


# ANALYSEN UND STANDPUNKTE 2021

PROF. ACHIM WAMBACH, PHD // PRÄSIDENT DES ZEW

# STANDPUNKTE



**PROF. ACHIM WAMBACH, PHD**  
Präsident des ZEW

# EDITORIAL

---

Liebe Leserinnen und Leser,

auch das Jahr 2021 war geprägt durch die COVID-19-Pandemie. Mit den neu entwickelten Impfstoffen steht seit Dezember 2020 jedoch ein entscheidendes Instrument zur Eindämmung der Pandemie zur Verfügung. Die Sicherstellung einer ausreichenden Impfstoffproduktion hat die Politik und auch uns am ZEW beschäftigt. Hier stellen sich interessante und relevante Fragen zum richtigen Marktdesign beim Zusammenspiel von Staat und Markt und zu den Grenzen des Patentschutzes.

Neben COVID-19 ist der Klimawandel das Thema, das uns als Gesellschaft 2021 in besonderem Ausmaß beschäftigt und betroffen hat. Die Flutkatastrophe im Sommer 2021 richtete in mehreren Flussgebieten Mitteleuropas verheerende Schäden an und rückte einmal mehr den Fokus auf die Dringlichkeit, den Klimawandel einzudämmen. Dazu stellte die Europäische Union im Juli das Maßnahmenpaket „Fit for 55“ zur Umsetzung der EU-Klimaziele für 2030 vor.

Die Formulierung einer anspruchsvollen und realistischen Klimapolitik wird Aufgabe der neuen Bundesregierung sein. Das ZEW hat anlässlich der Wahl „10 Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik“ formuliert und liefert darin Anstöße dazu und zu weiteren Kerndebatten unserer Zeit. Die Bekämpfung des Klimawandels und die Konsequenzen der zunehmenden Digitalisierung und des demographischen Wandels lassen sich nicht allein mit Förderprogrammen erledigen, sondern bedürfen eines neuen Investitions- und Produktivitätsschubs in den Unternehmen. Der institutionelle Rahmen muss dafür angepasst werden.

Auf den folgenden Seiten finden Sie Standpunkte des Jahres 2021, die diese Themen aufgreifen. Ich wünsche Ihnen viel Freude beim Lesen.

*Achim Wambach*







## ÜBERSICHT

---

### WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

DER RICHTIGE ANREIZ . . . . .	08
<i>Handelsblatt, 31. Januar 2021; mit Vitali Gretschko</i>	
TÄGLICHER WANDEL . . . . .	12
<i>Der Tagesspiegel, 13. März 2021</i>	
DIE CRUX MIT DEM PATENTSCHUTZ. . . . .	16
<i>Handelsblatt, 21. Mai 2021; mit Georg Licht</i>	
ES HÄTTE WIRTSCHAFTLICH VIEL SCHLIMMER KOMMEN KÖNNEN . . . . .	20
<i>Süddeutsche Zeitung, 06. August 2021</i>	

### KLIMAPOLITIK UND STRUKTURWANDEL

AUSRUHEN SOLLTE MAN SICH IM SÜDWESTEN NICHT . . . . .	26
<i>Badische Zeitung, 15. April 2021</i>	
BRAUCHEN WIR EINE PFLICHTVERSICHERUNG GEGEN HOCHWASSER? . . . . .	28
<i>Mannheimer Morgen, 03. August 2021; mit Daniel Osberghaus</i>	
DIE ANGST VOR DEM BLACKOUT – UND WIE ER SICH VERHINDERN LÄSST . . . . .	32
<i>WirtschaftsWoche, 10. September 2021; mit Marion Ott</i>	
DER REFORMBEDARF IST GEWALTIG . . . . .	36
<i>Handelsblatt, 20. Oktober 2021</i>	

### WETTBEWERBSPOLITIK

EUROPA STUTZT DIE DATENMACHT DER DIGITALKONZERNE . . . . .	42
<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Januar 2021; mit Heike Schweitzer und Martin Schallbruch</i>	
EIN CHINA-SCHOCK LÄSST SICH NICHT BEOBACHTEN . . . . .	50
<i>Die Welt, 09. Februar 2021</i>	
GEMEINWOHLZIELE UND WETTBEWERB . . . . .	52
<i>Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. August 2021</i>	





**WIRTSCHAFTS-**

**POLITIK IN**

**CORONA-ZEITEN**

## WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

## DER RICHTIGE ANREIZ

Zusammen mit Prof. Dr. Vitali Gretschko

Um die Entwicklung und Produktion von Impfstoffen voranzutreiben, schlug im Mai vergangenen Jahres eine Gruppe von Ökonomen um den Nobelpreisträger Michael Kremer vor, das Instrument der vorgezogenen Marktverpflichtungen (Advance Market Commitments, AMCs) in großem Stil einzusetzen. Kremer hatte die AMCs eigentlich für die Entwicklung von Medikamenten und Impfstoffen gegen Krankheiten in Entwicklungsländern konzipiert.

Der Vorschlag sah vor, dass die US-Regierung sich verpflichten sollte, die ersten 300 Millionen Dosen an Impfstoffen zum Preis von je 100 Dollar zu kaufen. Die hohe Summe sollte den Unternehmen die nötigen finanziellen Anreize geben, die Entwicklung und Produktion von Impfstoffen möglichst schnell voranzutreiben. Die Verpflichtung hätte den Unternehmen die Sicherheit gegeben, dass nicht zu einem späteren Zeitpunkt politischer Druck auf die Produzenten ausgeübt würde, ihren Impfstoff zu einem niedrigeren Preis anbieten zu müssen oder zwangsweise günstig zu lizenzieren. Die Beschränkung auf 300 Millionen Impfdosen hätte bewirkt, dass nur die Unternehmen, die zuerst entwickelt und produziert hätten, ihren Impfstoff zu diesem hohen Preis hätten verkaufen können.

Aus dem Marktdesign wissen wir, dass ein solcher Ansatz, der dem oder den ersten erfolgreichen Unternehmen eine hohe Entlohnung in Aussicht stellt, zielführend ist, wenn man einer Gruppe von Unternehmen, die einen Impfstoff entwickeln, starke Anreize für eine zügige Entwicklung geben will. Stellt sich für die Unternehmen aber die Frage, ob sie überhaupt die Kosten aufwenden wollen, in einen solchen Wettlauf einzutreten, dann ist es besser, nicht nur den Schnellsten zu belohnen, sondern auch die Nachzügler. So sorgt man dafür, dass auch genügend Unternehmen sich beteiligen.

Mehr Unternehmen mit an Bord zu bekommen mag ein Grund dafür gewesen sein, warum die USA und die Europäische Union diesen zweiten Weg

gewählt haben: Neben der Förderung der Forschung haben sie direkt bei vielen Unternehmen noch in der Entwicklungsphase Impfstoffe gekauft. Da nicht abzusehen war, welcher Impfstoff erfolgreich sein würde, haben die EU und die USA höhere Mengen gekauft. So hat die EU mehr als 2,3 Milliarden Dosen Impfstoffe bestellt.

Aber auch hier wurde auf eine gewisse Auslese durch Wettbewerb gesetzt: Als die EU im November 2020 die Lieferverträge mit den Pharmaunternehmen abschloss, zeichnete sich bereits ab, wer eine gute Chance hatte, die Zertifizierungsphase erfolgreich zu durchlaufen. Nur bei diesen potenziellen Herstellern von Impfstoffen wurde bestellt.

Eine Konsequenz der Einzelabschlüsse mit Unternehmen ist aber, dass der Wettbewerb zwischen den Herstellern beim zügigen Aufbau von Produktionskapazitäten eine wesentlich geringere Rolle spielt. Hat ein Hersteller erst einmal einen Vertrag abgeschlossen, kann er sich sicher sein, die vereinbarte Menge des Impfstoffes abzusetzen. Folglich hat er einen geringeren Anreiz, schnell große Kapazitäten aufzubauen.

Im vergangenen Jahr, als noch nicht klar war, ob die Entwicklung von Impfstoffen erfolgreich sein würde, und als noch kein Vertrag mit der EU vorlag, war es für die Unternehmen sehr riskant, in den Kapazitätsaufbau zu investieren. Im Falle eines Misserfolgs wären sie auf den hohen Kosten sitzen geblieben. Damals wäre eine direkte Förderung des Kapazitätsaufbaus sinnvoll gewesen. Zum jetzigen Zeitpunkt, da sich weitgehend gezeigt hat, welches Unternehmen erfolgreich entwickelt hat, kann allerdings eine Ankurbelung des Wettbewerbs dazu beitragen, Anreize für eine schnellere Produktion zu schaffen.

Was bisher aus den Verträgen mit den Pharmaunternehmen bekannt ist, deutet nicht darauf hin, dass ein wettbewerblicher Anreiz für die Produktion berücksichtigt wurde, etwa dadurch, dass zumindest ein Teil der Zahlungen davon abhängig ist, ob andere Produzenten schneller produzieren oder nicht.

Eine Möglichkeit, jetzt für mehr Wettbewerb zu sorgen, könnte ein neu aufzulegender europäischer Fonds sein. Mit Zahlungen aus dem Fonds würden diejenigen Hersteller belohnt, deren Impfstoff tatsächlich zügig verimpft wird. Denkbar wäre beispielsweise, in Anlehnung an das Instrument der wettbewerblichen AMCs, eine hohe Bonuszahlung für Impfun-



gen, die zusätzlich zu den vertraglich vereinbarten durchgeführt werden. Dieser Bonus nimmt mit der Zeit ab und fällt auf null, sobald ein bestimmter Anteil der Bevölkerung geimpft ist.

Das Bestreben, bei der Entwicklung eines Impfstoffs als eines der ersten Unternehmen erfolgreich zu sein, hat beeindruckende Kräfte freigesetzt. Auch für eine zügige Produktion der Impfstoffe sollte mehr auf den Wettbewerb gesetzt werden.







Foto: Anna Logue Fotografie



## WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

## TÄGLICHER WANDEL

*Den Begriff kennen viele spätestens seit Corona. Doch exponentielles Wachstum prägt auch die Wirtschaft – ob bei Klima oder Digitalisierung.*

Exponentielles Wachstum“ hätte es verdient, der Begriff des Jahres 2020 zu werden. Schulbücher in Mathematik werden zukünftig auf dieses Jahr und die Coronakrise verweisen, wenn sie den Begriff einführen. Dabei ist das Wachstum der Virusausbreitung nicht der einzige exponentielle Prozess, der unser Leben maßgeblich beeinflusst.

Die Maßnahmen zu Kontaktbeschränkungen, die so massiv in unser Leben eingegriffen haben, wurden begründet mit der Sorge vor einem unkontrollierten „exponentiellen Wachstum“ der Infektionen durch das Corona-Virus. Bundeskanzlerin Merkel erklärte das Konzept des exponentiellen Wachstums Ende September 2020 eindrücklich: „Wir hatten Ende Juni, Anfang Juli an manchen Tagen 300 neue Infektionen. Und wir haben jetzt an manchen Tagen 2.000 Infektionen. Und das heißt nichts anderes, als dass sich über Juli, August, September in drei Monaten die Infektionszahlen dreimal verdoppelt haben. Wenn das in den nächsten drei Monaten Oktober, November, Dezember weiter so wäre, dann würden wir von 2.400 auf 4.800, auf 9.600, auf 19.200 kommen.“ Und so kam es dann auch: Die Zahl von 20.000 Neuinfektionen pro Tag wurde Mitte November überschritten.

EXPONENTIELLES WACHSTUM FÜR VIELE  
LEBENSBEREICHE WICHTIG

Indessen gewinnt nicht nur die Coronakrise ihre Brisanz durch exponentielles Wachstum. Die Digitalisierung wäre nicht möglich gewesen ohne das exponentielle Wachstum digitaler Leistungsfähigkeit: „Moore’s law“ beschreibt das Phänomen, dass sich die Anzahl der Transistoren auf einem Computerchip seit 1970 etwa alle zwei Jahre verdoppelt hat. Die ge-

waltige Rechenkraft, die uns heute zur Verfügung steht – viel millionenfach größer als 1970 –, hat Anwendungen wie Big Data und Künstliche Intelligenz im großen Maßstab erst möglich gemacht.

Jeder Prozess, der eine konstante Wachstumsrate aufweist, wächst exponentiell. Ein weiterer solcher Prozess, der unser Leben maßgeblich beeinflusst, ist das Wirtschaftswachstum. Ein konkretes Beispiel: Die chinesische Wirtschaft ist in den vergangenen Jahrzehnten mit einer Rate von über zehn Prozent pro Jahr gewachsen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP), vereinfacht gesagt die Wirtschaftskraft, hat sich in China also alle sieben Jahre verdoppelt.

War das BIP in China 1990 rund ein Achtzehntel des Europäischen BIPs, war es 2000 schon ein Sechstel, 2010 gut ein Drittel und 2020 ist es fast genauso groß. Mittlerweile sind die Wachstumsraten in China auf etwa fünf bis sechs Prozent pro Jahr gesunken, sodass eine weitere Verdoppelung des BIPs in zwölf bis 15 Jahren zu erwarten ist. Die Welt ist dadurch eine andere geworden, als sie es vor 30 Jahren war. Klar ist etwa, dass die USA nicht so massiv gegen China vorgehen würden, wenn das Land noch auf dem Entwicklungsstand von 1990 und somit kein ernstzunehmender Konkurrent wäre.

#### EXPONENTIELLES WACHSTUM PRÄGT AUCH DIE KLIMAKRISE

Begleitet wird das Wirtschaftswachstum von einem Anstieg der vom Menschen verursachten klimaschädlichen Emissionen. Die Klimakrise ist somit auch eine Folge exponentiellen Wachstums. Die Emissionen nehmen seit 1950 mit einer Wachstumsrate von knapp drei Prozent zu, der jährliche Ausstoß verdoppelt sich also rechnerisch alle 25 Jahre.

In den vergangenen zehn Jahren hat sich allerdings dieser Anstieg verlangsamt, derzeit liegt er bei etwa einem Prozent pro Jahr. Solange Energie hauptsächlich mit Kohle, Öl sowie Gas erzeugt wird und mehr Wirtschaftsleistung mit mehr Energie einhergeht, ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Emissionswachstum zwingend.

In der Coronakrise wie auch in der Klimakrise gibt es drei Wege, mit den negativen Konsequenzen des exponentiellen Wachstums umzugehen. Erstens eine Unterbrechung der Ausbreitung des Virus durch eine Reduk-



tion der sozialen Kontakte beziehungsweise eine Klimapolitik, die die Wirtschaft herunterfährt. Zweitens eine Immunisierung durch Impfung beziehungsweise Entkoppelung der Emissionen von der Wirtschaftsleistung. Drittens die Bekämpfung der Folgen durch medizinische Behandlung beziehungsweise durch Anpassung an den Klimawandel.

#### GRÜNES WACHSTUM BRAUCHT TECHNISCHE INNOVATIONEN

Der zweite Weg führt zu den geringsten Wohlfahrtsverlusten, wenn er denn technisch machbar ist: wenn also ein Impfstoff vorliegt, und wenn Technologien vorhanden sind, die grünes Wachstum erlauben. Der Impfstoff wurde in beeindruckend kurzer Zeit entwickelt. Und eine Entkopplung des Emissionsausstoßes von der Wirtschaftsleistung ist auch möglich: Strom aus erneuerbaren Energien ist in den vergangenen Jahrzehnten immer günstiger geworden und deckt mittlerweile knapp die Hälfte des Strombedarfs in Deutschland ab. In den vergangenen 30 Jahren ist die jährliche Wirtschaftsleistung in Europa um gut 60 Prozent gewachsen, der Ausstoß an klimaschädlichem CO<sub>2</sub> hat sich gleichzeitig um mehr als 20 Prozent verringert. Um diese Entwicklung zu beschleunigen und weltweit umzusetzen, bedarf es nicht nur eines „Impfstoffes“, sondern einer Vielzahl von Innovationen. Strom aus erneuerbaren Energien muss noch günstiger werden, Versorgungssicherheit muss durch die Entwicklung von bezahlbaren Energiespeichern weiterhin gewährleistet werden, und Industrie und Landwirtschaft müssen ihre Produktionsprozesse umstellen, um den CO<sub>2</sub>-Ausstoß in den Griff zu bekommen.

Prozesse mit exponentiellem Wachstum haben unsere Welt verändert und verändern sie tagtäglich. Ein gutes Verständnis dafür ist nicht nur etwas für Mathematik-Schulbücher, sondern auch für die Lehrbücher der Politik-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.







## WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

DIE CRUX MIT  
DEM PATENTSCHUTZ

Zusammen mit Dr. Georg Licht

Die Bilder vom Wüten der Corona-Pandemie in Indien haben der Welt erneut gezeigt, zu welchen Tragödien es führt, wenn nicht genügend wirksame Impfstoffe vorhanden sind. Gleichzeitig löste der Vorstoß von US-Präsident Joe Biden, die Patente für Corona-Vakzine freizugeben, eine heftige Debatte aus, wie die Impfstoffversorgung gerade in Entwicklungsländern verbessert werden könnte. Wäre die Aussetzung von Patentrechten tatsächlich ein geeignetes Instrument?

Die Befürworter argumentieren, Patentrechte und die damit verbundene exklusive Nutzung durch die jeweiligen Pharmaunternehmen seien mitverantwortlich für die katastrophale Versorgung vieler Länder mit Corona-Impfstoffen. Damit nicht genug: Je stärker die Pandemie in einzelnen Ländern und Regionen sich ausbreite, desto wahrscheinlicher sei auch die Entstehung von Virusvarianten, gegen die die derzeitigen Impfstoffe nicht wirkten. Selbst bereits geimpfte Teile der Weltbevölkerung wären also wieder gefährdet.

Die Gegner der Aussetzung des Patentschutzes betonen hingegen, die Knappheit an Impfstoffen habe gar nichts mit den Patenten zu tun, sondern mit der unzureichenden Verfügbarkeit von Produktionskapazitäten. Und die könnten durch eine Patentrechte-Freigabe in absehbarer Zeit überhaupt nicht ausgeweitet werden. Welches Argument wiegt nun schwerer? Klar ist: Im Zentrum der Diskussion steht das Geschäftsmodell der pharmazeutischen Industrie.

Da die Erforschung und Entwicklung neuer Impfstoffe und Medikamente langwierig, riskant und teuer ist, entspricht es gängiger Praxis, dass die erfolgreichen Unternehmen für begrenzte Zeit ein Monopolrecht an der Vermarktung der Produkte erhalten. Das vorübergehende Monopol ermöglicht den Unternehmen laut den Standardlehrbüchern der Ökonomie, vergleichsweise hohe Preise für dringend benötigte Impfstoffe oder Medikamente zu verlangen. Oft geht das mit erheblichen Gewinnen einher.



Ohne diese Monopolgewinne würde sich die anfängliche Finanzierung der Erforschung und Entwicklung neuer Produkte meist nicht lohnen. Andererseits führen zu hohe Monopolpreise dazu, dass Impfstoffe oder Medikamente für viele Menschen unbezahlbar bleiben. Das wäre im Fall von Covid-19 geradezu katastrophal. Fraglich ist allerdings, ob dieses Standardlehrbuchmodell die aktuelle Situation zutreffend beschreibt.

Die Aussicht auf hohe Gewinne und zum Teil auch staatliche Unterstützung führte im Fall von Covid-19 zur Entwicklung mehrerer Impfstoffe, die auf sehr unterschiedlichen Technologien beruhen – und damit dem Bild des Monopolisten zuwiderlaufen. Astra-Zeneca und Johnson & Johnson verwenden die etablierte Technologie der Vektor-Impfstoffe, Moderna, Biotech/Pfizer und Curevac greifen auf die von ihnen entwickelte mRNA-Technologie zurück, die nun erstmals auf breiter Front angewendet wird. Unternehmen aus China, Indien und Russland haben eigene Impfstoffe auf der Basis vorhandener Technologien entwickelt.

Mit Blick auf den angestrebten Ausbau der Produktionskapazitäten gibt es zwischen den Herstellern der Impfstoffe also bereits einen gewissen Wettbewerb. Hinzu kommt, dass die Pharmaunternehmen für ihre Impfstoffe nicht einfach wie ein Lehrbuchmonopolist Preise setzen, sondern diese mit den jeweiligen Ländern oder – wie im Fall der Europäischen Union – Staatenbündnissen aushandeln. Die Macht der Monopolisten ist mithin beschränkt.

#### NATIONALE IMPFSTOFF-EGOISMEN ÜBERWINDEN

Im Übrigen gibt es bereits Vorschläge, wie die Impfstoff-Produktion ohne Aussetzung des Patentschutzes ausgeweitet und beschleunigt werden könnte. Beispielsweise durch eine Aufstockung des Budgets der Weltgesundheits-Initiative Covax, die das Ziel hat, ärmeren Ländern einen schnellen Zugang zu Vakzinen zu ermöglichen, die gegen Covid-19 wirken. Covax würde die zusätzlichen Gelder nicht nur zum Kauf von Impfstoffen nutzen, sondern auch zum Aufbau von Produktionskapazitäten.

Ein weiterer Vorschlag läuft darauf hinaus, nationale Impfstoff-Egoismen – wie etwa in den USA – zu überwinden, sprich Exportstopps für Impfstoffe und wichtige Vorprodukte auszusetzen. Eine solche Öffnung der Märkte könnte Teil einer internationalen Vereinbarung werden, die die Covax-Initiative ergänzt.



Dennoch ist das Patentrecht in der aktuellen Pandemie-Lage nicht unproblematisch: Angesichts der Gefahr vielfältiger Virusvarianten dürfte es nämlich entscheidend sein, weitere Forschung an Corona-Impfstoffen und -Medikamenten voranzutreiben. Bedarf an der Entwicklung zusätzlicher Vakzine sowie deren schneller Testung und Zulassung gibt es noch aus einem weiteren Grund: Die aktuell verfügbaren Impfstoffe wurden in einem historisch einmalig hohen Tempo konzipiert, entwickelt, getestet und zugelassen. Deshalb sind ihre langfristigen Eigenschaften und Wirkungen noch weitgehend unklar.

Sowohl die Vektor-Impfstoffe als auch die mRNA-Vakzine könnten schon sechs Monate nach der Injektion ihre hohe Wirksamkeit einbüßen. Es muss also Auffrischungsimpfungen geben, der Bedarf an Impfstoffen bleibt deshalb absehbar hoch – gerade für die besonders vulnerablen Gruppen der bereits jetzt vollständig Geimpften. Die Forschung an neuen Impfstoffe, die eine längere Immunisierung versprechen, wäre ein wichtiger Beitrag, um zu verhindern, dass – einhergehend mit neuen Virusvarianten – Covid-19 im kommenden Jahr wieder aufflammt und der ohnehin schon düsteren Corona-Geschichte ein weiteres Schreckenskapitel hinzufügt.

#### KOSTEN FÜR DIE FORSCHUNG SENKEN

Eine zeitweilige Außerkraftsetzung des Patentrechts mit der Möglichkeit, geschütztes Wissen auf breiter Front für entsprechende Forschungszwecke einzusetzen, könnte der Entwicklung solcher Impfstoffe und Medikamente die nötige Schubkraft geben. Die Außerkraftsetzung würde außerdem öffentlichen Forschungsinstitutionen und Privatunternehmen die Sorge nehmen, dass über ihnen ständig das Damoklesschwert einer Patentverletzungsklage schwebt.

Bislang sind oft komplizierte Übereinkommen zwischen Nutzern und Inhabern von Patenten notwendig, damit Nutzer patentgeschützte Produkte und Prozesse bei der eigenen Forschung zur Neuentwicklung von Impfstoffen verwenden können. Durch eine Freigabe der Patente für Forschungszwecke würden die Kosten für die weitere Forschung gesenkt – und so der Wettlauf um verbesserte oder modifizierte Impfstoffe gefördert.

Keine Frage: Auch eine Außerkraftsetzung der Patentrechte für Forschungszwecke läuft auf die Einschränkung von Eigentumsrechten betroffener Pharmaunternehmen hinaus und ist hinsichtlich der Anreizwirkung für künftige Forschung nicht unproblematisch. Dennoch wirkt dieses

Instrument angesichts der womöglich apokalyptischen Bedrohung durch neue Virusvarianten in der jetzigen Situation angemessen. Zumal von der Außerkraftsetzung der Patentrechte auch bisherige Inhaber profitieren könnten, weil es auf dem Markt ja bereits mehrere Impfstoffe gibt.

In jedem Fall würde eine solche Ausnahmeregelung den Wettbewerb zwischen Patentbesitzern und Unternehmen, deren Forschung bislang nicht erfolgreich war, erhöhen – und dazu beitragen, dass die Welt besser auf neue Virusvarianten vorbereitet wäre.



## WIRTSCHAFTSPOLITIK IN CORONA-ZEITEN

## ES HÄTTE WIRTSCHAFTLICH VIEL SCHLIMMER KOMMEN KÖNNEN

*Die Corona-Krise ist furchtbar. Ökonomisch konnte immerhin vieles abgedert werden – doch es gab auch Probleme.*

**M**an muss nicht so weit gehen wie der kanadische Wirtschaftsprofessor Joshua Gans, der von einem „Triumph der Ökonomen“ sprach. Aber es ist schon beeindruckend, wie erfolgreich viele Regierungen in der Pandemie die wirtschaftliche Krise bekämpft haben. Eine Krise, die sich in eine viel tiefere und längere Rezession hätte steigern können. Allerdings zeigten sich auch Schwachstellen, aus denen Lehren gezogen werden müssen.

Noch ist die Krise nicht vorbei. Eine erste Einschätzung kann man dennoch schon geben. Am 9. März 2020 brach der Deutsche Aktienindex zum Handelsstart um 8,2 Prozent ein. So viel an nur einem Tag verlor der Dax zuvor am 11. September 2001, dem Tag der Terroranschläge in den USA. Ein Indikator für das Ausmaß der Krise war der Anstieg der Anzahl von Menschen ohne Arbeit. In Deutschland zeigte sich dies in der Kurzarbeitsstatistik: Waren Ende 2019 nur gut einhunderttausend Menschen in Kurzarbeit gemeldet, stieg diese Zahl im April 2020 auf rund sechs Millionen. Noch nie waren in Deutschland so viele Menschen in Kurzarbeit. In den USA, die kein solches Instrument haben, stiegen die Arbeitslosenzahlen von 5,8 Millionen im Februar auf mehr als 23 Millionen im April 2020. Durch die Lockdowns war die Nachfrage in einigen Sektoren wie der Gastronomie, Beherbergung und Unterhaltung abrupt gesunken. Gleichzeitig war die physische Abwesenheit der Arbeitskräfte eine Herausforderung für viele Unternehmen. Internationale Lieferketten waren gestört. Die Sorge vor einem tiefen Einbruch der Wirtschaft war groß. Die Stunde der Makroökonomien in den Regierungen, Zentralbanken und Beratergremien begann. Die Makroökonomie nimmt, wie der Name sagt, das große Ganze in den Blick, nicht einzeln die Akteure der Volkswirtschaft.

Um den Wirtschaftskreislauf in Gang zu halten, wurden insbesondere Maßnahmen zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit eingesetzt, und das im großen Stil. Erfahrungen aus früheren Krisen halfen. So gab die Bundesregierung mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds von 600 Milliarden

Euro ein deutliches Signal, dass sie bereit war, die Liquidität der Unternehmen zu sichern. Die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes machte deutlich, dass Durststrecken nicht auf Kosten der Arbeitskräfte erfolgten. Die mehrfach verlängerten Überbrückungshilfen sorgten dafür, dass auch kleinere Unternehmen, die teilweise massive Umsatzausfälle zu verzeichnen hatten, im Markt bleiben konnten. Die Europäische Zentralbank hat mit ihrem Pandemie-Notfallankaufprogramm in Höhe von 1850 Milliarden Euro entschieden reagiert und damit die Kreditkosten für Unternehmen und Staaten gesenkt. Fehler wie in der vorigen Krise – in der der Leitzins temporär angehoben wurde, um ihn dann wieder zu senken – traten nicht auf. Schließlich hat der europäische Aufbauplan „Next Generation EU“ in Höhe von 750 Milliarden Euro seinen Teil dazu beitragen, die europäischen Länder auf eine Wachstumsstrategie einzuschwören.

#### DIE AUSGABEN FÜR INNOVATIONEN SANKEN NUR WENIG, VOR ALLEM IM VERGLEICH ZUR FINANZKRISE

Unterm Strich ist Europa mit diesen Maßnahmen gut gefahren, besser als erwartet. Die Wirtschaft wächst wieder, die Aussichten sind positiv. Eine Euro-Krise, wie es sie im Nachgang zur Finanzkrise gab, ist ausgeblieben. Außerdem litt das Innovationsgeschehen in Deutschland nur wenig unter der Krise: Nach der Innovationserhebung des ZEW geht die Wirtschaft davon aus, dass die Innovationsausgaben für 2020 trotz der Corona-Krise nur um zwei Prozent zurückgegangen sind - während der Finanzkrise waren es elf Prozent.

Während die Antwort auf der Makroebene beeindruckend und meist unstrittig war, kann man Gleiches nicht für die Mikro- und operative Ebene sagen. Der Bonner Wirtschaftsprofessor Moritz Schularick beschreibt in seinem Buch „Der entzauberte Staat“ eindringlich, wie Deutschland „durch die Krise stolperte“. Dazu gehören Probleme bei der Beschaffung von Masken und medizinischem Gerät sowie auf europäischer Ebene von Impfstoffen. Dazu kam der verzögerte, manipulationsanfällige und nicht immer zielgenaue Einsatz von Fördermitteln.

Nun ist die Krise in ihrer Art neu, sodass eine gewisse Lernkurve auch im staatlichen Handeln zu erwarten war. Umso wichtiger wird es sein, die Maßnahmen anschließend zu evaluieren, um ein besseres Verständnis zu gewinnen, was wirkt und was nicht. Erste Studien zur temporären Mehrwertsteuersenkung zeigen etwa, dass diese nicht nur bei Gütern des täglichen Konsums, sondern auch bei Gebrauchsgütern wie Möbeln und



Haushaltsgeräten an die Kunden weitergegeben wurde. Viele hatten anderes erwartet und waren davon ausgegangen, dass Unternehmen für die sechs Monate der Steuersenkung die Preise nicht anpassen würden.

#### EIN GROSSES HINDERNIS WAR DER FEHLENDE ZUGANG ZU ECHTZEITDATEN

Für eine konsequente Evaluierung bedarf es politischen Willens. Nach der Finanzkrise wurde darauf verzichtet, zu evaluieren, ob die Maßnahmen insbesondere zur Stabilisierung des Finanzsektors angemessen und verhältnismäßig waren.

Auf zwei Punkte wird bei der Evaluierung der Corona-Politik besonders zu achten sein. Da ist zum einen die Bereitstellung von Daten. Fehlender Zugang zu Echtzeitdaten und die unzureichende Verknüpfung von Daten waren große Hindernisse bei der Krisenbekämpfung. So ist etwa immer noch unklar, wie hoch die Insolvenzraten und Marktaustrittsraten der Unternehmen sind. Die Regierung und die Banken, bei denen am Ende die geplatzten Kredite aufschlagen werden, tappen im Dunkeln. Studien zu Insolvenzen können zwar aus den historischen Daten Risikomaße ableiten, aber aufgrund des fehlenden Zugangs zu Echtzeitdaten keine genauere Analyse liefern.

Zum Zweiten ist der Einsatz der neuesten Methoden der Ökonomie in der Krisenpolitik ausbaufähig. Die Erkenntnisse des Marktdesigns hätten etwa bei der Impfstoffbeschaffung vermehrt genutzt werden können, bei den geplanten Pandemie-Bereitschaftsverträgen zur Sicherung von Impfstoff-Produktionskapazität in Deutschland wurde es besser gemacht. Verhaltensökonomische Erkenntnisse und Methoden wie Feldexperimente hätten beim Konzipieren der Lockdown-Maßnahmen oder der Impfkampagne verstärkt zum Einsatz kommen können.

Das wirtschaftswissenschaftliche Instrumentarium und das Verständnis der Politik für die Bekämpfung von Wirtschaftskrisen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr verbessert. Mittlerweile ist vieles, was früher einmal strittig war, zum Allgemeingut geworden. Die Umsetzung von der Makro- auf die Mikroebene erfolgt jedoch nicht ohne Reibung. Auch hier sollten die Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften vermehrt Einzug halten. Der Aufgabe muss sich aber das Fach auch selber stellen: Allzu häufig werden die Mühen der Ebene ignoriert, wenn wirtschaftspolitische Empfehlungen unterbreitet werden.







Foto: Anna Logue Fotografie







# KLIMAPOLITIK UND STRUKTURWANDEL

## KLIMAPOLITIK UND STRUKTURWANDEL

AUSRUHEN SOLLTE MAN SICH  
IM SÜDWESTEN NICHT

**D**er neue Landtag in Baden-Württemberg ist gewählt, die Regierung formiert sich. Der Strukturwandel der Wirtschaft, der durch Corona eine Beschleunigung erfährt, wird die Politik in den nächsten Jahren massiv fordern. Gerade hier wird sich zeigen, wie sich in Deutschland der Wohlstand im Wandel bewahren lässt.

Die wirtschaftliche Stärke Deutschlands basiert auf innovativen Unternehmen, die sich dem internationalen Wettbewerb stellen. An vorderster Stelle stehen dabei die Unternehmen der Automobilindustrie, die für knapp 30 Prozent aller Innovationsausgaben der deutschen Wirtschaft verantwortlich sind. An zweiter Stelle folgt der Maschinenbau mit 10 Prozent. Viele dieser Unternehmen sind in Baden-Württemberg beheimatet, und so verwundert es nicht, dass auf der Liste der 30 innovationstärksten Regionen in Europa, vier Regionen Baden-Württembergs von insgesamt sechs deutschen Regionen, vertreten sind.

Die Digitalisierung, die durch die Corona-Krise nochmals einen erheblichen Schub bekommen hat, und die Bekämpfung des Klimawandels erzeugen einen Strukturwandel, der die Automobilindustrie und den Maschinenbau besonders stark trifft. Automatisierung wird bei etwa der Hälfte der Arbeitsplätze zu signifikanten Veränderungen im Aufgabenprofil führen; weg von Routine- hin zu mehr analytischen Tätigkeiten. Der Übergang zur Elektromobilität geht mit negativen Auswirkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung einher. Die Wirtschaft bereitet sich auf den Strukturwandel vor. So hat sich das jährliche Innovationsbudget der Automobilindustrie in den letzten zehn Jahren um knapp 50 Prozent erhöht. Auch wenn diese Entwicklungen globaler Natur sind und viele der Rahmenbedingungen in Brüssel und Berlin entschieden werden, ist das Land Baden-Württemberg gefordert, diesen Strukturwandel zu unterstützen und mit zu gestalten.

Zentrale Bedeutung hat dabei die Bildungspolitik. Fachkräftemangel steht an erster Stelle, wenn Unternehmen befragt werden, warum sie Innovationen nicht getätigt haben. Knapp 44 Prozent aller innovationsaktiven Unternehmen melden Personalengpässe. Die Anzahl der offenen

Stellen für IT-Spezialisten hat sich seit 2017 mehr als verdoppelt. Außerdem wünschen sich Unternehmen, den Gründergeist bei (Hoch-)Schulabsolventen sowie die digitale Bildung in den Schulen zu stärken. Einiges wurde bereits erreicht: So sind die Studierendenzahlen in den MINT-Fächern in Baden-Württemberg in den letzten 15 Jahren um 50 Prozent gestiegen; und Baden-Württemberg ist das Bundesland mit den meisten Professuren für Künstliche Intelligenz.

Die zweite Baustelle ist die digitale Infrastruktur, deren Defizite die Corona-Krise nochmals offenlegte. Neben dem Breitbandausbau gehören dazu insbesondere die Digitalisierung der Verwaltung und auch des Gesundheitswesens. So liegt Baden-Württemberg bei der Nutzung von E-Government durch Bürgerinnen und Bürger nur im hinteren Mittelfeld der Bundesländer. Eine innovative Wirtschaft wird aber durch eine innovative (und digitalisierte) öffentliche Hand gestärkt. Der Einsatz „smarter“ Technologien, etwa bei intelligenten Mautsystemen, oder die vermehrte Bereitstellung von Daten der Öffentlichen Hand, etwa beim Personennahverkehr, kann wichtige Impulse setzen und dazu beitragen, Innovationen und neue Anwendungen nach Baden-Württemberg zu ziehen und zu halten.

Ein dritter Aspekt ist die Diversifizierung – eine stärkere Orientierung hin zu anderen Branchen neben den jetzigen Schwerpunkten Automobilwirtschaft und Maschinenbau, um zu große Abhängigkeiten zu verringern. Dazu gehört ein Umfeld für höhere Innovationsleistung in den Dienstleistungen und für innovative Start-ups, auch in der Kultur- und Kreativwirtschaft. Die Gesundheitsindustrie, der drittgrößte Exportsektor Baden-Württembergs, bietet noch viel Potential. Die Vernetzung zwischen Wirtschaft, Forschung und Versorgung mittels Initiativen wie das „Forum Gesundheitsstandort Baden-Württemberg“ ist dabei ein wichtiger Baustein.

Baden-Württemberg ist für den Strukturwandel sehr gut aufgestellt. Mit seinen vier Exzellenzuniversitäten, der etablierten Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen, und mit dem hier ansässigen Viertel aller mittelständischen deutschen Weltmarktführern sind alle Voraussetzungen gegeben, die Transformation erfolgreich zu schaffen. Ausruhen kann man sich auf dem Geleisteten aber nicht. Der Strukturwandel macht nicht an der Landesgrenze halt.



## KLIMAPOLITIK UND STRUKTURWANDEL

## BRAUCHEN WIR EINE PFLICHTVERSICHERUNG GEGEN HOCHWASSER?

Zusammen mit Dr. Daniel Osberghaus

*Die verheerende Flutkatastrophe mit über 180 Todesopfern und ökonomischen Schäden in Milliardenhöhe hat erhebliche Defizite bei der Absicherung von Elementarrisiken offen gelegt. Wie gelingt es, eine flächendeckende Versicherung gegen Hochwasser in Deutschland zu etablieren?*

Die Flutkatastrophe im Westen Deutschlands ist eine menschliche Tragödie mit einer Vielzahl von Toten sowie zerstörten Häusern, Geschäften und Unternehmen. Zahlreiche Existenzen sind ruiniert. Der Wiederaufbau der betroffenen Regionen wird Monate und Jahre dauern. Es ist zwingend und richtig, dass der Staat Menschen in diesen existentiellen Notlagen hilft und auch finanzielle Unterstützung in Form von Soforthilfe und Wiederaufbauhilfe leistet. Als Blaupause für den Umgang mit zukünftigen Naturkatastrophen darf dies allerdings nicht dienen.

Die staatliche Hilfe ist auch deshalb notwendig, weil sich weniger als 50 Prozent der Haushalte privat gegen Hochwasser versichert haben. Diese unvollständige Versicherungsabdeckung wirft aber eine Reihe von Problemen auf: So kann die aktuelle Kombination von privater Versicherung und staatlichen Ad-hoc-Hilfen als unfair empfunden werden – der Staat unterstützt in der Regel diejenigen, die sich nicht versichert hatten, während andere, die jahrelang Prämien zahlten, keine oder nur geringe staatliche Hilfe erhalten.

Zudem weist der indirekte Versicherungsschutz durch den Staat große Lücken auf: Aufbauhilfe wird in der Regel nur nach extrem schadenträchtigen Ereignissen beschlossen, die viele Menschen betreffen. Beträchtliche Schäden für den einzelnen Haushalt können aber auch bei einem lokalen Starkregen ohne bundesweite Berichterstattung entstehen. Aller Erfahrung nach würde der Staat hier nicht einspringen.

Neben der Unsicherheit fehlen Anreize für eine langfristige Vorsorge, wie empirische Studien zeigen: Private Haushalte schließen seltener eine Versicherung ab, wenn der Staat umfangreiche Hilfen zahlt. Hier liegt das Dilemma mit dem die Politik nach größeren Hochwasserereignissen regelmäßig konfrontiert ist: Soforthilfen und Wiederaufbauhilfen sind zwar



politisch und menschlich geboten, reduzieren langfristig jedoch die Vorsorge gegen zukünftige Schäden – in der Forschung ist dies bekannt als das „Dilemma des Samariters“.

Auch Kommunen handeln hier nicht anders als Verbraucher/innen. Rechnen sie im Notfall mit Finanzhilfen von Land und Bund, sinkt ihr Anreiz zu städtebaulichen Maßnahmen wie der Begrenzung von Versiegelung, der Ausweisung von Bauland und der Unterhaltung von Hochwasserdämmen.

#### WAS ZU TUN IST

Bisherige Bestrebungen der Länder, die Privathaushalte zu einem vermehrten Abschluss von Versicherungen zu bewegen, waren nicht erfolgreich. So hatten NRW und Bayern explizit beschlossen, dass Schäden, die zu vertretbaren Kosten versichert werden können, grundsätzlich nicht soforthilfefähig sind. Angesichts der Schwere der jetzigen Krise und der Not der Menschen ließ sich diese Linie nicht durchhalten. Zusätzlich hatten viele Bundesländer mit Kampagnen zur Versicherung gegen Hochwasserschäden aufgerufen. Diese entfalten jedoch nur unzureichende Wirkung, wie wir in unserer Forschung belegen.

Überdies schätzen viele Haushalte ihren Versicherungsstatus falsch ein. So denken 70 Prozent der Haushalte, sie hätten mit ihrer Gebäudeversicherung gegen Hochwasser vorgesorgt, während de facto nur knapp 50 Prozent eine entsprechende Elementardeckung abgeschlossen haben. Aufklärung und Information im Rahmen von Kampagnen hat also nicht zu mehr Vorsorge geführt – auch wenn dies zu erwarten gewesen wäre.

Eine kleine Änderung der Versicherungsverträge könnte vielleicht helfen. Sähen Versicherungsanträge die so wichtige Elementarschadendeckung standardmäßig vor, würden sich mehr Menschen besser absichern. Anstatt wie bisher die Elementarschadendeckung aktiv dazu zu buchen, müssten die Kundinnen und Kunden den Schutz dann explizit ausschließen. Dieses Instrument – der Wechsel vom Opt-in zum Opt-out – ist in anderen Bereichen wie etwa der betrieblichen Altersvorsorge sehr erfolgreich. Hierzu müsste die Versicherungsindustrie koordiniert vorgehen.

#### WENN PFLICHTVERSICHERUNG, DANN KLUG GESTALTET

Eine Pflichtversicherung wäre hingegen ein einschneidender Markteingriff, der jedoch prominente Unterstützer wie den baden-württembergi-



schen Ministerpräsidenten Kretschmann hat. Alle privaten Hauseigentümer/innen müssten sich gegen Elementarschäden versichern und die Versicherungswirtschaft jedem Haushalt auch ein Angebot machen. Diese könnte als Basisversicherung mit begrenzter Deckung gestaltet werden, die Hochwasserschäden nur bis zu einer bestimmten, existenzsichernden Höhe kompensiert. Dies würde zusätzliche Ad-hoc-Hilfen aus der Staatskasse obsolet machen. Darüber hinaus gehende Werte könnten die Hausbesitzenden freiwillig versichern.

Die Beiträge für eine solche Pflichtversicherung sollten weiterhin nach Risikoklassen und möglichst auch nach baulichen Vorsorgemaßnahmen gestaffelt sein, um Anreize zur Vorsorge zu schaffen. Es gibt hierbei jedoch einige Fallstricke, die zu beachten wären:

Hauseigentümer/innen in Hochrisikozonen, wie der von Wasser umspülten Passauer Altstadt, müssen sehr hohe Beiträge zahlen, wenn der Versicherer kostendeckend arbeiten soll – mitunter erhalten sie bisher auf dem freien Markt überhaupt keine Versicherung gegen Hochwasser. Abhilfe schaffen könnte hier eine Pflichtversicherung mit angemessenen und bezahlbaren Preisen. Jedoch braucht es dafür eine Kombination aus Selbstbehalt, Auflagen zur baulichen Vorsorge und einem Transfer aus einem staatlichen Fonds für Hochrisikogebiete. Eine solche Subventionierung hoher Risiken sollte jedoch auf bestehende Gebäude beschränkt bleiben – die Pflichtversicherung darf keinen Anreiz bieten, in Flussauen zu bauen.

Ein weiteres Problem der Pflichtversicherung sind mögliche Fehlanreize für Städte und Gemeinden, beim Hochwasser-Schutz zu sparen. So wird argumentiert, Kommunen investierten bei völligem Versicherungsschutz der Privathaushalte zu wenig in Deiche, Rückhaltebecken oder mobile Schutzwände. Eine Lösung lässt sich von den USA abschauen: Der Preis für die Hochwasser-Versicherung könnte von der kommunalen Vorsorge abhängen. In den Vereinigten Staaten erhalten Einwohner/innen Beitragsrabatte, wenn ihre Stadt oder Gemeinde gute kommunale Vorsorge betreibt. So entsteht politischer Druck auf die Kommunen, Deiche zu unterhalten, Versiegelung zu begrenzen, und die Eigenvorsorge ihrer Bürger/innen zu stärken.

Eine Pflichtversicherung ist ein weitgehender Eingriff in den Markt und sollte nur erfolgen, wenn weniger invasive Instrumente nicht zur Verfügung stehen. Deutschland hat jedoch klaren Nachholbedarf beim Hoch-

wasser-Schutz, und die bisher erfolgten Maßnahmen waren nicht erfolgreich. Die jetzige Hochwasserkatastrophe wird nicht die letzte gewesen sein. Ob die sanftere Option, eine Änderung der Versicherungsanträge, ausreichen würde, ist umstritten. Ein runder Tisch mit Vertretern/-innen aus Versicherungswirtschaft, Verbraucherschutz, Wissenschaft und anderen Interessensgruppen könnte helfen, angemessene Maßnahmen für eine höhere Versicherungsdichte zu bestimmen. Die ökonomischen Konzepte hierfür liegen vor.



Dieser Beitrag, geschrieben zusammen mit Dr. Daniel Osberghaus, Advanced Researcher am ZEW-Forschungsbereich „Umwelt- und Ressourcenökonomik und Umweltmanagement“, ist am 03. August 2021 im „Mannheimer Morgen“ erschienen.

## KLIMAPOLITIK UND STRUKTURWANDEL

---

# DIE ANGST VOR DEM BLACKOUT – UND WIE ER SICH VERHINDERN LÄSST

Zusammen mit Dr. Marion Ott

*Der Ausbau der erneuerbaren Energien erhöht das Risiko von Stromausfällen. Helfen könnte ein neues Vertragsmodell für Stromlieferungen.*

Die Stromversorgung in Deutschland ist eine der sichersten weltweit. Im Jahr 2018 betrug der durchschnittliche jährliche Stromausfall 14 Minuten – ein Spitzenwert in Europa. Doch um diese hohe Qualität zu erreichen, erfordert es immer wieder regulierende Eingriffe. Vom Verbraucher bleiben sie weitgehend unbemerkt. An einem Samstagabend Anfang August mussten mehrere Großverbraucher vom Netz gehen (die sich im Vorfeld vertraglich hierzu bereit erklärt hatten), um einen Zusammenbruch der Stromversorgung zu verhindern. Eine Erzeugungslücke konnte zu diesem Zeitpunkt nicht über Importe aus Nachbarländern oder deutsche Reservekraftwerke geschlossen werden.

Wie problematisch Stromausfälle sein können, zeigte sich im Februar dieses Jahres im US-Bundesstaat Texas. Während vier eisiger Tage konnten einzelne Regionen nicht mit Strom versorgt werden. Mehr als 150 Menschen kamen ums Leben; die meisten erfroren, weil ihre Heizung ausfiel. Zudem entstanden Sachschäden von mehreren Milliarden Dollar.

Wäre so etwas auch in Deutschland möglich? Bis 2030 sollen hier erneuerbare Energien rund zwei Drittel des deutschen Stromverbrauchs sicherstellen. Und es besteht durchaus Grund zur Sorge, dass Stromausfälle zunehmen, wenn der Ausstieg aus Kohlestrom und Kernkraft vollzogen ist und vermehrt Wind- und Solarstrom eingesetzt werden. Denn ein Großteil der erneuerbaren Energien ist nur eingeschränkt steuerbar. Was geschieht, wenn einmal ein paar Tage lang der Himmel bewölkt ist und kaum Wind weht? Dieser Aspekt der Versorgungssicherheit dürfte neben dem Ausbau der Wind- und Solarkraftwerke und dem Netzausbau eine zunehmend große Rolle in der Energiepolitik spielen.

## STROMBEDARF STEIGT DEUTLICH

In ihren Wahlprogrammen sind sich die Parteien weitgehend einig, dass der Strombedarf stark steigt – etwa deshalb, weil künftig mehr Elektrofahrzeuge auf den Straßen unterwegs sind. Diesem Anstieg wollen die Parteien mit einem starken Zubau bei erneuerbaren Energien und einer Erweiterung der Stromnetze begegnen. Um eine durchgehende Versorgung zu sichern, setzt die Politik auf Speicher und dabei insbesondere auf Wasserstoff.

Allerdings existieren diese Technologien bisher nur eingeschränkt oder sind von der Marktreife weit entfernt. Der Gestaltung der Marktregeln kommt daher eine entscheidende Rolle zu, um die Versorgungssicherheit zu erhalten. Mit einem geeigneten Marktdesign lassen sich Anreize für den Ausbau von Kapazitäten zur sicheren Energieerzeugung und für die Wahl der Technologien setzen, die zum Tragen kommen, wenn das Stromnetz überlastet ist.

Während viele Länder, unter anderem Frankreich und Großbritannien, zusätzlich zum Strommarkt einen sogenannten Kapazitätsmarkt eingeführt haben, um ausreichend verlässliche Erzeugungskapazität zur Verfügung zu haben, hat sich die Bundesregierung für einen „Energy-Only-Markt“ entschieden: Erzeuger verkaufen ihren Strom auf dem bundesweiten Markt, und ist der Strom knapp, dann steigen die Preise. Die Hoffnung auf steigende Preise wiederum soll ein Anreiz für Unternehmen sein, in neue Kapazitäten von sicherer Erzeugung zu investieren. Gleichzeitig bleiben insbesondere einige Kohlekraftwerke – obwohl vom Standardbetrieb ausgeschlossen – vorerst als Reserve am Markt, damit die Versorgungssicherheit gewahrt bleibt.

## LANGFRISTIGE TERMINVERTRÄGE

Ob ein solcher Energy-Only-Markt ausreicht, um die Versorgungssicherheit aus dem Markt heraus herzustellen, ist allerdings unter Experten umstritten. Die Wissenschaft diskutiert derzeit, ob sich Versorgungssicherheit auch über verpflichtende Terminverträge gewährleisten lässt. Dazu würde neben den kurzfristigen Strommärkten ein regulierter Markt für standardisierte langfristige Terminverträge eingeführt. Die Idee: Erzeuger verpflichten sich Jahre vor dem Lieferzeitpunkt, eine bestimmte Strommenge bereitzustellen. Diese deckt den Großteil des Strombedarfs am



Lieferzeitpunkt ab. Kurzfristige Mengenanpassungen sowie Entscheidungen über Eigenproduktion oder den Stromzukauf erfolgen dann an den kurzfristigen Märkten.

Durch die langfristigen Verträge erhalten Erzeuger eine höhere Mengen- und Erlössicherheit, die auch Voraussetzung für adäquate Investitionen ist, um eine sichere Versorgung zu garantieren. Die Entscheidung über die dafür nötigen Kraftwerkskapazitäten und den geeigneten Technologiemix liegt hierbei noch stärker beim Markt als auf Kapazitätsmärkten, in denen der Regulierer die Menge und auch teilweise die Technologien der geförderten Kapazitäten zur Energieproduktion vorgibt.

Das Zieldreieck der Energiepolitik ist eine umweltschonende, bezahlbare und zuverlässige Energieversorgung. Um auch dem dritten Ziel gerecht zu werden, sollte die Politik den Einsatz verpflichtender Terminverträge und ihre Integration in den Energy-Only-Markt eingehend prüfen.





Foto: Anna Logue Fotografie





## KLIMAPOLITIK UND STRUKTURWANDEL

DER REFORMBEDARF  
IST GEWALTIG

Dem amerikanischen Star-Ökonomen Paul Krugman wird die Aussage zugeschrieben: „Productivity isn’t everything, but in the long run it is almost everything.“ Wie Recht er hat, zeigt sich an einer einfachen Überlegung: Hätte Deutschland pro Jahr ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum – das unmittelbar vom Produktivitätsplus beeinflusst wird – von einem statt 0,6 Prozent wie bisher in diesem Jahrtausend, könnten in den kommenden zehn Jahren fast 800 Milliarden Euro zusätzlich erwirtschaftet werden.

Aus den daraus entstehenden Steuereinnahmen ließen sich viele Programme finanzieren, die zur Abfederung insbesondere der sozialen Folgen des Strukturwandels nötig werden. Und was wäre erst möglich bei einem Wachstum von zwei Prozent wie zu Anfang der 1990er-Jahre?

Protagonisten des Produktivitätsfortschritts sind innovative Menschen und Unternehmen, die neue Technologien entwickeln und bessere Produkte und Dienstleistungen auf den Markt bringen. Ein den Wettbewerb förderndes Umfeld ist für diese Innovationen besonders wichtig. In den vergangenen Jahrzehnten waren aber gerade jene Märkte, die für den Strukturwandel von besonderer Bedeutung sind, durch Friktionen geprägt, die aufgebrochen werden müssen. Der Regierungswechsel bietet hierzu eine einmalige Gelegenheit. Einige Beispiele:

Eine zentrale Aufgabe für die neue Regierung wird der Aufbau eines modernen und emissionsarmen Mobilitäts-Systems sein. Problematisch ist aber schon heute: Das deutsche Bahnsystem wirkt regelrecht „vermacht“, im Fernverkehr beispielsweise hat die Deutsche Bahn AG einen Marktanteil von gut 95 Prozent. Damit es hier mehr produktivitätssteigenden Wettbewerb gibt, wäre die Trennung der Schieneninfrastruktur vom restlichen DB-Konzern ein wichtiger Schritt.

Wettbewerbsverzerrungen durch Diskriminierung seitens des Netzbetreibers könnten so verhindert werden – und der Zeitpunkt dafür ist ziemlich günstig: Die FDP befürwortet die Trennung der Schieneninfrastruktur vom



DB-Konzern in ihrem aktuellen Wahlprogramm, bei den Grünen war die Forderung Teil des Wahlprogramms für die Bundestagswahl 2017.

Mit dieser Auftrennung einhergehen sollte der Verkauf der Anteile des Bundes an den Fahrbetrieben der Deutschen Bahn sowie an weiteren für den Strukturwandel wesentlichen Unternehmen. Neben der Deutschen Bahn, zu 100 Prozent im Besitz des Bundes, sind dies insbesondere die Deutsche Telekom und die Deutsche Post, mit 31,9 beziehungsweise 20,5 Prozent Beteiligung des Staates.

Diese Miteigentümerschaft führt immer wieder zu Interessenskonflikten und Wettbewerbsverzerrungen. Wer begibt sich schon freiwillig in den Wettbewerb in einem regulierten Markt, bei dem der Regelsetzer gleichzeitig als wirtschaftlicher Akteur tätig ist? Deshalb wirkt es nur konsequent, wenn sich die FDP in ihrem Wahlprogramm für einen Verkauf der Staatsbeteiligungen ausspricht.

Die Position der Grünen ist skeptischer, zumindest hinsichtlich der Unternehmen, die für die Daseinsvorsorge wesentlich sind. In einem Markt mit funktionierendem Wettbewerb ist allerdings die Notwendigkeit einer aktiven Beteiligung der öffentlichen Hand nicht gegeben – was noch mehr dafür spricht, zunächst die Wettbewerbstauglichkeit des Marktes sicherzustellen. Hinzu kommt: Der Verkauf der Beteiligungen könnte auch dazu dienen, mögliche Finanzierungsengpässe zu überbrücken.

Im Zentrum der Energiewende steht der Strommarkt. Für den notwendigen massiven Ausbau der erneuerbaren Energien und das Ausprobieren von Speichertechnologien fehlen allerdings Preissignale für eine geeignete Standortwahl. Mit dem seit langem stockenden Netzausbau ist ein Stromnetz ohne Engpässe illusionär – effizient wäre es darüber hinaus auch nicht.

Damit wird die Frage umso wichtiger, welchen Standort Stromanbieter für ihre Wind- und Solarkraftwerke wählen und wo Unternehmen ihre Betriebsstätten ansiedeln, die den Strom nachfragen. Damit solche Entscheidungen die Engpässe des Stromnetzes berücksichtigen, bieten sich auch in Deutschland sogenannte Knotenpreise an, wie es sie seit mehr als 20 Jahren in den USA gibt.

Bei diesem System sind an den Stromnetzknotten regional unterschiedliche Preise möglich: Sie sind dort niedriger, wo reichlich Strom vorhanden



ist, und höher, wo wenig Strom vorhanden ist, aber eine hohe Stromnachfrage herrscht. Regionale Preise sollten für Grüne und FDP attraktiv sein: In ihrem Fraktionsbeschluss vom April 2021 sprechen sich die Grünen dafür aus, „perspektivisch die Einführung von Preiszonen oder von Knotenpreisen vorzubereiten“. In einer Frage an die Bundesregierung im Juni bezeichnet die FDP einen Umstieg auf ein Knotenpreissystem als eine passende Lösung für Netzengpässe.

Die Errichtung leistungsfähiger Netzinfrastrukturen ist von herausragender Bedeutung für die Bewältigung des Strukturwandels, der vor allem durch die Digitalisierung bedingt ist. Das beinhaltet eine flächendeckende Versorgung mit Gigabitgeschwindigkeiten im Fest- und Mobilfunknetz. In vielen Regionen erfolgt dies bereits durch den Infrastrukturwettbewerb zwischen den Telekommunikationsunternehmen.

In manchen Regionen – den sogenannten „white spots“ – lohnt sich allerdings ein privatwirtschaftlicher Breitbandausbau nicht. Hier sollte der Ausbau von Gigabit-Netzen weiterhin mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, allerdings unter wettbewerblichen Bedingungen. Um dabei die Wünsche der Nachfrager mit einzubeziehen, bieten sich Gutscheine für Breitbandanschluss-Interessenten an, wie sie die FDP vorsieht. Gutscheine sind einem Recht auf schnelles Internet, das die Grünen vorschlagen, vorzuziehen, weil ein allgemeiner Rechtsanspruch nicht nach dem Grad der Präferenzen und der Wirtschaftlichkeit unterscheidet. Im Mobilfunkbereich sollten die Aufträge zur Beseitigung der weißen Flecken mittels einer Auktion vergeben werden, wie das auch die FDP vorschlägt. Die bisherige Vorgehensweise – Versorgungsaufgaben bei Frequenzvergabeverfahren – führt in einigen Regionen zur problematischen Doppelung von Infrastrukturen und unterminiert in anderen Regionen den Wettbewerb, da auch das Ausmaß des Ausbaus ein wettbewerbliches Differenzierungsinstrument ist.

Nach 16 Jahren mit Angela Merkel als Bundeskanzlerin steht Deutschland, gemessen etwa am Bruttoinlandsprodukt oder der Arbeitslosenquote, wirtschaftlich sehr gut da. Allerdings ist dies eine Momentaufnahme. Der Reformbedarf erscheint gewaltig, wie jüngst auch der „Economist“ auf seiner Titelseite konstatierte und die „Selbstgefälligkeit“ der hiesigen Politik anprangerte. Die kommende Regierung hat also viel zu tun. Als Oppositionsparteien haben Grüne und FDP häufig den Finger in die Wunde gelegt, wo Märkte und Unternehmensdynamik ausgebremst wurden. Jetzt ist der Zeitpunkt, diese Diagnosen in konkretes politisches Handeln umzusetzen.





Foto: Anna Logue Fotografie







# EUROPÄISCHE WETTBEWERBS- POLITIK

## EUROPÄISCHE WETTBEWERBSPOLITIK

EUROPA STUTZT DIE DATENMACHT  
DER DIGITALKONZERNE

Zusammen mit Prof. Dr. Heike Schweitzer und Martin Schallbruch

*Mit zwei Gesetzentwürfen will die EU-Kommission für mehr Konkurrenz auf Digitalplattformen sorgen. Sie verdienen Unterstützung. Aber manches entfernt sich zu weit vom Wettbewerbsrecht.*

Jüngst hat die Europäische Kommission Gesetzesvorschläge zur Bewältigung der strukturellen Probleme der Plattformökonomie veröffentlicht: im November für einen „Data Governance Act“ (DGA), im Dezember für einen „Digital Markets Act“ (DMA). Beide Verordnungsentwürfe gehen nun ins Gesetzgebungsverfahren. Die Bundesregierung muss sich dazu positionieren. Dies ist Anlass für einen Abgleich der Kommissionsvorschläge mit den Handlungsempfehlungen, welche die vor gut einem Jahr vom Bundeswirtschaftsminister eingesetzte Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ zur Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts der Europäischen Union vorgelegt hat. Zwar finden sich zahlreiche Empfehlungen in den Vorschlägen der EU-Kommission wieder. Kritisch zu beurteilen sind aber die Entfernung des Digital Markets Act vom Wettbewerbsrecht und die Zentralisierung der Rechtsdurchsetzung.

Die Digitalökonomie braucht einen neuen Regelrahmen. Zahlreiche Gutachten und Regierungsberichte haben dies eingefordert. Auf drei Feldern wurde besonderer Handlungsbedarf ausgemacht: Erstens wurde eine Schärfung der Missbrauchskontrolle für geboten erachtet, damit diese schneller greifen und den Besonderheiten der digitalen Ökonomie besser Rechnung tragen kann, etwa bei marktübergreifenden und datenbasierten Wettbewerbsbeschränkungen. Über die Missbrauchsaufsicht hinaus zeigt sich zweitens, dass die dominanten Plattformen klare Verhaltensregeln benötigen, etwa ein Verbot der Selbstbevorzugung, weil sie mittlerweile in ihren Märkten kaum mehr angreifbar sind und zudem die Bedingungen des Wettbewerbs auf ihren Plattformen kontrollieren. Der dritte Bereich betrifft Optionen zur Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit in der digitalen Ökonomie – zum Beispiel durch einen verbesserten Datenzugang für (potentielle) Wettbewerber.

## GATEKEEPER REGULIEREN

Die Erkenntnisse sind in verschiedene Gesetzgebungsinitiativen eingeflossen. Im Großbritannien hat die „Digital Markets Taskforce“ Anfang Dezember 2020 eine Empfehlung für ein „new pro-competition regime for digital markets“ veröffentlicht. In Deutschland wurde gerade die 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verabschiedet, die mit einem neuen Paragraphen 19a dem Bundeskartellamt die Befugnis verschafft, „Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ ohne Nachweis eines vorausgegangenen Missbrauchs besondere Verhaltensauflagen zu machen. In ihrem Vorstoß für einen „Data Governance Act“ und einen „Digital Markets Act“ hat die EU-Kommission einen eigenen Ansatz gewählt – mit deutlichen Abweichungen von den nationalen Initiativen.

Mit dem „Digital Markets Act“ will die EU-Kommission ein besonderes Verhaltensregime für sogenannte „Gatekeeper“ (Torwächter) schaffen, die „zentrale Plattformdienste“ anbieten wie Online-Intermediationsdienste, Suchmaschinen, soziale Netzwerkdienste, Video-Sharing, Messengerdienste, Betriebssysteme, Cloud Computing und Werbedienstleistungen. Die Gatekeeper zeichnen sich dem Entwurf zufolge dadurch aus, dass sie wesentlichen Einfluss auf den europäischen Binnenmarkt haben, wichtig für den Zugang von Unternehmen zu Endkunden sind und über eine dauerhaft verfestigte Machtposition verfügen oder in naher Zukunft verfügen werden.

Der Adressatenkreis ähnelt damit dem des Paragraphen 19a GWB, der allerdings allgemeiner auf eine überragende marktübergreifende Bedeutung eines auf Plattform- oder Netzwerkmärkten tätigen Unternehmens für den Wettbewerb abstellt. Während der deutsche Gesetzgeber mit Paragraph 19a GWB grundlegende wettbewerbsrechtliche Kategorien weiterentwickelt, will sich der EU-Vorschlag hiervon lösen. Die Gatekeeper-Stellung soll bei Überschreitung bestimmter Umsatz- oder Kapitalisierungsschwellen und Nutzerzahlen (widerleglich) vermutet werden. Die Schwellen erscheinen primär, aber nicht nur auf die großen amerikanischen Digitalplattformen wie Google, Facebook, Amazon, Microsoft und Apple zugeschnitten: Binnenmarktkommissar Thierry Breton hat die Regulierung von etwa zehn Plattformen in Aussicht gestellt.



## FAIRNESS AUF MÄRKTEN SCHÜTZEN

Die normative Herleitung der Schwellenwerte bleibt unklar: Der Digital Markets Act soll die Bestreitbarkeit von Machtpositionen und die Fairness auf Märkten schützen. Obwohl beide Ziele auch dem Wettbewerbsrecht innewohnen, das Wettbewerber vor Behinderung und Nachfrager vor Ausbeutung schützt, soll der DMA aber ausdrücklich kein Wettbewerbsrecht sein, sondern sich auf ein „anderes rechtliches Interesse“ beziehen. Damit kommt ihm der normative Referenzmaßstab abhandeln. Richtigerweise ist er entweder als eine Konkretisierung des kartellrechtlichen Missbrauchsverbots in seiner Anwendung auf digitale Plattformen mit besonders verfestigter Marktmacht oder aber als ein „weitergedachtes“ Wettbewerbsrecht zur missbrauchsunabhängigen Sicherstellung ihrer Angreifbarkeit und von Wettbewerb auf Plattformen und in den sie umgebenden Ökosystemen zu verstehen. In diesem Sinne hatte die Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 eine Anknüpfung einer Plattformregulierung an wettbewerbsrechtliche Kategorien empfohlen.

Die Plattformen, deren Gatekeeper-Stellung festgestellt ist, werden einer langen Liste von Verhaltenspflichten unterworfen. Dazu gehören das Verbot des Einsatzes von Ausschließlichkeits- oder Meistbegünstigungsklauseln und der Koppelung verschiedener Dienste, ein Selbstbegünstigungsverbot beim Ranking von Informationen, das Verbot der Behinderung des Nutzerwechsels und des Multihoming, Interoperabilitätsanforderungen sowie Informationspflichten für Werbetreibende und Verleger.

Diese Verhaltenspflichten sollen für alle „Gatekeeper“ unmittelbar, absolut und ausnahmslos gelten („per se“) – entgegen den Entwicklungen des europäischen Wettbewerbsrechts hin zu wirkungsabhängigen Einzelfallprüfungen. Auch hier verfolgt Paragraph 19a GWB ein anderes Konzept: Das Bundeskartellamt soll individuell mit Blick auf jeden einzelnen Gesetzesadressaten über den Zuschnitt der Verhaltenspflichten entscheiden, eine sachliche Rechtfertigung des Verhaltens – also eine begründete Regelabweichung – soll nach deutschem Recht möglich bleiben. Die Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 hatte einen Mittelweg vorgeschlagen: einen für alle marktbeherrschenden Plattformen geltenden Verhaltenskodex (code of conduct), aber mit einer Möglichkeit für begründete Ausnahmen.



## DER VORTEIL LIEGT IN DER EFFIZIENZ

Für den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Weg von absolut und ausnahmslos geltenden Verhaltenspflichten kann sprechen, dass Einzelfallprüfungen so vermieden werden. Regelverstöße können schnell und mit überschaubarem Aufwand bestraft werden. Im Grundsatz wird damit auch private Durchsetzung der Verhaltensregeln durch benachteiligte Wettbewerber vor nationalen Gerichten möglich. Eine durchgängige regulatorische Aufsicht kann vermieden werden.

Doch beinhalten rigide Verhaltensregeln das Risiko, wettbewerbliche Innovationen zu verhindern. Dieser Ansatz ist nur gerechtfertigt, wenn der Anwendungsbereich des Regelwerks klar auf Akteure zugeschnitten ist, von denen eine dringende wettbewerbliche Gefahr ausgeht, die mit Hilfe der Verhaltenspflichten effektiv bekämpft werden kann. Den Kriterien für Gatekeeper-Plattformen fehlt aber eine solch klare wettbewerbsökonomische und wettbewerbsrechtliche Verankerung.

Schaut man auf die Liste der im Entwurf des DMA genannten Verhaltenspflichten, umfasst sie auch die wesentlichen von der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 vorgeschlagenen Verhaltensregeln – das Selbstbegünstigungsverbot und eine Interoperabilitätsverpflichtung. Einige der im DMA gelisteten Verhaltenspflichten gelten als eindeutig (schwarze Liste), andere lassen Beurteilungsspielräume (graue Liste). Die beiden Listen spiegeln die bisherigen europäischen Erfahrungen mit potentiell missbräuchlichen Behinderungs- und Ausbeutungsstrategien der großen Plattformen.

Umso mehr überrascht der Versuch der Kommission, den Digital Markets Act aus seiner wettbewerbsrechtlichen Verankerung zu lösen. Die aus dem Wettbewerbsrecht bekannten Verteidigungen – vor allem der sogenannte „Effizienzeinwand“ – sollen den Plattformen im Rahmen des DMA nicht zur Verfügung stehen. Als einzige Rechtfertigung einer Ausnahme von den Verhaltensregeln gilt das Argument der Gefährdung der Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit bei Einhaltung der Vorgaben. Mit dieser verbleibenden Ausnahmemöglichkeit und dem Konkretisierungsvorbehalt der Kommission für die Verhaltensregeln der „grauen Liste“ droht allerdings ein wesentlicher Vorteil der „Per-se-Verbote“ verlorenzugehen. Über Ausnahmen kann nämlich nur die EU-Kommission entscheiden. Damit wird eine dezentrale Durchsetzung des Verhaltenskodex durch nachteilig betroffene Wettbewerber und nationale Behörden problematisch – auch



dort, wo ein Regelverstoß im Wesentlichen regionale Auswirkungen hat. Die Durchsetzung des DMA droht von den von der Kommission bereitgestellten Ressourcen abhängig zu werden.

Grundsätzlich sinnvoll ist der Vorschlag der Kommission, eine Weiterentwicklung des Regelkatalogs zu ermöglichen, wenn eine Marktuntersuchung Schutzlücken aufdeckt. Zu weit geht es aber, wenn die Kommission sich vorbehält, bei jeglichem „Ungleichgewicht von Rechten und Pflichten von unternehmerischen Plattformnutzern“, verbunden mit „unverhältnismäßigen Vorteilen“ für den Gatekeeper, mit neuen „Per-se-Verboten“ zu reagieren. Hier fehlen eine Erheblichkeitsschwelle und ein klarer normativer Referenzpunkt – wie er sich etwa aus dem wettbewerbsrechtlichen Konzept des „Ausbeutungsmisbrauchs“ ergeben kann.

Die Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 hatte neben dem Verhaltenskodex für Gatekeeper-Plattformen auch die Fusionskontrolle in den Blick genommen und eine systematische Überwachung der Aufkaufpraxis großer Plattformen empfohlen. Die Verbotskriterien der Fusionskontrollverordnung müssten in einer Weise angewandt werden, welche die dauerhafte Bestreitbarkeit der Machtpositionen von Plattformen gewährleiste. Der EU-Entwurf sieht für die Gatekeeper-Plattformen nun eine Pflicht zur Information der EU-Kommission über alle geplanten Zusammenschlüsse vor – auch über solche, die nicht unter die Fusionskontrollverordnung fallen. Konkretisierungen zur Auslegung des Untersagungskriteriums finden sich in der Fusionskontrollverordnung nicht. Hierfür müsste die Fusionskontrollverordnung selbst oder aber die ihre Anwendung konkretisierenden Leitlinien geändert werden.

#### UMGANG MIT DATEN

Ein weiterer Teil des von der Kommission vorgeschlagenen Gesetzgebungspakets, insbesondere der Data Governance Act (DGA), betrifft den Umgang mit Daten. Daten sind der zentrale Innovationsfaktor der digitalen Wirtschaft. Mit Hilfe gesammelter Daten lassen sich Produkte und Dienstleistungen verbessern und kundenorientierter gestalten und die Produktion effizienter organisieren. Die überragende Bedeutung von Daten in der Digitalökonomie führt zu erheblichen Wettbewerbsvorteilen datenmächtiger Unternehmen, die sich auch als Verbundvorteile darstellen können: Datenmacht auf einem Markt kann helfen, weitere digitale Märkte zu erobern.

Die Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 hatte daher einen besseren Zugang für Unternehmen zu Daten, eine erleichterte Kooperation zwischen Unternehmen bei der Nutzung von Daten, eine stärkere Souveränität der Verbraucher im Umgang mit ihren eigenen Daten und die weiter gehende Öffnung der Datenbestände der öffentlichen Hand für die Nutzung zu geschäftlichen und gemeinnützigen Zwecken als zentrale Bausteine einer Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts für die Digitalökonomie ausgemacht. Die Vorschläge der EU-Kommission zeugen von einer übereinstimmenden Einschätzung.

#### MITNAHME EIGENER DATEN VERBESSERN

Schon mit der 2019 in Kraft gesetzten, in Deutschland noch nicht umgesetzten PSI-Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors wird eine grundsätzliche Verpflichtung öffentlicher Stellen einschließlich öffentlicher Unternehmen zur Weitergabe bestimmter Daten an Interessenten in Wirtschaft und Gesellschaft eingeführt. Mit dem geplanten Digital Governance Act wird die Wiederverwertung von Daten der öffentlichen Hand weiter erleichtert: mit dem Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen, wettbewerbsneutraler Bereitstellung, Begrenzung der Gebühren und der Einführung einer zentralen Stelle, über die die Nutzung von Daten öffentlicher Stellen beantragt werden kann.

Ein zentraler Gedanke der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 war die Stärkung der Souveränität jedes Einzelnen im Hinblick auf seine persönlichen Daten. Durch die Verbesserung der praktischen Möglichkeit, mitsamt eigenen Daten von einem Anbieter zu einem anderen zu wechseln, wird zugleich der Wettbewerb gestärkt. Wer beispielsweise die angelegten Playlists und die gespeicherten persönlichen Vorlieben mitnehmen kann, wird leichter von einem Musik-Streamingdienst zu einem anderen wechseln. Ein entsprechendes Recht auf Datenübertragbarkeit gewährt zwar die Datenschutz-Grundverordnung, es wird in der Praxis aber kaum genutzt – zu kompliziert sind die Bedingungen. Datenübertragbarkeit kann verbessert werden mit der Idee der „Datentreuhänder“, für deren Stärkung als Mittler zwischen Konsumenten und großen Anbietern sich auch die Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 eingesetzt hat.

Diesen Gedanken greift auch die EU-Kommission auf. Sie schlägt einen Regulierungsrahmen für „Anbieter von Diensten für die gemeinsame Datennutzung“ vor. Solche Anbieter sollen nach einer behördlichen Anmeldung EU-weit tätig werden können. Ihre Aufgabe soll die Vermittlung einer



Datennutzung sein, also etwa die Unterstützung der Verbraucher dabei, den Überblick über ihre Datenbestände zu behalten und eigene, ausgewählte Daten bestimmten Unternehmen zur Nutzung bereitzustellen.

#### STRENGE ANFORDERUNGEN FÜR DATENMITTLER

Diese mit dem geplanten DGA eingeführten Datenmittler sollen nach den Vorstellungen der EU-Kommission auch als Vermittlungsdienst zwischen Unternehmen tätig werden, um den Austausch von Daten oder die Einrichtung gemeinsamer Plattformen zu erleichtern. Solche Mittler werden durch das EU-Recht strengen Anforderungen unterworfen. Sie sollen die Daten für keine anderen Zwecke verwenden dürfen, den Vermittlungsdienst rechtlich von anderen Geschäftstätigkeiten trennen, transparenten und nichtdiskriminierenden Zugang ermöglichen und eine Reihe technisch-organisatorischer Sicherheitsmaßnahmen ergreifen.

Mit der Etablierung der Datenmittler wird eine Art Vertrauensinfrastruktur geschaffen, die sich als Kern einer europäischen Datenökonomie erweisen könnte. Neben das amerikanische Modell der großen Plattformen, die Daten aus allen Lebens- und Wirtschaftsbereichen sammeln und verarbeiten, und neben das chinesische Modell einer Datensammlung nach im Wesentlichen staatlichen Vorgaben stellt die EU ein neues, marktwirtschaftliches Modell, das Datenaustausch ermöglicht, jedoch auf zentrale Datensammlung verzichtet und stattdessen mit Datenmittlern spezielle Marktakteure vorsieht, die Integrationsleistungen erbringen und Interoperabilität sicherstellen. Voraussetzung dafür, dass sich die europäischen Hoffnungen in die Tätigkeit von Datenmittlern erfüllen, ist allerdings, dass sich ein tragfähiges Geschäftsmodell hierfür finden lässt.

Die datenpolitische Grundlinie des DGA wird verstärkt durch die Regelungen des geplanten DMA. Zu den erwähnten Verhaltenspflichten der Gatekeeper-Plattformen soll künftig gehören, ihren Kunden Werkzeuge bereitzustellen, die es ihnen ermöglichen, das Recht auf Datenübertragbarkeit – also die Mitnahme eigener Daten zu einem Wettbewerber – effektiv auszuüben. Dazu sollen die großen Plattformen mit Einwilligung der Kunden gegenüber Dritten einen Echtzeitzugang zu den eigenen Daten ermöglichen. Diese Regelungen stimmen mit den Vorschlägen der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 weitgehend überein. Was den Datenzugriff von Wettbewerbern betrifft, würde der DMA ein deutlich verändertes Wettbewerbsumfeld schaffen.

Im Ergebnis decken die beiden Verordnungsentwürfe der EU einen großen Teil der Empfehlungen der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 ab. Wesentliche Änderungen an dem Konzept der Datenmittler und zu Daten der öffentlichen Hand erscheinen nicht geboten. Änderungen an den Regelungsvorschlägen des Digital Markets Act allerdings schon: Dessen regelbasierter Verhaltenskatalog ist zwar im Grundsatz zu begrüßen. Die Loslösung von Zielen und Grundkonzepten des europäischen Wettbewerbsrechts ist jedoch kontraproduktiv. Die normativen Bezugspunkte für die Anwendung und Weiterentwicklung des DMA gehen damit verloren. Von großer Bedeutung für die praktische Wirksamkeit ist überdies die Möglichkeit einer dezentralen privaten und öffentlichen Durchsetzung. Hier gilt es nachzujustieren. Entsprechend weiterentwickelt, haben beide EU-Vorschläge das Potential, einen stimmigen europäischen Ansatz für mehr Wettbewerb im Digitalsektor zu etablieren.



## EUROPÄISCHE WETTBEWERBSPOLITIK

EIN CHINA-SCHOCK LÄSST  
SICH NICHT BEOBACHTEN

Von Otto von Bismarck stammt das Zitat „Politik ist die Kunst des Möglichen“. So gesehen war die Einigung auf das EU-China Investitionsabkommen große Kunst. Im letzten Amtsjahr von Bundeskanzlerin Angela Merkel haben die EU und China die Möglichkeit genutzt, einen grundsätzlichen Konsens herbeizuführen.

Als das Land, das am stärksten vom Handel mit China in der EU profitiert, hat Deutschland im Kontext eines geschwächten amtierenden US-Präsidenten und vor dem Amtsantritt des neuen die Initiative ergriffen, einen europäischen Weg der Partnerschaft mit China einzuschlagen. Der Rat und das Europäische Parlament müssen das Übereinkommen allerdings noch beschließen.

Das EU-China Investitionsabkommen kann ein wichtiger Baustein in den wirtschaftlichen Beziehungen dieser Wirtschaftsräume werden, die in den letzten Jahren stark unter Druck geraten sind. Der Bundesverband der Deutschen Industrie hatte in seinem vielbeachteten Grundsatzpapier von 2019 weitere Maßnahmen eingefordert, um im Umgang mit dem „systemischen Wettbewerber“ China besser zu bestehen. Viele der damals genannten Kritikpunkte – Investitionsverbote, Beteiligungsobergrenzen oder der Zwang zu Joint-Ventures – wurden im Investitionsabkommen aufgegriffen. Weitere Erleichterungen für den Zugang europäischer Unternehmen zu bestimmten Sektoren des chinesischen Marktes, etwa dem Finanz- und Gesundheitsbereich, sind vorgesehen.

Neben den Beschränkungen beim Marktzugang ist es für europäische Unternehmen besonders problematisch, wenn sie es mit Wettbewerbern zu tun haben, bei denen der chinesische Staat zur Erreichung seiner industriepolitischen Ziele eine aktive Rolle übernimmt. Er tut dies entweder unmittelbar durch seine vielen Staatsunternehmen oder mittelbar etwa durch Subventionen.

In Europa hingegen unterliegen Staatseingriffe der Beihilfekontrolle. Um hier zu einem fairen Wettbewerb zu kommen, greift die EU zu einem auf Antisubventionsinstrumente im grenzüberschreitenden Warenverkehr

zurück. Zum anderen hat sie gerade ein Weißbuch vorgelegt mit dem Vorschlag, Subventionen von Drittstaaten an Unternehmen im europäischen Binnenmarkt einer besseren Kontrolle zu unterziehen.

Als Problem erweisen sich dabei häufig die Schwierigkeiten der EU-Behörden bei der Ermittlung von Informationen in Drittstaaten. Insofern kann es hilfreich sein, dass das Investitionsabkommen auch Transparenzverpflichtungen für Subventionen im Dienstleistungssektor vorsieht.

Europa und insbesondere Deutschland befinden sich China gegenüber in einer anderen Position als die USA. Das Handelsvolumen der USA mit China ist zwar in etwa so hoch wie das der EU mit China, jedoch unterscheidet sich die Zusammenstellung markant: Die Importe in die USA aus China sind etwa viermal so hoch wie die Exporte der USA nach China. In Europa liegt der Faktor lediglich bei 1,75.

Die Verdrängung von Arbeitsplätzen durch Importe aus China, die in den USA unter dem Schlagwort des „China-Schock“ diskutiert werden, lässt sich so in Europa nicht beobachten. Die Zeitschrift Economist schätzt, dass etwa zehn der 15 größten Unternehmen Deutschlands mehr als zehn Prozent ihres Umsatz mit China verdienen, in den USA sind es nur halb so viele.

Die EU muss deshalb ihre eigene Position finden und ihre eigenen Interessen verfolgen. Das EU-China Investitionsabkommen kann dabei aber nur ein Baustein in einer viel umfassenderen multilateralen Beziehung sein, die die drei größten Wirtschaftsräume der Welt, USA, China und EU, umfasst. Die Agenda – Umweltschutz, Menschenrechte und Arbeitsnormen, fairer Handel, Sicherheitsfragen – ist gewaltig. Die Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten bietet für ein gemeinsames Vorgehen eine Chance, hat dieser sich doch für eine stärkere multilaterale Zusammenarbeit ausgesprochen. Es bedarf auch hier der Kunst des Möglichen.



## EUROPÄISCHE WETTBEWERBSPOLITIK

GEMEINWOHLZIELE  
UND WETTBEWERB

*Neue Märkte und der Wettbewerb in diesen Märkten können vielfach helfen, auch Klimaschutz auf effiziente und innovationsfördernde Art zu erreichen. Ökonomen haben viele Ideen für ein sinnvolles Marktdesign, die Politik muss nur wollen.*

Die Europäische Kommission beabsichtigt, im Rahmen des European Green Deal Nachhaltigkeitsziele auch im Wettbewerbsrecht stärker zu verankern. Dies ist Anlass, das Zusammenspiel zwischen Markt und Staat zu überdenken. Marktdesign, ein Teilgebiet der Wirtschaftswissenschaften, kann dabei Orientierung geben. Die öffentliche Hand sollte mehr in Märkte eingreifen, aber richtig.

Die Europäische Union hat den Vereinbarungen von Paris zugestimmt, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad, möglichst gar unter 1,5 Grad zu begrenzen. Als europäischen Beitrag dazu hat der Europäische Rat beschlossen, das EU-Klimaschutzziel für das Jahr 2030 von 40 Prozent Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber 1990 auf mindestens 55 Prozent zu erhöhen. Im Rahmen des European Green Deal werden derzeit Maßnahmen erörtert, um dieses Ziel und darüber hinaus Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 zu erreichen.

Dazu sollen auch im Wettbewerbsrecht Nachhaltigkeitsziele stärker verankert werden. Diskutiert wird etwa, ob Kooperationen von Unternehmen zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen erlaubt werden sollen, auch wenn diese aus wettbewerblicher Sicht problematisch sind. Diese Thematik wirft eine ganze Reihe von Fragen auf, die das Zusammenspiel zwischen wettbewerblicher Ordnung und staatlichen Interventionen in Märkte in seinem Kern berühren. Die Problematik ist nicht neu.

## MARKT ODER STAAT?

In der Nachkriegszeit, in der die Weichen für unsere heutige Wirtschaftsstruktur gestellt wurden, kam schon die Frage auf, ob etwas besser durch den Staat oder durch den Markt organisiert werden soll. Der Markt wurde geregelt durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB),



das Wirtschaftsminister Ludwig Erhard 1958 durchsetzte. Damit wurden die Spielregeln für den Wettbewerb festgelegt – Kartelle und der Missbrauch marktbeherrschender Positionen wurden verboten. Mit der 2. GWB-Novelle von 1973 wurde dann auch die Fusionskontrolle eingeführt. Zusammenschlüsse zwischen Unternehmen sind seither nur dann erlaubt, wenn sie nicht zu Marktmacht führen.

Diese Ausrichtung der Wirtschaftspolitik zu mehr Wettbewerb findet ihre Begründung in der mittlerweile auch durch Daten gut fundierten ökonomischen Erkenntnis, dass Innovationen und die damit einhergehenden Vorteile für die Wohlfahrt in dieser Marktstruktur am ehesten zu erwarten sind. Es gab aber auch die „natürlichen Monopole“, also Monopole, die durch die technischen Voraussetzungen zwingend waren, etwa Post und Telefon. Natürliche Monopole waren entweder reguliert wie im Energiemarkt oder in der Hand des Staates, für Post und Telefon war das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen zuständig.

#### PRIVATE MONOPOLE – UNTER STAATLICHER AUFSICHT

Die „Deregulierungskommission“, die 1987 von der Bundesregierung eingesetzt wurde, war Ausdruck einer veränderten Sicht auf viele dieser Märkte, die die Ausrichtung auf den Wettbewerb in den Fokus nahm. Es zeigte sich, dass viel mehr Wertschöpfungsstufen als bis dahin gedacht für Wettbewerb zugänglich waren. Warum sollte man etwa das Telefongerät beim Postamt mieten müssen, während Fernseher im Elektronikmarkt erhältlich waren? Wie sehr sich die Sichtweise verändert hat, wird in der Präambel zum Energiewirtschaftsgesetz deutlich, die noch aus der Vorkriegszeit, von 1935, stammt. In der wird erklärt, Aufgabe des Gesetzes sei es, „volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs zu verhindern“. Das aktuelle Gesetz von 2005 hingegen verfolgt das Ziel „der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei der Versorgung mit Elektrizität und Gas“.

Auch die natürlichen Monopole wurden weitgehend aus der Staatshand in die Privatwirtschaft überführt und unter Aufsicht gestellt: Dazu entstand 1998 die Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur. Aus der Deutschen Bundespost gingen 1995 die Deutsche Telekom AG und die Deutsche Post AG hervor, an denen der Bund nur noch mit gut 30 beziehungsweise 20 Prozent beteiligt ist.



## DIGITALISIERUNG: WIE WIRD REGULIERT?

Aus der Frage, ob es besser der Markt oder der Staat macht, entstand damit eine Trennung zwischen Wettbewerbsmärkten und regulierten Monopolen. Für das eine ist die Wettbewerbskontrolle durch das Bundeskartellamt zuständig, für das andere meist die Regulierung durch die Bundesnetzagentur. In der Digitalwirtschaft stellt sich in Europa anlässlich des Gesetzgebungsverfahrens zum Digital Markets Act die Frage derzeit ganz neu, ob das Wettbewerbsrecht zur Kontrolle der großen Plattformunternehmen ausreicht, welche Regulierungselemente notwendig sind und wer dann die Regulierung durchführt.

In einer solchen Struktur wird es zur zentralen Frage, ob durch wettbewerbliche Märkte die jeweiligen Gemeinwohlziele erreicht werden können. Die Frage nach Staatseigentum an Unternehmen wird dadurch nicht irrelevant. Die Monopolkommission kritisiert etwa, dass der Staat in solchen Fällen sowohl als Regelsetzer wie als Akteur in diesen Märkten tätig ist. Das kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen, da er so geneigt ist, die Regeln zugunsten des eigenen Unternehmens zu setzen.

## POLITIK GESTALTET MÄRKTE

Auf vielen Wertschöpfungsstufen ist Wettbewerb möglich. Häufig entspricht das durch wettbewerbliche Kräfte erzielte Marktergebnis den Erfordernissen der Gesellschaft. Der Ökonom Adam Smith verwendete dazu den Begriff der „unsichtbaren Hand“, die aus dem Streben nach Individualinteressen das Erreichen von Gemeinwohlzielen bewirkt. Aber die unsichtbare Hand ist keine allmächtige Hand. Einige Gemeinwohlziele werden allein durch Märkte nicht erreicht.

Dann folgen häufig Eingriffe des Staates, wie zum Beispiel die Buchpreisbindung mit dem Ziel der Wahrung des Kulturguts Buch; die Preisbindung von verschreibungspflichtigen Medikamenten, um die regionale Versorgung mit Apothekendienstleistungen besser zu gewährleisten; oder die Mietpreisbremse, um Wohnungen bezahlbar zu machen. Allerdings ist bei allen drei Beispielen fraglich, ob die angestrebten Gemeinwohlziele durch die staatlichen Eingriffe erreicht werden. Und jetzt gibt die Klima- und Umweltpolitik mit ihren Nachhaltigkeitszielen ebenfalls Anlass, in Märkte einzugreifen.



Foto: Anna Logue Fotografie



## NEUE GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

Ein akademisches Instrumentarium, das in diesem Kontext in den vergangenen Jahren stark an Aufmerksamkeit gewonnen hat und das sich mit den Fragen der Eingriffe in einzelne Märkte beschäftigt, ist das Forschungsgebiet des Marktdesigns. Im Marktdesign werden die Regeln der jeweiligen Märkte analysiert und dann aktiv gestaltet. Für diese Entwicklungen in der Wissenschaft erhielten 2012 Lloyd S. Shapley und Alvin E. Roth den Nobelpreis für Wirtschaft „für die Theorie stabiler Verteilungen und die Praxis des Marktdesigns“. Im Jahr 2020 bekamen Paul Milgrom und Robert Wilson den Nobelpreis „für Verbesserungen der Auktionstheorie und die Erfindung neuer Auktionsformate“, ein wichtiges Teilgebiet des Marktdesigns. Die neuen technischen Möglichkeiten, unter anderem durch die Digitalisierung, haben diesem Forschungsgebiet einen weiteren Schub gegeben. Die großen Digitalunternehmen stellen viele Ökonomen ein, um digitale Märkte wie Auktionen für Werbeplätze durch geeignete Marktregeln oder die Entwicklung von Preisalgorithmen zu gestalten.

## KLIMASCHUTZ ALS GEMEINSAMES ZIEL

Eine Aufgabe des Marktdesigns ist es, Märkte neu einzurichten, die es vorher so nicht gab. Häufig geschieht dies zur Erreichung von Gemeinwohlzielen. Der Europäische Emissionshandel ist ein solcher Markt. Unternehmen aus der Stromerzeugung, aus der energieintensiven Industrie sowie aus dem innereuropäischen Flugverkehr müssen für ihre Emissionen Zertifikate nachweisen, die sie auf diesem Markt kaufen und auch wieder verkaufen können. Da die EU die Gesamtzahl dieser Zertifikate kontrolliert, steuert sie damit auch die gesamten Emissionen in diesen Sektoren, die für etwa 40 Prozent des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes in der EU verantwortlich sind.

Das Gemeinwohlziel einer Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen wird in diesen Sektoren über diesen Markt erreicht. Die EU-Kommission will von 2026 an ein zusätzliches Emissionshandelssystem für die Treib- und Brennstoffversorgung in den Sektoren Verkehr und Gebäude einrichten.

Zu den neu geschaffenen Märkten zählen auch Ausschreibungen, wie bei der Vergabe von Mobilfunkfrequenzen. Während zuvor Frequenzen auf Basis von Ausbau- und Anschlussplänen der Telekommunikationsbetreiber vergeben wurden – in der Literatur auch gerne als „Schönheitswettbewerb“ bezeichnet –, wurden die Lizenzen im Jahr 1999 in Deutschland erstmals versteigert.

## EFFIZIENTE VERSORGUNG DURCH WETTBEWERB

Eine Vergabe durch Auktion ist seitdem die Norm. Dazu haben die Erkenntnisse aus den wissenschaftlichen Arbeiten zum Marktdesign über verschiedene mögliche Auktionsformen und deren Wirkungen beigetragen. Das Ziel ist dabei nicht die Maximierung der staatlichen Einnahmen. So wird in diesen Ausschreibungen darauf geachtet, dass Wettbewerb auf den Mobilfunkmärkten erreicht wird, etwa indem Mitbietenden untersagt wird, eine zu große Anzahl an Lizenzen zu kaufen um damit den Mobilfunkmarkt zu dominieren, oder indem bestimmte Frequenzblöcke für neue Marktteilnehmer reserviert werden.

Das Marktdesign des Frequenzmarktes ermöglicht funktionsfähigen Wettbewerb im Mobilfunkmarkt und erreicht so das Gemeinwohlziel einer effizienten Versorgung der Bevölkerung mit Mobilfunk. Ausschreibungen werden mittlerweile vielfältig eingesetzt. Ein weiteres Beispiel sind die seit 2017 stattfindenden Ausschreibungen für die Höhe der Vergütungen bei Stromerzeugungsanlagen für erneuerbare Energien. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Bundesnetzagentur 2018 eigens eine Konferenz zu „Ausschreibungen – ‚Allzweckwerkzeug‘ der Regulierung!“ mitorganisierte.

## AUCH DER ENERGIEMARKT WIRD EFFEKTIVER

Marktdesign wird aber nicht nur genutzt, um neue Märkte einzurichten, sondern auch, um existierende Märkte zu verbessern. Der Komplexität sind dabei wenig Grenzen gesetzt. Der Energiemarkt ist ein gutes Beispiel. Es gibt den Day-ahead-Markt, wo man Strom für den nächsten Tag kaufen kann, und den Intraday-Markt, wo man Strom für denselben Tag kaufen kann. Davon getrennt gibt es den Regelenergiemarkt, auf dem Netzbetreiber Energie kaufen, um unvorhergesehene Leistungsschwankungen im Stromnetz auszugleichen. Im Regelleistungsmarkt wird die Vorhaltung dieser Energie gekauft, im Regelarbeitsmarkt, der erst im vergangenen November eingeführt wurde, entscheidet sich dann, wessen Energie auch abgerufen wird.

Und das für verschiedene Einsatzzeiten: So muss die Primärregelenergie innerhalb von 30 Sekunden einsatzfähig sein, die Sekundärregelenergie hat fünf Minuten Zeit, um hochzufahren (oder runterzufahren – es gibt auch negative Regelenergie). Die Planung und Gestaltung dieser Märkte fällt in das Forschungsgebiet des Marktdesigns. Auch in diesen Märkten



geht es darum, die jeweiligen Ziele – wie etwa die Netzsicherheit – auf effiziente Art zu erreichen. Häufig gelingt dies durch wettbewerbliche Märkte, die an die unterschiedlichen Anforderungen angepasst werden.

#### KLARE DEFINITION VON KLIMASCHUTZ

Klimaschutz als Gemeinwohlziel ist unstrittig. Für einen funktionalen Einsatz des Klimaschutzes werden üblicherweise abgeleitete Ziele wie etwa Länder- oder sektorenspezifische Ziele verwendet. Da die Ziele nicht immer kongruent sind, wirft dies eigene Probleme auf. Wenn das Gemeinwohlziel dann definiert ist, stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln es effizient erreicht werden kann. Häufig sind (neue) Märkte das Mittel der Wahl.

Um die Herausforderungen der Zieldefinition zu verstehen, ist der folgende Fall aus den Niederlanden illustrativ. Auch in unserem Nachbarland ist der Kohleausstieg geplant. Die Betreiber von Kohlekraftwerken wollten sich zusammentun, um Kraftwerke koordiniert abzuschalten. Sie wendeten sich an die niederländische Kartellbehörde, um dies überprüfen zu lassen. Ist eine solche Absprache, die vermutlich zu höheren Preisen für die Kunden führt, zulässig, um das Gemeinwohlziel „Klimawandel bekämpfen“ zu erreichen?

Die niederländische Kartellbehörde verneinte dies. Sie argumentierte, dass die positive Auswirkung der vorgeschlagenen Vereinbarung der Kohlekraftwerksbetreiber gering sei, da die Abschaltung von Kohlekraftwerken keinen Nettoeffekt auf den Ausstoß von CO<sub>2</sub> habe. Der Grund liegt im EU-Emissionshandel. Wenn die Niederländer weniger Zertifikate verbrauchen, würde jemand anderes in Europa mehr verbrauchen. Somit wäre der Netto-CO<sub>2</sub>-Effekt gleich null. Der Nachteil der Kooperation, weniger Wettbewerb auf dem niederländischen Energiemarkt, hat aber sehr wohl einen Effekt, nämlich höhere Preise für die Kunden. Deswegen wurde die Kooperation untersagt.

#### GEMEINWOHLZIEL – ABER AUF WELCHER EBENE?

Die niederländische Wettbewerbsbehörde hat also die Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU als Gemeinwohlziel ausgemacht. Allerdings haben die Niederländer, wie die Deutschen, auch nationale Einsparziele. Und der Kohleausstieg trägt sicherlich zu den nationalen Einsparzielen in den Niederlanden bei. Was ist denn jetzt das Gemeinwohlziel? Die europäischen oder die niederländischen Emissionen? Oder sollten es nicht ei-



gentlich die weltweiten Emissionen sein? So können Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion in der EU durch Leakage-Effekte, also Verlagerungen der Emissionen ins Ausland, konterkariert werden.

Um die Kooperation zu erlauben und dabei die europäischen Emissionen zu reduzieren, schlug die niederländische Behörde den Unternehmen vor, eine den CO<sub>2</sub>-Reduktionen entsprechende Anzahl an Emissionsrechten vom Markt zu nehmen. Sie würden also nicht nur die Produktion an Kohlestrom verringern, sondern auch Zertifikate stilllegen. Das hätte zu einer echten Reduktion an CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU geführt, da diese Zertifikate auch nicht mehr von anderen hätten genutzt werden können. Hier stellt sich allerdings die Frage nach dem Gemeinwohlziel auf andere Art: Mit der Stilllegung der Zertifikate würde zwar eine Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen erreicht werden, aber eine Reduktion, die über die europäischen Ziele hinausgeht: Die EU hat die Gesamtmenge an Zertifikaten gemäß ihren Einsparzielen festgelegt. Kann es ein Gemeinwohlziel sein, wenn etwas über eine parlamentarisch beschlossene Vereinbarung für diese Größe hinausgeht? Falls ja, warum hat dann das Parlament nicht selbst beschlossen, die Zertifikate in der EU schneller zu verringern? Es läge in seiner Hand.

#### EMISSIONSHANDEL UND MAUTSYSTEME

Mit dem EU-Emissionshandel und dem in diesem Jahr neu eingeführten deutschen Emissionshandel für die Sektoren, die nicht an den europäischen Emissionshandel angebunden sind, haben die Gesetzgeber in Brüssel und Berlin Märkte für Emissionsminderungen und damit für das Gemeinwohlziel Klimaschutz geschaffen. Ein weiterer Emissionshandel soll in der EU geschaffen werden. Wie das Beispiel aus den Niederlanden zeigt, sollten sich weitere Maßnahmen an diesem Rahmen orientieren. Aber auch dann gibt es noch viel zu tun.

Der Energiemarkt steht dabei an vorderster Stelle. Durch den EU-Emissionshandel ist der Ausstoß in diesem Sektor begrenzt und kontrolliert. Um diese Reduktionen effizient durchzuführen, bedarf es aber weiterer (Markt-design-)Maßnahmen. So werden durch den einheitlichen Strompreis in Deutschland Ansiedlungsanreize für Kraftwerksbetreiber verzerrt. Warum sollte man ein Windkraftwerk in Süddeutschland bauen, wo es gebraucht würde, wenn im Norden mehr Wind weht und der Preis pro Kilowattstunde, den der Betreiber mit der Erzeugung erzielt, dort der gleiche ist?



Ein weiteres Marktdesignthema sind die hohen Gebühren im Strommarkt, die der Nutzung von Strom in anderen Sektoren, etwa bei Elektrofahrzeugen oder bei elektrisch betriebenen Wärmepumpen im Wohnbereich, entgegenstehen. Ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis und eine belastungsorientierte Verteilung der Abgaben und Umlagen trügen zu einem effizienteren Einsatz der Technologien bei.

#### WENIGER STAU FÜR MEHR EFFIZIENZ

Ein anderes Beispiel betrifft den Verkehrssektor. Der in diesem Jahr in Kraft getretene deutsche Emissionshandel für Brenn- und Treibstoffe, der mit dem geplanten neuen europäischen Emissionshandel zusammengeführt werden muss, wird eine Reduktion der Emissionen in diesen Sektoren bewirken. Zur kostengünstigen Erreichung der Einsparziele würde beitragen, die Ineffizienzen des Straßenverkehrs zu reduzieren. Sehr weit vorne auf der Liste der Ineffizienzen steht der Stau. Der volkswirtschaftliche Schaden in Deutschland aufgrund von Staus beträgt rund 80 Milliarden Euro. Dazu zählen neben den Zeitkosten und dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß auch die Lärm- und Feinstaubbelastung primär in den Städten, die bei Stau noch größer sind als bei fließendem Verkehr.

Die Marktdesignantwort wäre eine anpassungsfähige Maut, die Preise für Straßennutzung in Abhängigkeit des Verkehrsaufkommens oder von Zeiten des Berufsverkehrs festlegt, wie wir es aus anderen Städten wie Singapur oder Madrid kennen. Eine solche Maut könnte dazu beitragen, sowohl die Stauzeiten wie auch die Umweltverschmutzung zu reduzieren.

Das Gemeinwohlziel Bekämpfung des Klimawandels ist eine Jahrhundertaufgabe. Neue Märkte und der Wettbewerb in diesen Märkten können vielfach helfen, dieses Gemeinwohlziel auf effiziente und innovationsfördernde Art zu erreichen. Eine Beschränkung des Wettbewerbs hingegen wäre dem Ziel hinderlich.







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, 2021

