


ANALYSEN UND STANDPUNKTE 2023

PROF. ACHIM WAMBACH, PHD // PRÄSIDENT DES ZEW

STANDPUNKTE

A full-length portrait of Prof. Achim Wambach, PhD, President of ZEW. He is standing in a modern building with large windows. He is wearing a dark suit, a white shirt, and a blue striped tie. He has glasses and is smiling slightly. His hands are clasped in front of him. The background shows a green landscape with a small building on a hill. The floor is light-colored wood or stone.

PROF. ACHIM WAMBACH, PHD

Präsident des ZEW

EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

die Sorge um die Attraktivität des Industrie- und Wirtschaftsstandortes Deutschland hat dieses Jahr geprägt. Warnsignale wie Konjunkturerinbruch, holprige Transformationsbemühungen, erhöhte Energiepreise und eine stockende Globalisierung sind unüberhörbar.

Die Bundesregierung reagiert darauf mit Standortpolitik, und auch die Industriepolitik erlebt eine Renaissance. Darüber ist auch in der Wissenschaft eine Diskussion entbrannt – was wirkt und was nicht, was wirkt besser, und was davon ist mit dem Leitbild einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft vereinbar.

Verlässliche, bezahlbare und klimafreundliche Energie steht dabei im Zentrum vieler Maßnahmen. Das Strommarktdesign nimmt eine wesentliche Rolle ein. Ob ein Industriestrompreis und andere Reformvorhaben auf europäischer und deutscher Ebene die richtigen Lösungen bieten, lesen Sie hier in diesem Heft.

Die Energiedebatte ist aber nur ein Aspekt der Standortthematik. In der neuen Geoökonomie muss sich Europa zu China und den USA positionieren. Lieferketten sollen robuster gemacht werden, die Gefahr von Subventionswettläufen besteht. Eine Industriestrategie muss diesen Entwicklungen Rechnung tragen.

Ein weiteres Thema in diesem Jahr war die Gesundheitspolitik, vor allem durch die Krankenhausreform von Bundesgesundheitsminister Lauterbach. Mit unserer Forschungsgruppe „Gesundheitsmärkte und Gesundheitspolitik“ tragen wir zu einem differenzierten Verständnis der Gesundheitsmärkte und geeigneter gesundheitspolitischer Maßnahmen bei. Warum „mehr Ökonomie“ dafür eine geeignete Strategie ist, erfahren Sie auf den folgenden Seiten.

Viel Vergnügen bei der Lektüre.

Achim Wambach

ÜBERSICHT

STROMMARKTDESIGN

- WAS DEM STROMMARKT WIRKLICH FEHLT 08
Börsen-Zeitung, 14. März; mit Axel Ockenfels
- WARUM ES RATIONAL SEIN KANN,
EINEN TEUREN GASANBIETER ZU WÄHLEN 12
WirtschaftsWoche, 12. Mai; mit Atabek Atayev und Adrian Hillenbrand
- INDUSTRIESTROMPREIS: BRÜCKE INS NIRGENDWO 16
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. Mai; mit Axel Ockenfels
- RISSE IN DER STROMARCHITEKTUR 20
WirtschaftsWoche, 27. Juni; mit Axel Ockenfels
- „NUTZEN STATT ABREGELN“
KANN REGIONALE PREISE NICHT ERSETZEN 24
Tagesspiegel Background Energie & Klima, 27. Oktober; mit Marion Ott

DEUTSCHLAND IM STANDORTWETTBEWERB

- DAS SOLLTE EUROPAS ANTWORT AUF DIE USA UND CHINA SEIN . . 30
Süddeutsche Zeitung, 26. Februar; mit Marcel Fratzscher und Guntram Wolff
- DEUTSCHLAND MUSS SEINE PRODUKTIVITÄT STEIGERN 36
Handelsblatt, 27. September
- RENAISSANCE DER INDUSTRIEPOLITIK 40
Wirtschaftsdienst, 15. November

GESUNDHEITSWESEN, FREQUENZAUKTIONEN

- IM GESUNDHEITSWESEN BRAUCHT ES „MEHR ÖKONOMIE“ 46
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. Juni; mit Simon Reif
- WARUM EINE ZEITNAHE
MOBILFUNKFREQUENZAUKTION VORZÜGE HAT. 50
Börsen-Zeitung, 9. Oktober; mit Vitali Gretschko



STROMMARKT- DESIGN

STROMMARKTDESIGN

WAS DEM STROMMARKT
WIRKLICH FEHLT

Zusammen mit Prof. Dr. Axel Ockenfels

Die Europäische Kommission will den Strommarkt reformieren. Ein zentrales Problem des Strommarktdesigns – die unzureichende Bereitstellung flexibler Erzeugungskapazität – wird damit jedoch nicht behoben.

Der europäische Strommarkt hat gemäß der Ansicht der Kommission viele Jahre lang gute Dienste geleistet. Als Schwäche wird aber die derzeitige hohe Belastung der Haushalte ausgemacht. Es verwundert, dass dies der Grund für eine Reform sein soll, da der aktuelle Krisenzustand erwartungsgemäß von vorübergehender Natur ist. Die hohen Preise spiegeln vor allem die derzeitige kriegsbedingte Knappheit an Gas wider. Zugleich weist die Krise aber auch auf einen Schwachpunkt im Marktdesign hin, auf den aber die Kommission bei ihren Vorschlägen nur am Rande eingeht: Die Anreize für Erzeuger, eine verlässliche Stromversorgung sicherzustellen, sind unzureichend.

MANGELNDE ANREIZE

Deutschland hat für den Strommarkt prinzipiell das Marktdesign eines „Energy-only-Marktes“ gewählt. Dies ist der klassische Lehrbuchmarkt – Stromproduzenten bieten ihren Strom am Markt an, die großen Stromverbraucher und Versorgungsbetriebe kaufen ihn dort. Investitionen in Produktionskapazitäten müssen sich in einem Energy-only-Markt durch den Marktpreis für Strom finanzieren.

Schon als 2016 diese Marktform gewählt wurde, gab es Kritik daran, u.a. von den Autoren dieses Beitrags. Offen war nämlich, ob das Design ausreichend Anreize für Investitionen in Erzeugungskapazitäten geben würde. Insbesondere die flexible Erzeugung, also solche, die unabhängig von Wetterbedingungen ist, stand im Fokus: Würden Unternehmen bereit sein, in Speicher oder neue Gaskraftwerke zu investieren? Die Befürworter des Designs argumentierten, dass die Erwartung, in Zeiten knapper Produktionskapazität aufgrund hoher Strompreise hohe Erlöse zur Deckung der Fixkosten zu erzielen, dazu führe, dass Unternehmen investieren würden.

Die Kritiker hielten dagegen, dass dieses Standardargument aus dem Lehrbuch für Strommärkte nicht zuverlässig gelte. Die für dieses Argument zwingend erforderlichen Knappheitssituationen im Stromsektor bergen ökonomische und gesellschaftliche Risiken. Zum einen kann bei großer Knappheit der Strom ausfallen: Bei einem unfreiwilligen Stromausfall gibt es aber keinen Preis, den der Markt ermitteln könnte. Wenn also der Strom am wertvollsten ist, kann sich der Stromerzeuger nicht auf die Marktpreise verlassen – ein Marktversagen.

Zum anderen sind Politikeingriffe gerade in Krisensituationen fast unvermeidlich. Die Preise im Strommarkt können schnell sehr hohe Dimensionen erreichen, da es den Stromnachfragern schwerfällt, ihren Verbrauch stark zu drosseln. Diese hohen Preisdimensionen, die damit verbundenen sozialen Verwerfungen sowie die mit Knappheit einhergehende Marktmacht der Erzeuger, machen preisdämpfende Eingriffe durch die Politik wahrscheinlich. Auch im Lichte weltweiter Erfahrungen mit liberalisierten Strommärkten ist es jedenfalls unwahrscheinlich, dass der Markt in der Krise einen Preis ermitteln kann, der die ‚richtigen‘ Investitionsanreize setzt.

Um der Sorge um politische Eingriffe entgegen zu wirken, veröffentlichte der damalige Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel 2015 eigens mit seinen elf „elektrischen Nachbarn“ eine gemeinsame Deklaration: „Die Nachbarstaaten vereinbaren, verstärkt auf die Flexibilisierung von Angebot und Nachfrage zu setzen und dafür Marktsignale und Preisspitzen zu nutzen. Sie kommen darin überein, keine gesetzlichen Preisobergrenzen einzuführen und Flexibilitäts-Barrieren abzubauen.“

Die Vereinbarung der zwölf Nachbarländer hielt genau bis zur Energiekrise letztes Jahr. Der Anstieg der Strompreise führte zu zahlreichen Markteingriffen bis hin zur Abschöpfung der Gewinne. Es ist der Bundesregierung zuzuhalten, dass sie sich lange gegen einen Eingriff in die Preise ausgesprochen hat.

Die Entwicklung in Europa war aber nicht aufzuhalten. Ein Strommarkt, dessen Zuverlässigkeit von hohen Knappheitspreisen abhängt, ist ökonomisch und politisch zu fragil, als dass er funktionieren könnte. Unternehmen und Investoren haben dies antizipiert – seit der Einführung des Strommarkts wurde in Deutschland kein neues Kraftwerk eigenwirtschaftlich errichtet. Die Regierung musste daher in ihrem Koalitionsvertrag den Zubau der „bis zur Versorgungssicherheit durch Erneuerbare Energien notwendigen Gaskraftwerke“ ankündigen – der Markt hatte nicht geliefert.



ZUVERLÄSSIGKEIT IM FOKUS

Die Sicherstellung eines ausreichend sicheren Stromangebots sollte daher an erster Stelle einer Marktreform stehen. Vorschläge für ein robusteres Strommarktdesign liegen vor. Dazu gehören Preissignale im Stromgroßhandel, die die Knappheit adäquat abbilden – auch durch politisch unpopuläre regional ausdifferenzierte Preisbildung. Besonders wichtig ist die Stärkung langfristiger Stromkontrakte und -investitionen.

Eine Möglichkeit wäre ein Kapazitätsmarkt, wie es ihn zum Beispiel in England gibt: Kraftwerksbetreiber bieten in kompetitiven Ausschreibungen um Aufträge für die Bereitstellung von flexibel verfügbarem Strom, der durch physische Erzeugungskapazität abgesichert sein muss. Ein solches Bietverfahren führt dazu, dass der Kapazitätsmarkt sich selbst überflüssig macht, wenn der Strommarkt aus sich heraus bereits genügend Investitionsanreize erzeugen sollte. Bieten könnten nicht nur Stromerzeuger, sondern auch Speicherbetreiber und flexible Nachfrage z.B. aus der Industrie, die sich verpflichten, ihre Nachfrage zu drosseln. Gleichzeitig sollten die Terminmärkte weiterentwickelt werden, auf denen langfristige Stromlieferverträge gehandelt werden. Bei einem geeigneten Design könnten Versorgungssicherheit ermöglicht und Preisspitzen vermieden werden.

Die Konsultation der EU-Kommission beschäftigt sich hauptsächlich mit Instrumenten zur Förderung von erneuerbaren Energien. Die in Deutschland eingerichtete „Plattform Klimaneutrales Stromsystem“, die Vorschläge zu einer grundlegenden Reform des europäischen und deutschen Strombinnenmarktes erarbeiten soll, sollte den Blick erweitern auf das Fehlen von finanziellen und physischen Absicherungen zum Umgang mit Knappheitssituationen. Das Stromangebot ist fragil. Die notwendige Transformation hin zu einer erneuerbaren Stromwelt und die zunehmenden Wetterextreme aufgrund des Klimawandels führen zu weiteren, systemischen Risiken, die das heutige Strommarktdesign nicht adressiert.

Investitionsanreize in Speicher und flexible Erzeugung sind unzureichend. Inkohärente Energiepolitik und nervöse Reparaturen am Strommarktdesign vergrößern das Problem. Es braucht einen robusten Anreiz für ein gesichertes Stromangebot. Vorschläge für verpflichtende langfristige Verträge für flexible Stromerzeugung und Stromnachfrage zur Versorgungssicherheit stehen ökonomisch auf einer soliden konzeptionellen Grundlage.





Foto: Anna Logue Fotografie

STROMMARKTDESIGN

WARUM ES RATIONAL SEIN KANN, EINEN TEUREN GASANBIETER ZU WÄHLEN

Zusammen mit Atabek Atayev, PhD und Prof. Dr. Adrian Hillenbrand

Die staatlich gedeckelten Strom- und Gaspreise schwächen den Wettbewerb – und provozieren Fehlanreize bei der Wahl des Versorgers.

Bei den komplizierten Details der Gaspreisbremse kann auch ein Bundeskanzler schon mal den Überblick verlieren. Aus dem seit März greifenden Regelwerk leitete Olaf Scholz jüngst ab, dass Haushalte „nicht mehr als zwölf Cent pro Kilowattstunde bezahlen“ müssten. Das aber ist nicht richtig. Die Bremse funktioniert so, dass Haushalte eine Zahlung in Höhe von 80 Prozent des Vorjahresverbrauchs an Heizgas multipliziert mit dem aktuellen Gaspreis des Kunden abzüglich zwölf Cent erhalten, und zwar unabhängig vom aktuellen Verbrauch. Jede heute verbrauchte Kilowattstunde muss gemäß dem aktuellen Tarif bezahlt werden.

Die Gaspreisbremse basiert auf einem Vorschlag der Expertenkommission Gas und Wärme. Die Konstruktion bietet einen Anreiz zum Energiesparen, da jede reduzierte Gaseinheit den vollen Preis einspart – doch sie hat zugleich unerwünschte Nebenwirkungen.

Insbesondere ist der Anreiz, zu einem günstigeren Anbieter zu wechseln, dadurch stark reduziert. Da die Zahlung vom Bund vom aktuellen Vertragspreis der Kunden abhängt, ist die Staatshilfe umso umfangreicher, je höher der Preis ausfällt. Das ist besonders attraktiv für jene Haushalte, die weniger als 80 Prozent ihres Vorjahresverbrauchs benötigen. Sie bekommen den Transfer berechnet mit den 80 Prozent, zahlen aber nur für den aktuellen Verbrauch. Dann kann es sogar rational sein, einen möglichst teuren Gasanbieter zu wählen. Ähnlich ist die Lage bei der Strompreisbremse, die bei 40 Cent pro Kilowattstunde liegt.

Wettbewerbsdruck entsteht in einem Markt dann, wenn Konsumenten bei schlechter Leistung oder hohen Preisen den Anbieter wechseln. Ist diese Bereitschaft nicht oder nur unzureichend vorhanden, verspüren die Unternehmen weniger Druck, ihre Preise zu senken. So wie offenkundig in Deutschland: Im vergangenen Jahr, so berichtet die Verbraucherzentrale, sei „der Anbieterwechsel zum Erliegen gekommen“. Erst seit Kurzem sind wieder mehr Wechsel zu verzeichnen.

Aktuell liegen die Preise der Gasversorger für Bestandskunden oberhalb der besagten zwölf Cent. Damit werden die hohen Kosten aus langfristigen Verträgen zumindest teilweise weitergegeben. Die betroffenen Haushalte sind häufig langjährige Kunden mit geringer Wechselbereitschaft. Sie nehmen – auch angesichts von Such- und Transaktionskosten – höhere Preise hin, obwohl mittlerweile wieder viele günstigere Wettbewerber mit Preisen unterhalb der zwölf Cent in den Markt drängen.

Was also ist zu tun? Eine Möglichkeit, die Wechselbereitschaft zu erhöhen, liegt auf der Hand: das Anbieter-Hopping für die Strom- und Gaskunden einfacher zu machen. Der Präsident der Bundesnetzagentur, Klaus Müller, will zum Beispiel die Frist für einen Anbieterwechsel von zehn Tagen auf 24 Stunden reduzieren.

Dabei darf man freilich nicht vergessen, dass zur Wechselträgheit der Kunden auch schlechte Erfahrungen in der Vergangenheit beigetragen haben. Viele Verbraucher erinnern sich etwa noch gut daran, wie Gasdiscounter zum Jahreswechsel 2021/22 Tausenden von Haushalten unvermittelt die Kündigung ins Haus schickten. Mehr Transparenz und bessere Informationen über die Rechtslage könnten hier weiterhelfen. So steht Kunden nach einer Kündigung mittlerweile die Grundversorgung offen; sie rutschen nicht mehr zwangsläufig in die teure Ersatzversorgung. Zudem dürfen die Unternehmen in ihren Grundversorgungstarifen nicht mehr zwischen Bestands- und Neukunden unterscheiden.

Zusammen mit der Preisbremse hat die Politik eine Grenze für Wechselprämien von 50 Euro beschlossen. Diese soll verhindern, dass Anbieter mit hohen Boni neue Kunden anlocken und sich dann mit überhöhten Verbrauchspreisen oberhalb des Preisdeckels aus der Staatskasse bedienen. Hier gilt es nun, abzuwägen: Da die Preise für Neuverträge mittlerweile stark gesunken sind, könnte eine Freigabe der Prämien zu mehr Wettbewerb auf dem Strom- und Gasmarkt führen und damit zu niedrigeren Preisen.



Aber auch das Bundeskartellamt steht in der Pflicht. Es ist nicht nur ein Missbrauch von Marktmacht, Preise ungerechtfertigt zu erhöhen. Werden Preise missbräuchlich von Versorgern nicht gesenkt, obwohl es möglich wäre, so kann dies ebenfalls ein Fall für die Wettbewerbswächter sein. Im Dezember hat das Kartellamt denn auch mit dem organisatorischen Aufbau einer Abteilung zur Kontrolle des Missbrauchsverbots bei Gas-, Strom- und Fernwärmepreisbremsen begonnen. Das ist ein wichtiger Schritt, wenn auch Verstöße schwer nachzuweisen sein dürften.





Foto: Anna Logue Fotografie

STROMMARKTDESIGN

INDUSTRIESTROMPREIS: BRÜCKE INS NIRGENDWO

Zusammen mit Prof. Dr. Axel Ockenfels

Auch langfristig, wenn Ökostrom zuverlässig und kostengünstig produziert werden kann, ist nicht zu erwarten, dass Deutschland Kostenvorteile haben wird. Wie sich die Wettbewerbsfähigkeit trotzdem sichern lässt.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz plant die Einführung eines Industriestrompreises als „mittelfristigen Brückensstrompreis“, bis die Energiewende ausreichend vorangeschritten ist. Es wird befürchtet, dass ohne diese Maßnahme eine Deindustrialisierung droht. Dahinter steht die Annahme, dass ein zukünftiges erneuerbares Stromsystem kostengünstiger sein wird. Auf dieser Basis geht das Wirtschaftsministerium davon aus, dass der Industriestrompreis spätestens 2030 nicht mehr nötig sein wird.

Die Sorge des Ministeriums ist verständlich, die Prämisse erscheint jedoch fraglich. Jede Kilowattstunde Solar- und Windstrom kann zwar bei sehr geringen variablen Kosten Strom aus Gas- und Kohlekraftwerken ersetzen, aber das Problem der kostengünstigen Energiespeicherung für Zeiten, in denen der Wind nicht weht und die Sonne nicht scheint, bleibt ungelöst. Solange es keine deutlichen Innovationssprünge bei Speicher- und anderen Technologien gibt, ist Klimaschutz nicht zum Nulltarif zu haben.

Dies kann man zum Beispiel an den vollkommen unzureichenden freiwilligen Selbstverpflichtungen der Staatengemeinschaft und an den globalen CO₂-Emissionen ablesen, die auch nach dem Pariser Abkommen weiter ansteigen, mit jährlich neuen Rekordwerten – nur unterbrochen von einer kurzen Covid-19-Delle. Die bisherige deutsche Entwicklung gibt auch wenig Anlass zu Optimismus. Seit mehr als 20 Jahren verbindet sich mit der Energiewende die Hoffnung, sie würde zu sinkenden Strompreisen und Wettbewerbsvorteilen führen. Heute hat Deutschland jedoch mit die höchsten Strompreise der Welt.

Auch langfristig, wenn Ökostrom zuverlässig und kostengünstig produziert werden kann, ist nicht zu erwarten, dass Deutschland Kostenvorteile haben wird. Deutschland gehört weder zu den sonnen- noch zu den windreichsten Ländern. Simulationen zur Energieversorgung in Deutschland prognostizieren, dass grüner Wasserstoff langfristig aus anderen Ländern importiert werden muss. Die Bundesregierung hat schon ihre Wasserstoff-Diplomatie gestartet, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Der Strom in diesen Ländern wird günstiger sein, und ein Teil der Wertschöpfung wird sich wohl dorthin verlagern.

Schon heute ist zu beobachten, wie wegen der höheren Energiepreise Industrieproduktion mit geringer Wertschöpfung ins Ausland abwandert. Das muss noch nicht beunruhigen. Die industrielle Stärke Deutschlands, etwa in der Chemie, im Maschinenbau oder im Automobilbau, beruht nicht darauf, dass Deutschland die günstigsten Vorleistungskosten hat. Wer mit dem Brückenstrompreis eine Brücke bauen möchte, sollte aber wissen, wohin.

Die Diskussion um einen Industriestrompreis zeigt damit eine grundsätzliche Problematik der Klimapolitik auf. Das Wirtschaftsministerium weist zu Recht darauf hin, dass die energieintensive Industrie, die im „harten internationalen Wettbewerb“ steht, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren droht. Dahinter steckt aber auch, dass viele Länder in der Klimapolitik Trittbrettfahrer sind. Nationale CO₂-Vermeidung kann ohne eine international abgestimmte Klimapolitik sogar die Anreize für andere Länder zum Mitmachen verringern.

Hohe Belastungen der Industrie in Deutschland bedeuten ja auf der anderen Seite Chancen der Industrialisierung in anderen Ländern, die weniger ambitionierte Ziele verfolgen. Und eingespartes Öl und Gas in Deutschland dürfte die Weltmarktpreise reduzieren und dadurch den Verbrauch der Klima-Egoisten günstiger machen. Letzteres könnte auch nicht der europäische CO₂-Grenzausgleich verhindern, der als Instrument zur Verhinderung der Abwanderung der Industrie aus klimapolitischen Gründen geplant ist.



Die gute Nachricht ist: Es gibt keinen fundamentalen Konflikt zwischen Wettbewerbsfähigkeit und wirksamem Klimaschutz. Die dramatische Entwicklung der globalen CO₂-Emissionen und die Sorge um den drohenden Verlust deutscher Wettbewerbsfähigkeit haben dieselbe Ursache: mangelnde internationale Kooperation. Es gibt zwei Möglichkeiten, andere Länder zum Mitmachen zu bewegen: Erstens durch eine internationale Kooperationsvereinbarung, die durch gegenseitige Sanktions- und Belohnungsmechanismen durchgesetzt wird. Blaupausen, wie man dorthin gelangt, liegen vor. Der Klimaclub, den die G7 beschlossen haben, könnte eine Basis dafür sein. Zweitens durch Innovationen, die grünen Technologien zum Durchbruch verhelfen, sodass ambitionierte Klimapolitik fortan im Eigeninteresse der Staaten und Unternehmen liegt.

Deutschland könnte hier schon mit einem kleinen Teil der Klimapolitikkosten sehr viel mehr leisten. Allein mit den von Bundesminister Habeck geschätzten 30 Milliarden Euro Kosten für den Industriestrompreis ließe sich bis 2030 eine Forschungsinitiative finanzieren, die mehr als zweimal so groß ist wie das Budget aller 85 Max-Planck-Institute zusammen. Klimaschutz erfordert gewaltige Anstrengungen und Anpassungen. Dem Brückenstrompreis aber fehlen der Kompass und das Fundament.



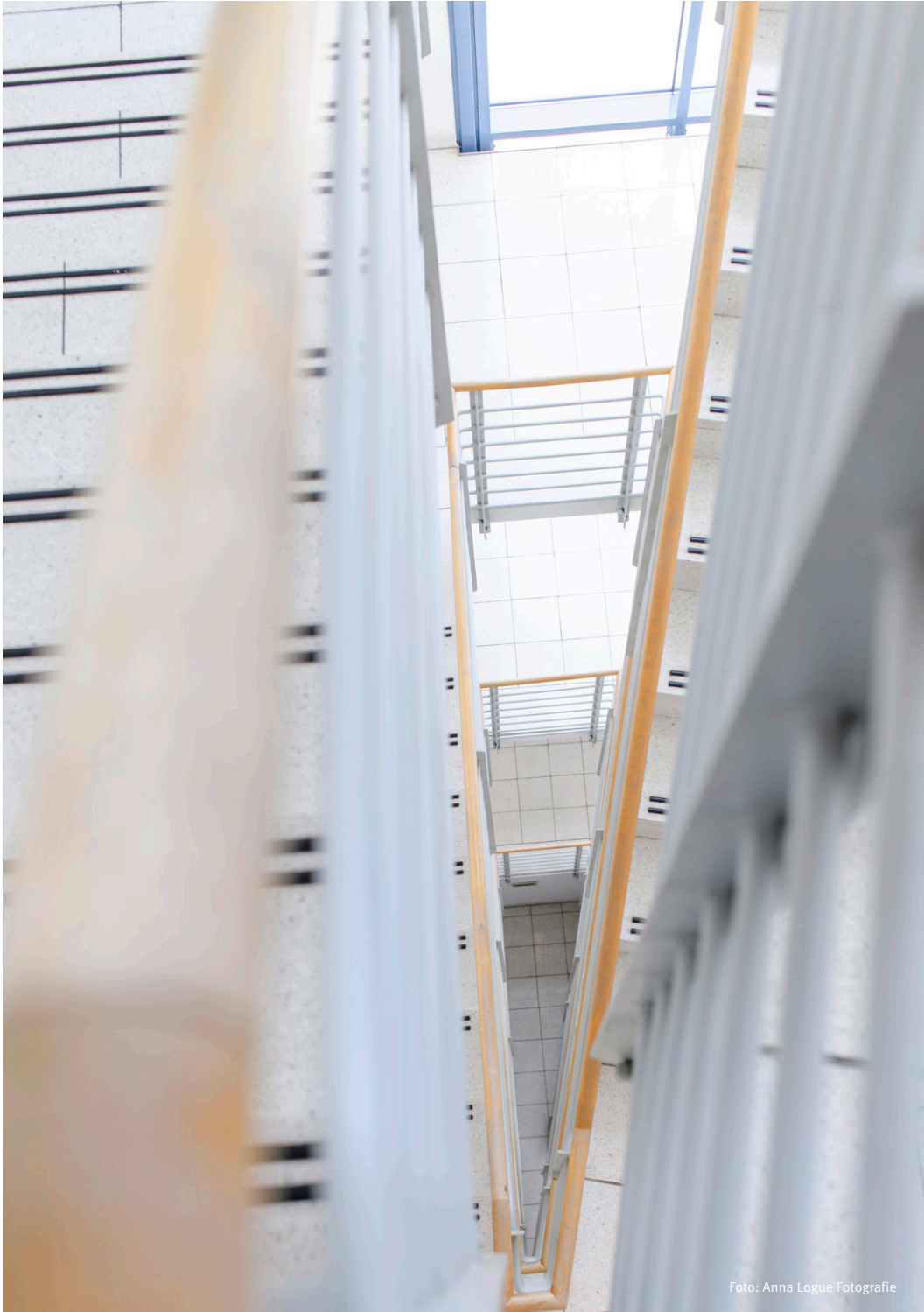


Foto: Anna Logue Fotografie

STROMMARKTDESIGN

RISSE IN DER STROMARCHITEKTUR

Zusammen mit Prof. Dr. Axel Ockenfels

Die Politik hat den Strommarkt in einen Flickenteppich aus falschen Anreizen, Subventionen und dirigistischen Vorgaben verwandelt. Warum das die Versorgungssicherheit gefährdet.

Mit dem Ausstieg aus der Kernenergie, dem verabredeten Ausstieg aus der Kohle und dem Ausbau der erneuerbaren Energien wird die Gewährleistung der Versorgungssicherheit im Stromsektor zu einem immer drängenderen Problem. Die Bundesregierung hat dazu eine Plattform „Klimaneutrales Stromsystem“ eingesetzt. Die Industrie fordert Neubauvorschüsse. Doch die bisher vorgelegten Konzepte überzeugen nicht.

25 Jahre nach dem Startschuss für die Liberalisierung des deutschen Strommarktes hat der Staat wieder weitgehend die Kontrolle übernommen: Es gibt kaum noch Markteintritte oder Austritte, die nicht politisch oder regulatorisch gesteuert werden. Im täglichen Stromhandel verhindern politische Widerstände, dass Strompreise regionale Knappheiten widerspiegeln, obwohl dies die Stromkosten insgesamt senken und die Versorgungssicherheit erhöhen würde.

Der Staat schöpft zu hoch erscheinende Gewinne ab und fängt drohende Verluste durch Subventionen auf. Ein Industriestrompreis soll künftig den Preis für die energieintensive Industrie niedrig halten, und so genannte Differenzverträge dürften zukünftig dazu führen, dass Solar- und Windenergie vom normalen Marktgeschehen abgekoppelt und subventioniert wird.

All diese wohlgemeinten Eingriffe in den Strommarkt führen jedoch an anderer Stelle zu Rissen in der Strommarktarchitektur, die neue Reparaturen erfordern. So ist der Strommarkt zu einem großen Flickenteppich geworden, der irgendwo zwischen liberalisiertem Wettbewerb und staatlichen Eingriffen gefangen ist.

SICHERHEIT DER STROMVERSORGUNG IST ZUNEHMEND GEFÄHRDET

Das führt dazu, dass die Sicherheit der Stromversorgung zunehmend gefährdet ist. Dutzende Gaskraftwerke werden benötigt, wenn Wind und Sonne keinen Strom liefern. Doch kein Unternehmen scheint bereit zu investieren. Wenn aber die Versorgungssicherheit verloren geht, wird Deutschland auch seine klima- und wirtschaftspolitischen Ziele verfehlen. Deshalb soll nun ein gewaltiger weiterer Flicker in den Strommarkt eingefügt werden: Die Politik plant, Gaskraftwerke mit einer Kapazität von rund 25 GW als „strategische Reserve“ in den Markt zu bringen. Ob dies ausreicht, ist umstritten. Aber nicht nur das Volumen, auch das Konzept muss auf Tauglichkeit geprüft werden. Und dabei schneidet die strategische Reserve nicht gut ab.

Die strategische Reserve ist ineffizient und teuer. Im Gegensatz zu einer strategischen Ölreserve, die zurückgehalten werden muss, damit sie im Krisenfall verfügbar ist, kann ein Gaskraftwerk, das im Krisenfall zur Verfügung stehen soll, auch in normalen Zeiten produzieren. Die strategische Reserve darf jedoch nur dann produzieren, wenn der Markt andernfalls zu kollabieren droht. In normalen Zeiten werden die Kapazitäten zurückgehalten, das Gaskraftwerk steht ungenutzt da, obwohl es zur Finanzierung der Reserve beitragen und den Strompreis senken könnte. Nicht ohne Grund wird ein Zurückhalten von Kapazitäten in normalen Strommärkten als Marktmissbrauch sanktioniert. Bei der strategischen Reserve aber wird es vom Staat belohnt.

Auch die einfache Rechnung – mehr strategische Reserve führt automatisch zu mehr Versorgungssicherheit – stimmt nicht. Die Versorgungssicherheit ergibt sich aus der gesicherten Leistung, die dem gesamten Markt zur Verfügung steht. Wenn aber die strategische Reserve Investitionstätigkeiten in dem normalen Markt verdrängt, könnten die erwünschten Effekte auf die Versorgungssicherheit teilweise verpuffen.



HOHE STROMMARKTPREISE SIND IN KNAPPHEITSSITUATIONEN NICHT UNGEWÖHNLICH

Außerdem endet die Rolle des Staates nicht mit dem Bau neuer Kraftwerke. Mit jedem Einsatz der strategischen Reserve muss der Staat auch den Strompreis in Knappheitssituationen festsetzen. In Knappheitssituationen sind extrem hohe Strommarktpreise nicht ungewöhnlich. Hohe Preise sind allerdings politisch unattraktiv.

Wenn aber die Politik den Preis niedrig hält, hat dies negative Folgen auf die Investitions-, Produktions- und Flexibilisierungsanreize im Strommarkt. Auch zeigt die Erfahrung, dass die Steuerung einer strategischen Reserve regulatorische Herausforderungen mit sich bringt. Die Existenz vieler Gaskraftwerke allein garantiert noch keinen hinreichenden Anreiz, dafür Sorge zu tragen, dass in Zeiten extremer Knappheit tatsächlich Strom produziert wird. Während des katastrophalen Blackouts in Texas 2021 in Folge einer außergewöhnlich kalten Wetterlage konnte ein Großteil der Gaskraftwerke keinen Strom produzieren, da die Leitungen nicht winterfest gemacht worden waren – und einfroren.

Nicht alle Vorschläge zur Versorgungssicherheit sehen freilich neue Kraftwerke als Bestandteil der strategischen Reserve. Der vom Netzbetreiber TransnetBW entwickelte Vorschlag eines „Neubau-Vorschuss“ etwa koppelt eine Subvention an den Beitrag des zu errichtenden Kraftwerks zur Netzstabilität. Netzstabilität und Versorgungssicherheit sind jedoch grundsätzlich unterschiedliche Herausforderungen, die unterschiedliche Lösungen erfordern. In einen Fall müssen die kurzfristigen Betriebsanreize stimmen, im anderen die langfristigen Investitionsanreize. Vermischt man beides, wie beim „Neubau-Vorschuss“, können die Anreize der Erzeuger, zur Netzstabilität beizutragen, darunter leiden: Wer garantierte Zahlungen erhält, ist weniger motiviert, im Ernstfall seinen Beitrag zu leisten.

Zudem bezieht sich auch der „Neubau-Vorschuss“, wie die strategische Reserve nur auf die Angebotsseite des Strommarktes. Auch große Stromverbraucher können zur Versorgungssicherheit beitragen, wenn sie in Zeiten von Stromknappheit die Produktion runterfahren können. Der „Neubau-Vorschuss“ wäre ein weiterer Flicker im Strommarkt.

KAPAZITÄTSMARKT HAT VIELE VORTEILE

Im Laufe der Jahre wurden dem Strommarkt aus Gründen der Versorgungssicherheit viele kleinteilige Mechanismen hinzugefügt. Doch die Sorgen wurden nicht kleiner – im Gegenteil. Daher sollte ein umfassender und kohärenter Mechanismus zur Förderung von Flexibilität im Markt in Betracht gezogen werden, der möglichst viele Technologie- und Flexibilitätsoptionen auf der Angebots- und Nachfrageseite umfasst. Kapazitätsmärkte, wie sie in vielen anderen Ländern eingesetzt werden, um Strommärkte robuster aufzustellen, könnten ein solcher Mechanismus sein.

Ein umfassender Kapazitätsmarkt ist zwar kein Selbstläufer und birgt seine eigenen Fallstricke. Richtig ausgestaltet hat er aber viele Vorteile: Ein Kapazitätsmarkt würde auch Investitionen in Speicher und Flexibilität bei den Stromnachfragern berücksichtigen; er hält keine Kraftwerke aus dem normalen Markt zurück; er garantiert die gesamte gesicherte Kapazität, und er vergütet zusätzliche Kapazitäten nur dann, wenn die Investitionsanreize über den normalen Strommarkt nicht ausreichen.

Der erste Bericht der Plattform „Klimaneutrales Stromsystem“ soll im Spätsommer vorliegen. Und die spannende Frage ist, ob wir dann weiter am Flickenteppich basteln – oder ob es gelingt, mit einem kohärenten Gesamtkonzept den zunehmend fragilen Strommarkt auf ein robustes Fundament zu stellen.



STROMMARKTDESIGN

„NUTZEN STATT ABREGELN“ KANN REGIONALE PREISE NICHT ERSETZEN

Zusammen mit Dr. Marion Ott

Die Regierung überlegt, den Strom aus Wind- und Solaranlagen, wenn diese in Zeiten von Netzengpässen abgeschaltet werden müssen, stattdessen zu reduzierten Preisen lokalen Verbrauchern zu geben. Besser wäre es, deutschlandweit auf regionale Strompreise zu setzen, um die Ineffizienzen von „Nutzen statt Abregeln“ zu vermeiden.

Mit dem Ausbau erneuerbarer Energien ändern sich räumliche und zeitliche Muster der Erzeugung von Strom. Dies macht einen Ausbau der Stromnetze, aber auch eine optimierte Nutzung der vorhandenen Netze notwendig. Soweit ist Deutschland aber noch nicht, weshalb Netzengpässe an der Tagesordnung sind. Das hat problematische Auswirkungen.

Da der Strommarktpreis überall in Deutschland einheitlich ist, kann es vorkommen, dass Strom aus Windkraftanlagen im Norden Deutschlands in den Süden verkauft wird, aber dann nicht dorthin gelangen kann, da das Stromnetz dafür nicht ausreicht. Dann müssen die Übertragungsnetzbetreiber eingreifen und im typischen Fall Stromerzeuger im Süden hochfahren und Erneuerbare-Energien-Anlagen im Norden abregeln, das heißt abstellen.

Das ist nicht nur teuer, sondern auch ineffizient. Verbraucher im Süden haben vermeintlich den billigen Strom aus dem Norden gekauft, werden aber aus teureren und in der Regel klimaschädlicheren Kraftwerken im Süden bedient. Die Kosten dafür bleiben bei allen Stromnutzern hängen. Im Jahr 2022 entstanden durch dieses „Engpassmanagement“ Kosten von über vier Milliarden Euro. Es ist davon auszugehen, dass diese weiter steigen werden.

DAS NEUE INSTRUMENT SETZT NICHT AM PROBLEMKERN AN

Der Bundestag hat nun im Gesetzgebungsverfahren vorgesehen, das neue Instrument „Nutzen statt Abregeln“ im Strommarkt einzusetzen. Ziel ist es, den aus Netzengpässen resultierenden Überschuss an Grünstrom sinnvoll zu nutzen. Anstatt dass der Netzbetreiber die Windkraftanlage im Norden abregelt, versteigert er den überschüssigen Strom an regionale Nutzer. Da der Stromverbrauch regional erfolgt, wird das Netz nicht zusätzlich belastet. Da dieser Strom an Nutzer geht, die ansonsten keinen oder weniger Strom gekauft hätten, wird der Preis, den diese Nutzer zahlen, unter dem Marktpreis liegen. Der Strompreis wird dadurch regionalisiert. Dieses Verfahren birgt aber eine Reihe an Problemen, und es setzt nicht am Kern der zugrundeliegenden Problematik, den Netzengpässen, an.

Die regionalen Nutzer werden bei einer solchen Regulierung zumindest teilweise darauf spekulieren, billigen Strom zu bekommen, und deshalb nicht oder weniger am allgemeinen Strommarkt teilnehmen. Das würde aber paradoxerweise Netzengpässe wahrscheinlicher machen, da diese Kunden als Käufer im herkömmlichen Markt wegfallen und damit mehr kostengünstig erzeugter Strom aus Erneuerbaren Energien in den Süden verkauft wird. Wenn diese Kunden außerdem (regionale) Marktmacht haben, können sie Netzengpässe sogar bewusst herbeiführen. Um dies zu vermeiden, soll laut dem Gesetzesentwurf nur ein eingeschränkter Kreis an Käufern diesen Strom erwerben dürfen, nämlich solche, die diesen Strom ohne das Instrument voraussichtlich nicht gekauft hätten.

Zum Beispiel sind dabei neue und flexible Abnehmer in der Wärme- oder Wasserstoffherzeugung in der Überschussregion im Blick. Sie müssen sich über ein umfangreiches Verfahren qualifizieren. Die Identifikation dieser „Zusätzlichkeit“ der Nachfrage stellt eine Herausforderung für das Instrument dar, die seine Wirkung einschränken kann.



Hinzu kommt, dass, selbst wenn der überschüssige Strom im Norden regional versteigert wird, weiterhin teurere und klimaschädlichere Kraftwerke südlich des Netzengpasses den Strom im Süden bereitstellen müssen.

PREISE ÜBERALL REGIONALISIEREN IST KONSEQUENTER

Um dieses Problem anzugehen, sollte stattdessen überall der Strommarktpreis regionalisiert werden. Im Süden würde der Strom dann zum Teil teurer, was wiederum Anreize etwa für Windkraftanlagenbetreiber setzen würde, dort Anlagen zu bauen, oder für energieintensive Unternehmen, sich im Norden anzusiedeln. Das Konzept der regionalen Preise, auch Knotenpreise genannt, wird bereits in vielen Ländern erfolgreich angewendet.

Das Instrument „Nutzen statt Abregeln“ kann möglicherweise helfen, überschüssigen Grünstrom sinnvoll zu nutzen und bestimmte Marktteilnehmer zu fördern. Den Problemen möglicher Fehlanreize und des Missbrauchs muss jedoch eine hochkomplexe Detailregelung entgegengestellt werden.

Vor allem aber: Ein System mit regionaler Preisdifferenzierung, nicht nur am Ort des Abregelns, sondern deutschlandweit, kann das Instrument nicht ersetzen. Ein solches System würde tatsächliche Knappheiten aufzeigen und das Verhalten von Verbrauchern und Erzeugern gezielt beeinflussen. Die Diskussion um regionale Strompreise hat mit den Überlegungen zu „Nutzen statt Abregeln“ an Dynamik gewonnen. Sie sollte konsequent weitergedacht werden.





Foto: Anna Logue Fotografie



**DEUTSCHLAND
IM STANDORT-
WETTBEWERB**

DEUTSCHLAND IM STANDORTWETTBEWERB

DAS SOLLTE EUROPAS ANTWORT AUF DIE USA UND CHINA SEIN

Zusammen mit Prof. Marcel Fratzscher, PhD und Prof. Dr. Guntram Wolff

Sich gegenseitig bei Subventionen zu überbieten – das wäre falsch. Stattdessen braucht Europa drei Elemente für eine gute Industrie-Strategie.

Massive industriepolitische Eingriffe in China und den USA haben Europa und Deutschland unter Druck gesetzt: Sie müssen sich bei Wettbewerbsfähigkeit und Innovation neu aufstellen. Es besteht die Gefahr, dass Europa darauf mit Protektionismus, einem unproduktiven Subventionswettlauf und nationalen Lösungen reagieren wird. Doch es sollte eine andere Strategie verfolgt werden: Innovation durch eine Investitionsoffensive in Forschung und Entwicklung, eine Stärkung von Wettbewerb in Europa und der Welt sowie eine Vertiefung des Binnenmarkts anstelle von nationalen Alleingängen. Vor allem Deutschland muss hier viel tun.

Bidens Subventionspaket, der Inflation Reduction Act oder kurz: IRA, hat große Sorgen hervorgerufen. Im Kern geht es den Amerikanern nicht nur um eine Antwort auf die Subventionierung grüner Technologie in China. Vielmehr geht es auch um Sicherheitsrisiken, sollte China strukturell durch Subventionen diesen Sektor beherrschen. Schon jetzt dominiert China Weltmärkte im Bereich der Solar- und Windenergie mit Marktanteilen von teilweise über 80 Prozent. Zwar profitiert der Westen von billigen chinesischen Produkten. Gleichzeitig macht er sich aber dadurch verwundbar. Besonders dann, wenn es zu einer verschärften Konfrontation der beiden Supermächte käme. Deswegen versuchen die USA, mit ihrem Subventionsprogramm eigene Produktionskapazitäten aufzubauen.

Die Subventionsprogramme in China, den USA und die lokalen Produktionsauflagen führen nun zu einem neuen Standortwettbewerb. Europa hat in den vergangenen Jahren bereits große Investitionsprogramme mit Fokus auf die ökologische Transformation aufgelegt, etwa mit Next Generation EU (NGEU), einem Programm von knapp 800 Milliarden Euro, das die EU-Mitgliedstaaten bei ihren Maßnahmen für einen nachhaltigen Aufschwung unterstützen soll. Aber auch mit dem Programm Repower EU, das dabei unterstützt, Energie einzusparen und sauberere Energie zu er-



Foto: Anna Logue Fotografie



zeugen. Diese Programme setzen stark darauf, die Infrastruktur aufzubauen. Es gibt im Einklang mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) allerdings keine Auflagen, im Inland zu produzieren.

Wie kann es also weitergehen? Deutschland und Europa sollten sich nicht mit China und den USA in einen Überbietungswettbewerb bei Subventionen begeben. Europa muss einen eigenen Weg finden, der die Besonderheiten und Stärken Europas berücksichtigt. Einen Weg, der auch mögliche Sicherheitsrisiken nicht aus dem Blick verliert.

Wir sorgen uns, dass die Rufe der Wirtschaftsinteressen nach mehr Subventionen durchdringen und die Politik den Irrweg einer Zementierung des Status quo versucht. Wir sorgen uns auch, dass die Politik vermeintliche "nationale Champions" unterstützt, die international nicht wettbewerbsfähig sind. Die Politik würde damit scheitern, Europa und Deutschland zukunftsfähig zu machen, die Ziele des Klimaschutzes zu erreichen und den Wirtschaftsstandort Europa mit vielen guten Arbeitsplätzen zu sichern. Und auch die Sicherheitsinteressen wären nur begrenzt befriedigt, wenn alte Systeme dominierten. Gleichzeitig reicht aber eine einfache Aufforderung danach, Lieferketten zu diversifizieren, nicht aus. Vor allem, wenn dies strukturell durch Subventionen und lokale Produktionsanforderungen in den USA und China verhindert wird.

EUROPA UND DEUTSCHLAND SOLLTEN DESHALB EINE INDUSTRIESTRATEGIE MIT DREI WESENTLICHEN ELEMENTEN VERFOLGEN.

1. Wettbewerb stärken: Sowohl innerhalb Europas als auch global sollten Europa und Deutschland den Wettbewerb mehr fokussieren, mehr fördern. Strategische Souveränität im Sinne rein regionaler Lieferketten ist und bleibt eine Illusion, für Europa wie auch für China oder die USA. Ziel dieser Strategie kann es nicht sein, alle Elemente vermeintlich wichtiger Lieferketten geografisch in Europa zu verankern.

Europa muss gegenüber China und den USA eine Rückkehr zu fairem Wettbewerb einfordern, und zwar im Rahmen der WTO. Da dies aber wahrscheinlich bei beiden Supermächten nicht zu den erforderlichen Veränderungen führen wird, muss Europa seine Abhängigkeiten von China und den USA auch dadurch reduzieren, dass es seine Lieferketten durch einen starken Ausbau von Kooperationen mit Drittstaaten resilienter macht.

Zum Beispiel in Lateinamerika. Der Versuch, eine reine europäische Souveränität zu erreichen, hätte schädliche Konsequenzen für Europa. Es würde die Kosten massiv erhöhen und Unternehmen nicht mehr, sondern weniger wettbewerbsfähig machen. Die Anlehnung an die WTO würde eine zu große Einschränkung des internationalen Wettbewerbs in Europa auf diese Weise vermeiden, da Drittländer nicht betroffen wären.

2. Eine Investitionsoffensive für Innovation in Europa: Dafür sollten sich die EU und ihre Mitgliedsländer bei Forschung und Entwicklung deutlich mehr anstrengen. Das Beispiel von strategisch wichtigen Projekten im europäischen Rahmen, dem "Important Project of Common European Interest" (IPCEI), mit dem Anspruch, weltweit führende Technologien zu entwickeln, ist ein vielversprechendes Instrument. Dieses Instrument sollte in Zukunft gestärkt werden. Die Förderung von Produktion kann unter bestimmten Bedingungen zwar zielführend sein, Auflagen für Forschung und Entwicklung sollten dennoch für alle Förderungen verpflichtend sein. Zudem erfordert dies eine enge Abstimmung mit klimapolitischen Instrumenten, wie dem Leitinstrument des CO₂-Preises, dem Grenzausgleichsmechanismus und der Zuteilung von Emissionszertifikaten.

Zudem sollte der Hauptfokus nicht auf Subventionen für Unternehmen liegen. Stattdessen sollten vor allem bessere Rahmenbedingungen für private Investitionen geschaffen werden. In anderen Worten: Nicht Geld schafft Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, sondern die Gesamtheit aller Voraussetzungen. Nur so kann man innovativ sein. Dazu gehört eine gute Infrastruktur, eine exzellente öffentliche Forschungslandschaft, Fachkräfte, weniger Bürokratie und Regulierung und eine Vollendung des europäischen Binnenmarkts für Dienstleistungen, vor allem die Kapitalmarktunion.

3. Die Antwort muss europäisch sein: Bisher scheint die Bundesregierung eher auf eine nationale Ausgestaltung der Industriepolitik zu setzen. Gerade die Aufweichung des Beihilferechts wäre ein gefährlicher Weg für Europa. Dieses Recht verbietet Subventionen und andere Vergünstigungen, die den Wettbewerb verzerren könnten. Die damit einhergehenden unproduktiven Subventionswettläufe würden nicht nur den Binnenmarkt schwächen und bestehende Ungleichheiten in Europa weiter vergrößern. Es würde auch die Innovation und Attraktivität Deutschlands und Europas als Wirtschaftsstandort verschlechtern, da der Wettbewerb geschwächt wird.



PROBLEME SOLLTEN NICHT NUR MIT NATIONALEN SUBVENTIONEN GELÖST WERDEN

Die EU-Kommission und die Bundesregierung sollten sicherstellen, dass die notwendigen Gelder überall in Europa mobilisiert werden und auch überall gleichermaßen zur Verfügung stehen. Wettbewerbs- und wachstumsfördernd wäre ein europäischer Fond, der nach Merit-basierten Prinzipien Förderung dort ermöglicht, wo das technologische Potenzial am größten ist. Dieser Fond könnte durch bestehende Gelder aus den Strukturfonds und aus NGEU gefüllt und bei Bedarf mit zusätzlichen Mitteln ergänzt werden.

Europa braucht eine kluge Industriestrategie, die den Schutz von Klima und Umwelt in den Mittelpunkt stellt, strategische Sicherheitsinteressen nicht aus dem Blick lässt, und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit Europas sichert. Probleme nur mit nationalen Subventionen lösen zu wollen, kann dabei mehr Probleme schaffen als lösen. Eine neue Strategie muss Wettbewerb und Innovationsfähigkeit als zentrale Elemente haben, einen europäischen Ansatz verfolgen und gerade auch den internationalen Wettbewerb aufrechterhalten.

Je mehr sich die USA und China diesen Wettbewerbsprinzipien verweigern, umso wichtiger wird die Zusammenarbeit und Offenheit Europas gegenüber Drittländern. In Europa selbst gilt es zu verhindern, dass die Politik alte Industriestrukturen zementiert, anstatt Innovation durch schmerzvolle Veränderung zuzulassen.





Foto: Anna Logue Fotografie

DEUTSCHLAND IM STANDORTWETTBEWERB

DEUTSCHLAND MUSS SEINE
PRODUKTIVITÄT STEIGERN

Unsere Wirtschaft ist robuster, als oft behauptet wird. Um das Potenzial langfristig zu stärken, muss Berlin aber Innovation und Forschung mehr fördern.

Die schlechten Nachrichten über Deutschlands Wirtschaft häufen sich: Konjunkturunbruch, holprige Transformationsbemühungen, erhöhte Energiepreise und stockende Globalisierung. Doch die eigentliche Aufgabe geht über die kurzfristigen Entwicklungen hinaus.

Der „Economist“ fragt bereits an, ob Deutschland erneut der kranke Mann Europas sei. Nonsense. Das Fundament der deutschen Wirtschaft ist robust: Die Arbeitslosigkeit ist gering, eine Mehrheit der von EY befragten Investoren zählt Deutschland zu den drei Topstandorten in Europa, 2022 war es noch die Minderheit. Führungskräfte internationaler Unternehmen bewerten in großen Teilen das Qualifikationsniveau der deutschen Arbeitskräfte als attraktiv.

Die schlechten Nachrichten sind dennoch ernst zu nehmen. Deutschlands Konjunktur fällt im europäischen Vergleich zurück. Nach einer Umfrage des Bundesverbandes mittelständische Wirtschaft denkt jeder fünfte Mittelständler über eine Geschäftsverlagerung aus Deutschland heraus nach, mehr als jeder vierte erwägt, sein Geschäft aufzugeben. Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland sind auf dem niedrigsten Stand seit 2014.

DIE INNOVATIONSKRAFT IN DEUTSCHLAND IST SEHR HOCH

Die Politik wird aktiv. Die Bundesregierung hat einen Zehn-Punkte-Plan aufgesetzt, um Wirtschaft und Wachstum zu stärken. Die Stoßrichtung stimmt. Der Plan setzt weniger bei den kurzfristigen Konjunkturmaßnahmen an, sondern sieht es als „entscheidend für den Standort Deutschland (...) Wettbewerbsfähigkeit und Produktivitätssteigerungen“ zu erhöhen. In Anlehnung an den berühmten Wahlslogan von Bill Clinton „It’s

the economy, stupid“, der eher auf die Tageszahlen schaut, gilt: „It’s the productivity, stupid.“ Warum, zeigt eine einfache Rechnung: Zwei Länder, die auf demselben Niveau beginnen, und von dem eines ein Wirtschaftswachstum von einem Prozent hat, das andere von drei Prozent, liegen nach 15 Jahren bei der Wirtschaftsleistung um 30 Prozent auseinander, nach 30 Jahren um 80 Prozent.

Produktivitätswachstum entsteht aus Innovationen. Die Voraussetzungen dafür sind in Deutschland sehr gut. Gerade erst hat eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft und weiterer Institute verschiedene Regionen nach ihrer Innovationskraft bewertet: Nach Massachusetts und Kalifornien liegt Baden-Württemberg auf Platz drei, Bayern folgt an siebter und Hessen an neunter Stelle.

Laut Innovationsindikator 2023, an dessen Erstellung das ZEW mit beteiligt ist, liegt Deutschland im Ländervergleich unter 35 Industrienationen und aufstrebenden Schwellenländern insgesamt auf Platz zehn, bei „Neuen Produktivitätstechnologien“ und „Kreislaufwirtschaft“ auf Platz eins beziehungsweise zwei.

BERLIN SOLLTE DIE UNTERNEHMENSTEUER SENKEN

Der Zehn-Punkte-Plan der Regierung greift eine Reihe von sinnvollen Maßnahmen auf. Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen, Bürokratie abbauen und Digitalisierung voranbringen stehen aber schon seit Langem auf der Agenda in Berlin. Eine höhere Priorisierung bei der Umsetzung wäre zu wünschen.

Andere Maßnahmen greifen zu kurz: Das Wachstumschancengesetz sieht steuerliche Erleichterungen für Unternehmen vor. Die sind nötig. Deutschland zählt mittlerweile bei Unternehmenssteuern als Hochsteuerland. Doch warum nicht konsequent sein und Steuern senken? Gerade international tätige Unternehmen rechnen sehr genau, in welchen Ländern sie investieren. Temporäre Verbesserungen verändern dieses Kalkül nicht.



Die Kritik der Kurzfristigkeit gilt auch für die Diskussion um den Brückenstrompreis. Aktuell wird überlegt, energieintensiven Unternehmen befristet reduzierte Strompreise zu ermöglichen. Es ist unwahrscheinlich, dass neue Investitionen getätigt werden, wenn nur ein paar Jahre der Strom vergünstigt wird. Eine andauernde Strompreissubvention, die sich einige vielleicht von dieser Maßnahme erhoffen, führt aber dazu, dass ansonsten nicht lebensfähige Unternehmen erhalten bleiben. Mehr Schaden kann man der Produktivität nicht zufügen – die Menschen wären an anderer Stelle wesentlich besser und produktiver eingesetzt. Die Diskussion um „Zombie-Unternehmen“ lässt grüßen.

Die Dekarbonisierung der Industrie soll durch sogenannte Klimaschutzverträge ermöglicht werden. Gefördert wird dabei die (grüne) Produktion. Damit diese Industrien auch langfristig wettbewerbsfähig bleiben, wäre es allerdings zielführender, die Förderung stärker auf Forschung und Entwicklung auszurichten. Das ermöglicht dann auch zukünftiges Produktivitätswachstum.

Für den Wirtschaftsstandort Deutschland ist entscheidend, ob es gelingt, in der Breite der Wirtschaft Produktivitätswachstum auf Dauer zu ermöglichen. Eine gute Standortpolitik und eine konsequente Ausrichtung der Förderung auf Forschung und Innovation sind dafür wesentlich.





Foto: Anna Logue Fotografie

DEUTSCHLAND IM STANDORTWETTBEWERB

RENAISSANCE DER
INDUSTRIEPOLITIK

Habecks Zeitpunkt für das Vorlegen seiner Industriestrategie ist gut gewählt. Weltweit erlebt Industriepolitik eine Renaissance: „Made in China 2025“, der amerikanische Chips Act oder der Inflation Reduction Act mit seinen Auflagen für lokale Produktion sind Ausdruck dieser Bewegung. In der Wissenschaft sind in den letzten Jahren neue Arbeiten dazu entstanden, sei es in der Evaluierung von industriepolitischen Maßnahmen, wirtschaftshistorische Arbeiten zu Industriepolitik in Schwellenländern, und neue konzeptionelle Arbeiten zu Abhängigkeiten in Lieferketten. Und es gibt neue bzw. wieder aktuelle Gründe für industriepolitische Eingriffe: Die angestrebte schnelle Transformation der Wirtschaft hin zu Klimaneutralität sowie das Absichern von geopolitischen Risiken werden sich ohne aktives Steuern durch den Staat nicht bewältigen lassen. Kein gutes Argument für eine Industriestrategie ist allerdings, was Habeck in seinem Vorwort schreibt: „Die Bedeutung der Industrie geht ... weit über das Ökonomische hinaus. ... [Sie] ist Teil der sozialen und kulturellen Identität unseres Landes.“ Da mag das Herz des Industrieromantikers höher schlagen, als Leitbild für die Wirtschaft des 21. Jahrhunderts taugt dies nicht.

Die vorgelegte Industriestrategie zeigt auf, was bereits gemacht wird und was beabsichtigt ist, und stößt damit eine notwendige Diskussion an: Es geht dabei weniger um das „ob“, sondern vielmehr um das „wie“. Was ist nötig, um die Transformation erfolgreich zu gestalten und um sich unabhängiger von Lieferkettenunterbrechungen zu machen? Was wirkt, was wirkt nicht? Was wirkt besser?

Die Messlatte ist dabei sehr hoch anzusetzen, da industriepolitische Eingriffe gravierende Probleme mit sich bringen können. Unproduktive Subventionswettläufe und massive Wettbewerbsverzerrungen haben nicht zuletzt dazu geführt, dass Subventionen eines Landes ein Grund für Strafzölle im internationalen Handel sein können. Die EU hat mit der Beihilfenkontrolle ein striktes Regime eingeführt, um den Wettbewerb im Europäischen Binnenmarkt vor verzerrenden Subventionen zu schützen.

Zur Sache: Die „horizontalen“ Maßnahmen der vorgelegten Industriestrategie, d.h. Maßnahmen, die allen Unternehmen zugutekommen, sind weitgehend unkritisch und positiv zu bewerten. Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfachen, Infrastruktur weiter ausbauen sowie Restriktionen am Arbeitsmarkt abbauen; das alles stärkt den Wirtschaftsstandort Deutschland. Es verwundert, dass die hohe Steuerbelastung – „Deutschland [belegt] im OECD-Vergleich einen der vorderen Plätze“ – zwar als einer von fünf Standortnachteilen gesehen wird, der Wirtschaftsminister sich aber nicht durchringen kann, eine Senkung der Steuern zu empfehlen.

Problematischer sind die „vertikalen“ Maßnahmen, die gezielt der Förderung einzelner Sektoren oder gar Unternehmen dienen.

Die Transformation der Industrie ist ein Hauptanliegen der Industriestrategie. Inwiefern der vorgeschlagene Brückenstrompreis dazu beitragen kann, bleibt unklar. Als temporäre Maßnahme stärkt er nicht den Standort – kaum ein Unternehmen wird investieren, nur weil es für ein paar Jahre günstige Strompreise zugesagt bekommt. Als langfristige Maßnahme ist er nicht nur nicht beabsichtigt sondern wäre auch nicht zu empfehlen, da dadurch Strukturen gefestigt würden, die ansonsten nicht lebensfähig sind. Da Deutschland auch langfristig nicht die günstigsten Strompreise haben wird – Sonne und Wind gibt es woanders mehr – ist davon auszugehen, dass energieintensive Produktion mit geringer Wertschöpfung das Land verlassen wird. Eine Industriestrategie sollte diesen Strukturwandel zulassen.

Die Klimaschutzverträge, für die ein „mittlerer zweistelliger Milliardenbetrag zur Verfügung“ steht, sind ein wesentliches Instrument für die Transformation: Unternehmen erhalten Mittel für klimafreundliche Produktion von z.B. grünem Stahl, grünem Zement, grünem Glas. Die Mittel sollen durch Auktionen vergeben werden, um Kosteneffizienz zu erreichen. Der Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hatte empfohlen, von Klimaschutzverträgen zeitnah auf grüne Leitmärkte umzusteigen. Wenn etwa bei jeder Verwendung von Stahl ein gewisser über die Zeit steigender Anteil Grünstahl dabei sein müsste, würde ein neuer Markt geschaffen, der offen ist für neue Anbieter und internationale Wettbewerber. Solche Leitmärkte würden Innovationen belohnen, Klimaschutzverträge hingegen belohnen die Produktion. Bestrebungen, damit es zu solchen Leitmärkten kommt, werden in der Industriestrategie angekündigt; ihnen ist viel Erfolg zu wünschen.



Neben der Transformation der Industrie ist die Geoökonomie – die Vorsorge gegen mögliche Lieferkettenunterbrechungen – ein zweiter wichtiger Grund für staatliche Eingriffe. Weltweit ist derzeit eine Diskussion dazu in Gange: Unter welchen Umständen ist eine weitere Diversifizierung der Lieferketten besser, wann sollte die Produktion in den Binnenmarkt verlagert werden? Welchen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten Unternehmen auch ohne weitere Maßnahmen, wo muss der Staat eingreifen?

„No-regret“ Maßnahmen sind weitere Handelsabkommen, um Diversifizierung von Lieferketten einfacher zu machen. Auch die vorgelegte Industriestrategie spricht sich dafür aus. Es ist umso bedauerlicher, dass die Verhandlungen mit Australien abgebrochen wurden und die Implementierung des Mercosur Abkommens nicht vorankommt.

Zur Sicherung der technologischen Souveränität sollen auch die Förderprogramme für Halbleiterchips dienen, insbesondere da „Risiken von Lieferkettenstörungen oder Abhängigkeiten“ vorliegen. Die USA haben dafür einen eigenen 50 Mrd. US \$ schweren Chips-Act aufgelegt. Die Gefahr eines Subventionswettkampfs ist hoch. Positiv bewertet: Die europäische Abhängigkeit von Taiwan wird dadurch reduziert. Angesichts dieser Entwicklungen hätte man sich eine sorgsamere Begründung gewünscht, warum auch Deutschland Milliarden in diese Industrie investiert. Das Argument, dass „Mikroelektronik ... der Schlüssel für viele Digitalisierungs- und Transformationsprozesse und das entscheidende Ausgangsprodukt für die meisten Industrieprodukte der Zukunft [ist]“ ist zwar unstrittig. Allerdings gibt es noch einige andere Technologien, auf die das auch zutrifft.

Ein internationaler Subventionswettkampf ist eine berechtigte Sorge und es wäre hilfreich, wenn eine Industriestrategie auch darauf eingehen würde. Zunächst sollte sie europäisch eingebunden sein, da beide Ziele – Transformation und Resilienz – alle Länder betreffen. In dieser Hinsicht fällt die vorgelegte Strategie recht knapp aus, neue europäische Initiativen fehlen. Darüber hinaus könnten etwa die Ankündigung einer konsequenten Anwendung des Anti-Subventionsinstruments der WTO sowie eine Selbstdisziplinierung bei der Verwendung von eigenen Subventionen Schritte zur Begrenzung des internationalen Subventionswettkampfs darstellen.

Förderungen einzelner Unternehmen können zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Insbesondere große Unternehmen sind schnell dabei, gute Gründe zu finden, warum genau sie gefördert werden sollen, zum Nachteil der kleinen Unternehmen. Die vorgelegte Industriestrategie öffnet dafür viele Türen, da sie in ihren Kriterien, unter welchen Umständen sie welche Maßnahmen empfiehlt, vage bleibt.

Industriepolitik ist nicht neu, aber dennoch sind viele Fragen zu ihrer Gestaltung offen. Eine Evaluierung der Maßnahmen ist zu empfehlen, ein Bekenntnis dazu fehlt in der Industriestrategie. Die Monopolkommission oder die Expertenkommission Forschung und Innovation könnten eigenständig untersuchen, ob die vollzogenen Maßnahmen den Wettbewerb im Europäischen Binnenmarkt behindern oder fördern, und ob sie Innovationen anregen oder eher strukturbewahrend wirken. Ein Kollege äußerte einmal, dass Industriepolitik ordnungspolitisch unerwünscht sei, man aber schon immer ein Auge zugedrückt habe. Umso wichtiger ist es, mit dem anderen Auge genauer hinzuschauen.





GESUNDHEITSWESEN, FREQUENZAUKTIONEN

GESUNDHEITSWESEN, FREQUENZAUKTIONEN

IM GESUNDHEITSWESEN BRAUCHT
ES „MEHR ÖKONOMIE“

Zusammen mit Prof. Dr. Simon Reif

Öffentlich kritisiert Lauterbach die Ökonomisierung im Gesundheitssystem. Dennoch folgt seine Reform vernünftigen ökonomischen Ansätzen. Sie bietet aber noch Verbesserungspotential.

Dem Gesundheitswesen stehen turbulente Zeiten bevor: Beitragserhöhungen, Pflegemangel und eine Krankenhausreform, die nach Ansicht von Gesundheitsminister Karl Lauterbach eine „Revolution im System“ bewirken wird. Die Reform sei notwendig, weil „die Balance zwischen Medizin und Ökonomie verloren“ gegangen sei, lautet sein Urteil.

Andersherum wird ein Schuh draus: „Mehr Ökonomie“ ist die Antwort, nicht das Problem. Der effiziente Umgang mit knappen Ressourcen, eine grundlegend ökonomische Fragestellung, ist die große Herausforderung im Gesundheitswesen. Aktuelle Indikatoren hierfür sind Prämienerrhöhungen der Krankenkassen, Fachkräftemangel und Pflegenotstand sowie Krankenhäuser, die hohe Verluste verbuchen. Schaut man allerdings vom Ausland aus nach Deutschland, zeigt sich: In der EU ist Deutschland eines der Länder mit den meisten Ärzten, den meisten Pflegern und den meisten Krankenhausbetten pro Kopf. Das deutsche Gesundheitswesen ist damit aber nicht besonders erfolgreich – bei gängigen Kennziffern wie erreichten Lebensjahren oder Rückfallquoten nach Operationen schneidet Deutschland nur mittelmäßig ab. Im internationalen Vergleich also Spitze beim Ressourceneinsatz, aber nur Mittelmaß bei den Ergebnissen.

Die Einführung von Fallpauschalen 2003 verfolgte das Ziel, die Effizienz im Krankenhaussektor zu steigern. Das Krankenhaus erhält für jeden Behandlungsfall eine Vergütung, die abhängig ist von Diagnose, Schweregrad und Behandlungsart. Die Höhe der Fallpauschale entspricht etwa den durchschnittlichen Kosten für die Behandlung eines solchen Falles. Krankenhäuser, die kostengünstiger als der Durchschnitt behandeln, können damit Gewinne erzielen. Somit setzt das Fallpauschalen-System Anreize, Ausgaben einzusparen.

FALLPAUSCHALEN GREIFEN ZU KURZ

Zwei Konstruktionsfehler haben zu Problemen geführt. Zum einen wird im deutschen Fallpauschalen-System auch die Art der Behandlung berücksichtigt, wodurch Operationen meist besser vergütet werden als konservative Behandlungen. Kliniken entsteht dadurch ein Anreiz, möglichst viel zu operieren – nicht immer zum Wohle der Patienten. Zum anderen greifen Fallpauschalen zu kurz, wenn Krankenhäuser bestimmte Kapazitäten vorhalten müssen, aber dann nicht genügend Fälle abrechnen können. Exemplarisch dafür stehen Geburtskliniken. Um jederzeit Geburten begleiten zu können, müssen Kapazitäten von Hebammen und Kreißsälen vorgehalten werden, auch in Regionen mit wenigen Geburten. In diesen Regionen können jedoch wegen der geringen Zahl abrechenbarer Fallpauschalen die Vorhaltekosten nicht refinanziert werden. Die wirtschaftliche Folge ist die Schließung vieler Geburtskliniken.

Mit der nun diskutierten Krankenhausreform sollen beide Konstruktionsfehler behoben werden. Das vorgegebene Ziel – weniger ökonomischer Druck für Krankenhäuser, um sich stärker auf die Qualität der Behandlung konzentrieren zu können – suggeriert allerdings, dass wirtschaftlicher Wettbewerb und Qualität im Widerspruch stehen. Gerade der Wettbewerb führt aber in den meisten Wirtschaftsbereichen dazu, dass Anbieter durch bessere Qualität oder niedrigere Preise um ihre Kundenschaft werben.

Hinter den Schlagzeilen zur Krankenhausreform verbergen sich aber durchaus vernünftige ökonomische Argumente: Um das Problem übermäßiger Operationen, vor allem in weniger gut geeigneten Krankenhäusern, zu lösen, soll die Qualitätssicherung durch bessere Informationen über die Behandlungsqualität der Kliniken für Patienten erfolgen. Krankenhäuser stünden also stärker als bisher im Qualitätswettbewerb um Patienten.

GUTE DATENBASIS BEI KRANKENKASSEN

Die empirische Evidenz für die Wirksamkeit solcher öffentlicher Qualitätsinformationen ist jedoch begrenzt. Bestehende Portale wie die Weiße Liste werden zwar genutzt, allerdings wählen Patienten trotzdem oft das nächstgelegene und nicht das beste Krankenhaus für ihre Behandlung. Um die Nutzung von Qualitätsinformationen bei der Krankenhauswahl zu fördern, sollte auch Krankenkassen erlaubt werden, Vorschläge für die Krankenhauswahl zu machen. Das empfiehlt etwa die Monopolkommissi-



on. Krankenkassen verfügen über eine gute Datenbasis zur Einschätzung der Behandlungsqualität. Zudem haben sie klare Anreize, dass ihre Versicherten möglichst gut behandelt werden, um Folgekosten wie Nachbehandlungen oder Krankengeld zu senken.

Das Problem der Unterfinanzierung von Behandlungsfällen mit hohen spezifischen Vorhaltekosten soll im Zuge der Krankenhausreform durch sogenannte Vorhaltebudgets gelöst werden. Damit sollen Krankenhäuser eine Grundfinanzierung für die Vorhaltung von Kapazitäten für bestimmte Leistungen erhalten, zuerst auf Basis der bisher erbrachten Behandlungsfälle, später in Abhängigkeit vom regionalen Versorgungsbedarf sowie Qualität und Fallmenge. Diese Grundfinanzierung gibt den Krankenhäusern zwar mehr Planungssicherheit, birgt aber das Risiko, dass die aktuelle Versorgungssituation inklusive Überkapazität und Unterfinanzierung fortgeschrieben wird. Sinnvoller wäre, die Vorhaltebudgets regelmäßig in Versorgungsregionen unter allen Krankenhäusern, die die Qualitätsanforderungen erfüllen, danach zu verteilen, welche Klinik die niedrigsten Vorhaltebudgets verlangt. Mit einem solchen Auktionsmechanismus könnte die gleiche Vorhalteleistung zu niedrigeren Kosten erreicht werden. Außerdem könnte mit regelmäßigen Ausschreibungen auf veränderte Versorgungsbedürfnisse reagiert werden.

Die zwei größten Stellschrauben der Krankenhausreform zur Qualitätssteigerung und Vorhaltefinanzierung sind ökonomischer Natur. Eine vertiefte Diskussion über die Anreizwirkung der ökonomischen Instrumente wäre gut. Dafür bedarf es aber weitergehender Daten. Anstatt Pauschalkritik an der Ökonomie zu üben, sollte die Politik den Diskurs intensivieren. Außerdem sollte sie auf die Bereitstellung solcher Daten hinarbeiten, um das Ziel zu erreichen, das sich Medizin und Wirtschaftswissenschaften teilen: die Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit.





Foto: Anna Logue Fotografie

GESUNDHEITSWESEN, FREQUENZAUKTIONEN

WARUM EINE ZEITNAHE MOBILFUNK-
FREQUENZAUKTION VORZÜGE HAT

Zusammen mit Prof. Dr. Vitali Gretschno

Die Verlängerung von Mobilfunkfrequenzen über 2026 hinaus, die die Bundesnetzagentur plant, hat das Ziel die Laufzeiten zu vereinheitlichen. Für den Wettbewerb hat die ausbleibende Auktion aber Nachteile.

Die Bundesnetzagentur hat kürzlich einen Entwurf vorgestellt, der die Rahmenbedingungen für die Zuteilung von Mobilfunkfrequenzen ab 2026 definiert. Anstatt der Vergabe durch eine Auktion plant die Agentur, die aktuellen Nutzungsrechte, die 2025 enden, bis 2033 zu verlängern.

VORTEILE DER VERLÄNGERUNG

Die Bundesnetzagentur begründet dieses Vorhaben mit der Notwendigkeit, die Laufzeiten der Frequenzlizenzen zu vereinheitlichen, da einige Lizenzen bereits 2025 auslaufen, andere erst 2033. Eine gemeinsame Ausschreibung aller Frequenzen 2033 würde es den Anbietern ermöglichen, diese besser zu kombinieren und somit die Nutzung zu optimieren. Zudem wird auf der diesjährigen Weltfunkkonferenz darüber beraten, ob in Zukunft zusätzliche Frequenzen zur Verfügung gestellt werden, was eine ausreichende Zuteilung von Frequenzen an alle Mobilfunkbetreiber erleichtert.

Die Entscheidung, die Laufzeiten der Frequenzen zu vereinheitlichen und sie dann gemeinsam in einer Auktion zu vergeben, ist positiv zu bewerten. Ein gemeinsames Verfahren verringert die Unsicherheit für Bieter: Wenn ein Geschäftsmodell eine bestimmte Anzahl an Frequenzen benötigt, kann ein Bieter diese in einem einzigen Verfahren erwerben. Bei mehreren Vergaben entstehen Unsicherheiten und Spekulationen über zukünftige Vergabebedingungen. So könnte es passieren, dass Bieter, die auf günstigere zukünftige Bedingungen hoffen, den Zuschlag erhalten, anstatt diejenigen mit den besten Geschäftsmodellen. Zudem ermöglicht ein Verfahren, das eine große Bandbreite an Frequenzen berücksichtigt, neuen Marktteilnehmern einen einfacheren Einstieg.

NACHTEILE DER VERLÄNGERUNG

Der rasante technologische Wandel ist ein wichtiger Einwand gegen die Verlängerung der Lizenzen. Frequenzzuteilungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt effizient erscheinen, können durch technologische Fortschritte später als ineffizient betrachtet werden. Längere Lizenzzeiträume erhöhen die Wahrscheinlichkeit solcher Ineffizienzen. Ein anschauliches Beispiel dafür sind die USA. In der Vergangenheit wurden Frequenzen in den USA unbefristet vergeben. Infolgedessen wurden viele von Rundfunk und Fernsehen genutzt, die besser im mobilen Breitband eingesetzt worden wären. Da die Frequenzen nicht einfach neu vergeben werden konnten, wurde ein komplexes Versteigerungsverfahren notwendig, bei dem Fernsehanstalten ihre Frequenzen verkaufen und Telekommunikationsunternehmen Frequenzen erwerben konnten.

Aufgrund des kurzen Zeitraums der Verlängerung der Nutzungsrechte mag der technologische Wandel nicht so stark ins Gewicht zu fallen. Wichtiger sind jedoch die Auswirkungen auf den Wettbewerb. Nicht alle Mobilfunkbetreiber würden gleichermaßen von einer Verlängerung der 2025 auslaufenden Lizenzen profitieren, dies wäre insbesondere für den Neueinsteiger 1&1 Drillisch problematisch. Die Bundesnetzagentur überlegt daher, die vorübergehende Lizenzverlängerung mit verschiedenen Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs und der Mobilfunkversorgung zu verknüpfen. Dazu gehört z.B. ein übergangswises Verhandlungsgebot der etablierten Netzbetreiber über National Roaming mit 1&1 Drillisch.

AUFLAGEN UND IHRE FOLGEN

Die Verlängerung der Lizenzen führt auch dazu, dass der Bundesnetzagentur die Chance entgeht, die Neuvergabe der auslaufenden Lizenzen in einer Auktion an Versorgungsziele zu knüpfen. Ein geplanter Kompromiss besteht darin, die Verlängerung an neue Versorgungsaufgaben zu binden, die den Ausbau in ländlichen Gebieten fördern. Es wird vorgeschlagen, dass Mobilfunknetzbetreiber bis Ende 2028 mindestens 98 Prozent der Haushalte in dünn besiedelten Gebieten jedes Bundeslandes mit einer Geschwindigkeit von mindestens 100 Mbit/s versorgen. Alle Unternehmen müssen diese Anforderungen erfüllen.

Solche flächendeckenden Auflagen, die alle Betreiber betreffen, sind allerdings nicht unproblematisch. In Gebieten mit effektivem Infrastrukturwettbewerb können solche Versorgungsaufgaben irrelevant oder gar



kontraproduktiv sein, da sie es den Unternehmen möglicherweise erschweren, sich vom Wettbewerb abzugrenzen. In Regionen, in denen der Infrastrukturwettbewerb nicht ausreicht, um eine angemessene Versorgung zu gewährleisten, ist der mehrfache Aufbau von Infrastrukturen unwirtschaftlich.

Ein sinnvollerer Ansatz wäre, die Versorgung in unterversorgten Gebieten durch nur einen Netzbetreiber sicherzustellen. Andere Betreiber könnten Zugang durch passives Infrastrukturshoring erhalten, wie es bei der Kooperation zwischen Telekom, Vodafone und O2 in unterversorgten Gebieten bereits der Fall ist, oder durch Roaming. Die effizienteste Methode zur Bestimmung des geeignetsten Unternehmens für die Erfüllung der Versorgungsaufgaben wäre wiederum eine Auktion: Das Unternehmen, das den Ausbau am günstigsten anbietet, bekommt den Zuschlag und verpflichtet sich zum Ausbau. Die Finanzierung eines solchen Vergabeverfahrens könnte durch zusätzliche Gebühren für die Verlängerung der Frequenzen erfolgen. Dies würde sicherstellen, dass der Ausbau für den Staatshaushalt keine zusätzlichen Kosten verursacht.

ZENTRALE ASPEKTE

Die Debatte um die Verlängerung der Frequenzlizenzen berührt zentrale Aspekte der Telekommunikationsinfrastruktur und des Wettbewerbs. Während die Vereinheitlichung der Frequenzlaufzeiten und die dadurch mögliche gemeinsame Vergabe Vorteile bieten, gilt es, die Sicherstellung eines fairen und dynamischen Wettbewerbs zu beachten. Darüber hinaus sollte über eine effizientere Art der Versorgungsaufgaben nachgedacht werden.





Foto: Anna Logue Fotografica



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, 2023

