

DICE POLICY BRIEF

IN DIESER AUSGABE

Glasfaserausbau effektiv fördern (S. 3)

Ist die EU-Fusionskontrolle zu großzügig? (S. 5)

Wirtschaftliche Folgen staatlicher Überwachung (S. 8)

Messung von Marktmacht in der Stromerzeugung (S. 11)

Foto: iStock / kynny



Liebe Leserinnen und Leser,

die Corona-Pandemie und der damit verbundene Lockdown haben zur schärfsten Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg geführt. Vom Kuchen der Wirtschaftsleistung wird in diesem Jahr insgesamt ein großes Stück fehlen. Während es einige Branchen wie etwa Gastronomie, Tourismus und Luftverkehr besonders hart getroffen hat, gibt es auch echte Gewinner der Krise. Dazu gehören neben dem Lebensmitteleinzelhandel vor allem die digitalen Plattformen. Während der stationäre Fachhandel nach wie vor mit den Folgen der Krise zu kämpfen hat und zahlreiche Insolvenzen drohen, eilt der Börsenkurs von Amazon von einem Hoch zum nächsten. Seit Mitte März hat der Kurs in gut drei Monaten um mehr als 60 Prozent zugelegt und befindet sich aktuell auf einem neuen 5-Jahres-Hoch. Auch Google, Apple, Facebook und Co. können als Profiteure der Corona-Krise gelten.

Die Corona-Krise wirkt damit wie ein Brandbeschleuniger für die Konzentrations-tendenzen in der Plattformökonomie, die vielen Wettbewerbsökonominnen und Kartellrechtlerinnen schon lange Sorgen bereiten. Die Europäische Kommission hat daher Anfang Juni Vorschläge für ein umfangreiches Maßnahmenpaket publiziert, die nun öffentliche beraten werden. Umso absurder ist es, dass die Bundesregierung sich hier in Sandkastenspielen verfängt. Die vom DICE mitarbeiteten Vorschläge zur Stärkung des Kartellrechts wurden schon im September 2018 dem Bundeswirtschaftsminister überreicht und seine Beamten haben daraus einen Gesetzesentwurf geschmie-det, der im Prinzip seit Oktober 2019 vorliegt. Doch seitdem geht es nicht weiter: Das SPD-geführte Justizministerium blockiert das aus dem CDU-Wirtschaftsministerium kommende Gesetz, angeblich ohne inhaltliche Einwände zu haben. So sollen Projekte des Justizministeriums durchgesetzt werden, die wiederum vom Wirtschaftsministerium gesperrt werden, die aber mit dem Kartellrecht nichts zu tun haben. Nutznießer dieser Sandkastenspiele sind die großen digitalen Plattformen, die sich dann bei der Bundesjustizministerin bedanken dürfen, welche – ironischerweise – auch für Verbraucherschutz zuständig ist.

Was sich sonst in der Wettbewerbsökonomie und am DICE tut, erfahren Sie wie gewohnt im vorliegenden Policy Brief. Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre mit weiteren Beiträgen zum Wettbewerb und News aus dem DICE.

Ihr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Haucap'. The signature is fluid and cursive, written on a light-colored background.

Prof. Dr. Justus Haucap
Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie

Die effektive Förderung des Glasfaserausbaus: Kupfer verbieten?

von Niklas Fourberg

» Eine leistungsstarke Telekommunikationsinfrastruktur ist Grundvoraussetzung, um zukünftigen Bedarfen nach hohen Bandbreiten gerecht zu werden. Glasfaserleitungen bis zur Wohnung des Endkunden sind dafür die zukunftsicherste Technologie, aber auch die teuerste. Wie lässt sich der Glasfaserausbau gezielt fördern und welche Rolle spielen dabei noch alte kupferbasierte Anschlusstechnologien?

Während der Corona-Pandemie werden neben dem Gesundheitssystem auch andere kritische Infrastrukturen auf die Probe gestellt, so auch das Telekommunikationsnetz. Millionen Menschen arbeiten im Home-Office, nehmen an Video-Konferenzen teil oder streamen Inhalte von diversen Plattformen. Diese erhöhten Anforderungen an die Versorgung von Privathaushalten mit hohen Bandbreiten im Upload und Download geben einen Vorgeschmack auf die Bedarfe der Zukunft. Der direkte Anschluss der einzelnen Wohnungen, die bisher über Kupferleitungen versorgt wurden, mit Glasfaser (FttH) ist hierbei die einzig zukunftsichere Technologie.

Um den in vielen europäischen Ländern noch schleppend verlaufenden Ausbau von FttH zu fördern, hat die Europäische Kommission mit ihrem neuen Breitbandziel für 2025 impliziert verfügt, dass Anschlusstechnologien auf Kupferbasis nicht mehr verwendet werden sollen. Ihre Begründung, dass der Wechsel zu FttH-Netzen sonst verzögert werden könnte, fußt auf der Annahme, dass kupferbasierte Anschlusstechnologien substitutiv auf den FttH-Ausbau wirken, diesen also ersetzen. Der Technologie-Wettbewerb zwischen Glasfaser und Kupfertechnologien (insb. Vectoring) wurde in der ökonomischen Forschung bislang jedoch nicht untersucht.

Eine aktuelle Studie des DICE schließt diese Forschungslücke und analysiert empirisch die Wechselwirkungen zwischen FttH-Ausbau und der Verfügbarkeit alternativer Technologien. Untersucht wird, ob ein Verbot von kupferbasierten Anschlusstechnologien zielführend ist und wie der Glasfaserausbau effektiv gefördert werden kann. Hierzu werden

Ausbaudaten aus dem deutschen Breitbandatlas auf Gemeindeebene für die Jahre von 2013 bis 2017 verwendet. Zu Beginn des Betrachtungszeitraumes fällt auf, dass Glasfaserausbau bis dahin nur spärlich stattgefunden hatte und sich punktuell auf Ballungsgebiete konzentrierte, während die Abdeckung mit der kupferbasierten Vectoring-Technologie deutlich ausgeprägter war (Abbildung 1). Auf dieser Basis allein lässt sich jedoch noch nicht auf einen systematisch substitutiven Zusammenhang schließen.

Die Regressionsanalyse ergibt ein anderes Bild: Ausgangsniveau und auch der Zuwachs der Abdeckung mit kupferbasierter Vectoring-Technologie haben einen positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde mit FttH erschlossen wird. Eine höhere Abdeckung durch Vectoring signalisiert hier möglicherweise auch für FttH lukrative Ausbauggebiete oder stimuliert zunächst die Nachfrage nach breitbandigen Diensten, was wiederum einen FttH-Ausbau

Ausbaustand von Glasfaser und Kupfertechnologien

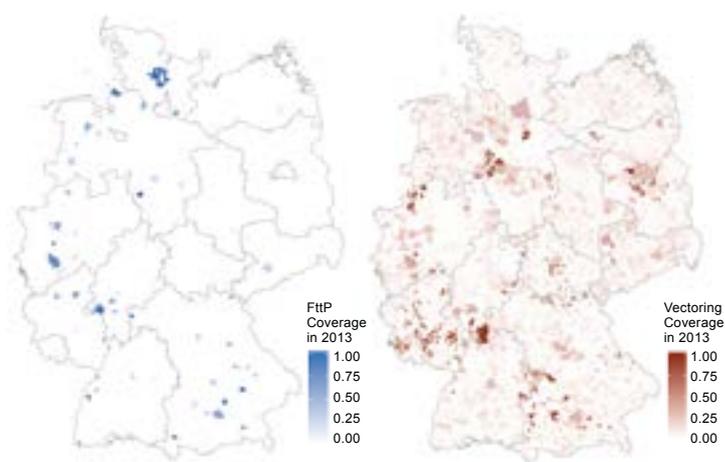


Abbildung 1: Ausbaustand von Glasfaser / FttH (blau) und Kupfertechnologien / Vectoring (rot) in 2013

attraktiver macht. Neben diesen Effekten sind vor allem strukturelle Faktoren entscheidend. So findet FttH-Ausbau eher statt, wenn in der Nähe bereits eine andere Gemeinde erschlossen ist, das topographische Profil flach ist oder es sich nicht um eine abgeschiedene Gemeinde handelt. Auch eine relativ junge Bevölkerung induziert einen positiven Ausbaueffekt.

Der Ausbaueffekt eines möglichen Kupferverbots kann durch die Betrachtung von Gebieten erfasst werden, in denen Vectoring von 2013 bis 2017 aus technologischen Gründen nicht zur Verfügung stand. In diesen sogenannten Nahbereichen, das sind Gebiete mit 550 Meter Radius um den jeweiligen Standort eines Hauptverteilers (HVT), konnten private Haushalte nur auf Basis von Glasfaser oder Kabelnetzen mit breitbandigen Diensten von 50 Mbit/s Downloadgeschwindigkeit oder mehr versorgt werden. Im Rahmen dieser Analyse kann die Studie keinen signifikanten kausalen Effekt eines Kupferverbots auf einen FttH-Ausbau feststellen. Die Argumentation der EU-Kommission lässt sich vor diesem Hintergrund somit empirisch nicht fundieren.

Dieses möglicherweise ernüchternde Ergebnis lässt die Frage offen, mit welchem politischen Instrumentarium der FttH-Ausbau effektiv gefördert werden kann. Neben einer paneuropäischen Technologievorgabe der Kommission fördern die EU-Mitgliedsstaaten und im Falle Deutschlands auch die Bundesländer selbstständig den Infrastrukturausbau in ihrem Hoheitsgebiet. Die Breitbandsubventionen des Bayerischen Breitbandzentrums sind hier ein Paradebeispiel. Insgesamt wurden im Rahmen des Förderprogramms bis Ende 2018 Fördergelder in Höhe von gut einer Milliarde Euro an 98 Prozent aller bayerischen Kommunen ausgezahlt. Diese Förderung wird in einer separaten Regressionsanalyse für das Bundesland Bayern analysiert und verdeutlicht den positiven Ausbaueffekt der Infrastrukturmaßnahme. Eine zusätzliche Förderung mit 100.000 Euro zwischen 2013 und 2015 hat die Wahrscheinlichkeit eines FttH-Ausbaus bis 2017 um 3 bis 4 Prozentpunkte erhöht. Verringerte man die Wirtschaftlichkeitslücke in den 1847 untersuchten

bayerischen Gemeinden schrittweise also um jeweils 100.000 Euro, so würden pro Schritt etwa 65 zusätzliche Gemeinden mit Glasfaser bis zum Haus des Endkunden erschlossen.

FAZIT

Die Quintessenz der Studie lässt sich somit wie folgt formulieren: Glasfaserausbau ist als teuerste Anschlusstechnologie stark von strukturellen, demographischen und auch topologischen Faktoren abhängig. Der Ausbau findet in lokalen Einzelprojekten statt, die diese lokalen Gegebenheiten berücksichtigen. Infrastruktursubventionen sind in der Lage, solche Einzelprojekte gezielt zu fördern. Vor diesem Hintergrund scheint es also nicht verwunderlich, dass eine allgemeine, in dem Fall sogar paneuropäische, Technologievorgabe lokale Strukturen nicht ausreichend berücksichtigen kann. Eine Einschränkung des verfügbaren Technologiemicx ist jedoch besonders problematisch, wenn, wie in der vorliegenden Studie gezeigt, von technologischen Alternativen wie Kupfer auch positive Ausbaupulse ausgehen. So würde der einzige Geschwindigkeitsvorteil von Kupfertechnologien gegenüber Glasfaser wegfallen: der des schnelleren Ausbaus. Auch hier dient das Bundesland Bayern als Paradebeispiel. Mit einem ausgewogenen Technologiemicx und einem groß aufgelegten Förderprogramm wurde eine flächendeckende Breitbandversorgung sichergestellt, über die Ende 2018 bereits 3 Mio. Haushalte (47,9 Prozent) FttH-Verbindungen buchen konnten. Mit solchen Gigabit-Bandbreiten ist das Telekommunikationsnetz hinreichend für zukünftige Herausforderungen gewappnet, auch außerhalb von Krisenzeiten.

DICE PUBLIKATION

Niklas Fourberg & Alex Korff (2020), *Fiber vs. Vectoring: Limiting Technology Choices in Broadband Expansion*, DICE Discussion Paper No. 334 verfügbar unter: <https://ideas.repec.org/p/zbw/dicedp/334.html>

KOMPAKT

Die effektive Förderung des Glasfaserausbaus: Kupfer verbieten?

- Es gibt keinen signifikant kausalen Effekt eines Kupferverbots auf den Glasfaserausbau.
- Eine europäische Technologievorgabe kann lokale Gegebenheiten nicht berücksichtigen.
- Eine Einschränkung des Technologiemicxes kann Ausbaupulse reduzieren.

Ist die EU-Fusionskontrolle zu großzügig?

Von Prof. Dr. Joel Stiebale

» Fusionen und Übernahmen haben weltweit einen starken Zuwachs verzeichnet und in den letzten Jahren ein Transaktionsvolumen von 3 bis 4 Billionen US-Dollar pro Jahr erreicht. Gleichzeitig wird ein erheblicher Anstieg von Marktmacht und Marktkonzentration dokumentiert. In einer empirischen Studie haben wir untersucht, welchen Einfluss Fusionen und Übernahmen in Europa auf Marktmacht in den betroffenen Märkten haben.

Die kartellrechtliche Prüfung von Fusionen und Übernahmen (M&A) ist ein elementarer Pfeiler der Wettbewerbspolitik und zugleich oftmals eine Herausforderung für die prüfenden Wettbewerbsbehörden. Diese müssen abschätzen, wie der Wettbewerb und somit Preise und Umsätze in den relevanten Märkten durch eine Fusion beeinflusst werden. Dabei können Unternehmenszusammenschlüsse einerseits zu höherer Marktmacht und somit höheren Preisen führen, während andererseits Synergien entstehen können, welche unter Umständen in Form von niedrigeren Preisen oder verbesserten Produkten zumindest teilweise an Kunden weitergegeben werden. Fusionen und Übernahmen von internationaler Bedeutung werden von der „Generaldirektion Wettbewerb“ der Europäischen Kommission geprüft. Die Vorhaben können ganz oder teilweise untersagt werden, wenn die Kommission negative Auswirkungen auf die Nachfrager erwartet.

Welche Auswirkungen eine Fusion letztendlich wirklich hat, kann nur in einer Ex-Post-Analyse ermittelt werden. Bisherige Studien betrachten dabei zumeist einzelne Fusionsfälle oder ganz bestimmte Märkte und lassen daher wenig verallgemeinerbare Schlussfolgerungen zu. Das Fehlen repräsentativer Studien mag zunächst überraschen, ist allerdings darauf zurückzuführen, dass eine solche Analyse eine sehr umfangreiche Datenbasis benötigt, welche wiederum eine präzise Marktabgrenzung sowie eine sehr sorgfältige Mes-

sung von Marktmacht und anderen Variablen der direkt und indirekt betroffenen Unternehmen voraussetzt.

Um diese Forschungslücke zu schließen, haben wir in einem Forschungsprojekt für fast 200 von der Europäischen Kommission genehmigte Fusionen ex post untersucht, welchen Einfluss diese auf die Marktmacht in den relevanten Märkten hatten. Als Maß für die Marktmacht haben wir für die Analyse sogenannte Preis-Kosten-Margen (Preise im Verhältnis zu variablen Stückkosten) geschätzt. Dabei haben wir explizit nicht nur die fusionierenden Unternehmen betrachtet, sondern auch Auswirkungen auf Wettbewerber im relevanten Markt analysiert. Grundlage für die Identifikation der relevanten Wettbewerber waren die Fallberichte der Europäischen Kommission, in denen die relevanten Märkte abgegrenzt und die Wettbewerber identifiziert wurden. Unserer Analyse liegt somit eine kartellrechtliche Marktabgrenzung zugrunde.

Die kartellrechtliche Prüfung von Fusionen und Übernahmen ist ein elementarer Pfeiler der Wettbewerbspolitik und zugleich oftmals eine Herausforderung für die prüfenden Wettbewerbsbehörden.

MARKTMACHTENTWICKLUNG DURCH FUSIONEN

Um die Effekte von Fusionen zu bestimmen, haben wir Veränderungen bei den Preis-Kosten-Margen von den Unternehmen, die von Übernahmen betroffen sind, mit denen von anderen Unternehmen verglichen, die vor der Übernahme ähnliche Margen aufwiesen und auch bei anderen Unternehmensmerkmalen ähnlich waren und zudem in derselben Branche, aber nicht auf den relevanten Produktmärkten aktiv waren. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass Fusionen im Durchschnitt zu einem substantiellen Anstieg der Marktmacht geführt haben.

Abbildung 1 zeigt die geschätzten Durchschnittseffekte einer Fusion auf die Preis-Kosten-Margen der Wettbewerber in Prozent. In den Jahren vor der Fusion sowie in den ersten Jahren danach zeigen sich kaum signifikante Unterschiede

Effekte von Fusionen auf Preis-Kostenmargen im Zeitverlauf

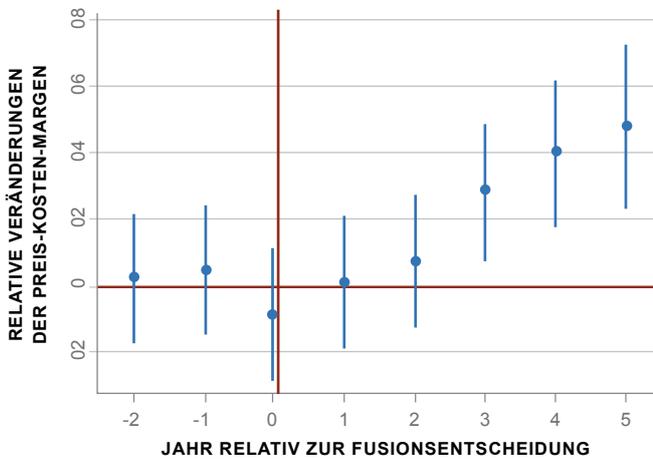


Abbildung 1: Blaue Punkte kennzeichnen Punktschätzer, vertikale blaue Linien 95%-Konfidenzintervalle. Die vertikale rote Linie kennzeichnet das Jahr der Fusionsentscheidung.

zwischen den betroffenen Unternehmen und der Vergleichsgruppe. Die Unterschiede nehmen jedoch im Zeitverlauf zu und führen vier bis fünf Jahre nach einer Fusion zu einem durchschnittlichen Anstieg von über 4 Prozent.

Die oben genannten Zahlen stellen durchschnittliche Veränderungen über alle Fusionen dar, die sich erheblich für die einzelnen Fälle unterscheiden. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass in etwa einem Viertel der Fälle Preisanstiege von mehr als 10 Prozent zu verzeichnen waren und in 15 Prozent der Fusionen sogar ein Anstieg von mehr als 20 Prozent. Fälle mit einem überdurchschnittlich starkem Anstieg der Margen scheinen insbesondere aufzutreten, wenn

Märkte bereits vor einer Fusion relativ stark konzentriert waren. So finden wir überdurchschnittlich hohe Effekte insbesondere dann, wenn in einem Markt wenige Wettbewerber aktiv sind, sowie bei Unternehmen, die bereits vor der Fusion über relativ hohe Marktanteile verfügen und/oder hohe Margen aufweisen. Zudem finden wir stärkere Effekte bei inländischen Fusionen als bei internationalen Transaktionen. Interessanterweise führen die Fusionen in unserer Stichprobe zwar zu höheren Profiten, scheinen aber gleichzeitig mit geringerer Wertschöpfung, Beschäftigung und Investitionen einherzugehen.

IMPLIKATIONEN FÜR DIE FUSIONSKONTROLLE

Für die praktische Fusionskontrolle haben diese Ergebnisse verschiedene Implikationen. Erstens scheinen viele genehmigte Fusionen zwar für die betroffenen Unternehmen profitabel zu sein, sie waren aus gesamtwirtschaftlicher Sicht aber weniger wünschenswert. Zweitens scheinen besonders problematische Fälle durch beobachtbare Faktoren wie Marktanteile und die (geringe) Zahl der Unternehmen im Markt relativ gut vorhersagbar zu sein. Drittens dürfte bei einer isolierten Betrachtung, wie sich die Preise und Margen bei den fusionierenden Unternehmen selbst ändern, ein großer Teil der Auswirkungen (wie etwa sog. Preisschirmeffekte) gar nicht erfasst werden, da sie vom Verhalten der Wettbewerber abhängig sind.

DICE PUBLIKATION

Joel Stiebale & Florian Szücs (2019): *Mergers and Market Power: Evidence from Rivals' Responses in European Markets*, DICE Discussion Paper No 323, online unter: <https://ideas.repec.org/p/zbw/dicedp/323.html>

KOMPAKT

Ist die EU-Fusionskontrolle zu großzügig?

- Die Studienergebnisse deuten darauf hin, dass Fusionen im Durchschnitt zu einem substantiellen Anstieg der Marktmacht geführt haben.
- Auf Märkten, die vor der Fusion stark konzentriert waren, führten Fusionen häufig zu Preisanstiegen.

BEI UNS GESTARTET UND SCHON JETZT EINER DER „TOP 40 UNTER 40“

Dr. Yannick Timmer studierte zwischen 2010 und 2013 Volkswirtschaftslehre an der Heinrich-Heine-Universität. Nach seinem Bachelor absolvierte er sein Master- und Promotionsstudium in VWL am Trinity College Dublin und einen Forschungsaufenthalt an der Princeton Universität. Seit Abschluss des Ph.D. Studiums im Jahr 2018 arbeitet Dr. Timmer als Volkswirt beim Internationalen Währungsfonds. Seine Forschung wurde in führenden Fachzeitschriften publiziert, und er zählt laut Capital Magazin zur „Jungen Elite – Top 40 unter 40“.

Herr Dr. Timmer, wie sind Sie zu Ihrem jetzigen Beruf gekommen?

Die Schnittstelle zwischen volkswirtschaftlichen Fragestellungen und internationaler Politik hat mich schon immer fasziniert. Im Bachelorstudium habe ich dann vom Economist Programm des IWFs erfahren und seitdem ist es mein Traum hier zu arbeiten. Während der Promotion hatte ich dann die Möglichkeit, ein Praktikum beim IWF zu absolvieren, was mir enorm für meine Bewerbung für das Economist Programm im letzten Jahr des Promotionsstudiums geholfen hat.

Wie sieht Ihr Berufsalltag konkret aus?

Der Job beim IWF ist sehr abwechslungsreich. Allein in den letzten eineinhalb Jahren habe ich schon viele unterschiedliche Erfahrungen sammeln können. Generell besteht mein Job soweit aus drei Teilen. Erst diskutiere ich mit meinen Kollegen, welche Fragen zurzeit von volkswirtschaftlicher Bedeutung sind und wie wir diese beantworten können. Dabei treten sehr unterschiedliche Fragestellungen auf, z.B. „Was ist der Effekt neuer Technologien im Bankensystem auf die Finanzstabilität?“, „Wie wirken sich die Fremdwährungsschulden von Unternehmen auf die Handelsbilanz aus?“ bis hin zu praktischeren Fragen wie „Wie schnell erholt sich eine Wirtschaft nach einer Krise und was sind die Gründe?“ oder „Wie wirkt sich der Corona Virus auf eine tourismusabhängige Volkswirtschaft wie St. Lucia aus?“. Danach folgt die Datenarbeit, um empirisch zu beantworten, ob sich unsere Hypothesen als korrekt herausgestellt haben. Abschließend werden die Ergebnisse extern und intern vorgestellt.

Was haben Sie aus dem VWL-Studium an der HHU mitgenommen?

Ich erinnere mich oft daran zurück, was ich an der HHU gelernt habe. Die Intuition für Volkswirtschaftslehre, die man im Bachelor entwickelt, ist enorm wichtig in meinem jetzigen Job. Das gilt insbesondere für die Einblicke des IS-LM Modells, aber sogar als Makroökonom haben mir die Mikroкурse an der HHU sehr geholfen. Unter anderem haben sie mir geholfen die Mikrofundierung der Makrotheorie besser zu verstehen. Und zu guter Letzt kann ich mich noch genau an die ersten Schritte der Datenanalyse erinnern und die wiederholten Mahnungen, Korrelation nicht mit Kausalität zu verwechseln.

Rückblickend auf Ihre Studienzeit: Was möchten Sie den VWL-Studierenden mit auf den Weg geben?

Das Wichtigste ist die Intuition hinter den Modellen zu verstehen. Oft neigt man dazu, vor Klausuren vieles auswendig zu lernen, ohne genau die ökonomischen Zusammenhänge zu verstehen, insbesondere wenn es sehr mathematisch wird. Es lohnt sich, ein bisschen mehr Zeit zu investieren und die volkswirtschaftliche Logik hinter jedem Schritt genau zu verstehen. Dann muss man auch nicht so viel auswendig lernen.

Die größte ökonomische Herausforderung der kommenden Jahre ist ...

Kurzfristig fällt es schwer, über etwas Anderes als die Konsequenzen des Corona-Virus und die wirtschaftspolitischen Reaktionen nachzudenken. Strukturell gesehen glaube ich, dass wir den Rückgang des Produktivitätswachstums immer noch nicht gut genug verstehen. Die Gründe herauszufinden und Produktivitätswachstum zu stimulieren, wird eine große Herausforderung für die Verbesserung des Wohlstands in der Zukunft sein.



Dr. Yannick Timmer

seit 2018	Economist, Internationaler Währungsfonds (IWF)
2014 – 2018	Ph.D. in Economics, Trinity College Dublin Visiting Ph.D. Student, Princeton University
2013 – 2014	M.Sc. in Economics, Trinity College Dublin
2010 – 2013	B.Sc. in Volkswirtschaftslehre, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Die wirtschaftlichen Konsequenzen staatlicher Überwachung

von Jun.- Prof. Dr. Andreas Lichter

» **Auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung sind noch lange nicht alle Folgen der deutschen Teilung hinreichend erforscht worden. Eine neue DICE-Studie zeigt, wie sehr die massenhafte Überwachung von DDR-Bürgern durch das Ministerium für Staatssicherheit – die Stasi – bis heute das soziale und wirtschaftliche Leben im Osten Deutschlands beeinflusst.**

Rund ein Drittel der Weltbevölkerung lebt heute in autokratisch regierten Ländern. Diese Regime haben gemeinsam, dass sie mit einer Vielzahl repressiver Maßnahmen freiheitliche Bestrebungen ihrer Bürgerinnen und Bürger unterdrücken. Als Grundlage für die Unterdrückung dienen meist Erkenntnisse aus einer mehr oder minder umfassenden Überwachung der eigenen Bevölkerung. Im Jahr 2017 berichtete beispielsweise der britische Guardian über die weitgreifende Überwachung der chinesischen Bevölkerung durch die autoritäre Führung des Landes – in sozialen Netzwerken, in der Öffentlichkeit, aber auch im Privatleben. Trotz der weltweiten Verbreitung solcher Überwachungsprogramme sind die langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Effekte staatlicher Überwachung für die Bevölkerung noch immer wenig erforscht worden.

Unsere Studie mit dem Titel „The Long-Term Costs of Government Surveillance: Insights from Stasi Spying in East Germany“ untersucht dieses Thema aus ökonomischer Perspektive für die ehemalige DDR. Die DDR-Führung setzte für den Machterhalt auf eine systematische und umfassende Überwachung der eigenen Bevölkerung durch das Ministerium für Staatssicherheit (Stasi). Die Bespitzelung erfolgte dabei hauptsächlich über sogenannte inoffizielle Mitarbeiter (IM), die von der Stasi angeworben wurden, um unbemerkt

Informationen über Arbeitskolleginnen und -kollegen, Nachbarn, Freunde oder Familienmitglieder zu sammeln und relevante Erkenntnisse über deren Aktivitäten an das Regime zu übermitteln. Historiker heben einhellig die negativen und langanhaltenden Auswirkungen dieses umfassenden Überwachungsapparates auf die ostdeutsche Bevölkerung hervor: Argwohn gegenüber Institutionen, der Verlust zwischenmenschlichen Vertrauens, das Erodieren sozialer Strukturen. Unsere Studie testet diese Hypothesen mit Hilfe von historischen und aktuellen Daten und schätzt den kausalen Zusammenhang der Stasi-Überwachung auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands.

Intensivere Überwachung führt zu deutlich geringerem politischen Interesse und Engagement.

Ausgangspunkt unserer Analyse sind Informationen zur Anzahl an IM innerhalb der DDR. Die Stasi führte Akten über jeden einzelnen IM und protokollierte dessen Tätigkeiten detailliert. Die Auswertung dieser Akten zeigt, dass in den 1980er Jahre ungefähr einer von hundert DDR-Bürgern als IM aktiv war. Abbildung 1 verdeutlicht jedoch, dass die Intensität staatlicher Überwachung, das heißt die Anzahl an IM im Verhältnis zur lokalen Bevölkerung, in einigen Kreisen der DDR systematisch höher ausfiel als in anderen. Wir nutzen diese Variation und kombinieren Informationen zur Überwachungsintensität in DDR-Kreisen unter anderem mit Befragungsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Dieser repräsentative Datensatz befragt seit 1990 auch Personen in Ostdeutschland zu ihrer aktuellen (beruflichen) Lebenssituation, sowie persönlichen Einstellungen und Präferenzen. Ebenfalls enthalten sind Informationen zum Wohnort der Befragten vor der Wiedervereinigung. Dies ermöglicht es uns, die Befragungsdaten mit Informationen zur Überwachungsintensität auf Kreisebene zu verbinden.

Um die Auswirkungen staatlicher Überwachung zu untersuchen, bedarf es jedoch mehr als eines simplen Vergleichs

Überwachungsintensität in der ehemaligen DDR

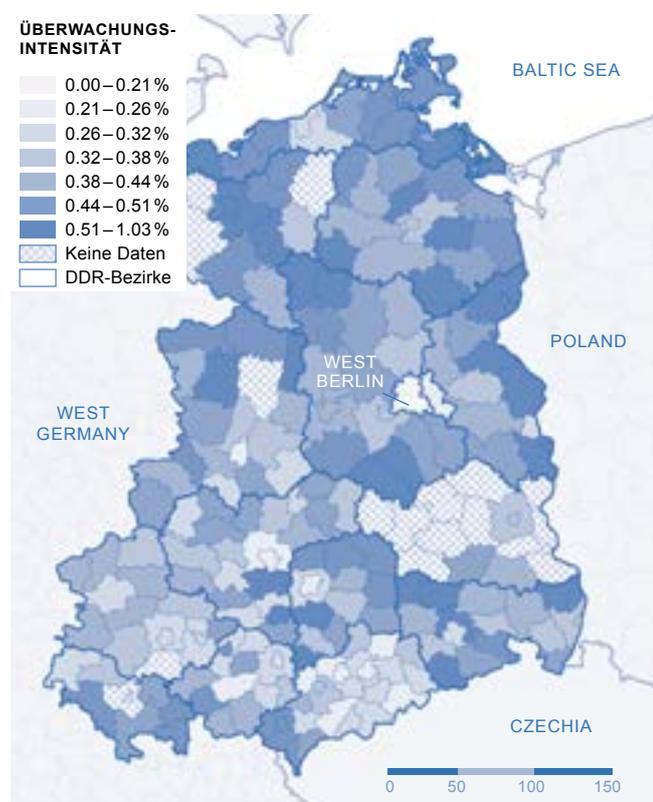


Abbildung 1

verschiedener Regionen. Es mag schließlich viele Gründe geben, weshalb in Wolgast an der Ostsee prozentual mehr IMs operierten als in Aue im Erzgebirge. Es erscheint beispielsweise plausibel, dass die Stasi bewusst mehr IM in den Kreisen anwarb, in denen sie höheren Unmut gegenüber dem Regime beobachtete. Stehen dann wiederum diese Unterschiede im Zusammenhang mit dem Vertrauen und/oder der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Regionen, könnte die Betrachtung simpler Korrelationen irreführend sein. Um den kausalen Effekt der Überwachung zu bestimmen, nutzen wir eine institutionelle Besonderheit in der Organisation der Stasi. Während alle politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen zentral durch das Politbüro in Berlin vorgenommen wurden, agierte die Stasi nach einem Prinzip der dezentralen Verantwortung. So waren die 15 Stasi-Bezirksdienststellen für die Sicherheit ihrer Region verantwortlich, und sie bestimmten unter anderem auch die Überwachungstätigkeiten in den von ihnen angeleiteten Kreisdienststellen. Diese dezentrale Organisation der Stasi führte wiederum zu unterschiedlichen Überwachungsintensitäten auf Ebene der Bezirke. Wir nutzen diese Beobachtung als Startpunkt unserer empirischen Analyse und vergleichen Personen aus

aneinandergrenzenden Kreisen entlang der ehemaligen Bezirksgrenzen. Diese Kreispaaire unterscheiden sich nur durch die Intensität der Stasi-Überwachung, nicht aber durch andere Merkmale vor oder während der Existenz der DDR. Unterschiede in der Überwachungsintensität innerhalb eines Kreispaares lassen sich somit nicht durch unterschiedliche Charakteristika erklären, sondern sind vielmehr zufällig und auf unterschiedliche Strategien der Bezirksdienststellen zurückzuführen. Wir isolieren diese Unterschiede auf Bezirksebene zur Identifikation kausaler Zusammenhänge.

Unsere Ergebnisse zeigen substantielle und andauernde Effekte der Stasi-Überwachung. Schaubilder (A) und (B) der Abbildung 2 verdeutlichen den Einfluss einer höheren regionalen Überwachungsichte auf Maße institutionellen Vertrauens. Intensivere Überwachung führt zu deutlich geringerem politischen Interesse und Engagement. Interessant ist zudem, dass die Effekte nicht nur für die Zeit direkt nach der Wiedervereinigung messbar sind, sondern bis heute recht stabil sind.

Ausgehend von diesen Befunden untersuchen wir auch den Einfluss staatlicher Überwachung auf die Wirtschaftsleistung. Letztlich beruht jede wirtschaftliche Transaktion auf zwischenmenschlichem sowie institutionellem Vertrauen. Man denke beispielsweise an das Vertrauen von Angestellten in ihren Arbeitgeber, dass erbrachte Tätigkeiten auch entlohnt werden. Oder man denke an das Vertrauen in den Rechtsstaat, dass man bei Vertragsverletzungen sein Recht zur Not gerichtlich durchsetzen kann. So überrascht es nicht, dass wirtschaftswissenschaftliche Studien einen klar positiven Zusammenhang zwischen dem Vertrauen der Bevölkerung eines Landes in Mitmenschen und Institutionen einerseits und dessen wirtschaftlicher Entwicklung andererseits belegen.

Schaubilder (C) und (D) der Abbildung 2 zeigen entsprechende Effekte auf die Wirtschaftsleistung. Erneut zeigen sich negative und langanhaltende Auswirkungen. Personen in Regionen mit höherer Überwachungsintensität verdienen bis heute signifikant weniger und haben ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden.

Beide Effekte stellen sich jedoch erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ein, das heißt erst nach dem Übergang Ostdeutschlands in eine Marktwirtschaft.

Zusammenfassend zeigt unsere Studie deutlich die negativen Konsequenzen des Stasi-Überwachungsapparates für die ostdeutsche Bevölkerung auf. Wie lassen sich diese Erkenntnisse aber aktuell übertragen? Die zunehmende digi-

Einfluss der Überwachungsichte auf die Wirtschaft und das Vertrauen in die Institutionen

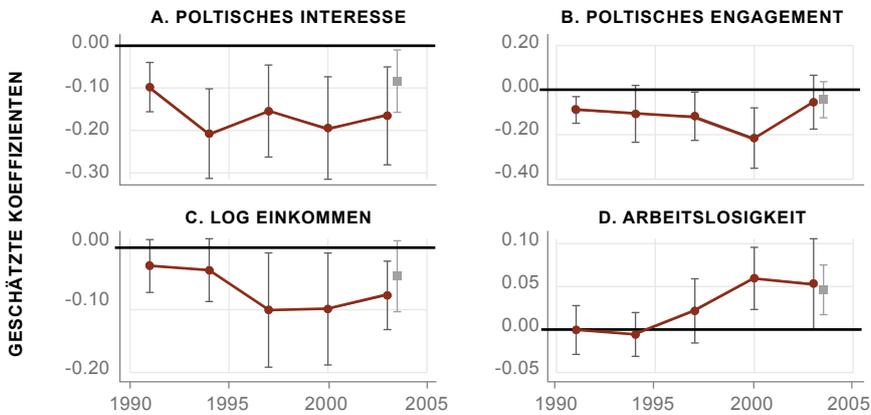


Abbildung 1

tale Überwachung von Personen lässt vermuten, dass negative Effekte auf das zwischenmenschliche Vertrauen heute weniger ausgeprägt sein könnten, wenn nicht Mitbürgerinnen und Mitbürger, sondern vielmehr Algorithmen Überwachungstätigkeiten übernehmen. Effekte auf das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Institutionen sollten hingegen unabhängig von der spezifischen Überwachungstechnik sein. So zeigt sich beispielsweise, dass die Snowden-Affäre das Vertrauen der US-Bürger in die eigene Regierung substantiell reduzierte. Das Beispiel Snowden wirft dabei auch die Frage auf, ob die Erkenntnisse unserer Studie auch auf die Wirkungen staatlicher Überwachung in Demokratien übertragbar sind. Für eine Bewertung müssen dabei stets positive wie negative Effekte staatlicher Überwachung abgewogen werden. Inwiefern Überwachung wünschenswert

ist und ob sie zu mehr Sicherheit beitragen kann, ist dabei unklar – und höchst umstritten. Unsere Studie zeigt, dass die Auswirkungen staatlicher Überwachung durch die Stasi in der ehemaligen DDR negativ und langanhaltend waren. Ob dies auch in anderen Ländern so ist, muss letztlich im Einzelfall untersucht werden.

DICE PUBLIKATION

Andreas Lichter, Max Löffler und Sebastian Sieglöck (2019): *The Long-Term Costs of Government Surveillance: Insights from Stasi Spying in East Germany*, im Erscheinen: *Journal of the European Economic Association*. Online unter: <https://doi.org/10.1093/jeea/jvaa009>

KOMPAKT

Die wirtschaftlichen Konsequenzen staatlicher Überwachung

- Die Überwachung der Bevölkerung in der ehemaligen DDR durch die Stasi hat bis heute Konsequenzen für die ostdeutsche Bevölkerung.
- Intensivere Überwachung führt zu deutlich geringerem politischem Interesse und Engagement.

Messung von Marktmacht in der Stromerzeugung

Von Olivia Bodnar

» In vielen Ländern stehen Anbieter auf Energiemärkten seit den umfassenden Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen immer wieder im Verdacht, Preise aufgrund von Marktmacht zu manipulieren. Das Thema ist auch zentraler Gegenstand des jüngst veröffentlichten Berichts des Bundeskartellamtes über Marktmacht im Bereich der Erzeugung elektrischer Energie. Dabei stellt sich die Frage nach geeigneten Wettbewerbsmaßen, die den besonderen Anforderungen des Energiemarktes gerecht werden. Unsere Studie schlägt einen ergänzenden Marktmachtindikator vor, der nun vom Bundeskartellamt in seinem Bericht kritisch gewürdigt wird.

In vielen Staaten stehen die Wettbewerbsprozesse auf Energiemärkten seit den umfassenden Liberalisierungsprozessen in den späten 1990er Jahren unter besonderer Beobachtung. Stromerzeugungsmärkte stellen dabei eine besondere Herausforderung dar, weil die Besonderheiten der Stromerzeugung eine Beurteilung von Wettbewerbsverhältnissen auf Basis tradierter Konzentrationsmaße erschweren. Klassische Indikatoren wie etwa Marktanteile besitzen nur eine begrenzte Aussagekraft, denn selbst Anbieter mit hohen Marktanteilen müssen keineswegs über Marktmacht verfügen, wenn hinreichend Stromerzeugungskapazitäten bereitstehen oder wenn das Kraftwerksportfolio des Anbieters primär sogenannte Grundlastkraftwerke umfasst. Die kartellrechtliche Bewertung der Preissetzung im Stromgroßhandel bringt daher gewisse Schwierigkeiten mit sich.

MESSUNG VON MARKTMACHT IN DER STROMERZEUGUNG

In den 2010er-Jahren ist die Gefahr missbräuchlich überhöhter Preise im Stromgroßhandel, und mit ihr das Interesse

an der Marktbeobachtung in der Stromerzeugung, zunächst zurückgegangen. Die Ursache war der rasante Zuwachs an geförderten Kapazitäten zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, sodass im Bereich der preissetzenden konventionellen Kraftwerkskapazitäten zugleich Überkapazitäten resultierten. Das Thema Marktmacht im Energiesektor hat jedoch im Hinblick auf den Atom- und Kohleausstieg sowie die Elektrifizierung im Mobilitätssektor wieder an Bedeutung gewonnen. Im Jahr 2012 wurde die Markttransparenzstelle für Strom und Gas von Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt gegründet, die seither eine große Zahl an Energiemarktdaten erhebt und aufbereitet. Um die Entwicklung der Wettbewerbsverhältnisse und die Bewertung der Marktbeherrschung im Auge zu behalten, hat der Gesetzgeber im Jahr 2016 zusätzlich einen sog. Marktmachtbericht in § 53 GWB gesetzlich verankert. Durch die Zusammenschlussverfahren im Fall E.ON/RWE, den kürzlich veröffentlichten Leitfaden zur Missbrauchsaufsicht in der Stromerzeugung und vor allem durch die gerade fortschreitende Verknappung der konventionellen Erzeugungskapazitäten ist die Erfassung der Marktmacht im Stromerzeugungsmarkt noch stärker ins Blickfeld der Wettbewerbsbehörden gerückt. Um das Problem der Marktmachtmessung in der Stromerzeugung zu adressieren, haben wir den Return on Withholding Capacity Index (RWC) entwickelt.

Klassische Indikatoren wie etwa Marktanteile besitzen nur eine begrenzte Aussagekraft, denn selbst Anbieter mit hohen Marktanteilen müssen keineswegs über Marktmacht verfügen.

Herkömmliche strukturelle Indikatoren wie z. B. Marktanteile oder der sogenannte Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) sind aufgrund der Besonderheiten der Stromgroßhandelsmärkte nicht gut geeignet, Marktmacht verlässlich zu identifizieren. Hohe Marktanteile müssen keineswegs automatisch auf Marktmacht hindeuten, während umgekehrt geringe Marktanteile nicht automatisch die Abwesenheit von Marktmacht bedeuten. Bisher wurden deshalb zur Messung der Marktmacht von Stromerzeugern insbesondere zwei Methoden angewandt: zum einen der sogenannte Residual Supply

Die Strategie der Kapazitätszurückhaltung

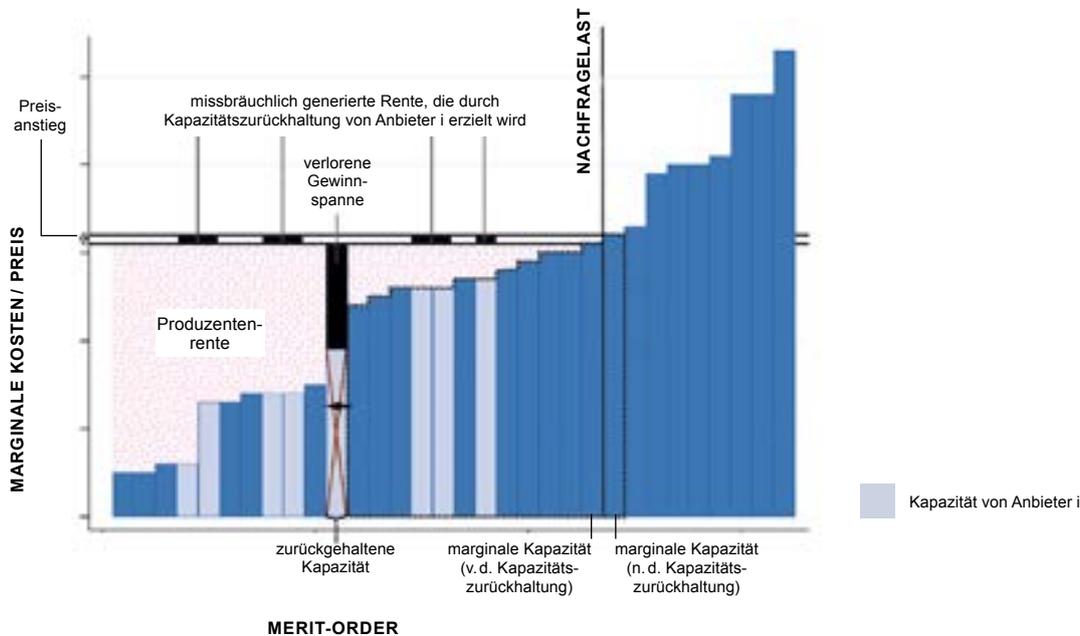


Abbildung 1

Index (RSI), welcher im Zuge der kalifornischen Energiekrise von 2001/2002 entwickelt wurde. Der RSI für einen Anbieter gibt hierbei an, welcher Prozentsatz der Nachfrage zu einem bestimmten Zeitpunkt noch befriedigt werden könnte, wenn der betreffende Anbieter seine Kapazitäten vollständig vom Markt nehmen würde. Sobald der RSI unter 100 % fällt, ist der analysierte Anbieter unverzichtbar, um die Marktnachfrage zu einem bestimmten Zeitpunkt zu decken. Zum anderen bietet vor allem der Lerner-Index als verhaltensbasierter Marktindikator in wissenschaftlichen Untersuchungen. Der Lerner-Index gibt an, wie weit ein Marktakteur seinen Preis über die Grenzkosten setzt. Beide Indikatoren haben jedoch auch Nachteile und können Marktmacht nicht in allen Facetten identifizieren.

Der RSI ist generell als Indikator geeignet, jedoch werden verschiedenen Technologien bzw. Kraftwerkstypen für die Stromerzeugung und die damit verbundenen Kosten durch den Index nicht berücksichtigt. Ein Stromerzeuger, der z. B. sehr viele Grundlastkapazitäten in seinem Portfolio hat, wird einen erheblich größeren Anteil einer konkret bestehenden Nachfrage bedienen als ein Anbieter, der überwiegend über Mittellast- und Spitzenlastkapazitäten verfügt. Dem-

entsprechend kann der RSI Marktmacht bzw. Missbrauchsanreize, die auf diese spezifischen Kraftwerksportfolios verschiedener Anbieter zurückzuführen sind, nicht erfassen. Auch der Lerner-Index ist vor allem im Energiesektor nicht ohne weiteres verwendbar, da wesentliche Daten nicht verfügbar sind. Unser neuer Marktindikator adressiert diese zwei Punkte. Dieser soll mittels weniger und frei verfügbarer Daten berechnet werden können und zugleich unterschiedliche Technologien abbilden.

WAS MISST DER RWC?

Unsere Überlegungen zur Entwicklung eines neuen Screening-Instruments setzen am Kalkül der einem Missbrauch zu Grunde liegenden Strategie der Kapazitätszurückhaltung an. Ein Anbieter stellt dabei Erzeugungskapazitäten nicht bereit, obwohl der Strom zu einem Preis angeboten werden könnten, der die Grenzkosten der Stromerzeugung übersteigt. Dies kann profitabel sein, wenn der Anbieter erwartet, dass die Verknappung des Liefervolumens zu einer Verschiebung der Einsatzreihenfolge der Kraftwerke führt, welche durch die Grenzkosten der Stromerzeugung bestimmt wird (Merit-

Mit dem von uns entwickelten Indikator RWC haben wir ein neues Werkzeug zur Messung von Marktmacht auf Energiemärkten geschaffen.

Order). Infolge des Preismechanismus im Stromgroßhandelsmarkt steigen die Preise, was zu zusätzlichen Gewinnen durch höhere Deckungsbeiträge für die verbleibenden Kraftwerke im Portfolio führt. Allerdings muss der zusätzliche Gewinn den Verlust, der durch den Ausfall eines Kraftwerkes entsteht, übersteigen. In Abbildung 1 ist dieser Mechanismus abgebildet.

Der von uns entwickelte RWC gibt Aufschluss über das oben beschriebene Kalkül eines Anbieters, durch eine Kapazitätszurückhaltung einen höheren Preis zu induzieren. Dabei muss die Preiserhöhung nicht zwingend besonders hoch ausfallen. Der RWC stellt für jede Zeiteinheit eines kurzfristigen Lieferproduktes am Spotmarkt – z. B. für jede Stunde – eines vorgegebenen Zeitraums einen Annäherungswert

für den Anreiz zur Kapazitätszurückhaltung eines Stromanbieters dar. Zunächst werden entsprechende Missbrauchsgewinne durch einen Lieferanten für die Einbehaltung einer MWh an möglicher Erzeugung zu einem bestimmten Zeitpunkt berechnet. Der erwartete Preisaufschlag, welcher anhand von Preis- und Mengendaten berechnet wird, wird hierfür mit der laufenden Kapazität eines Anbieters multipliziert. Die laufende Kapazität muss jedoch um die zurückgehaltene Einheit korrigiert werden. Diese sogenannten Missbrauchsgewinne werden dann in einem nächsten Schritt mit den verlorenen Gewinnen verglichen. Da die genaue Gewinnspanne meist nicht in vollen Maße bekannt ist, empfehlen wir für eine Approximation den tatsächlichen erzielten Marktpreis zu nutzen. Unser entwickelter RWC kann Werte von null bis unendlich annehmen. Allerdings stellt der

RWC Ergebnisse für das Jahr 2016 auf monatlicher Basis

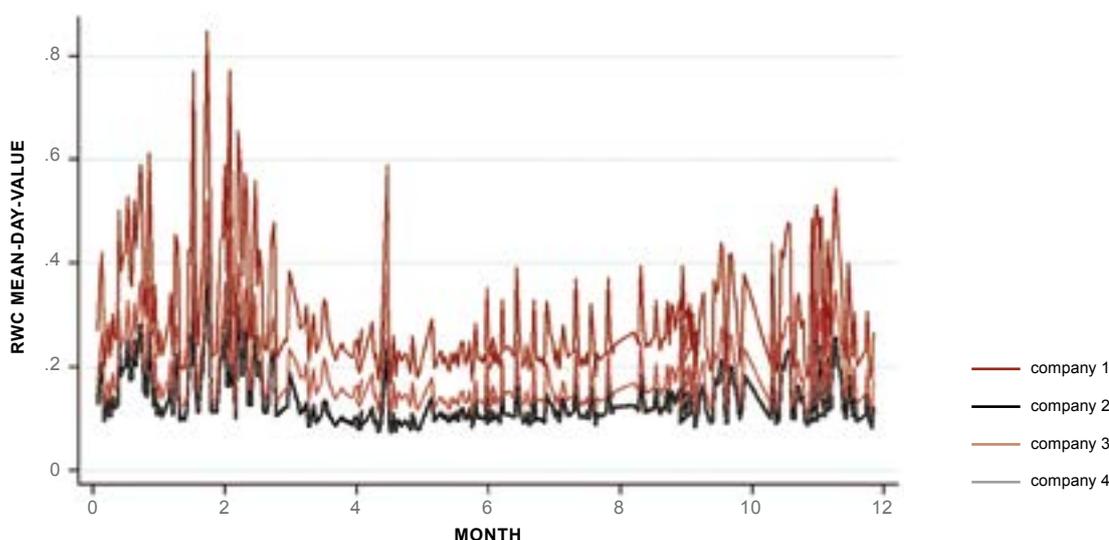


Abbildung 2

Wert 1 einen wichtigen Grenzwert dar, denn bei diesem Wert wird der durch die Kapazitätszurückhaltung entgangene Umsatz voll kompensiert. Das heißt, dass ab einem Wert von 1 Anreize zur Kapazitätszurückhaltung existieren. Werte unter 1 kompensieren den Umsatzrückgang durch die Zurückhaltung von Kapazität nicht vollständig, sind jedoch ggf. auch problematisch und müssen ggf. genauer untersucht werden. In Abbildung 2 sind beispielhaft die Tagesdurchschnittswerte des RWCs für das Jahr 2016 für den deutsch-österreichischen Strommarkt dargestellt. Die Ergebnisse der Berechnung des RWC können somit zum einfacheren Verständnis auch grafisch verglichen werden.

Mit dem von uns entwickelten Indikator RWC haben wir ein neues Werkzeug zur Messung von Marktmacht auf Energiemärkten geschaffen. Der Index kann sehr einfach und kontinuierlich von Marktüberwachungsstellen bestimmt werden und stellt so ein geeignetes Screening-Instrument dar. Das Potenzial des Indikators wird insbesondere in Deutschland

durch die Arbeit der Markttransparenzstelle und im Rahmen des kürzlich erschienenen Marktmachtberichts des Bundeskartellamtes deutlich. In ihrem aktuellen Marktmachtbericht 2019 stellt das Bundeskartellamt seine derzeitigen Befunde auf dem Stromerstabatzmarkt vor, dabei spielt auch die Frage der geeigneten Kombination mehrerer Marktmachtindikatoren eine wichtige Rolle. An dieser Stelle kann „nach derzeitiger Einschätzung des Bundeskartellamtes [...] der RWC den RSI bei einer sachgerechten Umsetzung als Screeninginstrument daher zukünftig ggf. sinnvoll ergänzen“.

DICE PUBLIKATION

Marc Bataille, Olivia Bodnar, Alexander Steinmetz und Susanne Thorwarth (2019) Screening Instruments for Monitoring Market Power—The Return on Withholding Capacity Index (RWC), in: Energy Economics 81, S. 227-237. Online verfügbar unter: <https://ideas.repec.org/a/eee/eneeco/v81y2019icp227-237.html>

KOMPAKT

Messung von Marktmacht in der Stromerzeugung

- Die Messung von Marktmacht auf Stromerzeugungsmärkten stellt eine besondere Herausforderung dar.
- Der am DICE entwickelte Return on Withholding Capacity Index (RWC) berücksichtigt neben der Marktmacht auch weitere relevante Indikatoren, wie das Kraftwerkportfolio eines Anbieters.

Auszeichnung für Daniel Kamhöfer



Daniel Kamhöfer, Foto: Ivo Mayr

Gefragter Beirat

Gleich doppelt darf sich **PROF. DR. JENS SÜDEKUM** freuen. Er wurde vom SPD-Parteivorsitzenden Norbert Walter-Borjans zum Mitglied im wirtschaftspolitischen Beirat der SPD ernannt. Dem wirtschaftspolitischen Beirat der SPD kommt die Aufgabe zu, Lösungen für die sich „heute drängenden Fragen für unsere Wirtschaft von morgen“ zu finden, so der SPD-Parteivorsitzende Norbert Walter-Borjans. Insgesamt besteht der Beirat aus 24 Mitgliedern.

Zudem wurde Südekum in den wissenschaftlichen Beirat des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berufen. Gemeinsam mit weiteren Arbeitsmarktexperten begutachtet und berät Südekum die Forschungsarbeit des Instituts.

Master-Studiengang Economics

Zum WS 2020 / 21 startet der neue, rein englischsprachige Master-Studiengang Economics. Die quantitativ und forschungsorientierte Ausrichtung des Programms befähigt Absolventinnen und Absolventen anspruchsvolle Tätigkeiten in Forschungseinrichtungen, internationalen Organisationen, Ministerien, Unternehmen und der ökonomischen Beratung zu übernehmen.

Das nationale Bildungspanel NEPS hat die Arbeit „Heterogeneity in Marginal Non-Monetary Returns to Higher Education“ von Dr. Daniel Kamhöfer mit dem NEPS-Preis für herausragende Arbeit ausgezeichnet.

Anhand der Erwachsenenkohorte des NEPS sowie zusätzlicher Regionalindikatoren untersuchte Kamhöfer gemeinsam mit seinen beiden Co-Autoren Prof. Dr. Hendrik Schmitz (Universität Paderborn) und Dr. Matthias Westphal (RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Essen) die Auswirkungen der Hochschulbildung auf kognitive Fähigkeiten, Gesundheit und Löhne. Herausragend war, „dass die Verfügbarkeit von Hochschulen, die individuell verschieden ist, explizit in die Modellierung einbezogen wurde“, so die Jury. Die Studie ist im vergangenen Jahr im Journal of the European Economic Association erschienen.

Der NEPS Preis für herausragende Arbeit wird einmal pro Jahr verliehen. Die Jury setzt sich aus Mitgliedern des Leibniz-Instituts für Bildungsverläufe e.V. zusammen.

ZUR PUBLIKATION → <https://academic.oup.com/jeea/article-abstract/17/1/205/4836285?redirectedFrom=fulltext>

Tobias Thomas jetzt Generaldirektor bei Statistik Austria

PROF. DR. TOBIAS THOMAS, seit 2019 außerplanmäßiger Professor am DICE, ist neuer Generaldirektor von Statistik Austria. Zuvor war Thomas drei Jahre Direktor des Wirtschaftsforschungsinstituts Eco Austria. Statistik Austria ist das statistische Amt Österreichs.



Tobias Thomas, Foto: Statistik Austria/Ranger-Marton

„ES GIBT KEINEN GRUND DAFÜR, DASS DIE WIRTSCHAFT NACH DER CORONA-KRISE NICHT WIEDER WACHSEN SOLLTE.“

Mit einem über 100 Milliarden schweren Konjunkturpaket will die Bundesregierung der deutschen Wirtschaft aus der Krise helfen und nimmt dafür neue Schulden auf. Jens Südekum erklärt im Interview mit t-online, warum die Maßnahmen notwendig sind.

Herr Südekum, Hand aufs Herz: Werden Sie wegen zwei Cent Steuerersparnis pro Liter ab Juli mehr Milch kaufen?

Wahrscheinlich nicht. Allerdings bin ich als Beamter ja wirtschaftlich auch kaum von der Corona-Krise betroffen. Ich muss mein Konsumverhalten nicht sonderlich ändern. Ob andere Menschen wegen der geringeren Mehrwertsteuer mehr einkaufen werden, muss sich noch zeigen.

Sie waren sehr schnell beim Lob für Konjunkturpaket der Großen Koalition. Finden Sie wirklich, dass drei Prozentpunkte Unterschied ein großer Kaufanreiz sind?

Das ist nicht ganz richtig. Ich war zunächst erst einmal überrascht von der Steuersenkung. Wie die meisten hatte auch ich diese Maßnahme nicht auf dem Zettel. Im Vorfeld wurden andere Instrumente viel stärker diskutiert. Zum Beispiel die Kaufprämie für Autos, die es zum Glück nicht gibt. Das war ein Sieg über den Lobbyismus. Stattdessen hat die große Koalition die Mehrwertsteuersenkung beschlossen. Die hat Licht und Schatten. Problematisch ist die Frage, ob sie an die Verbraucher weitergegeben wird. Gut ist, dass sie branchenübergreifend und zeitlich befristet ist. Auf diese Weise bringt der Staat die Verbraucher dazu, Käufe vorzuziehen, die sie sowieso geplant hatten.

Das klingt dann doch nach Lob für die Koalitionsparteien – mit dem Sie nicht allein sind. Viele Volkswirte, die sonst sehr unterschiedliche Ansichten vertreten, sehen es ähnlich. Woher kommt die neue Einigkeit in Ihrer sonst so zerstrittenen Zunft?

Zunächst mal stimme ich dieser Einschätzung zu. Es ist tatsächlich so, dass da momentan weitgehender Konsens besteht – zumindest, was den Zuschnitt des deutschen Konjunkturpakets angeht. Die große Koalition hat kein reines Lobbypaket geschnürt, sondern ein sehr vernünftiges, das nicht nur kurzfristig wirkt, sondern auch langfristig. Die Ausgaben für Investitionen in die Zukunft belaufen sich auf rund 50 Milliarden Euro. Da kann man ja schlecht fundamental dagegen sein. Und ein letzter Grund ist: Anders als etwa zu Zeiten der Finanzkrise besteht in der Corona-Krise ein sehr enger Draht zwischen Wissenschaft und Politik.

Um das Paket zu bezahlen, wird sich der Staat in historischem Ausmaß verschulden. Warum ist das Ihrer Ansicht nach kein Problem?

Dass es gar kein Problem ist, wäre übertrieben. Aber die Staatsverschuldung ist definitiv kein so großes Problem, wie es oft in der Öffentlichkeit dargestellt wird. Staatsschulden werden praktisch nie zurückgezahlt, sie bleiben einfach stehen. Es geht vielmehr darum, dass das Bruttoinlandsprodukt, also die Wirtschaftsleistung, schneller wächst als die Schulden. Dadurch sinkt die Staatsschuldenquote automatisch. So wurde es nach der Finanzkrise gemacht und so können wir es auch jetzt wieder machen.

Warum denken die Deutschen das eigentlich?

Weil in der Wirtschaftspolitik leider viele Märchen erzählt werden. Die hören sich für Laien zwar plausibel an, weil es irgendwie logisch erscheint, dass Staaten genauso funktionieren wie private Haushalte. Wenn sich Onkel Ernst oder Tante Frieda Geld leihen, müssen sie das natürlich zurückzahlen. Aber Staatsverschuldung funktioniert eben komplett anders. Vielleicht wüssten das auch mehr Menschen, wenn es in der Schule das Fach Wirtschaft gäbe.

Der Gradmesser der Staatsverschuldung ist die sogenannte Schuldenquote, von der Sie eben schon sprachen. Die EU gibt vor, dass sie dauerhaft nicht oberhalb von 60 Prozent liegen darf. Ist das ökonomisch eigentlich eine sinnvolle Größe?

Nein, die Quote von 60 Prozent ist völlig willkürlich gewählt. Deshalb sollten wir auch keine Panik bekommen, wenn ein Land eine höhere Schuldenquote hat. Die USA liegen bei 130 Prozent, in Japan belaufen sich die Schulden auf eine Quote von 250 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Diese Zahl trifft lediglich eine Aussage darüber, wie hoch die Schulden im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt sind. Entscheidend für die Bewertung der Staatsverschuldung ist aber eine andere Kennziffer.

Welche denn?

Viel wichtiger als die Staatsschuldenquote ist die Schuldentragfähigkeit, also die Frage, ob wir uns das Bedienen der Kreditzinsen leisten können. Und um das zu bewerten, müssen wir uns

vor allem die zukünftige Zinsentwicklung anschauen. Es gilt: So lange das prozentuale Wachstum der Wirtschaft größer ist als der Zinssatz, haben wir kein Problem. Momentan haben wir dabei das Glück, dass die Zinsen auf einem historisch niedrigen Level sind. Der deutsche Staat kann sich zum Nulltarif verschulden, die Zinsen für deutsche Staatsanleihen sind sogar negativ – unsere Schuldner zahlen uns also sogar etwas dafür, dass sie uns mit einem Kredit Geld leihen dürfen.

Wirtschaftsminister Peter Altmaier scheint davon noch nichts gehört zu haben. Er sagt, die Staatsverschuldung müsse binnen „einer Generation“ wieder auf 60 Prozent fallen. Das ist dann also Unsinn?

Nein, Herr Altmaier versteht das bestimmt richtig und so würde ich seine Aussage auch nicht interpretieren. Ich fände es auch sehr gut, wenn das Wirtschaftswachstum so stark wieder anläuft, dass die Staatsschuldenquote in zehn Jahren wieder auf 60 Prozent fällt. Ich sage aber auch: Passiert das nicht, ist das kein Beinbruch. Das heißt, wir müssen nicht auf Biegen und Brechen sparen, um die Schulden loszuwerden – im Gegenteil: es wäre fatal, wenn wir zu früh zu viel sparen und den jetzt angestoßenen Konjunkturimpuls sofort wieder abwürgen. Das wäre so, als würde man im Auto gleichzeitig Gas geben und auf die Bremse treten. Was wir brauchen, ist erstmal Wachstum.

Die Gretchenfrage ist also: Werden wir dieses Wachstum bekommen?

Davon bin ich überzeugt, ja. Es gibt keinen Grund dafür, dass die Wirtschaft nach der Corona-Krise nicht wieder wachsen sollte. Sicher, Einiges wird sich verändern, zum Beispiel unser Reiseverhalten. Dafür werden andere Güter – zum Beispiel Software für Videokonferenzen – stärker nachgefragt. Und selbst wenn die Wirtschaft nicht so stark wachsen sollte, wäre das wahrscheinlich kein Problem, denn dann gibt es für die Europäische Zentralbank (EZB) auch keinen Grund, die Zinsen zu erhöhen, sodass wir uns die Schulden weiter leisten können.

Gutes Stichwort: Eine wichtige Voraussetzung für eine dauerhaft niedrige Zinslast ist auch, dass die EZB im Zweifelsfall selbst Staatsanleihen aufkauft. Indirekt tut sie das bereits, obwohl sie es offiziell nicht darf. Ist das ein Problem?

Zunächst eine Klarstellung: Die EZB tut nichts, was sie nicht darf. Aktuell kauft die EZB den Staaten ihre Schulden nicht direkt ab. Das machen die Geschäftsbanken, zum Beispiel die Commerzbank. Diese verkauft die Schuldscheine dann an die EZB weiter. Das ist im gewissen Rahmen erlaubt. Und um gleich mit einem weiteren Mythos aufzuräumen: Die EZB ist nicht allein für die niedrigen Zinsen verantwortlich, sie nimmt dem deutschen Sparer nichts weg. Die Zinsen sinken aufgrund der geringeren Nachfrage nach Geld. Diese Tendenz gibt es schon seit den 1980er-Jahren. Und nun zum von Ihnen angesprochenen Problem: Es stimmt, dass die EZB ein deutlich engeres Korsett hat als andere Zentralbanken, zum Beispiel die Bank of Japan oder die amerikanische Zentralbank Fed. Diese dürfen ihren

Staaten direkt unter die Arme greifen, indem sie Notenpresse anwerfen. Und das machen sie auch.

Sollte die EZB das auch dürfen?

Wenn es notwendig ist, dann auf jeden Fall. Jetzt wäre der richtige Zeitpunkt für eine Mandatsänderung. Es darf nicht sein, dass die EZB mit ihren Ankaufprogrammen für Staatsanleihen immer mit einem Bein im Gefängnis steht. Wir müssen uns jetzt ehrlich machen und eingestehen: Die Konstruktion des Euro hatte Fehler. Wir hätten nie eine Gemeinschaftswährung einführen Wenn wir den Euro erhalten wollen, und das will ich, müssen wir auch über die Architektur der Eurozone diskutieren. Meine Hoffnung ist, dass die Corona-Krise dazu führt, dass wir über diese Fundamente des Systems sprechen.

Viele Deutsche wollen das nicht, weil sie fürchten, die Ausgaben anderer Länder begleichen zu müssen. Mindestens genauso groß ist jedoch ihre Angst vor Inflation. Für wie wahrscheinlich halten Sie eine Entwertung des Euros angesichts der Unmengen Geld, die die EZB jetzt in die Märkte pumpt?

Zunächst glaube ich nicht, dass viele Deutsche Angst vor mehr Europa haben. Das sind nur bestimmte Gruppen. Selbst unter Ökonomen ist das nicht mehr die Mehrheit. Und was die Inflation betrifft, ist es zwar richtig, dass die Menge an Basisgeld zuletzt stark gestiegen ist und jetzt auch weiter wächst. Aber die Milliarden Euro kommen im Geldkreislauf ja gar nicht an. Das Geld wird gehortet. Die Menschen sparen es und die Unternehmen brauchen es in viel geringerem Maße – weil etwa Investitionen in Computeralgorithmen heute günstiger sind als der Neubau eines Stahlwerks vor 100 Jahren. Das ist ja gerade der Grund dafür, dass der Zins als Preis des Geldes so niedrig ist. Ich mache mir deshalb keine Sorgen, dass es auf absehbare zu Inflation kommt. Ich fürchte mich eher vor Deflation.



Prof. Dr. Jens Südekum, Foto: benfeldt

Das Interview ist in einer längeren Fassung auf t-online.de erschienen. Die Fragen stellte Florian Schmidt.

PUBLIKATIONEN IM ERSCHEINEN

Ronald Bachmann, Rahel Felder & Marcus Tamm
Labour Market Participation and Atypical Employment over the Life Cycle: A Cohort Analysis for Germany.
 Erscheint in: Evidence-based HRM.

Fabian Queder
Competitive Effects of Cable Networks on FTTx Deployment.
 Erscheint in: Telecommunications Policy.

Maria Friese, Ulrich Heimeshoff & Gordon Klein
Property Rights and Transaction Costs – The Role of Ownership and Organization in German Public Service Provision.
 Erscheint in: International Journal of Industrial Organization.

Ulrike Neyer
Die geldpolitischen Maßnahmen des Eurosystems in der Corona-Krise.
 Erscheint in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik.

Irina Baye & Geza Sapi
Consumer Foresight, Customer Data, and Investment in Targeting Technology.
 Erscheint in: Scottish Journal of Political Economy.

Alexander Rasch, Miriam Thöne & Tobias Wenzel
Drip Pricing and its Regulation: Experimental Evidence.
 Erscheint in: Journal of Economic Behavior and Organization.

Kristian Behrens, Giordano Mion, Yasusada Murata & Jens Suedekum
Quantifying the Gap between Equilibrium and Optimum under Monopolistic Competition.
 Erscheint in: Quarterly Journal of Economics.

Andreas Lichter, Max Löffler & Sebastian Sieglöcher
The Economic Costs of Mass Surveillance: Insights from Stasi Spying in East Germany.
 Erscheint in: Journal of The European Economic Association.

PUBLIKATIONS-AUSWAHL

Dirk Czarnitzki, Paul Hünermund & Nima Moshgbar
Public Procurement of Innovation: Evidence from a German Legislative Reform.
 International Journal of Industrial Organization, 71 (2020), 102620.

Gabriel Felbermayr, Julian Hinz & Sonali Chowdry
Après-ski: The Spread of Coronavirus from Ischgl through Germany.
 Covid Economics, 11 (2020), 177 – 204.

Celine Bonnet & Jan Philip Schain
An Empirical Analysis of Mergers: Efficiency Gains and Impact on Consumer Prices.
 Journal of Competition Law and Economics, 16 (2020), 1 – 35.

Peter Bofinger, Sebastian Dullien, Gabriel Felbermayr, Clemens Fuest, Michael Hüther, Jens Südekum & Beatrice Weder di Mauro
Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen.
 Wirtschaftsdienst, 100 (2020), 259 – 265.

Hartmut Egger & Christian Fischer
Increasing Resistance to Globalization: The Role of Trade in Tasks.
 European Economic Review, 126 (2020), 103446.

Fabian Queder
Towards a Vertically Separated Broadband Infrastructure: The Potential Role of Voluntary Separation.
 Competition and Regulation in Network Industries, 21 (2020), 143 – 165.

Justus Haucap & Oliver Budzinski (Hrsg.)
Recht und Ökonomie.
 Nomos Verlag: Baden-Baden.

Justus Haucap
Plattformökonomie: neue Wettbewerbsregeln – Renaissance der Missbrauchsaufsicht.
 Wirtschaftsdienst, 100 (2020), 20–29.

Fabian Kosse, Thomas Deckers, Pia Pinger, Hannah Schildberg-Hörisch, Armin Falk
The Formation of Prosociality: Causal Evidence on the Role of Social Environment.
 Journal of Political Economy, 128 (2020), 434 – 467.

Matthias Hunold
Non-Discriminatory Pricing, Partial Backward Ownership, and Entry Deterrence.
 International Journal of Industrial Organization, 70 (2020), 102615.

Holger Bonin, Ingo E. Isphording, Annabelle Krause-Pilatus,
Andreas Lichter, Nico Pestel & Ulf Rinne

**The German Statutory Minimum Wage and Its Effects
on Regional Employment and Unemployment.**

Journal of Economics and Statistics, 240 (2020), 295 – 319.

Theresa Grafeneder-Weissteiner, Klaus Prettnner &
Jens Südekum

**Three Pillars of Urbanization: Migration, Ageing,
and Growth.**

De Economist, 168 (2020), 259 – 278.

Ronald Bachmann, Peggy Bechara & Christina Vonnahme

**Occupational Mobility in Europe:
Extent, Determinants and Consequences.**

De Economist, 168 (2020), 79 – 108.

Markus Dertwinkel-Kalt & Christian Wey

Multi-Product Bargaining, Bundling, and Buyer Power.

Economics Letters, 188 (2020), 108936.

Andrea Ciani & Francesca Bartoli

Export Quality Differentiation Under Credit Constraints.

The World Economy, 43 (2020), 1398 – 1433.

Michael Hüther & Jens Südekum

**Contra Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel
am falschen Platz.**

Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 20 (2020), 284 – 291.

Matthias Hunold, Reinhold Kesler & Ulrich Laitenberger

**Hotel Rankings of Online Travel Agents, Channel Pricing
and Consumer Protection.**

Marketing Science, 39 (2020), 92 – 116.

Joel Stiebale & Nicole Wößner

M&As, Investment and Financing Constraints.

International Journal of Economics of Business,
27 (2020), 49 – 92.

Godwin Myovella, Mehmet Karacuka & Justus Haucaj

**Digitalization and Economic Growth: A Comparative
Analysis of Sub-Saharan Africa and OECD Countries.**

Telecommunications Policy, 44 (2020), 101856.

Apoorva Gupta, Ila Patnaik & Ajay Shah

Exporting and Firm Performance: Evidence From India.

Indian Growth and Development Review, 12 (2019), 83 – 104.

Georg Clemens & Holger A. Rau

**Do Discriminatory Leniency Policies Fight
Hard-Core Cartels?**

Journal of Economics and Management Strategies,
28 (2019), 336 – 354.

Florian Baumann, Volker Benndorf & Maria Friese

**Loss-induced Emotions and Criminal Behavior:
An Experimental Analysis.**

Journal of Economic Behavior and Organization,
159 (2019), 134 – 145.

→ www.dice.hhu.de/forschung-dice/dice-publikationen.html

DISCUSSION PAPERS

Matthias Westphal, Daniel A. Kamhöfer & Hendrik Schmitz

**Marginal College Wage Premiums under Selection
into Employment, June 2020.**

Alexandra J. Gibbon & Jan Philip Schain

**Rising Markups, Common Ownership,
and Technological Capacities, June 2020.**

Armin Falk, Fabian Kosse, Hannah Schildberg-Hörisch &
Florian Zimmermann

**Self-Assessment: The Role of the Social Environment,
May 2020.**

Hannah Schildberg-Hörisch, Chi Trieu & Jana Willrodt

**Perceived Fairness and Consequences of Affirmative
Action Policies, April 2020.**

Daniel Avdic, Sonja C. de New & Daniel A. Kamhöfer

Economic Downturns and Mental Wellbeing, April 2020.

Markus Dertwinkel-Kalt, Mats Köster & Matthias Sutter

**To Buy or Not to Buy? Price Salience in an
Online Shopping Field Experiment, April 2020.**

Christian Fischer

**Optimal Payment Contracts in Trade Relationships,
February 2020.**

Raphael N. Becker & Marcel Henkel

**The Role of Key Regions in Spatial Development,
February 2020.**

→ <http://ideas.repec.org/s/zbw/dicedp.html>

DICE POLICY BRIEF



DAS DICE

Das Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) ist ein Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Unser Anspruch ist es, eines der führenden Institutionen in Forschung, Lehre und Wissenstransfer in wettbewerbs- und regulierungsökonomischen Fragen zu sein.

- Unsere Forschung ist innovativ, relevant und international sichtbar; sie umfasst theoretische, empirische und experimentelle Arbeiten und zeichnet sich durch einen hohen Anwendungsbezug aus.
- Eine hervorragende Ausbildung und Nachwuchsförderung mit hoher methodischer Kompetenz und ausgeprägtem Anwendungsbezug ist unser Anspruch. Wir bereiten unsere Absolventinnen und Absolventen sowie Doktoranden und Doktorandinnen ideal auf den Einstieg in wettbewerbspolitische und regulierungsökonomische Arbeitsfelder vor.
- Das DICE leistet wichtige Beiträge zur wirtschaftspolitischen Debatte auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Wir begreifen es als unsere Aufgabe, Wissen in die Fachwelt und die breite Öffentlichkeit zu transferieren.



Der Verein zur Förderung der wettbewerbsökonomischen Forschung e.V. unterstützt die Arbeit des DICE finanziell und ist als gemeinnützig anerkannt. Weitere Informationen über den Förderverein des DICE sind abrufbar unter: www.dice.hhu.de/foerderverein.html.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Düsseldorfer Institut für
Wettbewerbsökonomie (DICE)
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf
Tel +49 211 81-15009
Mail policy.brief@dice.hhu.de

DIREKTOR

Prof. Dr. Justus Haucap

GESCHÄFTSFÜHRUNG

Dr. Michael Coenen

REDAKTION

Prof. Dr. Justus Haucap
(verantwortlich), Marc Feist

GESTALTUNG

Studio Strahl, Berlin

DRUCK

Druckstudio Gruppe, Düsseldorf

STAND

Juni 2020