

# ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

NR 113

## **Ordnungspolitik in Krisenzeiten – Eine ordnungspolitische Bewertung aktueller wirtschaftspolitischer Handlungsstränge**

**Melinda Fremerey  
Michael Hüther**

Juni 2023

## IMPRESSUM

### DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

**Veröffentlicht durch:**

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf,  
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,  
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE),  
Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf, Deutschland  
[www.dice.hhu.de](http://www.dice.hhu.de)

**Herausgeber:**

Prof. Dr. Justus Haucap  
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)  
Tel +49 (0) 211-81-15125, E-Mail [haucap@dice.hhu.de](mailto:haucap@dice.hhu.de)

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2023.

ISSN 2190-992X (online) / ISBN 978-3-86304-713-9

# Ordnungspolitik in Krisenzeiten

## Eine ordnungspolitische Bewertung aktueller wirtschaftspolitischer Handlungsstränge

Melinda Fremerey und Michael Hüther\*

Institut der deutschen Wirtschaft

Juni 2023

### Zusammenfassung

*Multiple Krisen und das veritable Risiko einer Stagflation erfordern (prozess-)politische Maßnahmen, wie eine Orchestrierung der Makropolitiken, eine finanzpolitische Investitionsoffensive und eine an Resilienz orientierte Außenwirtschaftspolitik. Wie lassen sich diese aktuell gebotenen Handlungsstränge im Kontext der Ordnungspolitik bewerten und mit ihr im Einklang umsetzen?*

- *Erstens birgt die globale Steuerung der Finanz-, Geld- und Lohnpolitik im Rahmen der Konzertierte Aktion ein erhebliches Potential, nicht nur ein gegenseitiges Verständnis der politischen Erfordernisse und Zwänge zu gewährleisten, sondern auch den Druck auf die Geldpolitik zu mindern und zu einer Stabilisierung der Erwartungen beizutragen. Mit einer Fortführung der Konzertierte Aktion inklusive einer europäischen Komponente könnte aktuellen Krisen begegnet und prophylaktisch langfristige Herausforderungen angegangen werden.*
- *Zweitens benötigen private Investitionen die Konstanz der Wirtschaftspolitik, diese Stabilität setzt jedoch auch staatliche Investitionen voraus. Walter Eucken befürwortete kreditfinanzierte Investitionen des Staates als er das gesamte demokratische und gesellschaftliche System bedroht sah. Derzeit sind Investitionen in gesellschaftlich relevante Projekte wie die Dekarbonisierung und Digitalisierung sowie Investitionen zur Stärkung der sozialen Marktwirtschaft und zur Verteidigung der Demokratie dringend geboten. Die Schuldenbremse scheint die politische Umsetzung staatlicher Investitionen derzeit jedoch mindestens einzuschränken, wenn nicht gar zu behindern.*
- *Drittens muss das Prinzip der offenen Märkte bei einer Neuordnung der Außenwirtschafts- und Industriepolitik im Systemkonflikt hochgehalten werden. Die Handelspolitik darf nicht von europäischen Moralvorstellungen überlagert werden und der internationale Standortwettbewerb darf nicht von einem gegenseitigen Subventionswettbewerb geprägt sein, sondern muss durch klare und verbesserte Regelung im Sinne einer horizontalen Industriepolitik ausgestaltet werden.*

*Die drei wirtschaftspolitischen Handlungsstränge können als ordnungspolitischer Gewinn bewertet werden, sofern die Maßnahmen konsistent umgesetzt und zielgerichtet umgesetzt werden.*

**JEL-Klassifikation:** A13, B25, O10

---

\* Korrespondierende Autorin: fremerey@iwkoeln.de

# 1 Multiple Krisen und Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik

Die makroökonomische Konstellation in der Bundesrepublik Deutschland wird sich im Zuge der Transformation zu einer klimaneutralen Ökonomie grundlegend verändern. Denn auf dem Weg dorthin greifen verschiedene Megatrends im Strukturwandel ineinander, die sich gegenseitig beeinflussen und bedingen. Neben der politisch in ihrer zeitlichen Gestaltung definierten Dekarbonisierung wirken unvermeidbar die digitale Transformation, die Neugestaltung der ökonomischen Weltordnung aufgrund von Sicherheitserwägung, Entkopplungsforderungen und veränderten Rahmenbedingungen sowie – und nicht zuletzt – die demografische Alterung. In diesem Gemisch von Megatrends verändern sich die Anforderungen an die makroökonomischen Politiken und an deren Miteinander: Die Finanzpolitik muss die Infrastrukturinvestitionen allokativ fair über die Generationen finanzieren (Bardt et al., 2019), die Geldpolitik wird sich dem Risiko einer Stagflation stellen müssen (Demary/Hüther, 2022) und die Lohnpolitik muss ihren transformatorischen Beitrag für die qualifikatorische Mobilität der Beschäftigten leisten.

Während die digitale Transformation als technischer Innovationsprozess alle Ökonomien betrifft und je nach Ausgangsposition im volkswirtschaftlichen Strukturwandel neue Geschäftsprozesse und Geschäftsmodelle ermöglicht, wirkt die demografische Alterung auf die Gesellschaften zunächst unterschiedlich stark und folgt unterschiedlichen Zeitpfaden, doch sie erfasst letztlich alle OECD-Staaten. De-Globalisierung und Decoupling oder neuerdings „de-risking and diversifying“ (G7, 2023) sind politische Schlagwörter, die von interessierter Seite in der gegebenen Situation besonders mobilisiert werden. Tatsächlich konnte seit längerem kein Fortschritt in der regelbasierten Ordnung und ihren Institutionen erreicht werden, während handelshemmende Interventionen im Zeichen des Systemkonflikts zwischen dem transatlantischen Westen und China deutlich zugenommen haben (Hüther et al., 2019); die daraus folgende Erschöpfung der Globalisierung manifestiert sich in der nur noch bei eins liegenden Welthandelstabilität (Veränderung des Welthandels in Relation zur Veränderung der Weltproduktion). Die Risiken von Auslandsengagements sind unter der Überschrift der außenwirtschaftlichen Abhängigkeit auf Seiten der Unternehmen neu abzuwägen, wohingegen die Politik ihre Rahmensetzung dafür zu überprüfen hat (Busch et al., 2013).

Diese Megatrends im Strukturwandel führen tendenziell dazu, dass das Szenario einer Stagflation bis zum Ende des Jahrzehnts eine hohe Plausibilität gewinnt (Tabelle 1-1). Stagflation ist kein kurzfristiges Phänomen, sondern spiegelt eine länger anhaltende Stockung des Wachstums bei einem ebenso anhaltenden Inflationsdruck – oberhalb der Norm der Notenbank – wider. In den 1970er Jahren, dem Jahrzehnt der historischen Stagflation, resultierte dies aus einem lohnpolitisch induzierten Vorlauf höherer Inflationsraten, der Überraschungsinflation durch die Ölverknappung 1973 und einer Überforderung der Unternehmen im beschleunigten Strukturwandel im Zeichen der Automatisierung. Für einen längeren Zeitraum können in den vor uns liegenden Jahren zwei Treiber international die Inflationserwartungen verändern: ein über längere Zeit (bis zur Dominanz der Dekarbonisierungseffekte) steigender CO<sub>2</sub>-Preis und steigende Kosten der internationalen Arbeitsteilung durch Protektionismus, Lohndruck in Schwellenländern und in Industrieländern, trendmäßig steigende Rohstoff- und Energiepreise sowie Investitionen in Cybersecurity. Allein der CO<sub>2</sub>-Preis-Effekt kann – wenn man eine vollständige Überwälzung an die Kunden unterstellt und solange der CO<sub>2</sub>-Ausstoß noch nicht deutlich sinkt – bis 2025 die Inflationsrate in Deutschland um bis zu 0,5

Prozentpunkte jährlich erhöhen (Nöh et al., 2020). Ähnlich dürfte es in der Eurozone insgesamt sein. Diese Faktoren entziehen sich der Kontrolle der Notenbank, ihr Augenmerk muss darauf gerichtet sein, die Überwälzung in eine binnenwirtschaftliche Eigendynamik zu unterbinden.

**Tabelle 1-1: Faktoren der Stagflation im Strukturwandel**

Megatrends	Teuerung und Inflationseffekte		Wachstumsaussichten	
	Schwächung	Stärkung	Stärkung	Schwächung
Digitale Transformation	Wettbewerb & Skalierung	./.	Industrie 4.0	Überforderung (unklarer Nutzen)
Demografische Alterung	./.	Lohnpolitik / Knappheitslöhne	Realzinsniveau	Produktivitätsverlust
Dekarbonisierung	./.	Laufende Erhöhung CO <sub>2</sub> -Preis	Neue Prozesse, neue Geschäftsmodelle	Investitionsleakage
De-Globalisierung/ Decoupling	(Neue Märkte?)	Lieferketten / Gas & Ölpreise / Markteinschränkung	(Neue Märkte, Marktvertiefung?)	Protektionismus, Cybersecurity, Verteidigung

Quelle: eigene Darstellung.

Bislang stärkte die Dynamik der Weltwirtschaft über höhere Unternehmenserträge die Investitionen sowie über Kaufkraftgewinne die Konsumenten und stützte so das Wachstum stabilitätskonform. Das ändert sich nun, denn die höheren Betriebskosten des weltwirtschaftlichen Systems sind ebenfalls keine vorübergehende Erscheinung. Das Thema Sicherheit – staatlich wie unternehmerisch – wird dauerhaft Mehrkosten begründen, ebenso die kompliziertere Weltordnung aufgrund eines multipolaren Kräftediagramms, verstärkten Regionalismus und bilateraler Abkommen anstelle der multilateralen Regeln. Die Chancen, über die Integration neuer Märkte in die Weltwirtschaft wie vor drei Jahrzehnten zusätzliche Preisvorteile zu generieren, sind trotz kleiner Fortschritte in Afrika (Freihandelsabkommen AfCFTA) kurz- bis mittelfristig gering. So gilt: Die Produktivitätseffekte effizienter globaler Wertschöpfungsketten sind angesichts stagnierender globaler Integration erschöpft.

Binnenwirtschaftlich resultiert Druck auf die Preisniveaumentwicklung aus der Alterung der Gesellschaft. Diese führt über den Fachkräfte- oder gar Arbeitskräftemangel zu Lohnprämien, so dass seit Jahren in Deutschland die Bruttolohn- und -Gehaltsentwicklung stärker sind als die der Tariflöhne (Lohndrift). Zugleich schwächt Alterung für sich genommen die Produktivität und kostet Wachstum, im Trend einen halben Prozentpunkt (Ademmer et al., 2021). Das ist eine Gesetzmäßigkeit nur, wenn nicht in die Beschäftigungsfähigkeit alternder Belegschaften investiert und nicht die Produktivität gezielt gefördert wird.

Der Umbau der Wirtschaft zur Klimaneutralität wird gewaltige Investitionen erfordern, von denen nur dann ein Wachstumsimpuls ausgehen kann, wenn die Rahmenbedingungen verlässlich, stimmig und global orchestriert sind. Zudem vollzieht sich die digitale Transformation der Geschäftsmodelle nicht reibungslos. Mehr als die Hälfte der deutschen Unternehmen sehen Hemmnisse, da sie beispielweise

den Nutzen der digitalen Transformation nicht erkennen und ihnen die Fachkräfte fehlen (Demary et al., 2021). Ähnlich wie die Automatisierung droht die Digitalisierung für viele Unternehmen, besonders kleiner und mittlerer Größe, zu einer Überforderung im Strukturwandel zu werden. Das kann zu einem temporären Wachstumshemmnis werden.

Das Risiko einer Stagflation kann vor dem Hintergrund dieser grob skizzierten Argumente für die kommenden Jahre als veritabel eingestuft werden. Das ruft nach einem makroökonomischen Politikdesign, das lange obsolet erschien, weil es die traditionelle Konfliktlage zwischen der Geld- und Lohnpolitik in die vergangene Dekade nach der Finanzkrise nicht gegeben hat und damit die Frage ihrer Koordinierung sich nicht stellte (Hüther, 2018). Nicht aufgrund eines exogenen Teuerungsschocks wie in den 1970er Jahren, sondern angesichts der Herausforderungen im transformativen Strukturwandel zur Klimaneutralität stellt sich die Frage, in welcher Weise die makroökonomischen Akteure – Lohnpolitik, Geldpolitik und Finanzpolitik – jetzt in Beziehung gesetzt werden müssen.

Dieser konzeptionelle Klärungsbedarf hat eine verschärfte Dringlichkeit durch die wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine erfahren: Die im Laufe des Jahres 2021 bereits erhöhte Inflation hat sich durch die importierte Teuerung im Jahr 2022 auf ein historisches Niveau emporgeschwungen; die energetischen Grundlagen unserer Volkswirtschaft müssen strategisch neu entwickelt und der digitalen Sicherheit von Unternehmen und des Staates muss eine stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden; die Zukunft der Globalisierung wird noch stärker bezweifelt; es droht eine passive Transformation durch Deindustrialisierung; Europa muss neue Integrations Schritte gehen, um in der multipolaren Welt wirksam zu sein. Die Wirtschaftspolitik ist seit dem Kriegsbeginn im Krisenmodus, doch je deutlicher die wirtschaftlichen Folgen des Krieges werden, desto mehr bedarf es einer ordnungspolitischen Orientierung für das angemessene (prozesspolitische) Handeln in dieser Krise, ansonsten drohen dauerhaft schwere Verwerfungen, weil die langfristigen Folgen, die Kollateraleffekte und die Inkonsistenzen nicht beachtet werden.

Die Ordnungspolitik hat zur Bewältigung solch fundamentaler Krisen allerdings wenig anzubieten und verschwindet schnell im Schatten der Prozesspolitik (Hüther, 2022). Denn sie beruht grundsätzlich auf der Hypothese, dass eine konsistente Ordnung für funktionierende Märkte eine gesonderte Krisen- und Prozesspolitik überflüssig macht. Bereits in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – die als spontane Unordnung das Koordinationsversprechen der Märkte fundamental in Zweifel zog – war deutlich geworden, dass diese Hypothese zu kurz greift. Mangels ordnungspolitischer Orientierung wird dann ad hoc, kurzatmig und unsystematisch entschieden. Ebenso lässt sich bei näherer Betrachtung des transformativen Strukturwandels beobachten, wie die Zuständigkeiten verschwimmen und sich die Verantwortung auflöst, denn der Staat inszeniert diese Transformation politisch und wird dadurch mehr gefordert als gewöhnlich. Unternehmen sollen im Kern die zentrale Anpassung leisten, drohen aber im global unkoordinierten Geflecht der Wirtschaftspolitik die für Innovationen und Investitionen am Standort erforderlichen verlässlichen Rahmenbedingungen zu verlieren.

Das fordert beispielsweise die Finanzpolitik makroökonomisch besonders. Bei ihr liegt der Schlüssel für die Stabilisierung der Erwartungen der privaten Akteure. Dabei muss sie scheinbar widerstreitende Ansprüche erfüllen: die fiskalische Handlungsfähigkeit im Hier und Jetzt sowie die intertemporal angemessene Verteilung der Finanzierungslasten. Ebenso ist zu fragen, wie das makroökonomische Miteinander der drei Politikbereiche zu orchestrieren ist, was im Rahmen der „Konzertierten Aktion“ aufgegriffen wird.

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion für Deutschland lassen sich drei Handlungsstränge konkret herausdestillieren, um die vorhandenen Ansätze zu bündeln, die sowohl für den transformativen Strukturwandel als auch mit Blick auf die wirtschaftlichen Kriegsfolgen präferiert werden:

- Welches Potenzial oder welches Risiko der Überforderung birgt die Idee und eine Weiterführung der „Konzertierten Aktion“? Was kann makroökonomische Koordinierung oder Orchestrierung unter den Bedingungen unserer Zeit bedeuten, um insbesondere die Stagflationsrisiken nicht zu verschärfen, sondern abzumildern?
- Welche Verantwortung hat der Staat in dieser doppelten Herausforderung – Strukturwandel und Auswirkungen des Ukrainekriegs – und angesichts der demografischen Alterung zu übernehmen? Wie kann er angebotspolitisch über Innovationsförderung, Investitionsstrategie und Regulierung den Wachstumspfad stärken, um einen Ausweg aus der Stagflation zu bahnen? Kann er sich industriepolitischen Argumenten wie früher entziehen oder haben sich die Bedingungen dafür angesichts des Strukturwandels per Termin (Klimaneutralität 2045 gemäß Klimaschutzgesetz) systematisch (ordnungspolitisch) gewandelt?
- Welche Chancen bieten sich für die Öffnung und das Offenhalten globaler Märkte im Systemkonflikt zwischen dem transatlantischen Westen und China? Wie kann die Resilienz der globalen Wissens-, Arbeits- und Risikoteilung gestärkt werden, um in dieser Konfliktsituation den Erfolg der zweiten Globalisierung zu sichern und damit für die beiden Merkmale der Stagflation Entlastung zu schaffen? Welchen neuen strategischen Ansatz benötigt die Europäische Union in der multipolaren Unordnung mit intransparenten Abhängigkeiten?

Diese drei Handlungsstränge dürfen nicht isoliert voneinander, sondern müssen in ihrer Wirkweise und Ausgestaltung gemeinsam bedacht werden. Das verbindende Element dabei ist die Interdependenz der dabei relevanten ordnungspolitischen Grundsätze. Die Ordnungspolitik als Antwort auf die Weltwirtschaftskrise ab 1929 – in Deutschland vor allem geprägt durch Walter Eucken, parallel, wenn auch mit geringerer Nachwirkung durch Henry C. Simons in den USA (Kolev/Köhler, 2022) – zielt auf die systematische Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems mit vollständiger Konkurrenz als wesentlichem Kern der wirtschaftspolitischen Ordnung ab. Ein moderner Aspekt der Ordnungspolitik ist, dass nicht nur identifizierte ökonomische Macht bekämpft, sondern auch prophylaktisch erwartbare Machtbildung verhindert werden soll (Hüther, 2022). Aus dem Grundsatz des funktionsfähigen Preismechanismus werden konstituierende und regulierende Prinzipien abgeleitet. Neben der Sicherung des Privateigentums, der Vertragsfreiheit und der Haftung als zentrale grundlegende Prinzipien einer wettbewerblichen Gesamtordnung sind der Primat der Währungspolitik als währungspolitischer Stabilisator, offene Märkte und die Konstanz der Wirtschaftspolitik als Bedingungen zur Entfaltung einer Wettbewerbsordnung notwendig.

Nur durch die gemeinsame Anwendung und Durchsetzung der konstituierenden Prinzipien kann die gewünschte Wettbewerbsordnung Bestand haben. Dennoch ergeben sich zwischen den konstituierenden Prinzipien unterschiedliche Zusammenhänge. Während die Sicherung des Privateigentums zusammen mit der Vertragsfreiheit und der Haftung die mikroökonomischen Voraussetzungen für einen funktionierenden Preismechanismus schaffen, stellen der Primat der Währungspolitik und die Offenheit der Märkte auf makroökonomischer Ebene die Funktionsfähigkeit des Preissystems sicher (Hüther, 2022). Die Konstanz der Wirtschaftspolitik sorgt für eine Reduzierung der Unsicherheiten der Wirtschaftssubjekte. Wären alle Prinzipien bis auf die Konstanz der Wirtschaftspolitik durchgesetzt, so *„...würden die Konkurrenzpreise zur Lenkung des*

*Wirtschaftsprozesses nicht ausreichen“* (Eucken 1952, S. 290). Andersherum gilt: *„Damit die übrigen Prinzipien eine Wirtschaftsordnung mit brauchbarer Wirtschaftslenkung herstellen und erhalten, ist ein währungspolitischer Stabilisator [...] nötig“* (Eucken 1952, S. 264). Die ordnungspolitischen Prinzipien bedingen sich gegenseitig.

Die drei aktuellen Handlungsstränge, die dabei helfen sollen, das Risiko einer Stagflation zu reduzieren, adressieren in erster Linie die makroökonomisch geprägten konstituierenden Prinzipien der Ordnungsökonomik. Die Konzertierte Aktion soll die monetäre Stabilität durch Orientierung und Orchestrierung der Wirtschaftspolitik stützen. Zusammen mit der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik kann sie zur Bewältigung des Strukturwandels und somit zur Verstetigung der Wirtschaftspolitik beitragen; heute -im Lichte der Dekarbonisierung – drängt sich fast selbstverständlich die Industriepolitik dazu. Die Suche nach neuen Handels- und Investitionspartnern sowie eine resilientere Außenwirtschaftspolitik richten sich an das Prinzip der offenen Märkte in Zeiten des Systemkonflikts. Die drei Handlungsstränge stehen somit in Verbindung mit den ordnungsökonomischen Grundprinzipien, stützen dadurch das Ziel eines funktionsfähigen Preissystems als Kern der Wettbewerbsordnung und weisen einen Weg aus dem Stagflationspfad. Als prozesspolitische Strategien zeigen sie eine Verknüpfung zur Ordnungspolitik.

Die ordnungspolitischen Grundsätze sollen über die Wirtschaftsordnung hinaus für das Miteinander von Staat, Markt und Gesellschaft Orientierung geben. Denn die Wirtschaftsordnung steht mit diesen in einem Verbund und befindet sich in einer *„Interdependenz [...] mit allen übrigen Lebensordnungen“* (Eucken 1952, S. 14). Das System unserer Ordnung beruht auf drei tragenden Säulen, die neben der sozialen Marktwirtschaft, die Zivilgesellschaft und den demokratischen Rechtsstaat umfassen und von Überlappungen, Konflikten und Abhängigkeiten gekennzeichnet sind. Die Demokratie stellt das Grundgerüst unserer politischen Ordnung mit der Wahrung von Grund- und Menschenrechten, freien und geltenden Wahlen sowie der freien Meinungsäußerung dar. Die Zivilgesellschaft fungiert mit Grundwerten wie sozialer Teilhabe, Toleranz und bürgerlichem Engagement als wechselseitige Unterstützung und als Ermöglichungsraum. In der sozialen Marktwirtschaft beeinflussen und bedingen sich die beiden ersten Säulen gegenseitig durch eine offene und faire Koordination über Märkte. Anders gewendet: Eine ökonomische Betrachtung, die Politik und Gesellschaft mit ihren spezifischen Steuerungslogiken ausblendet, verkennt die Besonderheiten der marktwirtschaftlichen Ordnung und deren Wirkungsbedingungen insbesondere in der Öffentlichkeit, im öffentlichen Raum (Hüther, 2023).

Immer wieder auftretende fundamentale Krisen, wie die Ölpreiskrise Mitte der 1970er Jahre, die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sowie der aktuell besonders forcierte Strukturwandel gepaart mit der Energiepreiskrise und dem Krieg in der Ukraine führen zur Frage nach einer Vertiefung oder Erneuerung der Prinzipien für eine funktionsfähige Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Dabei müssen die beschriebenen Prinzipien der Ordnung überdacht werden, um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden. Im Folgenden werden die drei oben aufgeführten Handlungsstränge erläutert und im Lichte der ordnungsökonomischen Prinzipien diskutiert und bewertet.

## **2 Kriterien für eine ordnungspolitische Bewertung**

Die ordnungspolitische Analyse der drei wirtschaftspolitischen Handlungsstränge basiert angelehnt an Hüther et al. (2013) auf drei Bewertungskriterien. Tabelle 2-1 zeigt die für die folgende Analyse zugrundeliegenden Kriterien aus ordnungspolitischer Perspektive: die Stärkung eines ordnungspolitischen Prinzips, eine realisierbare Umsetzbarkeit sowie die Erreichung des Zielvorhabens



der Maßnahme. Der Prinzipienkanon der Ordnungspolitik dient zur Beurteilung der politischen Maßnahme. Die wirtschaftspolitischen Handlungsstränge sollen mindestens eines der konstituierenden Prinzipien der Ordnungspolitik stärken. Beim Kriterium der Umsetzbarkeit wird untersucht, ob die Maßnahme als politisch und ökonomisch realisierbar erscheint. Damit die Maßnahme befolgt wird, muss sie eindeutig und verständlich sein und mit einer entsprechenden Anreizstruktur ausgestattet sein. Die Umsetzbarkeit ist daher die notwendige Bedingung für das Kriterium der Zielerreichung. Wenn eine politische Maßnahme langfristig konsistent wirkt, und nicht nur einen kurzfristigen Lösungsansatz bietet, dann ist das dritte Kriterium erfüllt. Die Zielerreichung ist im besonderen Maße realisiert, wenn sich eine Regelung unter erschwerten Bedingungen behauptet und sogar eine positive Kollateralwirkung entsteht. Dabei muss eine Art Trade-off berücksichtigt werden: Eine Maßnahme gilt als ineffizient, wenn die Durchsetzung zwar mit geringem Aufwand verbunden ist, das Ziel jedoch nur zu einem geringen Ausmaß erreicht wird.

**Tabelle 2-1: Skala ordnungspolitischer Bewertung**

Bewertung	Stärkung eines Ordnungs- politischen Prinzips	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
<b>Verstoß</b>	–	+ / –	+ / –
<b>Defizit</b>	–	+	+
<b>Mangel</b>	+	–	–
<b>Dilemma</b>	+ / –	+ / –	+ / –
<b>Stärkung</b>	+	+	–
<b>Gewinn</b>	+	+	+

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Hüther et al., 2013.

Die Evaluationsskala in Tabelle 2-1 reicht von einem ordnungspolitischen Verstoß bis hin zu einem ordnungspolitischen Gewinn. Bei einem ordnungspolitischen Verstoß kann die Maßnahme kein ordnungspolitisches Kriterium stützen, sondern verletzt sogar eines der grundlegenden Prinzipien. Die Maßnahme gilt dann als politisch und ökonomisch nicht umsetzbar und zielführend. Im Gegensatz dazu ist eine Maßnahme ein ordnungspolitischer Gewinn, wenn sie nicht nur umsetzbar ist und eine positive Kollateralwirkung hat, sondern auch ein oder mehrere ordnungspolitische Prinzipien stärkt. Die drei Handlungsstränge – die Konzertierte Aktion, staatlich kreditfinanzierte Investitionen und die Außenwirtschafts- und Industriepolitik im Systemkonflikt – werden im Folgenden anhand der in Tabelle 2-1 dargestellten Kriterien mit Fokus auf das Kriterium der Vereinbarkeit mit den ordnungspolitischen Prinzipien analysiert und gesamtheitlich bewertet.

### **3 Konzertierte Aktion – Überforderung oder Potenzial?**

*„Moderne Wirtschaftspolitik ist kein Solopart mehr, sondern ein Konzert; kein improvisiertes Nacheinander, sondern ein kalkuliertes Nebeneinander“ (Giersch, 1967, S. 622).*

Die Konzertierte Aktion, als Teil des deutschen Korporatismus verstanden, verortet sich in einer langen historischen Linie von der Zentralarbeitsgemeinschaft (ZAG; 1918), dem Vorläufigen

Reichswirtschaftsrat (1920), der ersten Konzertierte Aktion in den Jahren 1966/67 und dem Wiederaufflackern des Konzepts z.B. im „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ unter Gerhard Schröder im Jahr 1998 bis hin zur aktuellen Einberufung der Konzertierte Aktion unter Bundeskanzler Olaf Scholz erstmals am 4.7.2022. Was waren die Erfolge der ersten Konzertierte Aktion, die eine aktuelle Wiederbegründung rechtfertigen? Der Austausch von politischen Akteuren mit den Sozialpartnern im Kontext der Konzertierte Aktion wird als ein Diskussionsrahmen verstanden, der sich bestenfalls erfüllt in einer einheitlichen, d.h. widerspruchsfreien Krisenbewältigung im Umgang mit gestiegenen Preisen und Kaufkraftverlusten der Arbeitnehmer. Die Konzertierte Aktion als Koordinierungsgremium zur Eindämmung der Auswirkungen der Inflation und des Risikos einer Preis-Lohn-Preis-Spirale kann auch weitreichender als Teil einer Globalsteuerung der Makropolitik verstanden werden. Wie kann das Konzept der Konzertierte Aktion heute in den Rahmen der Ordnungspolitik eingebettet werden und welches Potenzial zur Abminderung des Stagflationsrisikos oder welches Risiko der Überforderung birgt dabei das Konzept der Konzertierte Aktion?

### **3.1 Die erste Konzertierte Aktion im Sinne der Sozialpartnerschaft**

Um die erstmalige Einberufung einer Konzertierte Aktion nach Jahrzehnten zu verstehen und ihre Potenziale einordnen zu können, ist es wichtig, die Wurzeln und zumeist verkannten Erfolge dieses Formats als Teil der Sozialpartnerschaft und des Korporatismus in Deutschland zu begreifen. „Das Jahrhundert des modernen Korporatismus“ hat historisch eine lange Traditionslinie (Rehling, 2011): Der erste deutsche liberale Makrokorporatismus der Zentralarbeitsgemeinschaft (ZAG) mit paritätischer Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sowie politischen Akteuren im Jahr 1918 mit dem Ziel, die Demobilisierung zu bewältigen und Unruhen zu verhindern, wurde mit dem Kapp-Putsch 1920 aufgelöst. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat von 1920 – vorläufig, da die in der Weimarer Verfassung (Artikel 165) vorgesehene Institutionalisierung nie erfolgte – als Nachfolgeinstitution war durch den stark ausgeweiteten Mitgliederkreis in seiner Arbeit gehemmt und wurde durch das nationalsozialistische Regime am 31. März 1934 aufgelöst. Eine funktionierende Sozialpartnerschaft eingerahmt von einem ebenso funktionsfähigen Staat entstand erst nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst durch Alliierte Unterstützung und dann auf Basis des Grundgesetzes. In seiner Regierungserklärung von 1965 warb Bundeskanzler Ludwig Erhard für eine „formierte Gesellschaft“ als Dialograhmen für unterschiedliche Akteure, um das im gemeinsamen Sinne förderliche Verhalten zu mobilisieren und zu stärken. Entscheidend war der Impuls zu einem staatlich initiierten Austausch der Sozialpartner im Sinne einer „Konzertierte Stabilisierungsaktion“, wie vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten „Stabilisierung ohne Stagnation“ skizziert (Bundestag, 2019; Sachverständigenrat, 1965).

Getrieben von der ersten Rezession in der Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg (Wirtschaftsrückgang um 0,3 Prozent) und einer Verdreifachung der Arbeitslosenrate (auf 2,1 Prozent) setzte Wirtschaftsminister Karl Schiller im Jahr 1967 mit der Konzertierte Aktion systematisch das um, was Ludwig Erhard zuvor angekündigt hatte (Bundeszentrale für politische Bildung, 2017). Die von Karl Schiller einberufene Konzertierte Aktion sollte helfen, die von allen Beteiligten anerkannten Ziele des Magischen Vierecks (Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges, angemessenes Wachstum) zu erreichen. Die Konzertierte Aktion ist gesetzlich im Stabilitätsgesetz von 1967 verankert worden: Im Fall der Gefährdung der Ziele sollen die von der Bundesregierung zur Verfügung gestellten Orientierungsdaten *„für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und*

*Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele beitragen“ (§ 3, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft). Der „runde Tisch kollektiver Vernunft“ (Hoffmann, 1978) sollte keinen Zwang oder einseitigen Moralappell begründen, sondern einen Rahmen zur Erarbeitung von allgemeinen Regeln für alle Beteiligten und ein Austausch von Orientierungsdaten geben (Rehling, 2011).*

Infolge der Ölpreisschocks in den 1970er Jahren drängte sich das Problem der Preis-Lohn-Preis-Spirale auf, da bereits nach dem Regierungswechsel zur ersten sozialliberalen Koalition 1969 mit der starken verteilungspolitischen Orientierung die Tariflöhne deutlich stärker gestiegen waren als es dem Produktivitätsspielraum entsprochen hätte. Auch wenn eine expansive Lohnpolitik dann nur noch von kurzer Dauer war, folgte darauf eine restriktive Geldpolitik, welche sich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkte (Lesch, 2021). Diese Herausforderung beschäftigte die Konzertierte Aktion und führte dazu, dass diese nicht mehr nur zur Beilegung von Konflikten unter den Sozialpartnern diene, sondern vor allem wichtig für eine stabilisierende und koordinierende Wirkung von politischen Entscheidungen wurde.

Nach insgesamt 40 Sitzungen im Zeitraum von 1967 bis 1977 endete die erste Phase der Konzertierten Aktion aufgrund der abgesagten Teilnahme der Gewerkschaften, die damit auf die Klage der Arbeitgeber gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 reagierten. Das abrupte Ende der ersten Konzertierten Aktion, die vielen Spannungen und Konflikte zwischen den Akteuren und das grundsätzliche Paradox dieser Institution, Probleme zu lösen, aber keine Entscheidungsbefugnisse zu haben, trübten den eigentlichen Erfolg. Vor allem die unmittelbare Einschätzung zur ersten Konzertierten Aktion fällt positiv aus: Die Konzertierte Aktion im ersten Jahr hat wesentlich zu einer Verbesserung des gegenseitigen Informationsaustauschs und zu einer höheren Rationalität der Entscheidungen beigetragen, was auch eine gesellschaftspolitisch integrierende Wirkung gehabt hat (Rehling, 2011). Ein weiterer Erfolg der Konzertierten Aktion war die Einigung auf die Einführung von Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall. Ein Koordinierungsgremium im Sinne der Konzertierten Aktion wurde im Gesundheitswesen im Jahr 1977 sowie auf Europäischer Ebene im Jahr 1976 eingeführt, was ebenfalls als Erfolg dieser Idee gewertet werden kann.

Die Sozialpartnerschaft gilt als Grundgerüst der deutschen sozialen Marktwirtschaft. Deutschland sticht im Vergleich der Anzahl der Arbeitsstreiks unter seinen europäischen Nachbarländern immer noch als ein konfliktarmes Land hervor (Lesch, 2009; Lesch, 2021). Die Konzertierte Aktion erweitert die Sozialpartnerschaft um die politischen Akteure und stützt dieses Erfolgsmodell in krisenhaften Zeiten: *„Sozialpartnerschaft und Kooperation in der Konzertierten Aktion wurden zu Grundpfeilern des Erfolgsmodell Deutschland erklärt, dem trotz der weltweiten Wirtschaftskrise und der um sich greifenden Stagflation eine relativ gute wirtschaftliche Performanz gelungen sei“* (Sitzung Konzertierte Aktion 1975 aus Rehling, 2011). Dass sich die Bundesregierung nun erneut auf dieses Austauschprinzip zur Bewältigung der „Zeitenwende“ nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine besonnen hat, war wichtig. Doch wie sollte die Konzertierte Aktion zur Stabilisierung und Koordinierung der Wirkungen von politischen Maßnahmen generell ausgestaltet sein und wie lässt sie sich mit den ordnungspolitischen Grundsätzen der deutschen sozialen Marktwirtschaft vereinbaren?

### **3.2 Eine ordnungspolitische Einordnung der Konzertierten Aktion**

Aus ordnungspolitischer Sicht soll der Staat die konstituierenden Prinzipien der Wettbewerbsordnung durch gesetzgeberische Aktivitäten sicherstellen, prozesspolitische Eingriffe jedoch möglichst vermeiden. Im Sinne der „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ und der Marktkonformität sollen die

dadurch geschaffenen stabilen Rahmenbedingungen ein günstiges Investitionsklima fördern und stabilisieren. Prozesspolitische und vor allem politische ad-hoc Maßnahmen in Krisenzeiten können den stabilen Ordnungsrahmen gefährden. Die innerhalb dieses Rahmens wirkende Prozesspolitik sollte – beispielsweise aufgrund hervorgerufener möglicher Inkonsistenzen der Wirtschaftspolitik – daher die bestehende Ordnung der Wirtschaft und Gesellschaft nicht untergraben. Das Potenzial der Konzierten Aktion als Ort des Diskurses liegt darin, die notwendigen prozesspolitischen Eingriffe und damit die Aktivitäten der Geld- und Finanzpolitik mit der gleichzeitigen Autonomie der Lohnpolitik in Einklang zu bringen. Dies gelingt durch eine neue Qualität der Transparenz hinsichtlich der politikfeldspezifischen Bedingungen und Herausforderungen. Die damit verbundene indirekte Globalsteuerung der Makropolitiken fördert ein einheitliches Vorgehen und verhindert Verwerfungen sowie Inkonsistenzen in den eingebundenen Politikbereichen. Somit trägt die Konzierte Aktion durch ihren Orientierungs- und Koordinierungsrahmen für das (prozess-)politische Handeln zum Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik in der Ordnungsökonomie bei.

Die Konzierte Aktion vermag das konstituierende ordnungsökonomische Prinzip des Primats der Geldpolitik zu stützen. Der besondere Rang der Geldpolitik ist darin begründet, dass alle Bemühungen für eine Wettbewerbsordnung umsonst sind, solange eine erwartungsprägende Stabilität des Geldwertes nicht gesichert ist – eine Stabilität, die für die Bewältigung des Alltags erforderlich ist und eine Überraschungsinflation ausschließt (Eucken, 1952). Eine Einbindung der Geldpolitik in die Konzierte Aktion kann mit der großen Wechselwirkung zwischen den drei Politikfeldern begründet werden. Die Geldpolitik kann unter Umständen ihr Inflationsziel nur durch eine Stabilisierungsrezession erreichen, was negativ auf die Beschäftigungs- und Finanzpolitik wirkt. Wenn die Finanzpolitik dagegen steuert, tangiert sie wiederum die Geldpolitik, beispielsweise durch eine Verschärfung (Nachfrageimpuls) oder durch eine Entlastung (Steuerbefreiung von Einmalzahlungen) des Verteilungsstreits in Tarifverhandlungen. Damit die Konzierte Aktion ihre Potenziale entfalten kann, ist eine Integration der geldpolitischen Akteure unerlässlich. Dies wurde früh von den Initiatoren der Konzierten Aktion erkannt, weshalb seit der achten Sitzung – seit 1968 – die Bundesbank als Akteur in die Konzierte Aktion eingebunden wurde (Rehling, 2011). Die Konzierte Aktion kann nicht nur die Effizienz der Geldpolitik erhöhen, sondern auch den geldpolitischen Handlungsspielraum vergrößern und eine bessere Vermittlung und Berücksichtigung der autonomen Geldpolitik in der Lohn- und Wirtschaftspolitik erreichen.

Die Konzierte Aktion im Rahmen der Globalsteuerung makropolitischer Prozesspolitiken ergänzt und unterstützt die Prinzipien der Ordnungsökonomik hinsichtlich der Geldwertstabilität und Konstanz der Wirtschaftspolitik. Insofern bekommt die Globalsteuerung einen ordnungspolitischen Stellenwert zugeschrieben. Während die Ordnungsökonomie die benötigten Rahmenbedingungen für eine wettbewerblich organisierte Marktwirtschaft vorgibt, wirkt die Konzierte Aktion idealerweise als Koordinierungs- und Orientierungsgremium hinsichtlich eines einheitlichen Vorgehens der gesamtwirtschaftlichen Prozesspolitik.

Außerdem komplementiert die Konzierte Aktion das starre Gerüst der ordnungsökonomischen Grundpfeiler. In der Ordnungsökonomie werden unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und wirtschaftspolitische Instanzen nicht als zentrale Akteure erfasst (Klaus, 1969). Durch die Einbindung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie von politischen Akteuren der Wirtschafts- und Geldpolitik kann ein neuer pluralistisch fundierter Stil der Koordinierung erarbeitet werden. Im recht starren Denkmuster der Ordnungspolitik mit der Unterscheidung zwischen Staat vs. Individuum und Plan- vs. Marktwirtschaft wirkt die Konzierte Aktion entkrampfend und vermittelnd zugleich, ohne in die

einzelnen Autonomiebereiche und Verantwortlichkeiten einzugreifen (Klaus, 1969). Aufgrund des korporatistischen Ansatzes kommt es so zu einem Austausch zwischen der Gesellschaft und dem Staat. Im Gegensatz zur Kritik von Biedenkopf (1968), eine institutionalisierte Kooperation mit Privaten solle unterbleiben, kann positiv angeführt werden, dass die Konzertierte Aktion für eine konsistentere Kongruenz der ohnehin pluralistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung Sorge (Klaus, 1969).

Das ordnungsökonomische Potenzial der Globalsteuerung der Makropolitiken unterliegt bestimmten Herausforderungen und Bedingungen hinsichtlich einer idealen Ausgestaltung. Prozesspolitische Eingriffe sollen den Rahmen der Ordnung nicht gefährden und keine Inkonsistenzen der Wirtschaftspolitik hervorrufen. Die Konzertierte Aktion muss daher ein gegenseitiges Verständnis der Herausforderungen und Begrenzungen der drei Makropolitiken ermöglichen. Die eingebundene Konfliktaustragung der Sozialpartner innerhalb der Konzertierten Aktion sollte nicht über die unabdingbare und verfassungsrechtlich verbürgte Autonomie der Tarifpolitik hinwegtäuschen. Auch die Geldpolitik muss ihr Mandat im Rahmen der verfassungs- und europarechtlich gewährten Autonomie wahren. Die Finanzpolitik wiederum unterliegt als Teil der Regierungsarbeit der demokratischen Kontrolle des Parlaments; das Budgetrecht ist zentral für die demokratische Legitimation staatlichen Handelns.

Vor diesem Hintergrund sind alle unter den Akteuren der Konzertierten Aktion getroffenen Abstimmungen unverbindlich. Dennoch sollte bedacht werden, dass ein Abweichen von dem in der Konzertierten Aktion abgestimmten Handlungspfad negative Konsequenzen haben kann: Angenommen wirtschaftspolitische Maßnahmen werden im Rahmen der Konzertierten Aktion auf Basis aufeinander abgestimmten Verhaltens initiiert, dann kann bei einer inhaltlichen oder zeitlichen Abweichung davon die Effizienz und die Wirkung der einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahme gefährdet werden und durch die große Wechselwirkung der Makropolitikfelder unerwünschte Nebenwirkungen auftreten (Klaus, 1969). Es kann aber auch passieren, dass die Akteure ihr Verhalten basierend auf gemeinsamen Orientierungsdaten so ändern, dass dies zu Effekten führt, die es ohne Verhaltensänderung nicht gegeben hätte. Prognostizierte hohe Preis- und Lohnerhöhungen könnten dazu beitragen, dass höhere Preis- und Lohnsteigerungen durchgesetzt werden als es sonst der Fall gewesen wäre. Dies kann durch einen verringerten Widerstand gegen die Erhöhungen oder durch eine Zunahme der Knappheiten auf den Märkten in Folge der Erwartungen über die Preis- und Lohnanstiege zustande kommen (Möller, 1970). Die Akteure der Konzertierten Aktion müssen dies bei den Analysen der Handlungsoptionen bedenken. Eine Lösung dieses Problems selbsterfüllender Prophezeiungen ist schwer. Um zu verhindern, dass die Globalsteuerung bestehende Unsicherheiten von Prognosen übergeht, könnte man die Unsicherheit über künftige Auswirkungen verdeutlichen, in dem man mehrere Prognosen unterschiedlicher Akteure und Institute berücksichtigt (Möller, 1970). Die Konzertierte Aktion stützt sich auf die Expertise des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Es scheint aber realistisch, dass die heterogenen Akteure am Verhandlungstisch jeweils ihr eigenes fachliches Rüstzeug mitbringen, was die Aussagen der Prognosen breiter streuen lässt und damit die negativen Effekte einer zu starken Fokussierung auf eine einzige Prognose reduziert.

Mit der Einberufung der Konzertierten Aktion ergeben sich nicht nur wirtschaftspolitische, sondern auch erhebliche rechtliche Veränderungen. Die Konzertierte Aktion steht in der Kritik eine „Usurpation politischer Entscheidungskompetenzen“ auszuüben, sodass unter Umgehung des Parlaments Einfluss auf die Wirtschaftspolitik genommen würde (Biedenkopf, 1968). Dem ist entgegenzuhalten, dass jegliche Gesetzgebungskompetenz außerhalb des Zuständigkeitsbereichs und Zielvorhabens der

Konzertierten Aktion liegt. Sie soll lediglich das Erreichen der parlamentarisch vorgegebenen Zielsetzung ermöglichen bzw. erleichtern und bestenfalls übereinstimmende Empfehlungen ausdiskutieren (Klaus, 1969; Möller, 1970). Ebenso ist es nicht die Aufgabe der Konzertierten Aktion durch „ex ante Abstimmung wichtiger makroökonomischer Variablen“ „unternehmerische Handlungsfreiheit einzuschränken“ und „Entwicklung am freien Markt zu überspielen“ (Schmidt, 1974, S. 125). Die Kritik eines „closed shop“ hinsichtlich des beschränkten Teilnehmerkreises zu Zeiten der ersten Konzertierten Aktion (Schlecht, 1968; Biedenkopf, 1968) kommt immer wieder auf (Hollstein, 2022; Beucker, 2022). Die Auswahl und Beschränkung des Teilnehmerkreises sind mit Blick auf die Arbeitseffektivität jedoch berechtigt (siehe Problematik des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats, Rehling, 2011).

Mit Blick auf ein erweitertes Format der Konzertierten Aktion führt Schlecht (1968) an, ein dauerhafter Erfolg der Konzertierten Aktion könne nur gewährleistet werden, wenn sie nicht nur auf Krisenzeiten beschränkt sei. Zudem hält er fest: *„Wer trotzdem noch ordnungspolitische oder rechtliche Zweifel an der Konzertierten Aktion als ständiger Einrichtung hegt, sollte zumindest als Argument gelten lassen, dass in einer dynamischen Wirtschaft fast immer eines der großen wirtschaftspolitischen Ziele gefährdet ist und dem nur durch eine prophylaktische Politik begegnet werden kann“* (Schlecht, 1968, S. 17). Bei einer langfristig angelegten Koordinierungsinstitution können dann nicht nur Auswirkungen und Ursachen aktueller Krisen bekämpft werden, sondern auch graduellere, aber nicht minder wichtige Herausforderungen des Strukturwandels angegangen werden.

Angesichts der mittlerweile europäisch geprägten Geldpolitik muss eine nationale Konzertierte Aktion die europäische Ebene mitdenken. Auf EU-Ebene existiert seit 1999 der makroökonomische Dialog im Rahmen der EU-Präsidentschaft. Zur Erweiterung des bisherigen Konstrukts der Konzertierten Aktion könnte der jeweils teilnehmende Finanzminister die europäische Perspektive als Orientierungsrahmen in die nationale Konzertierte Aktion hineinragen und die nationalen Abstimmungsergebnisse im europäischen Kontext widerspiegeln. Gewinnbringend für den europäischen Wirtschafts- und Währungsraum wäre solch eine Konstellation inklusive der Etablierung von nationalen Konzertierten Aktionen in jedem Mitgliedsland (Kroll/Watt, 2022).

### **3.3 Die aktuelle Globalsteuerung der Makropolitiken**

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und die damit angefachte Energiepreiskrise wirkten wie ein Katalysator auf die Teuerung. Die Nachwirkungen der Coronapandemie hatten die Geldpolitik schon zuvor unter Druck gesetzt. Der vor allem seit dem Frühjahr 2015 durch unkonventionelle Maßnahmen (Quantitative Easing) profilierte expansive Kurs der europäischen Geldpolitik war damit revisionsbedürftig. Die EZB hat aber nur zögerlich und – nach Meinung vieler Beobachter – zu spät mit einer Abkehr von der expansiven Geld- und Niedrigzinspolitik reagiert. Die Notenbank befand sich zunächst in einem Dilemma: Da die Inflation vor allem importiert ist und durch die Angebotsseite bestimmt wird, sind Handlungswirkung der Geldpolitik eingeschränkt (Demary/Zdrzalek, 2022). Daher muss es das Ziel der Makropolitiken sein, in der aktuellen Lage Druck von der Geldpolitik zu nehmen. Auch sollte die aktuell gegebene relative Machtlosigkeit der Geldpolitik nicht zusätzlich durch das Risiko einer Preis-Lohn-Preis-Spirale verschärft werden. Höhere Löhne und höhere Preise können sich im Sog einer Preis-Lohn-Preis-Spirale gegenseitig aufschaukeln und die binnenwirtschaftliche Inflation befeuern.

In Deutschland sind die Vorzeichen für eine Preis-Lohn-Preis-Spirale derzeit nicht alarmierend. Der Lohndrift – die Differenz zwischen Steigerung des Bruttoverdiensts und des Tariflohnanstiegs – war bis

in die 2000er Jahre leicht negativ und ist seit 2016 positiv (Lesch, 2021). Die bisherigen Tarifabschlüsse der Chemie- sowie Metall- und Elektrobranche mit zurückhaltenden Lohnerhöhungen und langen Laufzeiten deuten jedoch darauf hin, dass die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale zunächst eingedämmt wurde (Specht, 2022). Das gilt ebenso für die Tarifabschlüsse im Bereich der Post und des öffentlichen Diensts, wenn man die vereinbarten Tariflohnanpassungen zusammen mit den Einmalzahlungen auf die Jahresbasis umrechnet. Der Fehler, der nach dem Ölpreisschock in den 1970er Jahren gemacht wurde, den Wohlstandsabfluss an die erdölexportierenden Länder über höhere Löhne auszugleichen (Lesch, 2021), könnte diesmal vermieden werden. Im Jahr 2023 bleibt der Inflationsdruck aber weiter hoch und es werden weitere Tarifverträge auszuhandeln sein (Lesch, 2023). Daher bleibt ein gegenseitiges Verständnis der derzeitigen Herausforderungen und Handlungsbegrenzungen der einzelnen Politikfelder wichtig, um den Druck auf die Geldpolitik zu mindern.

Auch die Finanzpolitik ist im Rahmen der „Zeitenwende“ gefragt. Sie kann darauf abzielen, existentielle Bedrohungen des volkswirtschaftlichen Wohlstandsverlusts vor allem bei den unteren Einkommensgruppen und bei energieintensiven Unternehmen zu schmälern. Die Finanzpolitik muss ihre Spielräume nutzen, um für eine Konstanz der Wirtschaftspolitik in un stetigen Zeiten sorgen. Durch die Wechselwirkung der drei Politikfelder setzt deren Effizienz und Effektivität eine enge Abstimmung und Koordinierung voraus, wofür die Konzertierte Aktion den geeigneten Rahmen bietet. Kritiker neigen dazu, das Instrument als Allheilmittel zu überfordern oder als Fassade für Handlungen ohne konkrete Vereinbarungen abzustempeln (Möller, 1970; Beucker, 2022). Die Konzertierte Aktion kann zwar keine allumfassende Lösung bieten, aber das notwendige Ineinandergreifen der verschiedenen Maßnahmen sicherstellen. Das nimmt nichts von der jeweiligen spezifischen Verantwortung der Politikbereiche, kann aber dazu führen, dass das Ausmaß und die zeitliche Gestaltung der jeweiligen Handlungen in Beachtung der anderen fixiert wird. So war es zuletzt wichtig, dass die Bundesregierung politisch notwendige Entlastungsmaßnahmen auf den Weg brachte, dass die Europäische Zentralbank mit überzeugender Perspektive erwartungsprägend den Zinserhöhungspfad bestimmte und dass die Tarifparteien in den autonomen Lohnverhandlungen diese Rahmenbedingungen würdigten. Dazu gehört auch, dass die Fiskalpolitik die Inflation nicht durch nachfragestimulierende Anreize sowie durch verzerrende und nicht zielgerichtete Maßnahmen weiter anfacht. Die Strom- und Gaspreisbremse schafft – wie die Inflationsausgleichsprämie – Entlastungen für die Lohn- und damit für die Geldpolitik, bei gleichzeitigem Wahren der eigenen – befristeten – Verantwortung (Bundesregierung, 2022).

Da sich die Wirtschaftsentwicklung stabilisierte, beendete Bundeskanzler Scholz den Austausch im Rahmen der Konzertierte Aktion Ende Februar 2023. Dies verhindert eine langfristige Koordinierung der Makropolitiken, was aber in Zeiten eines Stagflationsrisikos sowie von Finanzmarkrisiken und des Strukturwandels förderlich wäre. Die derzeit als unkoordiniert kritisierte Vielzahl von nationalen Entlastungsmaßnahmen innerhalb der Europäischen Union zeigt darüber hinaus, wie wichtig ein EU-weiter Austauschrahmen über die Globalsteuerung der nationalen Makropolitiken wäre. Die Vision eines Zweckverbandes funktionaler Integration (Hüther et al., 2023) könnte verstärkt mit einer europäischen Orchestrierung nationaler Makropolitiken begleitet werden. So könnten die für den Binnenmarkt als problematisch kritisierten nationalen Alleingänge eingeschränkt und die fehlende europaweite Kommunikation (siehe deutscher Doppel-Wumms) verbessert werden, wenn im nationalen Diskurs die europäischen Regeln und Verfahren beachtet werden. Das ist in den letzten Sitzungen der Konzertierten Aktion nicht hinreichend der Fall gewesen. Dabei ist die Klage über eine unzureichende europäische Zusammenarbeit historisch alt (Sachverständigenrat, 1973). So gilt unverändert, was vor fast einhundert Jahren so formuliert wurde: *„Die deutsche Politik muß auf*

*Klarheit und Stetigkeit bedacht sein. Sie muß zuverlässig sein nach innen und nach außen, und sie muß peinliche Überraschungen vermeiden. Die innenpolitisch populärste Maßnahme kann außenpolitisch verhängnisvoll und darum wirtschaftlich schädlich sein“ (Dessauer/Fetzer, 1932, S. 161)*

#### **Ordnungsökonomische Bewertung der Konzertierte Aktion:**

Die Konzertierte Aktion stärkt den Primat der Geldpolitik und die Konstanz der Wirtschaftspolitik. Die Einberufung des Gremiums durch Bundeskanzler Scholz im Jahr 2022 zeigte, dass die Umsetzung als unkompliziert und praktikabel einzustufen ist. Darüber hinaus waren historische Lerneffekte nutzbar. Nach derzeitigem Stand wurde unter den schwierigen wirtschaftlichen und politischen Umständen die Gefahr einer Preis-Lohn-Preis Spirale in Deutschland eingedämmt und eine zielführende gegenseitige Rücksichtnahme der Makropolitiken erreicht. Als Erfolg der Konzertierten Aktion im vergangenen Jahr kann die Einigung der Politik und Tarifparteien auf die Steuer- und Abgabefreiheit der Inflationsausgleichsprämie gewertet werden. Die Konzertierte Aktion kann als ein ordnungspolitischer Gewinn bewertet werden, welcher innenpolitisch weiterverfolgt und EU-weit stärker implementiert werden sollte.

## **4 Finanzpolitische Verantwortung für die Konstanz der Ordnung**

*„Dies ist sicher: Erleben wir das Ende der Krise ohne revolutionäre Umformung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, dann wird das liberal-kapitalistische Wirtschaftssystem in entscheidenden Punkten verändert, ja bis in wesentliche Bestandteile umgeformt, hervorgehen. [...] alles, was in der erschütterten Wirtschaftswelt Nützliches gegen die Wirtschaftskrise geplant und gehandelt wird, bedeutet einen Schritt in die Verwandlung von der rein-liberalistischen in die kooperative Ordnung“ (Dessauer/Fetzer, 1932, S. 173-179)*

Die „Zeitenwende“ steht für einen politischen Umbruch, der Gesellschaft und Wirtschaftsordnung erfasst. Die Megatrends wie die digitale und grüne Transformation, die Auswirkungen des demographischen Wandels sowie die sich infolge des russischen Angriffskrieges manifestierende Bi- oder Multipolarität im geökonomischen Geflecht führen zu großen Herausforderungen, die einerseits eine gewaltige Investitionsoffensive verlangen, andererseits Wirtschaft und Gesellschaft neue Prioritäten setzen lassen. Wie kann der Staat in diesem Umfeld Verantwortung übernehmen? Die Finanzpolitik ist der zentrale Akteur im makroökonomischen Assignment zur Bewältigung der aktuellen Energiepreiskrise. Gleichzeitig muss die Finanzpolitik den grünen sowie digitalen Strukturwandel wirksam regulatorisch vorantreiben und die für den Umbau der Wirtschaft zur Klimaneutralität erforderlichen Investitionen ermöglichen. Dies wirkt sich durch die Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und durch die Diversifizierung von externen Energielieferanten positiv auf die Ursachen der aktuellen Energiepreiskrise aus. Doch wie lässt sich eine benötigte staatliche Investitionsoffensive mit den Grundprinzipien der Ordnungsökonomie vereinbaren? Lehnt die Ordnungsökonomie eine Kreditfinanzierung dieser staatlichen Investitionen per se ab? Wie kann die Finanzpolitik angebotspolitisch mit Investitionsstrategien und Regulierungen oder gar industriepolitisch die Wachstumsbedingungen begünstigen und das Stagflationsrisiko verringern?



## 4.1 Kreditfinanzierte staatliche Investitionen im Licht der Ordnungspolitik

Die ordnungspolitischen Grundsätze von Walter Eucken entstanden in einer Zeit mit schwacher Investitionstätigkeit. Dabei sieht Eucken die rückläufigen Investitionen nicht in weniger Investitionsmöglichkeiten oder geringerem Bedarf an Investition begründet. Eucken (1952) macht zwei Punkte für die mangelnden privaten Investitionen aus:

- Erstens verhindern verfälschte Preisrelationen (z.B. durch Kartelle) Investitionen. Da Investitionen von den Erwartungen über die Profitabilität der Investitionen abhängig sind, ist es für die Lenkung der Investitionen wichtig, dass die Preisrelationen die Knappheitsverhältnisse richtig widerspiegeln und der Preismechanismus nicht gestört wird. Dann werden Investitionen an die richtige Stelle gelenkt.
- Zweitens ist die für planungssichere Investitionen benötigte Konstanz der Erwartungen nicht gegeben. Eine Instabilität experimenteller Wirtschaftspolitik führt zu großer Unsicherheit, was die Unternehmen zu Investitionen mit schneller Rentabilität drängt. Damit werden langfristige (nachhaltige) Investitionen verringert.

Aus Sicht der Ordnungspolitik ist der Staat daher in der Verantwortung, prophylaktisch Instabilität zu vermeiden und Bedingungen für eine erwartungsstabilisierende Ordnung zu gewährleisten. Möchte der Staat ausreichende Investitionstätigkeiten fördern, benötigt es also eine „*Atmosphäre des Vertrauens*“ (Eucken, 1952, S. 288). „*Eine Konstanz der Wirtschaftspolitik ist nötig, damit eine ausreichende Investitionstätigkeit in Gang kommt. Ohne diese Konstanz wäre auch die Wettbewerbsordnung nicht funktionsfähig*“ (Eucken, 1952, S. 288). Eine solche Ordnung ermöglicht dann auch große und langfristige Investitionen. Die Wettbewerbsordnung ist die einzige Ordnung, die Investitionen auf Dauer richtig aufeinander abstimmen kann, da sie die Investitionen durch den Preismechanismus an die richtige Stelle lenkt (Eucken, 1952).

Auch Ludwig Erhard war der Meinung, dass die wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung nicht stetig durch unvorhersehbare politische Entscheidungen zum Instrumentarium der Politik werden dürfe (Reichel, 2021). Brunetti und Weder (1997) zeigen in einer länderübergreifenden empirischen Analyse, dass verschiedene Indikatoren politischer Unstetigkeit – wie z.B. die Häufigkeit von Verfassungsänderungen – einen signifikanten negativen Effekt auf die Investitionsrate haben (Brunetti/Weder, 1997). Eine unstetige Wirtschaftspolitik kann als institutionelle Unsicherheit gedeutet werden, die das Wirtschaftswachstum reduziert (Klump/Reichel, 1994). Die Konstanz der Wirtschaftspolitik ist also essenziell für Investitionen und als Wachstumsbedingung.

Man kann es jedoch auch andersherum betrachten: (staatliche) Investitionen sind notwendig für die Stabilisierung, weil sie der Verantwortung des Staates gegenüber den Privaten angemessen Rechnung trägt. Führen Investitionen von staatlicher Seite zu einer Konstanz der Erwartungen, kann dies private Investitionen anregen, da den Unternehmen Planungssicherheit ermöglicht wird. Investive Staatsausgaben werden daher aus ordnungsökonomischer Perspektive nicht grundsätzlich abgelehnt und dürfen laut Eucken auch nicht direkt mit Keynesianischer Wirtschaftspolitik gleichgestellt werden: „... *staatliche Finanzpolitik und eventuell auch staatliche Investitionen hätten dem Ziel der Stabilisierung zu dienen. Solche Vorschläge dürfen nicht mit der Vollbeschäftigung Keynescher Prägung verwechselt werden. Denn die sind darauf ausgerichtet, das Preissystem der Konkurrenz funktionsfähig zu machen*“ (Eucken, 1952, S. 259). Bei der Ausgestaltung staatlicher Investitionen müssen allerdings zwei Aspekte aus ordnungspolitischer Sicht beachtet werden.

- Erstens sollten Investitionen von staatlicher Seite nicht nur dafür sorgen, den wirtschaftspolitischen Rahmen konstant zu halten, sondern sie dürfen auch nicht das Preissystem konterkarieren und die Wettbewerbsordnung beschädigen. *„Es geht nicht an, eine Konjunkturpolitik zu treiben, welche unter dem Eindruck eines momentanen Notstandes die Funktionsfähigkeit des Preissystems behindert oder stilllegt: wie durch Devisenbewirtschaftung, Kreditexpansion und dergleichen“* (Eucken, 1952, S. 254).
- Zweitens bemängelt Eucken, dass der Staat nicht im Stande sei, sich selbst zu mäßigen: *„staatliche Investitionen können zwar erreichen, dass mehr Produktionsmittel und Arbeitskräfte verwendet werden; aber der Staat ist nicht imstande, [...] die Investitionen richtig zu portionieren.“* (Eucken, 1952, S. 286). Staatliche Instrumente (und Investitionen) sollten daher angemessen, ziel- und zukunftsorientiert ausgestaltet sein und ihre mikroökonomischen Anreizwirkung müssen berücksichtigt werden.

Wenn staatliche Investitionen geboten sind, stellt sich die Frage nach der Finanzierung. Hans Gestrucht argumentiert im von Walter Eucken herausgegebenen Werk „Kredit und Sparen“, dass ordentliche Ausgaben konstant gehalten und durch ordentliche Einnahmen, wie Steuern, gedeckt werden sollten, während außerordentliche Ausgaben in Zeiten wirtschaftlicher Depressionen durch Neuverschuldung zu finanzieren seien (Gestrucht, 1957). Wilhelm Röpke plädierte im Fall einer sekundären Depression ebenfalls für eine temporäre Erhöhung der Staatsverschuldung. Eine sekundäre Depression hat im Gegensatz zu einer primären Depression keine heilsame Korrekturwirkung, sondern ist durch einen „verstärkenden kumulativen Niedergangprozess“ gekennzeichnet (Landmann, 2022; Reichel, 2021). Auch Walter Eucken war kreditfinanzierten Staatsausgaben gegenüber nicht per se abgeneigt. Eucken unterstützte den Lautenbach-Plan auf der Geheimkonferenz der List-Gesellschaft im September 1931 und zeigte sich mit der im Plan vorgesehenen Kreditexpansion in Krisenzeiten einverstanden (Feld et al., 2018). Als sich die deutsche Wirtschaft im Jahr 1931 auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise befand, stand die Regierung vor der Herausforderung, die Währung außenwirtschaftlich (Goldstandard) zu stabilisieren und gleichzeitig starke Arbeitslosigkeit zu verhindern. Der Plan von Lautenbach – welcher 1932 in modifizierter Form in den Papen-Plan Einzug hielt – sollte der deutschen Wirtschaft aus der Depression helfen und beinhaltete drei Kernpunkte: die Kreditexpansion, die Lockerung des Preissystems (Kartelle, Löhne) und die Förderung des Sparens (Landmann, 2022; Jäger, 1982).

Eucken war zwar der Ansicht, die Depression mit ihrer reinigenden Wirkung hätte noch nicht vollends gewirkt bzw. wirken können, er billigte aber trotz aller Skepsis die Kreditexpansion. Denn der „Unternehmermüdigkeit“ müsse mit Investitionstätigkeit von staatlicher Seite entgegnet werden. Eucken pflichtete dem kreditfinanzierten nachfrageseitigen Impuls von staatlicher Seite in einer Ausnahmesituation bei. Er war der Meinung, dass sich nicht die Wirtschaft, Gesellschaft, Reichsbank und Regierung, sondern das gesamte politische System in Gefahr befand und daher der Lautenbach-Plan inklusive einer expansiven Fiskalpolitik richtig sei (Landmann, 2022). Eucken schlussfolgerte: *„Wir befinden uns in einer Gefahr und [...] wir werden daraus nicht wieder ohne Gefahr herauskommen“* (Landmann, 2022). Staatliche Investitionen und das Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik bedingen sich also gegenseitig und zur Finanzierung staatlicher Investitionen kann auch aus ordnungspolitischer Sicht eine Kreditfinanzierung herangezogen werden. Hierbei sollte nicht übersehen werden, dass selbst in der Weltwirtschaftskrise die Erfahrung der Hyperinflation 1921-1923 nachwirkte und die Wirtschaftspolitik bei allen expansiven Maßnahmen bremste (Hüther, 2022, S. 37 ff.).

## 4.2 Investive Staatsausgaben als Beitrag zur Konstanz der Ordnung

Die vier großen Disruptionen unserer Zeit – Digitalisierung, Demographischer Wandel, Dekarbonisierung und De-Globalisierung (Demary et al., 2021) – zusammen mit der akuten Energiepreiskrise sowie die Reduzierung außenwirtschaftlicher Abhängigkeiten benötigen enorme Investitionsanstrengungen von privaten und öffentlichen Akteuren. Der geschätzte staatliche Investitionsbedarf bis 2030 liegt bei mindestens 450 Mrd. Euro (Bardt et al., 2019). Deutschland hat bisher so wenig in seine öffentliche Infrastruktur investiert wie kein anderes EU-Land und liegt mit durchschnittlich 2,1 Prozent des BIP seit 2000 unter dem europäischen Schnitt von 3,7 Prozent (Rösel/Wolffson, 2022). Der Infrastrukturmangel beeinträchtigt Unternehmen und verhindert damit die Ausschöpfung von Wachstumspotenzialen. Der Anteil der stark von Infrastrukturmängeln betroffenen Unternehmen ist vor allem in den letzten fünf Jahren enorm gestiegen und damit größer als die Gruppe der Unternehmen, die keine Beeinträchtigung angeben (Puls/Schmitz, 2022). Crowding-in Effekte – staatliche Investitionen regen private Investitionen an – können wirksam werden z.B. durch effizientere Produktion oder Transportwege. Für Deutschland gibt es empirische Evidenz für Crowding-in Effekte (Belitz et al., 2020). Besonders öffentliche Sachinvestitionen regen private Investitionstätigkeiten an, wobei Investitionen in die Infrastruktur kurzfristig wie mittelfristig wirken und Investitionen in Forschung und Entwicklung vor allem mittelfristig das Potenzialwachstum erhöhen (Belitz et al., 2020).

Zu den bisherigen Herausforderungen der Megatrends befördert der russische Angriffskrieg zudem einen bipolaren Systemkonflikt, der mit einem zusätzlichem Ausgabenbedarf für Verteidigung, Cybersecurity und neue Technologien einhergeht. Es werden Investitionen in die Transformation der Wirtschaft und für eine höhere Resilienz und Unabhängigkeit von bestimmten Lieferanten und Rohstoffen benötigt. Neben nationalen Reserven von kritischen Rohstoffen (nicht nur an Erdgas) sollten auch steuerliche Anreize für eine private Lagerhaltung und für alternative (sichere) Lieferquellen von bedeutsamen Rohstoffen bedacht werden (siehe unter anderem: BMWK, 2022). Solche Investitionen könnten langfristig das Risiko einer weiteren Energiepreiskrise eindämmen und den europäischen Wirtschaftsstandort stärken (vgl. auch European Critical Raw Materials Act, EU Kommission, 2023).

Der Befund ist deutlich: Zurzeit überlappen sich unterschiedliche Krisen, was für sich genommen zu hoher Unsicherheit führt. Deutschland weist einen historischen Höchststand beim Economic Policy Uncertainty Index auf und zeigt ein viel höheres wirtschaftspolitisches Unsicherheitspotenzial als der europäische Durchschnitt, China oder die USA (Macrobond). In solchen Phasen sind (private) Investitionen in langfristige innovative Projekte zwar äußerst notwendig, aber relativ gering. Zudem gilt, dass die beiden großen Investitions Herausforderungen – Dekarbonisierung und demografische Alterung – in besonderem Maße staatliche Rahmensetzung und Orientierung verlangen. Daher ist es umso wichtiger, ordnungspolitisch die Investitionsbereitschaft durch Stabilität und Planungssicherheit staatlicherseits zu fördern. Die gebotenen Handlungsmaßnahmen der Zeitenwende mögen in vielerlei Hinsicht eine politische Kehrtwende darstellen und somit auf den ersten Blick nicht unbedingt zum ordnungswirtschaftlichen Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik beitragen. Staatliche Investitionen können jedoch den zum Teil ruckartigen Politikwechsel begleiten, diesen glaubwürdig gestalten und Erwartungen stabilisieren.

Die Ordnungspolitik sieht zwar ein Problem darin, dass der Staat nicht im Stande sei, die Investitionen angemessen einzuteilen, in der aktuellen Phase der Transformation der Wirtschaft steht der Staat jedoch in der Verantwortung, zum einen die benötigte Infrastruktur bereit zu stellen, und zum anderen

einen Anstoß zu geben, die für die Klimaneutralität und Diversifizierung benötigte Umstellung der Produktion zu fördern. Die Transformationsprozesse, denen die deutsche Wirtschaft ausgesetzt ist, benötigen neben klaren, planbaren Rahmenbedingungen eine infrastrukturelle Grundausstattung und eine passende finanzielle Abfederung für die Schaffung gesellschaftlicher Erträge. Dabei sollten – so Eucken – die aktuellen staatlichen Maßnahmen der Stabilität und der Funktionsfähigkeit des Preissystems dienen. Der Staat darf nicht direkt in den Preismechanismus eingreifen, und die staatlichen Interventionen dürfen die Marktmechanismen nicht überlagern und den Ordnungsrahmen nicht aushöhlen, damit die Knappheitssignale am Markt ihre steuernde und koordinierende Wirkung entfalten können. Wohl aber kann und muss der Staat den Unternehmen einen geeigneten Rahmen, eine Grundlage und einen Anreiz geben, Investitionen für die Digitalisierung und Dekarbonisierung sowie gegen die demografische Alterung zu tätigen. Diese Investitionen können jedoch nur wachstumsfördernd wirken, wenn die Rahmenbedingungen verlässlich und mit anderen Politikfeldern im Austausch und Einklang stehen. Außerdem müssen staatliche investive Ausgaben angesichts der spezifischen Merkmale der aktuellen Inflation gestaltet werden. Daher ist es wichtig, dass staatliche Investitionen nicht nachfrageseitige Anreize setzen und die Inflation weiter antreiben, sondern angebotspolitisch wirken. Wenn die Angebotsseite, wie aktuell aufgrund von Lieferengpässen und Produktionseinschränkungen nicht hinreichend flexibel ist, kann der staatliche Impuls die Inflation weiter erhöhen.

Wie sinnvoll ist in dieser Phase der gesamtstaatlichen vielfältigen Herausforderung also eine Begrenzung der Schulden durch die Schuldenbremse? Der Staat muss derzeit schnell und umfassend auf die genannten Herausforderungen reagieren. Öffentliche Investitionen sind grundsätzlich zur Abfederung und zur Stetigkeit der Wirtschaftspolitik bei tiefgreifenden Umstellungen notwendig. Die aktuelle Generation der Transformationsgesellschaft scheint von der klimaschädlichen Bürde der Vorfahren und den klimaneutralen Erwartungen der nachfolgenden Generation überfordert zu sein. Die Politik muss mit dieser einen Transformationsgeneration regieren und ihrer Überforderung mit einer angemessenen öffentlichen, kreditfinanzierten Investitionsoffensive entgegen (Hüther, 2023a). Es ist zu prüfen, inwieweit die Schuldenregulierung (durch die verfassungsverankerte Schuldenbremse) dieser Tatsache Rechnung trägt und dafür notwendige Spielräume eröffnet. Tatsächlich kann in Notfallsituationen die Verschuldungsgrenze aufgehoben werden, ähnlich ist eine Schwankung des Kreditvolumens im Konjunkturzyklus zulässig.

Das Festhalten an der Schuldenbremse führt jedoch zur Verstetigung und Ausweitungen von Sondervermögen. Im Abschluss des Bundeshaushaltes 2020 waren 26 Sondervermögen vermerkt, die Tendenz ist steigend (Tagesschau, 2022). Deutschland schafft es mit solchen Lösungen die Schuldenbremse formal einzuhalten, verfehlt aber mit 3,4 Prozent der Schuldenneuaufnahme das Stabilitätskriterium der Maastrichter Verträge (Beznoska/Hentze, 2023). Kritik an den gestiegenen Sonderhaushalten bezieht sich darüber hinaus auf die Intransparenz sowie auf den Verstoß gegen das Prinzip der Haftung. Der Staat haftet nicht nur verzögert, sondern verschleiert auch seinen Schuldenstand durch die Sondervermögen (Hüther et al., 2013). Außerdem hemmen Rechtsstreitigkeiten bei der Umwidmung von Sondervermögen schnelle Investitionsoffensiven. Obwohl bei den Zielen politische Einigkeit herrscht, kommen lähmende haushaltspolitische Streitigkeiten auf, wie der Antrag der CDU beim Bundesverfassungsgericht gegen die Umwidmung der Kreditemächtigung von 60 Mrd. Euro zur Bekämpfung der Coronakrise in den Klima- und Transformationsfonds zeigt (Handelsblatt, 2022). Jedenfalls sollte die Einrichtung von Sondervermögen Kriterien gebunden sein, die derzeit gänzlich fehlen. Ordnungspolitisch akzeptabel können solche

Budgets sein, wenn es einen unabweisbaren Nachholbedarf – wie bei der Verteidigung – gibt und dieser nicht aus den laufenden Haushalten zu decken ist. Ebenso sind Transformationsinvestitionen, die längerfristig wirken, gut begründbar so zu finanzieren; denn man beachtet die Überforderung der gegenwärtigen Generation und man beteiligt die künftigen Generationen nutzenadäquat. In dem Sinne hat das Bundesfinanzministerium in der Diskussion um die Fiskalregeln konzediert, dass eine „begrenzte Ausweitung der Anwendbarkeit der Flexibilitätsklausel für Investitionen“ denkbar sein (Bundesfinanzministerium, 2023).

### ***Ordnungsökonomische Bewertung von kreditfinanzierten staatlichen Investitionen:***

Staatliche Investitionen können unter den oben aufgeführten Kriterien das ordnungsökonomische Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik stärken und damit wiederum private Investitionen fördern. Eucken befürwortete die staatliche Kreditpolitik in einer Ausnahmesituation, als er das demokratische System Anfang der 1930er Jahre in Gefahr sah. Diese Bewertung bekommt vor dem Hintergrund russischer imperialistischer Aggression und dem Systemkonflikt mit China eine aktuelle Brisanz. Mit kreditfinanzierten staatlichen Investitionen gilt es heute nicht nur gesellschaftlich relevante Projekte wie die Dekarbonisierung und Digitalisierung umzusetzen, sondern auch Investitionen zur Stärkung der sozialen Marktwirtschaft und Demokratie – welche sich gegenseitig bedingen – zu tätigen. Die Schuldenbremse scheint die politische Umsetzung staatlicher Investitionen mindestens einzuschränken, wenn nicht gar zu behindern. Nur wenn die Flexibilität der Schuldenbremse durch ihre Aussetzung in Krisenzeiten besser genutzt wird, kann auch die Umsetzung als positiv bewertet werden. Die oben skizzierten Probleme der Sondervermögen bleiben jedoch bestehen. Die Zielerreichung kann mit strategisch richtigen Investitionen erreicht werden. Mit einer umfassenden Investitionsoffensive und -strategie können positive Kollateralwirkungen in alle Bereiche der Herausforderungen der Megatrends hineinwirken, da sie sich zum Teil gegenseitig bedingen und Synergieeffekte ausgelöst werden können. Es ist jedoch schwer, dies perspektivisch fest einzuordnen. Daher reicht das Potential der kreditfinanzierten staatlichen Investitionen aus ordnungspolitischer Perspektive von einem *ordnungspolitischen Gewinn* über eine lediglich *ordnungspolitische Stärkung* bis hin zu einem *ordnungspolitischen Dilemma*, je nachdem wie die Umsetzung und damit die Zielerreichung ausgestaltet werden.

## **4.3 Industriestrompreis als Beitrag zur Konstanz der Ordnung**

Eine besondere transformationspolitische Herausforderung stellt sich durch die staatlicherseits definierte, neue Qualität des Strukturwandels: per Termin, nämlich Klimaneutralität von Produktion und Konsum im Jahre 2045. Daraus resultiert die große Verantwortung des Staates durch eine verlässliche Regulierung für die Stabilisierung der Erwartungen zu sorgen. Aktuell kommt dazu eine heikle ordnungspolitische Frage: Kann und soll der Staat angesichts des im internationalen Vergleich hohen Industriestrompreises diesen bis zur Umsetzung der Ausbaupläne für Erneuerbare Energien jedenfalls für energieintensive Branchen heruntersubventionieren?

Subventionen sind ordnungspolitisch Teufelszeug – sie sind grundsätzlich von der Vergangenheits-Zukunfts-Asymmetrie regierungsamtlichen Wissens geprägt und wirken deshalb eher strukturkonservierend als innovativ strukturbildend. Dennoch weist der Bundeshaushalt umfangreich Subventionen aus. Laut dem 28. Subventionsbericht stiegen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes von 24,6 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 47,2 Mrd. Euro im Jahr 2022. Von den 42 neuen Finanzhilfen waren die bedeutendsten die Bundesförderung für effiziente Gebäude, die Zuschüsse für die Anschaffung von Nutzfahrzeugen und Bussen mit alternativen, klimaschonenden Antrieben.

Dennoch gilt: „Neue Subventionen dienen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und zur Umsetzung zentraler politischer Kernanliegen, vor allem in den Bereichen Klimaschutz, Mobilität, Digitalisierung und Wohnungsbau“, so heißt es regierungsamtlich in dem Bericht (Bundesfinanzministerium, 2021).

Aus ordnungspolitischer Sicht sind strenge Maßstäbe zu erfüllen, so sollten Subventionen allenfalls ausnahmsweise als vorübergehende Anpassungshilfe, jedenfalls nicht zur Erhaltung von Wirtschaftsstrukturen gegeben werden, und sollten möglichst Impulse für Neues setzen. Nun befindet sich die deutsche Volkswirtschaft in einer ungewöhnlichen Lage. Die per Gesetz für das Jahr 2045 verordnete Klimaneutralität von Produktion und Konsum erfordert klare Rahmenseetzungen durch den Staat und vor allem eine gute Infrastruktur. Zentral für das Gelingen der Transformation ist in den Planungen der Bundesregierung der zügige Ausbau Erneuerbarer Energien, vor allem auch um die Gestehungskosten für Strom auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau zu bringen. Durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine sind die Annahmen für die Übergangsperiode mit günstigem Erdgas geplatzt.

Damit erreichten die Strompreise für die Industrie neue Höchststände. Rund 25 Cent zahlten Unternehmen in Deutschland im zweiten Halbjahr 2022 durchschnittlich für eine Kilowattstunde Strom – knapp mehr als im EU-Durchschnitt und etwa dreieinhalb Mal so viel wie in den USA. Da die Reaktivierung der jüngst stillgelegten drei respektive sechs Atomkraftwerke von der Regierung abgelehnt wird, fehlt auch deren entlastender Effekt auf den Strompreis. Die Sorge um den Fortbestand der energieintensiven Industrien ist virulent, obgleich diese Branchen schon in den vergangenen Jahren negative Nettoinvestitionen aufwiesen; Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen fanden zunehmend im Ausland statt. Diese Industrien sind dessen ungeachtet hinsichtlich Beschäftigung, Wertschöpfung und Innovationsleistung im Verarbeitenden Gewerbe überdurchschnittlich bedeutsam.

So droht die deutsche Industrie als Ganzes im internationalen Wettbewerb unter die Räder zu kommen. Infolge der Energiekrise sind die Strompreise zwar auch in vielen anderen europäischen Ländern gestiegen. Ein Vergleich mit den Preisen des zweiten Halbjahrs 2020 zeigt aber: Die Bundesrepublik ist schon lange Hochpreisland, damals war nur Dänemark teurer. Das belegt, dass die Probleme bei den deutschen Energiepreisen in großen Teilen strukturell sind – selbst wenn die Energiekrise wieder abflacht, dürften die deutschen Standortnachteile bleiben. Der Wirtschaftsminister möchte deshalb – befristet bis längstens 2030 – mit einem fixen Brückenstrompreis von 6 Cent je Kilowattstunde den Industriestandort sichern – ein pragmatischer Vorschlag zur richtigen Zeit, um die Erwartungen der Investoren an den Standort zu stabilisieren (BMWK, 2023).

Wichtig ist jedoch, wie das Instrument gestaltet wird. Besonders zentral: Preisanreize müssen erhalten bleiben, damit es sich weiterhin lohnt, Windräder und Solaranlagen zu bauen – und damit Strom dann verbraucht wird, wenn er an den Börsen durch hohe Einspeisungen durch Sonne und Wind besonders günstig ist. Ebenso sendet der Markt in Zeiten hoher Preise wichtige Sparanreize. Die Pläne zeigen, dass das Bundeswirtschaftsministerium diese Zusammenhänge sieht. Denn nur besonders energieintensive Unternehmen kommen in den Genuss der Förderung – und das auch nur für 80 Prozent des Stromverbrauchs. Außerdem orientiert sich die Förderung am durchschnittlichen Börsenstrompreis, nicht an den tatsächlich gezahlten Preisen. Die Maßnahme schafft damit Anreize, günstigen Strom zu kaufen, wenn er verfügbar ist. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich die gleichen Unternehmen wie bei der Besonderen Ausgleichsregelung der früheren EEG-Umlage; das ist politisch konsistent. Unternehmen, die besonders auf Energieeffizienz setzen, und deshalb aus der Förderung rausfielen,

sollten jedoch dafür weiterhin belohnt werden. Wer unter die Bezugsgrenze fällt, könnte beispielsweise immer noch für 50 Prozent des Strombedarfs die volle Subvention bekommen.

Der Preis von sechs Cent ist zudem gut gewählt. Er liegt nur leicht unter dem Preis, der derzeit bei langfristigen Verträgen für erneuerbare Energien gezahlt wird und spiegelt die Kosten von Wind und Solar gut wider. Auch die EEG-Vergütung für Windkraftanlagen lag in den letzten Jahren in diesem Bereich. Damit möchte man an das erwartete Preisniveau des geplanten Transformationsstrompreis nach 2030 anknüpfen. Es ist gut, dass der Minister hier die Empfehlungen der EU-Kommission umsetzt. Mit diesem Instrument soll grüne Energie mit Preiskorridoren und abgesicherten Verträgen gezielt gefördert werden. Das ist wichtig, um das notwendige Angebot an grünem Strom zu schaffen, denn nur so lässt sich der Preis nachhaltig senken. In der aktuellen Situation ist nun vor allem Tempo gefragt – in der energieintensiven Industrie ist die Produktion zuletzt um 20 Prozent unter das Niveau von 2015 gefallen. Im ersten Quartal des Jahres 2023 ist die Wirtschaft nur knapp an einer Rezession vorbeigeschrammt.

### ***Ordnungsökonomische Bewertung einer Subvention des Industriestrompreises:***

Wichtig ist, dass der Minister den Unternehmen bei der Umsetzung durch überbordende Bürokratie nicht den nächsten Knüppel zwischen die Beine wirft. Zu kleinteilige Vorgaben würden die Planungssicherheit und damit die Wirkung der Preisbremse stark verwässern. Vor allem aber gilt es den konsequenten Ausbau der Erneuerbaren Energien voranzutreiben. Denn langfristig liegt genau darin der Hebel die Strompreise zu senken und vor kurzfristigen Preisexplosionen zu schützen. Deshalb ist die Inanspruchnahme an eine Transformationsstrategie und an eine Standortgarantie der Unternehmen geknüpft; damit wird die zeitliche Befristung der Subvention noch deutlicher, zumal dann, wenn die Anreizstruktur mit einer Subventionsentzugsrate von 50 Prozent verbessert wird. Völlig sachfremd ist hingegen die Bedingung der Tariftreue. Und offenbleibt, ob und wie durch eine Angleichung der Stromsteuer auf europäisches Mindestniveau oder verringerte Netzentgelte allen Unternehmen eine Entlastung gewährt wird. Mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie auf die über Strom anvisierte Sektorkopplung wäre dies erwägenswert. So erfüllte der besondere Industriestrompreis die strengen Maßstäbe, die für Subventionen gelten. Aus ordnungspolitischer Perspektive kann dieser Vorschlag – je nach Anreizkompatibilität – als ordnungspolitisches Dilemma oder als ordnungspolitischen Gewinn eingestuft werden.

## **5 Offene Märkte im Systemkonflikt**

*„Unsere Beziehungen werden diffuser. Dies ist nicht mehr die bipolare Welt, die wir kannten, aber es ist auch keine multipolare Welt. Es ist eine chaotische Welt.“* (UN-Generalsekretär, António Guterres, 28.5.2022, Süddeutsche Zeitung)

Ein ordnungspolitisches und sich seit 1980 global ausdehnendes Prinzip war die Öffnung der Märkte. Vielleicht wurde der Verlauf der Öffnung der Märkte und die Ausweitung der Globalisierung zu lange als Selbstläufer und selbstverständlich erachtet. Der mit der Globalisierung vor allem seit 1990 aufkommende Systemwettbewerb zwischen dem transatlantischen Westen und der Volksrepublik China verfestigte sich in der letzten Dekade zum Systemkonflikt. Das führt zu der Frage, wie das Konstrukt der offenen Märkte in eine geopolitische Ordnung und eine industriepolitische Strategie ordnungsökonomisch einzuordnen sind. Wie können, dem ordnungspolitischen Prinzip folgend, die aktuellen Herausforderungen – Diversifizierung und Resilienz der Handelspolitik – angegangen werden?

## 5.1 Offene Märkte und eine geopolitische Ordnung

In der Ordnungspolitik soll die rahmengebende Wettbewerbsordnung die Funktionsfähigkeit des Preissystems stützen. Dafür gilt „*Zur Konstitution der Wettbewerbsordnung ist die Öffnung von Angebot und Nachfrage notwendig*“ (Eucken, 1952, S. 266), d.h. auf beiden Marktseiten sollen weder Barriers-to-Entry noch Barriers-to-Exit wirken. Die Schließung von Märkten, z.B. durch Investitions- oder Einfuhrverbote, stellt ein Problem für die Wettbewerbsordnung dar. Die problematischen Folgen von Marktschließungen für die Wettbewerbsordnung werden anhand von zwei Aspekten deutlich. Erstens erleichtert die Schließung von Märkten die Monopolbildung. Zweitens ist, selbst wenn in geschlossenen Märkten vollständige Konkurrenz herrscht, die Verbindung zwischen den Märkten gestört, sodass das Gesamtsystem der vollständigen Konkurrenz nicht wirken kann (Eucken, 1952). Neben staatlichen Schließungsmaßnahmen sieht die Ordnungspolitik vor allem die Problematik der Kartellierung von Märkten durch private Machtgruppen. Marktschließungen von privater und staatlicher Seite können auch Hand in Hand gehen, z.B. beim Patentrecht und Markenschutz.

Während Eucken (1952) vor seinem Erfahrungshintergrund den Fokus auf die binnenstaatlichen offenen Märkte legte, erfordert unsere Zeit eine erweiterte, geopolitische Dimension der Ordnungspolitik. Die Ordnungspolitik betrachtet Marktschließungen differenziert. Schutzzölle, die nicht prohibitiv (im Sinne von Einfuhrverboten) wirken, schließen das Angebot nicht aus und stören damit die Wettbewerbsordnung nicht unmittelbar. Sie verschieben zwar die Preisrelationen, machen die Wirkungsweise des Preissystems vollständiger Konkurrenz aber nicht vollständig unmöglich. Insofern schlussfolgert Eucken, dass Zölle mit der Wettbewerbsordnung vereinbar sind, solange darauf geachtet wird, dass Zölle nicht die Monopolbildung erleichtern. Der Grundsatz, dass es in geschlossenen Märkten zwar vollständige Konkurrenz geben kann, die Schließung der Märkte die Verbindung zwischen den Märkten und dem Gesamtsystem jedoch stört, gilt auch auf internationaler Ebene: Unternehmen sind im Wettbewerb in den nationalen Wirtschaftsordnungen eingeehgt, sie sind jedoch wiederum über das internationale Preissystem miteinander verknüpft (Meyer, 2001). Somit stören Protektionismus oder andere Abschottungsmechanismen die Verbindung der nationalen Preissysteme und es kann keine vollständige Konkurrenz wirken. Die Handelspolitik sollte sich auf eine regelbasierte Ordnung stützen, die im Sinne der Ordnungspolitik für beide Seiten gilt. Freihandel ist ein unverzichtbarer Faktor für eine Wettbewerbsordnung in einer globalen Weltordnung und war eines der zentralen Aspekte der sozialen Marktwirtschaft. Daher lehnten Walter Eucken und Ludwig Erhard auf nationaler Ebene Monopole und Kartelle genauso ab wie Protektionismus auf internationaler Ebene (Reichel, 2021; Eucken, 1952).

Neben der Ordnungsökonomie in Deutschland zeigen die verschiedenen Spielarten des Kapitalismus, dass es nicht ein einziges Erfolgsmodell gibt, sondern die ordnungstheoretische Konsistenz der Teilsysteme zentrale Bedingung für den Erfolg ist (Hüther, 2022). Auch wenn einzelne globale Institutionen – wie die WTO zur Überwachung von Handelsbeschränkungen und -streitigkeiten, der IMF oder die Weltbank – bestehen, sind wir von einer weltweit umfassenden Ordnung beispielsweise mit einem Weltkartellrecht oder einem harmonisierten Rechtssystem weit entfernt. Verbunden mit der Umsetzungsfähigkeit und verfassungsrechtlichen Sinnhaftigkeit solcher weltweiten Ordnungssysteme, muss man die Frage nach einer optimalen Ordnungsraumgröße bedenken (Meyer, 2020). Wilhelm Röpke sah supranationale Finanzinstitutionen wie den IMF und die Weltbank kritisch, da sie die Tendenz zu einem bürokratischen Ausdehnungsdrang hätten, um neue Aufgabenfelder und Finanzmittel zu binden (Schüller, 2013). Röpke sah es als Bedingung für die Beziehungen zwischen einem Wirtschaftssystem und einer internationalen Ordnung an, dass „*durch eine unverbrüchliche*



*Rechtsordnung und durch einen, wenn auch ungeschriebenen, so doch allgemeinen anerkannten Kodex an Normen, Prinzipien, Verhaltensregeln und Wertvorstellungen dafür gesorgt werden muss, dass sich alle Mitglieder der arbeitsteiligen Gesellschaft in einem Minimum gegenseitigen Vertrauens und in einer Atmosphäre der Sicherheit und Kontinuität geschützt wissen, die vorrauschauendes Planen und vernünftige Dispositionen erlauben“ (Röpke, 1954, S. 105). So sollten zumindest die konstituierenden Prinzipien, allen voran das Prinzip der offenen Märkte, als zentrales Kriterium von Mindestnormen für eine transnationale Kooperation dienen, die der Westen klar artikulieren sollte. Im Endeffekt gilt auch für die geopolitische Komponente einer Ordnung: „In der Tat [...] kann im Rahmen geschlossener Märkte die Konkurrenzmechanik wirksam werden. Trotzdem muss für die Wirtschaftspolitik der Grundsatz gelten, die Öffnung der Märkte durchzuführen...“ (Eucken, 1952, S. 265).*

Industriepolitische Eingriffe sind kein Bestandteil des Ordnungsmodells der sozialen Marktwirtschaft (Reichel, 2021), werden aber aktuell – im Kontext der Dekarbonisierungsziele und -politik – immer häufiger eingesetzt und diskutiert. Industriepolitik im Sinne der reinen Subventionierung des Status quo behindert den „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ (Hayek) und beeinträchtigt das dezentrale Agieren der Unternehmen. Die Grundidee der Ordnungspolitik verlangt, dass interventionistische Maßnahmen, wie staatliche Subventionen, vermieden werden (Eucken, 1952). Es gilt jedoch: *„Spezielle Subventionen beeinträchtigen eine rationelle Lenkung weit weniger als generelle“* (Eucken, 1952, S. 159). Es muss unterschieden werden zwischen einer vertikalen Industriepolitik, die selektiv Unternehmen oder Branchen politisch oder finanziell bevorzugt, und einer horizontalen Industriepolitik, welche keine spezifische Förderung vorsieht, sondern die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen anstrebt, die für eine Entwicklung industrieller Strukturen notwendig sind (Belitz/Gornig, 2019). Während die vertikale Industriepolitik solche Maßnahmen beinhaltet, die von Eucken als *„Mittel zur Eroberung oder Verteidigung der Macht“* (Eucken, 1952, S. 18) eingestuft werden können, führt eine gut gestaltete horizontale Industriepolitik zu besseren Standortbedingungen für die Gesamtwirtschaft, was gerade in einem Geflecht international konkurrierender Systeme gewinnbringend und notwendig sein kann.

Daher kann eine horizontale Industriepolitik, die zur Stärkung der Wachstumschancen die ganze Industrie betrifft, mit der Ordnungspolitik in Einklang gebracht werden. Eine solche Industriepolitik stützt die Wirtschaftsordnung und fördert Marktkräfte, die nicht von alleine freigesetzt werden können (Schmidt, 2019). Bei einer Weiterentwicklung des Ordnungsrahmen muss also auch die Industriestruktur und die Standortsicherung mitgedacht werden. Industriepolitik darf dabei nicht willkürlich sein, Märkte schließen und die Marktstrukturen außer Kraft setzen. Dann kann eine (horizontale) Industriepolitik eine bereichernde Wirkung – auch im Sinne der Ordnungspolitik – erzielen.

Allerdings ist die jetzt zu bewältigende Transformation zur Klimaneutralität per Termin (lt. Klimaschutzgesetz im Jahr 2045) eine neuartige Herausforderung. Hierbei muss die Politik die richtige Balance beim Trade-off zwischen der Skalierung von bestimmten Lösungen und der Technologieoffenheit finden. Mit Blick auf den Industrial Reduction Act der USA muss die EU zudem überlegen, in welchen Bereichen sie den Klimaschutz, der auf den Zertifikate-Handel ausgerichtet ist, auch durch strategische Subventionen unterstützt. Das kann bedeuten, dass Netzentscheidungen – z.B. Elektromobilität versus Wasserstoff für Brennstoffzelle – faktisch vertikale Industriepolitik implizieren. Dazu kommt, dass – wie angesprochen – die Sektorkopplung durch Strom erreicht werden soll, so dass bestimmten Technologien der Vorrang gegeben wird. Die Subventionierung des Industriestrompreises kann man unter Beachtung der zuvor gemachten Bedingungen als allgemeine Standortbedingung

deuten. Die für die grüne Transformation erforderliche Innovationspolitik kann durch die Auswahl bestimmter Akteure und Projekte auch eine vertikale Wirkung haben. Es ist jedoch wichtig dem Leitmotiv „[...] it is not about picking sectors or technologies but about picking problems to guide innovation across multiple actors in multiple sectors“ (Mazzucato, 2018, S. 16) zu folgen, damit die benötigte Effizienz durch den Markt wirken kann. Wenn die Politik es versäumt, ihren Blick für neue Technologien oder für Innovationen bei alten Technologien offen zu halten, können Lock-in-Effekte hervorgerufen werden. Aus einer solchen Situation kann es dann schwer werden wieder herauszukommen.

## **5.2 Neuordnung der Außenwirtschafts- und Industriepolitik im Systemkonflikt**

Die Abkehr von russischen fossilen Brennstoffen infolge des Ukraine-Kriegs haben der deutschen Volkswirtschaft und Handelspolitik vor Augen geführt, wie gefährlich einseitige Abhängigkeiten offener Märkte sein können (Fremerey/Gerards Iglesias, 2022). Auch die Pandemie und damit verbundene Lieferkettenprobleme haben Klumpenrisiken und strategische Abhängigkeiten offenbart. Die Tendenz der protektionistischen, diskriminierenden staatlichen Interventionen ist seit 2009 steigend (Global Trade Alert, 2023). Wachstumspotenziale werden durch solche Verwerfungen geschwächt und die angebotsgetriebenen Teuerungseffekte angeheizt. Diese Auswirkungen gilt es so schnell wie möglich zu verringern und in Zukunft zu verhindern.

Die Antwort darauf kann jedoch keine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Autarkie und des konsequenten Reshoring sein. Eine Abschottung von Autokratien, das sogenannte „Friendshoring“ oder der Handel nur mit reinen Demokratien ist keine Option (Cevik/Gerards Iglesias, 2022; Menkhoff, 2022). Auch ein De-coupling der EU von China hätte einen hohen Preis, der weit größer als die Wachstumsverluste durch den Brexit sein könnte (Flach et al., 2022; Felbermayr et al., 2021). Eine zukünftige Handelspolitik muss auf Diversifikation und Resilienz setzen sowie das Prinzip der offenen Märkte bestmöglich bewahren; dem Grundsatz haben die G7-Staats- und Regierungschefs in Hiroshima 2023 zugestimmt (G7, 2023). Es muss eine Ordnung offener Märkte in schwierigen Zeiten mit stabilen Partnern gefunden und erhalten werden. Die Erschließung zusätzlicher Märkte, Marktvertiefungen und Abkommen mit neuen Handelspartnern können die Wachstumsaussichten stärken und die Teuerungseffekte eindämmen. Zudem können neue Handelspartnerschaften im Wettbewerb um die Drittstaaten im Systemkonflikt dazu führen, langfristig auch politische Partner zu gewinnen. Europa steht bei Förder- und Investitionsprogrammen jedoch in einer *Global Power Competition* mit den USA und China. Während das chinesische Seidenstraßenprojekt (One Belt – One Road) mit ca. 575 bis 795 Mrd. USD und die *Initiative Build Back Better World* der USA 700 Mrd. USD veranschlagt werden, steht die EU mit der *Global Gateway Initiative* mit 300 Mrd. Euro recht abgeschlagen dar (Europäische Kommission, 2021; The White House, 2022; Kuhn, 2021).

Der aktuelle Trend zeigt indes keine Tendenz zum Reshoring: Auch wenn der Anteil der importierten Vorleistungen an den gesamten Warenimporten durch Lieferkettenprobleme und protektionistische Tendenzen von über 60 Prozent im Jahr 2011 auf 54,6 Prozent im Jahr 2019 sank, ist Deutschland mit 22,5 Prozent der gesamten EU-Vorleistungsimporten der größte Vorleistungsimporteur (Kolev-Schaefer/Obst, 2020). Bei Lieferkettenproblemen suchen Unternehmen mit ausländischen Niederlassungen oder Tochterunternehmen einen Ausweg eher durch Diversifizierung der Lieferanten als durch Erhöhung der eigenen Produktion (Kolev-Schaefer/Obst, 2022). Durch die Abhängigkeit von russischem Erdgas ergeben sich zusätzlich Wettbewerbsnachteile: Die künftig vermehrte Nutzung von

Flüssiggas (LNG) ist mit langfristig höheren Energiepreisen verbunden. Um die Standortbedingungen in Europa in diesen herausfordernden Zeiten zu stärken, bedarf es auch einer industriestrategischen (horizontalen) Komponente der Wirtschaftspolitik.

Ausgangspunkte der Diskussion um eine neue außenwirtschaftlich definierte, auf strategische Autonomie zielende Industriepolitik verbunden mit dem Prinzip offener Märkte gibt es nicht erst seit dem Angriffskrieg Russlands und seinen Folgen. Vor allem die Reziprozität im Handel mit China steht dabei im Fokus. Deutschen Unternehmen wird der Zugang zum chinesischen Markt durch Investitionsbeschränkungen und -auflagen erschwert. Chinesische strategische Auslandsinvestitionen werden staatlich unterstützt (Jungbluth, 2013). Chinesische Industriestrategien, wie das 21,5 Mrd. USD schwere Projekt *Made in China 2025*, haben das Ziel, die chinesische Industrie aufzuwerten (Kunze et al., 2018). Vor allem im Zuge der Diskussion um strategische Abhängigkeiten werden daher zurecht chinesische Beteiligungen und Investitionen zunehmend kritisch geprüft. Dies gilt vor allem bei Beteiligungen und Investitionen in die kritische Infrastruktur, wie das Mobilfunknetz und deutsche Häfen.

Auf der anderen Seite sieht der *Inflation Reduction Act* der USA Maßnahmen in Höhe von rund 369 Mrd. USD für Energiesicherheit und Klimawandel in den nächsten zehn Jahren vor (US-Senat, 2022). Der Inflation Reduction Act (IRA) wird als Fortsetzung der Trumpschen Außenwirtschaftspolitik mit anderen Mitteln, aber ebenso als Tendenz zur Abschottung der heimischen Märkte kritisiert. Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch ein differenzierteres Bild: Wenn die diskriminierenden Elemente des IRA eingegrenzt werden, kann durch die Förderung im Rahmen des IRA ein stimulierender Nachfrageeffekt nach klimaschutzbezogenen Gütern und Vorleistungen einen positiven Einfluss auf die deutschen Absatzmöglichkeiten in den USA und die Exporte in die USA haben (Hüther/Matthes, 2023). Außerdem scheint die US-Regierung gewillt, mit einer Rohstoffpartnerschaft den Diskriminierungsorgen der EU entgegenzukommen.

Die geopolitische Lagerbildung sowie die unterschiedlichen industriepolitischen Strategien außerhalb Europas zeigen, wie wichtig eine europäische Stärkung der Resilienz und der Standortbedingungen ist. Dies darf jedoch keinesfalls durch einen gegenseitigen Subventionswettbewerb erfolgen, sondern verlangt nach strategischen Investitionsoffensiven, die den Standort fördern und somit industriepolitisch eine Antwort sind. Der Next Generation EU Fund mit 750 Mrd. Euro (EU-Kommission, 2021) und der Aufbau- und Resilienzfonds (ARF) mit insgesamt 724 Mrd. Euro an Darlehen und Finanzhilfen (EU-Kommission, n.d.), sind dafür wichtige und richtige Beispiele. Doch die Vision einer Vertiefung der EU muss im Sinne einer funktionalen Integration mit Blick auf Bereiche, in denen positive Externalitäten auf der europäischen Ebene generiert werden, wie z.B. bei gemeinsamen Investitionen und Verteidigungsprojekten, weitergedacht werden (Hüther et al., 2023). Der Wettbewerb innerhalb einer klaren Regelsetzung sollte hierbei genutzt werden, anstatt ihn mit Quoten für Entwicklungspfade zu überlagern. Vor allem die Vorschläge der EU-Kommission, für bestimmte Produkte Mindestproduktionsanteile in Europa zu definieren, führen nicht weit; zielführender als Instrument der Marktermöglichung ist der Critical Raw Materials Act zu bewerten (Europäische Kommission, 2023). Wenn der internationale Wettbewerb um Investitionen und Wertschöpfung über die Verbesserung der Standortbedingungen geführt wird und keine verzerrenden Elemente der Marktschließung beinhaltet, werden nicht nur die nationalen Rahmenbedingungen, sondern weltweit die Wachstumsbedingungen verbessert. Eine wettbewerbskonforme horizontale Industriepolitik, die diese Wachstumschancen stärkt, ist sowohl aus nationaler als auch aus weltwirtschaftlicher Perspektive positiv zu bewerten (Bardt, 2019). Allerdings zeigt sich an dem Konflikt auch, dass die Förderlogik – Opex-Förderung versus

Capex-Förderung – eine wichtige Standortwirkung entfaltet und industriepolitisch wirksam wird. Damit verschieben sich die instrumentellen Ansätze.

Um beim internationalen Standortwettbewerb mithalten zu können, muss Europa darüber hinaus prüfen, ob die Anreize der derzeitigen Regulierungen mit den politischen Zielen übereinstimmen. Wenn eine Erhöhung der außenwirtschaftlichen Resilienz und ein Reshoring volkswirtschaftlich kritischer Produkte politisch gewollt sind, dann sind die Stärkung des Standorts aber auch wirtschaftliche Anreize unerlässlich. Eine Diversifizierung der Lieferanten sowie ein Reshoring ist für Unternehmen kostenintensiv. Ohne einen geeigneten, anreizkompatiblen Rahmen wird die Rückverlagerung der Produktion kritischer Produkte nicht zu erwarten sein (Joebges/Döver, 2022). Es scheint, dass politische Vorgaben und der Ordnungsrahmen vor allem mit Blick auf die Diversifizierung und Resilienz der Lieferketten nicht konsistent sind. Wenn es das politische Ziel ist, die Stagflationsrisiken zu reduzieren, wirtschaftlich unabhängiger von China zu werden und Handelsbeziehungen mit Afrika zu verstärken, dann sind eine Verzögerung der Ratifizierungen von Freihandelsabkommen wie CETA und Mercosur sowie die Bürden einer Lieferkettensorgfaltspflicht hinderlich.

Das Lieferkettengesetz mag Unternehmen durch die Nachhaltigkeitsberichterstattung Abhängigkeiten bewusster vor Augen führen (Joebges/Döver, 2022), aufgrund der erhöhten Kosten durch das zusätzliche Monitoring kann es aber zu Preissteigerungen kommen. Außerdem wird durch den Rückzug von Unternehmen aus Schwellen- und Entwicklungsländern mit schwacher Gesetzeskontrolle die Diversifikation erschwert (Kolev-Schaefer/Neligan, 2022). Somit muss ein geeigneter Regulierungsrahmen gefunden werden, um Märkte offen zu halten oder Märkte weiter bzw. neu zu erschließen. Dieser Ordnungsrahmen muss die passenden Anreize dafür setzen und unerwünschte Nebenwirkungen vermeiden. Eine Handels- und Industriepolitik darf nicht nur national, sondern muss – nicht nur aufgrund des Binnenmarktes – europaweit ausgestaltet werden. Wenn die außenwirtschaftliche Resilienz und eine Diversifizierung der Lieferanten und Absatzmärkte durch gezielte Anreizsetzungen verstärkt werden und sich die europäischen Standortbedingungen im internationalen Wettbewerb mit anderen Standorten verbessern, kann das Prinzip der offenen und resilienten Märkte den Wachstumspfad stärken. Diese Chance in Verbindung mit der Wahrung und Stärkung der internationalen Ordnung gilt es zu nutzen.

### ***Ordnungsökonomische Bewertung der Neuordnung der Außenwirtschaft- und Industriepolitik im Systemkonflikt:***

Das Prinzip der offenen Märkte wird durch eine resilientere Handelspolitik gestärkt, da die Globalisierung neu geordnet, aber nicht abgewickelt wird. Das von Eucken hauptsächlich auf die Binnenwirtschaft angewendete Prinzip der offenen Märkte muss wieder verstärkt im globalen Kontext – ohne dass die EU die Handelspolitik mit Moral und Standards überfrachtet – angestrebt werden. Die Umsetzung einer reformierten Außenwirtschafts- und Industriepolitik mag schwierig werden, scheint aber mit den richtigen Handlungspfaden erreichbar. Wichtig dabei ist, dass politische Maßnahmen stringent ausgestaltet sind, damit die politischen Ziele und der Ordnungsrahmen kongruent sind und keine kritischen Abhängigkeiten übersehen oder politisch übergangen werden. Wenn das politische Vorhaben gut durchgeführt wird, ist die Zielerfüllung als vielversprechend zu bewerten, weil durch eine gestärkte Resilienz Abhängigkeiten reduziert und die Standortbedingungen gesichert bzw. verbessert werden. Es darf kein internationaler Subventionswettbewerb entstehen, bei dem die EU ins Hintertreffen gerät, sondern es muss eine Rückbesinnung auf eine horizontale Industriepolitik stattfinden, Produktionsquoten jedenfalls sind ein Irrweg. Aufgrund der großen Unsicherheit bei den Kriterien der

Umsetzung und Zielerreichung, ergibt sich bei der Bewertung erneut eine Spannbreite. Wird eine Neuordnung der Außenwirtschafts- und Industriepolitik konsistent umgesetzt, dann kann dies als *ordnungspolitische Stärkung* wirken. Andernfalls reicht es nur für ein *ordnungspolitisches Dilemma* als Bewertung.

## 6 Die Zukunftsfähigkeit der Ordnungspolitik in Krisenzeiten

Die Prinzipien der Ordnungspolitik dürfen gerade in Krisenzeiten, die von (prozess-)politischen Maßnahmen geprägt sind, nicht außer Acht gelassen werden. Die Ergebnisse der Bewertung der drei aktuell gebotenen wirtschaftspolitischen Handlungsstränge aus ordnungspolitischer Perspektive zeigen, dass die Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen den Ordnungsrahmens stärken können (siehe Tabelle 6-1):

- Die Konzertierte Aktion führt zu einem Austausch über die Handlungsspielräume und -restriktionen der jeweiligen Politikfelder, was das Prinzip des Primats der Geldpolitik und die Konstanz der Wirtschaftspolitik fördern kann. Durch eine dauerhaft implementierte Globalsteuerung der Makropolitiken könnten auch langfristig wirtschaftspolitische Umbrüche und der Strukturwandel entsprechend begleitet werden. Daher sollte eine Fortführung der Konzertierten Aktion mit einer stärkeren europäischen Komponente angedacht werden.
- Kreditfinanzierte investive Staatsausgaben können ebenfalls die Konstanz der Wirtschaftspolitik fördern und finden auch aus ordnungspolitischer Sicht Akzeptanz, wenn sie das gesellschaftliche und demokratische System in Krisenzeiten bewahren. Die Finanzpolitik hat derzeit nicht nur die Verantwortung die doppelte – grüne und digitale – Transformation zu begleiten, sondern sie muss auch die notwendigen Investitionen bereitstellen, um freie und demokratische Werte in Europa zu verteidigen und die soziale Marktwirtschaft zu stärken. Das kann auch Instrumente begründen, die wie der Industriestrompreis in die Preisbildung eingreift, aber der nachholenden Ausbauphase der Erneuerbaren Energien geschuldet ist.
- Eine Neuordnung der Außenwirtschafts- und Industriepolitik muss unter der Prämisse der offenen Märkte erfolgen. Will Europa seine strategischen Abhängigkeiten reduzieren, dürfen politische Maßnahmen das Ziel einer resilienten und diversifizierten Handelspolitik nicht konterkarieren.

Wenn alle drei Handlungsstränge konsistent umgesetzt werden und zielorientiert wirken, dann sind die Maßnahmen ein ordnungspolitischer Gewinn. Wichtig zu betonen ist, dass die drei Handlungsfelder ineinandergreifen und sich gegenseitig bedingen: Eine (staatliche) Investitionsoffensive kann nur wachstumsfördernd wirken, wenn der Ordnungsrahmen konstant gehalten wird und die relevanten Politikfelder im Einklang sind. Und Europa kann im internationalen Standortwettbewerb nur bestehen, wenn Investitionen in die doppelte Transformation erfolgen und die Makropolitiken auf nationaler sowie europaweiter Ebene im Austausch miteinander stehen.

Es bestehen jedoch einige Hindernisse bei der Umsetzung und Zielerreichung der Maßnahmenstränge, die angegangen werden müssen. So schränkt die Schuldenbremse die politische Umsetzung (und damit letztendlich auch die Zielerreichung) staatlicher Investitionen ein. Bei der Ausnahmeregelung über die Sondervermögen kommt es zu weiteren Problemen: die Sondervermögen können nicht zügig und flexibel genutzt werden, sie sind intransparent und wenig nachhaltig. Zusätzlich befindet sich die EU derzeit an einem Scheideweg, an dem sie sich entscheiden muss, welche industriepolitische Antwort

sie auf internationale Investitionsprogramme gibt. Die EU darf nicht den gefährlichen Kurs in Richtung eines umfassenden Subventionswettkampfs mit China und den USA einschlagen. Hinzu kommt eine mit europäischen Moralvorstellungen überfrachtete Handelspolitik. Beides gefährdet die Umsetzung einer Neuordnung der Industrie- und Außenwirtschaftspolitik, die das Ziel haben sollte, die Märkte zu möglichst stabilen Demokratien offen zu halten und den Wirtschaftsstandort zu stärken. Die Bundesregierung und die EU-Kommission sind daher gut damit beraten, auch in Krisenzeiten den allgemeingültigen Ordnungsrahmen nicht aus den Augen zu verlieren. Eine europäisch orchestrierte Makropolitik, strategische Investitionsoffensiven und eine resiliente, diversifizierte Handelspolitik können dann den Wirtschaftsstandort Europa stärken und einen Ausweg aus dem vermeintlichen Stagflationspfad weisen.

**Tabelle 6-1: Ergebnisse der ordnungspolitischen Bewertung der drei Handlungsstränge**

Wirtschaftspolitischer Handlungsstrang	Ordnungsökonomische Prinzipien	Umsetzung	Zielerreichung	Bewertung
Konzertierte Aktion	+ Primat der Geldpolitik, Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+	Gewinn
Kreditfinanzierte staatliche Investitionen	+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+ +/-	+ +/-	Gewinn oder Dilemma
Industriestrompreis	+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+ +/-	+ +/-	Gewinn oder Dilemma
Neuordnung der Industrie- und Außenwirtschaftspolitik	+ Offene Märkte	+ +/-	+ +/-	Gewinn oder Dilemma

Quelle: eigene Darstellung.

## Abstract

Multiple crises and the risk of a stagflation call for (procedural) political measures such as a coordination of macro policies, public investments and a more resilient trade policy. How can these currently required courses of action be evaluated in the context of Ordnungspolitik and implemented in line with it? First, the steering of the fiscal, monetary and wage policy in the Concerted Action (Konzertierte Aktion) gives the opportunity not only to ensure a mutual understanding of the requirements and restrictions, but also to put less burden on the monetary policy and to lead to a stabilization of expectations. Continuing the Concerted Action, including a European component, could tackle current crises and prophylactically address long-term challenges. Second, private investments need the constancy of economic policy, but stabilization also requires public investments. The necessary government investments, financed by debt, are accepted by Ordnungspolitik when they contribute not only to the constancy of economic policy but also to the preservation of the social market economy and the strengthening of democracy. Third, the principle of open markets must be upheld in the trade and industrial policy also in times of systemic conflict. International competition should not be shaped by an overload of European moral concepts and a race of subsidies but must be based on a clear and improved regulatory framework in the sense of a horizontal industrial policy. If these aspects are considered, and if the objectives of the political measurements are achieved, the policies are evaluated as a benefit for the Ordnungspolitik.

## Literaturverzeichnis

Ademmer, Martin / Boysen-Hogrefe, Jens / Gern, Klaus-Jürgen / Groll, Dominik / Hauber, Philipp / Janssen, Nils / Kooths, Stefan / Meuchelböck, Saskia / Stolzenburg, Ulrich, 2021, Mittelfristprojektion für Deutschland im Herbst 2021, Nr. 84, in: Kieler Konjunkturberichte

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper, Nr. 10, Köln

Bardt, Hubertus, 2019, Ordnungspolitik ohne industriepolitische Blindheit, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 2, S. 87-105

Belitz, Heike / Gorning, Martin, 2019, Gestaltende Technologiepolitik als Kern moderner Industriepolitik, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 2, S. 87-105

Belitz, Heike / Clemens, Marius / Gebauer, Stefan / Michelsen, Claus, 2020, Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, in: DIW Berlin: Politikberatung kompakt

Berthold Busch / Jürgen Matthes / Samina Sultan, 2023, Zur Abhängigkeit einzelner Industriezweige von China, IW-Report, Nr. 5

Beucker, Pascal, 2022, Viele warme Worte, nichts Neues, <https://taz.de/Konzertierte-Aktion-der-Regierung/!5877614/> [21.02.2023]

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2022, Bundeshaushalt. Große Diskrepanz zwischen Schuldenbremse und Maastricht-Kriterium, IW-Kurzbericht, Nr. 4, Berlin / Köln

Biedenkopf, Kurt, 1968, Rechtsfragen der konzertierten Aktion, in: Der Betriebsberater, Nr. 25

Brunetti, Aymo / Weder, Beatrice, 1997, Investment and institutional uncertainty: a comparative study of different uncertainty measures, in: World Bank Publications

BMWK, 2022, Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): Wege zu einer nachhaltigen und resilienten Rohstoffversorgung, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-nachhaltige-und-resiliente-rohstoffversorgung.pdf?blob=publicationFile&v=4>

BMWK, 2023, Wettbewerbsfähige Strompreise für die energieintensiven Unternehmen in Deutschland und Europa sicherstellen. Arbeitspapier des BMWK zum Industriestrompreis für das Treffen Bündnis Zukunft der Industrie, [BMWK - Wettbewerbsfähige Strompreise für die energieintensiven Unternehmen in Deutschland und Europa sicherstellen](#) [26.05.2023]

Bundesfinanzministerium, 2012, 28. Subventionsbericht des Bundes. 2019-2022, [Bundesfinanzministerium - 28. Subventionsbericht des Bundes](#) [26.05.2023]

Bundesfinanzministerium, 2023, Prinzipien der Bundesregierung für die Reformdiskussion zu den EU-Fiskalregeln, [Prinzipien der Bundesregierung für die Reformdiskussion zu den EU-Fiskalregeln \(bundesfinanzministerium.de\)](#) [26.05.2023]

Bundesregierung, 2022, Gemeinsam gegen die hohen Preise, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsam-gegen-hohe-preise-2139028> [21.02.2023]



Bundestag, 2019, Das Konzept der „Formierten Gesellschaft“ nach Ludwig Erhard, <https://www.bundestag.de/resource/blob/666920/2386572122a1e0a76f74191bac16107a/WD-1-016-19-pdf-data.pdf> [21.02.2023]

Bundeszentrale für politische Bildung, 2017, Vor 50 Jahren: Erste Konzentrierte Aktion, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/242411/vor-50-jahren-erste-konzentrierte-aktion/> [21.02.2023]

Cevik, Derya / Gerards Iglesias, Simon, 2022, Abschottung ist keine Option. Autokratien gewinnen an politischer und wirtschaftlicher Bedeutung, IW-Kurzbericht, Nr. 99, Köln

Demary, Vera / Matthes, Jürgen / Plünnecke, Axel / Schaefer, Thilo (Hrsg.), 2021, Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern. Herausforderungen und Lösungen, IW-Studie, Köln

Demary, Markus / Hüther, Michael, 2022, How large is the risk of stagflation in the eurozone?, in: Intereconomics, 57. Jg., Nr. 1, S. 34-39

Demary, Markus / Zdrzalek, Jonas, 2022, Nur begrenzten Einfluss auf die Inflation, IW-Kurzbericht, Nr. 89, Köln

Dessauer, Friedrich / Fetzer, Franz C., 1932, Krisenwende?, in: Buchverlag der Carolus-Druckerei, Beiträge zu Papen-Plan und Brüning's Wirtschaftspolitik

Eucken, Walter, 1952, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, in: Eucken, Edith / Hensel, K. Paul (Hrsg.)

Europäische Kommission, 2021, Global Gateway: bis zu 300 Mrd. EUR für die Strategie der Europäischen Union zur Förderung nachhaltiger Verbindungen rund um die Welt, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_6433](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6433) [21.02.2023]

Europäische Kommission, n.d., Aufbau- und Resilienzfazilität, [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_de](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_de) [21.02.2023]

Europäische Kommission, 2023, European Critical Raw Materials Act, [European Critical Raw Materials Act \(europa.eu\)](https://european-critical-raw-materials-act.europa.eu/) [26.05.2023]

Felbermayr, Gabriel / Gans, Steffen / Mahlkow, Hendrik / Sandkamp, Alexander, 2021, Decoupling Europe, Nr. 153, in: Kiel Policy Brief

Feld, Lars P. / Köhler, Ekkehard A. / Nientiedt, Daniel, 2021, The German Anti-Keynes? On Walter Eucken's Macroeconomics, in: Journal of the History of Economic Thought, 43. Jg., Nr. 4, S. 548-563

Flach, Lisandra / Felbermayr, Gabriel / Langhammer, Rolf / Gröschl, Jasmin / Kamin, Katrin / Teti, Feodora / Chowdhry, Sonali / Steininger, Marina / Wiest, Lena, 2022, Ökonomische Effekte eines „Brexit“ auf die deutsche und europäische Wirtschaft – aktualisierte Einschätzung im Lichte aktueller Entwicklungen, in: ifo Forschungsberichte

Fremerey, Melinda / Gerards Iglesias, Simon, 2022, Abhängigkeit – Was bedeutet sie und wo besteht sie?, IW-Report, Nr. 56, Berlin / Köln

G7, 2023, Communiqué der Staats- und Regierungschefs, Hiroshima, [2023-05-20-g7-communicue-eng-data.pdf](https://www.g7-germany.de/~/media/2023-05-20-g7-communicue-eng-data.pdf) (bundesregierung.de) [26.05.2023]

Gestrich, Hans, 1957, Kredit und Sparen, in: Eucken, Walter (Hrsg.)

Giersch, Herbert, 1967, Lohnpolitik und Geldwertstabilität, Institut für Weltwirtschaft

Global Trade Alert, 2023, [https://www.globaltradealert.org/global\\_dynamics/day-to\\_0110/flow\\_all](https://www.globaltradealert.org/global_dynamics/day-to_0110/flow_all)

Handelsblatt, 2022, Bundesverfassungsgericht weist Eilantrag ab – Umwidmung von Corona-Krediten vorerst weiter möglich, <https://app.handelsblatt.com/politik/deutschland/haushalt-bundesverfassungsgericht-weist-eilantrag-ab-umwidmung-von-corona-krediten-vorerst-weiter-moeglich/28855622.html?s=09> [21.02.2023]

Hoffmann, Wolfgang, 1978, Nur noch kleine Hausmusik, <https://www.zeit.de/1978/04/nur-noch-kleine-hausmusik> [21.02.2023]

Hollstein, Miriam, 2022, Sozialverbände drängen auf Einladung, [https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id\\_100037712/brief-an-kanzler-sozialverbaende-pochen-auf-einladung.html](https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id_100037712/brief-an-kanzler-sozialverbaende-pochen-auf-einladung.html) [21.02.2023]

Hüther, Michael / Enste, Dominik / Haas, Heide, 2013, Ordnungspolitische Bericht 2013: Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau, in: Aktionsrat Marktwirtschaft

Hüther, Michael, 2018, Überlegungen zur makroökonomischen Koordination im Lichte der deutschen Erfahrungen: Geldpolitik und Lohnpolitik im Konflikt?, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Vol. 44, Nr. 3, S. 283-310, Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg

Hüther, Michael / Diermeier, Matthias / Goecke, Henry, 2019, Die erschöpfte Globalisierung: zwischen transatlantischer Orientierung und chinesischem Weg, Springer-Verlag

Hüther, Michael, 2022, Welche Zukunft hat die soziale Marktwirtschaft?, Herder: Freiburg

Hüther, Michael / Gerards Iglesias, Simon / Fremerey, Melinda / Parthie, Sandra, 2023, Europa muss den nächsten Schritt wagen: Delors-Plan 2.0. Eine neue Version für Europa, IW-Policy Paper, Nr. 4, Köln / Berlin / Brüssel

Hüther, Michael / Matthes, Jürgen, 2023, Schadet der US Inflation Reduction Act der deutschen Wirtschaft?. Einspruch gegen Übertreibungen, in: Atlanik Brücke (Hrsg.), <https://www.atlantik-bruecke.org/schadet-der-us-inflation-reduction-act-der-deutschen-wirtschaft/>

Hüther, Michael, 2023, Abschied von der Öffentlichkeit. Eine kurze Theorie vom Ende der Moderne, Herder: Freiburg.

Hüther, Michael, 2023a, Regieren mit der Transformationsgeneration: Entlastung vom Absoluten, in: Korte, Karl-Rudolf/Richter, Philipp/von Schuckmann, Arno (Hrsg.): Regieren in der Transformationsgesellschaft, Wiesbaden, Springer VS, i.E.

Jäger, Hans, 1982, Lautenbach, Wilhelm, in: Neue Deutsche Biographie 13, S. 726-727, <https://www.deutsche-biographie.de/pnd133544710.html#ndbcontent>

Joebges, Heike/ Döver, Melike, 2022, Zeitenwende für die Wertschöpfungsketten Deutschlands und der EU? Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3 / 222, S. 82-97

Jungbluth, Cora, 2013, Aufbruch nach Westen - Chinesische Direktinvestitionen in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung

- Klaus, Joachim, 1969, Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion, in: Zeitschrift für Nationalökonomie/Journal of Economics, Nr. H. 3/4, S. 385-406
- Klump, Rainer / Reichel, Richard, 1994, Institutionelle Unsicherheit und wirtschaftliche Entwicklung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 213. Jg., Nr. 4, S. 441-455
- Kolev-Schaefer, Galina / Obst, Thomas, 2020, Die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von internationalen Lieferketten, IW-Report, Nr. 16, Köln
- Kolev, Galina / Obst, Thomas, 2022, Global value chains of the EU member states. Policy options in the current debate, IW-Report, Nr. 4, Köln / Berlin
- Kolev, Galina / Neligan, Adriana, 2022, Effects of a supply chain regulation. Survey-based results on the expected effects of the German Supply Chains Act, IW-Report, Nr. 8, Köln / Berlin
- Kolev, Stefan / Köhler, Ekkehard A., 2022, Transatlantic Roads to Mont Pèlerin: “Old Chicago” and Freiburg in a World of Disintegrating Orders, in: History of Political Economy, Bd. 54, Nr. 4, S. 745–784.
- Koll, Willi/ Watt, Andrew, 2022, Konzertierte Aktion–über den nationalen Tellerrand hinaus!, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 7, S. 414-415
- Kuhn, Britta, 2021, Chinas Belt and Road Initiative wandelt sich, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 11, S. 901-905
- Kunze, Frederik / Windels, Torsten, 2018, Made in China 2025: Technologietransfer und Investitionen in ausländische Hochtechnologiefirmen-Chinas Weg zum Konkurrenten um die Zukunftstechnologien, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 14, S. 3-20
- Landmann, Oliver, 2022, Der Lautenbach-Plan: Euckens „keynesianischer“ Augenblick?, in: Entwicklungen der Konjunkturforschung im frühen 20. Jahrhundert, Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XL, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 115 / XL
- Lesch, Hagen, 2009, Erfassung und Entwicklung von Streiks in OECD-Ländern, in: IW-Trends
- Lesch, Hagen, 2021, Lohn- und Tarifpolitik zwischen 2010 und 2020. Robuster Arbeitsmarkt schafft Spielraum, in: IW-Trends, 48. Jg., Nr. 4, S. 45-62
- Mazzucato, 2018, Mission-oriented research & innovation in the European Union : a problem-solving approach to fuel innovation-led growth, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Mission-oriented research & innovation in the European Union - Publications Office of the EU (europa.eu) [26.04.2023]
- Menkhoff, Lukas, 2022, Kleine Welt: Wenn Deutschland nur mit Demokratien handelt, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 7, S. 523-528
- Meyer, Eric Christian, 2001, Globalisierung der Ordnungspolitik – Globale Ziele und lokale Anforderungen, in: Globalisierung: globalisiertes Wirtschaften und nationale Wirtschaftspolitik, Hrg.: Theurl, Theresia / Smekal, Christian, Tübingen, Mohr Siebeck
- Möller, Hans, 1970, Konzertierte Aktion und Globalsteuerung, in: Kyklos, 23. Jg., Nr. 4, S. 705-719

Nöh, Lukas / Rutkowski, Felix / Schwarz, Milena, 2020, Auswirkungen einer CO2-Bepreisung auf die Verbraucherpreisinflation, Nr. 03/2020, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Puls, Thomas / Schmitz, Edgar, 2022, Wie stark beeinträchtigen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland? Ergebnisse von IW-Befragungen, in: IW-Trends, 2022, 49. Jg., Nr. 4, S. 89-110

Rehling, Andrea, 2011, Konfliktstrategie und Konsenssuche in der Krise: von der Zentralarbeitsgemeinschaft zur Konzentrierten Aktion, in: Conze, Eckart / Gasser, Philipp / Steinbach, Peter / Wirschling, Andreas (Hrsg.)

Reichel, Richard, 2021, Ludwig Erhards Modell der Sozialen Marktwirtschaft, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik

Röpke, Wilhelm, 1954, Internationale Ordnung – heute, in: Eugen Rentsch Verlag

Rösel, Felix / Wolffson, Julia, 2022, Chronischer Investitionsmangel—eine deutsche Krankheit, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 7, S. 529-533

Sachverständigenrat, 1965, Jahresgutachten 1965/66: Stabilisierung ohne Stagnation, [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/jg65\\_66.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/jg65_66.pdf) [21.02.2023]

Sachverständigenrat, 1973, Sondergutachten vom 17. Dezember 1973: Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/sondergutachten/sg12-1973.pdf> [21.02.2023]

Schlecht, Otto, 1968, Konzentrierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, in: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Schmidt, Werner, 1974, Der Wandel der Unternehmerfunktionen in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß der konzentrierten Aktion, Vol. 213, Duncker & Humblot

Schmidt, Christoph M., 2019, Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und Innovation, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 2, S. 87-105

Schüller, Alfred, 2013, Wilhelm Röpkes politische Ökonomie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und Organisationen—heute, in: Internationale Organisationen: Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2013, S. 29-54

Specht, Frank, 2022, Tarifeinigung bringt Einmalzahlungen und Lohnerhöhungen, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ig-metall-und-suedwestmetall-tarifeinigung-bringt-einmalzahlungen-und-lohnerhoehungen/28817192.html> [21.02.2023]

Süddeutsche Zeitung, 2019, UN wollen Klimadebatte anführen, <https://www.sueddeutsche.de/politik/un-vereinte-nationen-guterres-generalsekretaer-klimaschutz-1.4467284> [21.02.2023]

Tagesschau, 2022, Sondervermögen schaffen Intransparenz, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/finanzen/staatshaushalt-sondervermoegen-101.html> [21.02.2023]

The White House, 2022, Fact sheet: Biden-Harris Administration Bringing Semiconductor Manufacturing Back to America, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/21/fact-sheet-biden-harris-administration-bringing-semiconductor-manufacturing-back-to-america-2/> [21.02.2023]

US-Senat, 2022, Summary: The inflation reduction act of 2022, [https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation\\_reduction\\_act\\_one\\_page\\_summary.pdf](https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf) [21.02.2023]

## BISHER ERSCHIENEN

- 113 Fremerey, Melinda und Hüther, Michael, Ordnungspolitik in Krisenzeiten – Eine ordnungspolitische Bewertung aktueller wirtschaftspolitischer Handlungsstränge, Juni 2023.
- 112 Haucap, Justus und Knoke, Leon, Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update, Dezember 2021.
- 111 Haucap, Justus, Fritz, Daniel und Thorwarth, Susanne, Wettbewerb und Wettbewerbsverzerrungen am Messestandort Deutschland, Oktober 2021. Erscheint in: List Forum für Finanz- und Wirtschaftspolitik.
- 110 Haucap, Justus, Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive, März 2021.  
Erschienen in: O. Budzinski, J. Haucap, A. Stöhr und D. Wentzel (Hrsg.), Zur Ökonomik von Sport, Entertainment und Medien – Schnittstellen und Hintergründe, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft 107, De Gruyter: Berlin 2021, S. 201-236.
- 109 Haucap, Justus, Mögliche Wohlfahrtswirkungen eines Einsatzes von Algorithmen, März 2021.  
Preprint erscheint in: D. Zimmer (Hrsg.), Regulierung für Algorithmen und Künstliche Intelligenz, Nomos Verlag: Baden-Baden 2021.
- 108 Hüther, Michael und Südekum, Jens, How to Re-design German Fiscal Policy Rules after the COVID19 Pandemic, November 2020.
- 107 Haucap, Justus, Coppik, Jürgen und Heimeshoff, Ulrich, Eckpunkte der privatvertraglichen Ausgestaltung von National Roaming Vereinbarungen entsprechend den 5G-Frequenznutzungsbestimmungen, September 2020.
- 106 Haucap, Justus, Wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung in Deutschland: Stärken, Schwächen, Optimierungspotenziale, August 2020.  
Erschienen in: D. Loerwald (Hrsg.), Ökonomische Erkenntnisse verständlich vermitteln: Herausforderungen für Wirtschaftswissenschaften und ökonomische Bildung, Springer Verlag: Wiesbaden 2021, S. 45-78.
- 105 Frondel, Manuel und Thomas, Tobias, Dekarbonisierung bis zum Jahr 2050? Klimapolitische Maßnahmen und Energieprognosen für Deutschland, Österreich und die Schweiz, Mai 2020.  
Erschienen in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 44 (2020), S. 195-221.
- 104 Thomas, Tobias, Zur Rolle der Medien in der Demokratie, April 2020.  
Erschienen in: M. Leschke, N. Otter (Hrsg.), Wachstum, Entwicklung, Stabilität - Governanceprobleme und Lösungen, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, De Gruyter: Berlin, Boston 2020, S. 179-205.
- 103 Hüther, Michael und Südekum, Jens, Die Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, Oktober 2019.  
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 20 (2020), S. 284-291 unter dem Titel "Contra Schuldenbremse - eine falsche Fiskalregel am falschen Platz".
- 102 Budzinski, Oliver und Haucap, Justus, Kartellrecht und Ökonomik: Institutions matter!, September 2019.  
Erschienen in: J. Haucap und O. Budzinski (Hrsg.), Recht und Ökonomie, Nomos-Verlag: Baden-Baden 2020, S. 331-361.

- 101 Steinbach, Armin und Valta, Matthias, CO<sub>2</sub>-orientierte Bepreisung der Energieträger – Handlungsoptionen, Kompensationsmöglichkeiten und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen, August 2019.
- 100 Schwarzbauer, Wolfgang, Thomas, Tobias und Wagner, Gert.G., Eine Netzwerkanalyse von Ökonomen und Wissenschaftlern anderer Disziplinen auf Basis eines Surveys unter Abgeordneten und Ministerialbeamten, April 2019.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 99 (2019), S. 278-285.
- 99 Haucap, Justus und Coenen, Michael, Wettbewerbsökonomische Überlegungen zu den Regelungen zu medizinischen Versorgungszentren im TSVG, Dezember 2018.
- 98 Strohner, Ludwig, Berger, Johannes und Thomas, Tobias, Sekt oder Selters? Ökonomische Folgen der Reformzurückhaltung bei der Beendigung des Solidaritätszuschlags, August 2018.  
Erschienen in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 19 (2019), S. 313-330.
- 97 Neyer, Ulrike, Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, Juni 2018.  
Erschienen in: Credit and Capital Markets (ehemals Kredit und Kapital), 52 (2019), S. 35-68 unter dem Titel „The Independence of the European Central Bank“.
- 96 Haucap, Justus, Big Data aus wettbewerbs- und ordnungspolitischer Perspektive, März 2018.  
Erschienen in: K. Morik, und W. Krämer (Hrsg.), Daten – wem gehören sie, wer speichert sie, wer darf auf sie zugreifen?, Verlag Ferdinand Schöningh: Paderborn 2018, S. 95-142.
- 95 Haucap, Justus, Liberalisierung und Regulierung des Postmarktes: Gestern, heute und morgen, März 2018.  
Erschienen in: B. Holznagel (Hrsg.), 20 Jahre Verantwortung für Netze: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Festschrift Bundesnetzagentur, Verlag C.H. Beck: München 2018, S. 319-345.
- 94 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Welchen Ordnungsrahmen braucht die Sharing Economy?, Februar 2018.  
Erschienen in: J. Dörr, N. Goldschmidt & F. Schorkopf (Hrsg.), Share Economy: Institutionelle Grundlagen und gesellschaftspolitische Rahmenbedingen, Mohr Siebeck: Tübingen 2018, S. 39-75.
- 93 Haucap, Justus und Loebert, Ina, Wettbewerbssituation auf dem Markt für Wetterdienstleistungen, Januar 2018.
- 92 Coppik, Jürgen, Auswirkungen einer allgemeinen Diensteanbieterverpflichtung im Mobilfunk, Dezember 2017.
- 91 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Kehder, Christiane, Odenkirchen, Johannes und Thorwarth, Susanne, Auswirkungen der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K): Änderungen im Anbieter- und Nachfragerverhalten, August 2017.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 97 (2017), S. 721-726.
- 90 Haucap, Justus und Heimeshoff, Ulrich, Ordnungspolitik in der digitalen Welt, Juni 2017.  
Erschienen in: J. Thieme & J. Haucap (Hrsg.), Wirtschaftspolitik im Wandel: Ordnungsdefizite und Lösungsansätze, De Gruyter Oldenbourg: Berlin 2018, S. 79-132.
- 89 Südekum, Jens, Dauth, Wolfgang und Findeisen, Sebastian, Verlierer-(regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?, Dezember 2016.  
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 97 (2017), S. 24-31.
- 88 Wey, Christian, Verhandlungsmacht und Gewerkschaftswettbewerb, August 2016.  
Erschienen in: Sozialer Fortschritt, 65 (2016), S. 247-253.

- 87 Haucap, Justus, Warum erlahmt die Innovationsdynamik in Deutschland? Was ist zu tun?, Juli 2016.  
Erschienen in: Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft: Die technologische Zukunftsfähigkeit Deutschlands auf dem Prüfstand, GDA Verlag: Berlin 2016, S. 7-18.
- 86 Haucap, Justus, Loebert Ina, Spindler, Gerald und Thorwarth, Susanne, Ökonomische Auswirkungen einer Bildungs- und Wissenschaftsschranke im Urheberrecht, Juli 2016.
- 85 Böckers, Veit, Hardorp, Lilian, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Gösler, Niklas und Thorwarth, Susanne, Wettbewerb in der Restmüllfassung: Eine empirische Analyse der Anbieterstruktur, Juli 2016.  
Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 42 (2016), S. 423-440.
- 84 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Lange, Mirjam, Gutachten zum Serious Doubts Letter der Europäischen Kommission zur Vectoring-Entscheidung der Bundesnetzagentur, Juni 2016.
- 83 Hottenrott, Moritz, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Gegenstandsbereiche der Normung, März 2016.
- 82 Coenen, Michael und Watanabe, Kou, Institutionelle Ergänzungen für die wirtschaftspolitische Beratung, Februar 2016.  
Erschienen in: ZPB Zeitschrift für Politikberatung, 7 (2015), S. 91-99.
- 81 Coenen, Michael, Haucap, Justus und Hottenrott, Moritz, Wettbewerb in der ambulanten onkologischen Versorgung – Analyse und Reformansätze, Januar 2016.

Ältere Ordnungspolitische Perspektiven finden Sie hier:

<https://ideas.repec.org/s/zbw/diceop.html>



**Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf**

**Düsseldorfer Institut für  
Wettbewerbsökonomie (DICE)**

Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf

ISSN 2190-992X (online)  
ISBN 978-3-86304-713-9