

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

Research Report

Versorgung sichern, Standort stärken, Krisen bewältigen: Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen

Provided in Cooperation with:

Foundation for Family Businesses / Stiftung Familienunternehmen

Suggested Citation: Di Fabio, Udo; Felbermayr, Gabriel; Fuest, Clemens; Windthorst, Kay (2023) : Versorgung sichern, Standort stärken, Krisen bewältigen: Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, ISBN 978-3-948850-36-4, Stiftung Familienunternehmen, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/276212>

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

Versorgung sichern, Standort stärken, Krisen bewältigen

Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

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

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

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:

Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

Professor für Öffentliches Recht,

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO),

Wien

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

Präsident des ifo Instituts – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

Prof. Dr. Kay Windthorst

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtsdogmatik und

Rechtsdidaktik, Universität Bayreuth

© Stiftung Familienunternehmen, München 2023

Titelbild: INSAGO | Shutterstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-948850-36-4

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Versorgung sichern, Standort stärken, Krisen bewältigen – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, mit Aufsätzen von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio, Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest und Prof. Dr. Kay Windthorst, München 2023, www.familienunternehmen.de

Mit sicherer Versorgung und starkem Standort die Krisen bewältigen

Immer wenn es schwierig wird, sind Familienunternehmen Meister im Durchhalten. Das schulden die Unternehmerinnen und Unternehmer ihren Eltern und ihren Kindern. Seit vielen Monaten kämpfen sie mit gestörten Lieferketten, Energiekosten, Bürokratie und globalen Unsicherheiten. Multiple Krisen haben die Schwächen des Standorts Deutschland aufgezeigt.

Dass der Standort dramatisch an Qualität verloren hat, zeigt unser „Länderindex Familienunternehmen“ vom Januar 2023. In der aktuellen Rangliste befindet sich Deutschland auf Platz 18, vier Plätze schlechter als beim letzten Index von 2021. Gerade die hohen Energiepreise müssten doch Anreize bieten, die übrigen Rahmenbedingungen für Investitionen zu verbessern. Im internationalen Vergleich auf den hintersten Plätzen – das ist nicht das Feld, in dem ich Deutschland sehen möchte.

Doch an welchen Stellschrauben müssen wir drehen, damit Versorgungsengpässe überwunden, Infrastruktur erneuert und der Standort im globalen Wettbewerb wieder attraktiv wird? Der frühere Verfassungsrichter *Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio* begründet eine staatliche Infrastrukturverantwortung aus der Verfassung und stellt fest, dass die „bislang so beruhigende Sicherheit, dass Deutschland ein Land leistungsfähiger Infrastrukturen“ sei, „noch nicht vollends der Vergangenheit angehören“ dürfte. Er stellt auch fest, dass neue Herausforderungen zu mehr Tempo und politischer Kohärenz zwingen.

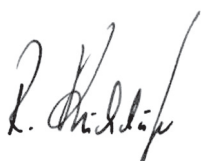
Mit internationalen Lieferketten beschäftigt sich der Chef des WIFO, *Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.* Er empfiehlt Politik und Unternehmen, „Strukturen zu schaffen, die

die Versorgungssicherheit erhöhen und die Resilienz gegenüber Schocks verbessern.“ Dazu gehöre auch der Verzicht auf kontraproduktive Maßnahmen, wie die deutsche und EU-Lieferkettengesetzgebung. An Stelle der Lieferkettenverantwortung europäischer Unternehmen könnte laut *Felbermayr* eine Negativliste von Firmen treten, die von EU-Lieferketten ausgeschlossen sind.

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts, richtet den Blick vor allem auf die deutsche Energieversorgung im Kontext der geopolitischen Spannungen. Sowohl Staaten als auch Unternehmen müssten „zwischen wachsenden Risiken im internationalen Handel und ökonomischen Vorteilen dieses Handels“ abwägen. Unter anderem empfiehlt er eine grundlegende Neufassung der Genehmigungsverfahren für den Ausbau erneuerbarer Energien mit dem Ziel einer erheblichen Beschleunigung.

Den Risikostrategien von Familienunternehmen in Krisenzeiten widmet sich *Prof. Dr. Kay Windthorst* von der Universität Bayreuth. Wichtig im Familienunternehmen sei das Zusammenwirken von Corporate und Family Governance. Aus den beiden Ebenen resultiere eine spezifische Anfälligkeit für Risiken, die den Ausgangspunkt für eine wirksame Risikostrategie bilde. Es gehe aber nicht nur darum, Risiken zu minimieren, es sollten auch die Opportunitäten genutzt werden, so *Windthorst*.

Risiken minimieren, Chancen nutzen und die Krisen bewältigen – so könnten auch Politik und Verwaltung die aktuellen Herausforderungen angehen. Und zwar langfristig und verlässlich, wie sich Familienunternehmen eben für die nächsten Generationen aufstellen.



Prof. Rainer Kirchdörfer

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats und
Vorstand der Stiftung Familienunternehmen

Inhaltsverzeichnis

Sicherung der Infrastruktur als Verfassungsgebot.....1

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

I. Begriff und Gegenstand infrastruktureller Gewährleistungsverantwortung	1
II. Veränderung der Rahmenbedingungen seit 2022	2
III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Infrastrukturrecht	4
1. Politische Defizite und verfassungsrechtliche Konsequenzen.....	4
2. Infrastrukturverantwortung und politische Gestaltungsfreiheit	4
3. Konkretisierung der infrastrukturbezogenen Gewährleistungsverantwortung	6
4. „Erfolg“ als Maßgabe für wahrgenommene Gewährleistungsverantwortung?	7
5. Infrastruktur und marktwirtschaftliche Ordnung	8
IV. Vorbehalt des Möglichen in der Matrix des Gebotenen	9
Literaturverzeichnis	11

Versorgungssicherheit: Lieferketten, Preise und Wohlstand in Deutschland und der EU13

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

I. Einleitung: Rückkehr in die Mangelwirtschaft?	13
II. Makroökonomische Konsequenzen von Spannungen in Lieferketten	15
1. Wohlstandstransfer ins Ausland	15
2. Makroökonomische Folge: schrumpfender Realwert des BIP	17
III. Wo liegen die wahren strategischen Abhängigkeiten der deutschen Volkswirtschaft?	18
1. Was knapp ist, ist kontextabhängig	18
2. Abhängigkeiten nicht nur bei Gütern und nicht nur gegenüber China	18
3. Abhängigkeiten in der Zollstatistik	20
4. Abhängigkeiten in Liefernetzwerken	20
IV. Empfehlungen für Wirtschaftspolitik und Unternehmen	22
1. Diversifizierung.....	22
2. Wann sind Staatseingriffe sinnvoll?	23
3. Internationale Abkommen zur Herstellung von Rechtssicherheit	24
4. Investitionen in Versorgungssicherheit	25
5. Keine kontraproduktiven Maßnahmen: Das Beispiel des Lieferkettengesetzes.....	26
6. Maßnahmen, wenn Diversifizierung der Lieferländer nicht möglich ist.....	28
7. Der Staat als Nachfrager	28
8. Für ein europäisches Institut für Versorgungssicherheit	29

Literaturverzeichnis	31
Geoökonomik, Energiepolitik und europäische Versorgungssicherheit	33
von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest	
Abstract	33
I. Einleitung: Zeitenwende in den Außenwirtschaftsbeziehungen.....	33
II. Geoökonomik als neues Leitbild der Wirtschaftspolitik?	34
1. Der dritte Systemwettbewerb: Autokratien gegen Demokratien	35
2. Die Folgen des Überfalls Russlands auf die Ukraine und der vierte Systemwettbewerb	36
3. Zielkonflikte und Abwägungsprobleme bei der Entwicklung geoökonomischer Strategien.....	36
4. Implikationen für die deutsche und europäische Außenwirtschaftspolitik.....	37
5. Wandel durch Handel gescheitert?.....	38
6. Zur Rollenverteilung zwischen Staaten und privaten Akteuren	39
III. Implikationen für die Energiepolitik	39
1. Die Abhängigkeit Deutschlands von Energieimporten.....	40
2. Europäische Energiepolitik	42
3. Reaktionen auf die aktuelle Energiekrise	44
IV. Folgen der aktuellen Energiekrise für die mittelfristige Energiestrategie in Deutschland und Europa	44
1. Folgen der aktuellen Krise für die deutsche Energiepolitik	46
2. Die Rollenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten	49
3. Sollten die EU-Staaten ein Energie-Nachfragekartell bilden?	49
4. Implikationen für Familienunternehmen	50
V. Ausblick: Fragmentierung der Weltwirtschaft und Versorgungsrisiken	51
Literaturverzeichnis	53
Risikostrategien von Familienunternehmen in Krisenzeiten	55
von Prof. Dr. Kay Windthorst	
I. Einführung	55
II. Risikopotenzial von Krisen	55
1. Umgang mit Risiken als Bestandteil unternehmerischen Handelns	55
2. Erhöhung des unternehmerischen Risikos durch Krisen	56
III. Risikostrategie als Element des Risikomanagements	58
1. Risikomanagement.....	58
2. Risikostrategie	59
IV. Besonderheiten der Risikostrategie bei Familienunternehmen	61

1. Begriff des Familienunternehmens	62
2. Abgrenzung zwischen Corporate und Family Governance.....	62
3. Folgen für die Risikostrategie von Familienunternehmen.....	63
V. Risikostrategie der Unternehmensführung	63
1. Vorhaltung der erforderlichen finanziellen Mittel	63
2. Sicherung der Mitarbeiterbindung	64
3. Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Unternehmensführung.....	64
4. Förderung von Risikobewusstsein und Veränderungsbereitschaft.....	65
5. Stärkung des Bekenntnisses der Familie zum Unternehmen	66
VI. Risikostrategie der Familienführung	67
1. Sicherung des Zusammenhalts der Unternehmerfamilie	67
2. Stärkung des Vertrauens in die Familienführung	69
3. Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Familienführung	69
4. Förderung von Risikobewusstsein und Veränderungsbereitschaft.....	70
VII. Abstimmung der Risikostrategien	70
1. Festlegung des Risikoprofils	71
2. Kommunikation mit den Gesellschaftern.....	71
3. Umgang mit ökologischer und sozialer Verantwortung	71
4. Festlegung der Dividende	72
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.....	72
Literaturverzeichnis	75
Über die Wissenschaftlichen Beiräte.....	77

Sicherung der Infrastruktur als Verfassungsgebot

von Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio

I. Begriff und Gegenstand infrastruktureller Gewährleistungsverantwortung

Aktuelle Krisen wie die Gasmangellage infolge des russischen Überfalls auf die Ukraine haben die Sicherung einer leistungsfähigen Infrastruktur schlagartig in den Vordergrund treten lassen. „Infrastruktur“ ist ein schillernder Begriff, der gerade im juristischen Bereich als ebenso ubiquitär wie unbestimmt gilt.¹ Die Wirtschaftswissenschaft benennt hier insbesondere materielle Voraussetzungen ökonomischen Handelns, also die Ausstattung eines Landes, ohne die eine Volkswirtschaft nicht funktionieren kann: Transport- und Verkehrswege, Energieversorgung, Wasserversorgung, Telekommunikation, aber auch ein berechenbares finanzielles oder fiskalisches Ordnungssystem können darunter verstanden werden.² Auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene wird zur Infrastruktur auch das Gesundheitssystem, die Bildungs- oder Wissenschaftseinrichtungen und das Wohnangebot gerechnet.

Mit dem Sammelbegriff der Infrastruktur werden demnach grundlegende öffentliche Einrichtungen oder Güter und Dienstleistungen erfasst, von denen die Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), Leben und körperliche Unversehrtheit und alle Ausdrucksformen gelingender Privatautonomie abhängen. Die etymologische Bedeutung des Wortbestandteils „infra“ von unterhalb der Oberfläche liegend, fügt sich hier

umstandslos ein, weil dem Selbstbestimmungsanspruch des Individuums immer öffentliche Güter entsprechen, ohne die personelle Ziele nicht erreichbar, individuelles Freisein nicht praktisch möglich ist. Gemeint kann aber auch sein, dass „die Infrastruktur“, der unterirdischen Kanalisation gleich, häufig nicht wahrgenommen, sondern als selbstverständlich vorhanden erwartet und deshalb mitunter im Hinblick auf Pflege, bedarfsgerechten Ausbau oder Modernisierung nicht hinreichend wahrgenommen wird.

Im Verwaltungsrecht kennen wir den dazu korrespondierenden, aber engeren Begriff der Daseinsvorsorge. Der auf Ernst Forsthoff³ zurückgehende – und heute europäisierte⁴ – Begriff der Daseinsvorsorge ist als solcher ebenfalls nicht fest umrissen. Inhalt und Umfang eines Daseinsvorsorgeauftrages sind vielmehr im Einzelfall aus den jeweils betroffenen Grundrechten zu bestimmen.⁵ Als Infrastruktur wird im öffentlichen Recht heute ein öffentliches Gut bezeichnet, „das Gegenstand einer öffentlichen Investition bzw. dessen Betrieb öffentlich verantwortlich ist“ und dessen Zweck auf die „Versorgung der Allgemeinheit“ gerichtet ist und „sächliche Voraussetzungen für die Erfüllung ihrer Grundbedürfnisse“ schafft.⁶ An anderer Stelle ist im Sinne einer öffentlich geschuldeten Mindestleistung von „Basisdiensten“ oder

1 Oliver Dörr, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, VVDStRL 73 (2014), S. 323 (324).

2 Aus der älteren Literatur, die auch im Blick auf Entwicklungsländer nach den exogenen Einflussfaktoren einer marktwirtschaftlichen Entwicklung fragt: Reimut Jochimsen, Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, 1966. Zur aktuellen Diskussion am Einzelbeispiel Nigeria, wonach Investitionen in Infrastruktur vom Staat abhängen, aber längerfristig wirtschaftliche Wachstums- und Prosperitätseffekte etwa bei der Senkung von Transportkosten durch gute Straßen zeigen: Bashir Olayinka Kolawole, Government Expenditure and Infrastructure Development in Nigeria, Journal of Economic Studies (JES), Vol. 17, No. 1, 2020.

3 Ernst Forsthoff, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959, Vorwort; Ders. Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938.

4 Art. 14 und 106 AEUV sprechen von „Dienste(n) von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“.

5 Walter Georg Leisner, Daseinsvorsorge: Begriff, Bedeutung, Grenzen, WiVerw 2011, 55 (61).

6 Oliver Dörr, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, VVDStRL 73 (2014), S. 323 (329).

„Grundversorgung“ die Rede.⁷

Sowohl der europäische wie der deutsche Gesetzgeber haben eine ganze Reihe von Gesetzen erlassen, die darauf zielen, regulierte Wirtschaftsbereiche unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und in privater Erfüllungsverantwortung so auszugestalten, dass eine verlässliche und erschwingliche Leistungserbringung gewährleistet ist. Das gilt vor allem dort, wo netzgebundene Versorgung, wie im Bereich der Telekommunikation, bei der Bahn oder der Wasser- und Energieversorgung, in Rede stehen. Das Regulierungs-, Energie- und Wettbewerbsrecht mit den Gesetzen TKG, EnWG oder GWB hat die Infrastruktur ebenso marktregulierend

und marktlenkend im Blick wie etwa das Wertpapierhandelsgesetz, wenn es infrastrukturelle Risiken des Finanzsystems mindern will.⁸ Dass der Staat, wie in Teilbereichen der Energieversorgung, der kommunalen Abfallentsorgung oder im Wohnungsmarkt, mit öffentlichen Eigenbetrieben selbst die Erfüllungsverantwortung übernimmt, kommt vor, ist aber seit der großen Deregulierungswelle seit 1990 insgesamt seltener geworden. Wie das Beispiel der Bahn zeigt, die nach Art. 87e Abs. 3 GG privatisiert ist, aber in Netzverantwortung des Bundes steht, ist hier nicht selten ein Mixtum compositum aus öffentlicher und privater Trägerschaft und Tätigkeit entstanden.

II. Veränderung der Rahmenbedingungen seit 2022

Mit der Zeitenwende 2022 entsteht eine neue Konstellation, weil der Staat nicht nur mit dem Regulierungsrecht die Fairness der Preisbildung netzgebundener Märkte garantieren will, sondern auf Verknappungslagen oder Versorgungsstörungen mit erheblichen Markteingriffen reagiert. Ein Beispiel dafür ist die EU-Gasnotfall-Verordnung. Die Europäische Union hat mit Verordnung vom 6. Oktober 2022 über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise⁹ unter anderem einen Solidaritätsbeitrag vorgesehen für im Erdöl-, Erdgas-, Kohle- und Raffineriebereich tätige Unternehmen und Betriebsstätten der Union.¹⁰ Dabei geht es nicht nur um Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, sondern auch um Umverteilung von Erlösen angesichts eines untypischen Marktgeschehens. „In einer Situation, in der die Verbraucher extrem hohen Preisen ausgesetzt sind, die

auch der Wirtschaft der Union schaden, müssen die außergewöhnlichen Markterlöse von Erzeugern mit niedrigeren Grenzkosten vorübergehend begrenzt werden, indem auf diese Markterlöse aus dem Stromverkauf in der Union die Obergrenze für Markterlöse angewandt wird.“¹¹ Dieser Mechanismus ist mitgliedstaatlich in Kraft gesetzt, aber weit weniger wirksam geworden als ursprünglich gedacht, weil Marktkräfte und staatliche Interventionen das Versorgungsangebot nach dem Ausfall russischen Gases rascher kompensiert haben als ursprünglich befürchtet. Schon in den Hintergrund getreten sind die Rettungsmaßnahmen für den Gasimporteure Uniper, der seine Geschäftspolitik einseitig auf russische Gaslieferungen ausgerichtet hatte, dabei im Sommer 2022 an den Rand der Insolvenz geriet und mit staatlichen Stützungsmaßnahmen am Leben gehalten wurde, weil sein Beitrag zur Versorgungssicherheit

7 Dazu näher Kay Windthorst, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, 2000, S. 112 ff., näher zum Begriff der Mindestversorgung im Rahmen des Art. 87 f GG, a.a.O. S. 276 f.

8 Hinnerk Wißmann, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, VVDStRL 73 (2014), S. 369 (374 f.).

9 Verordnung (EU) 2022/1854 des Rates vom 6. Oktober 2022 über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise, Abl. EU L 261 I/1 (VO-EU 2022/1854 = EU-Notfall-Strom-VO). Unter „Markterlösen“ versteht die Verordnung realisierte Erträge, die ein Erzeuger für den Verkauf und die Lieferung von Strom in der Union erhält (Art. 2 Ziffer 5 EU-Notfall-Strom-VO). Diese Erlöse begrenzt Art. 6 Abs. 1 der Notfallverordnung auf 180 EUR je MWh erzeugter Elektrizität. Die Mitgliedstaaten dürfen diese Obergrenze überschreiten, wenn Investitions- und Betriebskosten die in Art. 6 Abs. 1 festgelegte Obergrenze überschreiten.

10 Erwägungsgrund 13 VO-EU 2022/1854.

11 Erwägungsgrund 22 VO-EU 2022/1854.

als unentbehrlich eingeschätzt wurde.¹² Im Zuge der Gasmangellage 2022 wurden Mechanismen wie die der EU-Gasnotfall-VO geschaffen oder solche des deutschen Energiesicherungsgesetzes (EnSiG) verschärft. Dabei wird die generelle Richtung mit § 1 EnSiG vorgegeben, der als tatbestandlichen Interventionspunkt staatliche Maßnahmen beschreibt, die zur „Deckung des lebenswichtigen Bedarfs an Energie“ für den Fall, „daß die Energieversorgung unmittelbar gefährdet oder gestört und die Gefährdung oder Störung der Energieversorgung durch marktgerechte Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu beheben ist“, erforderlich sind. Die hoheitliche Marktsubstitution ist allerdings ein Mittel, dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit und nähere Vorgaben noch wenig thematisiert sind, und das schon weil in der unmittelbaren Notlage die Geeignetheit und Erforderlichkeit solcher Maßnahmen klar auf der Hand zu liegen scheinen.

Die Gasmangellage wird womöglich Vorbilder liefern, wenn infrastrukturelle Mängel nicht nur der Energieversorgung, sondern auch solche der Transportwege oder von Lieferkettenstörungen, etwa bei der Halbleiterverfügbarkeit, auftreten. Die Zunahme der Interventionsfreudigkeit gerade dort, wo es um vermutete Infrastrukturen der Zukunft geht, ist auf der Unions-ebene hoch. So sehen die Überlegungen zu einem Chips Act mit einer geplanten Investitionssumme von über 40 Milliarden Euro auch die gezielte Entwicklung einer „Next Generation Communications Infrastructure“ vor,

die Technologien künftiger Telekommunikationsnetze und ihre Anforderungen an die zugrunde liegende Hardware-Infrastruktur zunächst ermitteln und dann mit europäischen Produzenten abstimmen soll.¹³ Einen weiteren Schritt in diese Richtung bedeuten Maßnahmen zur Wahrung der Informationssicherheit vor dem Hintergrund einer neuen geopolitischen Krisenlage, wenn etwa erwogen wird, chinesische Komponenten aus der Infrastruktur der Telekommunikation zu entfernen. Auf Grundlage von § 9b Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) kann der Einsatz von kritischen Komponenten in 5G-Mobilfunknetzen untersagt oder auch nachträglich der Austausch solcher Komponenten angeordnet werden. Das kommt dann in Betracht, wenn der Hersteller kritischer Komponenten unmittelbar oder mittelbar von der Regierung, einschließlich sonstiger staatlicher Stellen oder Streitkräfte, eines Drittstaates kontrolliert wird, oder bei einer voraussichtlichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, oder wenn der Einsatz der kritischen Komponente nicht im Einklang mit den sicherheitspolitischen Zielen der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union oder des Nordatlantikvertrages steht. Gerät hier die technische Infrastruktur des Mobilfunks in den Blick, so geht es bei der zunehmenden Plattformregulierung¹⁴ auch um die inhaltliche Überwachung etwa sozialer Netzwerke oder Informationskanäle. Hier sprechen Kritiker nicht nur von Neoprotektionismus, sondern bereits von einer „illiberalen Diskursverschiebung“, wenn man mit Cyberwar-Szenarien Bedrohungsängste

12 Das Maßnahmenpaket der Bundesregierung bestand aus der Übernahme eines 30%igen Unternehmensanteils durch eine Kapitalerhöhung, einem Pflichtwandelinstrument für den Bund sowie höheren Kreditlinien bei der KfW-Bank. Im Gegenzug wurden Dividendenzahlungen ausgesetzt und Vorstandsvergütungen beschränkt. Zu den Rechtsgrundlagen siehe § 29 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Nr. 6, Abs. 3 bis 5 des Energiesicherungsgesetzes (EnSiG) in Verbindung mit §§ 6 Abs. 1, 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung und Vereinfachung des Erwerbs von Anteilen an sowie Risikopositionen von Unternehmen des Finanzsektors durch den Fonds „Finanzmarktstabilisierungsfonds – FMS“ und der Realwirtschaft durch den Fonds „Wirtschaftsstabilisierungsfonds – WSF“ vom 17. Oktober 2008. Kritisch zur Uniper-„Rettung“: *Tim Krieger*, Uniper-Rettung überzeugt nicht, *Wirtschaftsdienst*, 2022, 102 (8), 577; *Anne van Aaken*, Investment Law in the Twenty-First Century: Things Will Have to Change in Order to Remain the Same, *Journal of International Economic Law*, Vol. 26 (2023), 166 ff.

13 European Commission, European Chips Act: Staff Working document. A Chips Act for Europe, vom 11.5.2022, SWD (2022) 147 final PART 1/4, S. 130 f.

14 Siehe dazu *Michael Holoubek*, Plattformregulierung aus grundrechtlicher Perspektive, in: Christoph Grabenwarter/Michael Holoubek/Barbara Leitl-Staudinger (Hg.), *Regulierung von Kommunikationsplattformen. Aktuelle Fragen der Umsetzung*, 2022, S. 52 ff.

schüre.¹⁵ Doch auch insoweit hat der russische Überfall auf die Ukraine 2022 und die Gewaltandrohung Chinas gegen Taiwan zu einem Umdenken geführt. Militärische Belange, die Sicherheit und Verlässlichkeit der digitalen Infrastruktur im Hinblick auf Angriffe und der Schutz der freiheitlichen Ordnung vor ausländischen Desinformationskampagnen sowie vor dem Missbrauch von Informationssystemen fließen zusammen

mit geowirtschaftlichen und technologieorientierten Selbstbehauptungsstrategien. Der stärkere Druck von außen, die Wiederkehr machtpolitischer Herausforderungen und die Erosion der regelbasierten Weltordnung zwingen zu einer neuen kohärenten Politik, weil die vergangenen Jahrzehnte auch solche der thematisch verengten Perspektiven und der infrastrukturellen Sorglosigkeit waren.

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Infrastrukturrecht

1. Politische Defizite und verfassungsrechtliche Konsequenzen

Die Staatsaufgabe der Unterhaltung technischer Infrastrukturen ist in der Vergangenheit nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen worden. Zu diesem Befund gelangt der ehemalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts *Ferdinand Kirchhof*:

„Etliche Aufgaben des Staates, die er früher wahrgenommen hatte, sind aus dem Fokus geraten, obwohl sie dringend von ihm weiterhin besorgt werden müssten. Vor allem die Betreuung einiger unerlässlicher Infrastrukturen des Gemeinwesens ist ihm unbemerkt aus dem Blick gefallen.“¹⁶

Dazu rechnet *Kirchhof* das Straßennetz, das Bahnnetz, die Wasserwege, die Energieversorgung. Die Frage geht dahin, ob das eine verfassungsrechtlich folgenlose, mithin politische Klage ist oder, ob das Grundgesetz Vorgaben macht, die als verletzt thematisiert werden können. Ein systematisch abgestecktes Verfassungsrecht der Infrastruktur, etwa nach dem Vorbild des Finanzverfassungsrechts, existiert nicht. Die Vorgaben sind entweder auf einzelne Sektoren beschränkt wie bei Bahn und Telekommunikation oder so allgemein, dass jenseits von Kompetenzzuweisungen (Art. 74 Abs. 1 GG) keine textlich signifikante Anknüpfung besteht.

Für die Telekommunikation verpflichtet Art. 87f Abs. 1 GG den Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.¹⁷ Das ist indes angesichts der in diesem Sektor grundlegenden verfassungsrechtlichen Privatisierungsentscheidung lediglich die Rückversicherung einer Mindestversorgung im Verhältnis zwischen dem aus der Erfüllungsverantwortung zurücktretenden Staat und der privatwirtschaftlichen Übernahme einer notwendigen Infrastrukturleistung. Was daraus nicht geschlussfolgert werden kann, ist eine Art Umkehrschluss in dem Sinne, dass aus dem im übrigen feststellbaren Schweigen der Verfassung gerade das Fehlen einer staatlichen Infrastrukturverantwortung für elementare Dienstleistungen geschlussfolgert werden dürfte. Die speziellen Vorschriften über die Bahn und die Telekommunikation sind vorwiegend aus der damaligen Deregulierungsphase zu verstehen und nehmen nicht im Sinne einer (verdrängenden) *lex specialis* der allgemeinen verfassungsrechtlichen Deutung ihre Berechtigung.

2. Infrastrukturverantwortung und politische Gestaltungsfreiheit

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in Anlehnung an einfachgesetzliche Vorschriften, wie dem

¹⁵ Vgl. die Hinweise bei *Thomas Wischmeyer*, Informationssicherheit, 2023, S. 97 f., der sich einer solchen Kritik indes nicht anschließt, a.a.O., S. 102.

¹⁶ *Ferdinand Kirchhof*, Aufgabenwandel ändert Staatsstrukturen, AöR Bd. 148 (2023), 65 (67).

¹⁷ Dazu monografisch umfassend *Kay Windthorst*, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, 2000.

Sozialgesetzbuch, von einer Infrastrukturverantwortung des Staates gesprochen¹⁸, aber im Allgemeinen die politische Gestaltungsfreiheit umstandslos vorausgesetzt, wenn es etwa in Bezug auf Hafenanlagen sagt, dass die Länder zur Einrichtung oder Aufrechterhaltung von Häfen mit einer bestimmten Infrastruktur oder einem bestimmten Widmungsumfang nicht verpflichtet seien.¹⁹ Demgegenüber hat das Gericht auch betont, dass der Staat jedenfalls dem Grunde nach eine Infrastruktur dann schulde, wenn anders eine individuelle Grundrechtsentfaltung oder ein Schutz elementarer Grundrechte nicht möglich sei.²⁰ Mit dem inzwischen als klassisch geltenden Numerus-Clausus-Urteil vom 18. Juli 1972 wurden, zwar zurückhaltend nur über den Gleichheitssatz, Zutrittsrechte zu einer bereits vorhandenen Infrastruktur thematisiert, aber damit nicht ausgeschlossen, dass dem sozialen Rechtsstaat eine Garantienstellung für die Umsetzung des grundrechtlichen Wertesystems in der Verfassungswirklichkeit zukommen könne.²¹ Aus der grundrechtlichen Garantie von Art. 7 Abs. 4 GG wird jedenfalls in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts²² ein individueller und institutioneller Schutz des privaten Schulsektors abgeleitet, mit dem die grundlegenden Existenzbedingungen Freier Schulen gewährleistet werden.²³

Für die Universitäten hat das Bundesverfassungsgericht mit dem Hochschulurteil vom 29. Mai 1973 für die Wertentscheidung zur Wissenschaftsfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 3 GG formuliert:

„Der Staat hat die Pflege der freien Wissenschaft und ihre Vermittlung an die nachfolgenden Generationen durch Bereitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln zu ermöglichen und zu fördern. Das bedeutet, dass er funktionsfähige Institutionen für einen freien Wissenschaftsbetrieb zur Verfügung zu stellen hat.“²⁴

Es handelt sich demnach bei dem Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit auch um ein subjektives Recht als Teilhaberecht im Sinne einer institutionell vom Staat zu gewährleistenden Grundrechtsvoraussetzung.

„Darüber hinaus verstärkt die Wertentscheidung des Art. 5 Abs. 3 GG die Geltungskraft des Freiheitsrechts in Richtung auf Teilhabeberechtigungen. Das rechtfertigt sich aus der Überlegung, daß einerseits die Beteiligung am öffentlichen Leistungsangebot zunehmend zur notwendigen Voraussetzung für die Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit wird und daß andererseits nach der Konzeption des Grundgesetzes auch dem Interesse des Gemeinwesens an einem funktionierenden Wissenschaftsbetrieb am ehesten gedient wird, wenn sich die wissenschaftlich tätige Einzelpersonlichkeit schöpferisch entfalten kann. Dem einzelnen Träger des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 3 GG erwächst aus der Wertentscheidung ein Recht auf solche staatlichen Maßnahmen auch organisatorischer Art, die zum Schutz seines grundrechtlich gesicherten Freiheitsraums unerlässlich sind, weil sie ihm freie wissenschaftliche Betätigung überhaupt erst ermöglichen. Wäre dies nicht der Fall, so würde die wertentscheidende Grundsatznorm ihrer

18 BVerfGE 108, 186 (228); BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Oktober 2007 – 2 BvR 1095/05 –, Rn. 63.

19 BVerfGE 160, 1 (Rn. 88).

20 Im Hinblick auf die Freiheit des Abgeordnetenmandats: „Die effektive Wahrnehmung des Mandats setzt in materieller Hinsicht voraus, dass den Abgeordneten eine gewisse Infrastruktur zur Verfügung steht.“ BVerfGE 154, 354 (Rn. 38).

21 BVerfGE 33, 303 (331) lässt das dahingestellt, verweist aber auf BVerfGE 27, 360 zur Privatschulfinanzierung. Siehe dazu auch BVerfGE 112, 74 ff.

22 Eine ausführliche Darstellung der Rechtsprechungsentwicklung findet sich bei *Friedhelm Hufen*, Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft?, 2006, S. 51 ff.

23 „Mit der Gründungsfreiheit und dem Recht, private Schulen nach den Erziehungszielen und dem darauf ausgerichteten Unterrichtsprogramm des jeweiligen Schulträgers zu betreiben, garantiert Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG zugleich die Privatschule als Institution (...). Diese Gewährleistung sichert der Institution Privatschule verfassungskräftig ihren Bestand und eine ihrer Eigenart entsprechende Verwirklichung.“ BVerfGE 112, 74 (83).

24 BVerfGE 35, 79 (114 f.).

Schutzwirkung weitgehend beraubt. Diese Befugnis des einzelnen Grundrechtsträgers, gegenüber der öffentlichen Gewalt die Beachtung der wertentscheidenden Grundsatznorm durchsetzen zu können, gehört zum Inhalt des Individualgrundrechts, dessen Wirkungskraft dadurch verstärkt wird.“²⁵

Der dort angestellte Gedankengang, dass für die Ausübung von Grundrechten in bestimmten Fällen die Teilhabe an staatlichen Leistungen und damit auch die Bereitstellung funktionsfähiger staatlicher Infrastruktur notwendig verbunden ist,²⁶ kann und muss dort verallgemeinert werden, wo ohne intakte und dem Grunde nach leistungsfähige, zugängliche Infrastruktur eine individuelle Grundrechtsgefährdung, eine faktische Grundrechtseinschränkung droht. Funktionierende Infrastrukturen sind eine „Vorbedingung ersten Ranges“²⁷ für die Möglichkeit individueller Freiheit. Die Angewiesenheit des Einzelnen auf eine Infrastruktur der sicheren und allgemein zugänglichen Versorgung hat das Bundesverfassungsgericht für einen weiteren Bereich mit dem Grundrecht auf Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme deutlich gemacht.

„Soweit kein hinreichender Schutz vor Persönlichkeitsgefährdungen besteht, die sich daraus ergeben, dass der Einzelne zu seiner Persönlichkeitsentfaltung auf die Nutzung informationstechnischer Systeme angewiesen ist, trägt das allgemeine Persönlichkeitsrecht dem Schutzbedarf in seiner lückenfüllenden Funktion über seine bisher anerkannten Ausprägungen hinaus dadurch Rechnung, dass es die Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme gewährleistet.“²⁸

Auch das Gemeinwohlziel „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ wurde vom Bundesverfassungsgericht anerkannt, wobei es dabei um eine sichere, umweltgerechte

und bezahlbare Energieversorgung ging.²⁹

Die hier referierten Einzelfälle sind Ausdruck einer allgemeinen grundrechtsdogmatisch unausweichlichen Einsicht: Überall dort, wo die personale Integrität und die Fähigkeit zur freien Entfaltung der Persönlichkeit insbesondere von technischen und wirtschaftlichen Infrastrukturen substanziell abhängt, kann aus den Grundrechten ein Anspruch auf geeignetes staatliches Handeln entstehen, um die Leistungsfähigkeit und Zugänglichkeit solcher Existenz- und Freiheitsvoraussetzungen zu sichern.

3. Konkretisierung der infrastrukturbezogenen Gewährleistungsverantwortung

Der Gesetzgeber verfügt insoweit über keine vollkommen freie Dispositionsbefugnis, das „Ob“ und das „Wie“ von Aufgaben der Daseinsvorsorge zu bestimmen, wenn diese funktionell unentbehrlich für den Schutz der Grundrechte sind. Ohne gesundes Trinkwasser ist der Schutz körperlicher Unversehrtheit im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht möglich. Der Staat muss dieses Trinkwasser nicht selbst zur Verfügung stellen, aber er trägt auch bei privatwirtschaftlicher Erfüllung eine Gewährleistungsverantwortung für einen entsprechenden Ordnungsrahmen. Das gilt auch und sogar verstärkt dort, wo der Staat selbst die Erfüllung übernimmt und gerade an dieser Stelle scheinen sich Defizite zu mehren.

Das wirft die für die Verfassungsrechtsprechung heikle Frage auf, was genau eigentlich Gesetzgeber und Verwaltung schulden, wenn dem Grunde nach eine Infrastrukturverantwortung verfassungsrechtlich bejaht wird. Der Rechtsprechung ist hier im gewaltenteiligen System Zurückhaltung auferlegt, damit sie nicht in die

25 BVerfGE 35, 79 (116).

26 BVerfGE 35, 79 (115).

27 Hinnerk Wißmann, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, VVDStRL 73 (2014), S. 369 (371).

28 BVerfGE 120, 274 (313).

29 BVerfGE 134, 242 (343).

Rolle politischer Gestaltung schlüpft. Die Demokratie lebt von der parlamentarischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Der Bundestag ist das Repräsentationsorgan des deutschen Volkes und erlässt mit seiner Mehrheit Gesetze. Die Verfassung gibt dafür lediglich den Rahmen und begrenzt mit den Grundrechten auch den Gesetzgeber um der Freiheit und der Gleichheit der Bürger willen. Soweit in bestimmten Fällen die Verfassung den Gesetzgeber zum Erlass von Gesetzen verpflichtet, etwa um grundrechtliche Schutzpflichten und Staatsziele, wie das soziale oder ökologische, zu verwirklichen,³⁰ ist damit noch nicht der genaue Inhalt verfassungsrechtlich festgelegt. Auch dort, wo Schutzpflichten den Gesetzgeber treffen, wenn es etwa um Sicherheit oder um Lebens- und Gesundheitsschutz geht, kann erst die deutliche Verfehlung des Rechtsgüterschutzes zu einer Verurteilung führen.³¹ Wie also muss die Infrastruktur beschaffen sein, damit sie im Bereich der Grundrechtsverwirklichung verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt? In seiner Entscheidung zur Bundesnotbremse II hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf coronabedingte Schulschließungen mit dem aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 7 Abs. 1 GG folgenden Grundrecht auf Bildung ausgeführt:

„Nach Art. 7 Abs. 1 GG kommt dem Staat die Aufgabe zu, ein Schulsystem zu schaffen, das allen Kindern und Jugendlichen gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet, um so ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft umfassend zu fördern und zu unterstützen.“³²

Damit werden die Ziele, aber nicht die Mittel und das Ausstattungsniveau skizziert. Aus der Verfassung selbst sind keine konkreten Ansprüche auf bestimmte Schulangebote abzuleiten, weil auch insoweit der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers mit dem Vorbehalt des Möglichen besteht.³³

4. „Erfolg“ als Maßgabe für wahrgenommene Gewährleistungsverantwortung?

Nichts anders gilt für andere Bereich infrastruktureller Leistungen. Die Gesundheitsversorgung zum Beispiel bleibt als Bestandteil der Daseinsvorsorge trotz Leistungserbringung durch (private) Krankenhäuser zwar Aufgabe des Staates. Die Länder sind demnach als Träger der Krankenhausplanung Inhaber der sogenannten „Gewährleistungsverantwortung“.³⁴ Demnach obliegt dem Staat zwar nicht die eigentliche Leistungserbringung (Erfüllungsverantwortung), wohl aber die Sorge für deren Stattfinden und Erfolg. Ziel und Maßstab dieser Letztverantwortung sind dabei die gesicherte Versorgung der Patienten mit stationärer ärztlicher und pflegerischer Versorgung.³⁵

„Die staatliche Letztverantwortung wurzelt im Sozialstaatsprinzip des Art. 20 I GG, in der Schutzpflicht für Leben und Gesundheit nach Art. 2 II 1 GG und findet überdies im staatsaufgabenrechtlichen Gehalt der Kompetenzvorschrift des Art. 74 I Nr. 19a GG eine verfassungsrechtliche Basis. Indem es dort heißt, dass dem Bund die ‚konkurrierende Gesetzgebung‘ für ‚die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze‘ zugewiesen ist, wird nicht nur eine Aussage über die Verteilung der

30 BVerfGE 49, 89 (140 ff.); 53, 30 (57); 56, 54 (78); 121, 317 (356); 157, 30 (110 ff.).

31 Die Rede ist hier vom „Untermaßverbot“, BVerfGE 88, 203 (254). Siehe dazu *Gunnar Folke Schuppert*, Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation, 1980, S.15; *Josef Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit 1983, S. 17 ff.; *Claus-Wilhelm Canaris*, Grundrechte und Privatrecht, AcP 1984, S. 203 ff.; *Klaus Stern*, HStR Bd. IX, § 185 Rn. 92; *Johannes Dietlein*, Das Untermaßverbot. Bestandsaufnahme und Entwicklungschancen einer neuen Rechtsfigur, ZG 1995, S. 131 ff; *Lars Peter Störing*, Das Untermaßverbot in der Diskussion: Untersuchung einer umstrittenen Rechtsfigur, 2009.

32 BVerfGE 159, 355 (382 f.).

33 BVerfGE 159, 355 (384, 386).

34 *Martin Burgi*, NZS 2005, 169 (170).

35 *Martin Burgi*, NZS 2005, 169 (170).

Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern getroffen, sondern auch zum Ausdruck gebracht, dass die wirtschaftliche Sicherung nicht ausschließlich über die Regelung der Krankenhauspflegesätze, sondern eben auch durch Maßnahmen der staatlichen Krankenhauspflege zu bewirken ist.“³⁶

Für die Zukunft von wachsender Bedeutung dürfte dabei die Frage sein, wie das Verhältnis von öffentlicher Infrastrukturverantwortung und dem Vorbehalt des Möglichen im Hinblick auf steigende Forderungen zur Transformation der gesamten Volkswirtschaft im Hinblick auf das Ziel der Klimaneutralität und Nachhaltigkeit bei zunehmenden geopolitischen und wettbewerblichen globalen Herausforderungen zu bestimmen ist. Der Gesetzgeber entscheidet über die Art und Weise der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe³⁷, erfüllt er sie selbst mit eigenen Verwaltungsmitteln bleibt er verwaltungs- und grundrechtlich gebunden, überlässt er sie privaten Wirtschaftsakteuren, so hat er bei der Wahrung des Gemeinwohlzwecks sowohl seiner Gewährleistungsverantwortung zu genügen als auch die Grundrechte der beteiligten Wirtschaftsakteure zu achten.

5. Infrastruktur und marktwirtschaftliche Ordnung

Leistungsfähigkeit und Bezahlbarkeit einer technisch anspruchsvollen Infrastruktur sind im Kern nur mit marktwirtschaftlichen Mitteln oder auch mit öffentlichen Mitteln, dann indes auf der Grundlage einer leistungsfähigen, wettbewerblichen und offenen marktwirtschaftlichen Umgebung, zu erreichen. Das kann – aller politischen Debatten auf einzelnen Feldern zum Trotz – nach den Europäischen Verträgen

als unionsverfassungsrechtlich feststehend angesehen werden. Art. 3 Abs. 3 des Europäischen Unionsvertrages (EUV) bestimmt:

„Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.“

Der EU-Arbeitsweisevertrag schreibt mit Art. 14 AEUV für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse den Mitgliedstaaten vor, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Sieht man diese unionsrechtliche Verpflichtung³⁸ im Zusammenhang mit dem ebenfalls vorgeschriebenen marktwirtschaftlichen Ordnungsmodell, so dürfte der ohnehin mitunter bizarr wirkende deutsche Streit um die vom Grundgesetz vorgeschriebene Wirtschaftsverfassung obsolet sein.³⁹ Wenn indes insgesamt eine marktwirtschaftliche auf Privateigentum und Vertragsfreiheit ruhende Ordnung gewährleistet ist, kann der Staat selbstredend einzelne infrastrukturelle Leistungen mit öffentlichen Verwaltungsmitteln selbst erbringen. Doch gleichgültig, ob eine elementare Infrastruktur öffentlich oder privatwirtschaftlich bereitgestellt wird, kommt man nicht an der Einsicht vorbei, dass diese Infrastruktur für die Bürger erschwinglich und für die Wirtschaft wettbewerbsgerecht im Angebot

36 *Martin Burgi*, NZS 2005, 169 (170).

37 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 10. September 2008 – 1 BvR 1914/02 –, Rn. 20.

38 *Thomas von Danwitz*, Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der europäischen Wettbewerbsordnung, in: *Andreas Krautscheid* (Hg.), *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl – Eine sektorspezifische Betrachtung*, 2009, S. 103 ff.

39 *Josef Isensee*, HStR Bd. IX, 3. Auflage 2011, § 190 Rn. 178 ff.

sein muss.⁴⁰ Gerade in der neuen geopolitischen Konstellation bedeutet das insbesondere eine unions- und verfassungsrechtliche Pflicht, eine wirtschaftspolitische Rahmenordnung zu gewährleisten, die den sicheren Zugang zu Rohstoffen, Ausgangsprodukten oder Energie ausreichend und im Preisniveau ohne krasse Disproportionalitäten zu anderen Weltregionen ermöglicht. Denn würde dieses politisch unmittelbar einleuchtende

Ziel in gravierender Weise tatsächlich verfehlt, so litte die marktwirtschaftliche Ordnung und die Möglichkeit individueller Grundrechtsentfaltung unter massiven Einschränkungen und Behinderungen, die ab einem bestimmten Niveau dann auch als Verfassungsverstoß anzusehen wären.

IV. Vorbehalt des Möglichen in der Matrix des Gebotenen

Der bisherige Befund führt zu bestimmten Konsequenzen. Sollte eine öffentliche Versorgungsleistung nicht mehr sicher und nicht mehr allgemein zugänglich erbracht werden (können), müsste ein Verfassungsverstoß festgestellt werden, wenn dadurch gravierende individuelle Grundrechtsverletzungen drohen. Die Sicherheit etwa der Elektrizitätsversorgung⁴¹ oder die Funktionalität oder Integrität informationstechnischer Systeme⁴² haben einen derart substanziellen Grundrechtsbezug, dass aus der Schutzpflichtdimension von Freiheitsrechten, ein mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiger Leistungsanspruch zumindest dem Grunde nach geltend gemacht werden kann.

Gleicht man dieses Ergebnis mit anderen Verfassungspflichten gerade auch des parlamentarischen Gesetzgebers ab, so rückt rasch die Komplexität politischer Abwägungsentscheidungen in den Vordergrund und damit auch der tiefere Beweggrund für eine gebotene richterliche Zurückhaltung. Wenn das Bundesverfassungsgericht mit dem Klimaschutzbeschluss die Minderung der CO₂-Emissionen als Verfassungsgebot formuliert⁴³ und mit der intertemporalen Perspektive für zusätzlichen aktuellen Handlungsdruck sorgt, so

kann das in eine verfassungsrechtlich relevante Spannungslage geraten zum Gebot der Gewährleistung leistungsfähiger, umweltgerechter und sozial zugänglicher (bezahlbarer) Infrastrukturen etwa für Wohnen und Heizen oder für Mobilitätsbedürfnisse.

Gerade die mit dem Überfall auf die Ukraine und der Gewaltdrohung gegenüber Taiwan als Zäsur weithin sichtbare Veränderung der geopolitischen Situation macht deutlich, dass auch die Verfassungsinterpretation nicht darum herumkommt, sich aus punktuellen Perspektiven zu lösen und sicherheitspolitische, klimapolitische, soziale, versorgungszentrierte und wettbewerbliche Gesichtspunkte als prinzipiell gleichrangig im System der grundrechtlichen Werteordnung anzuerkennen und Infrastrukturbelange deutlich stärker als Voraussetzung für die Möglichkeit und Funktionsfähigkeit einer freiheitlichen Gesellschaft zu gewichten. Die Zeitenwende wird viele Gesichter haben und viele Diskussionen neu entbrennen lassen. Die bislang so beruhigende Sicherheit, dass Deutschland ein Land leistungsfähiger Infrastrukturen ist, dürfte noch nicht vollends der Vergangenheit angehören. Aber Risse im Fundament sind sichtbar und neue Herausforderungen

40 „Die Arbeits- und Verantwortungsteilung läuft darauf hinaus, dass den privaten Unternehmen die Erfüllungsverantwortung für die Energieversorgung übertragen wird während die öffentliche Gewalt, also insbesondere die mitgliedstaatlichen Verwaltungen und die Gemeinschaftsorgane innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für Rahmenbedingungen zu sorgen haben, unter denen einerseits die Energieversorgungsunternehmen wirtschaftlich arbeiten können, andererseits aber auch die Versorgung mit Energie zu für den Verbraucher nach Möglichkeit günstigen, zumindest aber akzeptablen Bedingungen erfolgt.“ *Christian Walter*, Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung auf globalen Energiemärkten – brauchen wir eine „Rohstoffbeschaffungsverantwortung“?, in: Leible/Lipert/Walter (HG.), Die Sicherung der Energieversorgung auf globalisierten Märkten, 2007, S. 47 (59).

41 BVerfGE 91, 186 (203).

42 BVerfGE 120, 274 (313).

43 BVerfGE 157, 30 (148).

zwingen zu mehr Tempo und mehr politischer Kohärenz. Diese politische Kohärenz wird nicht in Gerichtssälen oder im medialen Raum, sondern nur in Parlamenten und mit einer leistungsfähigen Verwaltung zu gewinnen

sein. Dennoch wird die Verfassungspflicht einer staatlichen Infrastrukturverantwortung auch juristisch in Zukunft eine größere Rolle spielen.

Literaturverzeichnis

- Aaken, Anne van, Investment Law in the Twenty-First Century. Things Will Have to Change in Order to Remain the Same, *Journal of International Economic Law* 26 (2023), S. 166-176.
- Burgi, Martin, Konkurrentenschutz in der Krankenhausplanung, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 14 (2005), S. 169-176.
- Canaris, Claus-Wilhelm, Grundrechte und Privatrecht, *Archiv für civilistische Praxis* 184 (1984), S. 201-246.
- Danwitz, Thomas von, Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der europäischen Wettbewerbsordnung, in: Krautscheid, Andreas (Hrsg.), *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl – Eine sektorspezifische Betrachtung*, Wiesbaden 2009, S. 103-130.
- Dietlein, Johannes, Das Untermaßverbot. Bestandsaufnahme und Entwicklungschancen einer neuen Rechtsfigur, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 10 (1995), S. 131-141.
- Dörr, Oliver, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 73 (2014), S. 323-367.
- Forsthoff, Ernst, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959.
- ders. *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart 1938.
- Holoubek, Michael, Plattformregulierung aus grundrechtlicher Perspektive, in: Grabenwarter, Christoph/Holoubek, Michael/Leitl-Staudinger, Barbara (Hrsg.), *Regulierung von Kommunikationsplattformen. Aktuelle Fragen der Umsetzung*, Wien 2022, S. 52-69.
- Hufen, Friedhelm, *Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft?*, Berlin 2006.
- Isensee, Josef, *Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Berlin 1983.
- Isensee, Josef, § 190 Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band IX, 3. Aufl., Heidelberg 2011, S. 265-410.
- Jochimsen, Reimut, *Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*, Tübingen 1966.
- Kirchhof, Ferdinand, Aufgabenwandel ändert Strukturen, *Archiv des öffentlichen Rechts* 148 (2023), S. 65-78.
- Kolawole, Bashir Olayinka, Government Expenditure and Infrastructure Development in Nigeria, *Journal of Economic Studies*, Vol. 17 (2020), S. 122-133.
- Krieger, Tim, Uniper-Rettung überzeugt nicht, *Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaft* 102 (2022), S. 577.
- Leisner, Walter Georg, *Daseinsvorsorge: Begriff, Bedeutung, Grenzen, Wirtschaft und Verwaltung* 57 (2011), S. 55-80.

Schuppert, Gunnar Folke, Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation, Königstein 1980.

Stern, Klaus, § 185 Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 3. Aufl., Heidelberg 2011, S. 57-119.

Störring, Lars Peter, Das Untermaßverbot in der Diskussion. Untersuchung einer umstrittenen Rechtsfigur, Berlin 2009.

Walter, Christian, Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung auf globalen Energiemärkten – brauchen wir eine „Rohstoffbeschaffungsverantwortung“?, in: Leible, Stefan/Lippert, Michael/Walter, Christian (Hrsg.), Die Sicherung der Energieversorgung auf globalisierten Märkten, Tübingen 2007, S. 47-66.

Windthorst, Kay, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, Berlin 2000.

Wischmeyer, Thomas, Informationssicherheit, Tübingen 2023.

Wißmann, Hinnerk, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 73 (2014), S. 369-421.

Versorgungssicherheit: Lieferketten, Preise und Wohlstand in Deutschland und der EU

von Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.

I. Einleitung: Rückkehr in die Mangelwirtschaft?

Die Coronakrise und der Ukrainekrieg machen sehr deutlich, dass Deutschland, ganz Europa und viele andere Volkswirtschaften in hohem Ausmaß von ausländischen Zulieferern abhängig sind. Das ist zu beobachten bei ausländischen Rohstoffen wie Gas, bei industriellen Vorprodukten wie Chips und bei Finalgütern wie medizinischen Masken. In allen genannten Fällen traf überraschend hohe Nachfrage mit dem plötzlichen Ausfall eines wichtigen Lieferlandes oder lokal begrenzten Produktionskapazitäten zusammen. Knappheiten in Deutschland führen zu Produktionsunterbrechungen, Verzögerungen bei Lieferungen und Fertigstellungen von Produkten. So begannen in der Covid-19 Krise die monatlichen Statistiken zur Industrieproduktion und zu den Auftragseingängen dramatisch auseinanderzuklaffen. Dazu kommt zunehmender wirtschaftspolitischer Opportunismus in vielen Ländern, der das Vertrauen in die Verlässlichkeit ausländischer Lieferanten in Krisensituationen erschüttert. Die Spannungen in den Lieferketten bedeuten aber nicht nur physischen Mangel bei wichtigen Inputs, sondern, als marktwirtschaftliches Resultat der Knappheit wichtiger Güter, auch drastische Preisanstiege.

Der Preis von Rohöl der Sorte Brent war in der Coronakrise (April 2020) auf bis zu 18 Dollar pro Fass gesunken; in kurzer Zeit kam es aufgrund einer schnellen Erholung und der Verwerfungen durch den Ukrainekrieg zu einer Versiebenfachung des Preises auf 130 Dollar pro Fass. Der Weltmarktindex für Gas stieg von einem Tiefpunkt bei 33 Zählern im April 2020 auf 330 im Dezember 2021 und nach Ausbruch des Krieges bis auf 540 im Sommer 2022. Industrierohstoffe verteuerten

sich im Durchschnitt von einem Indexwert von 71 im April 2020 auf mehr als 140 zwei Jahre später.

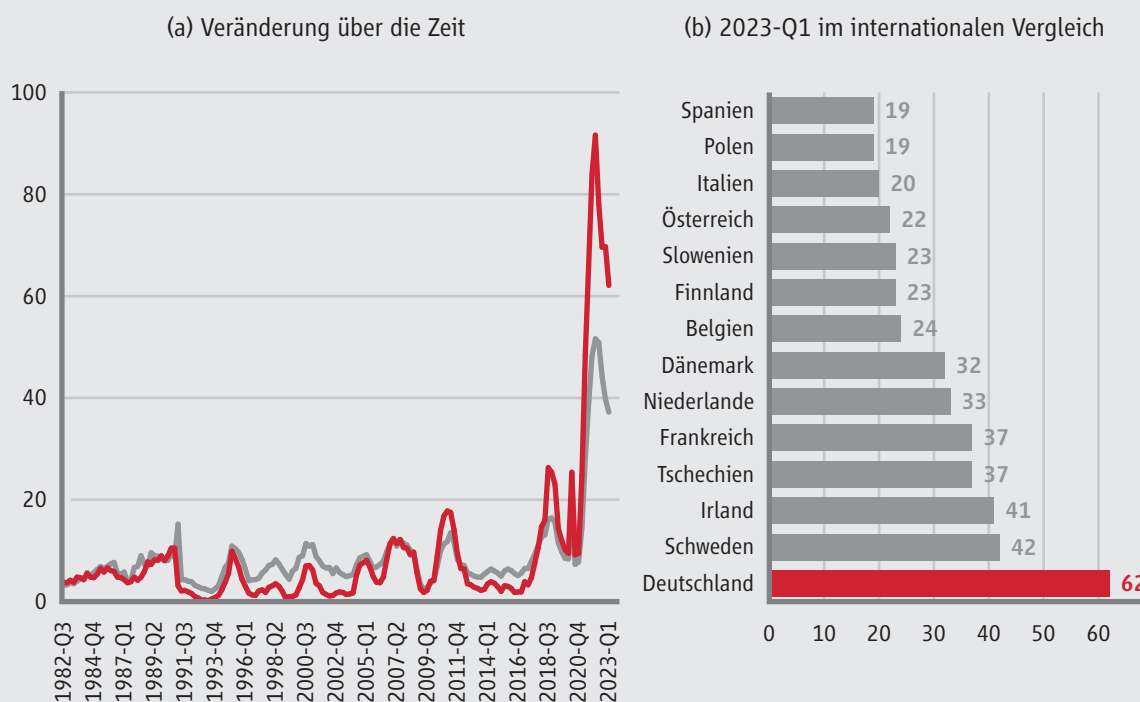
Lieferkettenprobleme belasten deutsche Industrieunternehmen oft stärker als Firmen in anderen Ländern und Branchen. Das zeigt sich sehr konkret in den Ergebnissen der Konjunkturbefragung der EU-Kommission:¹ In den letzten Jahren berichteten die Industrieunternehmen in kaum einem anderen Land von größeren Schwierigkeiten, Materialien und Vorprodukte zu beschaffen als in Deutschland. Eine Malaise, die sich schon 2017 zu manifestieren begann, siehe Abbildung 1. Seit Anfang 2022 gehen die Meldungen zurück, aber der Anteil der Unternehmen, die Lieferkettenprobleme als größtes Produktionshemmnis nennen, ist im ersten Quartal des Jahres 2023 immer noch hoch, und in Deutschland mit 62 Prozent sehr viel höher als im nächsten betroffenen Land, Schweden, oder im EU-Durchschnitt. Das ist ein besorgniserregender Befund, der dringend näher empirisch untersucht werden müsste. Klar ist, dass die deutsche Industrie (ähnlich wie jene in Schweden, Frankreich oder den Niederlanden) auf die Herstellung sehr komplexer Güter spezialisiert ist. Je komplexer die Erzeugnisse sind, umso anfälliger ist die Produktion, weil sehr viele, sehr spezialisierte Vorprodukte nötig sind, die sämtlich in hinreichender Menge für die Endfertigung zur Verfügung stehen müssen. Die Wahrscheinlichkeit von Produktionsunterbrechungen ist daher höher (Costinot et al., 2013). So zeigen die Daten, dass ein höherer Anteil der Kfz-Produktion im Output der Industrie positiv mit größeren durchschnittlichen Lieferschwierigkeiten korreliert. Es könnte aber auch sein, dass, ungeachtet der Zusammensetzung der

1 In Deutschland wird diese Befragung monatlich vom ifo Institut durchgeführt; vierteljährlich werden Industrieunternehmen gefragt, welche Faktoren die Produktion hemmen.

Industrieproduktion, Deutschland von Lieferkettenproblemen besonders betroffen ist. Entweder weil die Unternehmen stärker als anderswo auf eine zu kleine Anzahl von Lieferanten gesetzt haben und so besonders verletzlich sind, oder weil deutsche Firmen in besonderem Ausmaß von politisch gewollten Verknappungen betroffen sind, weil Regierungen anderer Länder

effektiveres Lobbying für Versorgungssicherheit betreiben. Was genau die Gründe sein mögen, Familienunternehmen dürften besonders betroffen sein, weil gerade unter ihnen die Herstellung komplexer Industriegüter besonders stark vertreten ist. Umgekehrt gilt, dass Familienunternehmen auch stärker von einem Abbau der Lieferschwierigkeiten profitieren sollten.

Abbildung 1: Anteil (%) von Industrieunternehmen, die Materialmangel als Produktionshindernis nennen



Quelle: Eurostat, eigene Darstellung. Laut Eurostat ist der Anteil der durch Materialengpässe gehemmten Unternehmen in keinem der anderen 26 EU-Staaten sowie den Westbalkanstaaten und der Schweiz höher. 2023-Q1 bezeichnet das erste Quartal des Jahres 2023.

Die Knappheit von Materialien belastet seit 2017 die Industrie am deutschen Standort in erheblichem Ausmaß. Sie dürfte einen signifikanten Anteil an ihrer Schwäche haben. Diese zeigt sich beispielsweise in einem Rückgang der (physischen) Industrieproduktion von Mitte 2017 bis Dezember 2022 um etwa 10 Prozent; auch die (preisbereinigte) Bruttowertschöpfung ist vom 1. Quartal 2018 bis zum 3. Quartal 2022 um fast 6 Prozent zurückgegangen. Die Tatsache, dass sie auch in anderen Standorten aktiv sind, hat viele Industriebetriebe von einer Schrumpfung bewahrt, aber der

deutsche Standort scheint eindeutig Schwierigkeiten zu haben.

In diesem Zusammenhang stellen sich verschiedene Fragen. Erstens, welche makroökonomischen Konsequenzen sind den Schwierigkeiten in den Lieferketten zuzuschreiben? Zweitens, in welchen Industrien und gegenüber welchen Ländern ist die Abhängigkeit am größten und wie könnten sich die Risiken im Zeitablauf verändern? Drittens, wie sollten sich Unternehmen und Wirtschaftspolitik aufstellen, um zukünftige

Lieferkettenkrisen zu vermeiden? Viertens stellt sich schließlich die Frage, ob die in Diskussion befindliche

europäische Lieferkettenrichtlinie den unter drittens entwickelten Ansprüchen gerecht wird.

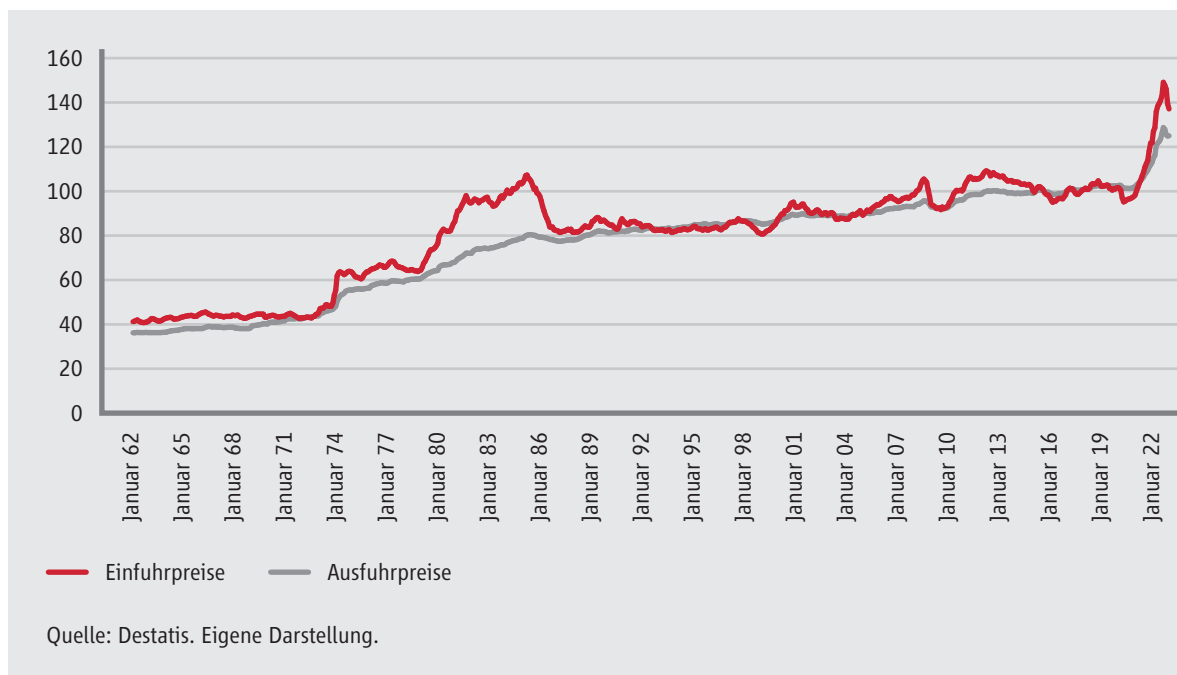
II. Makroökonomische Konsequenzen von Spannungen in Lieferketten

1. Wohlstandstransfer ins Ausland

Die öffentliche Debatte fokussiert typischerweise auf das physische Vorhandensein ausreichender Materialien oder Vorprodukte für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen und für die Versorgung der Bevölkerung. In einer Marktwirtschaft führen Angebotsschocks, etwa weil Fabriken oder Hafenanlagen geschlossen werden, oder politische Maßnahmen wie Sanktionen zu Lieferausfällen führen, zu steigenden Preisen, wenn

nicht gleichzeitig die Nachfrage einbricht. Und dies ist seit April 2020 auch das entscheidende Merkmal der wirtschaftlichen Entwicklung: Hohe und volatile Preise für viele Rohstoffe und Vorprodukte. Deutschland ist ein rohstoffarmes Land, das auf Importe von Energieträgern, seltenen Erden, kritischen Hightech-Metallen, und viele andere Materialien angewiesen ist. Ein starker Anstieg der Importpreise bedeutet einen Wohlstandstransfer ins Ausland, der die im Inland verfügbaren Einkommen und ihre Kaufkraft schmälert.

Abbildung 2: Import- und Exportpreise Deutschlands im Zeitablauf (2015=100)



Blickt man in die Vergangenheit, so fällt auf, dass die Importpreise deutlich volatiler sind als die Exportpreise; siehe Abbildung 2. Das hat mit der Zusammensetzung der Warenkörbe zu tun, um deren Durchschnittspreise es geht. Deutschland exportiert industrielle Erzeugnisse, sehr häufig Finalgüter, deren Preise stark von Arbeits- und Kapitalkosten getrieben werden, und die daher nur leicht schwanken. Die Importe sind sehr

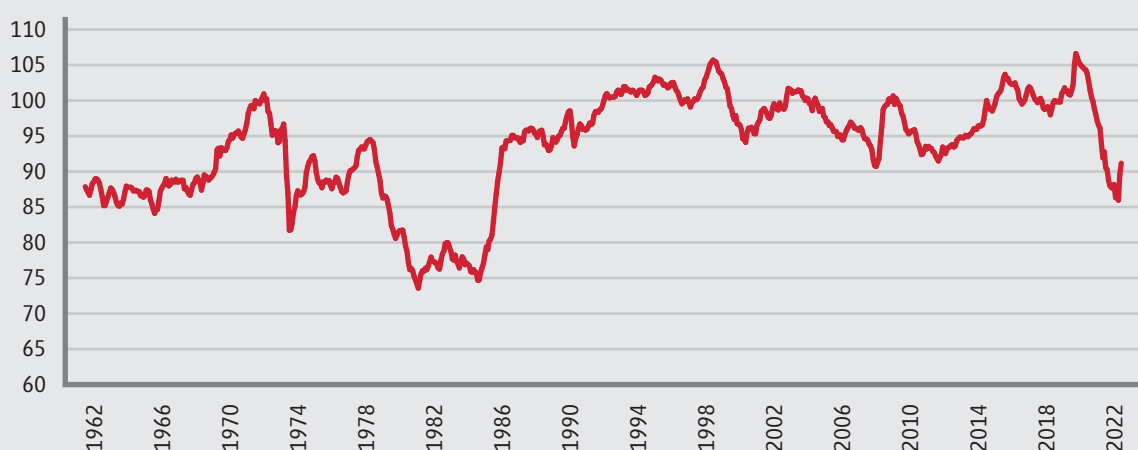
viel stärker rohstofflastig und die Rohstoffpreise weisen eine hohe Volatilität im Zeitablauf auf. Besonders auffällig stieg der Importpreisindex in der Zeit der Erdölpreisschocks in den Jahren 1974 und 1979. Die Ausfuhrpreise konnten zwar ebenfalls gesteigert werden, aber im März des Jahres 1985 lagen die Importpreise um 130 Prozent über dem Niveau des Frühjahr 1973, die Exportpreise nur um 80 Prozent darüber.

Auch vor und nach der Weltwirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09 entwickelten sich die Importpreise dynamischer als die Exportpreise. Während der Corona-Krise brachen die Importpreise ein, explodierten aber geradezu, nachdem sie im April 2020 einen Tiefpunkt erreicht hatten. In kurzer Zeit stiegen sie um knapp 60 Prozent an, mehr als doppelt so stark als die Exportpreise. Dabei fiel vor allem der Anstieg der Rohstoffpreise dramatisch aus: Von April 2020 bis August 2022 nahm der durchschnittliche Importpreis für Rohstoffe um 533 Prozent zu, von Halbwaren (vorbearbeitete Rohstoffe) um 130 Prozent, von Vorerzeugnissen um 53 Prozent und von Endprodukten lediglich um 12 Prozent. Dabei spielten nicht nur Knappheiten auf den Produktmärkten eine große Rolle; auch die Abwertung des Euro drückte die Importpreise nach oben: Bis Ende 2020 legte der Euro auf 1,20 Dollar zu, fiel aber bis in den August 2022 auf 1,00 (und dann kurzfristig sogar auf bis zu 0,95) Dollar.

Wenn die Exportpreise stärker steigen als die Importpreise, sprechen Volkswirte von einer Verbesserung der so genannten Terms-of-Trade (der realen Austauschverhältnisse, T-o-T); steigen die Importpreise stärker, dann

ist die Rede von einer Terms-of-Trade-Verschlechterung. Die deutsche Volkswirtschaft hat von April 2020 bis August 2022 die schnellste und stärkste T-o-T-Verschlechterung seit dem letzten großen Erdölpreisschock Ende der 1970er-Jahre erlebt; siehe Abbildung 3. Dabei wird die Dynamik vor allem bei industriellen Vorprodukten vermutlich noch unterschätzt, weil die monatelange gänzliche Nichtverfügbarkeit von Produkten in der Berechnung der Preisindizes unberücksichtigt bleibt. Mitte der 1980er Jahre setzte eine lange andauernde Verbesserung der T-o-T ein, die bis um die Jahrtausendwende andauerte; danach folgte ein gutes Jahrzehnt tendenziell fallender T-o-T, das danach wieder von einem steigenden Austauschverhältnis abgelöst wurde. Seit 2020 fällt dieses wieder. Weil die deutschen Importpreise stark von Rohstoffen getrieben werden und die Exportpreise verhältnismäßig wenig Volatilität aufweisen, spiegelt dieses Auf und Ab den Rohstoffzyklus wider, der wiederum von an- und abschwellenden Investitionen in die Rohstoffextraktion getrieben wird. Dazu kommen Schocks wie Missernten, Kriege oder, wie man in den letzten Jahren lernen musste, Pandemien.

Abbildung 3: Terms-of-Trade Deutschlands im Zeitablauf (2015=100), Jan. 1962 bis Dez. 2022



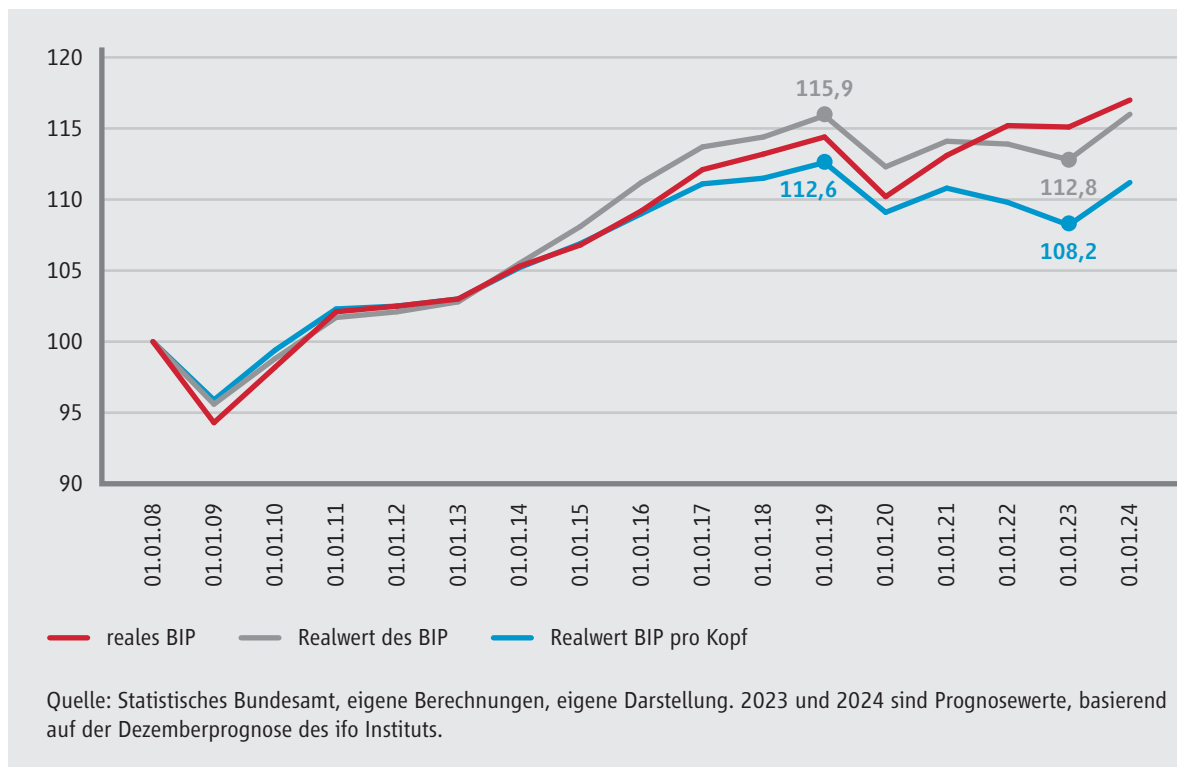
Quelle: Destatis. Eigene Darstellung.

2. Makroökonomische Folge: schrumpfender Realwert des BIP

Zeiten sich verschlechternder T-o-T sind wirtschaftlich schwierige Zeiten, denn das Inland muss für seinen Importbedarf mehr heimische Produktion einsetzen als zuvor. Der Außenbeitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sinkt. Außerdem kommt es zu importierter Inflation. Die Preise der im Inland verbrauchten Güter – für privaten und staatlichen Konsum und für Investitionen – steigen stärker als die im Inland produzierten Güter. Weil die Preisbereinigung des BIP im Standardfall

mit dem Preisindex der im Inland hergestellten Güter und Dienstleistungen arbeitet, nicht aber mit dem sogenannten Preisindex der inländischen Verwendung, stellt das üblicherweise ausgewiesene reale BIP die Verschlechterung der T-o-T nicht hinreichend dar. Daher kennt man in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung das Konzept des sogenannten Realwertes des BIP, für das zur Preisbereinigung der Index der inländischen Verwendung verwendet wird. Dieses Konzept misst den im Inland zur Verfügung stehenden Wohlstand besser als das reale BIP.²

Abbildung 4: Reales BIP, Realwert des BIP und Realwert des BIP pro Kopf (Indizes, 2008=100)



Häufig macht es keinen großen Unterschied, welches Konzept eingesetzt wird. Wenn die T-o-T besser werden, dann steigt der Realwert schneller als das reale BIP; das war für Deutschland zwischen 2014 und 2019 der Fall. Danach aber kehrt die Verschlechterung der T-o-T durch die massive Verteuerung importierter Rohstoffe

und Waren die Dynamik um, und der Realwert des BIP wächst langsamer als das reale BIP. Die Prognose des ifo Instituts vom Dezember 2022 zeigt ein Absinken des Realwerts von einem Indexwert 115,9 im Jahr 2019 (vor Corona- und Teuerungskrise) auf einen Wert von 112,8 im Jahr 2023, bevor sich dieser im Jahr 2024 wieder

2 Siehe dazu die genaueren Erläuterungen und Berechnungen in Nierhaus und Wollmershäuser (2022) oder ONS (2022). Die schlechten Eigenschaften des realen BIP als Maßzahl bei Terms-of-Trade-Verschlechterungen fiel im Nachgang zu den Ölpreisschocks der 1970er Jahre erstmals auf; siehe dazu etwa Breuss (1983).

verbessern sollte. Das reale BIP (Standardmethode) weist deutlich bessere Zahlen aus. Korrigiert man noch zusätzlich den Realwert des BIP mit der gestiegenen Bevölkerungszahl, dann ist das Absinken noch deutlicher erkennbar.

aus dem Ausland für den deutschen Wohlstand von maßgeblicher Bedeutung ist. Es geht also nicht nur darum, den Industriestandort attraktiv zu halten, sondern es geht um die Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Wohlstands.

Die Überlegungen machen klar, dass der preisgünstige und verlässliche Bezug von Rohstoffen und Vorprodukten

III. Wo liegen die wahren strategischen Abhängigkeiten der deutschen Volkswirtschaft?

1. Was knapp ist, ist kontextabhängig

In der Pandemie wurde beklagt, dass Deutschland nicht über hinreichende Mengen von medizinischen Masken verfügte, als der Mangel behoben war, war die Rede von Knappheiten bei Reagenzien und Glasphiolen zur Herstellung von Test- oder Impfmitteln. Mittlerweile sind diese konkreten Probleme in den Hintergrund getreten und die Öffentlichkeit sorgt sich um die Verfügbarkeit von Medikamenten. Rund um die Einführung von batterieelektrischen Fahrzeugen sind Abhängigkeiten bei elektronischen Inputs wie Chips deutlich geworden. Der Mangel an Elektronikbauteilen hat den Output der deutschen Kraftfahrzeugindustrie massiv beeinträchtigt; ähnliches war in den Jahren 2021 und 2022 über die Elektronikbranche zu sagen. Hier hat sich aber der Chipmangel deutlich zurückgebildet und es gibt bereits Warnungen vor einem Überangebot – all das, bevor der Chips-Act der EU mit seinen milliarden schweren Subventionen überhaupt Wirkung zeitigen konnte.³

Aber auch bei seltenen Metallen, die für die Herstellung von Batterien sowie für Windräder wichtig sind. Auch hier ändert sich der Fokus laufend, wenn neue Lagerstätten gefunden oder erschlossen werden,⁴ wenn durch Innovationen Substitute möglich oder Einsparungen erzielbar werden. Gerade im Bereich von Metallen

sind Boom- und Bustzyklen eher die Regel als die Ausnahme. Hohe Preisvolatilität ist die Folge. Durch die immer stärker integrierte Weltwirtschaft und eine hohe Gleichzeitigkeit industrie- und wirtschaftspolitischer Prioritäten und deren schlechter Vorhersehbarkeit sind diese Schwankungen größer geworden. Es existiert die Gefahr, dass hektische politische Maßnahmen zur Eindämmung dieser Schwankungen kontraproduktiv sind, weil die Steigerung des Angebotes typischerweise Zeit erfordert und daher oft erst schlagend wird, wenn die Knappheiten bereits abnehmen. Unüberlegte, an kurzfristigen Bedarfen orientierte Maßnahmen laufen außerdem Gefahr, dass sie zukünftige Knappheiten nicht im Blick haben. Damit befeuert eine schlecht gestaltete staatliche Rohstoffpolitik die Preisvolatilität lediglich. Dazu kommt, dass Rohstoffpolitik, die nicht an ordnungspolitischen Prinzipien ausgerichtet ist, zu einem Einfallstor für Partikularinteressen wird. Daher ist es von großer Bedeutung, ein klares empirisches Bild über gefährliche volkswirtschaftliche Abhängigkeiten zu haben.

2. Abhängigkeiten nicht nur bei Gütern und nicht nur gegenüber China

Es ist überraschend schwierig, gefährliche Abhängigkeiten detailliert zu identifizieren, denn dafür fehlen

³ Siehe beispielsweise die Berichte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 9.1.2023 („Autohersteller leiden weiter unter Chipmangel“) und in der Neuen Zürcher Zeitung am 10.9.2022 („Nach dem Chip-Mangel kommt das Überangebot“).

⁴ So berichtet das britische Wochenmagazin The Economist am 16.2.2023, dass das Metall Kobalt plötzlich im Überfluss vorhanden („suddenly superabundant“) sei.

in der Regel die erforderlichen Daten. Aber einige Beobachtungen lassen sich auf Basis der Studie von Felbermayr und Krebs (2023) für die Stiftung Familienunternehmen dennoch machen.⁵ Zum einen ist zentral, alle wirtschaftlichen Interdependenzen in den Blick zu nehmen und nicht nur auf physisch gut sichtbare Güter – zum Beispiel Stahl und Aluminium, Batterien, Chips, pharmazeutische Produkte – abzustellen. Auch bei verschiedenen Dienstleistungen – von Betriebssystemen bis hin zu Finanzdienstleistungen – können hohe Abhängigkeiten existieren, die für die Industrieproduktion in Deutschland von zentraler Bedeutung sind. Außerdem sollte man nicht nur auf den internationalen Handel blicken, sondern auch die Aktivitäten von ausländischen Unternehmen im Inland und von heimischen Unternehmen im Ausland betrachten. Und schließlich sind Abhängigkeiten auch im Bereich immaterieller Wirtschaftsgüter, etwa bei der Nutzung ausländischer Patente, zu finden.

Deutschland ist Teil des hochintegrierten EU-Binnenmarktes. Deutsche Wertschöpfung findet sich in Exporten anderer EU-Länder und Importe aus den Nachbarländern stecken in deutschen Exporten nach Übersee. In welchem EU-Land Importe oder Exporte aus Extra-EU-Ländern erfolgen, ist daher weitgehend irrelevant. Deutschland ist Teil der EU-Zollunion und verfügt über keine eigenständige Handelspolitik. Daher sollten Abhängigkeiten auf EU-Ebene untersucht werden, nicht auf einzelstaatlicher Ebene – es sei denn, man unterstellt den Zusammenbruch der EU selbst. Wirtschaftlich wäre das für alle EU-Länder der größtmögliche Schadensfall (Felbermayr et al., 2022a).

Sucht man nach den strategisch wichtigsten Wirtschaftspartnern, so wird man in der Zahlungsbilanz eher fündig als in den Handelsdaten, die nur den Güterhandel abbilden. Für die EU 27 sind nach wie vor die USA der wichtigste wirtschaftliche Partner, vor dem Vereinigten Königreich. China kommt erst an dritter Stelle, relativ dicht gefolgt von der – an der Bevölkerung

gemessen 160-mal kleineren – Schweiz. Betrachtet man nur den Güterhandel, dann dominiert China. Dieses hat allerdings im Bereich des Dienstleistungshandels und der Primäreinkommen (Erträge von Auslandsinvestitionen) nur eine sehr geringe Bedeutung. Sowohl im Handel mit den USA als auch mit dem Vereinigten Königreich dominieren importseitig Dienstleistungen; auch im Handel mit Offshore-Finanzzentren, die wirtschaftlich häufig den angelsächsischen Ländern zuzurechnen sind, überwiegen Dienstleistungen. Exportseitig sind Güter für alle Handelspartner der EU wichtiger, in vielen Ländern übersteigen die Einnahmen aus Dienstleistungsexporten und Auslandsinvestitionen allerdings die Einnahmen aus Güterexporten. Eine einseitige Fokussierung auf den Güterhandel ist daher fehl am Platz.

Die umfassendere Betrachtung auf Basis der Zahlungsbilanz macht ebenfalls klar, dass die Handelsbeziehungen der EU deutlich gleichgewichtiger sind, als oft unterstellt wird. Zwar übersteigt der Wert der Güterexporte in die USA jene der Importe aus den USA um das Doppelte, bei den Dienstleistungen verhält es sich allerdings umgekehrt (Braml & Felbermayr, 2023). Das Defizit der EU im Güterhandel mit China macht 1,1 Prozent des EU-BIP aus; die Überschüsse im Dienstleistungshandel und bei den Primäreinkommen reduzieren den Fehlbetrag um ein Drittel von 158 auf 107 Milliarden Euro. Die Gleichgewichtigkeit bilateraler Wirtschaftsbeziehungen ist aus geoökonomischer Perspektive hoch relevant. Droht die EU etwa von den USA beim Export von Gütern handelspolitisch behindert zu werden, kann sie bei Dienstleistungsimporten gegebenenfalls dagegenhalten. Obwohl Umsätze keinen Maßstab für Wohlfahrtsgewinne durch Handel – oder für Verluste bei einem Wegbrechen bilateraler Transaktionen – darstellen, zeigen Studien, dass die Wohlfahrtseffekte der wirtschaftlichen Integration ungefähr proportional zu umfassend definierten Zahlungsbilanzpositionen sind (Felbermayr und Krebs, 2023).

5 Siehe auch die Überlegungen in Felbermayr (2023), denen die folgenden Textpassagen folgen.

3. Abhängigkeiten in der Zollstatistik

Mit einem Blick auf die Handelsstatistik lassen sich Abhängigkeiten auf Produktebene identifizieren. Im Jahr 2019 importierte die EU insgesamt 10.280 verschiedene in der Zollstatistik erfasste Güter im Wert von 1.935 Milliarden Euro von außerhalb des Zollgebietes. 227 dieser Produkte kamen dabei aus einem einzigen Land. In 193 Fällen war der Importwert geringer als 50.000 Euro. Unter den Gütern sind viele spezialisierte Lebensmittel, die definitionsgemäß nur aus einem einzigen Land stammen können, etwa Tequila aus Mexiko oder Sake aus Japan.

779 Produkte mit einem Importwert von 3,5 Milliarden Euro kamen aus höchstens drei unterschiedlichen Lieferländern. Sie machten 0,2 Prozent des gesamten Importwerts aus. Die Handelsstatistik enthüllt daher keine hohe Abhängigkeit von einzelnen Importländern. Dennoch fallen wichtige Industrierohstoffe wie etwa Blei, Thallium, Barium, Beryllium, Lithium oder Platin in die Gruppe. Uranerz (Importwert von 74 Mio. Euro) kam 2019 gerade einmal aus zwei Lieferländern, darunter Russland. Spezielle, für die pharmazeutische Industrie wichtige Substanzen wie etwa Anthraquinon oder Fenproporex kamen aus höchstens drei Ländern, ebenso wie hoch spezialisierte Güter (z. B. Telekommunikationssatelliten, Kühlschiffe oder Schwimmbagger). Betrachtet man ein Maß für den Konzentrationsgrad der europäischen Importe (Herfindahl-Index), so zeigt sich, dass dieses Maß in den letzten 15 Jahren im Gegensatz zu den USA nicht angewachsen ist. China hingegen konnte seine Importquellen deutlich diversifizieren.

4. Abhängigkeiten in Liefernetzwerken

Handelsdaten sind für die Beurteilung von Abhängigkeiten allerdings allein nicht ausreichend. Für eine belastbare Analyse wäre es erforderlich, die Produktionsmengen der einzelnen Länder zu kennen, und zwar auf Produktebene. Hier ist die Datenlage wesentlich schlechter als in der Handelsstatistik. Um zu wissen, welchen volkswirtschaftlichen Schaden eine deutliche

Verteuerung oder Rationierung von Importgütern hervorrufen würde, müsste auch die Verwendung der Güter im Inland und die davon abhängige Wertschöpfung bekannt sein. Im Idealfall stünden dafür Daten auf Unternehmensebene zur Verfügung, die die Input-Output-Verknüpfungen der Unternehmen darstellen. Davon ist die amtliche Statistik weit entfernt. Die aktuellen harmonisierten Input-Output-Tabellen der OECD etwa enthalten Information über 45 breit definierte Sektoren. Selbst auf Basis detaillierterer Daten wären belastbare Aussagen darüber, welche Importgüter oder Dienstleistungen essenziell sind, schwierig, weil die Ersetzbarkeit (Substituierbarkeit) der Importe durch Alternativen nur grob geschätzt werden kann und die Substitution in der kurzen Frist deutlich schwieriger erscheint als in der langen. Weiters sind die Knotenpunkte in Input-Output-Netzwerken auf Unternehmensebene endogen und veränderlich. Eine saubere Identifikation strategischer Güter auf objektiver Datenbasis ist also kaum möglich. Es besteht daher die Gefahr, dass auf Basis interessengetriebener Einschätzungen Listen von schützenswerten Industrien oder Gütern erstellt werden, für die der Staat die heimische Produktion subventioniert, Übernahmen heimischer Unternehmen im Inland verbietet oder andere protektionistische Maßnahmen ergreift.

Trotz dieser methodischen Einschränkungen, werden in den nächsten Absätzen die zentralen Ergebnisse einer quantitativen Studie von Felbermayr und Krebs (2023) dargestellt. Diese macht klar, dass ein Decoupling des EU-Binnenmarktes – aus welchem Grund auch immer – von wichtigen Wirtschaftspartnern teuer wäre. Verlöre die deutsche Wirtschaft etwa den Zugang zu Rohstoffen sowie Vor- und Zwischenprodukten aus den USA, würde das deutsche reale Durchschnittseinkommen (reales BIP) kurzfristig um circa 3 Prozent absinken. Eine Entkoppelung vom Vereinigten Königreich würde ähnlich wie von China das reale BIP um 2 Prozent reduzieren, von der Schweiz oder Russland um circa 1,5 Prozent. Die Entkoppelung von anderen Ländern wie Japan, Norwegen, Singapur oder Indien würde zwischen 0,5 und 1,0 Prozent des realen BIP kosten. In der langen Frist sind die Effekte ein Viertel bis ein Drittel so

groß wie in der kurzen Frist. Dabei sind, vor allem im Handel mit den USA und dem Vereinigten Königreich, spezialisierte Dienstleistungen – von Software bis zu Finanzen – wichtiger (und schwerer substituierbar) als Industriewaren oder Rohstoffe.

Je nachdem, wie ausgeglichen das bilaterale Verhältnis ist, überwiegen entweder die Effekte einer importseitigen oder einer exportseitigen Entkoppelung vom jeweiligen Handelspartner. So kostet die importseitige Entkoppelung von den USA kurzfristig Wertschöpfung in Höhe von 16 Milliarden Euro, exportseitig aber 86 Milliarden Euro, eine Entkoppelung von China importseitig 37 Milliarden Euro, exportseitig 22 Milliarden Euro (in Preisen von 2018).

Auf Sektorebene zeigt sich, dass manche deutsche Sektoren stärker betroffen wären als andere. So sind die Sektoren Nahrungsmittel, Chemie, Kraftwagenbau, Baugewerbe, Handel und spezialisierte Dienstleistungen bei einer Entkoppelung von einer größeren Anzahl Länder negativer betroffen als etwa Fischerei, Bergbau, Textil, Holz oder Postdienstleistungen. Die Entkopplung von den Top-Wirtschaftspartnern Deutschlands ist auch in den einzelnen Sektoren mit den höchsten absoluten Wertschöpfungseinbußen verbunden.

Die Betroffenheit durchschnittlicher Familienunternehmen bei Entkoppelung von Drittstaaten folgt derselben Reihenfolge wie für alle Unternehmen. Felbermayr und Krebs (2023) stellen fest, dass die Familienunternehmen deutlich stärker im Vereinigten Königreich exponiert zu sein scheinen als in China, obwohl die beiden Länder makroökonomisch für Deutschland eine sehr ähnliche Bedeutung haben. Ähnliches gilt hinsichtlich des Vergleiches zwischen Russland und der Schweiz, wo die Familienunternehmen im letzteren Land überdurchschnittlich und im ersteren unterdurchschnittlich exponiert zu sein scheinen.

Eine sektorale Entkoppelung von allen möglichen Extra-EU Lieferländern hätte je nach betroffenem Sektor sehr unterschiedliche makroökonomische Effekte.

Eine Entkoppelung im Bereich der fossilen Rohstoffe (Bergbau-Energie) würde kurzfristig 113 Milliarden Euro an aggregierter Wertschöpfung in Deutschland beziehungsweise 4,5 Prozent der Realeinkommen kosten; langfristig würden die Schäden auf 29 Milliarden Euro beziehungsweise 1,1 Prozent Realeinkommensverlust sinken. Kurzfristig kostet eine Entkoppelung von Lieferungen aus den Sektoren Handel, Informationstechnologie und Finanzdienstleistungen jeweils über 50 Milliarden Euro an Wertschöpfung. Im verarbeitenden Gewerbe stechen vor allem die Metallherzeugung mit Wertschöpfungsverlusten von 15 Milliarden Euro sowie die Chemie (13 Mrd. Euro) – gefolgt von der Metallverarbeitung (12 Mrd. Euro) – hervor. Interessanterweise wäre Deutschland bei einer EU-Entkoppelung vom Maschinen- oder Kraftfahrzeugbau weniger stark betroffen, da die Umleitung der Nachfrage anderer EU-Länder auf deutsche Produkte einen Ausgleich für die Entkoppelung schafft.

Die Entkoppelung von Lieferungen aus einzelnen Sektoren wirkt sich abhängig von sektoralen Importverflechtungen auf alle anderen Industrien sehr unterschiedlich aus. Die Bereiche Fahrzeugbau und Maschinenbau sowie das Baugewerbe hängen stärker als andere Sektoren von Zulieferungen von außerhalb der EU aus einem breiten Spektrum von Sektoren ab. Umgekehrt sind sehr viele deutsche Industrien negativ betroffen, wenn Vorleistungen aus den Sektoren Handel, Lufttransport, IT-Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen oder spezialisierte Dienstleistungen nicht mehr von außerhalb der EU angeliefert würden. In anderen Bereichen ist die Abhängigkeit nur punktuell der Fall. So hängt die Metallverarbeitung von Zulieferungen aus dem Sektor Metallherzeugung, oder die pharmazeutische Industrie von Zulieferungen aus dem Sektor Chemie ab. Die stärksten Abhängigkeiten führen zu 1,6 bis 6,4 Milliarden Euro Wertschöpfungsverlust in einzelnen Sektoren.

Eine exportseitige Entkoppelung auf sektoraler Ebene würde Deutschland vor allem dann treffen, wenn die exportstarken Sektoren des verarbeitenden Gewerbes abgekoppelt würden. Anders als bei der importseitigen

Entkoppelung wären die Effekte eines Decoupling der Dienstleistungsbranchen weniger schmerzhaft. Durch exportseitiges Abkoppeln des Kraftwagensektors würde die deutsche Wertschöpfung um 16,4 Milliarden Euro fallen, durch Decoupling der Chemie und des Maschinenbaus um 13,7 beziehungsweise 13,2 Milliarden Euro. Aber auch im Bereich der Dienstleistungen existieren Sektoren mit erheblicher Relevanz für die deutsche Wertschöpfung, allen voran der Handel (11,4 Mrd. Euro). Ein Decoupling der deutschen Landwirtschaft oder des Bergbaus wäre makroökonomisch weniger relevant.

Auf sektoraler Ebene zeigt sich wiederum ein hohes Ausmaß an Heterogenität durch die exportseitige Entkoppelung einzelner Branchen. Eine Abkoppelung der exportstarken Sektoren Kraftwagenbau oder Maschinenbau hätte in vielen anderen Sektoren in Deutschland negative Auswirkungen, die in manchen Sektoren, teilweise sogar im Bereich der Dienstleistungen, die Größenordnung von einer Milliarde Euro überschreitet.

Besonders schmerzhaft wäre eine Entkoppelung Deutschlands im Bereich von Elektronikprodukten wie Chips aus den wichtigsten asiatischen Herstellländern (Taiwan, China, Japan und Korea). Hier würde kurzfristig ein realer Wertschöpfungsverlust in der Höhe von circa

13 Milliarden Euro entstehen. Ähnlich hohe Verluste entstehen, wenn keine Importe von IT-Dienstleistungen aus den USA mehr möglich wären. Die sich nun vollziehende Abkoppelung von russischen Energieprodukten – Gas, Erdöl – ist jedoch gemäß den Simulationen von Felbermayr und Krebs (2023) noch teurer (circa 20 Mrd. Euro).

In Summe zeigt sich also, dass die deutsche Volkswirtschaft nicht nur abhängig ist von Rohstoff- und Industrieimporten sondern auch von Dienstleistungsimporten. Diese sollten in Analysen der Importabhängigkeit nicht unterschlagen werden. Die verfügbaren Studien fußen auf relativ groben Daten; das könnte zu einer allgemeinen Unterschätzung der wirtschaftlichen Effekte einer Lieferkettenunterbrechung führen, weil Verflechtungen innerhalb von Sektoren nicht modelliert werden können. Wie schon weiter oben ausgeführt: Für detailliertere Untersuchungen fehlen die Daten. Daher ist es wichtig, dass Politiken zur Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen und Vorprodukten auf Prinzipien setzen, die nicht einzelne, spezielle Produkte zum Ausgangspunkt nehmen, sondern einen Ordnungsrahmen setzen, der für viele mögliche Konfigurationen potentieller Versorgungskrisen hilfreich ist.

IV. Empfehlungen für Wirtschaftspolitik und Unternehmen

Weil zukünftige Bedarfe der deutschen Industrie und die Art der auf die Lieferketten wirkende Störungen heute noch nicht bekannt sind, sondern bestenfalls erahnt werden können, ist Politik und Unternehmen zu raten, allgemeine Strukturen zu schaffen, die die Versorgungssicherheit erhöhen und die Resilienz gegenüber Schocks verbessern. Ein aus speziellen Situationen heraus getriebener Interventionismus kommt typischerweise zu spät – nämlich erst nach Eintritt der Störung. Dies ist jedenfalls teuer und kann, wenn viele Länder und Unternehmen gleichzeitig gleich handeln, zu einer Amplifizierung von Schwankungen führen.

1. Diversifizierung

Eppinger et al. (2022) und, darauf aufbauend, Felbermayr und Krebs (2023) zeigen, dass eine Abschottung Deutschlands oder Europas von einzelnen Lieferländern oder bei einzelnen Produktkategorien ganz sicher nicht zur Versorgungssicherheit beitragen. Zwar schlagen Produktionsausfälle im Ausland weniger stark auf die deutsche Wirtschaft durch, wenn diese weniger stark von Zulieferungen aus dem Ausland abhängt, die Kosten der Entkoppelung sind aber um Größenordnungen größer als die Vorteile verringerter Abhängigkeit. Selbst wenn man neben wirtschaftlichen Abwägungen auch sicherheitspolitische Argumente gelten ließe,

müssten diese eine sehr hohe monetäre Bewertung erhalten, damit sich das Kalkül drehen könnte. Und wenn Produktionsprobleme im Inland auftreten, dann ist der Schaden maximal. Eine politisch gewollte Rückführung existierender Liefernetzwerke etwa auf befreundete Länder („friendshoring“) würde naturgemäß die Diversität der heimischen Lieferbeziehungen reduzieren und ist im Vergleich zu den oben skizzierten Handlungsoptionen deutlich unterlegen.

Daher muss die Prämisse der Politik von Regierung und Unternehmen darauf abzielen, die deutschen und europäischen Lieferketten ausreichend zu diversifizieren, sodass der Ausfall eines Lieferanten oder eines Lieferlandes nicht die gesamte Versorgung gefährdet. Diversifizierung hat den großen Vorteil, dass sie Risiken verschiedener Art absichern kann, egal ob Lieferketten durch politische Ereignisse, Naturkatastrophen, Pandemien oder technologische Pannen unterbrochen werden.

Die Voraussetzung für Diversifizierung ist natürlich, dass es verschiedene Lieferquellen gibt, und dass die Risiken der Versorgungsunterbrechung nicht perfekt miteinander korrelieren. Wenn die Risiken zu stark korrelieren oder es schlicht zu wenige Lieferquellen gibt, sind der Diversifizierung enge Grenzen gesetzt. Außerdem ist die Ermittlung eines optimalen Diversifizierungsgrades nicht einfach. Man müsste neben der oben genannten Korrelation der Schocks auch ihre erwartbaren Stärken kennen. Zudem bräuchte man Information über technische Substitutionsmöglichkeiten, über die variablen Kosten der Beschaffung alternativer Beschaffungsquellen und über die fixen Kosten des Unterhalts von Lieferbeziehungen. Diese Information liegt staatlichen Behörden selten vor. Das Management von Lieferketten und die Verantwortung für ihre Belastbarkeit in Krisen ist aufgrund des Informationsdefizits der öffentlichen Hand grundsätzlich eine privatwirtschaftliche Aufgabe.

2. Wann sind Staatseingriffe sinnvoll?

Staatliche Förderung solcher Diversifizierung ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn die Unternehmen selbst keine hinreichenden Anreize haben, für ein diversifiziertes Portfolio an Lieferanten zu sorgen. Das ist angesichts geopolitischer Risiken der Fall: Einzelne Unternehmen in der EU können mit der Hinzunahme eines weiteren Lieferanten nur wenig dazu beitragen, eine übermäßige Konzentration der Gesamtwirtschaft auf ein als problematisch eingeschätztes Lieferland oder ein Lieferunternehmen zu verhindern, tragen aber die höheren Beschaffungskosten. Einzelwirtschaftliche Optimierung kann daher zu einer Situation führen, in der es zu einer kollektiven Überkonzentration auf den preisgünstigsten Lieferanten kommt. Es liegt ein *klassisches Almende-Problem* vor, wie es bei der Bereitstellung anderer öffentlicher Güter auch existiert. Ein Instrument, das hier Abhilfe schaffen kann, wären spezielle Quotenzölle. Damit sind Zölle auf Importe von Rohstoffen oder Vorprodukte aus Ländern gemeint, deren Lieferanteile einen gewissen Prozentsatz überschreiten. So könnte man etwa in Zukunft vorsehen, dass Flüssig- oder Pipelinegas zollfrei aus jenen Ländern in die EU importiert werden kann, deren Anteile an den Gesamtimporten in die EU 25 Prozent nicht übersteigen. Um nicht zusätzlich mitgliederspezifische Quotenzölle zu brauchen, die mit den Prinzipien der europäischen Zollunion kaum vereinbar wären, müsste eine solche Politik mit einem Ausbau der inner-europäischen Verteilinfrastrukturen einhergehen. Das Ziel wäre, dass die EU-Importe sowohl zollfrei als auch ausreichend diversifiziert erfolgen. Es ist leider kaum vorstellbar, dass ein solcher Quotenzoll WTO-rechtskonform ausgestaltet werden kann, selbst wenn er ein verhältnismäßiges Instrument zur Verfolgung legitimer nationaler Sicherheitsziele nach Art. XXI GATT (Nationale Sicherheitsausnahme) wäre. Ein Quotenzoll kann auch nicht mit Hilfe von Art. VII GATT (Safeguards) gerechtfertigt werden, weil dazu die Bedrohung der wirtschaftlichen Situation der direkt durch Importwettbewerb betroffenen Branche durch überraschend zunehmende Einfuhren nachgewiesen werden.

Nicht nur bei der Beschaffung, sondern auch hinsichtlich der Absatzmärkte kann es passieren, dass aus den oben beschriebenen Gründen heimische Unternehmen zu stark auf einige wenige lukrative, aber politisch problematische Länder setzen. Hier macht es Sinn, die bestehenden Instrumente der Exportkreditversicherung (Hermes-Bürgschaften) so umzubauen, dass sie Anreize für die Diversifizierung von Exportmärkten bieten, etwa indem die Konditionen davon abhängig gemacht werden, wie hoch der Anteil deutscher Unternehmen in den Zielmärkten bereits ist. Während die Hermes-Bürgschaften die Finanzierung und Abwicklung von Exportgeschäften unterstützen sollen, fehlt ein ähnliches Instrument für Importe. Implizit wurde in der Vergangenheit davon ausgegangen, dass Exporte prioritär seien oder dass Importe mit Bürgschaften ausländischer Regierungen abgesichert werden. Es wäre daher sinnvoll, das Instrumentarium auf Importe auszuweiten.

Ein weiteres Problem, das zu einer übermäßigen Konzentration der Volkswirtschaft auf einige wenige Lieferanten führt, hat mit sogenanntem *moralischem Risiko* zu tun. Wenn Unternehmen damit rechnen dürfen, dass sie im Falle von Unterbrechungen von Lieferketten staatliche Unterstützung erhalten, diversifizieren sie ihre Lieferketten nicht ausreichend, weil damit kurzfristig Kosten gespart werden können. Staatlicherseits sollte daher von Anfang an möglichst klar gemacht werden, dass es nicht zu Rettungsaktionen ohne substantielle Selbstbehalte kommen wird, wenn sich Risiken materialisieren. Damit solche Ankündigungen glaubwürdig sind, muss der Staat klare Strukturen und Regeln, am besten in Form einer unabhängigen Institution, für die Versicherung von Lieferkettenrisiken schaffen.

3. Internationale Abkommen zur Herstellung von Rechtssicherheit

Damit Unternehmen diversifizieren können, braucht es möglichst guten und unbürokratischen Zugang zu

möglichst vielen internationalen Beschaffungsmärkten. Das bedeutet, dass sich Deutschland in der EU für Freihandelsabkommen stark machen sollte, mit denen Importzölle oder nicht-tarifäre Beschränkungen des Handels minimiert werden. Dabei braucht es aber einen strategischen Schwenk: Statt vor allem die Öffnung neuer Absatzmärkte für europäische Waren und Dienstleistungen im Fokus zu haben, muss die Versorgungssicherheit der eigenen Wirtschaft an Bedeutung als strategisches Ziel für die gesamte EU-Handelspolitik gewinnen. Das bedeutet unter anderem, dass die EU mit Ländern Abkommen schließen muss, die zwar als Absatzmärkte für teure europäische Güter wenig relevant aber als Beschaffungsmärkte von Rohstoffen überaus wichtig sind. Solchen Ländern hat die EU bisher unilateral Handelsvorteile im Kontext des Allgemeinen Präferenzsystems gewährt und dabei den Zugang zum europäischen Markt von der Einhaltung von Menschen- oder Umweltrechten abhängig gemacht. In Zeiten größerer Knappheit von Rohstoffen und hoher Preise verschiebt sich dieser Austausch.

Ähnliches gilt auch für Investitionsförder- und -schutzabkommen (IFV). Diese sind seit der Diskussion um das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP in Misskredit geraten. Die Fundamentalkritik ist sachlich nicht gerechtfertigt, denn die Abkommen adressieren das durchaus reale Problem, dass deutsche oder europäische Investitionen in Drittstaaten einem politischen Risiko ausgesetzt sind, gegen das sich Investoren vor normalen Gerichten nicht zur Wehr setzen können.⁶ Wenn Auslandsinvestitionen zu riskant sind, unterbleiben diese. Das kann zur Folge haben, dass die Beschaffungsbasis der heimischen Unternehmen zu wenig diversifiziert ist. Daher ist es dringend erforderlich, dass die IFV reformiert werden. Sie sollten auf ausländische Direktinvestitionen konzentriert werden, auf EU-Ebene gehoben werden, und mit neuem Engagement Drittländern angeboten werden. Der Ausstieg Deutschlands aus der Energie-Charta, einem multilateralen IFV für Investitionen in Energieversorgung, scheint gerade vor

⁶ Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018).

dem Hintergrund der Versorgungsschwierigkeiten mit Gas und neu zu entwickelnden Lieferquellen erneuerbarer Energie in sonnen- und windreichen Gegenden der Welt befremdlich.

Rechtssicherheit wird auch durch multilaterale Abkommen gewährleistet. Das Recht der Welthandelsorganisation schränkt Exportrestriktionen stark ein, denn diese können besonders schädlich sein. Während der Corona-Krise und getrieben durch hohe Weltmarktpreise für Lebensmittel, sind sie deutlich populärer geworden. Das Ziel ist stets, die preisgünstige inländische Versorgung durch die Verweigerung von Exporten in andere Länder sicherzustellen. In einer Welt, in der Länder durch ein kompliziertes Netzwerk gegenseitiger Abhängigkeiten verbunden sind, ist dies eine überaus riskante Strategie, die im Ausland verheerende Wirkungen haben kann, etwa wenn Lebensmittel- oder Arzneimittellieferungen reduziert oder eingestellt werden. Ein neuer Bericht der Welthandelsorganisation WTO (2023) zeigt sehr klar, was auf dem Spiel steht, und wie das multilaterale System trotz seiner aktuellen Krise dem opportunistischen Verhalten Grenzen setzen konnte.

4. Investitionen in Versorgungssicherheit

Damit Rohstoffe und industrielle Vorprodukte sicher und zu guten Preisen nach Deutschland gelangen können, braucht es gute Infrastruktur. Die chinesische Regierung hat dies bereits vor vielen Jahren verstanden; die Belt-and-Road Initiative zielt gerade auf die Erschließung von Beschaffungs- und Absatzmärkten zum eigenen Vorteil ab; entwicklungspolitische Ziele treten dabei in den Hintergrund (Bloom et al., 2018). Infrastruktur wie Häfen, Straßen- oder Schienenverbindungen stehen grundsätzlich allen Handelspartnern der Länder, in denen sie ausgebaut werden, zur Verfügung. In der Praxis aber zeigt sich oft, dass der Zugang nicht gleichberechtigt ist, und chinesische Firmen bevorteilt werden. Es ist wichtig, dass auch Europa und Deutschland attraktive Angebot für Staaten des globalen Südens machen. Auch hier gilt: Neben der Menschenrechtslage sollten auch Argumente wie die

eigene Versorgungssicherheit oder geostrategische Einflussnahme Eingang in Investitionsentscheidungen öffentlich finanzierter Entwicklungsbanken Deutschlands und Europas finden. Außerdem muss der Schutz der Verkehrswege eine höhere Priorität erhalten. Die Aussage des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Horst Köhler vom Pfingstwochenende 2010 *„dass ein Land unserer Größe mit dieser Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen muss, dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interessen zu wahren, zum Beispiel freie Handelswege, zum Beispiel ganze regionale Instabilitäten zu verhindern...“* hat zwar zu einer überaus heftigen Kontroverse und zum Rücktritt des Bundespräsidenten geführt, ist aber richtig. Beispielsweise zeigen Sandkamp et al. (2022) empirisch, dass Aktivitäten von Piraten auf den europäischen Seewegen von und nach China negative Konsequenzen für den maritimen Handel haben.

Die Bundesrepublik Deutschland gewährt für Auslandsinvestitionen Bürgschaften, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen und wenn ein IFV vorliegt. Dabei sind bisher ähnlich wie bei den Hermeskrediten vor allem betriebswirtschaftliche Kennzahlen relevant. Es wäre sinnvoll, das gesamtwirtschaftliche Kriterium der Sicherung der Rohstoffversorgung bei der Gewährung der Bürgschaften zu berücksichtigen. Hier hat Deutschland Aufholbedarf: Im Unterschied zu anderen EU-Staaten hat das Land im Bereich der Rohstoffversorgung so gut wie keine Auslandsinvestitionen; siehe dazu Felbermayr und Yalcin (2016). Gerade in Ländern, in denen die Menschenrechtslage nicht ideal ist, können Investitionen aus Europa und Deutschland Veränderungen zum Besseren anstoßen. Bleiben sie aus, so sind Investitionen aus Ländern wie China wahrscheinlich, in denen Menschenrechtsverletzungen eine geringe Rolle für die Einschätzung eines Investitionsstandortes spielen. Jedenfalls sollte die Vergabe der Investitionsbürgschaften auch geostrategische Argumente berücksichtigen. Bei den Hermesbürgschaften sollte das gleiche gelten.

5. Keine kontraproduktiven Maßnahmen: Das Beispiel des Lieferkettengesetzes

Die deutsche und europäische Politik sollte darauf achten, dass andere außenwirtschaftspolitische Initiativen nicht kontraproduktive Effekte auf die Versorgungssicherheit haben. Dies könnte zum Beispiel beim deutschen Lieferkettengesetz der Fall sein, und mehr noch bei der ehrgeizigeren in Planung befindlichen europäischen Variante.⁷

In zu vielen Ländern geben die Menschenrechtssituation und der Umgang mit der Umwelt Anlass zur Sorge. Zu viele Regierungen wenden ihre internationalen Verpflichtungen – von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bis zu den Kernstandards der Internationalen Arbeitsorganisation – nicht an oder setzen sie nicht durch. Daher hat Deutschland ein Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) eingeführt. Es zwingt Unternehmen, ihre Lieferanten hinsichtlich der Einhaltung von völkerrechtlich vereinbarten Menschenrechten und Umweltstandards zu überprüfen, Präventionsmaßnahmen zu treffen und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen einzuleiten. Wird nicht ausreichende Sorgfalt angewandt, drohen spürbare Strafen von bis zu 2 Prozent eines jährlichen Unternehmensumsatzes. Das deutsche Gesetz gilt für Unternehmen ab 1.000 Beschäftigte (bis 31. Dezember 2023: 3.000 Beschäftigte), die europäische Richtlinie soll schon ab 500 Beschäftigten gelten; in „Hochrisikosektoren“ (etwa Textil- und Lederindustrie und -handel, Land- und Forstwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion, Rohstoffindustrie, Metallerzeugung und -verarbeitung) schon ab 250 Mitarbeitern. Die vorgesehene Kaskadierung soll es Großunternehmen erlauben, ihre Pflichten an ihre Zulieferer abzuwälzen, womit auch kleinere und mittlere Unternehmen erfasst sind. Im Unterschied zum deutschen LkSG soll die europäische Richtlinie eine zivilrechtliche Haftung etablieren, sodass deutsche Unternehmen schadensersatzpflichtig werden können, wenn Zulieferer im Ausland völkerrechtliche Vorgaben nicht einhalten.

Wenn solche Gesetze funktionieren, würden missbräuchliche Lieferanten aus den EU-Lieferketten verschwinden. Die Rechtsvorschriften lassen jedoch wirtschaftliche Kosten außer Acht, die weit über den bloßen Überwachungsaufwand der EU-Käufer hinausgehen. Ein alternativer Ansatz, der darin besteht, „schlechte“ Lieferanten durch eine zentrale EU-Agentur auf eine Negativliste zu setzen, wäre bei der Ausmerzung rechtswidriger Lieferanten mindestens ebenso wirksam, hätte aber geringere negative Auswirkungen auf den Entwicklungsprozess und auf die Diversifizierung der Beschaffungsquellen. Das wirtschaftliche Problem stellt sich wie folgt dar: EU-Einkäufer können das Verhalten von Lieferanten in weit entfernten Ländern nicht genau 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 aller 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 sich nicht nach bestem Wissen und Gewissen bemüht hat – ein recht unbestimmter Rechtsbegriff; die Entwürfe zur EU-Richtlinie sind nicht bestimmter, siehe Stöbener de Mora und Noll (2023).

Mit einem 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 (z. B. 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 sie zu Recht oder zu Unrecht für nicht

7 Siehe Stöbener de Mora und Noll (2023) für eine ausführliche Beschreibung und Einordnung der geplanten europäischen Richtlinie.

konform erklärt werden. Folglich könnten Lieferanten, die überhaupt keine Rechte verletzen, aus den EU-Lieferketten ausgeschlossen werden. Ein LkSG birgt die Gefahr, dass auch gesetzestreue Lieferanten geschädigt werden, da sie nicht ohne Kosten signalisieren können, dass sie sich an die Gesetze halten. Damit konterkariert ein LkSG das Ziel, die Diversifizierung der Importe Deutschlands und der EU zu verbessern.

Außerdem ist damit zu rechnen, dass Lieferkettengesetze den entwicklungspolitischen Zielen nicht gerecht werden. Zahlreiche empirische Studien zeigen, dass die Teilnahme an globalen Wertschöpfungsketten (GVCs) lokale Gemeinschaften in Entwicklungsländern aus der bitteren Armut befreit. Eine geringere Armut korreliert wiederum mit verbesserten sozialen, ökologischen und politischen Bedingungen. Natürlich ist Korrelation nicht gleichbedeutend mit Kausalität, sodass harte empirische Beweise nur schwer zu erhalten sind. Außerdem gibt es bei statistischen Zusammenhängen immer Ausnahmen. Aber die Evidenz deutet eindeutig darauf hin, dass die Teilnahme an GVCs große gesellschaftliche Vorteile mit sich bringt, insbesondere im verarbeitenden Gewerbe. Zwei empirische Fakten sind sehr gut belegt. Erstens gehören Unternehmen, die legal an GVCs teilnehmen, fast immer dem formellen Sektor an, wo die Rechtsdurchsetzung am stärksten ist, Steuern erhoben werden und die Einhaltung von Normen am wahrscheinlichsten ist. Wären sie informelle Unternehmen, könnten sie sich nicht am internationalen Handel beteiligen, zumindest nicht direkt. Studien zeigen, dass die häufigsten und gravierendsten Menschenrechtsverletzungen im informellen Sektor, in der Kleinlandwirtschaft und in Familienhaushalten vorkommen, wo staatliche Vorschriften, so unvollkommen sie auch sein mögen, oft nicht angewandt werden. Zweitens ist nur eine Teilmenge der formellen Unternehmen an den globalen Wertschöpfungsketten beteiligt. Diejenigen, die dies tun, sind jedoch positiv ausgewählt. Sie sind größer und produktiver, zahlen höhere Löhne, bieten bessere Arbeitsbedingungen und achten mehr auf die Umwelt. Wenn also die Beteiligung der Unternehmen an den globalen Wertschöpfungsketten zurückgeht, kommen weniger Arbeitnehmer in den

Genuss der sogenannten Exporteurprämien und mehr von ihnen werden in die Informalität gedrängt.

Wenn EU-Firmen abwandern, könnten Käufer aus anderen Regionen, zum Beispiel aus China, nachrücken, was den Druck auf die Lieferanten verringern und die geostrategische Position der EU schwächen würde. Die Reaktion der Abnehmer durch Anpassung ihrer Lieferketten ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit. Kolev und Neligan (2022) liefern eine empirische Bewertung des französischen LkSG, das seit 2017 in Kraft ist. Sie stellen fest, dass die französischen Importe aus „risikobehafteten“ Ländern tatsächlich zurückgegangen sind und dass die neuen Rechtsvorschriften wie ein nichttarifäres Handelshemmnis wirken. In der Kostenbewertung, die dem deutschen Gesetz beigelegt ist, wird keine Analyse der Auswirkungen auf die Teilnahme armer Länder an GVCs durchgeführt. Um eine solche unerwünschte Umstrukturierung der GVCs zu vermeiden, wäre ein stärker zentralisierter Ansatz, der den EU-Unternehmen keine Kosten und Risiken aufbürdet, die bessere Alternative. Anstatt von jedem EU-Einkäufer 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. Dies würde kostspielige Doppelkontrollen vermeiden und die Rechtsunsicherheit minimieren. Außerdem könnten Importeure, die sich an die Liste halten, sicher sein, dass sie nicht bestraft werden. Sie hätten keine Anreize, ihre Lieferketten anzupassen – es sei denn natürlich, sie werfen gelistete Zulieferer aus ihrer Lieferantenschaft. Somit würden nur Unternehmen, die Referenzen für schlechtes Verhalten aufweisen, von den EU-Wertschöpfungsketten abgekoppelt werden.

Es gibt verschiedene Beispiele für Negativlisten, das bekannteste ist die „Entity List“ der USA. Auf rund 500 Textseiten sind dort derzeit Tausende von Unternehmen aufgeführt. Damit eine Negativliste für die Lieferkette wirksam ist, bedarf es eines transparenten Mechanismus, der zur Aufnahme eines Unternehmens in die Liste und zu einer möglichen Streichung aus der Liste

führt. Im Prinzip könnten dieselben Interessengruppen, die im deutschen LkSG zu Wort kommen, einer EU-Entscheidungsbehörde Fälle vorlegen. Politische Entscheidungsträger könnten ein LkSG einer Negativliste vorziehen, da bei ersterer die Entscheidung über die Beendigung der Beziehung zu ausländischen Lieferanten an private Unternehmen ausgelagert wird. Diese Entscheidung wäre eine rein private Entscheidung. Trifft stattdessen eine staatliche Stelle eine solche Entscheidung, könnten ausländische Regierungen Sanktionen gegen EU-Firmen verhängen, um Vergeltung für eine als ungerechtfertigt empfundene protektionistische Maßnahme zu üben. Diese Sorge ist berechtigt. Allerdings können Verfahren im Rahmen eines LkSG auch politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen, wenn systemrelevante oder in öffentlichem Besitz befindliche Lieferanten betroffen sind. Darüber hinaus kann eine gewisse Politisierung sogar nützlich sein: Im Gegensatz zu einzelnen Unternehmen kann eine zentrale EU-Agentur die umfassenderen Auswirkungen ihrer Entscheidungen, zum Beispiel auf die geostrategische Position der EU, in Betracht ziehen. Und die Drohung, auf eine Negativliste gesetzt zu werden, die Exporte in die gesamte EU verbietet, mit starker Signalwirkung über Europa hinaus, kann ein sehr starker Anreiz für Lieferanten in Entwicklungsländern sein, sich an die Regeln zu halten. Kurzum, es gibt gute Gründe für die Annahme, dass ein Negativlistenkonzept wirksamer wäre und mit weniger schlechten Nebenwirkungen auf die Diversität des Lieferantennetzwerkes und auf entwicklungspolitische Ziele verbunden wäre, als die derzeit in den Parlamenten so beliebten LkSG.

6. Maßnahmen, wenn Diversifizierung der Lieferländer nicht möglich ist

Wie weiter oben beschrieben, ist es nicht möglich, durch Diversifizierung alle Versorgungsrisiken völlig zu kontrollieren. Bei Produkten, bei denen es nur wenige Lieferquellen gibt, oder wo die Risiken über die möglichen Lieferanten stark korrelieren, ist die Anlage von strategischen Lagern erforderlich. Doch weil Lagerhaltung bei steigenden Zinsen teuer ist, kann auch

dadurch keine bedingungslose Versorgungssicherheit hergestellt werden. Der Staat sollte überlegen, ob es nicht zusätzliche steuerlichen Anreize zur Schaffung ausreichender Lagerbestände bei kritischen Inputs geben sollte. Er sollte dafür sorgen, dass Unternehmen Lagerkapazitäten schaffen können – dafür sind Flächen und Lagergebäude erforderlich. Und er sollte bei Inputs, denen in vielen Branchen eine Schlüsselrolle zukommt, über eine staatlich organisierte strategische Lagerhaltung nachdenken. Die strategische Gasreserve ist dafür ein gutes Beispiel. Wichtig wäre hier, dass solche Reserven EU-weit gepoolt werden und zum Management der Preise eingesetzt werden – auf dem Ölmarkt wird das seit Jahrzehnten in enger Koordination mit den USA betrieben.

Ein zweites Mittel, um die Versorgungssicherheit bei schlecht diversifizierbaren Rohstoffen oder Vorprodukten zu verbessern, besteht in der steuerlichen und regulatorischen Förderung von Recycling. Unter „Urban Mining“ versteht man die Gewinnung von wertvollen Rohstoffen, etwa von Kupfer, Silber und Gold aus Abfällen, wie sie beispielsweise beim Schreddern von Altautos entstehen. Doch dafür braucht es geeignete Anlagen in Deutschland oder der EU. Vor allem braucht es ein Mindestmaß an Planungssicherheit, denn wenn die Rohstoffpreise auf den Weltmärkten wieder fallen, rechnen sich die Aufbereitungsanlagen nicht mehr. Weil beim Recycling deutlich weniger CO₂-Emissionen anfallen als bei der Produktion aus Rohstoffen, macht eine hohe CO₂-Bepreisung im Inland verbunden mit einem effektiven CO₂-Grenzausgleich inländische Aufbereitung profitabler als Importe, auch wenn die Weltmarktpreise sinken.

7. Der Staat als Nachfrager

Der Staat ist in vielen Bereichen, wenngleich oft indirekt, selbst als Nachfrager tätig. So wird der Markt für Medizinprodukte von der Nachfrage der Krankenkassen dominiert. Dort wurde in den letzten Jahrzehnten vor allem an der preislichen Schraube gedreht, zum Beispiel mit regelmäßig wiederkehrenden Zwangsrabatten

für die Pharmaindustrie, die mit Outsourcing und Konzentration auf die billigsten Zulieferer reagiert hat. Gleichzeitig ist seitens der Krankenkassen die Versorgungssicherheit nicht hinreichend priorisiert worden, weil dies zusätzliche Kosten mit sich gebracht hätte. Im Ergebnis entstanden Engpässe. In so stark regulierten Märkten ist die fehlende Diversifizierung nicht ein Resultat von Marktversagen, sondern oft genug von Staatsversagen.

8. Für ein europäisches Institut für Versorgungssicherheit

Neben den oben beschriebenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen gilt es auch, die Informationsbasis für Politik und Unternehmen zu verbessern. Versorgungssicherheit ist ein Thema, das schnell Ängste in der Bevölkerung und damit verbundene Kurzschlussreaktionen der Politik verursachen kann. Auch gut geführte Unternehmen verfügen häufig über keine guten Informationen über die Verletzlichkeit ihrer Lieferketten, weil sie die Liefernetzwerke ihrer Lieferanten nur ungenügend

kennen. Hier wäre es sinnvoll, wenn ein „Europäisches Institut für Versorgungssicherheit/European Institute for security of supply“ geschaffen würde, das Informationen zur Verfügung stellt und den Unternehmen bei der Einschätzung ihrer Risiken hilft – ob es nun politische, technische, klimatische oder betriebswirtschaftliche sind. Ein solches europäisches Institut könnte auch das Screening von Lieferanten in Problemländern und die Führung der oben angedachten Negativlisten übernehmen. Es könnte gemeinsam mit den größten Importeuren kritischer Rohstoffe, Vorprodukte oder Dienstleistungen Stresstests durchführen, um fehlende Krisenresilienz vor dem Eintreten von Schocks feststellen und Abhilfemaßnahmen beschließen zu können.

Um die Versorgungssicherheit mit kritischen Inputs zu guten Preisen zu verbessern, muss die deutsche und die europäische Politik eine Reihe von Maßnahmen umsetzen. Einige der Optionen wurde hier beschrieben. Von einer erfolgreichen Neuorientierung der Beschaffungspolitik hängt der Wohlstand hierzulande nicht weniger ab als von dem Offenhalten der Absatzmärkte für die im Inland hergestellten Güter und Dienstleistungen.

Literaturverzeichnis

- Bluhm, Richard, Axel Dreher, Andreas Fuchs, Bradley Parks, Austin Strange, and Michael Tierney (2018), Connective Financing: Chinese Infrastructure Projects and the Diffusion of Economic Activity in Developing Countries. AidData Working Paper #64. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary.
- Braml Martin und Gabriel Felbermayr (2023), The measurement, structure and dynamics of the transatlantic current account. In Fahey, E. (Hrsg.), *Routledge Research Handbook on Transatlantic Relations*, Routledge (im Erscheinen).
- Bruss, Fritz (1983), Terms-of-Trade und Reallohnspielraum, WIFO-Monatsberichte 2/2983: 107-125.
- Costinot, Arnaud Jonathan Vogel and Su Wang (2013), An Elementary Theory of Global Supply Chains Review, *Economic Studies* 80(1): 109–144.
- Stöbener De Mora, Patricia Sarah und Paul Noll (2023), Noch grenzenlosere Sorgfalt? Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2023/1: 14-25.
- Eppinger, Peter, Gabriel Felbermayr, Oliver Krebs, und Bohdan Kukharskyi (2022), Decoupling Global Value Chains, CESifo Working Paper 9079.
- Felbermayr, Gabriel und Oliver Krebs (2023), Der volkswirtschaftliche Schaden von Decoupling in Deutschland – Szenarien auf Bundes-, Kreis- und Sektorebene. Studie im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, www.familienunternehmen.de.
- Felbermayr, Gabriel (2023), Krieg mit anderen Mitteln, WIFO-Monatsberichte, 2/2023, S. 111-122.
- Felbermayr, Gabriel, Jasmin Gröschl und Inga Heiland (2022), Complex Europe: Quantifying the Cost of Disintegration. *Journal of International Economics*, 138. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103647>.
- Felbermayr, Gabriel und Erdal Yalcin (2016), Engagement der deutschen Wirtschaft in afrikanischen Staaten, ifo Forschungsbericht 71.
- Kolev, Galina und Neligan, Adriana (2021), Trade Effects of Supply Chain Regulations: Empirical Evidence from the Loi de Vigilance, Working paper, presented at the Research Conference on Sustainability of Global Value Chains.
- ONS – Office for National Statistics (2023), The purchasing power of GDP, <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/articles/the-purchasingpowerofgdpuk/2022>.
- Nierhaus, Wolfgang und Timo Wollmershäuser (2022), Zur Bestimmung der Realeinkommensverluste in der gegenwärtigen Energiekrise, ifo Schnelldienst 75(11): 47-53.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von internationalen Investitionsförder- und -schutzverträgen (IFV), Berlin.
- World Trade Organization (2023), One year of war in Ukraine Assessing the impact on global trade and development, Genf.
- Sandkamp, Alexander, Vincent Stamer und Shuyao Yang (2022), Where has the rum gone? The impact of maritime piracy on trade and transport, *Review of World Economics* 158: 751–778.

Geoökonomik, Energiepolitik und europäische Versorgungssicherheit

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

Abstract

Dieser Beitrag analysiert die Folgen der aktuellen geopolitischen Krisen für die Außenwirtschaftspolitik und insbesondere die deutsche und europäische Energiepolitik. Künftig steigt das Risiko geopolitischer und ökonomischer Konflikte mit Staaten, zu denen stark ausgebaute Wirtschaftsbeziehungen bestehen. Daraus folgt nicht, dass Außenwirtschaftsbeziehungen, die für die deutsche Volkswirtschaft hohe Bedeutung haben, generell eingeschränkt werden sollten. Die damit verbundenen Risiken müssen aber stärker berücksichtigt werden. In der Energiepolitik verändern sich damit die

Rahmenbedingungen, insbesondere die Bedingungen für die Dekarbonisierung des Energiesystems. Die geoökonomischen Veränderungen sprechen dafür, die Energieversorgung in Deutschland breiter aufzustellen, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen und die Rolle der Kernenergie, der heimischen Gasförderung und der Carbon Capture und Storage-Technologie zu überdenken. Erforderlich ist außerdem eine stärkere Diversifizierung der Energieimporte und eine intensivere europäische Zusammenarbeit.

I. Einleitung: Zeitenwende in den Außenwirtschaftsbeziehungen

Der russische Überfall auf die Ukraine hat zu einer Debatte über die Grundlagen der deutschen und europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und der Außenwirtschaftspolitik geführt. In Zukunft steigt das Risiko geopolitischer Konflikte mit Staaten, zu denen Deutschland und Europa intensive Wirtschaftsbeziehungen – mit entsprechenden gegenseitigen Abhängigkeiten – unterhalten. In der Energiepolitik sind derartige Abhängigkeiten wegen der grundlegenden Bedeutung der Energieversorgung von besonderer Brisanz. Das ist im Kontext der aktuellen Energiekrise und der Unterbrechung der Energieversorgung aus Russland deutlich geworden.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Folgen der aktuellen geopolitischen Veränderungen für die Außenwirtschaftspolitik und beschreibt das Paradigma der „Neuen Geoökonomik“, das sich daraus entwickelt. Auf dieser Basis werden die Folgen der aktuellen Krise für die deutsche und europäische Energiepolitik sowie für Familienunternehmen diskutiert. Die aktuelle Krise verändert dabei insbesondere die Rahmenbedingungen für die Dekarbonisierung des Energiesystems, die bislang für die kommenden Jahre auf einen Ausbau

der Energieversorgung durch Gas gesetzt hat. Die geoökonomischen Veränderungen sprechen dafür, die Energieversorgung in Deutschland breiter aufzustellen. Dazu gehört es, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen und die Rolle der Kernenergie, der heimischen Gasförderung und der Carbon Capture und Storage-Technologie zu überdenken. Erforderlich ist außerdem eine stärkere Diversifizierung der Energieimporte und intensivere europäische Zusammenarbeit im Bereich des Krisenmanagements und zur Nutzung gemeinsamer Marktmacht.

Die Familienunternehmen stehen vor der Herausforderung, ihre Bindung an den Standort Deutschland mit Maßnahmen in Einklang zu bringen, die angesichts hoher Energiekosten am Standort ihre Wettbewerbsfähigkeit wahren. Außerdem gilt es, für künftige Krisen an den Energiemärkten vorzusorgen.

II. Geoökonomik als neues Leitbild der Wirtschaftspolitik?

Die Analyse der Zusammenhänge geopolitischer und ökonomischer Fragen wird häufig unter dem Begriff der Geoökonomik zusammengefasst. Der Begriff geht zurück auf Edward Luttwak (1990), der damit die „Mischung der Logik des Konflikts mit der Logik des Handels“¹ bezeichnet. Die Logik des Konflikts besteht darin, dass es sich um Null- oder Negativsummenspiele handelt, dass Gewinne der einen Seite also mit Verlusten der anderen Seite erkaufte werden, wobei die Verluste größer sein können als die Gewinne. Die Logik des Handels besteht dagegen darin, Positivsummenspiele zu organisieren, Transaktionen also, bei denen alle Beteiligten gewinnen oder bei denen zumindest die Gewinner die Verlierer kompensieren könnten.

Ausgangspunkt der Analyse von Luttwak (1990) ist das Ende des Kalten Krieges und der Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989. Hintergrund ist die These über das „Ende der Geschichte“ von Francis Fukuyama (1992), also des endgültigen Sieges marktwirtschaftlich-demokratischer Systeme über andere Gesellschaftsordnungen. In diesem Kontext wurde diskutiert, ob mit abflauenden politischen Konflikten die wirtschaftliche Integration dazu führen würde, dass Grenzen und damit auch Auseinandersetzungen zwischen Staaten an Bedeutung verlieren. Das könnte in eine Welt führen, in der privatwirtschaftliche Akteure in einer Art globaler Marktwirtschaft friedlich und über Grenzen hinweg miteinander konkurrieren, während Nationalstaaten und Regierungen für das Wirtschaftsgeschehen an Bedeutung verlieren.

Luttwak (1990) hält dem entgegen, Staaten würden sich auch künftig keineswegs darauf beschränken, dem wirtschaftlichen Austausch Raum zu verschaffen. Stattdessen würden sie die wirtschaftlichen und sonstigen Interessen ihrer Bürger oder einflussreicher Gruppen im Land stärker gewichten als jene der Bürger anderer Staaten und entsprechend in das Wirtschaftsgeschehen

eingreifen. Das kommt in vielen Politikbereichen zum Ausdruck, etwa der Beschränkung öffentlicher Leistungen auf die eigenen Staatsbürger, die Finanzierung von Infrastruktur im Inland und nur beschränkt über Grenzen hinweg, der Gestaltung von Steuern, Zöllen und Regulierungen zur Bevorteilung heimischer Unternehmen und ihrer Beschäftigten oder zur Aufbesserung der eigenen Steuereinnahmen. Der internationale Steuer- und Standortwettbewerb ist dafür ein gutes Beispiel (Sinn (2003), Fuest et al (2005), Spengel et al (2023)). Es ist darüber hinaus verbreitet, dass Interessengruppen innerhalb von Staaten die Wirtschaftspolitik zu ihren Gunsten und auf Kosten des Auslands, aber auch anderer einheimischer Gruppen beeinflussen, so etwa im Fall von Einfuhrzöllen, die Produkte für inländische Konsumenten verteuern und ausländische Produzenten benachteiligen, um inländische zu schützen.

Ein aktuelles Beispiel ist der Inflation Reduction Act (IRA) in den USA. Dabei handelt es sich unter anderem um ein Programm zur Subventionierung umwelt- und klimafreundlicher Investitionen und Produktionsverfahren. Die Gewährung eines großen Teils der Subventionen ist allerdings an die Bedingung geknüpft, dass die erworbenen Investitionsgüter ganz oder teilweise in den USA gefertigt werden. Produkte aus China, Russland oder Nordkorea sind vollständig von der Förderung ausgeschlossen. Das bevorteilt nicht nur US-Firmen gegenüber ausländischen Wettbewerbern, es werden so auch Anreize geschaffen, Investitionen aus dem Ausland in die USA zu verlagern. Zwar lassen sich für die Diskriminierung chinesischer oder russischer Firmen geopolitische Gründe anführen, aber die protektionistischen Elemente des Gesetzes treffen auch Verbündete der USA, nicht zuletzt deutsche Unternehmen.

Wirtschaftliche Konflikte dieser Art unter Staaten hat es vor dem Fall des Eisernen Vorhangs in großer Zahl gegeben, und zwar nicht nur unter Staaten entgegengesetzter

1 „This neologism is the best term I can think of to describe the admixture of the logic of conflict with the logic of commerce or, as Clausewitz would have written – the logic of war in the grammar of commerce.“, Luttwak (1990), S. 19.

Blöcke, sondern auch unter geopolitischen Verbündeten wie etwa europäischen Staaten und den USA. Ein Beispiel für die Rivalität zwischen Europa und den USA ist die staatliche Subventionierung des europäischen Flugzeugherstellers Airbus. Die Schaffung eines europäischen Anbieters von Langstreckenflugzeugen wurde mit dem Ziel gerechtfertigt, die Marktmacht von US-Anbietern wie Boeing zu brechen. Ein anderes Beispiel ist der wirtschaftliche Aufstieg Japans in den 1980er Jahren, der sowohl in den USA als auch in Europa argwöhnisch betrachtet wurde. Luttwak (1990) erwartete, dass derartige Rivalitäten und Konflikte nach dem Fall des Eisernen Vorhangs zunehmen würden. Während des Ost-West-Konflikts hatten die USA und ihre Verbündeten erhebliche Anreize zu verhindern, dass wirtschaftliche Konflikte die militärische Zusammenarbeit in Frage stellten. Dieser Druck schien nach dem Kollaps des Warschauer Pakts zu verschwinden. Daher kam Luttwak zu der These, dass Geoökonomik bedeutender werden könnte in dem Sinne, dass ökonomische Konflikte unter Verbündeten – wie etwa Handelskriege unter NATO-Mitgliedstaaten – häufiger auftreten könnten. Die einigende Wirkung der militärischen Bedrohung durch die Ostblock-Staaten war weggefallen. Höchstens die Einsicht beider Seiten, dass Handelskriege in der Regel mit erheblichen Verlusten bei allen Beteiligten enden, könne derartige Konflikte noch eindämmen.

Diese Analyse folgt insofern der These Fukuyamas vom „Ende der Geschichte“ als sie mit einem Szenario vereinbar ist, in dem Demokratie und Marktwirtschaft sich weltweit immer mehr durchsetzen. Luttwak (1990) verweist nur darauf, dass es dennoch weitere Konflikte unter Staaten geben wird, und dass diese möglicherweise vermehrt den Charakter von Wirtschaftskriegen annehmen könnten.

1. Der dritte Systemwettbewerb: Autokratien gegen Demokratien

In den letzten Jahrzehnten ist es China gelungen, ein starkes Wirtschaftswachstum zu erreichen, ohne demokratische politische Strukturen zu entwickeln. Das ist

aus der Sicht der „westlichen“ Industriegesellschaften von besonderer Bedeutung. Es gehört eigentlich zu dem in diesen Gesellschaften vorherrschenden Weltbild, dass die Kombination aus Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung dafür ist, dass dauerhafter Wohlstand entsteht. Der wirtschaftliche Erfolg Chinas ist mit marktwirtschaftlichen Reformen eng verbunden, aber demokratische und rechtsstaatliche Verhältnisse im westlichen Sinne fehlen. Das wirft die Frage auf, ob autokratische Strukturen, wie sie in China vorherrschen, möglicherweise wirtschaftlich ebenso erfolgreich oder erfolgreicher sein könnten. Der Aufstieg Chinas führt in eine neue Art geopolitischer Konkurrenz zwischen Demokratien und Autokratien, die in Fuest (2018) als *Dritter Systemwettbewerb* bezeichnet wird.

Der erste Systemwettbewerb ist nach dieser Terminologie der Wettbewerb zwischen marktwirtschaftlichen Demokratien und dem Kommunismus, der in den Jahren ab 1989 mit dem Untergang des Kommunismus im Machtbereich der Sowjetunion endete. Der zweite Systemwettbewerb ist der Wettbewerb unter marktwirtschaftlichen Demokratien, der auch unter der Überschrift Steuer- und Standortwettbewerb diskutiert wird. Dazu gehören auch wirtschaftliche Auseinandersetzungen zwischen demokratischen Staaten, wie sie von Luttwak (1990) thematisiert werden. Der dritte Systemwettbewerb konfrontiert die westlichen Demokratien und insbesondere die USA mit China und damit einem Konkurrenten, dessen Wirtschaftssystem ganz anders als das der Konkurrenten im ersten Systemwettbewerb starke marktwirtschaftliche Elemente hat. Dazu gehören privates Unternehmertum und freie Preisbildung. Diese Elemente werden allerdings kombiniert mit einer starken staatlichen Präsenz in der Wirtschaft, beispielsweise in Form von Staatsunternehmen, die wichtige Sektoren wie etwa das Bankensystem oder die Schwerindustrie dominieren. Militärisch und geopolitisch ist China zu einem ernstzunehmenden Konkurrenten der USA geworden.

Charakteristisch für den dritten Systemwettbewerb ist ein Nebeneinander von Konkurrenz und Kooperation.

Viele Unternehmen aus Europa und den USA unterhalten Produktionsstätten in China, und der Handel ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Gleichzeitig nehmen chinesische Investitionen in Europa und den USA zu. Chinesische Studierende finden sich in großer Zahl an europäischen und amerikanischen Universitäten, auch die wissenschaftliche Kooperation ist ausgeprägt. Diese Kooperationsformen werden in letzter Zeit zunehmend kritisch betrachtet. Zum einen wird diskutiert, ob der Technologietransfer nach China, der über die Ausbildung chinesischer Studierender und über Forschungsk Kooperationen erfolgt, so weitergehen kann und sollte wie bisher. Zum anderen werden stärkere Einschränkungen für chinesische Investitionen insbesondere in sensiblen Bereichen der Kommunikationsinfrastruktur gefordert. Gleichzeitig haben Handel und internationale Direktinvestitionen zu einer weitreichenden gegenseitigen wirtschaftlichen Verflechtung geführt.

Weder die Luttwak-These noch die These des dritten Systemwettbewerbs gehen allerdings davon aus, dass das Risiko kriegesischer Auseinandersetzungen zwischen Staaten für die Wirtschaftsbeziehungen wieder eine zentrale Rolle spielen könnte. Der Überfall Russlands auf die Ukraine hat verdeutlicht, dass das zu optimistisch war. Es zeichnet sich also eine weitere Variante der globalen Systemkonkurrenz ab, die man als vierten Systemwettbewerb bezeichnen könnte. Bei dieser Variante wird Krieg oder die Drohung mit Krieg zur Durchsetzung geostrategischer Interessen wieder eingesetzt.

2. Die Folgen des Überfalls Russlands auf die Ukraine und der vierte Systemwettbewerb

Mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat die geopolitische Lage sich grundlegend geändert. Das ergibt sich nicht nur aus der dramatischen Verschlechterung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Westen und Russland. Erstens hat die Krise dem Westen vor Augen geführt, dass die NATO nach wie vor eine wichtige Funktion ausübt.

Der anstehende Beitritt Finnlands und Schwedens unterstreicht das. Zweitens gerät China in die Lage, sich zu Russland positionieren zu müssen. Bislang hat China es vermieden, sich in irgendeiner Richtung festzulegen, hat sich aber über Russland eher unterstützend geäußert und gleichzeitig verweigert, sich den Maßnahmen des Westens gegenüber Russland anzuschließen. Mittlerweile wird diese Haltung auch als pro-russische Neutralität bezeichnet. Gleichzeitig wird China derzeit vor Augen geführt, dass der Westen im Krisenfall bereit ist, weitreichende Wirtschaftssanktionen zu verhängen. Vor diesem Hintergrund werden die Spannungen zwischen China und Taiwan wieder intensiver diskutiert.

Insgesamt entsteht damit eine Lage, in der auch die deutsche und europäische Außenwirtschaftspolitik wieder stärker mit geopolitischen Konflikten bis hin zu kriegesischen Auseinandersetzungen rechnen muss. Ein wichtiger Unterschied zur Zeit des Kalten Krieges zwischen Ost und West besteht darin, dass die potenziellen Gegner heute wirtschaftlich in hohem Maße miteinander verflochten und durch gegenseitige Abhängigkeiten verbunden sind. Das gilt besonders für Deutschland, dessen Wirtschaft stärker international verflochten ist als die anderer Staaten mit sonst vergleichbaren ökonomischen Strukturen.

3. Zielkonflikte und Abwägungsprobleme bei der Entwicklung geoökonomischer Strategien

Vor dem Hintergrund wachsender geopolitischer Spannungen mit autoritären Staaten mehrten sich in Europa Forderungen, den wirtschaftlichen Austausch mit diesen Staaten erheblich zu reduzieren oder ihn zumindest in sensiblen Bereichen ganz einzustellen. Derartige Forderungen greifen aus drei Gründen zu kurz. Erstens würden mit einem Rückbau der Wirtschaftsbeziehungen für beide Seiten erhebliche Kosten einhergehen, weil wirtschaftliche Vorteile der Arbeitsteilung aufgegeben werden. Zweitens erfordert Absicherung gegen Risiken internationale Diversifikation. Die autoritären Staaten sind kein monolithischer Block. Im Fall eines Konflikts

mit China könnten Wirtschaftsbeziehungen zu Vietnam, ebenfalls ein autoritäres Regime, vor allem bei Teilen der Rohstoffversorgung den Handelspartner China ersetzen oder zumindest ergänzen. Drittens ist zu bezweifeln, dass der pauschale Abbau von Wirtschaftsbeziehungen Deutschland oder Europa strategisch in eine bessere Lage gegenüber autoritären Staaten wie etwa China bringen würde. Vor allem entstehen durch Wirtschaftsbeziehungen auch Abhängigkeiten dieser Staaten von Europa. Die aktuelle Auseinandersetzung mit Russland zeigt zwar, dass gegenseitige Abhängigkeiten keinen sicheren Schutz vor Konflikten bieten. Aber Abhängigkeiten beispielsweise Chinas von Europa erhöhen zumindest die Kosten eines Konflikts für China.

Eine tragfähige geoökonomische Strategie muss auf einer integrierten Analyse ökonomischer und geopolitischer Zusammenhänge und Ziele beruhen. Dabei entstehen Abwägungsprobleme zwischen verschiedenen Zielen, insbesondere zwischen der Nutzung ökonomischer Vorteile des Handels, des internationalen Kapitalverkehrs und der Teilung von Wissen sowie den Nachteilen in Form von unerwünschten Abhängigkeiten.

4. Implikationen für die deutsche und europäische Außenwirtschaftspolitik

Bislang war die deutsche und europäische Außenwirtschaftspolitik von dem Leitbild geprägt, dass eine Öffnung von Güter- und Kapitalmärkten den wirtschaftlichen Interessen aller Beteiligten dient. Das beruht auf der grundlegenden ökonomischen Einsicht, dass wirtschaftliche Integration Wohlstand schafft. Aus dieser Perspektive führt der wachsende wirtschaftliche Wohlstand Chinas und anderer Länder dazu, dass auch in den USA und Europa der Wohlstand zunimmt. Dabei wird allerdings ausgeblendet, dass wachsende Wirtschaftskraft auch mit wachsender militärischer Macht und geopolitischen Einflussmöglichkeiten einhergeht. Das wird in den USA schon seit geraumer Zeit als ein wichtiger Aspekt in der Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zu China betrachtet. Sanktionen der USA gegenüber China, zuletzt die Sanktionen im Sektor der

Herstellung von Halbleitern, verfolgen das Ziel, die wirtschaftliche und technologische Entwicklung Chinas zu beschränken.

Die deutschen und europäischen Interessen gegenüber China weisen Überschneidungen mit denen der USA auf, aber es gibt auch wichtige Unterschiede. Vor allem haben Deutschland und die EU weniger ausgeprägte geopolitische Ambitionen und Möglichkeiten im pazifischen Raum. Aus europäischer Sicht ist eher von Bedeutung, ob und in welchem Umfang Abhängigkeitsverhältnisse zu China bestehen. Ähnliches gilt für Russland. Die USA sehen Russland als Atommacht, aber Russlands globale wirtschaftliche Bedeutung ist eher gering. Für Europa ist und bleibt Russland ein wichtiger Nachbar und wegen seiner Ressourcen auch ein potenziell relevanter Handelspartner, vor allem bei Gütern, für deren Handel geographische Nähe oder das Vorhandensein von Pipelines eine Rolle spielt. Das gilt vor allem für Gas.

Die Interessen Europas und der USA sind darüber hinaus insofern nicht deckungsgleich als eine Standortkonkurrenz um international mobile Unternehmensinvestitionen im Sinne des zweiten Systemwettbewerbs besteht und immer wieder Handelskonflikte auftreten. Das jüngste Beispiel ist der bereits erwähnte, im Jahr 2022 verabschiedete Inflation Reduction Act der USA. Dabei geht es nicht wirklich um die Bekämpfung von Inflation, sondern um die massive Subventionierung von Investitionen im Bereich der Dekarbonisierung, verbunden mit protektionistischen Maßnahmen, die sicherstellen sollen, dass diese Investitionen nur Unternehmen und wirtschaftlichen Aktivitäten in den USA sowie Ländern zugutekommen, die mit den USA ein Freihandelsabkommen haben, beispielsweise Mexiko und Kanada. Zwischen den USA und der EU wird derzeit über eine Öffnung für Exporte aus Europa verhandelt. Das Gesetz definiert eine Gruppe von Ländern („countries of concern“), darunter China und Russland, die explizit von der Förderung im Rahmen des IRA ausgeschlossen sind in dem Sinne, dass Produkte aus diesen Ländern nicht eingesetzt werden dürfen.

Die Politik der USA, die mit dem IRA zum Ausdruck kommt, verstärkt den schon seit einigen Jahren beobachtbaren Trend in der US-Außenwirtschaftspolitik, Prinzipien für einen unverzerrten und offenen Welt-handel in Frage zu stellen, welche die USA selbst über Jahrzehnte hinweg vertreten haben und wie sie im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) entwickelt worden sind. In der EU wird derzeit intensiv darüber diskutiert, ob es einer Antwort auf den IRA bedarf. Hintergrund ist unter anderem die Sorge, dass der von der EU erhobene Anspruch, eine Führungsrolle in der Entwicklung dekarbonisierter Industrien und Technologien zu übernehmen, durch den IRA in Frage gestellt sein könnte. Das Gesetz reflektiert darüber hinaus die neuen geoökonomischen Spannungen insbesondere mit China und Russland.

5. Wandel durch Handel gescheitert?

In der Debatte über die Lehren aus dem aktuellen Konflikt mit Russland und die künftige Außenwirtschaftspolitik wird immer wieder behauptet, die Idee des „Wandels durch Handel“ sei gescheitert. Deshalb sei es sinnvoll, Außenwirtschaftsbeziehungen künftig primär mit rechtsstaatlichen Demokratien zu entwickeln und den Wirtschaftsverkehr mit Autokratien einzuschränken.

Diese Argumentation ist aus mehreren Gründen problematisch. Erstens ist es irreführend zu behaupten, Deutschland habe mit anderen Ländern Handelsbeziehungen aufgenommen, weil damit ein politischer Wandel in Richtung Demokratisierung erreicht werden sollte. Handel betreibt man in erster Linie, weil damit wirtschaftliche Vorteile für beide Seiten verbunden sind. Es ist durchaus möglich, dass diese Wirtschaftsbeziehungen einen politischen Wandel in Richtung Demokratisierung begünstigen. Allerdings ist auch das Gegenteil vorstellbar, beispielsweise dann, wenn Handel autoritären Regimen wirtschaftliche Spielräume verschafft, die sie für ihren Machterhalt einsetzen können.

Zweitens lässt sich aus der Beobachtung, dass Russland trotz der Handelsbeziehungen zum Westen die Ukraine angegriffen hat, kaum folgern, dass Handel mit anderen Staaten erwünschten politischen Wandel nicht fördern kann. Im Fall Russlands hat der Handel den Angriff auf die Ukraine nicht verhindert. Man kann aber nicht ausschließen, dass er mit weniger Handel noch früher erfolgt wäre. Ob die russische Entwicklung auf andere Länder übertragbar ist, bleibt ebenfalls offen.

Drittens muss man die Frage stellen, warum politischer Wandel durch Handel notwendigerweise so funktionieren sollte, dass autoritär regierte Staaten sich demokratisieren. Es könnte auch umgekehrt sein. In vielen westlichen Ländern herrscht bei einigen Beobachtern Bewunderung zumindest für bestimmte Aspekte der Politik Chinas, beispielsweise industriepolitische Strategien wie Made in China 2025, die Neue Seidenstraße oder den zügigen Ausbau der Infrastruktur in China. Nicht selten wird gefordert, westliche Regierungen sollten ähnliche Politiken entwickeln und umsetzen oder es wird kritisiert, dass westliche Regierungen eher kurzfristig orientiert seien, weil sie stets die nächste Wahl im Blick haben.

Viertens ist es wenig überzeugend zu fordern, künftig Wirtschaftsbeziehungen zu Autokratien abzubauen und auf Demokratien zu beschränken. Die Folge wäre, dass Deutschland einen erheblichen Teil seiner Außenwirtschaftsbeziehungen aufgeben müsste. Dabei würde Deutschland den Zugang zu wichtigen Gütern verlieren, vor allem den Zugang zu wichtigen Rohstoffen.² Außerdem käme die Frage auf, ob Deutschland noch mit demokratischen Staaten Handel treiben darf, die ihrerseits mit autokratischen Staaten handeln. Für eine differenzierte Behandlung von Autokratien und Demokratien in Wirtschaftsbeziehungen kann man anführen, dass das Risiko ernsthafter geopolitischer Konflikte mit Autokratien sicherlich deutlich höher ist. Deshalb sind Wirtschaftsbeziehungen zu ihnen mit höheren Risiken einer Unterbrechung behaftet.

2 Vgl. Flach et al. (2022).

Gleichzeitig muss man sehen, dass Handelskriege, die ebenfalls zu Disruptionen führen können, auch unter Demokratien vorkommen. Insofern ist es angemessener zu fordern, dass außenwirtschaftliche Risiken vor allem in Form der Abhängigkeit von einzelnen Handelspartnern vermieden oder in Grenzen gehalten werden. Aus dieser Perspektive wäre es beispielsweise unproblematisch, Rohstoffimporte auch aus autokratischen Staaten zuzulassen, aber nur unter der Voraussetzung, dass dabei starke Abhängigkeiten vermieden werden, die im Konfliktfall erpressbar machen.

6. Zur Rollenverteilung zwischen Staaten und privaten Akteuren

Die Forderung, geopolitische Risiken bei der Gestaltung von Wirtschaftsbeziehungen künftig stärker zu berücksichtigen, wirft die Frage auf, wer sein Verhalten hier anpassen soll. Geht es um private Akteure oder den Staat? Außenwirtschaftsbeziehungen sind nicht das direkte Ergebnis staatlichen Handelns, sondern Resultat einer mehr oder weniger komplexen Interaktion zwischen der staatlichen Gestaltung von Rahmenbedingungen, beispielsweise durch Handelsabkommen, und der Nutzung der damit geschaffenen Spielräume durch private Akteure, in erster Linie Unternehmen, die Güter exportieren und importieren oder im Ausland investieren.

Prinzipiell könnte man von Unternehmen erwarten, dass sie Risiken unterschiedlicher Art, darunter auch geopolitische Risiken, in ihre Entscheidungen einbeziehen. Wenn die Kosten einer Störung des Wirtschaftsverkehrs von den Unternehmen in vollem Umfang internalisiert werden, besteht kein Anlass für die Politik, einzugreifen. In vielen Fällen ist diese Voraussetzung sicherlich gegeben, aber nicht in allen. Beispielsweise kann man davon ausgehen, dass bestimmte Unternehmen, wenn sie im Fall einer geopolitischen Krise in Schwierigkeiten geraten, vom Staat Hilfen verlangen können. Das sind Unternehmen mit „systemischer“ Bedeutung, also beispielsweise Banken, Versorgungsunternehmen oder einfach nur sehr große Unternehmen mit spürbarem Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung oder auch nur die Entwicklung einer Region. Wenn diese Unternehmen im Krisenfall durch staatliche Hilfen gestützt werden, ist ihre Abwägung zwischen Risiken und Chancen von Wirtschaftsbeziehungen in Richtung exzessiver Risikoneigung verzerrt. Dieses „too important to fail“-Problem wurde im Kontext der Finanzkrise mit Bezug auf Banken intensiv diskutiert. Ähnliche Überlegungen sind im Hinblick auf geoökonomische Risiken erforderlich.

III. Implikationen für die Energiepolitik

Die Energiepolitik steht im Zentrum der Debatte über wirtschaftliche Abhängigkeiten und ihre Interaktion mit geopolitischen Konflikten. Aktueller Anlass ist der Überfall Russlands auf die Ukraine mit seinen Folgen für russische Energieexporte nach Europa. Der Zusammenhang zwischen der Energieversorgung und politischen Auseinandersetzungen ist allerdings älter. Dass westeuropäische Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland schon in Zeiten des Kalten Krieges begonnen haben, die Energieimporte aus der damaligen UdSSR auszubauen, hat auch damit zu tun, dass Abhängigkeit von Rohölimporten aus dem Nahen Osten abgebaut werden sollte. Diese Abhängigkeit hatte sich vor allem

während der Ölkrise 1973 als problematisch erwiesen. Die erdölfördernden arabischen Staaten nahmen den Jom-Kippur-Krieg zum Anlass, ihre Ölproduktion zu kürzen. Sie wollten den Westen unter Druck zu setzen, Israel weniger zu unterstützen.

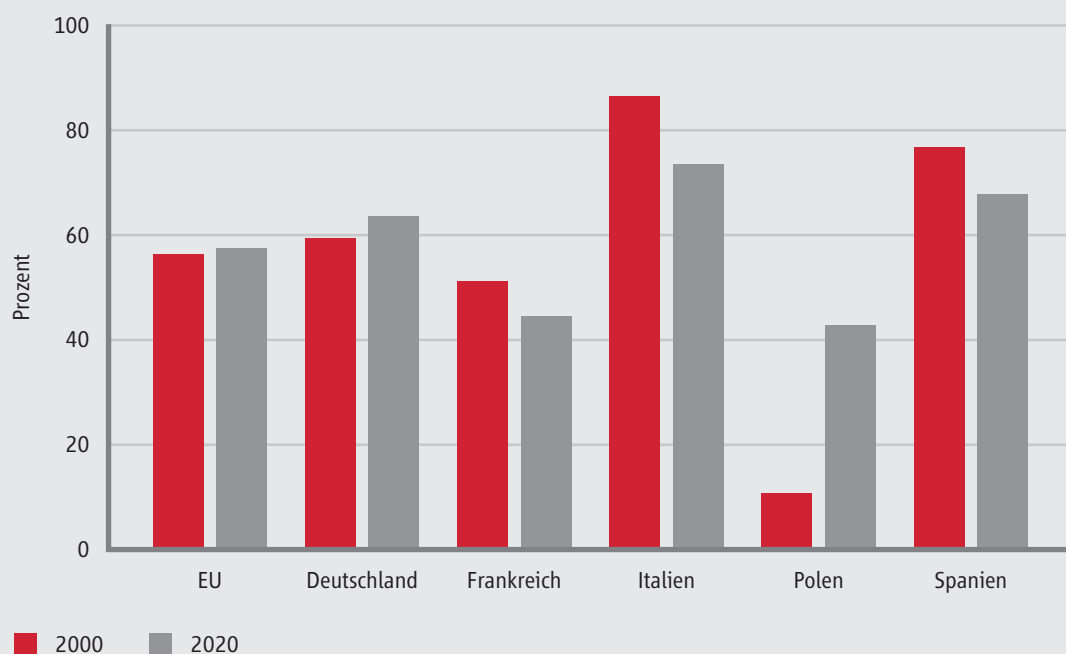
Aus dem Aufbau von Energieimporten aus Russland mit dem Ziel der Diversifizierung ist in Europa und in hohem Maße in Deutschland im Zeitablauf eine problematische Abhängigkeit geworden. Die Notwendigkeit, die Energieversorgung vor dem Hintergrund der veränderten geopolitischen Lage neu zu organisieren, ist nun offenkundig. Bei dieser Neuordnung ist zu bedenken,

dass die Energiesysteme sich in Europa und weltweit in einem Transformationsprozess befinden. In diesem Prozess stehen die Dekarbonisierung und der Ausbau erneuerbarer Energien im Mittelpunkt. Gerade Deutschland hatte sich für diese Transformation ambitionierte Ziele gesetzt. Die aktuellen Veränderungen werfen allerdings die Frage auf, ob die bislang verfolgte Strategie zur Erreichung dieser Ziele angepasst werden muss.

1. Die Abhängigkeit Deutschlands von Energieimporten

Deutschland ist ebenso wie die EU insgesamt stark von Energieimporten abhängig. Daran hat sich in den letzten Jahrzehnten wenig geändert, trotz der Veränderungen in der Energieproduktion. Die Importabhängigkeit hat sogar leicht zugenommen. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Abhängigkeit der EU und einiger großer Mitgliedstaaten zwischen 2000 und 2020.

Abbildung 1: Abhängigkeit von Energieimporten (in % des Energieverbrauchs)



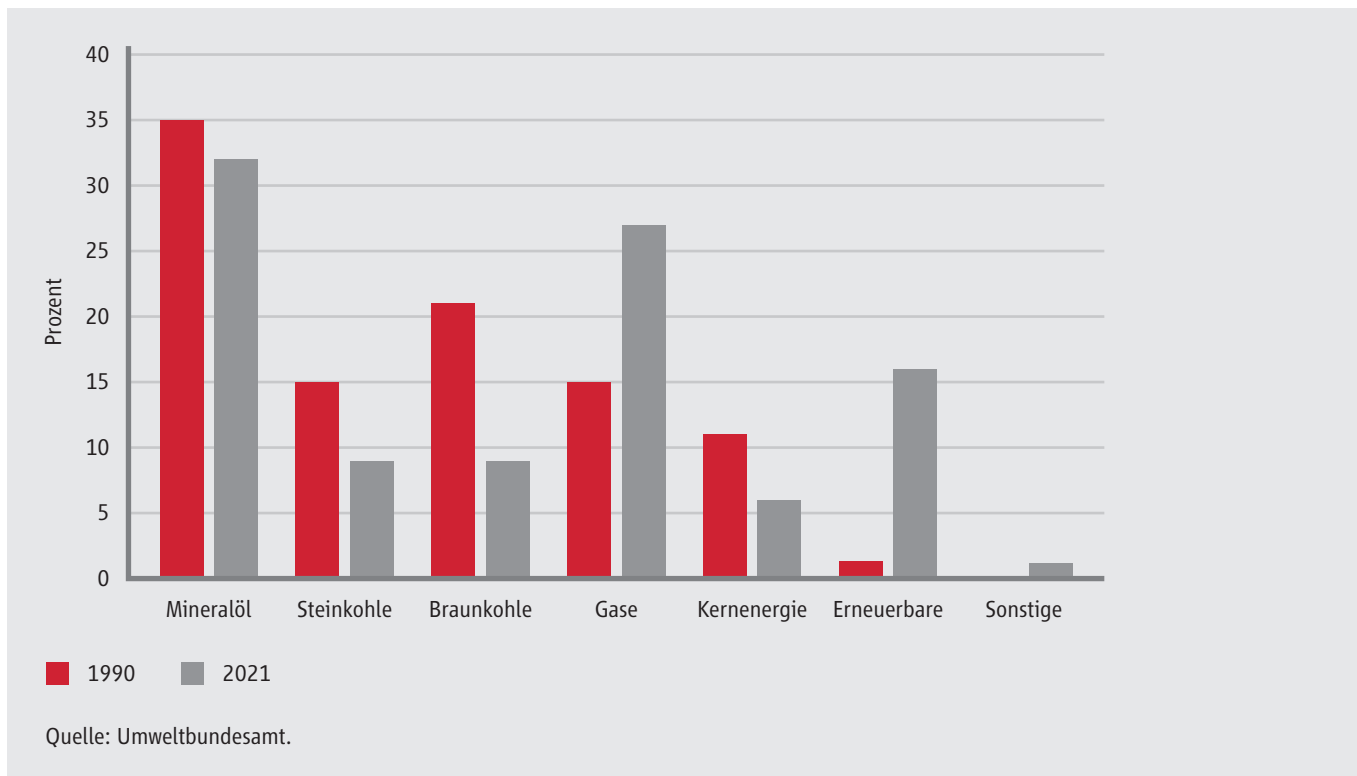
Quelle: Eurostat.

Deutschland liegt mit seiner Energieimportabhängigkeit leicht über dem EU-Durchschnitt, Frankreich wegen der großen Bedeutung der Kernenergie darunter, in Polen hat die heimische Kohleförderung noch immer große, wenn auch abnehmende Bedeutung für die Energieversorgung. Deshalb nimmt dort die Importabhängigkeit zu, ausgehend von niedrigem Niveau.

Die geringen Veränderungen bei der Importabhängigkeit Deutschlands erklären sich vor dem Hintergrund

der Verschiebungen in der Struktur des Energieverbrauchs insgesamt, der durch Abbildung 2 illustriert wird. Seit 1990 haben Steinkohle, Braunkohle und Kernenergie an Bedeutung verloren, während Mineralöl, Erdgas und Erneuerbare Energien wichtiger geworden sind. Die wachsende Rolle von Mineralöl und Erdgas erklärt, warum die Importabhängigkeit Deutschlands in den letzten Jahrzehnten eher noch zugenommen hat, trotz des Ausbaus der erneuerbaren Energien.

Abbildung 2: Primärenergieverbrauch in Deutschland 1990 und 2021 (Petajoule, Anteil in %)



Aus dem Umstand allein, dass Energieträger wie Öl oder Gas importiert werden, folgt noch nicht, dass damit übermäßige geoökonomische oder sonstige Risiken eingegangen werden. Ob und in welchem Umfang das der Fall ist, hängt davon ab, ob einzelne Länder als Lieferanten besonderes Gewicht haben und um welche Länder es sich dabei handelt. Abbildung 3 illustriert, aus welchen Ländern Deutschland im Jahr 2021 Öl, Steinkohle und Erdgas importierte.

Insgesamt unterstreichen diese Daten die hervorgehobene Rolle Russlands für die bisherige deutsche Energieversorgung. Die damit verbundenen Risiken im Konfliktfall betreffen allerdings vor allem die Gasversorgung. Das liegt daran, dass die Gasversorgung in besonderer Weise von entsprechender Infrastruktur abhängt. Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine unternimmt Deutschland erhebliche Anstrengungen, um Flüssiggasterminals zu errichten, aber das erfordert Zeit. Bei Kohle und Öl ist die Abhängigkeit von lokaler

Infrastruktur geringer. Es ist deshalb deutlich leichter, auf andere Anbieter auszuweichen.

Das Ende der Gaslieferungen durch die Pipeline Nord Stream 1 im September 2022 hat für den Winter 2022/2023 und voraussichtlich ebenso für den Winter 2023/2024 zu einer Verknappung des Gasangebotes geführt, die das Risiko impliziert, dass Deutschland in eine Gasmangellage gerät, in der bestimmte Nachfrager – voraussichtlich vor allem Industrieunternehmen – vorübergehend von der Gasversorgung abgeschnitten werden. Aktuelle Konjunkturprognosen zeigen, dass in einem solchen Szenario mit einem gravierenden Einbruch der Wirtschaftsleistung zu rechnen wäre.³ Ob es dazu kommt, ist offen. Im Winter 2022/2023 ist ein Rationierungsszenario wegen der milden Temperaturen und hoher Speicherfüllstände im Herbst sowie verhaltener Gasnachfrage aus China vermieden worden. Aber im Sommer 2023 wird das russische Gas zur Auffüllung der Speicher fehlen, sodass Versorgungsprobleme im

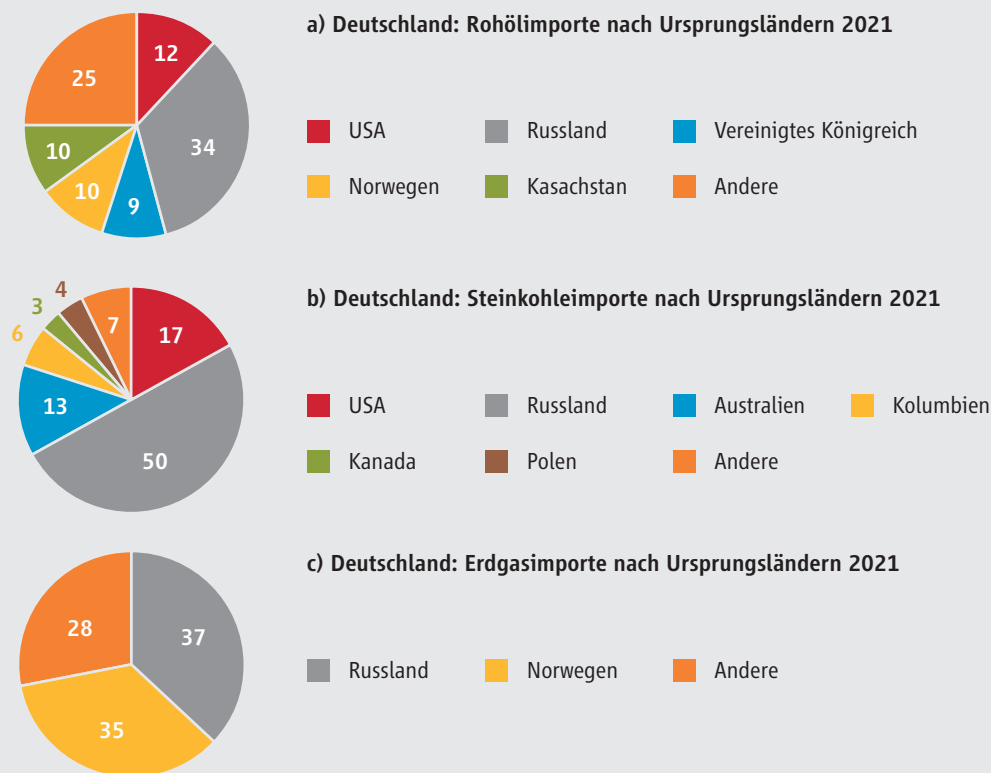
3 Vgl. Gornig et al. (2022).

Winter 2023/2024 nicht ausgeschlossen werden können.

Es liegt auf der Hand, dass die künftige Energiepolitik derartige Abhängigkeiten deutlich stärker als bisher berücksichtigen sollte. Nun ist in der aktuellen Lage von zentraler Bedeutung, dass Deutschland Teil des europäischen Energiemarktes ist. Zumindest in Nordwesteuropa ist der Gasmarkt stark integriert. Das

hat weitreichende Implikationen für die nationalen Energiepolitiken und die Energiesicherheit. Wegen der umfangreichen gegenseitigen Abhängigkeiten kann eine überzeugende Strategie für die Energiesicherheit einzelner europäische Staaten nur unter Berücksichtigung der Interaktion mit den europäischen Nachbarn konzipiert werden.

Abbildung 3: Deutschland: Rohöl-, Steinkohle- und Erdgasimporte nach Ursprungsländern 2021



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022).

2. Europäische Energiepolitik

Beim Prozess der Europäischen Integration hat die Energiepolitik von Anfang an eine wichtige Rolle gespielt.⁴ Das begann mit der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die noch den Energieträger Kohle in den Mittelpunkt stellte. Einen energiepolitischen Fokus hatte auch Euratom, die

Europäische Atomgemeinschaft, die 1957 parallel zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus der Taufe gehoben wurde und die friedliche und sichere Nutzung der Kernenergie in Europa sicherstellen sollte. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sollte mit der Öffnung der nationalen Volkswirtschaften auch die Energiemärkte liberalisieren. In den folgenden Jahrzehnten blieben die Energiemärkte jedoch hoch

⁴ Vgl. Langsdorf (2011).

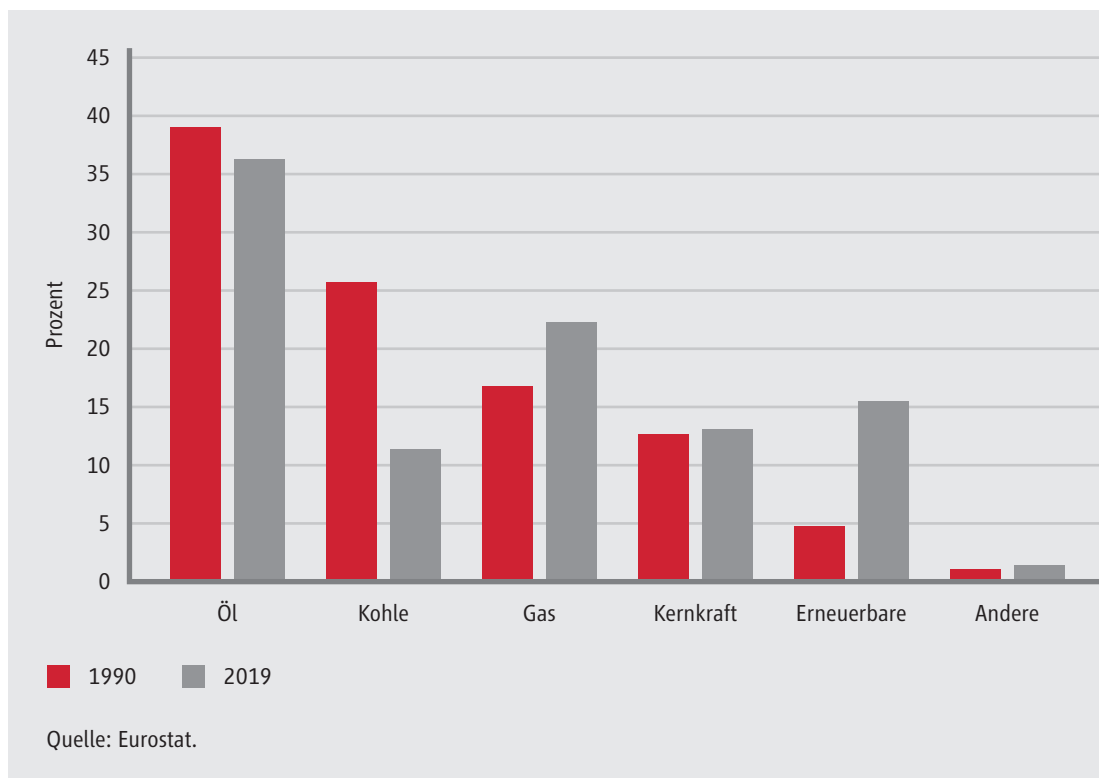
reguliert und segmentiert. Sie waren von nationalen und nicht selten staatlichen Versorgungsunternehmen dominiert. Marktwirtschaftlicher Wettbewerb spielte eine untergeordnete Rolle, grenzüberschreitender Wettbewerb existierte kaum.

Das änderte sich erst mit dem Binnenmarktprojekt und der Einheitlichen Europäischen Akte des Jahres 1987. Es dauerte allerdings bis in die späten neunziger Jahre, bis mit dem „Ersten Energiepaket“ die nationalen Strom- und Gasmärkte in der EU liberalisiert wurden. Weitere Liberalisierungspakete folgten. Im Mittelpunkt dieser Politik stand weniger die Stärkung der Versorgungssicherheit per se, sondern die Senkung der Energiepreise durch grenzüberschreitenden Energiehandel und Wettbewerb (Goldthau und Sitter (2022)). Später traten Fragen des Umweltschutzes, insbesondere des Klimaschutzes immer stärker in den Fokus der europäischen energiepolitischen Debatte. Abbildung 4 zeigt allerdings, dass in der EU ähnlich wie in Deutschland in den vergangenen drei Jahrzehnten nur sehr zögerliche

Fortschritte bei der Dekarbonisierung des Energiesystems erzielt worden sind. Europaweit ist der Beitrag der Kernkraft zwar stabil, aber der Ausbau der erneuerbaren Energien ist noch langsamer vorangegangen als in Deutschland. Ihr Anteil an der eingesetzten Primärenergie liegt heute ähnlich niedrig, bei rund 15 Prozent. Nach wie vor dominieren Öl, Gas und Kohle.

Die Europäische Kommission hat in den folgenden Jahren bei verschiedenen Anlässen auf Aspekte der Energiesicherheit hingewiesen. Beispielsweise warnte sie in ihrem Papier über europäische Energiepolitik im Jahr 2007: „Im Übrigen existieren noch keine Mechanismen, die im Falle einer Energiekrise die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen, und einige Mitgliedstaaten sind weitgehend oder vollständig von einem einzigen Gaslieferanten abhängig.“⁵ Das hat allerdings nicht verhindern können, dass die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen in den folgenden Jahren immer mehr zunahm.

Abbildung 4: Primärenergieverbrauch in der EU 1990 und 2019 (Petajoule, Anteil in %)



5 Europäische Kommission (2007), S. 4.

3. Reaktionen auf die aktuelle Energiekrise

Im Fokus der Reaktionen auf die aktuelle, akute Energiekrise stand sowohl bei den einzelnen EU-Mitgliedstaaten als auch der EU insgesamt die kurzfristige Sicherung der Energieversorgung, insbesondere der Gasversorgung. Aber die Energiepolitik wird auch mittelfristig neu ausgerichtet, vor allem vor dem Hintergrund des voraussichtlich dauerhaften Endes oder zumindest einer länger anhaltenden Unterbrechung der energiepolitischen Zusammenarbeit mit Russland. Auf europäischer Ebene wurde die neue energiepolitische Strategie im Rahmen des Programms „Repower EU“ zusammengefasst. Dieses Programm umfasst eine Reihe kurz- und mittelfristig ausgerichteter Maßnahmen, die im Kern drei Ziele verfolgen:

1. Die Abhängigkeit der EU von Energielieferungen aus Russland abzubauen.
2. Die Resilienz der Energieversorgung in Europa zu stärken, vor allem durch Diversifizierung und mehr Integration der europäischen Energiemärkte.
3. Die Dekarbonisierung der Energieversorgung zu beschleunigen.

Dieser Plan enthält eine Reihe unstrittiger und notwendiger Maßnahmen, beispielsweise kurzfristig die Schaffung von Anreizen für Maßnahmen der privaten Haushalte und Unternehmen zur Einsparung von Gas, den beschleunigten Ausbau von Solar- und Windenergie und die bessere Vernetzung der grenzüberschreitenden Energieinfrastrukturen.

In der EU hat außerdem eine Debatte darüber begonnen, ob angestrebt werden soll, bei Energieimporten künftig stärker die Marktmacht der EU als Nachfrager auf den globalen Energiemärkten zu nutzen, um die Kosten von Energieimporten zu senken. Das wirft grundlegende Fragen zur Ausrichtung der europäischen Energiepolitik auf. Wie bereits erläutert folgte die Energiemarktordnung der EU bislang einem eher liberalen, marktorientierten Ansatz. Eine EU-weite Koordinierung der Energiekäufe würde eine politische Koordinierung dieser Käufe erfordern, die eine grundsätzlich veränderte Marktordnung erfordern würde. Dieses Thema wird im Folgenden noch näher diskutiert.

IV. Folgen der aktuellen Energiekrise für die mittelfristige Energiestrategie in Deutschland und Europa

Um die Folgen der aktuellen Krise und den energiepolitischen Handlungsbedarf richtig einzuschätzen, ist es notwendig, die mittel- bis langfristige Perspektive der europäischen und internationalen Energiepolitik einzubeziehen, in deren Zentrum die Vorstellung steht, dass die europäische Wirtschaft und damit auch die Energieversorgung bis 2050, vollständig dekarbonisiert werden soll. Die Veränderungen im geopolitischen Umfeld haben Folgen für diese Planungen.

Wie eine denkbare Entwicklung des Energiemixes im Übergang zu einem dekarbonisierten Energiesystem grundsätzlich aussehen kann, hat die Internationale Energie-Agentur in ihrem Szenario für die Transformation des globalen Energiesystems hin zu Klimaneutralität

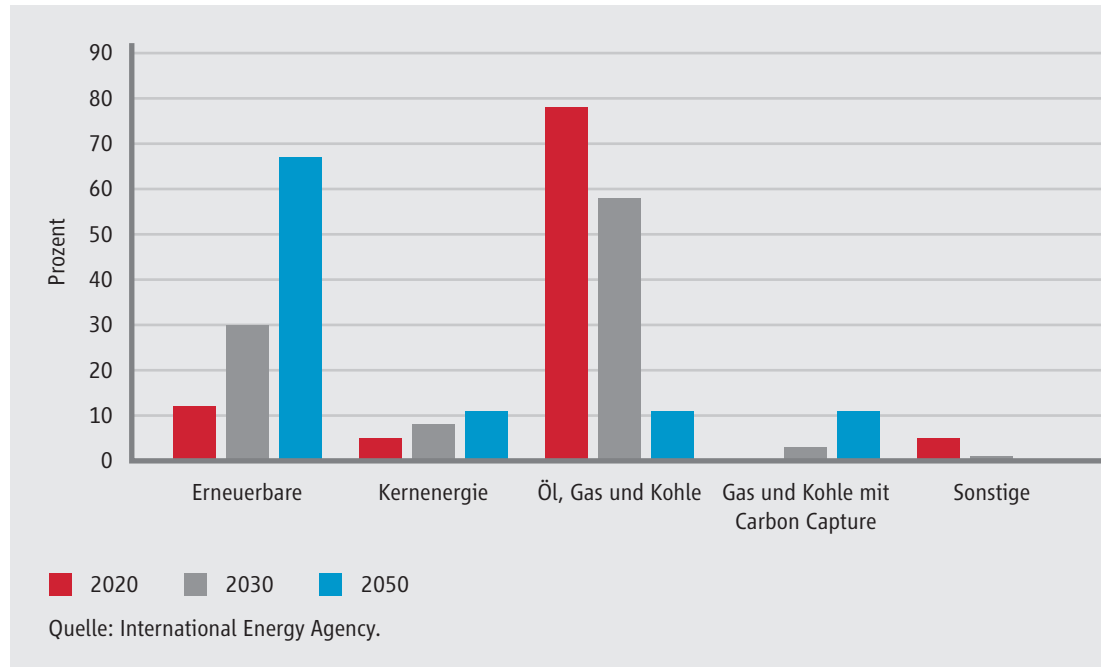
bis 2050 dargestellt (IEA (2021)). Die Entwicklung der Zusammensetzung des Energieangebotes ist in Abbildung 5 dargestellt.

In diesem Szenario besteht die größte Veränderung in der Verlagerung der Energieproduktion weg von den fossilen Brennstoffen Öl, Gas und Kohle hin zu erneuerbaren Energien. Es wird deutlich, dass die Dimension dieser Umstellung erheblich ist. Vor allem im Verkehr und in industriellen Prozessen dominiert nach wie vor die Energiegewinnung durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe. Deutlich wird darüber hinaus, dass die Bedeutung der Kernenergie und des Einsatzes von Kohle und Gas mit Carbon Capture, also dem Einfangen von CO₂, ebenfalls wachsende Bedeutung zukommt.

Ihr Anteil am Energieangebot soll 2050 bei 22 Prozent liegen. Entscheidend ist dabei, dass es sich um

regelbare Energien handelt, auch wenn Kernkraft und Kohle kurzfristig weniger flexibel sind als Gas.

Abbildung 5: Veränderung der Struktur der globalen Energieerzeugung in % (Net Zero 2050 Szenario der IEA)



Während das Ziel der Klimaneutralität der EU bis 2050 weithin geteilt wird – auch wenn Deutschland sich verpflichtet hat, dieses Ziel schon 2045 zu erreichen – besteht nur teilweise Einigkeit über den künftigen Energiemix und damit den Weg und die Instrumente, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll. Konsens ist, dass der Ausbau erneuerbarer Energien, vor allem der Ausbau der Wind- und Solarenergie, eine zentrale Rolle spielen muss. Wind- und Solarenergie sind allerdings wetterabhängig. Im Winter sinkt die Produktion von Solarenergie, die durch die höhere Windenergieproduktion nicht durchgehend ausgeglichen werden kann. Daher kommt es regelmäßig zu Dunkelflauten. Hier geht es nicht um kurzfristige, sondern um saisonale Schwankungen der Produktion aus diesen Quellen. Es werden komplementäre, regelbare Energieerzeugungskapazitäten beziehungsweise entsprechende Speicher gebraucht, die nicht nur kurzfristige, sondern saisonale Schwankungen ausgleichen können. Hier kommen neben regelbaren, aber in ihrer Kapazität begrenzten Energien wie Wasserkraft oder Biomasse vor allem Wasserstoff als Energiespeicher und die Kernenergie

in Frage. Wie erwähnt ist außerdem Energieerzeugung mit fossilen Brennstoffen und Carbon Capture möglich.

In der EU betrifft der größte Dissens die Kernkraft. Deutschland sich dafür entschieden, aus der Kernenergie auszusteigen, während andere Länder in Europa, vor allem Frankreich, die Kernenergie ausbauen. Belgien hat die Laufzeiten von Kraftwerken verlängert. Der Verzicht auf den Baustein Kernenergie bedeutet unter anderem, dass Deutschland die Wasserstoffwirtschaft stärker ausbauen muss. Offen ist darüber hinaus die Rolle von Carbon Capture. Während Befürworter hier einen wichtigen Baustein für die künftige Energiestrategie sehen, wollen Kritiker vollständig aus der Nutzung fossiler Brennstoffe aussteigen und sehen Carbon Capture als eine Technologie an, die Ausstiegsbemühungen untergräbt. Nun ist die prinzipielle Frage, welche Rolle die Kernenergie und Carbon Capture im Energiesystem spielen soll, nicht Gegenstand dieses Beitrags. Hier geht es um die Frage, welche Folgen die aktuelle Krise und die damit verbundenen geoökonomischen Veränderungen für den Einsatz dieser Techniken haben.

Es liegt auf der Hand, dass inländische Energiequellen den großen Vorzug haben, in ihrer Verfügbarkeit gegenüber geopolitischen Spannungen nicht anfällig zu sein. Die heimische Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien hat hier eindeutige Vorteile. Einschränkend ist zu sagen, dass für den Bau der notwendigen Anlagen und zunehmend auch für das Ersetzen vorhandener, aber veralteter Anlagen Rohstoffe erforderlich sind, die sehr wohl importiert werden müssen. Das ist aber etwas anderes als das Risiko kurzfristiger Unterbrechungen der Energieversorgung, wie sie in der aktuellen Krise bei den Gasimporten aus Russland aufgetreten sind. Das gilt auch für die Kernenergie. Hier müssen zwar Brennstoffe importiert werden, es ist aber vergleichsweise leicht möglich, hier so große Vorräte anzulegen, dass man von ausländischen Lieferungen über lange Zeiträume unabhängig ist. Die geoökonomische Lageänderung verstärkt auch die Argumente für einen Ausbau der heimischen Gasförderung, um die Abhängigkeit von Lieferungen aus dem Ausland zu reduzieren. Generell sprechen geoökonomische Gründe für eine stärkere Diversifizierung der Energieversorgung. Wenn es zutrifft, dass Kohle und Gas durch Carbon Capture auch in einem dekarbonisierten Energiesystem dauerhaft eingesetzt werden, sollte man hier auf diversifizierte Lieferquellen setzen und Abhängigkeiten von einzelnen Gasexportländern in Grenzen halten.

1. Folgen der aktuellen Krise für die deutsche Energiepolitik

Die Folgen der aktuellen Krise für die deutsche Energiepolitik müssen im Kontext der bisherigen Strategie Deutschlands für die Dekarbonisierung des Energiesystems betrachtet werden. Deutschland hat sich in Abweichung von den europäischen Vereinbarungen das Ziel gesetzt, bereits 2045 vollständige Klimaneutralität zu erreichen. Außerdem wurde beschlossen, bis 2022 aus der Kernenergie auszusteigen. Die Laufzeit der letzten drei Kernkraftwerke wurde vor dem Hintergrund der aktuellen Energiekrise noch einmal bis April 2023

verlängert, nun sind diese Kernkraftwerke endgültig vom Netz gegangen.

Die Zukunft der Energieversorgung in Deutschland soll langfristig ausschließlich auf erneuerbaren Energien beruhen. Wetterbedingte Schwankungen der Stromproduktion mit Solar- und Windenergie sollten durch Speicher – deren Kapazitäten heute und auf absehbare Zeit allerdings nicht im notwendigen Umfang bereitstehen – ausgeglichen werden, insbesondere durch Wasserstoff.

Ob ein derartiges Energiesystem die Versorgung eines Industrielandes wie Deutschland leisten kann, ist umstritten. Nicht umstritten ist, dass es längere Zeit dauern wird, ein solches System aufzubauen. Für die Übergangszeit ist vorgesehen, noch einige Jahre lang Kohle zur Stromproduktion einzusetzen. Wenn möglich soll die Kohleverstromung aber bis 2030 beendet werden. Das war schon vor der aktuellen Energiekrise ein ehrgeiziger Plan. 2021 lag der Anteil von Kohle und Kernenergie an der Stromversorgung in Deutschland noch bei rund 40 Prozent. Die Aufgabe besteht aber nicht allein darin, die nach Abschaltung von Kohle und Kernenergie entstehende Lücke zu stopfen. Die Stromnachfrage wird in den kommenden Jahren erheblich steigen, weil die geplante Senkung der Treibhausgasemissionen eine Elektrifizierung des Verkehrs und vieler industrieller Prozesse erfordert. Nach vorliegenden Szenarien wird die Nachfrage schon bis 2030 um rund 25 Prozent wachsen.⁶ Bislang war geplant, die damit entstehende Lücke von 65 Prozent des derzeitigen Stromverbrauchs durch eine Kombination aus dem Ausbau erneuerbarer Energien und dem Neubau von Gaskraftwerken auszufüllen. Die Gaskraftwerke sollen so ausgerüstet sein, dass sie später auf die Verwendung von Wasserstoff umgestellt werden können.

Der Ausbau der Wasserstoffwirtschaft birgt erhebliche ökonomische und technische Herausforderungen. Beim Weg von Strom über den Wasserstoff und zurück zum

⁶ Vgl. EWI (2022a), S. 11, Szenario mit hohem Elektrifizierungsgrad.

Strom gehen etwa drei Viertel der eingesetzten Energie verloren. Deshalb ist es nicht sinnvoll, Strom aus erneuerbaren Energien, der direkt verwendet werden kann, beispielsweise um Strom aus Gas oder Kohle zu ersetzen, zur Herstellung von Wasserstoff einzusetzen. Nur überschüssige Produktionsspitzen der erneuerbaren Energien sind dafür geeignet. Die benötigten Mengen an Wasserstoff sind so groß, dass die in Deutschland mögliche Produktion für die Versorgung des Landes bei weitem nicht ausreicht. Deshalb plant die Bundesregierung im Rahmen ihrer „Nationalen Wasserstoffstrategie“ energiepolitische Allianzen mit Ländern wie Australien, Neuseeland, Kanada und afrikanischen Staaten, wo erheblich bessere Bedingungen für die Wasserstoffproduktion mit erneuerbaren Energien herrschen.⁷

Diese energiepolitische Strategie ist durch die aktuellen Krisen und die damit verbundenen geopolitischen Veränderungen in Frage gestellt. Erstens bedeutet das Ende der Gasimporte aus Russland, dass deutlich weniger Gas in Europa zur Verfügung stehen wird oder es zumindest deutlich teurer ist, weil vermehrt auf Flüssiggas (LNG) zurückgegriffen werden muss.⁸ Damit erscheint es unrealistisch oder zumindest deutlich weniger wirtschaftlich, im bisher geplanten Umfang auf Gas als Übergangsenergie zu setzen. Zweitens erscheint es vor dem Hintergrund der veränderten geopolitischen Lage fragwürdig, dass Deutschland sich in großem Umfang von Wasserstoffimporten aus Ländern abhängig machen will, die nur teilweise als politisch stabile und verlässliche Partner angesehen werden können. Zumindest ist hier eine starke Diversifizierung wichtig. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob afrikanische Staaten, die selbst nur teilweise hinreichend mit Strom versorgt sind, große Strommengen für die Produktion von Wasserstoff einzusetzen bereit sind, der dann nach Europa exportiert wird.

In jedem Fall verliert die mit dieser Strategie verbundene Abhängigkeit zuerst von Gasimporten und später von Wasserstoffimporten angesichts der aktuellen geoökonomischen Veränderungen an Attraktivität. Es ist erforderlich, die energiepolitische Planung anzupassen. Folgende Eckpunkte sollte die deutsche Energiepolitik dabei beachten:⁹

a) Die Stromversorgung sollte breit aufgestellt werden

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krisen ist es wichtig, die deutsche Energieversorgung möglichst breit aufzustellen. Angesichts der Unsicherheit über die weitere ökonomische und geopolitische Entwicklung ist es leichtsinnig, Optionen aus der Hand zu geben. Es ist dringend erforderlich, die erneuerbaren Energien schneller auszubauen. Kernkraftwerke hätten erst dann abgeschaltet werden sollen, wenn Kohlekraftwerke ohne Carbon Capture nicht mehr benötigt werden und hinreichend erprobte und leistungsfähige Anlagen zur Stromerzeugung zur Verfügung stehen, die tatsächlich ohne den Einsatz einer komplementären CO₂-lastigen Regelernergie auskommen. Stromproduktion mit Gas- und Kohlekraftwerken, die mit Carbon Capture-Anlagen ausgerüstet sind, sollten dauerhaft weiter betrieben werden dürfen.

b) Der Strommarkt sollte umfassend geöffnet und flexibilisiert werden

Viele Industrieunternehmen und private Haushalte sind gleichzeitig Erzeuger und Verbraucher von Strom. Ein effizientes Energiesystem braucht eine breite Einbindung der dezentralen Akteure. Das wird derzeit durch starre Regulierungen und Beschränkungen des Wettbewerbs verhindert. Ein Beispiel für eine solche Einbindung ist die Nutzung bidirektionalen Ladens bei Elektroautos. Wenn es gelingt, bis 2030 1,4 Millionen entsprechend ausgestattete Elektroautos so einzusetzen, könnte deren Nutzung als Speicher zum Ausgleich

7 Vgl. hierzu https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/woher-soll-der-gruene-wasserstoff-kommen.html?gclid=EAlaI-QobChMIpcTZ-9vb_AIVVA8rCh3Vfw3TEAAYASAAEgKOWfD_BwE.

8 Vgl. EWI (2022b).

9 Die folgenden Empfehlungen beruhen teilweise auf Berger et al. (2022).

von sehr kurzfristigen Schwankungen bei erneuerbaren Energien den Bau von rund zehn Gaskraftwerken überflüssig machen.¹⁰ Letztlich geht es darum, im Energiesystem eine Plattformökonomie aufzubauen. Das würde es erlauben, die Energiesicherheit zu erhöhen und die Stromkosten erheblich zu senken.

c) Ergänzung der Gasversorgung durch eigene Förderung

Gas wird für die deutsche Energieversorgung noch lange eine zentrale Rolle spielen. Es ist wichtig, nach dem Wegfall der Gasimporte aus Russland zumindest für die absehbare Zukunft eine möglichst sichere und preislich wettbewerbsfähige Gasversorgung zu erreichen. Dazu könnte der Ausbau der heimischen Gasförderung in Deutschland einen wichtigen Beitrag leisten. Technische Entwicklungen haben hier zu umweltfreundlicheren Verfahren geführt, die schnell einsatzbereit wären und die die Chance hätten, in der Bevölkerung auf größere Akzeptanz zu stoßen als herkömmliche Fracking-Verfahren. Die bekannten Gasvorkommen in Deutschland könnten die russischen Gaslieferungen für 14 Jahre ersetzen.¹¹ Die politischen Unwägbarkeiten, die mit der Abhängigkeit von Gasimporten etwa aus Katar einhergehen, würden hier nicht auftreten.

d) Energiepolitische Kooperation in der EU und international ausbauen

Obwohl die aktuellen geopolitischen Veränderungen dafürsprechen, die heimische Energieerzeugung auszubauen, ist es sinnvoll, dass Deutschland die Kooperation mit verlässlichen und politisch stabilen Partnerländern weiter vertiefen will. Das umfasst die Wasserstoffwirtschaft, aber auch die Gasversorgung. Die Gaspipelines innerhalb der EU und zu wichtigen Gaslieferanten wie Norwegen, Großbritannien oder den Anrainerstaaten des Mittelmeers sollten zügig ausgebaut werden. Potenzial zur Zusammenarbeit könnte es auch mit Ländern geben, die bereit sind, mit ihren Kernkraftwerken Deutschland

im Fall von Dunkelflauten auszuheilen. Generell kann eine weitere Integration des europäischen Strommarktes dazu beitragen, die Versorgungssicherheit zu steigern. Gleichzeitig ist zu beachten, dass damit der Bedarf an Koordination in der Energiepolitik zunimmt.

e) Die Planungs- und Genehmigungsverfahren sollten beschleunigt werden

Ein großes Hindernis für den Umbau des Energiesystems liegt in den langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Derzeit dauert die Planung und Genehmigung eines Windradprojekts vier bis fünf Jahre.¹² Allein bei den Genehmigungsverfahren vergehen zwischen der ersten Einreichung der Unterlagen und der Genehmigung im Durchschnitt rund zwei Jahre, bei großen Unterschieden unter den verschiedenen Bundesländern. Lange Genehmigungsverfahren behindern auch das Ersetzen vorhandener Anlagen, die zur Erneuerung anstehen. Bei dieser Dauer ist es kaum möglich, bis 2030 die ambitionierten Ausbauziele für erneuerbare Energien zu erreichen. Planungsverfahren bei Ausbau von Strom- oder Gasnetzen sind ebenfalls viel zu lang. Das hat auch mit intensiver Bürgerbeteiligung zu tun, die zwar prinzipiell wünschenswert ist, deren Umfang aber abzuwägen ist gegenüber anderen Zielen, insbesondere dem Ziel, gesamtwirtschaftlich bedeutende Investitionsprojekte voranzubringen. Vor allem der Ausbau des Stromnetzes in Deutschland muss dringend beschleunigt werden, auch im Hinblick auf Elektromobilität. Hier ist eine Anpassung von Details der bestehenden Regelungen nicht hinreichend. Die Bundesregierung hat erste Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung für den Ausbau erneuerbarer Energien ergriffen, aber weitere Schritte sind erforderlich. Benötigt wird eine grundlegende Neufassung der Genehmigungsverfahren mit dem Ziel einer erheblichen Beschleunigung. Auch das Fracking könnte nur dann eine rasche Entlastung bieten, wenn die Genehmigungs- und Prüfdauern stark reduziert würden.

10 Vgl. Berger et al. (2022).

11 Ebenda.

12 So der Bericht des EEG Bund-Länder-Kooperationsausschusses – Berichtsjahr 2022.

- f) Die Forschung und Entwicklung im Bereich der Energiesysteme und Energieeffizienz sollte verbreitert werden

Massive Anstrengungen in Forschung und Entwicklung sind erforderlich, um das Ziel einer dekarbonisierten, bezahlbaren und sicheren Energieversorgung zu erreichen. Die Forschungspolitik sollte insbesondere die erneuerbaren Energien, die Energieeffizienz und intelligente Stromnetze, Speichertechnologien der Wasserstoffwirtschaft sowie Carbon Capture und Storage in den Blick nehmen. Gefördert werden sollte aber auch die Fusionsforschung und die Forschung an anderen Reaktoren. Selbst wenn es bei der Entscheidung bleiben sollte, dass Deutschland nicht zur Kernkraft zurückkehrt, können diese Technologien einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung des weltweiten Klimawandels leisten.

2. Die Rollenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten

Wie die aktuelle Energiekrise deutlich gemacht hat, ist ein erfolgreiches Krisenmanagement im Energiebereich ohne eine Koordination unter den EU-Mitgliedstaaten und mit Drittstaaten kaum möglich. Maßnahmen einzelner Staaten können weitreichende Auswirkungen auf andere Staaten haben. Offenkundig ist das im Fall der Energiesanktionen gegen Russland. Hier war und ist Einigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung. Aber die Interdependenz geht darüber weit hinaus. Da die europäischen Energiemärkte integriert sind und politische Entscheidungen Angebot und Nachfrage stark beeinflussen, haben Entscheidungen einzelner Länder Folgen für die Gemeinschaft. Als die deutsche Regierung ankündigte, die heimischen Unternehmen und privaten Haushalte, die von hohen Gas- und Strompreisen betroffen sind, finanziell massiv zu stützen, löste das in anderen europäischen Staaten beispielsweise die Sorge aus, dass die deutsche Nachfrage nach Gas die Preise für alle in die Höhe treiben könnte. Diese Sorge war insofern berechtigt als in der Tat die Gefahr eines irrationalen Subventionswettkampfs

unter den Mitgliedstaaten um eine beschränkte Gasmenge bestand, der lediglich Geld in die Kassen der Gasproduzenten gespült, aber die in Europa verfügbare Gasmenge nicht erhöht hätte.

Die Verknappung der Gasversorgung durch das Ende der Lieferungen aus Russland warf darüber hinaus die Frage auf, ob einzelne Mitgliedstaaten, die besser mit Gas ausgestattet sind, ihre Leitungen für andere schließen würden, um die eigene Versorgung zu sichern. Bislang ist es gelungen, derartige Grenzsicherungen zu vermeiden, aber eine Lehre aus der aktuellen Energiekrise besteht darin, dass Regelungen für gegenseitigen Beistand in Versorgungskrisen weiter konkretisiert und in ihrer Verbindlichkeit gestärkt werden müssen.

3. Sollten die EU-Staaten ein Energie-Nachfragekartell bilden?

Vor dem Hintergrund steigender Gaspreise ist die Frage aufgekommen, ob die EU-Staaten ihre gemeinsame Marktmacht stärker einsetzen sollten, indem sie beispielsweise einen Höchstpreis für importiertes Gas setzen. Bislang ist es zu einer Höchstpreisregelung gekommen, die lediglich extreme, krisenbedingte Preisausschläge eindämmen soll. Der Höchstpreismechanismus tritt in Kraft, wenn der Gaspreis 180 Euro pro Megawattstunde übersteigt.¹³ Aber der nächste Schritt könnte darin bestehen, einen generellen Höchstpreis vorzugeben oder Importmengen zu begrenzen, um den Preis zu drücken.

Aus ökonomischer Sicht ist es im Prinzip sinnvoll, Marktmacht, sofern die EU-Staaten gemeinsam über sie verfügen, auch einzusetzen. Das ist allerdings an Voraussetzungen geknüpft. Zum einen ist eine Preissenkung durch Mengenreduktion eventuell nicht sinnvoll, wenn die Menge ohnehin durch Engpässe in der physischen Infrastruktur geringer ist als gewünscht oder erforderlich. Das war so im Fall der Gasverknappung in Folge der Einstellung der Gaslieferungen aus Russland.

¹³ Vgl. hierzu <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/tte/2022/12/19/>.

Die Ausübung gemeinsamer Marktmacht setzt außerdem voraus, die Konsequenz zu akzeptieren, die darin besteht, dass die einzelnen EU-Staaten beziehungsweise die dort ansässigen Nachfrager dann zum herrschenden Preis weniger Mengen erhalten als sie eigentlich gerne hätten. Der vorher offene und liberalisierte europäische Gasmarkt wäre nicht zu erhalten. Wie in jedem Kartell müsste auch hier sichergestellt werden, dass es keine Abweichler gibt, dass also niemand höhere Preise zahlt, um zusätzliche Mengen zu erhalten. Im Ergebnis müsste ein zentralisierter und grundlegend neu gestalteter europäischer Gasmarkt geschaffen werden. Dabei müsste das Recht, zum regulierten Preis Gas zu erwerben, den Nachfragern im europäischen Markt zugeteilt werden.

Nun lässt sich zeigen, dass ein schlichter Höchstpreis nicht das angemessene Instrument für eine strategische Beschaffung von Gas für die EU sein dürfte. Erforderlich ist ein Beschaffungsmanagement, das gezielt darauf hinwirkt, die Anreize für die Ausübung von Marktmacht seitens der Anbieter zu schwächen. Ein Beispiel dafür ist ein Beschaffungsmanagement, das die Nachfrageelastizität erhöht, etwa indem unelastische Nachfrager mit lang laufenden Kontrakten versorgt werden, sodass Spotmarktpreise stärker von elastischeren Nachfragern beeinflusst werden.¹⁴ Auch dabei kommt man aber letztlich um eine Begrenzung der Nachfrage nicht herum. Eine Form der Umsetzung würde darin bestehen, die nachgefragte Menge durch ein Zertifikatesystem zu steuern, bei dem beispielsweise Unternehmen für Gaskäufe entsprechende Zertifikate erwerben müssten. Das wiederum setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, ihre Gasnachfrager einem solchen Regime zu unterwerfen.

Prinzipiell bietet die Nutzung der gesamteuropäischen Marktmacht in den Energiemärkten also durchaus Potenzial zur Erlangung von Vorteilen. Ein solches Nachfragekartell erfordert jedoch ein hohes Maß an Bereitschaft zur dauerhaften Kooperation und den Verzicht

auf nationale energiepolitische Alleingänge auch in Krisenzeiten. Ob man sich darauf einigen kann, bleibt abzuwarten. Dies auszuloten, lohnt sich aber.

4. Implikationen für Familienunternehmen

Für Deutschland als Investitionsstandort ist eine verlässliche und preislich wettbewerbsfähige Energieversorgung von zentraler Bedeutung. Viele Familienunternehmen haben eine starke Präsenz in Deutschland und eine starke Bindung an den Standort. Trotzdem können angesichts steigender Energiekosten und erheblicher Unsicherheit über den weiteren Kurs der deutschen und europäischen Energiepolitik Entscheidungen zu Gunsten ausländischer Standorte erforderlich werden. Das steht nicht notwendigerweise in Konflikt mit einem hohen Interesse an der Bewahrung der deutschen Standorte. Wenn etwa einzelne, besonders energieintensive Teile der Produktion an Standorte mit günstigeren Energiekosten ausgelagert werden, kann das die in Deutschland verbleibenden Unternehmensteile durchaus stabilisieren. Allerdings haben die Rahmenbedingungen für Familienunternehmen am Standort Deutschland sich im internationalen Vergleich in den letzten Jahren insgesamt verschlechtert.¹⁵

Soweit es nicht um Standortverlagerungen geht, spricht in der aktuellen Lage sicherlich vieles dafür, an der Krisensicherheit der eigenen Energieversorgung der Unternehmen zu arbeiten. Maßnahmen für Energieeffizienz, der Einstieg in eigene Energieproduktion einschließlich erneuerbarer Energien, Investitionen in Energieeffizienz, Outsourcing (statt eigener Produktion an anderen Standorten) können je nach spezifischer Lage des Unternehmens Vorteile bieten.

Größere Bedeutung hat künftig zweifellos auch ein Monitoring der Entwicklungen auf den Energiemärkten einschließlich eventuell aufkommender geopolitischer

¹⁴ Siehe dazu Brunnermeier et al. (2022).

¹⁵ Das wird dokumentiert durch den Länderindex Familienunternehmen, in dem Deutschland in den letzten Jahren an Boden verloren hat, vgl. Stiftung Familienunternehmen (2023).

Risiken, die sich auf die Energieversorgung auswirken können. Dazu gehört auch eine nähere Befassung mit

den Bezugsquellen und der Risikovorsorge der eigenen Energielieferanten.

V. Ausblick: Fragmentierung der Weltwirtschaft und Versorgungsrisiken

Die zunehmenden geopolitischen Spannungen, die derzeit die internationalen Beziehungen verändern, haben weit reichende wirtschaftliche Folgen. Diese Spannungen bestehen zwischen Staaten, die wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind oder es zumindest bislang waren. Der russische Angriff auf die Ukraine, die Wirtschaftssanktionen gegen Russland und das Ende der russischen Gaslieferungen durch Nord Stream 1 haben verdeutlicht, dass wirtschaftliche Abhängigkeiten in geopolitischen Konflikten erhebliche Nachteile für die betroffenen Länder mit sich bringen können.

Eine ähnliche Entwicklung in den Beziehungen zu China könnte die Weltwirtschaft wegen der großen ökonomischen Bedeutung Chinas in eine schwere Krise stürzen. Zugleich wäre ein vorbeugender Abbau der Wirtschaftsbeziehungen schon heute mit gravierenden

Nachteilen verbunden. Sowohl Staaten als auch Unternehmen stehen vor der Herausforderung, zwischen wachsenden Risiken im internationalen Handel und ökonomischen Vorteilen dieses Handels abzuwägen. Es gilt, durch Diversifizierung und verstärkte Nutzung der heimischen Potenziale sowie eine Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zu eng verbündeten Ländern die Kosten zu minimieren, die von den geopolitischen Veränderungen ausgehen. Das gilt im Bereich der Energiepolitik, aber auch bei der Versorgung mit wichtigen Industriegütern wie etwa Halbleitern sowie Rohstoffen. Gleichzeitig haben Deutschland und Europa angesichts der international besonders verflochtenen Wirtschaftsstrukturen ein besonderes Interesse daran, Elemente einer regelgebundenen globalen Ordnung – wie etwa die Welthandelsorganisation – möglichst zu schützen und zu bewahren.

Literaturverzeichnis

- Berger, Roland, Clemens Fuest, Hans-Werner Sinn, Christoph Theis, Peter-Alexander Wacker (2022), Wohlstand in Gefahr: Für eine neue Strategie in der Energiepolitik, ifo Institut.
- Brunnermeier, Markus, Sylvain Chassang und Juan Ortner (2022), Managing Energy Prices through Strategic Procurement, mimeo, Princeton University.
- Europäische Kommission (2007), Eine Energiepolitik für Europa, Kommunikation der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 10.1.2007.
- EWI (2022a), Szenarien für die Preisentwicklung von Energieträgern, Im Auftrag des Akademienprojekts „Energiesysteme der Zukunft“ (ESYS), Endbericht, Juli 2022.
- EWI (2022b), Entwicklungen der globalen Gasmärkte bis 2030, Studie im Auftrag von Zukunft Gas e.V., Köln.
- Flach, Lisandra, Feodora Teti, Isabella Gourevich, Lisa Scheckenhofer, Leif Grandum (2022), Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten? Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien, ifo Institut.
- Fuest, Clemens (2018), Der dritte Systemwettbewerb, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. Juli 2018, S. 18.
- Fuest, Clemens (2022), Die Energiekrise und Europas fataler Subventionswettlauf, ifo Standpunkt Nr. 241.
- Fuest, Clemens, Bernd Huber und Jack Mintz (2005), Capital Mobility and Tax Competition, Foundations and Trends in Microeconomics 1 (1), 1-62.
- Fukuyama, Francis (1992), Das Ende der Geschichte, Kindler, München.
- Goldthau, Andreas und Nick Sitter (2022), Whither the Liberal European Union Energy Model? The Public Policy Consequences of Russia's Weaponization of Energy, EconPol Forum 23, S. 4-7
- Gornig, Martin, Oliver Holtemöller, Stefan Kooths, Torsten Schmidt, Timo Wollmershäuser (2022), Gemeinschaftsdiagnose: Ohne russisches Gas droht eine scharfe Rezession in Deutschland, Wirtschaftsdienst 102, 347-353.
- IEA (2019), Nuclear Power in a Clean Energy System, International Energy Agency Report.
- IEA (2021), Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector, International Energy Agency Report.
- Langsdorf, Susanne (2011), EU Energy Policy: From the ECSC to the Energy Roadmap 2050, Heinrich Böll-Stiftung.
- Luttwak, Edward (1990), From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce, The National Interest, Summer 1990, No. 20 (Summer 1990), S. 17-23
- Mier, Matthias (2022), European and German Electricity Prices in Times of Natural Gas Crisis, EconPol Forum 23, S.16-22.
- Sinn, Hans-Werner (2003), The new systems competition. Blackwell: Malden, MA, Oxford, Melbourne, Berlin.

Spengel, Christoph, Theresa Bührle, Katharina Nicolay und Sophia Wickel (2023), Vom Steuerwettbewerb zur koordinierten globalen Unternehmensbesteuerung? Trends, Perspektiven und Belastungswirkungen, herausgegeben von der Stiftung Familienunternehmen, München 2023, www.familienunternehmen.de.

Stiftung Familienunternehmen (2023), Länderindex Familienunternehmen. 9. Auflage. Erstellt vom ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, München 2023, www.familienunternehmen.de.

Risikostrategien von Familienunternehmen in Krisenzeiten

von Prof. Dr. Kay Windthorst

I. Einführung

Anfang 2022 verdichteten sich die Anzeichen, dass die Corona-Pandemie zumindest in Europa abebbt. Die aufkeimende Hoffnung auf Rückkehr zu Verhältnissen, die nicht durch fundamentale äußere Krisen belastet sind, zerstörte der am 24. Februar 2022 begonnene Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine. Seither herrscht Krieg in Europa. Aus der Krise in die Krise, VUCA-Welt¹ statt Golden Twenties – sind Krisen die künftige Normalität? Auch wenn man diese Befürchtungen nicht teilt, ist mit einem verstärkten Auftreten externer Krisen zu

rechnen, die aus Sicht der betroffenen Unternehmen folgende Gemeinsamkeiten aufweisen: Die Krisen beruhen auf äußeren Umständen (zum Beispiel Seuchen, Naturkatastrophen, politische Bedingungen), die von den Unternehmen nicht unmittelbar beeinflusst werden können, aber sich auf die Unternehmen, insbesondere ihren wirtschaftlichen Erfolg, und die Mitarbeiter, Kunden und sonstige Stakeholder nachteilig auswirken. Krisenzeiten erhöhen somit das potenzielle wirtschaftliche Risiko von Unternehmen.

II. Risikopotenzial von Krisen

Ausgangspunkt bei der Untersuchung der möglichen Auswirkungen von Krisen auf das Risiko von Unternehmen ist ein allgemein anerkanntes Prinzip. Danach sind Risiken ein integrales Element unternehmerischen Handelns (dazu unten 1.). Vor diesem Hintergrund stellen sich die Fragen, wie Krisen sich auf das unternehmerische Risiko auswirken (dazu unten 2.) und welche Bedeutung eine Risikostrategie als Reaktion auf Krisen speziell bei Familienunternehmen entfalten kann (dazu unten IV. bis VII.).

1. Umgang mit Risiken als Bestandteil unternehmerischen Handelns

Unternehmerisches Handeln erfordert Entscheidungen in Situationen der Ungewissheit, also aufgrund von Prognosen. Dieses Vorgehen beinhaltet zwangsläufig die Gefahr, dass sich die Annahme später als unzutreffend erweist. Dies kann daran liegen, dass die Einschätzung

von Anfang an auf nicht tragfähigen Faktoren beruhte oder die Entwicklung anders verlaufen ist, als dies im Zeitpunkt der Entscheidung angenommen wurde. Führt diese Fehleinschätzung zu einem wirtschaftlichen Nachteil für das Unternehmen, manifestiert sich darin ein wirtschaftliches Risiko. Dieses ist durch die Wahrscheinlichkeit des Eintritts des negativen ökonomischen Ereignisses und dessen Folgen für das Unternehmen gekennzeichnet. Unternehmerischen Risiken stehen unternehmerischen Chancen gegenüber, wenn die Dinge so verlaufen, wie die Unternehmensführung dies angenommen hat oder sich sogar positiver als prognostiziert entwickeln.

Der Umgang mit Risiken ist somit ein zwingender Bestandteil unternehmerischen Handelns. Dieses darf sich nicht darauf beschränken, Risiken zu minimieren, sondern muss auch und vor allem versuchen, Opportunitäten zu nutzen. Denn die Kehrseite von Risiken

1 Das Akronym „VUCA“ steht für „volatility, uncertainty, complexity und ambiguity“, also für Verhältnisse, die durch schnelle Veränderungen (Volatilität), Ungewissheit, Komplexität sowie Mehrdeutigkeit verschiedener Faktoren (Ambiguität) gekennzeichnet sind.

sind Chancen. Ohne die Nutzung von Chancen entsteht kein dauerhafter wirtschaftlicher Erfolg. Das scheint bei objektiver Betrachtung eine Selbstverständlichkeit zu sein. Doch dieser Schein trügt. Unternehmerischer Misserfolg aufgrund von Fehleinschätzungen kann die Neigung der Unternehmensführung zu einer Risikominimierung fördern. Diese Vorsicht kann durch finanzielle, personelle oder psychologische Gründe geboten und deshalb sinnvoll sein. Aber jedenfalls mittelfristig führt eine übermäßige Risikoaversion leicht in eine wirtschaftliche Sackgasse. Im Fokus unternehmerischer Entscheidungsrationalität sollte daher nicht die einseitige Vermeidung von Risiken, sondern ein angemessener Umgang mit Risiken auch im Hinblick auf die ihnen korrespondierenden Chancen stehen. Das ist die zentrale Aufgabe eines erfolgreichen Risikomanagements (dazu unten III.).

2. Erhöhung des unternehmerischen Risikos durch Krisen

Das Wort „Krise“ hat seinen Ursprung im Griechischen und kann allgemein als „schwierige, gefährliche Situation“, aber auch als „entscheidende Wendung“ umschrieben werden.²

a) Merkmale und Risikopotenzial externer Krisen
Prägende Merkmale einer Krise sind insbesondere die Unsicherheit über die weitere Entwicklung und deren Folgen sowie die Komplexität und Ambiguität hinsichtlich der maßgeblichen Faktoren, ihrer Auswirkungen und der Möglichkeiten, diesen zu begegnen.³ Die Ursachen für eine solche Krise können im Unternehmen selbst liegen oder auf äußeren Vorgängen beruhen, die auf das Unternehmen zurückwirken. Bei diesen externen Krisen tritt neben die Unsicherheit über die weitere

Entwicklung der Umstand erschwerend hinzu, dass das Unternehmen diese nicht oder nur begrenzt beeinflussen kann. Das ist insbesondere in der Corona-Pandemie deutlich geworden.⁴ Dies erhöht das Risikopotenzial externer Krisen und erschwert es den Unternehmen, diese zu bekämpfen. Hierfür sind Planungen und Vorkehrungen erforderlich, die im Rahmen einer Risikostrategie erfolgen. Im Mittelpunkt der weiteren Betrachtung steht daher die Frage, welchen Inhalt und Nutzen die Risikostrategie eines Familienunternehmens für die Abwehr und Bewältigung externer Krisen haben kann.

b) Auswirkungen externer Krisen auf Unternehmen in Deutschland

Was die konkreten Auswirkungen externer Krisen auf Unternehmen in Deutschland betrifft, hängen diese von der jeweiligen Krise sowie von deren Ursachen und Folgen ab.

aa) Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09

Die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 begann im Finanzsektor und griff dann auf die Realwirtschaft über. Aufgrund der globalen Vernetzung der Finanz- und Wirtschaftsmärkte führte diese Vertrauenskrise zu einer restriktiven Kreditvergabe an die Unternehmen, wodurch diese unter finanziellen Druck gerieten.⁵

bb) Corona-Pandemie

Dagegen ist die sogenannte Corona-Krise im Kern eine Gesundheitskrise, die durch eine pandemische Seuche ausgelöst worden ist. Als Reaktion ordnete Deutschland massive Einschränkungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens an, was gravierende Folgen für die Freiheit des Einzelnen und die wirtschaftliche Entwicklung vor allem derjenigen Unternehmen hatte,

2 K. Windthorst, Die Krisenresilienz des Familienunternehmens: Der Beitrag der Corporate und Family Governance, 2021, S. 19 m. w. Nachw.

3 S. zu Merkmalen einer Unternehmenskrise und den vier Phasen, in denen diese modellhaft verläuft, R. Liebfried, Besonderheiten der Krisenbewältigung in Familienunternehmen, in: Evertz/Krystek (Hrsg.), Unternehmen erfolgreich restrukturieren und sanieren: Herausforderungen und Lösungsansätze für den Turnaround, 2014, S. 151 (158 ff.).

4 Zum Krisenmanagement im Unternehmen in dieser Krisenzeit s. Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Corona-Pandemie – Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, 2020, S. 35 ff.

5 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 2), S. 50 f.

deren Geschäftsmodell auf den Kontakt zwischen Menschen angewiesen ist.⁶

cc) *Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine*

Der Russland-/Ukraine-Krieg ist eine militärische Auseinandersetzung, die primär das Leben und die Gesundheit der betroffenen Personen bedroht. Daneben haben die Einschränkungen des wirtschaftlichen Lebens in der Ukraine, die Sanktionen gegenüber Russland und die Belastungen für die Energieversorgung in Deutschland vor allem für diejenigen Unternehmen ökonomische Konsequenzen, die auf diesen Märkten tätig waren oder Güter von dort bezogen oder besonders energieabhängig sind.

c) Gemeinsamkeiten dieser externen Krisen

Trotz dieser Unterschiede weisen diese Krisen folgende Gemeinsamkeiten auf:

- Externe Ursachen, die nicht unmittelbar wirtschaftlicher Natur sind, aber auf die Wirtschaft und die Unternehmen zurückwirken.
- Globale Dimension.
- Unterschiedliche Auswirkungen auf die Unternehmen; einige Branchen erleiden schwere Einbußen, andere werden hingegen kaum betroffen oder können von der Entwicklung sogar profitieren.
- Eingeschränkte Möglichkeiten der Unternehmen, die negativen Folgen wirksam zu bekämpfen, da deren Ursachen außerhalb ihres Einflussbereiches entstanden sind.
- Unsicherheit, wann die Krise enden und ob sie zu dauerhaften Veränderungen führen wird.

d) Risikopotenzial einer Krise und Krisenresilienz eines Unternehmens

Aus Sicht des Unternehmens hängt das beeinflussbare Risikopotenzial einer Krise vor allem von seiner *Krisenresilienz* ab. Diese kann im makroökonomischen Kontext definiert werden als „die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, vorbereitende Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, unmittelbare Krisenfolgen abzumildern und sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen.“⁷ Die unternehmerische Resilienz kann drei Krisenphasen zugeordnet werden, nämlich vorbereitenden Maßnahmen, Maßnahmen des unmittelbaren Umgangs mit den negativen Folgen der Krise, um diese abzumildern sowie Anpassungsmaßnahmen, die längerfristig angelegt sind und vor allem das Geschäftsmodell und den Vertrieb betreffen können.⁸ Eine ähnliche Struktur weist die Unterscheidung zwischen präventiver, reaktiver und adaptiver Krisenresilienz auf.⁹

e) Krisenresilienz und Risikostrategie eines Unternehmens

Prägendes Merkmal der Krisenresilienz eines Unternehmens ist somit seine Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen, die in Krisenvorkehrungen sowie Maßnahmen zur Krisenbekämpfung und -adaption zum Ausdruck kommen kann, wobei die Grenzen mitunter fließend sind. Dies spannt den Bogen zur Risikostrategie eines Unternehmens, bei der es vorausschauend um längerfristig angelegte Planungen und Maßnahmen zum Umgang mit Risiken für das Unternehmen geht. Dabei kann es sich um *interne* Risiken, zum Beispiel eine unzureichende Auslastung der Mitarbeiter oder eine zu geringe Umsatzrendite, oder um *externe* Risiken handeln, die sich aus dem Marktumfeld, staatlicher Regulierung oder aus den beschriebenen externen Krisen ergeben können.¹⁰

6 Exemplarisch hierfür ist die Gastronomie; aber auch das verarbeitende Gewerbe erlitt 2020 große Umsatzeinbrüche; dagegen konnten Bau- und Logistikunternehmen im ersten Corona-Jahr in Deutschland einen erheblichen Umsatzwachstum erzielen, B. Wurster, Familienunternehmen in der Corona-Pandemie: Forschungsergebnisse der Stiftung Familienunternehmen, 2023, S. 4 (6).

7 H. Brinkmann/C. Harendt/F. Heinemann/J. Nover, Ökonomische Resilienz: Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, 2017, S. 13.

8 Vgl. Stiftung Familienunternehmen (Fußn. 4), S. 5. f.

9 So K. Windthorst (Fußn. 2), S. 22 f.

10 Dazu oben II. 2. a) bis c).

Das führt zur Kernfrage der Untersuchung: Welche Risikostrategien sind für Familienunternehmen in Krisenzeiten sinnvoll? Eine wichtige Weichenstellung für die

Antwort resultiert aus der Rolle, die die Risikostrategie im Risikomanagement dieser Unternehmen spielt (dazu unten III.).

III. Risikostrategie als Element des Risikomanagements

1. Risikomanagement

Beim Risikomanagement eines Unternehmens kann zwischen dem Begriff (dazu unten a)) und den Elementen (dazu unten b)) unterschieden werden.

a) Begriff

Sind Risiken unvermeidbare Faktoren unternehmerischen Handelns,¹¹ kommt es für den Erfolg eines Unternehmens entscheidend darauf an, dass sie frühzeitig identifiziert, zutreffend gemessen, analysiert und bewertet sowie gemäß ihres Risiko- und Chancenpotenzials in die unternehmerische Entscheidung eingestellt werden. Auf dieser Basis müssen dann die erforderlichen Steuerungs- und Controlling-Maßnahmen getroffen werden.¹² Das Risikomanagement ist somit ein wesentlicher Bestandteil der Unternehmensführung.

b) Elemente

Beim Risikomanagement kann zwischen folgenden Elementen differenziert werden:¹³

aa) Identifikation von Risiken

Bei der Identifikation von Risiken geht es darum, diese

möglichst frühzeitig zu erkennen. Hierfür können beispielsweise eine sogenannte SWOT-Analyse¹⁴ und Due Diligence-Prozesse¹⁵ beim Erwerb von Unternehmen durchgeführt werden.

bb) Messung, Analyse und Bewertung von Risiken

Die *Messung* von Risiken dient der objektiven, verlässlichen und transparenten Ermittlung der Umstände, die ein Gefahrenpotenzial für das Unternehmen bergen. Bei der Analyse stehen ihre Einordnung, etwa als quantitative und qualitative Faktoren, sowie der innere Zusammenhang zwischen ihnen im Vordergrund. Quantitative Kriterien ergeben sich vor allem aus den finanziellen Kennzahlen, etwa zur Umsatzentwicklung. Qualitative Kriterien betreffen zum Beispiel die Zufriedenheit der Mitarbeiter und Kunden. Sie können mittels des Net Promotor Score (NPS) gemessen werden.¹⁶

Diese Kennzahlen sind wichtige Indikatoren im Rahmen des Risikomanagements. Daher sollte das Unternehmen besondere Sorgfalt auf ihre Auswahl und ihren Zuschnitt legen. Denn diese Indikatoren fungieren als Frühwarnsystem für Risiken, weil sie Schwachstellen und Fehlentwicklungen frühzeitig offenlegen. Daher

11 S. oben II. 1.

12 Vgl. T. Rohlfs, Risikomanagement im Versicherungsunternehmen – Identifizierung, Bewertung und Steuerung, 2. Aufl. 2018, S. 1; T. Bär/Y. Berkemeier, in: Mahnke/Rohlfs (Hrsg.), Betriebliches Risikomanagement und Industrieversicherung, 2020, S. 149.

13 Dazu R. Schmitt/T. Pfeifer (Hrsg.), Qualitätsmanagement, 5. Aufl. 2015, S. 363.

14 Hierbei handelt es sich um ein Akronym für Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats; s. hierzu V. Wollny/H. Paul, Die SWOT-Analyse: Herausforderungen der Nutzung in den Sozialwissenschaften, in: Niederberger/Wassermann (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholderbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung, 2015, S. 189; W. Pelz, SWOT-Analyse: Definition, Beispiele und Empfehlungen für die Praxis, <https://www.managementkompetenzen.com/swot-analyse/>, zuletzt abgerufen am 15.02.2023.

15 Die Due Diligence beschreibt eine ganzheitliche Analyse von Unternehmen in allen relevanten Bereichen ihrer Tätigkeit; dabei kann insbesondere zwischen rechtlicher, steuerlicher und finanzieller Prüfung unterschieden werden; allgemeiner dazu W. Berens/J. Strauch, Due Diligence, in: Freidank/Lachnit/Tesch (Hrsg.), Vahlens Großes Auditing Lexikon, 2007, S. 358; C.-C. Freidank, Unternehmensbewertung und Due Diligence, 2007, S. 227 ff.; D. Beisel, in: Beisel/Klump, Der Unternehmenskauf, 7. Aufl. 2022, § 2 Rdn. 2.

16 Der Begriff „Net Promoter Score“ bezeichnet eine Kennzahl des Unternehmens, mit deren Hilfe die Zufriedenheit der Mitarbeiter (eNPS = employee NPS) und der Kunden (cNPS = customer NPS) gemessen wird; dazu J. van Riet/M. Kirsch, Konzeption und Nutzung des Net Promoter® Score, in: Greve/Benning-Rohnke (Hrsg.), Kundenorientierte Unternehmensführung, 2010, S. 41 ff.; N. Fisher/R. Kordupleski, Applied Stochastic Models in Business and Industry, 2019, Volume 35 (1), 138 (141 Fußn. 3).

muss sichergestellt werden, dass dieses System funktioniert, weiterentwickelt wird und die gesammelten Informationen zügig den Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass auf der jeweiligen Verantwortungsebene eine Neigung bestehen kann, die Zahlen nicht sofort nach oben durchzureichen, sondern zunächst zurückzuhalten, um Fehlentwicklungen selbst zu korrigieren. Ein leistungsfähiges Risikomanagementsystem muss also nicht nur die Informationsermittlung, sondern auch den Informationsfluss gewährleisten.

Bei der *Analyse* der Risiken müssen diese gesondert und in ihrem Zusammenspiel untersucht werden. Dabei ist es insbesondere wichtig festzustellen, ob der negative Effekt der Faktoren durch ihr Zusammentreffen verstärkt wird. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die mit Hilfe des NPS ermittelte sinkende Kundenzufriedenheit mit einer steigenden Zahl an Produktmängeln zusammentrifft. Umgekehrt kann die negative Wirkung eines Risikofaktors durch die positive Wirkung eines anderen Risikofaktors (teilweise) kompensiert werden. Exemplarisch hierfür ist, wenn dem negativen Indikator „Unzufriedenheit der Kunden wegen langer Bearbeitungsdauer der Aufträge“ der positive Indikator „Erhöhung des Personalbestandes für den Vertrieb“ gegenübersteht.

Die *Bewertung* der Risiken kann anhand von quantitativen und qualitativen Kriterien erfolgen. Quantitative Kriterien sind zum Beispiel die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos und die voraussichtliche Schadenshöhe. Zu den qualitativen Kriterien gehören der Reputationsverlust des Unternehmens und die Kundenzufriedenheit. Die Risiken müssen objektiv und wahrheitsgemäß allgemein und im Hinblick auf das jeweilige Unternehmen bewertet werden. Dabei ist vor einer „Schönfärbung“ der Auswirkungen zu warnen. Vielmehr kann es aufgrund der Prognoseunsicherheit sinnvoll

sein, einen Sicherheitspuffer in die Risikoplanung aufzunehmen – Wunschdenken kann sonst zur Falltür für das Unternehmen werden.

cc) Optionen für die Reaktionen auf Risiken

Die möglichen Reaktionen auf die festgestellten und bewerteten Risiken umfassen ein breites Spektrum von Verhaltensweisen der Unternehmensführung, die vor allem auf die Vermeidung und Begrenzung der Risiken zielen. Dazu gehören Steuerungs- und Controlling-Maßnahmen, personelle und finanzielle Konsequenzen, das Hinzuziehen von Experten, zum Beispiel bei Compliance-Themen, aber auch die bewusste Entscheidung für die Akzeptanz bestimmter Risiken. Im Rahmen des Risikomanagements sollten diese Maßnahmen und Prozesse antizipatorisch und längerfristig für bestimmte Risikokonstellationen geplant werden. Diese Planungen und Vorkehrungen bilden den Kernbereich der Risikostrategie eines Unternehmens, die ihrerseits Teil des Risikomanagements ist.

2. Risikostrategie

Im Rahmen der Risikostrategie kann zwischen den Kriterien (dazu unten a)), dem Risikoprofil (dazu unten b)), den Maßnahmen (dazu unten c)) und den Risikoszenarien (dazu unten d)) unterschieden werden:

a) Kriterien

In die Risikostrategie können folgende Kriterien eingestellt werden, die sich zum Teil überschneiden:¹⁷

- **Risikoarten:** Im Rahmen der Risikoarten kann zunächst zwischen externen und internen Risiken des Unternehmens unterschieden werden;¹⁸ insoweit kommt es zu Überschneidungen mit dem Differenzierungskriterium „Risikoherkunft“. Bei den unternehmensinternen Risiken sind vor allem finanzielle, personelle, operative, rechtliche und steuerliche

¹⁷ Dazu F. Romeike, Der Prozess des strategischen und operativen Risiko Managements, in: Romeike/Finke (Hrsg.), Erfolgsfaktor Risikomanagement, 2003, S. 147 ff.; B. Steffan, in: Oppenländer/Tröhlitzsch (Hrsg.), Praxishandbuch der GmbH-Geschäftsführung, 3. Aufl. 2020, § 37 Rdn. 21 ff.

¹⁸ Näher dazu mit Beispielen oben II. 2. a).

Risiken zu nennen. Eine zunehmende Bedeutung gewinnen Umwelt- und Compliance-Risiken, etwa wegen Umweltbelastungen und Compliance-Verstößen.¹⁹ Daneben sind in diesem Zusammenhang Risiken aufgrund des Wettbewerbs oder staatlicher Regulierung, etwa Marktzutrittsschranken, zu nennen.

- **Risikoherkunft:** Exemplarisch für das Risikokriterium der Herkunft sind die Branche und der räumliche Markt, in denen das Unternehmen tätig ist. Bestimmte Branchen weisen typische Risiken auf. So sind etwa Modetextilien für Frauen ein „verderbliches“ Produkt. Die hergestellten Kleidungsstücke verfallen zwar nicht, sind aber saisonabhängig und können später nicht oder nur unter erheblichen Abschlägen veräußert werden. Dieses spezielle Risiko der Textilbranche ist bei den Einschränkungen des Mode-Einzelhandels in der Corona-Pandemie deutlich geworden. Daneben können räumliche Märkte besondere Risiken beinhalten, wenn die jeweiligen Länder kein funktionierendes Rechts- und Steuersystem haben oder dort die persönliche Sicherheit der Mitarbeiter gefährdet ist.
- **Risikofaktoren:** Dazu zählen vor allem die Vorhersehbarkeit, Wahrscheinlichkeit und Beeinflussbarkeit des Schadenseintritts.
- **Risikofolgen:** Darunter fallen insbesondere die Auswirkungen für das Unternehmen und seine Mitarbeiter. Exemplarisch hierfür sind Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeit, der Kommunikation, der Lieferkette, der Produktion und des Vertriebs. Daneben gehören die Robustheit und Zukunftsfähigkeit des Geschäftsmodells und der Geschäftsbereiche zu diesem Bereich, die insbesondere durch externe Krisen und dadurch beschleunigte Entwicklungen, wie der E Commerce, gefährdet sein können. Das

zeigt die aktuelle Diskussion zum Geschäftsmodell „Warenhaus“. Im Rahmen der Risikofolgen sind auch Veränderungen des Verhaltens der Kunden und deren Konsequenzen für das Unternehmen zu erfassen. Paradigma hierfür ist der zunehmende Wunsch nach ökologisch nachhaltigen Produkten.²⁰ Genügt ein Unternehmen diesen Erwartungen nicht, können daraus erhebliche wirtschaftliche Risiken entstehen, die in eine disruptive Geschäftsentwicklung münden können. Schließlich sind bei den Risikofolgen auch weitere Stakeholder, wie Kreditgeber, einzubeziehen.

b) Risikoprofil

Die Unternehmensführung kann im Rahmen der Risikostrategie konkrete Festlegungen in Bezug auf die verschiedenen Risikokriterien treffen und so das spezifische Risikoprofil des Unternehmens formen. Dieses Profil ist aber keine starre Determinante, sondern sollte regelmäßig überprüft und an die veränderten Bedingungen angepasst werden. Bei einem Familienunternehmen sollten die Risikoprofile der Unternehmensführung und der Eigentümerfamilie kongruent und konsistent sein.²¹ Das gilt insbesondere für fremdgeführte Familienunternehmen, die ausschließlich oder mehrheitlich durch Personen geleitet werden, die nicht als Mitglieder der Eigentümerfamilie Anteile an dem Unternehmen halten.²²

c) Maßnahmen

Die Maßnahmen im Rahmen der Risikostrategie des Unternehmens können folgenden Kategorien zugeordnet werden, die sich teilweise überlappen:

- **Risikovorsorge:** Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen zur Vermeidung des Eintritts des Risikos. Sie können

19 Zu Compliance-Anforderungen an Familienunternehmen K. Windthorst, Compliance-Herausforderungen in Familienunternehmen, in: Bochmann/Scheller/Prütting (Hrsg.), Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, Bd. 9: Recht der Familienunternehmen, 6. Aufl. 2021, § 14 Rdn. 56 ff., 91 ff.

20 Dazu im Hinblick auf die ökologische Transformation von Familienunternehmen K. Windthorst, Die ökologische Transformation der Wirtschaft aus der Perspektive der Familienunternehmen – Vom politischen Ziel zur praktischen Umsetzung, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal, 2021, S. 73 (93 f.); zur Umsetzung einer Circular Economy in Familienunternehmen vgl. Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Circular Economy in Familienunternehmen – Herausforderungen, Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen, 2021, S. 37 ff.

21 Dazu unten VII. 1.

22 K. Windthorst (FuBn. 2), S. 26.

die personellen Kapazitäten (Notfall-Reserve), die finanziellen Mittel (Eigenkapital, Liquidität)²³ und die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs betreffen (Anlegung von Vorräten, Sicherung der Lieferkette, Online-Präsenz, Homeoffice).²⁴ Zentrale Bedeutung hat insoweit die Digitalisierung.²⁵

- **Risikominderung und Risikobegrenzung:** In diese Kategorie von Maßnahmen der Risikostrategie fällt die Festlegung von Grenzwerten zur Eintrittswahrscheinlichkeit und zur Schadenshöhe potenzieller Risiken, deren Überschreitung vorab aufgestellte Informations- und Handlungsprozesse auslöst. Aber auch präventive Maßnahmen in Bezug auf die Geschäftsbereiche gehören in diesen Bereich. Exemplarisch hierfür ist die Diversifizierung der Unternehmensaktivitäten und -beteiligungen zur Vermeidung eines sogenannten Klumpenrisikos. Ansatzpunkte hierfür sind ein ausgewogenes Verhältnis zwischen „Frühzyklizern“ und „Spätzyklizern“ sowie zwischen Cashflow generierenden und den Unternehmenswert steigernden Geschäftseinheiten.²⁶
- **Risikoverlagerung und Risikokompensation:** Bei diesen strategischen Maßnahmen geht es zum einen um eine Externalisierung des Risikos, etwa durch Abschluss einer Versicherung für den Ausfall von

Forderungen. Die Inanspruchnahme staatlicher Hilfsmaßnahmen in Form von Kurzarbeit und finanziellen Unterstützungsleistungen (staatliche Bürgschaften, Steuerstundungen, Corona-Soforthilfen der Kreditanstalt für Wiederaufbau [KfW]) sind in diesem Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigen.²⁷ Zum anderen gehören bilanzielle Vorkehrungen des Unternehmens zur Abdeckung künftiger Risiken in diesen Bereich. Paradigma hierfür sind Rückstellungen.

d) Risikoszenarien

Die im Rahmen der Risikostrategie vorgesehenen Maßnahmen des Unternehmens können in unterschiedlichen Risikoszenarien zusammengefügt werden, die das Risikoprofil ergänzen.²⁸ Innerhalb der Risikoszenarien kann nach Eintrittswahrscheinlichkeit sowie Art und Umfang des voraussichtlichen Schadens weiter differenziert werden, um einen Überblick zur gesamten Bandbreite möglicher Risiken und deren Folgen zu gewinnen. Dies dient insbesondere der Ermittlung und Verhinderung bestandsgefährdender Risiken für das Unternehmen. Dabei kann beispielsweise nach dem Härtegrad, also der abgestuften Intensität der angenommenen Auswirkungen, zwischen „Sommer-, Herbst- und Winterszenario“ unterschieden werden.

IV. Besonderheiten der Risikostrategie bei Familienunternehmen

Die dargestellten Kriterien und Maßnahmen einer Risikostrategie²⁹ beanspruchen aufgrund ihrer offenen Fassung grundsätzlich für alle Unternehmen in Deutschland Geltung. Welches Gewicht ihnen im konkreten Fall für das einzelne Unternehmen zukommt, hängt von weiteren Differenzierungen ab. Anknüpfungspunkte hierfür sind etwa die Rechtsform des Unternehmens (Personen- oder Kapitalgesellschaft), seine Größe nach

Mitarbeitern und Umsatz, seine Börsennotierung und nicht zuletzt die Branche, in der das Unternehmen tätig ist.

Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist die Qualifizierung des Unternehmens als Familienunternehmen (dazu unten 1.). Denn bei diesen Unternehmen sind die Bereiche der Corporate und Family Governance zwar

23 Zu diesen Resilienzfaktoren für zukünftige Krisen *Stiftung Familienunternehmen* (FuBn. 4), S. 78 f.

24 Vgl. im Kontext der Krisenresilienz K. Windthorst (FuBn. 2), S. 80 f., 99 f.

25 Näher dazu *Stiftung Familienunternehmen* (FuBn. 4), S. 74 f.

26 Näher dazu K. Windthorst (FuBn. 2), S. 187 f.

27 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 2), S. 87.

28 Dazu oben III. 2. b).

29 Vgl. oben III. 2. a) und c).

durch den Unternehmensgegenstand miteinander verklammert,³⁰ folgen aber grundsätzlich eigenen Regeln (dazu unten 2.). Daraus resultieren Besonderheiten für die Risikostrategie eines Familienunternehmens (dazu unten 3.).

1. Begriff des Familienunternehmens

Der Begriff des Familienunternehmens kann anhand folgender prägender Merkmale bestimmt und abgegrenzt werden, die von Wissenschaft und Praxis entwickelt worden sind:³¹ Danach ist entscheidend, dass jedenfalls eine Familie aufgrund ihrer Stimmrechts- und/oder Anteilmehrheit an dem Unternehmen entweder dieses durch Familienmitglieder selbst führt oder die Unternehmensführung durch Nicht-Familienmitglieder (Externe) zumindest kontrolliert und steuert.³² Dagegen sind die durch den Umsatz und die Mitarbeiterzahl indizierte Größe des Unternehmens, seine Rechtsform und eine Kapitalmarktnotierung für die Einordnung als Familienunternehmen nicht entscheidend, wenngleich in Deutschland viele Familienunternehmen mittelständische, nicht börsennotierte Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) sind.³³

2. Abgrenzung zwischen Corporate und Family Governance

Corporate Governance und Family Governance unterliegen unterschiedlichen Funktionsbedingungen, Regeln, Logiken und Dynamiken. Diese Einsicht ist grundlegend

für die Risikostrategie eines Familienunternehmens (dazu unten 3., V. und VI.). Zugleich stellt die Family Governance eine wichtige Abgrenzung zu einem Nicht-Familienunternehmen dar, bei dem es naturgemäß nur eine Corporate Governance gibt.

Die Unterschiede zwischen diesen Governance-Systemen werden schon anhand der jeweiligen Adressaten sichtbar. Dies sind bei der Family Governance die Mitglieder der Unternehmerfamilie, bei der Corporate Governance die Mitglieder der Unternehmensführung. Familienmitglied wird man durch Geburt oder Adoption³⁴ und behält diesen Status für das ganze Leben, auch wenn man sich mit der Familie überwirft. Dagegen beruht die Zugehörigkeit zur Unternehmensführung auf vertraglicher Grundlage und ist zeitlich begrenzt.

Die Family Governance ist geprägt durch Verwandtschaft, Tradition, Verbundenheit mit dem gemeinsamen Unternehmen und Zusammengehörigkeit der Familienmitglieder. Demgegenüber spielen in der Corporate Governance Qualifikation, Erfahrung, Fähigkeiten und Erfolg eine wesentliche Rolle. Diese Parameter sind objektiv messbar. Die Unternehmensführung sollte rational handeln, Zuständigkeit und Verantwortung (Accountability) sollten klar verteilt sein. Anders die Family Governance. Hier sind emotionale Faktoren, wie Ansehen und Zuneigung, wichtig, also keine Hard Facts, sondern Soft Facts, die nicht messbar, sondern nur fühlbar sind. Leitprinzipien für diesen Bereich sind die Sicherung des Friedens und des Zusammenhalts in

30 Zur konstitutiven Bedeutung dieser Verklammerung für Familienunternehmen S. *Großmann*, Konflikte und Krisen in Familienunternehmen, 2014, 48 f.; K. *Uffmann*, Family Business Governance – Rule Making in the Shadow of Law and Love, ZIP 2015, 2411 (2444).

31 Ausführlich zu den verschiedenen Versuchen einer Abgrenzung zwischen Familienunternehmen und Nicht-Familienunternehmen, die zum Teil eine klare Trennlinie verneinen, S. *Großmann* (FuBn. 30), S. 45 ff.; dazu auch M. *Habersack*, Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, 2020, S. 7 ff.

32 S. zum Begriff des Familienunternehmens nur R. *Kirchdörfer*, Lexikon: Familienunternehmen, FuS 2011, 32 m. w. Nachw.; T. *Schmeing*, Konfliktmanagement in Familienunternehmen, 2018, S. 193 ff.

33 Vgl. auch M. *Habersack* (FuBn. 31), S. 9.

34 In einigen Familienunternehmen kann die Mitgliedschaft in der Unternehmerfamilie auch durch Heirat erworben werden. Damit kann die Berechtigung einhergehen, Anteile an dem Unternehmen zu erwerben und dadurch den Status eines Familiengesellschafters zu erlangen.

der Unternehmerfamilie. Entscheidungen sollen daher in einem möglichst großen Konsens getroffen werden.³⁵

3. Folgen für die Risikostrategie von Familienunternehmen

Diese Divergenzen zwischen Corporate und Family Governance bei gleichzeitiger unauflösbarer Verknüpfung dieser Bereiche durch den Unternehmensgegenstand ist ein Spezifikum von Familienunternehmen, aus dem sich besondere Herausforderungen für die Organisation und Führung des Unternehmens und der Unternehmerfamilie ergeben. Dies ist auch und gerade bei der Risikostrategie des Familienunternehmens zu beachten. Diese weist die Besonderheit auf, dass Risikostrategien für das Unternehmen und für die Familie entwickelt

(dazu unten V. und VI.) und aufeinander abgestimmt werden müssen. Andernfalls kann es zu erheblichen Verwerfungen kommen. Das wird anhand verschiedener neuralgischer Punkte aufgezeigt (dazu unten VII.).

Was die konkrete Ausgestaltung der Risikostrategien der Unternehmensführung und der Familienführung betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die im Rahmen dieser Untersuchung hierzu entwickelten Kriterien und Vorkehrungen die gesamte Bandbreite der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten abdecken sollen. Welche Elemente letztlich mit welchem Gewicht in die konkreten Risikostrategien aufgenommen werden, müssen die Führung des Unternehmens und der Familie im Hinblick auf die konkrete Situation des jeweiligen Familienunternehmens entscheiden.

V. Risikostrategie der Unternehmensführung

Die Risikostrategie für das Familienunternehmen betrifft die Corporate Governance und fällt somit in die Zuständigkeit der Unternehmensführung. Für die Ausgestaltung dieser Strategie gelten zunächst die Kriterien und Grundsätze, die prinzipiell auf alle Unternehmen in Deutschland anwendbar sind.³⁶ Spezifische Anforderungen an die Risikostrategie von Familienunternehmen bestehen bezüglich der Punkte, bei denen aufgrund der Eigenschaft als Familienunternehmen eine besondere Risikosensibilität vorhanden ist. Diese spezifische Anfälligkeit für bestimmte Risiken bildet den Ausgangspunkt für Vorkehrungen im Rahmen der Risikostrategie der Unternehmensführung, die verhindern sollen, dass sich diese unternehmerischen Risiken realisieren.

1. Vorhaltung der erforderlichen finanziellen Mittel

Die finanziellen Mittel eines als Kapitalgesellschaft organisierten Familienunternehmens bestehen vor allem in dem Eigenkapital, das die Familiengesellschafter dem Unternehmen zur Verfügung stellen. Das garantiert zwar eine gewisse finanzielle Stabilität, weil die Gesellschafter ihre Unternehmensanteile aufgrund von Fungibilitätsbeschränkungen im Gesellschaftsvertrag regelmäßig nicht an Dritte veräußern können. Allerdings ist der Kreis der Gesellschafter dann zwangsläufig begrenzt. Zudem sind diese meist nur in beschränktem Umfang in der Lage, zusätzliche finanzielle Mittel aufzubringen. Sofern das Familienunternehmen keinen Zugang zum Kapitalmarkt hat oder andere externe Finanzierungsinstrumente, etwa die Ausgabe einer Wandelanleihe, nutzen kann, stellt der eingeschränkte

35 K. Windthorst, Family Governance als Schnittstelle von Praxis und Wissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen: Digitalisierung, Internationalisierung, Governance, 2020, S. 95 (102); zum sozialen System „Familie“ T. Treiber, Pfade in die Krise, 2018, S. 109 ff.

36 S. im Einzelnen oben III. 2.

Zugang zu finanziellen Mitteln eine besondere Herausforderung dar.³⁷

Das Familienunternehmen kann dadurch in eine Abhängigkeit von Banken und anderen externen Kapitalgebern geraten, die vor allem bei Krisen und damit einhergehenden steigenden Kapitalkosten ein zusätzliches Risiko darstellt. Die aktuelle Entwicklung eines Zinsanstiegs zur Bekämpfung inflationärer Tendenzen lässt dieses Risiko, das in den letzten Jahren eine relativ geringe Bedeutung hatte, deutlich hervortreten. Als Reaktion hierauf müssen die Sicherung des Eigenkapitals und der liquiden Mittel wesentliche Hebel in der Risikostrategie eines Familienunternehmens sein. Andernfalls droht eine zunehmende Abhängigkeit von externen Kapitalgebern, die bei steigenden Zinsen und wirtschaftlichen Misserfolgen die Existenz des Familienunternehmens gefährden kann.³⁸

2. Sicherung der Mitarbeiterbindung

Die Mitarbeiterbindung, also die langfristig angelegte Zugehörigkeit der Mitarbeiter zum Unternehmen, wird von über 90 Prozent der befragten Familienunternehmen als wichtiger Faktor für die Krisenresilienz dieser Unternehmen angesehen.³⁹ Hierfür werden unterschiedliche Gründe angeführt: Die Erfahrung und Kompetenz der Mitarbeiter, die Schwierigkeiten, gerade in ländlichen Räumen, in denen Familienunternehmen oft angesiedelt sind, neue Mitarbeiter zu finden, aber auch emotionale Gründe. Dazu gehören die Loyalität der Mitarbeiter zum Unternehmen und die Verantwortung des Unternehmens für die Mitarbeiter, in der sich neben der Unternehmensführung auch die Unternehmerfamilie sieht.⁴⁰ Daneben kann auch die Reputation des Unternehmens und der Familie eine Rolle spielen.

Die Sicherung der Mitarbeiterbindung ist somit ein wichtiger Aspekt in der Risikostrategie des Familienunternehmens. Hierfür kommen verschiedene Instrumente in Betracht. Dazu gehören flexible Arbeitszeitmodelle unter Nutzung von Arbeitszeitkonten, Homeoffice und Kurzarbeit. Ein Personalabbau wird häufig erst dann in Betracht gezogen, wenn diese Maßnahmen sich als unzureichend erweisen. Um diese Instrumente im Krisenfall schnell und konsequent nutzen zu können, bedarf es entsprechender Vorkehrungen. Dazu zählt insbesondere der Aufbau einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur durch das Unternehmen, da sie eine wesentliche Voraussetzung für die Arbeit im Homeoffice und die Nutzung anderer virtueller Formate ist.⁴¹ Diese Vorkehrungen für solche Maßnahmen müssen Eingang in die Risikostrategie des Familienunternehmens finden.

3. Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Unternehmensführung

Die Handlungsfähigkeit der Unternehmensführung ist gerade in Krisensituationen essenziell, damit diese rasch und proaktiv auf die veränderten Umstände reagieren kann. Allerdings können Krisen zu einer großen Herausforderung für die Handlungsfähigkeit werden. Die Kontaktbeschränkungen im Rahmen der Corona-Pandemie haben dies eindrucksvoll gezeigt. Aber auch die zunehmenden Cyber-Angriffe, durch die die IT-Infrastruktur eines Unternehmens stillgelegt werden kann, stellen ein erhebliches Risiko dar. Daher ist die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Unternehmensführung durch präventive Vorkehrungen zur Abwehr dieser Gefahren ein wichtiges Ziel in der Risikostrategie eines Unternehmens.

Bei Familienunternehmen kann dieser Aspekt durch

37 Vgl. B. Wurster (FuBn. 6), S. 4 (10 f.), die auf die besondere Bedeutung des Eigenkapitals und liquider Mittel für Familienunternehmen hinweist.

38 Zur Bedeutung des Eigenkapitals und der liquiden Mittel für die Krisenresilienz des Familienunternehmens K. Windthorst (FuBn. 2), S. 82 ff.; eine Öffnung des Familienunternehmens für externe Anteilserwerber wird überwiegend nur als ultima ratio in Betracht gezogen, ders., a.a.O., S. 171 ff.

39 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 2), S. 90 f.

40 Näher dazu K. Windthorst (FuBn. 2), S. 91 ff.

41 Zur Bedeutung der Digitalisierung für die Krisenresilienz von Familienunternehmen K. Windthorst (FuBn. 2), S. 97 ff.

die Notwendigkeit, neben den Unternehmensgremien auch die Familiengremien in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, besondere Relevanz erlangen. Denn diese Komplexität kann dazu beitragen, dass die Kommunikationsprozesse langsam und schwerfällig werden. Das geht zu Lasten der Agilität und Reaktionsgeschwindigkeit, die in Krisenzeiten besonders wichtig sind.⁴² Zudem macht diese Komplexität die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse anfällig für Störungen. Die Risikostrategie von Familienunternehmen ist somit im besonderen Maße gefordert, Maßnahmen zur Sicherung der Handlungsfähigkeit vorzusehen.

Dabei spielen der Aufbau, die Wartung und die Weiterentwicklung einer leistungsfähigen IT-Infrastruktur eine wichtige Rolle. Dazu gehören auch regelmäßige Backups, die Vorhaltung einer Hardware-Reserve, falls einzelne Geräte ausfallen und die Entwicklung von Notfallplänen für verschiedene Krisenszenarien.⁴³ Diese Vorkehrungen dürfen sich nicht auf das Familienunternehmen beschränken, sondern müssen auch die Schnittstellen zu den Lieferanten und Kunden im Blick haben. Die Sicherung der eigenen IT reicht nicht aus, wenn die Kommunikation mit dem Logistik-Dienstleister nicht mehr funktioniert. Dies erfordert eine Abstimmung mit diesen Stakeholdern mit dem Ziel, ein übergreifendes Abwehrkonzept insbesondere gegenüber Cyberangriffen vorsorglich aufzustellen, das im Krisenfall schnell aktiviert werden kann und wirksamen Schutz bietet.

4. Förderung von Risikobewusstsein und Veränderungsbereitschaft

Neben diesen konkreten Vorkehrungen sollten auch *unternehmenskulturelle* Aspekte im Rahmen der Risikostrategie eine angemessene Berücksichtigung finden. Eine wichtige Rolle spielen insoweit das Risikobewusstsein der Mitarbeiter und der damit einhergehende

Umgang mit Risiken. Diese sollten nicht einseitig als Bedrohung, sondern auch als Chance verstanden werden. Das setzt die Bereitschaft zu Veränderungen voraus. Diese kann gerade bei älteren Familienunternehmen aufgrund ihrer Tradition und langfristigen Orientierung unzureichend ausgeprägt sein. Daraus können Gefahren für das Unternehmen resultieren. Familienunternehmen scheitern nicht selten daran, dass sie zu lange an Bewährtem festhalten. Der Erfolg von gestern wird so zu einem Ballast für den Erfolg von morgen. Die VUCA-Welt⁴⁴ von heute erfordert schnelle Anpassungen an Veränderungen.

Die Risikostrategie sollte daher ein Risikobewusstsein in dem Familienunternehmen stärken, das sich nicht in der Vermeidung und Minimierung von Risiken erschöpft, sondern diese auch als Opportunitäten versteht und nutzt. Das betrifft zunächst einen offeneren Umgang mit Fehlern, die als Teil eines Lernprozesses begriffen werden sollten. Frühere Fehler können so zur Grundlage für künftige Erfolge werden. Daneben sollte die Bereitschaft zu Veränderungen gefördert werden. Diese zielen vor allem auf das Geschäftsmodell und die Geschäftsbereiche. Ist das Geschäftsmodell intakt und in der digitalen Welt stabil? Wo und wie findet die künftige Wertschöpfung statt? Ist der Geschäftsbereich noch wettbewerbsfähig oder ist jetzt der richtige Zeitpunkt für einen Exit? Unternehmen verwenden meist viel Zeit und Kapazitäten für potenzielle Investitionen, vernachlässigen dabei aber leicht die notwendige regelmäßige Überprüfung von Desinvestitionen.

Die Bereitschaft zu Veränderungen sollte zudem nicht rein defensiv auf die Abwehr von Risiken ausgerichtet sein, sondern offensiv versuchen, die dadurch eröffneten Chancen zu nutzen. Das kann vor allem dann gelingen, wenn die Veränderungen auf strategische Ziele ausgerichtet werden, die zu einem langfristigen Erfolg des Unternehmens beitragen können. Die

42 Vgl. K. Windthorst (Fußn. 2), S. 52 f.

43 S. zu verschiedenen Risikoszenarien oben III. 2. d).

44 Zu diesem Begriff oben Fußn. 1.

Risikostrategie eines Unternehmens wird auf diese Weise sinnvoll mit seiner Geschäftsstrategie verknüpft. Exemplarisch hierfür ist das Ziel ökologischer Nachhaltigkeit. Es garantiert als solches zwar nicht den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens. Aber ein dauerhafter wirtschaftlicher Erfolg wird sich nicht mit Geschäftsmodellen und Praktiken erzielen lassen, die dem Ziel ökologischer Nachhaltigkeit zuwiderlaufen.⁴⁵ Eine in dieser Weise kanalisierte Bereitschaft zu solchen Veränderungen sollte bei der Konzeption der Risikostrategie angemessen berücksichtigt werden.

5. Stärkung des Bekenntnisses der Familie zum Unternehmen

Zur Risikostrategie der Unternehmensführung gehören auch Maßnahmen, die das Bekenntnis der Eigentümerfamilie zu ihrem Unternehmen stärken. Dieses Bekenntnis ist essenziell für den Fortbestand als Familienunternehmen. Wenden die Familienmitglieder sich mehrheitlich von dem Unternehmen ab, wird dieses jedenfalls als Familienunternehmen nicht auf Dauer bestehen können. Aber bereits der Wunsch einzelner Gesellschafter, das Familienunternehmen zu verlassen, kann dieses erheblich schwächen. Die Stärkung des Bekenntnisses der Eigentümerfamilie zu dem Unternehmen trägt somit zur Sicherung seiner Existenz als Familienunternehmen bei.

Die Verbundenheit der Familie mit ihrem Unternehmen wird durch materielle und immaterielle Faktoren beeinflusst. Unter den *materiellen Faktoren* hat die Dividende für die Familiengesellschafter oft eine erhebliche Bedeutung. Dies liegt zunächst daran, dass die Gesellschafter Liquidität aufgrund der Fungibilitätsbeschränkungen nicht durch die Veräußerung ihrer Anteile an dem Unternehmen an Dritte generieren können. Erschwerend hinzu kommt, dass die Anteile an dem Familienunternehmen oft den wesentlichen Teil ihres Vermögens bilden. Die jährliche Ausschüttung ist daher ein wichtiges Instrument für die Stärkung der

Bindung der Familiengesellschafter an das Unternehmen. Umgekehrt können ein Ausfall oder eine spürbare Reduzierung der Dividende den Druck auf die Fungibilitätsbeschränkungen im Gesellschaftsvertrag erhöhen.

Neben der Höhe der Ausschüttungen können auch ihre Stabilität, Kontinuität und Berechenbarkeit eine wichtige Rolle spielen. Letzteres kann durch die Festlegung und Kommunikation klarer Grundsätze und Kriterien für die Dividendenbemessung gefördert werden. Dazu gehören etwa die Anknüpfung an den Net Asset Value (Nettovermögenswert) des Unternehmens und den zur Verfügung stehenden Operating Free Cash Flow.

Angesichts dieses Zusammenhangs zwischen Dividende und Bekenntnis der Familiengesellschafter zu dem Unternehmen dienen Maßnahmen der Unternehmensführung zur Sicherung der Dividendenfähigkeit zugleich der Risikovorsorge. Zentrale Bedeutung hat dabei der wirtschaftliche Erfolg des Unternehmens. Für die Dividendenfähigkeit ist aber auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Wert und den Cash generierenden Geschäftseinheiten relevant. Zudem können Rücklagen oder Ansparmodelle zur Dividendensicherung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten beitragen. Dieser Effekt kann auch durch eine Diversifizierung zwischen unternehmerischen Beteiligungen und Finanzbeteiligungen, zum Beispiel in Venture Capital Fonds, gefördert werden.

Unter den *immateriellen* Faktoren zur Sicherung der Bindung der Familiengesellschafter an das Unternehmen sind vor allem familiäre emotionale Bindungen wichtig. Allerdings nehmen diese Bindungen bei einer immer größer werdenden Familie tendenziell ab. Parallel dazu steigt die Bedeutung einer Verbundenheit durch gemeinsame Werte – die Familiengemeinschaft wird zunehmend zu einer Wertegemeinschaft. Weitere immaterielle Faktoren sind der Stolz, Mitglied der Eigentümerfamilie zu sein, der wiederum stark von der Reputation des Familienunternehmens abhängt. Ein

45 Zu den Leitlinien für eine ökologische Nachhaltigkeitsstrategie von Familienunternehmen K. Windthorst (FuBn. 20), S. 97 ff.

Reputationsverlust ist daher ein erheblicher Risikofaktor, weil er nicht nur das Ansehen des Unternehmens bei den Stakeholdern (Mitarbeiter, Kunden, Lieferanten, Kreditgebern) schwächt, sondern auch das Bekenntnis der Familiengeschafter zu ihrem Unternehmen untergräbt.

Gerade für die sogenannte NextGen hängt dieses Bekenntnis nicht zuletzt davon ab, dass diese sich mit dem

Familienunternehmen und seiner Strategie identifizieren kann. Für diese Generation hat ökologische Nachhaltigkeit eine große Bedeutung. Eine Unternehmensstrategie, die diesen Aspekt angemessen berücksichtigt, fördert somit auch das Bekenntnis der Familiengeschafter zu ihrem Familienunternehmen⁴⁶ und dient dadurch der Risikominimierung. Der Aspekt ökologischer Nachhaltigkeit sollte daher Eingang in die Überlegungen zur Risikostrategie des Familienunternehmens finden.

VI. Risikostrategie der Familienführung

Die Risikostrategie der Unternehmerfamilie zielt auf die Family Governance.⁴⁷ Die in diesem Bereich geltenden Bedingungen und Regeln bergen spezifische Risiken, die sich aus der Zugehörigkeit zu einer Familie als soziales Gebilde ergeben. Anders als bei der Corporate Governance sind die Risikofaktoren der Family Governance weniger rationaler als emotionaler Natur und kaum objektiv messbar. Exemplarisch hierfür sind die Gefährdung des Zusammenhalts der Familie (dazu unten 1.) und der Verlust des Vertrauens in die Familienvertreter (dazu unten 2.). Diese müssen die Handlungsfähigkeit der Familienführung im Krisenfall sicherstellen (dazu unten 3.). Darüber hinaus sollten sie das Risikobewusstsein und die Veränderungsbereitschaft der Familiengeschafter fördern (dazu unten 4.).

Diese Aspekte sollten bei der Ausgestaltung der Risikostrategie der Unternehmerfamilie berücksichtigt werden, die ihrerseits Bestandteil der Familienstrategie ist und zudem in einer Familiencharta festgelegt sein kann.⁴⁸ Die familienbezogenen Risikofaktoren weisen die Gemeinsamkeit auf, dass sie die Unternehmerfamilie unmittelbar betreffen. Dagegen wirken sie sich auf das Familienunternehmen nur mittelbar aus. Diese Wirkung ist auf die Verbindung zwischen Family und

Corporate Governance zurückzuführen.⁴⁹ Sie löst einen Abstimmungsbedarf zwischen Unternehmens- und Familienführung darüber aus, wie mit den familienbezogenen Risikofaktoren im Rahmen der Risikostrategie des Unternehmens und der Familie umzugehen ist. Das wird beispielsweise bei den Vorkehrungen zur Sicherung der Dividendenfähigkeit deutlich (dazu unten VII. 4.).

1. Sicherung des Zusammenhalts der Unternehmerfamilie

Der Zusammenhalt der Unternehmerfamilie ist essenziell für den Fortbestand und Erfolg eines Familienunternehmens. Eine einig Familie kann eine Kraftquelle für das Familienunternehmen sein, während eine uneinige, gar zerstrittene Familie eine Störquelle ist, welche die Existenz des Familienunternehmens gefährden kann. Daher ist die Sicherung des Zusammenhalts der Unternehmerfamilie ein wichtiges Ziel in der Risikostrategie der Familienführung. Welche Instrumente hierfür in Betracht kommen, hängt zunächst von der Art der Gefährdung ab. Dabei kann zwischen typischen Gefährdungen unterschieden werden, die drei dogmatischen *Kategorien von Familienunternehmen* zugeordnet werden

46 S. zu diesem Zusammenhang K. Windthorst (FuBn. 20), S. 101.

47 Näher dazu oben IV. 2.

48 Zu den Begriffen „Familienstrategie“ und „Familiencharta“ sowie zu ihrer Abgrenzung K. Windthorst (FuBn. 2), S. 149 ff.

49 Dazu schon oben IV. 2. und 3.

können: patriarchalischen, post-patriarchalischen und dynastischen Familienunternehmen.⁵⁰

a) Bei patriarchalischen Familienunternehmen
Patriarchalische Familienunternehmen findet man meist in der ersten Generation. Sie werden von einer dominierenden Unternehmerpersönlichkeit geleitet, die das Familienunternehmen gegründet und zum Erfolg geführt hat.⁵¹ Typische Risiken eines patriarchalischen Führungsverständnisses sind die Konzentration der Entscheidung bei einer Person (dem „Patriarchen“), die bei komplexen Entscheidungsprozessen zu einem „Bottleneck“ werden kann, sowie ein Missbrauch der (Über-)Macht. Die Risikostrategie des Unternehmens kann darauf reagieren, indem sie wirksame Kontrollmechanismen und Vorkehrungen für die Übergangsphase bei der Nachfolge vorsieht.

Daneben führt die Regelung der Nachfolge nicht selten zu Streitigkeiten. Das gilt insbesondere dann, wenn familiäre emotionale mit unternehmensbezogenen rationalen Erwägungen zusammentreffen.⁵² Für die Risikostrategie der Familie empfiehlt es sich, klare faire Regelungen für die Nachfolge frühzeitig zu etablieren. Dabei sollte zwischen der emotionalen Ebene der Familie und der rationalen Ebene des Unternehmens eindeutig getrennt werden.

b) Bei post-patriarchalischen
Familienunternehmen

Post-patriarchalische Familienunternehmen werden von Geschwistern oder Vettern und Cousinen geführt und daher auch als Geschwistergesellschaft oder Vetternkonsortium bezeichnet.⁵³ Konflikte können sich an der Frage entzünden, wer bei Meinungsverschiedenheiten in der Unternehmensführung das Letztentscheidungsrecht hat. Sie können aber auch emotionale Ursachen

haben, die in der Familienkonstellation oder in einem Generationenkonflikt wurzeln. Post-patriarchalische Familienunternehmen sind zudem oft in Familienstämmen organisiert. Aus dieser Struktur können Konflikte resultieren, wenn die Stämme Partikularinteressen verfolgen oder wichtige unternehmerische Entscheidungen blockieren.

Daher gehört es zur Risikostrategie dieser Familienunternehmen, dass die Zuständigkeiten in Bezug auf Unternehmensentscheidungen eindeutig geregelt und diesbezügliche Blockaden verhindert werden. Daher kann es für die Risikostrategie der Unternehmerfamilie sinnvoll sein, frühzeitig Mechanismen zur Vermeidung und Lösung von familiären Konflikten zu etablieren. Dies kann etwa im Rahmen einer Familiencharta erfolgen, die Regelungen zur Schlichtung solcher Konflikte vorsieht.

c) Bei dynastischen Familienunternehmen
Dynastische Familienunternehmen entstehen häufig ab der vierten Generation. Sie haben mehr als dreißig Gesellschafter und können nach Stämmen oder als Großfamilie organisiert sein. Spezifische Herausforderungen für diese Familienunternehmen sind die Zersplitterung der Anteile sowie die Sicherung des Zusammenhalts der Familiengesellschafter und des Bekenntnisses zu ihrem Unternehmen.⁵⁴ Die Risikostrategien der Unternehmensführung und der Familienführung können diesen Bedrohungsszenarien durch verschiedene Instrumente entgegenwirken.

Dazu gehören die Gewährleistung einer Dividendensicherheit durch entsprechende Vorkehrungen auf Unternehmensebene⁵⁵ und die Entwicklung einer Unternehmens- und Familienstrategie, mit der sich die Mitarbeiter des Unternehmens und die Mitglieder der Familie identifizieren können. Hierfür bieten sich insbesondere

50 Einzelheiten zu dieser Einteilung K. Windthorst (FuBn. 19), § 14 Rdn. 32 ff.

51 So K. Windthorst (FuBn. 19), § 14 Rdn. 33.

52 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 19), § 14 Rdn. 34.

53 K. Windthorst (FuBn. 19), § 14 Rdn. 35.

54 Vgl. K. Windthorst (FuBn. 19), § 14 Rdn. 40 f.

55 Einzelheiten oben V. 5.

Konzepte an, die wirtschaftlichen Erfolg sowie ökologische und soziale Verantwortung gewährleisten sollen. Sie können daher als „enkelfähig“ bezeichnet werden. Auf Familienebene können die emotionale Bindung und der Zusammenhalt durch die Ausrichtung auf gemeinsame Werte und die Etablierung verschiedener Formate zum Austausch zwischen den Gesellschaftern gefördert werden. Beispiele hierfür sind die Durchführung eines Familientags, Jugend- und Regionaltreffen, virtuelle Family Calls sowie die Etablierung einer digitalen Kommunikationsplattform für Familienmitglieder (Family Net).

2. Stärkung des Vertrauens in die Familienführung

Die Vertreter der Unternehmerfamilie können diese nur dann erfolgreich führen, wenn sie das hierfür erforderliche Vertrauen der Familienmitglieder genießen. Insoweit ist daran zu erinnern, dass Vertrauen einen Glaubensvorschuss darstellt, der mit bestimmten Erwartungen verbunden ist. Im Verhältnis zwischen den Mitgliedern und der Führung der Unternehmerfamilie gehören dazu neben Grundtugenden wie Fairness, Offenheit, Redlichkeit und Pflichtbewusstsein auch der wirtschaftliche Erfolg des Unternehmens und die grundsätzliche Sicherheit einer Dividende. Erfüllen sich diese Erwartungen nicht, ist der Vorschuss irgendwann aufgezehrt. Vertrauen schlägt dann in Misstrauen um – lähmendes Gift für die Familie und das Unternehmen.⁵⁶

Vertrauen der Familiengesellschafter ist also keine Selbstverständlichkeit, sondern muss von der Familienführung immer wieder neu erarbeitet werden. Sie steht dabei vor der Herausforderung, dass zwischen den im Unternehmen tätigen aktiven Gesellschaftern und den passiven Gesellschaftern eine erhebliche *Informationssymmetrie* vorherrscht. Dies kann das Misstrauen

gegenüber der Familienführung begünstigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die passiven Gesellschafter den Eindruck haben, dass die Führung der Familie und des Unternehmens ihnen Informationen vorenthalten oder zu positiv darstellen, um eigene Fehler zu verdecken.⁵⁷ Bleibt dann auch noch der wirtschaftliche Erfolg aus, wird der Vertrauensvorschuss leicht zu einem Misstrauensüberschuss, weil die Führung des Unternehmens und der Familie die Erwartungen der Familiengesellschafter nicht erfüllt haben.

In dieser Situation ist eine offene, transparente, wahrheitsgetreue Kommunikation besonders wichtig, um einer Erosion des Vertrauens entgegenzuwirken und verloren gegangenes Vertrauen zurückzugewinnen. Dabei müssen die Ursachen für den Misserfolg objektiv und selbstkritisch von der Führung der Familie und des Unternehmens analysiert und bewertet werden. Zudem ist darzulegen, welche Konsequenzen hieraus für die Zukunft gezogen werden (Lessons Learned).⁵⁸ Die Risikostrategie der Familie (und des Unternehmens) muss diese Bedeutungsdimensionen von Transparenz berücksichtigen und die Informations- und Kommunikationsprozesse entsprechend strukturieren. Das gilt vor allem, aber nicht nur in Krisenzeiten.

3. Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der Familienführung

Parallel zur Handlungsfähigkeit der Unternehmensführung gegenüber den Mitarbeitern und sonstigen Stakeholdern⁵⁹ muss die Familienführung sicherstellen, dass sie im Krisenfall kommunikations- und handlungsfähig gegenüber der Unternehmensführung und den Familienmitgliedern ist. Dazu sind im Rahmen der Risikostrategie der Familie ähnliche Vorkehrungen zu treffen wie in der Risikostrategie des Unternehmens. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Vorhaltung einer leistungsfähigen

56 K. Windthorst, Transparenz für Familienunternehmen – Transparenz in Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz, 2019, S. 61 (77).

57 So K. Windthorst (FuBn. 19), § 14 Rdn. 40.

58 K. Windthorst (FuBn. 56), S. 77.

59 Dazu oben V. 3.

IT-Infrastruktur einschließlich regelmäßiger Backups. Zudem sollten Notfallpläne für verschiedene Krisenszenarien aufgestellt werden, um die Handlungsfähigkeit der Familienführung und die Kommunikation mit den Familiengesellschaftern zu gewährleisten.

4. Förderung von Risikobewusstsein und Veränderungsbereitschaft

Wie eingangs dieser Untersuchung festgestellt wurde, ist davon auszugehen, dass die Volatilität und Unsicherheit der Verhältnisse künftig eher noch zunehmen, jedenfalls nicht kurzfristig verschwinden werden.⁶⁰ Bei Familienunternehmen wirkt sich dies auf die Risikostrategie der Unternehmensführung und der Familienführung aus. Die Vertreter der Familien müssen den Familienmitgliedern offen darlegen, dass diese nicht davon ausgehen können, dass alles so bleibt, wie es ist, sondern dass sie mit Veränderungen und Anpassungen rechnen müssen. Die Förderung von Risikobewusstsein und Veränderungsbereitschaft der Familiengesellschafter ist somit ein wichtiges Ziel in der Risikostrategie der Familie.

Dabei darf die psychologische Dimension dieses Punktes nicht unterschätzt werden. Wandel kann Ängste

auslösen. Dies gilt vor allem dann, wenn die Betroffenen mit der bestehenden Situation grundsätzlich zufrieden sind und befürchten, dass die Veränderung für sie Nachteile mit sich bringt. Diese Denkweise ist bei Familiengesellschaftern verbreitet anzutreffen. Das kann zu einem Risiko für die Unternehmerfamilie und das Familienunternehmen werden, wenn notwendige Anpassungen deshalb nicht oder zu spät erfolgen. Zur Risikostrategie der Familie gehört daher die Förderung der Veränderungsbereitschaft der Familienmitglieder.

Dies setzt zunächst voraus, dass ihnen die Notwendigkeit der Veränderung bewusst ist. Dazu muss die Familienführung den Familienmitgliedern aufzeigen, dass ein „weiter so“ nicht funktionieren wird und somit keine Alternative ist. Darüber hinaus muss aber auch dargelegt werden, in welche Richtung der Wandel erfolgen soll und welche Chancen er bietet. Veränderung hat nur dann Überzeugungskraft, wenn sie auf ein Ziel ausgerichtet ist, das von den Familienmitgliedern geteilt wird. Dies kann kontroverse Diskussionen in der Unternehmerfamilie erfordern, denen eine sinnvolle Risikostrategie der Familienführung den notwendigen Raum bieten sollte.

VII. Abstimmung der Risikostrategien

Bei einem Familienunternehmen müssen die Risikostrategie der Unternehmensführung und die Risikostrategie der Familienführung aufeinander abgestimmt sein. Dies folgt aus der Verklammerung von Corporate und Family Governance, die für diese Unternehmen prägend ist.⁶¹ Wird diese Abstimmung nicht rechtzeitig vorgenommen, können daraus zusätzliche Risiken entstehen. Das gilt insbesondere dann, wenn Maßnahmen der Risikostrategie des Unternehmens Maßnahmen der Risikostrategie der Familie zuwiderlaufen und umgekehrt. Um einen solchen Konflikt zwischen den

Risikostrategien zu vermeiden, sollten die Führung des Unternehmens und der Familie sich darüber verständigen, welche Elemente in den jeweiligen Risikokonzepten besonders konfliktträchtig sind und wie Friktionen beim Umgang mit diesen Elementen vermieden werden können. Diese Fragen können nur für das konkrete Familienunternehmen abschließend beantwortet werden. Löst man sich von dieser Einzelfallbetrachtung, haben sich folgende Themen einer Risikostrategie als besonders konfliktträchtig und somit abstimmungsbedürftig erwiesen:

⁶⁰ S. oben I., II. 2 a), c) und d).

⁶¹ Vgl. oben IV. 3.

1. Festlegung des Risikoprofils

Die Unternehmensführung muss Risiken und Chancen in einen angemessenen Ausgleich bringen. Große Chancen sind regelmäßig mit hohen Risiken verbunden und umgekehrt. Eine wichtige Orientierung für die notwendige Abwägung bietet das Risikoprofil.⁶² Es kann bestimmte Geschäfte und Praktiken von vornherein ausschließen, zum Beispiel Investitionen in fossile Brennstoffe, und im Übrigen Grundsätze und Kriterien für die Abwägung zwischen Risiken und Chancen festlegen. Das Risikoprofil ist somit ein wesentlicher Bestandteil der Risikostrategie des Unternehmens und der Familie.

Allerdings kann das Risikoprofil seine stabilisierende Kraft nur entfalten, wenn es zwischen der Unternehmensführung und der Familienführung abgestimmt ist. Andernfalls droht die Gefahr, dass die Risikoprofile auseinanderfallen, was häufig Meinungsverschiedenheiten zwischen der Führung des Unternehmens und der Führung der Familie zur Folge hat. Diese Gefahr kann vor allem bei fremdgeführten Familienunternehmen virulent werden, bei denen das Management durch seine unternehmerischen Entscheidungen nicht als Anteilseigner selbst betroffen ist.⁶³

2. Kommunikation mit den Gesellschaftern

Die Information der Familiengesellschafter und die Kommunikation mit ihnen sind gerade in Krisenzeiten wichtige Maßnahmen der Risikostrategie.⁶⁴ Bei Familienunternehmen fallen sie grundsätzlich in die Zuständigkeit der Unternehmensführung, soweit es um Unternehmensthemen geht, und in die Zuständigkeit der Familienführung, sofern Familienthemen betroffen sind. Allerdings wird diese Abgrenzung im Krisenfall

aufgeweicht, weil die Familienmitglieder von ihrer Familienführung erwarten, dass diese sie neben der Unternehmensführung über wichtige geschäftliche Entwicklungen informiert. Dieses Vorgehen ist meist sinnvoll. Allerdings darf dabei nicht der Eindruck entstehen, dass zwischen Unternehmens- und Familienführung ein Dissens besteht. Vielmehr müssen die Vertreter des Unternehmens und der Familie geschlossen auftreten und mit einer Stimme sprechen. Das setzt eine vorherige Abstimmung zwischen den Protagonisten voraus. Dieses Ziel und die Mechanismen für seine Umsetzung sollten Eingang in die Risikostrategie des Unternehmens und der Familie finden.

3. Umgang mit ökologischer und sozialer Verantwortung

Wie die Unternehmens- und Familienführung mit ihrer ökologischen und sozialen Verantwortung umgehen, ist eine zentrale Frage der Unternehmensstrategie und der Familienstrategie.⁶⁵ Sie kann nicht nur die Reputation des Familienunternehmens und der Eigentümerfamilie beeinflussen, sondern sich auch auf den wirtschaftlichen Erfolg und den Zusammenhalt der Familie auswirken. Unternehmensführung und Familienführung sollten sich daher frühzeitig zu der Notwendigkeit, dem Inhalt, den Zielen und der Umsetzung einer Nachhaltigkeitsstrategie verständigen.⁶⁶ Auf diese Weise sollen Meinungsverschiedenheiten verhindert werden. Denn sie behindern die Realisierung dieser Strategie und schaden der Glaubwürdigkeit des Familienunternehmens. Daher ist die notwendige Abstimmung zwischen Unternehmens- und Familienführung zum Umgang mit ihrer ökologischen und sozialen Verantwortung auch im Rahmen der Risikostrategie zu berücksichtigen.

⁶² Dazu oben V. 3.

⁶³ Zum Begriff des fremdgeführten Familienunternehmens K. Windthorst (FuBn. 2), S. 26 f.

⁶⁴ S. oben V. 3., VI. 3.

⁶⁵ Näher dazu aus Sicht der Corporate und Family Governance K. Windthorst (FuBn. 20), S. 92 ff.

⁶⁶ Vgl. K. Windthorst (FuBn. 20), S. 96.

4. Festlegung der Dividende

Die Gewährleistung der Dividendenfähigkeit wurde als ein Instrument zur Sicherung des Zusammenhalts der Eigentümerfamilie und der Verbundenheit ihrer Mitglieder mit dem Familienunternehmen identifiziert.⁶⁷ Daher gewinnt die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe eine Dividende ausgeschüttet wird, auch für die Risikostrategie des Unternehmens und der Familie Relevanz. Die Verklammerung von Corporate und Family Governance wird hier besonders deutlich. Denn die Mittel für die Dividende werden von dem Familienunternehmen erwirtschaftet, während ihre Ausschüttung den Familiengeschaftern zugutekommt.

Das erfordert eine Abstimmung zwischen der Führung des Unternehmens und der Familie, bei der die Auswirkungen der Ausschüttung für die Corporate und Family Governance bewertet und in einen angemessenen

Ausgleich gebracht werden müssen. Eine zu hohe Dividende kann das Familienunternehmen übermäßig belasten. Demgegenüber kann eine zu niedrige Dividende den Zusammenhalt der Eigentümerfamilie gefährden, wenn Familiengeschafter ihre Anteile veräußern wollen oder müssen, um die notwendigen liquiden Mittel zu erzielen.

Die Verständigung zwischen der Führung des Unternehmens und der Familie über die Dividende ist somit ein Paradigma für die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen der Risikostrategie des Unternehmens und der Risikostrategie der Familie. Ein effizientes Risikomanagement legt vorab klare, verlässliche Kriterien für die Bemessung der Dividende transparent fest und trägt so zur notwendigen Sicherheit, Stabilität und Kontinuität der Ausschüttungen bei – im Interesse der Familiengeschafter und des Familienunternehmens.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Unternehmerisches Handeln erfordert Entscheidungen in Situationen der Ungewissheit, also aufgrund von Prognosen. Dieses Vorgehen beinhaltet zwangsläufig die Gefahr, dass sich die Annahme später als unzutreffend erweist. Der Umgang mit Risiken ist somit ein zwingender Bestandteil unternehmerischen Handelns. Dieses darf sich nicht darauf beschränken, Risiken zu minimieren, sondern muss auch und vor allem versuchen, Opportunitäten zu nutzen. Denn die Kehrseite von Risiken sind Chancen. Ohne die Nutzung von Chancen entsteht kein dauerhafter wirtschaftlicher Erfolg.
2. Externe Krisen, also Krisen, die auf äußeren Umständen und Vorgängen beruhen, haben ein erhöhtes Risikopotenzial. Denn sie können von den betroffenen Unternehmen nicht oder nur begrenzt beeinflusst werden. Das erschwert ihre Bekämpfung.
3. Aus Sicht des Unternehmens hängt das beeinflussbare Risikopotenzial einer Krise vor allem von seiner Krisenresilienz ab. Sie beschreibt die Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen, die in Krisenvorkehrungen sowie Maßnahmen zur Krisenbekämpfung und -adaption zum Ausdruck kommen kann. Diese Vorkehrungen und Maßnahmen sind Bestandteile der Risikostrategie und des Risikomanagements eines Unternehmens.
4. Das Risikomanagement ist wiederum ein wesentlicher Bestandteil der Unternehmensführung. Elemente des Risikomanagements sind die frühzeitige Identifizierung von Risiken, ihre zutreffende Messung, Analyse und Bewertung sowie Maßnahmen zur Vermeidung und Begrenzung der festgestellten Risiken.

⁶⁷ S. oben V. 5.

5. Die Planungen und Vorkehrungen zur Risikovermeidung und -begrenzung bilden den Kernbereich der Risikostrategie eines Unternehmens, die ihrerseits Teil eines umfassenden Risikomanagements ist. Wesentliche Kriterien bei der Festlegung der Risikostrategie sind die Risikoarten (intern oder extern, finanziell, personell, operativ, rechtlich, steuerlich), die Risikoherkunft (Branche, geografischer Markt), die Risikofaktoren (Vorhersehbarkeit, Wahrscheinlichkeit und Beeinflussbarkeit des Schadenseintritts) sowie die Risikofolgen, also die potenziellen Auswirkungen auf das Unternehmen.
6. Die Vorkehrungen und Maßnahmen im Rahmen der Risikostrategie des Unternehmens können der Risikoversorge, der Risikominderung und -begrenzung sowie der Risikoverlagerung und -kompensation zugeordnet werden. Sie können zudem in unterschiedlichen Risikoszenarien zusammengefügt werden, die das Risikoprofil ergänzen. Zwischen den Risikoszenarien kann nach Eintrittswahrscheinlichkeit sowie Art und Umfang des voraussichtlichen Schadens weiter differenziert werden.
7. Die Unternehmensführung kann anhand der Risikokriterien ein spezifisches Risikoprofil für das Unternehmen festlegen. Bei einem Familienunternehmen sollten die Risikoprofile der Unternehmensführung und der Eigentümerfamilie kongruent und konsistent sein.
8. Die Risikostrategie eines Familienunternehmens weist Besonderheiten auf. Diese ergeben sich aus dem Zusammenwirken von Corporate und Family Governance, das diese Unternehmensform prägt. Daraus resultiert eine spezifische Anfälligkeit für bestimmte Risiken. Diese besondere Risikosensibilität bildet den Ausgangspunkt für Vorkehrungen im Rahmen der Risikostrategie der Unternehmensführung. Sie sollen verhindern, dass sich diese unternehmerischen Risiken realisieren.
9. Zu den spezifischen Zielen und Vorkehrungen in der Risikostrategie der Unternehmensführung eines Familienunternehmens gehören die Vorhaltung der notwendigen finanziellen Mittel, die Sicherung der Mitarbeiterbindung sowie die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Unternehmens insbesondere bei Cyber-Angriffen durch Aufbau, Wartung und Weiterentwicklung einer leistungsfähigen, ausreichend geschützten IT-Infrastruktur.
10. Auf unternehmenskultureller Ebene sollte die Unternehmensführung bei den Mitarbeitern ein Risikobewusstsein fördern, das sich nicht in der Vermeidung und Minimierung von Risiken erschöpft, sondern diese auch als Opportunities versteht und nutzt. Das erfordert häufig eine entsprechende Veränderungsbereitschaft, die von der Unternehmensführung vorangetrieben werden muss. Ebenfalls dem kulturellen Bereich der Risikostrategie sind Vorkehrungen zur Stärkung des Bekenntnisses der Eigentümerfamilie zu dem Familienunternehmen zuzuordnen. Diese Verbundenheit kann durch materielle Faktoren, etwa eine auskömmliche Dividende, und durch immaterielle Faktoren, zum Beispiel die gute Reputation des Unternehmens, gestärkt werden.
11. Bei einem Familienunternehmen muss die Risikostrategie der Unternehmensführung durch die Risikostrategie der Unternehmerfamilie ergänzt werden. Die Familienführung trägt in ihrer Risikostrategie spezifischen Risikofaktoren der Family Governance Rechnung. Anders als bei der Corporate Governance sind diese Faktoren weniger rationaler als emotionaler Natur und zudem kaum objektiv messbar.
12. Exemplarisch hierfür ist die Gefährdung des Zusammenhalts der Familie, der essenziell für den Fortbestand und Erfolg eines Familienunternehmens ist. Daher ist die Sicherung des Zusammenhalts der Unternehmerfamilie ein wichtiges Ziel in der Risikostrategie der Familienführung. Welche

Instrumente hierfür in Betracht kommen, hängt von der Art der Gefährdung ab. Dabei kann zwischen typischen Gefährdungen unterschieden werden, die bei patriarchalischen, post-patriarchalischen und dynastischen Familienunternehmen auftreten. Sie erfordern spezifische Vorkehrungen im Rahmen der Risikostrategie.

13. Die Vertreter der Unternehmerfamilie können diese nur dann erfolgreich führen, wenn sie das hierfür erforderliche Vertrauen der Familienmitglieder genießen. Dieses Vertrauen ist keine Selbstverständlichkeit, sondern muss von der Familienführung immer wieder neu erarbeitet werden. Dies sollte ein Ziel der Risikostrategie der Familie sein. Bei seiner Umsetzung ist eine offene, transparente, wahrheitsgetreue Kommunikation der Familienvertreter mit den Familienmitgliedern besonders wichtig. Das gilt vor allem in einer wirtschaftlichen Krisensituation.
14. Parallel zur Handlungsfähigkeit der Unternehmensführung gegenüber den Mitarbeitern und sonstigen Stakeholdern muss die Familienführung sicherstellen, dass sie im Krisenfall kommunikations- und handlungsfähig gegenüber der Unternehmensführung und den Familienmitgliedern ist. Dazu sind im Rahmen der Risikostrategie der Familie ähnliche Vorkehrungen zu treffen wie in der Risikostrategie des Unternehmens. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Vorhaltung einer leistungsfähigen IT-Infrastruktur einschließlich regelmäßiger Backups.
15. Krisenzeiten erfordern rasche Anpassungen. Bei Familienunternehmen betrifft dies nicht nur die Mitarbeiter, sondern auch die Familienmitglieder. Zur familienkulturellen Seite der Risikostrategie gehört das Ziel, das hierfür notwendige Risikobewusstsein bei den Familienmitgliedern zu schaffen und eine entsprechende Veränderungsbereitschaft zu fördern. Dazu muss die Familienführung den Familienmitgliedern gegebenenfalls unmissverständlich aufzeigen, dass ein „weiter so“ nicht funktioniert und zugleich

darlegen, in welche Richtung der Wandel erfolgen soll und welche Chancen er bietet.

16. Bei einem Familienunternehmen müssen die Risikostrategie der Unternehmensführung und die Risikostrategie der Familienführung aufeinander abgestimmt sein. Wird diese Abstimmung nicht rechtzeitig vorgenommen, können daraus zusätzliche Risiken entstehen. Das gilt insbesondere dann, wenn Maßnahmen der Risikostrategie des Unternehmens Maßnahmen der Risikostrategie der Familie zuwiderlaufen und umgekehrt.
17. Folgende Themen der Risikostrategie eines Familienunternehmens haben sich als besonders konfliktträchtig und somit abstimmungsbedürftig erwiesen: Die Festlegung des Risikoprofils aus Sicht der Unternehmensführung und der Eigentümerfamilie, die Kommunikation der Familienführung mit den Familienmitgliedern im Krisenfall, der Umgang der Unternehmens- und Familienführung mit ihrer ökologischen und sozialen Verantwortung sowie die Festlegung der Dividende.

Literaturverzeichnis

- Bär, Thomas/Berkemeier, Yannik*, in: Mahnke/Rohlf (Hrsg.), Betriebliches Risikomanagement und Industrieversicherung, Wiesbaden 2020
- Beisel, Daniel*, in: Beisel/Klumpp, Der Unternehmenskauf, 7. Auflage, München 2022
- Berens, Wolfgang/Strauch, Joachim*, Due Diligence, in: Freidank/Lachnit/Tesch (Hrsg.), Vahlens Großes Auditing Lexikon, München 2007
- Brinkmann, Henrik/Harendt, Christoph/Heinemann, Friedrich/Nover, Justus*, Ökonomische Resilienz: Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, Gütersloh 2017
- Fisher, Nicholas/Kordupleski, Raymond*, Applied Stochastic Models in Business and Industry, 2019, Volume 35 (1), S. 138
- Freidank, Carl-Christian*, Unternehmensbewertung und Due Diligence, München 2007
- Großmann, Steffen*, Konflikte und Krisen in Familienunternehmen, Göttingen 2014
- Habersack, Mathias*, Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen – Ein Familienunternehmen-Test für Deutschland und die EU, München 2020
- Kirchdörfer, Rainer*, Lexikon: Familienunternehmen, in: FuS 2011, S. 32
- Liebfried, Rolf*, Besonderheiten der Krisenbewältigung in Familienunternehmen, in: Evertz/Krystek (Hrsg.), Unternehmen erfolgreich restrukturieren und sanieren: Herausforderungen und Lösungsansätze für den Turnaround, 2014, S. 151
- Pelz, Waldemar*, SWOT-Analyse: Definition, Beispiele und Empfehlungen für die Praxis, <https://www.managementkompetenzen.com/swot-analyse/>, zuletzt abgerufen am 15.02.2023
- Rohlf, Torsten*, Risikomanagement im Versicherungsunternehmen – Identifizierung, Bewertung und Steuerung, 2. Auflage, Karlsruhe 2018
- Romeike, Frank*, Der Prozess des strategischen und operativen Risiko Managements, in: Romeike/Finke (Hrsg.), Erfolgsfaktor Risikomanagement, Wiesbaden 2003
- Schmeing, Thomas*, Konfliktmanagement in Familienunternehmen, Baden-Baden 2018
- Schmitt, Robert/Pfeifer, Tilo* (Hrsg.), Qualitätsmanagement: Strategien – Methoden – Techniken, 5. Auflage, München 2015
- Steffan, Bernhard*, in: Oppenländer/Tröltzsch (Hrsg.), Praxishandbuch der GmbH-Geschäftsführung, 3. Auflage, München 2020
- Stiftung Familienunternehmen* (Hrsg.), Die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Corona-Pandemie – Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, München 2020
- dies.*, Circular Economy in Familienunternehmen – Herausforderungen, Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen, München 2021
- Treiber, Thomas*, Pfade in die Krise, Göttingen 2018
- Uffmann, Katharina*, Family Business Governance – Rule Making in the Shadow of Law and Love, in: ZIP 2015, S. 2411

van Riet, Jan/Kirsch, Markus, Konzeption und Nutzung des Net Promoter® Score, in: Greve/Benning-Rohnke (Hrsg.), Kundenorientierte Unternehmensführung, Berlin 2010

Windthorst, Kay, Transparenz für Familienunternehmen – Transparenz in Familienunternehmen, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Aspekte der Unternehmenstransparenz, München 2019, S. 61

ders., Governance als Schnittstelle von Praxis und Wissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Herausforderungen für Familienunternehmen: Digitalisierung, Internationalisierung, Governance, Baden-Baden 2020, S. 95

ders., Die Krisenresilienz des Familienunternehmens: Der Beitrag der Corporate und Family Governance, Baden-Baden 2021

ders., Compliance-Herausforderungen in Familienunternehmen, in: Bochmann/Scheller/Prütting (Hrsg.), Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, Bd. 9: Recht der Familienunternehmen, 6. Auflage, München 2021, § 14

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

Wollny, Volrad/Paul, Herbert, Die SWOT-Analyse: Herausforderungen der Nutzung in den Sozialwissenschaften, in: Niederberger/Wassermann (Hrsg.), Methoden der Experten- und Stakeholderbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung, Wiesbaden 2015

Wurster, Bettina: Familienunternehmen in der Corona-Pandemie: Forschungsergebnisse der Stiftung Familienunternehmen, FuS 1/2023, S. 4

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 Energiewende bei.



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



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50
D-80538 München

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

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-948850-36-4