

ANALYSEN UND STANDPUNKTE 2020

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

STANDPUNKTE

2020

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



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

COVID-19 hat dieses Jahr geprägt. Im Dezember 2019 kamen erste Meldungen zu Erkrankungen aus Wuhan, am 11. März 2020 erklärte die WHO den Ausbruch offiziell zu einer Pandemie. Rückblickend ist es erstaunlich, wie zögerlich die Märkte reagiert haben – der DAX erreichte Mitte Februar seinen Höchststand, und obwohl der ZEW Konjunkturindex schon im Februar merklich zurückging, blieb er noch im positiven Bereich. Die Krise ist neuartig.

Die Politik hat reagiert, mit erprobten Instrumenten wie dem Kurzarbeitergeld und den KfW Krediten, sowie mit neuen Instrumenten, wie der Soforthilfe für Solo-Selbstständige und Kleinunternehmen oder der Erstattung von 75% des Umsatzes für z.B. Gastronomie-Unternehmen, die wegen Pandemiebestimmungen im November nicht öffnen konnten. Europa hat sich nach einigen Anlaufschwierigkeiten mit unrühmlichen Grenzschießungen und Abschneiden von Lieferketten sortiert und mit dem Wiederaufbaufonds eine gemeinsame Position gefunden. Inwiefern dieses Instrument Präzedenzcharakter haben wird, ist unklar.

Im ZEW haben wir uns auf COVID-19 eingestellt. Wir haben unsere Umfragen an Corona ausgerichtet und Datensätze dahingehend durchforstet, inwiefern sie der aktuellen Politik hilfreiche Informationen geben können. Zudem haben wir Aspekte der Krise in zahlreichen wissenschaftlichen Arbeiten untersucht, wie die Wirkung von Schulschließungen, die Auswirkung von COVID-19 auf die Erwerbstätigkeit von Frauen, Optionen für die Post-Corona-Stabilisierung der Eurozone und die Notwendigkeit von Investitions- und Konjunkturprogrammen für Kommunen.

Darüber hinaus ging das Leben weiter: Kommissionspräsidentin von der Leyen hat den European Green Deal in den Mittelpunkt ihrer Politik gestellt und die Ratspräsidentschaft Deutschlands in der zweiten Jahreshälfte bot die Gelegenheit, wichtige Impulse für den Europäischen Binnenmarkt zu geben. Nebenbei, und für uns im ZEW besonders erfreulich, der diesjährige Wirtschaftsnobelpreis ging an Forscher, die das Marktdesign mitbegründet haben; ein Forschungsgebiet, zu dem wir intensiv arbeiten.

Einige dieser Themen finden Sie auf den folgenden Seiten wieder.
Viel Vergnügen bei der Lektüre.

Achim Wambach



ÜBERSICHT

WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

ERFAHRUNGEN AUS DER FINANZKRISE BESSER NUTZEN	08
<i>Mannheimer Morgen, 28. März 2020, mit Klaus Schmidt</i>	
CORONA-ANLEIHEN SIND DAS FALSCHES INSTRUMENT	10
<i>Börsen-Zeitung, 9. April 2020, mit Friedrich Heinemann</i>	
DIGITALE WEGE AUS DER CORONA-KRISE	14
<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. April 2020, mit Erwin Böttinger und Axel Ockenfels</i>	
ES DROHEN GROßE VERZERRUNGEN	18
<i>Handelsblatt, 27. Mai 2020</i>	
STAAT AM STEUER	20
<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Juni 2020, mit Justus Haucap</i>	
WIEDERAUFBAUFONDS: EIN SOLIDARITÄTSINSTRUMENT. . . .	28
<i>Leipziger Volkszeitung, 24. Juni 2020</i>	

EUROPÄISCHE WETTBEWERBSPOLITIK

WIR BRAUCHEN EU-REGELN FÜR DIE DIGITALISIERUNG	32
<i>Rheinische Post, 27. Februar 2020</i>	
DER SCHUTZ EUROPÄISCHER UNTERNEHMEN IST IN BESTIMMTEN SITUATIONEN LÜCKENHAFT	34
<i>Neue Zürcher Zeitung, 21. August 2020</i>	

KLIMAPOLITIK

MEHR EFFIZIENZ IN DER KLIMAPOLITIK.	40
<i>Börsen-Zeitung, 24. Januar 2020</i>	
BEIM KLIMASCHUTZ MUSS EUROPA VOR ALLEM DIE KONKURRENZFÄHIGKEIT IM AUGE BEHALTEN.	44
<i>Handelsblatt, 12. Oktober 2020</i>	

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

EBAY, GOOGLE, 5G-FREQUENZEN – DIESE NOBELPREIS-IDEEN PRÄGEN UNSEREN ALLTAG	48
<i>Die Welt, 12. Oktober 2020</i>	
UMSTRITTENES PFLICHTFACH: BRAUCHEN WIR MEHR WIRTSCHAFT IN DER SCHULE?	50
<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. August 2020</i>	



WIRTSCHAFTS-

POLITIK IN

CORONA-ZEITEN

WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

ERFAHRUNGEN AUS DER FINANZKRISE BESSER NUTZEN

Zusammen mit Prof. Dr. Klaus Schmidt

Der Bundestag hat das größte Rettungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik verabschiedet. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) soll mit bis zu 600 Milliarden Euro in die Wirtschaft eingreifen. Das schnelle und entschlossene Handeln der Bundesregierung ist zu begrüßen, allerdings sollten die Erfahrungen aus der Finanzkrise besser genutzt werden.

400 Milliarden Euro des Fonds dienen als Garantien, die Unternehmen verwenden können, um ihre Kredite abzusichern. 100 Milliarden Euro stehen für direkte Kredite zur Verfügung, die über die KfW vergeben werden. Weitere 100 Milliarden Euro sollen für Rekapitalisierungsmaßnahmen genutzt werden. Während die ersten beiden Instrumente aus der Finanzkrise bekannt sind, ist das dritte neu. Umso bedauerlicher ist, dass das Gesetz bei der Verwendung dieses Instruments vage bleibt.

So wird nur grob skizziert, welche Unternehmen gefördert werden sollen. Der Gesetzestext spricht von „Unternehmen, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte“. Also ziemlich viele. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht allerdings nicht.

Im Gesetz ist ein ganzes Bündel von Rekapitalisierungsinstrumenten vorgesehen, vom Erwerb nachrangiger Schuldtitel über stille Beteiligungen bis hin zum Erwerb von Anteilen des Unternehmens. Es fehlen aber Vorgaben, in welchen Situationen welche Finanzierungsinstrumente herangezogen werden sollten. Eine massive Verstaatlichung von Unternehmen ist damit denkbar, aber auch gewollt? Und während die Laufzeit von Garantien auf fünf Jahre begrenzt ist, ist bei den Kapitalmaßnahmen des WSF keinerlei Befristung vorgesehen.

Da der Gesetzestext und seine Begründung viele Punkte offen halten, wird die Governance des WSF entscheidend, um Fehlallokationen zu vermeiden. Hier kann die Erfahrung aus der Finanzkrise helfen. Damals gab es auch ein Programm für die staatliche Unterstützung von wichtigen Unternehmen der Realwirtschaft, den Wirtschaftsfonds Deutschland.

Der Lenkungsausschuss des Fonds wurde in seinen Entscheidungen durch einen Expertenausschuss, den sogenannten Lenkungsrat, unterstützt. Dieses Modell hat damals gut funktioniert und könnte ein Modell für eine Governancessstruktur des Wirtschaftsstabilitätsfonds sein. Zusätzlich wurde nach der Finanzkrise ein „Expertenrat Ausstiegsstrategien“ berufen, der die Regierung bei der Beendigung der Maßnahmen beraten hat. Auch dieses Modell könnte wieder aktiviert werden.

Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds wirft viele Fragen auf: Welche Unternehmen sollen gefördert werden? Wo ist eine staatliche Beteiligung notwendig, wo sollten eher Kredite bewilligt werden? Wie kommt man aus der Förderung wieder hinaus, ohne dadurch Schäden in der Wirtschaft zu verursachen?

Die Beantwortung dieser Fragen wird wesentlich dafür sein, ob die Stabilisierungsmaßnahmen ein Erfolg oder aber zu einem Mühlstein werden, da wir uns mit den Auswirkungen der heute beschlossenen Maßnahmen noch jahrelang nach der Krise beschäftigen müssen. Transparenz, klare Kriterien und eine gute Governance können dazu beitragen, dass die Förderung dort ankommt, wo sie hin soll. Bei der Umsetzung des Gesetzes sollte dies berücksichtigt werden.



WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

CORONA-ANLEIHEN SIND
DAS FALSCHES INSTRUMENT

Zusammen mit Prof. Dr. Friedrich Heinemann

Die Eurogruppe bleibt in ihrer Einschätzung gespalten, welche Instrumente die beste "Verteidigungslinie" gegen die ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie sind. Es scheint gesetzt zu sein, dass die Mittel der Europäischen Investitionsbank zur Bereitstellung von Krediten für Unternehmen aufgestockt werden sollen. Auch ein neues Instrument zur Unterstützung von Kurzarbeit in Europa stößt auf viel Zustimmung. Der Streit entzündet sich an der Frage einer möglichen europäischen Beteiligung an der Staatsfinanzierung einzelner Länder.

Neun Staats- und Regierungschefs, u.a. aus Frankreich, Italien und Spanien, rufen nach gemeinschaftlich herausgegebenen Corona-Anleihen. Die Mittel sollen an die Euro-Staaten fließen, die sie am nötigsten haben. In einem Aufruf haben Ökonomen eine Anleihe in Höhe von 1 Bill. Euro vorgeschlagen, etwa 8 % des Bruttoinlandsprodukts der Euro-Länder. Andere europäische Länder, u.a. Deutschland, halten dagegen und befürworten stattdessen eine Aktivierung der vorsorglichen Kreditlinie beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die einzelne Länder bei Bedarf abrufen können. Es wird darauf verwiesen, dass es zu lange dauern würde, Corona-Anleihen einzuführen. Dabei könnte man diese Kritik noch offensiver formulieren: Corona-Anleihen sind nicht nur schwierig in der Umsetzung, sie sind auch konzeptionell das falsche Instrument und würden derzeit Europa mehr schaden als nutzen.

Eine unstrittige Aufgabe der "Verteidigungslinie" gegen die ökonomischen Folgen der Pandemie ist, sicherzustellen, dass Länder in der Coronakrise über ausreichend Mittel verfügen. Sie könnten ansonsten dazu gezwungen sein, auf sinnvolle Stabilisierungs- und Konjunkturmaßnahmen zu verzichten, was negative wirtschaftliche Auswirkungen auf ganz Europa hätte. Der Einsatz von Corona-Anleihen verspricht hier zunächst Abhilfe, könnte aber mittelfristig dazu führen, dass sich die Situation sogar verschärft. Dies wird am Beispiel Italiens deutlich.

Stand Ende 2019 ist Italien mit 2,4 Bill. Euro verschuldet und es ist absehbar, dass die Verschuldung jetzt rasch über 2,5 Bill. Euro steigen wird. Da ein Teil der nationalen Anleihen immer wieder ausläuft und erneuert werden muss, muss Italien 2020 über 350 Mrd. Euro an Krediten aufnehmen. Bei einer einmaligen europäischen Corona-Anleihe von 1 Bill. Euro entspräche der Anteil Italiens gemäß EZB-Kapitalschlüssel 130 Mrd. Euro. Dieser Schlüssel soll gemäß einem der aktuellen Vorschläge für die Verteilung der Schuldenanteile der Corona-Bonds herangezogen werden. Gehen wir zudem davon aus, dass Italien mit einem Transfer von 100 Mrd. Euro über seinen Schuldenanteil hinaus begünstigt würde. Bei einer Staatsverschuldung von ca. 2,5 Bill. Euro entspräche selbst ein derart hoher Transferanteil gerade einmal 4 % dieser Schulden. Es ist daher nicht zu erwarten, dass eine so geartete Corona-Anleihe Italiens Bonität nennenswert verbessern würde. Sie könnte sie sogar verschlechtern. Spätestens nachdem die Mittel aus der Corona-Anleihe verbraucht sind, muss Italien wieder an den Kapitalmarkt. Wenn die Bedienung der Corona-Anleihe Vorrang genießt, werden Investoren an den Kapitalmärkten dann für konventionelle italienische Anleihen noch höhere Risikoprämien verlangen. Hinzu kommt, dass eine hohe Inanspruchnahme der Corona-Anleihen ein Signal dafür sein kann, dass die nationalen Anleihen in ihrer Marktfähigkeit in Zukunft gefährdet sein können.

Der Abruf von Krediten aus der vorsorglichen Kreditlinie beim ESM hätte eine ähnliche Wirkung auf die Kapitalmarktfähigkeit des unterstützten Landes, da die Ansprüche des ESM gegenüber den Schuldnerländern explizit Vorrang vor den Ansprüchen anderer Gläubiger genießen. Allerdings wäre ein Abruf dieser Mittel nicht zwingend. Der ESM bietet zusätzlich den Vorteil, dass er seit 2012 etablierte Verfahren hat und auch noch bereitsteht, sollten später weitere Stabilisierungsmaßnahmen notwendig werden.

Bei einer Corona-Anleihe stellt sich darüber hinaus die Frage, wer nach welchen Kriterien die Mittel aus dieser Anleihe beziehen soll. Europäische Solidarität im Sinne des Gedankens wechselseitiger Versicherung bedeutet, dass in der Krise weniger betroffene Länder den mehr betroffenen Ländern beistehen. Wie wird jedoch diese Betroffenheit definiert? Im Moment nehmen wir vor allem die epidemiologische Ebene mit den hohen Sterberaten und den menschlichen Tragödien in Italien und Spanien wahr, was einen unmittelbaren und ethisch gebotenen Wunsch nach Solidarität hervorruft. Auf der wirtschaftlichen Ebene ergibt sich ein differenzierteres Bild. So trifft der Einbruch der Tourismusindustrie Länder wie



Spanien oder Italien besonders. Andererseits sind angesichts der drohenden starken Kontraktion des Welthandels exportlastige Länder wie Deutschland oder die sehr handelsoffenen kleineren Euro-Staaten ebenfalls von einer besonders schweren Rezession bedroht. Werden die Einnahmen der Corona-Anleihen nach ökonomischer Krisenbetroffenheit verteilt, dann ist überhaupt nicht sicher, dass dies den hoch verschuldeten Ländern in besonderer Weise helfen wird. Dafür müssten die Mittel nach der Höhe der Staatsverschuldung verteilt werden, womit sie wiederum nicht auf die unterschiedliche Betroffenheit durch die Krise reagieren könnten und so ihre Versicherungsfunktion nicht erfüllen würden.

Corona-Anleihen können nur schwer beides sein – ein Solidarinstrument, das Länder unterstützt, die von der Krise besonders betroffen sind, und ein Stabilisierungsinstrument, das Mittel für Länder mit hoher Verschuldung bereitstellt. Mittelfristig können sie den Zugang zum Kapitalmarkt für hoch verschuldete Staaten sogar erschweren. Sie sind, sogar unabhängig von den rechtlichen und institutionellen Fragen, die eine Einführung aufwerfen würde, das falsche Instrument.





Foto: Anna Logue Fotografie



WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

DIGITALE WEGE AUS DER CORONA-KRISE

Zusammen mit Prof. Dr. Erwin Böttinger und Prof. Dr. Axel Ockenfels

Nachdem die Bundesregierung den Wirtschaftsstabilisierungsfonds verabschiedet hat, um die Folgen der Stilllegung der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft zu begrenzen, steht nun die Suche nach dem richtigen Weg aus diesem „Shutdown“ ganz oben auf der politischen Agenda. Digitale Lösungen können dabei eine entscheidende Rolle spielen. Dafür muss erlaubt sein, Freiheitsrechte auch in der Online-Welt temporär einzuschränken.

Justizministerin Christine Lambrecht und andere politische Entscheider stellen sich gegen die Idee, personenbezogene Mobilfunkdaten im Kampf gegen das Coronavirus einzusetzen. Dies sei ein weitreichender Eingriff in die Bürgerrechte. Privatsphäre und Datenschutz sind ein hohes Gut. Doch unsere Bewegungsfreiheit ist auch ein hohes Gut, und sie wurde dennoch in einer Art und Weise eingeschränkt, wie es noch vor wenigen Wochen unvorstellbar war. Wir dürfen keine Schulen, Universitäten und Sportclubs besuchen, teilweise unsere Erwerbsarbeit nicht ausüben und unsere Freunde nicht mehr treffen.

Dafür gibt es gute Gründe. Warum aber solch weitreichende Eingriffe in unsere Offline-Freiheiten schnell und mit größter Zustimmung aller Parteien möglich sind, während andererseits unsere Rechte in der Online-Welt unangetastet bleiben sollen, ist nur schwer nachzuvollziehen. Denn die in dieser Krisenzeit unverändert hohen Ansprüche an Datenschutz und Privatsphäre verhindern, dass der Kampf gegen das Coronavirus bestmöglich und mit weniger desaströsen Folgen für unsere Gesundheit, Gesellschaft und Wirtschaft geführt werden kann. Private Daten über Gesundheitszustand, Standort und andere Merkmale können ein zentraler Baustein sein, um den Kampf gegen das Virus erfolgreich zu präzisieren und ihn auf aktuelle Risikosituationen zu fokussieren.

Fortschritte in der Kommunikationstechnologie der vergangenen Jahre können Epidemien und ihre Folgen über den gesamten Verlauf beherrschbarer machen. Durch die Echtzeitanalyse großer Datenströme in digitalen Medien und Plattformen, über Reisebewegungen, Klimabedingungen und Kapazitäten im Gesundheitswesen können Tech-Unternehmen den Ausbruch und die Ausbreitung von Epidemien prognostizieren und eindämmen helfen. Um die wirtschaftlichen Folgen abzuschwächen, helfen digitale Plattformen Unternehmen, Arbeitskräfte in Krisenzeiten dorthin zu „verleihen“, wo sie am dringendsten benötigt werden.

So halfen in Deutschland McDonald's-Mitarbeiter Supermärkten, dem großen Ansturm gerecht zu werden, Internetseiten bieten die Vermittlung von Kinderbetreuung für Krankenhauspersonal an, und die Landwirtschaft nutzt eine Plattform des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zur Vermittlung von Erntehelfern. Online-Lieferdienste helfen Teilen der Gastronomie, ihren Betrieb auch in schwierigen Zeiten aufrechtzuerhalten. Online-Marktplätze helfen Einzelhändlern, neue Vertriebskanäle für ihre Kunden aufzubauen, die nicht mehr in die Läden kommen dürfen. Auch gelingt es vielen Universitäten, die Lehre und Forschung weitgehend zu digitalisieren. Viele Schulen sind jedoch überfordert – auch weil einige mit Verweis auf den Datenschutz nicht einmal ohne weiteres auf E-Mail-Verteiler mit den Adressen der Schüler zurückgreifen mögen. So droht auch einigen Schulen der Kollaps.

Besonders kontrovers werden in der Politik Technologien diskutiert, die die Rückverfolgung und Verbreitung des Virus bis auf individuelle Ebene mit Hilfe von relevanten Gesundheitsdaten und Ortungsdaten ermöglichen. Solche Technologien kommen insbesondere in verschiedenen Ländern Asiens erfolgreich zum Einsatz und sind zur Bekämpfung der Pandemie von großer Bedeutung. Dabei können infizierte Personen digital identifiziert und deren Kontaktpersonen aufgefunden werden mit dem Ziel, die Infektionsketten schnell und chirurgisch präzise zu durchbrechen und neue Gefahrenherde zu prognostizieren. Wieder genesene Personen sollten durch die akute Infektion Immunität gegen Covid-19 erworben haben: Diese könnten bei durch serologische Testung nachgewiesener Immunität von Social-Distancing-Auflagen „befreit“ und nach digitaler Verifizierung wieder gezielt in der Wirtschaft eingesetzt werden. So kann die medizinische und ökonomische Katastrophe abgemildert werden. Und der „Exit“, also die Wiederbelebung der sozialen und ökonomischen Aktivitäten, gelänge so schneller.



Die Corona-Krise sollte eigentlich die Zeit der Informations- und Kommunikationstechnologie sein. Innerhalb kürzester Zeit könnten – anders als bei allen früheren Pandemien – Apps zur Verfügung stehen, die uns Menschen eine echte Chance geben, durch Datenkooperation das Virus und seine Folgen beherrschbar zu machen. Solche Daten helfen, die Risiken zu verstehen und die Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus zu optimieren.

Mit etwas mehr politischer Unterstützung wäre schon ohne Gesetzesänderungen vieles möglich. Temporäre Eingriffe in den Datenschutz und die Privatsphäre können darüber hinaus gerechtfertigt sein. Es dürfte für viele Menschen akzeptabler sein, temporär Daten zu teilen, um die Gesundheit und den Wohlstand aller zu schützen, als sich nicht bewegen zu dürfen. Institutionelle Vorgaben wie eine begrenzte Aufbewahrungszeit, die Anonymisierung von Daten oder der Einsatz von Daten-Treuhändern helfen, das Ausmaß der Eingriffe zu begrenzen. Bei den Offline-Aktivitäten sind drastische Maßnahmen schnell und effektiv umgesetzt worden. Es ist nun an der Zeit, auch die Online-Welt konsequent zur Bekämpfung des Coronavirus einzubeziehen.



Dieser Beitrag, geschrieben zusammen mit Prof. Dr. Erwin Böttinger, Leiter des Digital Health Center am Hasso-Plattner-Institut in Potsdam und Prof. Dr. Axel Ockenfels, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und Direktor des Cologne Laboratory of Economic Research, ist am 15. April 2020 in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ erschienen.



WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

ES DROHEN GROÙE VERZERRUNGEN

Die Vizepräsidentin der EU-Kommission, Margrethe Vestager, sieht mit Sorge die „riesigen Unterschiede“ bei den Corona-Staatshilfen der unterschiedlichen Mitgliedsländer. Insbesondere befürchtet sie, dass deutsche Unternehmen durch die großen Hilfsprogramme der Bundesregierung einen Wettbewerbsvorteil erlangen, den sich andere Länder schlicht nicht leisten können.

Doch so einfach ist es nicht. Immerhin achtet sie als Wettbewerbskommissarin mit der Beihilfekontrolle selbst darauf, dass diese Hilfen nicht zulasten des Wettbewerbs gehen. So dürfen nur Unternehmen staatliche Unterstützung erhalten, die sich Ende vergangenen Jahres nicht in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden. Kredite, die zu 100 Prozent vom Staat garantiert werden, sind bei 800 000 Euro gedeckelt. Um staatlich geförderte Einkaufstouren zu vermeiden, dürfen große Unternehmen, die Hilfe bekommen, sich nicht mit mehr als zehn Prozent an Wettbewerbern beteiligen. Außerdem greift ein Vergleich der derzeit zur Verfügung stehenden Hilfsprogramme für eine wettbewerbliche Analyse zu kurz. Manche dieser Programme werden nicht ausgeschöpft, andere werden, wie auch in der Finanzkrise geschehen, bei Bedarf aufgestockt werden. Relevant wird somit die Höhe der abgegriffenen Mittel sein. So waren Mitte Mai 2020 in Deutschland bei der KfW etwa 45 Milliarden Euro an Krediten nachgefragt, während es beim französischen Pendant 77 Milliarden Euro waren. Schließlich sorgt zudem die Europäische Investitionsbank mit ihrem neu eingerichteten paneuropäischen Garantiefonds dafür, dass auch Unternehmen in Ländern mit geringerer Finanzkraft Liquiditätshilfen bekommen.

Es bleibt allerdings festzuhalten, dass auch wenn die Förderungsmaßnahmen die Beihilfekontrolle der EU passieren, sie nicht unbedingt wettbewerbsneutral sind. Richtig eingesetzt können sie den Wettbewerb sogar fördern. Für Start-ups beispielsweise macht es die Krise schwieriger, Finanzierungen zu sichern. Zudem wird befürchtet, dass mittelfristig auch das Interesse an Neugründungen abnehmen wird. Die wettbewerblchen Impulse durch Start-ups gingen dann verloren. Das von der deutschen Regierung aufgelegte Maßnahmenpaket in Höhe von zwei Milliarden Euro kann hier Abhilfe schaffen.

Kritisch für den Wettbewerb kann es immer dann werden, wenn die öffentliche Hand selektiv Unternehmen stützt. Die geplanten rund sieben Milliarden Euro für die Deutsche Bahn werden dieser helfen, aber für die wenigen Wettbewerber im Bahnverkehr sind das keine guten Nachrichten. Das zarte Pflänzchen Wettbewerb im Nah-, Fern- und Güterverkehr könnte darunter leiden, wenn die Deutsche Bahn die Mittel nutzt, um ihre Position als Transportunternehmen auszubauen. Dabei ließen sich Wettbewerbsprobleme zumindest zum Teil vermeiden: Zweckgebundene Investitionen der öffentlichen Hand in die Infrastruktur Schiene kommen nämlich allen Wettbewerbern zugute – und den Bahnfahrern. Finanzspritzen darüber hinaus sollten den Anforderungen der Beihilferegeln genügen: Entweder, wie bei anderen Unternehmen, die sich nicht in Staatseigentum befinden, als temporäre Finanzierungshilfe mit hinreichender Kompensation für die öffentliche Hand. Oder, falls das Eigenkapital gestärkt werden soll, nach den Kriterien des Marktinvestortests, also zu marktgerechten Bedingungen.

Das Unterstützungspaket für die Lufthansa in Höhe von neun Milliarden Euro scheint weitestgehend ausgehandelt zu sein. Folgen für den Wettbewerb inklusive – so hat die irische Fluglinie Ryanair bereits angekündigt, dagegen zu klagen. Allerdings ist der Luftverkehr in Deutschland nach dem Ausscheiden von Air Berlin ohnehin nicht sehr wettbewerbsintensiv. Warum also nicht die Gelegenheit nutzen, um für mehr Wettbewerb zu sorgen? Schon seit Längerem empfiehlt die Monopolkommission, mehr Start- und Landerechte an deutschen Flughäfen an Wettbewerber von Lufthansa und Eurowings zu vergeben, etwa in Form einer Versteigerung. Wie die Nachrichten melden, scheint die Europäische Kommission dies ähnlich zu sehen. Mit dem Zusammenstreichen der Flugpläne wäre jetzt ein guter Zeitpunkt, um mit einer Freigabe der Rechte für mehr wettbewerbliche Dynamik zu sorgen. Am besten allerdings nicht nur in Deutschland, sondern europaweit.

Die Wettbewerbsbehörden werden nach der Krise einiges zu tun haben, um mit den Wettbewerbsproblemen fertigzuwerden, die durch die Krise aufkommen. So hilft etwa der Digitalisierungsschub den dominanten Plattformunternehmen, ihre Marktposition noch weiter zu stärken. Insolvenzen in der Krise treffen besonders die kleinen und mittleren Unternehmen, deren wettbewerbliche Kraft und disziplinierende Wirkung auf die Wettbewerber dann fehlen wird. Umso wichtiger ist es, dass mit den Stabilisierungs- und Konjunkturprogrammen der öffentlichen Hand der Wettbewerb nicht noch weiter verzerrt wird.



WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

STAAT AM STEUER

Zusammen mit Prof. Dr. Justus Haucap

Die Lufthansa dürfte in der Corona-Krise kein Einzelfall bleiben. Aber wo ist der Einstieg gerechtfertigt? Und vor allem: Wie wird man den Staat wieder los?

Die Gespräche der Lufthansa mit der Bundesregierung über staatliche Hilfe haben sich hingezogen. Wochenlang wurde über Art und Umfang verhandelt. Besonders umstritten war, ob und in welcher Höhe sich der Bund an der Lufthansa auch als Eigentümer beteiligen sollte. Mit 25 Prozent der Aktien hätte er durch eine Sperrminorität wichtige Entscheidungen blockieren können. Am Ende wurden es 20 Prozent sowie eine Wandelanleihe, die unter bestimmten Umständen in weitere 5 Prozent der Aktien getauscht werden kann. Da die Lufthansa nicht unbedingt das einzige Unternehmen bleiben wird, an dem sich der Staat in dieser Krise beteiligt, stellt sich die Frage grundsätzlicher: An welchen Unternehmen sollte sich der Staat überhaupt beteiligen, und welche Kontrollrechte sollte er dann übernehmen?

Die Corona-Krise hat zu einem fast vollständigen Zusammenbruch des Luftverkehrs in Deutschland, Europa und der gesamten Welt geführt. Im April ist das Passagieraufkommen in Deutschland um 99 Prozent im Vergleich zum März eingebrochen, nachdem es schon im März um 63 Prozent niedriger gewesen war als im Februar. Dieser vollständige Zusammenbruch des Luftverkehrs hat viele Fluggesellschaften in dramatische finanzielle Schieflagen gebracht, auch wenn sie bis zum Ausbruch der Krise profitabel waren. Die italienische Regierung kündigte im März an, Alitalia wieder vollständig übernehmen zu wollen. Air France erhielt Anfang Mai eine staatliche Darlehensgarantie und ein Gesellschafterdarlehen in Höhe von 7 Milliarden Euro, um die in der Corona-Krise dringend benötigte Liquidität sicherzustellen.

Der Fortbestand der Lufthansa soll nun ebenfalls durch umfassende staatliche Unterstützung gesichert werden. Das Stabilisierungspaket der Bundesregierung umfasst in der Summe Maßnahmen von 9 Milliarden Euro, davon 3 Milliarden Euro als KfW-Konsortialfinanzierung, an der sich auch private Banken mit 0,6 Milliarden Euro beteiligen, 4,7 Milliarden

Euro als stille Beteiligung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds, rund 0,3 Milliarden Euro als Kapitalerhöhung für einen Aktienanteil in Höhe von 20 Prozent mit inhaltlich beschränkten Stimmrechten und schließlich eine weitere stille Beteiligung in Höhe von etwa 1 Milliarde Euro, die unter bestimmten Bedingungen in Aktien gewandelt werden kann (mindestens weitere 5 Prozent). Der Bund soll im Aufsichtsrat über zwei Mandate verfügen, die durch unabhängige Experten auszuüben sind.

Während es in normalen wirtschaftlichen Zeiten gute Gründe gibt, skeptisch gegenüber staatlichen Beteiligungen und Hilfen für private Unternehmen zu sein, kann eine Beteiligung des Staates in einer Wirtschaftskrise durchaus sinnvoll sein. Die aktuelle Krise der Luftfahrt ist nicht auf individuelle Fehlentscheidungen der Unternehmen zurückzuführen, sondern auf einen externen Schock, der die ganze Branche trifft. Bei einer Insolvenz oder gar dem Konkurs der Lufthansa würde ein prinzipiell profitables Unternehmen aus dem Markt gehen. Zu berücksichtigen ist, dass Unternehmen als ein Geflecht von impliziten und expliziten Verträgen mit einer eigenen Unternehmenskultur und einem unternehmensspezifischen Bestand an Wissen und Fähigkeiten zu verstehen sind. Dieses prinzipiell produktive Kapital ginge in einem Konkurs verloren.

Es ist Auflage der Europäischen Kommission an die EU-Staaten, Rekapitalisierungsbeihilfen nur zu gewähren, wenn keine andere geeignete Lösung zur Verfügung steht. Eine gewisse Skepsis ist dennoch erlaubt, ob die Alternative zur Beteiligung des Bundes wirklich die Insolvenz oder gar der Konkurs gewesen wäre – oder ob sich nicht doch mögliche andere Kapitalgeber gefunden hätten. An der International Airlines Group (IAG), der Muttergesellschaft von British Airways, Iberia and Aer Lingus, etwa hält die staatliche Qatar Airways 25,01 Prozent, während der britische, spanische und irische Steuerzahler nicht beteiligt ist. Negative Auswirkungen dieser Beteiligung auf den Luftverkehr in den betroffenen Ländern sind bisher nicht bekannt.

Nicht wenige Ökonomen machen sich zudem zum einen Sorgen, dass in wettbewerblichen und in dynamischen Märkten mit hoher Innovationsfähigkeit wie dem Luftverkehr die öffentliche Hand als kontrollierender Eigentümer nicht ideal sei, die unternehmerischen Risiken zu übernehmen. Zum anderen bestehe die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, wenn der Staat nicht nur gleichzeitig „Spieler“ und „Schiedsrichter“ ist, sondern auch noch die Regeln des gesamten Spiels festlegt. Dem Anreiz, die Marktregeln so festzulegen, zu interpretieren und durchzusetzen, dass das eige-



ne Unternehmen nicht zu schlecht abschneidet, kann sich auch der Staat nicht immer entziehen. Zahlreiche Gutachten der Monopolkommission zum Wettbewerb bei Post, Bahn, Strom und Gas, im Telekommunikationssektor oder auch bei Flughäfen oder Banken berichten davon. Darüber hinaus erfährt ein Unternehmen mit staatlicher Beteiligung unmittelbar Vorteile, zum Beispiel weil Finanzierungsbedingungen für Kredite günstiger sind. Welche Bank nimmt schon an, dass ein ganz oder teilweise staatliches Unternehmen in Deutschland in die Insolvenz geht?

Diese Wettbewerbsverzerrungen bereiten auch der EU-Kommission Sorgen. Im Fall der Lufthansa hat sie der Fluggesellschaft daher abgerungen, dass diese im Gegenzug für die staatliche Beihilfe acht Flugzeuge – vier in Frankfurt und vier München – mitsamt der dazugehörigen 24 Start- und Landerechte (Slots) abgibt. Damit können Wettbewerber an den beiden Flughäfen jeweils eine eigene Basis errichten. Den Wettbewerb im deutschen Luftverkehr dürfte diese Auflage in der Tat – wortwörtlich – beflügeln. Gleichwohl geht die EU-Kommission hier selektiv vor. Air France etwa wurde nicht zu einer Abgabe von Slots verpflichtet, obwohl auch hier der französische und niederländische Staat mit insgesamt sogar 28 Prozent beteiligt sind. Allerdings hat Air France auch kein neues Eigenkapital erhalten, sondern „nur“ einen Kredit und Garantien. Gespannt darf man sein, wie sich die Kommission im Fall der seit Jahren schwächelnden Alitalia verhalten wird.

Besser als diese Ad-hoc-Eingriffe im Rahmen der Beihilfenkontrolle wäre eine systematische Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens, der die Slot-Vergabe an Flughäfen momentan regelt und tendenziell etablierte Anbieter gegenüber neuen Wettbewerbern bevorzugt. Diesen Rechtsrahmen hat die EU-Kommission selbst mitgestaltet, es liegt somit auch an ihr, diesen zu verbessern. Die Monopolkommission hat dazu schon im vorletzten Hauptgutachten Vorschläge entwickelt.

Wegen der drohenden und auch beobachtbaren Interessenkonflikte und Wettbewerbsverzerrungen, die staatliche Beteiligungen mit sich bringen, hat die Monopolkommission immer wieder den Ausstieg der öffentlichen Hand aus verschiedenen Unternehmen im Staatseigentum empfohlen. Denn Staatsbeteiligungen sind häufiger, als man vielleicht denken würde. Das Bundesfinanzministerium listet im letzten Beteiligungsbericht für Deutschland 109 unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen, Genossenschaften und Sondervermögen sowie 444 mittelbare Beteiligungen an Unternehmen mit einem Anteil von mehr als 25 Prozent und einem



Foto: Anna Logue Fotografie



Nennkapital von mehr als 50 000 Euro auf. Zu den größten Beteiligungen gehören die 31,8 Prozent an der Deutschen Telekom AG, 20,9 Prozent an der Deutschen Post AG und 100 Prozent an der Deutschen Bahn AG. Direkt beteiligt ist der Bund darüber hinaus zum Beispiel an den Flughäfen Berlin Brandenburg, Köln/Bonn und München, der Bundesdruckerei oder der Bayreuther Festspiele GmbH. Hinzu kommen Beteiligungen der Bundesländer und Kommunen an regionalen und überregionalen Energieversorgern, an Brauereien, Weingütern, Forstbetrieben, Gestüten und selbst Autohäusern, aber auch in Bereichen, die sich ordnungspolitisch nicht ganz so schlecht begründen lassen, etwa Krankenhäuser.

Grundsätzlich gilt, dass eine unternehmerische Tätigkeit der öffentlichen Hand, die den Steuerzahler mit unternehmerischen Risiken belastet, denen er sich dann nicht entziehen kann, einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Ordnungspolitisch ist es deshalb konsequent, zu argumentieren, dass in einer Marktwirtschaft die öffentliche Hand nur dann wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen sollte, wenn private Anbieter diese nicht oder in einem nicht ausreichenden Maße übernehmen.

Die moderne Transaktionskostenökonomik zeigt zudem, dass ein Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen durchaus sinnvoll sein kann, wenn die Erreichung gesellschaftlicher Ziele nur schwer messbar ist wie im Gesundheits- oder im Bildungsbereich und daher die öffentliche Beauftragung privater Unternehmen mittels Vertrag schwierig ist.

Nun geht es bei der Lufthansa und auch bei vermutlich noch kommenden Fällen nicht um die Frage einer grundsätzlichen Verstaatlichung, sondern um staatliche Kontrollrechte während der aktuellen Krise. Die Erfahrungen mit der Commerzbank, in die der Bund in der Finanzkrise 2009 eingestiegen ist und an der er noch immer beteiligt ist, führen allerdings zu einer gewissen Skepsis, ob der relevante Zeitraum wirklich nur die Dauer der Krise betrifft. Gleichwohl sind die Erfahrungen aus Finanzkrise 2009 hilfreich.

Auch damals hat sich der Bund an mehreren Unternehmen beteiligt, aber ausschließlich an Unternehmen im Finanzsektor. Der Finanzmarktstabilisierungsfonds, das damalige Pendant zum jetzt geschaffenen Wirtschaftsstabilisierungsfonds, hat sich bei der Aareal Bank (mit 500 Millionen Euro), der Commerzbank (mit 18,2 Milliarden Euro), und der West LB (mit 3 Milliarden Euro) in Form stiller Einlagen beteiligt, also ohne Kontrollkompetenz. Bei der Commerzbank gab es darüber hinaus 25 Prozent plus

eine Aktie als Beteiligung, mit einem Aufsichtsratsmandat. Die HRE Bankengruppe wurde komplett übernommen für 9,8 Milliarden Euro.

Der Finanzsektor ist aber in vieler Hinsicht besonders. Im Speziellen liegen dort systemische Risiken vor. Der Kollaps einer Bank kann das ganze Finanzsystem in die Bredouille bringen. Das ist bei Unternehmen im realwirtschaftlichen Sektor anders. Vereinfacht gesagt, bekommen eigentlich unbeteiligte Banken möglicherweise Probleme, wenn eine andere Bank Insolvenz anmeldet: Die Kreditgeber verlieren dann womöglich auch das Vertrauen in andere Kreditinstitute und wollen ihre Einlagen abheben, so dass es zu einem Schaltersturm (Bank Run) kommt. Damit leiden unter dem Konkurs einer Bank auch andere Kreditinstitute, die eigentlich im Wettbewerb stehen. Wenn hingegen in der Realwirtschaft ein Unternehmen zahlungsunfähig wird, ist das zum Vorteil der Wettbewerber. Sie haben einen Konkurrenten weniger und können die betroffenen Kunden nun selbst bedienen.

Das Systemrisiko in der Finanzbranche bewirkt aber, dass der Sektor sich nur schwer allein konsolidieren kann. Wenn jede Insolvenz vermieden werden muss, ist eine Restrukturierung durch Marktaustritt schwer darstellbar. Damit ergibt sich eine Aufgabe für die öffentliche Hand. Wenn sich diese an mehreren Banken beteiligt, könnte sie diese Beteiligungen – zumindest theoretisch – nutzen, um Strukturänderungen zu forcieren. Allerdings wurde diese Gelegenheit in der Finanzkrise in Deutschland nicht genutzt. Auch da, wo der Bund Aufsichtsratsmandate wahrnahm, wurden diese weitgehend an nicht weisungsgebundene Experten delegiert.

Eine weitere Erfahrung aus der Finanzkrise betrifft das Management des geförderten Unternehmens. Heute ist die öffentliche Hand immer noch an der Commerzbank beteiligt. Zwischenzeitlich wurde die staatliche Beteiligung dort sogar aufgestockt. Nun hat dies viele Ursachen. Dazu beigetragen hat aber vielleicht auch die „weiche Budgetbeschränkung“: Manager staatlicher Unternehmen wissen, dass im Zweifelsfall der Staat schon als Kapitalgeber einspringen wird. Dies kann dazu führen, dass sie entsprechend weniger dafür tun, um das Unternehmen aus eigener Kraft aus einer Krise zu führen. Auch deshalb ist es wichtig, dass zumindest ab einem bestimmten Engagement des Bundes dieser auch kontrollieren kann. Insbesondere wenn durch den Einstig des Bundes die Anteile der Altaktionäre sehr verwässert sind, bestehen Anreize, Geschäftsentscheidungen zu treffen, die nicht unbedingt zum Vorteil der Mehrheit der Aktionäre sind. Der Staat kann dies durch die Wahrnehmung der Kontrollrechte verhindern.



Was folgt daraus: Der Bund sollte dann Kontrollrechte übernehmen, wenn er über die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen hinaus Gestaltungsnotwendigkeit sieht, die sich nicht durch Änderungen des allgemeinen ordnungspolitischen Rahmens bewirken lassen. Insbesondere wenn die Beteiligung durch die öffentliche Hand einen substantiellen Anteil am Unternehmen ausmacht, sollte der Staat als Geldgeber der letzten Instanz sich auch Kontrollrechte in Form von Mitgliedschaften in Aufsichtsgremien einräumen lassen. Sie sollten so strukturiert sein, dass die öffentliche Hand das Management wirksam beaufsichtigen kann, ohne aber betriebswirtschaftlich notwendige Entscheidungen zu behindern. Dies ist ein schwieriger Spagat.

Zumindest mittelfristig sollte die öffentliche Hand, die im Zuge der Krise übernommenen Beteiligungen wieder verkaufen. Genau dies verlangt übrigens auch die EU-Kommission. „Die Beihilfeempfänger und die Mitgliedstaaten müssen eine Ausstiegsstrategie entwickeln“, heißt es in den Beihilfeleitlinien. Nach der Finanzkrise wurde zu diesem Zweck ein „Expertenrat Ausstiegsstrategien“ berufen, der die Bundesregierung bei der Beendigung der Maßnahmen beraten hat. Dieses Modell könnte wieder aktiviert werden.

Eine andere Möglichkeit könnte darin bestehen, harte makroökonomische Kriterien zu definieren, die einen Ausstieg des Staates auslösen. Ist die deutsche Wirtschaft etwa in zwei Jahren nacheinander wieder auf Wachstumskurs, dürfte das Gros der Corona-Wirtschaftskrise – die Ursache für den Einstieg des Staates – überwunden sein. Wenn sich auch dann kein privater Investor findet, um die Staatsanteile zu übernehmen, ist eine Weiterführung des Geschäfts des betroffenen Unternehmens vielleicht auch keine gute Idee. Das häufig zu hörende Argument, der Bund solle erst dann aussteigen, wenn er mit seiner Beteiligung Gewinne macht, überzeugt jedenfalls nicht. Die Rekapitalisierung eines Unternehmens in der Krise erfolgt zur Stabilisierung des Unternehmens, nicht zu Spekulationszwecken.

Eine dritte Möglichkeit schließlich könnte sein, die durch die Krise ausgelösten Beteiligungen der öffentlichen Hand in einen eigenen Beteiligungsfonds zu überführen. Dieser sollte dann den Auftrag haben, den Ausstieg aus den Beteiligungen durchzuführen und bis dahin die Kontrollrechte wahrzunehmen. Und wenn man schon dabei ist, könnte dieser Fonds dann auch die Beteiligungen an der Deutschen Post, der Deutschen Telekom und andere staatliche Beteiligungen mit verwalten – und verkaufen.





Foto: Anna Logue Fotografie



WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

WIEDERAUFBAUFONDS:
EIN SOLIDARITÄTSINSTRUMENT

In ganz Europa hat die Corona-Krise schwerwiegende wirtschaftliche Folgen. Ausmaß und Art der Schädigung sind dabei von Land zu Land und von Region zu Region unterschiedlich ausgeprägt. Die EU reagiert mit verschiedenen Instrumenten auf die vielfältigen Probleme, eine Systematik zeichnet sich langsam ab. Jetzt plant sie einen Wiederaufbaufonds.

Bundeskanzlerin Angela Merkel und Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron haben einen „Wiederaufbaufonds“ von 500 Milliarden Euro zur wirtschaftlichen Erholung Europas vorgeschlagen. Die EU hat die Initiative aufgegriffen und ein Konjunkturpaket in Höhe von 750 Milliarden Euro vorgelegt, von denen 500 Milliarden Euro als Zuschüsse vergeben werden sollen, der Rest als Kredite.

Eine erfolgreiche Reaktion auf die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise erfordert die Umsetzung problemorientierter Instrumente. Zu den akuten Baustellen in der europäischen Wirtschaft zählen: Solidarität – die Unterstützung derjenigen, die sehr schwer von der Krise betroffen sind; Stabilität – die Sicherung der Zahlungsfähigkeit für Unternehmen und Länder mit hohem Schuldenstand; Erholung – die Umsetzung einer effektiven Konjunkturpolitik.

Stabilisierungsinstrumente stellen Liquidität und Mittel für Unternehmen und Länder mit hoher Verschuldung sicher, damit sie gut durch die Krise kommen. Firmen werden dabei weitgehend durch nationale Programme gestützt. In Deutschland übernimmt dies der zu Anfang der Krise verabschiedete Wirtschaftsstabilisierungsfonds, der Mittel für Kredite und für Rekapitalisierungsmaßnahmen bereitstellt. Das neu aufgelegte Programm der Europäischen Investitionsbank in Höhe von 25 Milliarden Euro, das sich an kleine und mittlere Unternehmen wendet, ergänzt die nationalen Anstrengungen.

Die Europäische Zentralbank hat ein gewaltiges Pandemie-Notfallankaufprogramm in Höhe von 1,35 Billionen Euro aufgelegt, um Risiken für die Finanzmärkte entgegenzuwirken. Diese Anleihekäufe tragen dazu bei, dass Länder, insbesondere solche mit hohem Schuldenstand, in der Kri-

se nicht vom Kapitalmarkt ausgeschlossen werden. Hinzu kommt das neu aufgelegte Programm des Europäischen Stabilitätsmechanismus, der 240 Milliarden Euro für Hilfskredite bereitstellt.

Solidaritätsinstrumente haben die Betroffenheit als zentrales Kriterium: Von der Logik ähnlich wie bei Naturkatastrophen erhalten die Regionen und Wirtschaftssektoren, die stärker unter der Krise leiden, Unterstützung von den weniger Betroffenen. Das ZEW hat in einer Studie untersucht, was dies bedeuten könnte: Mittel würden an die Länder und Regionen fließen, in denen der Einbruch der Wirtschaftsleistung und der Anstieg an Arbeitslosigkeit größer ist. Demnach würden Griechenland, Italien und Spanien, und, wenn man die Arbeitslosigkeit stärker gewichtet, auch Bulgarien und Kroatien, relativ zu ihrer Wirtschaftskraft die meisten Hilfen bekommen.

Ein Konjunkturprogramm schließlich dient der Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, damit ansonsten brachliegende Kapazitäten wieder ausgelastet werden. Offen ist, in welcher Form und auf welcher Ebene die Ankurbelung der Konjunktur erfolgen wird. Ein europäisches Handeln ist vor allem dann sinnvoll, wenn dadurch ein zusätzlicher Mehrwert entsteht. Der Erhalt des europäischen Binnenmarkts ist für alle Mitgliedstaaten von Interesse. Insbesondere Deutschland, mit einer exportorientierten Wirtschaft, müsste ohne leistungsfähige Partner mit großen Einbußen rechnen. Dennoch, die Erholung der nationalen Wirtschaft liegt primär im nationalen Interesse.

Der Europäische Wiederaufbaufonds ist im jetzigen Planungszustand nicht zielgerichtet, da er die Solidarität zwischen mehr und weniger betroffenen Regionen mit der Stabilisierung der hochverschuldeten Länder und einer Ankurbelung der Konjunktur kombiniert. Abgesehen davon soll der Fonds die Basis für den European Green Deal, das Prestigeprojekt von Kommissionspräsidentin von der Leyen, bilden sowie an die Einhaltung der länderspezifischen Empfehlungen der EU geknüpft werden. Mit dieser Vielfalt an Anforderungen läuft er Gefahr, keinem der Ziele gerecht zu werden. Der EU-Rat wäre gut beraten, bei der weiteren Ausarbeitung des Fonds konsequent zu sein: Der Wiederaufbaufonds ist ein Solidaritätsinstrument. Daher sollten die Mittel an besonders betroffene Regionen und Sektoren als Zuschüsse vergeben werden.





EUROPÄISCHE WETTBEWERBS- POLITIK

EUROPÄISCHE WETTBEWERBSPOLITIK

WIR BRAUCHEN EU-REGELN
FÜR DIE DIGITALISIERUNG

Die 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), des „Grundgesetzes der sozialen Marktwirtschaft“, ist unterwegs. Nach langen Verzögerungen wurde der Referentenentwurf nun offiziell veröffentlicht, und die Anhörungen der Länder und Verbände haben begonnen. Dies ist bereits die zweite Novelle, die den Anspruch erhebt, die Besonderheiten der digitalisierten Ökonomie abzubilden. Während die 9. Novelle die Begriffe Daten und Plattformen im GWB verankert hat, zeigt sich im vorliegenden Entwurf, wie massiv diese Konzepte unsere Wirtschaftsform verändern.

Ein charakterisierendes Merkmal von Plattformen sind die direkten und indirekten Netzwerkeffekte, die sich auf der Plattform bilden: Amazon ist für Käufer von Interesse, da sie viele Händler auf der Plattform finden, und für Händler ist die Plattform attraktiv, weil sie dadurch viele potenzielle Käufer erreichen. Dass diese Netzwerkeffekte zu einer Konzentration führen, ist schon länger bekannt. Nun zeigt sich, dass in einigen Märkten die Konzentration auch kaum noch wettbewerblich angreifbar ist. Dass Google, Amazon, Facebook oder Apple in absehbarer Zeit von Wettbewerbern überrollt werden wie damals Yahoo, erwartet außerhalb der PR-Abteilung dieser Unternehmen keiner mehr.

Zudem hat sich gezeigt, dass das Wettbewerbsrecht bei der Einhegung der Konzerne an seine Grenzen stößt. Die Verfahren des Bundeskartellamts gegen Facebook oder der EU gegen Google zeigen Stärken und Grenzen der Missbrauchsaufsicht. Die Behörden haben die Möglichkeit, Maßnahmen gegen den Missbrauch, wie etwa die Vermeidung von Diskriminierung bei der Platzierung von Werbung, durchzusetzen. Davon wird auch vielfältig Gebrauch gemacht. Allerdings können diese Verfahren immer nur einzelne Aspekte aufgreifen. Und die Verfahrensdauer – drei bis sieben Jahre bei Behörden, weitere Jahre vor Gerichten – trägt der Dynamik der Digitalisierung nicht Rechnung.

Es ist daher konsequent, im nächsten Schritt die dominanten Plattformunternehmen weiteren Regeln zu unterwerfen. So empfiehlt die in Deutschland eingesetzte Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ Regeln für

marktbeherrschende Plattformunternehmen wie ein Selbstbegünstigungsverbot. Der Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle geht darüber hinaus. Das Bundeskartellamt soll in einem ersten Schritt Unternehmen identifizieren, die eine „überragende marktübergreifende Bedeutung“ haben. In einem zweiten Schritt kann es den Unternehmen kritische Verhaltensweisen untersagen, wie etwa Wettbewerber zu behindern. Das Kartellamt übernimmt dadurch Regulierungsaufgaben, was nicht unkritisch ist. In jedem Fall werden Rechtsfragen aufgeworfen. So ist unklar, was eine „überragende marktübergreifende Bedeutung“ ausmacht. In der Konsequenz ist zu erwarten, dass Anwälte und Gerichte auf Jahre mit der Klärung beschäftigt sein werden.

Das zweite Phänomen der digitalen Ökonomie ist die märkte-übergreifende Aktivität vieler Unternehmen. Unternehmen nehmen Daten aus einem Markt und verwenden sie in benachbarten Märkten, um Kunden auf sie zugeschnittene Produkte anzubieten. So ist Google nicht nur eine Suchmaschine, sondern auch in den Bereichen Videostreaming, Online-Werbung, Smartphone-Betriebssysteme, Smart Home und selbstfahrende Autos tätig. Die Entwicklungen bei solchen digitalen Ökosystemen greift der Referentenentwurf auf. Er sieht ausdrücklich vor, dass Daten eine „wesentliche Einrichtung“ darstellen können – so wie Schienennetze. Der Besitzer der Daten muss anderen Unternehmen den Zugang gegen eine entsprechende Zahlung einräumen. So soll ein Marktverschluss durch das Horten von Daten verhindert werden. Wichtig ist auch, generell mehr Rechtssicherheit herzustellen, wenn Unternehmen zum Zwecke der Datenteilung kooperieren wollen. Unternehmen sollen einen Rechtsanspruch auf Auskunft des Kartellamts erhalten, ob die geplante Zusammenarbeit wirklich bedenklich ist.

Einen wesentlichen Aspekt kann aber auch die 10. GWB-Novelle nicht in den Griff bekommen: Digitale Märkte sind meist grenzübergreifend. Und die Bestrebungen der EU zum Ausbau des digitalen Binnenmarktes werden diese Grenzoffenheit noch verstärken. Die relevante Behörde bei Wettbewerbsfragen wird die Kommission. Falls Unternehmen Rechtssicherheit benötigen, sollte diese in Brüssel gewährt werden. Und auch die Regeln für dominante Plattformen sollten nicht an der deutschen Grenze halt machen. Die Bundesregierung wäre gut beraten, ihre EU-Ratspräsidentschaft zu nutzen, um auch das EU-Recht an die digitalisierte Wirtschaft anzupassen. Die Empfehlungen der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 liefern eine gute Grundlage dafür.



EUROPÄISCHE WETTBEWERBSPOLITIK

DER SCHUTZ EUROPÄISCHER UNTERNEHMEN IST IN BESTIMMTEN SITUATIONEN LÜCKENHAFT

Eine der größten Bedrohungen des fairen Wettbewerbs auf dem europäischen Binnenmarkt sind mit Subventionen hochgezüchtete chinesische Firmen. Eine Verschärfung der europäischen Investitionskontrollen hält der Ökonom Wambach aber für unnötig.

Die Untersagung der geplanten Fusion der Zugsparten von Siemens und Alstom im Mai 2019 durch die Europäische Kommission hat die Problematik auf die Titelseiten gebracht: Ist der europäische Binnenmarkt richtig aufgestellt, um mit den Herausforderungen angemessen umzugehen, die sich durch die chinesische Wirtschaftsform und chinesische Unternehmen, hier konkret den Bahn-Riesen CRRC, ergeben?

Die Wellen schlugen damals hoch – der deutsche und der französische Wirtschaftsminister warfen der EU-Kommission vor, bei ihrer Entscheidung den Markt zu eng abzugrenzen und die langfristigen Entwicklungen nicht ausreichend zu berücksichtigen. Auch die Industriestrategie von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier ist in weiten Teilen als Reaktion auf diese Erfahrung der Notwendigkeit eines Schutzes vor chinesischen Unternehmen zu verstehen.

China ist kaufkraftbereinigt die größte Volkswirtschaft. Chinesische Unternehmen sind als Wettbewerber relevant geworden. Die Volksrepublik China hat seit der Einleitung der ersten marktwirtschaftlichen Reformen vor einigen Jahrzehnten eine beeindruckende wirtschaftliche Entwicklung verzeichnet. Gemessen am kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukt ist China heute die größte Volkswirtschaft der Welt. Nach den USA ist China derzeit der zweitgrößte Handelspartner der EU, und die EU ist der größte Handelspartner Chinas. Große und innovative chinesische Technologieunternehmen wie Alibaba, Huawei oder Tencent verdeutlichen zudem den Wandel Chinas von der verlängerten Werkbank der Welt hin zu einer produktiveren und innovativeren Wirtschaft.

Chinas Wirtschaft ist dabei eigenen Regeln unterworfen. Chinas Wirtschaftsmodell der «sozialistischen Marktwirtschaft mit chinesischen Merkmalen» zeichnet sich dadurch aus, dass der chinesische Staat zur Errei-

chung seiner industriepolitischen Ziele auf vielfache Weise in das Wirtschaftsgeschehen eingreift. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang wirtschaftliche Vergünstigungen, also Subventionen, von denen sowohl staatliche als auch private Unternehmen profitieren. Im internationalen Kontext können derartige staatliche Eingriffe zu Wettbewerbsvorteilen für chinesische Unternehmen gegenüber nicht subventionierten Unternehmen führen.

Insofern die Besonderheiten der chinesischen Wirtschaft Sicherheitsfragen in Europa betreffen, sind dazu eigene Regeln erlassen worden oder werden noch erlassen, wie etwa in der jetzigen Diskussion um eine Beteiligung von Huawei an den Telekommunikationsnetzen in Europa sichtbar wird. Unternehmenskäufe durch chinesische Unternehmen unterliegen der Investitionskontrolle, die bereits mehrfach angepasst und verschärft wurde. Die Investitionskontrolle ist dabei primär auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgerichtet und sollte auch darauf beschränkt bleiben. Ein industriepolitischer Einsatz ist nicht ratsam.

DISKUSSION UM REFORM DES AUSSENWIRTSCHAFTSGESETZES

Um Wettbewerbsnachteile für europäische Unternehmen zu vermeiden, wird seit einiger Zeit verstärkt über Reformmöglichkeiten im europäischen Außenwirtschafts- und Wettbewerbsrecht diskutiert. Die Einflussnahme von Drittstaaten auf die Wirtschaft ist allerdings bereits Regeln unterworfen. Im grenzüberschreitenden Warenverkehr sind europäische Unternehmen durch Antidumping- und Antisubventionsinstrumente geschützt. Davon abgesehen sind die EU-Wettbewerbsregeln zwar nicht unmittelbar auf Maßnahmen von Drittstaaten, aber immerhin auf das Verhalten von Unternehmen aus Drittstaaten in der EU anwendbar. Bei der Beurteilung der Marktstellung solcher Unternehmen in der Missbrauchs- und Fusionskontrolle kann auch berücksichtigt werden, dass dahinter ein Drittstaat steht.

Dennoch – der Schutz europäischer Unternehmen und der europäischen Marktwirtschaft ist nach den bestehenden Regeln in bestimmten Situationen lückenhaft. Das ist dann der Fall, wenn Drittstaaten Unternehmen subventionieren und diese so bei ihrer Tätigkeit in der EU einen Wettbewerbsvorteil gegenüber nicht drittstaatlich subventionierten Unternehmen haben und in der Folge Marktanteile zulasten dieser Wettbewerber gewinnen können. So können drittstaatlich subventionierte Unternehmen zur Umgehung von Antidumping- oder Ausgleichszöllen ihre Produktion in die EU verlagern und die Produkte dort vertreiben.



Ähnliches gilt, wenn sie subventionierte Dienstleistungen erbringen, da Dienstleistungen – anders als Waren – über das außenwirtschaftliche Instrumentarium nicht erfasst werden können. Wettbewerbsnachteile bestehen auch, wenn drittstaatlich subventionierte Unternehmen aufgrund der Subvention bei Unternehmenserwerbs- oder Beschaffungsvorgängen bessere Angebote als ihre nicht subventionierten Mitbewerber abgeben können. Zwar profitiert die EU auch von Subventionen, die durch den chinesischen Steuerzahler finanziert werden und die zu niedrigpreisigen Vorprodukten oder Konsumgütern für die verarbeitende Industrie oder die europäischen Verbraucher führen.

Jedoch schließt das durch die europäischen Verträge geprägte Verständnis von Wettbewerb in der EU auch eine wettbewerbliche Chancengleichheit der im Binnenmarkt tätigen Unternehmen ein. Zu diesem Zweck besteht im EU-Binnenmarkt eine Beihilfenkontrolle. Diese ist auf drittstaatliche Unterstützungsmaßnahmen mit Auswirkungen auf den Binnenmarkt nicht anwendbar. Das gilt selbst dann, wenn Unternehmen aufgrund drittstaatlicher Subventionen sukzessive Marktmacht aufbauen können oder wenn europäische Unternehmen sich umgekehrt aus dem Wettbewerb mit subventionierten Konkurrenten zurückziehen oder eigene Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen aufgeben.

INSTRUMENTE ZUR NEUTRALISIERUNG VON SUBVENTIONEN

Zur Schließung der vorhandenen Lücken hat die Europäische Kommission ein Weißbuch über die Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten vorgelegt. Darin hat sie drei Teilinstrumente vorgeschlagen, die drittstaatliche Subventionen neutralisieren sollten. Eines der Teilinstrumente soll die Überprüfung drittstaatlicher Subventionen ermöglichen, während die anderen beiden speziell die Überprüfung von Unternehmenserwerbs- und Beschaffungsvorgängen betreffen. Dem Weißbuch waren unter anderem Vorschläge der Niederlande und von Verbandsseite vorausgegangen.

Die Monopolkommission befürwortet in ihrem Hauptgutachten die Einführung eines Drittlandbeihilfeinstruments, mit dem drittstaatliche Subventionen und mitgliedstaatliche Beihilfen möglichst weitgehend gleichgestellt würden. Dabei sollte es sich – abweichend von den Überlegungen der Europäischen Kommission – um ein einheitliches Instrument ohne Aufgliederung in mehrere Teilinstrumente handeln. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Teilinstrumente beziehen sich zu-

dem auf Subventionen im Sinne der Antisubventionsverordnung, während das von der Monopolkommission befürwortete Instrument an der Beihilfeordnung ausgerichtet wäre. Damit sorgte ein derartiges Drittlandbeihilfeinstrument dafür, dass alle wirtschaftlichen Fördermaßnahmen von Staaten, die Unternehmen im EU-Binnenmarkt zugutekommen, gleich behandelt würden.

DER SCHUTZ DES FAIREN WETTBEWERBS IN DER EU

Das Drittlandbeihilfeinstrument würde dem Schutz des fairen Wettbewerbs im EU-Binnenmarkt dienen. Andere diskutierte Instrumente orientieren sich an den subventionierten chinesischen Unternehmen und versuchen europäische Unternehmen im Wettbewerb mit diesen zu stärken. Diese Instrumente verschärfen aber die Wettbewerbsprobleme eher, als dass sie sie minderten. So werfen „Abwehrfusionen“ zum Schutz gegen drittstaatlich subventionierte Unternehmen ähnliche wettbewerbliche Probleme auf wie Abwehr- beziehungsweise Exportkartelle oder gar eigene Schutzbeihilfen.

Die mit derartigen Maßnahmen einhergehende mögliche Beschränkung des Wettbewerbs innerhalb der EU ginge in erster Linie zulasten der europäischen Verbraucher, welche gegebenenfalls überhöhte Preise zahlen müssten. Im Übrigen besteht die Gefahr, in einen Subventionswettbewerb zu geraten, der die staatlichen Haushalte beziehungsweise die Steuerzahler belastet. Um negative Auswirkungen auf den Wettbewerb zu verhindern, sollten wettbewerbsverfälschende drittstaatliche Subventionen daher besser direkt adressiert und neutralisiert werden.

Über den Schutz des Binnenmarktes hinaus sollte aber angestrebt werden, auch für faire Bedingungen im chinesischen Markt durch internationale Verträge zu sorgen. Das seit längerem diskutierte Internationale Vergabeinstrument (International Procurement Instrument, IPI) könnte einen Beitrag dazu leisten hinsichtlich der bestehenden Ungleichheiten im Zugang zu den Beschaffungsmärkten in der EU und in China.

Wichtiger ist allerdings ein EU-China-Investitionsabkommen, das eigentlich in diesem Jahr zum Abschluss kommen soll. Dieses sollte sich mit Blick auf den Investorenschutz am bestehenden deutsch-chinesischen Abkommen orientieren. Die Agenda für ein solches Abkommen sollte zudem um Vereinbarungen zur Vergabe von Subventionen erweitert werden und die Voraussetzungen für die Anwendung des Drittlandbeihilfeinstruments im Verhältnis zu China konkretisieren.





KLIMAPOLITIK

KLIMAPOLITIK

MEHR EFFIZIENZ
IN DER KLIMAPOLITIK

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat sich in ihrer Neujahrsansprache deutlich positioniert: "Deshalb setze ich all meine Kraft dafür ein, dass Deutschland seinen Beitrag leistet – ökologisch, ökonomisch, sozial – den Klimawandel in den Griff zu bekommen."

Klimapolitik gewinnt in Deutschland immer mehr an Gewicht. Das Bundeskabinett hat im August 2019 das Strukturstärkungsgesetz für die Kohleregionen und im Oktober 2019 das Klimaschutzprogramm verabschiedet. Auch der Fahrplan für den Kohleausstieg wurde derweil zwischen Bund und Ländern vereinbart. Im Klimapaket ist die Einführung der Bepreisung von CO₂ auch in den Sektoren Verkehr und Wärme über einen nationalen CO₂-Emissionshandel vorgesehen. So sollen ab 2021 beim Verbrauch von Benzin, Diesel, Heizöl und Erdgas zunächst 25 Euro pro emittierte Tonne CO₂ anfallen. Im Emissionszertifikatehandel sind die maximalen Emissionen gemäß den Vorgaben der Klimaziele gedeckelt.

CO₂-BEPREISUNG SINNVOLL

Eine deutliche Bepreisung von klimaschädlichen Emissionen ist sinnvoll, um die Verhaltensänderungen bei Unternehmen, öffentlicher Hand, und Privathaushalten herbeizuführen, die zur Reduktion des Ausstoßes führen. So sind im Jahr 2019 die CO₂-Emissionen in Deutschland um 7 % im Vergleich zu 2018 zurückgegangen. Als Grund hierfür werden die hohen CO₂-Zertifikatepreise im Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) gesehen, die die Kohle bei der Stromerzeugung wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit zugunsten von Gaskraftwerken aus dem Markt gedrängt haben.

In ihrer Neujahrsansprache führte Kanzlerin Merkel weiter aus: „Also müssen wir auch alles Menschenmögliche unternehmen, um diese Menschheitsherausforderung zu bewältigen.“ Nun scheint „alles Menschenmögliche“ doch sehr umfassend zu sein. Es ist aber richtig, dass – auch finanziell – große Anstrengungen unternommen werden müssen. Deshalb sollte konsequent darauf geachtet werden, dass bei den Maßnahmen für den Klimaschutz teure Ineffizienzen vermieden und auch be-

reits bestehende ineffektive Maßnahmen nicht länger verfolgt werden. So ist nicht nachzuvollziehen, warum das Klimapaket eine Mehrwertsteuerreduktion für Bahnfahrten im Fernverkehr vorsieht. Die Bahn fährt weitestgehend mit Strom, dessen Erzeugung, insofern er aus Kohle- oder Gaskraftwerken kommt, dem EU-ETS unterliegt. Die Wettbewerber der Bahn – innerdeutsche und innereuropäische Flüge sowie Reisebusse und Pkw – sind auch, jeder auf eigene Weise, mit CO₂-Kosten belastet. Inneuropäische Flüge sind bereits Teil des EU-ETS. Reisebusse und Pkw, soweit sie mit Diesel oder Benzin fahren, müssen die neue CO₂-Abgabe ab 2021 zahlen und sind zukünftig in den nationalen Emissionshandel eingebunden.

Die Bevorzugung der Bahn durch die Mehrwertsteuerreduktion zu Lasten der anderen Mobilitätsformen lässt sich deshalb nicht mehr mit dem Argument des Klimaschutzes begründen. Stattdessen ist die direkte Förderung des Trassenausbau für eine bessere Bahninfrastruktur der sinnvollere Weg. Denn bei hohen CO₂-Preisen ist zu erwarten, dass sich mehr Verkehr auf die Schiene verlagern wird.

Eine bereits bestehende, mit Blick auf den CO₂-Ausstoß ineffektive Maßnahme ist die Förderung der erneuerbaren Energien, die beendet werden sollte. 2018 beliefen sich die direkten Vergütungszahlungen an die Betreiber von erneuerbaren Energien auf einen Rekordwert von etwa 32 Mrd. Euro. Die europäische Stromerzeugung unterliegt allerdings dem EU-ETS. Zusätzliche Stromproduktion durch erneuerbare Energien in einem Land führt dazu, dass dieses Land weniger Zertifikate für die Stromerzeugung benötigt. Da aber die Gesamtmenge der Zertifikate festgelegt ist, folgt daraus, dass mehr Zertifikate an anderer Stelle verbraucht werden, und somit in anderen Sektoren oder anderswo in Europa mehr CO₂ emittiert wird. Eine klimapolitische Begründung der Förderung von erneuerbaren Energien entfällt daher. Das bedeutet aber nicht, dass ein weiterer Ausbau von erneuerbaren Energien nicht sinnvoll ist. Im Gegenteil: Es ist zu erwarten, dass sich mit dem weiteren Anstieg der CO₂-Preise die erneuerbaren Energien im Markt auch ohne Förderung behaupten können. Statt erneuerbare Energien finanziell zu fördern, sollte sich die öffentliche Hand darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen für den Ausbau von Windkraftwerken und Stromnetzen so anzupassen, dass Investitionen einfacher möglich werden.



Es sind insbesondere die vielen „kleinen“ Maßnahmen, deren Beitrag zum Klimaschutz vor dem Hintergrund des EU-ETS und der CO₂-Bepreisung zweifelhaft sind. Zum Jahreswechsel wurde mit großem Elan die Diskussion über eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf Tempo 130 auf den deutschen Autobahnen geführt. Eine solche Maßnahme ließe sich vielleicht durch die Reduktion der Unfallrisiken begründen – als Klimaschutzmaßnahme taugt sie nicht. Diesel, Benzin sowie der Strom für Elektroautos unterliegen entweder dem EU-ETS oder zukünftig dem nationalen CO₂-Preis und nationalen Emissionshandel. Die dadurch induzierte Bepreisung von CO₂ bewirkt Verhaltensänderungen. Wer dann immer noch mit Tempo 180 oder einen SUV fahren will, soll dies machen und dafür bezahlen – vielleicht durch Verzicht auf den Flug nach Spanien.

FREIHEIT DES EINZELNEN

Die Freiheit, zu entscheiden, auf welche klimaschädlichen Maßnahmen verzichtet wird, liegt in einer Marktwirtschaft beim Einzelnen. Die Preise und der Emissionszertifikatehandel sorgen dafür, dass diese Entscheidungen im Kollektiv zu einer Reduktion von Emissionen in ausreichendem Maße führen.





Foto: Anna Logue Fotografie



KLIMAPOLITIK

BEIM KLIMASCHUTZ MUSS EUROPA VOR ALLEM DIE KONKURRENZ- FÄHIGKEIT IM AUGEN BEHALTEN

Die EU und Deutschland müssen die richtigen Mittel und Wege zur Klimaneutralität finden. Altmaiers Pläne gehen in eine gute Richtung, doch auf die Umsetzung kommt es an.

Fast zeitgleich haben die Präsidentin der EU-Kommission, Ursula von der Leyen, ihren European Green Deal und Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier seine Pläne zu einer „Charta für Klimaneutralität und Wirtschaftskraft“ vorgestellt. Im Mittelpunkt beider Konzepte stehen verschärfte CO₂-Einsparziele. Doch ob die europäische und deutsche Klimaschutzpolitik erfolgreich sein werden, wird sich nicht allein am Erreichen der Klimaziele zeigen.

In ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union hat Kommissionspräsidentin von der Leyen viel Gewicht auf die Bewältigung der Klimakrise gelegt. Der Green Deal sieht unter anderem vor, dass Europa bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent wird. Wenige Tage zuvor hatte Bundeswirtschaftsminister Altmaier seinen Vorschlag für eine Allianz von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat für Klimaneutralität und Wohlstand vorgestellt. Sein 20-Punkte-Programm umfasst jährliche Minderungsziele sowie die Klimaneutralität öffentlicher Einrichtungen bis 2035.

Die Politik in Europa will handeln. Die Ansprüche sind ambitioniert. Und die Verhandlungen mit den gesetzgebenden Institutionen können nun beginnen. Bei allem Enthusiasmus sollten die Entscheiderinnen und Entscheider jedoch das Hauptziel nicht aus den Augen verlieren. Das Zwei-Grad-Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn ein weltweiter Rückgang der Emissionen gelingt. Die Europäische Union ist allerdings nur für etwa zehn Prozent der globalen Emissionen verantwortlich, Deutschland für etwa zwei Prozent. Europa kann dennoch einiges zum Erreichen des Zwei-Grad-Ziels beitragen. Ein Erreichen der EU-Klimaziele — komme was wolle — hilft dabei weniger. Ein smarterer Weg zum Erreichen der Klimaziele hingegen mehr.

EUROPA ALS INTERNATIONALES VORBILD FÜR DEN KLIMASCHUTZ

Den größten Ausstoß von CO₂ – sowohl in der Produktion als auch beim Konsum – hat China vorzuweisen, etwa doppelt so viel wie Europa. Vor 2030 sei eher kein Rückgang absehbar, ist von Chinas Präsident Xi Jinping zu vernehmen. Ebenso ist von Indien in den nächsten Jahrzehnten viel zu erwarten – wirtschaftlich, aber auch an Treibhausgasemissionen. Damit diese und andere Länder ambitionierten Klimaschutz betreiben, muss dieser zwingend bezahlbar werden.

Wie lassen sich Emissionen effizient einsparen? Welche neuen Klimaschutz-Technologien können entwickelt werden? Wie können diese anschließend weltweit schnell zur Verfügung stehen? Zur Lösung dieser Aufgaben können Europa und Deutschland wesentlich beitragen: Die deutsche Chemieindustrie, der Maschinenbau und der Automobilsektor nehmen eine Spitzenstellung in der Welt ein. Ihre Technologien können auch bei der Dekarbonisierung Standards setzen, aber nur, wenn sie wettbewerbsfähig bleiben. Wenn als Konsequenz der EU-Klimapolitik Unternehmen außerhalb Europas, die mehr verschmutzen, an Marktanteilen gewinnen, ist keinem geholfen. Den europäischen Unternehmen und deren Mitarbeitern nicht, und dem Klima auch nicht. Auch der Anreiz anderer Länder, dem europäischen Weg zu folgen, würde Schaden nehmen. Neben den technischen sind auch organisatorische Innovationen notwendig, wie etwa bei der Frage, wie ein Emissionshandel organisiert werden kann, der alle Sektoren einschließt. Und wie bekommt man Staaten, die unterschiedliche Interessen verfolgen, dazu, gemeinsam zu handeln? Auch hier sollte Europa als Vorbild vorangehen. Natürlich muss Europa dabei auch mehr CO₂-Emissionen einsparen, doch auf das Wie wird es ankommen.

Die europäische Klimapolitik sollte daher konsequent die Effizienz von Maßnahmen sowie technische und organisatorische Innovationen in den Blick nehmen. Der „Klima- und Wirtschaftspakt“ von Minister Altmaier mit seinen Überlegungen „zur Erreichung der Klimaziele und zur Erhaltung der Wirtschaftskraft“ geht genau in die richtige Richtung. Doch die Umsetzung wird entscheidend sein. Sind die verschiedenen Wirtschaftssektoren annähernd gleich belastet oder gibt es Verzerrungen? Wie lässt sich Technologieoffenheit durchsetzen? Welche Emissionen werden nur verlagert statt vermieden? Ein effizientes Vorgehen, das im Ausland „kopierfähig“ ist, wird der Maßstab sein, an dem die europäische und deutsche Klimapolitik zu messen ist.





WIRTSCHAFTS-

WISSENSCHAFTEN

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

EBAY, GOOGLE, 5G-FREQUENZEN – DIESE NOBELPREIS-IDEEN PRÄGEN UNSEREN ALLTAG

Von Ebay bis Sotheby's: Auktionen gehören zum Alltag vieler Menschen. Die beiden Männer, die den Weg für moderne Versteigerungen ebneten, haben nun den Wirtschaftsnobelpreis erhalten. Ihre Erkenntnisse haben den Alltag in Behörden und Unternehmen nachhaltig verändert.

Vor etwa 20 Jahren wurden in Deutschland die 3G-Mobilfunkfrequenzen für die unglaubliche Summe von damals über 100 Milliarden DM versteigert. Damals war das neu, seitdem sind Auktionen für Frequenzen in Deutschland die Norm, erst im letzten Jahr wurden wieder Frequenzen für 5G Anwendungen versteigert, allerdings für „nur“ 6,6 Milliarden Euro.

Dass dem so ist, und dass nicht wie früher die Frequenzen den Telekommunikationsunternehmen einfach überlassen wurden, ist den beiden diesjährigen Nobelpreisträgern, Paul Milgrom und Robert Wilson, die beide an der Universität Stanford lehren, zu verdanken.

Sie haben das Design der ersten Frequenzauktion 1994 in den USA mitentwickelt, die dort durch die US-amerikanische Telekommunikationsregulierungsbehörde durchgeführt wurde. Damit haben sie Standards für die Versteigerung von Telekommunikations-Frequenzen gesetzt, die weltweit angewandt werden.

In den Wirtschaftswissenschaften haben sie damit die Literatur zum Marktdesign mitbegründet. Marktdesign geht von der Einsicht aus, dass es auf die Regeln in den Märkten ankommt, ob diese erfolgreich sind oder nicht. Zwei Beispiele: Das traditionelle Auktionshaus Sotheby's versteigert Gemälde indem die Bieter höher bieten als das aktuelle Gebot, bis dann am Ende ein Bieter übrigbleibt, der den Zuschlag erhält. Eine sogenannte englische Auktion.

In den Niederlanden werden Tulpenzwiebeln auf dem Großmarkt so versteigert, dass ein großer Zeiger einen Preis darstellt und diesen im Sekundentakt senkt. Der erste, der zuschlägt, erhält die Kiste mit den Zwiebeln zu dem dann angezeigten Preis. Diese Form einer Auktion ist als holländische Auktion weltweit bekannt.

Für den Erfolg der Auktion macht es einen Unterschied, ob die Bieter sich hochbieten – wie bei Sotheby's – oder darauf warten, als erste zuzuschlagen, wie in der holländischen Version. Wenn z.B. die Gefahr besteht, dass sich Bieter absprechen, ist ein gemeinsames Hochbieten nicht zu empfehlen.

Andererseits kann es sinnvoll sein, wenn Bieter während der Auktion voneinander lernen können. Vielleicht ändert sich die Zahlungsbereitschaft eines Bieters, wenn er beobachtet, dass andere Bieter noch im Rennen sind oder bereits ausgestiegen sind. Das ist der Vorteil einer dynamischen Auktion über mehrere Runden, weil dort auf diese Informationen reagiert werden kann.

Diesen Fall haben Milgrom und Weber in ihrer bahnbrechenden Arbeit in den 1980er Jahren untersucht. Die Erkenntnisse daraus sind ein wichtiger Grund, warum heute die Frequenzen in einer dynamischen Auktionen vergeben werden – die 5G Auktion beispielsweise hat knapp 500 Bietrunden benötigt und dauerte mehr als zwölf Wochen.

Mittlerweile sind Auktionen fester Bestandteil der Lehrbücher in den Wirtschaftswissenschaften, und Auktionsdesign fester Bestandteil von Unternehmen und Behörden. Staatsanleihen werden per Auktionen vergeben. Auktionen spielen eine zentrale Rolle bei der Energiewende durch die Ausschreibungen für erneuerbare Energien. Diese Dominanz von Auktionen hat einen guten Grund – dadurch lässt sich die Zuteilung von knappen Ressourcen häufig schnell und meist effizient organisieren.

Diese Entwicklung hat durch die Digitalisierung noch mehr an Dynamik gewonnen. Ebay ist als Auktionshaus großgeworden, Google Ads versteigert seine Werbeplätze an der Suchmaschine, und in dem Moment, in dem man eine Webseite öffnet, wird im Hintergrund das Recht versteigert, dem Webseitenbesucher Werbung zu zeigen. So verwundert es nicht, dass die großen Digitalunternehmen vermehrt Mikroökonomien einstellen, die gemeinsam mit Informatikern diese Marktformen verfeinern.

Diese Beispiele verdeutlichen die zentrale Rolle der Auktionstheorie und der Weiterentwicklungen von Milgrom und Wilson zu dem Design erfolgreicher Märkte. Mit Paul Milgrom und Robert Wilson erhalten zwei Ökonomen den Nobelpreis, deren theoretische und praktische Erkenntnisse den Weg in die tägliche Praxis von Behörden, Institutionen und Unternehmen gefunden haben.



WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

UMSTRITTENES PFLICHTFACH: BRAUCHEN WIR MEHR WIRTSCHAFT IN DER SCHULE?

Nordrhein-Westfalen hat im neuen Schuljahr Wirtschaft als Pflichtfach eingeführt. Das ist eine Chance – solange man bestimmte Voraussetzungen schafft.

Seit ein paar Tagen gehen die Schülerinnen und Schüler in Nordrhein-Westfalen wieder in den Unterricht. Der Schulstart bringt in diesem Jahr – aufgrund von Maskenpflicht und Distanzregeln beinahe unbemerkt – eine bedeutende Änderung des Curriculums mit sich: Mit dem Schuljahr 2020/21 ist Wirtschaft zum Pflichtfach an allen weiterführenden allgemeinbildenden Schulen in NRW geworden. Damit folgt NRW anderen Bundesländern, wie etwa Baden-Württemberg, das diesen Schritt 2017 gegangen ist.

Ein gutes Verständnis wirtschaftlicher Zusammenhänge ist eine wesentliche Voraussetzung für eine aktive Teilhabe in der modernen Gesellschaft. Für „das Leben“ vorbereitet zu sein bedeutet auch, in der Lage zu sein, langfristige finanzielle Entscheidungen zum Beispiel für die Altersvorsorge zu treffen, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten, im späteren Beruf betriebswirtschaftliche Entscheidungen zu treffen, als mündiger Bürger die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierung zu verstehen und diese als Wähler zu beeinflussen. Die wirtschaftlichen Zusammenhänge haben es in sich, etwa wenn es um die komplexen Gleichgewichtsphänomene geht. Ein gewisses Verständnis von Makroökonomie und Mikroökonomie ist auch nötig, um zu verstehen, dass in einer Krise wie der jetzigen eine stärkere Verschuldung des Staates sinnvoll, für private Haushalte aber problematisch sein kann.

FINANZBILDUNG WIRD NICHT EINMAL GEMESSEN

Der Verein für Socialpolitik (VfS), die Vereinigung der Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler im deutschsprachigen Raum, hatte sich in einer Arbeitsgruppe zu „Ökonomie und Bildung“ damit beschäftigt, wie der Brückenschlag zwischen den Wirtschaftswissenschaften und der Schule besser gelingen kann. Als ein Ergebnis wurde der VfS-Abiturpreis ins Leben gerufen. Damit zeichnet der Verein Schülerinnen und

Schüler aus, die auf dem Gebiet der Wirtschaftswissenschaften eine hervorragende Leistung erzielt haben. Seit 2018 wurde der Preis mehr als 500 Mal vergeben. Und doch hat sich der VfS nicht positioniert, ob er Wirtschaft als Schulfach empfehlen sollte. Wäre es im digitalen Zeitalter nicht besser, Informatik oder Technikwissenschaften auszubauen? Oder mehr Zeit für die Basisfächer Mathematik, Naturwissenschaften oder Sprachen zu verwenden? Um Antworten auf solche Fragen zu finden, bedarf es aussagekräftiger Daten über die Erfolge der Schulausbildung. Daran hapert es nach wie vor. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums hatte die Bundesländer schon vor einigen Jahren angemahnt, „sich einer regelmäßigen Überprüfung der Leistungsfähigkeit ihres Schulwesens zu öffnen“. Deutschland beteiligt sich beispielsweise nicht am Pisa-Test zur Finanzbildung (financial literacy). Dabei böte doch gerade die föderale Vielfalt die Möglichkeit, voneinander zu lernen. Die Einführung des Fachs Wirtschaft zum neuen Schuljahr in NRW war nicht unumstritten. Vielleicht birgt dies jedoch eine Chance – zumindest sollte es im Interesse der Beteiligten sein, dass diese Neuerung auch angemessen evaluiert wird.

In der Arbeitsgruppe des VfS wurden auch Lehrmaterialien besprochen, von Schulbüchern über Online-Simulationen von Märkten bis hin zu Unterrichtsmaterialien von Stiftungen, Verbänden und Vereinen. Dabei gab es Licht und Schatten, was allerdings nicht ungewöhnlich ist. Ähnliches würden sicherlich auch Mathematiker oder Physiker über Schulbücher in ihren Fächern berichten. Ein markanter Unterschied zwischen der Schullehre in den Naturwissenschaften und der im Fach Wirtschaft ist jedoch die Fokussierung auf den Diskurs. Ganz besonders stach dies bei Materialien zur Globalisierung ins Auge. Eine knappe Einführung in die Thematik, und schon wird kritisch diskutiert, wer möglicherweise unter der Globalisierung leidet, inwiefern diese zu mehr Kinderarbeit führt oder die Umwelt Schaden nimmt.

Nun sind diese Probleme wichtig. Aber die Prioritätensetzung im Schulunterricht ist doch zu hinterfragen. Denn in der Außenwirtschaftslehre, dem Teilgebiet der Wirtschaftswissenschaften, das sich mit diesen Themen beschäftigt, gibt es über den komparativen Vorteil hinaus viele Konzepte zu verstehen, bevor man an Bewertungen gehen kann. Das gilt grundsätzlich: Die Wirtschaftswissenschaften besitzen einen Grundkanon an Methoden und Theorien. Erst wenn man diese kennt, kann eine wohlinformierte kritische Reflexion beginnen. Ansonsten kommt es zu dem Phänomen, das nicht nur im Internet zu beobachten ist: Diskursfreudigkeit gepaart mit Wissensarmut.



Die Qualität eines Schulfachs Wirtschaft steht und fällt schließlich mit den Kompetenzen und pädagogischen Fähigkeiten der Lehrkräfte. Die jeweiligen Bundesländer haben ihre Studienpläne angepasst, um Lehrkräfte dafür auszubilden. Bis diese in die Schulen kommen, wird noch Zeit vergehen. Zusätzlich werden Weiterbildungen für die jetzigen Lehrkräfte angeboten, damit sie in der Zwischenzeit das neue Fach unterrichten können. In diesem Zusammenhang hilft es, den Fakultäten der BWL und VWL in Erinnerung zu rufen, dass sie für die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte mitverantwortlich sind. Diese Verantwortung trägt umso schwerer, je mehr Bundesländer sich für das Schulfach Wirtschaft entscheiden. Es gilt, die Begeisterung, die die Kolleginnen und Kollegen für ihre Fächer empfinden, auch den Lehramtskandidaten und Lehrkräften zu vermitteln. Nur so kann Wirtschaft als Schulfach zum Erfolg werden – für die Schülerinnen und Schüler, aber auch für die gesamte Volkswirtschaft.



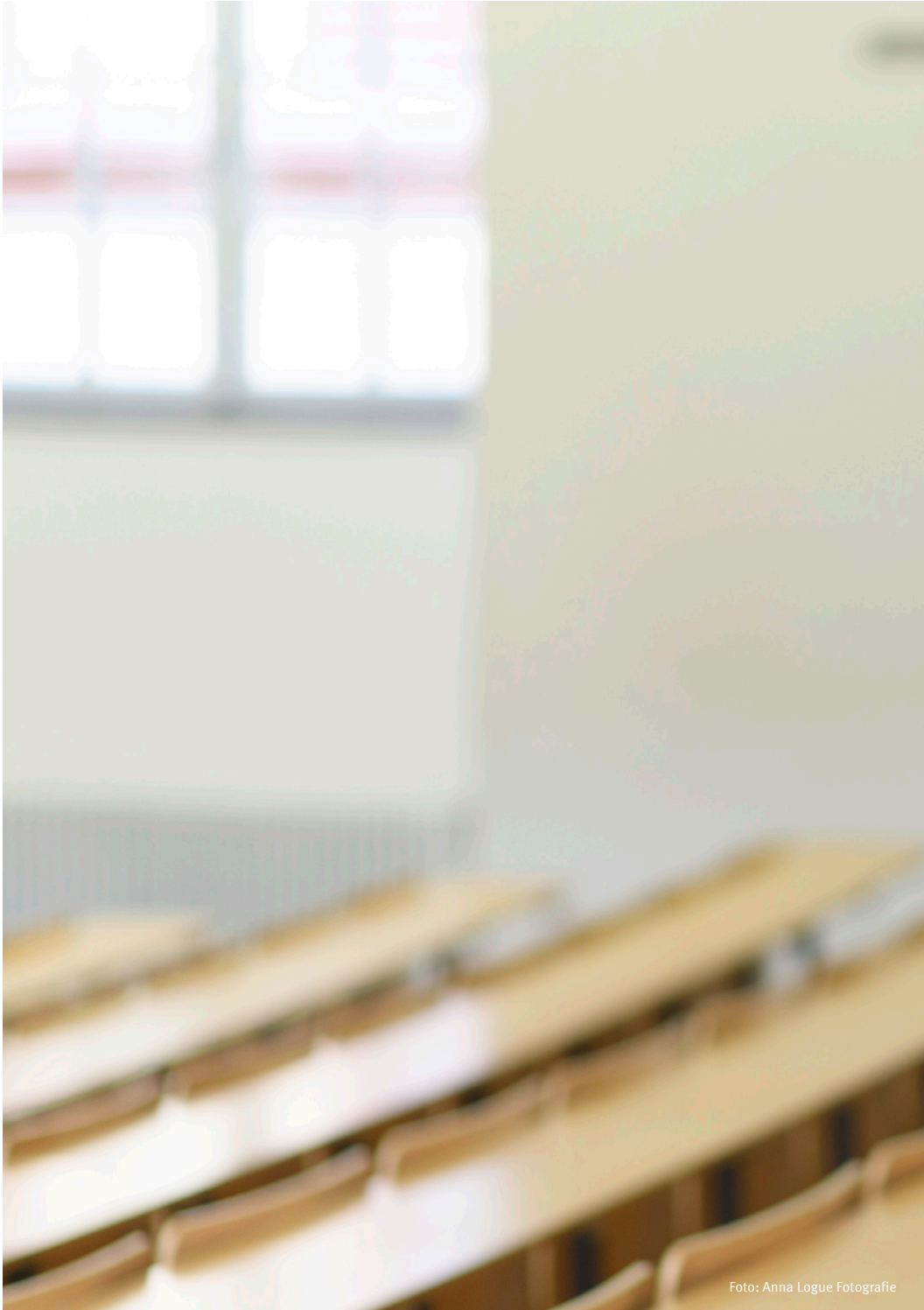


Foto: Anna Logue Fotografie





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, 2020

