

Deutschlands wirtschaftspolitische Praxis zwischen ordoliberalem Gründungsmythos und der Notwendigkeit industriepolitischer Interventionen – „The Not so Market – oriented Economy?“

Track #3: Sozialstaat und Daseinsvorsorge: Der Wohlstand der Vielen
Autor: Bastian Henriquez Blauth

Nachdem die Ampel-Koalition Ende letzten Jahres an ihrer dogmatischen Auslegung gescheitert ist, hat der Deutsche Bundestag am 18.3.2025 die Reform der Schuldenbremse beschlossen. Die Unionsparteien, SPD und Grüne weichen, wenn auch nicht unbedingt aus hehren Beweggründen, endlich vom deutschen Sonderweg ab und setzen dem Sparwahn ein Ende. Der Bruch mit dem ordoliberalen Prinzip der fiskalischen Disziplin steht, genauso wie die industriepolitischen Verschiebungen der letzten Jahre in Richtung einer strategisch-aktiven Industriepolitik, in deutlichem Widerspruch zur wirtschaftspolitischen Tradition der BRD. Auch wenn sich das Postulat eines absoluten Vorranges des Marktes schon in der Vergangenheit oftmals als Lippenbekenntnis erwies und der Rückgriff auf ordoliberale Prinzipien in der BRD letztlich immer „selektiv, zweckorientiert und interessengeleitet“ erfolgte, ist der offene Bruch mit ordoliberalen Dogmen aus mehrerlei Gründen diskussionswürdig.

Aufbauend auf den Arbeiten von Schneider (2023) und Abels & Bieling (2022) wird in diesem Forschungspapier die Geschichte der deutschen Industriepolitik seit 1945 und der politische Einfluss Deutschlands auf die Ausgestaltung der europäischen Industriepolitik seit 1957 systematisiert und erörtert. Obgleich sich die BRD während des Nachkriegsbooms als „Apostel der freien Marktordnung“ gerierte, wies die deutsche Industriepolitik bereits früh vertikale Elemente im Sinne einer strategischen und selektiven Förderung ausgewählter Technologien und Branchen auf (Bianchi & Labory, 2020, 604). Und auch wenn viele deutsche Ökonom:innen strategische Industriepolitik noch immer kritisch bewerten, da es aus Sicht der marktliberalen Theorie keine staatlichen Eingriffe (ob mit oder ohne Plan) braucht, steht fest, dass die Politik marktliberalen Maximen nie konsequent Folge geleistet hat. Auf europäischer Ebene zeigte sich die deutsche Bundesregierung hingegen weniger flexibel.

Ab Ende der 1980er Jahre agierte die Bundesregierung – im Schulterschluss mit Großbritannien und gegen Frankreich – als die zentrale Verfechterin einer rein neoliberalen, wettbewerbsorientierten EU- Wettbewerbspolitik, die die Spielräume für vertikale Industriepolitik auf Ebene der Mitgliedsstaaten weitgehend beschränken sollte (Buch-Hansen, 2011). Die europäische Wettbewerbspolitik bzw. das europäische Wettbewerbsrecht wurde so einerseits zum zentralen Hindernis für eine vertikale Industriepolitik auf der Ebene der Mitgliedsländer und setzte andererseits der Herausbildung einer eigenständigen EU-Industriepolitik auf supranationaler Ebene von vornherein sehr enge Grenzen (Schneider, 2023, 342). Die Ausgestaltung der deutschen Industriepolitik lässt sich in drei Phasen einteilen, in der zum einen spezifische Akzente bei der Förderung der heimischen Industrie gesetzt wurden und zum anderen, die Einflussnahme auf die europäische Industriepolitik eine spezifische Stoßrichtung aufwies.

1. Phase: In der Nachkriegszeit beeinflusste die BRD, wie alle anderen europäischen Länder, den Wiederaufbau und die Entwicklung des industriellen Sektors durch gezielte und umfangreiche Interventionen. Das offizielle Deutschland übte sich zwar in ordoliberalen Rhetorik und stand der Wirtschaftspolitik Frankreichs skeptisch gegenüber, das mittels Staatsdirigismus und Planifikation sehr konsequent die aktive industriepolitische Förderung einzelner Sektoren vorantrieb. Deutschlands wirtschaftspolitische Praxis stand Frankreichs Dirigismus jedoch nicht diametral gegenüber. Auch in Deutschland war „Planung“ keineswegs ein Fremdwort, und es bestand, wie in den meisten Ländern, eine „gemischte Wirtschaft“ mit starkem staatlichem Einfluss.

Insgesamt fügt sich die erste Phase der deutschen Industriepolitik in die globale Konstellation des „embedded liberalism“ nach dem 2. Weltkrieg ein. Die Ideologie des Liberalismus, man könnte sämtliche Entwicklungen freien Märkten überlassen, war seit der Weltwirtschaftskrise weitgehend diskreditiert – und man versuchte, mit Karl Polanyi gesprochen, die expansiven Tendenzen des Liberalismus, zum Schutze der Gesellschaft, wiederinzubetten und die destruktiven Kräfte sich ausweitender Marktmechanismen einzuschränken. Diese Konstellation kombinierte ein Bekenntnis zum Freihandel und langsamen, aber stetigen Handelsliberalisierung mit einer grundsätzlichen Freiheit der einzelnen Staaten, über ihre nationale Wirtschaftspolitik selbstständig zu entscheiden. In der Phase des Fordismus, der der BRD „dreißig goldene Jahre“ verschaffte, zielte man nicht auf die „Befreiung“ der Ökonomie von staatlicher Bevormundung. Viel eher wurden relativ starke staatliche Institutionen, die in ökonomische Prozesse eingreifen und durch wohlfahrtsstaatliche Umverteilungspolitiken die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren konnten, als Voraussetzung für Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung begriffen. Nationale Regierungen, oft in Abstimmung mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, bedienten sich wirksamer fiskal- industrie- und infrastrukturpolitischer Steuerungsinstrumente, um ihre Volkswirtschaften gemäß den nationalen Prioritäten strategisch zu modernisieren. Auf europäischer Ebene korrespondierte die Phase des „embedded liberalism“ mit der „Monnet’schen Integrationsweise“.

Zwar wurden im Sinne der Schaffung und Vertiefung des europäischen Binnenmarktes – neben der Wirtschafts- und Währungsunion das wichtigste Projekt der europäischen Wirtschaftsintegration (Cini & McGowan, 2008) – bereits in den Römischen Verträgen von 1957 weitreichende wettbewerbspolitische Kompetenzen, zumindest formal, auf die supranationale Ebene übertragen. Doch obwohl die Kommission so bereits früh über formal weitreichende wettbewerbspolitische Kompetenzen verfügte, verzichtete sie in der Monnet’schen Integrationsweise nahezu gänzlich darauf, das Wettbewerbsrecht gegenüber den Mitgliedsstaaten durchzusetzen (Buch-Hansen & Wigger, 2010, 31). Zum einen erachtete die Kommission eine breite Palette an öffentlichen Beihilfen als legitim, zum anderen hielten sich die Mitgliedsstaaten kaum an die Beihilferegeln oder fanden „kreative“ Wege, um diese zu umgehen (Blauberger, 2009, 721; Kassim & Lyons, 2013, 7). Insgesamt berücksichtigte die Kommission in dieser Phase bei ihrer wettbewerbspolitischen Entscheidungspraxis nicht nur das

Abstract Einreichung Momentum Kongress 2025: Wohlstand

Ziel der Wettbewerbsförderung, sondern auch weitere, sozial- und industriepolitische Kriterien und verfolgte so einen „*multi-goal*“- anstatt eines „*competition only*“-Ansatzes.

2. Phase: Dies änderte sich grundlegend im Zuge der neoliberalen, wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise, die maßgeblich von der BRD forciert wurde (Schneider, 2023, 334f). Anders als in der Monnet'schen Integrationsphase ging die Europäische Kommission ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dazu über, offensiv gegen öffentliche Beihilfen und damit verbundene industriepolitische Projekte der Mitgliedsstaaten vorzugehen (Buch-Hansen & Wigger, 2010). Die neoliberale Zielsetzung einer verstärkten Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Binnenmarkts gewann ab Ende der 1980er die Oberhand, und die EU-Wettbewerbspolitik spielte fortan eine entscheidende Rolle bei der Verdrängung industriepolitischer Erwägungen (Felisini & Paesani, 2024, 11). Das „Ende der Industriepolitik“ wurde zur „westdeutschen Priorität“ erhoben (Dubois, 2024, 178). Der BRD gelang es erfolgreich den Einfluss interventionistischer Ideen in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) abzuschwächen (Ramírez Pérez, 2008) und angesichts der westdeutschen Vorbehalte wurde der Begriff „Industriepolitik“ letztlich sogar aus dem Vertrag von Maastricht verbannt (Dubois, 2024, 180).

Im Zuge der maßgeblich von der BRD vorangetriebenen neoliberalen Wende wurde so der Spielraum für Industriepolitik (bzw. ganz allgemein die Gestaltungsspielräume der Wirtschaftspolitik) sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedsländern drastisch eingeschränkt (Huffschmid, 2007, 310). Die industriepolitischen Akzente, die Mitgliedsländer innerhalb des engen wettbewerbsrechtlichen Korsetts weiterhin auf nationaler Ebene setzen konnten, verloren ihre „Selektivität“ und umfassten nunmehr beinahe ausschließlich horizontale Maßnahmen, wie etwa Steueranreize für Forschung und Entwicklung. Diese Beschneidung des industriepolitischen Gestaltungsspielraums resultierte in einem weitreichenden Verlust an Möglichkeiten, den industriellen Strukturwandel bzw. ganz allgemein die (Weiter-)Entwicklung europäischer Industriezweige zu beeinflussen. In den meisten Mitgliedsstaaten hatte dies eine massive Abnahme an industrieller Wertschöpfung zur Folge (Pianta, 2015, 18). Während dieser Phase, die Renda (2021, 133) als „industriepolitischer Winter“ bezeichnet, nahm so die industriepolitische Aktivität in Europa ab, auch wenn Industriepolitik nie wirklich verschwand. Bemerkenswert ist, dass die BRD auch in dieser Phase weiter gezielt und umfangreich seinen industriellen Sektor unterstützte. In der ersten Hälfte der 2000er Jahre war die BRD jenes Mitgliedland, gegen das die Europäische Kommission die meisten Beihilfverfahren einleitete (Buch-Hansen, 2011). Auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die schon in den Jahrzehnten zuvor zum zentralen industriepolitischen Vehikel avanciert war, führte ihre selektive industriepolitische Förderungsstrategie unter veränderten Bedingungen fort und baute ihre Rolle weiter aus (etwa bei der Förderung erneuerbarer Energiequellen) (Naqvi et al., 2018). Ryner (2021) bezeichnet Deutschlands wirtschaftspolitische Praxis als „universellen Widerspruch“, da die BRD auf europäischer Ebene stets als Verfechterin eines „disziplinären Neoliberalismus“ auftrat, während sie selbst nur in geringem Maße industriepolitische Kapazitäten aus der Hand gab.

3. Phase: Seit 2017 ist eine neue Phase der europäischen Industriepolitik erkennbar, die von einer „staatsinterventionistischen Wende“ geprägt ist (Abels & Bieling 2022, 430). In der sich verschärfenden Konkurrenzsituation mit China und den USA gewinnen geoökonomische Erwägungen rasant an Bedeutung, da die EU in dieser „neuen Triade-Konkurrenz“ immer mehr um Marktanteile, ökonomische Kontrolle und politische Macht rivalisieren muss (Bieling, 2019). Bieling (2024,276) spricht in diesen Zusammenhang von einer „neuen Geoökonomie“ bzw. „Konzept[e]n einer staatsinterventionistisch geförderten, klimatechnologisch flankierten Wettbewerbsfähigkeit“, die zunehmend an Bedeutung gewinnen. Für diese Neuausrichtung des industriepolitischen Kurses der EU ist die Veränderung der deutschen Position von grundlegender Bedeutung. Im Angesicht der Krisentendenzen des deutschen Exportmodells, insbesondere im Kontext des Aufstiegs Chinas und der drohenden Gefahr eines Abstiegs des deutschen Produktionssystems in der internationalen Arbeitsteilung, drängt das exportorientierte Kapital mit Unterstützung der Gewerkschaften verstärkt auf eine stärker interventionistische Industriepolitik. Dafür wird auch die Aushöhlung der EU-Wettbewerbsregeln, vor allem im Bereich der EU-Fusions- und -Beihilfenkontrolle, in Kauf genommen (Schneider, 2023). Ob dieser Bruch mit ordo- bzw. neoliberalen Paradigmen in eine progressive Richtung weist, ist höchst ungewiss, auch wenn denkbar ist, dass „soziale Kräfte mir progressiven gesellschaftspolitischen Gestaltungskonzepten Projekte entwickeln (...), die die sozialen, ökologischen und demokratischen Potentiale der Staatsintervention nutzbar machen“ (Bieling, 2024, 277).

Ziel dieses Forschungspapiers ist es zunächst zu zeigen, dass die Geschichte des Kapitalismus in der BRD kaum ordoliberalen Prinzipien entspricht, aber die „gelebte“ Industriepolitik in der BRD häufig planlos und widersprüchlich war, weil das übergreifende ökonomische Konzept fehlte und vieles Stückwerk blieb. Und spätestens seit einigen Jahren stellt sich die Frage, ob nicht die in Deutschland und in der EU marktliberal geprägte Wirtschaftspolitik der interventionistischen in China eindeutig unterlegen ist. Dazu kommt, dass der neue designierte Bundeskanzler Friedrich Merz als Reaktion auf den Draghi-Bericht mit dem Versprechen reagierte, alles zu tun, um eine erneute gemeinsame europäische Schuldenaufnahme (wie im Zuge der Corona-Krise) zu verhindern. Überdies soll dargelegt werden, wie die BRD maßgeblich – durch die Beschneidung industriepolitischer Spielräume und die Durchsetzung extrem restriktiver Konzepte von Geld- und Fiskalpolitik – an der „neoliberalen Deformation“ (Huffschmid, 2007) Europas mitgewirkt hat.

Abschließend werden die Implikationen der dritten Phase der deutschen und europäischen Industriepolitik diskutiert und darauf eingegangen, welche Chancen und Limitationen die „staatsinterventionistische Wende“ für progressive Politikprojekte birgt. Von akutem Interesse ist die Beantwortung dieser Frage auch deshalb, weil, wie etwa Isabella Weber und Tom Krebs (2025) darlegen, der Deutsche Bundestag mit der Lockerung der Schuldenbremse einen radikalen Militär-Keynesianismus forciert und gleichzeitig mit dem Bekenntnis, keine Verschiebungen aus dem laufenden Haushalt in die Sondervermögen zuzulassen, den Spardruck für Klimaausgaben noch weiter verstärkt. Es bleibt so insgesamt wenig Geld für eine grüne Industriepolitik. Ohne eine solche dürfte der Klimaschutz weiterhin auf CO₂-Bepreisung und -Regulierung reduziert werden – das macht Klimapolitik unpopulär und spielt Klimaskeptikern (wie der AfD) in die Hände. Schließlich stellt sich so die Frage, wieso die BRD ausschließlich im Zuge krisengetriebener ad-hoc Reaktionen mit marktfundamentalen Dogmen bricht, aber nicht gewillt ist eine planvolle und sozialintegrative Wirtschaftspolitik (in der EU) zu ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Abels, J., & Bieling, H.-J. (2022). Jenseits des Marktliberalismus?: Europäische Industrie- und Infrastrukturpolitik im Zeichen neuer globaler Rivalitäten. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 52(208), 429–449. <https://doi.org/10.32387/prokla.v52i208.2004>
- Bianchi, P., & Labory, S. (2020). European Industrial Policy: A Comparative Perspective. In A. Oqubay, C. Cramer, H.-J. Chang, & R. Kozul-Wright (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Industrial Policy* (S. 593–620). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198862420.013.22>
- Bieling, H.-J. (2019). Globalisierungskonflikte: Die strategische Positionierung und Rolle der EU in der neuen Triade-Konkurrenz. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 49(194), 59–78. <https://doi.org/10.32387/prokla.v49i194.1769>
- Blauberger, M. (2009). Of ‘Good’ and ‘Bad’ Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law. *West European Politics*, 32(4), 719–737. <https://doi.org/10.1080/01402380902945300>
- Buch-Hansen, H., & Wigger, A. (2010). Revisiting 50 years of market-making: The neoliberal transformation of European competition policy. *Review of International Political Economy*, 17(1), 20–44. <https://doi.org/10.1080/09692290903014927>
- Buch-Hansen, H. (with Wigger, A.). (2011). *The politics of European competition regulation: A critical political economy perspective*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203828526>
- Cini, M., & McGowan, L. (2008). *Competition Policy in the European Union* (1st ed). Bloomsbury Academic. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-04484-6>
- Dubois, M. (2024). *Die liberale Kraft Europas: Die Soziale Marktwirtschaft in der Europapolitik der Bundesrepublik, 1953-1993* (1. Aufl., Bd. 162). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839471050>
- Felisini, D., & Paesani, P. (2024). Industrial Policy and its Funding at the Frontier of European Integration: Lessons from the Past and Present Challenges. *Enterprise & Society*, 1–26. <https://doi.org/10.1017/eso.2024.20>
- Huffschnid, J. (2007). Die neoliberale Deformation Europas. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3, 307–319.
- Kassim, H., & Lyons, B. (2013). The New Political Economy of EU State Aid Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13(1), 1–21. <https://doi.org/10.1007/s10842-012-0142-9>
- Naqvi, N., Henow, A., & Chang, H.-J. (2018). Kicking away the financial ladder? German development banking under economic globalisation. *Review of International Political Economy*, 25(5), 672–698. <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1480515>
- Pianta, M. (2015). What is to be produced? The case for industrial policy. *Intereconomics*, 50(3), 140–146.
- Ramírez Pérez, S. (2008). The European Search for a New Industrial Policy (1968-1992). In *Europe organisée, Europe du libre-échange? Fin XIXe siècle-années 1960* (S. 303–325). Cambridge Scholars.
- Renda, A. (2021). The EU Industrial Strategy: Towards a Post-Growth Agenda? *Intereconomics*, 56(3), 133–138. <https://doi.org/10.1007/s10272-021-0968-7>
- Ryner, M. (2021). Passive revolution/silent revolution: Europe’s recovery plan, the green deal, and the German question. *Helsinki Centre for Global Political Economy Working Paper*, 5, 2021.
- Schneider, E. (2023). *Neue deutsche Europapolitik: Währungsunion und Industriepolitik zwischen Eurokrise und geopolitischer Wende*. Campus Verlag.
- Schneider, E., Syrovatka, F., & Assoziation für Kritische Gesellschaftsforschung (Hrsg.). (2024a). *Politische Ökonomie der „Zeitenwende“—Perspektiven der Regulationstheorie* (1. Auflage). Westfälisches Dampfboot.
- Weber, I. M., & Krebs, T. (2025, März 13). Der Klimaschutz hat gegen das Militär keine Chance. *Zeit Online*. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2025-03/schuldenpolitik-union-spd-gruene-klimaschutz-gastbeitrag>