für den Stundungszeitraum (nachträglich) Zinsen zu erheben. Die Möglichkeit einer zeitlich unbegrenzten zinslosen Stundung ohne Sicherheitsleistung für Wegzüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes wurde hingegen mit Wirkung zum 1. Januar 2022 abgeschafft.

Unabhängig von der Rückkehr oder einer gewährten Stundung kommt es allerdings zu einer Besteuerung der in den Anteilen liegenden stillen Reserven, wenn die Anteile an der Kapitalgesellschaft nach dem Wegzug veräußert oder in ein Betriebsvermögen eingelegt werden. Dabei besteht die Gefahr einer Doppelbesteuerung, wenn (und weil) der Zuzugsstaat die deutsche Wegzugsteuer nicht berücksichtigt und seinerseits die stillen Reserven (in voller Höhe) besteuert. Eine Besteuerung der stillen Reserven in den Anteilen erfolgt nach deutschem Recht auch dann, wenn nach dem Wegzug Gewinnausschüttungen erfolgen, die ein Viertel des gemeinen Werts der Anteile übersteigen.

Die Gesetzesmaterialien zeigen, dass der deutsche Gesetzgeber die neu gefassten Regelungen insgesamt für unionsrechtskonform hält.<sup>44</sup> In der Literatur wird diese Auffassung zu Recht bezweifelt.<sup>45</sup> Dies gilt insbesondere auch wegen der jüngsten Ausführungen des Bundesfinanzhofs.<sup>46</sup>

e) Kritik an der bestehenden Wegzugsteuer  
Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen ist die derzeitige Ausgestaltung der Wegzugsbesteuerung nach § 6 AStG weiterhin scharfer Kritik ausgesetzt. Geltend gemacht werden Verstöße gegen das Unions- und das Verfassungsrecht, steuersystematische Verwerfungen und mit der Wegzugsteuer falsch gesetzte ökonomische Anreize.

Die Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensteuer“, die vom Bundesfinanzministerium mit der Erarbeitung konkreter Vorschläge für praxisnahe und politisch umsetzbare Lösungen für ein modernes und zukunftsfestes Steuerrecht beauftragt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass die Wegzugsteuer eine unverhältnismäßige steuerliche Sanktionierung des Wegzugs begründet.<sup>47</sup>

Kritisiert wird auch, dass die Wegzugsbesteuerung die Standortbedingungen für etablierte Unternehmen und Start-Ups negativ beeinflusst, indem die Wegzugsteuer nicht nur die Mobilität bestehender Gesellschafter, sondern auch die von (möglichen) Investoren und damit die Gründung neuer Unternehmen in Deutschland negativ tangiert.

Kudert, Hagemann und Kahlenberg (Europa-Universität Viadrina) haben in einer Studie für die Stiftung Familienunternehmen viele der oben aufgeworfenen Folgen

42 Kraft, Die reformierte Wegzugsbesteuerung – Ökonomische, verhaltenssteuernde, verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Aspekte (2022), S. 83 ff.; Pohl, aaO, § 6 Rn. 79 ff.; Benecke, aaO, § 6 Rn. 172 ff.

43 Vgl. auch Seemann/Neckenich, FuS 2021, 198 ff.; zu EWR-Sachverhalten siehe auch Reinhart, aaO, § 4 Rn. 1595.

44 BT-Drs. 19/28652, 47.

45 Häck, ISR 2020, 17 f.; Pohl, aaO, § 6 Rn. 15.

46 BFH, Urt. v. 6.9.2023 – I R 35/20, vgl. auch Layer/Neckenich, FuS 2024, 40, 41 f.

47 Expertenkommission, Abschlussbericht „Vereinfachte Unternehmensteuer“ (2024), S. 146.

bereits 2017 systematisch aufgearbeitet und des Weiteren auf verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Verwerfungen hingewiesen.<sup>48</sup> Auch nach der jüngsten Reform der Wegzugsbesteuerung im Jahr 2022 kommt eine erneute Studie von Kraft (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) zu dem Ergebnis, dass in Teilen der bestehenden Regelungen ein „evidenter“ Verstoß gegen Unionsrecht, insbesondere die Niederlassungsfreiheit, zu sehen ist. Dabei werde die „Behinderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Personen“ bewusst in Kauf genommen.<sup>49</sup>

Ein Vergleich mit anderen bedeutenden Wirtschaftsnationen zeigt, dass die Wegzugsteuer kein rein deutsches Phänomen ist. So kennen beispielsweise auch Frankreich, Österreich und die USA eine vergleichbare Wegzugsbesteuerung. Umgekehrt gibt es schon innerhalb Europas zahlreiche Staaten, die auf eine Wegzugsteuer ganz verzichten, so etwa die Schweiz, Griechenland, Italien oder Luxemburg.<sup>50</sup> Spätestens durch die Reform zum 1. Januar 2022 gilt die deutsche Wegzugsteuer im internationalen Vergleich als eine der aggressivsten.

#### f) Überlegungen zu einer nachhaltigen Reform der Wegzugsbesteuerung

Vor dem Hintergrund des mit dem Wegzug verbundenen drohenden Verlustes von Besteuerungsrechten hinsichtlich der stillen Reserven, die im Wegzugsstaat während des Zeitraumes der Anwesenheit des Steuerpflichtigen im Wegzugsstaat gebildet wurden, lässt sich ein gänzlicher Verzicht auf die Wegzugsteuer steuerpolitisch nicht umsetzen. Auch unionsrechtlich ist eine vollständige Abschaffung der Wegzugsteuer nicht geboten. So haben sich im Kontext der Wegzugsteuer die Wahrung einer angemessenen Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse und die Effizienz der Steuererhebung als (ungeschriebene) Rechtfertigungsgründe etabliert.<sup>51</sup>

Steuerpolitisch und unionsrechtlich muss es daher Ziel sein, die widerstreitenden Interessen – namentlich das Besteuerungsinteresse des Wegzugsstaats und des Zuzugsstaates sowie das Freizügigkeitsinteresse des Gesellschafters – in einen bestmöglichen Ausgleich zu bringen. Aus Sicht des Wegzugsstaats ist neben der materiellen Sicherstellung auch die formelle Durchsetzbarkeit seines Besteuerungsrechts in die Abwägung einzubeziehen. Lösungsansätze müssen also dem Wegzugsstaat das Besteuerungsrecht der stillen Reserven in den Kapitalgesellschaftsanteilen bis zum Wegzugszeitpunkt materiell erhalten und sicherstellen, dass der Steueranspruch auch (jederzeit) durchgesetzt werden kann. Schließlich bedarf es flankierender Regelungen zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung.

In Anlehnung an bereits in anderen Staaten existierende Regelungen bestehen heute vielfältige Vorschläge zur Reform der Wegzugsteuer.

Ist das (sinnvolle) Ziel eines Lösungsvorschlags Maßnahmen festzuschreiben, die Wegzugsstaat und Zuzugsstaat gleichermaßen binden, dann muss grundsätzlich auf Ebene von Doppelbesteuerungsabkommen ange setzt werden (hierzu III.3.f.aa)).

Kommt eine solche abkommensrechtliche Lösung nicht in Betracht, stellt sich die Frage, wie das jeweils nationale Recht angepasst werden kann, um den Interessen des Familiengeschafters besser zur Geltung zu verhelfen, ohne aber dabei das oben herausgearbeitete Besteuerungsinteresse des Wegzugsstaats zu gefährden (hierzu III.3.f.bb)).

Da das Freizügigkeitsinteresse des Gesellschafters auch durch die Europäischen Grundfreiheiten geschützt wird, soll abschließend der Frage nachgegangen werden, welche Rolle die Europäische Union bei einem Ausgleich

48 Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 1 ff.

49 Kraft, aaO, S. 114 f.

50 Expertenkommission, aaO, S. 147.

51 Ausführlich: Englisch, in: Schaumburg/Englisch, Europäisches Steuerrecht (2020), Rn. 7.224; Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 48 f.

der widerstreitenden Interessen übernehmen kann (hierzu III.3.f.cc)).

*aa) Abkommensrechtliche Lösung: Neuverteilung von Besteuerungsrechten*

Die bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen weisen das Besteuerungsrecht an den Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften (in der Regel) dem Zuzugsstaat zu, wenn der Gesellschafter in den Zuzugsstaat umzieht und dort auch abkommensrechtlich ansässig wird (Art. 13 Abs. 5 DBA OECD-MA). Deshalb greift der Wegzugsstaat zu dem für ihn letztmöglichen Zeitpunkt auf seinen Steuerpflichtigen zu und besteuert die stillen Reserven in den Kapitalgesellschaftsanteilen des Gesellschafters, obwohl dieser die Anteile nicht veräußert. Trägt man dem Freizügigkeitsinteresse des Gesellschafters Rechnung, dann muss es Ziel sein, das Besteuerungsrecht für den Fall einer späteren Veräußerung abkommensrechtlich so aufzuteilen, dass die Besteuerung der Wertsteigerung in den Kapitalgesellschaftsanteilen des Gesellschafters bis zum Zeitpunkt des Wegzugs beim Wegzugsstaat verbleibt. Das heute über die geltende Wegzugsteuer vom Wegzugsstaat „gesicherte“ Steuersubstrat würde sodann materiell-rechtlich nach dem DBA nicht verloren gehen.

Aber auch die formelle Durchsetzbarkeit des Steueranspruchs wäre durch eine entsprechende Amtshilferegelung innerhalb des DBA zu gewährleisten.<sup>52</sup>

In der Folge solcher Doppelbesteuerungsabkommen könnte der Wegzugsstaat auf eine sofortige Steuerfestsetzung zum Wegzugszeitpunkt verzichten und die stillen Reserven erst zu einem Zeitpunkt besteuern, zu dem der Steuerpflichtige die stillen Reserven im Zuzugsstaat tatsächlich realisiert, ohne im Verhältnis zum Zuzugsstaat Gefahr zu laufen, den Zugriff zu verlieren.<sup>53</sup> Auf den Zeitpunkt des Wegzugs müsste daher ausschließlich eine Wertfeststellung der stillen Reserven in den Kapitalgesellschaftsanteilen des wegziehenden

Gesellschafters erfolgen.

Wesentliche Funktion von Doppelbesteuerungsabkommen ist schließlich die Vermeidung der Doppelbesteuerung. Dabei gilt: Werden die Besteuerungsrechte durch DBA in der Weise aufgeteilt, dass dem Wegzugsstaat das ausschließliche Besteuerungsrecht für die Wertsteigerungen bis zum Wegzugszeitpunkt zufällt, beschränkt sich das Besteuerungsrecht des Zuzugsstaates ohne weiteres auf die Wertsteigerung ab dem Wegzugszeitpunkt („step-up“). Eine Doppelbesteuerung wäre von vornherein ausgeschlossen.

Die abkommensrechtliche Lösung hat insbesondere folgende Vorteile: Die Steuerfestsetzung im Wegzugsstaat würde erst zum und auf den Zeitpunkt der materiellen Realisation erfolgen. Die bloße Wertfeststellung minderte zudem – anders als eine bereits zum Zeitpunkt des Wegzugs entstehende und festgesetzte Wegzugsteuer – die bankmäßige Bonität des Steuerpflichtigen nicht. Schließlich wäre eine Doppelbesteuerung aufgrund solcher bilateraler Regelungen von in den Anteilen ruhenden stillen Reserven ausgeschlossen.

*Beispiel: Der Unternehmer U gründet im Jahr 01 als Alleingesellschafter seine in Deutschland ansässige Kapitalgesellschaft. Die Anschaffungskosten betragen EUR 1 Mio. Im Jahr 10 zieht der Unternehmer U unter Aufgabe seines Wohnsitzes und des gewöhnlichen Aufenthalts in die Schweiz. Der Verkehrswert der Kapitalgesellschaftsanteile beträgt zu diesem Zeitpunkt EUR 10 Mio. Im Jahr 15 veräußert der Unternehmer U seine Anteile an einen Dritten zu EUR 15 Mio. Bei Deutschland verbliebe das Besteuerungsrecht bezüglich der Wertsteigerung bis zum Zeitpunkt des Wegzugs (mithin EUR 9 Mio.). Beschränkt die Schweiz ihr Besteuerungsrecht auf die Wertsteigerungen ab Zuzug, so hat die Schweiz das Besteuerungsrecht für die Wertsteigerung von EUR 5 Mio.*

<sup>52</sup> Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 70.

<sup>53</sup> Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 42 f.

Steuersystematisch könnte der Wegzugsstaat auch Wertminderungen in der Kapitalgesellschaftsbeteiligung nach Wegzug berücksichtigen; (europarechtlich) zwingend wäre dies aber wohl nicht.

*bb) Nationale Lösung: Stufenmodell zur Wahl des jeweils mildesten Mittels*

Bilaterale Verhandlungen sind bekanntlich langwierig. Entsprechend stellt sich die Frage, ob und wie durch rein nationales Recht die Wegzugsbesteuerung so ausgestaltet werden kann, dass die widerstreitenden Interessen bestmöglich zum Ausgleich gebracht werden. Ein in der Literatur diskutiertes Modell geht dabei dahin, den Besteuerungszeitpunkt je nach – rechtlichem und wirtschaftlichem Durchsetzungsrisiko – hinauszuschieben.<sup>54</sup>

Aus der Sicht des wegziehenden Gesellschafters wäre ein Hinausschieben der Besteuerung bis auf den Zeitpunkt der Realisation die beste Variante. Ähnlich wie beim abkommensrechtlichen Modell könnte diesem Gedanken durch rein nationales Recht zunächst dadurch Rechnung getragen werden, dass im Rahmen eines Wertfeststellungsverfahrens auf den Zeitpunkt des Wegzugs nur der gemeine Wert und damit die in Deutschland entstandenen stillen Reserven oder Lasten festgestellt werden. Der Feststellungsbescheid wäre Grundlagenbescheid für die zukünftige Steuerfestsetzung (Steuerbescheid).

Die Steuer selbst würde hingegen erst zum späteren (nach Wegzug erfolgenden) Zeitpunkt der tatsächlichen Realisation, allerdings rückwirkend auf den Zeitpunkt des Wegzugs, festgesetzt werden. Nach überwiegender Auffassung wäre eine solche durch die spätere Realisation als rückwirkendes Ereignis festgeschriebene

ationale Steuer als „Treaty Override“ auszugestalten, da sich das Besteuerungsrecht nach Art. 13 Abs. 5 DBA OECD-MA nach dem Zeitpunkt bestimmt, zu dem die Steuer entsteht – also der Realisation.<sup>55</sup> Es würde sich allerdings um einen „Treaty Override“ zugunsten des Steuerpflichtigen handeln, das durchaus auch als Wahlrecht des Steuerpflichtigen ausgestaltet werden könnte. In der rückwirkenden Steuerfestsetzung liegt – zusätzlich zu der fehlenden Bindungswirkung gegenüber dem Zuzugsstaat – ein wesentlicher Unterschied gegenüber der oben dargestellten abkommensrechtlichen Lösung.

Über die Sicherung des Besteuerungsrechtes hinausgehend müsste allerdings auch noch die Durchsetzung der Steuer auf Basis des festgesetzten Werts durch späteren Steuerbescheid zum Zeitpunkt des tatsächlichen Verkaufes für den deutschen Fiskus gesichert erscheinen.<sup>56</sup> Sofern mit dem Zuzugsstaat ein Abkommen über Amtshilfe oder zur gegenseitigen Unterstützung bei der Beitreibung von Steuern abgeschlossen wurde, wäre die formelle Durchsetzung des Steueranspruchs zwar grundsätzlich gesichert. Sollte allerdings das einschlägige Doppelbesteuerungsabkommen keinerlei Grundlage für eine Besteuerung des Wegzugstaats für die im Zeitraum der Ansässigkeit aufgelaufenen stillen Reserven in den Anteilen bieten, ist zu befürchten, dass ein Amtshilfeantrag aufgrund des „Treaty Override“ zurückgewiesen werden könnte.<sup>57</sup>

Ob hier bereits Art. 13 Abs. 6 der deutschen DBA-Verhandlungsgrundlage Abhilfe schafft, ist unklar. Zwar verankert er das Recht des Wegzugsstaats zur Wegzugsbesteuerung.<sup>58</sup> Der Absatz verfolgt dabei den Zweck, einerseits die Wegzugsbesteuerung im Abkommensrecht zu legitimieren, andererseits eine Doppelbesteuerung

54 Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 73.

55 Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 33.

56 Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 73.

57 Zum Auskunftsersuchen nach Art. 26 DBA vgl. Schaumburg, in: Schaumburg, Internationales Steuerrecht (2022), Rn. 9.35; etwas anderes könnte für die Durchsetzung des Anspruchs aufgrund der EU-Beitreibungsrichtlinie gelten, da diese gerade auch die Neutralität des Binnenmarktes schützen soll, vgl. Förster, in: Steuern in Europa, Amerika und Asien (2024), Allgemeiner Teil Rn. 103d.

58 Reimer, in: Vogel/Lehner DBA (2021), Art. 13 Rn. 225 f.

stiller Reserven bei zukünftiger tatsächlicher Veräußerung im Zuzugsstaat zu verhindern.<sup>59</sup> Der Wortlaut des Art. 13 Abs. 6 der deutschen DBA-Verhandlungsgrundlage erfasst allerdings nur die Besteuerung aufgrund einer Veräußerungsfiktion im Zeitpunkt des Wegzugs.<sup>60</sup> Die Norm legitimiert Deutschland hingegen nicht ausdrücklich, die Steuer erst auf den – späteren (!) – Zeitpunkt der Realisation festzusetzen, zu dem der Steuerpflichtige im Zuzugsstaat lebt und die stillen Reserven im Zuzugsstaat tatsächlich realisiert.

Im Ergebnis aber sollte gelten: Ist eine Durchsetzung im Zuzugsstaat möglich oder besteht noch hinreichendes Vermögen des Steuerpflichtigen (etwa im Inland), auf das der Wegzugsstaat zugreifen kann, sollte daher eine schlichte Wertfeststellung auf den Zeitpunkt des Wegzugs genügen. Die einfache Wertfeststellung ist das mildere Mittel im Vergleich zur sofortigen Steuerfestsetzung und -durchsetzung.<sup>61</sup> Denn eine festgesetzte Steuerschuld mindert etwa die Bonität des Steuerpflichtigen und stellt eine Schlechterstellung des Steuerpflichtigen gegenüber der bloßen Wertfeststellung dar; eine verschlechterte Bonität hat daher für die Freizügigkeit eine (zusätzlich) beschränkende Wirkung.<sup>62</sup> In der Folge einer solchen Lösung wäre auch keine Stundung erforderlich. Stundungszinsen schieden schon systematisch aus. Eine Verzinsung des Steueranspruchs infolge der Rückwirkung müsste hingegen (richtigerweise) gesetzlich explizit ausgeschlossen werden.<sup>63</sup>

Wenn es an einem entsprechenden Abkommen über Amtshilfe und zur gegenseitigen Unterstützung bei der Beitreibung von Steuern mit dem Zuzugsstaat fehlt oder eine Durchsetzung auf Grund dieser Verträge ausgeschlossen ist, wäre eine Festsetzung der Steuer zum Zeitpunkt des Wegzugs gerechtfertigt. Selbst dann sollte

aber steuerpolitisch eine Lösung befördert werden, die – im Vergleich zum geltenden Recht – interessensgerechter und abgewogener ist.

Es gilt in solchen Fällen die Belastung des Wegziehenden durch die sofortige Festsetzung und/oder Durchsetzung der Steuer und die (faktische) Beschränkung seiner Freizügigkeit ins Verhältnis zu setzen zu dem bei Stundung der Steuer entstehenden Durchsetzungsrisiko des Staates. Der Wegzugsstaat ermittelt also, ob ein konkretes Durchsetzungsrisiko des Steueranspruchs im Zuzugsstaat besteht.<sup>64</sup> Der Steuerpflichtige kann das konkrete Durchsetzungsrisiko seinerseits durch Sicherheitsleistung abwenden. Besteht kein solches Durchsetzungsrisiko, wäre die Steuer unbefristet zinslos zu stunden.<sup>65</sup> Mit wachsendem Durchsetzungsrisiko kann die Steuer schließlich in Teilbeträgen vereinnahmt werden. Eine sofortige Besteuerung sollte auf die Fälle beschränkt werden, in denen der Schutz der Zugriffsmöglichkeit auf das Steuersubstrat die sofortige Besteuerung „materiell wirklich“ rechtfertigt.

Da fortan das Durchsetzungsrisiko des Steueranspruchs gegenüber dem Steuerpflichtigen und nicht mehr die Durchsetzung des „Besteuerungsrechts“ gegenüber dem Zuzugsstaat abzuwägen ist, können an dieser Stelle auch in der Person des Steuerpflichtigen liegende Gründe (bspw. eine drohende Insolvenz) in die Abwägung eingestellt werden. Eine Berücksichtigung von Wertminderungen in der Kapitalgesellschaftsbeteiligung nach Wegzug bliebe im vorliegenden Sachverhalt – steuersystematisch konsequent – unberücksichtigt, da die Besteuerung rückwirkend auf den Zeitpunkt des Wegzugs erfolgt.

---

59 Expertenkommission, aaO, S. 148.

60 Reimer, aaO, Art. 13 Rn. 304.

61 Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 50 und 74.

62 Vgl. EuGH, Urt. v. 7.9.2006 – C-470/04 N; Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 51 mwN.

63 Nach Fälligkeit würde andernfalls nach gegenwärtigem Recht eine Verzinsung drohen.

64 Kudert/Hagemann/Kahlenberg, aaO, S. 74.

65 Ähnlich Expertenkommission, aaO, S. 151.

cc) *Was könnte die Europäische Union weiter regeln?*

Während das Modell einer schlichten Wertfeststellung zum Zeitpunkt des Wegzugs durch jeden einzelnen Mitgliedstaat allein eingeführt werden könnte, unterläge die bindende Zuweisung von Besteuerungsrechten bilateralen Verhandlungen der betroffenen Staaten. Die insoweit multilateralen Vorgaben oder Vorschläge – sei es durch die OECD oder die UN – unterliegen erfahrungsgemäß einem langen und müßigen Verhandlungsprozess.

Hiervon unabhängig könnte aber auch der Unionsgesetzgeber in diesem Zusammenhang aktiv werden und verbindliche Maßnahmen treffen.

(1) *Harmonisierungskompetenz auf Grundlage des Art. 115 AEUV*

Wenngleich der Europäischen Union im Bereich der direkten Steuern keine originären Steuergesetzgebungskompetenzen zustehen, begründet Art. 115 AEUV eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen (auch) im Bereich des direkten Steuerrechts.

Zwar ist Art. 115 AEUV im Kapitel der „Angleichung von Rechtsvorschriften“ und nicht im Kapitel der „Steuerlichen Vorschriften“ verankert und bildet damit keine speziell auf direkte Steuern ausgerichtete Rechtsgrundlage. Die in Art. 115 AEUV festgehaltene Kompetenz des Rates hat keine spezifische steuerliche Ausrichtung, sondern stellt eine allgemeine Klausel zur Verwirklichung des Binnenmarkts durch Rechtsangleichung (Harmonisierung) dar.<sup>66</sup>

Im Ergebnis kann die EU gleichwohl auf Basis des Art. 115 AEUV – durch Richtlinien – dann eingreifen, wenn von einer mitgliedstaatlichen Steuervorschrift unmittelbar (störende) Einflüsse auf den Binnenmarkt ausgehen.<sup>67</sup> Der Einfluss der Wegzugsteuer auf den

Binnenmarkt ist durch die bereits dargestellten Eingriffe in die Grundfreiheiten, insbesondere die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) insoweit unbestritten.<sup>68</sup>

(2) *Inhaltliche Vorgaben der EU durch Richtlinien*

Die Europäische Union ist im Bereich der Wegzugsteuer also nicht etwa darauf angewiesen, dass der Europäische Gerichtshof die einschlägige nationale Steuerregelung an den Grundfreiheiten misst. Vielmehr könnte der Rat durch unionales Sekundärrecht unter Wahrung des Besteuerungsinteresses die Rechtsangleichung vorantreiben. Da das unionale Sekundärrecht unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts ausgerichtet sein muss, könnte die entsprechende Richtlinie einen abgestuften Katalog vorsehen, der darauf abzielt, dass der Wegzugstaat das jeweils mildeste Mittel anwendet, um sein Interesse – die Wahrung der Besteuerungsbefugnisse und die Durchsetzung seines Steueranspruchs – durchzusetzen. Ein abgestufter Katalog einer solchen Richtlinie könnte etwa folgenden Inhalt haben:

- Soweit sowohl Wegzugs- als auch Zuzugsstaat an die Richtlinie gebunden sind, wird das Besteuerungsrecht bei Realisierung eines Veräußerungsgewinns so aufgeteilt, dass der Wegzugstaat die Wertsteigerung bis zum Zeitpunkt des Wegzugs besteuern darf; der Zuzugsstaat hat die Steuerbelastung im Wegzugsstaat zu berücksichtigen, indem er entweder seinen Steuerzugriff auf die Wertsteigerung ab dem Zeitpunkt des Zuzugs beschränkt oder die im Wegzugsstaat festgesetzte Steuer auf die eigene Steuerforderung anrechnet. Die Durchsetzung des Besteuerungsrechts des Wegzugsstaats bei Realisation der Wertsteigerung ist bereits durch die Beitreibungsrichtlinie sichergestellt.
- Soweit der Wegzug in einen Drittstaat erfolgt, der nicht Adressat der Richtlinie ist, bei dem die Durchsetzung des Steueranspruchs aber aufgrund eines

66 Schaumburg, in: Schaumburg/Englisch, Europäisches Steuerrecht (2020), Rn. 11.39.

67 Schaumburg, aaO, Rn. 11.39.

68 Benecke, aaO, § 6 Rn. 2.

Abkommens gesichert ist, darf der Mitgliedstaat die Wertsteigerung zum Zeitpunkt des Wegzugs nur feststellen. Ein auf diesen Zeitpunkt zurückwirkender Steuerbescheid darf erst mit Realisation erlassen werden.

- Ist die Durchsetzung des Steueranspruchs des Wegzugsstaats zu einem späteren Zeitpunkt nicht gesichert, kann die Steuer festgesetzt werden, wobei je nach Durchsetzungsrisiko eine Ratenzahlung zu ermöglichen ist. Dem Wegziehenden ist zudem die Möglichkeit einzuräumen, den Steueranspruch (gegen Sicherheitsleistung) zinslos bis zum Zeitpunkt der Realisation zu stunden.

Anders als zur Durchsetzung von Richtlinienvorgaben gegenüber Privaten wäre für die Rechtswirkung der Richtlinie keine Umsetzung durch nationales Recht erforderlich. Die Mitgliedstaaten wären gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV alleinige Adressaten der Richtlinie. Die Richtlinie entfaltet damit gegenüber den Mitgliedstaaten Bindungswirkung.<sup>69</sup>

#### 4. Die grenzüberschreitende steuerliche Behandlung von Stiftungen

Wie bekannt, spielen (Familien-)Stiftungen in der Struktur von Familienunternehmen und Unternehmerfamilien eine immer größere Rolle. Dies gilt nicht zuletzt auch wegen der bestehenden Wegzugs- und Entstrickungsbesteuerung. Die deutsche Familienstiftung wird – neben der Nutzung der Rechtsform einer gewerblichen Personengesellschaft<sup>70</sup> – insoweit als Vehikel genutzt, um wegzugswilligen Familiengeschaftern eine (mittelbare) Partizipation am Unternehmen zu ermöglichen, ohne dabei ihre Freizügigkeit zu tangieren. Voraussetzung der erstrebten Rechtsfolge wäre die „Abschirmwirkung“ einer Familienstiftung. Allerdings wird eine Familienstiftung in vielen Zuzugsländern, auch in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Satzung der

Familienstiftung und der personellen Besetzung ihrer Organe, als transparenter Rechtsträger betrachtet. Dies gilt zum Beispiel für ertragsteuerliche, teilweise aber auch für substanzsteuerliche Zwecke.

*Beispiel: Um die Wegzugsteuer bei Umzug des Unternehmers U in die Schweiz oder bei Schenkung an den in Österreich lebenden Sohn zu vermeiden, erwägt der Unternehmer U stattdessen, die Gesellschaftsanteile an seiner Familienkapitalgesellschaft vor seinem Umzug in eine deutsche Familienstiftung einzubringen. Potenzielle Destinatäre dieser Familienstiftung sollen er, seine Ehefrau sowie seine und ihre Abkömmlinge sein. Es wäre in diesem Beispiel für jedes beteiligte Land – hier Österreich und die Schweiz – zu prüfen, ob die deutsche Familienstiftung dort tatsächlich steuerliche Abschirmwirkung entfaltet und/oder welche steuerlichen Folgen die Stiftungsgründung, der Tod eines Destinatärs und etwaige Auskehrungen an die Destinatäre im jeweiligen Ausland auslösen.*

Im worst case muss ein im Ausland ansässiger Erbe des Stiftungsgründers, sofern dieser auch Destinatär der Familienstiftung ist, auf das ihm zugerechnete Vermögen der Familienstiftung Erbschaftsteuer und/oder Vermögensteuer zahlen. Aber auch ertragsteuerlich könnten Erträge der Familienstiftung den im Ausland lebenden Destinatären unabhängig von ihrer Ausschüttung zugerechnet und nach ausländischem Ertragsteuerrecht versteuert werden.<sup>71</sup> Probleme treten insoweit zum Beispiel in Italien, in Frankreich, in Österreich, in Dänemark und in den USA auf. Die Familienstiftung ist nach alledem kein Patentrezept zur Verhinderung der Wegzugsteuer.

*Fortsetzung des Beispiels: Aus österreichischer Sicht besteht die Gefahr, dass das Stiftungsvermögen zu Lebzeiten des Unternehmers U weiterhin ihm*

69 König/Kleinlein, in: Schulze/Hanssen/Kadelbach, Europarecht (2020), § 2 Rn. 57.

70 Hierzu: Layer, DStR 2024, 1049 ff.

71 Layer, DStR 2024, 1049, 1055; vgl. hierzu auch: Kraft, Steuerliche Problembereiche von Familienstiftungen als Träger unternehmerischen Vermögens (2025).

zugerechnet wird. Ob dem durch entsprechende Ausgestaltung der Stiftungssatzung und der Organbesetzung entgegengewirkt werden kann, kann rechtsicher nur durch entsprechende Abstimmungen mit der Finanzverwaltung in Österreich geklärt werden.

Die Zurechnung des Stiftungsvermögens im Ausland beim Stifter kann zwischen den betreffenden Staaten auch zu Zurechnungs- beziehungsweise Qualifikationskonflikten und in Deutschland in der Folge zu einer Zurückweisung des Quellensteuer-Erstattungsantrags führen.

*Fortsetzung des Beispiels: Sofern das Stiftungsvermögen aus Sicht Österreichs weiterhin dem Unternehmer U und nicht der deutschen Familienstiftung zugerechnet wird, droht eine Zurückweisung des Quellensteuer-Erstattungsantrags in Deutschland bei Auskehrungen an den Sohn S als Destinatär der Stiftung, da aus Sicht Österreichs schon kein Kapitalertrag des Destinatärs aus der Stiftung vorliegt, sondern eine bloße Schenkung von U an S. Hätte Österreich eine Erbschaft- oder Schenkungssteuer, könnte die Auskehrung der Stiftung also eine steuerpflichtige Schenkung von U an S darstellen. Gleiches gilt, wenn das Stiftungsvermögen aus österreichischer Sicht nach dem Tod des Unternehmers U möglicherweise aufgrund der Ausgestaltung der Stiftung einem Dritten oder dem Schwiegersohn S zugerechnet wird.*

Selbst wenn aber eine deutsche Familienstiftung im Ausland als intransparent behandelt wird, ist zu beachten, dass Auskehrungen aus deutschen Stiftungen im Ausland teilweise mit horrenden Steuersätzen belegt werden, da der jeweilige ausländische Staat häufig entsprechende Rechtsträger nach seinem Recht nicht kennt oder er eine Vergleichbarkeit zu inländischen Stiftungsstrukturen in Frage stellt.

*Fortsetzung des Beispiels: Selbst wenn Österreich die deutsche Familienstiftung im konkreten Fall als*

*steuerlich intransparent betrachtet, besteht weiterhin die Gefahr, dass sie die deutsche Familienstiftung als der österreichischen Privatstiftung oder einer österreichischen Kapitalgesellschaft nicht vergleichbar ansieht, sodass fortan zwar keine Doppelbesteuerung mehr erfolgt, in Österreich selbst aber eine Besteuerung des Destinatärs von bis zu 55 Prozent droht.*

Der vorstehend nur cursorisch dargestellte Befund zur grenzüberschreitenden Behandlung von Stiftungen und deren Destinatären ist vor dem hier behandelten Hintergrund der Mobilität von Gesellschaftern deutscher Familienunternehmen erschreckend. Soweit Stiftungen in die Organisation von Familienunternehmen eingebunden sind, ist es für die Zukunft unserer Familienunternehmen daher ebenfalls von besonderer Bedeutung und es liegt auch im Interesse der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union, verlässliche und belastbare Regelungen zu treffen, um die Mobilität (hier: Freizügigkeit der Unternehmer bei Einbindung von Stiftungen) zu gewährleisten. Dabei sind zwei Punkte zu unterscheiden:

- Wesentlich ist zunächst die Anerkennung von jeweils ausländischen Stiftungen als steuerlich intransparente Rechtsträger. Insoweit könnten bilaterale Vereinbarungen zur (steuerlichen) Anerkennung und Behandlung ausländischer Vermögensmassen dienen. Richtigerweise sind die entsprechenden Regelungen in die zwischenstaatlichen Doppelbesteuerungsabkommen einzubinden. Ob hingegen eine Binnenmarktrelevanz in der Weise begründet werden kann, dass unionsrechtliche Vorgaben auf Grundlage des Art. 115 AEUV getroffen werden können, ist zumindest fraglich. In Betracht zu ziehen ist die Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV. Letztere könnte jedenfalls – wie etwa auch im Gesellschaftsrecht – als Rechtsgrundlage<sup>72</sup> für eine europäische supranationale Stiftung dienen, die so ausgestaltet werden kann, dass sie grenzüberschreitend als steuerlich intransparent behandelt wird.

72 Vgl. Kalss/Klampfl, in: Dausen/Ludwigs, EU-WirtschaftsR-Hdb. (2024), Kap. E Rn. 554.

- Bilaterale Vereinbarungen über die Voraussetzungen zur Anerkennung der steuerlichen Intransparenz von Auslandsstiftungen müssen schließlich zwingend verbunden werden mit Regelungen zur steuerlichen Behandlung der Erträge von jeweils im Ausland ansässigen Destinatären. Dabei muss für die abkommensrechtliche Qualifikation der Auskehrung deren steuerliche Behandlung im Ansässigkeitsstaat der Stiftung maßgeblich sein.

Da die abkommensrechtliche Qualifikation der Einkünfte im Rahmen der Zuweisung des Besteuerungs-

rechts aber von der Frage abweichen kann, wie die Auskehrung im Ansässigkeitsstaat des Destinatärs nach nationalem Steuerrecht qualifiziert und besteuert wird, besteht auch hier die Notwendigkeit, über bilaterale Abkommen eine einheitliche Qualifikation zu erzielen. Dabei besteht jedenfalls innerhalb der Europäischen Union insoweit eine unionsrechtliche Implikation, dass die steuerliche Behandlung von Auslandsstiftungen aufgrund des unionsrechtlich gebotenen Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht schlechter sein darf als die steuerliche Behandlung von Inlandsstiftungen.

## IV. Schlussfolgerungen

Im Rahmen der Europäisierung der Wirtschaft sind in den vergangenen Jahrzehnten einige wichtige Fragen mit Bezug auf die grenzüberschreitende Unternehmerfamilie seitens der Europäischen Union gelöst worden, die auch der fortschreitenden Internationalisierung der Unternehmerfamilie Rechnung tragen. Dies gilt vorrangig im Bereich des Internationalen Privatrechts. Andere wichtige Aspekte zur Gewährleistung der Mobilität der Unternehmerfamilien werden allerdings bis heute vernachlässigt. Dies gilt vor allem im Bereich des Steuerrechts, insbesondere des „Wegzugsteuerrechts“. Hier ist es zwingend erforderlich, nicht nur unmittelbare und mittelbare Grenzhindernisse für Warenströme abzubauen, sondern auch für Personen, namentlich Unternehmerfamilien. Die Europäische Union hat hierfür einige Handlungsinstrumente an der Hand. Sie sollte sie im Interesse einer Fortentwicklung der europäischen Grundfreiheiten einer durch Familienunternehmen geprägten Wirtschaft nutzen.

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden:

1. Freizügigkeit in der EU ermöglicht es Unionsbürgern, sich frei innerhalb der EU zu bewegen, zu leben, zu arbeiten und ein Unternehmen zu betreiben. Auch mittelbare Beeinträchtigungen können die durch Grundfreiheiten gewährleistete Freizügigkeit tangieren.
2. Sich „internationalisierende“ Familien müssen sich mit vielfältigen rechtlichen und steuerlichen Fragestellungen auseinandersetzen. Ist die Familie Eigentümer eines (Familien-)Unternehmens, potenzieren sich die Herausforderungen zivilrechtlich und steuerlich. Für solche unternehmensverbundenen Familien stellen sich wesentliche Probleme im Bereich des Erbrechts, des Familienrechts und des (Wegzugs-)Steuerrechts.
3. Da eine Vereinheitlichung des materiellen Sachrechts im Erb- und Familienrecht nicht in Frage kommt, ist auf die Eindeutigkeit des anwendbaren Rechts, die (möglichst) privatautonome Bestimmung des anwendbaren Rechts und des Gerichtsstandes besonderen Wert zu legen. EU-Recht hat die hier auftretenden Probleme im Wesentlichen sinnvoll geregelt.
4. Im Bereich der Wegzugsbesteuerung wird der Freizügigkeit der Unternehmerfamilie hingegen bisher kaum Rechnung getragen. Hier sind sowohl der nationale Gesetzgeber wie auch die Europäische Union aufgefordert, Lösungen zu finden, um den Grundfreiheiten innerhalb der EU aber auch darüber hinaus für internationale Unternehmerfamilien auch tatsächlich zum Durchbruch zu verhelfen.

## Literaturverzeichnis

- Abschlussbericht der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensteuer“, Besteuerung der Unternehmen – Einfacher und Effizienter, Berlin 2024.
- Andrae, M., Internationales Familienrecht, Baden-Baden 2024.
- Brandis, P./Heuermann, B., Ertragsteuerrecht, München 2024.
- Burandt, W./Rojahn, D., Erbrecht, München 2022.
- Dauses, M./Ludwigs, M., Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München 2024.
- Gierl, W./Köhler, A./Kroiß, L./Wilsch, H., Internationales Erbrecht, Baden-Baden 2024.
- Gsell, B./Krüger, W./Lorenz, S./Mayer, J., beck-online. GROSSKOMMENTAR EuErbVO, München 2024.
- Haase, F., Wegzugsbesteuerung, München 2023.
- Häck, N., Folgen des EuGH-Urteils v. 26.2.2019, Wächter, C-581/17, in: Internationale SteuerRundschau 2020 (1), S. 17-18.
- Hau, W./Poseck, R., BeckOK BGB, München 2024.
- Kraft, G., Die reformierte Wegzugsbesteuerung – Ökonomische, verhaltenssteuernde, verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Aspekte, herausgegeben von der Stiftung Familienunternehmen, München 2022.
- Kraft, G., Steuerliche Problembereiche von Familienstiftungen als Träger unternehmerischen Vermögens, Schriften der Stiftung Familienunternehmen; 2, Baden-Baden 2025.
- Kudert, S./Hagemann, T./Kahlenberg, C., Die Internationalisierung der Unternehmerfamilie – Reformvorschläge für die Wegzugsbesteuerung, herausgegeben von der Stiftung Familienunternehmen, München 2017.
- Layer, B., Der „wegziehende“ Mitunternehmer – Steuerliche und ausgewählte sonstige Aspekte, in: Deutsches Steuerrecht 2024 (19), S. 1049-1056.
- Layer, B./Neckenich, L., Aktuelle Entscheidungen des BFH und des BVerfG, in: Zeitschrift für Familienunternehmen und Strategie 2024 (1), S. 40-42.
- Mann, A./Staats, W., BeckOK AStG, München 2024.
- Mennel, A./Förster, J., Steuern in Europa, Amerika und Asien, Herne 2024.
- Mitteilung der Kommission vom 3.10.2012 – Binnenmarktakte II, COM(2012) 573 final.
- Oppel, F./Janer-McAlister, H./Bäumel, O., Beck'sches Handbuch Family Office, München 2025.
- Rieck, J./Lettmaier, S., Ausländisches Familienrecht, München 2024.
- Schaumburg, H./Englisch, J., Europäisches Steuerrecht, Köln 2020.
- Schönfeld, J., Quo vadis Wegzugsbesteuerung – einige steuer(rechts)politische Gedanken zur Zukunft des § 6 AStG, in: Internationales Steuerrecht 2024 (10), S. 369-373.
- Schulze, R./Janssen, A./Kadelbach, S., Europarecht, Baden-Baden 2020.

Seemann, A./Neckenich, L., Steuerliche Änderungen im ersten Halbjahr 2021, in: Zeitschrift für Familienunternehmen und Strategie 2021 (5), S. 198-201.

Süß, R., Erbrecht in Europa, Bonn 2025.

Tischendorf, M., Gewinnausschüttung und Einlagenrückgewähr im neuen und alten System der Wegzugsbesteuerung gemäß § 6 AStG (Teil I), in: Internationales Steuerrecht 2024 (18), S. 713-721.

Vogel, K./Lehner, M., Doppelbesteuerungsabkommen, München 2021.

Wiedemann, A./Reinhart, F., Die internationale Unternehmerfamilie – Wesentliche Aspekte, Stuttgart 2021.

## 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 Forschungkollegs 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. Gabriel Felbermayr, Ph.D.** ist Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien und Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien. Bis September 2021 war er Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft. Zuvor leitete er das ifo Zentrum für Außenwirtschaft am ifo Institut in München. Bereits seit dieser Zeit berät er die Stiftung Familienunternehmen in handelspolitischen Fragen.



**Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest** ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Mit dem „Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen“ und in mehreren Kurzumfragen ermitteln das ifo Institut und die Stiftung Familienunternehmen dreimal jährlich die Stimmung zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen unter Familien- und Nichtfamilienunternehmen.



**Prof. Rainer Kirchdörfer** ist Vorstand der Stiftung Familienunternehmen und Vorsitzender ihres Wissenschaftlichen Beirats. Er lehrt als Honorarprofessor zu den Themen Unternehmensnachfolge und Unternehmenssteuerrecht an der Universität Witten/Herdecke und ist Partner der Anwaltssozietät Hennerkes, Kirchdörfer und Lorz in Stuttgart.



**Prof. em. 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, das Verhältnis zu den USA und zur Energiewende 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. 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](mailto:info@familienunternehmen.de)

**[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)**

Preis: 29,90 €

ISBN: 978-3-948850-60-9