

Fuest, Clemens; Di Fabio, Udo; Felbermayr, Gabriel

Research Report

Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung: Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen

Provided in Cooperation with:

Foundation for Family Businesses / Stiftung Familienunternehmen

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Di Fabio, Udo; Felbermayr, Gabriel (2022) : Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung: Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, ISBN 978-3-948850-08-1, Stiftung Familienunternehmen, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/253384>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Stiftung
Familienunternehmen

Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung

Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

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

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

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:

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

Präsident des ifo Instituts – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

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

© Stiftung Familienunternehmen, München 2022

Titelbild: Media_works | shutterstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-948850-08-1

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, mit Aufsätzen von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio und Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., München 2022, www.familienunternehmen.de

Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht

Die Corona-Pandemie hat zu einer Vielzahl staatlicher Eingriffe und Lenkungsmaßnahmen geführt. Lange nicht mehr gesehene Grundrechtseinschränkungen und gewaltige Hilfspakete zur Stabilisierung der Wirtschaft waren zu beobachten.

Auch gut zehn Jahre zuvor wurde der Staat in der Finanzkrise gebraucht, um Banken zu stabilisieren und das Vertrauen der Investoren in die Zukunft zu sichern. Doch nun sollte man wieder zu einem Konzept zurückkehren, das auf Eigenverantwortung setzt und individuelle Freiheiten schützt.

Festzustellen ist jedoch ein wachsendes Misstrauen gegenüber den Kräften des Marktes. Staatliche Umverteilung, aktive Industriepolitik und eine überbordende Klimaschutz-Bürokratie – all dies genießt hohe Popularitätswerte. Gerade viele junge Leute scheinen sich den fürsorglichen Staat mit seinem Dirigismus geradezu herbeizusehen. Die Akteure der Wirtschaft sollen in Ketten gelegt werden. Die Vorbehalte gelten nicht nur den Großkonzernen, sondern oft auch den Familienunternehmen, obwohl Verantwortung und Weitsicht, Heimatverbundenheit und Innovationsstärke Teil ihrer DNA sind.

Der Wissenschaftliche Beirat der Stiftung Familienunternehmen hat diesen Trend zur Staatgläubigkeit genauer untersucht. Die Autoren betrachten die Effizienz staatlicher Eingriffe anhand verschiedener Beispiele und untersuchen, ob man dieselben Ziele nicht mit anderen Mitteln besser und zu geringeren Kosten erreichen könnte.

Den politisch definierten Handlungsbedarf zweifeln sie dabei nicht an: Im Umwelt- und Klimaschutz, bei der Frage der Menschenrechte, auf dem Weltmarkt für Chips oder Gesundheitsgüter, in der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie diskutieren nur die Wahl der Mittel und zeigen marktwirtschaftliche Alternativen auf. Ihre Bilanz klingt besorgniserregend. Im „Jahresheft

des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen“ warnen die Wissenschaftler vor erheblichen Wohlstandseinbußen durch Neodirigismus. Ihr Appell: Es gilt, staatliche Eingriffe angemessen zu gestalten. Nicht alles, was gut gemeint ist, ist auch gut gemacht. Eine engmaschige Steuerung der Unternehmen führt zu Überforderung, ohne dass die gewünschten Ziele erreicht werden.

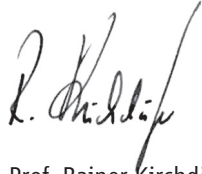
Staatliches Handeln ist unstreitig erforderlich, etwa wenn es um die Regulierung der Finanzindustrie oder das Artensterben geht. Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts, hält es aber für falsch, Kapitalströme oder unternehmerische Investitionsentscheidungen staatlich zu steuern. Preissignale sind die große Stärke der Marktwirtschaft. Staatliche Eingriffe müssen mit der Nutzung marktwirtschaftlicher Prozesse verbunden werden.

Der frühere Verfassungsrichter Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio problematisiert dirigistische Marktinterventionen wie zum Beispiel den staatlich vorgegebenen Mindestlohn, die Ausweitung der Mitbestimmung oder die geplante Taxonomie der EU-Kommission. Die Tarifautonomie und der Schutz des Eigentums nähmen Schaden. Der Markt als Entdeckungsverfahren werde ein Stück weit ausgeschaltet. Die Elastizität bei der Transformation der Wirtschaft gehe verloren. Vorsicht ist zudem geboten, wenn Partikularinteressen, zum Beispiel bestimmter Nichtregierungsorganisationen, die demokratische Willensbildung unterlaufen.

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Chef des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), untersucht das geplante Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz der EU als Beispiel für einen neodirigistischen Ansatz. Dass Unternehmen verpflichtet werden sollen, Tausende von Lieferanten in entfernten Ländern perfekt zu beobachten, ist lebensfremd. Das Gesetz führt zu höheren Importkosten für deutsche Unternehmen, zu kürzeren Lieferketten und zu einer schlechteren internationalen Arbeitsteilung.

In Deutschland regiert nicht immer nur die unsichtbare Hand des Marktes. Es herrscht zu Recht kein völlig freier Wettbewerb. Die soziale Marktwirtschaft zielt auf Ausgleich und Gerechtigkeit. Der Staat greift ein,

wenn der Markt versagt oder wenn makroökonomische Krisen aus dem Ruder laufen. Doch es gibt eine Grenze. Neodirigismus betäubt das lebendige Unternehmertum – und damit den Wohlstand unseres Landes.

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

Prof. Rainer Kirchdörfer

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats und
Vorstand der Stiftung Familienunternehmen

Inhaltsverzeichnis

Wirtschaftspolitik jenseits der Coronakrise: Das Aufkommen des Neodirigismus.....1

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

I. Einleitung.....	1
II. Neodirigismus versus Neoliberalismus.....	2
III. Woher kommt der Neodirigismus?.....	3
1. Makroökonomische Krisen und die Renaissance der Stabilisierungspolitik.....	4
2. Die Globale Finanzkrise und die Bankenrettungen	5
3. Die Debatte über die Verteilung von Einkommen und Vermögen	6
4. Umweltzerstörung und Klimaerwärmung	7
5. Niedrige Zinsen und die Spielräume für Staatsverschuldung	8
6. Der Aufstieg Chinas – Beleg für den Erfolg dirigistischer Wirtschaftspolitik?	9
IV. Wie hat sich die Rolle des Staates in der Wirtschaft in den letzten Jahren entwickelt?	9
V. Folgen der Coronapandemie für die Rolle des Staates in der Wirtschaft.....	13
1. Zufriedenheit der Bürger mit ihren Regierungen in der Krise und Vertrauen in staatliche Institutionen.....	13
2. Folgen der Krise für die Rolle des Staates in der Wirtschaft	17
VI. Künftige Entwicklungen und Gefahren des Neodirigismus für den wirtschaftlichen Wohlstand.....	17
1. Gefahren des Neodirigismus für den wirtschaftlichen Wohlstand.....	17
2. Instrumentenwahl in der Umwelt- und Klimapolitik.....	18
3. Die EU-Taxonomie für nachhaltige Finanzen	19
4. Immobilienmarkt: Mietregulierung, Mietendeckel, Enteignungen	20
5. Außenhandel	21
VII. Schlussfolgerungen.....	23
Literaturverzeichnis	25

Dirigismus und Verfassung: Wie viel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?27

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

I. Dirigismus als tendenzanzeigender Begriff.....	27
II. Wirtschaftsverfassung: Das herkömmliche Diktum der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes.....	28
III. Richtungsänderung zur intensiveren politischen Lenkung der Wirtschaft	29
1. Pendelschlag vom Neoliberalismus zum Neodirigismus	29
2. Ökologisch intendierter Dirigismus.....	30

3. Verzahnung von staatlicher Macht und „NGO-Power“	33
4. Alte und neue Industriepolitik	34
IV. Gleichklang von unionsrechtlicher und deutscher Wirtschaftsverfassung: Der Markt als institutionelle Bedingung wirtschaftlicher Selbstbestimmung	35
V. Verfassungsrechtliche Kategorisierung wirtschaftslenkender Eingriffe	36
1. Erste Eingriffsstufe: Schutz von offenem Markt und fairem Wettbewerb	36
2. Zweite Eingriffsstufe: Die klassischen ordnungsrechtlichen Begrenzungen der Berufs- und Gewerbefreiheit.....	37
3. Dritte Eingriffsstufe: Dirigistische Marktinterventionen.....	37
VI. Staatlich gelenkte Infrastrukturbereiche der Daseinsvorsorge.....	38
VII. Resümee.....	39
Literaturverzeichnis	41

Kann der Staat es wirklich besser? Neodirigismus am Beispiel des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes 43

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. und Prof. Dr. Alexander Sandkamp

I. Einleitung.....	43
II. Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz im Detail.....	46
III. Betroffenheitsgrad der deutschen Wirtschaft.....	49
1. Der ITUC Score zur Messung von Arbeitnehmerrechten.....	49
2. Berechnung der internationalen Verflechtungen der deutschen Industrie	50
3. Bedeutung der Vorprodukte aus Ländern mit hohem ITUC Score	50
4. Die Bedeutung indirekter Verflechtungen	53
IV. Auswirkungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes	54
1. Auswirkungen auf betroffene Unternehmen in Deutschland	54
2. Weitere für Unternehmen relevante Aspekte	55
3. Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft	56
4. Auswirkungen auf Entwicklungsländer	57
5. Handel als Chance für Entwicklungsländer	58
6. Auswirkungen des französischen Lieferkettengesetzes	59
V. Mögliche Ansätze auf EU-Ebene	59
1. Positivlistenansatz.....	60
2. Negativlistenansatz.....	60
VI. Fazit	61
Literaturverzeichnis	63

Über die Wissenschaftlichen Beiräte..... 67

Wirtschaftspolitik jenseits der Coronakrise: Das Aufkommen des Neodirigismus

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

I. Einleitung

Die Rolle des Staates in der Wirtschaft steht seit langem im Fokus ökonomischer und wirtschaftspolitischer Debatten. Diese Debatte verläuft in Zyklen. In den sechziger Jahren herrschte großer Optimismus, was die Möglichkeit angeht, durch staatliches Handeln die Konjunktur zu steuern und mit einem wachsenden Sozialstaat für mehr Absicherung und weniger ungleiche Einkommensverteilung zu sorgen. Die Ölpreisschocks und der Anstieg von Staatsverschuldung, Arbeitslosigkeit und Inflation in den siebziger Jahren führten zu Ernüchterung. In den achtziger und neunziger Jahren repräsentierten markliberale Politiker wie Ronald Reagan und Margaret Thatcher den wirtschaftspolitischen Zeitgeist. Mit dem Kollaps der kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaften im Jahr 1989 schien diese Haltung bestätigt.

Die globale Finanzkrise, die im Jahr 2008 ausbrach, verstärkte jedoch die Kritiker liberaler Marktwirtschaften und gab Forderungen nach mehr staatlicher Steuerung der Wirtschaft neuen Auftrieb. Diese Tendenzen haben sich in den letzten Jahren deutlich verstärkt. Das britische Wirtschaftsmagazin „The Economist“ machte die zunehmenden Forderungen nach mehr staatlichen Eingriffen am 15. Januar 2021 zum Titelthema mit der Überschrift: „Beware the bossy state!“ – Hütet Euch vor der Kommandowirtschaft!

Die neu aufkommende Neigung zu Staatsinterventionismus wurde bereits in Fuest (2020a) beschrieben und dort als „Neodirigismus“ bezeichnet. Neodirigismus wird demgemäß wie folgt definiert: Er „zeichnet sich durch die folgenden Charakteristika aus: Erstens besteht ein geringes Vertrauen in die Fähigkeit von

Märkten, Preismechanismen und Wettbewerb, wirtschaftliche Probleme zu lösen. Stattdessen wird staatlichen Institutionen zugetraut, durch steuernde Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen bessere Ergebnisse zu erzielen. Zweitens gehört zum Neodirigismus die Vorstellung, dass ökonomische Anreize für wirtschaftliche Entscheidungen keine zentrale Rolle spielen. Daraus folgt drittens die These, dass der Staat durch Preisregulierungen, Sozialtransfers oder Steuern Einkommen umverteilen kann, ohne dass größere Ausweichreaktionen und schädliche Nebenwirkungen zu befürchten sind.“¹ Vertreter neodirigistischer Vorstellungen definieren ihre Positionen häufig in Abgrenzung zu markliberalen Positionen, die oft unter dem Begriff des Neoliberalismus zusammengefasst werden.

Die Umsetzung neodirigistischer Positionen in der Wirtschaftspolitik birgt erhebliche Risiken für den wirtschaftlichen Wohlstand. Gleichzeitig sind gewisse staatliche Eingriffe und Rahmensetzungen eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung und Wahrung des Wohlstands. Deshalb ist es wichtig, nützliche von schädlichen staatlichen Eingriffen abzugrenzen. Das erfordert in der Regel eine detaillierte Auseinandersetzung mit einzelnen Bereichen der Wirtschaftspolitik. Der vorliegende Beitrag hat das übergeordnete Ziel, das Phänomen des Neodirigismus zu erläutern, Gründe für seinen wachsenden Einfluss zu diskutieren und zu analysieren, wie sich die Rolle des Staates in der Wirtschaft entwickelt hat und in Zukunft entwickeln sollte.

Die weitere Analyse ist wie folgt strukturiert: Der nächste Abschnitt diskutiert die Dichotomie zwischen Neodirigismus und Neoliberalismus. Abschnitt III erläutert

1 Fuest (2020a), S. 16.

Gründe für das Aufkommen des Neodirigismus. Kapitel IV untersucht anhand verschiedener Indikatoren, wie sich die Rolle des Staates in der Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Abschnitt V diskutiert die Implikationen der Coronakrise für künftiges

staatliches Handeln. Abschnitt VI beschreibt einige Politikbereiche, in denen neodirigistische Tendenzen sichtbar sind oder sich bereits durchgesetzt haben. Abschnitt VII enthält die Schlussfolgerungen.

II. Neodirigismus versus Neoliberalismus

Wie bereits erwähnt wurde, kann Neodirigismus als Gegensatz zu Neoliberalismus betrachtet werden, wenn man unter Neoliberalismus eine Haltung versteht, die staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess eher kritisch sieht und tendenziell Marktkräften vertraut. In den letzten Jahren ist das Wort „Neoliberalismus“ in öffentlichen Debatten zunehmend zu einer Art Sammelbegriff für die Ursachen tatsächlicher oder vermeintlicher wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Missstände aller Art geworden. Beispiele für derartige Missstände sind Wirtschaftskrisen, die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen, Kinderarbeit, Arbeitslosigkeit, stagnierende Löhne, Mängel des Sozial- und Gesundheitssystems sowie des Bildungssystems, Steuervermeidung, wirtschaftliche Macht von Monopolen und Kartellen, die Ausübung politischer Macht durch große Unternehmen und Vermögende oder die überzogene Kürzung von Staatsausgaben zur Eindämmung der Staatsverschuldung.

Die Verbindung dieser Missstände mit dem Begriff Neoliberalismus suggeriert, sie seien darauf zurückzuführen, dass Märkten und individueller wirtschaftlicher Freiheit zu große Spielräume gewährt werden. Das hat mit den tatsächlichen, deutlich komplexeren Ursachen in der Regel wenig zu tun. Diejenigen, die den Begriff trotzdem in dieser Weise verwenden, verfolgen letztlich das Ziel, die Marktwirtschaft zu diskreditieren und neodirigistische politische Programme zu propagieren.

Historisch stellt die Verbindung des Begriffs Neoliberalismus mit radikal-marktwirtschaftlichen Ideen die Tatsachen auf den Kopf. Der Neoliberalismus ist eine

Denkrichtung der 1920er und 1930er Jahre, in der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler und Philosophen versuchten, Grundlagen für eine auf individueller Freiheit und Märkten basierende Gesellschaft zu entwickeln, die jedoch die Mängel des *Laissez-faire*-Ansatzes, der den klassischen Liberalismus kennzeichnete, beheben sollte. Insofern ist der Neoliberalismus historisch gesehen eine Theorie, die *mehr* staatliche Eingriffe für notwendig hält als frühere Varianten des Liberalismus. Das neoliberale Denken entwickelte sich unabhängig voneinander an verschiedenen Orten. Viele der Beteiligten trafen sich auf dem Walter Lippman Colloquium, einer Konferenz, die 1938 in Paris stattfand. Zu den Teilnehmern gehörten Ökonomen wie Friedrich von Hayek, Jacques Rueff, Wilhelm Röpke und Ludwig von Mises sowie der Soziologe Alexander Rüstow, der Politikwissenschaftler Raymond Aron und der Philosoph Louis Rougier. Walter Lippman war ein amerikanischer Schriftsteller und politischer Kommentator. Diese Konferenz wird oft als Geburtsstätte des Neoliberalismus bezeichnet. Einige der Teilnehmer waren berühmte liberale Denker, andere hatten Ideen, die wir heute als sozialdemokratisch einstufen würden. Nach dem Zweiten Weltkrieg schlossen sich viele Teilnehmer der Mont Pelerin Society an, die zu einem wichtigen Forum für die Entwicklung liberaler Theorien wurde.²

Heute wird der Begriff des Neoliberalismus eher mit wirtschaftspolitischen Konzepten in Verbindung gebracht, die in den achtziger Jahren in den USA und Großbritannien an Einfluss gewannen und die von Politikern wie Ronald Reagan und Margaret Thatcher vertreten wurden. Eine Definition des Begriffs Neoliberalismus

² Siehe dazu Plickert (2008) und Kolev (2013).

lismus, der sich an dieser Variante orientiert, findet sich bei Harvey (2007, S. 2). Er definiert den modernen Neoliberalismus als „eine Theorie politischer Wirtschaftspraktiken, die argumentiert, dass das menschliche Wohlergehen am besten durch die freie Entfaltung individueller unternehmerischer Freiheiten und Fähigkeiten innerhalb eines institutionellen Rahmens gefördert werden kann, der durch starke private Eigentumsrechte, offene Märkte und freien Handel gekennzeichnet ist. Die Rolle des Staates besteht darin, einen für diese Praktiken geeigneten institutionellen Rahmen zu schaffen und zu erhalten. ... Wenn darüber hinaus Märkte nicht existieren (in Bereichen wie Land, Wasser, Bildung, Gesundheitsfürsorge, soziale Sicherheit oder Umweltverschmutzung), dann müssen sie geschaffen werden, notfalls durch staatliche Maßnahmen. Aber über diese Aufgaben hinaus sollte der Staat nicht tätig werden. Staatliche Eingriffe in die Märkte müssen auf ein absolutes Minimum beschränkt werden, weil der Staat, so die Theorie, unmöglich über genügend Informationen verfügen kann, um Marktsignale (Preise) zu hinterfragen, und weil mächtige Interessengruppen

staatliche Eingriffe unweigerlich zu ihrem eigenen Vorteil verzerren und verzerren werden“.

Schlüsselemente dieses „modernen“ Konzepts des Neoliberalismus sind daher die Wahrung der individuellen Freiheiten innerhalb eines institutionellen Rahmens, der die privaten Eigentumsrechte und den Wettbewerb schützt, aber auch die private Verantwortung für individuelle Handlungen impliziert und das Ausmaß einschränkt, in dem sich der Einzelne darauf verlassen kann, dass der Staat ihm hilft, wenn er in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät.

Andere Varianten des Neoliberalismus finden sich in der Ordnungsökonomik und der modernen Wohlfahrtstheorie. In beiden Fällen spielt die Theorie des Marktversagens eine zentrale Rolle, nach der staatliche Eingriffe nur dann gerechtfertigt sind, wenn Marktversagen vorliegt und der staatliche Eingriff tatsächlich Verbesserungen mit sich bringt.

III. Woher kommt der Neodirigismus?

Neodirigismus, verstanden als eine politische Richtung, die verstärkte staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess favorisiert und Marktprozesse zurückdrängen will, hat in den letzten Jahren an Popularität gewonnen, nicht nur in Politik und Medien, sondern teils auch unter Wissenschaftlern, die sich stark in öffentliche Debatten einbringen. Die Ökonomin Maria Mazzucato beispielsweise spricht in ihren Büchern vom „Unternehmerischen Staat“ und von „missionsorientierter Wirtschaftspolitik“: Sie betont dabei die Rolle staatlicher Investitionsprogramme und industriepolitischer Initiativen für Innovationen.³ Der französische Ökonom Thomas Piketty (2014) hat mit seinen Arbeiten über die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen vor allem in den USA viel öffentliche Aufmerksamkeit auf

sich gezogen. Er verlangt eine Ausdehnung staatlicher Umverteilung. Der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz fordert seit vielen Jahren eine aktivere staatliche Konjunkturpolitik und mehr staatliche Regulierung und Umverteilung.⁴

Diese Thesen sind umstritten, aber sie haben erheblichen Einfluss auf aktuelle wirtschaftspolitische Debatten. Das hat weniger mit den vorgetragenen Argumenten selbst zu tun, die nicht neu sind, sondern mit verschiedenen ökonomischen und politischen Entwicklungen, die dafür sorgen, dass derartige Ideen und Forderungen zunehmend auf fruchtbaren Boden fallen. Das wird im Folgenden näher erläutert.

3 Vgl. Mazzucato (2013, 2021).

4 Vgl. Stiglitz (2021).

1. Makroökonomische Krisen und die Renaissance der Stabilisierungspolitik

Konjunkturschwankungen gehören zur wirtschaftlichen Entwicklung. Starke Konjunktуреinbrüche können allerdings erhebliche negative ökonomische Wirkungen entfalten, beispielsweise sich selbst verstärkende Abwärtsspiralen, bei denen Produktionsausfälle deutlich höher ausfallen als es sein müsste. Es können darüber hinaus Hystereseeffekte entstehen, bei denen Konjunktуреinbrüche dauerhafte Schäden verursachen, etwa durch einen verpassten Einstieg junger Menschen in Ausbildung und Berufstätigkeit. Die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen derartiger Entwicklungen können gravierend sein. Man denke an die traumatische Erfahrung der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren. Deshalb wird die Stabilisierung der Wirtschaft, vor allem die Stützung wirtschaftlicher Aktivität in Rezessionen, traditionell als eine wichtige Aufgabe des Staates angesehen.

Wie erfolgreich staatliche Stabilisierungspolitik bei der Glättung von Konjunkturschwankungen und der makroökonomischen Steuerung der Wirtschaft sein kann, ist allerdings umstritten. In diesem Kontext ist es wichtig, zwischen automatischen Stabilisatoren und diskretionären Stabilisierungsmaßnahmen zu unterscheiden. Das Steuersystem, kombiniert mit sozialen Sicherungssystemen wie etwa der Arbeitslosenversicherung, hat eine Stabilisierungswirkung, die als „automatisch“ bezeichnet wird, weil sie eintritt, ohne dass die Politik in einer Krise aktiv wird. Bei diskretionärer Stabilisierungspolitik greifen Regierungen aktiv in die Wirtschaftsentwicklung ein, beispielsweise durch Konjunkturprogramme. Die Effektivität automatischer Stabilisatoren ist weitgehend unumstritten. Diskretionäre Konjunkturpolitik wird kontroverser diskutiert. Zum einen, weil es Schwierigkeiten bei der Diagnose der konjunkturellen Lage gibt und die Umsetzung der Konjunkturpolitik Zeitverzögerungen mit sich bringt, sodass Maßnahmen zur Konjunkturstützung zum falschen Zeitpunkt kommen

können. Zum anderen gibt es politische Konjunkturzyklen, bei denen Regierungen versuchen, vor Wahlen die Konjunktur zu stimulieren, unabhängig davon, ob das makroökonomisch sinnvoll ist.

Nach den Turbulenzen der 1970er und frühen 1980er Jahre mit zwei Ölschocks und wachsender Inflation und Arbeitslosigkeit erlebte die Weltwirtschaft ab den 1990er Jahren eine längere Phase relativer Stabilität. Zwar gab es immer wieder Erschütterungen wie die Mexikokrise im Jahr 1994 (auch als Peso- oder Tequilakrise bezeichnet), die Finanz- und Wirtschaftskrise Ost- und Südostasiens der Jahre 1997 und 1998 oder das Platzen der Dotcom-Blase im Jahr 2001. Dennoch entstand in den Jahren bis 2008 der Eindruck, dass es zunehmend gelinge, größere Konjunkturschwankungen zu vermeiden. Abbildung 1 illustriert, dass die Schwankungen des Wirtschaftswachstums im Zeitraum zwischen den frühen 1990er Jahren und der globalen Finanzkrise deutlich niedriger waren als davor und danach. Es war von der „Great Moderation“ die Rede.⁵ Staatliche Stabilisierungspolitik schien vor allem darin zu bestehen, selbst keine Konjunkturschwankungen zu erzeugen.

Die Phase der Great Moderation endete abrupt im Jahr 2008, als die vor allem von den USA ausgehende globale Finanzkrise die Weltwirtschaft in eine tiefe Rezession stürzte. In dieser Krise erlebte staatliche Stabilisierungspolitik eine Renaissance. Das setzte sich in der europäischen Verschuldungskrise fort, wenn auch unter anderen Vorzeichen. Die hoch verschuldeten und von der Krise besonders betroffenen Staaten warfen den Gläubigerstaaten vor, ihnen zu wenig Spielräume für eine antizyklische Fiskalpolitik zu gewähren, die erforderlich sei, um die Krise zu überwinden.

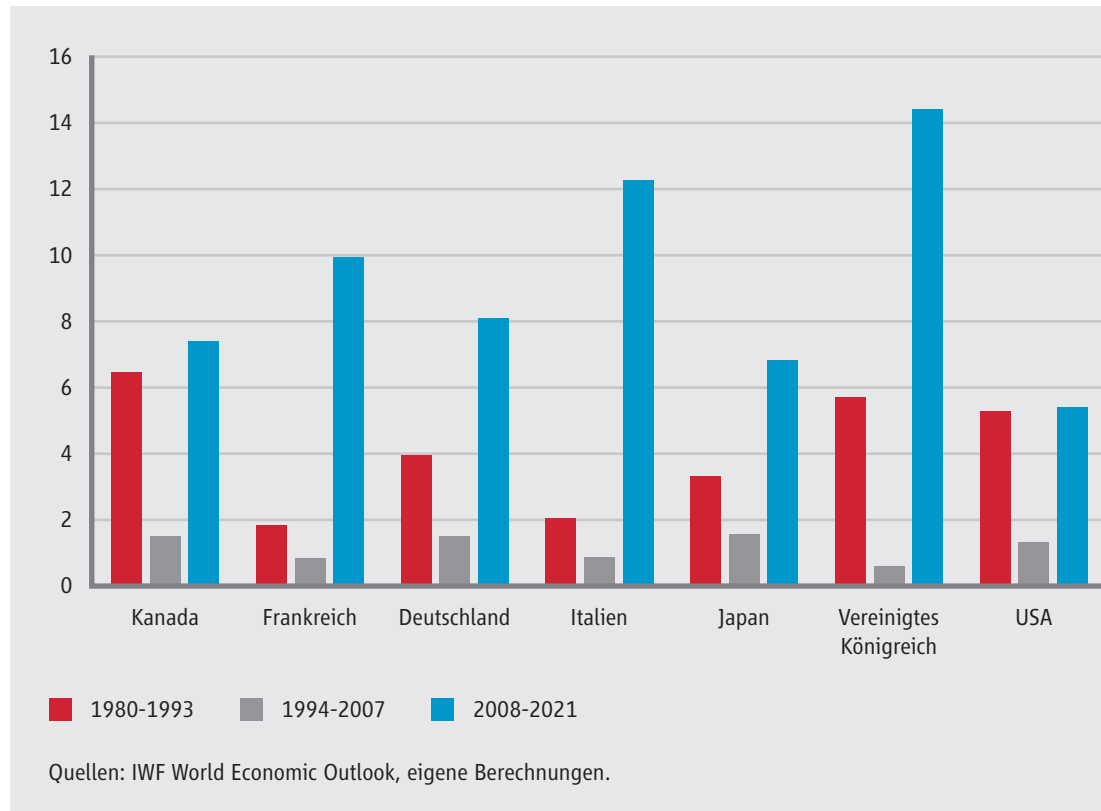
Der Ausbruch der Coronapandemie im Winter 2020 verursachte den nächsten massiven Konjunktуреinbruch. Erneut waren staatliche Eingriffe zur Stabilisierung der Wirtschaft erforderlich. In einer Pandemiesituation geht es eher um Hilfen zur Überbrückung der Zeit,

5 Der Begriff der Great Moderation wurde von Stock und Watson (2002) eingeführt.

in der sozialer Konsum wegen der Infektionsgefahr nicht möglich ist, als um unmittelbare Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Dennoch werden

staatliche Eingriffe gebraucht, um größeren wirtschaftlichen Schaden abzuwenden.

Abbildung 1: G7-Staaten: Schwankungen des realen BIP-Wachstums (Varianz)



Im Abstand von nur einem Jahrzehnt wurde die Weltwirtschaft also von den beiden tiefsten Krisen seit dem Zweiten Weltkrieg erschüttert. In beiden Fällen waren weitreichende staatliche Interventionen zur Stabilisierung der Wirtschaft erforderlich. Vor dem Hintergrund dieser Krisen erscheint der Staat verlässlich und stark, der private Sektor dagegen volatil und schwach. Das kann erklären, warum eine stärkere Rolle des Staates in der Wirtschaft vielen notwendig erscheint. Dabei wird allerdings leicht übersehen, dass Maßnahmen, die in großen Krisen erforderlich sind, in normalen Zeiten kontraproduktiv sein können, etwa vergleichbar mit medizinischen Behandlungen, die bei schweren Krankheiten Leben retten, bei gesunden Menschen aber Schaden anrichten würden. Es ist darüber hinaus zu bedenken, dass in finanzpolitischen Diskussionen gerade in Europa sehr oft gefordert wird, der Staat solle

durch schuldenfinanzierte Programme die Wirtschaft stimulieren, auch in konjunkturell eher normalen Zeiten sowie Situationen, in denen schwaches Wachstum primär strukturelle und nicht konjunkturelle Ursachen hat.

2. Die Globale Finanzkrise und die Bankenrettungen

Die globale Finanzkrise hat dirigistische Vorstellungen nicht nur dadurch befördert, dass sie eine Rezession ausgelöst hat, in der massive staatliche Eingriffe zur Stabilisierung des Finanzsystems und der Wirtschaft insgesamt notwendig waren. Sie hat darüber hinaus den Eindruck erweckt, dass das herrschende Wirtschaftssystem unter einem grundlegenden Konstruktionsfehler leidet. Zumindest im Finanzsektor wurden jahrelang hohe Gewinne erzielt, die Managern und Eigentümern

von Banken sowie anderen Finanzmarktakteuren zufließen. Diese Gewinne waren nur möglich, weil hohe Risiken eingegangen wurden. Als es dann zur Finanzkrise kam und Banken massive Verluste erlitten und zu kollabieren drohten, wurden öffentliche Mittel in Milliardenhöhe eingesetzt, um das Finanzsystem zu stabilisieren.⁶

Es ist nicht überraschend und durchaus gerechtfertigt, dass in der Bevölkerung Empörung darüber aufkam, dass Gewinne privatisiert und Verluste in großem Umfang sozialisiert wurden und sich die Folgen der Krise für die Realwirtschaft in Arbeitsplatzverlusten in Sektoren niederschlugen, welche die Krise nicht verursacht hatten. Die Finanzkrise wurde als Ausdruck nicht nur des Fehlverhaltens von Eliten, sondern fundamentalen Konstruktionsmängeln der bestehenden marktwirtschaftlichen Ordnung verstanden.

In öffentlichen Debatten ging dabei häufig unter, dass die Kombination aus laxer Bankenregulierung, vor allem unzureichenden Eigenkapitalanforderungen an Banken und impliziten staatlichen Bailout-Garantien die zentrale Ursache der Krise war. Zur marktwirtschaftlichen Ordnung gehört, dass Gewinnchancen und Haftungsrisiken in einer Hand liegen. Diese Verbindung war im Finanzsektor durchbrochen. Der Finanzsektor ist hier aber eher die Ausnahme als die Regel. In anderen Sektoren, vor allem aber in mittelständischen Unternehmen und Familienunternehmen gehört die Haftung der Eigentümer für Verluste zu den Grundlagen des Geschäfts. Das wird durch eine angemessene Eigenkapitalausstattung gewährleistet. In der Finanzkrise war es also eher die Abweichung von marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als eine „entfesselte“ Marktwirtschaft, die in die Krise geführt hat. Das Problem lag eher in einer falsch gestalteten Regulierung des Finanzsektors und im Vorliegen von Zwangslagen, die Regierungen zu stützenden Eingriffen im Bankensektor

zwangen, als in der Abwesenheit von Regulierung. Das änderte nichts daran, dass die Finanzkrise das Vertrauen in die Marktwirtschaft erschütterte und zu Rufen nach mehr staatlicher Aufsicht und Regulierung führte.

3. Die Debatte über die Verteilung von Einkommen und Vermögen

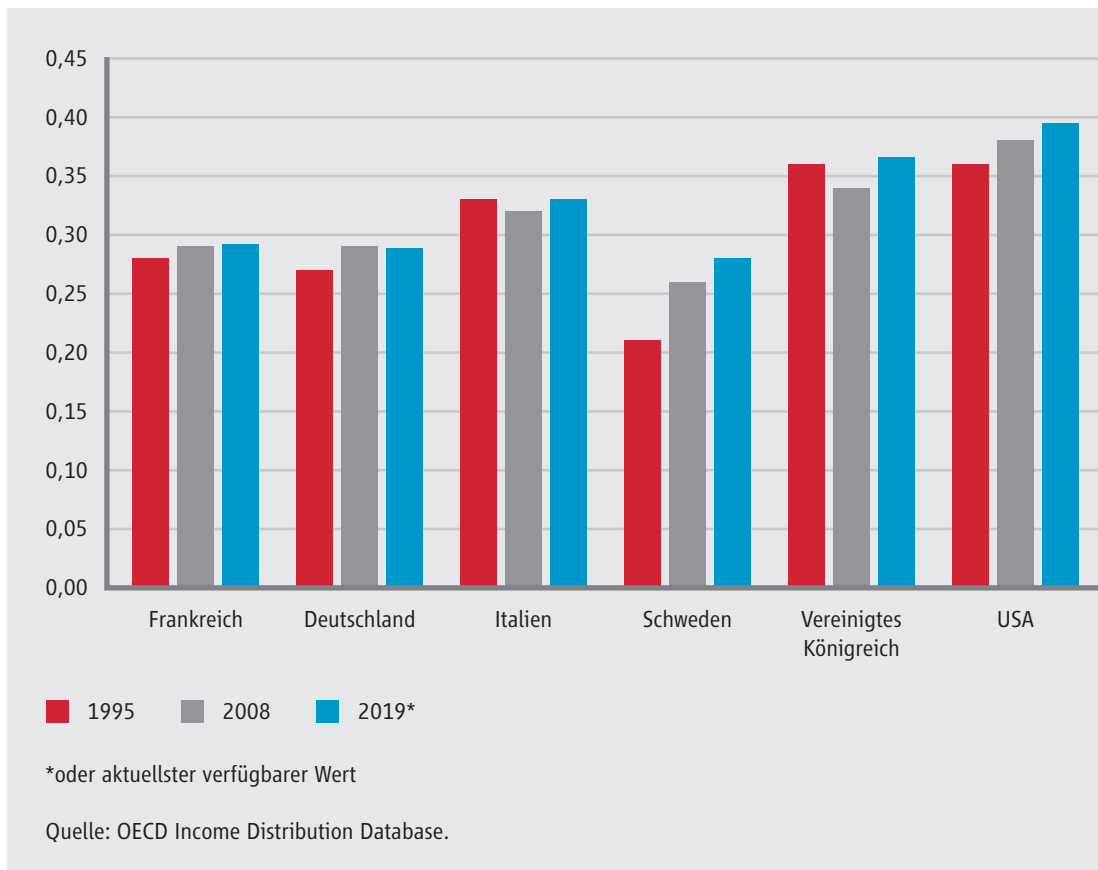
Der Eindruck, dass es in der Finanzkrise zu einer Bereicherung wirtschaftlich sehr gut gestellter Gruppen auf Kosten der Steuerzahler und damit der „Normalbürger“ gekommen ist, hat die ohnehin latent vorhandene Kritik an der Entwicklung der Verteilung von Einkommen und Vermögen deutlich verstärkt. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen seit 1995 für ausgewählte Länder. In den USA war die Einkommensungleichheit bereits 1995 höher als in allen anderen hier betrachteten Volkswirtschaften mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches. Seitdem hat die Einkommensungleichheit in den USA weiter zugenommen, während sie im Vereinigten Königreich stagnierte. Schweden wies 1995 die niedrigste Einkommensungleichheit auf. Dort hat sie jedoch erheblich zugenommen und liegt heute ungefähr so hoch wie in Deutschland oder Frankreich.

Diese Zahlen kann man sehr unterschiedlich bewerten. Vor allem in den USA werden das hohe Niveau und der weitere Anstieg der Ungleichheit zunehmend kritisch diskutiert. Das gilt auch für das Vereinigte Königreich. In Frankreich und Deutschland ist das Niveau der Einkommensungleichheit niedriger und seit 2008 auch stabil. Dennoch wird auch in diesen Ländern bemängelt, dass beispielsweise der Anstieg der Einkommensungleichheit seit 1995 nicht wieder revidiert worden sei oder zwar nicht die Einkommen, dafür aber die Vermögen im internationalen Vergleich sehr ungleich verteilt seien.⁷

⁶ Siehe dazu etwa Sinn (2010).

⁷ Bei Vergleichen der Vermögensverteilung werden Vermögen in Form von Pensions- und Rentenanwartschaften in der Regel ausgeblendet, was die Ergebnisse verzerrt, siehe dazu etwa Fuest (2021).

Abbildung 2: Ungleichheit der verfügbaren Einkommen (Gini-Koeffizient)



Teilweise richtet sich Kritik auch gegen die Entwicklung der Einkommensverteilung *vor* Steuern und Transfers. Das gilt beispielsweise für die Debatte über den Niedriglohnsektor in Deutschland. Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 verfolgten unter anderem das Ziel, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, indem Beschäftigung in niedrig entlohnenden Tätigkeiten ermöglicht wurde und die Beschäftigten Transfers erhielten, die das Einkommen aufstockten. Genau diese Aufstockung wird heute als moralisch verwerflich kritisiert, als unzulässige Bereicherung der Arbeitgeber auf Kosten der Allgemeinheit. Das war ein zentrales Argument für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Im Bundestagswahlkampf 2021 wurde diese Debatte im Hinblick auf die Frage erweitert, ob eine Beschäftigung mit Vollzeitarbeit zu einer auskömmlichen Altersrente führt. Daraus ergab sich die Forderung, den Mindestlohn auf 12 Euro anzuheben. Diese Politik beruht auf der

Annahme, dass die Politik Verteilungsergebnisse nicht erst durch Steuern und Transfers korrigieren, sondern durch direkte Markteingriffe vorgeben kann und sollte.

Gerade in Europa ist darüber hinaus die „gefühlte“ Einkommensverteilung in vielen Ländern einschließlich Deutschlands ungleicher als die tatsächliche Einkommensverteilung.⁸ Diese systematischen Fehleinschätzungen haben Folgen für öffentliche Debatten und politische Entscheidungen. Dazu passt, dass im Jahr 2014 in einer repräsentativen Umfrage in Deutschland 59 Prozent der Befragten angaben, Verdienst und Vermögen in Deutschland seien nicht fair verteilt.

4. Umweltzerstörung und Klimaerwärmung

Umweltzerstörung und Klimaerwärmung haben aus ökonomischer Perspektive ihre Ursache in Externalitäten,

8 Vgl. Niehues (2016).

also darin, dass individuelle Kosten- und Nutzenkalküle mit gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen nicht übereinstimmen. Über die große Bedeutung des Schutzes der Umwelt und über die Gefahren, die von der Klimaerwärmung ausgehen, besteht Konsens. Umstritten ist, mit welchen Instrumenten die Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes verfolgt werden sollen. Prinzipiell stehen dafür marktkonforme Instrumente wie Steuern oder handelbare Emissionszertifikate zur Verfügung. Diese Instrumente haben den Vorteil, das Erreichen von Umweltzielen zu minimalen Kosten zu ermöglichen.

Trotz dieses Vorteils sind Vorbehalte gegenüber diesen Instrumenten verbreitet. Dahinter steht die Vorstellung, der Staat müsse in planwirtschaftlicher Weise direkt festlegen, in welchen Sektoren und Unternehmen welcher Beitrag zu Umweltschutzziele geleistet wird und welche Technologien dabei zum Einsatz kommen. Beispiele dafür sind Forderungen nach einem Verbot des Verbrennungsmotors, die politische Festlegung von Ausbaumengen für erneuerbare Energien oder die Verpflichtung zum Bau von Solaranlagen auf allen Dächern oder zumindest allen Gewerbebauten. Noch stärker ausgeprägt ist das planwirtschaftliche Denken im Bereich der grünen Finanzmarktregulierung; im Rahmen der Taxonomie für nachhaltige Finanzen werden wirtschaftliche Aktivitäten im Rahmen politischer Verhandlungen danach klassifiziert, ob sie als nachhaltig gelten sollen oder nicht. Dabei spielt der Umweltschutz eine wichtige Rolle. Dann werden Kapitalströme so gelenkt, dass sie vermehrt in die ausgewählten Aktivitäten fließen.⁹

Nicht zuletzt resultiert die Neigung zu dirigistischer Umwelt- und Klimapolitik daraus, dass viele Umweltschutzbewegungen und ihnen nahestehende politische Kräfte staatlich organisiertes, planwirtschaftliches Handeln für zielführend halten, während sie

marktwirtschaftlichen Systemen wenig zutrauen.¹⁰

5. Niedrige Zinsen und die Spielräume für Staatsverschuldung

Der weltweite Rückgang der Zinsen – insbesondere auf Staatsanleihen – hat dazu geführt, dass Budgetrestriktionen für öffentliche Haushalte in der finanzpolitischen Debatte immer weniger ernst genommen werden. Niedrige Zinsen in Verbindung mit einer Geldpolitik, die in großen Mengen Staatsanleihen aufkauft, lassen den Eindruck entstehen, dass den finanziellen Spielräumen der öffentlichen Hand keine Grenzen gesetzt seien.

Dabei geraten verschiedene wichtige Faktoren aus dem Blick. Die Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch die Notenbanken stößt dann an Grenzen, wenn die Inflation zurückkehrt, wie es sich derzeit andeutet. Es gibt keine Garantie, dass die Zinsen dauerhaft niedrig bleiben. Selbst wenn Inflation und Zinsen mittelfristig niedrig bleiben sollten, bedeutet die Inanspruchnahme von Ressourcen durch den Staat, dass sie für die Verwendung im privaten Sektor nicht mehr zur Verfügung stehen. Das ist unproblematisch, sofern es in hinreichendem Umfang unterbeschäftigte Ressourcen gibt, sofern also beispielsweise hohe Arbeitslosigkeit herrscht und Unternehmen freie Kapazitäten haben. In vielen Ländern ist die wirtschaftliche Lage derzeit jedoch eine andere. Gerade in Bereichen, in denen häufig höhere Staatsausgaben gefordert werden, beispielsweise bei Bauvorhaben oder Digitalisierungsprojekten, sind die Kapazitäten häufig vollständig ausgelastet und nicht ohne weiteres zu erhöhen. Wachsende Staatsausgaben verdrängen dann private Ausgaben. Gesamtwirtschaftlich entsteht in diesem Fall nur dann ein Vorteil, wenn die staatlichen Ausgaben produktiver als die privaten sind.

9 Siehe dazu Fuest (2020 et al.).

10 So heißt es beispielsweise in den Beschlüssen des 55. Bundeskongresses der Grünen Jugend: „Die viel beschworenen Kräfte des Marktes können offensichtlich weder für die Einhaltung des Pariser Klimaabkommens sorgen, noch für gute Arbeitsbedingungen: Deswegen muss die öffentliche Hand ihre Handlungsspielräume nutzen und viele, gut bezahlte öffentliche Jobs in der Daseinsfürsorge, zu der auch der Mobilitätssektor zählt, schaffen.“, ebenda, S. 3.

6. Der Aufstieg Chinas – Beleg für den Erfolg dirigistischer Wirtschaftspolitik?

International gehört der Aufstieg Chinas in den letzten Jahrzehnten zweifellos zu den spektakulärsten ökonomischen Entwicklungen. China hat diesen Aufstieg seinen marktwirtschaftlichen Reformen und der damit verbundenen Öffnung für internationalen Handel und ausländische Investitionen zu verdanken. Dennoch spielt staatliche Steuerung in der chinesischen Wirtschaft nach wie vor eine zentrale Rolle. Industriepolitische Strategien wie „Made in China 2025“ und Initiativen mit großen Infrastrukturinvestitionen, wie das Projekt der neuen Seidenstraße, lösen in den westlichen Industriestaaten eine Mischung von Bewunderung und Sorge aus. Bewundert wird der wirtschaftliche Aufholprozess. Die Sorge besteht darin, dass China den Westen wirtschaftlich und technologisch überholen und letztlich dominieren könnte. Diese Debatte erinnert an die Diskussionen über den wirtschaftlichen Aufstieg Japans in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts.

Als Antwort auf die Expansion Chinas wird oft gefordert, auch Deutschland oder Europa solle eine industriepolitische Strategie entwickeln, in der die Branchen und

Technologien der Zukunft staatlich gefördert werden. Es besteht kein Zweifel daran, dass staatliche Förderung von Wissenschaft und Technik eine wichtige Rolle für Innovationen und Wirtschaftswachstum spielen. Diese Förderung lässt sich mit positiven Externalitäten dieser Aktivitäten auch in einem strikt marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssystem gut begründen. Umstritten ist, ob und falls ja, in welchem Umfang, der Staat in unternehmerische Investitionsentscheidungen eingreifen sollte, um industriepolitische Anliegen zu verfolgen. Dabei wird leicht übersehen, dass Wachstum, Innovationen und Produktivitätsgewinne in China nicht durch die nach wie vor einflussreichen Staatsunternehmen vorangetrieben werden, sondern primär von privaten Unternehmen. Ob industriepolitische Initiativen wie „Made in China 2025“ erfolgreich sein werden und welche Rolle dabei gezielte staatliche Investitionslenkung spielt, muss sich erst zeigen. Selbst wenn sich dabei Erfolge einstellen, folgt daraus noch nicht, dass staatliche Investitionslenkung auch unter Bedingungen westlicher Wirtschaftssysteme funktioniert. China als Beleg für den Erfolg dirigistischer Wirtschaftspolitik darzustellen, ist ebenso wenig überzeugend wie die Vorstellung, die westlichen Industriestaaten bräuchten eine stärkere staatliche Investitionslenkung, um China Paroli bieten zu können.

IV. Wie hat sich die Rolle des Staates in der Wirtschaft in den letzten Jahren entwickelt?

Die Messung des staatlichen Einflusses ist schwierig, weil er komplex und vieldimensional ist. Im Folgenden soll die Entwicklung einiger zentraler Indikatoren für den Staatseinfluss in der Wirtschaft betrachtet werden.

Abbildung 3 illustriert die Entwicklung der Staatsausgaben für fünf große europäische Volkswirtschaften im Zeitraum von 1975 bis 2019. Betrachtet werden die Primärausgaben, also die Gesamtausgaben abzüglich der Zinsausgaben. Damit werden nur die Staatsausgaben erfasst, mit denen öffentliche Leistungen für die Bevölkerung finanziert werden – Zinsen werden hier ausgenommen, weil sie nicht zur Finanzierung

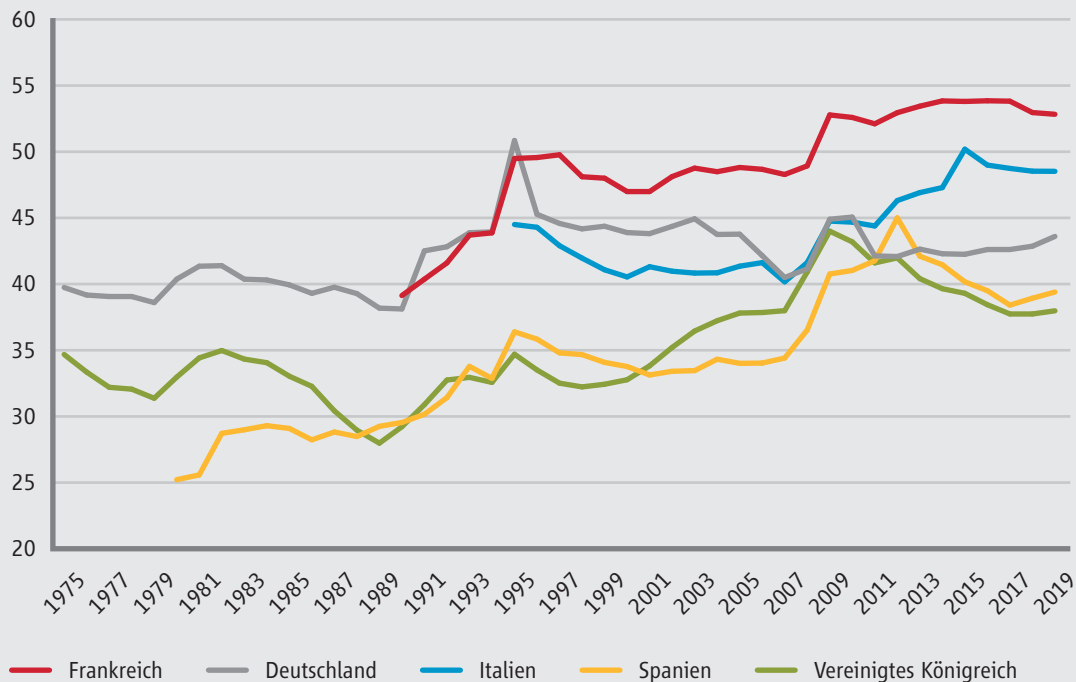
staatlicher Leistungen dienen. Das ändert natürlich nichts daran, dass staatliche Zinsausgaben letztlich durch Steuern finanziert werden müssen und insofern mit staatlichen Eingriffen verbunden sind.

In allen betrachteten Ländern ist der Anteil der staatlichen Primärausgaben an der Wirtschaftsleistung seit 1975 beziehungsweise seit dem Beginn der hier verfügbaren Daten spürbar gestiegen. Das gilt in besonderer Weise für Frankreich, Italien und Spanien. Im Vereinigten Königreich und in Deutschland ist der Anstieg geringer ausgefallen, allerdings bei erheblichen zwischenzeitlichen Schwankungen. Seit der Mitte

der neunziger Jahre ist die Primärausgabenquote in Deutschland allerdings weitgehend stabil, während sie in diesem Zeitraum in anderen Ländern gestiegen ist. Teilweise reflektieren diese Unterschiede

Wachstumsdifferenzen seit der globalen Finanzkrise, die in Deutschland besser verlaufen ist als in den anderen betrachteten Ländern.

Abbildung 3: Staatsausgaben 1975 bis 2019 (Primärausgaben in Prozent des BIP)



Quelle: IWF Government Finance Statistics.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Sozialausgaben. Sie sind der größte Posten unter den Staatsausgaben insgesamt und der wichtigste Treiber der Staatsausgabenexpansion. Ein zentraler Grund dafür, dass die Sozialausgaben steigen, liegt im demografischen Wandel, der die Ausgaben für Gesundheitsleistungen sowie Renten und Pensionen in die Höhe treibt. Man kann deshalb vor allem für die letzten beiden Jahrzehnte nicht davon sprechen, dass es wachsende staatliche Interventionen in das Marktgeschehen sind, die zu steigenden Staatsausgaben führen. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass die Politik Lösungen zum Umgang mit dem demografischen Wandel finden muss, die das Sozialausgabenwachstum begrenzen, weil sonst eine Überforderung der Staatsfinanzen droht.

Ein wichtiger, aber noch schwerer zu messender Bereich staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen ist das Gebiet der staatlichen Regulierungen. Die OECD hat dazu einen umfassenden Indikator entwickelt, dessen Entwicklung für verschiedene Länder in Abbildung 5 dargestellt ist.

Abbildung 4: Entwicklung der Sozialausgaben 1995 bis 2019 (in Prozent des BIP)

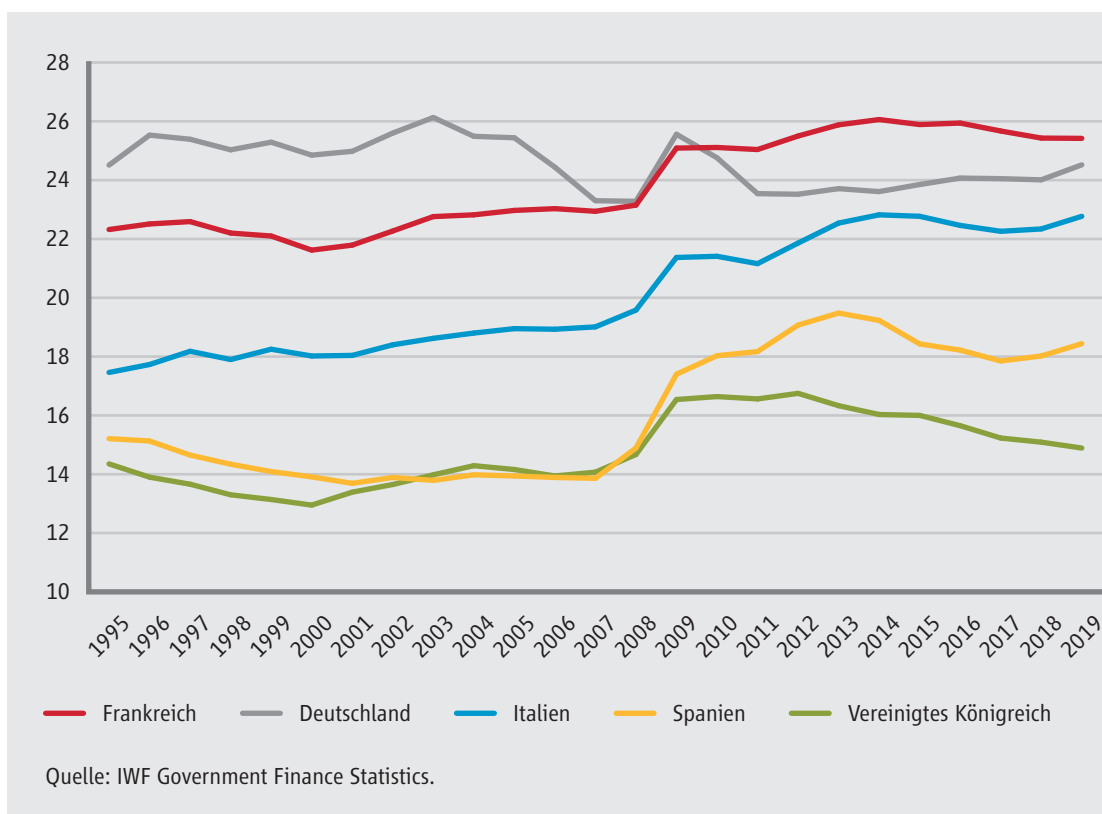
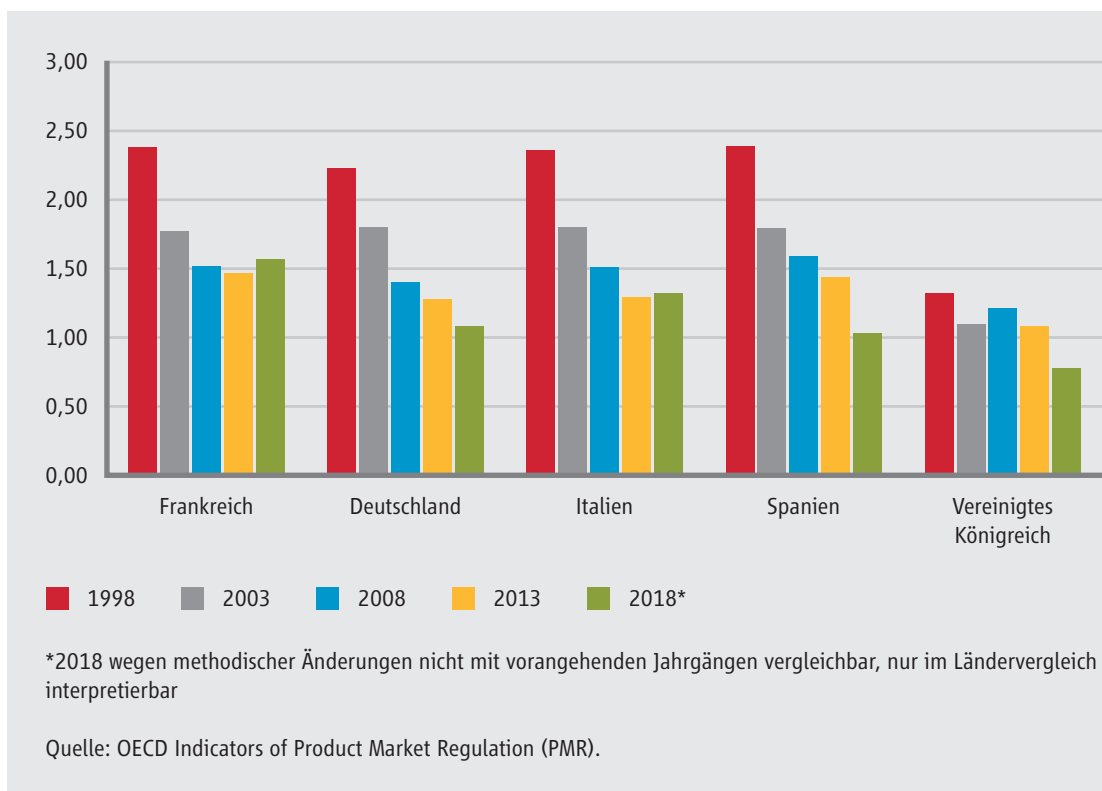


Abbildung 5: Produktmarktregulierungsintensität 1998 bis 2018 (OECD-Indikator)



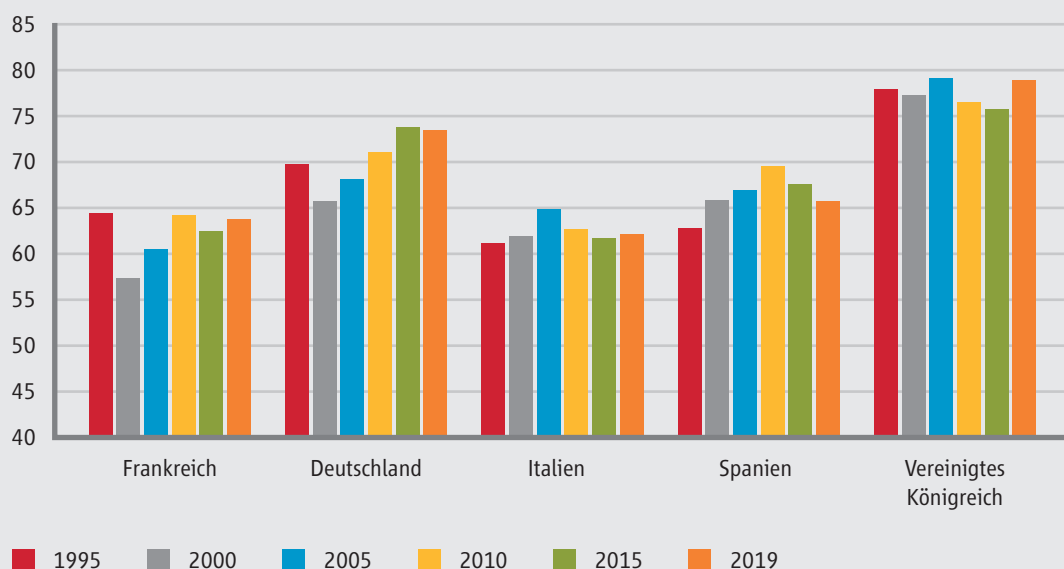
Der OECD-Indikator für Regulierungsintensität beruht auf sechs Teilindikatoren, die zum einen staatliche Beschränkungen des Marktzugangs und des Wettbewerbs und zum anderen durch direktes staatliches Handeln, beispielsweise durch Unternehmen in öffentlichem Eigentum, verursachte Marktverzerrungen erfassen und aggregieren. Die Berechnungsmethode des OECD-Regulierungsindikators hat sich allerdings zwischenzeitlich geändert. Deshalb sind die Daten des Jahres 2018 zwar über Länder hinweg vergleichbar, aber nicht mit Werten der früheren Jahre.

abgenommen. Das hat unter anderem damit zu tun, dass innerhalb der EU nationale Marktzugangsbeschränkungen tendenziell abgebaut werden.

Ein umfassenderer Indikator zur Messung staatlicher Eingriffe in der Wirtschaft ist der Index ökonomischer Freiheit der Heritage Foundation. Er misst den Einfluss des Staates in der Wirtschaft aus der Perspektive der damit verbundenen Einschränkungen individueller Freiheit und bezieht sowohl Regulierungen als auch Staatsausgaben und Steuern ein.

Das Bild, das sich hier ergibt, ist eindeutig. Im betrachteten Zeitraum hat die Regulierungsintensität

Abbildung 6: Index ökonomischer Freiheit 1995 bis 2019 (Heritage Foundation Index)



Quelle: Heritage Foundation.

Hier ist das Bild gemischt. In Deutschland und vor allem im Vereinigten Königreich wird größere wirtschaftliche Freiheit gemessen als in Frankreich, Italien und Spanien. Der Trend ist aber nicht eindeutig; während der Indexwert für Deutschland zumindest bis 2015 zugenommen hat, ist in den anderen Ländern kein klarer Trend zu erkennen.

Insgesamt zeigen die hier betrachteten Indikatoren,

dass staatliche Eingriffe in Märkte zumindest in den Jahren vor der Coronapandemie weder eindeutig zugenommen haben, noch dass der Staat sich, wie unter Hinweis auf angeblich neoliberale Politik gelegentlich behauptet wird, zurückzieht.

In der Coronakrise sind staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen erheblich ausgeweitet worden. Das ist angesichts der Schwere und der besonderen Natur

der Krise auch nicht überraschend oder problematisch. Allerdings hat die Krise die Debatte über künftiges staatliches Handeln erheblich beeinflusst. Gleichzeitig

hat die Krise direkte ökonomische Folgen für die Rolle des Staates in der Wirtschaft, wie innerhalb des nächsten Abschnitts erläutert wird.

V. Folgen der Coronapandemie für die Rolle des Staates in der Wirtschaft

Wird sich die Rolle der Regierungen in der Wirtschaft nach der Coronapandemie ändern, und wenn ja, wie? Während der Krise haben die Regierungen viel getan, um die Wirtschaft zu schützen, indem sie Haushalte, Beschäftigungsverhältnisse und Unternehmen unterstützten. Dies ging einher mit steigenden Haushaltsdefiziten und einer extrem expansiven Geldpolitik. Außerdem schränkten die Regierungen individuelle Freiheiten stark ein. Insgesamt nahmen die staatlichen Eingriffe während der Pandemie massiv zu.

Manche argumentieren, dass die Regierungen auch nach der Pandemie eine aktivere Rolle spielen sollten, zumindest für eine längere Phase der wirtschaftlichen Erholung. So behauptet Gerbaudo (2021, S. 250) in seinem Buch über die Politik nach der Pandemie, dass „die Öffentlichkeit die Notwendigkeit eines stärkeren staatlichen Interventionismus stärker akzeptiert hat als das, was angesichts des bevorstehenden Klimanotstands bereits als notwendig erachtet wurde“.

Dem könnte man entgegenen, dass die Schwächen und Unzulänglichkeiten der staatlichen Reaktionen auf die Pandemie grundsätzliche Effizienzprobleme des öffentlichen Sektors widerspiegeln. Schularick (2021) spricht in seinem Buch über das Krisenmanagement in Deutschland vom „entzauberten Staat“. Daraus könnte man schließen, es sei kontraproduktiv, ihm mehr Ressourcen zu widmen. Man könnte dagegen allerdings einwenden, die Effizienzprobleme seien Folge zu geringer Finanzausstattung, zu deren Überwindung Steuern und Abgaben erhöht werden müssten. Ursachen der Probleme könnten auch institutioneller Art sein, was dafür sprechen würde, dass entsprechende Reformen erforderlich sind. Beispielsweise ist in der Krise der

Eindruck entstanden, dass Entscheidungen unter den Regierungen des Bundes und der Länder zwar koordiniert wurden, dass dabei eher Verantwortlichkeiten verwischt wurden und notwendige Maßnahmen ausblieben. Das würde für eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Deutschland sprechen. Schließlich könnte man auch argumentieren, die Krisensituation sei so speziell und einzigartig, dass daraus für die Zukunft staatlichen Handelns wenig zu lernen ist. All dies ändert allerdings nichts daran, dass Bürger und Wähler das Handeln des Staates während der Krise beurteilen und dass der gewonnene Eindruck das Vertrauen in staatliche Institutionen und damit Spielräume für die künftige Rolle der öffentlichen Hand beeinflussen wird. Deshalb ist es interessant zu untersuchen, wie sich das Vertrauen der Bürger in den Staat im Laufe der Pandemie verändert hat.¹¹

1. Zufriedenheit der Bürger mit ihren Regierungen in der Krise und Vertrauen in staatliche Institutionen

Um das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche und andere Institutionen oder Organisationen zu messen, kann man auf Umfragedaten zurückgreifen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Ergebnisse derartiger Umfragen schwanken und stark von aktuellen Umständen geprägt sind. Abbildung 7 illustriert Ergebnisse aus Eurobarometer-Umfragen zur Entwicklung des Vertrauens der Bürger in nationale und EU-Institutionen. Betrachtet wird der Zeitraum 2006 bis 2021, der sowohl die Finanzkrise und die Verschuldungskrise im Euroraum abdeckt als auch die Coronapandemie.

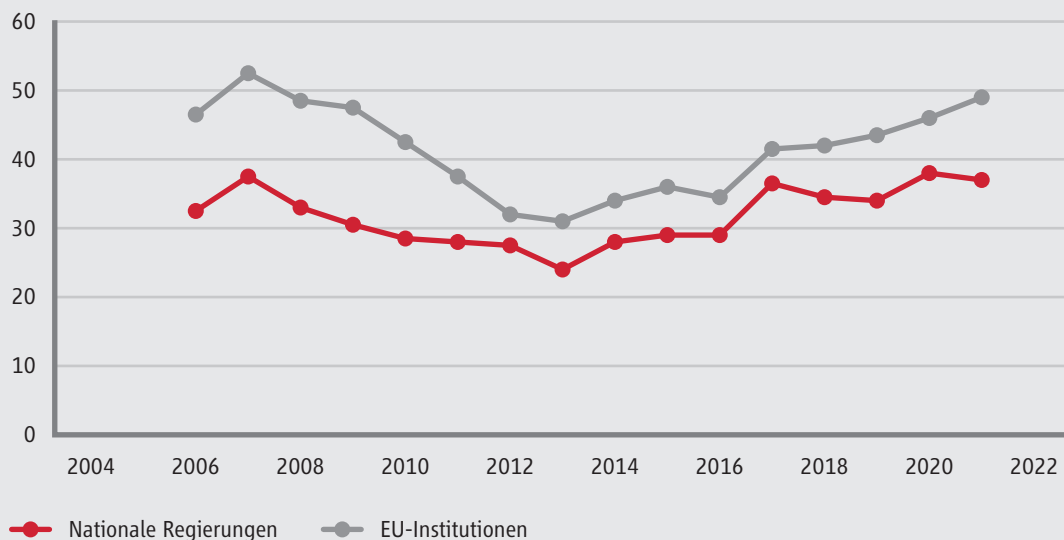
Abbildung 7 zeigt, dass das Vertrauen in nationale,

¹¹ Zum Folgenden vgl. auch EEAG (2022).

mehr aber noch in europäische Institutionen insbesondere in der Zeit der europäischen Verschuldungskrise deutlich zurückgegangen ist, sich seit dem Tiefpunkt im Jahr 2013 aber schrittweise erholt hat. Es ist nicht überraschend, dass das Vertrauen in politische Institutionen und Entscheidungsträger bei schlechter Wirtschaftslage leidet und sich erholt, wenn sich die Lage verbessert. Während der europäischen Verschuldungskrise ist außerdem offenkundig geworden, dass insbesondere die Institutionen der Eurozone nicht das geleistet haben, was man sich von ihnen versprochen hat. Bemerkenswert ist allerdings, dass ein ähnlicher Einbruch des Vertrauens in der Coronakrise zumindest

bislang ausgeblieben ist. Das Vertrauen in europäische Institutionen hat gemäß dieser Daten sogar noch zugenommen. Ein Grund dafür liegt sicherlich darin, dass im Fall der europäischen Verschuldungskrise Funktionsmängel der Institutionen und teils bittere und polemisch ausgetragene Konflikte unter den Mitgliedstaaten im Vordergrund standen. In der Coronakrise stand die europäische politische Ebene weniger im Fokus und die Mitgliedstaaten haben Konflikte vermieden sowie Solidarität gezeigt, beispielsweise durch die Schaffung des gemeinsamen Krisenfonds „NextGenerationEU“. Allerdings kommen andere Umfragen zu weniger positiven Ergebnissen, wie im Folgenden noch erläutert wird.

Abbildung 7: Entwicklung des Vertrauens in nationale und europäische Institutionen 2006 bis 2021



Quellen: Eurobarometer, eigene Berechnungen: Die Tabelle zeigt den Durchschnitt der Vertrauenswerte für jedes Jahr. Frage der Umfrage: Für jede der folgenden Institutionen: Haben Sie eher Vertrauen oder eher kein Vertrauen in sie?

Andere Studien messen die Zustimmung der Bürger zum Handeln ihrer Regierung im Zeitverlauf und durch Umfrageexperimente. Herrera et al. (2020) verwenden dazu Hochfrequenz-Umfragedaten. Der Datensatz deckt die Zeitspanne zwischen Januar und Juli 2020 ab. Die Daten bestätigen, dass es in der Anfangsphase der Pandemie einen *rally around the flag*-Effekt gab, also eine Solidarisierung der Bürger mit ihrer nationalen Regierung in einer Krisensituation. Aber in den Ländern, in denen die Infektionszahlen hoch waren und es den

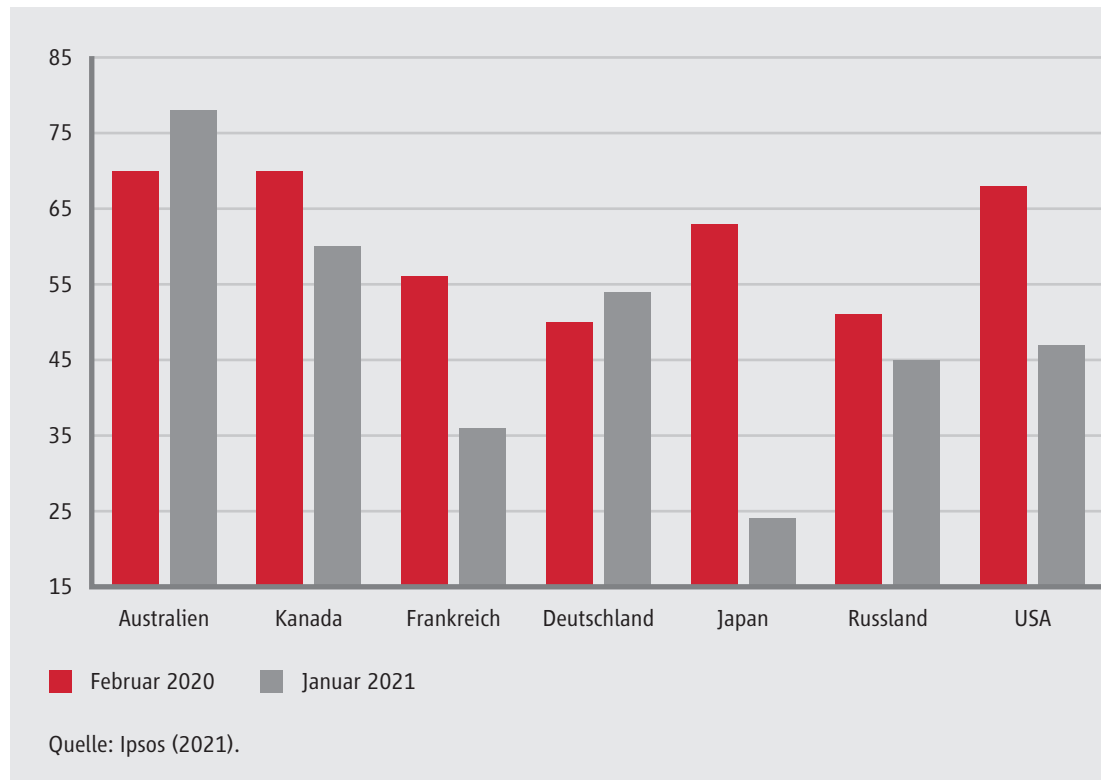
Regierungen nicht gelang, die Pandemie einzudämmen, erodierte die Unterstützung für die Politik schnell.

In der Zwischenzeit gibt es mehr Studien, die das Vertrauen in die Regierung über längere Zeiträume hinweg verfolgen. Abbildung 8 zeigt Ergebnisse von Ipsos (2021). Diese Ergebnisse stammen aus zwei Umfragen. Die erste wurde im Februar 2020 durchgeführt, als die Pandemie in Europa gerade erst begonnen hatte. Die zweite stammt vom Januar 2021, als die Befragten

bereits erfahren hatten, wie ihre Regierungen die erste und einen Großteil der zweiten Welle der Pandemie bewältigt hatten. Die Ergebnisse sind recht auffällig. Australien ist das einzige Land, in dem der Anteil der Befragten, die zuversichtlich sind, dass ihre Regierung die Krise wirksam bewältigt, deutlich gestiegen ist. In Deutschland ist der Anstieg gering, was zumindest

darauf hindeutet, dass das Vertrauen nicht zurückgegangen ist. Aber in allen anderen Ländern ist das Vertrauen zurückgegangen, in einigen Fällen sogar dramatisch. Diese Daten erwecken den Eindruck, dass das Vertrauen in staatliches Handeln in der Coronakrise eher gelitten hat.

Abbildung 8: Vertrauen in Corona-Krisenmanagement der Regierungen 2020 und 2021

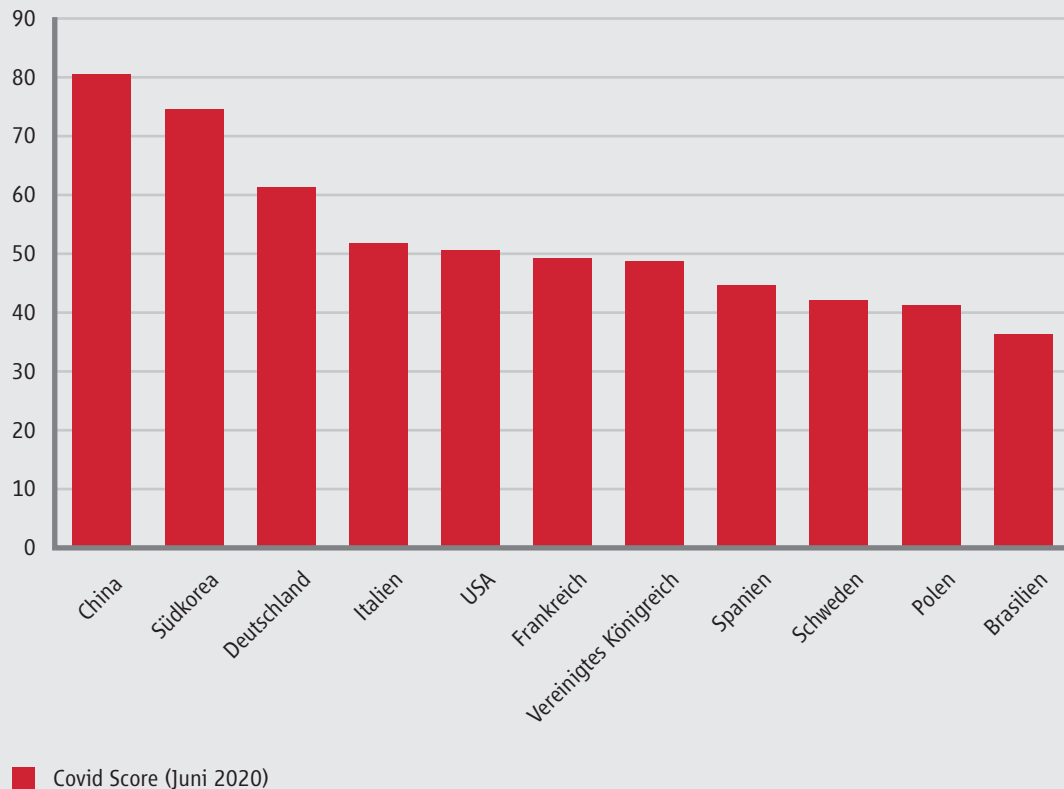


Die in Abbildung 8 abgebildeten Daten unterstreichen, dass der Eindruck, den die Regierungen bei ihren Bürgern im Laufe der Krise hinterlassen haben, sich zwischen Ländern erheblich unterscheidet. Das wird durch Studien bestätigt, die sich intensiver mit verschiedenen Dimensionen des Krisenmanagements befassen. Abbildung 9 fasst die Ergebnisse einer von Lazarus et al. (2020) durchgeführten Umfragestudie zusammen, die verschiedene Dimensionen des staatlichen Krisenmanagements abdeckt. So werden die Befragten etwa gefragt, ob sie denken, ihre Regierung habe dafür gesorgt, dass genaue Informationen über die Pandemie zur Verfügung gestellt wurden, ob sie medizinische, finanzielle und andere Hilfe erhalten

haben, ob sie der Meinung sind, dass die Regierung gefährdete Haushalte geschützt hat, und so weiter. Die Antworten auf diese Fragen werden zu einem „Covid Score“ zusammengefasst, der Werte zwischen null und 100 annehmen kann, wobei 100 die höchstmögliche Zufriedenheit darstellt.

Es ist wichtig, zu beachten, dass die Umfrage im Juni 2020 durchgeführt wurde, also nach der ersten Infektionswelle und vor weiteren Wellen sowie den anschließenden Impfkampagnen. Wie Lazarus et al. (2020) zeigen, korrelieren die Ergebnisse eng mit der Zahl der Covid-Todesfälle sowie mit dem allgemeinen Vertrauensniveau in die Regierung.

Abbildung 9: Zufriedenheit der Bürger mit dem Management der Coronakrise ihrer nationalen Regierung (Covid Score, Juni 2020)



Quelle: Lazarus et al. (2020).

Gianmarco et al. (2020a) berichten über die Ergebnisse einer Umfrage, die ebenfalls im Juni 2020 durchgeführt wurde, um die Auswirkungen der Krise auf die sozio-politischen Einstellungen in Italien, Spanien, Deutschland und den Niederlanden zu messen. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl das Vertrauen der Bürger untereinander als auch das Vertrauen in Institutionen, die Unterstützung für die EU und für einen steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaat infolge der Krise zurückgegangen sind. Die Autoren stellen aber auch einen *rally around the flag*-Effekt für die amtierenden Regierungen und ein wachsendes Vertrauen in wissenschaftliche Expertise fest. Zugleich verlieren populistische Positionen an Boden. Dies könnte auf eine wachsende Nachfrage nach Kompetenz in der politischen Führung hindeuten. In Gianmarco et al. (2020b) kommen die Autoren zu dem Schluss:

„In diesem Sinne könnte sich eine neue Bruchlinie in der politischen Arena auftun, die die verstärkte Nachfrage nach einfachen politischen Lösungen der letzten zwei Jahrzehnte mit den komplexen, nuancierten und kompetenten Ansätzen konfrontiert, die die Zukunft verlangt“.

Es sollte jedoch auch hier unterstrichen werden, dass diese Umfrage vom Juni 2020 stammt, also aus einer recht frühen Phase der Pandemie. Änderungen des Vertrauens in Regierungen und letztlich auch die Nachfrage nach staatlichen Leistungen hängen von der Wahrnehmung des Regierungshandelns über den gesamten Verlauf der Krise hinweg ab.

2. Folgen der Krise für die Rolle des Staates in der Wirtschaft

Neben diesen Veränderungen in der Wahrnehmung des Staates durch die Bürger hat die Krise einige ökonomische Fakten geschaffen, welche die künftige Rolle des Staates in der Wirtschaft beeinflussen werden. An erster Stelle ist hier die deutlich gewachsene Staatsverschuldung zu sehen. Das beschränkt die Spielräume für staatliches Handeln in dem Sinne, dass weniger Mittel für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig steigt der Druck, Steuern und Abgaben zu erhöhen. Der fiskalische Druck reduziert auch Umverteilungsspielräume (Ayaz et al. (2021)).

Eine zweite wichtige Veränderung ist der Verlust an Bildungs- und Ausbildungsleistungen. Das ist besonders gravierend in einer Zeit, in der die Digitalisierung sich pandemiebedingt beschleunigt hat und den Strukturwandel vorantreibt. Hier besteht im Bereich der Bildungspolitik Handlungsbedarf, um die entstandenen Defizite auszugleichen. Veränderte und an diesen Wandel angepasste Bildung und Ausbildung verlangen aber auch Raum für mehr Engagement von Unternehmen

einschließlich der Familienunternehmen, die ohnehin tief in Systeme der beruflichen Bildung integriert sind.

Insgesamt wird die Leistung staatlicher Institutionen in der Coronakrise in verschiedenen Ländern von den Bürgern sehr unterschiedlich beurteilt, wie die im vorangehenden Abschnitt erläuterten Daten zeigen. Von einer Erosion des Vertrauens oder dem Eindruck eines Staatsversagens kann man sicherlich nicht sprechen, jedenfalls nicht flächendeckend. Von einer neuen, erweiterten Nachfrage in der Bevölkerung nach einer größeren Rolle des Staates in der Wirtschaft über die Krisenzeit hinaus ist allerdings auch nichts zu sehen. In vielen Ländern, auch in Deutschland, sind in spezifischen Bereichen Defizite deutlich geworden und von den Bürgern auch wahrgenommen worden, beispielsweise im Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, der Gesundheitsämter und der Schulen. Gleichzeitig gibt es eine gewisse Evidenz für eine Entzauberung populistischer Politiker und eine wachsende Nachfrage nach Kompetenz sowie nach einer auf wissenschaftliche Einsichten gestützten Politik.

VI. Künftige Entwicklungen und Gefahren des Neodirigismus für den wirtschaftlichen Wohlstand

In dem Maß, in dem die Coronapandemie abflaut, werden andere Themen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik wieder stärker in den Mittelpunkt treten, vor allem die Energie- und Klimapolitik, die Handelspolitik, die Industriepolitik sowie die Sozial-, Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik. Dass in aktuellen Debatten dazu dirigistische Vorstellungen sehr präsent sind, hat weniger mit Auswirkungen der Coronakrise zu tun, sondern eher mit den vorangehenden, innerhalb von Abschnitt III beschriebenen Entwicklungen. In diesen Politikbereichen besteht die Gefahr, dass erheblicher wirtschaftlicher Schaden entsteht, wenn sich neodirigistische Konzepte durchsetzen. Das wird im Folgenden näher erläutert.

1. Gefahren des Neodirigismus für den wirtschaftlichen Wohlstand

Aus der Sicht der volkswirtschaftlichen Theorie liegt der Maßstab für die Bewertung wirtschaftspolitischer Konzepte in der Wohlfahrtsökonomik einschließlich der Theorie des Marktversagens und der Public Choice-Theorie, die sich mit Problemen des Staatsversagens beschäftigt. Letztlich liegt die Lösung wirtschaftspolitischer Probleme in der Regel darin, zwischen unterschiedlichen unvollkommenen institutionellen Arrangements das Beste auszuwählen. Aus ökonomischer Sicht besteht kein Zweifel daran, dass in bestimmten Bereichen staatliche Eingriffe für effiziente Ergebnisse oder die Abwendung von Schäden erforderlich sind, beispielsweise in

der Umweltpolitik. Entscheidend ist allerdings, welche Instrumente dafür eingesetzt werden.

Gelegentlich entsteht das Missverständnis, Kritik an dirigistischen Eingriffen wende sich gegen staatliche Eingriffe oder Ge- und Verbote generell. Das ist irreführend. Selbst in einem „Nachtwächterstaat“, also einem Staat, der sich auf Erfüllung elementarer öffentlicher Aufgaben wie innere und äußere Sicherheit und Schutz des Privateigentums beschränkt, gehört es zu den Staatsaufgaben, bestimmte Verbote hart durchzusetzen: Ein Beispiel ist der Schutz des Privateigentums. Wer sich fremdes Eigentum widerrechtlich aneignet oder es beschädigt, muss dem Eigentümer den Schaden nicht nur ersetzen, es können strafrechtliche Konsequenzen hinzukommen. Der Staat greift hier also massiv ein.

Neodirigismus gefährdet den wirtschaftlichen Wohlstand, indem er staatliche Eingriffe so gestaltet, dass die verfolgten Ziele gar nicht oder nur zu höheren als unvermeidlichen Kosten erreicht werden. Es ist zu beachten, dass es häufig nicht um ein „mehr oder weniger Staat“ geht. Oft geht es um die Frage, ob und wie staatliche Eingriffe mit einer Nutzung marktwirtschaftlicher Prozesse verbunden werden, ob verschiedene staatliche Maßnahmen konsistent und aufeinander abgestimmt sind und ob der Staat über das Wissen verfügt, das erforderlich ist, damit die vorgesehenen Markteingriffe die wirtschaftliche Wohlfahrt wirklich steigern oder andere gegebene Ziel zu minimalen Kosten erreichen. Das soll im Folgenden anhand einiger Beispiele erläutert werden.

2. Instrumentenwahl in der Umwelt- und Klimapolitik

Im Bereich der Umweltpolitik werden verschiedene Instrumente eingesetzt, um externe Effekte zu internalisieren oder Aktivitäten einzelner Wirtschaftssubjekte zu beschränken oder zu unterbinden, bei denen andere

geschädigt werden. Schädlicher Dirigismus besteht nicht darin, Umweltschutzziele vorzugeben, beispielsweise das Ziel, die CO₂-Emissionen auf eine bestimmte Menge zu begrenzen. Derartige Ziele werden immer umstritten sein. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist entscheidend, welche Instrumente eingesetzt werden, um die Ziele zu erreichen. Um ein gegebenes Emissionsziel mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten zu erreichen, ist es sinnvoll, für CO₂-Emissionen aller Sektoren einen einheitlichen Preis zu erheben. Das wird beispielsweise durch ein System des Handels von Emissionszertifikaten erreicht. Wenn die privaten Akteure sich am Preis dieser Zertifikate orientieren und Emissionen immer dann vermeiden, wenn die Vermeidungskosten geringer sind als der Preis eines Emissionszertifikats, folgt daraus, dass Emissionen dort vermindert werden, wo es zu geringsten Kosten möglich ist, ohne dass die Regierung oder irgendjemand sonst wissen muss, in welchen Bereichen der Volkswirtschaft die Vermeidungskosten am geringsten sind.

Dirigistische Umweltpolitik hingegen gibt durch direkte Eingriffe in privatwirtschaftliche Entscheidungen vor, wo und wie Emissionen eingespart werden.¹² Beispiele für derartige Eingriffe sind das derzeit diskutierte Verbot des Verbrennungsmotors für Kraftfahrzeuge, die Verpflichtung, auf jedem Dach Solarzellen zu installieren oder der staatlich vorgegebene Ausstieg aus der Verbrennung von Kohle zur Stromerzeugung. Die Wirkung dirigistischer Eingriffe in der Klimapolitik hängt auch davon ab, wie das umweltpolitische Instrumentarium insgesamt gestaltet ist. In der EU sind derzeit beispielsweise die Sektoren Verkehr und Gebäude vom europäischen System des CO₂-Zertifikatehandels ausgenommen, Kohlekraftwerke sind es allerdings nicht. In dieser Situation sind Eingriffe wie ein Verbot des Verbrennungsmotors zwar sicherlich kein effizientes Instrument der Klimapolitik – effizient wäre eine Integration des Verkehrs in das Emissionshandelssystem. Aber wenn andere Antriebe verfügbar sind und tatsächlich den CO₂-Ausstoß reduzieren, ergibt sich zumindest ein

¹² Zum Folgenden siehe auch Fuest (2020a).

Beitrag zum Klimaschutz. Die staatliche Vorgabe, Kohlekraftwerke abzuschalten, leistet hingegen keinerlei Beitrag zum Klimaschutz, wenn der Kraftwerkssektor bereits in den Zertifikatehandel integriert ist.

Aus alldem folgt nicht, dass Preise allein stets hinreichend sind, um Umwelt- oder Klimaziele bestmöglich zu erreichen. Zusätzliche Eingriffe müssen aber wohl durchdacht und auf den CO₂-Preis abgestimmt sein. Sie werden in Fällen gebraucht, in denen der CO₂-Preis nicht wirkt. Beispielsweise senkt die bessere Wärmedämmung von Gebäuden die Heizkosten für Mieter. Wenn die Kosten dafür aber aufgrund von Mietregulierungen nicht vollständig auf Mieten umlegbar und deshalb teilweise von Vermietern zu tragen sind, werden steigende CO₂-Preise nicht dazu führen, dass Gebäude im richtigen Umfang isoliert werden. Denn dann entstehen dem Vermieter hohe Kosten, aber keine entsprechenden Vorteile aus der Wärmedämmung. Wenn man diese Mietregulierungen nicht ändern will, kann es sinnvoll sein, ergänzend finanzielle Anreize für Vermieter zu schaffen, damit sie in Wärmedämmung investieren.

Ein anderes Beispiel für schädlichen Dirigismus in der Umweltpolitik bietet die Begrenzung von Feinstaubemissionen in Innenstädten durch Fahrverbote für Dieselfahrzeuge. Eine intelligente Nutzung von Marktmechanismen führt zu besseren Ergebnissen. Statt pauschaler Verbote sollte man flexible Mautsysteme einsetzen. Bei hoher Feinstaubbelastung steigen die Mautgebühren. Die Folge ist, dass nur diejenigen mit Kraftfahrzeugen in die Stadt fahren, für die ein Verzicht darauf mit hohen Kosten verbunden wäre. Beispielsweise können Handwerker, die für einen Wohnungsbau Fenster anliefern, schwerlich auf ihren Lieferwagen verzichten. Besucher eines Restaurants oder einer Kulturveranstaltung dagegen werden schon bei geringeren Mautbeträgen auf öffentliche Verkehrsmittel umsteigen, weil die damit verbundenen Kosten für sie geringer sind. Pauschale Fahrverbote haben den großen

Nachteil, keine Rücksicht darauf zu nehmen, dass sie für verschiedene Autofahrer höchst unterschiedliche Konsequenzen haben. Die Grenzwerte für Feinstaubbelastung einzuhalten wird damit gesamtwirtschaftlich teurer als es unvermeidbar ist.¹³

3. Die EU-Taxonomie für nachhaltige Finanzen

Ein besonders deutliches Beispiel für Neodirigismus ist das Projekt der EU-Taxonomie für nachhaltige Finanzen. Sie ist Teil des EU-Aktionsplans für ein nachhaltiges Finanzwesen (European Commission (2021)), das seinerseits zur EU-Agenda für Klimaschutz und nachhaltiges Wirtschaften im Sinne der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen gehört. Grundsätzlich umfasst der EU-Aktionsplan drei Dimensionen von Nachhaltigkeit: Ökologie, Soziales und Unternehmensführung (Governance). Bislang konzentriert sich die Gesetzgebung allerdings auf das erste Kriterium, die ökologische Nachhaltigkeit. Dabei werden verschiedene Umweltziele verfolgt, darunter der Klimaschutz, die Anpassung an den Klimawandel, nachhaltiger Umgang mit Seen und Meeren, Schutz der Artenvielfalt und anderes mehr (TEG, 2019).

Die EU-Taxonomie verfolgt das Ziel, Kapitalströme in die Teile der Wirtschaft zu lenken, deren Aktivitäten als „nachhaltig“ anzusehen sind. In einem Wirtschaftssystem, das marktwirtschaftlich ausgerichtet ist, also eigentlich nicht auf Zentralplanung beruht, ist es ungewöhnlich, zu versuchen, einen Katalog aller wirtschaftlichen Aktivitäten zusammenzustellen, die bevorzugten Zugang zu Finanzierung haben sollen. Dieses Projekt wirft verschiedene gravierende Probleme auf.

Erstens kann es angesichts der Vielfalt und des schnellen Wandels des Wirtschaftslebens kaum gelingen, eine Liste aller ökonomischen Aktivitäten zu erstellen, die auf sinnvolle Weise den Teil der Wirtschaft abbildet, der nachhaltig ist.

13 Vgl. Fuest (2020a).

Zweitens ist der politische Aushandlungsprozess äußerst anfällig für Beeinflussung durch Partikularinteressen. Ob die eher an kurzfristigen Wahlzyklen orientierten Anreize im politischen Prozess überhaupt geeignet sind, Nachhaltigkeit in der Wirtschaft insgesamt zu fördern, kann man bezweifeln.

Drittens ist es deutlich zielgenauer, in den Bereichen, in denen privatwirtschaftliches Handeln mit Nachhaltigkeitszielen in Konflikt steht, weil Marktversagensgründe – wie etwa externe Effekte – vorliegen, direkt an diesen Marktversagensgründen anzusetzen.

Viertens stellen sich schon allein im Bereich des Umweltschutzes komplexe Abwägungs- und Übergangsprobleme. Windräder stehen in Konflikt mit dem Vogelschutz. Moderne Dieselmotoren und Gasturbinen können zumindest für eine Übergangszeit wichtige Beiträge zum Klimaschutz leisten. Waffenproduzenten werden in der Regel nicht als Vorbilder für nachhaltiges Wirtschaften gesehen, Sicherheit für die EU wird es ohne eine eigene Rüstungsindustrie aber kaum geben können. Eine Einordnung dieser Aktivitäten als nachhaltig oder nicht nachhaltig wird dem nicht gerecht. Es geht eher darum, bei diesen Aktivitäten das richtige Maß zu finden. Das erfordert letztlich die Nutzung von Preissignalen und die verursachergerechte Zurechnung von Kosten und Erträgen wirtschaftlicher Aktivität.

Fünftens fehlt eine Abstimmung mit anderen klimapolitischen Instrumenten wie dem Handel für CO₂-Emissionszertifikate. Sechstens droht ein hoher Aufwand für Zertifizierungs- und Kontrollverfahren, die bei der Klassifizierung wirtschaftlicher Aktivitäten für Einhaltung von Vorschriften und Standards sorgen.

Eine der Stärken der Marktwirtschaft und letztlich eine der Grundlagen des Wohlstands besteht darin, dass an Kapitalmärkten nach Preissignalen darüber entschieden wird, in welche Aktivitäten Kapital fließt. Diese grundlegende Funktion der Kapitalmärkte partiell außer Kraft zu setzen oder sie durch einen politisch-administrativen Steuerungsprozess, wie es mit der Taxonomie

angelegt ist, zu verzerren, kann massive Effizienz- und Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen. Man kann dem entgegenhalten, die Taxonomie diene lediglich der Information der Kapitalmarktteilnehmer und entfalte für sich genommen keine zwingende Steuerungswirkung. Diese Sicht der Taxonomie ist jedoch nicht überzeugend. Bereits jetzt ist absehbar, dass es in der Banken- und Finanzmarktregulierung und -aufsicht sowie seitens der Geldpolitik bei der Refinanzierung von Banken politische Eingriffe auf Basis der Taxonomie geben wird, mit dem Ergebnis einer politischen Steuerung der Kapitalströme.

4. Immobilienmarkt: Mietregulierung, Mietendeckel, Enteignungen

Ein klassisches Beispiel für dirigistische Wirtschaftspolitik bietet der Immobilienmarkt. Dort geht es nicht in erster Linie um die staatliche Umsteuerung von Ressourcen, sondern um das Verfolgen von Umverteilungszielen mit Eingriffen in Marktpreise bis hin zu Enteignungen. Weit verbreitet sind Mietregulierungen. Damit wird das Ziel verfolgt, von Vermietern zu Mietern umzuverteilen. Das ist für sich genommen fragwürdig, weil Umverteilung sich eigentlich an der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientieren sollte. Man kann zwar im Durchschnitt davon ausgehen, dass außerhalb gewerblicher Vermietungen Vermieter höhere Einkommen haben als Mieter. Aber das gilt sicherlich nicht in jedem Einzelfall. Selbst wenn das zutrifft, ist die Umverteilungswirkung insofern diffus als Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter Vermietern nicht berücksichtigt werden. Wichtiger ist allerdings, dass Mietregulierungen schädliche Nebenwirkungen haben, die negative Verteilungs- und Effizienzeffekte nach sich ziehen.

Eine zentrale Rolle spielt hier die Auswirkung der Regulierung auf das Angebot. Die wichtigste Kritik an Mietregulierungen sagt, dass dadurch das Angebot an Mietwohnungen sinkt, Wohnungsnot sich also verschärft. Wie eingangs erläutert, ist es charakteristisch für neodirigistische Konzepte, dass implizit oder explizit

angenommen wird, Mengenreaktionen als Folge von staatlich veranlassten Preisänderungen seien gering. Im Fall von Mietobergrenzen würde das bedeuten, dass das Wohnungsangebot nicht zurückgeht. Das kann man mit dem Argument rechtfertigen, der Wohnungsbestand sei gegeben und kurzfristig ohnehin nicht veränderbar. Dieses Argument ist aus verschiedenen Gründen wenig überzeugend. Zum einen ist auch ein mittelfristiger Rückgang des Mietwohnungsangebotes durch sinkenden Wohnungsbau und verringerte Erhaltungsinvestitionen schädlich. Zum anderen wird die Auswirkung auf die Nutzung des vorhandenen Wohnungsangebotes vernachlässigt. Mietwohnungen können in Eigentumswohnungen umgewandelt werden. Hier reagiert die Politik gerne mit Folgeinterventionen in Form einer Beschränkung derartiger Umwandlungen. Das macht es dann noch unattraktiver, Mietwohnungen überhaupt zu bauen. Mietwohnungen können vom Eigentümer selbst genutzt werden. Mietobergrenzen führen außerdem dazu, dass vorhandene Mieter ihre Wohnung länger halten, selbst wenn die Wohnung eigentlich zu groß geworden ist, wenn beispielsweise Kinder erwachsen werden und aus der elterlichen Wohnung ausziehen.

Empirische Studien zu Mietregulierungen zeigen, dass diese Wirkungen tatsächlich eintreten. Gut beobachtbar war das im Fall des Berliner Mietendeckels. Wie Dolls et al. (2021) zeigen, sind dort die Mietwohnungsangebote im vom Mietendeckel erfassten Marktsegment unmittelbar nach der Einführung der Regulierung deutlich zurückgegangen. Der Mietendeckel hat die Wohnungsnot also verschärft. Ähnliche Ergebnisse sind für Mietregulierungen in anderen Ländern dokumentiert.¹⁴ Nun muss man sehen, dass aus politökonomischer Sicht das Ziel des Mietendeckels primär ist, zu Gunsten von Mietern umzuverteilen, die bereits eine Wohnung haben, denn diese machen einen Großteil der Wählerschaft aus. Die negativen Folgen für Wohnungssuchende werden dabei hingenommen.

Parallel zur Einführung des Mietendeckels haben Teile

der Politik in Berlin eine Diskussion über die Enteignung von großen privaten Wohnungsgesellschaften begonnen. Diese Debatte hat sich intensiviert, seit der Mietendeckel vom Bundesverfassungsgericht für grundgesetzwidrig erklärt wurde. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Enteignung und Überführung in Staatseigentum an der Zahl der vorhandenen Wohnungen kurzfristig ebenfalls nichts ändern würde. Mittelfristig würden die negativen Auswirkungen auf den privaten Wohnungsbau das Wohnungsangebot reduzieren. Hier wird letztlich das Ziel verfolgt, einen wichtigen marktwirtschaftlich organisierten Sektor der Volkswirtschaft in einen staatlich betriebenen Sektor zu verwandeln. Aus politökonomischer Sicht eröffnet das den Bestandsmietern die Möglichkeit, sich zunächst auf Kosten der Wohnungseigentümer besserzustellen und langfristig die Gemeinschaft der Steuerzahler zu belasten, um Mieten niedrig zu halten. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive bedeutet eine solche Verstaatlichung der Produktion prinzipiell privater Güter eine erhebliche Wohlstandseinbuße.

5. Außenhandel

In der Außenhandelspolitik werden immer wieder staatliche Steuerungsmaßnahmen gefordert, um tatsächliche oder vermeintliche Missstände abzustellen. Nach dem Ausbruch der Coronapandemie ist es in weiten Bereichen des Außenhandels zu Störungen und Unterbrechungen gekommen. Gleichzeitig stieg die Nachfrage nach medizinischen Gütern wie Gesichtsmasken, Desinfektionsmitteln, bestimmten Medikamenten und Beatmungsgeräten sprunghaft an. Diese Güter wurden vielfach nur im Ausland produziert, oft in Asien. Viele Länder reagierten auf die Notlage, indem sie in den Markt eingriffen und zunächst die Versorgung der heimischen Bevölkerung sicherten.

Daher wird häufig gefordert, bei medizinischen Gütern die Abhängigkeit von Importen zu verringern. Die französische Regierung hat beispielsweise bereits einen

¹⁴ Siehe etwa Diamond et al. (2019).

Plan für die Rückverlagerung der Gesundheitsindustrie ins Inland vorgelegt.¹⁵

Außenhandelsfraktionen blieben aber nicht auf Gesundheitsgütern beschränkt. Der internationale Handel wurde insgesamt unterbrochen, als die Coronakrise ausbrach. Eine wichtige Rolle spielte hier, dass nationale Grenzen nicht nur für den Personenverkehr, sondern auch für den Güterverkehr geschlossen wurden, obwohl die Ein- oder Ausfuhr von Gütern mit deutlich geringeren Infektionsrisiken verbunden ist als die Ein- oder Ausreise von Personen. Nachdem diese Unterbrechungen in der frühen Phase der Pandemie zu einem Einbruch des internationalen Handels und der Industrieproduktion geführt hatten, haben die meisten Staaten ihre Politik geändert und die Grenzen zumindest für den Güterverkehr geöffnet und seitdem weitgehend offen gehalten. Es kommt dennoch immer wieder zu Handelsunterbrechungen, beispielsweise weil Behörden auf lokale Covid-Ausbrüche mit der Schließung von Häfen und anderen logistischen Anlagen reagieren.

Seit Sommer 2021 sind immer mehr Industrieunternehmen von Problemen bei der Versorgung mit Zwischenprodukten und Vorprodukten betroffen. Spürbar wurden Knappheiten zunächst bei Halbleitern, sie dehnten sich dann aber auf ein breites Spektrum von Vorprodukten aus. Die Ursachen liegen nicht allein in staatlich verordneten Schließungen von Grenzen oder Häfen, sondern auch in Koordinationsproblemen im Bereich der Containerschifffahrt sowie einer weltweiten pandemiebedingten Verlagerung der Nachfrage weg von Dienstleistungen und hin zu Gütern. Dadurch werden bestehende und kurzfristig nur beschränkt veränderbare Produktions- und Transportkapazitäten überfordert.

Da viele Unternehmen gerade in der stark exportorientierten deutschen Industrie eng in internationale Wertschöpfungsketten eingebunden sind, haben Störungen

in diesen Wertschöpfungsketten schnell weit reichende Auswirkungen auf die Industrieproduktion. Hinzu kommt, dass Lagerhaltung in den letzten Jahrzehnten vielfach reduziert wurde, um Kosten durch Kapitalbindung zu senken.

Vor diesem Hintergrund mehren sich die Forderungen, internationale Wertschöpfungsketten zu verkürzen und ein höheres Maß an Autarkie anzustreben, nicht notwendigerweise auf nationaler Ebene, aber doch in Europa. Die Debatte über die Frage, welche Lehren aus den krisenbedingten Handelsfraktionen zu ziehen sind, ist prinzipiell sinnvoll und notwendig. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass hier sehr unterschiedliche Probleme vermengt werden und dirigistische staatliche Eingriffe Schaden anrichten. Erstens ist es zunächst Aufgabe der Unternehmen, vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Krise die Wertschöpfungsketten falls nötig anzupassen und beispielsweise das Verhältnis aus Kosteneinsparungen durch „Just in Time“-Lieferstrukturen und Reserven zum Abfedern von Störungen neu zu justieren. Mehr Resilienz erfordert dabei nicht notwendigerweise eine Verlagerung von Produktionsstätten ins Inland oder nach Europa, sondern oft mehr internationale Diversifizierung. Ob hier staatliche Eingriffe notwendig und hilfreich sind, ist fraglich. In jedem Fall hätte eine staatlich gesteuerte Verkürzung von internationalen Wertschöpfungsketten gerade für die stark exportabhängige deutsche Wirtschaft weitreichende Folgen.¹⁶ Auf das Ersetzen von Importen durch staatlich geförderte heimische Produktion würden andere Länder mit entsprechenden protektionistischen Maßnahmen antworten.

Zweifelloos ist es richtig, von staatlicher Seite geostrategisch relevante Abhängigkeiten – beispielsweise im Bereich der Halbleiterproduktion in Taiwan – in den Blick zu nehmen. Private Unternehmen werden gesamtstaatliche geostrategische Interessen in ihren

15 Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, Le plan d'action pour la relocalisation des industries de santé en France, [economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr/plan-daction-pour-relocalisation-industries-sante-en-france), 18 June 2020, <https://www.economie.gouv.fr/plan-daction-pour-relocalisation-industries-sante-en-france> [Stand: 1.2.2022].

16 Siehe dazu Flach et al. (2020).

Entscheidungen nicht berücksichtigen. Ob staatlich geförderte und gesteuerte Ansiedlung von Halbleiterfabriken in Europa darauf die richtige Antwort ist, muss sich aus einer umfassenden Analyse gegenseitiger strategischer Abhängigkeiten ergeben, nicht alleine aus der isolierten Betrachtung des Halbleitersektors.

Es ist auch richtig, von staatlicher Seite Vorkehrungen für Gesundheitskrisen zu treffen. Das heißt aber

nicht notwendigerweise, dass bei der Produktion von Gesundheitsgütern Autarkie angestrebt werden sollte. Mehr Versorgungssicherheit ist auch zu erreichen durch Zusammenarbeit und entsprechende Vereinbarungen zumindest auf europäischer Ebene, aber besser darüber hinaus, im Fall von Gesundheitskrisen gegenseitigen Beistand zu leisten. Oft dürfte hier wie bei anderen Gütern eine Diversifizierung von Bezugsquellen zielführender sein als heimische Produktion.

VII. Schlussfolgerungen

Neodirigismus in der Wirtschaftspolitik birgt erhebliche Gefahren für den wirtschaftlichen Wohlstand. Mit der globalen Finanzkrise und der Coronapandemie haben in den letzten 15 Jahren zwei außerordentlich schwere Krisen die Weltwirtschaft erschüttert. In beiden Krisen waren staatliche Notmaßnahmen erforderlich, um größeren Schaden abzuwenden. Ebenso wichtig ist es jedoch, nach Überwindung dieser Krisen auch die Notmaßnahmen abzubauen. Zu den Lehren aus der Finanzkrise gehört zweifellos, dass im Finanzsektor bestimmte Regulierungen restriktiver sein müssen, vor allem Eigenkapitalvorschriften für Banken, aber eine stärkere aktive staatliche Steuerung der Wirtschaft ist nicht erforderlich. Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass globale Umweltprobleme wie der Klimawandel und das Artensterben staatliches Handeln erfordern. Es gilt aber, staatliche Eingriffe in diesem Bereich angemessen zu gestalten.

Kritik an neodirigistischen wirtschaftspolitischen Konzepten bezieht sich nicht auf staatliche Eingriffe per se. Sie sind erforderlich, beispielsweise in Form der strikten Begrenzung von CO₂-Emissionen, beim Artenschutz oder in der Regulierung von Finanzmärkten und Banken, in der Förderung der Grundlagerecherche, bei der Infrastrukturentwicklung und vielen anderen Bereichen. Kritik richtet sich gegen eine übermäßig dirigistische Instrumentenwahl, die oft einhergeht mit einer staatlich gesteuerten Zuteilung von Ressourcen an bestimmte Sektoren oder Standorte, unter Vernachlässigung von Marktsignalen, oder die staatliche Vorgabe bestimmter technologischer Lösungen. Die Herausforderung besteht darin, zu einer sachgerechten Kombination aus Marktlösungen und staatlicher Rahmensetzung zu kommen, die es ermöglicht, gesamtgesellschaftliche Ziele wie ein hohes Wohlstandsniveau, breite Beteiligung an diesem Wohlstand und Nachhaltigkeit zu erreichen.

Literaturverzeichnis

- Ayaz, Mehmet, Lea Fricke, Clemens Fuest und Dominik Sachs (2021), Who Should Bear the Burden of Covid-19 Related Fiscal Pressure? An Optimal Income Taxation Perspective, CESifo Working Paper 358/2021.
- Diamond, Rebecca, Tim McQuade und Franklin Qian (2019), The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco, *American Economic Review* 109(9), 3365-3394.
- Dolls, Mathias, Clemens Fuest, Florian Neumeier und Daniel Stöhlker (2021), Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?, ifo Schnelldienst 2021, 26-29.
- EEAG (2022), Economic Policy for the next decade: A changed role of governments?, Munich.
- European Commission (2021), Strategy for financing the transition to a sustainable economy, 6. Juli 2021, https://ec.europa.eu/info/publications/210706-sustainable-finance-strategy_de [Stand: 1.2.2022].
- Flach, Lisandra, Jasmin Gröschl, Marina Steininger, Feodora Teti, Andreas Baur, (2021), Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten, ifo Institut, Studie im Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung.
- Fuest, Clemens (2020a), Neodirigismus, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. Februar 2020, S. 16.
- Fuest, Clemens (2020b), Der Europäische Green Deal und die Wirtschaftspolitik: Bürokratie begrenzen, Übersteuerung vermeiden, in: Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München.
- Fuest, Clemens (2021a), Zur Debatte über die Einführung einer Nettovermögensteuer in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München.
- Fuest, Clemens (2021b), Europa im Wettbewerb mit China und den USA: Mehr strategische Autonomie, aber nicht mehr Autarkie!, ifo Standpunkt 225.
- Fuest, Clemens, Christa Hainz, Johann Wackerbauer und Tanja Stitteneder (2020), Sustainable Finance – Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben, *Impulse für die Wirtschaft*, 01-21.
- Gerbaudo, Paolo (2021), *The Great Recoil: Politics after Populism and Pandemic*, Verso, London.
- Gianmarco, Daniele, Andrea F.M. Martinangeli, Francesco Passarelli, Willem Sas und Lisa Windsteiger (2020a), Wind of Change? Experimental Survey Evidence on the COVID-19 Shock and Socio-Political Attitudes in Europe, *Covid Economics* 44.
- Gianmarco, Daniele, Andrea F.M. Martinangeli, Francesco Passarelli, Willem Sas und Lisa Windsteiger (2020b), Covid-19 and socio-political attitudes in Europe: In competence we trust, *Vox EU Column*, Oktober 2020.
- Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press.
- Herrera, Helios; Konradt, Maximilian; Ordoñez, Guillermo; Trebesch, Christoph (2020), Corona politics: The cost of mismanagement pandemics, *Kiel Working Paper*, No. 2165.

- Hyppolite, Paul-Adrien (2020), Reshoring manufacturing after the Covid 19 outbreak? Fondation pour l'innovation politique, <https://www.fondapol.org/en/study/reshoring-manufacturing-after-the-covid-19-outbreak/> [Stand 1.2.2022].
- Ipsos (2021), Ein Jahr mit Covid 19: Wie es den Institutionen erging, <https://www.ipsos.com/en/covid-19-one-year-global-public-loses-confidence-institutions> [Stand: 1.2.2022].
- Kolev, Stefan (2013), Neoliberale Staatsverständnisse im Vergleich, Stuttgart.
- Lazarus, Jeffrey V., Scott Ratzan, Adam Palayew, Francesco C. Billari, Agnes Binagwaho, Spencer Kimball et al. (2020), COVIDSCORE: A global survey to assess public perceptions of government responses to COVID-19 (COVID-SCORE-10). PLoS ONE 15(10): e0240011
- Mazzucato, Mariana (2013), The Entrepreneurial State, Debunking Public vs. Private Sector Myth, London et al.
- Mazzucato, Mariana (2021), Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism, London et al.
- Niehues, Judith (2016), Ungleichheit: Wahrnehmung und Wirklichkeit – ein internationaler Vergleich, Wirtschaftsdienst, Heft 13/2016, S. 13-18.
- Piketty, Thomas (2014), Capital in the 21st Century, Cambridge and London.
- Plickert, Philip (2008), Wandlungen des Neoliberalismus. Eine Studie zu Entwicklung und Ausstrahlung der Mont Pèlerin Society, Stuttgart 2008.
- Schularick, Moritz (2021), Der entzauberte Staat: Was Deutschland aus der Pandemie lernen muss, Beck, München.
- Sinn, Hans-Werner (2010), Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist. Ullstein, vollständig aktualisierte 1. Auflage Juni 2010.
- Stiglitz, Joseph E. (2021), The proper role of government in the market economy: The case of the post-COVID recovery, demnächst in Journal of Government and Economics.
- Stock, James H. und Mark W. Watson (2002), Has the business cycle changed and why? NBER Working Paper 9127.
- TEG (EU Technical Expert Group on Sustainable Finance) (2019), Financing a Sustainable European Economy, Using the Taxonomy - Supplementary Report 2019.

Dirigismus und Verfassung: Wie viel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

I. Dirigismus als tendenzanzeigender Begriff

„Dirigismus“ und „Neodirigismus“ sind keine Rechtsbegriffe. Sie stammen entweder aus der politischen Arena oder werden in der Wissenschaft deskriptiv genutzt. Dirigismus besitzt Bezüge zu verwandten Termini wie „Neoliberalismus“ oder „Neoprotektionismus“. Das sind Tendenzbegriffe, die eine ordnungspolitische Richtung anzeigen oder sie problematisieren sollen. Ein Beispiel für die schillernde Natur, die gerade Tendenzbegriffe aufweisen, ist der Begriff des Neoliberalismus. Er wurde ursprünglich in den Wirtschaftswissenschaften geprägt und hatte jedenfalls in der deutschen Tradition eines Walter Eucken¹ oder Alfred Müller-Armack² wenig zu tun mit den gegenwärtigen Vorstellungen insbesondere seiner Gegner.³ Denn gerade das Konzept der sozialen Marktwirtschaft versteht den Markt nicht als ungezügelter oder sich allein überlassene selbstregulative institutionelle Ordnung.⁴ Vielmehr möchte der Ordoliberalismus die auf Privateigentum und Vertragsfreiheit basierende Marktwirtschaft mit politisch klug gesetzten rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl funktionsfähig halten als auch in ein freiheitliches Gesellschaftssystem einpassen und als grundrechtlich geschützten Entfaltungsraum den Existenz- und Selbstbestimmungsinteressen der Menschen dienstbar machen.

Doch im US-amerikanischen Raum hatten Friedrich August von Hayek und vor allem der Monetarist Milton Friedman mit seinem Einfluss auf die Wirtschaftspolitik des Präsidenten Ronald Reagan oder auf die der britischen Premierministerin Margaret Thatcher dem Neoliberalismus ein anderes, ein international prägendes Gesicht gegeben. Bemerkenswerterweise verstand diese Richtung des Neoliberalismus sich in weiten Teilen als Gegenkonzept zu einem in den USA seit Roosevelts New Deal so diagnostizierten sozialstaatlichen, wohlfahrtsstaatlichen Dirigismus, der die Kräfte der Wirtschaft lähme, die Staatsverschuldung und die Inflation anwachsen ließe, vor allem aber regelmäßig nicht in der Lage sei, die gesetzten sozialpolitischen Ziele effizient oder überhaupt zu erreichen. Schon 1946 versuchten Milton Friedman und George Stigler zu belegen, dass soziale Mietpreisbindung das Angebot an bezahlbarem Wohnraum nicht vergrößere, sondern verknappe.⁵ Damit scheint die Diskussion zwischen Neoliberalismus (im amerikanischen Verständnis) und Staatsdirigismus in einer verfassungsrechtlich unspezifischen Zone, einem Bereich der normativen Indifferenz zu verharren.

1 Viktor J. Vanberg, The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 04/11, 2011, abrufbar unter https://www.econstor.eu/bitstream/10419/4343/1/04_11bw.pdf, zuletzt abgerufen am 7. Februar 2022.

2 Alfred Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Auflage 1976, S. 78 ff.

3 Zum Begriff und zur Ideengeschichte: Thomas Biebricher, The Political Theory of Neoliberalism, 2019, S. 11 ff.

4 Eugen Buß, Lehrbuch der Wirtschaftssoziologie, 2019, S. 177 ff.

5 Milton Friedman/George J. Stigler, Roofs or Ceilings? The Current Housing Problem, New York 1946, siehe die Zusammenfassung, S. 21 f.

II. Wirtschaftsverfassung: Das herkömmliche Diktum der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes

Schon die ältere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat betont, dass das Grundgesetz wirtschaftspolitisch neutral sei. Mit der Investitionshilfeentscheidung aus dem Jahr 1954⁶ war dieses bis heute viel zitierte Diktum in Umlauf:

„Das Grundgesetz garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde ‚soziale Marktwirtschaft‘. Die ‚wirtschaftspolitische Neutralität‘ des Grundgesetzes besteht lediglich darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet.“⁷

Daraus war sogar gefolgert worden, dass insbesondere gestützt auf Art. 15 GG, die Sozialisierungsklausel des Grundgesetzes, eine flächendeckende Verstaatlichung, Vergesellschaftung der Wirtschaft möglich sei und damit eine sozialistische Gesellschaftsordnung mit dezidiert planwirtschaftlichen Zügen dem Grundgesetz entsprechen könnte. Wolfgang Abendroth, ein früher marxistischer Interpret des Grundgesetzes, hatte es für möglich gehalten, dass der Staat Produktivvermögen sozialisieren und das Wirtschaftssystem planen dürfe. Demgegenüber hatte der in den fünfziger Jahren einflussreiche Hans Carl Nipperdey, Zivilrechtsprofessor und erster Präsident des Bundesarbeitsgerichts, die Ansicht vertreten, dass die grundrechtlichen Entfaltungsfreiheiten keine andere als eine marktwirtschaftliche Ordnung zuließen, die indes vom Staat auf ihre

sozialen Bindungsgehalte immer wieder austariert und gegebenenfalls korrigiert werden müsste.⁸ Mit dem Mitbestimmungsurteil von 1979 hat das Bundesverfassungsgericht Dirigismus im Sinne einer politisch partiell gelenkten Wirtschaft dem Grunde nach zugelassen, aber an Grundrechten geprüft. Das Thema taucht bezeichnenderweise bei der epistemischen Frage jeder staatlichen Planung auf, nämlich was Politik wissen kann und wissen muss, um sinnvoll dirigieren zu können:

„Das Mitbestimmungsgesetz bewirkt wesentliche Veränderungen auf dem Gebiet der Wirtschaftsordnung. Es unterscheidet sich von wirtschaftslenkenden Gesetzen anderer Art durch seinen weitreichenden Inhalt, teilt mit diesen aber die Bezogenheit auf Tatbestände, die rascheren Wandlungen unterliegen als andere, denen eine relative größere Konstanz eignet.“⁹

Die Systemdifferenz zwischen dem politisch-administrativen Entscheidungsverfahren und marktreferentiellen Tauschprozessen erzeugt für jede kausal ansetzende Lenkung eine unüberwindbare Komplexitätsschwelle. Staatliche Lenkung der Wirtschaft ist möglich, als intelligente Anreizsteuerung kann sie von den Marktkräften sogar produktiv gewendet werden. Wird die politisch-rechtliche Lenkung allerdings zu einer engen bürokratischen Verhaltenssteuerung bis in den unternehmerisch-innovativen Kernbereich hinein, führt das zu Leistungsverlusten. Wenn – wie in den Planwirtschaften des untergegangenen Ostblocks – der Markt als Institution praktisch ganz ausgeschaltet und durch politisch bestimmte Planvorgaben Investitions-, Produktions- und Distributionsentscheidungen getroffen

6 BVerfGE 4, 7 ff.

7 BVerfGE 4, 7 (17 f.); ähnlich auch noch 50, 290 (336 f.).

8 Bilanzierend zur Rechtsprechung des BVerfG: Hans-Jürgen Papier, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, WM 2009, S. 1869 ff.; siehe auch Udo Di Fabio, Industriepolitik und Grundgesetz, in: Ders./Felbermayr/Fuest/Windthorst, Industriepolitik in Deutschland und der EU, Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirates der Stiftung Familienunternehmen, 2020, S. 1 (10 f.).

9 BVerfGE 50, 290 (333).

werden, kann nur eine systembedingte massive Ineffizienz die Folge sein.

Nach der Wiedervereinigung 1990 und dem implosiven Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaft des Ostblocks wurde das zur vorherrschenden Meinung. Eingriffe in die Eigentumsordnung, Investitions- und Preislenkung galten zwar weiterhin als nicht per se verfassungsrechtlich untersagt, mussten sich aber am Maßstab der betroffenen Wirtschaftsgrundrechte intensiver

messen lassen. Zu dieser marktfreundlicheren Balance beigetragen hatte maßgeblich auch die europäische Integration, die keine staatlich gelenkte Wirtschaft verträgt, sondern mit den Grundfreiheiten und dem Prinzip der offenen Marktwirtschaft (Art. 119 f., 127 AEUV) wie der sozialen Marktwirtschaft (Art. 3 EUV) als verfassungsfunktionelle Vorgaben des Primärrechts die Grundlage für den Binnenmarkt und die Überwindung des staatlichen Protektionismus bildet.

III. Richtungsänderung zur intensiveren politischen Lenkung der Wirtschaft

1. Pendelschlag vom Neoliberalismus zum Neodirigismus

Ordnungspolitische Konzepte sind Konjunkturen unterworfen, mit Pendelschlägen zwischen intensiven politischen Interventionen in die Wirtschaft und einer Liberalisierung, verbunden mit einem Rückzug des Staates aus dem Marktgeschehen. Das Pendel bewegt sich nach einer Phase der Deregulierung und Marktöffnung inzwischen wieder recht deutlich auf den Weg in die Gegenrichtung. Heute werden wieder tiefere Eingriffe in die Wirtschaft entweder als zeitgemäße Interpretation der sozialen Marktwirtschaft, im Sinne einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft, oder noch darüber hinausgehend als eine politisch gelenkte Wirtschaft der großen Transformation vertreten.¹⁰ Am linken Rand des politischen Spektrums möchte man den Sozialismus ein weiteres Mal versuchen, diesmal durch transformative Wirtschaftsdemokratie, die Arbeitnehmer per Gesetz zu Miteigentümern macht, damit sie entscheiden können, was und wie produziert wird¹¹ oder auch durch eine ökologisch motivierte Umgestaltung der privaten Eigentumsordnung. Verfassungsrechtlich wird das Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft so ausgeweitet, dass

die Grundrechte, insbesondere die Wirtschaftsgrundrechte, angesichts der Übermacht einer „Volksgesetzgebung“ marginalisiert wirken:

„Entscheidungen darüber, ob, was, wie, wo und von wem produziert wird, betreffen nicht nur Kapitaleigner, sondern bei großen Unternehmen große Teile der Gesellschaft. Wirtschaftsdemokratie bedeutet dann, dass die Adressaten von allgemein wirkenden Entscheidungen – das heißt nicht nur die Beschäftigten der Unternehmen – gleichen Einfluss darauf haben, ob, was, wann, wie und wo produziert wird, und zwar – das ist wichtig – autonom, das heißt ohne Determination durch die Zwangsgesetze der Konkurrenz.“¹²

Schon die ältere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie auch und vor allem solche neosozialistischen Argumente wirken heute angesichts der europäischen Unionsrechtsordnung geradezu rückwärtsgewandt, anachronistisch. Man wird mit Matthias Ruffert festhalten müssen:

10 Die „Große Transformation“ ist eine auf grundlegende Gesellschaftsveränderung zielende Leitvorstellung des marxistischen Wirtschaftstheoretikers Karl Polanyi, siehe etwa Claus Thomasberger, Der Vordenker Karl Polanyi: Die große Transformation und die Marktgesellschaft, in: Ökologisches Wirtschaften 1.2016 (31), S. 30 ff.

11 Heinz Bierbaum, Wirtschaftsdemokratie – von der Mitbestimmung zur sozialistischen Transformation, in: Alex Demirović (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie neu denken, Dokumentation einer Tagung der Rosa Luxemburg-Stiftung, 2018, S. 12 (16 ff.).

12 Andreas Fisahn, Wirtschaftsdemokratie – verfassungsrechtliche Schranken und Möglichkeiten, in: Alex Demirović (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie neu denken, Dokumentation einer Tagung der Rosa Luxemburg-Stiftung, 2018, S. 42 (44).

„Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV spricht von einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft. Diese entfaltet sich vor allem im Binnenmarkt und die Grundrechtecharta enthält unverzichtbare Gewährleistungen einer freien Wirtschaftsordnung: Berufsfreiheit, Unternehmerfreiheit, Eigentum. Der planwirtschaftlich konzipierte Agrarsektor bleibt ebenso ein Fremdkörper wie die Industriepolitik marktkonform betrieben werden muss.“¹³

doch unter Nutzung von Marktmechanismen erreichen, indem kollektive Umweltgüter an einer bestimmten Stelle – hier bei der Zulassung des Ausstoßes von CO₂ – einen Preis bekommen und in der Menge sukzessive abgeschmolzen werden. Durch den Zertifikatehandel kann eine Allokation im Binnenmarkt bei knapper gemachten Gesamtmengen innerhalb einer Branche unter Ausnutzung von erwarteten Effizienzwirkungen des Marktes erfolgen, ohne dass es näherer staatlicher Planungs- und Verteilungsentscheidungen dafür bedürfte.

Von weitaus größerer Bedeutung für eine wachsende Bereitschaft zum Neodirigismus als sozialistische Pläne, die Arbeitnehmer zu Eigentümern zu machen, sind inzwischen andere Felder: Dazu zählen die klimapolitische Transformationsagenda, sozialprospektiv angelegte, ethische Vorgaben wie ESG (Environmental Social Governance) – die nicht nur Teil des Umbaus zur Klimaneutralität im Sinne von Nachhaltigkeit, sondern auch etwa von politischen Diversitätsanliegen sind¹⁴ –, aber auch eine durch die Verschiebung geopolitischer Machtverhältnisse angetriebene neue Industrie- und Digitalpolitik.

2. Ökologisch intendierter Dirigismus

Die Umsteuerung großer Volkswirtschaften auf das Ziel der Klimaneutralität ist eine ehrgeizige und vom Gewicht und der Sachkomplexität her exzeptionelle Aufgabe. Der ursprüngliche und immer noch bedeutsame Regelungsansatz des Emissionshandelssystems wollte die Ziele, wenn auch gewiss in seiner kontingierenden Dynamik nicht gänzlich marktgerecht, so

Ebenfalls durch Implementierung eines CO₂-Preises sollen Abgaben für das In-Verkehr-Bringen von fossilen Kraft- und Treibstoffen lenkend wirken. Solche Bepreisungs- und Verknappungsstrategien stehen im Verhältnis zu generellen Planzielen wie „Fit for 55“¹⁵ oder noch markanter im Hinblick auf die Fixierung nationaler Restbudgets, um die von Klimaforschern (IPPC) definierten Erwärmungsgrenzen (1,5- oder 2-Grad-Ziel) nicht zu überschreiten.¹⁶ § 4 des Bundesklimaschutzgesetzes 2021 macht Planvorgaben, die vielleicht nicht gleich an den Stil der alten Planwirtschaft erinnern, aber doch in den Duktus einer bürokratisch anmutenden Vorstellung von Wirtschaftssteuerung abgleiten. Die alten, politisch fixierten Produktionsvorgaben in Fünfjahresplänen sind Geschichte, sie konnten zumeist und vor allem in der Fläche – jenseits von Leuchttürmen – nicht erfüllt werden. Gegenwärtig geht es nicht um Produktionsziele und Leistungsnormen, sondern um Vermeidungsziele, die aber womöglich ebenso schwer zu erreichen sein dürften, weil Interdependenzen, überraschend intervenierende Ereignisse oder unterschätzte Folgewirkungen zu Störungen und Abweichungen

13 Matthias Ruffert, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 6. Auflage 2022, Art. 3 EUV Rn. 25. Die Triftigkeit dieser Annahme wird auch von Andraes Fisahn bestätigt, a.a.O. S. 60 ff.

14 Nicola Cucari/Salvatore Esposito De Falco/Beatrice Orlando, Diversity of Board of Directors and Environmental Social Governance: Evidence from Italian Listed Companies, in: Corporate Social Responsibility and Environmental Management Vol. 25 (2018), S. 209 ff.

15 Die 27 EU-Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Sie vereinbarten hierzu, die Emissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM/2021/550 final.

16 Siehe insoweit § 3 Abs. 2 Bundesklimaschutzgesetz (2021), wonach bis zum Jahr 2045 die Treibhausgasemissionen so weit gemindert werden sollen, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht ist. Nach dem Jahr 2050 sollen sogar negative Treibhausgasemissionen erreicht sein. § 4 bestimmt ein durch Rechtsverordnung nachjustierbares System zur Festlegung noch verfügbarer Restmengen.

führen können. Diesen ökologisch motivierten, über einzelne Sektoren letztlich die ganze Volkswirtschaft erfassenden dirigierenden Ansatz dokumentiert etwa § 4 Abs. 6 Satz 1 des Bundesklimaschutzgesetzes 2021 mit einer eher technischen Verordnungsermächtigung:

„Durch Rechtsverordnung legt die Bundesregierung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 fest. Diese Jahresemissionsmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, mit den jährlichen Minderungszielen gemäß Absatz 1 Satz 6 und 7 und den unionsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden. Die zulässigen Jahresemissionsmengen gelten, soweit nicht auf der Grundlage des § 4 Absatz 7 eine abweichende Regelung (sic!) getroffen wird.“

Der Hinweis auf neodirigistische Tendenzen durch das politisch einhellig in der EU adaptierte Konzept der entschlossenen Begrenzung klimaschädlicher Treibhausgase ist hier keineswegs als Kritik gemeint, sondern als Beobachtung zu verstehen, zumal das Bundesverfassungsgericht mit seinem Klimaschutzbeschluss vom 24. März 2021¹⁷ eine Verschärfung der Ziele bewirkt hat. Die „gezielte Förderung ökologisch nachhaltig arbeitender Wirtschaftsbereiche und Unternehmen“ sowie „die Konversion nichtnachhaltig arbeitender Industrien“¹⁸, schließlich der Umbau des gesamten

volkswirtschaftlichen Energiestoffwechsels verlassen die bislang bekannten Muster sozialstaatlicher Intervention. Die klimapolitisch vorgegeben Minderungsziele können ohne intensiv dirigierende Eingriffe in das Marktgeschehen kaum erfolgreich sein, schon weil eine ganze Kaskade von Lenkungs- und Folgemaßnahmen wie die Festlegung von Mindestpreisen, Ausgleichsmaßnahmen, Offenbarungs- und Berichtspflichten, Kontrollsysteme oder Rationierungsmaßnahmen hervorgerufen wird.

Im klassischen Instrumentenkasten steht – sozusagen auf der Ausführungsebene – das Ordnungsrecht bereit, wenn beispielsweise Emissionsobergrenzen im Flottenverbrauch¹⁹ neu zugelassener Fahrzeuge, ein Verbrennerverbot für Kraftfahrzeuge²⁰ oder ein Verbot der Kohleverstromung angeordnet werden. In solchen Fällen wird dem Marktgeschehen kein oder ein nur sehr begrenzter Raum gegeben. Hier verheddern sich zum Teil auch die Regelungsebenen, wenn auf europäischer Ebene ein Emissionshandelssystem für die Elektrizitätserzeugung etabliert wird und die nationale Verantwortung für den Energieträgereinsatz dann dazu führt, dass der marktmäßige Verknappungsansatz den Markt als Entdeckungsverfahren ein Stück weit ausschaltet und so nötige Elastizität bei der Transformation der Wirtschaft womöglich verloren geht. Auch die EU-Ebene ist hier nicht kohärent, wenn sie neben dem politisch gesteuerten CO₂-Preis, der es der wirtschaftlichen und technologischen Innovation überlassen will, was sich entwickelt, und zugleich – womöglich kontraproduktiv – mit dirigistischen Flottenverbrauchsvorgaben für Neuwagen noch einmal an anderer Stelle reguliert.²¹

17 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18.

18 Deutsche Kommission Justitia et Pax, Arbeit in einer nachhaltigen Wirtschaft – Die sozial-ökologische Transformation aus arbeitspolitischer Perspektive, 2021, S. 21.

19 Verordnung EU 2019/631.

20 Nach dem Plan der EU-Kommission „Fit for 55“ müssen die jährlichen Emissionen neuer Fahrzeuge ab 2030 um 55 % niedriger sein als 2021. Für 2035 soll die Quote dann bei 100 % im Vergleich zu 2021 angesetzt werden. Von diesem Jahr an werden neu zugelassene Pkw im Hinblick auf CO₂ im Betrieb emissionsfrei sein müssen.

21 Clemens Fuest, Die schleichende Verbreitung des Neodirigismus in der politischen Debatte – und seine Folgen, ifo Standpunkt Nr. 214 v. 10. Februar 2020, S. 1.

Beide Kategorien von Steuerungsinstrumenten, das des Ordnungsrechts und Bepreisungs- oder Verknappungsstrategien sind bei Lichte betrachtet dirigierende Maßnahmen, zumal wenn sie strikt angesetzte Begrenzungsziele verfolgen. Das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) erlaubt mit § 4 der Bundesregierung jährliche Höchstmengen wie Planvorgaben festzulegen und die überwachten Unternehmen haben nach § 6 BEHG die Pflicht, bei der zuständigen Behörde für jede Handelsperiode einen Überwachungsplan für die Ermittlung von Brennstoffemissionen und die Berichterstattung nach § 7 Absatz 1 BEHG einzureichen. Wenn solche Pfade einmal gelegt sind, werden sie rasch zu breiteren Straßen und verzweigen sich in immer mehr Sachbereiche, zumindest wenn der anfängliche Regulierungsbedarf ansteigt, und dafür mehren sich die Anzeichen.

Die neue dirigistische Drift wird in Zukunft verstärkt, weil der absehbare Bedarf nach staatlicher Intervention vor allem im Klimaschutz steigen wird. Da maßgebliche Regionen der Erde wirtschaftlich stark wachsen und dort in sich entwickelnden und einwohnerstarken Ländern – trotz guter Absichten und neuer technischer Verfahren – in der Summe dann mit einem global steigenden CO₂-Ausstoß zu rechnen ist, entsteht in den bereits länger entwickelten Staaten eine unausweichliche Zwangsläufigkeit zu restriktiven Maßnahmen aufgrund schrumpfender Restmengen. Neue dirigistische Impulse entstehen nicht nur durch eine nationale Budgetierung, die sich vom Verhalten der „Emissionsgroßmächte“ abhängig macht, weil die Steigerung von klimaschädlichen Emissionen in China, Indien, Russland oder Afrika zu einer rasch schrumpfenden Restmenge in Europa

führen wird. Es werden auch heute nur schemenhaft sichtbare neue Notwendigkeiten zu einem Regulierungszuwachs entstehen, um erwünschtes Verhalten zu befördern und mehr noch um unerwünschte Effekte zu mindern. Beispiele sind für den Bereich privater Haushalte die Auszahlung von „Klimaboni“ oder im gewerblichen Bereich der Standortsicherung eine „Anti-Carbon-Leakage-Regulierung“.²²

Ein anderes Beispiel ist die auch aus der Mitte der Bundesregierung erhobene Forderung nach Mindestpreisen für landwirtschaftliche Produkte im Lebensmitteleinzelhandel oder die Ausgabe von „Konsumgutscheinen“ für sozial Schwächere, wenn durch – womöglich sachlich überfällige – ordnungsrechtliche Verschärfung der Tierhaltebedingungen die Preise infolge von zusätzlichen Haltungskosten marktgerecht steigen sollten.²³ Es steht zu erwarten, dass die ökologische Transformation, ebenso wie weiterhin ungelöste Krisen im Finanz- und Fiskalsystem insgesamt zu einem vermehrten sozialen Interventionsbedarf führen wird. Mietendeckel oder Initiativen zur Verstaatlichung großer Wohnungsgesellschaften wie in Berlin reagieren gewiss auf einen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum, aber sie verkörpern in der Art und Weise jene dirigistische Tendenz einer Interventionspolitik, die Marktmechanismen nicht mildert oder modifiziert, sondern dispensiert.²⁴ Einem neodirigistischen Reaktionsmuster der sozialen Kompensation staatlich induzierter Preiserhöhungen folgen auch Forderungen an Unternehmen oder an den Gesetzgeber, Preise nach sozialer Stellung der Bezieher von Energie zu staffeln.²⁵

Definitionsgemäß intensiviert sich ein Markteingriff auch aus der Perspektive individueller Grundrechts-

22 Vorschlag der Kommission vom 14. Juli 2021 zu einem CO₂-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism/CBAM), abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3661, zuletzt abgerufen am 7. Februar 2022.

23 Siehe etwa einen entsprechenden Vorschlag in einer Stellungnahme gegen Mindestpreise im Lebensmitteleinzelhandel bei *Dennis Rickert*, Nachhaltige Landwirtschaft nicht durch Mindestpreise im Einzelhandel, FAZ Nr. 30 vom 5. Februar 2022, S. 20.

24 *Clemens Fuest*, Die schleichende Verbreitung des Neodirigismus in der politischen Debatte – und seine Folgen, ifo Standpunkt Nr. 214 v. 10. Februar 2020, S. 1 (2).

25 Zu entsprechenden Erwartungen aus der Organisationspädagogik: *Martin Gibson-Kunze/Holger Backhaus-Maul/Johanna Mierendorff*, Die soziale Verantwortung von Energieunternehmen in der öffentlichen Grundversorgung. Ein Vergleich privatwirtschaftlicher und kommunaler Energieunternehmen im Umgang mit einkommensarmen Haushalten, in: Claudia Fahrenwald/Nicolas Engel/Andreas Schröer (Hrsg.), Organisation und Verantwortung, 2020, S. 305 ff.

träger, wenn mit dirigistischer Tendenz der grundlegende Mechanismus der Preisbildung vom Staat außer Kraft gesetzt oder maßgeblich beeinflusst wird. Intensive Markteingriffe sind auch dann gegeben, wenn nicht nur Auflagen – etwa für Sicherheit, Umwelt und Gesundheit – gemacht werden, sondern konzeptionelle, eng geführte Vorgaben für die Produktion von Waren und Dienstleistungen. Dirigistisch in diesem Sinne sind politisch beschlossene Investitionslenkungen, zumal wenn sie an entscheidenden Knotenpunkten des Finanzsystems vorgenommen werden.

In diesem Sinne ist die Taxonomie, die die EU-Kommission in einem delegierten Rechtsakt erlässt, ein bedeutsames Instrument der Lenkung von Investitionen respektive ihrer Finanzierung. Auf der Grundlage der Taxonomieverordnung vom 18. Juni 2020²⁶ wird von der Kommission ein delegierter Rechtsakt erlassen, um die Klimaziele zu konkretisieren.²⁷ Der delegierte Rechtsakt zu sechs Umweltzielen (nachhaltige Nutzung und Schutz der Wasser- und Meeresressourcen, Kreislaufwirtschaft, Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie Schutz und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme) wurde auf der Grundlage eines Gutachtens der Plattform für nachhaltige Finanzen vorbereitet. Mindestens eines der sechs Umweltziele muss gefördert werden, damit nach der Taxonomie eine nachhaltige Finanzierung angenommen werden darf. Das mag, zumal angesichts der Aufnahme von Kernenergie und der Elektrizitätserzeugung mittels Gaskraftwerken, noch zu keiner

massiven Lenkung von Finanzströmen führen, sondern im Gegenteil eine bessere Orientierungsgrundlage für den Finanzsektor bieten. Aber der Ansatz, politisch gute und schlechte Finanzierungen zu klassifizieren, ist als Investitionslenkung gleichwohl dirigistisch und kann sowohl auf andere Ziele ausgeweitet als auch in der Sache durch Verengungen noch verschärft werden. Auch hier ist im Rahmen des Europäischen Green Deals damit zu rechnen, dass sich durch einen globalen Zuwachs des CO₂-Ausstoßes der Handlungsdruck rasch verschärfen wird und damit auch private Investitionen für die Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft stärker in die Pflicht genommen werden.

3. Verzahnung von staatlicher Macht und „NGO-Power“

Große börsennotierte Unternehmen sind gut beraten, sich selbst an ESG- oder Compliance-Regeln zu binden, das steigert offenbar den Unternehmenswert.²⁸ Staatliches Recht kann diesen Prozess fördern oder auch erzwingen. Die öffentliche Gewalt kann Unternehmen mit Vorteilen oder Nachteilen bei Nichtbeteiligung dahin lenken, sich freiwillig an solche Regeln zu binden, die zuweilen tief in Investitionsentscheidungen, die Auswahl von Geschäftsbeziehungen oder die Zusammensetzung von Unternehmensorganen und die interne Organisationsstruktur hineinreichen.²⁹ Regeln wie ESG oder Finanzrichtlinien sind häufig unter Einfluss von NGOs entstanden, die inzwischen eine erhebliche Regel- und Kontrollmacht mit direkter Kraft auf die

26 Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32020R0852>, zuletzt abgerufen am 7. Februar 2022.

27 Der Aktionsplan zur Finanzierung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung will mit der Taxonomie eine europaweit einheitliche Definition von nachhaltigen Investitionen festlegen.

28 Yiwei Li/Mengfeng Gong/Xiu-Ye Zhang/Lenny Koh, The impact of environmental, social, and governance disclosure on firm value: The role of CEO power, in: The British Accounting Review Vol. 50 (2018), S. 60 ff.; Bryan W. Husted/José Milton de Sousa-Filho, The impact of sustainability governance, country stakeholder orientation, and country risk on environmental, social, and governance performance, in: Journal of Cleaner Production Vol. 155 (2017), S. 93 ff.

29 Siehe etwa die Verordnung (EU) 2019/2088 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor, mit der bewirkt werden soll, dass das Strategie- und Risikomanagement von Banken sich stärker an den ESG/CSR-Kriterien orientiert.

Unternehmenspolitik und Investitionsentscheidungen darstellen.³⁰ Es ist insoweit längst ein dirigierendes Netzwerk entstanden. In westlichen Demokratien gelten NGOs nicht nur als legitime zivilgesellschaftliche Vereinigungen, sondern häufig als besondere Gemeinwohlvertreter ihres jeweiligen öffentlichen Anliegens. Das erlaubt im Rahmen öffentlicher Zweckverfolgung auch ihre Förderung.

Doch ist eine Überzeichnung dieser Gemeinwohlfunktion nicht angezeigt und im Hinblick auf das gewaltenteilig-repräsentative System der Demokratie auch nicht unbedenklich. NGOs verfolgen regelmäßig selbst gesetzte Einzelzwecke, das erfolgt mitunter durchaus in Konkurrenz zueinander und asymmetrisch im Verhältnis zwischen Staaten und deren Interessenlagen.³¹ Eine konzeptionelle, eine kohärente politische Abwägung zwischen verschiedenen Zwecken braucht und kann naturgemäß bei NGOs nicht stattfinden. Das bleibt dem politisch-parlamentarischen Raum vorbehalten, der dazu durch Wahlen legitimiert ist.

Verfassungsrechtlich darf der demokratische Staat die positive, die fermentierende Wirkung von NGOs auf die Wirtschaft fördern, aber nicht – darüber hinauschießend – Unternehmen der Interessensdynamik von NGOs im Übermaß ausliefern, weil die öffentliche Gewalt auch für die Implementierung von öffentlichen Zwecken eine grundrechtliche Gewährleistungs- und Transparenzverantwortung behält. Grundrechtsgefährdungen können auch in einem zwar staatsfreien, aber nichtsdestoweniger politischen Herrschaftsraum³² entstehen. Wirtschaftliche Macht vermag gewiss politische Prägung zu erzeugen, weswegen etwa Parteispenden der öffentlich zugänglichen Rechenschaftspflicht unterliegen (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Aber auch eine

zwischenstaatlich entstehende, von NGOs initiierte und gesteuerte Regelbildung darf nicht unbedenken zu neuen Formen eines korporativen Dirigismus führen, zumindest, wenn er nicht hinreichend kontrolliert in die demokratische Willensbildung überführt wird.

4. Alte und neue Industriepolitik

Die klassische Industriepolitik wirkt gegenüber den neuen klimapolitischen Transformationsstrategien geradezu antiquiert. Doch als Phänomen eines neuen Dirigismus sollte auch dieser Teil wirtschaftspolitischer Aktivitäten im Auge behalten werden. Sowohl die nationalen Industriestrategien als auch ihre europäischen Pendanten reagieren zunehmend auf externe Wandlungsprozesse und registrieren dabei drohende Verluste der Wettbewerbsfähigkeit, aber auch empfindliche Abhängigkeiten im System internationaler Arbeitsteilung und Versorgung. Es geht dabei um die Entwicklung künstlicher Intelligenz oder die Rolle digitaler Plattformen, es geht aber auch um Autonomie in einer robuster werdenden geopolitischen Rahmenordnung. Die Forderung von Binnenmarktkommissar Thierry Breton im Zusammenhang mit dem Entwurf eines EU-Chips-Act zielt beispielsweise darauf, die EU bei der Chipherstellung unabhängiger zu machen:

“We must regularly monitor our industrial supply chains, anticipate possible future disruptions, and ensure the resilience of our entire supply chain including design, production, packaging, equipment and suppliers such as producers of wafers. We must also support the development of European fabrication plants – ‘mega fabs’ – able to produce in high volume the most advanced

30 Zum Einfluss von NGOs auf die Arbeit von regelsetzenden Multi-Stakeholdern werden vier Arten von NGO-Macht unterschieden: symbolische, kognitive, soziale und Überwachungsmacht, siehe näher: Magnus Boström/Kristina Tamm Hallström, NGO Power in Global Social and Environmental Standard-Setting, in: Global Environmental Politics Vol. 10 (2010), S. 36 ff.

31 In der Forschung wird darauf hingewiesen, dass NGOs keine notwendig homogene Gruppe sind, sondern Interessendifferenzen sowie Macht- und Repräsentationsasymmetrien vorliegen. Der insoweit erhobene Befund geht dahin, dass NGOs nicht ohne weiteres zu einer demokratischeren und legitimeren internationalen Umweltpolitik beitragen müssen: Tanja Brühl/Marika Gereke, Der Beitrag von Non-State Actors zum Schutz der Umwelt: Eine kritische Analyse der Rolle von NGOs in der Klimapolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (2015), S. 677 ff.

32 Udo Di Fabio, Herrschaft und Gesellschaft, Studienausgabe 2019, S. 103 ff.

(towards 2nm and below) and energy-efficient semiconductors."³³

Es geht um die staatlich initiierte Errichtung von Megafabriken, um die Mobilisierung von 45 Milliarden Euro, um Europa wieder zu einem Schwergewicht der Chipherstellung zu machen.³⁴ Neben der Errichtung von Halbleiterfabriken geht es flankierend auch um Ausfuhrverbote in Krisenfällen nach dem Vorbild des US-amerikanischen Defence Production Act. Das Problem solcher die private Initiative verdrängender

staatlicher Investitionen liegt zum einen darin, dass zunächst auf einen wirklichen oder vermuteten Bedarf hin geplant wird, der später so gar nicht entsteht. Zum anderen gerät der Staat stärker als marktorientierte Unternehmen in die Gefahr mangelnder Rentabilität, die dann wieder neue politische Interventionen verursachen kann. So mag beispielsweise an handelspolitische Vorgaben gedacht werden, wenn sich deutlicher abzeichnet, dass maßgebliche Produktionsstätten für Endprodukte – und damit Nachfrager – in Asien liegen oder anders als erhofft dort auch in Zukunft bleiben.³⁵

IV. Gleichklang von unionsrechtlicher und deutscher Wirtschafts- verfassung: Der Markt als institutionelle Bedingung wirtschaftlicher Selbstbestimmung

Das Recht ist auf die Tendenz zum neuen Dirigismus nicht gut eingerichtet. Das gilt für das nationale Verfassungsrecht mehr als für das EU-Recht. Das Unionsrecht enthält gleichsam in seiner DNA die Idee des offenen Marktes und der Eindämmung des Protektionismus, weil nur so dem politischen europäischen Staatenantagonismus seine wirtschaftsegoistische Wurzel genommen werden konnte. Der Binnenmarkt, der faire Wettbewerb, die Grundfreiheiten, die soziale Marktwirtschaft sind insofern die Fundamente einer gelungenen Integration und von Anbeginn in den Verträgen verankert.³⁶ Wenn unter dem Einfluss veränderter geopolitischer Rahmenbedingungen aus einer so empfundenen oder tatsächlich gegebenen Defensivstellung heraus die Politik sich programmatisch neu ausrichtet, muss die Frage beantwortet werden, wie sich das zu den rechtlichen Programmierungen einer offenen, in hohem Maße wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft verhält.

Die Frage nach einer exakteren normativen Beurteilung neodirigistischer Maßnahmen betrifft das Unionsrecht ebenso wie das deutsche Verfassungsrecht. In Wirklichkeit existiert hier auch kein ernsthafter Widerspruch zwischen deutscher und europäischer Wirtschaftsverfassung. Die grundrechtlichen Freiheitsgewährleistungen erfassen in elementarer Weise auch den wirtschaftlichen Entfaltungsraum. Berufsfreiheit (Art. 12 GG), Eigentumsgarantie (Art. 14 GG), Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) und nicht zuletzt Privatautonomie und Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) bilden ein Gewährleistungssystem der staatsfreien wirtschaftlichen Entfaltung und Selbstregulation. Diese Freiheiten sind garantiert, damit der Einzelne sich mit Gütern und Dienstleistungen nach seinen Wünschen und Bedürfnissen versorgen kann, ohne auf den Willen politischer Herrschaft angewiesen zu sein. Unternehmertum und Unternehmen sind keine Fremdkörper in einer romantisch gemalten Assoziation freier Individuen,

33 „Wir müssen unsere industriellen Versorgungsketten regelmäßig überwachen, mögliche künftige Störungen vorhersehen und die Widerstandsfähigkeit unserer gesamten Versorgungskette sicherstellen, einschließlich Entwicklung, Produktion, Verpackung, Ausrüstung und Zulieferer wie Waferhersteller. Wir müssen auch die Entwicklung europäischer Fertigungsanlagen – ‚Mega-Fabs‘ – unterstützen, die in der Lage sind, die fortschrittlichsten (in Richtung 2nm und darunter) und energieeffizientesten Halbleiter in großen Mengen zu produzieren.“, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/blog/how-eu-ropean-chips-act-will-put-europe-back-tech-race_en, zuletzt abgerufen am 7. Februar 2022.

34 Hendrik Kafsack/Stephan Finsterbusch, Die große Chip-Wette, FAS Nr. 5 vom 6. Februar 2022, S. 17.

35 Hendrik Kafsack/Stephan Finsterbusch, Die große Chip-Wette, FAS Nr. 5 vom 6. Februar 2022, S. 17.

36 Rainer Freriks/Ulrich Widmaier, Die Veränderung der Strategie ökonomischer Akteure im Prozess der Entstehung eines europäischen Binnenmarktes, in: Roland Czada/Susanne Lütz (Hrsg.), Die politische Konstitution von Märkten, 2000, S. 107 ff.

sondern notwendige intermediäre Akteure einer leistungsfähigen Organisation der Wirtschaft: Das alles setzt notwendig Marktverhältnisse voraus, sonst müsste und würde an die Stelle des regulativen Mechanismus von Angebot und Nachfrage mit Abbildung im Preis zwangsläufig die politische Zuteilung treten.

Der Markt ist faktisch eine institutionelle Bedingung für Privatautonomie und wirtschaftliche Freiheit, ebenso wie er ihr Resultat ist. Seit Adam Smith wissen wir, dass im Spiel von Angebot und Nachfrage nicht nur private Interessen koordiniert werden, sondern auch eine effiziente Allokation stattfindet, die im Wettbewerb zu Leistungssteigerung und Produktivität führt, womit das Gemeinwohl ganz ohne politische Planvorgaben gesteigert wird.³⁷ Privateigentum ist dabei im Verhältnis zum Markt die korrespondierende, ebenfalls seit dem römischen Recht spezifisch als individuell zugeordnete Herrschaftsmacht über Sachen und vermögenswerte Positionen, eine institutionell geprägte Voraussetzung, um in Selbstverantwortung Freiräume der Existenzsicherung und berechenbare Ressourcen für die Pläne eigener Lebensgestaltung zu erwerben.

Damit wird der Markt gewiss nicht zu einer heiligen Kuh, unantastbar und auch nicht – in seiner regula-

torischen Kraft überschätzt – zu einem prävalenten Vorbild für jeden gesellschaftlichen Lebensbereich. Aber niemand wird heute ernsthaft behaupten können, ohne private Eigentumsordnung und ohne prinzipiell offenen Markt könne eine individuelle, freiheitliche und demokratische Gesellschaft bestehen. Es gibt und gab kein einziges Beispiel dafür. Die grundrechtliche Werteordnung setzt insofern mit ihren wirtschaftlichen Entfaltungsrechten und ihrem sozialstaatlichen Auftrag den Markt voraus und gewährleistet ihn im Rahmen der individuellen Grundrechtsgewährleistungen institutionell. Das bedeutet: Die Schwere, die Intensität eines Grundrechtseingriffs hängt auch davon ab, wie stark Marktverhältnisse durch eine staatliche Regelung zu Lasten privatautonomer Entscheidungsfreiheit verändert werden. Intensiv ist der wirtschaftsdirigierende Grundrechtseingriff vor allem dann, wenn er den elementaren Mechanismus von Angebot und Nachfrage außer Kraft setzt oder wesentlich verändert. Insofern kehrt in der Tat die vielfach totgesagte Auseinandersetzung um die Wirtschaftsverfassung „in gewandelter Form bei der Frage nach einem besonderen Maßstab für die Beurteilung wirtschaftspolitischer Gesetze wieder“³⁸.

V. Verfassungsrechtliche Kategorisierung wirtschaftslenkender Eingriffe

1. Erste Eingriffsstufe: Schutz von offenem Markt und fairem Wettbewerb

Eine der notwendigen Reaktionen auf Tendenzen zum Neodirigismus wäre eine stärkere verfassungsrechtliche Anerkennung der institutionellen Rolle des offenen Marktes für die Möglichkeit der Ausübung individueller Grundrechte. Aus der Funktion von Marktverhältnissen für die individuelle Grundrechtsentfaltung ergeben sich dann verfassungsrechtliche Konsequenzen

für die Eingriffskontrolle.

Wenn der Staat den Markt vor Monopolen und Oligopolen schützt, greift er zwar in individuelle Grundrechte der betroffenen Monopolisten ein, aber er schützt zugleich eine freiheitssichernde Institution und damit die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten anderer Marktteilnehmer. Es ist richtig, dass dem Grundgesetz, hier anders als dem unionsrechtlichen Primärrecht, keine ausdrückliche Institutsgarantie für offene

37 Zur Aktualität dieser grundlegenden ökonomischen Einsicht im Verfassungsrecht: Jens Kersten, Die Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, VVDStRL 69 (2010), S. 288 (289).

38 Reiner Schmidt, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Auflage 2006, § 92 Rn. 26.

Märkte und fairen Wettbewerb entnommen werden kann.³⁹ Aus dem Verbürgungsgehalt der individuellen Wirtschaftsgrundrechte folgt notwendigerweise ein institutioneller Gewährleistungsauftrag des Staates zum Schutz offener, sozial zugänglicher Märkte, weil sonst substantielle Wirtschaftsfreiheiten wie die Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 12 und 14 GG), die unternehmerische Freiheit (Art. 12 GG, Art. 16 GrCh) gar keinen funktionell notwendigen Raum zur Entfaltung vorfinden würden. Eine Regulierungspolitik, die bei Monopolen mit staatlichen Preiskontrollen einsetzt, ist insofern nicht dirigistisch, sondern im Gegenteil marktschützend, marktfördernd. Auch das ganz andere Beispiel der richterrechtlichen Ausgestaltung des Arbeitskampfrechts zur Wahrung von Parität und Waffengleichheit schützt Aushandlungsprozesse bei Löhnen, wobei die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG den Markt, als Arbeitsmarkt, praktisch wie denknotwendig voraussetzt.

Die gesamte Zivilrechtsordnung, das Vertragsrecht, Sachenrecht, Gesellschaftsrecht oder das Erbrecht, aber auch das Kartell- und Beihilferecht formatieren die privatautonome Entfaltung, indem Rechtsformen und Kategorien in einer rechtssicheren, verlässlichen Ordnung als Regelgrundlage für marktförmige Tauschprozesse vom Gesetz und den Gerichten zur Verfügung gestellt werden. Hier wird ebenfalls niemand von Dirigismus reden, es sei denn, dass im Kernbereich organisierter Willensbildung, wie bei der Besetzung der Organe einer Aktiengesellschaft oder GmbH, der Staat mit politischen Zielvorgaben dirigierend eingreift, etwa indem er die paritätische Besetzung von Aufsichtsräten

vorschreibt,⁴⁰ wie im Rahmen der Mitbestimmung oder als regulative Maßnahme der Gleichstellungs- oder Diversitätspolitik.⁴¹

2. Zweite Eingriffsstufe: Die klassischen ordnungsrechtlichen Begrenzungen der Berufs- und Gewerbefreiheit

Doch Gesetzgeber und Gerichte sind nicht darauf beschränkt, Kartelle und Monopole zu bekämpfen und marktentsprechende, faire Aushandlungsprozesse zu fördern.⁴² Gesetze dürfen die Marktteilnehmer auch belasten, indem sie politisch definierte Gemeinwohlzwecke vorgeben,⁴³ die ihr Verhalten steuern und begrenzen. Das sogenannte Ordnungsrecht macht die Grenzen wirtschaftlichen Handelns deutlich. Die Implementierung politisch gesetzter Ziele – etwa zur Verwirklichung des sozialen oder ökologischen Staatszieles – ist zulässig, wenngleich sie als Grundrechtseingriffe rechtfertigungsbedürftig und im Einzelfall auf Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit zu prüfen sind. Hier fällt die Prüfung bereits strenger aus als bei marktöffnenden oder markterhaltenden Regelungen.

3. Dritte Eingriffsstufe: Dirigistische Marktinterventionen

Der Begriff Dirigismus steht in diesem Zusammenhang im Grunde für eine dritte Stufe der Eingriffstiefe in die Institution des Marktes. Die Behauptung, wichtige, weichenstellende Einzelmaßnahmen oder auch die Summe von Maßnahmen in der Gesamtbilanz einer Branche, eines Wirtschaftssektors seien unverhältnismäßig, weil

39 *Jens Kersten*, Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, VVDStRL 69 (2010), S. 288 (293); *Reiner Schmidt*, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, 3. Auflage 2006, § 92 Rn. 26.

40 Dazu BVerfGE 50, 290 ff.

41 Siehe hier etwa das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen vom 24. April 2015, BGBl. Nr. 17 v. 30.4.2015. Die EU-Kommission und das EU-Parlament fordern bereits seit langem eine EU-weite verbindliche Quote von 40 % Frauen in Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen, siehe bereits die Pressemitteilung der Kommission vom 14. November 2012 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_12_1205), ein Vorschlag, der im Januar 2022 von der Kommissionspräsidentin erneut aufgegriffen wurde.

42 *Jens Kersten*, Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, VVDStRL 69 (2010), S. 288 (290).

43 *Charlotte Kreuter-Kirchhof*, Wettbewerb im Zeitalter klimapolitisch motivierter Energiewende?, in: Jürgen Kühling/Daniel Zimmer (Hrsg.), Neue Gemeinwohlherausforderungen – Konsequenzen für Wettbewerbsrecht und Regulierung, S. 89 ff.

sie die Entfaltung privatautonomer Aushandlungsprozesse im Kern unterbinden oder den Marktmechanismus substanziell verformen, ist insoweit für die Grundrechtskontrolle bedeutsam. Dirigismus als tendenzanzeigender Begriff im Verfassungsrecht ist insofern zugleich ein problemanzeigender Begriff, unter den subsumiert werden darf, wenn grundlegende Marktmechanismen betroffen sind und die Eingriffsintensität festgestellt werden soll. Das ist etwa bei einem staatlich vorgegebenen Mindestlohn der Fall, bereits im Prinzip, aber dann insbesondere in der Verhältnismäßigkeitsabwägung umso mehr, je höher er im Vergleich zum tariflich oder vertraglich vereinbarten Lohnniveau ausfällt und je mehr er politischer Kalkulation und nicht paritätischer Expertise folgt.

Dirigismus wird beispielsweise im kollektiven Arbeitsrecht angenommen werden müssen, wenn die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen nicht wie vorgesehen nur zur Bekämpfung von opportunistischen Außenseiterpositionen angeordnet wird, sondern auch dort, wo sich gar keine mehrheitliche Tarifbindung entwickelt hat und Tarifverträge nur eine verschwindend kleine Minderheit der Branche repräsentieren. Hier wird der politisch herbeigeführte Tarifzwang zu einem nicht gerechtfertigten Eingriff in die Koalitionsfreiheit.⁴⁴ Auf einer solchen dirigistisch geprägten Eingriffsstufe muss jedenfalls bei betroffenen Grundrechtsträgern zu ihren Gunsten die Intensität der Freiheitsbeschränkung stärker gewichtet werden, wenn eine praktische Außerkraftsetzung von Marktmechanismen die Chancen auf wirtschaftlich koordinierte Freiheitsentfaltung nimmt.

VI. Staatlich gelenkte Infrastrukturbereiche der Daseinsvorsorge

Die Beurteilung wird schwierig, wenn es sich um Infrastrukturaufgaben handelt, die der Staat als öffentliche Daseinsvorsorge ohne weiteres durch Verwaltung selbst erfüllen kann und hier Privatrechtssubjekte nur sozusagen „zugelassen“ operieren, mit beschränkter Reichweite in Privatrechts- und Marktform, aber sie dennoch Teil der öffentlichen Aufgabenerfüllung sind. Schaut man auf das Gesundheitswesen oder die Energieversorgung mit Elektrizität, auf die Wasserversorgung, so sieht man Sachbereiche, die seit langem hybride Strukturen aufweisen – angelegt zwischen Privatwirtschaft, öffentlichen Leistungserbringern und intensiver staatlicher Lenkung. Diese Bereiche sind herkömmlich politisch dirigiert, aber es wird hier kaum ein Verfassungsproblem gesehen. Wer sich als Kassenarzt zulässt oder als Ärztin in eine Einrichtung der öffentlichen Gesundheitsversorgung eintritt, begibt sich „freiwillig“ in ein halbstaatliches Berufsfeld. Das europäische Recht hat hier mit einem gewissen Bereichsschutz für

die öffentliche Daseinsvorsorge reagiert, letztlich auch um in der Periode entschiedener Deregulierung und Privatisierung – dem „neoliberalen Pendelschlag“ – den Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Traditionen ihren Public-Service-Bereich zu erhalten.⁴⁵ Heute findet teilweise eine Re-Kommunalisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge statt, und das ist verfassungsrechtlich hinzunehmen, wenn die Verdrängung privater Akteure Grundsätze des Bestandsschutzes und des Vertrauens beachtet, gegebenenfalls angemessen entschädigt. Wenn der Staat öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge selbst erfüllt, hat das im Grunde nichts mit Dirigismus zu tun, denn hier fehlt es am Privatrechtssubjekt, das gelenkt würde. Wer in Berlin Wohnungsbauunternehmen nach Art. 15 GG vergesellschaftet und dabei nach Art. 14 Abs. 3 GG eine am Marktwert orientierte, gerecht abwägende Entschädigung leistet, der mag ökonomisch und politisch unklug handeln. Doch Dirigismus selbst ist damit unmittelbar nicht verbunden.

44 Felix Prokop, Die Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Änderungen durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014, 2017; Thomas Lobinger, Stärkung oder Verstaatlichung der Tarifautonomie?, in: JZ 69 (2014), S. 810 ff.

45 Siehe dazu den Sammelband von Rudolf Hrbek/Martin Nettesheim (Hrsg.): Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, 2002; Reiner Schmidt, Die Liberalisierung der Daseinsvorsorge, in: Der Staat 42 (2003), S. 225 ff.

Die Verstaatlichung von Sektoren eröffnet ein anderes Themenfeld, nämlich wie viel staatliche Wirtschaft eine freiheitliche Gesellschaft dann in der Summe verträgt.

VII. Resümee

Von Dirigismus darf gesprochen werden, wenn der demokratische Rechtsstaat intensiv über einzelne Branchen hinweg in die Wirtschaftsfreiheiten eingreift, wenn er den Mechanismus der Preisbildung politisch stark prägt oder ihn gar gänzlich außer Kraft setzt, wenn gesetzliche Produktions- und Investitionsvorgaben gemacht werden oder die Besetzung der Organe von Unternehmen politisch vorgegeben wird. Solche Maßnahmen sind nicht per se verfassungswidrig und verstoßen nicht ohne weiteres gegen unionsrechtliche Prinzipien wie das der offenen, in hohem Maße wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft. Aber es handelt sich dabei um gravierende Eingriffe in jene durch Art. 16 der Charta der Europäischen Grundrechte ausdrücklich so anerkannte unternehmerische Freiheit. Diese

Freiheit ist gerade dort von besonderem Rang, wo sie einen deutlichen personellen Einschlag zeigt, wo Betriebseigentum, unternehmerische Initiative sich nicht ein Stück weit im Geflecht anonymer institutioneller Investoren verflüchtigen, sondern ein markantes Gesicht besitzen – in der engagierten Eigentümerverantwortung für Familienunternehmen. Die grundrechtliche Werteordnung kennt viele Facetten einer lebendigen Zivilgesellschaft; Unternehmerinnen und Unternehmer gehören in elementarer Weise dazu. Die Bewahrung ihrer Handlungsfreiheit ist nicht nur grundrechtlich verbürgt, sondern auch Anliegen einer Demokratie, die Freiheit sozial und ökologisch so gestalten will, dass Leistungsfähigkeit und Innovationskraft nicht verloren gehen, sondern gefördert werden.

Literaturverzeichnis

- Biebricher, Thomas*, The Political Theory of Neoliberalism, Stanford University Press, 2019.
- Bierbaum, Heinz*, Wirtschaftsdemokratie – von der Mitbestimmung zur sozialistischen Transformation, in: Demirović, Alex (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie neu denken, Dokumentation einer Tagung der Rosa Luxemburg-Stiftung, Westfälisches Dampfboot, 2018, S. 12 ff.
- Boström, Magnus/Tamm Hallström, Kristina*, NGO Power in Global Social and Environmental Standard-Setting, in: Global Environmental Politics Vol. 10 (2010), S. 36 ff.
- Brühl, Tanja/Gereke, Marika*, Der Beitrag von Non-State Actors zum Schutz der Umwelt: Eine kritische Analyse der Rolle von NGOs in der Klimapolitik, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 8 (2015), S. 677 ff.
- Buß, Eugen*, Lehrbuch der Wirtschaftssoziologie, Verlag De Gruyter, 1985, Reprint Edition 2019.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)*, EUV AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, Verlag C.H.Beck, 6. Auflage 2022.
- Cucari, Nicola/Esposito De Falco, Salvatore/Orlando, Beatrice*, Diversity of Board of Directors and Environmental Social Governance: Evidence from Italian Listed Companies, in: Corporate Social Responsibility and Environmental Management, Vol. 25 (2018), S. 209 ff.
- Di Fabio, Udo*, Herrschaft und Gesellschaft, Studienausgabe 2019, Verlag Mohr Siebeck.
- Ders.*, Industriepolitik und Grundgesetz, Industriepolitik in Deutschland und der EU, in: Ders./Felbermayer, Gabriel/Fuest, Clemens/Windthorst, Kay, Jahresschrift des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, herausgegeben von der Stiftung Familienunternehmen, München 2020.
- Fisahn, Andreas*, Wirtschaftsdemokratie – verfassungsrechtliche Schranken und Möglichkeiten, in: Demirović, Alex (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie neu denken, Dokumentation einer Tagung der Rosa Luxemburg-Stiftung, Westfälisches Dampfboot, 2018, S. 42 ff.
- Freriks, Rainer/Widmaier, Ulrich*, Die Veränderung der Strategie ökonomischer Akteure im Prozess der Entstehung eines europäischen Binnenmarktes, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.), Die politische Konstitution von Märkten, Verlag Springer VS, 2000, S. 107 ff.
- Friedman, Milton/Stigler, George J.*, Roofs or Ceilings? The Current Housing Problem, Foundation for Economic Education, Irvington-on-Hudson, New York 1946.
- Fuest, Clemens*, Die schleichende Verbreitung des Neodirigismus in der politischen Debatte – und seine Folgen, ifo Standpunkt Nr. 214 v. 10. Februar 2020.
- Gibson-Kunze, Martin/Backhaus-Maul, Holger/Mierendorff, Johanna*, Die soziale Verantwortung von Energieunternehmen in der öffentlichen Grundversorgung. Ein Vergleich privatwirtschaftlicher und kommunaler Energieunternehmen im Umgang mit einkommensarmen Haushalten, in: Fahrenwald, Claudia/Engel, Nicolas/Schröer, Andreas (Hrsg.), Organisation und Verantwortung: Jahrbuch der Sektion Organisationspädagogik, Verlag Springer VS, 2020, S. 305 ff.

- Hrbek, Rudolf/Nettesheim, Martin (Hrsg.)*, Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 125, Nomos Verlag, 2002.
- Husted, Bryan W./Milton de Sousa-Filho, José*, The impact of sustainability governance, country stakeholder orientation, and country risk on environmental, social, and governance performance, in: *Journal of Cleaner Production* Vol. 155 (2017), S. 93 ff.
- Kafsack, Hendrik/Finsterbusch, Stephan*, Die große Chip-Wette, FAS Nr. 5 vom 6. Februar 2022, S. 17.
- Kersten, Jens*, Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, in: Peters, Anne/Giegerich, Thomas/Hatje, Armin (Hrsg.), *Gemeinwohl durch Wettbewerb?*, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Graz vom 7. Bis 10. Oktober 2009, VVDStRL 69 (2010), S. 288.
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte*, Wettbewerb im Zeitalter klimapolitisch motivierter Energiewende?, in: Kühling, Jürgen/Zimmer, Daniel (Hrsg.), *Neue Gemeinwohlerforderungen - Konsequenzen für Wettbewerbsrecht und Regulierung*, Nomos Verlag, 2020, S. 89 ff.
- Li, Yiwei/Gong, Mengfeng/Zhang, Xiu-Ye/Koh, Lenny*, The impact of environmental, social, and governance disclosure on firm value: The role of CEO power, in: *The British Accounting Review* Vol. 50 (2018), S. 60 ff.
- Lobinger, Thomas*, Stärkung oder Verstaatlichung der Tarifautonomie?, in: JZ 69 (2014), S. 810 ff.
- Müller-Armack, Alfred*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Haupt Verlag, 2. Auflage 1976.
- Papier, Hans-Jürgen*, Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung, in: WM – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht 2009, S. 1869 ff.
- Prokop, Felix*, Die Allgemeinverbindlicherklärung nach § 5 TVG – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Änderungen durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz 2014, Nomos Verlag, 2017.
- Rickert, Dennis*, Nachhaltige Landwirtschaft nicht durch Mindestpreise im Einzelhandel, FAZ Nr. 30 vom 5. Februar 2022, S. 20.
- Schmidt, Reiner*, Die Liberalisierung der Daseinsvorsorge, in: *Der Staat* 42 (2003), S. 225 ff.
- Ders.*, Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* Bd. IV, Verlag C.F. Müller, 3. Auflage 2006, § 92.
- Thomasberger, Claus*, Der Vordenker Karl Polanyi: Die große Transformation und die Marktgesellschaft, in: *Ökologisches Wirtschaften* 1.2016 (31), S. 30 ff.
- Vanberg, Viktor J.*, The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 04/11, 2011, abrufbar unter https://www.econstor.eu/bitstream/10419/4343/1/04_11bw.pdf, zuletzt abgerufen am 7. Februar 2022.

Kann der Staat es wirklich besser? Neodirigismus am Beispiel des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. und Prof. Dr. Alexander Sandkamp¹

I. Einleitung

Weltweit ist ein neuer staatlicher Interventionismus auf dem Vormarsch, der sich in einer immer stärkeren Kontrolle und Regulierung unternehmerischer Tätigkeit ausdrückt. Das bereits beschlossene deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und sein geplantes europäisches Pendant sind Beispiele dafür. An ihnen lässt sich nachvollziehen, wie scheinbar moralisch richtiges Handeln zu unerwünschten Nebenwirkungen führen kann, so dass die erwünschten positiven Effekte in armen Ländern so nicht eintreten. Dafür ist vor allen Dingen der dirigistische Ansatz des Gesetzes verantwortlich – er führt zu Kosten, die zu einer Entkoppelung von Lieferketten führen können.

Das britische Wochenmagazin *The Economist* spricht von einer neuen Ära eines rechthaberischen oder besserwisserischen Interventionismus („bossy interventionism“) durch einen Staat, der sich in Details der Unternehmensführung einmischt,² quasi wie ein Passagier auf der Rückbank eines Autos, der dem Fahrer dauernd Anweisungen gibt, wann und wie stark er zu bremsen oder zu beschleunigen habe, ohne selbst einen Führerschein oder ein Fahrzeug zu besitzen.

Dieser erstarkte Neodirigismus ist die Folge eines seit der großen Weltwirtschafts- und -finanzkrise von 2008/09 gewachsenen Misstrauens gegenüber der ordnungspolitischen Prämisse, dass das dezentrale Marktgeschehen unter den richtigen institutionellen Rahmenbedingungen zu volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch erwünschten Ergebnissen führt. Die Coronakrise hat diesen Trend offenbar noch weiter

gestärkt – paradoxerweise (Ipsos, 2021), weil sie in den meisten Ländern die Grenzen staatlichen Handelns klar aufgezeigt hat.

Die Konsequenz ist, dass auch das Vertrauen in das freie Unternehmertum tief erschüttert scheint. Die in vielen Gesellschaftsschichten verbreitete neue Grundannahme scheint zu sein, dass Firmen in der Verfolgung der Gewinnmaximierung Gesetze biegen oder gar brechen und moralische Werte missachten, wenn sie dies nur unbeobachtet tun können. Und selbst scheinbar regelkonformes Verhalten führt, so wird vielfach unterstellt, zu gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten, wenn die Staaten ihre Regulierung nicht entscheidend verschärfen. Die Globalisierung wird als Gefahr dargestellt, die mehr Schaden als Nutzen für Gesellschaften und Umwelt anrichtet, wenn der Staat nicht lenkend eingreift. Aber gerade im entwicklungspolitischen Kontext ist klar, dass Investitionen und Geschäftsbeziehungen mit westlichen Unternehmen in armen Ländern enorme Vorteile bringen können – für beide Seiten (Weltbank, 2020).

Die Weltwirtschafts- und -finanzkrise hat betrügerische Machenschaften im globalen Finanzsektor offenbart, der Dieselskandal solche in der deutschen Autoindustrie; in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern werden fundamentale Menschen- und Umweltrechte missachtet. Diese Vorgänge sind weder zu leugnen noch schön zu reden. Es ist aber eine völlige Verdrehung der Tatsachen, wenn man aus den beklagenswerten Episoden eine Wesenseigenschaft der Marktwirtschaft

1 Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. ist Direktor des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) und Professor für Wirtschaftspolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien (WU). Prof. Dr. Alexander Sandkamp ist Juniorprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität Kiel (CAU) und Fellow am Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW).

2 *The Economist*, 15. Januar 2022, „Welcome to the Era of the Bossy State“.

macht und Unternehmerinnen und Unternehmer unter Generalverdacht stellt. Regulierung, die auf einer solchen Denkweise beruht, wird immer sehr viel teurer sein und starke Nebenwirkungen haben als eine, die gezielt auf die wahren schwarzen Schafe abzielt.

Eine aktuelle Studie des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlamentes zum geplanten Lieferkettengesetz bietet reichlich Anschauungsmaterial für die beschriebene Verdrehung. Schon in der Einleitung wird beschrieben, dass Macht und Einfluss von Unternehmen im Ausland „diesen ermöglicht, sich der Haftung für ihre schädlichen Auswirkungen auf lokale Gemeinschaften zu entziehen, indem sie sich entweder hinter Tochtergesellschaften verstecken oder indem sie schwache und schlecht durchgesetzte nationale Vorschriften in Entwicklungsländern ausnutzen oder das internationale Investorenschutzsystem missbrauchen (Zamfir 2020).“³ Die Entwicklung globaler Lieferketten hätte „unbeabsichtigte schädliche Auswirkungen, z. B. wenn unabhängige lokale Lieferanten in einen Wettlauf nach unten eintreten, um sich ihren Marktanteil zu sichern.“ Als Beleg für diese Aussagen wird auf die Webseite von Amnesty International verlinkt. Später kommt die Abschwächung: „Das bedeutet jedoch nicht, dass die lokalen Auswirkungen multinationaler Unternehmen immer schädlich sind.“

Die empirische Evidenz findet aber, dass die Vorteile internationaler Wertschöpfungsketten keine Ausnahmen darstellen, sondern dass das Gegenteil der Fall ist: Im Durchschnitt bringt die Einbindung von Lieferanten aus Entwicklungsländern in die Wertschöpfungsketten westlicher Unternehmen große wirtschafts- und sozialpolitische Vorteile im globalen Süden: Es kommt zu einem Transfer von technologischem Wissen und Management-Know-how, die Auslandslieferanten zahlen bessere Löhne, bieten stabilere Beschäftigungsverhältnisse und achten die Umwelt mehr. Sie sind, weil sie nach Europa exportieren, zwangsläufig im

formalen Sektor, wo, im Gegensatz zum informalen Sektor, Steuern gezahlt und Standards am ehesten eingehalten werden. Das ist vor allem im verarbeitenden Gewerbe gut nachgewiesen, wo deutsche Familienunternehmen ihre Aktivitätsschwerpunkte haben. Diese statistischen Nachweise bedeuten jedoch nicht, dass es keine schwerwiegenden Ausnahmen gibt, die es mit adäquaten Maßnahmen zu bekämpfen gilt. Aber sie zeigen klar auf, dass die Wahrnehmung verzerrt ist. Wenn verschiedene politische Maßnahmen der EU die Teilnahme von Lieferanten aus armen Ländern an westlichen Wertschöpfungsketten erschweren, dann drohen die beschriebenen Vorteile für die Entwicklung kleiner zu werden. Den Menschen im globalen Süden wird so ein Bärendienst erwiesen. Was gesinnungsethisch als eine gute und richtige Politik erscheinen mag, ist verantwortungsethisch nicht zu rechtfertigen.

Das neue deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), das 2023 in Kraft treten soll, ist ein Beispiel für den neodirigistischen Ansatz. Es verpflichtet Unternehmen ab einer bestimmten Größenordnung, zu überwachen, ob ihre ausländischen Zulieferer eine Liste von Normen einhalten, und bei Bedarf Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Unternehmen, die keine ausreichende Überwachung durchführen, müssen mit Geldstrafen rechnen. Das Gesetz konzentriert sich hauptsächlich auf Menschenrechtsverletzungen bei direkten Zulieferern und schließt Haftungsansprüche aus. Auf europäischer Ebene hat die EU-Kommission am 23. Februar 2022 einen Entwurf für eine neue Regulierung vorgelegt, die strukturell dem deutschen Gesetz ähnlich ist, jedoch deutlich weiter gehen soll (Europäische Kommission 2022, Europäisches Parlament 2021).

Wenn die Verordnung funktioniert, würden Lieferanten mit Fehlverhalten aus den EU-Lieferketten verschwinden. Allerdings lässt die Gesetzgebung wirtschaftliche Kosten außer Acht, die weit über den bloßen Überwachungsaufwand der EU-Einkäufer hinausgehen. Ein

3 Der Text spricht von multinationalen Unternehmen und bezieht sich dabei auf die OECD-Leitsätze für eben diese. Die OECD verwendet eine sehr breite Definition, die jegliche Auslandsaktivitäten umfasst.

alternativer Ansatz, der darin besteht, „schlechte“ Lieferanten durch eine zentrale EU-Agentur auf eine schwarze Liste zu setzen, wäre bei der Ausmerzung rechtswidriger Lieferanten mindestens ebenso wirksam, hätte aber geringere Kosten für die deutschen Unternehmen und mithin weniger negative Auswirkungen auf den Entwicklungsprozess.

Das zentrale Problem des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes stellt sich wie folgt dar: EU-Einkäufer können das Verhalten von Lieferanten in weit entfernten Ländern nicht perfekt beobachten. Durch Investitionen in Überwachungsmaßnahmen können sie diese Unsicherheit zwar verringern, aber nicht beseitigen. Daher ist es möglich, dass einer ihrer Lieferanten aus einem Entwicklungsland trotz ihrer Bemühungen gegen ein Menschenrecht oder einen Umweltstandard verstößt. Das deutsche LkSG sieht erhebliche Geldbußen vor, die bis zu 2 Prozent des Umsatzes betragen können, wenn die Aufsichtsbehörde feststellt, dass der Importeur seiner „Bemühungspflicht“ nicht nachgekommen ist. Mit dem LkSG setzt der Einkauf bei ausländischen Lieferanten die Käufer also neuen Risiken aus, die sie nicht vollständig ausschließen können. Rationale Unternehmen werden dieses Risiko minimieren wollen, indem sie ihre Überwachungsaktivitäten auf weniger, aber größere Lieferanten konzentrieren und sich aus Ländern zurückziehen, in denen die Überwachung besonders schwierig ist oder in denen die Ausgangswahrscheinlichkeit für schlechtes Verhalten (zum Beispiel aufgrund schwacher lokaler Institutionen) groß ist. Entscheidend für das Verhalten der Unternehmen ist nicht so sehr die Höhe der Überwachungskosten, sondern die Kosten, die entstehen, wenn ihnen zu Recht oder zu Unrecht abgesprochen wird, sich hinreichend bemüht zu haben. Folglich können Lieferanten, die überhaupt keine Rechte verletzen, aus den EU-Lieferketten herausfallen. Damit birgt das LkSG die Gefahr, dass auch gesetzestreue Lieferanten geschädigt werden, da sie nicht ohne Kosten nachweisen können, dass sie sich an die Gesetze halten. Ein gesinnungsethisch motiviertes Gesetz erwiese sich so als verantwortungsethisch höchst problematisch.

Um eine solche unerwünschte Umstrukturierung der Global Value Chains (GVCs) zu vermeiden, wäre ein Ansatz besser, der die Kontrollen und die dazugehörigen Kosten einer staatlichen Stelle überträgt, sodass den EU-Unternehmen weniger Kosten und Risiken aufgebürdet werden. Anstatt von jedem EU-Käufer zu verlangen, jeden einzelnen Lieferanten zu überprüfen, sollte eine zentrale EU-Agentur die Überwachungsaufgabe übernehmen und eine Negativliste von Firmen führen, die von den EU-Lieferketten ausgeschlossen sind. Kostspielige Doppelkontrollen würden so vermieden. Die Rechtsunsicherheit würde minimiert, und Importeure, die sich an die Liste halten, hätten die Gewissheit, dass sie nicht bestraft werden. Sie hätten keine Anreize, ihre Lieferketten anzupassen – außer natürlich, indem sie Geschäftsbeziehungen mit gelisteten Firmen einstellen. Nur Unternehmen, die sich schlecht verhalten, würden so aus den EU-Wertschöpfungsketten ausgeschlossen. Ein solcher Ansatz würde die Unternehmen viel weniger stark der Mikrokontrolle durch die Behörden unterwerfen, er wäre mithin weniger dirigistisch. Und er wäre verantwortungsethisch dem LkSG vorzuziehen.

Das deutsche LkSG und sein geplantes europäisches Pendant sind keineswegs die einzigen Beispiele neo-dirigistischer Ansätze in der Außenwirtschaftspolitik. Beim geplanten CO₂-Grenzausgleichsmechanismus droht ebenfalls eine sehr engmaschige bürokratische Überwachung der Importeure mit hohen bürokratischen Kosten. Außerdem arbeitet die EU-Kommission aktuell an einer neuen Verordnung zur internationalen öffentlichen Beschaffung, die zwar der verständlichen Motivation folgt, Reziprozität bei der Marktöffnung in diesem Bereich herzustellen, aber sehr ad hoc und fallbezogen bei Beschaffungsvorgängen eingreifen soll. In einer vernetzten Welt sind allerdings sehr häufig auch deutsche Vorprodukte involviert, zum Beispiel, wenn eine Ware, eine Dienstleistung oder eine Bauleistung aus dem Ausland bestellt wird. Zudem droht Vergeltung durch die Handelspartner und damit weitere Gefahr für europäische und deutsche Unternehmen.

In Folge soll es aber um eine Darstellung und Analyse des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes gehen. Abschnitt II beschreibt das am 11. Juni 2021 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Sorgfaltspflichtengesetz und geht dabei auch auf vergleichbare Gesetze in anderen Ländern sowie auf aktuelle Diskussionen auf EU-Ebene ein. Um den Betroffenheitsgrad der deutschen Wirtschaft besser einschätzen zu können, zeigt Abschnitt III die Bedeutung von Ländern mit problematischen Arbeitsbedingungen als Zulieferer für deutsche Unternehmen. Abschnitt IV diskutiert die zu

erwartenden Auswirkungen des Gesetzes und geht dabei sowohl auf betroffene Unternehmen, die deutsche Volkswirtschaft insgesamt als auch auf Exporteure in Entwicklungsländern ein. Dabei wird auch auf aktuelle Forschungsergebnisse in Bezug auf das französische Lieferkettengesetz zurückgegriffen. Schließlich stellt Abschnitt V zwei alternative Lösungsansätze vor, die im Rahmen einer europäischen Regelung eine Rolle spielen könnten. Abschnitt VI zieht ein Fazit.

II. Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz im Detail

Das deutsche „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ (im Folgenden Sorgfaltspflichtengesetz) wurde am 11. Juni 2021 vom Bundestag verabschiedet (Bundestag 2021a).⁴ Das Gesetz tritt ab 1. Januar 2023 in Kraft und gilt für alle Unternehmen mit Sitz (Hauptsitz oder Zweigniederlassung) in Deutschland, die mehr als 3.000 Mitarbeiter beschäftigen.⁵ Erst ab 1. Januar 2024 greift das Gesetz auch für Unternehmen mit mehr als 1.000 Mitarbeitern, um kleineren Unternehmen mehr Zeit zur Umsetzung zu gewähren. Insgesamt betrifft das Gesetz damit 2.217 Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland (Bundesregierung 2021), davon 634 Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe.⁶ Da es sich bei Familienunternehmen im Durchschnitt um kleine Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten handelt (Gottschalk et al. 2019), dürften viele dieser Unternehmen zumindest nicht direkt unter das Gesetz fallen. Viele der 500 größten Familienunternehmen mit ihren durchschnittlich 5.000 Beschäftigten in Deutschland (Gottschalk et al. 2019) werden jedoch durchaus von dem Gesetz betroffen sein.

Das Gesetz verpflichtet die betroffenen Unternehmen zur Einhaltung gewisser Standards zum Schutz von Menschen- und Umweltrechten, basierend auf 13 internationalen Übereinkommen (Bundesregierung 2021). Diese umfassen konkret das Verbot folgender Praktiken:⁷

- Die schlimmsten Formen von Kinderarbeit (Sklaverei, Prostitution, Drogenhandel)
- Die Beschäftigung eines Kindes unter dem zulässigen Mindestalter
- Zwangsarbeit
- Alle Formen der Sklaverei
- Die Missachtung der Pflichten des Arbeitsschutzes (nach nationalem Recht), insbesondere ungenügende Schutzmaßnahmen und Sicherheitsstandards
- Die Missachtung der Koalitionsfreiheit
- Die Ungleichbehandlung in Beschäftigung
- Das Vorenthalten eines angemessenen Lohns
- Die Herbeiführung schädlicher Bodenveränderungen, Gewässer- oder Luftverunreinigungen
- Die widerrechtliche Zwangsräumung beziehungsweise der widerrechtliche Entzug von Land

4 Das Gesetz basiert auf dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Drucksache 19/28659) vom 19.04.2021 (Bundesregierung, 2021), welche durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales am 09.06.2021 in geänderter Fassung (Drucksache 16/30505) an den Bundestag geleitet wurde (Bundestag, 2021b).

5 Im ursprünglichen Gesetzesentwurf sollte das Gesetz lediglich für Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland gelten, wurde dann aber auch auf Zweigniederlassungen erweitert, um Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen.

6 Diese Werte basieren auf Daten des Jahres 2017, welche im Statistischen Jahrbuch Deutschland 2018 verfügbar gemacht werden.

7 Für detailliertere Information siehe Bundesregierung (2021: 7 ff.) sowie Bundesanzeiger (2021: 2959 ff.).

- Die Beauftragung privater Sicherheitskräfte, sofern Folter, Gefahr von Leib und Leben oder eine Missachtung der Koalitionsfreiheit droht
- Die Herstellung von mit Quecksilber versetzten Produkten gemäß des Minamata-Übereinkommens
- Die Verwendung von Quecksilber und Quecksilberprodukten im Sinne des Minamata-Übereinkommens
- Die Behandlung von Quecksilberabfällen entgegen den Bestimmungen des Minamata-Übereinkommens
- Die Produktion und Verwendung von Chemikalien entgegen den Bestimmungen des Stockholmer-Übereinkommens
- Die nicht umweltgerechte Handhabung, Sammlung, Lagerung und Entsorgung von Abfällen entsprechend des POPs-Übereinkommens
- Das Verbot der Aus- und Einfuhr gefährlicher Abfälle im Sinne des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung

Laut Stöbener de Mora und Noll (2021a: 1240) lassen diese Verbote allerdings bedenklich „viel Spielraum bei der Auslegung“, was zu Rechtsunsicherheit bei den betroffenen Unternehmen führen dürfte. Die durch die betroffenen Unternehmen zu berücksichtigenden Sorgfaltspflichten sind hingegen genau definiert und umfassen unter anderem den Ausbau eines Risikomanagements, eine jährliche Risikoanalyse sowie die Erstellung, Durchführung und regelmäßige Kontrolle von Präventions- und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen. Es gelten entsprechende Berichts- und Dokumentationspflichten. Auch ein Beschwerdeverfahren muss eingerichtet werden. Je nachdem, ob Zulieferer durch externe Zertifizierungsgesellschaften geprüft werden, kämen noch Kosten für Zertifizierungsaudits hinzu (Felbermayr et al. 2021b). Zudem könnten Kosten durch die Einsetzung externer, auf Nachhaltigkeitsaspekte spezialisierter Berater entstehen (Stöbener de Mora und Noll 2021a).

Das Gesetz umfasst „alle Schritte im In- und Ausland, die zur Herstellung der Produkte und zur Erbringung der Dienstleistungen erforderlich sind“ (Bundesanzeiger

2021: 2961) und beinhaltet entsprechend den eigenen Geschäftsbereich der Unternehmen, die unmittelbaren (direkten) Zulieferer sowie die mittelbaren (indirekten) Zulieferer. Allerdings gilt eine abgestufte Sorgfaltspflicht. So muss für mittelbare Zulieferer keine detaillierte Risikoanalyse erfolgen, sondern das Unternehmen ist lediglich zum Handeln verpflichtet, sofern es substantiierte Kenntnis von Rechtsverletzungen erhält. Tochterunternehmen gehören dabei zum eigenen Geschäftsbereich, sofern auf diese ein „bestimmender Einfluss“ ausgeübt wird (Stöbener de Mora und Noll 2021a: 1241), wobei auch hier mit einer gewissen Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Interpretation dieses Begriffes zu rechnen ist. Finanzdienstleistungen gehören grundsätzlich ebenfalls zu den betroffenen Geschäftsbeziehungen (ebd.).

Sollten Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nicht nachkommen, so drohen Zwangsgelder von bis zu 50.000 Euro sowie Strafzahlungen von „bis zu 2% des durchschnittlichen Jahresumsatzes“ (Bundesanzeiger 2021: 2967), was je nach Marge für einige Unternehmen kritisch sein könnte. Zusätzlich können Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Eine zwischenzeitlich geplante zivilrechtliche Haftung besteht nicht. Allerdings sollen Nichtregierungsorganisationen Ansprüche von Betroffenen geltend machen dürfen (Stöbener de Mora und Noll 2021b). Dies gilt lediglich im Falle der Verletzung einer – nicht genau definierten – „überragend wichtigen geschützten Rechtsposition“ (ebd: 1287).

Insgesamt beziffert die Bundesregierung (2021) die geschätzten Kosten des LkSGs für Unternehmen auf einmalig 109,7 Millionen Euro bei Einführung des Gesetzes sowie wiederkehrende Kosten in Höhe von 43,5 Millionen Euro pro Jahr. Felbermayr et al. (2021b) schätzen die Kosten pro Unternehmen entsprechend auf einmalig 49.481 Euro sowie jährlich 19.621 Euro. Hier handelt es sich um Durchschnittswerte, da Unternehmen unterschiedlich stark in internationale Lieferketten eingebunden sind und bei internationalen Zulieferern mit einem höheren Erfüllungsaufwand zu rechnen ist.

Downstream-Unternehmen werden aufgrund einer höheren Anzahl an Lieferbeziehungen stärker betroffen sein als Upstream-Unternehmen mit kürzeren Lieferketten (Felbermayr et al. 2021a). Da die meisten der 500 größten Familienunternehmen im verarbeitenden Gewerbe tätig sind (Gottschalk et al. 2019), kann das Sorgfaltspflichtengesetz bei diesen Unternehmen durchaus zu Verwerfungen führen.

Lieferkettengesetze in anderen Ländern

Deutschland ist nicht das erste europäische Land, das sich zur Verabschiedung eines Lieferkettengesetzes entschlossen hat. So hat Frankreich bereits im Jahr 2017 ein Sorgfaltspflichtengesetz („Loi de Vigilance“) eingeführt (Verfassungsblog 2020, Kolev und Neligan 2021a). Es betrifft allerdings lediglich sehr große Unternehmen mit mehr als 5.000 Mitarbeitern in Frankreich oder 10.000 Mitarbeitern weltweit. Abgesehen von den großzügigeren Schwellenwerten, ab denen das Gesetz gilt, ist es ähnlich ambitioniert wie das deutsche Gesetz. So werden Unternehmen zu einer Auflistung möglicher Risiken in Bezug auf die Verletzung von Menschenrechten verpflichtet. Sofern Menschenrechtsverstöße festgestellt werden, sind Abhilfemaßnahmen einzuleiten. Dies gilt sowohl für unmittelbare als auch für mittelbare Zulieferer.

Italiens Lieferkettengesetz konzentriert sich hingegen auf mögliche Menschenrechtsverstöße italienischer Unternehmen im Ausland. Entsprechend sind italienische Unternehmen verpflichtet, Programme zur Achtung von Menschenrechten einzuführen (ECCJ 2019).

In den Niederlanden wurde im Jahr 2019 ein Sorgfaltspflichtengesetz verabschiedet, dessen Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Kinderarbeit („Wet Zorgplicht Kinderarbeit“) liegt (Allen and Overy 2020). Es wäre damit weniger breit gefächert als das deutsche Gesetz. Es soll voraussichtlich 2022 in Kraft treten und sowohl für niederländische Unternehmen gelten als auch für solche, die mindestens zweimal im Jahr Waren oder Dienstleistungen an niederländische Endkunden liefern

(Kolev und Neligan 2021a).

In der Schweiz ist ein Sorgfaltspflichtengesetz jüngst aufgrund der nicht erreichten notwendigen Mehrheit der 23 Kantone bei einer Volksabstimmung gescheitert (Brot für die Welt 2020). In Norwegen verpflichtet ein Sorgfaltspflichtengesetz seit 2021 große Unternehmen zu einer Risikoanalyse in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen entsprechend der OECD-Leitsätze (Stöbner de Mora und Noll 2021b). Auch Belgien und Österreich planen die Einführung eines Sorgfaltspflichtengesetzes (ebd.).

Im Vereinigten Königreich trat mit dem Modern Slavery Act bereits im Jahr 2015 ein Gesetz in Kraft, das Unternehmen dazu verpflichtet, jede Sklaverei und Menschenhandel aus ihren Geschäftsbereichen zu verbannen (Legislation.gov.uk 2015). Im Jahr 2019 wurde das Gesetz um entsprechende Berichtspflichten ergänzt (Twobirds 2020). Es gilt für Unternehmen, die im Vereinigten Königreich einen Umsatz von mehr als 36 Millionen Pfund erzielen (seit 2019 auch öffentliche Einrichtungen mit einem Budget von mehr als 36 Millionen Pfund). In Bezug auf Umweltstandards arbeitet das Vereinigte Königreich zudem aktuell an einem Gesetz, welches die Nutzung nachwachsender Rohstoffe regulieren soll, um der illegalen Abholzung der Regenwälder entgegenzuwirken (Gov.uk 2020).

Außerhalb Europas hat zum Beispiel Kalifornien bereits 2012 ein Sorgfaltspflichtengesetz eingeführt, welches Sklaverei und Menschenhandel adressiert (State of California Department of Justice 2012). Betroffen sind Unternehmen im Einzelhandel und dem verarbeitenden Gewerbe mit mehr als 100 Millionen US-Dollar Jahresumsatz.

In Australien regelt der Modern Slavery Act seit 2019 die Berichtspflichten von Unternehmen mit einem weltweiten Umsatz von mehr als 100 Millionen AU-Dollar in Bezug auf Sklaverei, Menschenhandel und Kinderarbeit (Legislation.gov.au 2018). Auch in Kanada wird an einem entsprechenden Gesetz gearbeitet (Stöbner

de Mora und Noll 2021b). In den USA verpflichtet der Dodd-Frank Act Unternehmen, deren Produkte bestimmte Metalle enthalten, zu einem entsprechenden Herkunftsnachweis (ebd.).

Über die einzelnen nationalen Gesetzesinitiativen hinaus wird zudem eine EU-Regelung diskutiert (Europäisches Parlament 2021a). Das Europäische Parlament hat bereits im März 2021 Empfehlungen für die Ausarbeitung einer Richtlinie zum Thema Sorgfaltspflicht von Unternehmen verabschiedet. Die Europäische Kommission wollte im Herbst 2021 einen entsprechenden Richtlinienvorschlag machen. Dieser wurde am 23. Februar 2022 veröffentlicht (Europäische Kommission 2022) und geht deutlich über das deutsche LkSG hinaus.

So halbiert sich die Schwelle, ab der Unternehmen von dem Gesetz betroffen sind im Vergleich zum deutschen Gesetz von 1.000 Mitarbeitern auf 500 Mitarbeiter (vorausgesetzt, es wird ein Mindestumsatz in Höhe von 150 Millionen Euro erwirtschaftet). Damit werden wesentlich mehr Unternehmen durch die EU-Direktive betroffen sein als durch das deutsche Gesetz. Darüber hinaus werden sogenannte High-Impact-Sektoren definiert, in denen bestimmte Sorgfaltspflichten bereits ab einer Unternehmensgröße von mindestens 250 Mitarbeitern und einem Umsatz von 40 Millionen Euro erfüllt werden müssen.

Ein wesentlicher Unterschied zum deutschen Entwurf ist auch die direkte Verantwortung von Unternehmen für ihre mittelbaren (indirekten) Zulieferer sowie nachgelagerte Unternehmen, sofern feste Lieferantenbeziehungen bestehen, es sich also nicht um einmalige Transaktionen handelt. Bei solchen Zulieferern müssen Unternehmen nach dem deutschen Gesetz erst tätig werden, wenn sie substantiierte Kenntnis von Menschenrechtsverletzungen erlangen. Auch wird in der EU-Direktive explizit vorgeschrieben, dass Unternehmen eine Strategie zur Erreichung des 1,5-Grad-Ziels entwickeln und verfolgen sollen. Nicht zuletzt wird die Möglichkeit der zivilrechtlichen Haftung explizit aufgenommen. Dies ist im deutschen Gesetz nicht der Fall, allerdings besteht in Deutschland auch unabhängig vom LkSG die Möglichkeit, Klage einzureichen.

Für bestimmte Metalle ist bereits im Januar 2021 eine EU-Verordnung mit entsprechenden Sorgfaltspflichten in Kraft getreten, um die Förderung dieser Metalle durch europäische Unternehmen in Konfliktregionen zu vermeiden. Mit der EU-Holz-Verordnung besteht außerdem seit 2013 eine Sorgfaltspflicht in Bezug auf illegalen Holzeinschlag (Stöbener de Mora und Noll 2021b). Zudem können mit dem European Magnitsky Act (basierend auf dem US Magnitsky Act) Sanktionen gegen Einzelpersonen und Institutionen (inklusive Unternehmen) verhängt werden, wenn diese gegen Menschenrechte verstoßen (DOS 2020, Europäisches Parlament 2020, Atlantic Council 2020).

III. Betroffenheitsgrad der deutschen Wirtschaft

Menschenrechtsverletzungen und Umweltverschmutzung können prinzipiell in jedem Land auftreten, so dass eine genaue Bestimmung der Betroffenheit der deutschen Wirtschaft nicht möglich ist. Allerdings sind einige Zuliefererländer im Hinblick auf die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards besonders problematisch. Eine Ermittlung der Abhängigkeit der deutschen Industrie von diesen Ländern kann daher einen ersten Anhaltspunkt zu den Auswirkungen des deutschen

Sorgfaltspflichtengesetzes liefern.

1. Der ITUC Score zur Messung von Arbeitnehmerrechten

Die Klassifizierung der einzelnen Länder in Bezug auf die Menschenrechtslage erfolgt mithilfe des sogenannten ITUC Scores. Dieser Score basiert auf einer regelmäßigen Untersuchung des internationalen

Gewerkschaftsbundes (International Trade Union Confederation, ITUC) zu allgemeinen Arbeitsbedingungen.⁸ Der Indikator berücksichtigt unter anderem die Versammlungsfreiheit, Tarifautonomie, das Recht auf Gründung von Gewerkschaften sowie physische Gewalt gegen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ITUC 2020). Der ITUC Score reicht von eins (sporadische Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte) bis fünf (keine Garantie von Arbeitnehmerrechten). Die Sonderkategorie 5+ ist für Länder reserviert, in denen Arbeitnehmerrechte aufgrund eines Zusammenbruchs des Rechtssystems nicht garantiert werden können. Dieser Aufsatz verwendet die Klassifikation aus dem Jahr 2020, welche 141 Länder umfasst (ITUC 2020).

Der ITUC Score ist zwar ein allgemein anerkannter Indikator, umfasst jedoch nur Teilaspekte der durch das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz adressierten Menschen- und Umweltrechte. Andere Bereiche wie zum Beispiel Kinderarbeit werden nicht berücksichtigt. Tatsächlich zeigen Felbermayr et al. (2021a), dass der Score in einer Stichprobe besonders armer Länder negativ mit dem Anteil der arbeitstätigen Kinder (7 bis 13 Jahre) korreliert, ein besserer Arbeitsschutz also mit dem vermehrten Auftreten von Kinderarbeit einhergeht. Die in diesem Kapitel errechneten Abhängigkeiten stellen daher nur eine Untergrenze der tatsächlichen Verflechtungen dar, weil nicht alle Dimensionen in Bezug auf Menschen- und Umweltstandards berücksichtigt werden können.

2. Berechnung der internationalen Verflechtungen der deutschen Industrie

Zur Berechnung der Abhängigkeit der deutschen Industrie von Ländern mit hohem ITUC Score werden

Input-Output-Tabellen der OECD (OECD 2018) verwendet. Diese Tabellen geben den Wert der Vorprodukte (in US-Dollar) an, den ein bestimmter Sektor in einem bestimmten Land aus einem anderen Sektor in einem anderen Land bezieht. Entsprechend erlauben die Tabellen die Bestimmung des Wertes der Vorprodukte, welche die deutsche Industrie aus den einzelnen Zuliefererländern bezieht.⁹

Da die Tabellen lediglich Informationen zu Güterströmen für 66 Länder beinhaltet,¹⁰ sind nicht für alle Länder mit hohem ITUC Score Daten verfügbar, sodass es sich bei den angegebenen Werten erneut um eine Untergrenze der tatsächlichen Abhängigkeiten handelt. So sind beispielsweise keine Input-Output-Daten für die Länder mit einem ITUC Score von 5+ verfügbar.¹¹ 2019 waren diese Länder jedoch nur für 0,4 Prozent der deutschen Gesamtimporte verantwortlich (Destatis 2021). Auch bei den Ländern mit einem ITUC Score von 5 sind lediglich für 13 der insgesamt 32 Länder Daten verfügbar. Diese 13 Länder waren allerdings für 92 Prozent der deutschen Importe aus dieser Länderkategorie verantwortlich (Destatis 2021).

3. Bedeutung der Vorprodukte aus Ländern mit hohem ITUC Score

Abbildung 1 zeigt den Wert der Vorprodukte in US-Dollar, die die deutsche Industrie aus Ländern mit einem ITUC Score von 5 bezieht, in denen Arbeitnehmerrechte also nicht garantiert werden, sowie den Anteil dieser Länder an den insgesamt in Deutschland verwendeten Vorprodukten. Die Länder, in denen die schwerwiegendsten Verletzungen von Arbeitnehmerrechten zu verzeichnen sind, sind fett gedruckt.

8 Dieser Aufsatz verwendet damit die gleiche Klassifikation wie Felbermayr et al. (2021a, b).

9 Die aktuellsten verfügbaren Tabellen beziehen sich auf das Jahr 2015. Nimmt man eine vergleichbare Zuliefererstruktur in den Jahren 2015 und 2021 an, so sind die relativen Anteile der einzelnen Länder entsprechend übertragbar. Für eine genauere Erläuterung der Methodik siehe z.B. Felbermayr et al. (2015, 2020).

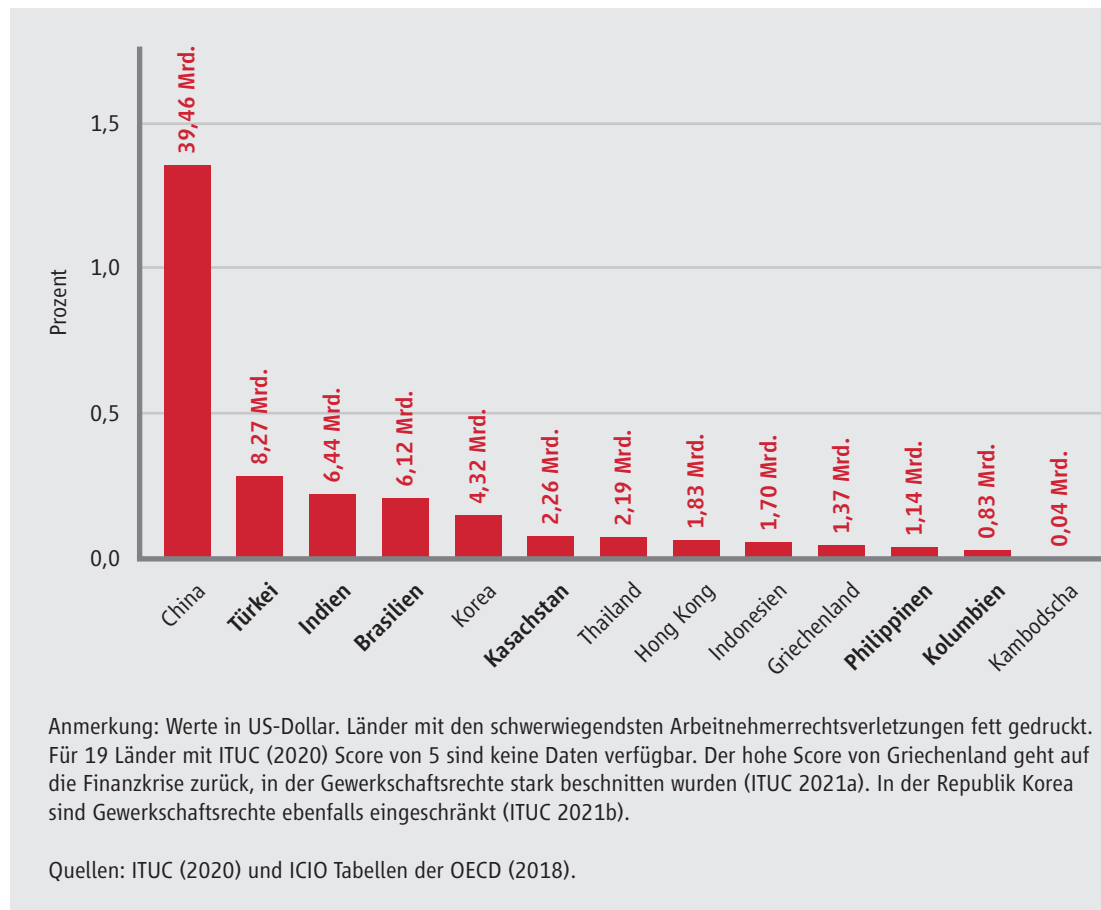
10 Nicht erfasste Länder werden als „Rest der Welt“ zusammengefasst und bei der Berechnung der Anteile an den insgesamt verwendeten Vorprodukten entsprechend berücksichtigt.

11 Die neun Länder mit einem ITUC Score von 5+ sind Burundi, Jemen, Libyen, Palästina, Somalia, Südsudan, Sudan, Syrien und die Zentralafrikanische Republik.

Insgesamt stammten im Jahr 2015 Vorprodukte im Wert von knapp 76 Milliarden US-Dollar aus Ländern, in denen Arbeitnehmerrechte nicht garantiert werden. Unter Berücksichtigung der Vorprodukte, die aus Deutschland selbst stammen, entspricht dies 2,6 Prozent der insgesamt verwendeten Vorprodukte. Betrachtet man lediglich die importierten Vorprodukte, so beträgt der Anteil der Länder mit einem ITUC Score von 5 an den insgesamt importierten Vorprodukten 12,7 Prozent. 0,9 Prozent der insgesamt verwendeten Vorprodukte beziehungsweise 4,2 Prozent der Importe stammen dabei aus den Ländern mit laut ITUC (2020) schlechtesten Arbeitsbedingungen.

Diese Anteile mögen verhältnismäßig gering erscheinen. Es ist jedoch wichtig zu berücksichtigen, dass es sich hier lediglich um Durchschnittswerte der gesamten deutschen Wirtschaft handelt. Während einige Industrien so gut wie keine Vorprodukte direkt aus dem Ausland beziehen, sind die Anteile in anderen Industrien wesentlich höher. So weist zum Beispiel der deutsche Maschinen- und Anlagenbau eine besonders hohe internationale Verflechtung auf. In diesem Sektor stammen 4,2 Prozent der insgesamt verwendeten Vorprodukte beziehungsweise 16,2 Prozent der importierten Vorprodukte aus Ländern mit einem ITUC Score von 5 (Felbermayr et al. 2021b).

Abbildung 1: Anteil der Vorprodukte aus Ländern ohne Garantie von Arbeitnehmerrechten (ITUC Score 5)



Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, stammen die meisten Vorprodukte unter den Ländern mit einem ITUC Score von 5 aus China. So importierte die deutsche Industrie im Jahr 2015 Vorprodukte im Wert von knapp 40 Milliarden US-Dollar aus dem Reich der Mitte, was einem

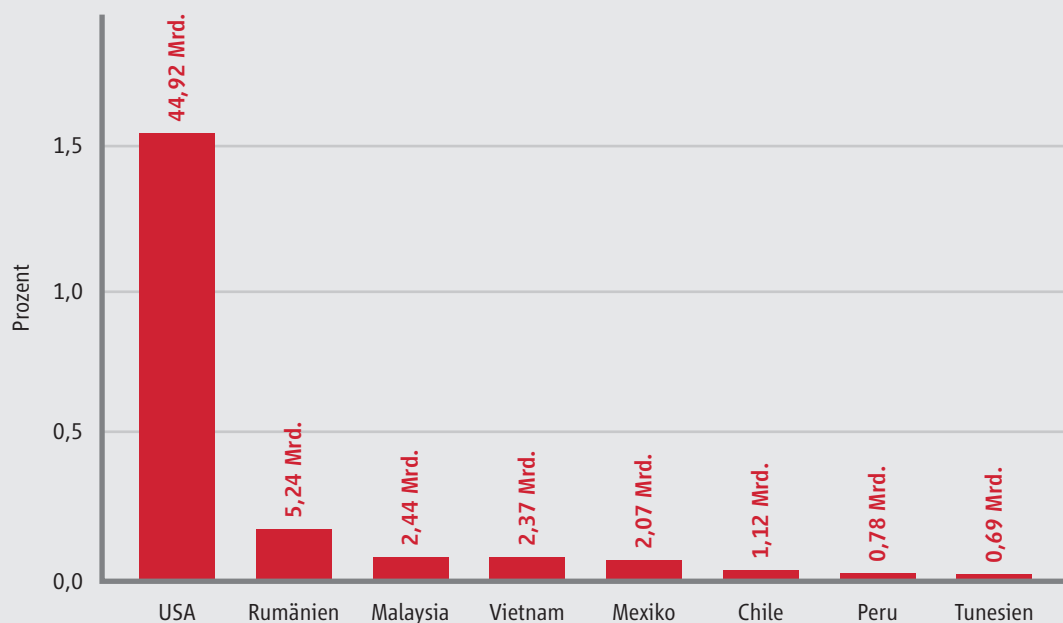
Anteil von 1,4 Prozent an den insgesamt verwendeten beziehungsweise 6,6 Prozent der importierten Vorprodukte entspricht. Auf den nächsten Plätzen liegen mit einem Anteil an den insgesamt verwendeten Vorprodukten (den importierten Vorprodukten) die Türkei

mit 0,3 Prozent (1,4 Prozent), Indien mit 0,2 Prozent (1,1 Prozent) und Brasilien mit 0,2 Prozent (1 Prozent). Auch hier variieren die Abhängigkeiten enorm über die einzelnen Industriezweige. So stammen im Maschinen- und Anlagenbau 2,7 Prozent der insgesamt verwendeten Vorprodukte beziehungsweise 10,5 Prozent der importierten Vorprodukte aus China (Felbermayr et al. 2021b). Betrachtet man einzelne Unternehmen, so sind die Abhängigkeiten oftmals noch höher.

Abbildung 2 zeigt den Anteil der Vorprodukte aus Ländern mit systematischen Verletzungen von Arbeitnehmer-

rechten (ITUC Score 4). In dieser Kategorie sind die USA das bedeutendste Zuliefererland. So wurden im Jahr 2015 Vorprodukte im Wert von knapp 45 Milliarden US-Dollar aus den USA importiert, was einem Anteil von 1,5 Prozent an den insgesamt verwendeten Vorprodukten beziehungsweise 7,5 Prozent der importierten Vorleistungen entspricht. Es folgen mit weitem Abstand Rumänien (0,2 Prozent der gesamten Vorprodukte beziehungsweise 0,9 Prozent der importierten Vorprodukte), Malaysia sowie Vietnam (jeweils 0,08 Prozent bzw. 0,4 Prozent).

Abbildung 2: Anteil der Vorprodukte aus Ländern mit systematischen Verletzungen von Arbeitnehmerrechten (ITUC Score 4)



Anmerkung: Werte in US-Dollar. Für 33 Länder mit ITUC (2020) Score von 4 sind keine Daten verfügbar. Input-Output-Daten aus dem Jahr 2015.

Quellen: ITUC (2020) und ICIO Tabellen der OECD (2018).

Insgesamt importierte die deutsche Industrie im Jahr 2015 Vorprodukte im Wert von knapp 60 Milliarden US-Dollar aus Ländern, in denen systematische Verletzungen von Arbeitnehmerrechten zu verzeichnen sind. Dies entspricht 2,1 Prozent der insgesamt verwendeten Vorprodukte beziehungsweise 9,9 Prozent der importierten Vorprodukte. Betrachtet man alle Länder mit

einem ITUC Score von 4 beziehungsweise 5, so bezieht die deutsche Industrie 4,7 Prozent ihrer insgesamt verwendeten Vorprodukte beziehungsweise 22,6 Prozent ihrer importierten Vorleistungen aus Ländern mit problematischen Arbeitsbedingungen. Auch diese Anteile variieren stark über die unterschiedlichen Industrien.

Ein Anteil von 4,7 Prozent an den insgesamt verwendeten Vorprodukten scheint auf den ersten Blick gering. Jedoch gibt der Wert der importierten Vorprodukte noch keinen Aufschluss über die Bedeutung der einzelnen aus dem Ausland bezogenen Produkte für den Produktionsprozess eines deutschen Unternehmens. So ist es möglich, dass der Produktwert eines aus China bezogenen Vorproduktes gemessen in US-Dollar zwar gering ist, das Produkt aber unverzichtbar für den Produktionsprozess eines deutschen Unternehmens ist. Gibt es zudem keine Substitute in anderen Ländern und werden Menschenrechtsverletzungen festgestellt, die das deutsche Unternehmen zu einem Abbruch der Geschäftsbeziehungen zwingen, so droht im schlimmsten Fall der Produktionsausfall.

Der Anteil von Vorprodukten aus problematischen Ländern in Höhe von 4,7 Prozent könnte also schlimmstenfalls bedeuten, dass 4,7 Prozent der deutschen Unternehmen ihre Produktion nicht mehr aufrechterhalten können, sofern Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette festgestellt werden. Von entscheidender Bedeutung ist hier die Verfügbarkeit naher Substitute. Tatsächlich stammten im Jahr 2018 lediglich 0,5 Prozent der nach Deutschland importierten Güter aus nur einem Land (Flach et al. 2020). 96,4 Prozent aller Güter wurden sogar aus mehr als fünf Ländern importiert. Diese Daten deuten darauf hin, dass deutsche Unternehmen ihre Lieferanten grundsätzlich wechseln können, sollten sie aufgrund beobachteter Menschenrechtsverletzungen zu einem Abbruch der Lieferantenbeziehung gezwungen sein.

Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass diese Anteile auf einer Analyse der sogenannten sechsstelligen Produktcodes der HS Nomenklatur beruhen. Tatsächlich werden Produkte mit bis zu achtstelligen Produktcodes klassifiziert.¹² Daher könnte ein Vorprodukt laut seines sechsstelligen Produktcodes zwar in mehreren Ländern produziert werden. Betrachtet man

dies jedoch genauer und differenziert Produkte nach ihrem achtstelligen Produktcode, so existiert eventuell doch nur ein Land und im schlimmsten Fall ein Produzent, der genau dieses Produkt herstellt.

4. Die Bedeutung indirekter Verflechtungen

Da das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz eine gesteigerte Verantwortung der Unternehmen für deren direkte Zulieferer vorsieht, werden in der obigen Analyse lediglich diejenigen Vorprodukte berücksichtigt, die direkt aus dem Ausland bezogen werden. Bezieht ein deutsches Unternehmen lediglich indirekt Vorprodukte aus dem Ausland, in dem es beispielsweise Vorprodukte aus Deutschland kauft, die wiederum mithilfe von Vorleistungen aus dem Ausland hergestellt wurden, so wird dies nicht berücksichtigt.

Eine Betrachtung dieser indirekten Vorprodukte könnte allerdings für ein europäisches Sorgfaltspflichtengesetz relevant werden, da dieses auch eine gesteigerte Sorgfaltspflicht für mittelbare Zulieferer vorsehen könnte. Auch im Rahmen des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes gilt zumindest eine eingeschränkte Sorgfaltspflicht für mittelbare Zulieferer (Bundesregierung, 2021). Eine Analyse der Bedeutung problematischer Länder unter Einbeziehung der indirekten Vorprodukte würde über den Umfang dieses Aufsatzes hinausgehen, liegt allerdings für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau vor (Felbermayr et al. 2021b). Die Autoren zeigen, dass sich der Anteil der Länder, die mindestens systematische Verletzungen von Arbeitnehmerrechten zu beklagen haben (ITUC Score 4 und 5), an den insgesamt verwendeten Vorprodukten unter Berücksichtigung der indirekten Verflechtungen von 6,5 Prozent auf 12,9 Prozent erhöht. Insbesondere der Anteil Chinas an den insgesamt verwendeten Vorprodukten im Maschinen- und Anlagenbau verdoppelt sich von 2,7 Prozent auf 5,8 Prozent. Es dürfte daher für die deutsche Industrie von großer Relevanz sein, ob sich ein europäisches

12 Ein Beispiel für einen sechsstelligen Produktcode wären Elektromotoren mit einer Leistung von weniger als 37,5 W (Produktnummer 850110). Geht man auf die achtstellige Ebene, so unterscheidet man beispielsweise zwischen Wechselstrommotoren (85011093) und Gleichstrommotoren (85011099) welche nicht beliebig substituierbar sind.

Sorgfaltspflichtengesetz auch auf mittelbare Zulieferer erstreckt, da dies die Anzahl der zu prüfenden Lieferantenbeziehungen nochmals signifikant erhöhen würde.

Wie sind die in diesem Kapitel berechneten Zahlen nun zu interpretieren? Die Tatsache, dass die deutsche Industrie 4,7 Prozent ihrer insgesamt verwendeten Vorprodukte aus Ländern mit problematischen Arbeitsbedingungen bezieht, bedeutet nicht, dass alle diese Lieferantenbeziehungen aufgrund von

Menschenrechtsverletzungen tatsächlich beendet werden müssen. Tatsächlich könnten auch in Ländern mit einem niedrigeren ITUC Score Menschenrechtsverletzungen auftreten. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Lieferbeziehungen in diese Länder zumindest einer genaueren Prüfung bedürfen. Welche Auswirkungen dies auch auf Unternehmen hat, die sich in Bezug auf Menschen- und Umweltrechte vorbildlich verhalten, soll im folgenden Kapitel analysiert werden.

IV. Auswirkungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen des deutschen LkSGs auf deutsche Unternehmen, die deutsche Volkswirtschaft insgesamt sowie auf Zulieferer in Entwicklungsländern untersucht. Außerdem wird auf eine empirische Untersuchung zum französischen Lieferkettengesetz eingegangen, aus der sich Rückschlüsse in Bezug auf die möglichen Auswirkungen eines deutschen Gesetzes ziehen lassen.

Wie bereits im vorherigen Abschnitt diskutiert, droht für den Fall, dass Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette festgestellt werden, ein Abbruch der Lieferbeziehung. Sofern keine Substitute verfügbar sind, könnte schlimmstenfalls der gesamte Produktionsprozess eines Unternehmens ins Stocken geraten. Bei diesem Szenario handelt es sich natürlich um einen hoffentlich seltenen Extremfall, der notwendig werden könnte, um Menschenrechte in betroffenen Zuliefererbetrieben glaubhaft zu schützen. Allerdings wird ein Lieferkettengesetz auch Auswirkungen auf Unternehmen und deren Zulieferer haben, die sich in Bezug auf Menschenrechte und Umweltstandards vorbildlich verhalten. Diese Effekte sollen im Folgenden genauer betrachtet werden.

1. Auswirkungen auf betroffene Unternehmen in Deutschland

Wie bereits in Abschnitt II beschrieben, entstehen den betroffenen Unternehmen in Deutschland durch das

Gesetz sowohl direkte als auch indirekte Implementierungskosten. Sowohl bei Einführung des Gesetzes als auch „einmal im Jahr sowie anlassbezogen“ (Bundesregierung 2021: 11) müssen menschenrechtliche und umweltrechtliche Risiken bei unmittelbaren Zulieferern analysiert und dokumentiert werden. Diese Kosten erstrecken sich auch auf die Zulieferer selbst, da diese ebenfalls einer Berichterstattungs- und Dokumentationspflicht für ihre deutschen Handelspartner nachkommen müssen und dies beim Bezug beziehungsweise der Produktion von Waren und Dienstleistungen berücksichtigen müssen (Rudloff und Wiek 2020).

Schlussendlich führt das LkSG zu steigenden Importkosten für deutsche Unternehmen (Bown und Zhang 2019). Handelsökonominnen sprechen dabei von einem sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnis. Dieses erhöht Handelskosten und reduziert folglich die Handelsströme (Kinzius et al 2019). Dabei ist es wichtig festzustellen, dass Kosten pro Lieferantenbeziehung (Key Account) und unabhängig vom Umsatz auftreten, da jeder einzelne Lieferant separat geprüft werden beziehungsweise selbst seiner Dokumentationspflicht gegenüber dem deutschen Kunden nachkommen muss. Für das importierende Unternehmen in Deutschland ergeben sich drei verschiedene Anpassungsstrategien, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

1. Unveränderte Beschaffungsstrategie

Viele deutsche Unternehmen werden ihre Beschaffungs-

strategie vermutlich beibehalten und höhere Kosten aufgrund der Berichterstattungs- und Dokumentationspflicht akzeptieren, solange keine Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden. Je nach Wettbewerbssituation werden diese Kosten entweder in Form von Preiserhöhungen an die Endkunden weitergegeben oder aber die Unternehmen müssen niedrigere Margen in Kauf nehmen. Dies gilt insbesondere dort, wo deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb mit Produzenten aus anderen Ländern stehen, die keinem Sorgfaltspflichtengesetz unterworfen sind. Ein europäisches Lieferkettengesetz würde dieses Problem zumindest mit Blick auf EU-Wettbewerber adressieren.

2. Verringerung der Anzahl von Key Accounts

Steigen die Kosten pro Lieferantenbeziehung, so könnten zusätzliche Kosten minimiert werden, indem die Anzahl der zu überprüfenden Zulieferer reduziert wird. So ist davon auszugehen, dass viele Unternehmen ihre Lieferketten konsolidieren und jedes Vorprodukt nur noch von einem Zulieferer beziehen werden. Die Entscheidung, die Anzahl der Zulieferer zu reduzieren hängt einerseits von den direkten Kosten der Risikoanalyse einzelner Lieferanten ab, andererseits von den möglichen Kosten in Form von Strafzahlungen, welche im Falle einer verletzten Sorgfaltspflicht getätigt werden müssen. Obwohl das deutsche Gesetz lediglich eine Bemühenspflicht und keine Erfolgspflicht vorsieht, steigt mit jedem zusätzlichen Lieferanten das Risiko, dass Menschenrechtsverletzungen vorerst unbemerkt bleiben und Strafzahlungen zur Folge haben.

Zwar kann eine solche Strategie die durch das Gesetz entstehenden Kosten reduzieren, allerdings werden deutsche Unternehmen dadurch anfälliger für Produktionsausfälle, wenn Lieferengpässe bei Zulieferern nicht mehr durch andere Lieferanten aufgefangen werden können. Darüber hinaus würden Abhängigkeiten von einzelnen Zulieferern deren Marktmacht erhöhen, was zu einer Verteuerung von Vorprodukten und schlechteren Konditionen aus Sicht deutscher Unternehmen führen könnte. Die Notwendigkeit, ein Screening auch bei potenziellen Lieferanten vor Beginn

der Geschäftsbeziehung durchzuführen (Stöbener de Mora und Noll 2021a), dürfte zudem zu einer gewissen Trägheit und einer damit einhergehenden dynamischen Ineffizienz bei der Beschaffung durch deutsche Unternehmen führen.

3. Verlagerung von Lieferketten

Eine dritte Möglichkeit wäre eine Rekalibrierung der Lieferketten, indem die Produktion von Vorprodukten zurück ins eigene Unternehmen, nach Deutschland oder in andere OECD-Staaten verlagert wird. Der Vorteil einer solchen Verlagerung wäre, dass der Schutz von Menschenrechten und Umweltstandards innerhalb des eigenen Unternehmens besser und günstiger überprüft werden kann als außerhalb. Dies gilt insbesondere für Zulieferer in Entwicklungsländern, in denen nicht nur die Überprüfung und Dokumentation der Einhaltung von Menschenrechten kostspieliger ist, sondern auch die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass es überhaupt zu Menschenrechtsverletzungen kommt (siehe Abschnitt III).

Höheren Lohnkosten in Deutschland und anderen OECD-Ländern könnte zumindest teilweise mit einem höheren Automatisierungsgrad begegnet werden, was die Beschäftigung reduzieren würde. Eine solche regulatorische bedingte Rückverlagerung von Wertschöpfungsketten wäre jedoch ebenfalls mit erheblichen Kosten für die betroffenen Unternehmen verbunden, da auf Vorteile der internationalen Arbeitsteilung und Spezialisierung verzichtet werden müsste (Caliendo und Parro 2015, Eaton und Kortum 2002).

2. Weitere für Unternehmen relevante Aspekte

Eine erfolgreiche Umsetzung des Sorgfaltspflichtengesetzes durch deutsche Unternehmen erfordert notwendigerweise die Kooperation der Zulieferer. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass sich Zulieferer weigern, ihrer Dokumentationspflicht gegenüber dem deutschen Kunden nachzukommen beziehungsweise die geforderten menschen- und umweltrechtsbezogenen Vorgaben entlang der eigenen Lieferkette vertraglich

zuzusichern, weil sie dies nicht wollen oder können (Felbermayr et al. 2021a). Auch könnten sich Zulieferer weigern, selbst nur Vorprodukte von vertraglich festgelegten Herstellern zu verwenden oder ihre Vertragspartner überhaupt nur offenzulegen (Stöbener de Mora und Noll 2021a).

Hier dürfte die relative Verhandlungsmacht des jeweiligen Partners eine bedeutende Rolle spielen. Ist das deutsche Unternehmen ein wichtiger Kunde des Zulieferers, so ist davon auszugehen, dass der entsprechende Lieferant kooperiert, um die Zusammenarbeit nicht zu gefährden. Ist der deutsche Kunde für den Zulieferer verhältnismäßig unbedeutend und die weltweite Nachfrage nach dessen Produkten groß (zum Beispiel für Schutzhandschuhe in Pandemiezeiten), so besteht kein Anreiz zur Kooperation. Für das betroffene deutsche Unternehmen bedeutet dies bei fehlenden Substituten im schlimmsten Fall die Gefährdung seines gesamten Produktionsprozesses.

Nicht nur die relative Größe des deutschen Unternehmens im Vergleich zu seinem Lieferanten, sondern auch die absolute Größe dürfte bei der Umsetzung des Lieferkettengesetzes eine Rolle spielen. So besitzen große Unternehmen bereits oft eine Organisationsstruktur für die Überwachung diverser nichtfinanzieller Verpflichtungen (Felbermayr et al. 2021b). Auf diese Struktur kann auch für die im Rahmen des Sorgfaltspflichtengesetzes anstehenden Berichtspflichten zurückgegriffen werden. Diese Synergieeffekte dürften die durch das Gesetz zusätzlich entstehenden Kosten zumindest reduzieren.

Bereits bestehende nichtfinanzielle Verpflichtungen gelten in besonderem Umfang für börsennotierte Unternehmen, sodass davon ausgegangen werden kann, dass insbesondere diese Unternehmen von bestehenden Strukturen profitieren können. Während also viele der 500 größten Familienunternehmen aufgrund der Anzahl ihrer Beschäftigten (durchschnittlich 5.000, Gottschalk et al. 2019) von dem Gesetz betroffen sein werden, dürften besonders die börsennotierten unter

ihnen von Synergieeffekten profitieren. Da es sich bei den meisten Familienunternehmen jedoch um kleinere und mittelgroße Unternehmen handelt (Familienunternehmen stehen für 90 Prozent der Unternehmen in Deutschland, erwirtschaften aber nur 52 Prozent der Gesamtumsätze, Gottschalk et al. 2019) ist davon auszugehen, dass Familienunternehmen – sofern sie denn unter das Gesetz fallen – aufgrund fehlender Strukturen im Bereich Corporate Governance überdurchschnittlich häufig Anpassungsprobleme haben könnten.

Auf der anderen Seite würde man vermuten, dass kleinere Unternehmen (weniger als 3.000 Mitarbeiter ab 2023 beziehungsweise weniger als 1.000 Mitarbeiter ab 2024) und daher auch die meisten Familienunternehmen entsprechend profitieren, da sie nicht unter das Gesetz fallen. Allerdings sind diese Firmen indirekt von dem Gesetz betroffen, sofern sie größere Unternehmen beliefern, die unter das Gesetz fallen (Felbermayr et al. 2021b), da ein direkter Zulieferer betroffener Unternehmen zusichern muss, dass er alle relevanten „Vorgaben einhält und entlang der Lieferkette angemessen adressiert“ (Bundesregierung 2021: 12).

Ein wichtiger Aspekt des deutschen Gesetzes ist zudem, dass die gesteigerte Sorgfaltspflicht lediglich für unmittelbare Zulieferer gilt. So ist kaum vorstellbar, wie eine gesteigerte Sorgfaltspflicht auch für mittelbare Zulieferer – wie auf EU-Ebene diskutiert (Europäisches Parlament 2021a) – in der Praxis umsetzbar wäre. Das Beispiel einer Mikrowelle, deren Herstellung 1.500 direkte und indirekte Zulieferungen benötigt (ZVEI, 2020), veranschaulicht, dass eine Kontrolle der gesamten Lieferkette durch ein Unternehmen nur schwer vorstellbar ist. Auch ist oftmals unklar, wo eine Lieferkette eigentlich beginnt (Görg et al. 2021).

3. Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft

Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, ist damit zu rechnen, dass das Sorgfaltspflichtengesetz die Produktionskosten betroffener Unternehmen erhöht.

Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob die Kosten der Überwachung von Lieferanten in Bezug auf Sorgfaltspflichten in Kauf genommen werden oder ob Teile der Wertschöpfung in andere Länder oder das eigene Unternehmen verlagert werden, womit auf Vorteile der internationalen Arbeitsteilung verzichtet werden muss. Diese Erhöhung der Produktionskosten reduziert die Wettbewerbsfähigkeit der direkt betroffenen Unternehmen und erhöht die Preise für Konsumenten, was die ohnehin aktuell zurückkehrende Inflation zusätzlich anheizen könnte (Felbermayr und Sandkamp 2021).

Durch betroffene Unternehmen produzierte Vorprodukte dürften ebenfalls teurer werden, was wiederum Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Downstream-Unternehmen hat (Felbermayr et al. 2021a). Im schlimmsten Fall könnte dies zu negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung in Deutschland führen. Tatsächlich zeigen diverse Studien in einem anderen Kontext, dass eine Erhöhung nicht-tarifärer Handelshemmnisse das Realeinkommen in Deutschland stark reduzieren könnte (Felbermayr et al. 2020, 2021c, Eppinger et al. 2020, Sforza und Steininger 2020). So verringert beispielsweise eine durch Verdopplung der Handelsbarrieren staatlich erzwungene Rückverlagerung von Wertschöpfungsketten nach Europa das deutsche Bruttoinlandsprodukt um bis zu 6,9 Prozent (Felbermayr et al. 2021c). Nun entspricht ein Lieferkettengesetz in keinem Fall einer Verdopplung der Handelsbarrieren. Nichtsdestotrotz ist der Mechanismus ähnlich, so dass auch hier mit – wesentlich geringeren – negativen Einkommenseffekten zu rechnen ist.

Eine aufgrund des Sorgfaltspflichtengesetzes zu erwartende Reduktion der Anzahl der Zulieferer würde darüber hinaus nicht nur betroffene Unternehmen abhängiger von weiterhin bestehenden Zulieferern machen, sondern auch die Resilienz der deutschen Volkswirtschaft insgesamt schwächen (Felbermayr et al. 2021a). Fallen kritische Zulieferer zum Beispiel aufgrund von Lockdowns oder Naturkatastrophen aus, so droht schlimmstenfalls der Produktionsausfall in ganzen Industriezweigen. Tatsächlich bestehen vor dem

Hintergrund der COVID-19-Pandemie Bestrebungen, die deutsche Wirtschaft krisenfester zu machen. Hierzu zählt sicherlich auch ein erhöhter Diversifizierungsgrad, um Abhängigkeiten von einzelnen Zulieferern zu vermeiden (Felbermayr et al. 2020).

Das deutsche Sorgfaltspflichtengesetz dürfte in dieser Hinsicht kontraproduktiv wirken. So betonte der Handelsausschuss des EU-Parlaments jüngst in Bezug auf die geplante EU-Gesetzgebung, dass „insbesondere zum jetzigen Zeitpunkt keine Rechtssetzungsinitiativen wirtschaftlich hemmender oder schädlicher Art, eingeleitet werden sollten, etwa solche, die einen größeren Verwaltungsaufwand verursachen oder zu Rechtsunsicherheit führen“ (Europäisches Parlament 2021b: 73).

4. Auswirkungen auf Entwicklungsländer

Das Sorgfaltspflichtengesetz setzt Anreize für deutsche Unternehmen, die Anzahl ihrer Lieferanten zu reduzieren, um auf diese Weise die pro Lieferant anfallenden Monitoring-Kosten zu reduzieren. Zudem dürften Lieferketten zumindest teilweise zurück nach Deutschland und andere OECD-Länder verlagert werden, da dort das Risiko von Menschenrechtsverletzungen nicht nur geringer ist, sondern auch die Überwachung aufgrund besserer Governance-Strukturen einfacher beziehungsweise kostengünstiger ist. Die Folge wäre sowohl eine Reduktion des internationalen Handels insgesamt als auch eine Verlagerung des Handels weg von Entwicklungsländern und hin zu Industrienationen.

Aus Sicht der exportierenden Unternehmen in Entwicklungsländern stellt die Dokumentationspflicht zudem ein nicht-tarifäres Handelshemmnis dar. Dies führt ebenfalls zu fallenden Exporten bestehender Exporteure bis hin zum Austritt aus dem Exportgeschäft (Melitz 2003, Melitz und Ottaviano 2008). Dabei ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass dieses Risiko für alle Exporteure in Entwicklungsländern gilt und nicht nur für jene Unternehmen, die tatsächlich Menschenrechtsverletzungen begehen. Gesamtwirtschaftlich führt dieser Mechanismus zu Einkommensverlusten und einem

Rückgang der Beschäftigung in Entwicklungsländern.

Nun könnte argumentiert werden, dass ein gewisser Einkommensverlust sowohl in Deutschland als auch in Entwicklungsländern in Kauf genommen werden sollte, um Menschen- und Umweltrechte effektiv zu schützen. Ein Blick in die volkswirtschaftliche Literatur verrät jedoch, dass ein solches Gesetz sogar kontraproduktiv sein könnte. So werden durch das Gesetz naturgemäß lediglich exportierende Unternehmen betroffen, da ein deutsches Gesetz für Unternehmen in Entwicklungsländern, die lediglich den heimischen Markt bedienen, nicht relevant ist.

Exportierende Unternehmen unterscheiden sich allerdings stark von Nicht-Exporteuren. Tatsächlich zahlen Exporteure durchschnittlich höhere Löhne (Bernard und Jensen 1995, Bernard et al. 2007) und beschäftigen höher qualifizierte Mitarbeiter (besonders dann, wenn sie in Industrieländer exportieren, Verhoogen, 2008). Zudem achten sie mehr auf Corporate Social Responsibility (Görg et al. 2017). Ein Sorgfaltspflichtengesetz mit seinem naturgemäßen Fokus auf Exporteure belastet also genau diejenigen Unternehmen, die ihre Mitarbeiter überdurchschnittlich gut behandeln.

Verlieren diese Unternehmen ihr Exportgeschäft, so werden die Beschäftigten entweder arbeitslos oder aber sie finden Arbeit innerhalb des informellen Sektors, wo Menschenrechte oftmals noch nicht einmal mehr durch lokale Gesetze geschützt werden, so rudimentär diese auch sein mögen (Felbermayr et al. 2021a). Tritt das betroffene Unternehmen aus dem Exportgeschäft aus und wendet sich stattdessen dem heimischen Markt zu, so besteht zudem das Risiko, dass es sich nicht mehr an bereits bestehende Verpflichtungen in Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten gebunden fühlt, die es für den Export nach Deutschland eingegangen ist. Tatsächlich erwähnt die EU-Kommission, dass die Initiative „Better Factories Cambodia“ zu einer Zunahme von Kinderarbeit und Beschäftigung außerhalb kontrollierbarer Lieferketten führen kann (EU Kommission 2020:349). Auch besteht in Entwicklungsländern aufgrund des geringeren Einkommens typischerweise

eine geringere Zahlungsbereitschaft für qualitativ hochwertige Güter. Entsprechend werden weniger gut qualifizierte Mitarbeiter im Produktionsprozess benötigt und die durchschnittliche Entlohnung der Mitarbeiter dürfte fallen (Verhoogen, 2008).

Statt sich dem heimischen Markt zuzuwenden, könnten sich Exporteure auch auf den Export in andere Länder mit weniger strikter Regulierung in Bezug auf Umweltstandards und Menschenrechte konzentrieren. Die Auswirkungen wären ähnlich wie die einer Verlagerung der Unternehmensaktivitäten hin zum heimischen Markt. Aus geoökonomischer Sicht kommt hinzu, dass eine Verlagerung des Handels der Entwicklungsländer weg von Deutschland und Europa deren Einflussmöglichkeiten weiter reduzieren und die strategischen Rivalen wie China entsprechend stärken würde.

Positiv für etliche Entwicklungsländer könnte hingegen sein, dass sich einige deutsche Unternehmen zu Investitionen vor Ort entschließen könnten, da die Einhaltung von Menschenrechten im eigenen Unternehmen leichter kontrolliert werden kann. Dies könnte mit positiven Beschäftigungswirkungen einhergehen. So zeigen Kolev und Neligan (2021b), dass circa 215.000 Arbeitsplätze in Afrika von deutschen Direktinvestitionen abhängen (700.000 in Asien).

Politisch gesehen könnte das Sorgfaltspflichtengesetz aus Perspektive der Entwicklungsländer als patrimonial betrachtet werden, da ohne Abstimmung gewissermaßen in das Selbstbestimmungsrecht dieser Länder eingegriffen wird (Felbermayr et al. 2021a). Entsprechend könnten deutschen Unternehmen, die gemäß des Gesetzes handeln, in einigen Ländern Repressalien drohen (Stöbener de Mora und Noll 2021b).

5. Handel als Chance für Entwicklungsländer

Es ist also damit zu rechnen, dass ein Sorgfaltspflichtengesetz die deutschen Importe aus Entwicklungsländern reduziert und die Menschenrechte in den betroffenen Ländern eventuell sogar schwächt. Anders formuliert

implizieren die oben erwähnten Mechanismen, dass mehr Handel von Entwicklungsländern insbesondere mit Deutschland und anderen Industrienationen einen positiven Beitrag zur Menschenrechtslage vor Ort leisten könnte.

Tatsächlich korreliert internationaler Handel im Allgemeinen und die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten im Besonderen positiv mit dem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes (Ossa 2015, Ignatenko et al. 2019). So zeigt Ossa (2015) für eine Stichprobe von 50 Ländern, dass deren Prokopfeinkommen im Median um 56 Prozent höher ist als in einer Welt ohne Handel. Darüber hinaus sind sowohl Kinderarbeit, prekäre Frauenbeschäftigung als auch Armut desto geringer ausgeprägt, je offener ein Land in Bezug auf internationalen Handel ist (Felbermayr et al. 2021a). Der Grad der Korruptionskontrolle und der Rechtsstaatlichkeit sind wiederum positiv mit dem Grad der Offenheit assoziiert (ebd.). Folglich ist es die intensivere Einbindung eines Landes in globale Wertschöpfungsketten, die nicht nur das Pro-Kopf-Einkommen erhöht, sondern auch positiv mit der Stärkung von Menschenrechten vor Ort assoziiert ist und daher weiter angestrebt werden sollte.

6. Auswirkungen des französischen Lieferkettengesetzes

Eine empirische Messung der Auswirkungen des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes ist naturgemäß zu

diesem Zeitpunkt nicht möglich, da das Gesetz erst im Januar 2023 in Kraft tritt. Allerdings sind – wie in Abschnitt II beschrieben – bereits Sorgfaltspflichtengesetze in anderen Ländern in Kraft, wobei das französische Lieferkettengesetz (in Kraft seit 2017) am ehesten vergleichbar mit dem deutschen Gesetz ist. Eine Auswertung des französischen Gesetzes könnte daher Aufschluss über die wahrscheinlichsten Auswirkungen des deutschen Sorgfaltspflichtengesetzes geben.

In einem noch unveröffentlichten Working Paper untersuchen Kolev und Neligan (2021c) die Auswirkungen des französischen Lieferkettengesetzes auf den französischen Handel. Die Autorinnen zeigen, dass die Importe Frankreichs in Folge des Lieferkettengesetzes abnehmen. Dies gilt besonders für Importe aus Ländern mit geringem Pro-Kopf-Einkommen sowie ehemaligen französischen Kolonien, bei denen es sich meist um Entwicklungsländer handelt. Die Ergebnisse bestätigen die Erkenntnisse der Literatur, dass ein Sorgfaltspflichtengesetz als nicht-tarifäres Handelshemmnis die Importe des implementierenden Landes reduziert. Dies gilt besonders für Importe aus Entwicklungsländern, in denen Menschenrechtsverletzungen durchschnittlich häufiger auftreten und deren Überwachung zudem schwieriger ist.

V. Mögliche Ansätze auf EU-Ebene

Das deutsche LkSG ist beschlossen und wird zum 1. Januar 2023 in Kraft treten. Um Wettbewerbsverzerrungen zu reduzieren und Umgehungseffekte zu vermeiden, ist eine Regelung auf EU-Ebene jedoch dringend erforderlich. Ein entsprechender Richtlinien-vorschlag der EU-Kommission wurde am 23. Februar 2022 veröffentlicht. Wie in Abschnitt II diskutiert, geht der europäische Entwurf in mehrerer Hinsicht über das deutsche LkSG hinaus. Besonders die gesteigerte Sorgfaltspflicht auch für mittelbare Zulieferer wäre für

betroffene Unternehmen aus den bereits genannten Gründen nur sehr schwer umsetzbar. Felbermayr et al. (2021a, b) diskutieren daher zwei mögliche Alternativen zum Sorgfaltspflichtengesetz in seiner aktuellen Form, auf die im Folgenden kurz eingegangen werden soll.

1. Positivlistenansatz

Eine mögliche Vorgehensweise wäre die Verwendung einer sogenannten Positivliste (Caspary et al. 2021). Hierbei handelt es sich um eine behördliche geführte Liste mit Unternehmen, mit denen europäische Unternehmen Handelsbeziehungen pflegen dürfen. Ein Vorteil einer solchen Liste im Vergleich zum deutschen Gesetz wäre eine höhere Rechtssicherheit, da genau festgelegt ist, mit welchen ausländischen Exporteuren europäische Unternehmen Handel treiben dürfen. Sollten Menschenrechtsverletzungen bei diesen Exporteuren festgestellt werden, so müssen europäische Unternehmen nicht fürchten, gegen ihre Sorgfaltspflicht verstoßen zu haben. Auch eine Sorgfaltspflicht gegenüber mittelbaren Zulieferern könnte mit solch einer Liste adressiert werden, da europäische Unternehmen verpflichtet wären zu handeln, sobald sie feststellen, dass ein nicht gelistetes Unternehmen Teil ihrer Lieferkette ist.

Ein zusätzlicher Vorteil einer solchen Liste wäre, dass europäische Unternehmen nicht mehr verpflichtet wären, ihre eigenen Zulieferer detailliert zu prüfen. Unnötige Mehrfachprüfungen des gleichen Zulieferers durch mehrere europäische Partner könnten so vermieden werden. Noch wichtiger wäre, dass aus der Perspektive des europäischen Importeurs keine Monitoring-Kosten pro Lieferant (Key Account) auftreten würden. Entsprechend verschwände der aus volkswirtschaftlicher Sicht problematische Anreiz, die Anzahl der Zulieferer zu reduzieren. Die negativen Auswirkungen auf Produktionskosten und die Resilienz der Volkswirtschaft als Ganzes könnten so reduziert werden.

Der Hauptnachteil einer solchen Lösung wäre jedoch die administrative Umsetzbarkeit. So wäre es unmöglich, innerhalb kurzer Zeit alle Unternehmen, mit denen europäische Firmen direkt oder indirekt Handel treiben, zentral zu prüfen. Selbst mit langen Übergangsfristen ließe sich dieses Problem vermutlich nicht bewältigen. Darüber hinaus stellt eine solche Liste eine erhebliche Eintrittsbarriere für neu gegründete Unternehmen dar,

da sich diese zertifizieren lassen müssten, bevor sie in den Export von Waren oder Dienstleistungen in die EU eingebunden werden können. Nicht zuletzt stellen sich WTO-rechtliche Bedenken, wenn eine solche Liste nur für nicht EU-Unternehmen gelten würde. Entsprechend müssten auch europäische Unternehmen zertifiziert werden, was den administrativen Aufwand weiter erhöhen würde.

2. Negativlistenansatz

Eine realistischere und von Felbermayr et al. (2021a, b) favorisierte Lösung wäre ein sogenannter Negativlistenansatz. Hierbei handelt es sich um eine behördlich geführte schwarze Liste mit Unternehmen, mit denen keine – weder direkte noch indirekte – Handelsbeziehungen existieren dürfen. Die Vorteile einer solchen Liste in Bezug auf Rechtssicherheit und Kosten für europäische Unternehmen wären vergleichbar mit denen einer Positivliste. Eine Negativliste wäre allerdings wesentlich leichter umsetzbar, da nicht mehr alle direkten und indirekten Handelspartner von EU-Unternehmen explizit geprüft werden müssten. Stattdessen würden Unternehmen lediglich geprüft werden, sofern der Verdacht auf Menschen- oder Umweltrechtsverletzungen besteht, beispielsweise aufgrund eines Hinweises durch eine Nichtregierungsorganisation.

Zudem verbliebe die politische Verantwortung auf staatlicher Seite und würde nicht an private Unternehmen delegiert werden. Auch böte eine solche Liste eine gute Kooperationsgrundlage für einen gemeinsamen Ansatz mit anderen Staaten wie den USA, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich, da bestehende Listen einfach untereinander ausgetauscht werden könnten.

Wichtig für die erfolgreiche Umsetzung wäre, dass Unternehmen, die im Verdacht stehen, Menschenrechtsverletzungen zu begehen oder zu tolerieren, die Möglichkeit bekommen, entsprechend Stellung zu nehmen, bevor sie auf eine solche Liste gesetzt werden. Gleichzeitig muss ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, von der Liste entfernt zu werden, sobald keine

Menschenrechtsverletzungen mehr auftreten. Auf der anderen Seite muss für die EU-Kommission die Möglichkeit bestehen, Umgehungsstrategien von schwarzen Schafen zu entdecken und entsprechend zu ahnden.

Bei der Gestaltung einer solchen Liste könnte sich die EU an bereits bestehenden Listenansätzen orientieren. So besitzt die EU mit ihrem Antidumpingverfahren bereits ein handelspolitisches Schutzinstrument, welches

nur bestimmte Unternehmen mit Antidumpingzöllen belegt (nämlich solche, denen Dumping nachgewiesen werden kann) und bei dem ein entsprechender Beschwerdemechanismus für fälschlich beschuldigte Unternehmen existiert (Felbermayr und Sandkamp 2020, Sandkamp 2020). Auch in anderen Bereichen wie der Luftfahrt und der Fischerei gibt es bereits vergleichbare schwarze Listen von Luftfahrtunternehmen beziehungsweise Schiffen (Felbermayr et al. 2021a).

VI. Fazit

Als zentrales Argument für die Einführung des Sorgfaltspflichtengesetzes wird angeführt, dass nicht ausreichend Unternehmen für die Achtung von Menschenrechten entlang ihrer Lieferketten sorgen (gemessen an der Erfüllung der Anforderungen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) im Jahr 2020). Die in diesem Aufsatz vorgestellte volkswirtschaftliche Literatur zeigt jedoch eindeutig, dass die Einbindung von Entwicklungsländern in internationale Wertschöpfungsketten durchaus einen Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtssituation vor Ort geleistet hat und auch weiter leisten könnte. Diese Entwicklung wird durch einen gut gemeinten Eingriff in Form des Sorgfaltspflichtengesetzes nicht nur gebremst, sondern schlimmstenfalls (zumindest teilweise) rückgängig gemacht.

Dies heißt nicht, dass der Staat sich nicht für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation einsetzen sollte. Allerdings führt nicht jeder Eingriff zwangsweise zu einer Verbesserung, sondern kann – wenn unüberlegt gestaltet – die Situation vor Ort sogar verschlimmern. In Bezug auf das bereits verabschiedete deutsche

Sorgfaltspflichtengesetz bedeutet dies, mithilfe von Rechtsverordnungen durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Handreichungen des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die verbleibenden Rechtsunsicherheiten im Sinne der betroffenen Unternehmen zu adressieren (Stöbener de Mora und Noll 2021a, b). Auf europäischer Ebene sollte die Einführung einer Negativliste vorangetrieben werden, da diese den betroffenen Unternehmen erhöhte Rechtssicherheit bietet, Implementierungskosten minimiert und problematische Anreize bezüglich der Zuliefererstruktur eliminiert. Auf diese Weise könnten Menschen- und Umweltrechte effektiv geschützt werden.

Der neodirigistische Ansatz, der die Unternehmen engmaschig steuern will, ist für die Verbesserung der weltweiten Menschenrechts- und Umweltsituation nicht geeignet. Wenn internationale Lieferketten teurer werden, dann drohen sie, kürzer zu werden. Das ist für die Entwicklung des globalen Südens nicht gut. Es gibt sinnvollere Ansätze, um die Welt besser zu machen.

Literaturverzeichnis

- Allen und Overy (2020). Mandatory human rights due diligence laws: the Netherlands led the way in addressing child labour and contemplates broader action. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/mandatory-human-rights-due-diligence-laws-the-netherlands-led-the-way-in-addressing-child-labour-and-contemplates-broader-action>).
- Atlantic Council (2020). The European Magnitsky Law – A milestone with a lot of potential. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-european-magnitsky-law-a-milestone-with-a-lot-of-potential/>).
- Bernard, Andrew B. und J. Branson Jensen (1995). Exports, Jobs and Wages in U.S. Manufacturing: 1976 – 1987. Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics 1995(1995): 67-119. (<https://doi.org/10.2307/2534772>).
- Bernard, Andrew B., J. Branson Jensen, Stephen J. Redding und Peter K. Schott (2007). Firms in international trade. Journal of Economic Perspectives 21(3): 105-130. (SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1135515>).
- Bown, Chad P. und Eva (Yiwen) Zhang, (2019). Measuring Trump's 2018 Trade Protection: Five Takeaways. PIIE, Peterson Institute for International Economics, Trade and Investment Policy Watch. Abgerufen am 7. Juli 2021 (https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/measuring-trumps-2018-trade-protection-five-takeaways?utm_source=update-newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=2019-02-20).
- Brot für die Welt (2020). Schweizer Lieferkettengesetz knapp gescheitert. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2020-schweizer-lieferkettengesetz-knapp-gescheitert/>).
- Bundesanzeiger (2021). Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 46.
- Bundesregierung (2021). Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten. Drucksache 19/28649 vom 19. April 2021.
- Bundestag (2021a.) Bundestag verabschiedet Lieferkettengesetz. Website des Deutschen Bundestages. Abgerufen am 23. April 2021 (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw16-de-lieferkettengesetz-834842>).
- Bundestag (2021b). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 9. Juni 2021. Drucksache 19/30505.
- Caliendo, Lorenzo und Fernando Parro (2015). Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. Review of Economic Studies 82(1): 1-44.
- Caspary, Daniel, Thomas Heilmann, Frank Heinrich, Axel Voss und Dennis Radtke (2021). Ausgestaltung des Lieferkettengesetzes. Brief an den Europäischen Kommissar für Justiz Didier Reynders.
- Destatis (2021). Genesis-Online Datenbank, Außenhandel. Abgerufen am 5. Juli 2021 (<https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=51000-0003&bypass=true&levelindex=1&levelid=1645466437198#abreadcrumb>).

- DOS (2020). Global Magnitsky Act. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>).
- Eaton, Jonathan und Samuel Kortum (2002). Technology, Geography, and Trade. *Econometrica* 80(5): 1741-1779.
- ECCJ (2019). Evidence for mandatory HRDD legislation.
- Eppinger, Peter, Gabriel Felbermayr, Oliver Krebs und Bohdan Kukharskyy (2020). Covid-19 Shocking Global Value Chains. Kiel Working Paper 2167.
- Europäische Kommission (2022). Proposal for a Directive on corporate sustainability due diligence (2022/0051 (COD)) of 23 February 2022. Abgerufen am 1. März 2022 (https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en).
- Europäisches Parlament (2020). EU human rights sanctions: Towards a European Magnitsky Act. Abgerufen am 14. April 2021 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)659402](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)659402)).
- Europäisches Parlament (2021). MEPs: Companies must no longer cause harm to people and planet with impunity. Press release. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210304IPR99216/meps-companies-must-no-longer-cause-harm-to-people-and-planet-with-impunity>).
- Europäisches Parlament (2021a). Corporate due diligence and corporate accountability – European Parliament resolution of 10 March 2021 with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability (2020/2129(INL)).
- Europäisches Parlament (2021b). REPORT with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability (2020/2129(INL)).
- Felbermayr, Gabriel, Erdal Yalcin, Alexander Sandkamp und Philipp Lang (2015). Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien des Bundes und globale Wertschöpfungsketten. Ifo Forschungsberichte 68.
- Felbermayr, Gabriel, Alexander Sandkamp, Hendrik Mahlkow und Steffen Gans (2020). Lieferketten in der Zeit nach Corona. IfW Kurzgutachten im Auftrag der IMPULS-Stiftung.
- Felbermayr, Gabriel und Alexander Sandkamp (2020). The Trade Effects of Anti-Dumping Duties: Firm-level evidence from China. *European Economic Review* 122.
- Felbermayr, Gabriel, Rolf Langhammer, Alexander Sandkamp, Christoph Herrmann und Patricia Trapp (2021a). Ökonomische Bewertung eines Lieferkettengesetzes. IfW Studie im Auftrag der Gesamtmetall e.V.
- Felbermayr, Gabriel, Olivier Godart, Rolf Langhammer und Alexander Sandkamp (2021b). Chancen und Risiken eines Sorgfaltspflichtengesetzes. IfW Kurzgutachten im Auftrag der IMPULS-Stiftung.
- Felbermayr, Gabriel, Alexander Sandkamp, Hendrik Mahlkow und Steffen Gans (2021c). Decoupling Europe. Kiel Policy Brief.
- Felbermayr, Gabriel und Alexander Sandkamp (2021). Antidumpingzölle, Preise und China: Freihandel als Retter in der Not? WIFO Research Briefs 10/2021.
- Flach, Lisandra, Rahel Aichele und Martin Braml (2020). Status quo und Zukunft globaler Lieferketten. Ifo Schnelldienst 5.

- Görg, Holger, Aoife Hanley, Stefan Hoffmann und Adnan Seric (2017). When Do Multinational Companies Consider Corporate Social Responsibility? A Multi-country Study in Sub-Saharan Africa. *Business and Society Review* 122(2): 191-220.
- Görg, Holger, Aoife Hanley, Ludger Heidbrink, Stefan Hoffmann und Till Requate (2021). Ein Lieferkettengesetz für Deutschland? Kiel Centre for Globalization, KCG Policy Paper No. 7, February, Kiel.
- Gottschalk, Sandra, Moritz Lubczyk, Annegret Hauer und Detlef Keese (2019). Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Familienunternehmen. ZEW Studie im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen.
- Gov.uk (2020). World-leading new law to protect rainforests and clean up supply chains. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.gov.uk/government/news/world-leading-new-law-to-protect-rainforests-and-clean-up-supply-chains>).
- Ignatenko, Anna, Faezeh Raei und Borislava Mircheva (2019). Global Value Chains: Wat are the Benefits and Why Do Countries Participate? IMF Working Paper.
- ITUC (2020). Global Rights Index, the World's Worst Countries for Workers.
- ITUC (2021a). Survey of Violations of Human Rights. Greece. Abgerufen am 30. Juni 2021 (<https://survey.itucsi.org/Greece.html?lang=en#tabs-2>).
- ITUC (2021b). Survey of Violations of Human Rights. Republic of Korea. Abgerufen am 30. Juni 2021 (<https://survey.ituc-csi.org/Korea-44-Republic-of.html?lang=en#tabs-3>).
- Ipsos (2021). World Opinion on Globalization and International Trade in 2021. Abgerufen am 28. Januar 2022 (<https://www.ipsos.com/en/sentiment-about-globalization-cooler-pandemic-across-world>).
- Kinzius, Luisa, Alexander Sandkamp, und Erdal Yalcin (2019). Trade protection and the role of non-tariff barriers. *Review of World Economics* 155(7): 603-643.
- Kolev, Galina und Adriana Neligan (2021a). Nachhaltigkeit in Lieferketten. IW-Policy Paper 5/21.
- Kolev, Galina und Adriana Neligan (2021b). Sustainability in Supply Chains: An EU-wide solution instead of national rules, IW-Kurzbericht No.17.
- Kolev, Galina und Adriana Neligan (2021c). Trade Effects of Supply Chain Regulations: Empirical Evidence from the Loi de Vigilance. Mimeo.
- Legislation.gov.au (2018). Modern Slavery Act 2018. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00153>).
- Legislation.gov.uk (2015). Modern Slavery Act. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>).
- Melitz, Marc J. (2003). The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica* 71(6): 1695-1725.
- Melitz, Marc J. und Gianmarco I. P. Ottaviano (2008). Market Size, Trade and Productivity. *Review of Economic Studies* 75(1): 295-316.
- OECD (2018). OECD Input Output Tabellen.
- Ossa, Ralph (2015). Why trade matters after all. *Journal of International Economics* 97: 266-277.

- Rudloff, Bettina und Christina Wieck (2020). Nachhaltige Lieferketten im Agrarsektor: Wert schöpfen statt Zuliefern. SWP-Aktuell, 70, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Sandkamp, Alexander (2020). The Trade Effects of Antidumping Duties: Evidence from the 2004 EU Enlargement. *Journal of International Economics* 123.
- Sforza, Alessandro und Marina Steininger (2020). Globalization in the Time of COVID-19. CESifo Working Paper 8184.
- State of California Department of Justice, 2012, The California Transparency in Supply Chains Act. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://oag.ca.gov/SB657>).
- Stöbener de Mora, Patricia Sarah und Paul Noll (2021a). Grenzenlose Sorgfalt? – Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz Teil 1. NZG 28/2021.
- Stöbener de Mora, Patricia Sarah und Paul Noll (2021b). Grenzenlose Sorgfalt? – Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz Teil 2. NZG 29/2021.
- Twobirds (2020). Proposed Changes to the Modern Slavery Act. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/uk/proposed-changes-to-the-modern-slavery-act>).
- Verfassungsblog (2020). The French Loi de Vigilance: Prospects and Limitations of a Pioneer Mandatory Corporate Due Diligence. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://verfassungsblog.de/the-french-loi-de-vigilance-prospects-and-limitations-of-a-pioneer-mandatory-corporate-due-diligence/>).
- Verhoogen, Eric A. (2008). Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector. *The Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 489-530.
- World Bank (2020). World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains. Washington, DC: World Bank. Abgerufen am 14. April 2021 (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32437>).
- Zamfir, Ionel (2020). Towards a mandatory EU system of due diligence for supply chains. European Parliamentary Research Service.
- ZVEI (2021). Stellungnahme zum Entwurf für ein „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ vom 1. März 2021. Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie.

Über die Wissenschaftlichen Beiräte



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



Prof. Dr. 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 LMU München. Im Rahmen des „Jahresmonitors der Stiftung Familienunternehmen“ befragen das ifo Institut und die Stiftung Familienunternehmen jährlich Familien- und Nichtfamilienunternehmen zu aktuellen wirtschaftspolitischen und unternehmensrelevanten Themen.



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



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



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



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50
D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02
Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09
E-Mail info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-948850-08-1