

Mündliche und schriftliche Anhörung des Europaausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Konferenz zur Zukunft Europas

Antworten des Instituts für Weltwirtschaft Kiel (IfW Kiel) auf Fragen im Expertenspektrum des IfW

2. Soll die in den Verträgen (Primärrecht) verankerte Kompetenzverteilung unverändert beibehalten oder unter vorrangiger Berücksichtigung von Aspekten der Subsidiarität angepasst werden?

Aus ökonomischer Sicht sollte die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten an Hand der Effizienzkriterien des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips angepasst werden, um Wohlfahrtsverluste aufgrund einer ineffizienten Zuordnung von Kompetenzen zu verhindern.

Das ökonomische Subsidiaritätsprinzip besagt, dass eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt und daher nur dann ökonomischen Effizienzkriterien genügt, wenn hierdurch Effizienzgewinne realisiert werden, die die Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung überkompensieren.

Gute Argumente für eine Zentralisierung von einzelnen Aufgaben in der EU bestehen vor allem dann, wenn die von einem Mitgliedsland angebotenen und finanzierten öffentlichen Leistungen auch von anderen Mitgliedsländern ohne Gegenleistung in Anspruch genommen werden können: in diesem Fall fehlen die Anreize zu einem ausreichenden Angebot auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Auch wenn eine Verlagerung von Kompetenzen auf EU-Ebene Größenvorteile verspricht, könnten durch eine Zentralisierung Effizienzgewinne entstehen.

Anhand der Effizienzkriterien des ökonomischen Subsidiaritätsprinzips lassen sich neun Kernkompetenzen der EU definieren: die Handels-, Kapital- und Niederlassungsfreiheit, die Fusions- und Beihilfenaufsicht, die Asyl-, Sicherheits- und Umweltpolitik sowie die gemeinsame Währungspolitik als Sonderfall. Bei der Personenfreizügigkeit, der Agrarpolitik und der Regionalpolitik überwiegen die Nachteile einer Verletzung individueller Präferenzen die Vorteile einer Zentralisierung

auf EU-Ebene. Diese Politikbereiche sollten zurück in die Hände der Nationalstaaten gelegt werden.

Literatur:

Jürgen Stehn (2017). Das Kern-Problem der EU. Institut für Weltwirtschaft. Kiel Policy Brief Nr. 106.

15. Welchen Einfluss hat die Politik der „neuen Seidenstraße“ (China) auf die Innovations- und Wettbewerbssituation Europas im globalen Kontext, und welche Schlussfolgerungen sollte die EU hieraus ziehen, auch hinsichtlich ihrer Schwerpunkte, Organisation, Entscheidungswege und Finanzierung?

Die „neue Seidenstraße“ (Belt and Road Initiative, BRI) beeinflusst die Wettbewerbssituation Europas insbesondere auf vier Weisen. Erstens: Eingeschränkter Marktzugang. Bestehende oder im Zuge der BRI wachsende Import- bzw. Exportabhängigkeiten von BRI-Ländern zu China könnten den Marktzugang europäischer Unternehmen dort erschweren. Zweitens: Gefahr unfairen Wettbewerbs durch Staatsunternehmen (state-owned enterprises, SOEs). Chinesische SOEs haben in Reaktion auf die BRI ihre Exporte stärker erhöht als private Unternehmen. Das könnte den Wettbewerb in BRI-Ländern für europäische Unternehmen unfairen gestalten. Drittens: Mangelnde An- und Einbindung Europas. Es besteht die Sorge, dass durch die BRI Handel von der EU weggleitet werden könnte. Viertens: Chinas wachsender Einfluss in den internationalen Beziehungen („Soft Power“).

Die EU könnte daraus fünf Schlussfolgerungen ziehen. Erstens, die EU könnte eine maßgebliche finanzielle Beteiligung an Infrastrukturprojekten in BRI-Ländern anstreben. Hierdurch könnten offene Verfahren bei der Vergabe von Aufträgen und beim Betrieb der Infrastruktur gewährleistet werden. Dafür sollte Unterstützung von Infrastrukturprojekten in den Ländern mit Zusicherung einer späteren fairen und gleichberechtigten Nutzung durch europäische Unternehmen verbunden sein. Zweitens sollte der Anschluss europäischer Infrastruktur an die Infrastruktur der Seidenstraße sichergestellt werden, indem zum Beispiel innereuropäische Schienennetze weiter ausgebaut werden. Drittens ist eine verstärkte Zusammenarbeit bei Normen und Standards und der Abschluss von Freihandelsabkommen mit den betroffenen Ländern ratsam, ebenso wie einen einheitlichen Standpunkt der EU in ökonomischen Fragen gegenüber China und ein Investitionsabkommen mit China. Viertens sollten Risiken für Unternehmen abgesichert werden. Dafür bieten sich Exportkreditgarantien und die Entwicklung alternativer Finanzierungs- und Zahlungsabwicklungsmöglichkeiten an. Schließlich sollte die EU eine bessere „Vermarktung“ ihrer eigenen Infrastruktur- und

Entwicklungsprojekte anstreben, die ihr Soft Power-Potential offensichtlich nicht ausschöpft.

¹ Felbermayr, Gabriel (2019). Welthandel: Wie reagieren auf Chinas Offensive? *Kiel Focus* 11/19. url: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2019/welthandel-wie-reagieren-auf-chinas-offensive-0/> (besucht am 22.09.2021).

¹ Görg, Holger und Haiou Mao (2020). Does the Belt and Road Initiative stimulate Chinese exports? The Role of State-Owned Enterprises. *Kiel Working Paper* 2148. url: https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Holger_Goerg/Does_the_Belt_and_Road_Initiative_stimulate_Chinese_Exports_The_Role_of_State-Owned_Enterprises/KWP_2148.pdf.

¹ Garcia-Herrero, Alicia u. a. (2020). *EU-China trade and investment relations in challenging times*. Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union. doi: <https://doi.org/10.2861/393445>.

¹ Siehe ebd., S.10 und Felbermayr, Gabriel u. a. (2019). *Megatrends im Welthandel: Die neue Seidenstraße–Wachstumsregion zwischen Europa und Asien*. Industrie- und Handelskammern in Bayern und ifo Institut.

url: <https://www.ihk-muenchen.de/Content-Repository/ifo-Studie-Megatrends-im-Welthandel-Die-neue-Seidenstra%C3%9Fe.pdf> (besucht am 22. 09. 2021).

¹ Siehe Garcia-Herrero (2020) und Eichenauer, Vera Z., Andreas Fuchs und Lutz Brückner (2021). The effects of trade, aid and investment on China's image in Latin America. *Journal of Comparative Economics* 49(2): 483-498.

¹ Felbermayr (2019).

¹ Felbermayr u.a. (2019), S.3.

¹ Ebd., S.4.

¹ Garcia-Herrero (2020), S.11.

¹ Felbermayr u.a. (2019), S.4.

16. Welche Bedeutung wird die transatlantische Partnerschaft mit den USA, aber auch die Einbeziehung Großbritanniens, in europäische Konzepte und Zielsetzungen haben, insbesondere in den Bereichen Sicherheit, Verteidigung, globaler Handel, offene Märkte und Freizügigkeit?

Für die EU sind die USA mit großem Abstand nach wie vor der wichtigste Partner. Dies gilt, wenn man neben dem Güterhandel auch den Diensthandel und in beiden Regionen tätige Unternehmen betrachtet. Gemeinsam haben sie in den nächsten Jahrzehnten aller Voraussicht nach sowohl bei der Wirtschaftsleistung als auch beim Handelsvolumen höhere Anteile am globalen Aggregat als China. Gleichzeitig sind die ökonomischen Interessen der EU und der USA nicht identisch. Die USA haben ihre komparativen Vorteile eher im Dienstleistungssektor, die EU eher im Industriebereich.

Die transatlantische Partnerschaft mit den USA hat mit der auf Verständigung in Handelsfragen ausgerichteten Regierung Biden einerseits und den außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Abzug der NATO-Partner aus Afghanistan und der immer aggressiveren Sprache Chinas andererseits erheblich an Bedeutung gewonnen. Den EU-Partnern ist im gemeinsamen Einsatz in Afghanistan die Abhängigkeit von den USA sowohl in operativen Fragen als auch in den politischen Entscheidungen so deutlich wie noch nie in jüngster Zeit vor Augen geführt wurden. Die sicherheitspolitische Abhängigkeit dürfte zum einen die EU-Partner der NATO zu höheren Verteidigungsausgaben bewegen und zum anderen auch in die Fragen wirtschaftlicher Kooperation hineinwirken. Sie dürfte auch das VK und die Regierung Johnson veranlassen, die sogenannten besonderen Beziehungen

zu den USA realistischer zu beurteilen und damit auch die Nähe zur EU wieder mehr ins Augenmerk nehmen.

Konkret heißt das, dass die USA die EU dazu drängen werden, noch zurückhaltender auf Avancen Chinas (Seidenstraße) zu reagieren und vor allem sich nicht noch weiter in eine technologische Abhängigkeit von China in der IT-Industrie, z.B. beim Ausbau des 5G-Netzes, drängen zu lassen.

Für die transatlantischen Partner wäre es aber besser, ihr eigenes bilaterales Verhältnis in Ordnung bringen und mit einem neuen Freihandelsabkommen regeln, anstatt defensiv die Zusammenarbeit vor allem gegen China zu suchen. Ein starkes transatlantisches Verhältnis stärkt die Verhandlungsmacht sowohl der USA als auch Europas gegenüber China.

Die EU und die USA können nach wie vor das globale Handelssystem prägen, wenn sie kooperieren und gegenseitige Strafzölle dauerhaft beseitigen. So könnte die EU den handelspolitischen Dialog mit den USA dahingehend beleben, dass sie konkrete Vorschläge zur endgültigen Beilegung des Airbus-Boeing Subventionsstreit macht, eine einseitige Senkung des hohen EU-Autozolls von 10% (aber nur auf Meistbegünstigungsbasis) vornimmt und den USA anbietet, über die Abkehr der USA von „Buy American“ Programmen im Tausch gegen Senkung der EU-Agrarzölle zu verhandeln. Dies würde auch im Einklang mit den Interessen des VK sein. Eine kleine Freihandelslösung bei den Industriegüterzöllen wäre der nächste Schritt.

Darüber hinaus könnten die EU, das VK und die USA gemeinsame Standards für den digitalen Handel vereinbaren und somit Chinas Vormarsch auf diesem Gebiet begegnen. Es liegt im eigenen Interesse der EU, die Regierung Biden außen-, handels- und sicherheitspolitisch gegenüber ihren innenpolitischen Gegnern in den USA zu stützen.

17. In welchem Maße ist die europäische Wirtschaft auf globale Lieferketten hinsichtlich der Versorgung mit Rohstoffen, Energie, Vor- und Endprodukten sowie Know-How angewiesen, und welche Maßnahmen sind erforderlich, um die Zuverlässigkeit und Resilienz der Lieferketten sicherzustellen, und um gleichzeitig Absatzmärkte für europäische Exporte zu sichern und auszuweiten?

1. Die europäische Wirtschaft ist in hohem Maße auf globale Lieferketten angewiesen, was am Beispiel Deutschlands verdeutlicht wird. So bezog die deutsche Industrie im Jahr 2015 (aktuellste verfügbare Daten, OECD 2018) 20,6% ihrer direkten Vorprodukte aus dem Ausland. Davon stammen jedoch 58% aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bzw. der Schweiz. Insgesamt stammen damit 91% der in der deutschen Industrie verwendeten Vorprodukte aus dem EWR (inklusive Deutschland) und der Schweiz. Die größten Zuliefererländer der deutschen Industrie sind die USA (1,5%), Frankreich (1,5%) und China (1,4%). Die chemische

und pharmazeutische Industrie, der Maschinenbau sowie die Automobilindustrie sind dabei besonders von internationalen Lieferketten abhängig.

2. Das IfW hat kürzlich untersucht, welche Auswirkungen eine Abkopplung der EU von internationalen Lieferketten auf das Realeinkommen haben könnte (Felbermayr et al., 2021). Dazu wurde eine Verdopplung der Handelsbarrieren simuliert (z.B. durch eine bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge, Steuervorteile oder andere Subventionen für EU-Anbieter oder durch Importquoten oder -verbote für ausgewählte Güter). Würde die EU sich einseitig vom Rest der Welt entkoppeln, so wäre das europäische Bruttoinlandsprodukt (BIP) jedes Jahr verglichen zum Basisjahr 2019 preisbereinigt rund 580 Mrd. Euro oder 3,5 Prozent niedriger als ohne die Eingriffe. Würden sich Europas Handelspartner wehren und im Gegenzug vergleichbare Maßnahmen einleiten, so wüchse der Verlust auf rund 870 Mrd. Euro bzw. 5,3 Prozent des europäischen BIP. Diese Zahlen verdeutlichen die Bedeutung globaler Lieferketten für die europäische Wirtschaft.

3. Zur Stärkung der Zuverlässigkeit und Resilienz globaler Lieferketten bieten sich unterschiedliche Maßnahmen an (siehe dazu auch Felbermayr et al., 2020). So sollten Unternehmen ihr Lieferantennetz, wenn möglich breiter aufstellen, um so die Abhängigkeit von einzelnen Zulieferern zu reduzieren. Im Falle des Ausfalls eines Zulieferers kann so schnell auf andere Partner zurückgegriffen werden. Konkret könnten z.B. Krankenkassen verpflichtet werden, bei der Zuschlagserteilung mehr als einen Hersteller zu berücksichtigen. Verbesserte Lagerhaltung und Recycling können dabei helfen, auftretende Störungen in Lieferketten zu glätten.

Diversifizierung und Flexibilisierung in Bezug auf die Wahl der Zulieferer können von staatlicher Seite erleichtert werden, indem Handelsbarrieren möglichst eliminiert werden, da diese den Handel sowohl verteuern als auch verzögern. Explizit ist hier auch die gegenseitige Anerkennung von Standards zu nennen, um den schnellen Zugang zu dringend benötigten Produkten zu ermöglichen. Freihandelsabkommen sind ein wesentliches Instrument zur Reduktion dieser Barrieren. Um den Marktzugang zu europäischen Handelspartnern zu sichern sind darüber hinaus Kontakte auf Unternehmensebene unerlässlich, welche unter anderem durch Delegationsreisen und Messebeteiligungen gefördert werden können. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Beschaffung als auch in Bezug auf Absatzmärkte.

Eine weitere konkrete Maßnahme besteht im Erhalt und Ausbau einer verlässlichen internationalen Transportinfrastruktur. So kommt es sowohl im europäischen Schienennetz, als auch an den europäischen Grenzen immer wieder zu Engpässen (Felbermayr et al. 2019). Auch der Zugang zu Häfen und Schienennetzen für europäische Unternehmen muss kontinuierlich sichergestellt werden (ebd.).

Darüber hinaus ist die Stärkung multilateraler Kooperation mit den Partnern der EU von Bedeutung. Einige Staaten haben in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielen die Resilienz von Lieferketten zu stärken und eine zuverlässige Versorgung mit Rohstoffen, Energie und Vorprodukten zu gewährleisten. Diese

nationalen Maßnahmen zielen in den meisten Ländern auch ähnliche Bereiche, wie kritische Rohstoffe, Halbleiter, Batterien oder Arzneimittel, ab (siehe dazu beispielsweise die Strategien der USA (The White House, 2021) und der EU Kommission (EU, 2021)). Durch internationale Kooperation können Abhängigkeiten reduziert und gleichzeitig die Einbindung der EU in globale Lieferketten sichergestellt werden.

Literatur:

European Commission. (2021). "Strategic dependencies and capacities". Commission staff working document. SWD(2021) 352 final. Brussels, 5.5.2021.

Felbermayr, Gabriel, Steffen Gans, Hendrik Mahlkow, und Alexander Sandkamp. (2021). „Decoupling Europe“. Kiel Policy Brief 153.

Felbermayr, Gabriel, Alexander Sandkamp, Hendrik Mahlkow, und Steffen Gans. (2020). „Lieferketten in der Zeit nach Corona.“ Kurzgutachten im Auftrag der IMPULS Stiftung.

Felbermayr, Gabriel, Alexander Sandkamp, Wan-hsin Liu, Frank Bickenbach, und Moritz Goldbeck. (2019). "Megatrends Im Welthandel: Die Neue Seidenstraße – Wachstumsregion zwischen Europa Und Asien." Studie im Auftrag der IHK München und Oberbayern.

OECD. (2018). Inter Country Input Output Tables 2018.

The White House. (2021). "Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth". 100-Day Reviews under Executive Order 14017 – A Report by the White House, June 2021.

19. Welchen Einfluss hat Europa auf die Lösung bedeutender globaler Probleme wie zum Beispiel den Klimawandel, und wie kann Europa dazu beitragen, das Zusammenwirken der wesentlichen Akteure bei der Lösung dieser Probleme zu verbessern? Werden hierzu Veränderungen der europäischen Organisation und Entscheidungswege empfohlen?

Die Europäische Union sowie Europa können einen entscheidenden Beitrag für die internationale Klimapolitik leisten. Der europäische Anteil an den globalen CO₂ Emissionen liegt bei etwa 15 Prozent, der Anteil der EU bei etwa 8 Prozent. Allerdings reicht der europäische Einfluss weit über den Anteil der Emissionen hinaus.

Der EU Emissionshandel (EU-EHS) bietet Anschauungsmaterial als auch Vorbildfunktion für effiziente Emissionsreduktionen. Bei der Entwicklung des chinesischen nationalen Emissionshandelssystems etwa fand ein enger Austausch zwischen europäischen und chinesischen ExpertInnen statt. Wichtig ist es daher, den europäischen Emissionshandel als zentrales Klimainstrument der EU zu stärken und hier zeitnah die fitfor55-Vorschläge im Hinblick auf das EU EHS umzusetzen. Darüber hinaus führen technologische Entwicklungen, die in der EU forciert wurden, wie zum Beispiel Windkraft- oder Photovoltaikanlagen dann auch weltweit zu Emissionseinsparungen. Der europäische Markt ist hinreichend groß um weltweite technologische Entwicklungen anzustoßen. Das heißt, dass eine europäische Nachfrage nach CO₂-neutralen Produkten wichtige Impulse für die weltweiten CO₂-Reduktionen liefern kann. Entsprechend wichtig ist es, dass die EU mit ihren internationalen Partnern an gemeinsamen Lösungen arbeitet um Emissionsreduktionen im Energie- und Industriesektor voranzutreiben. Dafür notwendig ist sowohl der weltweite Ausbau erneuerbarer Energien als auch der Einsatz von Wasserstoff, Carbon Capture and Storage (CCS) und atmosphärischer CO₂ Entnahme (CDR). Hier ist es für die EU wichtig, sich den verschiedenen technischen Möglichkeiten nicht zu verschließen. Wichtige Schritte sind hier der europäische Aufbau einer Wasserstoff- als auch CO₂-Infrastruktur mit verschiedenen intermodalen Transport- und Speichermöglichkeiten. Hierzu müssen die politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen geschaffen werden, wenn das Bekenntnis zu den Netto-Nullzielen international glaubwürdig sein soll. Gleichzeitig muss die EU eine pragmatische Interpretation von Artikel 6 aus dem Paris Abkommen anstreben, die es erlaubt effizient die globalen Emissionen zu senken, aber gleichzeitig nicht von der heimischen Emissionsreduktion ablenkt.

Nichtsdestotrotz muss die EU ebenfalls die Wichtigkeit von weltweiten Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel berücksichtigen. Bereits der derzeitige Klimawandel ist mit weitreichenden Auswirkungen verbunden, entsprechend muss die EU sowohl heimische Anpassungsstrategien entwickeln und umsetzen als auch ihre Erfahrungen mit internationalen Partnern teilen. Bei den internationalen Anpassungsstrategien wird in diesem Jahrzehnt die Diskussion über den Einsatz von solarem Geoengineering an Bedeutung gewinnen. Wichtige Biodiversitätsreservate wie zum Beispiel das Great Barrier Reef werden kaum ohne den Einsatz von Technologien, die durch die Veränderung mariner Schichtwolken die Temperatur lokal absenken, zu schützen sein. Der Einsatz solcher Technologien ist allerdings bislang noch kaum getestet und wird voraussichtlich mit internationalen Spannungen verbunden sein. Hier ist es für die EU wichtig, diese Technologien zu verstehen und in der Lage zu sein, deren Risiken gegen den möglichen Nutzen abzuwägen und deren Einsatz völkerrechtlich bewerten zu können.

Aktuell würde die EU die Klimapolitik in anderen Ländern vor allem durch den geplanten CO₂-Grenzausgleich beeinflussen. Dieser soll dafür sorgen, dass europäische Unternehmen, die Teil des EU Emissionshandels sind, zumindest im europäischen Inland keine Nachteile gegenüber ausländischen Konkurrenten haben,

die keine CO₂-Preise zahlen müssen. Der Grenzausgleich sieht vor, dass zunächst in energieintensiven Sektoren, wie der Stahlindustrie, bei der Einfuhr aus nicht-EU Staaten ebenfalls einen Preis für die CO₂-Emissionen in der Produktion bezahlen müssen. Der Preis orientiert sich an den Preisen im EU EHS. Dies ist in der Theorie eine effektive und sinnvolle Vorgehensweise, die in der Praxis allerdings nur begrenzt wirksam sein wird, da nicht die gesamten Emissionen in der Wertschöpfungskette erfasst werden und die WTO auch keine Erstattung für EU-Exporteure erlaubt, so dass diese auf internationalen Märkten weiter benachteiligt sind. Eine Hoffnung, die mit dem Grenzausgleich verbunden ist, ist auf diese Weise weitere Länder dazu zubewegen CO₂-Preise einzuführen und so den Grenzausgleich zu vermeiden. In dem Falle wäre der Grenzausgleich ein Instrument um die für die Effektivität und Effizienz so dringend nötige internationale Kooperation in der Klimapolitik voranzubringen. Allerdings kann es ebenso sein, dass ein Grenzausgleich lediglich Vergeltungsmaßnahmen hervorruft und Kooperation schwieriger macht.

Entsprechend wichtig ist es, dass die EU Klimapolitik international nicht den Eindruck erweckt, andere Länder ausgrenzen zu wollen beziehungsweise diesen Ländern die Bedingungen für ihre Klimapolitik diktieren zu wollen. Sinnvoller ist es in internationalen Gesprächen die technologischen Möglichkeiten für eine CO₂-neutrale Industrie zu betonen und mit den Partnern gemeinschaftliche Lösungen zu finden um Klimapolitiken zu harmonisieren sowie Instrumente einzubauen um bei unterschiedlichen Geschwindigkeiten Wettbewerbsnachteile für unterschiedliche Industrien abzumildern.