



Stiftung  
Familienunternehmen

# Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern

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

Professor für Öffentliches Recht,

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO),

Wien

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

Präsident des ifo Instituts – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

Prof. Dr. Kay Windthorst

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtsdogmatik und

Rechtsdidaktik, Universität Bayreuth

© Stiftung Familienunternehmen, München 2024

Titelbild: Karl Hendon | Getty Images

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-948850-50-0

**Zitat (Vollbeleg):**

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, mit Aufsätzen von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest und Prof. Dr. Kay Windthorst, München 2024, [www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

# Vorwort

Werden meine Enkel noch in ebensolchem Wohlstand aufwachsen wie meine Kinder? Und was müssen wir heute hierfür tun? Diese Fragen stelle ich mir angesichts der sicherheitspolitischen Lage in Europa und der Erosion des Wirtschaftsstandorts Deutschland immer häufiger. Auf eine einfache Formel hat es auch Ludwig Erhard in seinem „Wohlstand für Alle“ nicht bringen können. Im Wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Familienunternehmen haben wir diese Themen diskutiert und im vorliegenden Jahresheft einige Antworten gefunden. Geleitet hat uns die übergreifende Fragestellung, wie wir den Wohlstand in Deutschland langfristig erhalten können. Ludwig Erhard hätte wahrscheinlich gesagt: Nur im Rahmen von Wettbewerb um Exzellenz!

Vorangestellt haben wir eine breite Definition von Wohlstand. Wir folgen einem Verständnis von Wohlstand, das dessen materiellen und immateriellen Gehalt umfasst. Dazu gehören neben der Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen zum Beispiel auch die wirtschaftliche, politische und rechtliche Stabilität, die breite Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben, persönliche Freiheit, Freizeit und Gesundheit sowie eine lebenswerte Umwelt. Schon die Definition macht deutlich, dass wir Wohlstand nicht allein anhand des Bruttoinlandsprodukts messen können.

In vier Beiträgen haben die Beiräte Prof. Udo Di Fabio, Prof. Gabriel Felbermayr, Prof. Clemens Fuest und Prof. Kay Windthorst aus der ökonomischen, der juristischen und der unternehmerischen Perspektive untersucht, wo Deutschland heute steht. Sie unterbreiten darüber hinaus Vorschläge, was es jetzt zur Wohlstandssicherung unseres Landes braucht.

An erster Stelle stehen die Stärkung der allgemeinen Standortqualität, die Nutzung marktwirtschaftlicher Kräfte und insbesondere der Ausbau der komparativen Vorteile der deutschen Wirtschaft. Private Investitionen von Unternehmen und Neugründungen müssen auch durch steuerliche Anreize unterstützt werden.

Überflüssige Gesetze und belastende Regulierungen sollten abgeschafft oder zumindest vereinfacht werden. Denn unternehmensinterner Organisationsaufwand, Dokumentations- und Berichtspflichten heben unser Wohlstandsniveau noch nicht an.

Parallel müssen die öffentlichen Investitionen in Infrastruktur und Digitalisierung erhöht und verstetigt werden. Die Staatsfinanzen sollten außerdem durch Ausgabenumschichtung und Reformen der sozialen Sicherungssysteme Raum für neue Prioritäten, etwa im Verteidigungsbereich, schaffen.

Der weitere Ausbau des europäischen Binnenmarktes ist von großer Bedeutung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Auch müssen wir die Rahmenbedingungen so verbessern, dass wir die Technologieführer unter den Familienunternehmen in deutschem oder europäischem Eigentum halten und sie nicht ausländischen Investoren in die Arme treiben. Neue Freihandels- und Investitionsschutzabkommen sollten geschlossen werden, um die Diversifikation der Lieferquellen für unsere Unternehmen zu vereinfachen.

In einigen großen deutschen Familienunternehmen wird offen über Verkauf nachgedacht; auch ein Wandel manch einer Unternehmerfamilie zur Investorengemeinschaft ist zu beobachten. Solange es unkomplizierter und günstiger ist, ein Unternehmen zu verkaufen als es zu vererben, ist die Politik gefordert, auch hier eine Lösung zu finden. Hierbei spielt die Verschonung von Betriebsvermögen im Rahmen der Unternehmensübergabe eine entscheidende Rolle.

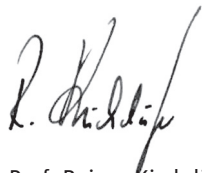
90 Prozent der Unternehmen in Deutschland sind Familienunternehmen, 57 Prozent der in der Privatwirtschaft Beschäftigten und 55 Prozent des dort erwirtschafteten Umsatzes sind ihnen zuzurechnen. Die 500 beschäftigungsstärksten Familienunternehmen stellen über 6 Millionen Arbeitsplätze, das bedeutet, dass die inländische Beschäftigung stärker von den großen

Familienunternehmen geprägt ist als von den DAX-Unternehmen. Familienunternehmen handeln nachhaltig und werteorientiert – eine wichtige Basis für ihren erfolgreichen, langfristigen Bestand und damit auch für unser aller Wohlstand.

Wohlstand muss geschützt werden, so geben es die Verfassung und das Unionsrecht vor. Wohlstand setzt wiederum – auch und gerade in dessen weitem Verständnis – eine effiziente und international wettbewerbsfähige Unternehmenslandschaft voraus. Deshalb ist es wichtig, dass unsere Politik wieder stärker auf gute Rahmenbedingungen und damit wirtschaftliche Prosperität ausgerichtet wird und diese Ausrichtung auch klar formuliert und kommuniziert. Eine solche Politik würde potenziellen Unternehmensgründern und

-nachfolgern das notwendige Vertrauen in den deutschen Standort geben und damit die Gründung und Fortführung eines Unternehmens als Familienunternehmen hierzulande positiv beeinflussen. Dann werden Familienunternehmen auch weiterhin das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden.

Wohlstand ist auch heute noch der beste Garant für die politische Stabilität in Europa. Darum lautet mein Appell, den ich den Aufsätzen des Jahreshefts hinzufüge: Familienunternehmen leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Förderung von Wohlstand. Sie brauchen die Freiheit, ihre Kreativität zu entfalten, um im Wettbewerb bestehen zu können.



Prof. Rainer Kirhdörfer

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats und  
Vorstand der Stiftung Familienunternehmen

# Inhaltsverzeichnis

## **Einführung: Was ist Wohlstand? .....VII**

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.,  
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest und Prof. Dr. Kay Windthorst

## **Wohlstand und Verfassung ..... 1**

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

- I. Gibt es ein Staatsziel der „Wohlstandssicherung“? ..... 1
- II. Staatsaufgabe Konjunktursteuerung ..... 1
- III. Das soziale Staatsziel: Die gerechte Verteilung des Wohlstandes ..... 3
- IV. Europäisierte Wohlstandssicherung ..... 5
- V. Zielkonflikte zwischen ökologischer Transformation und Wohlstandssicherung ..... 7
- VI. Veränderungen durch innere und geopolitische Zäsuren: Zur Rückgewinnung  
politischer Kohärenz ..... 11
- Literaturverzeichnis ..... 13

## **Die neue Weltunordnung: Wie den deutschen Wohlstand wahren? .....15**

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

- I. Einleitung ..... 15
- II. Wohlstand versus Sicherheit oder: Butter versus Kanonen ..... 16
  - 1. Sicherheit als Vorbedingung zur Erwirtschaftung von Wohlstand ..... 16
  - 2. Die Sicherheitsausnahme im Handelsrecht und die Politik von Donald Trump ..... 17
  - 3. Absolute versus relative Wohlstandsgewinne aus internationaler Arbeitsteilung ..... 18
  - 4. Internationale Wohlstandsvergleiche und Sicherheitspolitik ..... 19
- III. Sicherheit und Außenwirtschaftspolitik: Vom Kaiserreich zur Europäischen Union ..... 21
  - 1. Deutschland in der Systemrivalität ..... 21
  - 2. Die Krise der Globalisierung ..... 23
  - 3. Die Rolle Europas ..... 24
- IV. Wie das Gleichgewicht wiedererlangen? ..... 25
  - 1. Wirtschaftspolitik im Zeichen der Machtpolitik ..... 25
  - 2. Horizontale Standortpolitik zur Sicherung von Drohpotenzialen ..... 26
  - 3. Schutz des geistigen Eigentums und der Technologieführerschaft ..... 29
  - 4. Mehr Sicherheit durch mehr Diversifizierung ..... 29
  - 5. Fairplay sichern trotz Krise der WTO ..... 30
  - 6. Binnenmarkt weiter ausbauen ..... 31

V. Wirtschaftspolitische Folgerungen.....	31
Literaturverzeichnis .....	33
<b>Reformansätze für eine wohlstandssichernde Wirtschaftspolitik .....</b>	<b>35</b>
von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest	
I. Wirtschaftsstandort Deutschland vor Herausforderungen.....	35
II. Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Deutschland und der Industrie.....	35
III. Strukturwandel: Was sind die Wertschöpfungspotenziale der Zukunft? .....	39
1. Strukturwandel in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten.....	40
2. Unternehmensgründungen als Potenzial für künftige Wertschöpfung .....	43
3. Deutschlands „Hidden Champions“ als Wachstumstreiber .....	45
IV. Reformansätze für eine wohlstandssichernde Wirtschaftspolitik .....	46
Literaturverzeichnis .....	49
<b>Sicherung von Wohlstand durch Familienunternehmen .....</b>	<b>51</b>
von Prof. Dr. Kay Windthorst	
I. Weiter Begriff des Wohlstandes.....	51
1. Favorisierung eines weiten Wohlstandsbegriffs .....	51
2. Materieller und immaterieller Wohlstand.....	52
II. Sicherung von Wohlstand.....	53
1. Private und staatliche Akteure.....	53
2. Verfassungs- und unionsrechtliche Vorgaben .....	53
3. Wohlstandssicherung in einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft .....	57
III. Die Rolle von Familienunternehmen in diesem System.....	60
1. Als Unternehmen .....	61
2. Als Familienunternehmen.....	61
IV. Staatliche Reaktionsmöglichkeiten .....	66
V. Fazit.....	67
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	67
Literaturverzeichnis .....	71
<b>Über die Wissenschaftlichen Beiräte.....</b>	<b>75</b>



# Einführung: Was ist Wohlstand?

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.,  
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest und Prof. Dr. Kay Windthorst

Dieses Jahreshaft beschäftigt sich mit der Frage, wie der wirtschaftliche Wohlstand in Deutschland angesichts der anstehenden ökonomischen Herausforderungen gesichert und weiter gesteigert werden kann. Das wirft die Frage auf, was genau unter wirtschaftlichem Wohlstand zu verstehen ist und anhand welcher Indikatoren er gemessen werden kann. Das Gabler Wirtschaftslexikon definiert Wohlstand wie folgt: „Wohlstand ist ein bestimmtes Maß an Wohlhabenheit (materieller Wohlstand, auch Lebensstandard) und Wohlbefinden (immaterieller Wohlstand). Man lebt im Wohlstand, wenn man in wirtschaftlicher Hinsicht zumindest abgesichert oder sogar überdurchschnittlich ausgestattet ist und eine gewisse Macht über die Umstände hat.“

Häufig wird Wohlstand aber nicht nur auf der Ebene von Individuen betrachtet, sondern es wird nach dem Wohlstand einer ganzen Gesellschaft gefragt. In diesem Fall versteht die Volkswirtschaftslehre unter Wohlstand typischerweise die Fähigkeit eines Landes, dass möglichst viele Menschen sich möglichst viele ihrer Wünsche erfüllen können, seien es materielle oder immaterielle wie etwa Freizeit. Ziel der Wirtschaftspolitik ist dann die Mehrung dieses Wohlstands, zum Beispiel indem Rahmenbedingungen geschaffen werden, innerhalb welcher die Millionen ökonomischer Entscheidungen von Privatpersonen und Unternehmen zu einem möglichst hohen Wohlstand führen. Der Begriff der Wohlfahrt wird in der akademischen Literatur meist als Synonym des auf ein Kollektiv angewendeten Wohlstandsbegriffs verwendet.

Debatten über Wohlstandsmessung beginnen häufig mit dem Hinweis, dass das Bruttoinlandsprodukt, also der Wert der in einem Jahr produzierten Güter und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft, kein angemessenes Wohlfahrtsmaß sei. Das trifft zu, auch wenn

daraus nicht folgt, dass das Bruttoinlandsprodukt für die Wohlfahrtsmessung irrelevant ist. Die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, Güter und Dienstleistungen zu produzieren, ist für den erreichbaren Lebensstandard von zentraler Bedeutung. Aber es gibt wichtige Aspekte wirtschaftlicher Wohlfahrt, die darüber hinausgehen.

Dass wirtschaftliche Wohlfahrt nicht deckungsgleich mit dem Bruttoinlandsprodukt ist, hat mehrere Gründe.<sup>1</sup> Aus der Perspektive der ökonomischen Wohlfahrtstheorie entsteht Wohlfahrt oder Nutzen aus Konsum. Dabei ist Konsum nicht eng als der Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen anzusehen. Es gehören auch immaterielle Dinge wie Freiheit, Selbstbestimmung und soziale Einbindung dazu. Wichtig ist außerdem das Verfügen über Freizeit. Wenn Menschen sich entscheiden, weniger zu arbeiten, verzichten sie auf das Erzielen von Einkommen durch Produktion und damit auch auf den Konsum von Gütern oder Dienstleistungen. Dann sinkt das Bruttoinlandsprodukt, aber die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sinkt nicht notwendigerweise. Eine hohe Wohlfahrt und ein hoher Lebensstandard können auch dadurch entstehen, dass man viel Freizeit genießt.

Es gibt eine Reihe weiterer Faktoren, die Wohlfahrt und Lebensqualität beeinflussen, im Bruttoinlandsprodukt aber nicht oder nicht angemessen erfasst werden. Umweltverschmutzung, innere und äußere Sicherheit, Lebenserwartungen und Krankheiten, all dies sind Faktoren, die bei der Messung von Wohlfahrt zu berücksichtigen sind. Persönliche Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie haben erhebliche Folgen für das Wohlbefinden von Menschen. Wenn sie fehlen, hat das meistens auch Folgen für die gesamtwirtschaftliche Produktion, aber die Kosten ihres Fehlens gehen darüber hinaus.

---

1 Zum Verhältnis zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und Wohlfahrtsmaßen siehe etwa Jones und Klenow (2016).

Das Bruttoinlandsprodukt ist ferner ein Aggregat, das nicht berücksichtigt, wie wirtschaftliche Ressourcen verteilt sind und wie diese Verteilung zustande gekommen ist. Ein Land, das einen breiten Zugang zu Bildung gewährleistet und damit die Chancengleichheit fördert und eine gewisse Absicherung gegen materielle Not bietet, ist anders zu beurteilen als ein Land, in dem wenige sehr reich sind und die Mehrheit arm und ohne Chancen auf Wohlstand lebt.

Das Bruttoinlandsprodukt ist auch deshalb kein Wohlfahrtsmaß, weil es die Produktion innerhalb eines Jahres betrachtet und die Folgen heutigen Handelns für die Zukunft nicht immer angemessen berücksichtigt werden. Hohe Investitionen steigern das Bruttoinlandsprodukt. Dennoch können Investitionen die Wohlfahrt auch senken, nämlich dann, wenn sie zu hoch oder ineffizient sind. Es gibt Situationen, in denen Wirtschaftswachstum durch hohe öffentliche oder private Verschuldung angetrieben wird, sich dies aber als nicht nachhaltig erweist, weil irgendwann die Schulden zu hoch werden. Wirtschaftskrisen haben ihre Ursache häufig in überzogenen, schuldengetriebenen Wirtschaftsaufschwüngen, in denen beispielsweise Immobilien boomen, Hauspreise blasenartig in die Höhe schießen und es zu Überinvestitionen im Immobiliensektor kommt. Nachhaltigkeitsprobleme im finanziellen Bereich oder beim Umweltschutz, insbesondere beim Klimaschutz, werden durch jährliche Wachstumszahlen nicht angemessen erfasst.

Nicht zuletzt ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass das Bruttoinlandsprodukt und damit wirtschaftliches Wachstum keine Größen sind, die direkt von der Politik gesteuert werden oder werden sollten. Es ist richtig, wenn die Politik in Wirtschaftskrisen eingreift und versucht, einen unerwünschten Rückgang der Wirtschaftsleistung zu vermeiden. Abgesehen davon ist Wirtschaftswachstum in Marktwirtschaften aber das Ergebnis individueller Entfaltung und Ausdruck von Freiheit.

All dies bedeutet, dass Analysen zur Entwicklung und Wahrung wirtschaftlichen Wohlstands ein angemessenes und breites Wohlstandskonzept zu Grunde legen sollten. Es beinhaltet den Schutz natürlicher Ressourcen ebenso wie soziale Sicherung sowie den Wunsch, freie Zeit zur Verfügung zu haben. Das Bruttoinlandsprodukt und sein Wachstum ist bei der Wohlstandsmessung zwar ein sehr wichtiger Indikator, aber nicht der einzige. Wohlstand hat viele Dimensionen – die Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen, ökonomische und politische Stabilität, breite Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben und sowie der Schutz der Umwelt gehören dazu. Wohlstand kann deshalb nicht durch einen einzelnen Indikator erfasst werden. Das wird in den Beiträgen in diesem Heft berücksichtigt.

Referenz:

Jones, Charles I. und Peter J. Klenow (2016), Beyond GDP: Welfare across Countries and Time, *American Economic Review* 106, 2426-2457.

# Wohlstand und Verfassung

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

## I. Gibt es ein Staatsziel der „Wohlstandssicherung“?

1. Das Grundgesetz setzt einen Rahmen für politische Herrschaft. Das betrifft vor allem die Entstehung von Staatsorganen, Verfahren der Willensbildung, eine Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern. Zugleich werden die Strukturen für die Ausübung öffentlicher Gewalt wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbindlich vorgeschrieben. Das grundgebende Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) besagt, dass der Wille des Volkes sich über Wahlen in den Parlamenten entfalten soll und die Volksvertretung dann mit dem Gesetz die wesentlichen Inhalte der Politik bestimmt. Das Parlament entscheidet, welche Regeln, Rechte und Pflichten an die Bürger adressiert werden, es entscheidet, wie hoch die Steuern sind und wofür die Einnahmen dann ausgegeben werden. Nach der Idee des Systems repräsentativer Demokratie regiert das Volk mit seiner Vertretung sich selbst – und zwar ungebunden und souverän.

Nur in wenigen Fällen „mischt sich“ die Verfassung in diesen offenen demokratischen Gestaltungsprozess gleichsam ein, indem sie allgemein formulierte Vorgaben macht, die wir *Staatsziele* nennen:

- das soziale Staatsziel (Art. 20 Abs. 1 GG)
- die Verwirklichung eines vereinten Europas (Art. 23 Absatz 1 GG)
- die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (Art. 3 Absatz 2 Satz 2 GG)
- der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG).

2. Ein 1967 ins Grundgesetz gelangtes und in der Öffentlichkeit beinahe vergessenes Staatsziel ist die Wahrung der „Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 109 Abs. 2 GG).<sup>1</sup> Dahinter verbirgt sich das „magische Viereck“ verschiedener Ziele wie Preisniveaustabilität, ein hoher Beschäftigungsstand, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht und ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum. Der Gesetzgeber wird durch die Verfassung auf die gleichzeitige Verfolgung dieser Ziele verpflichtet. Da uns schwer zu erkennen ist, dass diese Ziele auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität sowie auf die Erhaltung der Bedingungen für Prosperität, also für Wohlstand, gerichtet sind, findet sich hier tatsächlich ein Staatsziel der Wohlstandssicherung.

## II. Staatsaufgabe Konjunktursteuerung

1. Wie kam es zu dieser verfassungsrechtlichen Fixierung einer Zielvorstellung wie aus den damaligen Lehrbüchern der Volkswirtschaftslehre? In den sechziger Jahren war man im Verhältnis von Politik und wirtschaftlicher Prosperität zu zwei Einsichten gelangt, nämlich, dass erstens der Erfolg der Demokratie mit

der wirtschaftlichen Prosperität unlösbar verbunden sei und dass man zweitens die Wirtschaft konzertieren und so beeinflussen könne, dass sich wirtschaftliche Katastrophen wie die Weltwirtschaftskrise von 1929/30 nicht wiederholen würden. Darauf reagierte die haushaltspolitisch orientierte „Globalsteuerung der

---

1 Die Vorschrift wurde zuletzt durch die Föderalismusreform II geändert, wobei im Hinblick auf die auch europarechtlich geforderten Vorgaben der Haushaltsdisziplin das Merkmal „bei ihrer Haushaltswirtschaft“ gestrichen wurde und zugleich das Ziel des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ vom Bund zusätzlich auf die Länder erstreckt wurde.

Marktwirtschaft<sup>2</sup> und die korporatistisch tarifpolitisch angelegte „Konzertierte Aktion“<sup>3</sup>. Die demokratische Stabilität der 1949 gegründeten Bundesrepublik war eben eng mit dem Erfolg der sozialen Marktwirtschaft und dem Namen des Bundeswirtschaftsministers *Ludwig Erhard* verbunden. Dass die CDU und die CSU im Jahr 1957 bei einer Bundestagswahl erstmalig und bislang einmalig die absolute Mehrheit von Stimmen und Mandaten erringen konnten,<sup>4</sup> machte eine Stärke der bürgerlichen Mitte deutlich, die in der Weimarer Republik zu keinem Zeitpunkt existierte.<sup>5</sup> Diese Stärke war umso größer als die linksoppositionelle SPD mit dem Godesberger Programm nur kurze Zeit später, im Jahr 1959, einen Schwenk ebenfalls hinein in diese Mitte unternahm, ihren marxistischen und planwirtschaftlichen Ballast abwarf und ein (eingeschränktes) Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft formulierte.<sup>6</sup>

2. Man sollte nicht vergessen, dass zu Beginn der Bundesrepublik 1949 die maßgeblichen Akteure der Politik (*Adenauer, Heuss, Schumacher*) ihre Erfahrungen aus einer gescheiterten Weimarer Republik zogen, in der durch die Folgen der Weltwirtschaftskrise verzweifelte Wählerinnen und Wähler 1932 mit deutlicher Mehrheit für verfassungsfeindliche Parteien stimmten, sodass in freien Wahlen zwar nicht die NSDAP zur Mehrheit gelangte, wohl aber ein demokratisches Regieren unmöglich wurde, weil das Volk die Demokratie abgewählt

hatte.<sup>7</sup> In den frühen 1950er-Jahren war gar nicht so sicher, wie sich die unter westalliiertes Besatzung stehende neue Demokratie entwickeln würde. Der rechte Rand war durch die von der nationalsozialistischen Diktatur hinterlassene Trümmerlandschaft zwar drastisch delegitimiert, aber der Rechtsextremismus war dennoch nicht gänzlich verschwunden. Das Verbot der „Sozialistischen Reichspartei“, im Ergebnis eine Nachfolgeorganisation der NSDAP, stand am Anfang der Spruchfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts.<sup>8</sup> Dass die stalinistische KPD keinen großen Wahlerfolg erzielen würde, war bei Gründung der Bundesrepublik auch nur denjenigen klar, die von der Überlegenheit einer Marktwirtschaft zur Gewährleistung von Wohlstand überzeugt waren und die eine Antwort auf drohende Rezessionen und Depressionen im Konjunkturverlauf hatten. Mit anderen Worten: Die prägende Gründungsetappe der Bonner Republik stand im Glanz des Erfolges der sozialen Marktwirtschaft, eben in dem vermeintlich festen Wissen, dass wirtschaftliche Prosperität demokratische Stabilität erzeugt. Deshalb wurden Ende der fünfziger Jahre erste Sorgen sichtbar, als mit der einsetzenden Krise des Ruhrbergbaus und dann mit dem Erlahmen der Wachstumsgeschwindigkeit in den sechziger Jahren durch das Aufkommen der neomarxistisch orientierten Studentenunruhen und dem kurzfristigen Erstarken der rechtsextremen NPD politische Radikalisierungsmuster aufzutreten schienen.<sup>9</sup> Das war ein wichtiger

---

2 *Hermann H. Hollmann*, Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung. Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Kontrolle globalsteuernder Wirtschaftspolitik am Beispiel des Stabilitätsgesetzes, 1980. Die Globalsteuerung verlor mit wachsender Staatsverschuldung schon Ende der siebziger Jahre einen großen Teil ihrer Anhänger, siehe *Jürgen Kromphardt*, Die Zukunft der Globalsteuerung, Wirtschaftsdienst Vol. 66 (1986), 366 ff.

3 *Michael Ruck*, Die Republik der runden Tische: konzertierte Aktionen, Bündnisse und Konsensrunden, in: André Kaiser/Thomas Zittel (Hg.), Demokratietheorie und Demokratieentwicklung, Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, 2004, S. 333 ff.

4 50,2 % der gültigen Zweitstimmen fielen auf die CDU/CSU bei einer Wahlbeteiligung von knapp 88 %.

5 Nur im ersten Augenblick der Wahl der Nationalversammlung im Januar 1919 konnte man im Wahlsieg von SPD, Zentrum und der liberalen DDP eine Mittoption erblicken, wobei die Zurechnung der SPD zur Mitte jedenfalls von den Zeitgenossen nicht geteilt worden wäre: Es handelte sich um eine Mehrheit derjenigen Parteien, die auf dem Boden der künftigen Verfassung und des repräsentativen Parlamentarismus standen. Siehe dazu *Udo Di Fabio*, Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern, 2018, S. 44 f.

6 Die Rede ist von einer „Entschlackung des sozialdemokratischen Ideenhaushalts um marxistische Elemente“ und der Betonung des „liberale(n) Grundwert(s) der Freiheit“, siehe *Christoph Nonn*, Das Godesberger Programm und die Krise des Ruhrbergbaus. Zum Wandel der deutschen Sozialdemokratie von Ollenhauer zu Brandt, Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte, Bd. 50 (2002), 71.

7 *Di Fabio* Fn. 5, S. 237.

8 BVerfGE 2, 1 ff.

9 Die NPD erzielte bei der Landtagswahl 1968 in Baden-Württemberg 9,8 % der abgegebenen Stimmen. Siehe zur Diskussion auch die zeitgenössische Analyse bei *Klaus Liepelt*, Anhänger der neuen Rechtspartei: Ein Beitrag zur Diskussion über das Wählerreservoir der NPD, Politische Vierteljahresschrift, Vol. 8, No. 2 (Juni 1967), 237 Fn. 2, wo ein Wählerreservoir der NPD von bis zu 30 % befürchtet wurde.

Hintergrund, warum man 1967 mit der Globalsteuerung eine Wiederholung der prozyklischen Wirtschaftspolitik des 1932 gescheiterten Reichskanzlers *Brüning* vermeiden wollte. In einer heute etwas sozialtechnisch einseitigen Weise wollte man vor allem mit den Mitteln der staatlichen Haushaltswirtschaft die Konjunktur im Hinblick auf Stabilitäts- und Prosperitätsziele gleichsam „elegant“ steuern.

Obwohl schon zu Beginn der siebziger Jahre mit der Ölkrise, dem einsetzenden technischen Wandel und einem Inflationsschub deutlich wurde, dass haushaltspolitische

Konjunktursteuerung weder allmächtig in der Wirkung noch frei von erheblichen Nebenwirkungen, vor allem in Gestalt einer wachsenden Staatsverschuldung, war, bleibt das Instrument der haushaltspolitischen Konjunktursteuerung verfassungsrechtlich bedeutsam. Die Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) bleibt als Aufgabe der Sicherung wirtschaftlicher Prosperitätsbedingungen in Geltung, obwohl es stets mit den Schuldenbegrenzungsregeln (Art. 109 Abs. 3, 115 GG) gelesen werden muss.

### III. Das soziale Staatsziel: Die gerechte Verteilung des Wohlstandes

1. Das Grundgesetz statuiert eine grundrechtliche Werteordnung im Sinne staatsfreier Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 bis 19 GG) und eine politische Gemeinschaftsordnung als rechtsstaatlich gebundene Selbstregierung in Form der repräsentativen Demokratie (Art. 20 GG). Sowohl der Grundrechtsteil als auch der staatsorganisationsrechtliche Teil der Verfassung können nicht nur als eine ideengeschichtlich tief begründete normative Grundordnung gelesen werden, sondern auch als der entschiedene Versuch, mit den Mitteln des Rechts die Demokratie und das System einer freiheitlichen Gesellschaft dauerhaft zu sichern. Diese Sicherung wäre unvollständig ohne das soziale Staatsziel,<sup>10</sup> wie es in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG verfasst ist. Das Grundgesetz hat darauf verzichtet, soziale Ansprüche als Grundrechte zu formulieren. Es hat die Hilfe bei Existenzgefährdungen und den sozialen Ausgleich dem politischen Prozess überlassen mit der nur allgemeinen, aber normativ verbindlichen Wegweisung, sowohl die Bedingungen für die Entstehung von Wohlstand mit einer freiheitlichen Rahmenordnung zu ermöglichen und dabei zugleich auch einen gleichberechtigten und fairen Zugang zu materiellen Gütern zu

gewährleisten. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

*„Das Sozialstaatsprinzip begründet die Pflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (...). Der Staat hat diese Pflichtaufgabe auf der Grundlage eines weiten Gestaltungsfreiraumes zu erfüllen, weshalb bislang nur in wenigen Fällen konkrete verfassungsrechtliche Handlungspflichten aus dem Prinzip abgeleitet wurden. Der Staat hat lediglich die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger zu schaffen (...). Das Sozialstaatsprinzip stellt dem Staat eine Aufgabe, sagt aber nichts darüber, mit welchen Mitteln diese Aufgabe im Einzelnen zu verwirklichen ist.“<sup>11</sup>*

2. Diese zurückhaltende Interpretation darf aber nicht dazu verleiten, das Sozialstaatsprinzip als irrelevant für die Frage zu erklären, welche Normen des Grundgesetzes als Auftrag zur Wohlstandssicherung verstanden werden können. Einmal bedeutet das soziale Staatsziel mit der Pflicht zur Gewährleistung einer gerechten

<sup>10</sup> Zur Begriffsentstehung des Verständnisses des Sozialstaatsgebots als *Staatsziel* und nicht etwa als Staatsstruktur: *Ulrike Davy*, Aus dem Schatten ins Licht: Zum Verhältnis von Sozialstaat und Rechtsstaat, in: Pascale Cancik u. a. (Hg.), *Streitsache Staat. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1922-2022*, 2022, S. 381 (393).

<sup>11</sup> BVerfGE 123, 267 (362 f.).

Sozialordnung im Wesentlichen eine Verteilungsmaßgabe. Diese Pflicht ergibt sich vor allem mit Blick auf vorhandene Güter, sodass eine Ordnung, die nicht genügend existenznotwendige Leistungen hervorbringt, im Ergebnis nur eine Verteilung des Mangels oder gar eine Triagesituation, also die Rationierung und Priorisierung lebensnotwendiger Leistungen<sup>12</sup> bedeuten würde. Hier aber ist der Verfassungsstaat aufgefordert, eine solche Mangellage möglichst erst gar nicht eintreten zu lassen.

Entgegen der vor allem in den 1950er-Jahren formulierten Vorstellungen von der Offenheit und der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes im Hinblick auf die grundlegende Wirtschaftsordnung,<sup>13</sup> kann heute als gesichert gelten, dass eine sozialistische Planwirtschaft nach dem Muster der Sowjetunion, die bereits konzeptuell zur Mangelverwaltung führen muss, nicht nur mit den wirtschaftlichen Freiheitsrechten unvereinbar wäre,<sup>14</sup> sondern auch dem Sozialstaatsziel des Grundgesetzes widerspräche.<sup>15</sup> Die Gewährleistung einer marktwirtschaftlichen auf Privateigentum und Vertragsfreiheit fußenden Rechts- und Wirtschaftsordnung folgt nicht nur dem Zweck der Freiheitssicherung, sondern eben auch dem der sozialen Sicherheit durch

Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die nach Maßgabe sozialer Gerechtigkeit auch unter Achtung der Privatnützigkeit von Eigentum allgemein zugänglich sein müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat, wenngleich manchmal indirekt, deutlich gemacht, dass auch der Existenzschutz im Sinne des soziokulturellen Minimums – dasjenige, was zur Erhaltung der Würde des Menschen erforderlich ist<sup>16</sup> – von den vorhandenen und zur Verteilung zur Verfügung stehenden Ressourcen der Gesellschaft abhängt.

*„Der Leistungsanspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG ist dem Grunde nach von der Verfassung vorgegeben (...). Der Umfang dieses Anspruchs kann im Hinblick auf die Arten des Bedarfs und die dafür erforderlichen Mittel jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden (...). Er hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen.“<sup>17</sup>*

---

12 Steffen Augsberg, Regelbildung für existenzielle Auswahlentscheidungen, in: Hans-Detlef Horn/Stefan Huster/Ralf Poscher (Hg.), Triage in der Pandemie, 2021, S. 3 ff.; Udo Di Fabio, Coronabilanz. Lehrstunde der Demokratie, 2021, S. 42 ff.; Jens Kersten/Stephan Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2. Auflage 2021, S. 145.

13 Michael Brenner, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, 1996, S. 24 ff.

14 „Gleichwohl ergibt sich aus der vollzogenen Gesamtschau der grundrechtlich verbürgten Freiheiten für die wirtschaftliche Betätigung, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine bestimmte Wirtschaftsordnung sicher nicht entstehen kann: eine Wirtschaftsordnung, die eine Koordination der Volkswirtschaft prinzipiell im Wege der Zentralverwaltung und in einem System imperativer und zentralisierter Staatsplanung bewerkstelligen wollte. Das Grundgesetz ist also nicht in dem Sinne neutral, dass die vorgefundene und gewachsene Wirtschaftsordnung prinzipiell in eine Zentralverwaltungs- oder Zentralplanwirtschaft umstrukturiert werden könnte.“, Hans-Jürgen Papier, Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, APuZ 13/2007, 3 ff.

15 Eine dem Marxismus nahestehende Staatsrechtslehre hat das erwartungsgemäß bestritten (siehe etwa Wolfgang Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: ders., Gesammelte Schriften. Band 2: 1949-1955, 2008, S. 338 ff.) und auch heute gibt es vereinzelte Stimmen, die die verfassungs- und unionsrechtliche Festlegung auf die soziale Marktwirtschaft für „marktradikal“ halten und im marktwirtschaftlichen System nur eine kapitalistische Ordnung der „Verwertung oder Verzinsung von Wert“ sehen, die nicht auf die Erfüllung von Existenzbedürfnissen ausgerichtet sei, Andreas Fisahn, Wirtschaftsdemokratie – verfassungsrechtliche Schranken und Möglichkeiten, in: Alex Demirović (Hg.), Wirtschaftsdemokratie neu denken, 2018, S. 42 (44).

16 „Art. 1 Abs. 1 GG erklärt die Würde des Menschen für unantastbar und verpflichtet alle staatliche Gewalt, sie zu achten und zu schützen (...). Als Grundrecht ist die Norm nicht nur Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates. Der Staat muss die Menschenwürde auch positiv schützen (...). Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers, da das Grundrecht die Würde jedes individuellen Menschen schützt (...) und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann.“ BVerfGE 125, 175 (222 f.).

17 BVerfGE 125, 175 (224); siehe auch BVerfGE 91, 93 (111 f.).

Wer also eine Absenkung der existenzsichernden Leistungen vermeiden will, muss eine Wirtschaftsordnung gewährleisten und eine Wirtschaftspolitik betreiben, die Wohlstand und Wachstum hervorbringen. Es ist keineswegs allzu sehr über die Bande gespielt, im

Sozialstaatsauftrag des Grundgesetzes zugleich einen verfassungsrechtlich erteilten Auftrag zu sehen, die Grundlagen des Wohlstandes der Bundesrepublik Deutschland zu bewahren und zu fördern.

## IV. Europäisierte Wohlstandssicherung

1. Zu den Staatszielen des Grundgesetzes zählt die Förderung der europäischen Einheit in dem Gebot, an der Europäischen Union teilzunehmen (Präambel, Art. 23 Abs. 1 GG). Das europäische Integrationsprojekt war und ist auf Friedenssicherung, gemeinsame internationale Interessenvertretung und Prosperitätsförderung durch Abbau von Handelshemmnissen angelegt.<sup>18</sup> Daraus entwickelte sich eine Erwartung im Hinblick auf die Sicherung von Arbeit und Wohlstand als europäischer Aufgabe.<sup>19</sup> Die europäischen Verträge formulieren diese Ziele explizit: Art. 3 des grundlegenden Europäischen Unionsvertrages (EUV) bezeichnet es als das Ziel der Union, den Frieden, ihre Werte und das „Wohlergehen“ ihrer Völker zu fördern. In Abs. 3 dieser Vorschrift wird die Errichtung des Binnenmarkts thematisiert und die Union dazu verpflichtet, auf die nachhaltige Entwicklung Europas hinzuwirken, und zwar auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auch auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt. In Art. 3 Abs. 5 EUV werden die Beziehungen zur Welt erfasst. Hier sind in puncto Wohlstandsgewährleistung die „nachhaltige Entwicklung“ und die „Beseitigung der Armut“ erkennbare politische Aufträge an die Unionsgesetzgebung und Politik.

2. Es ist unschwer zu erkennen, dass vor allem Art. 3 Abs. 3 EUV als programmatische Norm ganz ähnlich angelegt ist wie das Staatsziel aus Art. 109 Abs. 2

GG. Auch der grundlegende Zusammenhang zwischen Projektzweck und der politischen Legitimationskraft ist vergleichbar. Denn das europäische Projekt zur Einheit Europas hängt davon ab, ob die Union die Grundlagen des Wohlstands bewahrt, fördert und entwickelt. Entsprechend der deutschen Erfahrung, wonach vermutlich nichts so stark zur demokratischen Stabilität der jungen Bundesrepublik beigetragen hat wie die Erfolge der sozialen Marktwirtschaft, wussten auch die Architekten der europäischen Gemeinschaften, dass wirtschaftlicher Wohlstand die beste Motivation für die Teilnahme an ihnen ist. Wer heute als Staat der Peripherie in die Union möchte, tut dies weniger zu Erhaltung seiner militärischen Sicherheit, sondern um an einem der größten Binnenmärkte der Welt (gemessen am Bruttoinlandsprodukt nach den USA und China) ohne Zugangsschranken beteiligt zu sein.

3. Was allerdings diesem Wohlstandsziel der Verträge nutzt oder schadet, das ist heute eines der umstrittensten Themen der Europapolitik. Zu Beginn der Integration war die Lage klar: Das Binnenmarktprojekt selbst war unbestritten der Garant für die Förderung von Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Denn in der Phase zwischen 1958 und 1990 ging es darum, das Dickicht der nationalen, häufig protektionistisch motivierten, manchmal einfach auch nur durch nicht aufeinander abgestimmte technische Normen entstandene Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen. Der Abbau von Zöllen, Kapitalverkehrskontrollen und

<sup>18</sup> Frank Schorkopf, *Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948-2007*, 2023, S. 74 ff.

<sup>19</sup> Martin Nettesheim, *Selbstbehauptung der EU durch Schutz des impliziten sozialen Kontrakts*, in: Udo Di Fabio (Hg.), *Die Selbstbehauptung Europas*, 2022, S. 23 (32).

technischen Handelshemmnissen förderte den Handel zwischen den Mitgliedstaaten enorm, senkte Transaktionskosten und ließ neue Skalierungseffekte zu. Mit dem 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Unionsvertrag und der dort fixierten einheitlichen Währung, machte die Integration einen Sprung nach vorn, führte aber auch zu neuen Problemen. Die Ungleichgewichte in der Wettbewerbsfähigkeit, aber auch in der Finanz- und Fiskalpolitik zwischen den an der Währungsunion teilnehmenden Staaten, brachen in der Staatsschuldenkrise ab 2010 erstmalig auf. Wenn man die Stabilitätskriterien nicht lockern wollte, was in etwas verdruckster Form indes bis heute zu beobachten ist, war der Weg über Staatsverschuldung jedenfalls verengt.

Lange Zeit spielten Länder wie Deutschland oder die Niederlande als exportstarke Nationen im Hinblick auf die Gemeinschaftsprosperität eine Doppelrolle: Sie waren einerseits Lokomotiven des Binnenhandels und einer wachsenden europäischen Arbeitsteilung bei industrieller Fertigung oder Dienstleistungen, verteilten damit über den Markt europaweit die aus dem Export stammende Wertschöpfung, förderten damit also das Wohlstandsniveau insgesamt. Andererseits bedeutet Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt immer auch „Unterwerfung“ unter die Sachlogik von globalen Konkurrenzverhältnissen. Eine moderne Infrastruktur, gut ausgebildete und leistungsbereite Arbeitskräfte, angemessene Lohn- und Energiekosten, leichter Zugang zu Investitionskapital, ein berechenbarer rechtlicher Rahmen und gute Bedingungen für unternehmerische Wagnisse: Das alles waren Anforderungen, deren Erfüllung mit der Währungsunion und der relativen Versperrung von „Inflationierungsauswegen“ unabweisbar wurden, wenn man den in Art. 3 Abs. 3 EUV formulierten Prosperitätszielen entsprechen wollte.

4. Wenn die Anpassung einem Land wie Deutschland zwischen dem Jahr 2000 und 2020 recht gut gelang, übte das Druck auf andere Mitgliedstaaten aus, auch ihre Wirtschaft und ihre Arbeitsmarkt-, Sozial- und

Fiskalstruktur in diesem Sinne zu modernisieren. Solche Anpassungseffekte traten in manchen Staaten wie den baltischen Republiken, teilweise auch in Spanien und den skandinavischen Ländern mitunter lautlos ein, führten aber an anderer Stelle auch zu lautstarken politischen Protesten und Erschütterungen der demokratischen Legitimationsbasis. Nicht nur Griechenland nach 2010 beklagte eine internationale Fremdbestimmung oder „deutsche Hegemonie“. Die vorgeblich engstirnige „Austeritätspolitik“ wurde populistisch attackiert und ausgeschlachtet.

Die weiterwachsenden politischen Stabilitätsrisiken, die durch Fragmentierung der öffentlichen Meinung, das Migrationsgeschehen und den einsetzenden ökologischen Umbau der Wirtschaft erhöht wurden, verlangten nach europäischen Reaktionen. Es mussten, zumal nach dem britischen Austrittsreferendum im Jahr 2016, Wege gefunden werden, um ähnliche Zentrifugaltendenzen und populistische Blockaden zu mindern. Dabei galt nicht mehr ungeschmälert das bewährte Diktum, wonach eine kluge Ordnungspolitik mit Wohlstand auch demokratische Zustimmung sichert. Wenn der öffentliche Druck zu stark wird, wenn parteipolitisch divergente Bündnisse nur noch kleinste Nenner oder inkohärente Kompensationsleistungen zulassen, dann kann dabei das vorgeschriebene Ziel eines nachhaltigen, gesunden Wirtschaftswachstums rasch aus dem Auge verloren werden. Politik funktioniert eben nicht einfach nur nach ökonomischer Sachlogik, sondern folgt eigenen Gesetzen der tatsächlichen oder vermeintlichen Zustimmungsnotwendigkeit (Legitimierung) für kollektiv verbindliche Entscheidungen.<sup>20</sup>

Die nationalen Stimmungslagen schlugen sich im intergouvernementalen Druck nieder, innerunionale Transferleistungen außerhalb der Stabilitätsregeln durch Verschuldung der EU anstelle einer der Mitgliedstaaten zu organisieren. Der Corona-Hilfsfonds von ursprünglich 750 Milliarden Euro ist dabei ein Präzedenzfall, der in seiner Fragwürdigkeit als Instrument zur nachhaltigen

---

20 Udo Di Fabio, *Herrschaft und Gesellschaft*, 2019, S. 38 f.



Wohlstandsmehrung kaum thematisiert wird. Die historisch einmalige Konstruktion<sup>21</sup> erlaubt es der Union, Anleihen im Umfang von gegenwärtig über 800 Milliarden Euro auszugeben,<sup>22</sup> um die aufgenommenen Mittel den EU-Mitgliedstaaten als nicht rückzahlbare Zuschüsse oder als Darlehen zur Verfügung zu stellen. Ein Land wie Italien profitiert davon in einer exzeptionellen Weise. Schon für die Regierung *Draghi* wurde hier ein goldenes Stabilisierungsmoment erkannt,<sup>23</sup> das auch den Populismus und die Europaskepsis der Regierung *Meloni* auf angenehme Weise mildert. Pointiert gesagt: Man kauft mit Schulden der nächsten Generation dem Populismus die Unvernunft ab. Das stabilisiert heute die europäische Politiklandschaft, doch ob es einem nachhaltigen Wachstum und einer europäischen Wohlstandssicherung dient, bleibt fraglich.

Die Rückzahlung der ausgegebenen, nicht rückzahlbaren Anleihen soll aus dem EU-Haushalt erfolgen und zwar in der Zeit zwischen 2028 und 2058.<sup>24</sup> Die Mitgliedstaaten haben damit das Rückzahlungsproblem in die fernere Zukunft verlegt, wobei dann in diesem Zeitraum neben einer unwahrscheinlichen Ausgabenkürzung nur zwei Wege offen stehen: Entweder die Eigenmittel der EU werden durch erhöhte Beiträge der Mitgliedstaaten entsprechend den Rückzahlungspflichten oder durch die Einführung neuer EU-Steuern verstärkt, deren Aufkommen dann ganz oder teilweise der Union zufließen könnte – wie das mit der lang diskutierten Transaktionssteuer der Fall sein könnte – oder aus den Einnahmen eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems oder aus der Besteuerung von US-amerikanischen Unternehmen des digitalen Sektors.<sup>25</sup>

## V. Zielkonflikte zwischen ökologischer Transformation und Wohlstandssicherung

1. Im Rahmen des Green Deal wurde ein erheblicher Teil des Next-Generation-Schuldenprogramms ökologisch eingesetzt.<sup>26</sup> Die mit der erstrebten Dekarbonisierung gewollte Transformation der Wirtschaft ist mit erheblichen Kosten verbunden und in ihren physikalischen wie ökonomischen und sozialen Wirkungen nicht sicher abschätzbar. Die im Februar 2024 aktuell formulierten Ziele sind überaus ehrgeizig:

*„Die Kommission peilt ein neues Etappenziel auf dem Weg der Union zur Klimaneutralität bis 2050 an. Sie empfiehlt, die Nettotreibhausgasemissionen bis 2040 um 90 % gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern, was mit den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen und den EU-Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris im Einklang steht. Um das 90 %-Ziel bis 2040 zu erreichen, sind folgende Maßnahmen erforderlich:*

---

21 So die EU-Kommission, Mitteilung vom 27. Mai 2020, COM (2020) 456 final, S. 5.

22 NextGenerationEU – Aufschlüsselung nach Angaben der Europäischen Kommission: Aufbau- und Resilienzfähigkeit 723,8 Mrd. EUR (zur Hälfte als Kredite ausgegeben), daneben u. a. kreditfinanzierte Subventionen aus dem Fonds ReactEU 50,6 Mrd. EUR, dem Fonds für einen gerechten Übergang 10,9 Mrd. EUR oder zur Entwicklung des ländlichen Raums mit 8,1 Mrd. EUR, insgesamt 806,9 Mrd. EUR. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_de). Siehe auch Information der Bundesregierung 2024: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/eu-fonds-im-ueberblick-2137176>, abgerufen am 5.3.2024.

23 *Michael Braun/Luise Rürup/Arne Schildberg*, Zauberspruch für die nächste Generation, IPG Journal 16.6.2021: „Draghi konnte seine Fast-Allparteien-Regierung nur deshalb bilden, weil die ihn stützenden Kräfte von links bis rechts die Chancen des Landes beim Zugriff auf die EU-Mittel nicht verspielen wollten.“ <https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/zauberspruch-fuer-die-naechste-generation-5246/>, abgerufen am 5.3.2024.

24 Siehe dazu *Martin Nettesheim*, Next-Generation EU: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, AöR 145 (2020), 381 (184 f.).

25 Zu diesen Möglichkeiten siehe *Juliane Kokott*, Kompetenzen des Europäischen Steuergesetzgebers, in: Johanna Hey/Wolfgang Schön (Hg.), Europäisches Steuerverfassungsrecht, 2023, S. 33 (43).

26 „Ein Drittel der 1,8 Bio. EUR schweren Investitionen aus dem Aufbauplan NextGenerationEU und dem 7-jährigen Haushalt der EU dienen der Finanzierung des Grünen Deals.“ Europäische Kommission, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de), abgerufen am 5.3.2024.

- Die vollständige Umsetzung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften, die bis 2030 eine Senkung der Emissionen um mindestens 55 % vorschreiben;
- die Dekarbonisierung der Industrie durch die Nutzung von Windenergie, Wasserkraft, Elektrolyseuren und anderen bestehenden Ressourcen. Die Kommission hat zur Intensivierung ihrer diesbezüglichen Bemühungen neue Maßnahmen zum CO<sub>2</sub>-Management durch die Industrie in der EU vorgeschlagen, die Investitionen in Technologien zur Abscheidung, Speicherung und der anschließenden Wiederverwendung von CO<sub>2</sub> vorsehen;
- der Ausbau heimischer Produktionskapazitäten in Wachstumsbranchen wie der Herstellung von Batterien, Elektrofahrzeugen, Wärmepumpen, Solarzellen usw.;
- auch künftig den Übergang auf Fairness, Solidarität und Sozialpolitik fokussieren und dafür schutzbedürftige Bürgerinnen und Bürger, Regionen, Unternehmen und Beschäftigte mit Instrumenten wie dem Klima-Sozialfonds und dem Fonds für einen gerechten Übergang unterstützen;
- einen offenen Dialog mit allen Betroffenen, einschließlich Landwirten, Unternehmen, Sozialpartnern, Bürgerinnen und Bürgern führen.“<sup>27</sup>

Die Hoffnung, dass mit der politischen Lenkung marktwirtschaftlicher Prozesse auf längere Sicht Kosten etwa aus andernfalls eintretender Umweltzerstörung oder

Klimaerwärmung vermieden werden, mag zutreffen oder nicht.<sup>28</sup> Ähnliches gilt für die im Ansatz nicht unplausible Annahme, eine ökologisch umgesteuerte Wirtschaft würde auf längere Sicht globale Wettbewerbsvorteile erlangen. Auch das mag sein, kann aber nicht als feststehend angenommen werden, weil die Kostennachteile die Innovationsvorteile überwiegen können. Im Hinblick auf das Wohlfahrtsziel ordnungspolitischer Wirtschaftssteuerung sollte indes beachtet werden: Die Fokussierung auf ein Ziel von solch „transformativem“ Ausmaß bedingt immer auch einen zumindest relativen Aufmerksamkeitsverlust gegenüber anderen Zielen, wie der Erhaltung einer leistungsfähigen und effizienten Infrastruktur, notwendige Investitionen in Sicherheit, Gesundheit, Verwaltung oder Bildung. In einer längeren Übergangsphase muss darüber hinaus jedenfalls mit erheblichen Belastungswirkungen aus den politisch initiierten und vorgegebenen Umstellungsprozessen gerechnet werden, die den Wohlstand der europäischen Gesellschaften mindern, auch wenn man das mit Kreditschöpfung zulasten künftiger Generationen auszugleichen gedenkt, was dem Gedanken intertemporaler Freiheits- und Prosperitätssicherung indes zuwiderläuft.<sup>29</sup>

Somit ist nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr erwartbar, dass mit den dirigierten Veränderungsprozessen ein Zielkonflikt zwischen dem Wohlstands- und Prosperitätsziel auf der einen Seite und den klimapolitischen und anderen ökologischen Zielen auf der anderen Seite entsteht.<sup>30</sup> Die Idee eines „sustainable developments“<sup>31</sup>, eines „inkluisiven“ (also gute Ziele verwirklichenden) Wachstums einer ökologisch umgesteuerten

27 Pressemitteilung der Kommission vom 6. Februar 2024, [https://commission.europa.eu/news/recommendation-2040-target-reach-climate-neutrality-2050-2024-02-06\\_de](https://commission.europa.eu/news/recommendation-2040-target-reach-climate-neutrality-2050-2024-02-06_de), abgerufen am 5.3.2024.

28 Schon aus theoretischen, letztlich kognitiven Gründen skeptisch ist *Niklas Luhmann*, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 1997, S. 133: „Die unbeabsichtigt oder jedenfalls bezweckt erzeugten Auswirkungen auf die Umwelt scheinen zu explodieren, und jede Vorstellung, sie als „Kosten“ in eine Wirtschaftlichkeitsrechnung einzubeziehen, ist angesichts des Umfangs und der Zeithorizonte des Problems (also auch: angesichts kommunizablen Nichtwissens) illusorisch.“

29 Der Gedanke intertemporaler Freiheitssicherung gilt nicht nur im Klimaschutz, sondern auch im System der Sozialversicherung und im Hinblick auf die Staatsverschuldung, siehe *Gregor Kirchof*, *Intertemporale Freiheitssicherung*, 2022, S. 43 ff., 55 ff.

30 *Christoph Knill/ Yves Steinebach/ Xavier Fernández-i-Marín*, *Hypocrisy as a crisis response? Assessing changes in talk, decisions, and actions of the European Commission in EU environmental policy*, *Public Administration* 98 (2), 2020, 363 ff.

31 „The Communication on the EGD describes the (sic!) it as the opportunity set Europe onto a path of sustainable and inclusive growth.“ *Constanze Fetting*, *The European Green Deal*, *ESDN Report*, 2020, S. 10. [https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN\\_Reports/ESDN\\_Report\\_2\\_2020.pdf](https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/ESDN_Report_2_2020.pdf), abgerufen am 5.3.2024.

Wirtschaft ist sympathisch. Doch die gewählten Instrumente dazu stehen im Hinblick auf Wohlstandssicherung noch vor ihrer Bewährungsprobe.

2. Auch die als sanft apostrophierte Implementierung von ökologischen (und sozialen wie korporativen) Zielen ist im Ergebnis nichts anderes als eine politische Steuerung des Wirtschaftsgeschehens. Damit kann gewiss viel bewegt und Innovationen zur größeren Nachhaltigkeit angeregt werden: ein Prozess, der bereits in vollem Gange ist. Das gilt aber nur dann, wenn den unternehmerischen Handlungsfreiheiten und der technischen Kreativität genügend Raum verbleibt und nicht lediglich eine neue aufwendige ESG-Semantik entsteht oder sich schon mittelfristig Kosten- und andere Wettbewerbsnachteile in der EU stärker summieren als in Asien und den USA. Die gerade in Europa zunehmende Tendenz zu einer politisch gelenkten Marktwirtschaft darf nicht in einem die Bedingungen des Wohlstandes gefährdenden Dirigismus enden. Das würde nicht nur auf eine verfassungsrechtlich problematische Verschiebung der Gewichte von der freien Gesellschaft auf ein staatlich mit einem dichten Regelungsgeflecht imprägniertes wirtschaftliches Mischsystem hinauslaufen, sondern auch Klugheitsregeln einer sozial- und wirtschaftswissenschaftlich informierten Ordnungspolitik widersprechen.<sup>32</sup> Schon die als funktionelle Systemgrenze bestehende Komplexitätsschwelle zwischen Politik und Wirtschaft bleibt unüberwindbar.<sup>33</sup> Man kann indirekte Lenkungen wie die Taxonomie zur Investitionssteuerung gewiss nicht

mit der brachialen Verstaatlichungswelle des untergegangenen Ostblock-Sozialismus vergleichen.<sup>34</sup> Doch das Grundproblem bleibt auf allen Intensitätsstufen staatlicher Lenkung der Wirtschaft dasselbe: Wenn politische Vorgaben Marktprozesse ersetzen oder lenken wollen, werden sie einerseits den politischen Prozess in eine Aktivitätsspirale der ständigen „Nachsteuerung“ zwingen und andererseits wirtschaftliche Leistungsverluste in Kauf nehmen müssen – und zwar ohne jemals sicher sein zu können, die gesetzten Ziele tatsächlich zu erreichen.

Sowohl die ordnungspolitischen Erfahrungen der Bundesrepublik als auch die Programmierung der EU durch die Verträge geht in Richtung einer wettbewerbsfähigen offenen und sozialen Marktwirtschaft als Bedingung für Wachstum und Wohlstand. Mit der Idee einer Environmental and Social Governance, der Taxonomie, aber auch mit Förder- und Subventionsmaßnahmen sollen marktwirtschaftliche Mechanismen und Wirtschaftsfreiheiten, sollen die Früchte des Entdeckungsverfahrens und die Kräfte des offenen Wettbewerbs erhalten bleiben. Aber auch und vielleicht sogar gerade solche Strategien des inklusiven Wirtschaftens – der Implementierung politischer Ziele in das wirtschaftliche Kalkül – sind mit ganz erheblichen bürokratischen Lasten verbunden, und zwar weniger beim Staat, sondern in den Unternehmen und Betrieben. Es geht dabei um unternehmensinternen Organisationsaufwand, Dokumentations- wie Berichtspflichten und externe Prüfungssysteme. All das hat einen Preis, der das Wohlstandsniveau

---

32 Udo Di Fabio, *Dirigismus und Verfassung: Wie viel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?*, in: *Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung*, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen 2022, S. 27 ff.

33 Letztlich geht es aber nicht allein um das (als Problem präsenten Wissens verstandene) Komplexitätsgefälle zwischen Politik und Wirtschaft, sondern darum, dass die Wirtschaft über die Institutionen eines über Vertragsfreiheit funktionierenden Marktes und Privateigentum eine Selbststeuerungsfähigkeit entwickelt, die mit politischen Entscheidungen zwar irritierbar aber nicht eigentlich (d. h. zu einem bestimmten Ergebnis unter Vermeidung erheblicher unerwünschter Nebenwirkungen) lenkbar ist, siehe dazu *Niklas Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft*, 1988, S. 377 f.

34 Die planwirtschaftlichen Experimente, insbesondere die Zwangskollektivierungen in der UdSSR, der DDR oder China, haben gezeigt, dass mit schärferer politischer Lenkung zur Zielerreichung zwar die Eintrittswahrscheinlichkeit einer punktuellen Zielerreichung steigt (Entwicklung von Schwerindustrie und Rüstungswirtschaft), aber dadurch umso zwangsläufiger eine ganze Volkswirtschaft in ihrer Leistungsfähigkeit abgewürgt wird. Bezüglich der Zwangskollektivierung in der Landwirtschaft der DDR bis 1960 wird resümiert: „Zahlreiche Bauern entziehen sich durch Flucht in den Westen oder durch Selbstmord der Kollektivierung. Als deren Folge sinken die landwirtschaftlichen Erträge. Vor allem Grundnahrungsmittel sind knapp.“ *Andreas Grau/ Markus Würz, Kollektivierung der Landwirtschaft*, in: *Lebendiges Museum Online*, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, <https://www.hdg.de/lemo/kapitel/geteiltes-deutschland-gruenderjahre/wirtschaft-und-gesellschaft-im-osten/kollektivierung-der-landwirtschaft.html>, abgerufen am 5.3.2024.

nicht hebt. Man hat in einem Land des Fachkräftemangels gar nicht so viele Wirtschaftsprüfer wie das Heer der prüfungspflichtigen Unternehmen benötigt;<sup>35</sup> hier entsteht für Beratung und Kontrolle gewiss ein neuer, prosperierender dienstleistender Wirtschaftszweig, der indes zur Verbesserung der europäischen Position im internationalen Wettbewerb wenig beitragen wird.

Eine zu Beginn des Jahres 2024 auftretende Protestwelle von Landwirten in mehreren europäischen Staaten zielte nicht allein auf sich verschlechternde Renditeaussichten, sondern auch auf zunehmende Lasten von als „bürokratisch“ empfundenen Dokumentations- und Berichtspflichten, die im staatlich gelenkten Agrarsektor unumgänglich erscheinen mögen, aber einen erheblichen Zeitaufwand erfordern. Neue Steuerungsstrategien des klimapolitischen Umbaus verbreitern solche Erfahrungen. Mit dem Erlass der Taxonomie-Verordnung (EU) 2020/852 wurde ein unionsweites Klassifizierungssystem für grüne Wirtschaftsaktivitäten eingeführt. Eine Vorstellung bekommt, wer auch nur einen kleinen Teil des Berichts seines Wirtschaftsprüfers liest: „Mit der Taxonomie-Verordnung ist auch eine wesentliche Erweiterung der nichtfinanziellen Berichtspflichten verbunden. Die nach der NFRD berichtspflichtigen Unternehmen müssen seither drei grüne Leistungsindikatoren in der nichtfinanziellen Erklärung ausweisen. Dies betrifft den Anteil der grünen Umsatzerlöse, Investitionsausgaben (CAPEX) und der Betriebsausgaben (OPEX). Diese drei

nachhaltigkeitsorientierten Performance-Maße sollen die Stakeholder darüber in Kenntnis setzen, ob und in welcher Höhe die Geschäftstätigkeit mit Transaktionen verbunden ist, die als ökologisch nachhaltig einzustufen sind.“<sup>36</sup> Die „sanfte“ Steuerung der Implementationsstrategie und das von Politik und Recht verursachte Kontrollbedürfnis etwa bei der Arbeitszeiterfassung hemmt Wachstumskräfte und damit Ressourcen heutigen und künftigen Wohlstandes. Das Verfassungsrecht wie das Europarecht stehen vor der Aufgabe, Staatsziele stärker nach den Vorgaben zur Herstellung praktischer Konkordanz im Systemzusammenhang zu sehen. Das kann auch bedeuten, tagespolitisch unumstrittene Gemeinwohlziele gleichwohl vorsichtiger – und zwar im Sinne von „umsichtiger“ – als Handlungsgebote an die Gesetzgebung zu interpretieren. Zugleich gilt es, die Freiheitsbeschränkungen der transformativen Lenkungs politik als Grundrechtseingriffe wahrzunehmen<sup>37</sup> und je nach Belastungswirkung stärker zu gewichten, als das bislang der Fall ist. Die politische Lenkung von unternehmerischem Verhalten ist ein rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff, sei es durch Produkt- und Dienstleistungsvorgaben, durch Vorschriften über innere Organisationsverhältnisse und Verfahren oder durch Priorisierungen der Investitionstätigkeit. Die Belastungswirkungen sind im Hinblick auf Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Ertrag zu beurteilen.

---

35 „Es ist zweifelhaft, ob der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer in den kommenden Jahren so viel Nachwuchs generieren kann oder bestehendes Personal nachschulen kann, um die geschätzte Anzahl von 15.000 prüfungspflichtigen Unternehmen ohne Unterstützung anderer externer Anbieter aus eigener Kraft zu prüfen.“ *Patrick Velte*, Prüfung von Nachhaltigkeitsberichten nach der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) durch den Wirtschaftsprüfer – Fluch oder Segen?, 2023, S. 10, <https://www.researchgate.net/profile/Patrick-Velte/publication/368582525> abgerufen am 5.3.2024.

36 *Patrick Velte* Fn. 32 S. 2. Die NFRD ist die Richtlinie 2014/95/EU vom 22.11.2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen (sog. Non-Financial Reporting Directive), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0095>, abgerufen am 8.3.2024.

37 Das gilt gerade auch für Strategien scheinbar sanfter Lenkung wie Taxonomien oder ESG-Systemen, die im Ergebnis aber zu unausweichlichen Handlungsdruck führen, etwa über Haftungsrisiken und Konsequenzen für die Kapitalausstattung. Sie allgemein zu diesem Thema: *Friederike Simone Kunzendorf*, Gelenkter Wille, 2021, S. 175.

## VI. Veränderungen durch innere und geopolitische Zäsuren: Zur Rückgewinnung politischer Kohärenz

Seit 2022 hat sich die Lage wiederum verändert. Das deutsche Erfolgsmodell hatte eine Achillesferse in der Energiepolitik, die sich von billigem russischem Erdgas abhängig machte und auch stark vom Wachstum des chinesischen Marktes und der entstandenen arbeitsteiligen Verflechtungen abhängig war. Die neue agonale Konstellation, ein womöglich kriegerisch geführter Angriff auf die liberalen marktwirtschaftlichen Demokratien, treibt die Kosten für Energie, Transport und Rüstung in die Höhe. Sie lässt bislang bekannte Quellen der Wertschöpfung vor allem aus dem Export und den Vorteilen internationaler Arbeitsteilung weniger stark sprudeln. Die Rahmenbedingungen des Ordnungsmodells der sozialen Marktwirtschaft wie auch des Konzepts einer westlich dominierten Globalisierung sind deutlich eingetrübt.

Zudem zeichnete sich die deutsche Politik der letzten anderthalb Jahrzehnte dadurch aus, dass sie mit Blick auf die inneren Bedingungen auch dort auf kurze Sicht oder sogar blind fuhr, wo langfristige Strukturrisiken wie die Alterung der Gesellschaft oder Bildungs- und Motivationsdefizite schon lange erkennbar waren. Es geht um die langfristig wirksamen Quellen des Wohlstandes und damit um strukturelle Prosperitätsherausforderungen, die dringend in Angriff genommen werden müssen. Nicht weniger Arbeit, nicht der Verzicht auf Schuldenbremsen oder neue postmoderne Konzepte bedingungslosen Grundeinkommens und auch nicht die monothematisch anmutende Verhängung von Restbudgets des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes für ganze Volkswirtschaften werden dabei helfen, die offen ausgebrochene Krise der westlichen Demokratien zu meistern. Das kann nur gelingen, wenn im politischen Raum und in demjenigen der Verfassungsanwendung wieder stärker von einem ganzheitlich-kohärenten Politikverständnis ausgegangen wird. Für die Verfassungsanwendung

gilt Entsprechendes. Schon in Bezug auf die staatliche Infrastrukturverantwortung ist festgestellt worden, dass eine konsistente Verfassungsinterpretation nicht darum herum kommt, sich aus punktuellen Perspektiven zu lösen und sicherheitspolitische, klimapolitische, soziale, versorgungszentrierte und wettbewerbliche Belange als prinzipiell gleichrangig im System der grundrechtlichen Werteordnung und der Staatszielbestimmungen anzusehen.<sup>38</sup> Ein kleiner Schritt zur Rückgewinnung von Kohärenz zur Bewahrung von Freiheit und Wohlstand wäre das hier skizzierte bessere Verständnis der normativen Grundordnungen in Deutschland und der EU sein. Das führt zu vier Folgerungen:

1. Die Politik muss wieder stärker kontextualisiert und auf grundlegende Ziele demokratischer Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität ausgerichtet werden.
2. Das europäische Unionsrecht und das deutsche Verfassungsrecht verpflichten die Politik auf Bewahrung und Förderung einer offenen, wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft als Grundlage für individuellen Wohlstand, als Voraussetzung für soziale Hilfeleistungen und für die Bewahrung kollektiver Handlungsmöglichkeiten.
3. Das Staatsziel des Prosperitätsschutzes ist verfassungsrechtlich verbindlich und mit anderen Staatszielen zu einem schonenden Ausgleich zu bringen.
4. Die politische Lenkung von unternehmerischen Verhalten durch Produkt- und Dienstleistungsvorgaben, durch Vorschriften über innere Organisationsverhältnisse und Verfahren oder durch Priorisierungen der Investitionstätigkeit ist ein rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff. Die Belastungswirkungen

---

38 Udo Di Fabio, Sicherung der Infrastruktur als Verfassungsgebot, in: Versorgung sichern, Standort stärken, Krisen bewältigen, Jahreshaft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen 2023, S. 1 (9).

sind im Hinblick auf Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Ertrag am Maßstab der Grundrechte zu beurteilen.

## Literaturverzeichnis

- Abendroth, Wolfgang*, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: ders., Gesammelte Schriften. Band 2: 1949-1955, 2008, S. 338-357.
- Augsberg, Steffen*, Regelbildung für existenzielle Auswahlentscheidungen, in: Hörnle, Tatjana/Huster Stefan/Poscher, Ralf (Hg.), Triage in der Pandemie, Tübingen 2021, S. 3-40.
- Braun, Michael/Rürup, Luise/Schildberg, Arne*, Zaubertrank für die nächste Generation, IPG Journal 16.6.2021, abrufbar unter: <https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/zaubertrank-fuer-die-naechste-generation-5246/>, abgerufen am 5.3.2024.
- Brenner, Michael*, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, Tübingen 1996.
- Davy, Ulrike*, Aus dem Schatten ins Licht: Zum Verhältnis von Sozialstaat und Rechtsstaat, in: Cancik, Pascale/Kley, Andreas/Schulze-Fielitz, Helmut/Waldhoff, Christian/Wiederin, Ewald (Hg.), Streitsache Staat. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1922-2022, 2022, S. 381-402.
- Di Fabio, Udo*, Sicherung der Infrastruktur als Verfassungsgebot, in: Versorgung sichern, Standort stärken, Krisen bewältigen, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen 2023, S. 1-12.
- Di Fabio, Udo*, Dirigismus und Verfassung: Wie viel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?, in: Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen 2022, S. 27-42.
- Di Fabio, Udo*, Coronabilanz. Lehrstunde der Demokratie, München 2021.
- Di Fabio, Udo*, Herrschaft und Gesellschaft. Studienausgabe, Tübingen 2019.
- Di Fabio, Udo*, Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern, München 2018.
- Fisahn, Andreas*, Wirtschaftsdemokratie – verfassungsrechtliche Schranken und Möglichkeiten, in: Demirović, Alex (Hg.), Wirtschaftsdemokratie neu denken, 2018, S. 42-65.
- Fetting, Constanze*, The European Green Deal, ESDN Report, 2020, S. 10., [https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN\\_Reports/ESDN\\_Report\\_2\\_2020.pdf](https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/ESDN_Report_2_2020.pdf), abgerufen am 5.3.2024.
- Grau, Andreas/Würz, Markus*, Kollektivierung der Landwirtschaft, in: Lebendiges Museum Online, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, <https://www.hdg.de/lemo/kapitel/geteiltes-deutschland-gruenderjahre/wirtschaft-und-gesellschaft-im-osten/kollektivierung-der-landwirtschaft.html>, abgerufen am 5.3.2024.
- Hollmann, Hermann H.*, Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung. Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Kontrolle globalsteuernder Wirtschaftspolitik am Beispiel des Stabilitätsgesetzes, Baden-Baden 1980.
- Kirchhof, Gregor*, Intertemporale Freiheitssicherung. Klimaschutz – Sozialsysteme – Staatsverschuldung, Tübingen 2022.

- Knill, Christoph/Steinebach, Yves/Fernández-i-Marín, Xavier*, Hypocrisy as a crisis response? Assessing changes in talk, decisions, and actions of the European Commission in EU environmental policy, *Public Administration* 98 (2), 2020, 363-377.
- Kokott, Juliane*, Kompetenzen des Europäischen Steuergesetzgebers, in: Hey, Johanna/Schön, Wolfgang (Hg.) *Europäisches Steuerverfassungsrecht*, 2023, S. 33-45.
- Kromphardt, Jürgen*, Die Zukunft der Globalsteuerung, *Wirtschaftsdienst* Vol. 66 (1986), 366-372.
- Kunzendorf, Friederike Simone*, Gelenkter Wille. Das Nudging-Konzept zwischen Selbstbestimmungsfreiheit und Rechtsstaatsprinzip, 2021.
- Liepelt, Klaus*, Anhänger der neuen Rechtspartei: Ein Beitrag zur Diskussion über das Wählerreservoir der NPD, *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 8, No. 2 (Juni 1967), S. 237-271.
- Luhmann, Niklas*, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1997.
- Luhmann, Niklas*, *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1988.
- Nettesheim, Martin*, Selbstbehauptung der EU durch Schutz des impliziten sozialen Kontrakts, in: Udo Di Fabio (Hg.), *Die Selbstbehauptung Europas*, Tübingen 2022, S. 23-51.
- Nettesheim, Martin*, Next-Generation EU: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, *Archiv des öffentlichen Rechts* Bd. 145 (2020), 381-437.
- Nonn, Christoph*, Das Godesberger Programm und die Krise des Ruhrbergbaus. Zum Wandel der deutschen Sozialdemokratie von Ollenhauer zu Brandt, *Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte*, Bd. 50 (2002), 71-97.
- Papier, Hans-Jürgen*, Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13/2007, S. 3-9.
- Ruck, Michael*, Die Republik der runden Tische: konzentrierte Aktionen, Bündnisse und Konsensrunden, in: André Kaiser/Thomas Zittel (Hg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*, Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, 2004, S. 333-357.
- Schorkopf, Frank*, *Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948-2007*, Göttingen 2023.
- Velte, Patrick*, Prüfung von Nachhaltigkeitsberichten nach der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) durch den Wirtschaftsprüfer – Fluch oder Segen?, 2023, <https://www.researchgate.net/profile/Patrick-Velte/publication/368582525>, abgerufen am 5.3.2024.



# Die neue Weltunordnung: Wie den deutschen Wohlstand wahren?

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

## I. Einleitung

Die Sorgen um die Sicherheit Deutschlands und Europas sind zurück. Sie betreffen die militärische Sicherheit, die Versorgungssicherheit und die strategische Unabhängigkeit unserer Entscheidungen. Nach einer langen Phase der Abwesenheit großer geostrategischer Konflikte in Europa ist der alte Kontinent zum Schauplatz eines Krieges geworden, den Russland mit der Unterstützung von Staaten wie Nordkorea und Iran gegen die von einer „westlichen“ Allianz unterstützte Ukraine führt. Die Sicherheit von Handelswegen, vor allem des für den deutschen Asienhandel so wichtigen Suezkanals, ist aktuell massiv bedroht.<sup>1</sup> Auch die Rivalität zwischen den USA und der Volksrepublik China stellt Europa vor neue Herausforderungen. Ein militärischer Konflikt Chinas mit Taiwan würde mit hoher Wahrscheinlichkeit auch hierzulande hohe Wohlstandseinbußen mit sich bringen; siehe dazu Felbermayr und Krebs (2023). Stärkere und häufigere Extremwetterereignisse in Folge der Klimaerwärmung stellen eine Gefährdung der Ernährungssicherheit dar, die schon für sich genommen eine Bedrohung des Wohlstands ist, durch politische Reaktionen aber noch weitere negative Konsequenzen mit sich bringen könnte.

Während Unsicherheit, auch politische, immer zum wirtschaftlichen Geschehen gehört, verdient aktuell ein Aspekt besondere Aufmerksamkeit: dass nämlich Unsicherheit von kooperationsunwilligen ausländischen Regierungen gezielt gefördert wird. In der Tat versuchen immer mehr ausländische Regierungen, Europa und seine Mitgliedstaaten mit wirtschaftspolitischen Mitteln unter Druck zu setzen, etwa mit der Androhung

oder Verhängung von Wirtschaftssanktionen, um Zugeständnisse zu erzwingen. Aufgrund zunehmender politischer Spannungen ist die Gefahr des opportunistischen Missbrauchs von bilateralen Lieferabhängigkeiten durch ausländische Mächte gewachsen. Wie schnell Lieferketten reißen können, hat sich während der Corona-Pandemie gezeigt. Die Episode hat außerdem eine politische Instrumentalisierung von Lieferketten gebracht. Und für die Durchsetzung nationaler Interessen werden einseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten gezielt aufgebaut, um sie als Waffe zu verwenden. Dabei geht es nicht nur um Rohstoffe oder wichtige Vorprodukte; es geht auch um die Beherrschung von systemrelevanten Unternehmen und Infrastrukturen sowie von Technologien. Wenn die Rede von der „weaponization of interdependence“ ist, dann müssen alle gegenwärtigen und in der Zukunft drohenden Abhängigkeitsverhältnisse in den Blick genommen werden.<sup>2</sup>

Unsicherheit kann viele Ursachen haben, ob sie von Naturereignissen ausgeht, im Inland etwa durch volatile Politik oder durch das Ausland im Wege der Bedrohung mit Zöllen, Lieferbeschränkungen oder gar Militäraktionen entsteht. Unsicherheit verringert aber immer den Wohlstand, einerseits direkt, weil teure Maßnahmen – über Versicherungsmärkte oder durch den Aufbau einer umfassenden Landesverteidigung – notwendig werden, andererseits auch über ihren Effekt auf wirtschaftliche Entscheidungen: Unsicherheit führt zu Investitions- und Konsumzurückhaltung.

Unsicherheit ist daher ein volkswirtschaftlich höchst

---

1 Durch die Angriffe der vom Iran unterstützten Huthi-Rebellen aus Jemen auf Containerschiffe im Roten Meer ist der Verkehr dort laut Daten des Kiel Institut für Weltwirtschaft seit Anfang 2024 um mehr als 80 % eingebrochen.

2 Farrell und Newman (2019).

relevantes Thema, zu dem sich die Politik verhalten muss. Weil Bedrohungen durch feindliche wirtschaftliche Maßnahmen zahlreicher werden, ist nicht nur die klassische Sicherheitspolitik, sondern auch die Wirtschaftspolitik gefragt. Die Abwehr von Bedrohungen ist eine zentrale Aufgabe des Staates; Sicherheit ist ein öffentliches Gut, dessen rein marktliche Bereitstellung unzureichend wäre. Im Bereich der militärischen Sicherheit ist dies offensichtlich und weithin anerkannt. Im Bereich der wirtschaftlichen Sicherheit ist dies aber nicht anders, vor allem wenn die Sicherheit einer ganzen Volkswirtschaft bedroht ist. Werden

Bedrohungsszenarien plötzlich konkret, besteht die Gefahr politischer Fehlschlüsse mit potenziell katastrophalen Folgen. Daher ist eine gute Vorbereitung wichtig. Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen müssen so angelegt sein, dass sie den opportunistischen Missbrauch von Abhängigkeiten möglichst unattraktiv machen. Dafür braucht es zum einen nicht nur eine genaue Kenntnis der Verwundbarkeiten der eigenen sondern auch der ausländischen Volkswirtschaft. Zum anderen ist es auch im sicherheitspolitischen Kontext notwendig, Staatseingriffe wohlfahrtsökonomisch sauber zu rechtfertigen.

## II. Wohlstand versus Sicherheit oder: Butter versus Kanonen

### 1. Sicherheit als Vorbedingung zur Erwirtschaftung von Wohlstand

Unter Wohlstand verstehen die Wirtschaftswissenschaften die Fähigkeit möglichst vieler Menschen, sich möglichst viele ihrer Wünsche erfüllen zu können, seien es materielle oder immaterielle wie etwa Freizeit. Ziel der Wirtschaftspolitik ist dann die Mehrung dieses Wohlstands, zum Beispiel indem Rahmenbedingungen geschaffen werden, innerhalb welcher die Millionen ökonomischer Entscheidungen von Privatpersonen und Unternehmen zu einem möglichst hohen Wohlstand führen. Die fundamentalen Wohlfahrtstheoreme der Volkswirtschaftslehre zeigen, dass dies am besten durch marktliche Prozesse gelingt. Dafür müssen allerdings zentrale Bedingungen erfüllt sein. Die wichtigste davon ist die Gewährleistung von Sicherheit durch staatliche Institutionen: Gewalt gegen Leib und Leben muss verhindert und das Eigentum muss geschützt werden. Ohne staatlich garantierte Sicherheit können einzelne Marktteilnehmer Transaktionen erzwingen, die nicht zu beidseitigem Vorteil gereichen. Sicherheit muss nach innen gewährleistet sein, dafür braucht es Polizei, Gerichte und Haftanstalten, aber auch nach außen, wofür es Diplomaten, Militärs und entsprechende Rüstungsgüter braucht. Um letztere Dimension geht es in

diesem Aufsatz. Finden internationale Geschäfte unter Androhung von Zwang statt, sind sie mit Sicherheit nicht allgemein wohlstandsstiftend.

Zwang kann mit Hilfe militärischer Mittel ausgeübt werden. Er kann aber auch durch außenwirtschaftliche Instrumente entstehen, zum Beispiel indem ein Staat einem anderen die Lieferung essenzieller Rohstoffe (wie etwa Energie), Vorprodukte (wie etwa Computerchips) oder Güter (zum Beispiel Medikamente) verweigert oder Exportsteuern erhebt. In aller Regel genügt die Androhung von Zwang, damit Handelspartner Zugeständnisse machen, die sie sonst nicht bereit wären einzugehen.

Für die Herstellung von militärischer oder auch wirtschaftlicher Sicherheit müssen Ressourcen aufgewendet werden, die dann aber nicht für Konsum oder private Investitionen zur Verfügung stehen. Beispiele sind die Bereithaltung von Streitkräften und die Anschaffung von militärischer Ausrüstung für militärische Sicherheit sowie die Anlage strategischer Reserven und die Erschließung von Alternativen für ausländische Lieferungen. All diese Anstrengungen erfordern den Einsatz knapper Ressourcen. In der Literatur wird der schwierige Zielkonflikt zwischen zivilen und militärischen Verwendungen der verfügbaren Mittel bildlich

als Entscheidung zwischen Kanonen („guns“) und Butter beschrieben.<sup>3</sup> Wenn die Sicherheit mit geringeren Mitteln garantiert werden kann, etwa weil die Länder glaubwürdig der militärischen Option oder handelspolitischem Opportunismus abschwören, kann abgerüstet werden und es stehen mehr Ressourcen für zivile Verwendungen zur Verfügung. Dies erlaubt eine Steigerung des Wohlstands. Wird das Ausland als unkooperativ oder gar kriegslüsternd wahrgenommen, dann kann es notwendig sein, einen höheren Anteil der verfügbaren Ressourcen in die Rüstung oder in die Versorgungssicherheit zu investieren, was den Wohlstand reduziert. Geschieht dies aber nicht und kommt es zur Eskalation, können die Folgen für die Bevölkerung verheerend sein, einschließlich des Verlusts von Wohlstand. Es ist aber zentral, dass die gewünschte Sicherheit mit geeigneten Mitteln gewährleistet wird.

Die Volkswirtschaftslehre hat wenig zur Frage beizutragen, wie Kanonen versus Butter gewichtet werden müssen; das ist letztlich eine sicherheitspolitische Frage. Sie hat aber, seit Anbeginn, die Problematik anerkannt. So schreibt Adam Smith, der Gründungsvater der modernen Volkswirtschaftslehre, in seinem opus magnum „An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations“ im Jahr 1776 „defence is of much more importance than opulence“. Er beschreibt reiche Nationen, mit ihren stark international verflochtenen Volkswirtschaften, als verwundbar. Sie laufen Gefahr, von „barbarischen“ Nationen angegriffen zu werden. Es bedarf daher eines stehenden Heeres und einer Miliz. Geht es um die nationale Sicherheit, wird durch eigennütziges Verhalten das gesellschaftlich nützliche Ergebnis nicht erzielt; es braucht vielmehr den Staat als Garant der Sicherheit.<sup>4</sup>

Obwohl Adam Smith die Vorzüge der internationalen Arbeitsteilung zur Mehrung des Wohlstands preist, beschreibt er, dass es neben militärischer Rüstung sinnvoll

sein kann, den internationalen Handel einzuschränken, damit keine zu großen Abhängigkeiten entstehen, die ein potenziell feindseliges Land opportunistisch missbrauchen kann. Damit liefert er die intellektuelle Rechtfertigung der britischen Navigation Acts gegen die Holländer. Mit diesen Acts wurde holländischen Schiffen der Zugang zu englischen Häfen verwehrt. Diese protektionistische Politik bezeichnet Smith als „one of the wisest pieces of English commercial regulation“. Freihandel ist kein unbedingtes Gut, sondern bedarf, wie anderes wirtschaftliches Handeln auch, der garantierten Sicherheit. Es gibt also ein sicherheitspolitisches Argument für Importzölle, Exportrestriktionen und andere protektionistische Maßnahmen.

## 2. Die Sicherheitsausnahme im Handelsrecht und die Politik von Donald Trump

Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), seit 1948 der zentrale rechtliche Pfeiler der Welthandelsorganisation (WTO), beinhaltet in Artikel XXI eine sogenannte National Security Exemption, die es Ländern erlaubt, ihre Verpflichtungen vor der WTO zurückzunehmen, wenn sie sicherheitspolitisch bedroht sind. Das heißt, Länder können gegenüber einzelnen Ländern Zölle oder administrative Handelsbarrieren einführen, obwohl das in den Verhandlungen, die zu ihren WTO-Beitritten geführt haben, eigentlich ausgeschlossen wurde. Artikel XXI mag das bei Smith (und anderen Denkern) verankerte Primat der Sicherheit widerspiegeln, dennoch wohnt ihm für das liberale Welthandelssystem eine enorme Sprengkraft inne.

US-Präsident Donald Trump hat sich genau auf den Artikel XXI des GATT berufen, als er 2018 aufgrund einer vermuteten Bedrohung der amerikanischen Sicherheit Aluminium- und Stahlzölle gegen eine Vielzahl von Handelspartnern einfuhrte. Weil sich darunter NATO-Partner inklusive Deutschland befanden, fiel es

---

3 Die Parabel von Kanonen und Butter wurde in der NS-Zeit häufig verwendet. Siehe dazu Schanetzky (2015). Skaperdas und Syropoulos (2001) und Garfinkel et al. (2009) entwickeln ökonomische Modelle des „guns-versus-butter“-Problems in Volkswirtschaften, die internationalen Handel treiben.

4 Siehe dazu ausführlicher Kurz (2023).

der US-Administration in der Folge vor den Schiedsgerichten der WTO schwer, die Legitimität der Zölle zu rechtfertigen. Die Berufungsinstanz der WTO ist zurzeit nicht arbeitsfähig, weil die USA die Nachbesetzung von turnusmäßig ausscheidenden Richtern blockiert. Daher können erstinstanzliche Entscheidungen durch Berufung ins Leere („appeal into the void“) rechtsunwirksam gemacht werden.<sup>5</sup> Gleichzeitig wurden aber auch die von anderen Ländern verwendeten Gegenmaßnahmen, die auf der Unterstellung beruhen – bei den US-Zöllen handelte es sich in Wirklichkeit um klassische Schutz-zölle zur Förderung der amerikanischen Importsektoren – von den Schiedsgerichten der WTO als unzulässig befunden. Es zeigt sich, dass das Sicherheitsargument in Artikel XXI GATT kaum rechtlich überprüfbar ist, zumal die Feststellung einer nationalen sicherheitspolitischen Bedrohung von vielen Beobachtern als für ein unverhandelbares subjektives Recht eines jeden souveränen Staates gehalten wird. Das bedeutet aber auch, dass sich Staaten mit Hinweis auf ihre Sicherheit jederzeit aus ihren handelspolitischen internationalen Verpflichtungen stehlen können, ohne dass die anderen WTO-Mitglieder eine wirksame Handhabe dagegen hätten. Damit entsteht Unsicherheit, die in zahlreichen Studien als mindestens so schädlich für den Welthandel wie Zölle oder quantitative Maßnahmen selbst befunden werden (Handley und Limao, 2017).

In der Vergangenheit wurde Artikel XXI selten bemüht, wohl weil sich die Länder der destruktiven Kraft der Bestimmung bewusst waren. Der aktuelle Bericht der WTO (World Trade Report 2023) zeigt aber, dass der Artikel in den letzten Jahren immer häufiger verwendet wurde. Im Jahr 2012 waren circa 50 so begründete quantitative Restriktionen in Kraft; im Jahr 2023 hat sich die Anzahl auf fast 200 vervierfacht. Und in den einschlägigen Komitees der WTO werden Probleme, die mit Artikel XXI in Verbindung stehen, sehr viel häufiger diskutiert.

### 3. Absolute versus relative Wohlstandsgewinne aus internationaler Arbeitsteilung

Aus ökonomischer Sicht sind sicherheitspolitische Bedenken für das Funktionieren des Welthandelssystems von großer Bedeutung, spiegeln sie doch eine Nullsummenlogik wider, für welche die Institution der WTO nicht gerüstet ist. Im Kern liegt das Problem darin, dass machtpolitische Fragen die Betonung auf die Wirtschaftsmacht einzelner Länder relativ zu ihren Rivalen legen: Für die sicherheitspolitische Lage der USA ist relevant, wie stark etwa die chinesische Wirtschaft relativ zur eigenen ist. Handelsliberalisierung kann diese Relation aus Sicht der USA verschlechtern, während sie sich aus Sicht Chinas verbessert, wenn eine Maßnahme in China relativ mehr volkswirtschaftlichen Nutzen entfaltet als in den USA. Liegt die Betonung auf sicherheitspolitischen Aspekten, sind beiderseitige Gewinne fast unmöglich. Dies kontrastiert stark mit der Positivsummenlogik, die sich nach Ende des Kalten Krieges festgesetzt hatte: Sie betont absolute Gewinne, nicht relative, und macht daher beiderseitige Gewinne möglich. So stellen sich China und die USA makroökonomisch beide besser, wenn sie relativ unbehinderten bilateralen Handel treiben, auch wenn der Vorteil Chinas größer sein sollte als der Vorteil der USA. Die Unterscheidung von absoluten versus relativen Wohlstandsgewinnen aus internationalem Handel ist für die politikwissenschaftliche Diskussion von großer Bedeutung (Powell, 1991), während sie in der volkswirtschaftlichen Literatur mit wenigen Ausnahmen fehlt. Bagwell und Staiger (2004) beschreiben die ökonomische Theorie von GATT und WTO, welche erklärt, wie die Prinzipien der multilateralen Ordnung – allen voran das Meistbegünstigungsgebot, das Prinzip der Ausgeglichenheit in handelspolitischen Verhandlungen und die Möglichkeit, bei Regelverstößen unter Einhaltung bestimmter prozeduraler Vorschriften kompensierende Gegenzölle verhängen zu dürfen – ein kooperatives

---

5 Einige WTO-Mitglieder, darunter die EU und 25 andere Staaten wie Australien, Brasilien, China, Japan und Kanada, haben eine Ersatzeinrichtung erschaffen, das Multi-Party Interim Appeal Arbitration Agreement (MPIA), das für die Mitglieder die Aufgaben der Berufungsinstanz („Appellate Body“) der WTO übernimmt. Die USA, das Vereinigte Königreich, Russland und Indien sind neben 108 weiteren WTO-Mitgliedern dem MPIA nicht beigetreten.

Gleichgewicht hervorbringen können, in dem Positivsummengewinne möglich sind. Dieses theoretische Resultat gilt allerdings nur, wenn die Teilnehmer am Welthandel an absoluten Handelsgewinnen interessiert sind und relative Effekte unbedeutend sind. In anderen Worten, die gängige ökonomische Theorie von GATT und WTO unterstellt die Abwesenheit von machtpolitischen Überlegungen. Wenn die Regierungen neben absoluten Handelsvorteilen auch die Positionierung ihrer Volkswirtschaften relativ zu geostrategischen Rivalen im Blick haben, ist nicht mehr zu erwarten, dass die existierenden Institutionen tatsächlich Kooperation hervorbringen. Dies lässt sich gut an den erlaubten Gegenmaßnahmen bei Regelverstößen zeigen. Im geltenden Handelsrecht haben solche Maßnahmen den Zweck der Schadensregulierung, wobei nicht Bruttoinlandsprodukt (BIP)-Verluste ausgeglichen werden sollen, sondern Handelsvolumina. „Strafzölle“, von welchen in der öffentlichen Diskussion gerne die Rede ist, gibt es im WTO-Recht nicht. Das bedeutet nun aber, dass es für ein Land sinnvoll sein kann, regelwidrige Handelsbeschränkungen gegenüber einem strategischen Rivalen einzuführen, auch wenn diese das absolute Niveau des Wohlstands im eigenen Land senken, wenn diese beim Gegner noch größere Verluste bewirken. Damit verbessern sich die relativen Handelsgewinne des zollpolitischen Angreifers, während sich die absoluten verschlechtern; beim Gegner sind hingegen auch die relativen Vorteile gesunken. Machtpolitisch hat sich der Angreifer bessergestellt. Donald Trump hat dies in einer seiner Twitter-Nachrichten am 2. März 2018 sehr treffend zusammengefasst, als er davon sprach, dass Handelskriege „gut und einfach zu gewinnen“ seien.<sup>6</sup>

In Angesicht solcher Nullsummenüberlegungen stößt die Architektur des existierenden Welthandelssystems also an ihre Grenzen, sowohl rechtlich als auch verhandlungstheoretisch. In einer Welt, in der relative Positionen die internationale Politik dominieren, aber keine Durchsetzung des Handelsrechts möglich ist,

treten regelbasierte Strukturen in den Hintergrund und machtpolitische Aushandlungen werden häufiger. Damit wird nicht nur der eigene Wohlstand, sondern auch jener der Systemrivalen zu einem zentralen Element der politischen Zielfunktionen.

#### **4. Internationale Wohlstandsvergleiche und Sicherheitspolitik**

Die liberale ökonomische Theorie misst den Wohlstand eines Landes in der Regel anhand von Pro-Kopfgrößen, etwa des realen Pro-Kopf-Einkommens. Tauchen sicherheitspolitische Sorgen auf, dann zählt die Größe des realen Bruttoinlandsproduktes. Verliert ein Land etwa durch Emigration oder durch eine negative Geburtenbilanz an Bevölkerung, dann mag die Wirkung auf die Pro-Kopf-Einkommen eine Sache sein, der Rückgang des Niveaus der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist hingegen ein sicherheitspolitisches Problem. Damit ist es möglich, dass die Pro-Kopf-Einkommen in einem Land zwar stärker steigen als anderswo, die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit aber sinkt, und zwar sowohl absolut als auch relativ.

Daher ist die Messung des internationalen Einflusses vor allem eine Frage der Anteile der Länder am globalen Bruttosozialprodukt. In der Literatur hat sich durchgesetzt, internationale Wohlstandsvergleiche mit Hilfe sogenannter Kaufkraftparitäten (KKP) durchzuführen. Diese berücksichtigen, dass die Warenkörbe in unterschiedlichen Ländern unterschiedliche Preise haben können, weil aufgrund anderer Lohnniveaus nicht-handelbare Güter, vor allem Dienstleistungen, in ärmeren Ländern typischerweise niedriger sind. Das heißt, auch wenn in laufenden Wechselkursen und in internationaler Währung gerechnet das BIP eines Landes niedriger als das eines anderen Landes ist, kann die heimische Kaufkraft höher sein, weil die Preise niedriger sind. Dies ist etwa für die Frage relevant, wie viele Soldaten ein Staat bezahlen kann. Für den Einsatz

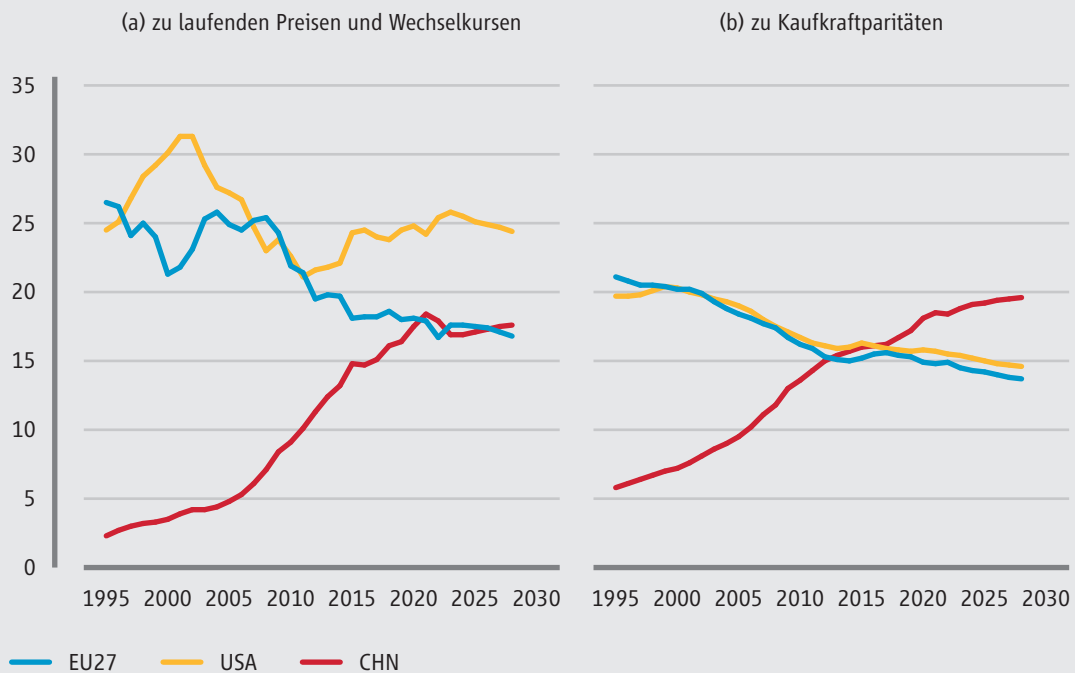
---

6 „When a country (USA) is losing many billions of dollars on trade with virtually every country it does business with, trade wars are good, and easy to win. Example, when we are down \$100 billion with a certain country and they get cute, don't trade anymore - we win big. It's easy.“

wirtschaftlicher Macht zur Erzwingung außenpolitischer Konzessionen oder für die internationale Beschaffung von Rüstungsgütern ist hingegen die heimische Kaufkraft irrelevant. Was zählt ist die Kaufkraft auf internationalen Märkten; hierfür ist der Wert des heimischen BIP in international gängigen Währungen, allen voran in Dollar, ausschlaggebend. Weil die Wechselkurse

starken Schwankungen unterworfen sind, ist das in Dollar gerechnete Maß allerdings deutlich volatiler als jenes in KKP. Für sicherheitspolitische Überlegungen sind also beide Messgrößen, das BIP in KKP und das BIP in Marktpreisen relevant; die beiden Größen können sich allerdings stark unterscheiden.

Abbildung 1: Anteile am globalen Bruttosozialprodukt in Prozent, 1995 bis 2028



Quelle: Eigene Darstellung, Daten des IMF World Economic Outlook Oktober 2023.

Abbildung 1 zeigt, wie sich die Kräfteverhältnisse in der Weltwirtschaft seit 1995 verschoben haben und wie sich die Entwicklung bis 2028 darstellen dürfte. Gemessen in Kaufkraftparitäten hat die Volksrepublik China sowohl die EU27 (im Jahr 2012) und die USA (im Jahr 2017 – dem Jahr der Wahl von Donald Trump zum 47. Präsidenten der Vereinigten Staaten) überholt und dürfte im Jahr 2028 für circa 20 Prozent des globalen Aggregates verantwortlich sein. Interessant ist auch, wie nahe die USA und die EU27 beieinander liegen und dass sich der Aufstieg Chinas deutlich verlangsamt. Gemeinsam verfügen die EU und die USA über 28,5 Prozent der Weltproduktion, deutlich mehr

also als China. Im Jahr 2028 dürfte das chinesische BIP pro Kopf in KKP bis auf knapp 33 Prozent an das US-Niveau herangekommen sein, nachdem es im Jahr 1980 noch bei 2,4 Prozent des US-Wertes lag. In laufenden Preisen sind die USA immer noch mit Abstand die größte Volkswirtschaft der Welt und dürften diesen Vorsprung auch im Jahr 2028 mit 24,4 Prozent der Weltwirtschaftsleistung behaupten. Die EU bewegt sich auf 17 Prozent hin, einen knappen Prozentpunkt weniger als China. Hier zeigt sich die transatlantische Dominanz noch stärker, auch wenn die EU und die USA zusammen deutlich weniger als 50 Prozent der globalen Wirtschaftskraft auf die Waagschale bringen. Über das

Jahr 2028 hinaus wird China zwar beim Pro-Kopf-Einkommen weiter aufholen, aber sein demografischer Niedergang wird dennoch einen relativen Bedeutungsverlust bewirken, auch im Vergleich zu den USA, die

aufgrund stetiger Zuwanderung und einer positiven Geburtenbilanz weiter an Bevölkerung gewinnen wird.

### III. Sicherheit und Außenwirtschaftspolitik: Vom Kaiserreich zur Europäischen Union

#### 1. Deutschland in der Systemrivalität

Für ein Land wie Deutschland ist die gestiegene Unsicherheit in der Welt, ob militärisch oder wirtschaftspolitisch, eine doppelte Herausforderung. Zum einen bezieht Deutschland 51 Prozent seiner gesamtwirtschaftlichen Nachfrage aus dem Ausland, davon die Hälfte von außerhalb der EU.<sup>7</sup> Zum anderen ist das Land schlecht vorbereitet. Anders als in England oder Frankreich gibt es seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wenig geostrategische Expertise. Seit 1989 hat das Land sicherheitspolitische Fragen nicht priorisiert; sie wurden eher tabuisiert.<sup>8</sup> Von 1990 bis 2022 sind die preisbereinigten deutschen Verteidigungsausgaben pro Jahr im Durchschnitt um 0,3 Prozent zurückgegangen; im Vergleich dazu sind die preisbereinigten Sozialausgaben des deutschen Staates um 2,1 Prozent pro Jahr gestiegen. Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs durchschnittlich mit einer Rate von 1,3 Prozent. Gleichzeitig hat sich die deutsche Wirtschaft, unter Ausnutzung der *Pax Americana* rapide globalisiert und so Wohlstandsgewinne erzielt. Die Bundesrepublik hat den Gewinn an Sicherheit, der durch das Ende des Kalten Krieges entstand, also im Wesentlichen für die Steigerung des wirtschaftlichen Wohlergehens genutzt. Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik blieben in engen, weitgehend unverbundenen Silos. Die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten haben sich im letzten Vierteljahrhundert ähnlich verhalten.

Die enge Verbindung zwischen Außen- und Sicherheitspolitik war über lange Strecken der deutschen Geschichte eine Selbstverständlichkeit. Sicherheitspolitische Überlegungen spielten im deutschen Kaiserreich bei der Gestaltung der Außenwirtschaftspolitik eine große Rolle. Reichskanzler Bismarcks Schutzzollpolitik verfolgte ab 1877 eine Außenwirtschaftspolitik, die deutliche protektionistische Züge trug und in den Dienst einer stark von staatlichen Vorgaben beeinflussten Industrialisierung gestellt war. Insofern war das Modell dem chinesischen Ansatz der letzten Jahrzehnte nicht unähnlich (Brunnermeier et al., 2018). Zwar trat der Staat nur selten direkt als Unternehmer auf. Aber der wirtschaftliche Wohlstand und sein Ausbau wurden nicht nur als Selbstzweck gesehen, sondern als Mittel, um die militärischen Kapazitäten auszubauen, die man zur Wahrung der deutschen Interessen für unabdingbar erachtete. Während der NS-Diktatur wurde Wirtschaftskraft ganz besonders als Machtfaktor gesehen. Ein erheblicher und über die Jahre immer stärker steigender Teil der Wirtschaftsleistung wurde nicht für Konsum und Investitionen verwendet, sondern für Rüstung, was im Zielkonflikt zwischen Kanonen und Butter zu immer eklatanteren Versorgungsengpässen bei zivilen Gütern führte.

Aber nach zwei verlorenen Kriegen gliederte sich Deutschland vorbehaltlos in das von den westlichen Siegermächten entwickelte demokratisch-marktwirtschaftliche

7 Im Jahr 2022 betragen die Exporte von Waren und Dienstleistungen nach Angaben der deutschen Bundesbank 1.977 Mrd. EUR; das sind 51,0 % des BIP (3.877 Mrd. EUR). Exporte in Drittstaaten (außerhalb EU27) machen 949 Mrd. Euro aus, das sind 24,5 % des BIP.

8 Der Rücktritt des Bundespräsidenten Horst Köhler am 31. Mai 2020, der den Schutz deutscher Handelswege mit militärischen Mitteln andiskutiert hatte und in Folge massiv kritisiert wurde, möge hier als Beleg gelten.

Modell ein. Das vorrangige Ziel war nicht mehr die Erringung einer politischen Vormachtstellung in Europa und der Welt, sondern „Wohlstand für Alle“; die Instrumente der Wahl relativ freie Märkte und sozialer Ausgleich statt Militarismus und Flottenbau.

Der „Westen“ als Ganzes stand allerdings weiter in einem Systemwettbewerb mit den von der Sowjetunion dominierten kommunistischen Ländern. Zwischen den Blöcken war der wirtschaftliche Austausch sehr begrenzt. Es galt, die Diffusion von Technologie zu verhindern; die relative Stärke des Westens und wirtschaftliche Aufholprozesse der kommunistischen Länder in den 1950er bis 1970er Jahren wurden mit Sorge betrachtet, bedeuteten sie immer auch eine Ausweitung der rüstungspolitischen Möglichkeiten. In der Tat ist das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt der Sowjetunion von unter 30 Prozent des US-Niveaus nach dem Zweiten Weltkrieg bis auf etwa 35 Prozent des US-Wertes im Jahr 1973 angewachsen, verfiel dann aber wieder (Maddison, 2006). Um mit diesem deutlich kleineren BIP rüstungspolitisch mit der NATO mithalten zu können, war der Anteil der Rüstungsausgaben am BIP mit circa 15 Prozent etwa dreimal so hoch wie jener der USA. Als die Sowjetunion unter dieser Last wirtschaftlich kollabierte, bedeutete dies auch das Ende der machtpolitischen Ambitionen.

Während des Kalten Krieges spielte sich die Liberalisierung von internationalem Handel und Kapitalverkehr im Wesentlichen zwischen „nicht-kommunistischen“ Staaten ab; China, Russland und ihre Verbündeten haben etwa das GATT nicht ratifiziert. In dieser bipolaren Welt koexistierten Systemrivalität zwischen den Blöcken und Kooperation innerhalb der Blöcke.

Mit dem Ende der Systemrivalität zwischen dem marktwirtschaftlich-demokratischen Westen und dem kommunistisch-autokratischen Osten Anfang der 1990er Jahre schienen sicherheitspolitisch motivierte Einschränkungen in das freie Marktgeschehen endgültig

redundant. Das „Ende der Geschichte“ (Francis Fukuyama, 1992) im Sinne eines andauernden Ringens der Nationen um die Vormachtstellung in der Welt schien gekommen, eine Zeit der Positivsummenlogik, in der politische Kooperation großgeschrieben und Wettbewerb nicht zwischen Staaten, sondern zwischen Unternehmen auf einem möglichst ebenen Spielfeld stattfinden sollte. In kurzer Zeit übernahmen mehr als 70 neue Länder das Welthandelsrecht des GATT und traten der 1995 ihre Arbeit aufnehmende Welthandelsorganisation bei. 2001 trat China bei, 2012 Russland. Von 1988 bis 2008 verdoppelte sich die wirtschaftliche Offenheit der Welt.<sup>9</sup> Das globale Wirtschaftswachstum beschleunigte sich deutlich, als sich viele bisher arme Volkswirtschaften, allen voran China, mit Hilfe westlicher Technologie, Investitionen und Freihandel industrialisierten. Deutschland profitierte in dieser Phase enorm, weil gerade seine traditionellen Exportgüter, vor allem Maschinen, für den weltweiten Boom unerlässlich waren. Mittelständische Familienunternehmen erwiesen sich als besonders geschickt, die Gunst der Stunde zu nutzen. Innerhalb weniger Jahre wurden viele von ihnen zu multinationalen Unternehmen. In einer Expertise für den Sachverständigenrat haben Felbermayr, Jung und Gröschl (2017) gezeigt, dass die vertiefte Integration der deutschen Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft von 1990 bis 2014 46 Prozent des in dieser Phase beobachteten Zuwachses des realen Pro-Kopf-Einkommens erklärt. Allein die Absenkung von Handelsbarrieren zwischen 1990 und 2011 hat in Deutschland einen Realeinkommensgewinn pro Kopf von 5,3 Prozent ermöglicht. Doch nicht nur Deutschland hat vom freien Welthandel profitiert. Lag zum Beitritt Chinas in die WTO das reale Pro-Kopf-Einkommen im Land der Mitte bei circa 8 Prozent des US-Niveaus, so hat sich der Anteil innerhalb von nur sechs Jahren bis 2007 verdoppelt (in KKP).

---

<sup>9</sup> Offenheit meint die Summe aller Exporte von Gütern und Dienstleistungen aller Länder (die identisch zur Summe aller Importe sein muss), geteilt durch das globale BIP.



## 2. Die Krise der Globalisierung

Die große Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007 bis 2009 stellt eine zentrale Zäsur dar. Sie stieß das westliche Wirtschaftsmodell in eine massive Legitimitätskrise. Die EU, die USA und alliierte Länder gerieten nach der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers in eine scharfe Rezession, während das staatskapitalistische China (gemeinsam mit anderen Schwellenländern) weiter auf Wachstumskurs bleiben konnte. Das Reich der Mitte stemmte sich mit einem riesigen staatlichen Investitionsprogramm gegen die Krise, vermied selbst einen Wirtschaftseinbruch und verhalf vielen Schwellen- und Entwicklungsländern zu Wachstum. Damit gewann China an relativem wirtschaftlichem Gewicht – und damit auch an politischem Einfluss, der auf Kosten der USA und Europas ging und immer offensiver zur Verfolgung eigener machtpolitischer Interessen eingesetzt wurde. Das chinesische Staats- und Wirtschaftsmodell wurde für das westliche, freiheitlich-demokratische System immer mehr zum konkurrierenden Entwurf. 2008 war klar, dass die Volksrepublik China die USA und die EU hinsichtlich der Größe des Bruttoinlandsprodukts (bewertet zu KKP) überholen würde; 2012 war es bezüglich der EU so weit, drei Jahre später bezüglich den USA.

Dazu kamen zunehmende Selbstzweifel im Westen. Globalisierung und Freihandel verbunden mit marktwirtschaftlichen Reformen haben zu Wachstum von Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und sozialstaatlichen Leistungen geführt. Die größten Fortschritte waren aber außerhalb des Westens in Entwicklungs- und Schwellenländern zu finden. Dort konnte die Armut sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen massiv reduziert werden; die Lebenserwartung stieg. In manchen Ländern des Westens, vor allem in den USA, hat die Integration neuer Länder in das Welthandelssystem aber auch zu einer Zunahme von Einkommens- und Vermögensungleichheit geführt, was von Gegnern der marktwirtschaftlichen Ordnung propagandistisch genutzt wurde. Ebenfalls genutzt wurde der Umstand,

dass das globale Wirtschaftswachstum zu einer massiven Zunahme des Umweltverbrauchs geführt hat. Der Ausstoß von Treibhausgasen hat sich von 1988 bis 2008 etwa um mehr als 40 Prozent erhöht, wofür fast ausschließlich Nicht-OECD Länder verantwortlich waren; der CO<sub>2</sub>-Ausstoß des internationalen Verkehrs ist im selben Zeitraum um fast 50 Prozent gewachsen; mehr als 25 Prozent des tropischen Urwaldes sind verschwunden (Vancutsem et al., 2021). Kritiker der Globalisierung können mit einiger Berechtigung sagen, sie habe zu sozialen Verwerfungen und zu Umweltzerstörung geführt. Globalisierungsbefürworter müssen sich, ebenfalls mit einiger Berechtigung, vorwerfen lassen, die Verlierer der Globalisierung nicht kompensiert zu haben (Frieden, 2019) und ökologische Externalitäten nicht ernst genug genommen zu haben. Mag es sich hier vor allem um ein politisches Versagen handeln, das Vertrauen in die globale Marktwirtschaft hat dennoch massiv gelitten.

Vor allem aus machtpolitischem Kalkül scheint manchem Beobachter die Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation im Nachhinein ein schwerer Fehler gewesen zu sein, hat dies doch das Entstehen eines gefährlichen Systemrivalen befördert: „Angst vor China“, so der Titel eines Bestsellers von Frank Sieren aus dem Jahr 2011.

Nach 2008 hat China diesen Verdacht auch dadurch befördert, dass es seinen Liberalisierungskurs nicht weiterverfolgt hat. Seitdem hat sich die wirtschaftliche Offenheit Chinas massiv reduziert; der Anteil des Handels am chinesischen BIP ist von 64 Prozent im Jahr 2006 auf 38 Prozent im Jahr 2022 gesunken. Die deutsche Offenheit hat sich im selben Zeitraum von 77 auf 100 Prozent weiter erhöht.<sup>10</sup> Auch gemessen an den Regulierungen und Gesetzen ist China seit 2008 deutlich protektionistischer geworden. Seine formale Offenheit gemessen am de iure Index des schweizerischen Konjunkturforschungsinstituts KOF ist heute niedriger als 2008 und nur wenig höher als vor dem Beitritt Chinas zur WTO im Jahr 2001.

---

10 Exporte und Importe von Gütern und Dienstleistungen als Anteil des Bruttoinlandsproduktes. Daten der Weltbank.

Gleichzeitig ist der relative Aufstieg Chinas nach 2008 weiter gegangen. Heute macht der Anteil Chinas am Welt-BIP bewertet zu KKP knapp 20 Prozent aus; jener der USA und der EU27 jeweils etwa 15 Prozent. Der Prozess dürfte, wenn auch verlangsamt, weiter gehen (Darvas, 2023). Zu laufenden Preisen und Wechselkursen ist Chinas Volkswirtschaft noch kleiner als die US-amerikanische und etwa so groß wie jene der EU27. Das BIP bewertet zu KKP ist dafür ausschlaggebend, welche Größe der Streitkräfte sich ein Land etwa leisten kann, denn Soldaten werden in heimischer Währung bezahlt. Das BIP bewertet zu laufenden Wechselkursen hingegen ist für die internationale Zahlungsfähigkeit eines Landes relevant.

Donald Trump verfolgte in seiner ersten Amtszeit eine Politik, die von den Handelspartnern, ob Verbündete oder nicht, durch Androhung und Umsetzung von Zöllen Konzessionen aller Art erzwingen sollte. Dieser machtbierte Ansatz steht in krassem Gegensatz zum regelbasierten Ansatz der Welthandelsorganisation, deren Prinzipien, allen voran der Meistbegünstigungsgrundsatz, darauf abzielen, schwächere Teilnehmer vor Machtmissbrauch der großen Volkswirtschaften zu schützen. Er folgte dabei China, das seine beim WTO-Beitritt 2001 eingegangenen Verpflichtungen nach 2008 immer zögerlicher erfüllte und mit Subventionen die Wettbewerbsbedingungen zu seinen Gunsten zu verzerren trachtete. Es setzte den existierenden, vom Westen erfundenen multilateralen Institutionen eigene Entwürfe entgegen, so etwa durch die Gründung einer eigenen Entwicklungsbank, die Kredite von IMF und Weltbank verdrängen sollte.

### 3. Die Rolle Europas

Die Europäische Union (EU) verfügt nicht über eine gemeinsame Armee und ihre Mitglieder nur über bescheidene militärische Kapazitäten. Die EU ist aber immer noch die wichtigste globale Handelsmacht: Im Jahr 2022 machten die Exporte und die Importe von Gütern und Dienstleistungen in Summe fast 8.000 Milliarden Euro aus; in den USA belief sich diese Summe auf circa 6.600 Milliarden Euro, in China auf 6.500 Milliarden Euro.<sup>11</sup> Die wirtschaftliche Offenheit der EU betrug 2022 circa 25 Prozent, jene von China 19 Prozent und jene der USA 14 Prozent.<sup>12</sup> Dieses Maß ist in der EU seit 2012 um 5 Prozentpunkte gestiegen, während es in China um 5 Prozentpunkte und den USA um 2 Prozentpunkte gefallen ist. Aus diesen Zahlen folgt einerseits, dass die EU durch internationale Arbeitsteilung wirtschaftliche Vorteile lukriert. Wendet man die Überschlagsrechnung von Arkolakis et al. (2012) an, so stammen 6 bis 10 Prozent des EU-BIP, 4 bis 7 Prozent des chinesischen BIP und 3 bis 5 Prozent des US-BIP aus dem internationalen Handel.<sup>13</sup> Für 88 Länder ist die EU der wichtigste Handelspartner; China ist für 50 und die USA für 40 Länder der wichtigste Partner.<sup>14</sup> Damit kann die EU international Einfluss ausüben, was sie in der Vergangenheit auch immer wieder durchaus getan hat. So gibt es Evidenz für einen „Brüssel-Effekt“, durch welchen europäische Regulierung internationale Geltung erhielt, etwa im Bereich der Chemikalien (REACH-Verordnung).<sup>15</sup> Andererseits macht ihre hohe Offenheit die EU abhängig von wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in Drittländern und sie macht sie potenziell erpressbar. Mithin stellt sie eine mögliche Quelle von Unsicherheit dar. Darüber ist die Offenheit der EU nach außen auch ein Beleg dafür, dass auf dem europäischen Binnenmarkt höhere interne

---

11 IMF: Balance of Payment Statistics.

12 Eurostat ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Globalisation\\_patterns\\_in\\_EU\\_trade\\_and\\_investment](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Globalisation_patterns_in_EU_trade_and_investment); letzter Aufruf 7.3.2024). Offenheit ist definiert als Durchschnitt der Exporte und der Importe geteilt durch das Bruttosozialprodukt.

13 Für die Berechnung wurden Handelselastizitäten zwischen 3 und 5 verwendet.

14 Eigene Auswertung von Daten der Direction of Trade Statistics des IMF. Die Daten enthalten lediglich den Güterhandel; durch Weglassen des Dienstleistungshandels wird die Rolle der EU in der Welt kleiner dargestellt, als sie eigentlich ist.

15 Bradford (2020).

Handelsbarrieren vorliegen als innerhalb der USA oder China, was zu einer Handelsumlenkung nach außen führt, die nicht zwingend wohlstandsmehrend wirkt.

Die EU versucht mit verschiedenen wirtschaftspolitischen Instrumenten die Unsicherheit einzudämmen und die strategische Autonomie der Union und ihrer Mitgliedstaaten abzusichern. Dies soll mit Hilfe eines

„Derisking“ vonstattengehen. Was genau darunter zu verstehen ist, ist noch unklar. Aus ökonomischer Perspektive jedenfalls ist eines klar: Gegen das Risiko des Ausfalls eines Lieferanten – aus welchem Grund auch immer – ist die Risikostreuung (Diversifizierung) das geeignete Instrument und alles, was die Diversifizierung fördert, erhöht die Versorgungssicherheit.

## IV. Wie das Gleichgewicht wiedererlangen?

### 1. Wirtschaftspolitik im Zeichen der Machtpolitik

Angesichts des Wiedererstarkens sicherheitspolitischer Bedenken stellt sich für Deutschland und die EU die Frage, wie der Zielkonflikt zwischen Kanonen und Butter neu bewertet und ausgerichtet werden soll. Für Deutschland mit seinen historischen Erfahrungen ist die Neubewertung eine besondere Herausforderung. Sicherheitspolitik und Wirtschaftspolitik stehen in einer starken Wechselwirkung und zwar in zweifacher Weise: Einerseits ist eine starke Volkswirtschaft selbst ein geoökonomisches Instrument, andererseits ist sie auch die Basis für die Finanzierung sicherheitspolitischer Aufgaben, wie etwa die Ausstattung des Militärs mit den notwendigen Mitteln.

Die Lösung des Zielkonflikts zwischen Kanonen und Butter widerspiegelt die politischen Präferenzen: Wie sehr sind die Wählerinnen und Wähler und somit die Politik bereit, wertvolle Ressourcen für die Reduzierung sicherheitspolitischer Risiken einzusetzen? Die politische Problematik wird jedoch auch von der Gefahrenlage beeinflusst: Ist diese hoch, ist ein höherer Ressourceneinsatz zur Gewährleistung eines bestimmten Sicherheitsniveaus gefordert. Je produktiver eine Volkswirtschaft ist, umso eher ist sie in der Lage, mit knappen Ressourcen ihre diversen Ziele zu erreichen. Der beste Weg mit dem Zielkonflikt zwischen Kanonen und Butter umzugehen, besteht also darin, ein möglichst hohes Produktivitätswachstum anzustreben.

Weil marktwirtschaftliche Systeme in der langen Frist der Planwirtschaft in dieser Hinsicht überlegen sind, sollten bei der Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit Europas die Kräfte des Marktes genutzt werden.

Die scheinbare hohe Fähigkeit staatskapitalistischer, autokratischer Systeme, leistungsfähige Kriegswirtschaften zu betreiben, liegt in der Regel nicht an stärkerer Innovationskraft oder schnellerem Produktivitätswachstum, sondern an der in solchen Systemen leichter politisch durchsetzbaren Entscheidung, deutlich höhere Anteile der verfügbaren Ressourcen in die Rüstung zu stecken und die rüstungspolitischen Ziele konsequenter zu verfolgen. In Europa ist der militärisch-industrielle Komplex außerdem einer strengen Regulierung unterworfen, etwa was Exporte in Drittstaaten angeht, was seine Leistungsfähigkeit nicht fördert. Die hohe Produktivität einer funktionierenden Marktwirtschaft entspannt den Zielkonflikt zwischen Kanonen und Butter; das ist eine in der Wirtschaftsgeschichte gut belegte Lehre aus dem Wettrüsten zwischen USA und Sowjetunion im Kalten Krieg.

Die EU bemüht sich um strategische Autonomie. Damit ist gemeint, dass die Mitgliedstaaten und die Union unabhängig von Einmischung Dritter in der Lage sein will, ihre strategischen Ziele umzusetzen. Einmischung von außen kann in verschiedener Form geschehen, aber in den meisten Fällen geht es um die Sanktionsdrohungen, mit denen die Handlungen europäischer Regierungen oder Firmen beeinflusst werden sollten.

Sanktionen können militärischer, aber auch wirtschaftlicher Art sein. Unter „wirtschaftlichem Zwang“ wird eine Situation verstanden, in der ein Drittland versucht, die EU oder einen Mitgliedstaat zu einer bestimmten Wahl zu bewegen, indem es Maßnahmen anwendet oder zu ergreifen droht, die Handel oder Investitionen beeinträchtigen. Aus Sicht der EU-Kommission greifen solche Praktiken in unzulässiger Weise in die legitimen souveränen Entscheidungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten ein. Mit der im Dezember 2023 in Kraft getretenen Verordnung über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer (Anti-Coercion Instrument) verfügt die EU nun über ein Prozedere, mit dem sie schnell auf Sanktionen reagieren kann. Unter anderem ist für die Verhängung von Gegensanktionen nur mehr eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Die Gegenmaßnahmen können die Aufhebung gemachter Zollzugeständnisse oder Marktzulassungen beinhalten sowie den Schutz geistigen Eigentums oder Restriktionen im öffentlichen Beschaffungswesen betreffen. Das Ziel des neuen Instruments ist die Verbesserung der Abschreckung, sodass es im Idealfall nicht zur Verhängung von Sanktionen gegen die EU kommt, in welchem Fall das Instrument auch nicht zum Einsatz käme.

Die Diskussion um die strategische Autonomie der EU entzündete sich 2018 rund um den Rückzug der USA aus dem Vertrag zur friedlichen Nutzung der Atomenergie (JPCOA, Joint Comprehensive Plan of Action) mit dem Iran. Gemäß dem Abkommen sollten bei konformem Verhalten des Iran die Sanktionen der UNO, der EU und der USA gegen die Islamische Republik beendet werden. Die USA stiegen unter Präsident Trump aus dem Abkommen aus und führen die Sanktionspolitik weiter. Obwohl die EU ihre eigenen Sanktionen teilweise beendet hat, wenden die USA ihre Sanktionen extraterritorial auch auf EU-Unternehmen an, falls diese im Iran Geschäfte tätigen. Damit wird eine eigenständige, das heißt strategisch autonome, europäische Außenpolitik gegenüber dem Iran unterlaufen. Die EU

erließ in Folge das sogenannte Blocking Statute, das europäischen Firmen verbietet, sich an US-Sanktionen zu halten. Solche Vorgaben sind aber aus offensichtlichen Gründen wenig wirksam. Mit dem Antizwangsinstrument will die EU allen klar machen, dass sie Sanktionen mit Gegensanktionen beantworten wird. Das seit Dezember letzten Jahres existierende Instrument sieht vor, dass Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können, sodass die Entscheidungsfindung schnell erfolgen kann. Um die Resilienz zu steigern, braucht es zwar mehr als das, jedoch gehören glaubwürdige Drohungen, auf Regelverletzungen mit geeigneten Maßnahmen antworten zu können, dazu.

## **2. Horizontale Standortpolitik zur Sicherung von Drohpotenzialen**

In den letzten Jahren sind immer längere Listen von Gütern, Rohstoffen oder Technologien aufgetaucht, bei denen Europa auf Importe aus Staaten angewiesen ist, die keine liberale Demokratien sind, die den Wertekanon des Westens nicht oder nicht vollumfänglich teilen, und deren Vertragstreue angesichts sich ändernder Rahmenbedingungen als zweifelhaft angesehen werden muss. Jean et al. (2023) zeigen, dass China im Jahr 2019 bei fast 600 von etwa 5.000 Produkten in der weltweit harmonisierten Handelsstatistik einen Anteil von mehr als 50 Prozent an den weltweiten Ausfuhren hatte. Dies ist doppelt so hoch wie in der EU und mindestens sechsmal so viel wie in den Vereinigten Staaten oder Japan. Diese große Anzahl von Produkten, bei denen China eine marktbeherrschende Position innehat, wurde seit den 1970er Jahren bei keinem anderen Land beobachtet.<sup>16</sup> Die marktbeherrschende Stellung wird, das stellen die Autoren in ihrer Untersuchung fest, für das Durchsetzen höherer Preise verwendet. Das ist besorgniserregend, denn die Ausnutzung von Marktmacht funktioniert nur dann gut, wenn die Käufer in den betroffenen Produktbereichen keine technologischen oder geografischen Alternativen haben. Ob die Marktmacht als geoökonomische Waffe eingesetzt werden

---

<sup>16</sup> Damals hatten die EU und die USA teilweise noch stärkere Positionen als China heute.

kann, hängt aber noch von einer weiteren Bedingung ab: dass die entsprechenden Produkte essenziell für das gute Funktionieren der deutschen oder europäischen Volkswirtschaft sind. Mehr als die Hälfte der Produkte, in denen China eine marktbeherrschende Stellung hat, finden sich in den Kategorien im Bereich von Kleidung, Schuhen, Leder, Möbel oder Spielzeug. Hier ist unwahrscheinlich, dass die EU erpressbar ist, weil die besagten Güter relativ leicht in vielen anderen Ländern der Welt hergestellt werden können – wenn auch möglicherweise zu höheren Preisen. Eine Bedrohung für den Wohlstand Europas lässt sich hier also nur schwer konstruieren. Marktbeherrschende Stellungen Chinas bei chemischen Stoffen, Metallen, Fahrzeugteilen oder Elektronikprodukten sind mit Sicherheit problematischer. Um aussagekräftige Informationen zu erhalten, müsste man die Komplexität der Herstellung von Produkten mit dem Tatbestand der Marktbeherrschung verbinden.

Klar ist, dass sowohl die EU als auch die USA bei sehr komplexen Produkten selbst marktbeherrschende Stellungen haben. Dazu gibt es allerdings bis dato keine umfassenden empirischen Untersuchungen. Aus geoökonomischer Perspektive wäre es höchst sinnvoll, genau zu wissen, bei welchen Gütern, Rohstoffen oder Technologien ausländische Partner auf Lieferungen aus Europa angewiesen sind. Anekdotische Evidenz dazu existiert. So ist mittlerweile weit bekannt, dass der Maschinenbauer ASML aus dem niederländischen Veldhoven de facto ein Monopol auf EUV-Lithografieanlagen, mit denen HighEnd-Leiterplatten produziert werden, hat. Diese hoch komplexen Maschinen wiederum beinhalten essenzielle Vorprodukte aus deutschen oder österreichischen (Familien-)Unternehmen, so etwa Lasertechnologie von Trumpf, Optik von Zeiss oder Druckmatrizen von IMS Nanofabrication.<sup>17</sup> Was in der Chip-Branche der Fall ist, ist in vielen anderen Bereichen ähnlich, vom Spezialmaschinenbau über die Feinchemie bis hin zur pharmazeutischen Industrie: Europa verfügt selbst über

knapp 300 Produkte, in denen es marktbeherrschend ist. In aller Regel sind dies sehr viel komplexere Güter als jene, bei denen China den Weltmarkt dominiert. Und weitet man den Blick so, dass auch Dienstleistungen erfasst werden, dann dürfte die Stellung Chinas noch weniger dominierend sein. Die Situation ist daher deutlich ausgeglichener, als man zunächst vermuten würde. Die EU verfügt also auch über Bereiche, in denen sie Drohpotenzial aufbauen kann.

Unterstellt man für den Augenblick, dass die technologischen Möglichkeiten der Länder gegeben sind,<sup>18</sup> dann ist eine beobachtete marktbeherrschende Stellung eines Landes bei einem Produkt unter Bedingungen von Freihandel zunächst einmal Ausdruck der Spezialisierung auf die Produktion eines Gutes, bei dem das besagte Land einen komparativen Vorteil besitzt. Wäre kein internationaler Handel möglich, könnten keine Spezialisierungseffekte genutzt werden und die Länder müssten auf Wohlstand verzichten. Sie wären aber auch nicht durch die Androhung eines Lieferstopps erpressbar.

Die Frage ist nun, wie man einerseits die Wohlstandsvorteile von Freihandel und andererseits einen ausreichenden Schutz gegen opportunistisches Verhalten der Handelspartner erreichen kann. Es gibt im Wesentlichen zwei mögliche Strategien: Eine (vertikale) Defensivstrategie, die versucht, mit Subventionen Importabhängigkeiten zu minimieren. Und eine (horizontale) Offensivstrategie, deren Anliegen es ist, die Stärken weiter auszubauen, sodass gegenseitige Abhängigkeiten opportunistisches Verhalten beider Seiten unattraktiv machen.

Die erste Strategie besteht darin, die Sektoren, in denen das Land auf Importe angewiesen ist, so mit Subventionen zu unterstützen, dass sich heimische Produktion trotz des vorliegenden komparativen Nachteils auszahlt. Das

---

17 Siehe dazu etwa in der Financial Times (22.11.2022), „Austria’s ‘hidden’ tech champions at the core of global chipmaking“, <https://www.ft.com/content/1c4fe3f0-7d44-4346-833b-e1beca9298c9> (letzter Zugriff 7.3.2024).

18 Die Frage, wie marktbeherrschende Stellungen Chinas (oder Europas) entstanden sind, ob dabei unfaire staatliche Hilfen oder Geschäftspraktiken ausschlaggebend waren, wird weiter unten behandelt.

Problem: Wenn die Subvention eingestellt wird, wird die Produktion wieder eingestellt. Nun kann man darauf hoffen, dass Lerneffekte während der Subventionsphase zu Produktivitätsfortschritten führen, sodass der Sektor irgendwann auch ohne staatliche Stützung wettbewerbsfähig ist. Damit sinkt die Verletzlichkeit der Volkswirtschaft, weil die Abhängigkeit von Importen zurückgeht. Das mag in manchen Fällen klappen, setzt aber voraus, dass der Produktivitätsfortschritt im subventionierten Sektor stärker ist als in den Sektoren, die auch ohne Stützung wettbewerbsfähig sind. Außerdem erfordert die Subventionierung öffentliche Mittel, die durch meist verzerrende Steuern eingehoben werden müssen. Und schließlich entzieht der Aufbau von Produktion in einem bisher inaktiven Sektor den anderen Wirtschaftsbereichen wertvolle Ressourcen – Arbeitskräfte, Kapital, Boden. Durch die künstliche Einebnung der Strukturen komparativer Vorteile werden die Ursachen für internationale Arbeitsteilung verkleinert; die internationale Spezialisierung geht zurück und die damit verbundenen Gewinne werden kleiner. Allerdings sinkt das Risiko, dass Versorgungsstörungen entstehen.

Die zweite, bessere Strategie besteht darin, mit sektorneutralen großzügigen Abschreibungsmöglichkeiten die Investitionen in Forschungs- und Entwicklung anzuregen und mit niedrigen Gewinnsteuern die Anreize für Investitionen zu maximieren. Unter solchen Bedingungen arbeiten Unternehmen in Sektoren mit komparativen Vorteilen ständig an ihrer Wettbewerbsposition, etwa indem sie neue und bessere Produkte und effizientere Prozesse entwickeln. Die existierenden Stärken werden größer und die Wahrscheinlichkeit, in einzelnen Produktgruppen auch Weltmarktführerschaft zu erlangen und zu erhalten, steigt. Die wachsenden Sektoren ziehen Ressourcen aus anderen Sektoren an, sodass sich die Spezialisierungsmuster sogar vertiefen. Die Politik muss aber nicht erst „starke“ Sektoren oder Unternehmen identifizieren; es ist ausreichend, die Standortbedingungen so zu gestalten, dass tatsächlich investiert wird.

Wenn das Inland seine komparativen Vorteile stärkt,

dann nimmt einerseits die Abhängigkeit des Auslands von Lieferungen des Inlands zu, andererseits bleibt auch das Inland von Importen abhängig. Damit das Ausland aber nicht opportunistisch handelt, braucht es klare Strategien und Prozesse für den Fall, dass der Versuch gemacht wird, Abhängigkeiten des Inlands auszunutzen. Das Inland muss glaubwürdig drohen können, auf unkooperatives Verhalten des Auslands mit ebensolchem Verhalten zu antworten. Das Anti-Coercion-Instrument der EU soll genau dies bewerkstelligen: Gegenmaßnahmen können mit qualifizierter Mehrheit sehr schnell ergriffen werden. Im Kern geht es darum, Drohpunkte zu entwickeln, die stark genug sind, das Ausland zur Kooperation zu bewegen. In einem Gleichgewicht des Schreckens hat keine Seite einen Anreiz zur Eskalation. Der große Vorteil der zweiten gegenüber der ersten Strategie ist, dass man nicht gegen die Struktur der komparativen Vorteile mit Subventionen anarbeiten muss, was teuer und nur fallweise langfristig erfolgreich ist und die Existenz von Wohlstandsgewinnen durch Handel gefährdet. Allerdings müssen in der zweiten Strategie die Anreize für die Industrien mit komparativen Vorteilen, ihre Stärken weiter auszubauen, gepflegt werden. Auch das erfordert öffentliche Mittel – zum Beispiel eine technologieneutrale Forschungsförderung, niedrige Energiekosten, gute Infrastruktur –, aber die volkswirtschaftlichen Kosten sind mit Sicherheit kleiner als in der ersten Strategie, weil die Gewinne durch internationale Arbeitsteilung erhalten bleiben. Außerdem ist die Verwendung öffentlicher Mittel für die Stärkung der Stärken nachhaltiger als die Subventionierung eigentlich nicht wettbewerbsfähiger Sektoren. Die Strategie ist zwar in dem Sinne riskanter als eine etwaige Eskalation, die trotz des Aufbaus einer Drohkulisse – zum Beispiel aufgrund von Fehleinschätzungen – entsteht, hohe Friktionen mit sich bringt. Aber den Einbußen in Zeiten der Krise stehen Vorteile in all jenen Zeiten entgegen, in denen das Gleichgewicht des Schreckens Eskalation vermeidet.

Nun kann man einwenden, dass die Stärkung der Stärken strukturkonservierend wirkt. Das ist in der Tat eine Gefahr, die ernst genommen werden muss. Wenn aber die

Förderungen sektorneutral erfolgen und so strukturiert sind, dass sie vor allem profitablen Unternehmen zu kommen – etwa durch Steuergutschriften – dann kann diese Gefahr minimiert werden.

### **3. Schutz des geistigen Eigentums und der Technologieführerschaft**

Neben Abhängigkeiten im Bereich der Versorgung mit kritischen Rohstoffen oder Vorprodukten existiert die Sorge, dass ausländische Unternehmen, möglicherweise ausgestattet mit Subventionen ihrer Regierungen, heimische Firmen erwerben, die über kritische Technologien verfügen.

Auch beim Verkauf von Unternehmensanteilen an Investoren im Ausland können privatwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Interessen auseinanderklaffen. Daher haben die meisten Industriestaaten Mechanismen, die den Erwerb von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren notifizierungs- und – unter Umständen – zustimmungspflichtig machen.

Der Kauf des schwäbischen Roboterherstellers Kuka im Jahr 2016 durch das chinesische Unternehmen Midea wird häufig als Beispiel dafür genannt und war der Anlass von verschiedenen Verschärfungen der deutschen Außenwirtschaftsverordnung, die für Übernahme heimischer Unternehmen durch ausländische Investoren Genehmigungspflichten und Auflagen vorsieht.

Auch in diesem Zusammenhang sollten unternehmens- und branchenspezifische Politikentwürfe möglichst selten zur Anwendung kommen. Die Politik sollte sich vielmehr um die Frage kümmern, warum für offensichtlich attraktive inländische Unternehmen keine heimischen Käufer zu finden sind. Das hat oft genug mit einem wenig tiefen europäischen Markt für Eigenkapital zu tun, der erfolgreiche Start-ups aus Europa häufig für die Skalierung ihrer Geschäftsmodelle in die Arme US-amerikanischer Investoren treibt. Die Schaffung einer europäischen Kapitalmarktunion wäre daher ein wichtiger positiver Schritt. Dazu gehört auch die Harmonisierung der

bisher 27 Insolvenzordnungen, eine einheitliche Finanzmarktaufsicht und eine deutliche Reduktion der Handelsplätze in Europa mit der Herausbildung einiger weniger Leitbörsen.

Schließlich sollte die Politik keine Maßnahmen beschließen, die Abverkäufe heimischer Technologieführer an das Ausland noch wahrscheinlicher machen. Hier ist vor allem die Schonung von Betriebsvermögen bei der Übergabe von Unternehmen an Erben zu nennen. Wird die Schonung eingeschränkt oder verunmöglicht, dann kann die Aufbringung der Erbschaftsteuer zu einem Verkauf von Unternehmensanteilen an das Ausland erfordern, vor allem wenn der fragmentierte europäische Markt für Unternehmensbeteiligungen nicht modernisiert wird.

Anstatt immer mehr Technologien und Branchen auf Listen zu setzen, die Genehmigungsverfahren in Gang setzen und zu teuren Auflagen führen, sollte das Investment-Screening sich besonders um die Frage kümmern, ob die ausländischen Investoren von unfairen Subventionen profitieren, die heimische Mitbieter vom Markt drängen. Hier ist das Anti-Subventions-Recht der WTO gefragt, beziehungsweise seine Europäisierung angesichts der fundamentalen Krise des multilateralen Systems.

### **4. Mehr Sicherheit durch mehr Diversifizierung**

Es ist klar, dass eine marktbasierende Industriestrategie, wie die oben skizzierte, ergänzt werden müsste mit verschiedenen weiteren Maßnahmen, die einerseits die Innovationsfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft fördern, andererseits den Produktionsstandort stärken und schließlich der Wirtschaft die Diversifizierung ihrer Lieferbeziehungen erleichtern.

Auch hier muss vor jeder staatlich verordneten Maßnahme geklärt werden, warum die Unternehmen nicht selbst über ausreichende Anreize verfügen, ihre Lieferbeziehungen zu diversifizieren. Das ist eine nicht-triviale Frage, weil Produktionsausfälle aufgrund fehlender

Bauteile oder Rohstoffe zu Gewinneinbußen führen, die jedes Management zu vermeiden trachtet. Aber Diversifizierung ist teuer und ihre Vorteile fließen nicht nur an die Unternehmen selbst. In einem aktuellen Gutachten hat der Wissenschaftliche Beirat beim deutschen Wirtschaftsministerium eine Vielzahl von Gründen genannt, warum privates Unternehmertum nicht immer zu jenem Ausmaß an Diversifizierung führt, das gesamtwirtschaftlich optimal ist. Wenn ein Produkt nicht auslieferbar ist, kommt es zu Einbußen bei den Gewinnen, aber die Nichtverfügbarkeit eines Gutes schadet auch den Konsumenten. Dieser Schaden wird typischerweise nicht berücksichtigt, was zu ineffizient geringer Diversifizierung führt. Hoch konzentrierte Lieferbeziehungen sind darüber hinaus aber auch ein außenpolitisches Problem, weil sie Abhängigkeiten implizieren, die von opportunistischen Handelspartnern missbraucht werden könnten. Schutz vor Erpressung ist ein öffentliches Gut, das privatwirtschaftlich nicht ausreichend bereitgestellt wird. Wenn ein einzelnes Unternehmen seine Lieferquellen diversifiziert, hat es zwar höhere Kosten, aber der Beitrag zur gesamteuropäischen Liefersicherheit ist auch bei sehr großen Einkäufern klein. Und schließlich führen auch schlechte wirtschaftspolitische Praktiken zu unzureichender Diversifizierung: Die Ad-hoc-Besteuerung von sogenannten Übergewinnen verringert etwa die Anreize von Unternehmen, in Krisenzeiten überhaupt lieferfähig zu sein. Und die politische Bereitschaft, in Lieferkrisen mit Kurzarbeit und anderen Instrumenten auszuhelfen, senkt ebenfalls die Bereitschaft, teure, vorbeugende privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Resilienzsteigerung zu unternehmen. Wenn Unternehmen in Situationen von Lieferstress einerseits eine Ad-hoc-Besteuerung der Gewinne von lieferfähigen Unternehmen erwarten müssen, andererseits mit Hilfen bei fehlender Produktionsfähigkeit rechnen können, wird nicht ausreichend diversifiziert. Die Politik sollte Ad-hoc-Besteuerung möglichst glaubwürdig ausschließen. Und sie sollte in Krisen mit der Gewährung der verschiedenen Unternehmenshilfen vorsichtig sein.

Vor allem aber sollten die Politik möglichst vorteilhafte Bedingungen für die Diversifizierung von Lieferquellen schaffen. Es ist offensichtlich, dass Handelsbarrieren dafür nicht förderlich sind. Dies gilt besonders für nicht-tarifäre Hemmnisse, die die Natur fixer Kosten aufweisen, wie zum Beispiel aufwendige Marktzulassungsverfahren. Zur Förderung der Diversifizierung sind Freihandelsabkommen unerlässlich. Ihre Vorteile sind in einer Vielzahl von Studien klar dokumentiert und es ist schwer verständlich, warum einzelne Partikularinteressen so viel Einfluss auf den Abschluss solcher Verträge haben. Gerade zur Verteidigung der wirtschaftlichen Sicherheit muss es wieder gelingen, gesamtwirtschaftliche Vorteile über Sonderinteressen zu stellen.

Auch das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und seine geplante Verschärfung durch die geplante europäische Corporate Sustainability Due Diligence Directive wirken der Diversifizierung von Lieferketten entgegen. Wenn Unternehmen zu einer teuren Überprüfung ihrer ausländischen Lieferanten hinsichtlich der Einhaltung von sozial-, umwelt- und menschenrechtlichen Standards genötigt werden, dann werden sie ein gegebenes Beschaffungsvolumen auf eine kleinere Anzahl von Firmen verteilen und sich aus besonders risikoreichen Ländern zurückziehen. Es gibt gute Vorschläge für ein System der Zertifizierung von Lieferanten in Verbindung mit einer subsidiären Sorgfaltspflicht, mit denen die Ziele der Regulierung ohne schädliche Nebenwirkungen auf die Diversifizierung erreicht werden können (Felbermayr et al., 2024).

## **5. Fairplay sichern trotz Krise der WTO**

Die oben diskutierte marktbeherrschende Stellung Chinas in vielen Bereichen kann auf Innovationen und kluge Unternehmensstrategien zurückzuführen sein. Sie kann aber auch eine Folge von Subventionen und anderen politisch induzierten Manipulationen des Wettbewerbs sein. Die Regeln der WTO sollen solchen Verzerrungen einen Riegel vorschieben. Das hat in der Vergangenheit



gut funktioniert. In den letzten Jahren ist die WTO aber immer stärker in die Krise geraten.<sup>19</sup> Seit mehreren Jahren ist die Rechtsdurchsetzung massiv beeinträchtigt, weil die Berufungsinstanz aufgrund einer langjährigen Blockade von Ernennungen der Richterinnen und Richter durch die USA nicht arbeitsfähig ist. Kommt es bei der Streitbeilegung zu erstinstanzlichen Verurteilungen, kann die unterlegene Partei durch Berufung an ein nicht funktionsfähiges Gremium (den Appellate Body) eine letztgültige rechtliche Klärung verhindern. Damit wird es schwer, Regelverstöße zu ahnden.

Wie sollen Europa und Deutschland damit umgehen? Dass die WTO und ihr Vorläufer, das GATT, über viele Jahrzehnte erfolgreich opportunistisches Verhalten von Handelspartnern verhindern konnten, hat viel mit den im Handelsrecht angelegten Sanktionsmöglichkeiten zu tun. Die Androhung von Gegenmaßnahmen führt zu regelkonformem Verhalten. Bagwell und Staiger (2004) argumentieren, dass die speziellen Bedingungen in GATT und WTO gemeinsam mit proportionalen Gegenmaßnahmen in der Vergangenheit sehr wirksam waren, um verlässlich Kooperation hervorzubringen. Wenn nun aber die multilateralen Strukturen beschädigt sind, dann heißt das nicht zwingend, dass Kooperation nicht trotzdem durch ein „Gleichgewicht des Schreckens“ hervorgebracht werden kann. Dies gilt für opportunistisches Verhalten außerhalb aber auch innerhalb des WTO-Rechts. Die Verwendung von illegalen Subventionen oder Dumping im Exportgeschäft müssen auch ohne funktionierende WTO-Strukturen geahndet werden.

## V. Wirtschaftspolitische Folgerungen

Sollen Wohlstand und Sicherheit dauerhaft gewährleistet werden, dann ist nicht die Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien die beste Strategie, sondern die Nutzung marktwirtschaftlicher Kräfte für den Aufbau

### 6. Binnenmarkt weiter ausbauen

Statt über neue Barrieren an den europäischen Grenzen nachzudenken, sollte vielmehr in die Vertiefung und Erweiterung des europäischen Binnenmarktes investiert werden. Ein möglichst großer, friktionsfreier und dynamischer europäischer Binnenmarkt unterstützt die Unternehmen beim Erhalt und Ausbau ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Durch die Schaffung einer wirklichen Kapitalmarktunion entstehen Alternativen zu ausländischem Kapital, wenn Wachstum finanziert oder Eigentümerwechsel umgesetzt werden müssen. Außerdem ist die Gewährung oder die Verweigerung von Zugang zum Binnenmarkt das beste Mittel, um in Verhandlungen mit anderen Ländern Anreize für Kooperationswilligkeit zu setzen.

Leider ist der europäische Binnenmarkt nicht in einer optimalen Verfassung. In einer aktuellen Studie haben Santamaria et al. (2023) mit detaillierten regionalen Handelsdaten nachgewiesen, dass der innereuropäische Handel nach wie vor von massiven Hemmnissen belastet ist. Andere große Binnenmärkte, wie zum Beispiel jene der USA, Chinas oder Japans kennen durchaus auch intranationale Barrieren, in der EU sind diese aber um Größenordnungen größer. Santamaria et al. ziehen die Schlussfolgerung, „Europe is far from having a single market“ (Europa ist weit entfernt davon, einen gemeinsamen Markt zu haben). Es ist Zeit für ein neues Binnenmarktprogramm. Es könnte nicht nur das in der EU und besonders in Deutschland lahrende Wachstum beleben, sondern auch die Zielkonflikte zwischen Wohlstand und Sicherheit erträglicher machen.

eines Gleichgewichts in bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen.

Die wichtigsten Empfehlungen lauten:

---

19 Zur WTO und ihrer Krise siehe auch Kapitel II.2.

1. Das Ziel der Wirtschaftspolitik sollte nicht sein, mit branchen- oder gar firmenspezifischen Subventionen eine künstliche Wettbewerbsfähigkeit in Sektoren herzustellen, wo Deutschland oder Europa komparativen Nachteile haben. Es geht vielmehr darum, die Technologieführerschaft in Sektoren mit komparativen Vorteilen zu behaupten und auszubauen. Das gelingt am besten mit einer Stärkung der allgemeinen Standortqualität. So können einseitige Abhängigkeiten vermieden und die Wohlstandsgewinne aus internationaler Arbeitsteilung erhalten werden.
2. Zu den dringendsten Maßnahmen gehören (i) eine Senkung der Unternehmensbesteuerung, (ii) die stärkere steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung, (iii) die weitere Vertiefung des europäischen Binnenmarktes, (iv) der Abschluss von Freihandels- und Investitionsschutzabkommen zur Erleichterung der Diversifizierung von Lieferquellen sowie (v) die Vermeidung regulatorischer Vorschriften, die die Diversifizierung erschweren (etwa eines zu bürokratischen Lieferkettengesetzes).
3. Von besonderer Bedeutung ist die möglichst rasche Schaffung einer echten europäischen Kapitalmarktunion. Die Mobilisierung europäischer Geldquellen zur Bereitstellung von Eigenkapital für Unternehmen ist der beste Weg, um Firmen mit Technologieführerschaft, gerade etwa die vielen Hidden Champions unter den Familienunternehmen, in europäischem oder deutschem Eigentum zu erhalten. Hohe Erbschaftsteuern konterkarieren dieses Ziel und sind daher mit Blick auf die wirtschaftliche Sicherheit kritisch zu sehen.

## Literaturverzeichnis

- Arkolakis Costas, Arnaud Costinot und Andres Rodriguez-Clare (2012), *New Trade Models, Same Old Gains?* *American Economic Review* 102(1): 94-130.
- Bagwell, Kyle und Robert Staiger (2004), *The Economics of the World Trading System*, MIT-Press (Cambridge, MA).
- Bradford, Anu (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press (New York).
- Brunnermeier, Markus, Rush Doshi und Harold James (2018), *Beijing's Bismarckian Ghosts: How Great Powers Compete Economically*, *The Washington Quarterly* 41(3): 161-176 (<https://doi.org/10.1080/0163660X.2018.1520571>; letzter Zugriff 07.03.2024).
- Darvas, Zolt (2023), *The European Union's remarkable growth performance relative to the United States*, Bruegel (Brüssel) (<https://www.bruegel.org/analysis/european-unions-remarkable-growth-performance-relative-united-states>; letzter Zugriff 07.03.2024).
- Farrell, Henry und Abraham Newman (2019), *Weaponized Interdependence*, *International Security* 44(1): 42-79.
- Felbermayr, Gabriel, Jasmin Gröschl und Benjamin Jung (2017), *Wohlfahrtseffekte der Handelsliberalisierung*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 3/2017 ([https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201718/arbeitspapiere/arbeitspapier\\_03\\_2017.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201718/arbeitspapiere/arbeitspapier_03_2017.pdf); letzter Zugriff 07.03.2024).
- Felbermayr, Gabriel und Oliver Krebs (2023), *Der volkswirtschaftliche Schaden von Decoupling in Deutschland: Szenarien auf Bundes-, Kreis- und Sektorebene*, Studie im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen (München).
- Felbermayr, Gabriel, Klaus Friesenbichler, Markus Gerschberger, Peter Klimek und Birgit Meyer (2024), *Designing EU Supply Chain Regulation*, *Intereconomics* 59(1): 28-34.
- Frieden, Jeffry (2019), *The political economy of the globalization backlash: Sources and implications*, in: Obstfeld, Maurice und Luis Catão (Hrsg.), *Meeting Globalization's Challenges*, Princeton University Press (Princeton).
- Fukuyama, Francis (1992), *End of History and the Last Man*, Free Press (New York).
- Garfinkel, Michelle R., Stergios Skaperdas und Constantinos Syropoulos (2009), *Globalization and Insecurity: Reviewing Some Basic Issues*, in: *Guns and Butter: The Economic Causes and Consequences of Conflict*, Hess, Gregory (Hrsg.), MIT Press (Cambridge, MA).
- Handley, Kyle und Nuno Limao (2017), *Policy uncertainty, trade, and welfare: Theory and evidence for China and the United States*, *American Economic Review* 107 (9): 2731-2783.
- Jean, Sébastien, Ariell Reshef, Gianluca Santoni und Vincent Vicard (2023), *Dominance on World Markets: the China Conundrum*, CEPII Policy Brief 44.

Kurz, Heinz (2023). Defence is of Much More Importance than Opulence – Adam Smith on the Political Economy of War. In: Leroch, M.A., Rupp, F. (Hrsg.) Power and Responsibility. Springer, Cham. ([https://doi.org/10.1007/978-3-031-23015-8\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-031-23015-8_3); letzter Zugriff 07.03.2024).

Maddison, Angus (2006), The World Economy, OECD Developmental Studies, OECD (Paris).

Powell, Robert (1991), Absolute and Relative Gains in International Relations Theory, The American Political Science Review 85(4): 1303–20 (<https://doi.org/10.2307/1963947>; letzter Zugriff 07.03.2024).

Santamaria, Marta, Jaume Ventura und Ugur Yesilbayraktar (2023), Exploring European Regional Trade, Journal of International Economics 146: 103747 (<https://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2023.103747>; letzter Zugriff 07.03.2024).

Schanetzky, Tim (2015), „Kanonen statt Butter“: Wirtschaft und Konsum im Dritten Reich, Beck Paperback (<https://www.jstor.org/stable/j.ctv11692jq>; letzter Zugriff 07.03.2024).

Sieren, Frank (2011), Angst vor China: Wie die neue Weltmacht unsere Krise nutzt, Econ-Verlag (Berlin).

Skaperdas, Stergios und Constantinos Syropoulos (2001), Guns, Butter and Openness: On the Relationship between Security and Trade, American Economic Review 91(2): 353-357 (<http://www.jstor.org/stable/2677787>; letzter Zugriff 07.03.2024).

Vancutsem Christelle et al. (2021), Long-term (1990–2019) monitoring of forest cover changes in the humid tropics. Scientific Advances 7(10): eabe1603 (<https://doi.org/10.1126/sciadv.abe1603>; letzter Zugriff 07.03.2024).

# Reformansätze für eine wohlstandssichernde Wirtschaftspolitik

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

## I. Wirtschaftsstandort Deutschland vor Herausforderungen

Die COVID-19-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine haben in den letzten Jahren hohe menschliche Opfer gefordert und die Weltwirtschaft erschüttert. Die wirtschaftlichen Auswirkungen waren auch in Deutschland stark spürbar. Durch den Wegfall der Importe von Erdgas aus Russland kam es hierzulande und in großen Teilen Europas zu einer Verknappung des Gasangebotes. Eine Gasmangellage mit Rationierungen konnte verhindert werden, allerdings nur um den Preis eines deutlichen Rückgangs der Produktion in den energieintensiven Industriesektoren. Deutschland ist von diesen Veränderungen auch insofern besonders betroffen als China mit einer Position, die oft als prorussische Neutralität bezeichnet wird, die geopolitischen Spannungen mit dem Westen verstärkt hat. Deutschland hat in den letzten Jahren sehr enge Wirtschaftsbeziehungen zu China aufgebaut, die angesichts dieses Konflikts bedroht sind. Hinzu kommt, dass die USA und andere Bündnispartner von Deutschland größere Verteidigungsanstrengungen erwarten. Damit einher geht die Sorge, dass die USA sich nach einem eventuellen Wahlsieg von Donald Trump zumindest teilweise aus der Verteidigung Europas zurückziehen könnten. Deutschland muss dringend mehr Ressourcen für Verteidigung bereitstellen. Das wird sehr schwer, wenn Deutschlands Wirtschaftskraft verfällt.

Neben diesen Folgen und Begleiterscheinungen des russischen Angriffs auf die Ukraine stellen längerfristige

Veränderungen und Trends wie die Digitalisierung, einschließlich der wachsenden Bedeutung künstlicher Intelligenz, die Dekarbonisierung und der demografische Wandel und die damit verbundene Verknappung des Arbeitsangebotes die deutsche Volkswirtschaft vor große Herausforderungen.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert erhebliche Anstrengungen in Form privater und öffentlicher Investitionen sowie wirtschaftspolitische Reformen zur Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik. Deutschland steht vor einem beschleunigten Strukturwandel, bei dem es darum geht, neue Wertschöpfungspotenziale zu erschließen und so den künftigen Wohlstand des Landes zu sichern.

Die weitere Analyse in diesem Beitrag ist wie folgt strukturiert: Der nächste Abschnitt erläutert die Entwicklung des Wirtschafts- und Industriestandorts Deutschland in den letzten Jahren und die damit verbundenen Herausforderungen. Abschnitt III diskutiert den Strukturwandel in Deutschland und neue Wertschöpfungspotenziale. Dieser Abschnitt erläutert auch die Bedeutung von Unternehmensgründungen sowie die Rolle der mittelständischen Unternehmen und der Familienunternehmen, darunter besonders der Hidden Champions für die künftige Wirtschaftsentwicklung. Abschnitt IV schließt mit wirtschaftspolitischen Reformansätzen.

## II. Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Deutschland und der Industrie

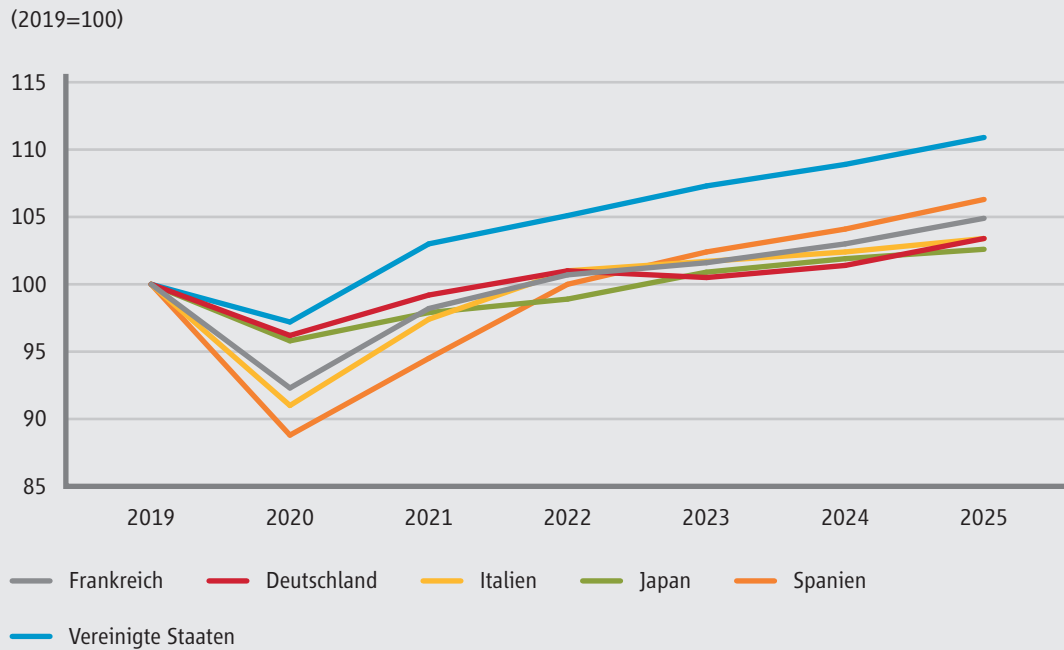
Die Jahre seit 2019 waren in Deutschland und weltweit Krisenjahre, in denen die Wirtschaftsleistung stark schwankte und erheblich beeinträchtigt wurde.

Abbildung 1 illustriert, dass das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland während der COVID-19-Pandemie weniger stark eingebrochen ist als in vielen anderen

Ländern. In den Jahren danach fiel die Erholung jedoch schwächer aus, sodass die Wirtschaftsleistung voraussichtlich erst 2025 das Vorkrisenniveau spürbar übertreffen wird. Andere Volkswirtschaften haben sich schneller erholt. Im Jahr 2023 wies Deutschland als einziger unter den G-7-Staaten eine schrumpfende

Wirtschaftsleistung auf. Das löste eine Debatte darüber aus, ob Deutschland ähnlich wie in den späten 1990er Jahren als „kranker Mann Europas“ anzusehen sei, also als ein Land, das tiefe ökonomische Probleme hat und sich entsprechend ändern muss.

Abbildung 1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2019 bis 2024



Quelle: IWF, World Economic Outlook (2023); Berechnungen ifo Institut.

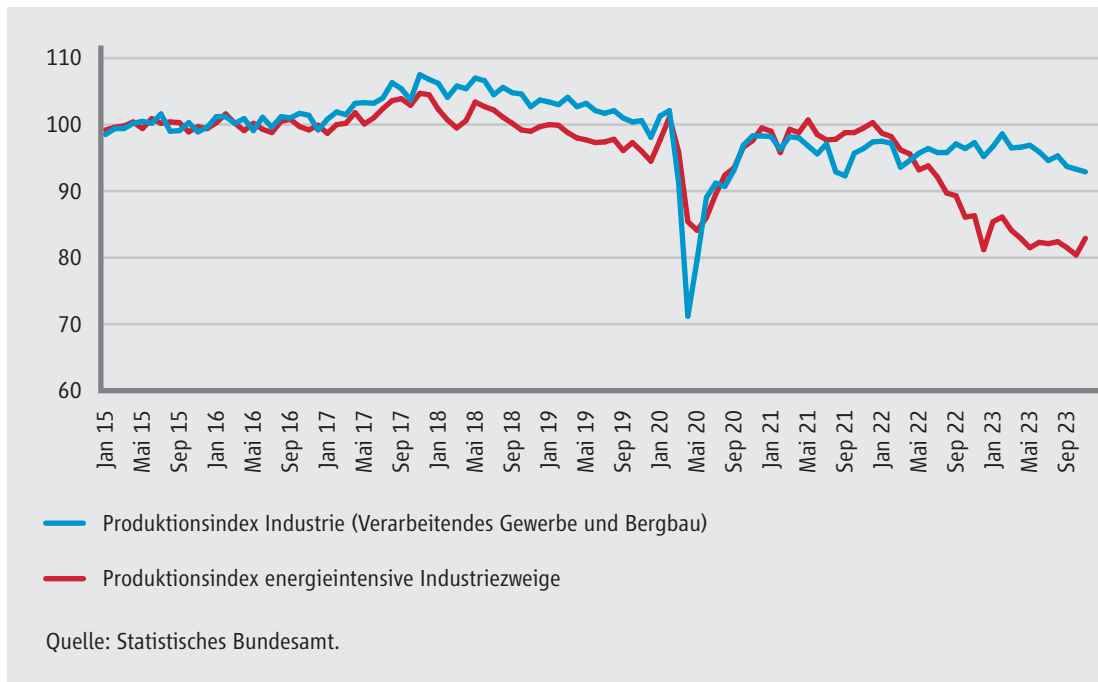
Vor dem Hintergrund steigender Energiepreise haben die kritischen Debatten zum Industriestandort Deutschland sich stark auf die energieintensive Industrie konzentriert. Dazu werden üblicherweise fünf Sektoren gezählt: die Chemieindustrie, Teile der Metallindustrie, Papier, Glas und Keramik sowie Raffinerien und Kokereien.

Abbildung 2 zeigt, dass die Produktion in der energieintensiven Industrie im Jahr 2022 in der Tat deutlich gesunken ist und sich auch im Jahr 2023 nicht wieder erholt hat.

Angesichts der Verknappung von Erdgas und der im Winter 2022/23 drohenden Gasmangellage war der Produktionsrückgang in den energieintensiven Unternehmen

Teil einer erwünschten Anpassung an die akute Krisensituation. Allerdings stellt sich die Frage, ob dieser Rückgang vorübergehend oder dauerhaft ist. Das hängt davon ab, ob die Verknappung des Energieangebots dauerhaft ist oder nicht. Die Gaslieferungen aus Russland werden in den kommenden Jahren voraussichtlich nicht wieder aufgenommen. Da Flüssiggas deutlich teurer ist als Pipelinegas, muss man damit rechnen, dass Deutschland auf Dauer an Attraktivität als Standort für energieintensive Produktion einbüßt (Bähr et al. (2023)).

Abbildung 2: Industrieproduktion in Deutschland von 2015 bis 2023



Im Kontext der Debatte über einen staatlich subventionierten Industriestrompreis ist diskutiert worden, ob die Energiepreise in Deutschland durch den Ausbau der erneuerbaren Energien so weit sinken könnten, dass sich daraus wieder ein komparativer Vorteil für energieintensive Industrien ergibt. Dabei wird oft übersehen, dass Deutschland bei regenerativen Energien ebenfalls Standortnachteile hat. Bei aller Unsicherheit über technische Neuerungen und die künftige Struktur der Energiemärkte erscheint diese Erwartung, also das Entstehen eines komparativen Vorteils, unrealistisch. Es ist vielmehr damit zu rechnen, dass die Energiekosten in Deutschland wegen der aktuellen Veränderungen in den Energiemärkten sowie der speziellen und engen deutschen Energiepolitik dauerhaft höher liegen als in vielen anderen Industriestaaten (vgl. Bähr et al. (2023)). Daraus folgt, bei aller Unsicherheit über künftige Entwicklungen, dass die deutsche Wirtschaft sich an das gestiegene Energiepreisniveau anpassen muss. Gegen voraussichtlich dauerhafte Preisveränderungen mit Subventionen anzukämpfen, ist selbstschädigend.

Gleichzeitig ist es sinnvoll, zu überprüfen, ob heimische Steuern und Abgaben Energie bei ohnehin schon hohen

Preisen unnötig weiter verteuern. Das gilt insbesondere für Strom, denn die Elektrifizierung ist ein zentraler Bestandteil der Dekarbonisierung der Wirtschaft. Hier ist die erfolgte Senkung der Stromsteuer für das produzierende Gewerbe ein Schritt in die richtige Richtung.

Wie groß ist die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der energieintensiven Industrien?

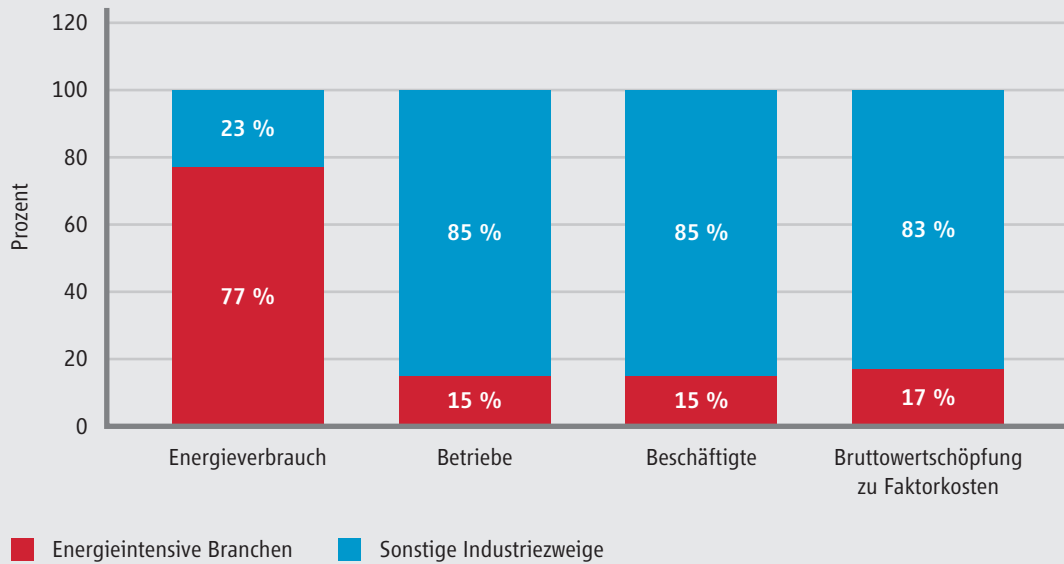
Das wird durch Abbildung 3 illustriert. Die erwähnten fünf energieintensiven Sektoren hatten im Jahr 2021, also vor der Energiekrise in Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine einen Anteil von 77 Prozent am Energieverbrauch der deutschen Industrie insgesamt, während ihr Anteil an der Beschäftigung und der Bruttowertschöpfung bei 15 beziehungsweise 17 Prozent liegt.

Auch wenn es zutrifft, dass der Standort Deutschland dauerhaft an Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der energieintensiven Sektoren verliert, werden nicht alle Unternehmen abwandern – teilweise werden hohe Energiekosten durch andere Wettbewerbsvorteile ausgeglichen. Dennoch wird ein erheblicher Teil der in

diesem Bereich bislang geleisteten Wertschöpfung nicht zu halten sein. Deutschland wird voraussichtlich

einen Strukturwandel hin zu weniger energieintensiven Sektoren durchlaufen müssen.

Abbildung 3: Bedeutung der energieintensiven Industrie in Deutschland im Jahr 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Gelegentlich wird in diesem Kontext die Sorge geäußert, mit der Abwanderung energieintensiver Sektoren wie etwa der chemischen Grundstoffindustrie könnten auch die Unternehmen Deutschland verlassen, die von dieser Industrie beliefert werden. In der Wirtschaftsforschung werden derartige Zusammenhänge bei der Standortwahl auch als Kolokation bezeichnet. Kolokation wird aber eher für Firmen diskutiert, bei denen der Wissensaustausch im Kontext von Forschung und Entwicklung eine zentrale Rolle spielt.<sup>1</sup> Grundsätzlich liegt eine der Stärken der deutschen Industrie darin, in internationalen Wertschöpfungsketten Kostenvorteile verschiedener Standorte optimal zu kombinieren. Das spricht dafür, dass es gelingen kann, energieintensive Vorprodukte künftig zu importieren, ohne dass sonstige Industrieproduktion abwandert. Ob und in welchem Umfang das tatsächlich funktioniert, ob insbesondere

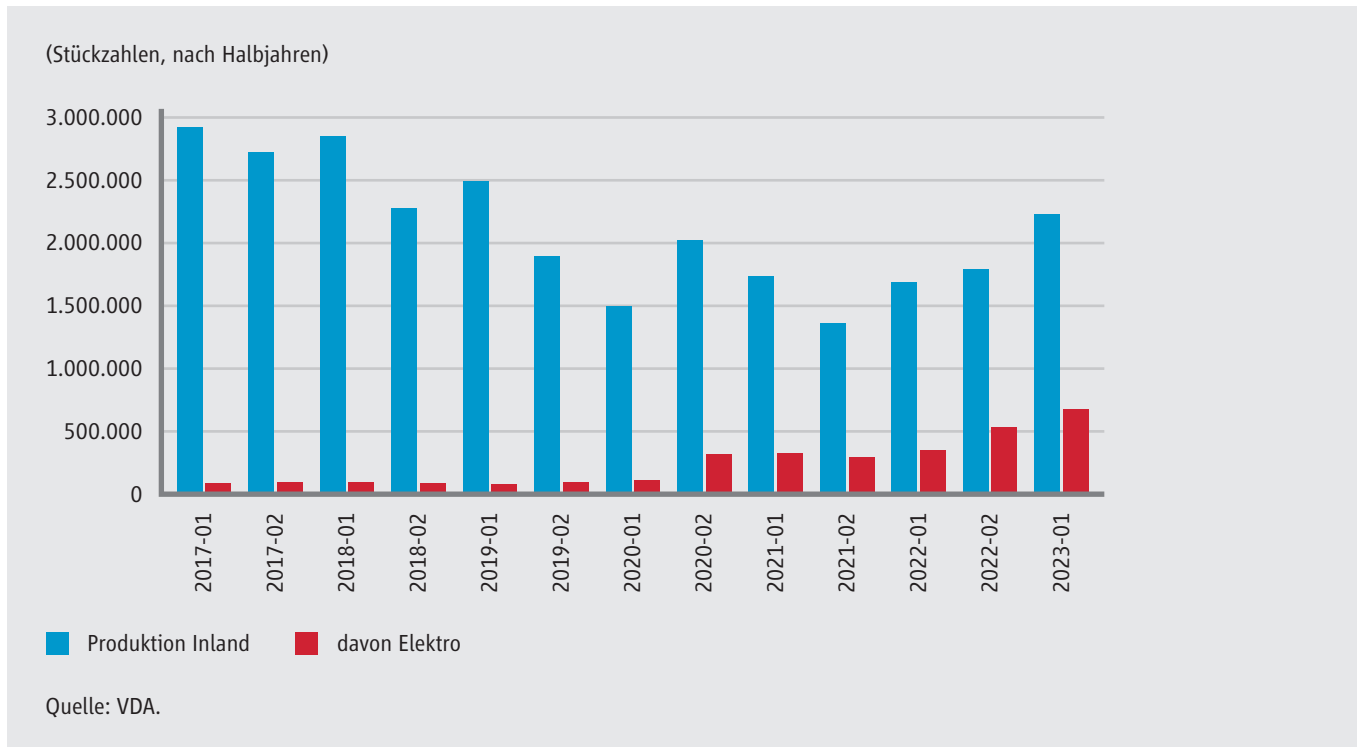
die erwähnten geopolitischen Friktionen diese Nutzung internationaler Kostenunterschiede erschweren, muss sich allerdings erst zeigen.

Die Probleme der deutschen Industrie beschränken sich nicht auf die energieintensiven Sektoren. Unter Druck steht auch die für Deutschland so wichtige Automobilindustrie. Die Entwicklung der Autoproduktion wird durch Abbildung 4 illustriert. Während in Deutschland im Jahr 2017 noch rund 5,6 Millionen Autos produziert wurden, waren es 2022 nur noch 3,5 Millionen. Die reinen Stückzahlen sagen noch nichts über Produktionswerte und Wertschöpfung, aber es wird deutlich, dass der Rückgang dramatisch ist.

<sup>1</sup> Siehe etwa Alcácer und Chung (2007).



Abbildung 4: Automobilproduktion in Deutschland von 2017 bis 2023



Der Übergang zur Elektromobilität sowie zu vernetztem und autonomem Fahren bringt der Branche einen tiefen Strukturwandel. Obwohl die deutschen Unternehmen in den letzten Jahren Rückstände bei der Entwicklung von Elektrofahrzeugen aufholen konnten, ist zu erwarten, dass die Automobilindustrie anders als in der Vergangenheit nicht länger zu den Wachstumstreibern der deutschen Wirtschaft zählen wird. Die großen

Wettbewerbsvorteile bei Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren sind nicht ohne Weiteres auf Elektrofahrzeuge übertragbar, trotz der erheblichen Investitionen, die deutsche Automobilhersteller in Bereichen der „Grünen Transformation“ leisten.<sup>2</sup> Auch das spricht dafür, dass die deutsche Wirtschaft neue Wertschöpfungspotenziale erschließen muss, um den Wohlstand in Zukunft zu sichern.

### III. Strukturwandel: Was sind die Wertschöpfungspotenziale der Zukunft?

In wirtschaftspolitischen Debatten über Strukturwandel wird häufig gefordert, die Politik solle den Wandel hin zu Zukunftsbranchen unterstützen. Dabei wird meistens übersehen, dass es weder für politische Entscheidungsträger noch für Experten aus anderen Bereichen möglich ist mit hinreichender Verlässlichkeit vorherzusehen, in welchen Branchen eine Volkswirtschaft künftig erfolgreich sein wird. Das hat zwei Gründe: Erstens

ist bei vielen Produkten und Dienstleistungen unklar, ob und in welchem Umfang sie künftig stärker oder weniger als heute nachgefragt werden. Zweitens, und dieser Punkt ist wichtiger, ist nicht vorhersehbar, bei welchen Produkten und Dienstleistungen die heimische Wirtschaft komparative Vorteile entwickeln wird, sodass sie sich im internationalen Wettbewerb durchsetzt. Diese Wettbewerbsvorteile müssen am Markt entdeckt

<sup>2</sup> Siehe dazu Falck et al. (2023).

werden, indem Unternehmen sich im Konkurrenzkampf behaupten.

Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik im Strukturwandel besteht deshalb nicht darin, zu ermitteln, welche Unternehmen, Produkte oder Sektoren zukunftsträchtig sind und sie mit Subventionen oder anderen Instrumenten auf Kosten anderer zu fördern. Die Aufgabe besteht darin, mit der Unwissenheit darüber, welche Branchen sich künftig überdurchschnittlich entwickeln werden, umzugehen. Das heißt nicht, dass die Politik dem Strukturwandel tatenlos zusehen sollte. Die Entdeckung neuer Wertschöpfungspotenziale sollte gefördert werden, indem branchenübergreifend günstige Bedingungen für Unternehmertum, Investitionen und Innovationen geschaffen werden.<sup>3</sup>

## 1. Strukturwandel in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten

Um die aktuellen Herausforderungen zu verdeutlichen ist es hilfreich, einen Blick auf den Strukturwandel im Zeitraum 2001 bis 2021 zu werfen. Vor 20 Jahren war Deutschland in einer Lage, die mit der heutigen einige Parallelen aufweist. Zu Beginn der 2000er Jahre kamen Zweifel an der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf. Das Bild von Deutschland als „kranker Mann Europas“ stammt aus dieser Zeit. Damals war das Wirtschaftswachstum schwach und die Zahl der Arbeitslosen stieg immer weiter.<sup>4</sup> Wie in jeder Krise wurde auch in jener Zeit kritisch diskutiert, ob das deutsche Geschäftsmodell mit seiner starken Exportorientierung und dem Fokus auf die Automobilindustrie zukunftsfähig ist.

Heute, zwei Jahrzehnte später, ist bekannt, wie die deutsche Volkswirtschaft sich weiterentwickelt hat und welche Sektoren sich als zukunftsträchtig erwiesen

haben. Abbildung 5 zeigt das für den Bereich der Industrie. Dabei wird deutlich, dass die Autoindustrie sich seitdem als am stärksten expandierender Industriesektor erwiesen hat. Die bereits erhebliche Spezialisierung der deutschen Industrie auf diesen Sektor hat sich also noch einmal verstärkt. Man könnte hier einwenden, dass derartige Entwicklungen immer durch politische Entscheidungen beeinflusst werden und sie nicht notwendigerweise auf Marktprozesse und die Entdeckung von Wettbewerbsvorteilen getrieben sind. Im Fall der deutschen Autoindustrie waren es aber primär Marktentwicklungen, vor allem die wachsende Nachfrage nach deutschen Autos aus China und den USA, die zur Expansion der Branche in Deutschland beigetragen haben.

Daraus folgt nicht, dass die richtige Antwort auf die Frage, was heute zukunftsträchtige Branchen sind, erneut lautet, dass es Bereiche sind, in denen die deutsche Wirtschaft bereits ihre Schwerpunkte hat. Beispielsweise spricht derzeit wie bereits erwähnt viel dafür, dass Deutschland die Wettbewerbsvorteile bei den energieintensiven Industrien dauerhaft verliert. Auch in der Autoindustrie erscheint es zumindest fraglich, ob sie weiterhin Wachstumstreiber für Deutschland sein kann, weil die Bedeutung des Verbrennungsmotors sinkt und Deutschland bei dieser Technologie unbestritten erhebliche Wettbewerbsvorteile hat, während das im Bereich der Elektromobilität weniger klar ist. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Strukturwandel zeigen lediglich, dass es sehr schwer ist, vorherzusagen, welche Branchen an einem Standort Zukunft haben und künftige Quellen von Wertschöpfung und Wohlstand sein werden. Das muss sich durch unternehmerische Entscheidungen und im Wettbewerbsprozess erweisen.

Wie ist der Strukturwandel im Dienstleistungssektor verlaufen?

---

3 Informationen zu Stärken und Schwächen des Standorts und ihrer Veränderungen im Zeitablauf bietet hier etwa der Länderindex Familienunternehmen, vgl. Stiftung Familienunternehmen (2023a).

4 Hier liegt ein wichtiger Unterschied zur heutigen Lage, die von Arbeitskräfteknappheit geprägt ist.

Abbildung 5: Verarbeitendes Gewerbe 2001 und 2021

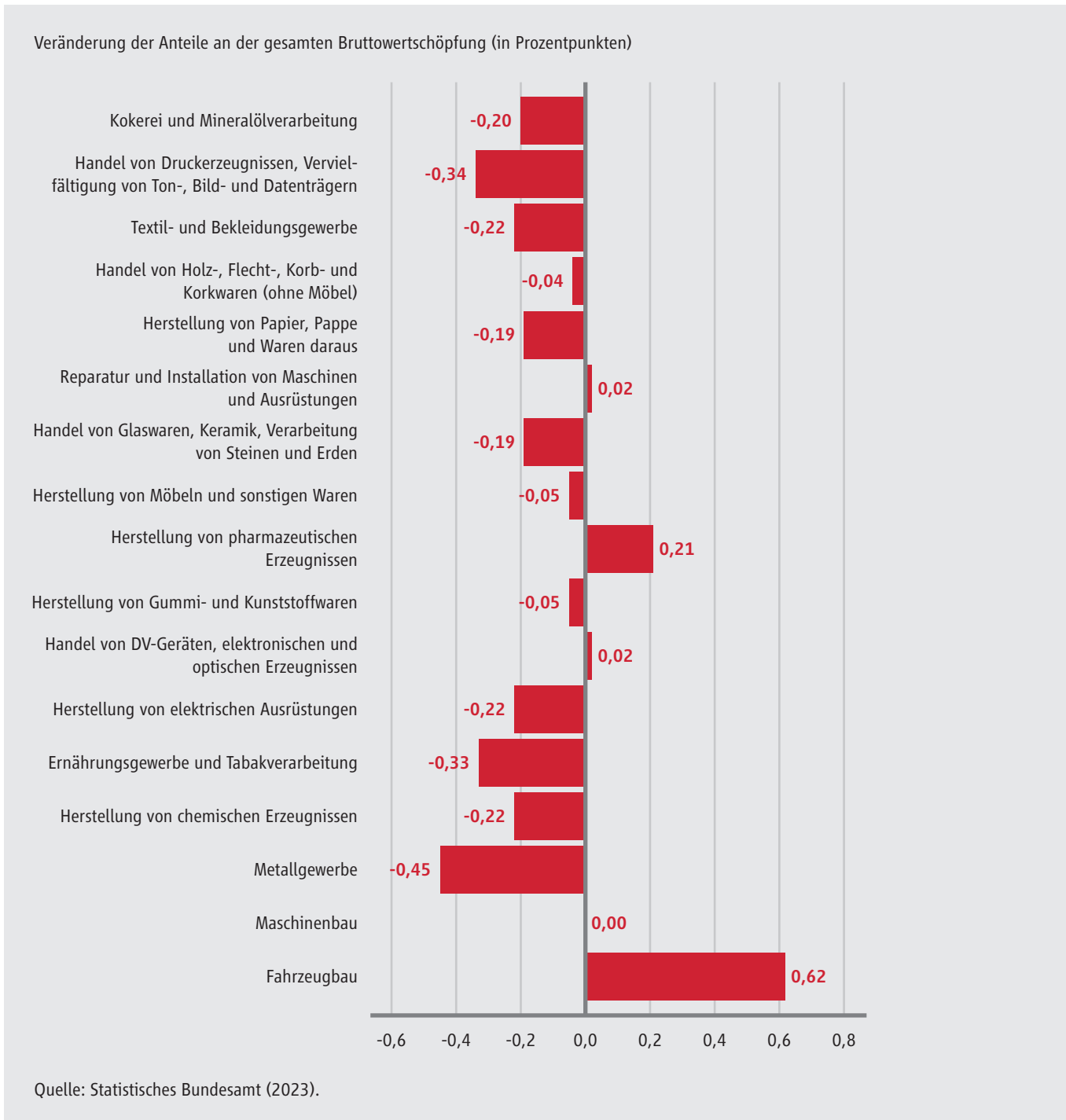


Abbildung 6 zeigt, dass vor allem ein Bereich mit deutlichem Wachstum herausragt: der Gesundheitssektor. Das ist womöglich die einzige Branche, bei dem tatsächlich absehbar ist, dass sie an Bedeutung gewinnen wird. Das liegt an der demografischen Entwicklung. Mit zunehmender Alterung der Bevölkerung wird auch

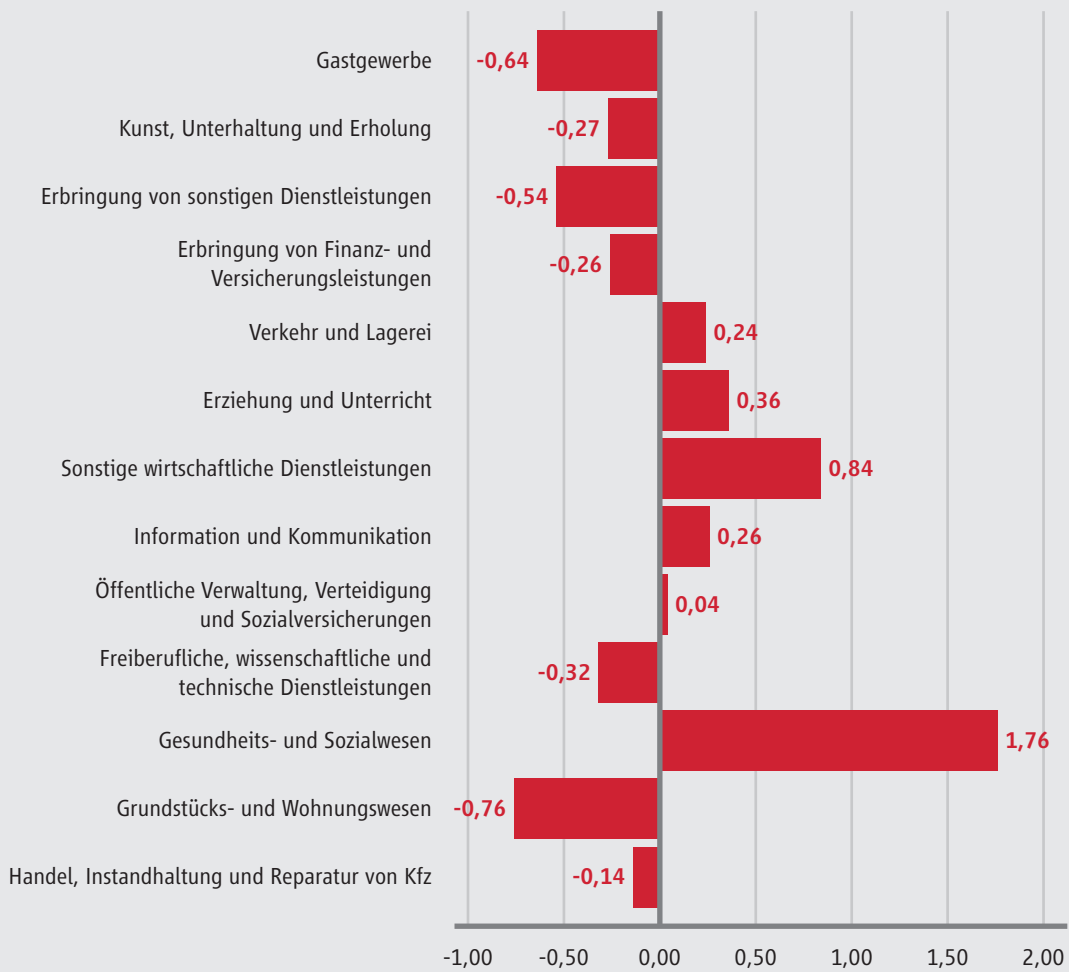
die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen zunehmen. Da Dienstleistungen des Gesundheitswesens nur eingeschränkt international handelbar sind, spricht alles dafür, dass dieser Bereich inländischer Wertschöpfung weiter expandieren wird. Ein wichtiger Unterschied zu anderen Sektoren liegt allerdings darin, dass der

Gesundheitssektor sehr stark staatlich reguliert ist und zu einem erheblichen Teil über Sozialabgaben und Steuern finanziert wird. In gewissem Umfang ist das unvermeidlich, wenn sichergestellt werden soll, dass die gesamte Bevölkerung Zugang zu Gesundheitsversorgung hat. Da steigende Steuern und Abgaben die Ressourcenallokation verzerren und Anreize zu arbeiten

und zu investieren einschränken, wird ein expandierender Gesundheitssektor oft eher als Belastungsfaktor und weniger als Quelle von Wertschöpfung betrachtet. Das unterstreicht allerdings lediglich die Bedeutung einer möglichst effizienten Organisation des Gesundheitswesens.

Abbildung 6: Dienstleistungsbereiche 2001 und 2021

Veränderung der Anteile an der gesamten Bruttowertschöpfung (in Prozentpunkten)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

Was folgt aus diesen Überlegungen für die Wirtschaftspolitik?

Strukturwandel gehört zur Wirtschaftsentwicklung, und die Wirtschaftspolitik sollte Bedingungen dafür

schaffen, dass dieser Wandel stattfinden kann. Das bedeutet aber nicht, zu versuchen einzelne Unternehmen oder Branchen zu fördern, die man für zukunftsträchtig hält. Derartige Versuche sind zu oft gescheitert. Dabei ist zu beachten, dass es nicht ausreicht, zu erkennen,

welche Sektoren oder Produkte künftig an Bedeutung gewinnen. Man müsste auch antizipieren, auf welchen Gebieten heimische Unternehmen so große Wettbewerbsvorteile entwickeln können, dass sie mittelfristig ohne staatliche Unterstützung konkurrenzfähig sind. Das ist kaum möglich. Beispielsweise hat die französische Regierung in den 1960er Jahren kommen sehen, dass die Bedeutung der Computerindustrie künftig zunehmen wird. Sie hat daraufhin im Rahmen des sogenannten „Plan Calcul“<sup>5</sup> begonnen, in Frankreich den Aufbau einer eigenen Computerindustrie zu fördern. Dieser Plan ist gescheitert. Die Idee, dass diese Industrie künftig an Bedeutung gewinnen wird, war durchaus richtig. Das Problem gründete letztlich darin, dass die komparativen Vorteile der französischen Industrie in anderen Bereichen liegen.

Wie kann die Wirtschaftspolitik mit dem Problem mangelnden Wissens darüber umgehen, welche Unternehmen und Branchen im eigenen Land die größten Wertschöpfungspotenziale haben?

Sie kann wirtschaftliche Entwicklung und Strukturwandel fördern, ohne sich sektoral oder auf einzelne Unternehmen festzulegen. Prinzipiell kann zusätzliche Wertschöpfung entweder durch neu gegründete Unternehmen oder durch die Erweiterung bestehender Unternehmen geschaffen werden. Zweifellos ist beides erwünscht und kann einander womöglich ergänzen. Zugleich ist es hilfreich, für den Fall der deutschen Volkswirtschaft zu untersuchen, welche Potenziale im Bereich von Unternehmensgründungen zum einen und bestehenden Unternehmen zum anderen vorhanden sind.

## 2. Unternehmensgründungen als Potenzial für künftige Wertschöpfung

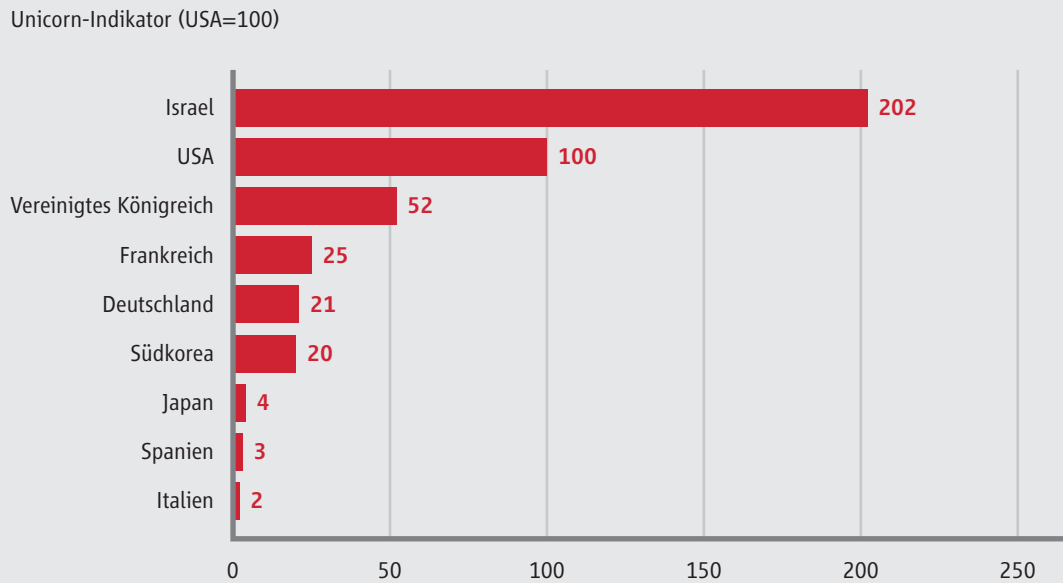
Soweit neue Wertschöpfung nicht durch die Ausdehnung bestehender Aktivitäten, sondern durch Innovationen entsteht, ist es naheliegend, der Entstehung neuer Unternehmen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Gerade für disruptive Innovationen haben Unternehmensgründungen besondere Bedeutung (Bertelsmann-Stiftung (2021)). Allerdings war Deutschland ähnlich wie viele andere europäische Länder in den letzten Jahrzehnten auf diesem Gebiet nicht sonderlich erfolgreich. Das wird deutlich, wenn man die Zahl der Start-up-Unternehmen betrachtet, die seit 2013 „Unicorn-Status“ erlangt haben, die also eine Bewertung von über einer Milliarde Euro erreicht haben. Abbildung 7 illustriert für eine Gruppe führender Industriestaaten, wie viele Unicorns dort jeweils entstanden sind, gemessen an der Wirtschaftsleistung.<sup>6</sup> Deutschland liegt hier im Vergleich zu den anderen dargestellten Volkswirtschaften eher im Mittelfeld. Gemessen an der Wirtschaftsleistung sind seit 2013 in den USA fünfmal so viele Unicorns wie in Deutschland entstanden. In Großbritannien sind es mehr als doppelt so viele, auch Frankreich übertrifft Deutschland, jedoch nur knapp. Zwar gibt es auf diesem Gebiet auch noch deutlich weniger erfolgreiche Volkswirtschaften wie beispielsweise Spanien und Italien, aber insgesamt ist die Bedeutung zumindest der besonders erfolgreichen Neugründungen für die deutsche Volkswirtschaft begrenzt. Das wird auch deutlich, wenn man die absolute Zahl der Unicorns in Deutschland betrachtet (30<sup>7</sup>). Positiv gewendet kann man feststellen, dass hier Steigerungspotenzial besteht, aber dieses Potenzial zu heben, wird erhebliche Anstrengungen erfordern.

5 Siehe dazu etwa Gaston-Breton (2012) sowie Kuo (2022).

6 Der dargestellte Unicorn-Indikator wird wie folgt ermittelt. Es wird die Zahl der Start-up Unternehmen erfasst, die seit 2013 ein Bewertungsniveau von 1 Mrd. EUR überschritten haben. Diese Zahl wird durch das Bruttoinlandsprodukt (gemessen in Kaufkraftparitäten) des Jahres 2019 dividiert. Der daraus resultierende Wert wird für die USA auf 100 normiert. Ein Indikatorwert von bspw. 25 für Frankreich bedeutet also, dass es in den USA pro Einheit Wirtschaftsleistung viermal so viele Unicorn-Start-ups gibt wie in Frankreich.

7 Vgl. CB Insights Research (2023).

Abbildung 7: Entstandene „Unicorns“ im Zeitraum 2013 bis 2019



Quelle: CB Insights Research (2023), eigene Berechnungen.

Die Zahl der entstandenen Unicorns fokussiert auf Start-up-Unternehmen, die sich als erfolgreich erwiesen haben, deren Gründung also schon einige Zeit zurückliegt. Daher liegt die Frage nahe, wie sich in den letzten Jahren die Mobilisierung von Wagniskapital entwickelt hat. Es wäre denkbar, dass durch steigende Wagniskapitalinvestitionen künftig mehr erfolgreiche Start-ups zu erwarten sind. Abbildung 8 zeigt, dass der Anteil der Wagniskapitalinvestitionen zwischen 2013 und 2019 in der Tat in vielen europäischen Ländern zugenommen hat. Das gilt auch für Deutschland. Dennoch befindet sich Deutschland auch bei diesem Indikator eher im unteren Mittelfeld der betrachteten Ländergruppe.

Angesichts der vor allem im Vergleich zu den USA eher verhaltenen Dynamik bei Unternehmensgründungen wird häufig gefordert, in Deutschland und Europa sollten bessere Bedingungen für Unternehmensgründungen

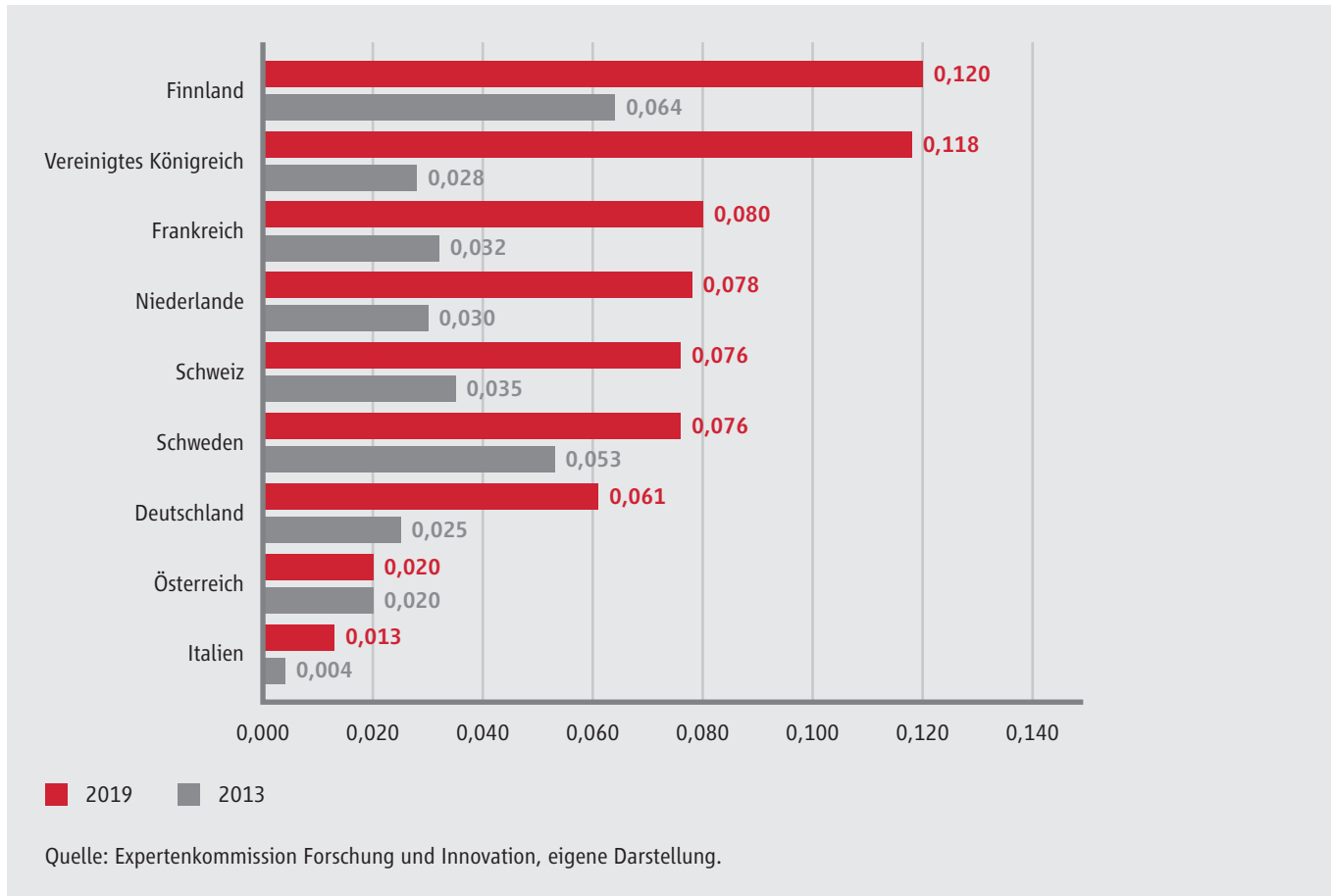
geschaffen werden. Dazu gehören Maßnahmen wie die Entwicklung von Märkten für Venture-Kapital, eine engere Verzahnung von akademischer Forschung und Unternehmertum, Reformen im Steuerrecht, insbesondere im Bereich der Verlustverrechnung<sup>8</sup>, Bürokratieabbau<sup>9</sup> sowie die Vertiefung des Europäischen Binnenmarktes, damit neue Unternehmen ihre Geschäftsmodelle schneller skalieren können.

Diese Forderungen sind berechtigt. Zugleich wird die Stärkung von Unternehmensgründungen allein in Deutschland selbst nach entsprechenden Reformen nicht ausreichen, wenn es darum geht, in anderen Bereichen voraussichtlich entfallende Wertschöpfung auszugleichen. Die Stärkung von Unternehmensgründungen ist in einer wirtschaftspolitischen Strategie zur Bewältigung von Strukturwandel ein wichtiger Baustein, aber nur einer neben anderen.

8 Der Länderindex Familienunternehmen sieht Deutschland bei den steuerlichen Standortbedingungen nur auf Platz 21 von 22 betrachteten Ländern.

9 Zur Analyse der Belastung durch Bürokratie siehe Stiftung Familienunternehmen (2023c), S. 51 ff.

Abbildung 8: Wagniskapitalanteile am Bruttoinlandsprodukt 2013 und 2019 (in Prozent)



### 3. Deutschlands „Hidden Champions“ als Wachstumstreiber

Bei Überlegungen zu der Frage, woher neue Potenziale kommen könnten, die eventuell entfallende Wertschöpfung in energieintensiven Industriezweigen oder der Automobilbranche ersetzen, ist es naheliegend, den Blick auf eine der traditionellen Stärken des Standorts Deutschland zu lenken: den Mittelstand und die Familienunternehmen, insbesondere die sogenannten „Hidden Champions“ oder „heimlichen Weltmarktführer“.<sup>10</sup> Dabei handelt es sich um mittelständische, hoch spezialisierte Unternehmen, die in der Öffentlichkeit oft wenig bekannt und in einer Marktnische Weltmarktführer sind. Dazu gehören viele kleine und mittlere, aber auch einige recht große Unternehmen, häufig handelt es sich

um mittelständische, teils große Familienunternehmen. Simon (1990, 1997) folgend definieren Rammer und Spielkamp (2015, S. 6) Kriterien zur Abgrenzung von Hidden Champions wie folgt:

- „1. Hidden Champions sind Nr. 1 bzw. Nr. 2 auf dem Weltmarkt (später Top 3-Unternehmen) oder Nr. 1 auf dem europäischen Markt (später auf einem Kontinent). Die Marktstellung wird durch den Marktanteil beschrieben bzw. durch den relativen Marktanteil, d. h. dem Verhältnis von eigenem Marktanteil zum Marktanteil des/der stärksten Konkurrenten.
- 2. Der Umsatz liegt unter 1,5 Mrd. DM (später unter 3 Mrd. € bzw. 5 Mrd. €).
- 3. Die Unternehmen haben in der Öffentlichkeit einen geringen Bekanntheitsgrad.“

<sup>10</sup> Vgl. Simon (1990).

Diese Kriterien implizieren, dass die Unternehmensgrößen bei den Hidden Champions weit über das hinausgehen, was sonst als Mittelstand definiert wird. Rammer und Spielkamp (2015) ermitteln in ihrer empirischen Analyse für Deutschland 1.583 Hidden Champions mit durchschnittlich 731 Beschäftigten. Insgesamt stellen diese Unternehmen also rund 1,16 Millionen Arbeitsplätze zur Verfügung. Die Hidden Champions sind nach dieser Untersuchung zu 86 Prozent Industrieunternehmen, 14 Prozent sind dem Dienstleistungssektor zuzuordnen.

Welche Relevanz haben diese Unternehmen in der Debatte über künftige Wertschöpfungspotenziale? Die angeführten Zahlen über die Hidden Champions, unter anderem die 1,16 Millionen Beschäftigten, verdeutlichen, dass hier ein erhebliches, volkswirtschaftlich relevantes Potenzial liegt, neue Wertschöpfung zu ermöglichen. Das gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass unter der großen Zahl an mittelständischen Unternehmen, die bislang nicht zu den Hidden Champions gezählt werden, viele die Chance haben, noch dazu zu werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht spielt dabei auch der Aspekt eine Rolle, dass die Hidden Champions geografisch breit gestreut sind und viele von ihnen in ländlichen Regionen vorzufinden sind.<sup>11</sup> Sie tragen damit dazu bei, das Einkommensgefälle zwischen städtisch und ländlich geprägten Regionen zu begrenzen. Das trägt zur gesellschaftlichen und politischen Stabilität bei. Gleichzeitig ist zu beachten, dass neue Wertschöpfung seit geraumer Zeit zunehmend in urban geprägten Räumen entsteht.<sup>12</sup> Das könnte die in ländlichen Gebieten

angesiedelten Unternehmen vor neue Herausforderungen stellen.

Was ist von wirtschaftspolitischer Seite zu tun, um den Hidden Champions und anderen Unternehmen mit Wachstumspotenzial zu ermöglichen, ihre Aktivitäten auszudehnen oder neue Geschäftsfelder zu erschließen? Zunächst einmal liegt auf der Hand, dass es hier nicht erforderlich ist, bestimmte Unternehmen oder Branchen für zukunftsträchtig zu erklären und zu fördern. Es geht eher darum, dem gesamten breiten Portfolio der Aktivitäten der Hidden Champions Chancen zu bieten. Was sich dann als erfolgreich erweist, wird im marktlichen Wettbewerb entschieden. Dazu müssen die grundlegenden Bedingungen für unternehmerische Tätigkeit verbessert werden. Viele der Hidden Champions würden ihre Aktivitäten ausweiten, wenn insbesondere hinreichend Arbeitskräfte zur Verfügung stünden. Andere Standortprobleme wie Bürokratielasten, hohe Steuern und Mängel in der physischen und digitalen Infrastruktur werden ebenfalls häufig als Investitionshindernisse angeführt.<sup>13</sup>

Wenn hier die Hidden Champions als Gruppe von Unternehmen mit hohem Wertschöpfungspotenzial für die Zukunft beschrieben werden, bedeutet das nicht, dass einzelnen dieser Firmen besondere Unterstützung oder gar Existenzgarantien gewährt werden, wie es bei Industriepolitik durch die Identifikation einzelner Einheiten als „Nationale Champions“ geschieht. Vielmehr ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Wettbewerb und der Druck, sich am Markt zu bewähren, für alle Firmen gleichermaßen aufrechterhalten wird.

## IV. Reformansätze für eine wohlstandssichernde Wirtschaftspolitik

Angesichts der beschriebenen ökonomischen Herausforderungen und Zukunftspotenziale ist absehbar, dass

die Wirtschaftspolitik, wenn sie das Wirtschaftswachstum in Deutschland in den kommenden Jahren stärken

---

11 Siehe dazu Stiftung Familienunternehmen (2023b).

12 Vgl. Fujita und Thisse (2002).

13 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (2023b, 2023c).



will, umfassende wirtschaftspolitische Reformen umsetzen muss, die die Bedingungen für Investitionen, Beschäftigung und Unternehmertum verbessern. Diese Reformen sollten folgende Punkte beinhalten:

1. Private Investitionen von Unternehmen und im Wohnungsbau stärken durch Bürokratieabbau und eine Reform der Unternehmensbesteuerung, die Investitionen entlastet, beispielsweise durch beschleunigte Abschreibungen. Unternehmensgründungen sollten durch die weitere Entwicklung und Förderung von Risikokapitalmärkten unterstützt werden.
2. Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Digitalisierung erhöhen und verstetigen.
3. Durch bessere Erwerbsanreize, insbesondere eine bessere Abstimmung von verschiedenen Sozialtransfers und Reformen der Einkommensbesteuerung sowie vereinfachte Integration von Zuwanderern das Arbeitsangebot stärken.
4. Produktivität steigern durch mehr Bildungsanstrengungen, Förderung von Forschung und Entwicklung, Förderung von Innovationen sowie des flächendeckenden Einsatzes neuer Technologien und engere Verzahnung zwischen Grundlagenforschung und Unternehmertum.
5. Das Energieangebot erhöhen und breit aufstellen, die regulativen Rahmenbedingungen an die verstärkte Rolle erneuerbarer Energien (Plattformökonomie) anpassen und die Energienetze ausbauen.
6. Bei der Dekarbonisierung weniger dirigistisch und kleinteilig vorgehen, mehr Technikneutralität zeigen, den CO<sub>2</sub>-Preis in den Mittelpunkt der Dekarbonisierungspolitik stellen und bei anderen Instrumenten auf Kompatibilität mit dem CO<sub>2</sub>-Preis achten. Überflüssige Gesetze und Regulierungen (z. B. EU-Taxonomie für nachhaltiges Finanzwesen) abschaffen.
7. Im Außenhandel den Abschluss neuer Abkommen (Mercosur) forcieren und den EU-Binnenmarkt stärken.
8. In den Staatsfinanzen durch Ausgabenumschichtung und Reformen der sozialen Sicherungssysteme (z. B. Kopplung des Renteneintrittsalters an Lebenserwartung) Raum für neue Prioritäten (Verteidigung, Infrastruktur, Bildung) schaffen.

Eine derartige umfassende Wachstumsagenda würde die Chance eröffnen, dass traditionelle Wertschöpfungsbereiche der deutschen Wirtschaft, die derzeit schrumpfen, durch eine Expansion in bestehenden oder neu gegründeten Unternehmen ausgeglichen werden.



## Literaturverzeichnis

- Alcácer, J. und W. Chung (2007), Location Strategies and Knowledge Spillovers, *Management Science* 53, S. 760-776.
- Bähr, C., Bothe, D., Brändle, G., Klink, H., Lichtblau, K., Sonnen, L. und B. Zink (2023), Die Zukunft energieintensiver Industrien in Deutschland. Eine Studie von IW Consult und Frontier Economics im Auftrag des Dezernat Zukunft.
- Bertelsmann-Stiftung (2021), Innovative Start-ups in der Initialphase fördern, Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/innovative-start-ups-in-der-initialphase-foerdern>, abgerufen am 18.3.2024.
- CB Insights Research (2023), The Complete List of Unicorn Companies, <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies>, abgerufen am 18.12.2023.
- Expertenkommission für Forschung und Innovation, Anteil der Wagniskapitalinvestitionen am nationalen Bruttoinlandsprodukt von ausgewählten Ländern, <https://www.e-fi.de/dashboard/unternehmensgruendungen/anteil-wagniskapital-bip>, abgerufen am 26.3.2024.
- Falck, O., Goldbeck, M. und T. Lixfeld (2023), Die Grüne Transformation der deutschen Automobilindustrie: Eine Patentdatenanalyse, ifo Studie.
- Fujita, M. und J.-F. Thisse (2002), *Economics of agglomeration: Cities, industrial location, and regional growth*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gaston-Breton, T. (2012), Le plan Calcul, l'échec d'une ambition *Les Echos*, 20. Juli 2012, <https://www.lesechos.fr/2012/07/le-plan-calcul-lechec-dune-ambition-1094199>, abgerufen am 26.2.2024.
- Kuo, L. (2022), Plan Calcul: France's National Information Technology Ambition and Instrument of National Independence, *Business History Review*, Volume 96, Issue 3, Autumn 2022, 589-613.
- Rammer, C. und A. Spielkamp (2015), Hidden Champions – Driven by Innovation, *Empirische Befunde auf Basis des Mannheimer Innovationspanels*, Dokumentation Nr. 15-02.
- Simon, H. (1990), *Hidden Champions: Speerspitze der deutschen Wirtschaft*. Wiesbaden: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB) 60(9), S. 875-890.
- Simon, H. (1997), *Die heimlichen Gewinner: Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer*, 4. Aufl., Frankfurt.
- Stiftung Familienunternehmen (2023a), *Länderindex Familienunternehmen*, 9. Auflage.
- Stiftung Familienunternehmen (2023b), *Die Bedeutung der Familienunternehmen für ländliche Räume. Beitrag zum Wohlstand und Zusammenhalt – Aktualisierte und erweiterte Auflage 2023*.
- Stiftung Familienunternehmen (2023c), *Der Investitionsstandort Deutschland aus Sicht der Familienunternehmen, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen*.



# Sicherung von Wohlstand durch Familienunternehmen

von Prof. Dr. Kay Windthorst

Wir leben in einer Zeit großer Herausforderungen und tiefgreifender Veränderungen. Die COVID-19-Pandemie und der anschließende Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine haben Erschütterungen ausgelöst, die für jeden spürbar sind. Grundsätze, wie die Lösung von Konflikten zwischen Staaten ausschließlich mit friedlichen Mitteln, die als (zu) selbstverständlich und scheinbar unverrückbar vorausgesetzt wurden, sind ins Wanken geraten. Hinzu kommen innere Konflikte in Deutschland, etwa über die Einwanderung und den

Klimaschutz, die zu einer zunehmenden Zersplitterung und Radikalisierung der Gesellschaft führen. Die Wogen dieser Entwicklung erfassen nun auch einen Pfeiler, der seit den Fünfzigerjahren ein wichtiger Garant für politische und gesellschaftliche Stabilität in Deutschland ist: den Wohlstand. Wie dieser künftig gesichert werden kann, ist das übergreifende Thema dieses Jahresheftes. Welchen Beitrag die Familienunternehmen hierzu leisten können, ist der Gegenstand der folgenden Betrachtung.

## I. Weiter Begriff des Wohlstandes

Der verbreitete Gebrauch des Begriffs des Wohlstandes darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich eine allgemein anerkannte Definition zu diesem Begriff bisher nicht durchgesetzt hat. Die Divergenzen entzündeten sich schon bei der Frage, ob Wohlstand und Wohlfahrt gleichbedeutend sind.<sup>1</sup> Beide Begriffe werden nachfolgend im Einklang mit der wohl überwiegenden Ansicht in der Volkswirtschaftslehre als Synonyme verwendet.<sup>2</sup> Entscheidend ist ohnehin nicht diese terminologische Differenzierung, sondern der Bedeutungszusammenhang, in dem der Begriff herangezogen wird.

Der Punkt, an dem der Beitrag von Familienunternehmen zu messen ist. Kennzeichnend für diese Unternehmen ist ihre untrennbare Verbindung mit der Inhaberfamilie mit der Folge, dass bei ihnen zwischen Corporate und Family Governance unterschieden wird.<sup>3</sup> In Politik und Wissenschaft wird verbreitet ein weites Verständnis von Wohlstand favorisiert, das diesen nicht auf materiellen Wohlstand reduziert, sondern eine offenere Interpretation fordert, die auch Elemente des persönlichen Wohlergehens (zum Beispiel Freizeit) sowie soziale und ökologische Aspekte mitumfasst.<sup>4</sup>

### 1. Favorisierung eines weiten Wohlstandsbegriffs

In dieser Untersuchung markiert Wohlstand den Bezugs-

Dieser differenzierte Ansatz ist zu begrüßen, weil Wohlstand sich nicht in ökonomischem Wohlstand erschöpft.<sup>5</sup> Vielmehr spielen Faktoren wie Freiheit, Sicherheit und soziale Teilhabe für das Wohlergehen ebenfalls eine

- 
- 1 Zu den Meinungsverschiedenheiten kann eine Ableitung aus den englischen Begriffen „welfare“ (Wohlfahrt) und „well-being“ (Wohlergehen, Wohlstand) beigetragen haben, wobei die Begriffe im anglo-amerikanischen Sprachraum regelmäßig als Synonyme verwendet werden.
  - 2 Vgl. die Einführung zum Jahresheft der Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): *Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern*, 2024, S. VII; aus rechtlicher Sicht wird eine Differenzierung vorgeschlagen, wonach Wohlstand einen Zielzustand beschreibt, während Wohlfahrt für die Maßnahmen steht, die zu dessen Erreichung ergriffen werden; s. mit Bezug auf den Wohlfahrtsstaat (welfare state) *T. Vesting*, *Staatstheorie*, 2018, Rdn. 246 ff.
  - 3 S. nur *K. Windthorst*, *Die Krisenresilienz des Familienunternehmens: Der Beitrag der Corporate und Family Governance*, 2021, S. 28.
  - 4 *M. T. Eberhardt*, Eine Rekonstruktion des Wohlstands- und Wachstumsbegriffs der deutschen Bundesregierung anhand der Jahreswirtschaftsberichte von 2006 und 2016, in: *U. Roos* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit, Postwachstum, Transformation: Eine Rekonstruktion wesentlicher Arenen und Narrative des globalen Nachhaltigkeits- und Transformationsdiskurses*, 2020, S. 181 (181, 203, 205).
  - 5 Vgl. im Einzelnen unten I. 2.

wichtige Rolle. Das gilt für den Einzelnen wie für die Gesellschaft.<sup>6</sup> Dagegen ist Tendenzen entgegenzutreten, die im Zuge der Aufgabe einer rein materiellen Fixierung des Wohlstandes auch dessen Entkopplung von Wachstum verlangen.<sup>7</sup> Denn Wachstum, also eine bessere Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen, ist eine wesentliche Voraussetzung für den materiellen Wohlstand einer Volkswirtschaft. Sie sichert Beschäftigung, ermöglicht Lohnerhöhungen und ist essenziell für die Finanzierung des Sozialstaates.<sup>8</sup>

Die Öffnung des Wohlstandsbegriffs für immaterielle Elemente darf nicht als Hebel missbraucht werden, um eine Abkehr von der Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums zu legitimieren. Die materielle und die immaterielle Seite des Wohlstandes dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, da sie sich nicht ausschließen, sondern ergänzen. Kommt es gleichwohl zu Zielkonflikten, sind die kollidierenden Elemente in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Das gilt insbesondere für die Trias aus wirtschaftlichem Erfolg, sozialen und ökologischen Belangen.<sup>9</sup>

## 2. Materieller und immaterieller Wohlstand

Der materielle Wohlstand ist durch die Herstellung und Verfügbarkeit materieller Güter gekennzeichnet. Im kollektiven Sinne, also bezogen auf die Gesellschaft, wird er vor allem mit Hilfe des Bruttoinlandsproduktes, das heißt dem Wert der in einem bestimmten Zeitraum hergestellten Güter und Dienstleistungen, gemessen.<sup>10</sup> Dagegen geht es bei Wohlstand im individuellen Sinne

um den Lebensstandard des Einzelnen. Indikatoren hierfür sind die Güter und finanziellen Mittel, über die er verfügen kann.

Versteht man Wohlstand als Wohlergehen des konkreten Individuums, wird klar, dass er nicht auf diese materielle Seite beschränkt werden kann. Das zeigt schon das sogenannte Easterlin Paradoxon. Danach ist „das Pro-Kopf-Einkommen in den Industrieländern seit den 50er Jahren zwar stark gestiegen. Die Menschen wurden seither jedoch mit ihrem Leben nicht zufriedener.“<sup>11</sup> Materieller Wohlstand der Einzelnen führt somit nicht zwingend zu mehr Zufriedenheit. Stellt man auf den Wohlstand im kollektiven Sinne ab, greift eine rein materielle Sichtweise ebenfalls zu kurz. Denn sie bildet weder soziale Fragen, etwa einer Verteilungsgerechtigkeit, noch ökologische Aspekte, wie einen übermäßigen Verbrauch begrenzter Ressourcen, angemessen ab.<sup>12</sup>

Wohlstand beinhaltet somit neben der materiellen auch eine immaterielle Komponente. Sie wird durch eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren ausgefüllt. Dazu zählen beispielsweise individuelle Gesundheit, ein funktionierendes Gesundheitssystem, Zugang zu Angeboten der Ausbildung und Bildung, Teilhabe am sozialen Leben, Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit sowie Schutz von Klima und Umwelt. Im Mittelpunkt immateriellen Wohlstandes stehen Lebensqualität, Lebensperspektiven und Lebenszufriedenheit.<sup>13</sup> Zwar ist zuzugeben, dass diese Faktoren stark von der spezifischen Sichtweise des Einzelnen abhängen und generell schwierig zu messen sind. Dies nimmt ihnen aber nicht die Bedeutung für

6 Zur individuellen und kollektiven Seite des Wohlstandsbegriffs s. Einführung zum Jahresheft (FuBn. 2), S. 51.

7 In diese Richtung *M. T. Eberhardt* (FuBn. 4), S. 203 ff.

8 *R. Clement u. a.*, *Angewandte Makroökonomie*, 6. Aufl. 2023, S. 408.

9 Dazu im Zusammenhang mit der ökologischen Transformation von Familienunternehmen *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 (80 ff.).

10 Vgl. *S. Winter*, *Staatslexikon: Volk – Zweites Vatikanisches Konzil*, Bd. VI, 8. Aufl. 2021, S. 433.

11 *M. A. Höfer*, *Der Glücksatlas und die 4G*, in: *C. Haigst/T. Kohlstruck* (Hrsg.), *Fiskalische Nachhaltigkeit: Von der ökonomischen Theorie zum politischen Leitbild – Festschrift für Bernd Raffelhüschen zum 65. Geburtstag*, 2022, S. 161 (164); s. auch *S. Winter* (FuBn. 10), wo auch auf andere Indikatoren für Wohlstand, etwa die Lebenserwartung oder das Bildungsniveau, hingewiesen wird.

12 *M. T. Eberhardt* (FuBn. 4), S. 203, 205.

13 Vgl. *S. Winter* (FuBn. 10), S. 433; zur Bedeutung von nachhaltigem Wachstum für den Wohlstand *R. Clement u. a.* (FuBn. 8), S. 421 ff.

das gebotene umfassende Verständnis von Wohlstand, das ohne diese Elemente unvollständig wäre.

## II. Sicherung von Wohlstand

Von der Diskussion um Inhalt und Messung von Wohlstand (dazu oben I.) ist die Frage abzugrenzen, wie ein weit verstandener Wohlstand gesichert werden kann. Der Blick richtet sich dabei auf die Akteure (dazu unten 1.) und die Vorgaben des Verfassungs- und Unionsrechts (dazu unten 2.).

### 1. Private und staatliche Akteure

Bei der Sicherung von Wohlstand wirken unterschiedliche Akteure mit. Diese sind auf der einen Seite Privatpersonen, also natürliche und juristische Personen des Privatrechts, insbesondere Unternehmen. Auf der anderen Seite sind der Staat, also der Bund und die Länder, die Kommunen (Gemeinden und Landkreise) sowie die Kammern (IHKs und HwKs) und die Europäische Union als rechtsfähiger Staatenverbund hervorzuheben. Diese Akteure folgen unterschiedlichen Entscheidungsrationitäten und Handlungsmaximen.

Private Akteure handeln aufgrund originärer Freiheitsgewährleistungen, die grundrechtlich garantiert sind. Daher legen sie die Ziele ihres Handelns und die hierfür eingesetzten Mittel im Rahmen der Rechtsordnung selbst fest. Bei wirtschaftlichem Tätigwerden steht die Steigerung des eigenen privaten Nutzens im Vordergrund oder spielt zumindest eine wichtige Rolle.<sup>14</sup>

Dagegen handeln staatliche Akteure auf Grund und im Rahmen von Kompetenzen. Sie nehmen öffentliche Aufgaben, also Angelegenheiten, deren Erfüllung im Interesse der Allgemeinheit liegt, wahr, ihre Tätigkeit dient dem Gemeinwohl. Staatliche Akteure unterliegen dabei (verfassungs-)rechtlichen Bindungen, wesentliche Ziele sind durch das Grundgesetz vorgegeben.<sup>15</sup>

Diese Unterschiede – privatnützige Freiheitsentfaltung versus gemeinnützige Kompetenzausübung – erfordern Klarheit darüber, wie private und staatliche Akteure bei der Sicherung von Wohlstand zusammenwirken. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist diese Schlüsselfrage der Gegenstand verschiedener Wohlfahrtstheorien.<sup>16</sup> Darauf wird an anderer Stelle näher eingegangen.<sup>17</sup> Aus rechtlicher Sicht ergeben sich wesentliche Determinanten aus dem Grundgesetz und dem Unionsrecht. Sie senden wichtige Impulse für die Wohlstandssicherung und setzen den Rahmen für das Zusammenspiel zwischen privaten und staatlichen Akteuren in diesem Bereich.

### 2. Verfassungs- und unionsrechtliche Vorgaben

a) Kein expliziter Auftrag zur Wohlstandssicherung  
Weder das Grundgesetz noch das Unionsrecht enthalten einen expliziten Auftrag zur Sicherung des Wohlstandes.

---

14 Zur Bedeutung des Eigeninteresses mit Bezug auf *Adam Smiths* Konzept eines ökonomischen Liberalismus *M. Meier*, Ein „More Realistic Approach“?: Zu den Möglichkeiten und Grenzen der verhaltensökonomischen Analyse des Wettbewerbsrechts, 2021, S. 94 ff.; anders verhält es sich bei gemeinnützigen Unternehmen, auf die aber im Kontext der Sicherung von Wohlstand nicht näher eingegangen werden soll.

15 Dazu im Zusammenhang mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland *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 (105).

16 Dabei werden unter anderem die ältere Wohlfahrtstheorie, die Paretianische Wohlfahrtstheorie und die neuere Wohlfahrtstheorie unterschieden, vgl. *S. Winter* (FuBn. 10), S. 433 ff.; aus staatstheoretischer Sicht *T. Vesting* (FuBn. 2), Rdn. 246 ff.

17 Siehe die Beiträge von *G. Felbermayr*, Die neue Weltordnung: Wie den deutschen Wohlstand wahren?, und *C. Fuest*, Reformansätze für eine wohlstandssichernde Wirtschaftspolitik, in diesem Heft.

Das Grundgesetz hat bewusst davon abgesehen, soziale Ansprüche als Grundrechte auszuformen.<sup>18</sup>

b) Sozialstaatsprinzip und Wohlstandssicherung  
Allerdings bekennt das Grundgesetz sich im Sozialstaatsprinzip der Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG zur Notwendigkeit eines Schutzes der sozial Schwächeren und zu einer gerechten Sozialordnung.<sup>19</sup> Dabei handelt es sich um ein für die gesamte Staatsgewalt verbindliches Staatsziel, dem mit dem Gebot der Verteilungsgerechtigkeit ein wesentliches Element der Wohlstandssicherung entnommen werden kann. Denn diese Gerechtigkeit als Ausdruck der übergreifenden Forderung nach einer gerechten Sozialordnung betrifft auch und gerade die Verteilung von Gütern, also den materiellen Wohlstand.<sup>20</sup>

Die Verwirklichung dieses Staatszieles wird dem Gesetzgeber zugewiesen, der dabei über einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum verfügt.<sup>21</sup> Dieser Spielraum wird in Bezug auf die Wohlstandssicherung durch die aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums,<sup>22</sup> grundrechtliche Schutzpflichten, insbesondere von Leben und

Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG beschränkt. Neben diese Untergrenze tritt eine Obergrenze, die sich aus den Freiheitsgrundrechten, etwa der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG<sup>23</sup> in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie dem rechtsdogmatischen Gebot der Folgerichtigkeit ergibt.<sup>24</sup> Sie schützt die privaten Akteure, insbesondere Unternehmen, vor übermäßigen Eingriffen des Staates zur Sicherung von Wohlstand.

c) Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und Wohlstandssicherung

Weitere verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Wohlstandssicherung resultieren aus dem Gebot des Art. 109 Abs. 2 GG. Danach ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Dieses wirtschaftswissenschaftlich inspirierte Staatsziel wird durch das Stabilitätsgesetz konkretisiert.<sup>25</sup> Sein § 1 sieht vor, dass Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum

18 Dagegen deutet der Wortlaut einzelner Bestimmungen in der Verfassung des Freistaates Bayern auf soziale Grundrechte hin, s. etwa Art. 128 Abs. 1 BayVerf., der den Anspruch jedes Bewohners Bayerns vorsieht, eine seinen erkennbaren Fähigkeiten und seiner inneren Berufung entsprechende Ausbildung zu erhalten; vgl. auch Art. 106 Abs. 1 BayVerf., wonach jeder Bewohner Bayerns Anspruch auf eine angemessene Wohnung hat; der Bayerische Verfassungsgerichtshof spricht den genannten Artikeln jedoch den Charakter eines Grundrechts ab, s. BayVerfGH, BayVerfGHE 58, 94 (104) = BeckRS 2005, 19022 Rdn. 57 (hinsichtlich Art. 106 Abs. 1 BayVerf.); BayVerfGH, BayVBl. 2015, 46 Rdn. 31, 53 (hinsichtlich Art. 128 Abs. 1 BayVerf.); zur Kritik an dieser Auslegung J. F. Lindner, in: ders./M. Möstl/H. A. Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 106 Rdn. 3; M. Möstl, in: J. F. Lindner/M. Möstl/H. A. Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 128 Rdn. 5.

19 Näher dazu mit Bezug auf die Sicherung des Wohlstandes U. Di Fabio, Wohlstand und Verfassung, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Wie wir Deutschlands Wohlstand sichern, 2024, III. 2.

20 U. Di Fabio (Fußn. 19), III.

21 BVerfGE 123, 267 (362 f.).

22 Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich „der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“ (BVerfGE 125, 175 Rdn. 135).

23 Zur Bedeutung der Berufsfreiheit als zentrale Koordinate staatlicher Wirtschaftspolitik M. Burgi, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2019, Art. 12 Abs. 1 Rdn. 62.

24 Vgl. BVerfGE 125, 175 Rdn. 139; aus dem Schrifttum P. Kirchhof, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 181 Rdn. 214; R. Eckhoff, „Steuergerechtigkeit“ als verfassungsrechtliches und steuerpolitisches Argument, StuW 2016, 207 (210).

25 M. Rodi, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2014, Art. 109 Rdn. 154 m.w.Nachw.



beitragen müssen. Elemente dieses sogenannten „magischen Vierecks“ betreffen wesentliche Voraussetzungen der Wohlstandssicherung. Das gilt insbesondere für die Preisstabilität, die Beschäftigung und das nachhaltige Wirtschaftswachstum.<sup>26</sup> Sein Akzent liegt auf den marktwirtschaftlichen Voraussetzungen für die Sicherung von Wohlstand, während das Sozialstaatsprinzip insoweit die Verteilungsgerechtigkeit und soziale Belange betont.

In die gleiche Richtung gehen unionsrechtliche Direktiven. Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 EUV verlangen Preisstabilität, ausgewogenes Wirtschaftswachstum, eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und die Förderung sozialer Gerechtigkeit und sozialen Schutzes.<sup>27</sup>

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Ziele des Vertrages über die Europäische Union und die Vorgaben des Grundgesetzes zur Sicherung von Wohlstand drei gemeinsame Merkmale aufweisen: Zum einen hat der Auftrag des Staates zur Wohlstandssicherung eine freiheitliche marktwirtschaftliche Komponente und eine soziale Komponente; Letztere wird auch durch Aspekte der Gerechtigkeit und Gleichheit beeinflusst. Zum anderen müssen die auf wirtschaftliche Freiheitsentfaltung und soziale Verantwortung gerichteten Ziele durch den Gesetzgeber konkretisiert werden, der dabei Konflikte zwischen ihnen auflösen oder hierfür zumindest Vorkehrungen vorsehen muss. Schließlich hängt die Frage, wie diese Zielkonflikte bewältigt werden, maßgeblich von dem jeweiligen Wirtschaftssystem ab. Dieser Zusammenhang zwischen Wirtschaftsordnung und Wohlstandssicherung ist vor allem für die Umsetzung des Zieles, Wohlstand zu sichern, relevant.

d) Konnex zwischen Wohlstandssicherung und Wirtschaftsordnung

Das Grundgesetz verzichtet darauf, eine bestimmte Wirtschaftsordnung verfassungskräftig vorzugeben (dazu unten aa)). Allerdings enthalten Verfassungs- und Unionsrecht bindende Gewährleistungen, die den möglichen Ausgestaltungen des Wirtschaftssystems durch den Gesetzgeber Grenzen ziehen (dazu unten bb)). In diesem Rahmen hat sich die soziale Marktwirtschaft etabliert und bewährt (dazu unten cc)). Allerdings wird zunehmend gefordert, dieses Modell zu einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft weiterzuentwickeln, in der ökologische Aspekte eine wichtige Rolle spielen (dazu unten dd)). Noch nicht abschließend geklärt ist, welche Folgen dies für die Sicherung von Wohlstand hat (dazu unten 3.).

aa) Keine Festlegung einer bestimmten Wirtschaftsordnung durch das Grundgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat schon in einer frühen Entscheidung den Grundsatz festgelegt, dass das Grundgesetz wirtschaftspolitisch neutral ist und hält bis heute daran fest. Der Gesetzgeber darf „jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachtet.“<sup>28</sup> Das Grundgesetz fixiert somit kein bestimmtes Wirtschaftssystem, sondern überlässt diese Entscheidung in den verfassungsrechtlichen Grenzen den demokratisch legitimierten Instanzen. Diese Grenzen resultieren insbesondere aus den Wirtschaftsgrundrechten, also der Privatautonomie (Art. 2 Abs. 1 GG), der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG), der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) sowie den Gewährleistungen des Art. 109 Abs. 2 und 3 GG. Sie statuieren „ein ‚Koordinatensystem‘ für das wirtschaftspolitische Handeln des Staates.“<sup>29</sup>

26 Näher dazu U. Di Fabio (FuBn. 19), III. 1.

27 Dazu noch im Zusammenhang mit der Wirtschaftsordnung in Deutschland unten II. 2. d) bb).

28 BVerfGE 7, 377 (400); s. auch BVerfGE 30, 292 (315); 57, 139 (167).

29 M. Burgi (FuBn. 23), Art. 12 Abs. 1 Rdn. 60 (Hervorhebungen im Original).

Daher kann ein Auftrag zur Sicherung von Wohlstand nicht aus der Festlegung einer bestimmten Wirtschaftsordnung im Grundgesetz abgeleitet werden, da eine solche nicht existiert. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass Wohlstand eine wesentliche tatsächliche Voraussetzung für die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten darstellt, staatliche Wohlstandssicherung somit auch „Freiheitsvorsorge“ ist.<sup>30</sup> Daneben spielt Wohlstand eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität. Die Sicherung von Wohlstand ist somit auch ein wesentlicher Faktor für eine funktionierende Demokratie.<sup>31</sup> Damit stellt sich die Frage, welche wirtschaftspolitische Systementscheidung den verfassungsrechtlichen Gewährleistungen am besten entspricht.

*bb) Gewährleistung wesentlicher Elemente einer sozialen Marktwirtschaft*

Die für das Wirtschaftssystem relevanten Vorgaben des Grundgesetzes lassen zwei Leitlinien erkennen: Die Garantie individueller Freiheiten durch die Grundrechte als Ausgangspunkt und sozialstaatliche Gewährleistungen als weiteres Element, wenn ein Eingreifen des Staates zum Schutze der Schwächeren, etwa in Notlagen, also aus sozialen Gründen erforderlich ist.

Die freiheitlichen Gewährleistungen können sich am besten in einem marktwirtschaftlichen System entfalten. Der Markt ist durch den freien Austausch von Gütern gekennzeichnet. *Conditio sine qua non* hierfür ist die Entscheidungsfreiheit privatautonomer

Wirtschaftssubjekte, die durch die Freiheitsgrundrechte verbürgt wird.<sup>32</sup> Das notwendige komplementäre soziale Element bei der rechtlichen Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung wird im Attribut „soziale“ (Marktwirtschaft) abgebildet. Im Rahmen dieser Wirtschaftsform können sich somit individuelle Freiheit und soziale Verantwortung entfalten.

Wesentliche Merkmale sind ein durch Angebot und Nachfrage geprägter Markt mit grundsätzlich unreglementierter Preisbildung, ein offener funktionierender Wettbewerb, Produktionsmittel in Privateigentum, ein freier Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme. Der Staat sichert dieses Zusammenspiel zwischen Freiheit, Verantwortung und Solidarität aktiv durch wettbewerbs-, konjunktur- und sozialpolitische Maßnahmen.<sup>33</sup> Diese Sichtweise wird durch das Unionsrecht gestützt und weiter konkretisiert. Es bekennt sich expliziter als das Grundgesetz zu einer offenen wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, deren wesentliche Elemente freier Wettbewerb, Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt sind.<sup>34</sup>

*cc) Weiterentwicklung zu einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft*

Zunehmende Relevanz gewinnt die Frage, ob 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>35</sup> In Bezug auf Unternehmen wird

30 R. Herzog, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 72 Rdn. 78.

31 Zu diesem Zusammenhang O. Depenheuer, Setzt Demokratie Wohlstand voraus?, Der Staat 33 (1994), S. 329 ff., insbes. S. 338.

32 S. zu diesem Konnex U. Di Fabio, Industriepolitik und Grundgesetz, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Industriepolitik in Deutschland und der EU, 2020, S. 1 (12).

33 Vgl. dazu U. Di Fabio (FuBn. 32), S. 12; ders., 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 (12 f.).

34 Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV, Art. 119 Abs. 1, 120 AEUV; dazu M. Dreher, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsrecht, JZ 2014, 185 (187 f.); J. P. Terhechte, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 53. EL 2014, Art. 3 EUV Rdn. 47 f.; P. Kirchhof, in: U. Kischel/H. Kube, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 18 Rdn. 73; ausführlich auch zur Bedeutung der subjektiv-rechtlichen Unionsgrundrechte und Grundfreiheiten F. Becker, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 25 Rdn. 48 ff.

35 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. 9), S. 90, ebd. auch zu anderen Facetten des Nachhaltigkeitsbegriffs.

dieses Thema vor allem unter dem Aspekt einer ökologischen Transformation diskutiert.<sup>36</sup>

Befürworter dieses Konzepts führen das verbindliche Staatsziel des Art. 20a GG an. Danach muss der Staat auch in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen schützen. Das Bundesverfassungsgericht versteht dies in seinem Beschluss zum Klimaschutzgesetz als objektivrechtliche Verpflichtung zum Klimaschutz.<sup>37</sup> Daneben leitet das Gericht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine Pflicht des Staates ab, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Diese Schutzpflicht greift nicht erst ein, wenn die Verletzungen eingetreten sind, sondern ist auch in die Zukunft gerichtet. Sie besteht als objektivrechtliche Gewährleistung in Form einer intergenerationellen Schutzpflicht auch gegenüber künftigen Generationen.<sup>38</sup>

Das Unionsrecht enthält auch in Bezug auf die ökologische Nachhaltigkeit konkretere Festlegungen. Es verlangt eine nachhaltige Entwicklung und betont die Notwendigkeit eines Klima- und Umweltschutzes sowie des effizienten und sparsamen Einsatzes natürlicher Ressourcen. Diese Kernelemente ökologischer Nachhaltigkeit ergänzen die Forderungen nach einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum und nach Preisstabilität.<sup>39</sup> Sie müssen bei der Festlegung und Durchführung der Wirtschaftspolitik angemessen berücksichtigt werden.<sup>40</sup>

Die verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben legen somit eine soziale und nachhaltige Marktwirtschaft als Leitbild nahe. Das schließt eine staatliche Planwirtschaft ebenso aus wie eine Marktwirtschaft, die soziale Belange

und ökologische Nachhaltigkeit nicht oder zumindest nicht in dem mindestens erforderlichen Maße berücksichtigt. Umstritten ist weniger dieses Wirtschaftssystem als solches als die Frage, wie in diesem System mit Konflikten zwischen freier wirtschaftlicher Entfaltung auf offenen Wettbewerbsmärkten, sozialer Verantwortung und ökologischer Nachhaltigkeit umzugehen ist.

Das gilt insbesondere für das Zusammenspiel von unternehmerischer Freiheit und ökologischer Nachhaltigkeit. Zwar ist ökologische Nachhaltigkeit nicht von vornherein ein Fremdkörper in der unternehmerischen Entscheidungsrationalität. Das zeigt schon der Umstand, dass viele Unternehmen eine Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt haben, die Teil der Unternehmensstrategie ist.<sup>41</sup> Dies schließt aber Konflikte zwischen wirtschaftlicher Rentabilität und ökologischer Nachhaltigkeit nicht aus. Wie ist mit diesen Konflikten umzugehen? Das soll unter dem Gesichtspunkt einer Wohlstandssicherung in einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft erörtert werden (dazu unten 3. c)).

### 3. Wohlstandssicherung in einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft

Die Sicherung von Wohlstand im System einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft muss innerhalb eines rechtlichen Rahmens verwirklicht werden, dessen Eckpunkte durch wirtschaftliche Freiheit sowie soziale und ökologische Verantwortung markiert werden. Dabei bilden die Freiheitsgewährleistungen den Ausgangspunkt (dazu unten a)). Konflikte mit sozialen und ökologischen Belangen müssen gemäß dem Prinzip der praktischen Konkordanz so gelöst werden, dass die kollidierenden

---

36 Ausführlich dazu K. Windthorst (FuBn. 9), S. 73 ff., speziell zur ökologischen Nachhaltigkeitsstrategie von Familienunternehmen, S. 92 ff.

37 BVerfG, NJW 2021, 1723 Rdn. 193, 197 ff.; dazu J. Christ, Der Klimabeschluss des BVerfG – mögliche Konsequenzen und Handlungsalternativen, NVwZ 2023, 1193 ff.

38 BVerfG, NJW 2021, 1723 Rdn. 146, 148.

39 Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV, Art. 11, 119 Abs. 1 und 2, 120 AEUV; aus dem Schrifttum C. Callies/M. Dross, Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik, ZUR 2020, 456 (457); W. Kahl, in: R. Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 11 AEUV Rdn. 23; W. Durner, in: R. Landmann/G. Rohmer, Umweltrecht, 76. EL 2015, Kapitel 1 Rdn. 58.

40 Zu den Auswirkungen s. K. Windthorst (FuBn. 9), S. 88, wo betont wird, dass das Unionsrecht einer ökologischen Transformation der Wirtschaft durch hoheitliche Steuerung keine engeren Grenzen als das Grundgesetz zieht.

41 K. Windthorst (FuBn. 9), S. 86.

Interessen sich weitestmöglich entfalten können (dazu unten b) und c)).<sup>42</sup> Dies betrifft insbesondere die Frage, wie der Staat die Sicherung von Wohlstand im Falle solcher Konflikte gewährleisten kann.

#### a) Wirtschaftliche Freiheit als Ausgangspunkt

Die Freiheit des Einzelnen ist der Ausgangspunkt für die Sicherung von Wohlstand.<sup>43</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>44</sup> Diese Freiheit ist zwar nicht unbegrenzt, sondern kann vom Staat beschränkt werden. Das erfordert aber einen hinreichend gewichtigen sachlichen Grund, der sich in einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft vor allem aus schützenswerten sozialen und ökologischen Belangen ergeben kann. Außerdem muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden.

Diese Möglichkeit des Staates zur Begrenzung wirtschaftlicher Freiheit ändert aber nichts an dem Grundsatz, dass die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen primär durch private Akteure erfolgen muss. Der Staat ist schon aus rechtlichen Gründen daran gehindert, Wohlstand zu sichern, indem er selbst ausschließlich oder überwiegend die hierfür erforderlichen Güter und Dienstleistungen herstellt. Dies würde eine zentralistische staatliche Planwirtschaft oder zumindest weitreichende staatliche Monopole voraussetzen, die weder mit den Freiheitsgewährleistungen der

Grundrechte des Grundgesetzes noch mit der Konzeption eines Binnenmarktes in der Europäischen Union vereinbar wäre, der einen freien Wettbewerb impliziert. Zudem zeigen die historischen Erfahrungen mit solchen dirigistischen Wirtschaftssystemen, dass der Staat es auch aus tatsächlichen Gründen nicht dauerhaft schafft, einen angemessenen Wohlstand zu sichern und zu fördern, indem er die hierfür nötigen Güter selbst produziert und bereitstellt.<sup>45</sup> In einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft muss dies vielmehr grundsätzlich durch gesellschaftliche Kräfte auf der Basis von grundrechtlichen Freiheiten, Wettbewerb und Markt realisiert werden.

#### b) Individuelle Freiheit und soziale Verantwortung

Das Primat einer Wohlstandssicherung durch private Akteure in Entfaltung grundrechtlicher Gewährleistungen steht nicht im Widerspruch zu sozialer Verantwortung. Diese ist vielmehr durch das soziale Staatsziel garantiert und Bestandteil des weiten Begriffsverständnisses von Wohlstand.<sup>46</sup> Die bei der Einführung der Arbeitnehmermitbestimmung Mitte der Siebzigerjahre geäußerten Befürchtungen, dass es zu unüberbrückbaren Zielkonflikten zwischen sozialen und wirtschaftlichen Belangen kommen werde, die die betroffenen Unternehmen schwächen, haben sich nicht bewahrheitet. Vielmehr ist es den Tarifpartnern in den meisten Fällen gelungen, einen angemessenen Ausgleich zu finden.<sup>47</sup> Angesichts der aktuellen Streikwelle in Deutschland ist zu hoffen, dass die Beteiligten sich des Nutzens dieses Ausgleichsmechanismus wieder stärker bewusst werden. Andernfalls könnte der Gesetzgeber sich zu Einschränkungen des Arbeitskampfrechts zumindest

---

42 Zur Bedeutung des Prinzips praktischer Konkordanz bei Konflikten zwischen Wirtschaftlichkeit und ökologischer Nachhaltigkeit K. Windthorst (FuBn. 9), S. 86.

43 Vgl. O. Depenheuer (FuBn. 31), S. 339 f., 344; H. F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28 Rdn. 57.

44 S. oben II. 2. d) aa).

45 Vgl. U. Di Fabio (FuBn. 19), III. 2., der darauf hinweist, dass eine sozialistische Planwirtschaft auch dem Sozialstaatsziel des Grundgesetzes widerspräche.

46 Näher dazu oben I. 1., II. 2. b).

47 K. Windthorst (FuBn. 9), S. 87.

in essenziellen Infrastrukturbereichen wie dem Eisenbahnverkehr veranlasst sehen.<sup>48</sup>

Im Rahmen von Beschäftigungsverhältnissen liegt die Wahrnehmung der sozialen Verantwortung somit primär bei den Beteiligten, also den Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie ihren Vertretern. Im Hinblick auf den Mangel an Fachkräften in vielen Bereichen liegt die Wahrung sozialer Belange, etwa durch attraktive Arbeitsbedingungen (zum Beispiel flexible Arbeitszeitmodelle), nicht nur im Interesse der Beschäftigten, sondern auch im Interesse der Unternehmen.<sup>49</sup> Der Staat kann sich daher im Wesentlichen darauf beschränken, einen gesetzlichen Rahmen zu setzen, der vor allem einem Ungleichgewicht der Kräfte entgegenwirkt.<sup>50</sup>

Daneben spielen soziale Belange als Ziel der Wohlstandssicherung unabhängig vom Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses eine Rolle, wenn Personen nicht selbst für einen angemessenen Lebensunterhalt sorgen können, etwa infolge einer Erkrankung. In diesen Fällen muss der Staat aufgrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs der Betroffenen auf ein menschenwürdiges Existenzminimum dafür sorgen, dass ihnen die hierfür erforderlichen Leistungen bereitgestellt werden (zum Beispiel Wohnraum) oder sie die notwendigen finanziellen Mittel erhalten.<sup>51</sup> Dies erfolgt im Rahmen der Sozialgesetzgebung und -verwaltung.<sup>52</sup> Die Sicherung von

Wohlstand wird in diesem Bereich durch die Grundsätze der Solidarität der Gemeinschaft mit sozial Schwächeren und dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit geleitet. Letzteres hat in der Regel einen subsidiären Schutz zur Folge, soweit der Einzelne nicht selbst für seinen Lebensunterhalt sorgen kann.<sup>53</sup>

#### c) Freier Markt und ökologische Nachhaltigkeit

In einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft spielen neben sozialen auch ökologische Belange eine wichtige Rolle. Der Erhalt der Natur, der Schutz der Umwelt und der sparsame Umgang mit knappen natürlichen Ressourcen werden zum Teil sogar als notwendige Voraussetzung von materiellem Wohlstand erachtet.<sup>54</sup> Sie sind jedenfalls Elemente des immateriellen Wohlstandsbegriffs.<sup>55</sup> Umstritten ist weniger ihre grundsätzliche Anerkennung als die Frage, wer diese Belange in welcher Weise sichern muss. Dieses Thema geht über den Bereich der Wohlstandssicherung hinaus. Es geht um die grundsätzliche Frage, wie ökologische Nachhaltigkeit und wirtschaftliche Prosperität als Grundlage materiellen Wohlstandes gewährleistet werden können.<sup>56</sup> Projiziert auf das einzelne Unternehmen wird dies unter dem Aspekt einer ökologischen Transformation diskutiert.<sup>57</sup>

Dabei werden insbesondere Art und Reichweite der regulatorischen Maßnahmen des Staates kontrovers diskutiert. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die

48 Vgl. zuletzt den Vorstoß der FDP, Tagesschau, FDP rüttelt am Streikrecht, Stand: März 2024, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/bahnstreik-streikrecht-fdp-100.html>.

49 Zu den Maßnahmen im Hinblick auf den Mangel an Facharbeitskräften für die digitale Transformation Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Fachkräfte für die digitale Transformation – Potenziale heben im Inland und Ausland, 2. Aufl. 2023, S. 107 ff.

50 BVerfGE 146, 71 Rdn. 146; BAG, NZA 2021, 1121 Rdn. 49; W. Hromadka/F. Maschmann, Arbeitsrecht, Bd. 2: Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten, 8. Aufl. 2020, § 11 Rdn. 9; zum zunehmenden staatlichen Zugriff auf die Arbeitsbedingungen R. Richardi/F. Bayreuther, Kollektives Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2023, § 2 Rdn. 34.

51 S. zu diesem Anspruch schon oben II. 2. b).

52 Der Gesetzgeber sieht etwa die Grundsicherung für Arbeitssuchende im SGB II („Bürgergeld“) und verschiedene Formen der Sozialhilfe im SGB XII (z. B. die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“) sowie einen Anspruch auf Wohngeld im WoGG vor. Daneben finden sich Maßnahmen zur Vorsorge, etwa die gesetzliche Rentenversicherung nach dem SGB VI. Eine umfassende Übersicht bietet das BMAS, Soziale Sicherung im Überblick, Stand: Juli 2023, abrufbar unter <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a721-soziale-sicherung-ueberblick.html>.

53 Allgemein zur Subsidiarität staatlicher Wohlstandssicherung H. F. Zacher (Fußn. 43), § 28 Rdn. 27; H. H. Rupp, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 23 Rdn. 51 ff.

54 Vgl. E. Lohse, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 2022, § 26 Rdn. 1.

55 Dazu schon oben I. 2.

56 S. zu Konzepten für eine Lösung dieses Konflikts K. Windthorst (Fußn. 9), S. 84 ff.

57 Vgl. mit besonderem Bezug zu Familienunternehmen K. Windthorst (Fußn. 9), S. 92 ff.

Vorgaben der EU, die einen stark dirigistisch geprägten Ansatz verfolgt.<sup>58</sup> Auch insoweit ist für die Sicherung ökologischer Elemente des Wohlstands von der grundrechtlich geschützten wirtschaftlichen Freiheitsentfaltung des Einzelnen auszugehen. Allerdings ist ökologische Nachhaltigkeit vielfach schon Bestandteil der unternehmerischen Entscheidungsrationalität, sodass kein Konflikt entsteht. Sie garantiert zwar per se nicht automatisch und zwingend wirtschaftlichen Erfolg. Aber ohne ökologische Nachhaltigkeit ist eine ökonomische Rentabilität auf Dauer kaum zu realisieren.<sup>59</sup>

Im Übrigen ist für die Sicherung ökologischer Nachhaltigkeit durch staatliche Maßnahmen daran zu erinnern, dass unternehmerische Entscheidungsfreiheit in einem

offenen Markt unions- und verfassungsrechtlich garantiert und eine wesentliche Voraussetzung für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ist. Staatliche Regulierung sollte daher zunächst darauf angelegt sein, diese Kräfte zu schützen und zu fördern, etwa durch finanzielle Anreize für Forschung und Entwicklung. Regulatorische Zwangsmaßnahmen dürfen erst eingesetzt werden, wenn der Markt und der dort stattfindende Wettbewerb die ökologischen Nachhaltigkeitsziele nicht verwirklichen können.<sup>60</sup> Das schließt zeitlich begrenzte, zielgenaue staatliche Maßnahmen nicht aus, sofern durch sie diese Marktmechanismen angestoßen und gefördert werden sollen, um Ziele ökologischer Nachhaltigkeit als Teil des Wohlstandes zu realisieren.<sup>61</sup>

### III. Die Rolle von Familienunternehmen in diesem System

Betrachtet man die Rolle von Familienunternehmen bei der Sicherung von Wohlstand im bestehenden System einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft, muss zwischen zwei Ebenen unterschieden werden. Familienunternehmen sind zunächst Unternehmen und unterliegen als solche in diesem Kontext den Bedingungen und Handlungsmaximen, die auch für Nicht-Familienunternehmen gelten. Das betrifft vor allem die Corporate Governance, also die Organisation des Unternehmens und das Handeln der Unternehmensführung.<sup>62</sup> Ihre Stellung hängt insoweit vor allem von den Unternehmenskennzahlen (zum Beispiel Umsatz, Ertrag, Mitarbeiterzahl), dem Geschäftsbereich und dem Geschäftsmodell ab (dazu unten 1.).

Besonderheiten bei der Wohlstandssicherung aufgrund der Einordnung als Familienunternehmen ergeben sich aus der untrennbaren Verbindung zwischen dem Unternehmen und der Unternehmerfamilie. Sie spiegeln sich in der Family Governance wider, das heißt im Regelungs- und Steuerungssystem in Bezug auf die Familie als Inhaberin des Unternehmens, in deren Mittelpunkt die familiäre Organisation sowie das Verhalten der Familienangehörigen untereinander und im Hinblick auf das Unternehmen stehen (dazu unten 2.).<sup>63</sup>

---

58 Kritisch U. Di Fabio (FuBn. 19), V.

59 Zu diesen Interdependenzen K. Windthorst (FuBn. 9), S. 93 ff.

60 Vgl. U. Di Fabio (FuBn. 19), V.; als Beispiel eines derartigen Defizits kann das sog. „Greenwashing“ genannt werden, bei dem Unternehmen ihre Waren oder Dienstleistungen als klimafreundlicher ausgeben, als sie es in Wahrheit sind. De lege lata wird ein solches Verhalten primär am Lauterkeitsrecht gemessen, s. W. Büscher, Aktueller Stand der Rechtsprechung zur umweltbezogenen Werbung, GRUR 2024, 349. Derzeit läuft auf Unionsebene ein Gesetzgebungsverfahren zum Erlass einer „Richtlinie über Umweltaussagen“, s. den Kommissionsvorschlag COM/2023/166 final. Durch die Bekämpfung von Greenwashing sollen die Verbraucher in die Lage versetzt werden, nachhaltigere Entscheidungen zu treffen, vgl. Erwägungsgrund 6 des Entwurfs.

61 Umstrittenes Beispiel ist die Subventionierung des Kaufs von elektrisch betriebenen Autos, s. Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) v. 17.11.2022, BAnz AT 09.12.2022 B1.

62 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 3), S. 29.

63 K. Windthorst (FuBn. 3), S. 28.

## 1. Als Unternehmen

Die Stellung von Familienunternehmen bei der Wohlstandssicherung wird im Bereich der Corporate Governance durch drei Merkmale geprägt: Sie sind privatrechtliche (dazu unten a)), privatwirtschaftliche (dazu unten b)) und marktwirtschaftliche Unternehmen (dazu unten c)).

### a) Privatrechtliche Unternehmen

Familienunternehmen sind als privatrechtliche Unternehmen organisiert, sei es als Personengesellschaft (zum Beispiel eine KG oder eine OHG), sei es als Kapitalgesellschaft (zum Beispiel eine GmbH oder eine AG).<sup>64</sup> Bei der Sicherung von Wohlstand sind sie als private Akteure der Sphäre der Gesellschaft zugeordnet. Sie können sich im Rahmen von Art. 19 Abs. 3 GG auf die Gewährleistungen der Grundrechte, insbesondere der sogenannten Wirtschaftsgrundrechte (Art. 2 Abs. 1, Art. 9, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG) berufen, da sie insoweit regelmäßig einer grundrechtstypischen Gefährdungslage ausgesetzt sind. Dagegen unterliegen diese Privatrechtssubjekte im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Unternehmen keiner unmittelbaren Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG. Anders verhält es sich, wenn die Unternehmen zwar privatrechtlich organisiert sind, aber vom Staat aufgrund seiner Anteilmehrheit beherrscht werden.<sup>65</sup> Dieser Sonderfall ist aber für Familienunternehmen nicht praktisch relevant.

### b) Privatwirtschaftliche Unternehmen

Des Weiteren werden Familienunternehmen als privatwirtschaftliche Unternehmen tätig. In Abgrenzung zu gemeinwirtschaftlichen Unternehmen handeln sie nicht gemeinnützig, sondern privatnützig. Ihre Entscheidungsparadigma und Handlungsmaximen sind auf Wertgenerierung, Gewinnerzielung sowie Steigerung von Umsatz und Ertrag ausgerichtet. Das impliziert

unternehmerische Freiheit, die eine wesentliche Voraussetzung für Innovation und Entwicklung ist. Familienunternehmen tragen auf diese Weise vor allem zum materiellen Wohlstand bei, indem wirtschaftliche Güter produziert sowie Arbeitsplätze und Arbeitseinkommen gesichert werden. Daneben kann privatwirtschaftliches Handeln auch den immateriellen Wohlstand fördern. Dies ist beispielsweise dann zu beobachten, wenn soziale und ökologische Belange in die unternehmerische Entscheidungsrationalität einfließen, um etwa dem Fachkräftemangel und der Kundenakzeptanz Rechnung zu tragen.

Kennzeichnend für die Wohlstandssicherung durch privatwirtschaftliches Handeln von Familienunternehmen ist, dass sie aufgrund autonomer Selbstbestimmung und nicht aufgrund heteronomer Fremdbestimmung erfolgt.

### c) Marktwirtschaftliche Unternehmen

Schließlich können Familienunternehmen als marktwirtschaftliche Unternehmen eingeordnet werden. Denn sie sind Teilnehmer im bestehenden System einer offenen Marktwirtschaft, indem sie Güter und Dienstleistungen herstellen und austauschen. Auf diese Weise fördern sie den materiellen Wohlstand. Voraussetzungen hierfür sind die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen und die Existenz eines freien, unverfälschten Wettbewerbs. Für ein solches „Level playing field“ muss der Staat sorgen, während die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit primär Aufgabe des einzelnen Unternehmens ist.<sup>66</sup>

## 2. Als Familienunternehmen

Familienunternehmen sind dadurch gekennzeichnet, dass jedenfalls eine Familie aufgrund ihrer Stimmrechts- und/oder Anteilmehrheit an dem Unternehmen entweder dieses durch Familienmitglieder selbst

64 Zu diesen Organisationsformen *M. Habersack*, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, 2020, S. 9 f.

65 Grundlegend BVerfGE 128, 226 (245 ff.).

66 Staatliche Unterstützung ist nur in den Grenzen des nationalen und unionalen Wettbewerbsrechts zulässig, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

führt<sup>67</sup> oder die Unternehmensführung durch Nicht-Familienmitglieder (Externe) zumindest kontrolliert und steuert.<sup>68</sup> Dagegen kommt es für die Einordnung als Familienunternehmen nicht auf Umsatz, Mitarbeiterzahl, Rechtsform und Kapitalmarktorientierung an.<sup>69</sup> Entscheidend ist vielmehr die untrennbare Verknüpfung der Subsysteme „Familie“ und „Unternehmen“. Hieraus resultieren zwei prägende Merkmale von Familienunternehmen, die vor allem für den immateriellen Wohlstand bedeutsam sind: Nachhaltigkeit (dazu unten a)) und Werteorientierung (dazu unten b)).

#### a) Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit als Wesensmerkmal von Familienunternehmen bedeutet im Kern eine auf Dauer angelegte Unternehmensführung und Inhaberstrategie.

##### aa) Begriff und Abgrenzung zur ökologischen Nachhaltigkeit

Diese Form der Nachhaltigkeit darf nicht mit ökologischer Nachhaltigkeit verwechselt werden, die auf Klima- und Umweltschutz sowie Ressourcenschonung abzielt. Dagegen will die für Familienunternehmen spezifische Nachhaltigkeit den erfolgreichen Fortbestand des Unternehmens im Eigentum der Unternehmerfamilie sicherstellen.<sup>70</sup> Dies geschieht durch rechtliche Fungibilitätsbeschränkungen, die typischerweise im Gesellschaftsvertrag enthalten sind. In strikter Form lassen sie die Übertragung von Anteilen nur innerhalb der Familie zu, schließen also Veräußerungen an externe Dritte aus.

##### bb) Folgen für die Wohlstandssicherung durch die Unternehmensführung

Nachhaltige Unternehmensführung, also langfristiges Denken und Handeln in der Corporate Governance,

kommt in folgenden Merkmalen zum Ausdruck:

- Auf Dauer angelegte Steigerung des Unternehmenswertes statt schneller Gewinnmaximierung;
- Thesaurierung, Sicherung ausreichender Liquidität, hohes Eigenkapital;
- Mitarbeiterbindung und Standorttreue.<sup>71</sup>

Diese Handlungsmaximen dienen vor allem dem materiellen Wohlstand. Sie fördern Beschäftigung und Stabilität und tragen zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bei. Zugleich wirken sie aufgrund der regionalen Verankerung vieler Familienunternehmen in ländlichen Räumen Verschiebungen zu Lasten gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland entgegen.<sup>72</sup>

Diese positiven Effekte für die Sicherung von Wohlstand werden insbesondere durch folgende Faktoren gefährdet:

- Hohe Unternehmenssteuern;
- Ausufernde Bürokratie und Regulatorik;
- Schwieriger Zugang zu externer Finanzierung;
- Mangel an Facharbeitskräften gerade außerhalb von Ballungszentren;
- Unzureichende Infrastrukturanbindung vor allem in ländlichen Regionen (IT, Verkehrswege).

Als Reaktion hierauf werden gegenüber der Ordnungspolitik des Staates folgende Forderungen erhoben: Abbau von Bürokratie und Regulierung, Bereitstellung von speziellen Finanzierungsmöglichkeiten für Familienunternehmen und mittelständische Unternehmen, erleichterter Zugang ausländischer Facharbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt sowie Ausbau der

67 Man spricht insoweit von eigentümergeführten Familienunternehmen, K. Windthorst (FuBn. 3), S. 25 f.

68 Diese Familienunternehmen werden als fremdgeführt bezeichnet, K. Windthorst (FuBn. 3), S. 26 f.

69 K. Windthorst (FuBn. 3), S. 23 f.

70 Zu dieser Unterscheidung K. Windthorst (FuBn. 9), S. 91.

71 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 9), S. 91.

72 Zu dieser Bedeutungsdimension K. Windthorst (FuBn. 15), S. 107 ff.



Verkehrs- und IT-Infrastruktur.<sup>73</sup> Diese besseren Rahmenbedingungen für die Führung von Familienunternehmen würden zumindest mittelbar zum Wohlstand in Deutschland beitragen. Sie dienen somit nicht nur den Interessen der betroffenen Unternehmen und ihrer Beschäftigten, sondern auch dem kollektiven Wohlstand.

cc) *Folgen für die Wohlstandssicherung durch die Unternehmerfamilie*

In Bezug auf die Unternehmerfamilie, also für die Family Governance, bedeutet Nachhaltigkeit, dass der dauerhafte Fortbestand des Familienunternehmens in ihrer Hand sichergestellt ist.<sup>74</sup> Dies geschieht in der Regel durch Fungibilitätsbeschränkungen für die Weitergabe von Unternehmensanteilen.<sup>75</sup> Auf diese Weise wird eine zwingende rechtliche Verbundenheit der Familienmitglieder statuiert. Sie geht im Kern auf eine emotionale Verbundenheit zurück, die aus familiären Bindungen resultiert. Diese Bindungen begründen ein besonderes Vertrauen unter den Familienmitgliedern, das letztlich den Grund für die Einführung und Akzeptanz von Fungibilitätsbeschränkungen darstellt.

Daraus wird deutlich, dass rechtliche Verbundenheit ohne emotionale Verbundenheit jedenfalls auf Dauer nicht funktionieren wird. Der emotionale Zusammenhalt ist gerade bei älteren Familienunternehmen mit vielen Anteilseignern eine Achillesferse für den Fortbestand als Familienunternehmen, weil die familiäre Verbundenheit mit steigender Zahl der Familienmitglieder tendenziell abnimmt. Dieser Entwicklung kann durch die Stärkung gemeinsamer Werte entgegengewirkt werden. Die Familiengemeinschaft wird dann immer mehr zu einer Wertegemeinschaft.

Darin liegt eine Chance, aber auch eine Gefahr, wenn

die Verständigung auf gemeinsame Werte nicht mehr gelingt. Dieses Risiko kann insbesondere bei einem Generationenübergang virulent werden. Zerbricht der Wertekonsens, schwindet der emotionale Zusammenhalt, das Familienunternehmen ruht nur noch auf einem morschen Fundament. Gerät das Unternehmen in dieser Phase in eine wirtschaftliche Krise, kann dies zu einer schweren Bedrohung für die Existenz als Familienunternehmen werden. Dies zeigt, wie wichtig es ist, den emotionalen Zusammenhalt durch frühzeitige Vorkehrungen zu stärken. Beginnt er zu erodieren, ist dies kaum aufzuhalten.

b) *Werteorientierung*

Ein weiteres wesentliches Merkmal von Familienunternehmen ist die Werteorientierung. Ihr Nukleus ist der spezifische Wertekanon der Unternehmerfamilie.

aa) *Soziale, gesellschaftliche und ökologische Bedeutung für die Wohlstandssicherung*

Infolge der Verbindung der Unternehmerfamilie mit dem Unternehmen prägen ihre Werte auch die Werte und das Handeln der Unternehmensführung. Dies wird anhand der besonderen Kultur des Unternehmens deutlich, die häufig durch familiäre Werte beeinflusst ist. Exemplarisch hierfür sind die Wertschätzung und Fürsorge für die Mitarbeitenden sowie das besondere Engagement bei der Aus- und Weiterbildung.<sup>76</sup> Diese spezifische soziale Kultur von Familienunternehmen fördert vor allem die immaterielle Seite des Wohlstandes. Gleiches gilt für die besondere gesellschaftliche Verantwortung, die ebenfalls im Wertesystem der Unternehmerfamilie und des Familienunternehmens wurzelt. Sie kommt im philanthropischen Engagement insbesondere für die Region und ihre Bewohner zum Ausdruck.<sup>77</sup>

73 Zu Letzterem Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Die Bedeutung der Familienunternehmen für ländliche Räume – Beitrag zum Wohlstand und Zusammenhalt, Aktualisierte und erweiterte Aufl. 2023, S. 61 ff.

74 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 9), S. 91.

75 Dazu schon oben III. 2. a) aa).

76 Dazu im Zusammenhang mit der Krisenresilienz von Familienunternehmen K. Windthorst (FuBn. 3), S. 89 ff., 105 ff., 117 ff., 131 ff.; zur Mitwirkung bei der Ausbildung ders. (FuBn. 15), S. 109 f.

77 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Das gesellschaftliche Engagement von Familienunternehmen, 2020, S. 15 ff.; K. Windthorst (FuBn. 15), S. 110.

Schließlich kann vor allem die NextGen zu einer Stärkung der ökologischen Verantwortung des Familienunternehmens beitragen, weil ökologische Nachhaltigkeit für sie häufig ein essenzieller Wert ist. Seine Vernachlässigung kann somit nicht nur die Reputation des Unternehmens und der Inhaberfamilie schädigen, sondern zugleich zu einem Sprengsatz für den Familienzusammenhalt werden. Denn ein Verhalten der Unternehmensführung, das ökologischer Nachhaltigkeit nicht die gebotene Bedeutung einräumt, wirkt sich negativ auf die Identifikation der Unternehmerfamilie mit dem Familienunternehmen aus. Diese ist wiederum die Grundlage für den Willen der Nachfolgeneration, das Familienunternehmen fortzuführen.<sup>78</sup> Eine solche besondere ökologische Verantwortung fördert somit zumindest mittelbar die immaterielle Seite des Wohlstandes.

*bb) Gefährdungen dieses Potenzials für die Sicherung von Wohlstand*

Dieses Potenzial von Familienunternehmen für den Wohlstand wird durch Entwicklungen bedroht, die zwar in der Sphäre der Unternehmerfamilie angelegt sind, aber auch auf veränderte äußere Umstände (dazu unten (aa)) reagieren. Sie können in den plakativen Formeln „Veräußerung des Unternehmens statt Unternehmensnachfolge“ (dazu unten (1)) und „Investorengemeinschaft statt Unternehmerfamilie“ (dazu unten (2)) zusammengefasst werden.

*(1) Veräußerung des Unternehmens statt Unternehmensnachfolge*

Die Regelung der Nachfolge ist bei Familienunternehmen eine sensible und häufig kritische Phase. Denn die Auswahl der geeigneten Personen muss unternehmerischen und familiären Anforderungen genügen, die unterschiedlichen Bedingungen unterliegen und

divergierenden Regeln und Logiken folgen.<sup>79</sup> Die Frage der Auswahlentscheidung stellt sich aber erst, wenn die Nachfolgeneration zur Weiterführung des Familienunternehmens überhaupt bereit ist. Das ist inzwischen nicht mehr so selbstverständlich, wie dies verbreitet angenommen wird. Dies dürfte spätestens durch den Verkauf des Familienunternehmens Viessmann an ausländische Investoren klar geworden sein. Aber dieser Vorgang ist möglicherweise nur die Spitze des Eisbergs im Strome einer schleichenden Veränderung der Sichtweise vor allem der NextGen auf ihr Familienunternehmen. Für manche Inhaber scheint eine Veräußerung des Unternehmens an Dritte gegenüber dessen Fortführung eine verlockende Alternative zu sein. Das hat vor allem folgende Gründe:

*(aa) Volatilität der äußeren Bedingungen*

Die einschneidenden Ereignisse der letzten fünf Jahre (COVID-19-Pandemie; Ukraine-Krieg) haben die Volatilität der äußeren Bedingungen, insbesondere des makroökonomischen Umfelds deutlich erhöht. Dadurch ist das ohnehin bestehende unternehmerische Risiko erheblich gestiegen. Das kann abschreckende Wirkung für die Fortführung des Familienunternehmens entfalten.

*(bb) Belastung durch Substanzsteuern*

Substanzsteuern, insbesondere die Erbschaft- und Schenkungsteuer, können eine erhebliche Belastung für die Nachfolgeneration sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn ihre Liquidität beschränkt ist.<sup>80</sup> Das ist häufig zu beobachten, weil die Dividende regelmäßig nur einen geringen Prozentsatz des Verkehrswerts der Anteile abbildet und dieser nicht durch Veräußerung der Anteile an Dritte realisiert werden kann. Dieser negative Effekt wird sich noch verstärken, wenn die

---

78 S. im Einzelnen K. Windthorst (FuBn. 3), S. 95 f.

79 Zu den unterschiedlichen Bedingungen, Regeln und Logiken der Corporate und Family Governance K. Windthorst (FuBn. 3), S. 31.

80 Zu den spezifischen Belastungen für Familienunternehmen durch Substanzsteuern U. Di Fabio, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Vermögensteuern und Vermögensabgaben, 2023, S. 61 f.

Pläne zur Einführung einer Flat Tax im Bereich von Erbschaft- und Schenkungsteuer umgesetzt werden.<sup>81</sup> Denn dies würde gerade bei großen Familienunternehmen häufig zu einem Anstieg der realen Steuerbelastung der Erben führen. Die Veräußerung der Anteile an Dritte kann in dieser Situation ein notwendiger oder zumindest naheliegender Schritt sein, zumal die Wiedereinführung einer Vermögensteuer, die von Teilen der Politik vehement gefordert wird, wie ein Damoklesschwert über den Unternehmensnachfolgern hängt.<sup>82</sup>

### cc) „Heritage Shaming“

In der Öffentlichkeit wird teilweise ein negatives Bild der Erben größerer Vermögen gezeichnet; die Nachfolger von Familienunternehmen sind hiervon nicht ausgenommen. Zu diesem Image mag das fragwürdige Verhalten einzelner Erben Anlass gegeben haben. Dies rechtfertigt aber kein „Heritage Shaming“, durch das Erben ohne weitere Differenzierung stigmatisiert werden. Die Bereitschaft der NextGen, ihr Familienunternehmen weiterzuführen, wird hierdurch jedenfalls nicht gefördert. Daher sollten Staat und Gesellschaft sich klar gegen ein solches pauschales „Heritage Shaming“ positionieren.

### (2) Investorengemeinschaft statt Unternehmerfamilie

Wachsenden Zulauf gerade in der NextGen erfährt eine Neuausrichtung der Strategie der Inhaber von Familienunternehmen, die im Kern die unternehmerische Tätigkeit reduziert und stattdessen stärker in sogenannte Multi Assets, also verschiedene Anlageklassen wie Aktien, Rentenpapiere, Geldmarkttitel, Rohstoffe oder Immobilien investiert. Dies kann über entsprechende Multi Asset Fonds oder durch direkte Investitionen erfolgen, die sich meist auf Minderheitsbeteiligungen

beschränken. Als Gründe für diese Strategie werden das erhöhte Risiko unternehmerischen Engagements unter volatilen äußeren Bedingungen<sup>83</sup> sowie die Stabilität und Profitabilität dieser Anlageklassen angeführt. Hinzu kommt, dass eine Betätigung in Start-ups für die jüngere Generation oft attraktiver erscheint als die Tätigkeit in einem Familienunternehmen mit seinen traditionellen Regeln.

Der Ansatz dieser Inhaberstrategie, die auf die Unternehmensstrategie durchschlägt, besteht in einer stärkeren Differenzierung und Ausbalancierung des Risikos. Das verdient grundsätzlich Anerkennung. Allerdings dürfen die potenziellen Nachteile dieses Vorgehens nicht vorschnell ausgeblendet werden:

- Fehlender oder nur sehr eingeschränkter Einfluss auf die Beteiligungen, deren Wert vor allem von der Entwicklung der Märkte abhängt; darin liegt ein kaum steuerbares Risiko, auf das unter Umständen nur durch einen Verkauf des Anlagegegenstandes unter dem Einstandswert reagiert werden kann.
- Primat des Wertzuwachses zu Lasten der Liquidität, weil der Erlös aus dem Verkauf eines Anlagegegenstandes nach der Logik dieses Geschäftsmodells regelmäßig nicht für Ausschüttungen, sondern für neue Investitionen verwendet wird. Das kann die Dividendenfähigkeit gefährden. Die Ausschüttung einer Dividende ist wiederum ein wichtiger Faktor für den Zusammenhalt der Unternehmerfamilie.<sup>84</sup>
- Veränderung der Unternehmenskultur, weil das unternehmerische Engagement zurückgeführt und durch eine Private Equity Investorenkultur ersetzt wird. Das wirkt sich unter anderem auf die Mitarbeiterbindung und die Standorttreue aus.<sup>85</sup> Mittelbar werden dadurch auch die Gleichwertigkeit der

81 Die Einführung einer Flat Tax im Bereich der Erbschaftsteuer ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen, vgl. C. Steger/ S. Königer, Erbschaftsteuer „3.0“ – erneuter Reparaturauftrag an den Gesetzgeber, BB 2015, 157 (157 f.); H. Kahle, Die Erbschaftsteuerreform – eine unendliche Geschichte?: Schon wieder: Das ErbStG auf dem Weg ins Abseits, DB 2015, S13.

82 S. zu den potenziellen Auswirkungen einer Vermögensteuer für Familienunternehmen U. Di Fabio (FuBn. 80), S. 60 ff.

83 Dazu schon oben III. 2. b) bb) (1) (aa).

84 Vgl. K. Windthorst, Risikostrategien von Familienunternehmen in Krisenzeiten, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Versorgung sichern, Standort stärken, Krisen bewältigen, 2023, S. 55 (70, 72).

85 Zu deren Bedeutung für die Kultur und Krisenresilienz von Familienunternehmen K. Windthorst (FuBn. 3), S. 89 ff., 93 ff.

Lebensverhältnisse in Deutschland<sup>86</sup> und die immaterielle Seite des Wohlstandes berührt, für die persönliche Verbundenheit und Wertschätzung eine wichtige Rolle spielen.

- Veränderung der Inhaberkategorie. Diese wird jedenfalls bei einer vollständigen Aufgabe der unternehmerischen Tätigkeit zugunsten eines Multi Asset Ansatzes von einer durch gemeinsame Werte verbundenen Unternehmerfamilie zu einer Investorengemeinschaft, deren Klammer im Wesentlichen darin besteht, gemeinsam wirtschaftlichen Erfolg anzustreben. Ob dies gerade bei einer wachsenden Zahl von Familienmitgliedern ausreicht, um den notwendigen emotionalen Zusammenhalt zu sichern, scheint fraglich.<sup>87</sup> Das gilt insbesondere dann, wenn der gewünschte Erfolg ausbleibt. Ein Verständnis als gemeinsame „Jagdgesellschaft“ im Sinne einer Gemeinschaft, die allein durch den Zweck, wirtschaftlichen Erfolg zu haben, verbunden ist, wird als

Fundament für ein Familienunternehmen spätestens dann nicht genügen, wenn dieses wirtschaftlich in schwere See gerät. In dieser Situation ist das Familienunternehmen vielmehr auf die entschlossene und geschlossene Unterstützung durch die Eigentümerfamilie angewiesen.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass ein Multi Asset Ansatz für ein Familienunternehmen grundsätzlich sinnvoll sein kann. Allerdings darf er das Fundament dieser Unternehmen nicht untergraben. Dazu kann es kommen, wenn die Unternehmerfamilie zu einer reinen Investorengemeinschaft wird. Denn in dieser Inhaberkategorie lässt sich der für ein Familienunternehmen notwendige emotionale Zusammenhalt kaum dauerhaft sichern. Infolge dieser Entwicklung können auch positive Effekte verloren gehen, die von Familienunternehmen für die Sicherung von Wohlstand ausgehen.

## IV. Staatliche Reaktionsmöglichkeiten

Betrachtet man abschließend die Möglichkeiten des Staates, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, weil sie das besondere Potenzial von Familienunternehmen für die Sicherung und Förderung von Wohlstand schwächen, werden diese Optionen von vornherein dadurch begrenzt, dass die Ursachen für diese Tendenzen in der Family Governance angelegt sind. Die Ausgestaltung dieses Bereichs ist aber der jeweiligen Unternehmerfamilie vorbehalten. Der Staat ist auf die Festlegung von Rahmenbedingungen beschränkt, die eine Fortführung des Unternehmens als Familienunternehmen positiv beeinflussen können.

Ein wichtiger Hebel ist hierbei die Ausgestaltung der Substanzsteuern. Daher wäre eine klare belastbare Aussage der verantwortlichen staatlichen Stellen hilfreich, dass künftig weder eine Vermögensteuer noch eine

zeitlich begrenzte Vermögensabgabe eingeführt wird. Auf diese Weise kann die durch Forderungen der Politik entstandene Verunsicherung von Familienunternehmen endlich beseitigt werden. In der Diskussion über eine Erbschaft- und Schenkungsteuer als Flat Tax sollte stärker berücksichtigt werden, dass dies einen Multi Asset Ansatz mittelbar fördern kann. Denn die steuerliche Begünstigung besonderer Vermögensgegenstände, wie Familienunternehmen, aufgrund ihrer positiven Auswirkungen für das Gemeinwohl (Arbeitsplatzsicherung, besondere Unternehmenskultur) würde im Zuge einer Gleichbehandlung aller Vermögensgegenstände wegfallen.

Der Staat würde dadurch im Ergebnis einer Entwicklung weg von einer wertegebundenen Unternehmerfamilie hin zu einer renditefokussierten Investorengemeinschaft

---

86 S. zur Stabilisierungsfunktion von Familienunternehmen für den ländlichen Raum K. Windthorst (Fußn. 3), S. 95 f.

87 Zur Bedeutung des emotionalen Zusammenhalts oben III. 2. a) cc).

Vorschub leisten. Das hätte wiederum negative Folgen für die besondere Kultur von Familienunternehmen und ihren Beitrag zur Sicherung von Wohlstand. Umgekehrt hat eine Erbschaft- und Schenkungsteuer, die die

Fortführung des Unternehmens begünstigt, vor allem für Familienunternehmen einen positiven Effekt. Sie dient somit mittelbar dem Wohlstand in Deutschland.

## V. Fazit

Familienunternehmen leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Förderung von Wohlstand in Deutschland. Dabei gehen von der Unternehmensführung primär positive Impulse für den materiellen Wohlstand aus, während die Unternehmerfamilie vor allem nützliche Impulse für den immateriellen Wohlstand sendet. Allerdings werden diese Effekte durch aktuelle Entwicklungen gefährdet, die die besondere Kultur von

Familienunternehmen untergraben, die durch wirtschaftliche, soziale, gesellschaftliche und ökologische Verantwortung geprägt ist. Der Staat sollte diesem Prozess entgegenwirken. Die künftige Ausgestaltung der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist hierfür ein wichtiger Hebel – diesen gilt es nun entschlossen zu nutzen.

## Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Für die Untersuchung des Beitrags von Familienunternehmen für die Sicherung von Wohlstand ist von einem weiten Verständnis des Begriffs des Wohlstandes auszugehen. Dieser hat eine materielle und eine immaterielle Seite.
2. Der materielle Wohlstand ist durch die Herstellung und Verfügbarkeit materieller Güter gekennzeichnet. Dagegen umfasst der immaterielle Wohlstand unterschiedliche Elemente. Dazu zählen beispielsweise individuelle Gesundheit, ein funktionierendes Gesundheitssystem, Zugang zu Angeboten der Bildung und Ausbildung, Teilhabe am sozialen Leben, Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit sowie Schutz von Klima und Umwelt. Im Mittelpunkt immateriellen Wohlstandes stehen somit Lebensqualität, Lebensperspektiven und Lebenszufriedenheit.
3. Bei der Sicherung von Wohlstand wirken unterschiedliche Akteure mit. Dies sind auf der einen Seite Privatpersonen, insbesondere Unternehmen, auf der anderen Seite der Staat im weiten Sinne. Diese Akteure folgen unterschiedlichen Entscheidungsrationaltäten und Handlungsmaximen.
4. Private Akteure handeln aufgrund originärer Freiheitsgewährleistungen, die grundrechtlich garantiert sind. Daher legen sie die Ziele ihres Handelns und die hierfür eingesetzten Mittel im Rahmen der Rechtsordnung selbst fest. Bei wirtschaftlichem Tätigwerden steht die Steigerung des eigenen privaten Nutzens im Vordergrund oder spielt zumindest eine wichtige Rolle.
5. Dagegen handeln staatliche Akteure auf Grund und im Rahmen von Kompetenzen. Sie nehmen öffentliche Aufgaben, also Angelegenheiten, deren Erfüllung im Interesse der Allgemeinheit liegt, wahr; ihre Tätigkeit dient dem Gemeinwohl. Staatliche Akteure unterliegen dabei (verfassungs-)rechtlichen Bindungen, wesentliche Ziele sind durch das Grundgesetz vorgegeben.
6. Das Zusammenwirken dieser Akteure bei der Sicherung von Wohlstand wird durch die Vorgaben des

Grundgesetzes und des Unionsrechts vorgezeichnet. Leitlinien sind dabei einerseits individuelle wirtschaftliche Freiheitsentfaltung, andererseits soziale Verantwortung.

7. In diesem Rahmen muss der Gesetzgeber die konkrete Wirtschaftsordnung ausgestalten. Hiervon hängt auch die Frage ab, wie Wohlstand gesichert werden kann.
8. Das Wirtschaftssystem in Deutschland ist eine soziale Marktwirtschaft auf der Grundlage eines offenen Wettbewerbs, in der ökologische Belange eine zunehmende Rolle spielen. Sie entwickelt sich somit sukzessive zu einer sozialen und nachhaltigen Marktwirtschaft.
9. In dieser Wirtschaftsordnung ist die Freiheit des Einzelnen der Ausgangspunkt für die Sicherung von Wohlstand. Diese grundrechtlich geschützte Freiheit ist essenziell für einen funktionierenden Wettbewerb und eine darauf beruhende offene Marktwirtschaft. Sie wird durch soziale und ökologische Belange flankiert. Konflikte zwischen diesen Zielen sind aufgrund des Prinzips der praktischen Konkordanz zu lösen.
10. Die Rolle von Familienunternehmen bei der Sicherung von Wohlstand in diesem System wird zunächst durch ihre Eigenschaft als privatrechtliche Unternehmen bestimmt, die wie andere private Unternehmen privatwirtschaftlich und marktwirtschaftlich tätig werden.
11. Die spezifische zusätzliche Bedeutung von Familienunternehmen für die Sicherung von Wohlstand resultiert aus der Nachhaltigkeit und Werteorientierung ihres Handelns. Diese prägenden Merkmale folgen aus der Verbindung zwischen dem Unternehmen und der Eigentümerfamilie.
12. Die für ein Familienunternehmen typische Nachhaltigkeit darf nicht mit ökologischer Nachhaltigkeit verwechselt werden. Sie zielt nicht auf Klima- und Umweltschutz, sondern will den erfolgreichen Fortbestand des Unternehmens im Eigentum der Unternehmerfamilie sicherstellen.
13. Nachhaltige Unternehmensführung kommt in folgenden Merkmalen zum Ausdruck: Auf Dauer angelegte Steigerung des Unternehmenswertes statt schneller Gewinnmaximierung, Thesaurierung, Sicherung ausreichender Liquidität, hohes Eigenkapital, Mitarbeiterbindung und Standorttreue.
14. Diese Handlungsmaximen dienen vor allem dem materiellen Wohlstand. Sie fördern Beschäftigung und Stabilität und tragen zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bei. Zugleich wirken sie aufgrund der regionalen Verankerung vieler Familienunternehmen in ländlichen Räumen Verschiebungen zu Lasten gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland entgegen.
15. Diese positiven Effekte für die Sicherung von Wohlstand werden insbesondere durch folgende Faktoren gefährdet: Hohe Unternehmenssteuern, ausufernde Bürokratie und Regulatorik, schwieriger Zugang zu externer Finanzierung, Mangel an Facharbeitskräften gerade außerhalb von Ballungszentren, unzureichende Infrastrukturanbindung vor allem in ländlichen Regionen (IT, Verkehrswege).
16. Als Reaktion hierauf werden gegenüber der Ordnungspolitik des Staates folgende Forderungen erhoben: Abbau von Bürokratie und Regulierung, Bereitstellung von speziellen Finanzierungsmöglichkeiten für Familienunternehmen und mittelständische Unternehmen, erleichteter Zugang ausländischer Facharbeitskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt sowie Ausbau der Verkehrs- und IT-Infrastruktur.
17. Diese besseren Rahmenbedingungen für die Führung von Familienunternehmen würden zumindest mittelbar zum Wohlstand in Deutschland beitragen.

- Sie dienen somit nicht nur den Interessen der betroffenen Unternehmen und ihrer Beschäftigten, sondern auch dem kollektiven Wohlstand.
18. Ein weiteres wesentliches Merkmal von Familienunternehmen ist die Werteorientierung. Ihr Nukleus ist der spezifische Wertekanon der Unternehmerfamilie. Infolge der Verbindung der Unternehmerfamilie mit dem Unternehmen prägen ihre Werte auch die Werte und das Handeln der Unternehmensführung. Dies wird anhand der besonderen Kultur des jeweiligen Familienunternehmens deutlich, die häufig durch familiäre Werte beeinflusst ist. Exemplarisch hierfür sind die Wertschätzung und Fürsorge für die Mitarbeitenden sowie das besondere Engagement bei der Aus- und Weiterbildung.
  19. Diese spezifische soziale Kultur von Familienunternehmen fördert vor allem die immaterielle Seite des Wohlstandes. Gleiches gilt für die besondere gesellschaftliche Verantwortung, die ebenfalls im Wertesystem der Unternehmerfamilie und des Familienunternehmens wurzelt. Sie kommt im philanthropischen Engagement insbesondere für die Region und ihre Bewohner zum Ausdruck.
  20. Dieses Potenzial von Familienunternehmen für den Wohlstand wird durch zwei Entwicklungen bedroht, die in folgenden Formeln zusammengefasst werden können: „Veräußerung des Unternehmens statt Unternehmensnachfolge“ und „Investorengemeinschaft statt Unternehmerfamilie“.
  21. Für manche Inhaber von Familienunternehmen gerade aus der NextGen scheint eine Veräußerung des Unternehmens an Dritte gegenüber dessen Fortführung eine verlockende Alternative zu sein. Das hat vor allem folgende Gründe: Volatilität der äußeren Bedingungen und das dadurch erhöhte unternehmerische Risiko, Belastung durch Substanzsteuern und „Heritage Shaming“.
  22. Hinzu kommt eine aktuell in Familienunternehmen diskutierte Neuausrichtung der Inhaberstrategie, die im Kern die unternehmerische Tätigkeit reduzieren und stattdessen stärker in sogenannte Multi Assets, also verschiedene Anlageklassen wie Aktien, Rentenpapiere, Geldmarkttitel, Rohstoffe oder Immobilien, investieren will.
  23. Als Gründe für diesen Strategiewechsel werden das erhöhte Risiko unternehmerischen Engagements unter volatilen äußeren Bedingungen sowie die Stabilität und Profitabilität dieser Anlageklassen angeführt. Hinzu kommt, dass eine Betätigung in Start-ups für die jüngere Generation oft attraktiver erscheint als die Tätigkeit in einem Familienunternehmen mit seinen traditionellen Regeln.
  24. Der Ansatz dieser Inhaberstrategie, die auf die Unternehmensstrategie durchschlägt, besteht in einer stärkeren Differenzierung und Ausbalancierung des Risikos. Das verdient grundsätzlich Anerkennung.
  25. Allerdings dürfen die potenziellen Nachteile dieses Vorgehens nicht vorschnell ausgeblendet werden: Fehlender oder nur sehr eingeschränkter Einfluss auf die Beteiligungen; Primat des Wertzuwachses zu Lasten der Liquidität, was die Dividendenfähigkeit gefährden kann; Veränderung der Unternehmenskultur, weil das unternehmerische Engagement zurückgeführt und durch eine Private Equity Investorenkultur ersetzt wird.
  26. Am gravierendsten sind aber die dadurch ausgelösten Veränderungen in Bezug auf die Inhaberfamilie. Diese wird jedenfalls bei einer vollständigen Aufgabe der unternehmerischen Tätigkeit zugunsten eines Multi Asset Ansatzes von einer durch gemeinsame Werte verbundenen Unternehmerfamilie zu einer reinen Investorengemeinschaft, deren Klammer im Wesentlichen darin besteht, gemeinsam wirtschaftlichen Erfolg anzustreben. In dieser Inhaberrolle lässt sich der für ein Familienunternehmen notwendige emotionale Zusammenhalt kaum dauerhaft sichern.

Infolge dieser Entwicklung können auch positive Effekte verloren gehen, die von Familienunternehmen für die Sicherung von Wohlstand ausgehen.

27. Der Staat kann diesen Entwicklungen entgegenwirken, indem er Rahmenbedingungen festlegt, die eine Fortführung des Unternehmens als Familienunternehmen positiv beeinflussen können.
  
28. Ein wichtiger Hebel ist hierbei die Ausgestaltung der Substanzsteuern. Die verantwortlichen staatlichen Stellen sollten eindeutig erklären, dass künftig weder eine Vermögensteuer noch eine zeitlich begrenzte Vermögensabgabe eingeführt wird, um

diesen Unsicherheitsfaktor für Familienunternehmen endgültig zu beseitigen. In die Diskussion über die künftige Ausgestaltung einer Erbschaft- und Schenkungsteuer als Flat Tax sollte stärker berücksichtigt werden, dass dies einen Multi Asset Ansatz zumindest mittelbar fördern kann.



## Literaturverzeichnis

- Becker, Florian*, § 25: Wirtschaftsverfassung, Infrastrukturverantwortung, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundlagen und Grundbegriffe des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München 2022, S. 1037-1080.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)*, Soziale Sicherung im Überblick, Stand: Juli 2023, abrufbar unter <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a721-soziale-sicherung-ueberblick.html> (zuletzt abgerufen am 19.03.2024).
- Büscher, Wolfgang*, Aktueller Stand der Rechtsprechung zur umweltbezogenen Werbung, in: GRUR 2024, S. 349-360.
- Calliess, Christian/Dross, Miriam*, Umwelt- und Klimaschutz als integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik, in: ZUR 2020, S. 456-464.
- Christ, Josef*, Der Klimabeschluss des BVerfG – mögliche Konsequenzen und Handlungsalternativen, in: NVwZ 2023, S. 1193-1202.
- Clement, Reiner/Terlau, Wiltrud/Kiy, Manfred/Gehring Agnieszka*, Angewandte Makroökonomie, 6. Auflage, München 2023.
- Depenheuer, Otto*, Setzt Demokratie Wohlstand voraus?, in: Der Staat 33 (1994), S. 329-350.
- 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. 1-22.
- Di Fabio, Udo*, Industriepolitik und Grundgesetz, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Industriepolitik in Deutschland und der EU, München 2020, S. 1-32.
- Di Fabio, Udo*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Vermögensteuern und Vermögensabgaben, Baden-Baden 2023.
- Dreher, Meinrad*, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsrecht, in: JZ 2014, S. 185-190.
- Eberhardt, Manuel Tobias*, Eine Rekonstruktion des Wohlstands- und Wachstumsbegriffs der deutschen Bundesregierung anhand der Jahreswirtschaftsberichte von 2006 und 2016, in: Roos (Hrsg.), Nachhaltigkeit, Postwachstum, Transformation: Eine Rekonstruktion wesentlicher Arenen und Narrative des globalen Nachhaltigkeits- und Transformationsdiskurses, Wiesbaden 2020, S. 181-210.
- Eckhoff, Rolf*, „Steuergerechtigkeit“ als verfassungsrechtliches und steuerpolitisches Argument, in: StuW 2016, S. 207-225.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.)*, Das Recht der Europäischen Union, München 2023.
- Habersack, Mathias*, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, München 2020.
- Herzog, Roman*, § 72: Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV: Aufgaben des Staates, 3. Auflage, Heidelberg 2006, S. 81-115.

- Höfer, Max A.*, Der Glücksatlas und die 4G, in: Haigst/Kohlstruck (Hrsg.), Fiskalische Nachhaltigkeit: Von der ökonomischen Theorie zum politischen Leitbild – Festschrift für Bernd Raffelhüschen zum 65. Geburtstag, München 2022, S. 161-170.
- Hromadka, Wolfgang/Maschmann, Frank*, Arbeitsrecht, Bd. 2: Kollektivarbeitsrecht + Arbeitsstreitigkeiten, 8. Auflage, Berlin 2020.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 222. Aktualisierung, Heidelberg 2023.
- Kahle, Holger*, Die Erbschaftsteuerreform – eine unendliche Geschichte?: Schon wieder: Das ErbStG auf dem Weg ins Abseits, in: DB 2015, S. 13-14.
- Kirchhof, Paul*, § 18: Finanzmacht, Wirtschaft und Globalisierung, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I: Grundlagen, Wandel und Herausforderungen, Heidelberg 2023, S. 791-851.
- Kirchhof, Paul*, § 181: Allgemeiner Gleichheitssatz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII: Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, 3. Auflage, Heidelberg 2010, S. 697-837.
- Landmann, Robert v./Rohmer, Gustav (Begr.), Beckmann, Martin/Durner, Wolfgang/Mann, Thomas/Röckinghause, Marc (Hrsg.)*, Umweltrecht, 102. Ergänzungslieferung, München 2023.
- Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.)*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Auflage, München 2017.
- Lohse, Eva Julia*, § 26: Umweltschutz, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundlagen und Grundbegriffe des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München 2022, S. 1081-1114.
- Meier, Martin*, Ein „More Realistic Approach“?: Zu den Möglichkeiten und Grenzen der verhaltensökonomischen Analyse des Wettbewerbsrechts, Diss. Luzern 2021.
- Richardi, Reinhard/Bayreuther, Franz*, Kollektives Arbeitsrecht, 5. Auflage, München 2023.
- Rupp, Hans Heinrich*, § 31: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2004, S. 879-928.
- Steger, Christian Ph./Königer, Stefan*, Erbschaftsteuer „3.0“ – erneuter Reparaturauftrag an den Gesetzgeber, in: BB 2015, S. 157-165.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, Das gesellschaftliche Engagement von Familienunternehmen, München 2020.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.)*, Die Bedeutung der Familienunternehmen für ländliche Räume – Beitrag zum Wohlstand und Zusammenhalt, Aktualisierte und erweiterte Auflage, München 2023.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.)*, EUV/AEUV, 3. Auflage, München 2018.
- Vesting, Thomas*, Staatstheorie, München 2018.
- Windthorst, Kay*, Die Bedeutung von Familienunternehmen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Industriepolitik in Deutschland und der EU, München 2020, S. 97-119.
- Windthorst, Kay*, Die Krisenresilienz des Familienunternehmens: Der Beitrag der Corporate und Family Governance, Baden-Baden 2021.

*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*, Risikostrategien von Familienunternehmen in Krisenzeiten, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Versorgung sichern, Standort stärken, Krisen bewältigen, München 2023, S. 55-75.

*Winter, Simon*, Wohlfahrt, in: Görres Gesellschaft/Verlag Herder (Hrsg.), Staatslexikon: Volk – Zweites Vatikanisches Konzil, Bd. VI, 8. Auflage, Freiburg im Breisgau 2021, S. 432-437.

*Zacher, Hans F.*, § 28: Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, Verfassungsstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2004, S. 659-784.



## 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 Partner der Anwaltssozietät Hennerkes, Kirchdörfer und Lorz in Stuttgart und Honorarprofessor am WIFU-Stiftungslehrstuhl für das Recht der Familienunternehmen an der Universität Witten-Herdecke. Er engagiert sich ehrenamtlich im Vorstand der Stiftung Familienunternehmen und ist Vorsitzender ihres Wissenschaftlichen Beirats.



**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. Er hat Gastprofessuren zum Recht der Familienunternehmen an der Universität Witten/Herdecke sowie am Family Business Research Center der Altinbas Universitesi in Istanbul inne. Seine Forschungsschwerpunkte sind Governance und Compliance in Familienunternehmen.



**Stiftung Familienunternehmen**

Prinzregentenstraße 50  
D-80538 München

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

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

E-Mail [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

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

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-948850-50-0