

# „Mehr Agilität wagen“

## Vorschlag für den Ansatz einer „Newer“ Political Economy

Sarah Al Doyaili-Wangler, Sebastian von Engelhardt, Leo Wangler

### 1 Einführung

Politisches Handeln ist häufig dadurch charakterisiert, dass Entscheidungen unter echter Unwissenheit getroffen werden müssen. Es gibt aufgrund eines Wissensproblems im Hayek'schen Sinne zwei Unsicherheiten (Hayek 1937; Streit 2014):

- man kennt die optimale Lösung (noch) nicht,
- es ist unklar, welche Maßnahmen in welcher Form tatsächlich in der Realität wirken.

Um in einem solchen Umfeld zu „navigieren“, braucht es einen kontrollierten „Trial-and-Error“-Ansatz, als Suchverfahren um die optimale Lösung zu finden.

Zudem müssen politische Maßnahmen (inkl. dem Suchverfahren) insbesondere von der „Zielgruppe“ der Politikmaßnahme aber auch von den sonstigen betroffenen Akteur:innen akzeptiert werden. Politische Entscheidungen haben eine so hohe Tragweite, dass sie sich nicht einfach revidieren lassen.

Eine politische Maßnahme, die lehrbuchgemäß die beste Lösung darstellt, weil sie langfristig den Betroffenen Vorteile verschafft, von diesen jedoch nicht akzeptiert wird weil sie entweder nicht vollständig verstanden oder aber zumindest kurzfristig negative Auswirkungen hat, ist in diesem Sinne eine schlechte politische Maßnahme.

Es muss sichergestellt werden, dass die politische Maßnahme tatsächlich die Bedarfe der anvisierten Zielgruppe adressiert. Die auf Kurt Tucholsky zurückgehende Aussage „Das Gegenteil von ‚gut‘ ist ‚gut gemeint‘“ trifft genau diesen Aspekt. Diese Bedarfsgerechtigkeit kann nicht theoretisch hergeleitet werden, sondern muss in konkreter Auseinandersetzung mit der „Zielgruppe“ erarbeitet und dann in der Praxis getestet werden. Es gilt also herauszuarbeiten welche politischen Maßnahmen kurz- und langfristig tatsächlich zu einer Verbesserung der Lage derjenigen Akteur:innen führt, deren Lage verbessert werden soll.

Die genannten Herausforderungen (Wissensproblem, Frage der Akzeptanz, kurz- versus langfristige Benefits, Frage der Passgenauigkeit inkl. dem Adressieren der tatsächlichen Bedarfe, Attraktivität für mehrere Akteur:innengruppen, usw.) treten auch bei Geschäftsmodellinnovationen bzw. bei Gründung/Start-Ups auf. Hier haben sich in den letzten Jahren praxisorientierte und -erprobte Ansätze herausgebildet, die es erlauben anhand strukturierter Methoden nutzer:innenzentrierte Geschäftsmodelle zu entwickeln, diese laufend anzupassen und zu verbessern (was letztlich die Agilität im Prozess begünstigt). Wir schlagen daher vor, moderne Instrumente der Geschäftsmodellentwicklung auf die Herausarbeitung passender Politikmaßnahmen anzuwenden.

In diesem Beitrag setzen wir uns eingangs mit der neuen politischen Ökonomie auseinander und der Herausforderung in der politischen Praxis, Entscheidungen unter Unsicherheit zu treffen. Wir schlagen als neuen politischen Weg den Einsatz agiler Methoden vor, gleichwohl sich die bisherigen Modelle aus der Wirtschaft nicht 1:1 auf den politischen Prozess übertragen lassen, weil die Randbedingungen hier andere sind. Wir machen einen ersten Vorschlag für den Einsatz agiler Methoden, die Unterstützung im politischen Alltagsgeschäft bieten können. Perspektivisch braucht es jedoch eine Weiterentwicklung solcher Ansätze im Sinne weiterer maßgeschneiderter Tools, die explizit darauf abzielen durch Agilität politische Entscheidungen im Sinne der Bürger:innen zu verbessern und nachhaltige Ergebnisse zu erzielen.

## 2 Ansatz der neuen politischen Ökonomie

Die neue politische Ökonomie hat durch die Übertragung realistischer Verhaltensannahmen auf den politischen Prozess ein weitreichendes Forschungsfeld geschaffen. Eine wichtige Grundannahme fußt auf der Erkenntnis, dass Politiker:innen in ihren Entscheidungen Ziele verfolgen, die nicht zwingend dem Allgemeinwohl entsprechen, da sie in erster Linie darauf ausgerichtet sind die nächste Wiederwahl zu sichern. Der:die politische Unternehmer:in ist kontinuierlich damit befasst Stimmen zu maximieren (Schumpeter 2005), dies geschieht nicht selten durch die Bedienung von Partikularinteressen (Buchanan et al. 1980; Krueger 1974), damit einhergehende Kosten sind von der Allgemeinheit zu tragen.

Dieses Verhaltensmodell wirft offensichtlich kein gutes Licht auf Politiker:innen, wengleich es sicherlich auch im politischen Umfeld Persönlichkeiten gibt, die versuchen – im Rahmen ihrer Möglichkeiten und auf Basis ihres Wissens- bzw. Erkenntnisstandes – im Sinne der Bürger:innen zu handeln. Und auch Politiker:innen, die aufgrund einer erfolgreichen Wahl die Möglichkeit haben die politische Agenda zu setzen, sind als Minister:innen auf einen breiten Stab an Mitarbeiter:innen in den Ministerien und externen Berater:innen angewiesen. Dadurch wird bisweilen der diskretionäre Handlungsspielraum einschränkt (Thunert 2013).

Dies ist zumindest dann zu erwarten, wenn in den Ministerien die Grundsatzabteilungen in der Lage sind, auf Basis wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse relevante Impulse zu setzen. Eine wichtige Voraussetzung ist sicherlich, dass die Mitarbeitenden in den Fachreferaten darauf geschult sind, Maßnahmen dort anzusetzen, wo ein offensichtliches Marktversagen vorliegt und eine aktive Wirtschaftspolitik in der Lage ist gesellschaftsrelevante Fortschritte zu begünstigen (Engartner und Krishanthan 2017).

Doch selbst wenn die Politik zunehmend evidenzbasiert handelt und die Entscheidungen möglichst transparent nach außen trägt, zeigt sich – ungeachtet funktionierender Institutionen im Sinne der so wichtigen “checks and balances“ – dass auch im politischen Alltag die Mühlen immer schneller drehen. Durch neue oder schockartig

# Guiding the New Global Order: G7 Governance in the Twenty-First Century

John Kirton\*

## Introduction

In 2001, Andreas Freytag, John Kirton and Joseph Daniels (2001a, 1) wrote: “The June 1999 G7 [Group of Seven] and G8 [Group of Eight] Summit in Cologne, Germany, marked the end of the first quarter century of the operation of this unique international institution. Far more importantly, it set the stage for the much more ambitious and effective form of global governance that the G7/8 system is called upon to provide to meet the heightened challenges that the twenty-first century brings.” They then noted the Cologne Summit’s achievements in reforming the international financial system, relieving the debts of the world’s poorest countries and ending the war in Kosovo. They concluded by highlighting “the inclusion of Russia as a full member of the G8, in terms of psychological self-definition,” introducing their own and North Atlantic Treaty Organization (NATO) ground forces into Kosovo on the G7’s terms, closing the deadly Chernobyl nuclear reactors and authorizing the creation of the Group of 20 (G20), with a rising China as a central member of this more inclusive, representative global governance forum (Kirton, Daniels and Freytag 2001b, 286).

Now, over two decades later, much has changed. Russia invaded and annexed the Crimean region of Ukraine in early 2014, was swiftly suspended from the G8 in response and launched its full-scale invasion of Ukraine on February 24, 2022. The American-turned-global financial crisis erupted in 2008–2009, then the regional European financial crisis from 2010 to 2012. Others could arise soon, catalyzed by Russia’s latest invasion of Ukraine, G7 sanctions in response, and the global macroeconomic slowdown and developing country debt crises they have brought. The COVID-19 pandemic arose in early 2020, spread globally to kill over six million people in the next two years, and infected a hitherto well-protected China and North Korea by May 2022 (Larionova and Kirton 2020). And greenhouse gas emissions and atmospheric concentrations, global temperatures, climate change and their resulting extreme weather events continued their relentless rise, approaching critical thresholds beyond which there is no return (Kirton and Kokotsis 2015; Kirton, Kokotsis and Warren 2022).

But during these increasingly threat-filled times, one core thing remained the same: the need and demand for – and the ability and effectiveness of – the restored G7 democratic major powers to guide the new global order urgently needed to cope with the

---

\* I gratefully acknowledge the contribution of Brittany Warren, Madeline Koch, Julia Kulik and other members of the G7 Research Group.

unprecedented shocks that the twenty-first century brought. To be sure, G7 governors did not prevent these shocks. But they were largely the first responders in global governance, often acting urgently, ambitiously and innovatively to contain and control them and the vulnerabilities for all that they brought. The G7 did so due to the failure of the established multilateral organizations from the 1940s to fill the gap, the globally predominant and internally equalizing critical capabilities among G7 members, their common principles of open democracy and human rights, their solid domestic political cohesion, and the G7's centrality as the valued club at the hub of an expanding network of global summit governance.

To support this argument, this study first assesses the G7 summit's performance on the major dimensions of governance since its 1975 start. Second, it assesses the six key causes that propelled this performance. Third, it examines Germany's critical contribution, especially at the G7 summits it hosted at Bonn in 1978 and again in 1985, Munich in 1992, Cologne in 1999, Heiligendamm in 2007, and Elmau in 2015. Fourth, it analyses the performance of Germany's G7's Elmau Summit on June 26–28, 2022. It concludes by summarizing this study's central arguments and noting Andreas Freytag's important contribution to the scholarship on the G7 over many years.

## **G7 Summit Performance, 1975–2022**

Since their start in 1975, due to an initiative by German chancellor Helmut Schmidt and his French counterpart, G7 summits have produced a strongly growing performance, which has put them at the centre of global governance in 2022 (see Appendix A). They have done so across most of the six dimensions of governance that such plurilateral summit institutions provide.

The first dimension is domestic political management, as leaders go abroad to these exclusive, high-profile summits to enhance their policies and political standing back home. All G7 leaders, including those of the European Union since its inclusion in the G7 in 1977, have always attended all G7 summits, despite competing demands at home. Their perfect attendance record is one that the bigger, broader G20 summit, started in 2008, has not matched during its 14 years. All G7 members have received compliments, in the form of approving mentions for specific contributions, in the summits' public communiqués, with two compliments in 1975 increasing to 22 in 2016.

The second dimension is deliberation at the summit, in both private and public forms. The early summits of two days in duration expanded to three days from 1982 to 2009. They then returned to two days just after the G20 summit had started to bear much of the burden of governance for finance and economics, but returned to three days of personal encounters in 2019 and 2021 (there was no full summit in 2020). In their public deliberation, measured by the number of outcome documents and of the words they contain, these summit communiqués expanded from one document of 1,129 words in 1975 to 16 documents in 2004 with 38,517 words and 16 again in 2005 but with 22,286 words, 15 documents in 2006 with 30,695 words, and three documents at

# Notstandsverfassungen: Wortfülle kulturell tradiert

Christian Bjørnskov<sup>a,b</sup>, Stefan Voigt<sup>c,d\*</sup>

## 1. Einleitung

Verfassungen variieren in vielen Dimensionen; Regierungsform, Wahlsystem, Möglichkeiten der direkten Demokratie usw. Aber sie variieren auch enorm in ihren Längen. Die US-Verfassung besteht aus etwa 7.800 Worten, die Dänemarks aus 6.200 und die kürzeste Verfassung eines souveränen Nationalstaats – nämlich die Islands von 1944 – ist nur etwa 4.000 Worte lang. Auf der anderen Seite hat Indien eine Verfassung, die weit mehr als 100.000 Worte enthält, gefolgt von Nigeria (66.000) und Brasilien (64.000; Ginsburg et al. 2009).

In den letzten Jahren haben sich einige Veröffentlichungen mit der Frage beschäftigt, worauf diese enormen Unterschiede zurückgeführt werden können. In einem der ersten Beiträge zu dieser Frage findet Voigt (2009), dass Länder mit einer Gewohnheitsrechts-tradition und Länder mit einem hohen Maß an Ungleichheit dazu neigen, längere Verfassungen zu haben, während Länder in Nordafrika und des Mittleren Ostens, aber auch solche mit einem hohen Anteil an Protestanten eher kürzere Verfassungen haben. In unserem ersten gemeinsamen Beitrag zum Thema finden wir, dass die Vertrauenskultur eines Landes ein entscheidender Faktor ist: Länder, in denen sich Menschen eher vertrauen, haben kürzere Verfassungen (Bjørnskov und Voigt, 2014).

In diesem Beitrag fragen wir, ob die gerade skizzierten Ergebnisse auch für eine Teilverfassung gelten, nämlich die, die wir hier Notstandsverfassung nennen und die wir definieren als die Teile einer Verfassung, in der sowohl die Ausrufung eines Notstands, aber auch die damit verbundenen zusätzlichen Kompetenzen für die Regierung beschrieben sind (Bjørnskov und Voigt, 2018).

Unsere Schätzungen zeigen, dass hohe Vertrauensniveaus nicht nur mit der Gesamtlänge von Verfassungen hoch korreliert sind, sondern auch mit der Länge von Notstandsverfassungen. Allerdings lassen sich deren Längen im Verhältnis zur Länge der Gesamtverfassung nicht mit Unterschieden in Vertrauensniveaus prognostizieren, sondern eher mit der spezifischen Situation, in der diese Verfassungen geschrieben wurden.

---

a Aarhus University, Department of Economics, Aarhus, Denmark.

b Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Sweden.

c Institute of Law and Economics, Universität Hamburg, Germany.

d CESifo München, Germany.

\* Wir danken Konstantinos Pilpididis für die Erstellung des Datensatzes. Bjørnskov dankt der Jan Wal-lander und Tom Hedelius Stiftung für Unterstützung. Alle verbliebenen Fehler gehen vollständig auf unsere Kappe.

Dazu gehört die Periode, in der diese Teilverfassungen entstanden sind, aber auch die Identität derjenigen, die an ihrer Genese beteiligt waren.

Der Rest dieses Beitrags ist wie folgt gegliedert: im nächsten Abschnitt entwickeln wir zunächst eine Anzahl von Hypothesen, die Unterschiede in den Längen der Teilverfassungen erklären können. In Abschnitt 3 beschreiben wir sowohl unsere Daten als auch unseren Schätzansatz. Eine deskriptive Analyse unserer Ergebnisse findet sich in Abschnitt 4 und die Hauptergebnisse werden im fünften Abschnitt vorgestellt. Abschnitt 6 schließt unseren Beitrag ab.

## 2. Theoretische Überlegungen

Wie bereits in der Einführung erläutert, zeigen Forschungsergebnisse bisher, dass das Vertrauensniveau einer Bevölkerung eine hochsignifikante und robuste Determinante für Unterschiede in Verfassungslängen ist. Die Hypothese, die diesem Ergebnis zugrunde liegt, ist intuitiv einleuchtend: Geschäftsverträge zwischen Geschäftspartnern, die sich gut kennen und einander vertrauen, können kurz sein, weil die Geschäftspartner darauf verzichten können, jede mögliche Kontingenz in ihrem Vertrag festzuhalten. Werden Verfassungen als Gesellschaftsverträge gedacht, dann kann diese Einsicht auf Verfassungen übertragen werden. Wenn die meisten Mitglieder einer Gesellschaft einander vertrauen, dann gibt es weniger Anlass, alle möglichen Kontingenzen in der Verfassung festhalten zu wollen. Es könnte sein, dass die Bürger auch der Regierung vertrauen, das jeweils Richtige zu tun.

Notstände implizieren eine Veränderung im Gewaltengefüge zu Lasten der Legislative (und zumeist auch der Judikative) und zugunsten der Exekutive.<sup>1</sup> Falls die etablierte Ordnung durch Naturkatastrophen oder andere Ereignisse gefährdet wird, dann könnte Vertrauen eine besonders wertvolle Währung sein. Das könnte bedeuten, dass der Zusammenhang zwischen Vertrauensniveaus und der Länge von Notstandsverfassungen noch enger ist als der zwischen Vertrauensniveaus und der Gesamtlänge der Verfassung.

In diesem Beitrag sind wir besonders an der Identifikation potentieller Determinanten jenseits bereits identifizierter Determinanten interessiert, die bereits zur Erklärung der Unterschiede in der Gesamtlänge der Verfassung herangezogen wurden. Um zusätzliche potentielle Determinanten zu identifizieren, legen wir besonderen Focus auf die Länge von Notstandsverfassungen im Verhältnis zur Länge der Gesamtverfassung. Mit anderen Worten: wir sind interessiert an potentiellen Gründen, warum eine Notstandsverfassung *relativ* kurz oder relativ lang ist.

Wir erwarten relativ kurze Notstandsverfassungen, je länger die jeweilige Verfassung bereits existiert. 1950 enthielten nur etwa 65 % aller Verfassungen explizite Notstandsvorschriften; dieses Verhältnis war bis 2010 auf 90 % aller Verfassungen gestiegen

---

<sup>1</sup> Gemeinsam mit Sebastian Voll hat Andreas Freytag auf die Risiken aufmerksam gemacht, die mit einer Schwächung der Justiz einhergehen (Freitag und Voll 2013).

# Wettbewerbspolitik der EU: Fels in der Brandung

Henning Klodt

## 1. Die Deutschen und die EU

Das Verhältnis der Deutschen zur Europäischen Union ist zwiespältig. Weite Teile der Bevölkerung identifizieren sich mit den Idealen der Union, wie sie in den Friedrich Schiller-Worten „Alle Menschen werden Brüder“ der Europa-Hymne zum Ausdruck kommen. Andere reiben sich an der Brüsseler Bürokratie und schauen besorgt auf die nicht abebben wollende Geldflut der Europäischen Zentralbank sowie die mächtigen Schuldenberge mancher Mitgliedsländer.

Die Zwiespältigkeit lässt sich auch im Zeitablauf über die verschiedenen Stufen der europäischen Integration hinweg nachvollziehen. Phasen der weitgehenden Zustimmung wurden immer wieder abgelöst von Phasen ausgeprägter Skepsis:

- Nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum 1. Januar 1958 wurde von deutscher Seite insbesondere die bis 1968 erreichte nahezu vollständige Eliminierung der innergemeinschaftlichen tarifären Handelsschranken positiv aufgenommen.
- In den 1970er und frühen 1980er Jahren dagegen erschien Europa aus deutscher Sicht eher als Synonym für Butterberge, Milchseen und ausufernde Bürokratie.
- Das Pendel schwang zurück in die positive Richtung, als im Jahr 1985 der damalige Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, den Start des Binnenmarktprogramms zur weitgehenden Beseitigung der Schranken im innergemeinschaftlichen Handel verkündete, das den deutschen Exportinteressen im gemeinsamen Binnenmarkt sehr entgegenkam.
- Auch die Europäische Währungsunion stößt bis heute überwiegend auf positive Resonanz in Deutschland, wenngleich die aktuellen Inflationstendenzen gerade in Deutschland sehr kritisch gesehen werden.
- Wie sich die derzeit vor allem in Osteuropa euphorisch begrüßte implizite Wandlung der EU von einer wirtschaftlichen und politischen Union zu einer militärstrategischen Union auf die Akzeptanz der europäischen Integration in Deutschland auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Ein gewisses Unbehagen gegenüber der Europäischen Union, das durch all diese Pendelschwünge hindurch in Deutschland latent stets spürbar war, beruht im Kern vermutlich darauf, dass die Gestaltungsprinzipien der Politik der Europäischen Union stark beeinflusst sind von etatistischen Vorstellungen darüber, wie die Rollenverteilung von Wirtschaft und Politik ausgestaltet sein sollte. Dieser Sichtweise, die verkürzt als „französisch“ etikettiert werden kann, steht die eher in ordoliberalen Dimensionen angelegte

„deutsche“ Sichtweise gegenüber, die auf eine weitgehende Trennung von Staat und Wirtschaft setzt und die dem Wettbewerb (sowohl zwischen Unternehmen auf Märkten als auch zwischen Staaten auf institutioneller Ebene) eine weitaus wichtigere Rolle zuweist.

Es gibt allerdings ein Politikfeld, in dem diese Konstellation geradezu auf dem Kopf steht – mit starker ordnungspolitischer Ausrichtung auf der europäischen Seite und unverkennbar etatistisch geprägten industriepolitischen Vorstellungen in der deutschen Wirtschaftspolitik auf der anderen Seite. Die Rede ist vom Feld der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik, die im Umfeld der ansonsten ordnungspolitischen Grundsätzen wenig zugeneigten Gemeinschaftspolitiken einem Gralshüter der Ordnungspolitik gleicht. Dieses Politikfeld, um das es in diesem Beitrag gehen soll, spielt in den öffentlichen Diskussionen in Deutschland, aber auch in wirtschaftspolitischen Fachkreisen kaum eine Rolle – zu Unrecht. Die Schwerpunkte sollen hier auf vier Kernbereiche der europäischen Wettbewerbspolitik gelegt werden: die Fusionskontrolle (mit Fokus auf die Idee einer europäischen „Ministererlaubnis“), die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen, die Beihilfenaufsicht und die Kartellaufsicht. Doch zuvor ein kurzer Überblick über die Grundstruktur der europäischen Wettbewerbspolitik.

## **2. Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union: Vertragliche Grundlagen**

Die Wurzeln der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik reichen zurück bis zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die im Jahre 1952 gegründet wurde, also sechs Jahre vor der Europäischen Union (bzw. ihres Vorläufers, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft).

Wie schon in der EGKS zielt die Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union primär darauf ab, den innergemeinschaftlichen Handel vor Verfälschungen zu schützen. Dabei ist dieser Auftrag aus Artikel 3 des EU-Vertrags eher weit auszulegen. Festgelegt sind die Regeln für den Wettbewerb im Binnenmarkt in den Artikeln 101 bis 109 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie in der im Jahr 1989 erlassenen Fusionskontrollverordnung. Nach diesen Regeln sind wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Unternehmen generell untersagt, und marktbeherrschenden Unternehmen ist es verboten, ihre Stellung missbräuchlich auszunutzen. Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen von gemeinschaftsweiter Bedeutung werden von der Europäischen Kommission kontrolliert und können in bestimmten Fällen untersagt werden.

Anders als die Wettbewerbsgesetze der Mitgliedstaaten umfasst die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik auch eine Subventionskontrolle. Nach den Vorschriften von Art. 107 – 109 AEUV sind staatliche Beihilfen zugunsten bestimmter Unternehmen oder Erzeugnisse, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen, grundsätzlich verboten und können nur in bestimmten wohldefinierten Fällen genehmigt werden. Die

# Compliance with the European Unions' service directive: The good, the bad and the ugly

Bianka Dettmer, Christoph Vietze

## Preamble

Since his doctoral thesis in 1995 (“Die strategische Handels- und Industriepolitik der EG – eine politökonomische Analyse”, see Freytag 1995), Andreas Freytag is highly interested in issues of international trade and political economy forces. In his research career he has intensively focused on various free trade agreements, e.g. in Africa (see Draper, Edjigu and Freytag 2022, 2018, Bauer and Freytag 2015), on the transatlantic free trade area (Draper and Freytag 2014, Draper, Freytag and Fricke 2014a,b, Draper, Freytag and Al Doyaili 2013, Donges, Freytag and Zimmermann 1997), on trade with China (Dettmer et al. 2011, Dettmer and Freytag 2010, Dettmer, Erixon and Freytag 2008), and on global trade policy (Freytag and Schmied 2015, Erixon and Freytag 2007). He wrote articles about the Doha Development round (Draper, Freytag and Al Doyaili 2013, Erixon and Freytag 2007), research papers about the cost of trade protection (Freytag 2011), and about trade imbalances (Freytag 2008). His research includes trade in goods (Dettmer, Draper and Freytag 2014) and services markets (Fredebeul-Krein and Freytag 1999), international tourism flows (Freytag and Vietze 2009, 2013) and international foreign direct investment relations (see e.g. Freytag and Raudonen 2013). Andreas Freytag has supervised a number of doctoral thesis – some of them are rooted in the area of trade (Dettmer 2013) and global value chains (Fricke 2018), on international tourism flows (Vietze 2011), and on political economy of international agreements (Wangler 2011) – they benefit from the expertise of Andreas Freytag.

The content of this article is rooted in two of the main research areas of Andreas Freytag – international trade and political economy issues. The current Russian invasion of the Ukraine and the following massive trade-sanctions shows, that restrictions on free-trade – although strongly recommended from a political point of view – will lead to a massive economic decline in both the importing and the exporting country. But similarly, this war and the following economic dislocation show the attractiveness of being member of a free-trade area like the EU.

## 1 Introduction

One of the top priorities to improve the European Union's growth performance is the creation of a single market for services. The directive on services adopted in 2006 builds upon the freedom of establishment and free movement of service providers in the internal market and aims to force member countries to eliminate restrictive regulations and

justify the regulations' compatibility with the EU directive (Monteagudo et al. 2012). Several studies quantified ex ante that barrier reduction in services would lead to an increase in intra-EU commercial service trade by up to 44 per cent (Kox, Lejour and Montizaan 2005; Weber and Asmus 2008, De Bruin, Kox and Lejour 2006, 2008) and intra-EU GDP would increase by between 0.2 and 0.7 per cent and employment by between 0.3 and 1.1 per cent (Badinger et al. 2008, De Bruin, Kox and Lejour 2006, 2008; Copenhagen Economics 2005). Only a few studies estimate ex post the achieved trade and welfare effects of the service directive (Dettmer 2015, Hagemeyer et al. 2014 and Monteagudo et al. 2012). However, the implementation of the services directive, after a three-year transition phase, should have been completed by the end of year 2009. By this period only 13 Member States adopted their complete "horizontal" legislation (Hagemeyer et al. 2014). Since the directive left some room to the member states when deciding which existing regulation was incompatible with the directive, the current legal implementation suggests that the full potential of the directive has not been realized after the transposition deadline of the directive (Monteagudo et al. 2012).

The *good news* from the mutual evaluation process conducted by the Commission Services is that they have not found any barrier increase across sectors or countries after the transposition deadline of the directive (Monteagudo et al. 2012). The *bad news* is that after the required implementation period of the directive, the level of restrictions remains high in the professional services (legal services, architects, tax advisors, accountants and engineers). We find this *ugly*, since professional services are an important input into the production of many other industries allowing for fragmentation of global value chains with positive effects on GDP, employment and productivity in downstream industries (see e.g. Fernández Corugedo and Pérez Ruiz 2014, Fricke and Dettmer 2014, Arnold et al. 2011, 2012, Fernandes and Paunov 2012; Dettmer 2012, Barone and Cingano 2011, Markusen and Trofimenko 2009, Jones and Kierzkowski 1990).

Why do certain EU member states lower service trade barriers until the transposition deadline of the service directive while other EU countries do not? And why do deregulations occur in certain services sectors (e.g. professional services) rather more cautiously than in other services sectors (e.g. consumer services)? The empirical literature on service trade liberalization has so far neglected political economy forces to explain implementation of the EU service directive in the member states. Some authors focus on the commitments countries made in multilateral trade negotiation (GATS) for specific services sectors (Roy 2011, Egger and Lanz 2008, Valckx 2004, Harms et al. 2003), while some authors analyse determinants of the so-called 'commitments gap', i.e. the gap between commitments countries made in GATS and in regional trade agreements (van der Marel and Miroudot 2014, van Grassek 2011, Roy 2011). The literature on political economy determinants of EU countries commitments to the service directive is scarce (e.g. Saint-Paul 2007, Messerlin 2005). The article is structured as follows: section 2 provides a literature review and derives testable hypotheses. Section 3 presents methodology and data sources. Empirical evidence is discussed in section 4. The last section concludes the paper.

# The Future of EU Trade Policy and Strategies in a Militarized Environment

Peter Draper, Rolf J. Langhammer

## ABBREVIATIONS

AB	Appellate Body	G7	Group of 7
BRICS	Brazil, Russia, India, China, South Africa	G20	Group of 20
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism	MNCs	Multinational Corporations
COVID 19	Corona Virus Disease 2019	OSA	Open Strategic Autonomy
DSM	Dispute Settlement Mechanism	IPE	International Political Economy
ESG	Environmental, Social, Governance	NATO	North Atlantic Treaty Organization
ETS	Emissions Trading Scheme	OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
EU	European Union	SOEs	State-owned Enterprises
FTAs	Free Trade Agreements	US	United States
GDP	Gross Domestic Product	VAT	Value-added Tax
		WTO	World Trade Organization

## Introduction

China's spectacular economic rise in recent decades has changed much, so when the proverbial elephant squeezes into a crowded room, others have to make way. Furthermore, given its divergent economic model China is challenging the global economic order in ways that previous Asian competitors never did. Moreover, China's political model is so divergent that fears of systemic rivalry between western-oriented and democratic economies and China, as well as authoritarian economies, are rising sharply.

It is no surprise, therefore, that EU trade policies have been undergoing significant revisions in recent years, driven substantially by concerns about how to work with China to secure EU prosperity. It is also evident that the European Union's (EU) relative position in the world economy, and global geopolitics, has been in decline for some time. In addition, EU members face sustained geopolitical pressure from their large, bellicose Eastern neighbour and former Cold War competitor, Russia. Economic and political relations with Russia have also deteriorated in recent years, so that the EU, along with other Western democracies, faces increasing hostility from authoritarian powers one of which has the capabilities to pose a systemic challenge.

These developments pre-dated Russia's brutal invasion of Ukraine. The war has sharply reminded EU members that hard power still matters, and soft power only gets you so far in a world now rapidly spiralling downwards into systemic competition. Yet before the invasion the EU's strategic community had already been jolted into

action by their main patron, the United States (US), in the form of President Donald Trump who seemed determined to scapegoat what he saw as EU allies free-riding on the US security footprint whilst competing unfairly in the US market place to displace his voting base, principally rural and working-class voters. This had given rise to a growing movement in EU policy circles to build more “strategic autonomy” from their main security guarantor. This policy stance resonated with the EU’s own emerging spectrum of populist politicians, many of whom advocate decreased exposure to the global economy as well as evincing increasing scepticism towards the EU project itself.

Considered together these shifting economic and political trends gave birth to a consolidated EU trade policy framework dubbed “open strategic autonomy”. In this paper we review this framework’s meanings, origins, and broad contours in relation to the Russian-Ukraine war, and then consider the war’s impact on the framework. We conclude that the move towards open strategic autonomy has been sharply, and at once, accelerated and consolidated. This sets the scene for a dive into the EU’s enduring, and emerging, economic policy imperatives and how those relate to its trade policy settings as broadly captured under open strategic autonomy. Overall, we find reasons to be concerned that open strategic autonomy may shift the EU away from deepening the single market in key respects. In the concluding section we draw out some high-level conclusions and implications.

## **Open Strategic Autonomy: Origins and Framings**

In this section we first clarify the meanings of Open Strategic Autonomy (OSA) in relation to trade policy, as set out by the European Commission’s Directorate General for Trade in recent documents. We then analyse those framings by drawing on 3 recent reports on the topic, distilling what we take to be the policy’s key features and drivers, as well as lines of evolution, in the pre-Ukraine war environment. This sets the scene for a brief exposition of various lines of impact the war has imposed, most notably on the European Union, and its member states’ strategic policy settings; and speculate on how these in turn interact with Open Strategic Autonomy. The last part is the most challenging component of this analysis given that at the time of writing the war’s outcome was far from determined.

## **What is Open Strategic Autonomy?**

In its factsheet explaining the policy, the European Commission observes (European Commission, n.d):

The term ‘strategic autonomy’ comes from defence/ military planning and refers to the EU’s ability to chart its own course in line with its interests and values. This does not mean going it alone, but rather accepting and managing our interdependence in the best possible way. The addition of ‘openness’ shows that the EU will be open to trade and will promote stable rules in order to be strong economically and have geopolitical influence.

# Wirtschaftssanktionen und öffentliche Finanzen in Zeiten des Krieges

Christoph Ohler\*

## I. Einleitung

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, der am 24. Februar 2022 begann, zieht nicht nur zahlreiche menschliche Opfer nach sich, sondern beeinträchtigt auch die wirtschaftlichen Grundlagen beider Staaten. Durch die Zerstörung der Infrastruktur, die Flucht der Menschen aus den Kriegsgebieten und die Mobilmachung von Zivilisten leidet die Wirtschaftsaktivität in der Ukraine erheblich. Der Internationale Währungsfonds prognostiziert für das Jahr 2022 einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 35 %.<sup>1</sup> Für das Land sind damit drastische Verluste bei den Steuereinnahmen verbunden, während zugleich seine Verteidigungsausgaben massiv angestiegen sind.<sup>2</sup> Nach eigenen Angaben weist der Staatshaushalt der Ukraine aktuell ein monatliches Defizit von fünf Milliarden US-Dollar auf.<sup>3</sup> Auch Russland ist aufgrund der Sanktionen des Westens von einer Rezession, rückläufigen Steuereinnahmen und steigender Inflation betroffen.<sup>4</sup> Wirtschaftliche Folgen löst der Krieg zudem für zahlreiche Drittstaaten aus. Der Abbruch von internationalen Lieferbeziehungen, die kriegsbedingte Verunsicherung sowie die steigenden Preise für fossile Energieträger, Metalle und Lebensmittel dämpfen die Investitionsbereitschaft von Unternehmen und das Konsumverhalten von Verbrauchern.

Vor diesem Hintergrund wird der instrumentelle – und hochpolitische – Charakter der öffentlichen Finanzen deutlich. Die Höhe staatlicher Einnahmen und Ausgaben hat unmittelbare Bedeutung für die Fähigkeit zur Finanzierung eines Krieges. Militärischer Erfolg in einem Krieg ist neben anderen Faktoren auch abhängig von seiner Finanzierbarkeit und letztlich von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Kriegspartei. Politisches Ziel in einem solchen Konflikt ist es daher stets, wirtschaftliche Abhängigkeiten des Gegners zu nutzen und seine finanzielle Kraft zu schwächen. Gleichzeitig geht es in einem Krieg darum, die eigenen wirtschaftlichen Grundlagen zu schützen und Mittel für die Finanzierung der Verteidigungsausgaben zu mobilisieren.

Von daher beschäftigt sich dieser Beitrag mit folgenden drei Aspekten: Zunächst behandelt er die Rechtsgrundlagen für Wirtschaftssanktionen der Europäischen Union

---

\* Der Beitrag ist die erweiterte und um Fußnoten ergänzte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser am 21. Mai 2022 auf dem Gesprächsforum der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer und der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht in Heidelberg hielt.

1 Siehe die Landesinformationen unter <https://www.imf.org/en/Countries/UKR> (abgerufen am 28.06.2022).

2 Vgl. National Bank of Ukraine, Monthly Macroeconomic and Monetary Review, May 2022, S. 28.

3 Vgl. National Bank of Ukraine, Monthly Macroeconomic and Monetary Review, May 2022, S. 29.

4 Vgl. Bank of Russia, Monetary Policy Report, May 2022, S. 2.

gegen Russland und Belarus. Zweitens erläutert er die unionsrechtlichen Grundlagen für die finanzielle Unterstützung der Ukraine. Zuletzt geht der Beitrag auf den verfassungsrechtlichen Kontext für die Schaffung eines Sondervermögens Bundeswehr in Deutschland ein.

## II. Restriktive Maßnahmen der EU

Ausdrücklich formuliert die EU als politische Ziele ihrer gegen Russland gerichteten Sanktionen, „dem Kreml die Mittel zur Finanzierung des Krieges zu kappen, der für die Invasion verantwortlichen politischen Elite in Russland spürbare wirtschaftliche und politische Kosten aufzuerlegen und die russische Wirtschaft zu schwächen“.<sup>5</sup>

Die restriktiven Maßnahmen, wie der technische Begriff lautet, beruhen auf zwei Rechtsgrundlagen: zunächst einem einstimmig getroffenen Beschluss des Rates im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Art. 29 EUV und sodann einer auf Art. 215 AEUV gestützten Verordnung des Rates, die den Beschluss umsetzt und unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten entfaltet, vgl. Art. 288 Abs. 2 AEUV.<sup>6</sup> Einer Verordnung bedarf es stets, wenn nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern gerade die Wirtschaftsteilnehmer innerhalb der Union verpflichtet werden sollen. Einzelne Ergänzungen der Sanktionsregime erfolgen mittels Durchführungsverordnungen der Kommission oder des Rates.<sup>7</sup>

### 1. Voraussetzungen, Gegenstand und Ziele

Die Verträge spezifizieren die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass von Sanktionen nur sehr allgemein. Die Maßstäbe ergeben sich aus den Grundwerten und Zielen außenpolitischen Handelns nach Art. 21 Abs. 2 EUV, die durch einen Drittstaat oder andere Akteure verletzt werden. Sie beruhen auf einem weiten Begriff von Sicherheit und Frieden, vergleichbar mit Kapitel 7 der UN-Charta, und stützen sich neben internationalen Verträgen auch auf Völkergewohnheitsrecht und die darin verkörperten Werte. Relevante Anlässe sind etwa Verletzungen der Souveränität und territorialen Integrität eines anderen Staates, Terrorismus,<sup>8</sup> nukleare Prolifera-

---

5 So die Europäische Kommission unter [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_de) (abgerufen am 28.06.2022).

6 Zum Verhältnis dieser Rechtsakte zueinander s. EuGH, Rs. C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 89 f.

7 Dies betrifft vor allem die Ergänzung der Sanktionslisten, vgl. etwa Durchführungsverordnung (EU) 2022/658 des Rates vom 21. April 2022 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. 2022 L 120/1.

8 Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. 2001 L 344/70.

# Dictators Diplomacy: Russia's Economic and Political Engagement in Africa

Miriam Kautz, Sebastian Schuhmann, Moritz Wolf

## Introduction

On February 24<sup>th</sup>, 2022, the Russian government announced its plans for a special military operation in Ukraine and launched a full-scale invasion, violating Ukraine's territorial integrity and international law. This came after growing Russian military build-up on the Ukrainian border and Russian recognition of the Luhansk People's Republic and Donetsk People's Republic. Led by the United States (U.S.) and European Union (E.U.), a substantial number of countries reacted jointly with economic and political sanctions and attempts to denounce the assault. As a permanent member, Russia holds veto power in the United Nations Security Council (UNSC) and was able to block a resolution for Russia to withdraw from Ukraine.<sup>1</sup> However, on March 2<sup>nd</sup>, the United Nations General Assembly (UNGA) voted on Resolution ES 11/1, which condemns the Russian declaration from February 24<sup>th</sup> and urged Russia to "immediately cease its use of force against Ukraine and to refrain from any further unlawful threat or use of force" and "that the Russian Federation immediately, completely and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine within its internationally recognized borders."<sup>2</sup> A majority of 141 countries in the UNGA signed the resolution. Even Russia's close allies, Hungary and Serbia, supported the resolution. "The message of the general assembly is loud and clear," said the United Nations (U.N.) secretary-general Antonio Guterres.<sup>3</sup> However, 35 abstained, 12 countries were absent during the voting, and five countries declined the resolution.

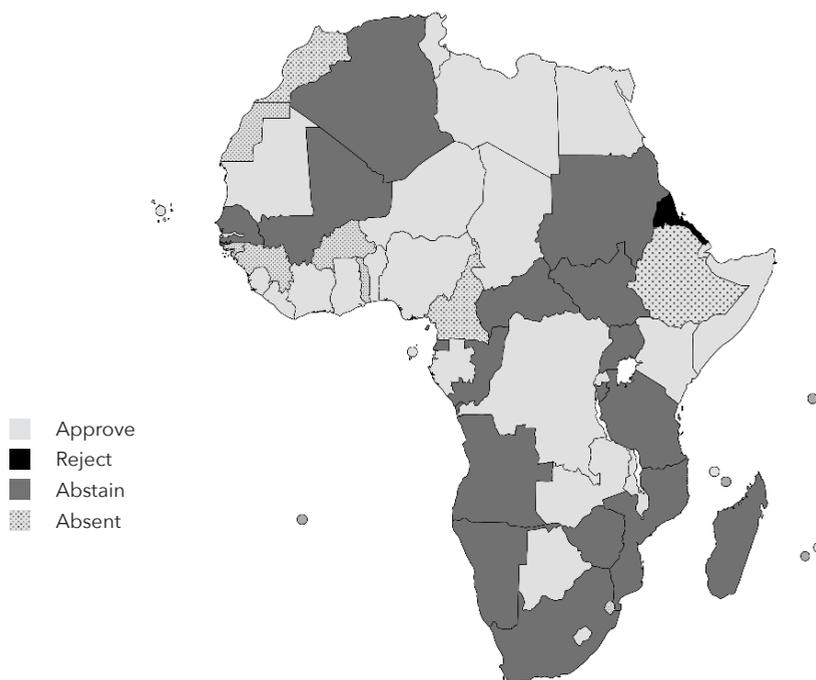
The geographic distribution of those countries that decided not to sign the resolution can, however, give insight into the political sentiment and international loyalties within and between different parts of the world. Some observers support the notion of a rise of a new non-aligned movement which is the concomitant of a geopolitical shift towards a new multipolar order following the dominance of the U.S. after the era

---

1 <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>.

2 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/36/PDF/N2229336.pdf?OpenElement>. On March 24<sup>th</sup>, 2022, another Resolution was adopted emphasizing the "humanitarian consequences of the aggression against Ukraine" (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/301/67/PDF/N2230167.pdf?OpenElement>).

3 <https://news.un.org/en/story/2022/03/1113152#:~:text=%27Loud%20and%20clear%27&text=UN%20Secretary-General%20Ant%C3%B3nio%20Guterres,to%20dialogue%20and%20diplomacy%20now>.



**Figure 1:** Voting outcome of UNGA resolution ES11/1 for African countries

of the Cold War (Adler 2022). A division seems to run mainly along the line between developed and developing countries.

Especially the voting results of the countries on the African continent were striking. Among the 54 African countries represented in the UNGA, only 28 countries supported the resolution. This is a share of 52 percent, which is far below the global average of 73 percent. The voting turnout for Africa is shown in Figure 1.

25 African states that abstained or were absent formerly belonged to the Non-Aligned Movement stemming from the Cold War period, which suggests that the dynamics of voting behavior in an international assembly goes back to historical conflicts, i.e., the Cold War in which countries decided to support either side or explicitly emphasized to remain uninvolved and politically neutral. As a tendency, it also seems that those African countries that support the condemnation of the Russian act are among the leading democracies on the African continent, including Botswana, Cabo Verde, Ghana, Kenya, Malawi, Mauritius, Niger, Nigeria, Seychelles, Sierra Leone, and Zambia. They may differ regarding the underlying incentives but share high ratings on the Freedom House's Freedom in the World index compared to other African countries (El-Badawy et al. 2022). Generally, the voting behavior of African countries was too diverse to certify a concerted approach by the African Union towards the Russian attack on Ukraine (Keijzer et al. 2022).

To understand why there was so much restraint in condemning the Russian invasion of Ukraine, we explore the historical linkages and current partnerships between Russia and Africa. We will discuss whether the announcement of Putin (2007) during the 2007 Munich Security Conference to reengage with the world is part of an intentional strategy to gather international support to insulate from global backlash.

## **Historical Economic, Political, and Security Ties between Africa and Russia**

During the cold war, the Soviets supported African independence (Matusevich 2019). On the one hand, this was ideology-driven by the anti-colonial self-understanding in the Soviet Union. But on the other hand, it was driven by geopolitical competition between the two blocks and bare economic interests (Stronksi 2019). The Soviets not only looked for new allies, especially in the developing world and among the postcolonial nations but also considered these countries as future reserves for socialism during the heydays of the Cold War (Matusevich 2019; Abdallah and Salam 2021).

After a period of early success in Ghana, Guinea, and Mali, the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) lost ground in the 1960s. This started in Congo, where the Soviets supported Patrick Lumumba, who was murdered in 1961, and therefore the USSR lost its influence. In the following years, a similar pattern emerged for other countries in Sub-Saharan Africa, and by the end of the 1960s, the USSR lost most of its influence in this part of the continent. This development led to a more pragmatic approach in the 1970s when the USSR accepted limitations to its impact in Sub-Saharan Africa (Kolodziej and Kanet 1989). Contradictions in foreign policy suggest this more pragmatic approach. For example, the USSR had close ties with Somalia but later shifted its support to Ethiopia in a military conflict against Somalia. In Nigeria, the Soviets supported the federalists in the civil war between 1967 and 1970. That was instead the anti-socialist side, so geopolitical impact and economic interest seem more crucial than ideological ties. By the early 1970s, the Soviet Union's trade with sub-Saharan Africa was mainly with neither socialist nor "progressive" countries. Several post-Cold War studies emphasized the importance the Soviets attached to the more pragmatic considerations of geopolitical and economic realism hidden under Marxist-Leninist rhetoric (Matusevich 2019).

Moreover, the USSR was an active supporter of the Angolan independence war because, after such waves of decolonization, new forces emerged that were keen to cooperate with the USSR. Therefore, they reinforced political and ideological ties and induced cooperation with so-called "socialist orientated" countries. The growing impact in Southern Africa was due to opposition against the apartheid regime. The USSR supported Mozambique, trained African National Congress (ANC) troops, and voted among the African countries in the UNGA for the liberation of South Africa. The Soviets provide a wide range of support, including economic assistance, infrastructure, and security cooperation, especially for national liberation movements among different

# Die geschlossene Gesellschaft. Überlegungen zur Privatisierung der Sicherheit in Südafrika

Wolfgang Bretschneider

CiviS\Econ – Economic Analysis of Civil Security

## 1 Einleitung

Südafrika erlebte in den letzten Monaten eine erneute Welle der Gewalt. Supermärkte wurden geplündert, Unternehmen zerstört. „Südafrika versinkt in Gewalt“ wurde im letzten Jahr getitelt (vgl. Drechsler 2021). Aber auch jenseits offenkundiger und bildmächtiger Anarchie gilt das Thema der Kriminalität bzw. der inneren Sicherheit unter Kennern des Landes als „die größte“ Herausforderung jenes Staates, auf dem einst so viele Hoffnungen ruhten. So gehören Mord und Überfälle gegenwärtig praktisch zum Alltag. „If one is to follow the Hobbesian distinction delineated by Foucault [...], South Africa can be viewed as a country not at war, but in a state of war.“ (van Riet 2020, S. 2) Im Gegenzug halten sich Wohlhabende wie auch Touristen zumeist in Sicherheitszonen auf (vgl. Drechsler 2018). Und private Sicherheitsdienstleister spielen in einem solchen Umfeld eine besonders große Rolle.

Der vorliegende Beitrag möchte die Herausforderungen von Südafrikas Sicherheitsregime und besonders die private Bereitstellung von Schutzleistungen aus institutionenökonomischer Sicht skizzieren. Dabei besteht einerseits ein Interesse an der Situation in Südafrika. Andererseits beobachten wir aber derzeit in Ländern der OECD und Europas, dass sich angesichts dynamischer gesellschaftlicher Veränderungen die Bedingungen der – auch inneren – Sicherheit in den kommenden Jahren und Jahrzehnten ändern können. Auch vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, vermeintliche Selbstverständlichkeiten als Voraussetzungen für ein friedliches und sicheres gesellschaftliches Miteinander herauszuarbeiten.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: In Abschnitt 2 wird in einer kurzen Bestandsaufnahme die Situation in Südafrika hinsichtlich Kriminalität, Ungleichheit und privater Sicherheitswirtschaft dargestellt. In Abschnitt 3 wird ein Konzept eines Sicherheitsregimes vorgestellt. In Abschnitt 4 wird vor dem Hintergrund dieses Konzepts die Situation in Südafrika diskutiert, ehe in Abschnitt 5 ein Fazit gezogen wird.

## 2 Bestandsaufnahme Südafrika: Kriminalität, ökonomische Ungleichheit und private Sicherheitsdienste

Blickt man auf die Daten, die für das vorliegende Thema relevant sind, dann fällt auf, dass Südafrika in drei Bereichen besonders hohe Werte hat und damit in internationalen Vergleichen hervorsticht: (1) bei der Kriminalität, (2) bei der ökonomischen

# Die Rolle institutioneller Qualität in den deutschen und Thüringer Außenwirtschaftsbeziehungen mit Afrika

Susanne Fricke, Sebastian E. Spiegel

## 1. Einleitung

Im Zuge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat auch Deutschland schmerzlich erfahren müssen, was ökonomische Abhängigkeiten, insbesondere im internationalen Kontext, mit sich bringen. Besonders im Energiesektor, aber auch der Wirtschaft insgesamt, wächst der Wunsch nach größerer Diversifizierung der Absatz- und Quellenmärkte. Besondere Chancen bietet dabei der Blick nach Afrika. Über lange Jahre wurde der Kontinent vor allem als Empfänger von Entwicklungshilfe bewertet. Die Wirtschaftsorientierung der deutschen Afrika-Politik erwies sich dagegen als weniger stark ausgeprägt, obwohl in beiderseitigem Interesse eine gleichberechtigte wirtschaftliche Zusammenarbeit die deutlich bessere Wahl gewesen wäre (vgl. Freytag 2022b). Insbesondere vor dem Hintergrund aktueller weltwirtschaftlicher Herausforderungen gilt es, diese Partnerschaft zu stärken.

Die wirtschaftliche Erholung der afrikanischen Länder nach der Corona-Pandemie wird durch aktuelle weltwirtschaftliche Verwerfungen drastisch verlangsamt. Zusätzlich führen die gestiegenen Lebensmittel- und Energiepreise zu einer starken Verschlechterung der Ernährungssicherheit. Die fiskalische Lage in einigen afrikanischen Ländern war zudem pandemiebedingt bereits angespannt und verschlechtert sich derzeit akut (vgl. IWF 2022). Gleichzeitig können jedoch die aktuellen weltwirtschaftlichen Entwicklungen auch Potenziale für afrikanische Staaten bergen. Die Zergliederung bestehender Lieferketten und der Wegfall etablierter Absatz- und Quellenmärkte können neue Möglichkeiten bieten, sich in globale Wertschöpfungsketten zu integrieren. Eine Partnerschaft auf Augenhöhe kann dabei helfen, diese Potenziale zu entfalten und gleichzeitig die wirtschaftliche Resilienz gegen zukünftige Krisen auf beiden Seiten zu stärken.

Dazu soll auch die im Zuge des EU-AU-Gipfels im Februar 2022 verabschiedete Global Gateway Initiative der Europäischen Union (EU) beitragen. Sie zielt auf eine umfangreiche Investitionssteigerung, insbesondere in Infrastrukturentwicklung, ab. Dabei sind mit 150 Mrd. Euro die Hälfte der Gesamtmittel der Initiative für den afrikanischen Kontinent veranschlagt (EU, 2022). Eine zentrale Politikgröße für die wirtschaftlichen Aktivitäten mit dem afrikanischen Kontinent sind dabei die institutionellen Rahmenbedingungen der afrikanischen Partnerländer. So betonen z. B. EU und Afrikanische Union (AU) in ihrer gemeinsamen Abschlusserklärung des Gipfels die Relevanz guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Prinzipien (EU-AU, 2022).

Dieser Schwerpunkt basiert auf der Erkenntnis, dass gute institutionelle Rahmenbedingungen privatwirtschaftliche Aktivitäten und Investitionen in den afrikanischen Ländern ermöglichen, die für die Entfaltung der gemeinsamen Potenziale essentiell sind. Deutschland hat diesbezüglich im Rahmen seiner G20-Präsidentschaft 2017 den G20 Compact with Africa (CwA) ins Leben gerufen, der zum Ziel hat, in reformorientierten afrikanischen Ländern wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu verbessern und Privatinvestitionen zu fördern. Die 12 Mitgliedsländer des CwA haben durch Reformanstrengungen die Wirtschaftsbedingungen verbessert und erwiesen sich auch im Zuge der Corona-Pandemie im Durchschnitt als relativ resilienter im Vergleich zu den anderen Ländern des Kontinents (vgl. Weltbank et al., 2022). Gleichzeitig ergibt sich mit Blick auf die Betonung der Relevanz guter institutioneller Rahmenbedingungen jedoch die Frage, inwiefern diese sich im Stand der Wirtschaftsbeziehungen mit afrikanischen Ländern widerspiegelt.

Dieser Beitrag soll die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen in den Ländern Afrikas für die deutschen Handels- und Investitionsbeziehungen auf dem Kontinent analysieren. Dazu gliedert er sich wie folgt. Kapitel 2 fasst wichtige Ergebnisse aus der Literatur zusammen, die aufzeigen, welche Faktoren die Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen zwei Ländern beeinflussen. Ein Schwerpunkt wird dabei auf der Literatur zur Rolle von Institutionen liegen. Kapitel 3 präsentiert die Daten zu den außenwirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands mit den Ländern des afrikanischen Kontinents. Ein Vergleich dieser Daten mit den Daten des Bundeslandes Thüringen soll dabei helfen, eventuelle Sondereffekte der heterogenen deutschen Wirtschaftsstrukturen, insbesondere im Hinblick auf die Rolle von Unternehmensgrößen, zu erkennen. Kapitel 4 gleicht die in Kapitel 3 gezeigten Daten mit verschiedenen Indikatoren institutioneller Qualität ab. Kapitel 5 zieht Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen.

## **2. Einflussfaktoren für Handelsbeziehungen**

Der Handel zwischen zwei Ländern wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Die Handelstheorie zieht zur Erklärung des Handels zwischen Ländern sogenannte Gravitationsmodelle heran. Diese identifizieren die Distanz zwischen zwei Ländern sowie die Größe der jeweiligen Märkte als Hauptkriterien für die Bestimmung des Handelsvolumens (Álvarez et al. 2018, S. 4). Darüber hinaus ermöglichen sie die Untersuchung des Einflusses weiterer Faktoren auf Handelsströme, wie z. B. Institutionen (siehe u. a. Anderson und Marcouiller 2002 oder Yu et al. 2015).

Zu bedenken ist dabei, ob Distanz sinnvoller Weise als Erreichbarkeit zu interpretieren ist, da neben der tatsächlichen Entfernung auch die Qualität der Transportinfrastruktur eine zentrale Rolle spielt (Hanousek und Kocenda 2014). Aufgrund der besonderen Bedeutung des Transports per Schiff für den Welthandel, ist der einfache Zugang zu Seehäfen als wesentlicher Vorteil für die Einbindung eines Landes in die globalen Wertschöpfungsketten zu betrachten (Hummels 2007). Trotz dieser Argumente

# Der Policy-Mix für Innovationen in erneuerbaren Energien

Uwe Cantner<sup>a,b</sup>, Holger Graf<sup>a</sup>, Martin Kalthaus<sup>a</sup>

## 1 Einleitung

Vor dem Hintergrund aktueller sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklungen wächst die Bedeutung erneuerbarer Energien für das Erreichen von Klimaschutzzielen aber auch mit Blick auf den Abbau internationaler Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern. Vor diesem Hintergrund möchten wir mit diesem Aufsatz eine Reihe von Instrumenten zur Förderung der Innovation und der Diffusion von erneuerbaren Stromerzeugungstechnologien vorstellen und diskutieren. Hierbei gehen wir davon aus, dass es nicht das eine Instrument zur Erreichung politischer Ziele gibt, sondern dass eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Instrumente ineinandergreifen müssen. Grundlage für unsere Überlegungen sind unsere Arbeiten im Rahmen eines vom BMBF geförderten Projektes<sup>1</sup> zum Policy-Mix für erneuerbare Energien.

In den letzten Jahrzehnten ist die weltweite Kapazität zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (ohne Wasserkraft) von 85 GW im Jahr 2004 auf 3146 GW im Jahr 2021 deutlich gestiegen (REN21 2022). In Deutschland lag der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung im Jahr 2021 bei 41 % (BMWK 2022). Die beiden hier wichtigsten Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energien sind die Photovoltaik (PV) und die Windkraft. Die Energie der Sonne und des Windes wird seit Jahrhunderten genutzt, aber erst im 20. Jahrhundert wurden Technologien entwickelt, um aus diesen Naturkräften elektrische Energie zu erzeugen. Vor allem nach den Ölkrisen der 1970er und 1980er Jahre zogen beide technologischen Prinzipien die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf sich, da sie als möglicher Ersatz für die Technologien der Verbrennung fossiler Brennstoffe angesehen wurden. Das Kosten-Leistungs-Verhältnis von PV wie von Windkraft war anfänglich jedoch sehr hoch, so dass umfangreiche Fördermaßnahmen erforderlich waren, um es zu senken. Seitdem zeigte sich ihre technologische Entwicklung sehr dynamisch. Heutzutage sind beide Technologien in den meisten Regionen gegenüber konventionellen Energiequellen kostenmäßig wettbewerbsfähig und haben den größten Anteil an der neu installierten

---

a Friedrich-Schiller-Universität Jena, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Carl-Zeiß-Straße 3, 07743 Jena, Deutschland.

b University of Southern Denmark, Department of Marketing and Management, I2M Group, Campusvej 55, DK-5230 Odense M, Dänemark.

1 BMBF (2012–2015): Die Wirkung des deutschen Policy Mixes auf technologischen und strukturellen Wandel im Bereich der erneuerbaren Stromerzeugungstechnologien („Gretchen“). Abschlussbericht, siehe Rogge et al. (2015).

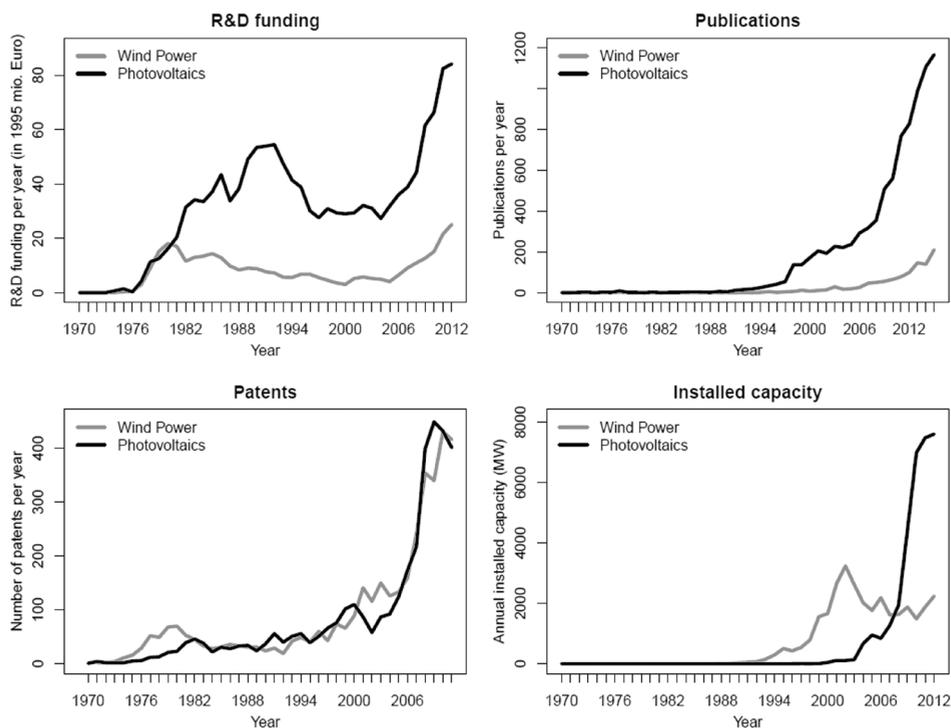
Stromerzeugungskapazität (REN21 2022). Die technologische Weiterentwicklung in den letzten Jahrzehnten, in deren Folge sich die Kosten-Leistungs-Verhältnisse bei PV und bei Windkraft verbessert haben, geht einher mit einer exponentiellen Zunahme der Wissens in den jeweiligen Technologien und einem verstärkten Wissensaustausch zwischen den die Technologien vorantreibenden Akteuren

Hinsichtlich der Entwicklung und Einführung beider Technologien ist insbesondere Deutschland ein Vorreiter. Abbildung 1 zeigt für die Innovationsaktivitäten in beiden Technologien wichtige Indikatoren: die politische Unterstützung von Forschung und Entwicklung, die Wissensgenerierung anhand von Publikationen für wissenschaftliche Erkenntnisse und anhand von Patenten für ökonomisch relevantes Wissen sowie zur Installierung und damit Nutzung von PV und Windkraft in Deutschland. Die staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung in diesen Technologien begann in Deutschland 1974 als Reaktion auf die erste Ölkrise (Lauber und Mez 2004), und 1991 gehörte Deutschland zu den ersten Ländern, die eine nachfragefördernde Einspeisevergütung einführten (Jacobsson und Lauber 2006). Während nach den Ölkrisen große Ausgaben für Forschung und Entwicklung getätigt wurden, war die Erfinderverleistung gemessen an Publikationen und Patenten gering. Erst seit Mitte der 1990er Jahre zeigt sich die Wissensgenerierung in Form von Veröffentlichungen und Patenten hochdynamisch (Kalthaus 2019). Auch die Nutzung dieser Technologien, bemessen an der installierten Kapazität, setzt verstärkt seit der Jahrtausendwende ein. Darüber hinaus gehörte Deutschland zu den führenden Märkten für diese Technologien, insbesondere für PV mit einem Weltmarktanteil zwischen 30 und 60 Prozent von 2001 bis 2010 (IEA 2010).

Diese Entwicklungen sind vor allem auf die politische Unterstützung und den technologischen Fortschritt bei den einzelnen Technologien zurückzuführen. Mehrere Studien haben gezeigt, dass politische Maßnahmen und Umweltvorschriften wichtige Triebkräfte für innovative Aktivitäten im Bereich der Umwelttechnologien, insbesondere der erneuerbaren Energien, sind (Popp 2002, Johnston et al. 2010, Grau et al. 2012, Peters et al. 2012, Wangler 2013, Dechezleprêtre und Glachant 2014, Costantini et al. 2015a). Insbesondere die Erfindertätigkeit, die größtenteils durch politische Maßnahmen für Windkraft- und PV-Technologien ausgelöst wurde, hat in den letzten Jahrzehnten enorm zugenommen.

Mit politischen Maßnahmen wurde versucht, die Entwicklung und Verbreitung von erneuerbaren Stromerzeugungstechnologien, aus verschiedenen Richtungen zu beeinflussen. Instrumente, die die Nachfrage ankurbeln haben eine indirekte Wirkung auf innovative Aktivitäten, indem sie eine Nachfrage nach erneuerbaren Stromerzeugungstechnologien schaffen, z. B. durch Einspeisetarife oder Förderung des Kapazitätsaufbaus, und so die Marktgröße erhöhen. Technologie-Push-Instrumente wirken sich direkt auf Erfindungs- und Innovationstätigkeiten aus, indem sie FuE-Subventionen gewähren oder die FuE Budgets in öffentlichen Forschungseinrichtungen bereitstellen. Systemische Instrumente wie kooperative FuE-Programme, Cluster oder Infrastrukturangebote unterstützen die Zusammenarbeit und den Wissensaustausch (Smits und Kuhlmann 2004). Die Kombination dieser Maßnahmen stellt einen

## Der Policy-Mix für Innovationen in erneuerbaren Energien



**Abbildung 1:** Zentrale Innovationsindikatoren für Windkraft und PV für Deutschland. Quelle: Kalthaus (2017).

Instrumentenmix<sup>2</sup> dar, der in sich kohärent sein sollte, um Innovationstätigkeit in einem bestimmten Bereich umfassend zu unterstützen.

Während der Einfluss von Technologie-Push-Politiken auf Investitionen in FuE ziemlich offensichtlich ist, sind es zwei wichtige Aspekte der politischen Wirkungen weit weniger. Erstens: Erhöhen nachfragefördernde Instrumente zwar die Anreize für Investitionen in Produktionsanlagen, aber erhöhen sie auch die Anreize für Innovationen und Investitionen in FuE? Und wenn ja, ist dies ein unmittelbarer Effekt oder eher eine Folge der veränderten Marktgröße und -struktur? Was den zweiten Aspekt anbelangt, so ist allgemein bekannt, dass interne Investitionen in FuE und damit intern geschaffenes Wissen nur einer der Bestimmungsfaktoren von Innovationsoutput sind. Hinzu kommt externes Wissen, das durch technologische Spillovers gewonnen wird, die Wissensbasis der innovativen Akteure vergrößert und auf diese Weise einen positiven Einfluss auf den Innovationsoutput (Cassiman und Veugelers 2006) ausübt. In der Innovationsökonomik werden mehrere Kanäle für technologische Spillover unterschieden, wobei der

2 Die Begriffe „Instrumentenmix“ und „Policy Mix“ sind nicht klar definiert und werden manchmal synonym verwendet. Hier stützen wir uns auf die Unterscheidung von Rogge und Reichardt (2016), wonach der Instrumentenmix ein wesentlicher Teil eines umfassenderen Policy-Mix ist.

persönliche Kontakt durch Zusammenarbeit oder berufliche Mobilität die wichtigsten sind (Singh 2005, Breschi und Lissoni 2009, Edler et al. 2011). Interaktionen dieser Art und der damit verbundene Wissensaustausch lassen sich mit Hilfe des Konzeptes von Netzwerken darstellen und analysieren. Diese Netzwerke des Wissensaustauschs werden weithin als eine weitere, wichtige Triebkraft für erfinderische Tätigkeiten angesehen. Es liegt nahe, dass auch sie durch verschiedene politische Maßnahmen, insbesondere systemisch ausgestaltete Instrumente, beeinflusst werden (Cantner und Graf 2011, Phelps et al. 2012, Broekel et al. 2015) können.

Vor diesem Hintergrund befasst sich unser Beitrag mit der Konzeption und Wirkungsweise des Policy-Mixes, der in Deutschland zur Förderung erneuerbarer Stromerzeugungstechnologien eingesetzt wurde. Hierzu gehen wir wie folgt vor: Im nächsten Abschnitt fassen wir die wichtigsten Argumente für staatliche Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Stromerzeugungstechnologien zusammen. Eine kurze Historie der relevanten Politikinstrumente in Deutschland findet sich in Abschnitt 3. In Abschnitt 4 geben wir einen Überblick über die Literatur zur Innovationswirkung verschiedener Politikinstrumenten und deren Zusammenspiel in einem Policy-Mix. Unser Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

## 2 Begründung staatlicher Maßnahmen

Innovationsaktivitäten unterliegen verschiedenen Marktversagenstatbeständen. Marktversagen ergibt sich aufgrund von Problemen bei der Ressourcenallokation auf Märkten, die beispielsweise auf asymmetrische Informationen, externe Effekte oder öffentliche Güter zurückzuführen sind. In diesen Fällen ist ein politischer Eingriff in den Markt gerechtfertigt, um die Allokationseffizienz zu verbessern. Ein einschlägiger Fehler die Erfindungs- und Innovationstätigkeit betreffend ist beispielsweise der teilweise öffentliche Gut Charakter von Wissen (Nelson 1989), der dazu führt, dass neu geschaffenes Wissen auch durch andere Akteure als die Erfinder genutzt werden kann und zwar unentgeltlich. Dadurch werden die Möglichkeiten zur Aneignung der ökonomischen Erträge von neuem Wissen durch die Erfinder verringert, mit der Konsequenz, dass diese Akteure ihre Erfindungstätigkeit senken (Arrow 1962). Dadurch wird nicht nur der Innovationsoutput der Erfinder selbst, sondern auch derjenige von anderen Akteuren verringert. Denn, die angesprochene Übertragung von neuem Wissen auf andere Akteure erhöht deren Erfindungsleistung, wenn dieses Wissen von anderen absorbiert und genutzt werden kann (Cohen und Levinthal 1990, Griliches 1992). In solchen Fällen sinkt die Erfindungstätigkeit insgesamt unter das sozial optimale Niveau und politische Markteingriffe wie die Subventionierung von FuE-Aktivitäten oder der Schutz von Eigentumsrechten stellen mögliche Lösungen für dieses Problem dar.

Ein weiteres Marktversagen, das insbesondere bei der Substitution umweltschädlicher Technologien durch umweltfreundliche Technologien zur Eindämmung des Klimawandels relevant ist, sind Netzwerkeffekte. Netzwerkeffekte führen zu Pfadabhängigkeiten bei der Nutzung bestimmter Technologie, befördern ein Festhalten an minderwertigen

# Group internal emission reduction mechanisms, transfer pricing and external financing

Simon Renaud, Dirk Schiereck

## 1 Introduction

One of the main principles of the efficiency of markets depends on the characteristics of the good in terms of exclusivity and rivalry. While markets work efficiently for private goods, they do not work efficiently or not at all for public goods that are non-exclusive and non-rival. This means the respective good is either undersupplied and/or over demanded. Economic theory based the concept of Paul Samuelson (1954) concludes that in order to solve the issue, which in economic terms is the requirement of the internalization of external cost that are not considered in the market mechanism, occurring external cost are included in the price of the good by government intervention in order to restore or achieve an efficient market equilibrium.<sup>1</sup>

For the case at hand, emission of carbon dioxide or other greenhouse gases contributing to global warming are causing external cost that need internalization. In order to achieve this, different approaches are possible that include command and control measures as well as more direct ways of internalization such as (carbon) pricing or cap and trade mechanisms.

The following article gives an overview of some of the transmissions of the above economic concept into the business operations of multinational enterprises, dealing with two main questions:

- I. How can the concept of internalization of external cost be applied by multinational groups and what effects does it have on intercompany transactions?
- II. What effect does the implementation have on external company relationships, mainly external financing.

## 2 Fundamentals of emission reduction

In a nutshell, it is possible to distinguish three options to achieve emission reduction:

- I. Command and control measures, such as laws and regulations imposed by governmental institutions. Well known examples include the emission ban for ozone depleting chemicals in the 1980 in order to mitigate the ozone hole problem that was addressed in the Montreal Protocol from 1987.<sup>2</sup> This ban is also

---

<sup>1</sup> Samuelson (1954).

<sup>2</sup> Montreal Protocol from September 9, 1987. For further information see <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-mobilitaet/luft/ozonschicht-ozonloch/montrealer-protokoll-chronologie-der-massnahmen>.

# Neue Impulse für die deutsche Wirtschaft – warum Deutschland offener für Fachkräfte und Know-how aus dem Ausland werden muss

Philipp Lamprecht

ECIPE

## Einleitung

Die Dinge sind nicht immer das was sie zu sein scheinen. Seit nunmehr zwei Jahrzehnten ist die deutsche Wirtschaft die Lokomotive der europäischen Wirtschaft – Deutschland zieht viele andere Länder in die Wertschöpfungsketten Deutscher Unternehmen und hilft ihnen so beim Marktzugang im Ausland. In den letzten Jahren wurde oftmals das Argument vertreten, dass „die Deutschen es besser machen“ und andere Länder mehr von Deutschland lernen können als umgekehrt. Schwache Wirtschaftsleistung in den 1990er Jahren machten Deutschland zum kranken Mann Europas, aber eine Reihe innenpolitischer Strukturreformen und günstiger weltwirtschaftlicher Wetterbedingungen belebten die deutsche Wirtschaft wieder. Kurz bevor die Covid-19-Pandemie begann lag die Arbeitslosigkeit in Deutschland bei nur 4,9 Prozent.<sup>1</sup> Was sollte einem an der Deutschen Wirtschaft nicht gefallen?

Jenseits der Oberfläche sind strukturelle wirtschaftliche Probleme jedoch nicht nur sichtbar, sondern sie nehmen zu. Einige von ihnen betreffen Demografie, technologische Fähigkeiten und das langsame Tempo wirtschaftlicher Veränderungen – Anzeichen einer Wirtschaft, die zunehmend festgefahren ist. Die deutsche Wirtschaft wurde angetrieben durch hohe Exportvolumina: der deutsche Handelsüberschuss lag bei fast 8 Prozent des BIP und war einer der größten der Welt.<sup>2</sup> Aber beim Handelsüberschuss geht es nicht nur um die Wettbewerbsfähigkeit Deutscher Unternehmen, die die Globalisierung erfolgreich gemeistert haben. Er spiegelt auch die demografische Entwicklung wieder mit einem steigenden Durchschnittsalter und einer großen Anzahl von Menschen die für ihren bevorstehenden Ruhestand sparen müssen. Je mehr eine Bevölkerung sparen muss, desto weniger kann sie konsumieren – und der Handelsüberschuss ist in hohem Maße ein Resultat niedrigen Deutschen Konsums, der mit niedrigen Importen einhergeht.

Eine weitere der Deutschen Wirtschaft zugrunde liegende Schwäche ist das langsame Produktivitätswachstum – natürlich eine, die sie mit vielen anderen entwickelten

---

1 Destatis (2021). Arbeitslosigkeitsrate in Deutschland. Siehe: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Short-Term-Indicators/Labour-Market/arb210a.ht>.

2 Siehe: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/germany/current-account-balance--of-nominal-gdp>.

Volkswirtschaften teilt. Ein Faktor für die Verlangsamung von Deutschlands Produktivitätswachstum ist der Erfolg Deutscher Arbeitsmarktreformen.

Die erfolgreiche Integration geringqualifizierter Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt hat zu einem Beschäftigungszuwachs geführt, bei dem aber zugleich ein starker Rückgang der durchschnittlichen Produktivität je Erwerbstätigen (d. h. ein Zusammensetzungseffekt der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität) in der Produktion in Deutschland eingetreten ist. Es geht jedoch nicht nur um die Arbeitsproduktivität. Das Wachstum der Gesamtfaktorproduktivität hat sich deutlich verlangsamt und liegt nun bei -0,33 Prozent – verglichen mit 2,46 Prozent im Jahr 2011.<sup>3</sup>

Auch die Digitalisierung konnte sich nicht als Retter beweisen. Viele Beobachter stimmen überein, dass nicht genügend produktivitätssteigernde Impulse aus den IKT-intensiven Branchen kamen. Ein Grund dafür ist, dass Deutschland bei digitalen Infrastrukturthemen wie Mobilfunkbreitbandabonnements und Internetbandbreite schlecht abschneidet. Aber ein größeres Problem ist es, dass Firmen nicht erfolgreich genug bei der effizienten Nutzung von IKT-Technologien in ihren Betrieben sind und dass sie ihre Arbeitskräfte nicht genug dazu bringen, sich an neue Arten der Arbeitsorganisation anzupassen, insbesondere im Dienstleistungsbereich.

Was sind mögliche Abhilfen? Eine davon ist sicherlich, sich auf Bildung und Ausbildung zu konzentrieren, und insbesondere die Vermittlung notwendiger IT-Kenntnisse. Aber das ist nicht genug. Es wird für Deutschland – und Europa – immer wichtiger werden, Ideen, Technologie und Humankapital aus dem Ausland zu importieren und besser im Umgang mit diesen knappen Ressourcen zu werden. In einer Welt in der sich relative ökonomische Kräfte verändern und viel mehr Technologie und Innovation aus anderen Ländern kommen, wird es immer wichtiger diesen anderen Ländern gegenüber offen zu sein. Die wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahrzehnten wurde von einem globalen Prozess der Generierung neuer Ideen und Technologien begleitet, mit einer wachsenden Bedeutung von Innovation und einer wichtigeren Rolle für neue Ideen in der globalen Wirtschaft. Eine der größten wirtschaftlichen Herausforderungen Deutschlands besteht darin, diese neue wirtschaftliche Modernisierung besser zu nutzen.

In diesem Policy Brief wird argumentiert, dass fortgeschrittene Volkswirtschaften wie Deutschland sich stärker auf die Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland konzentrieren und besser im Importieren ausländischer Technologien und Unternehmensmodelle werden müssen. Das passt vielleicht nicht zum aktuellen Denken im politischen Berlin, welches sich eher im Trend wirtschaftlicher Souveränität bewegt, es ist aber ein notwendiger Schritt zur Verbesserung der Technologiedurchdringung, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität. Das Zeitalter der einfachen Versorgung mit hochqualifizierten Arbeitskräften ist vorbei und die Kosten für die Generierung und Nutzung neuer Ideen steigen immer weiter. Das sollte zu mehr

---

<sup>3</sup> Quelle: OECD.

wirtschaftlicher Offenheit in Deutschland führen, anstatt zu mehr von einer traditionellen „Wir machen es besser hier“-Haltung.

Die Politik muss die richtigen Bedingungen schaffen, um ihre Märkte für ausländische Technologien und hochqualifizierte Arbeitskräfte zu öffnen. Aber Offenheit allein ist nur ein Teil der Lösung. Die politischen Entscheidungsträger müssen sich auch darauf konzentrieren, im Inland das richtige Umfeld zu schaffen, um diese spezialisierten und hochqualifizierten Arbeitskräfte trotz harter Konkurrenz aus der ganzen Welt anzulocken. Unsere Analyse konzentriert sich auf die Situation in Deutschland und darauf, was die deutsche Politik tun kann, um die Offenheit und Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitskräfte erhöhen.

## Deutschland im internationalen Vergleich

Deutschland ist keine digitale Wirtschaftsmacht. Zu führenden Ländern der EU und der OECD kann man Deutschland in zweierlei Hinsicht vergleichen, nämlich in Bezug auf persönliche IKT-Nutzung (durch Individuen, Verbraucher) auf der einen Seite; und in Bezug auf die Nutzung durch Unternehmen in der digitalen Wirtschaft auf der anderen Seite.

Deutschland nähert sich in vielen Bereichen in sehr hohem Maße der persönlichen IKT-Nutzung der digital führenden Länder der EU und OECD an. So klafft beispielsweise noch eine Lücke in der Nutzung des Internets durch Rentner oder andere „inaktive“ Personen, diese Lücke ist jedoch im Vergleich zur Geschäftsentwicklung digitaler Produkte relativ gering. Im Gegensatz dazu ist Deutschland bei den meisten Unternehmensindikatoren weit von der digitalen Wirtschaft anderer führender Länder der EU und OECD entfernt.<sup>4</sup>

In Bezug auf die geschäftliche Nutzung digitaler Aspekte durch Unternehmen schneidet Deutschland im internationalen Vergleich relativ schlecht ab. Dies ist insbesondere in den folgenden spezifischen Bereichen der Fall: Unternehmen, die Cloud-Computing-Dienste kaufen; Unternehmen mit einer Website, die Online-Bestellungen, -Reservierungen oder -Buchungen ermöglicht; Unternehmen mit formellen Richtlinien zum Umgang mit IKT-Datenschutzrisiken; Beschäftigte, die einen Computer mit Internetzugang nutzen; Nutzung von PCT-Patenten; IKT-Nutzung für B2B-Transaktionen; Umfang der Personalschulung; und B2C-Internetnutzung. Deutschlands politische Initiativen müssen sich speziell auf die Steigerung der geschäftlichen Nutzung bestehender digitaler Ausstattungen konzentrieren. Dies zeigt sich auch an der geringen Digitalintensität der Unternehmen. Deutschland liegt bei Unternehmen mit hoher Digitalintensität unter dem EU-Durchschnitt (siehe Abbildung 1).

---

4 Bertelsmann Stiftung (2017). Boosting Trade in Services in the Digitalisation Era. Potentials and Obstacles. Siehe: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW\\_Study\\_Trade\\_in\\_Services\\_Digitalisation\\_01.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Study_Trade_in_Services_Digitalisation_01.pdf).

# Innovationsland Thüringen – Potentiale und Herausforderungen von Zuwanderung

Matthias Menter, Silke Übelmesser

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena

## 1 Einleitung

Die Corona-Pandemie stellte viele Länder vor große Herausforderungen. In Deutschland und anderswo war das Gesundheitssystem am Rande seiner Leistungsfähigkeit. Auch in der Wirtschaft gab es große Einschnitte. Die Gesellschaft polarisierte sich. Die staatlichen Hilfen für Unternehmen, Arbeitnehmer und Selbstständige überstiegen die bisher gekannten Summen. Gleichzeitig wurden Politik und Öffentlichkeit auf Schwachstellen aufmerksam, z. B. bei der Digitalisierung.

Hinzu kommen Herausforderungen, die durch die Pandemie in den Hintergrund gedrängt wurden, die aber in den kommenden Jahren umso entschiedener angegangen werden müssen. Das Erreichen der Klimaschutzziele zählt dazu. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs in der Ukraine hat zudem die Energiesicherheit oberste Priorität. Dies soll von einem Umbau der Wirtschaft zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft begleitet werden. Gleichzeitig befindet sich Deutschland mitten im demografischen Wandel. In den nächsten Jahren gehen die geburtenstärksten Jahrgänge der Babyboomer in den Ruhestand, während die Jahrgänge, die in den Arbeitsmarkt eintreten, deutlich kleiner sein werden.

Die Herausforderungen verstärken sich gegenseitig, was die Situation noch schwieriger macht. Der digitale und ökologische Umbau der Wirtschaft erfordert neben technologischen und sozialen Innovationen auch ausreichende finanzielle Mittel, die durch die Pandemie vielfach knapper geworden sind. Ebenso wichtig für den Erfolg sind die Fachkräfte, die den Wandel vorantreiben müssen. Doch schon jetzt zeigen sich in immer mehr Berufsgruppen Engpässe. Im ersten Quartal 2022 gab es bundesweit 1,74 Millionen offene Stellen. Damit wurde der Rekord aus dem Vorquartal noch einmal übertroffen (Kubis, 2022). Der negative demografische Trend ist dafür ein wichtiger Grund.

Auch der Freistaat Thüringen ist sich dieser Herausforderungen bewusst. So gibt das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) vier zentrale übergreifende Herausforderungen aus: die Digitalisierung, die Dekarbonisierung, den demografischen Wandel und die Folgen der COVID-19-Pandemie. Trotz beachtlicher Erfolge seit der Wiedervereinigung weisen gesamtwirtschaftliche Kennzahlen in Thüringen im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt auf einen großen Produktivitätsrückstand hin. Gründe hierfür sind neben der

kleinteiligen Betriebsstruktur insbesondere auch unterdurchschnittliche betriebliche Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (FuE) sowie eine geringe Präsenz auf Auslandsmärkten (TMWWDG, 2021a). Die (neu) aufgesetzte regionale Innovationsstrategie „RIS3 Thüringen“ für intelligente Spezialisierung und wirtschaftlichen Wandel soll dabei helfen, die Wertschöpfung und Produktivität in Thüringen zu steigern und gleichzeitig die bestehende endogene wirtschaftliche Leistungskraft zu stärken und auszubauen (TMWWDG, 2014 und 2021a).

Neben der Nutzung dieser begrenzten endogenen Potentiale kann die Mobilisierung exogener Potentiale eine Möglichkeit darstellen, die angestrebten Ziele des Freistaats Thüringen (u. a. die nachhaltige Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) zu erreichen. Entsprechend ist es wichtig, die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften als exogenes Potential noch stärker in den Blick zu nehmen. Eine gezielte Fachkräftezuwanderung eröffnet dabei sowohl für bestehende Unternehmen als auch im Bereich der Unternehmensneugründungen vielfache Möglichkeiten, welche wir in diesem Beitrag diskutieren wollen. Dem Potential von Zuwanderung stehen jedoch auch einige Herausforderungen gegenüber. Diese beginnen damit, dass Thüringen von qualifizierten ausländischen Fachkräften als attraktiver Wohn- und Arbeitsort wahrgenommen werden muss. Auch eine weltoffene Einstellung innerhalb der Gesellschaft ohne Vorbehalte gegenüber Zuwanderung gehört dazu. Damit zusammenhängend stellt die Integration von qualifizierten ausländischen Fachkräften in den Arbeitsmarkt und in das soziale Umfeld eine wichtige Erfolgskomponente dar. Ziel unseres Beitrags ist es, die Potentiale und Herausforderungen von Zuwanderung gegenüberzustellen und daraus politische Handlungsempfehlungen abzuleiten, die helfen, das Innovationsland Thüringen auf dem Weg zum Innovationsführer zielgerichtet zu unterstützen.

## **2 Innovation und Fachkräftemangel in Thüringen**

Innovationen gelten als zentrale Triebfedern wirtschaftlicher Entwicklung und somit als wichtige Determinanten für Einkommens- und Wohlstandsentwicklung. Ebenso tragen Innovationen zur Lösung sozialer und gesellschaftlicher Probleme wie zum Beispiel dem Klimawandel bei (Freytag und Menter, 2021). Auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung bestehen jedoch große Unterschiede in der Innovationsleistung und Produktivität zwischen Unternehmen in Ost- und Westdeutschland, was auf die nach wie vor bestehenden strukturellen Unterschiede zwischen der ostdeutschen und westdeutschen Wirtschaft zurückzuführen ist (EFI, 2020). So besteht die Unternehmenslandschaft in Ostdeutschland überwiegend aus kleineren und mittleren Unternehmen mit einem überproportionalen Fokus auf nicht-forschungsintensiven Industrien und nur wenigen Konzernzentralen großer multinationaler Unternehmensgruppen. Entsprechend liegt die FuE-Intensität der Thüringer Wirtschaft bei lediglich 1,16 % im Vergleich zu 2,20 % im bundesweiten Vergleich (Anteil der Ausgaben der Bundesländer für Forschung und Entwicklung an ihrem Bruttoinlandsprodukt) (Kladroba et al., 2022). Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den FuE-Beschäftigten ab. Ebenso besteht weiterhin ein Rück-

# „So muß heute – stärker als je – die Idee der Freiheit mobilisiert werden.“

## Notizen aus dem Nachlass von Walter Eucken

Bearbeitet von Uwe Dathe

### Einleitung

Andreas Freytag begann seine wissenschaftliche Laufbahn mit Archivstudien. Für die Monographie „The fading miracle“ recherchierte er in der legendären Sammlung von Zeitungen und Zeitungsausschnitten des Instituts für Weltwirtschaft.<sup>1</sup> Er wird seine Laufbahn mit Archivstudien beschließen. Im Projekt zur Edition von Walter Euckens „Gesammelten Schriften“ ist er gemeinsam mit Lars Feld und Nils Goldschmidt für die „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ verantwortlich.<sup>2</sup> Dieses Buch, sein zweites Hauptwerk, konnte Eucken nicht mehr zum Druck befördern. Es wurde von seiner Frau Edith Eucken-Erdsiek und seinem Schüler Paul Hensel aus dem Nachlass herausgegeben.<sup>3</sup> Den Herausgebern lagen Ausarbeitungen unterschiedlichster Art vor – von schwer zu entziffernden handschriftlichen Notizen bis hin zu nahezu druckreifen Typoskripten mehrerer Buchkapitel. Diese Vorarbeiten für die Grundsätze bewahrte Eucken in Leitzordnern, Mappen und Briefumschlägen auf. Eucken-Erdsiek und Hensel stützten sich bei der Zusammenstellung der Druckvorlage vor allem auf die ausformulierten maschinenschriftlichen oder handschriftlichen Texte. Die umfangreichen Notizsammlungen, die zum Nachlass Walter Eucken gehören und seit 2013 in der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) aufbewahrt werden, haben die Herausgeber nicht herangezogen. Es wird die Aufgabe Freytags und seiner Mitherausgeber sein, für die Einleitung, den editorischen Bericht und die Kommentare zur Neuedition der „Grundsätze“ diese Sammlungen, die in 25 Archivboxen liegen, auszuwerten. Einzelne, gut ausformulierte, von Eucken-Erdsiek und Hensel jedoch nicht berücksichtigte Texte, werden in der Neuedition veröffentlicht. Da nachgelassene Notizen nicht in die „Gesammelten Schriften“ aufgenommen werden, viele von ihnen aber einen tiefen Einblick in Euckens Denken geben, werden die Herausgeber der Ausgabe in den nächsten Jahren wichtige

---

1 Vgl. Herbert Giersch/Karl-Heinz Paqué/Holger Schmieding: *The fading miracle. Four decades of market economy in Germany*, Cambridge 1992, S. XIV.

2 Die Edition wird 13 Bände umfassen und im Verlag Mohr Siebeck in Tübingen erscheinen. Die ersten beiden Bände – „Briefe I (1907–1932)“, hrsg. von Uwe Dathe und Walter Oswald sowie „Freiheit – Staat – Sozialismus“, hrsg. von Viktor Vanberg, Daniel Nientiedt und Uwe Dathe werden Ende 2022/Anfang 2023 vorliegen.

3 Walter Eucken: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1952, 7. Aufl., Tübingen 2004.

Notizen in kleineren Beiträgen vorstellen. Es ist außerdem geplant, Euckens Notizen zu digitalisieren und über das digitale Kultur- und Wissensportal der ThULB zugänglich zu machen.

Bereits vor der Veröffentlichung der „Grundlagen der Nationalökonomie“<sup>4</sup> begann Eucken über ein wirtschaftspolitisches Buch nachzudenken, in dem er sich grundsätzlich mit Fragen der Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung auseinandersetzen wollte. Notizen aus den Jahren 1945/46 belegen, dass er sich zu dieser Zeit noch nicht darüber klar war, in welcher Form das Buch erscheinen sollte. Es finden sich Hinweise auf Pläne für eine streng systematische Monographie, aber auch solche, die darauf hindeuten, dass er die wirtschaftspolitischen Grundfragen in einzelnen Essays abhandeln wollte. Die Entscheidung für eine Monographie wird 1946/47 gefallen sein. Eucken begann zu diesem Zeitpunkt nicht nur mit einem gründlichen Studium der Probleme, die er in dem Buch behandeln wollte, sondern ordnete seine Notizen der Jahre 1938 bis 1946 noch einmal neu. Dabei orientierte er sich an der Struktur, die das Buch haben sollte. Die folgenden Notizen gehören zu Konvoluten, die Entwürfe zu Abschnitten über das Problem der Freiheit, zur sozialen Frage und zum Thema „Macht“ enthalten. Viele dieser Notizen wurden für die Debatten im Freiburger Privatseminar von Karl Diehl oder für Gespräche im Freiburger Kreis angefertigt.<sup>5</sup> Sie sind jedoch nur ein kleiner Rest der ursprünglichen Aufzeichnungen zu diesen Gesprächen. Christine Blumenberg-Lampe, die Tochter Adolf Lampes, und Euckens Tochter Irene Oswald haben berichtet, dass die Freiburger nach dem missglückten Attentat vom 20. Juli 1944 und der Verhaftung von Adolf Lampe und Constantin von Dietze belastendes Material im großen Umfang vernichteten.<sup>6</sup> Den Ausgangspunkt für Euckens gründliche Beschäftigung mit dem Freiheitsproblem bildeten die Diskussionen im Freiburger Kreis über die „Rechtskatastrophe der Gegenwart“, und diese Katastrophe war für die Mitglieder des Freiburger Kreises – neben Eucken, Lampe und von Dietze nahmen an den Beratungen die Historiker Clemens Bauer und Gerhard Ritter, die Juristen Franz Böhm und Erik Wolf, die evangelischen Theologen Otto Hof und Karl Dürr sowie der katholische Theologe

---

4 Walter Eucken: Die Grundlagen der Nationalökonomie, Jena 1940.

5 Zum Diehl-Seminar sowie zum Freiburger Kreis vgl. vor allem die folgenden Arbeiten: Der „Freiburger Kreis“. Widerstand und Nachkriegsplanung 1933–1945. Katalog einer Ausstellung. Mit einer Einführung von Ernst Schulin hrsg. von Dagmar Rübsam und Hans Schadek, Freiburg 1990 (Veröffentlichungen aus dem Archiv der Stadt Freiburg im Breisgau; 25), Nils Goldschmidt (Hrsg.): Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen 2005 (Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik; 48), Hans Maier (Hrsg.): Die Freiburger Kreise. Akademischer Widerstand und Soziale Marktwirtschaft, Paderborn 2014 und „Seelisch-geistige“ Gegenwartskatastrophe und Christliche Zukunftsplanung: „Der Freiburger Kreis“, Freiburg 2018 (Freiburger Universitätsblätter; 219).

6 Christine Blumenberg-Lampe: Das wirtschaftspolitische Programm der „Freiburger Kreise“. Entwurf einer freiheitlich-sozialen Nachkriegswirtschaft, Berlin 1973, S. 24 und 166 f. sowie Irene [Oswald] Eucken: Erinnerungen an Walter Eucken, in: Hans Maier (Hrsg.): Die Freiburger Kreise (wie Anm. 5), S. 73–84, hier S. 78.

„So muß heute – stärker als je – die Idee der Freiheit mobilisiert werden.“

Wendelin Rauch teil – der Anlass, über das Naturrecht zu debattieren.<sup>7</sup> Man müsse „Freiheitsrechte“ festlegen und dabei von einem angeborenen Recht jedes Menschen ausgehen: „Freiheit – Unabhängigkeit von fremder Willkür“.<sup>8</sup> Ohne Naturrecht könne es kein positives Recht geben, jedes Rechtssystem müsse übergeordneten allgemeinen und unabänderlichen Normen folgen, die im Dekalog umrissen sind. Dort, wo dieser Normenbezug nicht gegeben sei, könne man nicht von Recht, sondern nur von „legalisierter Willkür“ sprechen. In Notizen zum Recht hielt Eucken fest, dass eine Verfassung Grundrechte formulieren müsse und dass es keine rechtsfreien Räume wie im gegenwärtigen Krieg und den Konzentrationslagern geben dürfe. Seit Ende 1942/Anfang 1943 beschäftigte sich Eucken intensiv mit der Freiheitsproblematik. Er studierte vor allem Kant, Schiller und Tocqueville, griff aber auch immer wieder zu den Werken anderer Philosophen und Theologen.

Die im Folgenden abgedruckten Notizen sollen einen ersten Eindruck von Euckens Auseinandersetzung mit dem Problem der Freiheit vermitteln.

Eucken hat seine Gedanken in kurzen handschriftlichen Notizen festgehalten. Er hat dafür leere Blätter oder die Rückseiten nicht mehr benötigter Briefe, älterer Aufzeichnungen oder Rechnungen benutzt. Die einzelnen Gedanken sind oft nicht ausformuliert, viele Wörter sind abgekürzt, Anlehnungen an Arbeiten anderer Autoren oft nur angedeutet, genaue Literaturhinweise äußerst selten. Eucken hat weder auf die Orthographie noch auf die Zeichensetzung besonderen Wert gelegt.

Um die Lesbarkeit der Notizen zu erhöhen, haben wir uns entschieden, die meisten Abkürzungen Euckens (Eucken hat sehr viel abgekürzt) stillschweigend, d. h. ohne Einzelnachweis, aufzulösen. Wir haben nur solche Abkürzungen übernommen, die entweder allgemein gebräuchlich sind oder sich nicht eindeutig auflösen lassen. Nachgewiesen sind die Streichungen Euckens, die Aufschluss über die Genese seiner Ansichten geben. Diese Streichungen haben wir in geschweifte Klammern {...} gesetzt. Unsichere Lesarten sind durch Schrägstriche /.../, nicht zu entziffernde Stellen durch eckige Klammern [...] markiert. Hinzufügungen des Bearbeiters stehen ebenfalls in eckigen Klammern. Interpunktion und Orthographie folgen dem Original. Die meisten Notizen hat Eucken datiert. Wir übernehmen seine Angaben im edierten Text. Alle Hervorhebungen in den Notizen werden kursiv wiedergegeben. Anmerkungen zu den edierten Notizen stammen vom Bearbeiter.

\* \* \*

---

7 Zum Kontext vgl. auch Uwe Dathe: Walter Eucken im Freiburger Kreis. Eine Übersicht über neu erschlossene Quellen in seinem Nachlaß, in: Hans Maier (Hrsg.): Die Freiburger Kreise (wie Anm. 5), S. 121–129.

8 So Eucken in einer Aufzeichnung vom Mai 1939.