

# ANALYSEN UND STANDPUNKTE 2019

PROF. ACHIM WAMBACH, PH.D. // PRÄSIDENT DES ZEW



**PROF. ACHIM WAMBACH, PH.D.**  
Präsident des ZEW

# EDITORIAL

---

Liebe Leserinnen und Leser,

2019 stand Europa im Fokus. Amtswechsel bei der Europäischen Kommission und beim Präsidentenamt der Europäischen Zentralbank, Wahlen zum Europaparlament und mehrere Anläufe, den Brexit endlich zu vollziehen. Im ZEW hatten wir eine Reihe von Veranstaltungen dazu in Mannheim und in Brüssel.

2019 war auch ein wichtiges Jahr für die Klimapolitik. Die Fridays for Future-Bewegung hat die Öffentlichkeit aufgerüttelt, mehr auf die Herausforderungen des Klimawandels zu reagieren. Das Klimakabinett hat mit seinem Klimaschutzgesetz reagiert. Wir vom ZEW tragen unseren Teil im Förderschwerpunkt „Ökonomie des Klimawandels“ des Bundesforschungsministeriums und im Nachhaltigkeitsbeirat des Landes Baden-Württemberg dazu bei. Als Leitmotiv für die Aufgaben, die mit der Klimawende auf uns zukommen, könnte der mehrdeutige Titel des im Herbst erschienenen Gutachtens der Monopolkommission dienen: „Wettbewerb mit neuer Energie“.

Apropos Wettbewerb – in 2019 hat die vom Bundeswirtschaftsminister eingerichtete Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“, die ich mit leiten durfte, ihre Vorschläge zur Weiterentwicklung des Europäischen Wettbewerbsrechts im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung vorgelegt. Jetzt muss nur noch die Bundesregierung die 22 Empfehlungen mit nach Brüssel nehmen, wenn sie im nächsten Jahr den Ratsvorsitz übernimmt.

Einige dieser Entwicklungen werden in den Standpunkten auf den folgenden Seiten aufgegriffen – viel Freude beim Lesen.

*Achim Wambach*





## ÜBERSICHT

---

### WETTBEWERB

Keine Ausnahme vom Wettbewerb . . . . .	08
<i>Handelsblatt, 7. Februar 2019</i>	
Eine Europäische Ministererlaubnis lässt viele Fragen offen . . . . .	10
<i>Handelsblatt, 6. Juni 2019</i>	
Die 5G-Auktion hatte gravierende Schwächen . . . . .	12
<i>Wirtschaftswoche, 29. Juni 2019</i>	
Mehr Pünktlichkeit bei der Bahn . . . . .	16
<i>Börsen-Zeitung, 26. Juli 2019</i>	

### DEUTSCHLAND UND EUROPA

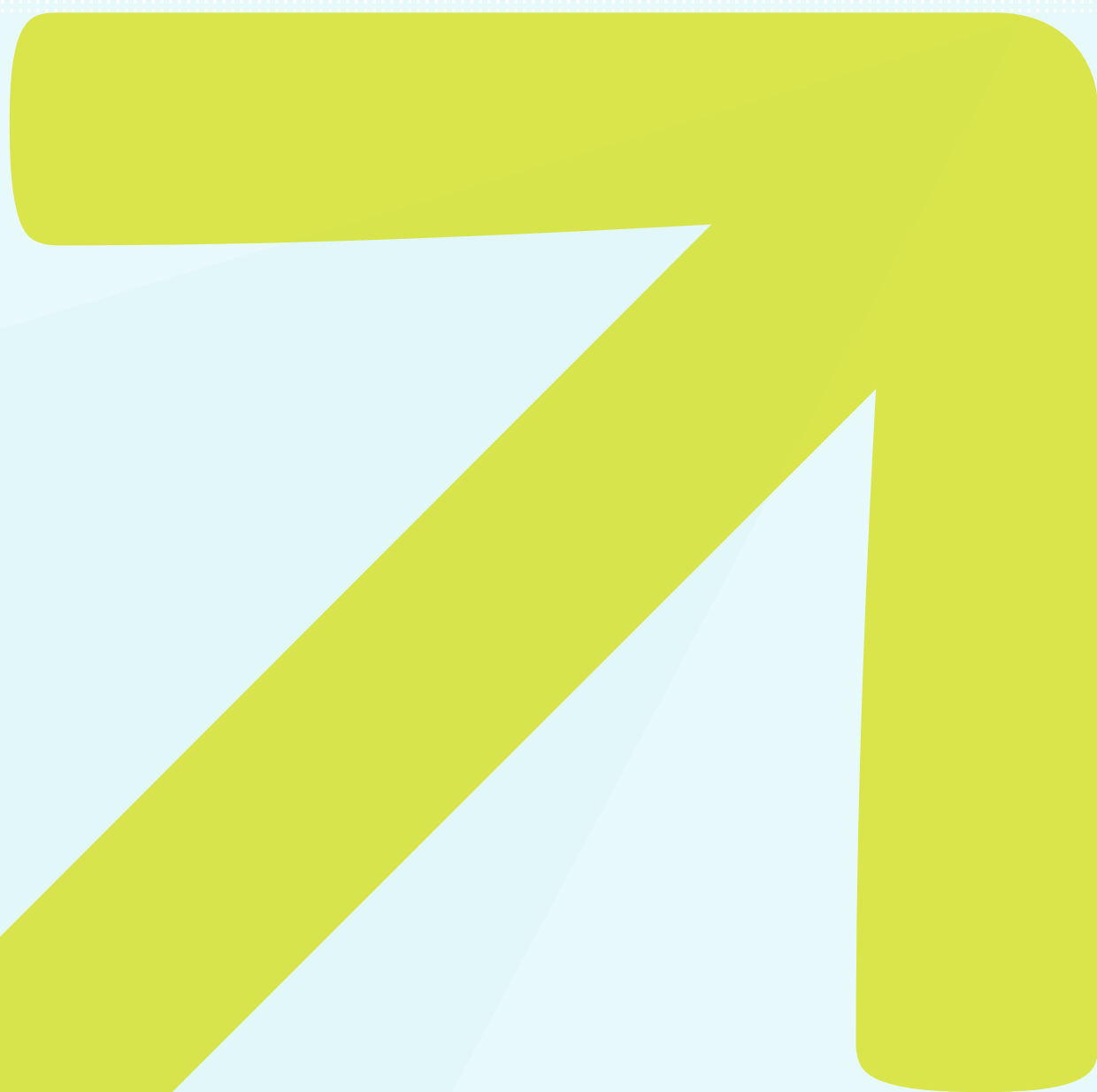
Schicksalsjahr für Europa . . . . .	20
<i>Rheinische Post, 12. Februar 2019</i>	
Wie Europa China Paroli bieten kann . . . . .	22
<i>Rheinische Post, 26. Juni 2019</i>	
Prägende Jahre durch Draghi . . . . .	24
<i>Handelsblatt, 24. Oktober 2019</i>	
Deutschlands wahre Probleme . . . . .	26
<i>Süddeutsche Zeitung, 11. November 2019</i>	

### MARKT UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

Altmaiers Industriepan, nicht zu Ende gedacht . . . . .	32
<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. März 2019</i>	
Den Markt für den Klimaschutz nutzen . . . . .	36
<i>Rheinische Post, 10. September 2019</i>	
Auf dem Weg zu einer Wirtschaftsordnung für die digitale Ökonomie . . . . .	38
<i>Die Welt, 22. Oktober 2019</i>	



**WETTBEWERB**



## WETTBEWERB

KEINE AUSNAHME VOM  
WETTBEWERB

**N**un ist es amtlich: EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager hat die geplante Fusion von Siemens und Alstom wegen Wettbewerbsbedenken auf den Märkten für Eisenbahn-Signalanlagen sowie für Hochgeschwindigkeitszüge untersagt. Und dies trotz des massiven Drucks, der von den beteiligten Akteuren und der Politik auf sie ausgeübt wurde. Chapeau.

Siemens und Alstom wollten ihre Bahnsparten zusammenlegen, wodurch ein europäischer Konzern mit 62.000 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von mehr als 15 Milliarden Euro entstanden wäre. Ein Grund für die geplante Fusion ist die starke Konkurrenz aus China. Der chinesische Weltmarktführer CRRC hat mit rund 30 Milliarden Euro einen doppelt so hohen Umsatz. Mit der Fusion sollte ein Gegengewicht gegen diesen chinesischen Konkurrenten geschaffen werden, der in den USA in jüngster Zeit fast alle Ausschreibungen im Bahnbereich gewinnt.

Hat die Kommissarin also „technisch recht ...“, aber für Europa doch alles falsch“ gemacht, wie Joe Kaeser, der Vorstandsvorsitzende von Siemens twitterte? Die nationalen Politiker scheinen dies so zu sehen. Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier und der französische Finanzminister Bruno Le Maire haben sich beide mehrfach im Sinne der Schaffung eines europäischen Champions für die geplante Fusion ausgesprochen.

Hätte das Fusionskontrollverfahren in Deutschland stattgefunden, hätte man diese industriepolitischen Erwägungen von den wettbewerbspolitischen Aspekten auch prozedural trennen können. In Deutschland steht dafür ein zweistufiges Verfahren zur Verfügung. In einem ersten Schritt bewertet das Bundeskartellamt die wettbewerbslichen Implikationen eines geplanten Zusammenschlusses. Wenn, wie jetzt bei Siemens mit Alstom auf europäischer Ebene, der Zusammenschluss untersagt wird, dann stünde den Fusionspartnern in Deutschland der Weg über die Ministererlaubnis offen, der seit 1973 insgesamt 22 Mal beschritten wurde. Auf Antrag von mindestens einem der am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen entscheidet der Bundeswirtschaftsminister darüber, ob er das Vorhaben ausnahmsweise doch erlaubt. Dabei sollen Gemeinwohleffek-



te, d. h. überragende Allgemeininteressen, berücksichtigt werden, die möglicherweise von der Fusion ausgehen, und die dann gegen die wettbewerblichen Effekte abgewogen werden. Die Fusion Edeka/Kaiser's Tengelmann war so ein Fall, bei dem der frühere Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel den Zusammenschluss nach einer Untersagung durch das Bundeskartellamt und trotz eines negativen Votums der Monopolkommission zugelassen hat. Insgesamt führten bisher neun der 22 Anträge dazu, dass der Zusammenschluss entgegen der Untersagung des Bundeskartellamts – zum Teil mit Nebenbestimmungen – freigegeben wurde. In Brüssel gibt es aber kein Pendant zur Ministererlaubnis. Allerdings entscheidet hier auch nicht eine nachgeordnete Behörde, sondern die EU-Kommission über die Zusammenschlüsse.

Die geringe Anzahl der aus Sicht der Antragsteller erfolgreichen Ministererlaubnisverfahren, die selbst häufig umstritten waren, zeigt, dass es selten der Fall ist, dass andere Gründe als die wettbewerblichen dominieren. Auch im Fall Siemens/Alstom überzeugen die vorgebrachten industriepolitischen Argumente nicht. Zunächst erscheint fraglich, ob überhaupt ein „Champion“ neu entstehen würde. Frau Vestager zumindest geht davon aus, dass sowohl Siemens als auch Alstom bereits wichtige Akteure auf dem Weltmarkt sind und dort auch unabhängig voneinander bestehen können. Darüber hinaus ist schwer nachvollziehbar, warum ein europäischer Champion auf Kosten der europäischen Verbraucher, d.h. der Bahnunternehmen und letztlich der Bahnnutzer, entstehen soll. Denn dass eine Fusion der beiden wichtigsten Wettbewerber in Europa zu höheren Preisen auf den Märkten für Bahntechnik führen würde, ist nicht auszuschließen. Genau das aber ist das Bedenken der europäischen Wettbewerbsbehörde. Offensichtlich ist der Wettbewerbsdruck, den der chinesische Konzern CRRC ausübt oder in absehbarer Zukunft ausüben wird, in Europa zu gering, um die europäische Wettbewerbsbehörde dazu zu bewegen, den Zusammenschluss zu bewilligen. Anders als im Fall Airbus, der gerne als Vorzeigebispiel genannt wird, entstünde hier auch kein neuer Konzern mit einem gemeinsamen neuen Produkt. Vielmehr soll de facto ein eigenständiges Unternehmen aus dem Markt genommen werden, was den Wettbewerb in Europa einschränken und Bahnkunden belasten würde.

Deutschland und Europa sind gut damit gefahren, den Wettbewerb und nicht die Unternehmen zu schützen, sowie konsequent auf die Innovations- und Wohlfahrtskräfte von Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, zu vertrauen. Es ist gut, dass bei Siemens/Alstom keine Ausnahme davon gemacht wurde.



## WETTBEWERB

## EINE EUROPÄISCHE MINISTERERLAUBNIS LÄSST VIELE FRAGEN OFFEN

Die Wirtschaftsminister Deutschlands und Frankreichs haben im Februar ihr gemeinsames Manifest für eine Europäische Industriepolitik vorgelegt. Darin wird unter anderem vorgeschlagen zu prüfen, ob im Rahmen der europäischen Fusionskontrolle eine Erlaubnis des Rats der Europäischen Union in Anlehnung an die deutsche Ministererlaubnis bei Entscheidungen zu Unternehmenszusammenschlüssen eingeführt werden soll. Deutschland ist zwar mit „seiner“ Ministererlaubnis, die nur selten beantragt und noch seltener bewilligt wurde, bisher im Wesentlichen gut gefahren. Eine Übertragung der Ministererlaubnis nach deutschem Vorbild auf die EU-Ebene wirft aber eine ganze Reihe von Problemen auf, für die keine praktikablen Lösungen vorliegen. Die Probleme zeigen sich gut an dem gerade laufenden Ministererlaubnisverfahren.

Die Ministererlaubnis in Deutschland gibt es seit 1973. Unternehmen, deren Zusammenschlussvorhaben das Bundeskartellamt untersagt hat, können beim Bundeswirtschaftsminister beantragen, die rein wettbewerbsrechtliche Entscheidung des Kartellamtes zu revidieren, falls positive Gemeinwohleffekte des Vorhabens die negativen Wettbewerbseffekte aufwiegen.

Der aktuelle Antrag auf Ministererlaubnis, den die beiden Gleitlagerhersteller Miba und Zollern eingereicht haben, ist erst der 23. Fall in der Geschichte der Ministererlaubnis. Lediglich neun davon wurden positiv entschieden, also entgegen der ursprünglichen Untersagung erlaubt. Das Verfahren, bei dem zunächst die Monopolkommission ein Gutachten erstellt und bei dem die Entscheidung des Ministers gerichtlich überprüfbar ist, ist anscheinend genügend austariert, um allzu leichtfertig gestellte Anträge der Fusionsparteien nach einer Ablehnung ihres geplanten Zusammenschlusses zu verhindern. Ein vergleichbarer institutioneller Rahmen besteht in Europa derzeit nicht.

Zollern BHW, der Teil von Zollern, der in ein Gemeinschaftsunternehmen mit Miba eingehen soll, hat 450 Mitarbeiter in Deutschland. Eine Minis-

tererlaubnis, wie auch eine mögliche Ratserlaubnis, steht allen Unternehmen unabhängig von ihrer Größe offen. Auch solchen, die nicht so im Fokus der Aufmerksamkeit stehen wie etwa Siemens und Alstom, deren Zusammenschlussvorhaben von der EU-Kommission untersagt worden ist, was Anlass für die Initiative zwischen Frankreich und Deutschland zur europäischen Industriepolitik war.

Die Bundesregierung ist als Verfassungsinstitution der deutschen Allgemeinheit verpflichtet. Bei der Ministererlaubnis sollte sie deshalb, nach Ansicht der Monopolkommission, keine Gemeinwohlfekte berücksichtigen, die in Österreich anfallen, dem Heimatland von Miba. Bei einer Ratserlaubnis auf EU-Ebene würde sich dieses Problem in anderer Form stellen – in der Regel sind von einem Zusammenschluss regional unterschiedlich verteilte Vor- und Nachteile zu erwarten. Einzelne Mitgliedstaaten der EU würden von den Gemeinwohlfekten stärker profitieren, andere durch die Wettbewerbseffekte mehr verlieren. Eine dem nationalen Interesse verpflichtete Regierung könnte einer Ratserlaubnis als singuläre Entscheidung nicht zustimmen, wenn das eigene Land dabei Nachteile erleidet.

Was genau die Gemeinwohlfekte sind, die eine Ministererlaubnis rechtfertigen sollen, ist immer wieder Anlass zur Diskussion. „Gemeinwohlfekte“ als juristischer Begriff wurde nie vollständig definiert und unterliegt dem Wandel der Zeit und der Rechtsprechung. Eine Übertragung des Konzepts der „Gemeinwohlfekte“ auf die EU-Ebene wäre deshalb kein einfaches Unterfangen. In dem Fall Miba/Zollern konnten die vorgetragenen Gemeinwohlfekte – u.a. Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Erhalt von Know-how sowie von Arbeitsplätzen – die Wettbewerbsbeeinträchtigung nach Ansicht der Monopolkommission nicht aufwiegen, da sie den hohen Anforderungen im Ministererlaubnisverfahren nicht genügten oder sie nicht ausreichend substantiiert wurden. Die Monopolkommission hat dem Minister deshalb empfohlen, die Erlaubnis nicht zu erteilen. Wenn die Frist nicht verlängert wird, hat Bundeswirtschaftsminister Altmaier bis Mitte Juni Zeit, seine Entscheidung zu fällen.

Konzeptionell ist die Ministererlaubnis gut begründet, da andere Politikziele das Wettbewerbsziel im Einzelfall aufwiegen mögen. Eine Übertragung der Ministererlaubnis auf die EU-Ebene ist aber, in Anbetracht der beträchtlichen konzeptionellen Probleme, die dies aufwerfen würde, nicht zu empfehlen.



## WETTBEWERB

## DIE 5G-AUKTION HATTE GRAVIERENDE SCHWÄCHEN

Zusammen mit Prof. Dr. Vitali Gretschko

Jüngst ist die Versteigerung der Lizenzen für den neuen Mobilfunkstandard 5G nach zwölf Wochen und 497 Bietrunden zu Ende gegangen. Für die 41 Frequenzblöcke haben die vier Bieter insgesamt 6,5 Milliarden Euro an die öffentliche Hand gezahlt. Wie sieht das ökonomische Fazit der Auktion aus? Man kann sagen: Die Höhe der Zahlung ist volkswirtschaftlich unschädlich, die Dauer der Auktion war unglücklich, aber verkraftbar. Das größere Problem liegt woanders und ließe sich durch Änderungen im Auktionsdesign beheben.

Die Höhe der Einnahmen aus der 5G-Auktion ist vereinzelt auf Kritik gestoßen. Der Vorwurf: Mit der hohen Zahlung werde der Ausbau verlangsamt, da das Geld für Investitionen in die Netzinfrastruktur nicht mehr zur Verfügung stehe. Diese Einschätzung ist aber nicht ganz richtig. Erwartet wurden Zahlungen zwischen drei und fünf Milliarden Euro. Der finale Anstieg auf 6,5 Milliarden Euro fällt nicht so sehr ins Gewicht, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass der Umsatz im Mobilfunkmarkt über die gesamte Laufzeit der Frequenzen im dreistelligen Milliardenbereich liegen wird.

Grundsätzlich wird bei der genannten Kritik auch die Wirkung von Einmalzahlungen und Wettbewerb falsch eingeschätzt, denn: Die Ausbauentscheidungen ergeben sich aus der Wettbewerbssituation im Mobilfunkmarkt und nicht aus der Höhe der Zahlung für die Lizenzen an sich. Ganz im Gegenteil: Das Versteigerungsergebnis spricht eher für einen schnellen Ausbau, da ein vierter Bieter Frequenzen gewonnen hat. Der Wettbewerbsdruck nimmt also zu.

Die Auktion hat insgesamt drei Monate gedauert – ein Zeitraum, in dem die Teams der Netzbetreiber in Mainz täglich um die zehn Gebote abgeben durften. Die lange Dauer ist unglücklich, wenn auch verkraftbar, und könnte bei der nächsten Vergabe leicht vermieden werden. Einfache Änderungen im Auktionsdesign würden dies bewirken.

Das Auktionsformat, das die Bundesnetzagentur erneut verwendet hat, ist das der simultanen aufsteigenden Auktion. Dabei bieten alle Bieter einzeln auf alle angebotenen Frequenzblöcke, auch wenn diese Blöcke identisch sind. Das hat bei der jüngsten Auktion dazu geführt, dass die Auktion – als es in den vergangenen zehn Wochen nur noch um einen Frequenzblock ging – sehr langatmig wurde. Im Wechsel überboten sich die Bieter immer nur auf einen der identischen Blöcke, so dass die Preise sehr langsam stiegen und sich der Abschluss hinauszögerte. Eine Regeländerung, bei der man die gewünschte Menge an Blöcken in einer Kategorie angibt und der Preis automatisch angehoben wird, würde dieses Bieterverhalten verhindern, da der Preis für alle identischen Blöcke gleichzeitig steigen würde. Doch das war nicht das eigentliche Problem des Auktionsdesigns.

Die Regeln haben zwei gravierende Schwächen. Erstens können sich Bieter mit einer geschickten Wahl ihrer Gebote gegenseitig Signale senden. So haben die Bieter mehrfach auf Blöcke geboten, die sie nach Eindruck von Kommentatoren nicht haben wollten und die eher für die anderen Bieter interessant waren. Das Signal an die Runde sollte wohl sein: „Wenn du nicht aufhörst, aggressiv auf die Blöcke, die ich haben möchte, zu bieten, werde ich reagieren, indem ich auf die Blöcke biete, die Du haben möchtest.“

Prinzipiell kann eine solche Kommunikation helfen, die Frequenzen „richtig“ aufzuteilen, so dass jedes Unternehmen genau die Anzahl an Frequenzblöcken bekommt, die es braucht. Signale können aber auch dazu genutzt werden, um sich zu koordinieren und den Wettbewerbsdruck aus dem Verfahren zu nehmen. Deshalb ist ja auch der gemeinsame Toilettengang in Mainz während der Auktion streng untersagt. Kommunikation über Gebote ist aber möglich. Dieses Problem ließe sich allerdings durch die oben schon genannte Regeländerung in den Griff bekommen: Anstatt auf jeden Block einzeln zu bieten, würden Bieter nur die gewünschte Menge an Blöcken einer Kategorie angeben und der Preis würde automatisch angehoben werden.

Die zweite gravierendere Schwäche des Auktionsformats betraf die fehlende Möglichkeit, auf Pakete von Frequenzen zu bieten. Stattdessen wurde jeder Frequenzblock einzeln versteigert. So sah es in der Auktion so aus, als ob Drillisch acht Blöcke benötigte – eine Frequenzausstattung, von der Experten im Vorfeld meinten, dass sie ausreicht, um ein viertes Netz aufzubauen. Wenn nun aber ein Wettbewerber höhere Gebote

auf mehreren Blöcken abgibt, wie sollte Drillisch dann reagieren? Mit weniger zufrieden geben, wäre keine Lösung, denn dann könnte der Netzaufbau gefährdet sein. Aber mitbieten, und dann möglicherweise sogar mehr als beabsichtigt zahlen müssen? Das ist so ähnlich, wie wenn man auf zwei Schuhe bietet – einen linken und einen rechten.

Am Ende mit nur einem Schuh dazustehen, ist nicht gut. Aber wenn man auf beide Schuhe geboten hat, wie reagiert man dann, wenn man bei einem Schuh überboten wird? Die Bundesnetzagentur hat diese Problematik dadurch abzumildern versucht, dass sie den Bietern die Möglichkeit gab, vorab eine Mindestversorgung festzulegen, das heißt, die minimale Anzahl von Frequenzblöcken anzugeben, die sie gewinnen müssen, damit überhaupt ein Netz aufgebaut werden kann. Wenn die Bieter dann am Ende der Auktion mit weniger Blöcken als in dieser Mindestversorgung herauskommen, sind sie nicht verpflichtet, die ersteigerten Frequenzen tatsächlich auch zu erwerben.

Die Maßnahme der Bundesnetzagentur brachte aber wieder neue Probleme mit sich – so hätte Drillisch die Strategie fahren können, mit einer relativ hohen Mindestversorgung zunächst die Preise in die Höhe zu treiben, dann mit Verweis auf die Mindestversorgung am Ende ohne Block und ohne Zahlung die Auktion zu verlassen. Diesen Umstand hätte man in den Griff bekommen können, wenn man eine sogenannte kombinatorische Auktion verwendet hätte, in der man Gebote nicht auf einzelne Frequenzblöcke, sondern auf ganze Blockpakete abgibt.

Beide Probleme waren in den ersten Wochen der Auktion gut zu beobachten. Wenn Drillisch nicht mitgeboten hätte, hätten die etablierten Netzbetreiber es vielleicht schaffen können, innerhalb weniger Runden das Spektrum untereinander aufzuteilen. Zumindest deuteten ihre Gebote darauf hin. Als klar wurde, dass Drillisch nicht so schnell aufgeben würde, haben die anderen Bieter zunächst so geboten, dass Drillisch möglichst weniger werthaltige Kombinationen von Frequenzen bekommen sollte – also, um in der Schuh-Analogie zu bleiben, nur den linken Schuh statt beider Schuhe.

Dass die Auktion am Ende ein Erfolg wurde, lag auch an dem langen Atem von Drillisch. Es ist noch einmal gut ausgegangen.





Foto: Anna Logue Fotografie

## WETTBEWERB

## MEHR PÜNKTLICHKEIT BEI DER BAHN

Sommerzeit ist Ferienzeit, ist Reisezeit. Jeder, der häufig mit dem Zug fährt, weiß allerdings, dass Reisen mit der Bahn nicht nur Erholung ist. 2018 waren über ein Viertel der Züge im Fernverkehr mehr als fünf Minuten verspätet, ein Anstieg um 3,6 Prozentpunkte im Vergleich zu 2017. Die 2,4 Prozent Zugausfälle sind in dieser Statistik noch nicht einmal berücksichtigt.

Die wichtigste Voraussetzung für einen planmäßigen Zugverkehr ist eine gute Infrastruktur. Weitere Investitionen in das Bahnnetz sind deshalb notwendig, aber nicht ausreichend. Auch die Anreize zur Qualitätssicherung müssen richtig gesetzt sein, wie die Monopolkommission in ihrem aktuellen Gutachten schreibt.

Da ist zunächst einmal die Haftungsfrage. Wer eine Verspätung verursacht, sollte auch für den Schaden aufkommen. Reisenden gegenüber zeigt sich die Bahn dabei wenig großzügig: Bei Verspätungen ab 60 Minuten erhält man eine Entschädigung in Höhe von 25 Prozent des Fahrpreises, ab einer Verspätung von 120 Minuten in Höhe von 50 Prozent. Warum gibt es eigentlich keine Bahnfahrkarten mit einer darüber hinausgehenden Fahrpreisentuschädigung, einer Art „Pünktlichkeitsversicherung“ – die ließen sich doch bestimmt mit einem Aufschlag verkaufen? Die Regionalverkehrsunternehmen müssen ihren Auftraggebern Zahlungen leisten, wenn sie Pünktlichkeitswerte von 90 bzw. 95 Prozent unterschreiten. Dies scheint Wirkung zu zeigen: Die durchschnittliche Pünktlichkeit im Regionalverkehr liegt bei etwa 94 Prozent.

Wer aber nur geringfügig haftet, ist die DB Netz AG, also der Betreiber der Schienennetze. Das verwundert, da doch in schätzungsweise einem Drittel der Fälle die Ursache der Verspätung im Bahnnetz zu suchen ist, und nicht bei einer ausgefallenen Lok oder fehlendem Zugpersonal. Sogenannte „leistungsabhängige Entgeltbestandteile“, die mit dem neuen Eisenbahnregulierungsgesetz eingeführt werden sollen, sollten konsequent genutzt werden, um die Haftung dem Verursacher zuzuordnen.



In den meisten anderen Märkten ist Wettbewerb der wichtigste Treiber von Qualität. Guter und innovativer Service wird für ein Unternehmen umso relevanter, je größer der wirtschaftliche Druck ist, der von den Wettbewerbern ausgeht. Am Wettbewerb im Schienenverkehr hapert es allerdings nach wie vor. Weniger als ein Prozent der Fernverkehrszüge fahren für andere Anbieter als die DB Fernverkehr AG. Die hohen Trassenpreise im Fernverkehr, die wie eine Markteintrittsbarriere wirken, sind dabei nicht hilfreich.

Um diese Preise effektiv zu senken, muss die neue Entgeltregulierung ihr gesamtes Potenzial ausschöpfen und der DB Netz AG effektive Anreize zur Kostensenkung geben. Beispielsweise sollte bei der Berechnung der kalkulatorischen Kapitalkosten berücksichtigt werden, dass die DB Netz AG immer noch zu 100 Prozent in Staatsbesitz ist und daher vergleichsweise geringe Risiken aufweist. Auch sollten Kosten, die der DB Netz AG durch Vorgaben des Bundes in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung entstehen, an Effizienzkriterien ausgerichtet werden.

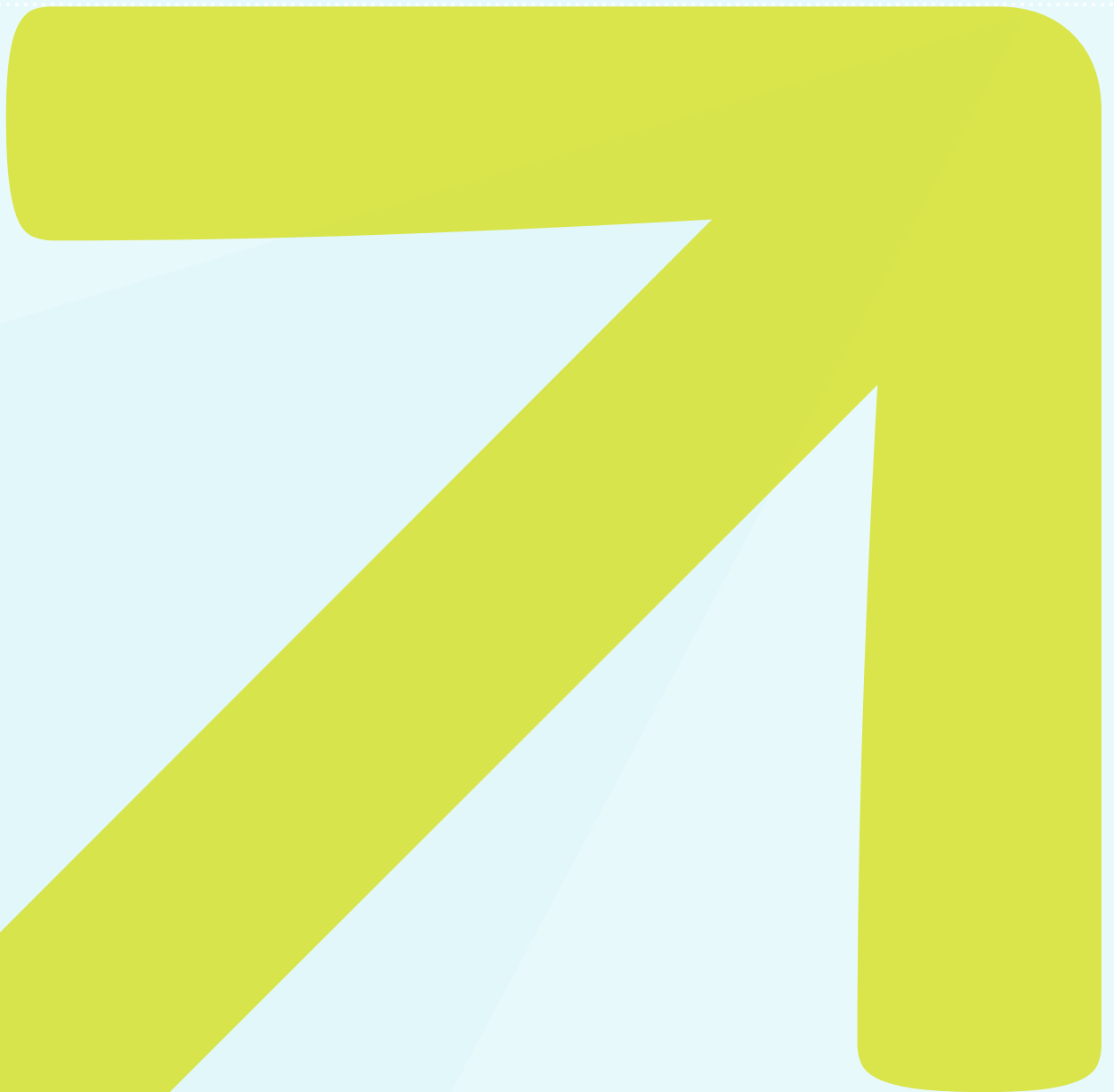
Der Wettbewerb im Schienenverkehr wird auch dadurch behindert, dass in der DB-Gruppe sowohl der Netzbetreiber selbst wie auch die Transportunternehmen verbunden sind. Eine konsequente Trennung der Sparten würde dem Wettbewerb dienen, da etwa Diskriminierungsanreize abgebaut würden. Eine Aufspaltung würde wahrscheinlich auch zu mehr Qualitätsanreizen beim Netzbetreiber führen. Es ist nur schwer vorstellbar, dass eine unabhängige DB Fernverkehr AG die Qualitätsdefizite von einer DB Netz AG so durchgehen lassen würde, wie sie es jetzt tut, da beide Teil desselben Konzerns sind.

Im Bahnsektor gibt es noch viel zu tun, damit mehr Qualität, und damit auch insgesamt mehr Verkehr auf die Schiene kommt. Bis dahin sollten zumindest die Urlaubsbreisenden es mit Tolstoi halten: „Alles nimmt ein gutes Ende für den, der warten kann.“





# DEUTSCHLAND UND EUROPA



## DEUTSCHLAND UND EUROPA

---

# SCHICKSALSJAHR FÜR EUROPA

Das Jahr 2019 wird das Europajahr. Im März steht der Brexit an, im Mai die Wahlen zum Europäischen Parlament, im Oktober läuft die Amtszeit der Kommissionsmitglieder aus und auch die des Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi. Parallel dazu laufen die Verhandlungen zur Verabschiedung des EU-Haushalts für die Jahre 2021 bis 2027. Viele der entscheidenden Gremien und Institutionen der EU werden sich im Lauf des Jahres 2019 neu aufstellen. Damit werden in Europa die Weichen für das nächste Jahrzehnt gestellt. Allerdings stehen diese Entwicklungen unter keinem guten Stern.

Der Brexit ist eine Zäsur für Europa. Das Unbehagen mit Europa, das sich in der Abstimmung in Großbritannien und den Kampagnen der Brexit-Befürworter geäußert hat, teilen viele Nationen. Da kann auch eine aktuelle Studie unter Beteiligung des ZEW, die insgesamt für die EU eine Zunahme der Identifikation als „Europäer“ seit 2010 feststellt, nur als Hoffnungsdimmer betrachtet werden. Die Wahlergebnisse in Italien, Ungarn und Polen, wo europaskeptische Parteien die Regierung stellen, sprechen eine andere Sprache. Und auch in Deutschland wird die EU nicht nur als Erfolgsgeschichte betrachtet. Dabei ist ein wirkmächtiges Europa in unser aller Interesse.

China, das in den vergangenen 15 Jahren seinen Weltmarktanteil von weniger als neun Prozent auf mehr als 18 Prozent gesteigert hat, spielt seine Wirtschaftsmacht genauso gerne aus, wie es die Amerikaner tun. „Made in China 2025“, die Strategie des Landes zur Technologieführerschaft, unterscheidet sich zwar im Detail von „America First“, aber nicht im Anspruch. Europa tut gut daran, in Wirtschaftsfragen mit einer Stimme und mit einer eigenen starken Währung aufzutreten. Der EU-Binnenmarkt ist der größte gemeinsame Wirtschaftsraum weltweit und die EU sollte diese Stärke auf internationaler Ebene bei Handels-, Finanz- und Umweltfragen nutzen.

Bereits erfolgreich hat EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström in den vergangenen Jahren die Freihandelsabkommen mit Kanada und Japan unter Dach und Fach gebracht. Derzeit stehen Verhandlungen mit den USA an, und auch ein Handelsabkommen direkt mit China ist mittlerweile vorstellbar. Während die USA den Dollar zweckentfremden, um etwa ihre Sanktionen in Iran durchzusetzen, arbeitet China daran, den Renminbi als weitere Leitwährung zu verankern. Ein Gegengewicht durch einen starken und verlässlichen Euro wird daher umso wichtiger, wozu die Vollendung der Bankenunion wesentlich beitragen würde.

Im Umweltbereich schließlich kann das Abkommen von Paris nur als Etappenschritt bezeichnet werden. Wenn es aber mittelfristig den drei großen Wirtschaftsräumen USA, China und der EU gelingen sollte, sich auf einen gemeinsamen CO<sub>2</sub>-Preis und weitere Maßnahmen zu einigen, wären gut 50 Prozent der Weltwirtschaft und auch die Hälfte des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes eingebunden, und somit eine realistische Blaupause für das weltweite Abkommen geschaffen.

Die Stärke Europas hervorzuheben bedeutet nicht zwangsweise, sich für „mehr Europa“ auszusprechen. Der Ruf nach mehr oder weniger Europa wird sowieso der Problemlage nicht gerecht. Es geht um ein Europa, das dort tätig wird, wo ein gemeinsames Vorgehen sinnvoll ist. So hat EU-Haushaltskommissar Günther Oettinger Recht, wenn er den Haushaltsplan der EU an die Bedingung eines „Europäischen Mehrwerts“ knüpfen will. Nur die Aufgaben, die gemeinsam mehr Wert schaffen, als wenn es jedes Land alleine täte, gehören dort hinein. Eine Stärkung der Posten für Entwicklungshilfe und militärische Zusammenarbeit sowie für den gemeinsamen Grenzschutz wäre die Konsequenz. Gerade hier kann eine stärkere Zusammenarbeit sichtbar Vorteile für alle schaffen. Hingegen können bei den Agrarausgaben, wo ein Europäischer Mehrwert weniger erkennbar ist, Mittel eingespart werden.

Die Institutionen der EU im Jahr 2020 werden anders aussehen als die heutigen. Wenn die Wahlen, die Besetzungen der Ämter sowie die Verabschiedung des Haushalts dazu beitragen, sich auf die Stärken Europas in einer multipolaren Welt zu besinnen, wäre viel gewonnen.



## DEUTSCHLAND UND EUROPA

---

# WIE EUROPA CHINA PAROLI BIETEN KANN

Im Sommer will das Bundeskabinett seine Industriestrategie vorlegen. Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier hat einen Aufschlag gemacht. Während an der einseitigen Ausrichtung auf die Industrie und die Großunternehmen viel Kritik geübt wurde, trat der berechtigte Anlass in den Hintergrund: Wie positioniert sich Europa mit seiner marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung gegenüber dem Staatskapitalismus in China?

### SICHERHEIT

Ob der Einsatz der Technologie von Huawei im 5G-Netzwerk ein Sicherheitsrisiko für Deutschland darstellt, ist ohne Zweifel nicht nur wirtschaftlich zu beurteilen. Die Bundesregierung hat auf sicherheitspolitische Erwägungen reagiert, indem sie beispielsweise die Außenwirtschaftsverordnung angepasst hat und nun bei Beteiligungen ausländischer Käufer von zehn Prozent und mehr prüfen kann, ob diese die nationale Sicherheit betreffen. Es wäre gut, wenn bei der Risikoabschätzung ökonomische Kompetenz involviert wäre. Ist eine chinesische Investition etwa in einen Hafen sicherheitspolitisch akzeptabel? Ohne Analyse der Wertschöpfungsketten wird man dies nicht einschätzen können.

### DIGITALISIERUNG

Chinesische Unternehmen haben in beeindruckend kurzer Zeit eine Vorreiterrolle bei Digitalunternehmen und beim Einsatz Künstlicher Intelligenz (KI) übernommen. Tencent oder Alibaba gehören zu den wertvollsten Unternehmen weltweit und drängen jetzt auch nach Europa. Gratulation an China. Die Politik muss schneller reagieren als bislang, damit Deutschland die digitale Entwicklung nicht verschläft. Breitbandausbau, Investitionen in Ausbildung etwa durch neue Lehrstühle für KI und der Ausbau des EU-Binnenmarktes stehen hier auf der Agenda.

### STAATSKAPITALISMUS

China hat für sich die Wirtschaftsform der sozialistischen Marktwirtschaft gewählt. Seine Staatsunternehmen werden durch Fusionen immer mächtiger. Gab es 2003 noch 189 der Zentralregierung unterstellte Unternehmen, sind es nach einigen Megafusionen heute nur noch 97.

Nun gibt es viele Stimmen, die davon ausgehen, auf diese Dominanz ließe sich nur mit eigenen Großunternehmen, den europäischen Champions, reagieren. Die Fakten sprechen allerdings dagegen. Die Produktivitätsgewinne in China wurden nicht in den Staatsunternehmen generiert, sondern im privaten Teil der Wirtschaft. Die Hoffnung an die Staatsunternehmen, durch das Schaffen von Größe die Profitabilität zu steigern, hat sich bisher nicht erfüllt. Stattdessen sind die Schuldenstände dieser Unternehmen auf bedrohliche Höhen angestiegen. Und für Europa und die USA liegt überzeugende Evidenz vor, dass Fusionen zu weniger Innovationen führen, etwa weil Forschungsabteilungen zusammengelegt und verkleinert werden.

Die Lehrbücher, die sich für den Wettbewerb als führendes Marktprinzip aussprechen, da durch ihn am ehesten Innovationen hervorgebracht werden und damit der Wohlstand erhöht wird, müssen also nicht umgeschrieben werden.

Es irritiert, wenn chinesische Unternehmen fusioniert werden, um „unnötigen Wettbewerb“ auszuschalten. Wenn sich diese Entwicklung erhärtet, sollten deutsche Unternehmen darauf reagieren können. Ein Instrument dafür gab es schon einmal. Bis Ende der 1990er Jahre waren Exportkartelle erlaubt. Diese wurden abgeschafft mit der Begründung, „dass angesichts der Bestrebungen, weltweit staatliche und private Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen, Ausfuhrkartelle keine Existenzberechtigung mehr haben.“ Falls China sich für eine nicht-wettbewerbliche Marktform entscheidet, gibt es gute Gründe, dieses Instrument zu reaktivieren.

Käufe europäischer Unternehmen durch chinesische Unternehmen sollten jeweils so betrachtet werden, dass dies nicht unabhängige Käufe einzelner Unternehmen sind, sondern von einem (staatlichen) Unternehmen erfolgen. Wenn unter dieser Prämisse Wettbewerbsprobleme vorliegen, sollten die Wettbewerbsbehörden intervenieren können. Liegen Sicherheitsprobleme vor, sollte eine Risikoabschätzung erfolgen. Ansonsten sollte man die Käufe ruhig zulassen.

Derzeit werden weitere Instrumente diskutiert: So könnten Grenzausgleichsabgaben dafür Sorge tragen, einen etwaigen Wettbewerbsvorteil chinesischer Unternehmen durch laxere Umweltstandards zu kompensieren. Europäische Anti-Dumping-Instrumente könnten geschärft werden, um eine zu aggressive Preissetzung durch chinesische Unternehmen zu sanktionieren. Europa ist nicht machtlos, um im Wettbewerb mit einem Staatskapitalismus zu bestehen.



## DEUTSCHLAND UND EUROPA

PRÄGENDE JAHRE  
DURCH DRAGHI

**H**eute findet die letzte Sitzung des Rats der Europäischen Zentralbank (EZB) unter der Leitung von Mario Draghi statt. Am 31.10.2019, nach acht Jahren, endet die Amtszeit des Präsidenten, der die EZB wie kein anderer vor ihm geprägt hat.

Mit ihm verbunden ist die Aussage „whatever it takes“. Im Juli 2012 versicherte er, „im Rahmen unseres Mandates alles Notwendige“ zu tun, um den Euro zu erhalten. Und es wirkte unmittelbar. Der Zinsaufschlag, den die griechische Regierung für ihre Anleihen zu dem Zeitpunkt zahlen musste, war zuvor rapide auf fast 28 Prozent hoch gegangen. Auch Portugal, Spanien und Italien litten damals unter hohen Zinsaufschlägen auf ihre Staatsanleihen um die zehn Prozent. Insbesondere einen Finanzkollaps Italiens hätte die Währungsunion nicht verkraftet. Nach Draghis Worten fielen die Zinsaufschläge schnell auf ein verkraftbares Niveau. Das gelungene Krisenmanagement und die Strategie, die Finanzmärkte durch wohl überlegte Rhetorik zu beruhigen, sind ihm zuzuschreiben. Überhaupt ist in seiner Amtszeit die Kommunikation der EZB in den Markt zu einem strategischen Element der Geldpolitik geworden.

Die negativen Zinsen und die Ausweitung der Käufe von Staatsanleihen werden als weiteres Erbe mit Draghi in Verbindung gebracht werden. Lag der Einlagenzinssatz Ende 2011 noch bei 0,25 Prozent, ist er mittlerweile bei minus 0,5 Prozent. Der Einlagenzinssatz beschreibt den Zins, den Banken erhalten, wenn sie Geld bei der EZB hinterlegen. Der Zinssatz, zu dem sich Banken Geld bei der EZB leihen können, steht seit März 2016 bei null Prozent. Die Bilanzsumme der EZB, die größtenteils durch Ankäufe von Staatsanleihen geprägt ist, wuchs durch das umfangreiche Wertpapierkaufprogramm von insgesamt 2,6 Billionen Euro beginnend im März 2015 auf fast 4,7 Billionen Euro. Nun war die EZB nicht die einzige Zentralbank, die mit Zinssenkungen und Anleihekäufen versuchte, die Wirtschaft anzukurbeln und mögliche Deflationsgefahren zu reduzieren.

Auch die Fed, die amerikanische Zentralbank, senkte ihren Leitzins von noch 3,5 Prozent Anfang 2008 auf null bis 0,25 Prozent Ende 2008 als Reaktion auf die durch die Insolvenz der Investment Bank Lehman Brothers



im September 2008 vollends ins Rollen gebrachte Finanzkrise. Ebenso setze die Fed ein umfangreiches Anleihekaufprogramm zur Stabilisierung der US-Konjunktur um, was die Fed-Bilanz im Zeitraum von 2007 bis 2015 auf gut 4,5 Billionen US-Dollar aufblähte und damit mehr als vervierfachte. Umstritten war zwar immer wieder und ist auch immer noch, ob die Zinssenkungen und die Anleihenkäufe in einem solchen Ausmaß notwendig waren, oder ob etwas weniger auch gereicht hätte. Aber die Notwendigkeit solcher Maßnahmen angesichts der konjunkturellen Lage stellt in der Wissenschaft kaum jemand in Frage. Gerade die jüngsten Zinssenkungen der EZB und die auch innerhalb der EZB umstrittene Ankündigung, den Kauf von Wertpapieren wieder aufzunehmen, zeigen allerdings, dass diese Instrumente der Zentralbanken an Grenzen stoßen: Viel negativer als aktuell kann der Einlagenzins kaum fallen, und die gewünschte Wirkung der Aufkaufprogramme, die Konjunktur durch niedrige Zinsen und damit günstige Investitionskonditionen zu beleben, ist mittlerweile sehr begrenzt.

Neben der Kritik an den geldpolitischen Maßnahmen fällt in die Zeit von Draghi auch die zunehmende Kritik an der EZB als Institution und damit an ihrer Unabhängigkeit. In Deutschland wurden diese kritischen Stimmen mit den Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht auf die Spitze getrieben. Dieser zunehmende Vertrauensverlust in die Unabhängigkeit der EZB ist problematisch. Aus gutem Grund wird die Geldpolitik an ein unabhängiges Expertengremium delegiert, da ansonsten die Gefahr besteht, dass eine Regierung über eine zu starke Ausweitung der Geldmenge die Inflation vorantreibt. Unabhängigkeit muss aber verdient und immer wieder begründet werden. Nicht hilfreich war dabei die Entscheidung der EZB, der Troika beizutreten, und das Kreditprogramm für Griechenland zu überwachen und dafür Griechenland mit politischen Auflagen zu versehen. Dies lag außerhalb des Mandats der Geldpolitik. Zusätzlich ist es wichtig, dass die EZB noch transparenter wird. Eine Veröffentlichung der Protokolle der Sitzungen, wie es etwa die Fed macht, wäre dazu dienlicher, als der jetzige Zustand, wo Stimmungen und Meinungsunterschiede innerhalb des EZB-Rates über Interviews einzelner Teilnehmer nach der Sitzung in die Öffentlichkeit gelangen.

Mario Draghi als ehemaliger Investmentbanker hat die Kommunikation der Märkte verstanden und sie zu lenken gewusst. Seine Nachfolgerin, Christine Lagarde, fällt die Aufgabe zu, nun auch die Politik und die Öffentlichkeit wieder von der Arbeit der EZB zu überzeugen. Als ehemalige Politikerin ist sie dafür die geeignete Person.



## DEUTSCHLAND UND EUROPA

DEUTSCHLANDS  
WAHRE PROBLEME

Es ist einer der längsten Aufschwünge der Nachkriegsgeschichte. Seit 2009 wächst das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland Jahr für Jahr. Das BIP pro Kopf ist heute 33 Prozent größer als noch vor zehn Jahren. Dieser Aufschwung ist jedoch ins Stocken geraten. Es ist wahrscheinlich, dass nach einem Rückgang des BIP im zweiten Quartal 2019 um 0,1 Prozent im Vergleich zum Vorquartal das BIP-Wachstum auch im dritten Quartal negativ sein wird. Die Verkündung dieser „Technischen Rezession“ – ein Rückgang des BIP in zwei aufeinander folgenden Quartalen – obliegt dem Statistischen Bundesamt, das am 14. November die Quartalszahlen veröffentlicht. Sollte die Regierung Maßnahmen ergreifen, um die Konjunktur wieder in Schwung zu bringen?

Eine Bestandsaufnahme zur aktuellen wirtschaftlichen Lage liefert das aktuelle Jahresgutachten des Sachverständigenrats. Die weltweite Konjunktur hat sich deutlich abgekühlt, auch in Deutschland. Dabei ist die Wirtschaft in Deutschland konjunkturell weiterhin zweigeteilt. Während sich die Industrie in der Rezession befindet, ist der Dienstleistungssektor robust. Die Auftragseingänge in der Industrie versprechen keine schnelle Besserung der konjunkturellen Lage und die politischen und ökonomischen Risiken machen Investitionen trotz des Niedrigzinsumfeldes unattraktiv.

Die schlechte Stimmung in der deutschen Wirtschaft spiegelt auch der ZEW-Lageindikator wider. In der Umfrage bei Finanzmarktexperten von Oktober ist die Einschätzung der konjunkturellen Lage für Deutschland auf den niedrigsten Wert seit April 2010 gefallen. Optimismus sieht anders aus. Auch die ZEW-Konjunkturerwartungen sind weiter gefallen, immerhin im Vergleich zum September aber nur leicht. Das Risiko für einen Konjunkturerinbruch, etwa durch weitere Eskalationen im internationalen Handelskonflikt, wird als geringer angesehen als noch im Sommer.

Erfreulicherweise ist der Arbeitsmarkt robust. Die Arbeitslosenquote von 4,8 Prozent im Oktober ist auf dem niedrigsten Wert seit der Wiedervereinigung. Ebenfalls erreichen die Erwerbstätigkeit und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Rekordniveaus, auch wenn ihr jüngster An-

stieg nicht mehr so stark war wie in den vergangenen Jahren. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass die Arbeitslosenzahlen massiv ansteigen werden, selbst wenn die Wirtschaft sich weiter eintrübt. Ein Grund dafür ist, dass die Beschäftigungsentwicklung seit der Krise 2009 weniger an konjunkturelle Schwankungen gekoppelt ist.

Wie schlimm wird es also? Für das laufende Jahr erwarten sowohl die Bundesregierung als auch der Sachverständigenrat ein positives Wachstum von 0,5 Prozent. Für 2020 prognostiziert die Bundesregierung ein Prozent und der Sachverständigenrat 0,9 Prozent. Das sind zwar keine Spitzenwerte, aber zur Erinnerung: Im Krisenjahr 2009 brach die Wirtschaft um 5,7 Prozent ein. Tatsächlich hilft ein Blick auf vergangene Rezessionen, um die jetzige Wirtschaftsabschwächung einzuordnen. Seit 1949 durchlief die Bundesrepublik Deutschland sieben Jahre mit negativem Wachstum: erstmalig nach dem Wirtschaftswunder im Jahr 1967, dann 1975 und 1982 als Folgen der Erdölkrisen, 1993 nach dem wieder vereinigungsbedingten Aufschwung, 2002 und 2003 nach dem Platzen der Internetblase, und schließlich in der Weltwirtschaftskrise 2009. Auch wenn wir jetzt in eine technische Rezession laufen sollten, so wird doch 2019 nicht mit diesen Jahren in eine Reihe gestellt werden, da für das ganze Jahr gesehen das Wachstum vermutlich positiv sein wird. Der konjunkturelle Druck ist also überschaubar.

Sorge bereiten hingegen zwei Entwicklungen, die die konjunkturelle Eintrübung überlagern, und die es schwer machen, zu prognostizieren, wann wir wieder zu einem robustem Wachstumspfad zurückkehren werden: der Strukturwandel im Automobilsektor sowie der Rückgang des Produktivitätswachstums. Der zu erwartende Rückgang bei den Verbrennungsmotoren, die Umstellung auf Elektro- und Hybridfahrzeuge, sowie die Entwicklungen der Datenökonomie, etwa beim autonomen Fahren, stellen die Automobilunternehmen und ihre Zulieferer vor gewaltige Herausforderungen. Gleichzeitig mit diesem Strukturwandel ist ein Rückgang des Produktivitätswachstums in Deutschland zu beobachten. Während in den Jahren 1980 bis 1990 die Wirtschaft durchschnittlich um 2,6 Prozent wuchs, waren es von 2000 bis 2010 nur noch 0,9 Prozent. Dazu passt die Beobachtung, dass gerade kleine und mittlere Unternehmen seit Jahren ihre Innovationsausgaben im Gegensatz zu den Großunternehmen nicht steigern.

Die Regierung sollte also agieren, aber an den richtigen Stellen ansetzen. Das primäre Problem ist nicht die Konjunktur, weshalb Konjunkturprogramme zu diesem Zeitpunkt wenig hilfreich sind. Ebenso wenig verlangt

die wirtschaftliche Lage ein Aufweichen der Schuldenbremse. Hinzu kommt, dass die in der Verfassung festgeschriebene Schuldenbremse im Gegensatz zur schwarzen Null eine Schuldenausweitung aus konjunkturellen Gründen explizit zulässt.

Wichtig wird es sein, Maßnahmen einzuleiten, um die Herausforderungen des doppelten Strukturwandels – Energiewende und Digitalisierung – zu bewältigen. Deshalb haben diejenigen Recht, die stärkere Investitionen in die Infrastruktur fordern. Man sollte aber auch hier realistisch bleiben. Die öffentliche Bautätigkeit ist 2018 bereits um 10,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Und der allseits geforderte Ausbau von Breitbandnetzen, oder Schul- und Straßensanierungen treffen auf eine ausgelastete Bauindustrie, was sich zunächst in steigenden Preisen zeigen wird. Bereits jetzt sind die Kosten für den Straßenbau um 5,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gestiegen.

Die Maßnahmen im Klimaschutzpaket der Bundesregierung, wie z.B. der Ausbau der Ladesäulen und weitere Forschung im Wasserstoffsektor werden dazu beitragen, den Strukturwandel zu bewältigen. Darüber hinaus ist die in die Wege geleitete steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung ein hilfreiches Instrument, um die Innovationstätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen anzukurbeln und damit die Produktivität wieder in bessere Bahnen zu lenken. Die Aufregung um die konjunkturelle Abkühlung sollte nicht den Blick davon ablenken, dass die Aufgaben zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschlands vielfältig und anderer Natur sind. Die strukturellen Herausforderungen sind die wahren Probleme, denen Deutschland entgegenwirken muss, damit aus einer aktuellen technischen Rezession nicht eine dauerhafte Wachstumsschwäche wird.

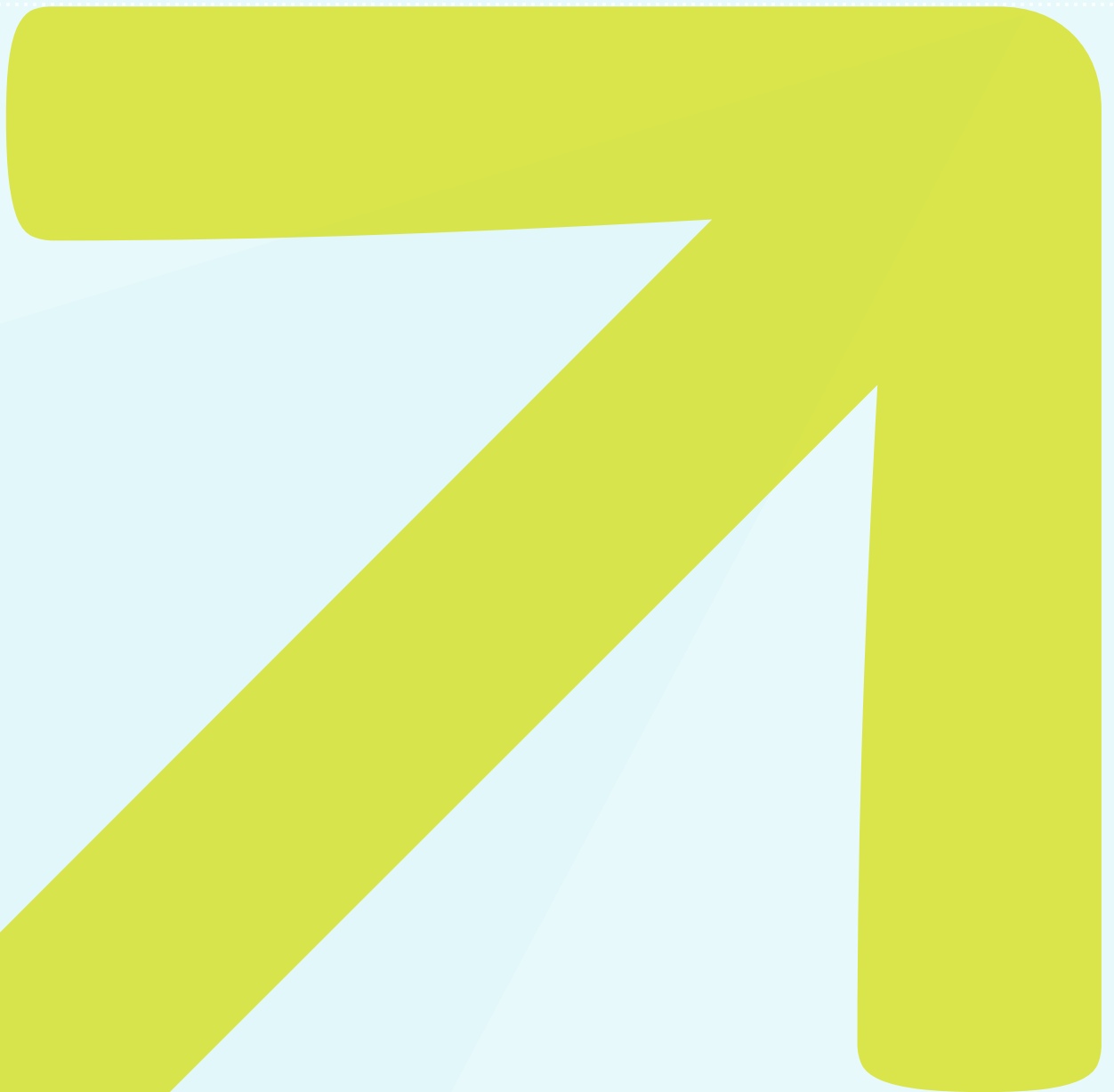




Foto: Anna Logue Fotografie



# MARKT UND WIRTSCHAFTS- ORDNUNG



## MARKT UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

ALTMAIERS INDUSTRIEPLAN,  
NICHT ZU ENDE GEDACHT

**B**undeswirtschaftsminister Altmaier hat vorgelegt. Seine Antwort auf den „Prozess rasanter und tiefgreifender Veränderung“ in der Weltwirtschaft ist die „Nationale Industriestrategie 2030“. Während viele diese Strategie skeptisch sehen, ist insbesondere aus der Industrie Unterstützung für seine Pläne zu hören. Der Analyse aus dem Bundeswirtschaftsministerium ist einiges abzugewinnen. Die dominanten Digitalunternehmen aus den Vereinigten Staaten beherrschen in ihren Segmenten auch den europäischen Markt und breiten sich weiter aus. Sie sind extrem innovativ. Sie gehören zu den Unternehmen, die im weltweiten Vergleich am meisten für Forschung und Entwicklung (F&E) ausgeben. Allein der Forschungsetat von Amazon und Google war 2017 mit gut 16,1 Milliarden und 13,9 Milliarden Dollar jeweils nur geringfügig niedriger als die gesamten Ausgaben des Bundes für F&E im selben Jahr mit 16,6 Milliarden Euro.

Auf der anderen Seite steht China, das seinen Anteil an der globalen Wirtschaftsleistung in den vergangenen 15 Jahren von unter neun Prozent auf mehr als 18 Prozent verdoppelt hat. Es plant, mit seiner Strategie „Made in China 2025“ in verschiedenen Sektoren zur Weltspitze aufzuschließen. Strategische Einkäufe von Unternehmen wie Kuka unterstreichen dies. Deutschland und Europa laufen Gefahr, abgehängt zu werden. Noch ist Zeit, um zu reagieren. Deutsche Produkte sind in den Vereinigten Staaten nach wie vor gefragt. Für manche sogar zu sehr, wie die Kritik am deutschen Leistungsbilanzüberschuss zeigt, der 2017 gut 52 Milliarden Euro betrug. In der Leistungsbilanz werden sowohl der Waren- als auch der Dienstleistungshandel zwischen zwei Regionen sowie die im Ausland erwirtschafteten Gewinne von heimischen Unternehmen berücksichtigt. Einiges spricht dafür, dass sich am deutschen Leistungsbilanzüberschuss mit den Vereinigten Staaten so schnell nichts ändern wird. Noch schlägt sich die Dominanz der Amerikaner in Europa nur in einzelnen Sektoren der Digitalwirtschaft nieder.

Auch wenn zuletzt chinesische Investitionen in Europa mit knapp 36 Milliarden Euro 2016 Rekordwerte erreichten und einzelne Beteiligungen an Unternehmen in Deutschland für Aufruhr in der Politik sorgten, sollte man diese Zahlen nicht zu hoch gewichten. Der Bestand an amerikanischen In-



vestitionen in der EU beträgt 2,6 Billionen Dollar, davon ist China weit entfernt. Allerdings steht dem Engagement Chinas in Europa kein gleichwertiges Investitionsverhalten deutscher und europäischer Unternehmen in China gegenüber. Das liegt auch daran, dass China zu den restriktivsten Ländern gehört, was ausländische Direktinvestitionen betrifft.

Dennoch muss die Politik die Hausaufgaben für eine dynamische Wirtschaft in Deutschland und Europa jetzt machen. Uneingeschränkt zuzustimmen ist dem Minister daher, wenn es darum geht, die nationale Infrastruktur richtig aufzustellen und für gute Rahmenbedingungen zu sorgen. Breitbandausbau, E-Government und Investitionen in die physische Infrastruktur sind Bestandteil jedes Wahlprogramms, aber das muss auch umgesetzt werden. Energiepreise sind in Deutschland mit am höchsten in Europa, der Netzausbau stockt. Der in Deutschland zu beobachtende Rückgang von F&E in kleineren Unternehmen ist angesichts des hohen Innovationsdrucks in Amerika und China gefährlich für Deutschlands Wachstum und Wohlstand. Eine steuerliche Forschungsförderung, wie sie derzeit diskutiert wird, kann Innovationsprojekte auch für kleinere Unternehmen finanziell attraktiver machen.

Den dominanten Plattformen aus den Vereinigten Staaten gilt es mit einem wegweisenden Wettbewerbsrecht entgegenzutreten. Mit der 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 2017 und der anstehenden 10. Novelle hat sich dazu einiges in Deutschland getan. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ untersucht bis zum Herbst, inwiefern das europäische Wettbewerbsrecht angepasst werden muss. Im Fokus stehen zum einen die Instrumente der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, um den Missbrauch von Marktmacht bei den Internetgiganten und sonstigen dominanten Plattformunternehmen in den Griff zu bekommen. Zum anderen geht es darum, den Unternehmen für Zusammenarbeit etwa beim Aufbau eigener Plattformen oder bei der Zusammenführung von Datensätzen mehr Rechtssicherheit zu verschaffen. Mit diesen Maßnahmen sind Deutschland und Europa für den Moment gut aufgestellt. Die Dynamik der Märkte ist allerdings gewaltig, so dass zukünftige Anpassungen nicht ausgeschlossen sind.

Der Wettbewerb aus China stellt sich anders dar. Die großen chinesischen Internetunternehmen dringen erst langsam in den europäischen Markt ein, und es ist nicht zuletzt aus Datenschutzgründen fraglich, ob sie hier ihre Erfolge, die sie in Asien erzielt haben, kopieren können. Das Problem liegt darin, dass der Wettbewerb mit China kein Level-Playing-Field dar-

stellt: Die chinesischen Unternehmen werden teilweise durch den Staat geschützt und subventioniert und haben damit Startvorteile. Hier wäre es wichtig, den politischen Druck weiter zu erhöhen, damit sich der chinesische Markt weiter öffnet und für faire Wettbewerbsbedingungen gesorgt wird. Das geplante Investitionsabkommen von Europa mit China wäre ein wichtiger erster Schritt, ein Handelsabkommen müsste folgen. Aber auch ohne diese Maßnahmen ist Europa nicht machtlos. Anti-Dumping- sowie Anti-Subventions-Verfahren können ausgeweitet werden. Ein „Buy European Act“, durch den europäische Unternehmen bei Staatsaufträgen in Europa bevorzugt werden – in den Vereinigten Staaten dürfen heimische Unternehmen sechs Prozent teurer sein als internationale Wettbewerber –, könnte übergangsweise Abhilfe schaffen, solange andere Länder ihre Industrien mit solchen Regeln schützen.

Hingegen sind Altmaiers Pläne, das europäische Wettbewerbsrecht zu ändern, um dadurch mehr „Deutsche und Europäische Champions“ zu schaffen, nicht zu Ende gedacht. Wenn durch Fusionen europäische Champions entstehen, ohne dass es zu Wettbewerbsproblemen kommt, sind solche Zusammenschlüsse heute schon möglich. Kommt es hingegen zu Wettbewerbsproblemen, bedeutet ein Zusammenschluss – wenn er denn politisch durchgebracht wird –, dass hier ein marktmächtiges Unternehmen entsteht. Dann aber greift die Missbrauchskontrolle. Die Verfahren gegen Google bei der EU-Kommission und gegen Facebook beim Bundeskartellamt zeigen, dass solche marktmächtigen Unternehmen im Visier der Behörden sind – zu Recht, zum Wohl von Verbrauchern und zur Stärkung des Wettbewerbs. Wenn das Schaffen europäischer Champions gar zu verfestigten und nicht wettbewerblichen Strukturen führen sollte, werden auch weitergehende Regulierungen notwendig sein, wie wir sie bei den Plattformunternehmen derzeit sehen und wie wir sie aus dem Telekommunikations-, Bahn-, Post- und Energiesektor kennen.

Insofern ist nicht nachzuvollziehen, warum sich die deutsche Industrie für die Schaffung europäischer Champions starkmacht. Große chinesische Staatsunternehmen als Maßstab für die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen zu nehmen bedeutet halt nicht nur, groß zu sein, sondern auch, dass die öffentliche Hand bei Unternehmensentscheidungen mitredet. Das kann weder im Interesse der Unternehmen noch von Anhängern der Sozialen Marktwirtschaft sein. Die Vergangenheit hat schließlich gezeigt, dass Wettbewerb und freie Unternehmensentscheidungen einem oligopolistischen Markt mit Unternehmen unter öffentlicher Aufsicht vorzuziehen sind.





Foto: Anna Logue Fotografie

## MARKT UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

DEN MARKT FÜR  
DEN KLIMASCHUTZ NUTZEN

**M**it dem europäischen Emissionshandel werden schon seit einiger Zeit Ökonomie und Ökologie in sehr geeigneter Form miteinander verbunden. Doch die Öffentlichkeit scheint dies nicht richtig wahrzunehmen.

Ökonomen setzen Anreize gerne über Preise. Laute Flugzeuge zahlen höhere Start- und Landegebühen, LKWs zahlen eine Autobahnmaut auch wegen der stärkeren Abnutzung der Straßen und die KFZ-Steuer ist an den Verbrauch gekoppelt. Die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises, um klimaschädliche Emissionen zu reduzieren, ist deshalb schon lange eine Forderung von Ökonomen. Im Gegensatz dazu bevorzugen Umweltschützer Vorgaben und Grenzwerte anstatt Preisen. So wollen sie sichergehen, dass die jeweiligen Ziele auch erreicht werden. Stickstoffdioxidkonzentrationen dürfen im Jahresdurchschnitt 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft nicht überschreiten, Automobilunternehmen müssen die CO<sub>2</sub>-Emissionen ihrer neuen PKWs bis 2030 um 37,5 Prozent im Vergleich zu 2021 senken. Grenzwerte sagen indessen nichts über die Art und Weise aus, wie diese auch tatsächlich erreicht werden können.

Ein Instrument zur Erreichung von Grenzwerten für Emissionen ist der Emissionshandel. Der Europäische Emissionszertifikatehandel (EU-ETS), an dem etwa 11.000 Anlagen aus Energiewirtschaft und Industrie teilnehmen, macht es möglich, beiden Gruppen – Ökonomen und Umweltschützern – gerecht zu werden. Jedes Unternehmen, das Teil des EU-ETS ist, muss für den Ausstoß von CO<sub>2</sub> Lizenzen vorhalten. Hat es zu wenige, dann muss es welche hinzukaufen. Es zahlt also einen Preis für jede ausgestoßene Tonne CO<sub>2</sub>, der sich an der Knappheit der Zertifikate orientiert und marktwirtschaftlich bildet. Dabei ist die Gesamtmenge an CO<sub>2</sub> und damit auch die Menge an verfügbaren Lizenzen gedeckelt. Wenn also ein Unternehmen mehr CO<sub>2</sub> ausstößt, muss ein anderes weniger davon in die Luft abgeben, und umgekehrt. Bis 2030 ist die Menge an Zertifikaten im Einklang mit den Klimazielen festgelegt. Der EU-ETS verbindet also Preise und Grenzwerte – die Quadratur des Kreises? Ein wenig schon, aber die Öffentlichkeit scheint das nicht wahrzunehmen.

Hierzu zwei Beispiele: Der Kohleausstieg wird kommen. Die Diskussionen dazu werden sehr emotional und kontrovers geführt. Insbesondere der Zeitpunkt des Ausstiegs ist umstritten. Dabei ist dieser eine eher zweit-rangige Frage. Da Kohlestrom Teil des EU-ETS ist, wird das, was hier durch einen früheren oder späteren Kohleausstieg weniger oder mehr emittiert wird, automatisch in anderen Sektoren oder Ländern wieder in Anspruch genommen. Ein zweites Beispiel zeigt sich aktuell an einigen Flughäfen, an denen Schüleraktivisten gegen zu viele Flugreisen protestieren. Dies wird medial begleitet durch eine Übersicht über die Mengen an CO<sub>2</sub>, die durch Flüge emittiert werden. Die innereuropäischen Flüge sind aber auch Teil des EU-ETS. Mehr Flüge innerhalb Europas bewirken daher nicht mehr CO<sub>2</sub>-Emissionen. Gibt es mehr Flüge, muss vielmehr an anderer Stelle eingespart werden. Gibt es weniger Flüge, wird woanders mehr CO<sub>2</sub> verbraucht. Interkontinentalflüge und Flüge in Nicht-EU-Länder sind allerdings bislang nicht in ein Emissionshandelssystem eingebunden.

Mitte September will das Klimakabinett der Bundesregierung Maßnahmen festlegen, wie die Klimaziele, darunter das Bestreben den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2030 um 55 Prozent im Vergleich zu 1990 zu verringern, eingehalten werden sollen. Dass ein Preis für CO<sub>2</sub> kommen wird, scheint inzwischen Konsens. Idealerweise würde dies dadurch geschehen, dass die Sektoren Verkehr und Wärme, die derzeit nicht Teil des EU-ETS sind, dort mit einbezogen werden. Dafür müsste der Europäische Rat zustimmen, was zumindest kurzfristig nicht wahrscheinlich ist. In einem ersten Schritt sollte das Klimakabinett daher den Emissionshandel in diesen Bereichen zunächst nur in Deutschland einführen, wie es der Sachverständigenrat in seinem Sondergutachten zur Klimapolitik beschrieben hat. Der Verbrauch von Benzin und Diesel sowie Heizen mit Öl oder Gas wären dann Teil des Emissionshandels. Preise für Benzin, Diesel, Öl und Gas würden dann vermutlich steigen, und die für Strom sinken, wie eine aktuelle ZEW-Studie zu neuen Preismodellen in der Energiewirtschaft zeigt.

Diese Ausweitung des Emissionshandels auf die bisher nicht berücksichtigten Sektoren sollte mit einer Öffentlichkeitskampagne verbunden werden, die die Wirkungszusammenhänge erläutert. Wenn eine Person oder ein Unternehmen mehr CO<sub>2</sub> emittiert, dann benötigt er oder es mehr Zertifikate, der Preis für die Zertifikate steigt, und der Emissionshandel sorgt so dafür, dass andere weniger emittieren. Die Gesamtmenge ist gedeckelt und an die Klimaziele angepasst. Schlagzeilen wie „SUV-Boom verschlechtert Umweltbilanz“ wären dann von gestern.



## MARKT UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

AUF DEM WEG ZU EINER  
WIRTSCHAFTSORDNUNG FÜR  
DIE DIGITALE ÖKONOMIE

Gutachter in Brüssel, Canberra, Chicago, London und jetzt auch in Berlin mit der Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ haben reihenweise Vorschläge erarbeitet, wie die Wettbewerbsordnung angesichts der Herausforderungen der digitalen Ökonomie weiterentwickelt werden soll. Gesetzgeber in vielen Ländern passen bereits ihre Wettbewerbsgesetze an, um den Besonderheiten der digitalen Ökonomie gerecht zu werden. So läuft in Deutschland aktuell die Ausarbeitung der 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), in der digitale Themen erneut eine große Rolle spielen. Bereits in der 9. GWB-Novelle haben mehrere Marktmachtfaktoren Einzug ins Gesetz gefunden, die insbesondere auf Plattformmärkten zu berücksichtigen sind, wie z. B. die Existenz von Netzwerkeffekten und der Zugang zu Daten. Behörden in aller Welt, mittlerweile auch in den USA, gehen verstärkt gegen marktmächtige Internetunternehmen vor. Rückschläge, wie sie aktuell das Bundeskartellamt im Fall Facebook vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf erfahren musste, gehören in dem Ringen um den richtigen Umgang mit diesen Unternehmen dazu. Aus der Vielzahl dieser Aktivitäten bilden sich allmählich Leitlinien für eine Wirtschaftsordnung für die digitale Ökonomie heraus.

## DOMINANTE PLATTFORMEN REGULIEREN

Viel Zeit verwenden die Gutachten auf die Frage nach dem richtigen Umgang mit marktbeherrschenden Internetunternehmen. Die Giganten der Digitalökonomie sind „here to stay“. Während in den jungen Jahren der Digitalökonomie (vor etwa fünf bis zehn Jahren) noch spekuliert wurde, ob nicht etwa Google – wie damals Yahoo – neuen Wettbewerbern zum Opfern fallen könnte, zweifelt heute außerhalb der Öffentlichkeitsabteilungen dieser Unternehmen kaum einer mehr, dass die sogenannten GAFAs – Google, Apple, Facebook und Amazon – auch zukünftig ihre Märkte dominieren werden. Dies hat Konsequenzen für die Wettbewerbspolitik. Bislang lag der Fokus dabei auf der Wettbewerbsaufsicht, insbesondere der Missbrauchsaufsicht. Dominanz zu erlangen ist danach nicht verboten, nur diese auszunutzen ist untersagt.

Verfahren gegen Google, Facebook und aktuell gegen Amazon zeigen die Bereitschaft und Fähigkeit der Behörden, ihrem Anspruch als Verteidiger des Wettbewerbs gerecht zu werden. Aber nicht nur die Dauer der Verfahren – bis zum ersten Abschluss hat es bisher zwischen drei und mehr als sechs Jahren gebraucht –, sondern auch die eingeschränkte Durchschlagskraft der Strafen und Auflagen sowie die Erkenntnis, dass die wettbewerblichen Kräfte in den Märkten, die die Plattformunternehmen beherrschen, nur sehr eingeschränkt wirken, deuten darauf hin, dass die Missbrauchsaufsicht an Grenzen stößt. Man wird daher nicht darum herum kommen, konsequenter als bislang über eine Regulierung dieser dominanten Plattformunternehmen nachzudenken.

Im Telekommunikationssektor wird die Regulierungsnotwendigkeit eines Marktes anhand von drei Kriterien überprüft: Märkte sind zu regulieren, die erstens durch beträchtliche und anhaltende, strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind; auf denen zweitens längerfristig keine Tendenz in Richtung wirksamem Wettbewerb festzustellen ist; und bei denen drittens davon auszugehen ist, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht allein nicht reicht, um dem Marktversagen entgegenzuwirken. Diese Kriterien treffen auch auf einige Plattformmärkte zu. Die Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ empfiehlt daher, marktbeherrschenden Online-Plattformen besondere – vor allem das Wettbewerbsrecht ergänzende – Regeln aufzuerlegen, etwa indem ihnen ein selbstbegünstigendes Verhalten grundsätzlich untersagt wird. Auch die britische Kommission regt zusätzliche Verhaltensvorschriften für dominante Plattformen an, möchte sie allerdings einem eigenständigen regulatorischen Marktmachtkonzept unterstellen, das sich auf den „strategischen Marktstatus“ solcher Plattformen bezieht. Ähnliches ist in Deutschland geplant. In den bislang bekannt gewordenen Plänen zur 10. GWB-Novelle sollen hier Unternehmen mit „überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ besonderen Regeln unterworfen werden.

#### DATENZUGANG ERWEITERN

In den Wirtschaftswissenschaften gibt es kein Feld der „Datenökonomie“, aber sehr wohl eins der Informationsökonomie. Daten sind Informationen und als solche nicht rivalisierend im Konsum – sie nutzen sich nicht ab, wenn sie gebraucht werden. Während diese Eigenschaft dafür spricht, dass Daten weitgehend zugänglich gemacht werden sollen, muss ein solcher Datenzugang gegen die Datenschutzbedenken bei personali-

sierten Daten, die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen bei Unternehmensdaten sowie die Anreize zur Generierung von Daten abgewogen werden. Dennoch – während bislang eher der Datenschutz und die Beschränkung des Umgangs mit Daten im Vordergrund standen, wird der Schwerpunkt nun vermehrt auf den Datenzugang gelegt. Wettbewerbsbehörden schauen sehr genau darauf, ob bei Missbrauchsfällen ein Datenzugang als Auflage dazu führen könnte, Märkte wieder zu öffnen. Die 10. GWB-Novelle sieht dazu vor, dass zukünftig nicht nur die Verweigerung des Zugangs zu physischen Infrastruktureinrichtungen, sondern auch zu Daten einen Marktmachtmissbrauch darstellen kann und setzt damit Anreize, Daten zur Verfügung zu stellen.

Wie die Sonderberichterstatter für die Europäische Kommission betonen, kann die Gewährleistung von Datenportabilität und -interoperabilität die parallele Nutzung mehrerer Plattformen, das sogenannte Multi-Homing, fördern und Wettbewerb auf Komplementärmärkten ermöglichen. Die Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ hat diesbezüglich vorgeschlagen, marktbeherrschenden Plattformunternehmen die Pflicht aufzuerlegen, die Daten, die sie nach der Datenschutzgrundverordnung ihren Kunden auf Anfrage sowieso zur Verfügung stellen müssen, in Echtzeit zu übermitteln. Damit könnten um die Plattformen herum neue Geschäftsmodelle entstehen, die auf diese Daten zugreifen – wenn der Nutzer dies so will. Gute Erfahrungen mit solchen Märkten um einen geöffneten Datenzugang wurden im Bankenbereich mit der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie gemacht. Diese bewirkt, dass dritte Zahlungsdienstleister die Möglichkeit haben, wenn der Verbraucher dies will, auf dessen Zahlungskonten zuzugreifen. Eine solche Öffnung von Nutzerkonten ließe sich auch auf andere Märkte übertragen.

Eine wichtige Rolle beim Datenzugang kommt schließlich der öffentlichen Hand zu, die viel mehr tun könnte, um die ihr zur Verfügung stehenden Informationen zur wirtschaftlichen Verwendung bereitzustellen. So empfiehlt die Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ nicht nur, dass die öffentliche Hand eine Datenstrategie für die Sammlung, Nutzung und Bereitstellung von Daten des öffentlichen Sektors und der Daseinsvorsorge entwickelt, sondern auch, dass Unternehmen, die für eine Tätigkeit im Auftrag der öffentlichen Hand Daten generieren, zur Weitergabe dieser Daten an Dritte verpflichtet werden.



## NEUE FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT VON UNTERNEHMEN ERMÖGLICHEN

Die Plattformökonomie und die Datenökonomie betreffen nicht nur Unternehmen der Digitalwirtschaft, sondern zunehmend auch die etablierten Unternehmen. In einigen Jahren wird man wahrscheinlich sowieso nicht mehr sagen können, was nun ein Digitalunternehmen ist und was nicht. Um die Chancen des technologischen Wandels und der Marktveränderungen zu nutzen, müssen diese Unternehmen mit den neuen Möglichkeiten der Daten- und Plattformökonomie experimentieren und arbeiten können. Kooperationen in vielfältiger Form sind Teil dieses Such- und Innovationsprozesses.

Für diese neuartigen Formen der Zusammenarbeit liegt allerdings noch wenig Erfahrung vor. Und es ist oftmals schwierig, vorauszusehen, wie die Wettbewerbsbehörden eine Zusammenarbeit im Einzelfall einschätzen würden. Was ist wettbewerblich gewünscht, wo ist der Übergang zum Kartell? Da Kartelle aus gutem Grund verboten sind und hart sanktioniert werden, ist die Zurückhaltung der etablierten Unternehmen hinsichtlich verstärkter Kooperation im digitalen Bereich verständlich, aber misslich. Die Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ empfiehlt deshalb, dass die EU-Kommission ein freiwilliges Anmeldeverfahren für neuartige Formen der Kooperation in der Digitalwirtschaft anbietet, sodass Unternehmen zeitnah eine rechtssichere Rückmeldung bekommen, ob die angezeigte Kooperation zulässig ist. Zu diesem Zweck sieht auch der Entwurf zur 10. GWB-Novelle vor, dass Unternehmen unter bestimmten Umständen einen Anspruch auf die summarische Prüfung einer Kooperation durch das Bundeskartellamt haben sollen.

Der wirtschaftliche Ordnungsrahmen passt sich zunehmend an die digitale Ökonomie an. Aufbauend auf einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zeichnen sich grundlegende Formen eines Ordnungsrahmens ab: Regulierung der dominanten Plattformunternehmen, erweiterter Zugang zu Datenbeständen sowie die Ermöglichung neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen. Aber die digitale Ökonomie entwickelt sich nach wie vor rasant. Die eingangs erwähnten Kommissionen zu diesem Thema werden sicherlich nicht die letzten gewesen sein.







## IMPRESSUM //

**ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim**

L 7,1 · 68161 Mannheim  
Telefon +49 621 1235-01  
info@zew.de · www.zew.de

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim  
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Mannheim, 2019

