



Unsere Sponsoren:

REGULIERUNGS- KONFERENZ 2022

Dokumentation

➔ www.frankfurt-school.de/fccr

VORWORT // INHALTSVERZEICHNIS

Wir freuen uns, Ihnen einen Rückblick auf die 4. Frankfurter Regulierungskonferenz zu präsentieren. Die Veranstaltung fand am 29. November 2022 statt und wurde erstmals unter der Leitung des Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation organisiert. Die Konferenz bot eine einzigartige Plattform für den Austausch zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zu sektorübergreifenden Regulierungsfragen und behandelte eine breite Palette an relevante Themen.

Der Eröffnung der Konferenz erfolgte durch den Hessischen Justizminister Prof. Dr. Roman Poseck, der mit seiner herausragenden Expertise und Hingabe eine inspirierende Eröffnungsrede hielt. Es wurden zahlreiche regulatorische Aspekte diskutiert, darunter die Herausforderungen im schienengebundenen Verkehr, dem Wohnungsmarkt, der Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe und der digitalisierten Automobilwirtschaft. Ebenso wurden die zukünftige Arbeit des deutschen Normenkontrollrates sowie die Erfahrungen in Aufsichtsräten mit nicht-finanziellen Zielsetzungen eingehend behandelt.

Die Konferenz brachte Experten aus verschiedenen Fachbereichen zusammen, die ihre vielfältigen Erfahrungen und Perspektiven einbrachten, um ein umfassendes Verständnis für die komplexen regulatorischen Herausforderungen zu fördern. Der interdisziplinäre Austausch schuf eine solide Grundlage für Diskussionen und die Entwicklung innovativer Lösungsansätze. Die 4. Frankfurter Regulierungskonferenz markierte einen bedeutenden Meilenstein im Dialog zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Sie bot Raum für intensive Diskussionen, Debatten und den Austausch bewährter Praktiken. Die gewonnen Erkenntnisse und Ergebnisse werden maßgeblich dazu beitragen, die Gestaltung zukünftiger Regulierungsmaßnahmen und –richtlinien zu beeinflussen.

Wir möchten allen Rednern, Teilnehmern und Organisatoren für ihre wertvollen Beiträge und ihre engagierte Beteiligung an dieser herausragenden Veranstaltung danken. Ohne ihre Expertise und Unterstützung wäre die Konferenz nicht zu dem inspirierenden Ereignis geworden, das sie war.

Diese Zusammenfassung gibt Ihnen einen Einblick in die wichtigsten Diskussionen und Erkenntnisse der 4. Frankfurter Regulierungskonferenz. Wir hoffen, dass Sie von den präsentierten Inhalten profitieren und dass sie zu weiteren Diskussionen und Initiativen anregen.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. h.c. mult. Roland Koch

Prof. Dr. Julia Redenius-Hövermann

Direktoren des Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation

2

Eröffnung

5

Eine wirklich wirkungsvolle Regierung?

9

Vorstellung der Professoren des FCCR

12

Der Wert und die Kosten einer Regierung

17

Regulierungswille und Regulierungsumsetzung – Probleme Europas

24

Die Bahn, ein gut geführtes Unternehmen?

27

Aufsichtsratspflichten im Wandel der Zeit: Vom Staatskommissar zum ESG-Treiber

31

Ein Streitgespräch: Sozialer Ausgleich durch Sektorregulierung, Beispiel Mietpreis

38

Gesetzgeberische und freiwillige Maßnahmen zur Kreislaufwirtschaft und Kunststoffen auf europäischer und nationaler Ebene

41

Unsere Sponsoren



Prof. Dr. h.c. mult. Roland Koch

Eröffnung

Von mir auch ein herzliches Willkommen! Ich freue mich, dass Sie alle da sind. Der Ordnung halber muss ich sagen: Wir streamen die Vortragenden. Wir wollten das eigentlich nicht tun. Wir sind Vertreter der Idee, dass Anwesende sich besser miteinander unterhalten können. Aber wir haben gesehen, wie viele Krankheitsabsagen es in kurzer Zeit gab, und haben uns deshalb entschieden: Da wir ohnehin alles aufzeichnen, kann man auch auf den Knopf drücken, um das anderen zugänglich zu machen. Also herzlich willkommen natürlich auch an jene. Ich hoffe, dass der Raum, der auch unter dem Gesichtspunkt gewählt worden ist, dass Corona uns immer noch Herausforderungen aufgibt, uns eine Arbeitsatmosphäre gibt, auch wenn die On-Arms-Length-Perspektive hier heute eine ein bisschen andere Bedeutung hat als im Übrigen.

Wir haben uns im Zentrum für Regulierungsfragen an der Frankfurt School deshalb zusammengetan, weil wir der festen Überzeugung sind, dass Regulierungsthemen nicht nur sektorspezifische Themen sind. Am Ende ist alles konkret, also ganz zum Schluss kommt es bei einem an, der zu einem Sektor gehört. Es hat immer Adaptionen, die etwas mit diesem Sektor zu tun haben; das ist auch selbstverständlich. Die Frage ist nur, ob die Art, wie der Staat - wir reden über ökonomische Regulierung - auf den ökonomischen Bereich trifft, bestimmten Regeln jenseits der Einzelregulierung unterliegt.

Wir haben eine Partnerschaft mit der London School of Economics. Julia Black, die dort dafür zuständig ist, hat uns in einer der Konferenzen der letzten Jahre, die man sich anschauen kann, sehr anschaulich gezeigt, dass, wenn man genauer nachdenkt, die Gründe für Regulierungsversagen, ob eine Plattform havariert ist, ob eine Bank havariert ist oder ob ein Medikament Schäden ausgelöst hat, am Ende nicht so ganz unterschiedlich sind. Das heißt, die Mechaniken, wie ein Staat Regeln setzt, wie er in das Vertrauen oder Nichtvertrauen, in Kontrollsysteme oder Nichtkontrollsysteme, in Zielsetzungen oder nicht gegebene Zielsetzungen, in

Folgenabschätzungssysteme oder auch in Auswertungs- und Monitoringsysteme sich intensiviert, sind eigentlich zunächst einmal egal. Es kann überall sein. Deshalb sind Fragestellungen, die damit zusammenhängen, von allgemeiner Bedeutung.

Wir werden heute sehen: Es gibt den zweiten Teil, der sich damit beschäftigt, dass Regulierung, seitdem die ökologischen Fragen und die Fragen der Daten und des Umgangs mit Daten relevant geworden sind, keine sektorspezifischen Grenzen mehr kennt. Wir werden heute auch noch sehen, dass das Auto der Zukunft möglicherweise eher ein Laptop auf Rädern ist. Das heißt, diejenigen, die das regeln, müssen weniger vom Auspuff als vom Eigentum über Daten verstehen. Damit wird diese Frage in dem Zentrum mit den unterschiedlichen Wirtschaftspartnern, die alle Industriesektoren repräsentieren, Stück für Stück geordnet. Dies ist eine durchaus aktuelle Frage, weil es immer auch um das Thema geht, wie sich die Regulierung belastend oder leistungsorientiert auswirkt. Das bedeutet auch: Wer reguliert, muss ein gewisses Vertrauen mobilisieren, dass am Ende die Regulierung a) funktioniert, indem sie ihren Wirkmechanismus entfaltet, und b) funktioniert, indem sie ausführbar und exekutierbar ist. Das ist in diesen Stunden und Tagen durchaus eine herausfordernde Diskussion. Der Bundeskanzler hat vor wenigen Tagen in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages, mit einem gewissen Stolz gesagt, wir haben in dieser Legislaturperiode schon über 100 Gesetze in einem Jahr verabschiedet. Der Bundeswirtschaftsminister hat aber einige Tage vorher gesagt: Meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in der Frage, was sie leisten können, möglicherweise an oder jenseits der Grenze der Erschöpfung.

Ich glaube, das kann ich aus eigenem Erleben oder auch Minister Poseck aus eigenem Erleben sagen, Ministerialbeamte arbeiten sehr viel. Es liegt nicht daran, dass da eine Truppe mit verschränkten Armen sitzt, sondern diese Gesetzgebung wird mit großem Engagement gemacht. Wenn man an der Grenze der Erschöpfung ist und die Regierung sagt, wir haben im Parlament schon 100 Gesetze verabschiedet, dann gibt es ein Risiko für die Qualität der Gesetze. Spätestens seit der Gaspreislage ist das kein Geheimthema mehr.

Das Zweite aber, was vielleicht noch bedeutender ist: Gesetzgebung endet nicht bei der Verkündung im Amtsblatt oder heute einem elektronischen System des Gesetzgebers, sondern sie bedarf der Exekution. Wir haben gerade eine große Diskussion in der Öffentlichkeit, dass die kommunalen Strukturen erklären, dass sie nicht in der Lage sind, die Wohngeldumsetzung, die eine Verdreifachung des Bearbeitungsaufwandes bedeutet, in der den Bürgern versprochenen Zeit zu leisten. Wahrscheinlich auch nicht deshalb, weil alle mit verschränkten Armen da sitzen. Wir erleben hier in dieser Stadt gerade, dass die Ausländerbehörde einräumen muss, dass sie 15 000 Anfragen per E-Mail seit längerer Zeit nicht mehr bearbeitet, was bedeutet, dass ausländerrechtliche Statusentscheidungen nicht getroffen werden. Wir haben in diesen Tagen mit der Energiepreisbremse aus meiner Sicht noch das schlimmste Administrative vor uns. Sieben Cent für 70 Prozent der Wirtschaft klingt unglaublich gut und auch vergleichsweise einfach. In der Tat, 14 Cent für 60 Millionen Bürger könnte auch einigermaßen einfach sein. Das ist eine Technikfrage. Bei sieben Cent für 70 Prozent gibt es eine europäische Regel, die jetzt von der Bundesregierung verhandelt worden ist, unter der De-Minimis-Regel, dass bis 2 Millionen gezahlt werden darf. Aber alles über 2 Millionen ist eine Beihilfe, und eine Beihilfe muss beantragt werden, und eine Beihilfe muss genehmigt werden. Es gibt keine Beihilfe, die nur von einer Behörde genehmigt wird, sondern - das hängt wieder mit sektoraler Regulierung zusammen - es sind immer mehrere Behörden an der Entscheidung über die Gewährung einer Beihilfe beteiligt. Deshalb wird eine große Frage sein, wann Unternehmen in Deutschland, die mehr als 2 Millionen Unterstützung bekommen könnten, das erste Mal einen Bescheid für die Unterstützung bekommen. Ob das in den ersten sechs Monaten des nächsten Jahres passiert? Wenn ich darauf einen Insolvenzplan oder eine Liquiditätsentscheidung meiner finanzierenden Sparkasse aufbauen muss, wird die Veranstaltung nicht ganz einfach.

Ich erwähne das deshalb, weil Regulierung etwas damit zu tun haben muss, wie man als Regulierter Regulierung empfindet und welches Vertrauen in staatliche Organisationen, die sich ökonomische Regulierung als Aufgabe gesetzt haben, gegeben ist. Das hat nicht nur etwas damit zu tun, wie gut der Staat ist, sondern es hat auch etwas damit zu tun, wie leistungsfähig in einer konkreten Einzelsituation der Bürger am Ende die Abwicklung empfindet. Wenn wir über Regulierung reden, reden wir insofern über philosophische Fragen der Ordnungspolitik; ja, das mag sein. Wir reden über Zweckmäßigkeitsfragen für Gesetzgebungsverfahren. Wir reden über eine korrekte Analyse der ökonomischen Auswirkungen von Regulierung. Aber wir reden am Ende auch über das ganz schlichte Durchsetzen von Recht als eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Regulierung überhaupt eine glaubwürdige Lenkungswirkung haben kann. Das ist die Idee, die wir in unserem Zentrum hier miteinander herumtragen, bei der wir sicherlich schauen müssen, welche Unterschiede es in den Diskussionskreisen gibt und ob man die Positionen von Wirtschaft und Gesetzgebern zusammenführen kann.

Regulierung kann man sehr unterschiedlich betreiben. Schauen sie sich nur den derzeit so heftig diskutierten Inflation Reduction Act der Vereinigten Staaten von Amerika und unsere Finanzierung an. Wenn es konkret darum geht, eine Solaranlage größerer Art zu bauen, dann wird das in Amerika in Zukunft mit einer Steuergutschrift gefördert. Das ist so etwas wie eine Sonder- und Sofortabschreibung. In Deutschland und auch in Europa ist es eine Projektfinanzierung. Es geht nicht um Geld. In den verschiedenen Programmen der europäischen Union stehen wahrscheinlich 700 bis 800 Milliarden Euro für moderne Wirtschaftsförderung zur Verfügung. Der IRA in Amerika hat aktuell finanziert etwa 400 Milliarden US-Dollar. Noch einmal, es geht nicht um Geld. Die Entscheidung, ob ein Unternehmen die Zuwendung erhalten kann, wird durch einen Steuerberater in Amerika in relativ kurzer Zeit getroffen und ist in Europa das Ergebnis einer komplizierten Antragsgenehmigungs- und Verhandlungslösung. Noch einmal, mögliche 6 Milliarden für eine Chipfabrik kann es auf beiden Seiten geben. Ob das richtig oder falsch ist, ist nicht der Kerngegenstand unserer Diskussion. Aber wenn man es macht, kann man es offensichtlich sehr unterschiedlich machen. .

Man wird unter den Gesichtspunkten der Effizienz, Exekutierbarkeit und anderen die Entscheidung treffen müssen, welches der richtige Weg ist, um das zu leisten. Das mag nur ein Beispiel sein, das ein bisschen vorausgestellt wird. Sie sehen bis zum heutigen Morgen, dass die Regulierung von Daten einen gesamten Kontinent in Atem halten kann, und jedenfalls ein Land, in dem das nach den strikten Regulierungen, die wir das in Deutschland haben, zu sehen ist.

Letzten Endes ist die Frage, wie die Taxonomie die ökologische Umwelt beeinflussen wird, jedenfalls auf der Welt nicht so einfach. Wir dachten - ich gebe zu, auch ich -, dass man ähnlich wie bei der DSGVO mit einer europäisch gestylten administrativen Lösung durchaus eine Standardsetzung in der Welt erlangen kann. Das ist bei der GDPR, bei der Datenschutzregelung, cum grano salis gelungen. Von Japan bis Kalifornien haben wir durchaus vergleichbare Regelungen, die einen gewissen Standard setzen. Meine Einschätzung ist im Augenblick - Julia Redenius hatte ja schon gesagt, wir haben darüber auch mit anderen gesprochen -, dass das bei der europäischen Taxonomie möglicherweise nicht der Fall sein wird. Wir haben 23 verschiedene Taxonomiemodelle in der Welt, die im Augenblick gegeneinander diskutiert werden, und es gibt durchaus Hinweise darauf, dass viele auf Europa gewartet haben unter der Vermutung, das könnte eine Standardsetzung sein. Im Augenblick gibt es aber eine Diskussion, dass sich andere Teile der Welt diese Komplexität - in Anführungszeichen - nicht zutrauen. Da schließt sich der Kreis, denn bei der Frage von Zutrauen geht es wieder um die Exekutierbarkeit. Es geht um die Frage, können wir die Anforderungen überhaupt leisten, was die Europäer sich zumuten. Dies wirft für die Europäer die Folgefrage auf, nach welchen Standards in der Welt sie das in Zukunft gestalten müssen.

Sie sehen - nur das wollte ich erreichen -, dass crosssektorale Regulierungsfragen eine Relevanz haben. Sie werden in den angloamerikanischen Hemisphären der Juristen, der Ökonomen und der Politologen intensiver diskutiert als in Deutschland. Deshalb haben wir hier an einer Business School mit der kleinen Enklave der Juristen, unter Hilfe von Politologen wie Sandra Eckert, die seit langem mit uns in dieser vorbereitenden Arbeit verbunden ist, versucht, einen solchen Blick auf die Thematik zu richten.

Das hat einen politischen Impetus, und insofern sind Regierung und Regierungsberatung dabei natürlich von großer Betroffenheit. Wir freuen uns sehr, Herr Justizminister, dass Sie sich die Zeit genommen

haben, heute Morgen hierherzukommen, unsere Konferenz mit zu eröffnen und mit Ihrem Beitrag zu bereichern. Sie sind eigentlich ein Kurzzeit-Politiker. Sie sind erst wenige Monate in dem Amt eines verantwortlichen Ministers. Sie haben, wahrscheinlich für viele überraschend, eine Entscheidung getroffen, eine sehr komfortable Stellung zu verlassen, um in die Politik zu gehen. Sie waren sicher mit weitem Abstand der jüngste Präsident eines Oberlandesgerichts. Sie sind es schon sehr lange. Sie sind Präsident des Hessischen Staatsgerichtshofs gewesen und insofern auf einem richterlichen Olymp, der sozusagen unattackierbar ist. Sie haben dennoch entschieden, in die konkrete Politikgestaltung einzusteigen und das Amt eines Justizministers in einem Bundesland zu übernehmen. Das zeigt, dass es an Dynamik nicht fehlen wird, und wir freuen uns sehr, mit Ihnen über die Gestaltung von Recht, die am Ende Ihre Ressortkollegen mit auslegen müssen, die aber, wenn sie qualitativ gut ist, umso hilfreicher für alle sein wird, am Eingang dieser Veranstaltung sprechen können. Vielen herzlichen Dank, herzlich willkommen. Ich wünsche uns eine gute Tagung!



Prof. Dr. Roman Poseck

Eine wirklich wirkungsvolle Regulierung?

Sehr geehrter, lieber Herr Koch, sehr geehrte Frau Redenius-Hövermann, meine sehr verehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung zur heutigen Regulierungskonferenz. Die Freude ist auch auf meiner Seite, einen kleinen Impuls, einen kleinen Beitrag zu diesem Thema heute zu leisten. Ich glaube, die Frage des Maßes von Regulierung ist gerade in der heutigen Zeit von elementarer Bedeutung für die Politik, für die Justiz, für die Wirtschaft und für die Gesellschaft, ja geradezu für alle Lebensbereiche. Der Staat ist in diesen Wochen, Monaten und Jahren an ganz unterschiedlichen Stellen in ganz besonderer Art und Weise herausgefordert. Deshalb ist immer wieder die Frage: Was kann, was soll, was darf der Staat regulieren? Das sind die Themen, die auf der heutigen Konferenz im Mittelpunkt stehen, aber auch in der Frankfurt School insgesamt kompetent behandelt werden.

Ich möchte in meinem Vortrag zunächst einen Überblick über Wellenbewegungen im Bereich der Regulierung geben. Dabei wird möglicherweise an der einen oder anderen Stelle mein Vorleben als Richter und als Präsident des hessischen Staatsgerichtshofs eine Rolle spielen. Ich will mich dann in einem weiteren Schritt auf den Digital Services Act der EU konzentrieren. Das passt insofern heute sehr gut, als dieser vor wenigen Wochen, nämlich Mitte November, in Kraft getreten ist. Die wesentlichen Regelungen werden erst ab Februar 2024 gelten. Aber ich glaube, es ist schon jetzt der richtige Zeitpunkt, sich mit dem schwierigen Spannungsfeld, das dieser Digital Services Act eröffnet, zu beschäftigen. Dazu will ich gerne ein paar weitere Impulse setzen.

Regulierung ist in der Geschichte unseres Landes eine Wellenbewegung. Als Justizminister des Landes Hessen und früherer Präsident des Staatsgerichtshofs hänge ich natürlich immer auch an unserer Landesverfassung, der hessischen Verfassung. Unsere Verfassung wird übermorgen, am 1. Dezember, 76 Jahre alt, sodass es vielleicht auch ein richtiger Zeitpunkt ist, an die rechtlichen Grundlagen unseres Landes zu erinnern. Das wird durchaus

überraschen, denn unsere hessische Verfassung enthält in hohem Maße sozialistische Elemente und damit ein ganz ungewöhnliches Maß an Regulierung. Wenn Sie in den Artikel 41 der hessischen Verfassung blicken, ist dort beispielsweise die Überführung von Bergbau, Schwerindustrie und Energiesektor in das Gemeingut, also eine Verstaatlichung, vorgesehen. Artikel 42 möchte Großgrundbesitzer enteignen. Weiterhin ist festgelegt, dass die Wirtschaft des Landes dem Wohle des gesamten Volkes dienen sollte, dass die Verteilung zu lenken ist und jeder einen gerechten Anteil am wirtschaftlichen Ergebnis der Arbeit erhalten soll. Nur im Rahmen dieser verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen sollte überhaupt eine freie Betätigung eröffnet werden. Es wird Sie nicht überraschen, dass diese Vorschriften nicht wirklich zur Entfaltung gekommen sind. Aber sie zeigen den Geist der Nachkriegsjahre, die sehr stark dadurch geprägt waren, dass man dem Staat die Verantwortung für den Wiederaufbau des Landes und für die Regularien geben wollte. So ist mit Zustimmung der CDU damals in Hessen diese Verfassung zustande gekommen, die im Übrigen auch in einer Volksabstimmung eine sehr breite Unterstützung erfahren hat.

Dass diese Regelungen im Wesentlichen bis heute nur auf dem Papier stehen, liegt an dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wenige Jahre später, nämlich im Jahre 1949. Das Grundgesetz hat die Akzente durchaus verschoben. In den Nachkriegsjahren der Bundesrepublik war der Wiederaufbau, war insbesondere die Bauindustrie sehr stark staatlich geprägt. Aber im Grundgesetz sind die Grundlagen für eine freie Entfaltung der Wirtschaft und die Grundlagen für unsere soziale Marktwirtschaft geschaffen worden, die die weiteren Jahre und Jahrzehnte unseres Landes und des Wiederaufbaus geprägt haben.

In den 70er-Jahren war die Boomphase erst einmal vorbei, der Ölpreisschock kam und es gab als Folge vor allem in den 80er- und 90er-Jahren, stark geprägt auch durch die Vereinigten Staaten und durch Großbritannien, eine Deregulierung, die dem freien Spiel der Kräfte noch mehr Tür und Tor geöffnet hat. Das heißt, der Staat hat sich insgesamt aus dem Bereich der Regulierung zurückgezogen. Der „schlanke Staat“ stand als Ziel im Mittelpunkt. Man wollte die Kräfte des Marktes zur Entfesselung oder – positiver gesprochen – zur Entfaltung bringen.

Diese Entwicklung ist durch die Finanzkrise in den Jahren 2007 bis 2009 gestoppt worden, in denen die Rufe nach dem Staat sofort laut geworden sind, der Staat regulierend eingegriffen hat, vermutlich auch eingreifen musste. Der Spruch vom „too big to fail“ war in aller Munde. Banken mussten verstaatlicht werden, um zu verhindern, dass negative Folgewirkungen für das gesamte System, für die gesamte Wirtschaft eintreten.

Das war der Blick zurück. Doch was ergibt sich, wenn wir auf die aktuelle Entwicklung schauen? Die letzten Jahre sind durch ein weit größeres Maß an Regulierung durch den Staat und auch ein Rufen nach staatlicher Regulierung gekennzeichnet. Da ist natürlich zunächst die Coronakrise zu nennen, die uns alle seit dem März 2020 intensiv beschäftigt hat. In dieser Zeit hat der Staat Regeln aufgestellt, die das gesamte Leben in einem Ausmaß beherrscht haben, das man sich vorher sicherlich nicht vorstellen konnte. Der Staat hat Unternehmen aktiv unterstützt, um Einbußen, die mit den Corona-Beschränkungen verbunden waren, zu kompensieren. Das heißt, der Staat hat sich – das war im Wesentlichen auch parteiübergreifender Konsens – sehr stark in allen Bereichen engagiert.

Nachdem die eine Krise noch nicht wirklich zu Ende gewesen ist, hat uns die nächste Krise eingeholt, nämlich der schreckliche Angriffskrieg von Russland gegen die Ukraine mit den unabsehbaren Folgen auch für uns, für unser Land – vor allen Dingen auch für die Wirtschaft, die zunächst einmal von den Sanktionen in unterschiedlichen Richtungen betroffen ist, die aber in ganz besonderer Weise auch von der Preisentwicklung im Energiesektor betroffen ist. Diese Entwicklungen beeinflussen das Leben aller Menschen. Sie betreffen aber auch unmittelbar die Wirtschaft. Der Staat ist hier offensichtlich wieder in besonderer Weise gefordert, einzugreifen und dabei auch in sehr hohem Maße Geld in die Hand zu nehmen. Es ist von einem „Doppelwums“ auf Bundesebene die Rede, ein über 200 Milliarden Euro starkes Paket. Gleichzeitig

versucht auch das Land Hessen weitere Unterstützung zu leisten. In einem parteiübergreifenden Konsens haben wir in Hessen noch einmal knapp 100 Millionen Euro in die Hand genommen, um auch Härten abzufedern, die durch die Pakete, die es bereits auf Bundesebene gibt, nicht abgedeckt sind.

Wir sehen also, der Staat ist derzeit in vielen Bereichen der Wirtschaft stark involviert. Er reguliert, er greift rechtlich und finanziell ein. Ich will das an dieser Stelle nicht näher bewerten, erst recht nicht kritisieren. Ich glaube, die Menschen, auch die Wirtschaft, rufen zu Recht nach einem starken, auch nach einem handlungsfähigen Staat. Aber ich will darauf hinweisen, dass das Ganze mit sehr erheblichen Aufwänden verbunden ist – gerade auch mit Blick auf die Finanzierung all dieser Maßnahmen. Der Begriff des „Sondervermögens“ ist derzeit in aller Munde. Ein solches Sondervermögen hat es zunächst für die Bundeswehr in Höhe von 100 Milliarden Euro gegeben. Auch in Hessen gab es im Zuge der Corona-Pandemie ein Sondervermögen. Der Hessische Staatsgerichtshof hat dieses aber als verfassungswidrig eingestuft.

Ich will damit verdeutlichen: Der Begriff Sondervermögen klingt so schön und so verheißungsvoll, aber am Ende sind das alles Schulden, die irgendwann einmal zurückgezahlt werden müssen. Und unser Land hat sich sowohl im Grundgesetz als auch in der hessischen Verfassung vor einigen Jahren bewusst der Schuldenbremse verpflichtet, weil man mit dem ewigen Schuldenmachen aufhören wollte, weil man auch Entfaltungsmöglichkeiten nachfolgender Generationen nicht beeinträchtigen wollte. Damals hat man natürlich weder die Coronakrise noch die Folgen des Ukrainekrieges absehen können. Aber die Verfassungslage ist bis zum heutigen Tag die gleiche und zeigt das Spannungsfeld auf, das entsteht, wenn der Staat finanzielle Investitionen in einem solch hohen Maße tätigt.

Ein weiteres großes Thema, das Regulierungen, staatliche Intervention und staatliche Finanzinvestitionen heraufbeschworen wird, ist die Klimakrise. Sie macht einen gewaltigen Umgestaltungsprozess in allen Bereichen erforderlich. Das ist mittlerweile sogar höchstrichterlich vorgegeben in einer grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, mit der dem Staat auch Pflichten im Bereich des Klimaschutzes auferlegt werden.

Wir befinden uns also im Moment in einer Phase weitgehender Regulierung und eines sehr starken staatlichen Eingreifens. Dafür gibt es gute, nachvollziehbare Gründe – aber diese Maßnahmen sind ohne Zweifel auch mit erheblichen Risiken verbunden. Wir können froh und dankbar darüber sein, dass sich all diese Entwicklungen bei uns im Rahmen des Rechtsstaats, im Rahmen der Demokratie bewegen. Bei allen sehr dynamischen Veränderungen können wir festhalten, dass wir immer noch ein Land mit einem hohen Maß an Rechtssicherheit sind. Das ist insbesondere für all diejenigen, die am Wirtschaftsleben teilnehmen, ausgesprochen wichtig. Unser rechtlicher Rahmen kennt seit langem Formen der Regulierung oder der Nichtregulierung. Hier ist insgesamt eine Tendenz festzustellen, die auf ein Mehr an Regulierung gerichtet ist, um Schutz und Einzelfallgerechtigkeit zu erreichen. Das Bürgerliche Gesetzbuch mit seiner Tradition und letztlich auch mit seiner Verbindung zur allgemeinen Handlungsfreiheit im Grundgesetz ist stark durch die Vertragsfreiheit geprägt. Die Entwicklungen des Rechts, vor allen Dingen auch des bürgerlichen Rechts, in den vergangenen Jahren sind demgegenüber eher durch Beschränkungen der Vertragsfreiheit gekennzeichnet. Wenn Sie beispielsweise das AGB-Recht betrachten, die Entwicklung des Verbraucherschutzes, der – auch durch viele EU-Vorgaben – einen immer breiteren Raum eingenommen hat, oder auch in den letzten Jahren das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, so gibt es hier eine Entwicklung, die allgemeinen Grundlagen der Privatautonomie durch eine Vielzahl von Regelungen zu ergänzen. In diesem allgemeinen Kontext mit der Tendenz zur Regulierung steht auch der Digital Services Act der EU, der, wie schon gesagt, seit kurzem Realität ist und demnächst umgesetzt werden wird. Dabei geht es um einen neuen Bereich, der aber ganz große Bedeutung für alle hat – für alle Menschen und natürlich auch für den gesamten Wirtschaftsverkehr. Es geht darum, das Internet zu regulieren. Zum Teil wird bei diesem Digital Services Act von einem neuen „Grundgesetz für das Internet“ gesprochen. Jede und jeder nutzt WhatsApp, ist bei Facebook unterwegs, Twitter, Tiktok, YouTube oder auf ähnlichen Plattformen. Deshalb ist es so ausgesprochen wichtig, für diesen Bereich ein Regelwerk zu haben. Gleichzeitig ist es aber auch sehr schwierig, diesen neuen dynamischen Bereich zu regulieren. In Deutschland gibt es seit 2017 das Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Das werden Sie als Stichwort wahrscheinlich schon mal gehört haben. Dessen Inkrafttreten war auch von intensiven Diskussionen begleitet. Der Digital Services Act der EU baut in wesentlichen Teilen auf diesen Vorläufern auf, sodass die Veränderungen für uns in Deutschland

wahrscheinlich gar nicht so gravierend sein werden. Aber es wird nunmehr auch ein EU-weiter Standard festgesetzt, was sicherlich wichtig ist.

Es geht um die Regulierung der Internettätigkeit, insbesondere der Internetplattformen. Da gibt es verschiedene Bereiche. Es soll zunächst einmal mehr Transparenz für die Nutzerinnen und Nutzer von Online-Diensten geschaffen werden. Beispielsweise können die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten Zugang zu den Algorithmen sehr großer Online-Plattformen erhalten. Ein weiterer Aspekt ist, dass Personen Löschungen beantragen können, wenn Inhalte falsch, beleidigend oder diskriminierend sind. Das ist natürlich gerade in der heutigen Zeit ein ganz wichtiges Thema, wenn es darum geht, das Internet zu regulieren. Des Weiteren geht es darum, dass auch der Anbieter bzw. Plattformbetreiber verpflichtet wird, aktiv zu werden. Auch nach dem Digital Services Act hat der Plattformbetreiber zunächst einmal keine Verantwortung für Inhalte, denn er stellt nur die Plattform zur Verfügung. Wenn er allerdings Hinweise bekommt, dass die Inhalte gegen Recht und Gesetz verstoßen und er diese Inhalte nicht innerhalb einer angemessenen Frist von der Plattform nimmt, dann übernimmt er eine Verantwortung für diese Inhalte.

Des Weiteren geht es darum, Mechanismen zu schaffen, die Ansprüche des Einzelnen durchzusetzen, beispielsweise durch Schlichtungsverfahren. Die Durchsetzung von Lösungsansprüchen – auch vor Gericht – ist im Übrigen kein Neuland. Das Landgericht Frankfurt hat gerade in der vergangenen Woche ein Verfahren des Antisemitismusbeauftragten von Baden-Württemberg gegen Twitter verhandelt, weil der Antisemitismusbeauftragte die Löschung bestimmter Inhalte, die über seine Person verbreitet worden waren, verlangt hat.

Soweit der allgemeine Rahmen der Regulierungen. Ich will es an dieser Stelle etwas pointierter auf das Problem, auf die Chancen und Risiken, fokussieren. Auf der einen Seite ist es sicherlich gut, dass wir schnelle Wege der Kommunikation haben. Es ist auch belebend für die Demokratie, dass sich jeder am Meinungsbildungsprozess beteiligen kann, wie das mit kurzen Nachrichten auch jeder bei Twitter tun kann. Gleichzeitig verleitet das Netz aber auch dazu, andere zu beschimpfen. Hass und Hetze stehen damit unmittelbar im Zusammenhang. Es hat sich eine neue, gefährliche Diskussionskultur herausgebildet, und – das wissen wir alle, nicht zuletzt seit Donald Trump – es besteht auch die Gefahr,

falsche Nachrichten zu verbreiten, Verschwörungsmythen in die Welt zu setzen und damit auch für eine gefährliche Schiefelage der Demokratie zu sorgen. Dieser gesamte Bereich steht in einem ganz schwierigen Spannungsfeld: auf der einen Seite die Meinungsfreiheit, die bei uns überragende Bedeutung hat, zu sichern und zu schützen; auf der anderen Seite aber auch die notwendigen Grenzen zu setzen. Denn die Meinungsfreiheit wird nicht schrankenlos gewährt, sondern sie hat insbesondere dort Grenzen, wo Rechtsgüter anderer betroffen sind. Das hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich in der so genannten Künast-Entscheidung noch einmal sehr klar herausgestellt. Darin hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass man sich auch als Politikerin nicht alles gefallen lassen muss und dass Meinungsfreiheit auch Grenzen hat. Genau das hatten die Berliner Gerichte in ihren vorangegangenen Entscheidungen nicht hinreichend beachtet.

Aber es ist ein ausgesprochen schwieriges Feld, wie das im Einzelnen zu regeln ist. Es besteht immer die Gefahr des so genannten Overblocking, das heißt, dass zu viel reguliert wird. Es besteht aber auch immer die Gefahr, dass zu wenig reguliert wird. Das könnte auch die Gefahr heraufbeschwören, dass sich vielleicht nach und nach Vernünftige aus dem Diskurs zurückziehen, vielleicht auch unsere Demokratie in Gefahr gerät, weil sich viele gar nicht mehr engagieren, weil sie die Sorge haben, sich im Internet einem Sturm von Hass und Hetze ausgesetzt zu sehen. Von daher stehen wir hier als Gesellschaft, aber auch als Staat vor enormen Herausforderungen, wie wir dieses Spannungsfeld im Einzelnen regulieren. Ich glaube, das ist für unsere Zukunft ganz elementar.

Ich will an dieser Stelle noch auf eine aktuelle Veränderung des Strafgesetzbuches eingehen, die auch eine mittelbare Auswirkung auf die Anwendung des Digital Services Act hat, weil die Plattformbetreiber verpflichtet sind, strafrechtlich relevante Inhalte zu löschen. Der Deutsche Bundestag hat sich vor wenigen Wochen mit großer Einmütigkeit dafür ausgesprochen, den Paragraphen 130 des Strafgesetzbuches, die so genannte Volksverhetzung, zu erweitern. Bislang war vor allem die Leugnung des Holocausts unter Strafe gestellt, die natürlich aufgrund der Geschichte unseres Landes ganz besonders herausgestellt war. Nach der vorgesehenen Erweiterung des Gesetzes werden auch die Leugnung von Kriegsverbrechen, die Leugnung von Völkermord und andere Tatbestände unter Strafe gestellt. Das ist natürlich auch eine Reaktion auf Putins Angriffskrieg und das, was darüber von russischer Propaganda auch bei uns verbreitet wird. Aber es ist

ein schmaler Grat. Es ist eine deutliche Erweiterung der Strafvorschrift. Es wird künftig zum Teil durch den Amtsrichter, der darüber zu befinden hat, möglicherweise aber auch durch Plattformbetreiber jeweils zu prüfen sein: Ist das, was hier behauptet wird, eine Leugnung von Kriegsverbrechen? Da wir alle wissen, dass im Krieg unheimlich viel gelogen wird und die Wahrheit schwer zu ermitteln ist, wird an dieser Stelle ganz deutlich, welches Spannungsfeld damit eröffnet wird. Ich will nicht gegen diese Gesetzesänderung sprechen. Für sie gibt es zweifellos gute Gründe. Auch Hessen hat im Rahmen der Beteiligung im Rechtsausschuss des Bundesrates keine Bedenken erhoben. Aber diese nachvollziehbaren Erweiterungen der strafrechtlichen Relevanz von Äußerungen bergen auch immer die Gefahr, eine schwierige Eingrenzung von Meinungsfreiheit zu bewirken und eine Diskussion im Einzelfall auszulösen, in welchem Umfang Meinungsfreiheit gewährt wird oder ob es hier sogar schon ein Maß der Zensur gibt.

Zum Schluss: Ich glaube, wir können froh sein, dass wir in einem so freien Land leben, dass wir einen so handlungsfähigen Staat haben, dass wir bei allen Diskussionen, die es immer wieder über Gerichte, über Staatsanwaltschaften gibt, auch eine handlungsfähige Justiz, einen leistungsfähigen Rechtsstaat haben. Aber es ist genauso wichtig, dass wir auch eine offene Diskussion über die Grundlagen und über die weiteren Entwicklungen führen. Da bin ich sicher, dass uns gemeinsam die Themen nicht ausgehen werden. Und genauso bin ich sicher, dass Sie im Laufe Ihrer Konferenz hierzu noch sehr wichtige Akzente setzen werden. - Vielen Dank für Ihr Zuhören und alles Gute!



Prof. Dr. h.c. mult. Roland Koch, Prof. Dr. Maximilian Jager, Prof. Dr. Thomas Weck

Vorstellung der Professoren des FCCR

Prof. Dr. Roland Koch:

Jetzt kommt sozusagen ein Werbeblock für uns: Mit der Unterstützung der Sponsoren, deren Namen auch auf unseren Schildern stehen, die jeder in einem sehr bescheidenen Beitrag - wir wollen unabhängig bleiben -, aber alle zusammen uns als privater Schule überhaupt ermöglichen, ein solches Zentrum zu unterstützen, war der Kern der materiellen Überlegungen, zusätzlich akademisches Potenzial zu gewinnen. Das sind am Ende zwei Professuren, die wir mit diesen Mitteln in der Frankfurt School berufen konnten. Wie Sie wissen, sind wir eine Schule, die sehr aus der Bankenwelt kommt. Deshalb interessiert uns auch in Zukunft die Finanzmarktregulierung in einer besonderen Weise. Aber wir wollen eben nicht mehr nur in diesem Bereich, sondern sehr generell auf die unterschiedlichen Bereiche schauen. Deswegen haben wir jetzt einen Ökonomen und einen Juristen auf den beiden Stühlen. Wir fangen einmal bei dem Jüngeren an und gehen dann zu dem Älteren. Max Jager, der hier eine Professur übernommen hat, kommt aus der Finanzwissenschaft und nähert sich aus dieser Perspektive der Regulierung. Jetzt nähert er sich erst einmal der Regulierungskonferenz. Er hat das Wort, um ein bisschen etwas über seine Arbeit zu sagen und sich bei Ihnen vorzustellen. Max Jager!

Prof. Dr. Maximilian Jager:

Vielen Dank, Herr Koch, und vielen Dank, Herr Justizminister, für Ihren Vortrag. Damit ist die Messlatte natürlich hoch gesetzt, aber ich hoffe, ich kann in den nächsten paar Minuten auch inhaltlich etwas Wertvolles beitragen. Wie Herr Koch schon angesprochen hat, komme ich in erster Linie aus der Forschung zur Finanzmarktregulierung und möchte die nächsten zwei, drei Minuten nutzen, um ein bisschen Wissenschaftskommunikation zu betreiben und Ihnen zu erzählen, welche Lehren ich aus meiner Forschung

und natürlich auch aus der Forschung meiner vielen fähigen Kollegen in der Finanzmarktregulierung ziehen konnte, die allgemein, hoffentlich jedenfalls, auf ökonomisches Handeln und dementsprechend auf Regulierung in allen Sektoren, wie wir es hier im FCCR im Blick haben, anwendbar sind. Klassischerweise wird gerade in der Finanzmarkt- und der Bankenregulierung Regulierung immer als quantitativer Trade-off gesehen. Man möchte zum Beispiel die Eigenkapitalanforderungen möglichst hoch setzen, damit das Finanzsystem, damit die Banken stabil sind, aber gleichzeitig möchte man es nicht zu hoch setzen, damit Kreditvergabe und Investitionsvolumen in der Ökonomie weiterhin aufrechterhalten werden. Wenn man es von diesem klassischen Standpunkt betrachtet, hat man das Gefühl, das ist einfach nur eine quantitative Stellschraube, die man auf das richtige Niveau drehen muss, und dann hat man in der Regulierung alles erreicht.

Zwei weitere Punkte, die von dieser klassischen Ansicht nicht aufgegriffen werden, möchte ich hier kurz erläutern. Auf der einen Seite, glaube ich, ist es wichtig zu erkennen, dass Banken versuchen, ihre Regulierung zu unterlaufen. Wie machen sie das? Banken nutzen zum einen geografische Diversifizierung, das heißt, wenn hier in Deutschland ein bestimmtes Immobiliengeschäft nicht mehr möglich ist, dann mache ich es eben in England, in Litauen oder in den Bahamas.

Wir haben eine geografische Diversifizierung in der Regulierung. Deswegen ist es gut, dass wir hier das Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation sind, denn auch in anderen Wirtschaftszweigen ist es mit Sicherheit so, dass mit einem nationalen Ansatz - das ist etwas, von dem wir uns gerade in der EU auch wegbewegen - nicht mehr weiterzukommen ist.

Zweitens findet eine Unterlaufung der Regulierung auf Bankenebene oft intersektoral statt, das heißt, wenn ich als Bank die Bankenregulierung umgehen möchte, könnte ich zum Beispiel ein Tochterunternehmen gründen, welches keine Banklizenz erwirbt. Das ist dann beispielsweise ein Asset Manager, ein Versicherer, was auch immer. Auf diese Weise entfleuche ich also der Regulierung, indem ich den Sektor wechsele beziehungsweise zumindest den Sektor leicht anpasse. Auch das ist etwas, was wir hier im Blick haben. Wir möchten nicht mehr sektoral denken. Wir möchten eine gesamtheitliche Sicht haben.

Der zweite Aspekt neben der Frage, wie wir diese Entfleuchtungsgefahren eingrenzen können, indem wir globaler und intersektoraler denken, ist, dass es neben diesem quantitativen Trade-off, den ich vorhin beschrieben habe, mehr Kapitalanforderungen, weniger Kreditvergabe, wie ich kürzlich in einer Studie feststellen konnte, auch einen qualitativen Unterschied gibt. Regulierung kann dazu führen, dass im Bankensektor weniger Kredite vergeben werden, aber diese Kredite eher an die Kreditnehmer gegeben werden, die diese Kredite wirklich effizient einsetzen. Das heißt, wir haben also nicht nur einen quantitativen Trade-off, sondern wir haben möglicherweise auch einen qualitativen Trade-off. Auch das kann man sich in anderen Sektoren zunutze machen. Das bedeutet, Regulierung, nicht mehr nur als eine Internalisierung von externen Effekten über höhere Kosten für den Agenten zu denken, sondern möglicherweise Regulierung zu denken als etwas, was positive Externalitäten neu erzeugt.

Ich wähle jetzt ein sehr plumpes Beispiel, nur damit wir ungefähr verstehen, von was ich hier spreche, und nicht immer nur von Banken sprechen.

Angenommen, wir würden ein Chemieunternehmen wahnsinnig stark dahingehend regulieren, was in den Laboren stattfinden darf, um Laborunfälle unmöglich zu machen oder möglichst stark einzuschränken, was mit hohen Kosten verbunden ist. Die Chemiefirma würde nun gemäß dem ersten Grundsatz versuchen, diese Regulierung zu unterlaufen oder irgendwo anders Einsparungen zu machen, um das auszugleichen.



Dies könnte zum Beispiel beim Transport der Gefahrgüter stattfinden. Das heißt, wir können hier darüber denken, nachdenken, Regulierung nicht nur als Einfangen eines Risikos zu sehen, sondern Regulierung gleichzeitig auch als etwas Produktives zu sehen, was neue positive Externalitäten und Effekte schaffen kann.

Das sind die zwei groben Grundgedanken, die ich ein bisschen mit auf den Weg geben wollte und die vielleicht auch zu einem gewissen Grad in dem nächsten Vortrag, in dem wir etwas über den Wert und die Kosten von Regulierung lernen sollen, wieder aufgegriffen werden. Ich möchte an dieser Stelle stoppen, bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und übergebe an meinen Kollegen, Herrn Thomas Weck.

Prof. Dr. Thomas Weck:

Auch von mir aus ein herzliches Willkommen an alle Beteiligten und vielen Dank für ihr Interesse an der Arbeit unseres Centres. Mein Name ist Thomas Weck. Ich bin von Hause aus Wettbewerbsrechtler. Damit habe ich ein Asset mitgebracht, das für die Arbeit mit Regulierung nach meiner Erfahrung recht hilfreich ist. Das Wettbewerbsrecht ist dadurch geprägt, dass es die Märkte zwar sehr umfassend ordnen möchte, aber auf der Basis von allgemeinen Grundregeln, die gleichwohl aber auch sanktionsbewehrt sind und wirksam durchgesetzt werden können. In meiner Arbeit befasse ich mich einerseits mit Marktmachtthemen, insbesondere mit Marktmacht

in der digitalen Wirtschaft. Was mich daneben interessiert - das hat mit Wettbewerbsrecht nicht so viel zu tun, aber ich habe versucht, diese Grundgedanken darauf etwas zu übertragen -, sind Finanzinnovationen und die Finanzmarktregulierung, also die Prinzipien, die hinter der Finanzmarktregulierung stehen und die beachtet werden müssen, wenn man Finanzmarktregulierung wirksam betreiben möchte. Ich werde heute ein Thema in einem Zwischenruf vorstellen, das mit etwas Emotion verbunden ist, aus dem man aber hoffentlich auch herauslesen kann, wie ich an die Sache herangehen möchte. Ich möchte über die Bahn sprechen. Damit haben wir alle unsere Erfahrungen. Dazu hätte ich ein paar Vorschläge, wie man auf Basis von einfachen Grundregeln möglicherweise die Regulierung effektivieren kann. - Das soll fürs Erste genügen. Vielen Dank, weiter viel Freude, und ich hoffe, wir haben gute Diskussionen

Lutz Goebel

Der Wert und die Kosten einer Regulierung

Sehr geehrte Frau Professorin Redenius, sehr geehrter Herr Prof. Dr. Koch, meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Veranstalter hat mir ein Thema gegeben, und bevor ich es geändert habe, habe ich gesagt: Wollen wir doch mal schauen, ob wir die Aufgaben des Normenkontrollrates darin unterbringen können, also der Wert und die Kosten der Regulierung. Die Frage nach dem Wert und den Kosten der Regulierung ist natürlich der absolute Ausgangspunkt aller Überlegungen im Themenfeld Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Der Normenkontrollrat, der Nationale Normenkontrollrat, wurde 2006 gerade deswegen ins Leben gerufen, damit die Politik sich selber einen Spiegel vorhält: Wie gut sind wir hier eigentlich unterwegs? Dafür brauchen wir Leute, die unabhängig sind und die darauf schauen, wie gut das eigentlich funktioniert.

Wir unterscheiden auf der einen Seite den Wert, das ist der Nutzen der Gesetzgebung, und auf der anderen Seite die Kosten, das ist bei uns definiert als der sogenannte Erfüllungsaufwand. Erfüllungsaufwand von Gesetzen ist ein einmaliger Umstellungsaufwand und ein fortlaufender Aufwand. Das betrifft die Bürger, das betrifft die Unternehmen und das betrifft die Verwaltung. Das ist etwas, was wir uns im Detail genau anschauen. Das grundsätzliche Ziel sollte es sein: Wer über Regulierungen entscheidet, sollte ein ganzheitliches Bild für eine Kosten-Nutzen-Abwägung erhalten. Regulierungen sollten nur dann verabschiedet werden, wenn der Nutzen die Kosten übersteigt. Sie können sich vorstellen, dass so etwas zu diskutieren ist und dass darüber höchst unterschiedliche Auffassungen bestehen.

Der NKR ist ein unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium der Bundesregierung. Sie sehen hier das Bild, dort sind nicht alle Räte drauf. Wir wurden im Mai diesen Jahres vom Bundespräsidenten berufen. Sehr gut gefallen hat mir, dass der Bundespräsident ein Narrativ, das wir ihm über mehrere Jahre mit auf den Weg gegeben haben, voll inhaliert hat. Er sagte, wenn die Gesetze nicht mehr

verstanden und nicht mehr befolgt werden, verliert die Demokratie an Akzeptanz. Davon sind wir nicht mehr weit weg.

Als Hintergrund: Wir sind zehn Räte. Ich selber bin Familienunternehmer, von Hause aus Ingenieur. Ich habe einen MBA in Fontainebleau gemacht. Ich bin damit der Einzige, der aus der Wirtschaft kommt. Die anderen kommen in irgendeiner Form aus der Politik. Ein Kollege ist der ehemalige Wirtschaftsminister von NRW. Wir werden von unterschiedlichen Parteien entsandt. Wir haben eine hohe Kompetenz in unserem Gremium und sind so organisiert, dass jeder der Räte außer mir selbst ein, zwei oder drei Ministerien betreut. Wir sind für fünf Jahre berufen. Es geht darum, einerseits Sachverstand aufzubauen, um zu verstehen, was in den Ministerien läuft, um zu wissen, was für Gesetze auf uns zukommen. Auf der anderen Seite, was noch viel wichtiger ist, geht es darum, mit den Ressorts in Abstimmung zu gehen, was für ein Gesetz kommt. Gibt es dazu Alternativen? Was wird das alles kosten? Und können wir das nicht völlig anders machen? Das bauen wir auf. Einige Räte sind schon seit 2011 dabei. Sechs, inklusive mir selber, sind seit diesem Jahr berufen.

Das ist das Organigramm des Bundesjustizministeriums. Sie werden sagen: Oh Gott, oh Gott! Es sind nur zwei Staatssekretäre im Bundesjustizministerium. Das BMWK von Herrn Habeck, hat sieben Staatssekretäre und das BMI hat ebenfalls sieben Staatssekretäre. Sie können sich vorstellen, das ist kompliziert. Wie dem auch sei, wir sind da oben rechts angeordnet, der Nationale Normenkontrollrat. Es gibt für den Minister keine Weisungsbefugnis. Wir sind also unabhängig, arbeiten aber mit einem weiteren Ressort zusammen. Das ist die Abteilung B, bessere Rechtsetzung, Digitalisierung und Innovation.

Der Normenkontrollrat und diese Abteilung bessere Rechtsetzung und Entbürokratisierung waren früher im Kanzleramt. Die Bundesregierung hat aber entschieden, das in das Justizministerium zu verlagern. So sind wir heute dort unabhängig aufgestellt.

Wenn jetzt ein Ressort, ein Ministerium - die größte Anzahl von Gesetzen wird in Deutschland nicht vom Parlament, sondern von den Ministerien gemacht - ein Gesetz aufstellt, hat es ein Vorblatt, an dem es sich orientieren muss. Da steht auf der einen Seite: Wo wollen wir hin, was ist das Ziel, was ist der Nutzen eines Gesetzes, und was sind die Kosten und damit der Erfüllungsaufwand eines Gesetzes. Dann gibt es eben noch das Thema weitere Kosten, die dort angeführt werden. Jedes Ressort muss den Erfüllungsaufwand für ein neues Gesetz ermitteln. Wir gucken uns an, ob das plausibel ist, ob das durchgängig nachvollziehbar ist, und gehen mit den Ressorts dann ins Gespräch.

Wenn Sie den Gesetzgebungsprozess anschauen, ist der von einer gewissen Komplexität. Es gibt einen Referentenentwurf aus den Ressorts. Dort werden Dinge beraten. Dann kommt das Gesetz in die Ressortabstimmung. Das geht dann zu den anderen Ministerien, geht zu den Verbänden und kommt auch zu uns. Wir schauen uns das an und äußern uns nicht zu dem politischen Ziel, sondern zu den Kosten, zu dem Erfüllungsaufwand, ob das richtig ermittelt wurde. Heute kommt es praktisch nicht mehr vor, dass irgendein Ministerium sagt, es gibt keinen Erfüllungsaufwand, weil es dann sowieso zurückginge. Wir schauen uns an, ob das plausibel ist, und wir reden auch schon mal drüber, ob man Dinge privat besser abwickeln kann als staatlich, und über andere Themen. Dann kommt das Gesetz ins Kabinett. Wir als NKR veröffentlichen eine Stellungnahme, die auch der Bundestag sehen kann. Dort gibt es Beratung, Prüfung auf Nachfrage und dann kann das Gesetz in Kraft treten.

Am Ende sollte jedes Gesetz zwei bis maximal fünf Jahre, nachdem es in Kraft getreten ist, evaluiert werden. Keine Novellierung ohne Evaluierung, das wird heute zwar gemacht, versendet aber in irgendeiner Form. Das bedeutet, wir haben keinen wirklichen Zirkelschluss, dass ein Gesetz überprüft werden muss, dass es, wenn es praktisch nicht relevant ist oder viel zu viel Kosten verursacht im Vergleich zu dem Nutzen, dann abgeschafft wird. Das ist heute noch nicht der Fall, aber es gehört zu der Strategie des NKR, uns damit auseinanderzusetzen. Und das Hauptproblem in der heutigen Zeit - der Herr Landesjustizminister hat es

ja eben auch gesagt - sind die Fristen. Praktisch alle Gesetze, die bei uns ankommen, haben extrem kurze Fristen. Wir reden teilweise über Stunden. Es ist nicht so, dass man einen Monat Zeit hat, die Dinge zu diskutieren, die Praxischecks zu machen, sondern man muss teilweise innerhalb von Stunden darüber befinden. Die Politik macht es gerade in einer Dreierkoalition so, sie streitet ewig lange über die Gesetze, einigt sich mitten in der Nacht auf einen Kompromiss, sagt dann den Ministerien, dass sie ein Gesetz machen müssen. Dann kommt ein Gesetzesentwurf, dem man schon ansehen kann, dass er extrem fehlerhaft ist. Er kommt am Freitagmittag und am Samstagmittag kommt eine Überarbeitung. Das Gesetz ist etwas besser, ist aber ziemlich anders als das, was am Freitag kam. Das ist ein Problem. Dann wird mir natürlich Minister Habeck, den ich morgen sprechen werde, sagen: "Sie sehen doch, was hier los ist. Wir haben Krise allerorten, wir müssen agieren." Richtig, bei Krisengesetzen ist das angemessen. Bei anderen Dingen ist es nicht immer angemessen. Aber das läuft heute oft in dieser Form ab.

Wenn wir uns das Thema Bürokratie anschauen, ist die Frage: Was ist das eigentlich, was ist Bürokratie, wie groß ist das eigentlich? Sie sehen in der Mitte des Schaubildes die Informationspflichten. Das ist ein sehr enger Bürokratiebegriff. Wir prüfen eher auf der linken Seite die Gesetze im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand. Es kommen natürlich Verwaltungsvorschriften hinzu für die Exekution in den Ländern und in den Kommunen, die an dieser Stelle gar nicht geprüft werden, die der Bund im Detail auch nicht prüft, sondern der Bund macht das Gesetz und schaut, wie es am Ende umgesetzt wird. Man muss eben die Frage stellen, was alles Bürokratie ist. Die Firmen, die Menschen und die Verwaltung sehen die ganz große Blase inklusiver sonstiger Regulierungen von Berufsgenossenschaften, von Normen, von Kassenärztlicher Vereinigung und Ähnlichem.

Heute kommen über 50 % aller Gesetze in Deutschland aus Europa. Die müssen von dem Ministerium umgesetzt werden. Leider ist es gängige Praxis in Deutschland, dass dann von einigen Ministerien die EU-Vorgabe nicht 1:1 umgesetzt wird, sondern oben etwas draufgesattelt wird. Aber so ist es eben, leider, weil das die Dinge verkompliziert. Dann kommen der Bund und die Länder, die eigene Gesetze haben, und die Kommunen natürlich auch. Dies alles prägt in irgendeiner Form das Bürokratieempfinden der Bürger.

Man muss sagen, dass die Kostendarstellung im NKR seit 2006 überprüft wird und die Nutzendarstellung erst seit 2019 hinzugekommen ist. In der Regel wird der Nutzen vorwiegend qualitativ dargestellt. Wenn man über die Quantifizierung des Nutzens von Gesetzen spricht, stößt das auf sehr viele Vorbehalte in der Politik. Also Thema Umweltgesetze oder der Wert einer Hüfte oder des Lebens eines Kindes, kann man das überhaupt quantifizieren? Ja oder nein? Heute ist also das Augenmerk sehr stark auf die Kosten reduziert. Wir finden es aber sehr wichtig, dass man misst. Der Erfüllungsaufwand ist heute unsere beste Maßzahl. Sie sehen, das ist hier die Fieberkurve, die Bilanzierung der Bürokratie. Es wird gemessen. Da kommen eben Gesetze hinzu. Sie sehen hier unten Bürokratieentlastungsgesetz 1, 2 und 3. Die Nummer 4 ist leider kurz vor der Wahl gestorben. Es soll jetzt ein neues kommen unter Federführung des BMWKs. Der Normenkontrollrat hat das Thema Mindestlohn so bewertet, dass es, wenn die Mindestlohnkommission sich auf eine Erhöhung des Mindestlohnes einigt, das keine Bürokratie ist. Aber wenn der Staat sagt, wie jetzt die Politik, wir wollen den Mindestlohn auf 12 € anheben, ist das Bürokratie. Darüber kann man natürlich diskutieren. Der Nutzen von Mindestlohn ist natürlich auch gegeben. Sie haben praktisch einen Wohlstandsgewinn für die Leute, die höher bezahlt werden. Das wird aber in dieser Fieberkurve nicht berücksichtigt.

Ein besonderes Moment kam hinzu, nämlich dass der Normenkontrollrat dafür gesorgt hat, dass wir eine One-in-one-out-Regel haben, dass also für jede Verordnung, die eingeführt wird, eine gleichwertige Verordnung gekippt werden muss. Das fällt ganz schön schwer, denn es gibt 1000 Begründungen, warum Gesetze nicht wegfallen können. Aber das haben wir eingeführt, und das funktioniert. Dazu gibt es eine Statistik, da wird nachgemessen. Das führt dazu, dass der Aufwand teilweise doch wieder nach unten geht. Das sind hier diese Pfeile, also für die Bürger in Grün, für die Verwaltung in Orange und für die Wirtschaft in Blau. Das wirkt durchaus disziplinierend. Trotzdem sagen, wenn man die Bürger oder auch die Unternehmen fragt, wie es mit dem bürokratischen Aufwand in den letzten sieben Jahren aussieht, alle, der Aufwand ist eher gestiegen. Ein paar sagen, es hat sich eher verringert, aber die meisten sagen, es ist immer mehr geworden, weil eben die Bürokratie, die Regulierung aus unterschiedlichsten Quellen kommt. Europa, Bund, Länder, Kommunen, über Normen und sonstige Dinge. Da steckt auch ein gewisser Automatismus drin - darüber werden wir gleich einmal diskutieren -, dass es immer mehr wird. Sie müssen

einmal in die Ministerien gehen. Es werden ohne Ende Stellen geschaffen, immer mehr. Die Büros sind zu 60 % leer, weil alle im Homeoffice sind. Trotzdem werden immer mehr Gebäude gebaut, weil der Personalrat sagt, wir wollen aber für jeden Mitarbeiter ein einzelnes Büro haben. Das ist irgendwie kaum zu bremsen. Es gibt auch keine Anreize. Das wäre ein Thema für die Wissenschaft, welche Anreize es gibt, Bürokratie einzudämmen.

Das führt dann dazu, dass je nach Menschentypus, die Bürger die Bürokratie nicht mehr einhalten. Sie haben den Unbelasteten, der alles perfekt macht. Sie haben den Pragmatischen, das sind so wie wir Familienunternehmer, und es gibt die Verdrossenen, die sagen, man kann das eh nicht retten. Das führt bei einem Familienunternehmer dazu, dass wir darauf achten, was wir machen. Ich gebe aber zu, wir machen nicht alles. Bei den kleinen und mittleren Betrieben von bis zu zehn Mitarbeitern ist es so, dass sie die Gesetze nicht beachten können und wahrscheinlich mit einem Bein immer im Gefängnis stehen, weil sie gar nicht wissen, was es alles an Regulierungen gibt. Wir nennen das hier "autonomer Bürokratieabbau durch Nichtbeachtung".

Auf der anderen Seite steht ein Ausspruch des Beamtenbundvorsitzenden, Herrn Silberbach: Der Staat fliegt uns um die Ohren. Herr Koch, Sie haben es eben am Anfang gesagt, wir kriegen das gar nicht exekutiert. Wenn Sie nur die Äußerungen zur Gaspreisbremse mit den ganzen Ausnahmen und den Auffächerungen für kleine, mittlere und große, in der Zeitung lesen, dann kann man dem schon ansehen, dass es kaum zu exekutieren ist. Ich möchte sehen, wie das funktioniert, das wird relativ lange dauern. Wir haben früher an einem E-Government-Monitor mit teilgenommen. Dann kommt es dazu, dass Vertrauen verspielt wird. Die Leistungsfähigkeit des Staates lässt immer mehr nach. Insbesondere die jungen Menschen, die ein Handy haben und damit über das Internet praktisch alle möglichen Dinge regeln können, können es beim Staat immer weniger. Wir haben auch eine sehr kritische Situation, dass bei der Digitalisierung des Staates teilweise Prozesse parallel laufen. Es gibt schon digitale Prozesse, aber für einige, die nicht digital sind, gibt es die Prozesse analog und für die Behörden ist das Doppelaufwand. Das ist an der Stelle nicht einfach zu lösen. An dieser Stelle verliert der Staat und irgendwann die Demokratie an Akzeptanz, und das ist ziemlich gefährlich.

Das Zwischenfazit zu der Frage Kosten/Nutzen ist also: Die Kosten haben wir im Blick, schauen sie uns auch genau an, den Nutzen noch nicht und das Gesamtbild ist unvollständig. Die Methodik steht irgendwo am Scheidewege, so dass wir darüber nachdenken und auch mit der Politik darüber reden müssen, wie wir es gegebenenfalls anders machen sollen.

Ein ganz großes Thema ist der Gesetzgebungsprozess. Wir haben hier unten die Reihenfolge aufgeführt, wie die Gesetze gemacht werden. Auf der linken Seite -das hellblaue Dreieck ist dort dargestellt - hätte man sehr viel Zeit, um Dinge zu ändern, Alternativen abzuwägen, den Nutzen zu schätzen. De facto ist es aber so - dieser dunkle Bereich -, dass das Wissen im Gesetzgebungsprozess immer weiter zunimmt. Das ist ein sehr schwieriger Zustand, vor allem vor dem Hintergrund der kurzen Fristen, die wir haben. Eine bessere Prozessgestaltung wäre so, dass man sehr früh im Gesetzgebungsprozess mit den Verbänden und mit den Praktikern überprüft, ob das alles funktionieren kann, ob es keine Alternativen gibt. Das wird aber heute viel zu wenig gemacht, weil die Politik sagt, sie müssen vorwärts kommen, sie müssen Gesetze machen. Das findet heute also nicht statt. In Japan redet man immer von Total Quality Management. Sie kümmern sich vorne sehr lange darum, wie ein Prozess aufgesetzt wird, reden mit den Praktikern, reden mit den Ländern, reden mit den Kommunen, und die können mitreden, wie man den Prozess am besten gestalten sollte. Das dauert lange. Aber danach läuft es wahnsinnig schnell ab. Bei uns machen wir es vorne schnell und müssen hinten nacharbeiten, das Parlament und die Ministerien als Reparaturwerkstatt. Das ist nicht ideal.

Es kommt jetzt ein ganz neues Moment hinzu, nämlich dass der NKR ab 1. Januar für den sogenannten Digital-Check verantwortlich ist. Das bedeutet, die Ressorts müssen in Zukunft für einen erheblichen Teil der Gesetze nachweisen, dass diese Gesetze digital in der Verwaltung umsetzbar sind. Wenn man das nachweisen will, dann muss man von vornherein sehr genau skizzieren, wie der Prozess vom Bund über die Länder zu den Kommunen, zu der Wirtschaft und den Bürgern kommt. Das ist etwas, das den Ressorts erst einmal beigebracht werden muss. Damit das überhaupt geht, muss man die Ministerien natürlich auch schulen. Aber nur auf diese Weise bekommt man wirksame Regulierung.

Wir haben einmal im NKR eine Studie in Auftrag gegeben, bei der sogar KI, künstliche Intelligenz,

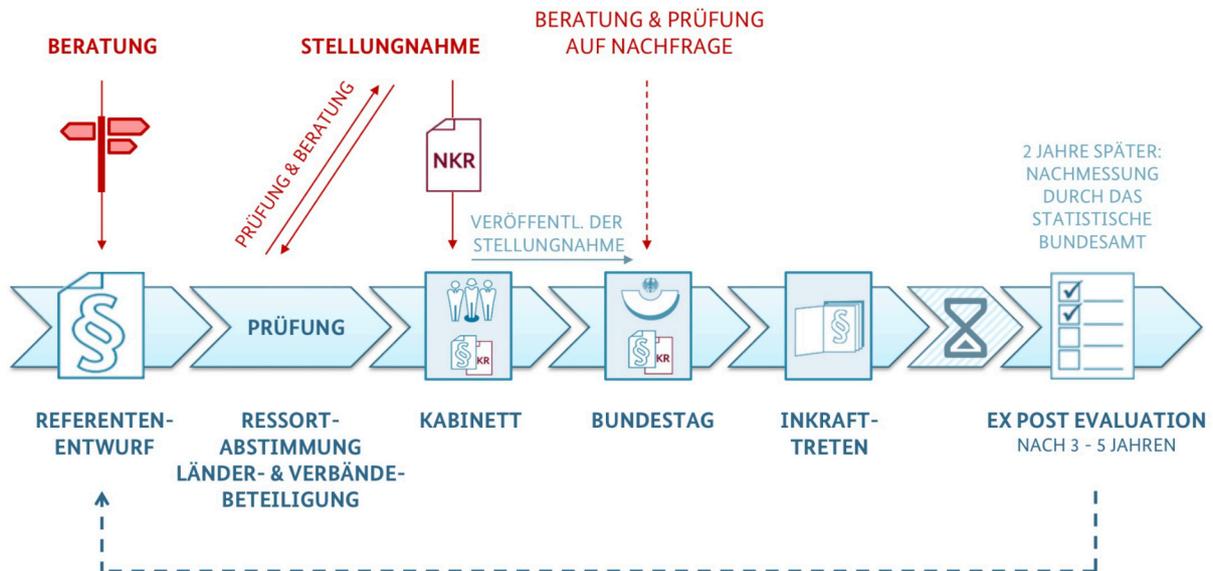
eingesetzt wurde, um zu schauen, wie viel Bürokratie auf die Unternehmen über alle Regulierungsquellen zukommt. Wir haben das an zwei Branchen, für Versicherungen und den Maschinenbau, gemacht. Der Aufwand ist etwa 3 % vom Umsatz. Das wurde mit anderen Studien bestätigt. Wenn Sie wissen, was deutsche Unternehmen verdienen, ist 3 % verdammt viel. Ich glaube, die durchschnittliche Umsatzrendite über alle Unternehmen in Deutschland ist nicht mehr als 3 %. Vorher wurden also schon 3 % an Profit abgeschöpft. Das ist ganz, ganz erheblich, Tendenz steigend.

Abschließend spiele ich den Ball einmal zurück. Frage an die Wissenschaft: Wie können Kosten- und Nutzenregulierungen noch auf andere Weise gemessen und sichtbar gemacht werden? Dazu gibt es natürlich Beispiele aus anderen Ländern, aus England usw. Wir machen andere Länder dies? Aber wir müssen uns angucken, ob wir es vielleicht besser nutzen können. Ich würde das gerne mit Ihnen diskutieren. Wir haben noch ein bisschen Zeit. Haben Sie Fragen oder Anmerkungen dazu? Es würde mich sehr interessieren, wie Sie das beurteilen.



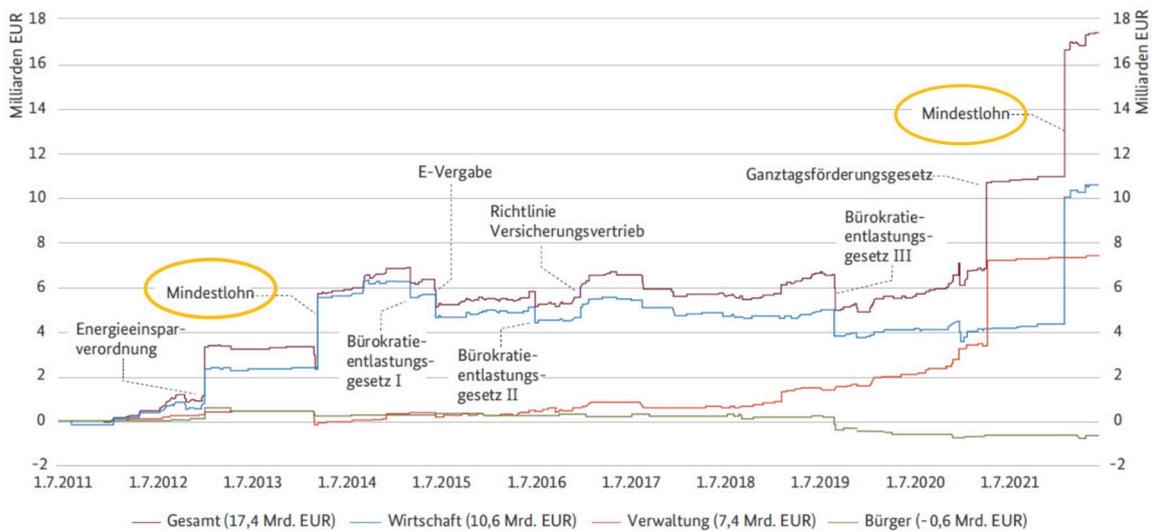


Einbindung des NKR im Gesetzgebungsverfahren



i 9

Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands > Nur Kostenseite, keine Nutzenbilanzierung



i 12



Josef Doppelbauer

Regulierungswille und Regulierungsumsetzung - Probleme Europas

Vielen Dank, Herr Professor Dr. Koch, für die Einführung. In der Tat gehen wir jetzt von der breiten Regulierungsdiskussion in den engen Sektor Eisenbahn. Gleichzeitig gehen wir aber von der deutschen Perspektive zur europäischen Perspektive. Und es wird Sie vielleicht überraschen, wir werden einige Anknüpfungspunkte zu der Diskussion finden, die soeben stattgefunden hat.

Angela Merkel hat Anfang 2021 gesagt: "Nur mit dem Schienenverkehr können wir unsere Klimaziele erreichen." Um diese Ziele tatsächlich erreichen zu können, braucht man in der Tat eine effiziente europäische Regulierung, und man braucht dazu auch den notwendigen politischen Willen. Wenn wir ein bisschen in die Geschichte zurückblicken, ist Eisenbahn ein Verkehrssystem mit einer langen und erfolgreichen Geschichte. Wir können fast behaupten, dass es unsere Welt, wie wir sie heute kennen, ohne die Eisenbahn nicht geben würde. Ein paar einfache Beispiele: Unser Zeitsystem wurde nur aufgrund der Eisenbahn vereinheitlicht. Die Arbeitsteilung in der Landwirtschaft, dass wir in der Ebene eher Getreide anbauen, in den Bergen eher Milchkühe haben, wurde auch nur durch die Eisenbahn ermöglicht. Dass Brauereien ihr Bier über längere Distanzen transportieren konnten, ist der Eisenbahn zu verdanken. Und dass Städte überhaupt eine gewisse Größe erreichen können, funktioniert nur, weil die Eisenbahn in der Lage war, Brennstoff, Holz und Kohle in die Städte zu bringen. Die Eisenbahn ist also ein Verkehrsmittel mit einer großen Vergangenheit.

Aber die Eisenbahn hat natürlich auch eine Zukunft, und die Zukunft ist dadurch begründet, dass die Eisenbahn mit Abstand das umweltfreundlichste Verkehrsmittel ist. Ich habe die letzte Grafik von der europäischen statistischen Behörde mit den Daten aus dem Jahr 2020 mitgebracht. Der Verkehr trägt auf europäischer Ebene 25% zu den Treibhausgasemissionen bei. Der Schienenverkehr verursacht davon nur 0,4% - 76,7% der Emissionen werden vom Straßenverkehr produziert. Die Aussage von Frau Merkel bezieht sich genau darauf: Wenn wir

tatsächlich die Treibhausgase reduzieren wollen, dann müssen wir beim Verkehr ansetzen. Verkehr ist der einzige Sektor, der es in den letzten Jahrzehnten nicht geschafft hat, die CO₂-Ausstöße zu reduzieren. In der Tat ist die Verschiebung von Verkehren von der Straße auf die Schiene ein wesentlicher möglicher Beitrag, um den Verkehr umweltfreundlicher zu gestalten.

Ich möchte noch zwei Zahlen nennen, die ein bisschen Wasser in den Wein schütten. Natürlich ist der europäische Beitrag zur globalen Treibhausgasproblematik relativ gering. Nur 7,3 % des globalen CO₂-Ausstoßes kommen aus Europa. Wenn man das umrechnet - ich hatte vorhin die 76,7 % der Straße erwähnt -, ist der Beitrag der europäischen PKWs zum globalen CO₂-Ausstoß ganze 0,9 %. Das heißt, es muss uns bei all dem bewusst sein, dass dieser Hebel im globalen Kontext eine relativ begrenzte Wirkungskraft hat.

Wir müssen anerkennen, dass die Eisenbahn nicht nur ein Verkehrsmittel der Vergangenheit, sondern auch ein zentrales Verkehrsmittel der Zukunft ist. Wenn wir den Umstieg von der Straße auf die Schiene schaffen wollen, dann müssen wir a) die Schiene attraktiv machen - das wird sicher im Nachgang zu meinem Vortrag noch besprochen werden - und wir müssen b) aber auch dafür sorgen, dass entsprechende regulatorische Voraussetzungen bestehen. Wenn man die historische Entwicklung der Eisenbahn betrachtet, fällt auf, dass System-weites Denken fehlt: Die erste Bahnlinie weltweit fuhr im Jahr 1825 in England zwischen Stockton und Darlington. Sie hat damals 600 Passagiere befördert und war eine enorme Attraktion für das Publikum.



In den darauffolgenden Jahren hat zuerst in England und dann europaweit ein regelrechter Boom eingesetzt: es wurden zahlreiche, in der großen Mehrheit private Eisenbahnstrecken gebaut. Die erste deutsche Eisenbahnstrecke war Nürnberg - Fürth 1835. Man hat damals keinesfalls die Vision gehabt, ein nationales Netzwerk oder ein europaweites Netzwerk zu errichten. Man hat alles in einzelnen Punkt-zu-Punkt-Verbindungen gedacht.

Die Anzahl der Eisenbahnunternehmen in Europa ist sukzessiv immer größer geworden, und gab den Weg frei für eine Ära der, wie man heute sagen würde, "Mergers and Acquisitions". Man ist dann darauf gekommen, wenn man die Wagen von der Firma A auf der Strecke der Firma B einsetzen möchte, wäre es ganz hilfreich, wenn diese Strecken die gleiche Spurweite hätten. Das war allerdings am Anfang nicht der Fall, weil natürlich jede Bahnlinie ihre Strecken nach ihren eigenen Regularien gebaut hat. In England ist man Anfang der 1840er-Jahre darauf gekommen, dass das nicht funktionieren kann. Man hat gesehen: Es gibt ein riesiges Potenzial für den Güterverkehr, aber dazu braucht es eine Standardisierung zumindest der Spurweite. Die heute gebräuchliche Spurweite im Großteil Europas sind 1435 Millimeter, die sogenannte europäische Normalspur. Das war auch die Spurweite, die Stephenson 1825 verwendet hat. Aber man hatte in

England damals viele Gleise, die nur eine ähnliche Spurbreite hatten, 5 Zentimeter mehr, 5 Zentimeter weniger. Man hatte aber auch eine sogenannte Breitspur, die 2170 Millimeter hatte.

Also hat man 1846 in England ein Gesetz gemacht - die erste wirkliche Eisenbahnregulierung - um die Spurweite zu vereinheitlichen. Man hat sich damals gesetzlich festgelegt: 1435 Millimeter ist die Spurbreite. Man hat auch beschlossen - daran sehen Sie wieder die Analogie zur heutigen Situation - dass alle neu gebauten Bahnlinien diese Spurbreite verwenden müssen. Das war ein wichtiger Schritt, denn 15 Jahre oder 20 Jahre vorher, als das privatwirtschaftlich organisiert war, gab es keine einheitliche Spurbreite. Aber dank dieser tiefgreifenden Regulierung konnte England in fast 50 Jahren im Jahre 1892 sein Netz vereinheitlichen. Ich spreche jetzt bewusst von England, weil Irland, das damals noch zu Großbritannien gehört hat, die eigene Spurbreite bis heute behalten hat.

Die Situation in Deutschland war ähnlich. Es gab bis nach dem Ersten Weltkrieg die sogenannten Länderbahnen. Diese Länderbahnen hatten alle ihre eigenen Regularien, ihre eigenen Standards. Es gab 1920 im Deutschen Reich 210 verschiedene Dampflokomotiventypen.

Auf Druck der Versailler Verträge hat man damals die Bahnen der Länder vereinheitlicht. Man hat sie dem Reich übertragen. Man hat 1924 die Deutsche-Reichsbahn-Gesellschaft gegründet. Die stand dann vor dem Problem, dass sie diese 210 Lokomotivtypen nicht freizügig einsetzen konnte. Auch die Ersatzteilhaltung für 210 Typen war natürlich katastrophal schwierig. Man hat dann begonnen, ein Büro für Vereinheitlichung zu gründen. Man hat die sogenannten Einheitslokomotiven, acht oder neun verschiedene Typen, je nach Anwendungsbereich konstruiert. Diese Vereinheitlichung hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg fortgesetzt.

Heute, fast 200 Jahre nach der ersten Bahnstrecke zwischen Stockton und Darlington, erkennen wir auf europäischer Ebene die Vorteile der Eisenbahn erneut an - also die geringere Umweltbelastung, der geringere Ausstoß von CO₂, der geringe Energieverbrauch, sich vor allem auf längeren Strecken bemerkbar machen. Längere Strecken führen in Europa aber in der Regel über Grenzen. Wenn man über Grenzen in Europa fährt, dann muss man feststellen, dass ein LKW ohne Probleme von Rumänien bis Portugal fahren kann. Er braucht weder irgendwelche technischen Regeln einzuhalten noch muss der Fahrer irgendwelche Sprachkenntnisse vorweisen. Wenn Sie dasselbe auf der Schiene machen - hier ist das Beispiel von Rotterdam in Holland nach Italien angeführt - muss an jeder Grenze ein neues Regelwerk eingehalten werden. Der Lokführer muss die Sprache des jeweiligen Nachbarlandes sprechen müssen. Das heißt, jede Grenze bringt zusätzliche Kosten und zusätzliche Zeitverluste.

Ich war vor drei Wochen in Innsbruck zu einer Diskussion über den Brenner-Basistunnel. Der Brenner-Basistunnel ist ein gigantisches Bauwerk mit einem Investitionsvolumen von ungefähr 10 Milliarden Euro. Dieser Brenner-Basistunnel bringt eine Zeitersparnis von 55 Minuten.

Für die 400 Kilometer lange Strecke zwischen München und Verona kann man allerdings ebenso gut 50 Minuten einsparen, wenn man die technischen Regeln von Deutschland, Österreich und Italien vereinheitlicht. Heute muss in Kufstein und am Brenner nicht nur der Lokführer gewechselt werden, es muss auch die Bremsprobe wiederholt werden. Das heißt, durch eine Vereinheitlichung der Regularien, durch die Abschaffung von redundanten Vorschriften, könnte man genauso viel Fahrzeit einsparen wie durch eine Milliardeninvestition in den Tunnel.

Um noch ein bisschen deutlicher zu machen, wo die

Grenzen des europäischen Eisenbahnverkehrs liegen, will ich hier einige Beispiele anführen.

Ich hatte die Spurbreite schon erwähnt. Im Großteil Europas gibt es, die sogenannte Normalspur, die 1435 Millimeter, aber Spanien und Portugal haben 1600 Millimeter, Irland 1668 Millimeter, die baltischen Staaten und Finnland 1520 Millimeter, die sogenannte russische Spur. Im Zuge der Ukraine Krise hat sich bei den Getreidetransporten schmerzhaft bemerkbar gemacht, dass die Ukraine die sogenannte russische Spur hat. Interessanterweise war fast auf den Tag genau ein Jahr vor dem Einmarsch der Russen, im Februar 2021, der ukrainische Verkehrsminister bei mir in Valenciennes und hat mit mir über die Umspurung des ukrainischen Eisenbahnsystems auf die europäische Spurweite diskutiert. Mittlerweile sind wir wieder im engen Kontakt mit der ukrainischen Eisenbahn. Die Europäische Kommission hat sogar vorgeschlagen, dass jetzt in ganz Europa, das heißt auch in den baltischen Ländern und Finnland, auf die europäische Normalspur umgespurt werden soll. Das stößt natürlich in den betroffenen Staaten nicht unbedingt auf Gegenliebe, weil zum Beispiel in Finnland, das außer ganz im Norden zu Schweden keine Grenze mit einem europäischen Nachbarland hat, die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme sehr stark in Zweifel gestellt wird.

Zum Stromsystem: Es gibt in Europa im Wesentlichen vier verschiedene Stromsysteme. In den deutschsprachigen Ländern und in Schweden gibt es die 15.000 Volt, 16 2/3 Hertz. Es gibt dann noch die 25.000 Volt, 50 Hertz und zwei Gleichstromsysteme. Das ist heute technisch kein Problem mehr, weil die meisten Lokomotiven mit moderner Halbleitertechnik alle diese Stromsysteme beherrschen. Allerdings sind sogar die Stromabnehmer unterschiedlich. Das heißt, wenn Sie von Deutschland in die Schweiz fahren, brauchen Sie einen anderen Stromabnehmer.

Und das Lichtraumprofil: Ein kombinierter Verkehr wäre sehr attraktiv. Allerdings gibt es ein großes Land in Europa - Frankreich - das sich bis jetzt hartnäckig weigert, das Lichtraumprofil zu akzeptieren, dass es Standard-LKWs ermöglichen würde, auf Züge verladen zu werden. Diese Situation - ich würde fast sagen: diese Situation eines Wildwuchses - beeinträchtigt natürlich die Effektivität des Schienenverkehrs. Wir haben in den letzten Jahrzehnten sehr viel Energie darein investiert, um die europäischen Standards zu vereinheitlichen.

Aber es ist immer wieder interessant zu hören: Letzte Woche habe ich mit dem Chef des polnischen Infrastrukturbetreibers gesprochen, und die sind ganz stolz darauf, dass sie jetzt für das polnische Hochgeschwindigkeitsnetz eigene polnische Standards entwickeln. Ich halte das nur für bedingt sinnvoll, weil man dann nicht von einem globalen Markt irgendwelche Produkte kaufen kann, sondern wieder speziell für Polen zugeschnittene Züge entwickeln lassen muss.

Ein spezielles Problem sind die Grenzübergänge. Es gibt in Europa viele Grenzen auf der Bahn. In vielen Fällen wurden diese Grenzübergänge aber zurückgebaut. Ein besonders krasses Beispiel ist die Grenze zwischen Belgien und Frankreich. Die Eisenbahnagentur der Europäischen Union ist in Valenciennes. Das ist knapp hinter der Grenze zu Belgien. Dorthin gab es bis ungefähr zum Jahr 2000 eine direkte Schienenverbindung. Jetzt fehlen dort 600 Meter. Von den ehemals 50 Bahnübergängen zwischen Frankreich und Belgien sind heute nur genau zwei in Betrieb. Einer davon, die Verbindung auf der Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Brüssel und Lille, wird mit dem Fahrplanwechsel im Dezember wieder massiv beeinträchtigt. Man reduziert die Zahl der Züge. Man hat dann im Schnitt nur alle zwei oder zweieinhalb Stunden einen Zug. Wenn Sie davon ausgehen, Sie haben 35 Minuten Fahrzeit zwischen Brüssel und Lille, aber Sie müssen zweieinhalb Stunden auf den nächsten Zug warten, ist das natürlich nicht sonderlich attraktiv.

Nun gibt es in der europäischen Vision einen Begriff, der auf Deutsch "einheitlicher europäischer Eisenbahnraum" heißt. Der neudeutsche Fachbegriff ist "SERA - Single European Railway Area". Das ist die Vision, dass man in einem Europa ohne technische und operative Grenzen freizügig Eisenbahnverkehr betreiben kann. Das Modell dafür ist die Luftfahrt, die man in den 80er-Jahren dereguliert hat und damit gute Erfahrungen gemacht hat.

Allein bei der Eisenbahn sind wir nach wie vor in der Situation, dass die Grenzen massive Barrieren darstellen. Wenn man mit den Vertretern der nationalen Bahnen spricht, hört man immer, 95 % unseres Verkehrs ist national und der internationale Verkehr interessiert uns nicht. Das ist natürlich zum Teil berechtigt. Aber dass nur so wenige Leute international verkehren, wenn tatsächlich 40 % der europäischen Bevölkerung in Grenzgebieten, das heißt innerhalb von 50 Kilometern zu einer Grenze leben, liegt natürlich auch daran, dass es kein Angebot gibt.

Es liegt nicht nur daran, dass es keine Schienenverbindung zwischen Valenciennes und Brüssel gibt - man kann auch keine Tickets kaufen. Ich habe sehr häufig in den Niederlanden zu tun. Wenn ich von Valenciennes nach Utrecht, wo die holländische Eisenbahnbehörde sitzt, fahren will, brauche ich drei verschiedene Fahrkarten. Ich kann die auch nicht auf einmal kaufen. Wenn dann einer dieser Züge Verspätung hat, kriege ich auch keine Entschädigung.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik komme ich jetzt auf die Eisenbahnagentur der Europäischen Union zu sprechen. Herr Koch hat vorhin die Frage gestellt, ob Ihnen diese Institution bekannt ist. Wir sind eine der 37 Agenturen der Europäischen Union. Es gibt solche Agenturen für verschiedenste Themen. Im Zuge der Covidkrise werden Sie von der European Medicines Agency gehört haben, die die Impfstoffe genehmigt hat. In Köln sitzt die Luftfahrtsicherheitsbehörde, EASA. Wir wurden 2004 gegründet. Unser Sitz ist im nordfranzösischen Valenciennes, wir haben zurzeit gut 200 Mitarbeiter.

Die Eisenbahnagentur der Europäischen Union beschäftigt sich mit zwei wesentlichen Themen: Das eine Thema ist die Interoperabilität. Das heißt, wie kann ich Eisenbahnen so gestalten, dass ich ohne Probleme über Grenzen fahren kann? Das zweite Thema ist die Eisenbahnsicherheit. Seit 16. Juni 2019 sind wir auch europäische Genehmigungsbehörde. Das heißt, wir erteilen Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen und wir erteilen Genehmigungen für Eisenbahnfahrzeuge. Das ist eine gar nicht so uninteressante Situation. Wir sind eine der wenigen Institutionen, die administrative Entscheidungen treffen können, die in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden. Davon gibt es nicht viele. Und wir haben sogar das Recht, administrative Entscheidungen zu treffen, die im United Kingdom gelten, weil in dem Trennungsvertrag die Anwendbarkeit unserer Entscheidungen für Nordirland festgeschrieben ist. Wir haben es allerdings bis jetzt noch nicht geschafft, uns mit unseren großbritannischen Partnern auf ein Verfahren zu einigen. Aber grundsätzlich haben wir das Recht, auch Fahrzeuggenehmigungen für Großbritannien zu treffen.

Jetzt kommen wir zu der Frage, die vorhin in der Diskussion angesprochen wurde: Wie läuft der Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene? Wie läuft diese Regulierung?

Teil unserer Aufgabe ist es, dass wir Gesetzesvorschläge, also Vorschläge für die Sekundärlegislation auf europäischer Ebene, erarbeiten. Das ist sehr präzise geregelt. Wir müssen uns mit den Interessensvertretern im Rahmen von Arbeitsgruppen, sogenannten Working-Parties, abstimmen. Wir müssen die Sozialpartner sowie die Vertreter der Fahrgastverbände einbeziehen. Wir senden dann unsere Empfehlung für diese Gesetzgebung an die Europäische Kommission. Die Europäische Kommission muss sich nicht an unsere Empfehlungen halten. Die Kommission bringt diese Empfehlungen in ein Komitee, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind und in dem nach den Abstimmungsregeln des Europäischen Rates diese Regeln entweder angenommen werden oder, was leider in den meisten Fällen passiert, wo sie innerhalb dieser Sitzung, meistens in der Frühstückspause am Abstimmungstag, in eine Form gebracht werden, dass die Mitgliedsländer in der Regel zustimmen können. Das führt in vielen Fällen zur Verwässerung dieser Gesetze und führt in vielen Fällen auch dazu, dass die Formulierungen eher unklar sind, sodass jeder sich irgendwo etwas hineininterpretieren kann.

Noch ein Punkt zur Erläuterung, das wurde vorhin auch in der Diskussion angesprochen. Es gibt zwei verschiedene Arten der europäischen Gesetzgebung. Es gibt die sogenannten Verordnungen, Regulations auf Englisch. Diese sind direkt anwendbares Recht. Was wir machen, die technischen Spezifikationen für Interoperabilität, sind Verordnungen, die direkt anwendbar sind. Die zweite Kategorie der europäischen Gesetzgebung sind die Richtlinien, auf Englisch Directives. Diese müssen von der jeweiligen nationalen Gesetzgebung in nationales Recht umgesetzt werden. Dabei haben wir wieder das Problem, dass die Umsetzung meistens lange dauert. Das sogenannte vierte Eisenbahnpaket, mit dem wir europäische Genehmigungsbehörde wurden, hätte im Jahr 2019 umgesetzt werden müssen. Man hat von vornherein den Mitgliedstaaten noch ein Jahr Gnadenfrist eingeräumt.

Es haben nur acht Mitgliedstaaten tatsächlich im Juni 2019 umgesetzt. Sechs weitere, darunter Deutschland, haben zum Juni 2020 umgesetzt. Dann kam Corona und einige Mitgliedstaaten wollten danach eine Friststreckung von bis zu drei Jahren. Mithilfe des Europäischen Parlaments haben wir es geschafft, dass das mit Oktober 2020 terminiert wurde. Das war ein großes Glück, denn dann kam die zweite Coronawelle. Wenn wir nicht den Oktober 2020 festgeschrieben hätten, gehe ich davon aus, wir hätten bis heute das vierte Eisenbahnpaket noch nicht umgesetzt, weil man

durch die diversen Coronawellen immer wieder weitere Friststreckungen gemacht hätte.

Im Hinblick auf die Diskussion vielleicht ein paar Zahlen zur Reduktion von Regularien am Beispiel der technischen Vorschriften für Eisenbahnfahrzeuge. Im Jahr 2016 haben wir mit einer Reduktion der nationalen Vorschriften für Eisenbahnfahrzeuge begonnen. Damals gab es 14.321 solcher Vorschriften im gesamten Raum der Europäischen Union. Das europäische Recht dazu umfasst 531, also 14.300 zu 500. Wir haben bis 2020 diese 14.300 Vorschriften auf ungefähr 800 reduziert. Pro Mitgliedsland sind das im Maximalfall - der größte Sünder ist jetzt noch Italien mit 99 Vorschriften - auf jeden Fall unter 100. Deutschland liegt ungefähr bei 50, wobei wir die Hälfte davon nicht anerkennen. Wenn wir sagen, wir erkennen eine nationale Regel nicht an, dann hat die Kommission nur die Möglichkeit, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, was für bestimmte Mitgliedstaaten auch schon gestartet wurde. Das dauert dann aber mindestens drei Jahre. Bis dahin gibt es immer diesen -

(Zuruf: Darf ich eine Zwischenfrage stellen?)

- Ja.

(Zuruf: Wenn Sie von "nicht anerkennen" sprechen, heißt das, an sich müssen die Vorschriften von Ihrer Behörde genehmigt werden? Das ist ja keine gegenseitige Anerkennung der Verfahren.)

Grundsätzlich ist es so, wenn sie neue Regeln erlassen, dann müssen diese neuen Regeln von uns anerkannt werden, um dann bei uns auch in das Register dieser Regeln eingetragen zu werden. Wir haben aber hier den Fall, dass es bestehende Regeln sind. Diese bestehenden Regeln haben wir reduziert. Nun muss ein deutscher Beamter aber nach dem deutschen Recht arbeiten. Wenn das deutsche Recht sagt, das ist die Regel, dann muss das erst einmal aus dem deutschen Recht entfernt werden. Das kann nur auf Grund eines Vertragsverletzungsverfahrens passieren.

Um Ihnen einen Eindruck zu geben, wie diese Kompromissfindung auf europäischer Ebene stattfindet: Wir haben mit dem vierten Eisenbahnpaket ein interessantes Mischsystem.

Das heißt, wir haben zwar die ERA, die Eisenbahngesetzgebung der Europäischen Union als europäische Genehmigungsbehörde, aber nur verpflichtend für alle Verkehre, die über Grenzen gehen, das heißt mehr als einen Mitgliedstaat berühren. Sobald der Verkehr nur innerhalb eines Mitgliedstaates stattfindet, hat der Antragsteller die Wahl. Der Antragsteller kann dann entweder zur ERA gehen oder zu seiner nationalen Behörde. In jedem Fall wird das aber über ein elektronisches Portal, das One-Stop-Shop heißt und das von uns betrieben wird, abgewickelt, damit wir Transparenz haben.

Selbst wenn wir in diesem Mischsystem die Genehmigung erteilen, müssen wir die nationalen Behörden zur Bewertung der nationalen Regeln einschalten. Nehmen wir an, uns wird ein Fahrzeug für Deutschland zur Genehmigung vorgelegt. Dann müssen wir den Vorgang an das Eisenbahnbundesamt weiterleiten, und das Eisenbahnbundesamt bewertet dann die deutschen Regeln.

Jetzt gibt es blöderweise in diesen Regularien Pflichten nur für die ERA, und für die nationalen Behörden gibt es nur Rechte, aber keine Pflichten. Das heißt, wir haben vier Monate Zeit, um die Entscheidung zu treffen; das ist genau terminiert. Die nationalen Behörden aber haben keinerlei Frist, uns ihren Input zu geben. Wir hatten vor zwei Wochen eine Genehmigung eines Sonderfahrzeugs für Italien. Es hat neun Monate gedauert, weil die Italiener in der Zwischenzeit zweimal ihre Mannschaft gewechselt hatten. Wir haben keinerlei Handhabe, weil sich die Mitgliedstaaten in diesem europäischen Kompromissverfahren mit Händen und Füßen gesträubt haben, irgendwelche Kompetenzen abzugeben.

Wir haben in den gut drei Jahren seit 2019 schon über 4000 solche Genehmigungsverfahren abgeschlossen, in Summe fast 46 000 Fahrzeuge auf der europäischen Ebene genehmigt. Ich will Ihnen ein paar Größenordnungen geben. Für die Fahrzeugtypengenehmigung: Die obere Zahl, 4100, sind die Genehmigungen an sich. Die Einzelfahrzeuge müssen separat genehmigt werden. Für die Typengenehmigung sind derzeit 27 % aller Genehmigungen in Europa bei uns, der Rest in den Mitgliedstaaten. Der größte Mitgliedstaat, also die größte nationale Behörde, ist Polen mit 13 %, das heißt weniger als die Hälfte von uns. Deutschland liegt hier interessanterweise nur an vierter Stelle hinter Spanien und Frankreich. Bei den Einzelfahrzeugen haben wir hingegen schon 64 % des europäischen Marktes, und Deutschland liegt hier hinter Polen an zweiter Stelle. Das Eisenbahnbundesamt hat nur 5,9 %, das heißt

1/10 unseres Aufwands. Das liegt auch daran, dass alle Güterwagen seit 2019 von uns zugelassen werden, weil es für Güterwagen keine nationalen Regeln gibt.

Das öffnet natürlich eine Schere, weil mehr und mehr Genehmigungen zur ERA kommen, die nationalen Fälle weniger und weniger werden und mehr Kompetenz zu uns kommt.

Ich komme zum Abschluss noch zum zweiten wichtigen Thema. Interoperabilität war das erste Thema. Das zweite wichtige Thema ist für uns die Eisenbahnsicherheit. Leider kommt es immer wieder vor, dass es katastrophale Unfälle gibt. Hier sehen Sie ein Bild von dem Unfall im Juli 2013 in Santiago de Compostela in Spanien. Damals starben 80 Menschen. Zurzeit, während wir sprechen, findet in Spanien ein Gerichtsverfahren statt, bei dem wir auch als Zeuge geladen sind. Schauen wir uns diesen Fall an: Die Spanier haben relativ rasch festgestellt, dass der Triebfahrzeugführer schuld ist. Er ist zu schnell gefahren. Weil er zu schnell gefahren ist, ist der Zug entgleist. Wenn man den Fall näher analysiert, stellt man fest, man wollte damals vor der Wahl unbedingt diese Hochgeschwindigkeitsstrecke nach Santiago eröffnen. Daher hat man am Ende des Geldes und am Ende der Zeit beschlossen, das letzte Teilstück in einer ganz scharfen Kurve über die alte Strecke zu führen. Die alte Strecke war auch nicht elektrifiziert, daher hat man einen Hybridzug gebaut mit Diesel- und elektrischem Antrieb. Die Spanier nennen ihn den Frankensteinzug. Man hat von der Hochgeschwindigkeitsstrecke auf diese alte Strecke die Kurve nicht signalisiert. Man hat nicht mal ein Schild aufgestellt. Man hat auch das europäische Zugsicherungssystem nur auf der Hochgeschwindigkeitsstrecke, aber nicht auf der alten Strecke gebaut. Man hat es auf der Hochgeschwindigkeitsstrecke sogar abgestellt, weil das beim Einholen von Verspätungen hinderlich war. Man hat verlangt, dass der Lokführer die Zahl der Tunnel zählt, und beim 31. Tunnel hätte er bremsen müssen, von 180 auf 90 km/h. Leider hat bei dem Vorfall der Zugführer den Triebfahrzeugführer angerufen und er hat zehn Sekunden zu spät gebremst. Der Zug wäre nicht entgleist, hätte man nicht diese Frankensteinumbauten mit den Generatorwagen, die einen hohen Schwerpunkt gehabt haben, gemacht. Die meisten der 80 Personen sind gestorben, weil sie verbrannt sind. Sie sind deshalb verbrannt, weil der Zug Dieseltanks hatte.

Wenn Sie auf das Bild schauen, sehen sie hier diese Mauer. Wenn es diese Mauer ganz nahe am Gleis nicht gegeben hätte, wäre fast nichts passiert. Dann wären zwar die Wagen aus den Schienen gesprungen, wären auf die Seite gefallen, aber möglicherweise wären, außer ein paar Beinbrüchen keine weiteren Opfer zu beklagen gewesen.

Man sieht also, dass die Situation in solch einem Unfallgeschehen vielschichtig ist. Wir hatten damals auch eine Beurteilung der spanischen Unfalluntersuchung abgegeben. Sie können sich vorstellen, dass wir nicht mit den Ergebnissen der spanischen Behörden übereingestimmt haben. Das zeigt, wie wichtig es ist, hierfür eine unabhängige europäische Behörde zu haben.

Ich sehe, Herr Koch drängt schon ein bisschen auf die Zeit. Aber ich will Ihnen noch als allerletzte Information einen Vergleich der Sicherheit der Bahnsysteme in Europa geben. Wir sind verpflichtet, alle zwei Jahre einen Lagebericht zur Interoperabilität und Sicherheit im europäischen Eisenbahnsystem zu publizieren. Das machen wir immer im Gleichklang mit der InnoTrans, die dieses Jahr im September in Berlin stattfand. Die Dokumente sind auch auf unserer Webseite abrufbar.

Auf dieser Folie sehen Sie zum einen im kleinen Bild den Vergleich zwischen der Eisenbahn und den anderen Verkehrsträgern. Wir sind, weil die Luftfahrt in den letzten Jahren einige Unfälle hatte, jetzt praktisch gleichauf mit der Luftfahrt, die Bahn als sicherstes

Verkehrsmittel. Die Straße ist 44-mal schlechter als die Bahn. Im Durchschnitt sterben pro Jahr in Europa 50 Eisenbahnpassagiere. Die vergleichende Zahl auf der Straße ist 25.000. Natürlich fahren auch vergleichsweise mehr Leute mit dem Auto. Wenn man das auf die Personenkilometer normiert, kommt man auf den Faktor 44.

Hier ist der interessante Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten. Sie sehen sofort, dass es zwischen den einzelnen Mitgliedsländern ganz entscheidende Unterschiede gibt. Man kann noch immer deutlich die Kluft zwischen den Staaten von Westeuropa und Osteuropa sehen. Griechenland ist eine Ausnahme, die sind an der schlechtesten Position. In Griechenland ist die Sicherheit ungefähr fünfmal schlechter als im europäischen Durchschnitt und mindestens 20-mal schlechter als der Klassenbeste hier. Es ist für uns eine Riesenaufgabe, die Sicherheitsverfahren zu harmonisieren, insbesondere die Sicherheitskultur zu harmonisieren und durch die europäischen Genehmigungsverfahren, die jetzt in Europa einheitlich sind, die entsprechende Qualität in der Regulierung sicherzustellen. Sie sehen hier, dass Regulierung nicht nur ökonomische Auswirkungen hat, sondern auch Auswirkungen konkret auf Menschenleben. - Mit diesen Worten bedanke ich mich für Ihre Aufmerksamkeit.



Prof. Dr. Thomas Weck

Die Bahn, ein gut geführtes Unternehmen?!

"Die Bahn, ein gut geführtes Unternehmen." Ich möchte heute über die Deutsche Bahn sprechen und als Ausgangspunkt positiv an das Thema herangehen. Die Bahn ist preisgünstig, sie hat schöne Züge und beschäftigt ordentliche Leute. Allerdings bestehen auch ein paar Probleme. Aus Kundensicht gibt es vor allem zwei Kritikpunkte. Erstens, die Bahn ist unpünktlich. Und zweitens, Alternativen gibt es im Personenverkehr, abgesehen vom Auto, oft nicht. Positiv ist deshalb für viele Kunden nur die Erleichterung, wenn man mit der Bahn endlich einmal am Ziel ankommt.

Speziell die Pünktlichkeit ist ein massives Problem. Der Bundesrechnungshof hat erst im April 2022 bemängelt, dass 2021 immerhin jeder vierte Zug im Fernverkehr der Deutschen Bahn AG verspätet war. Dabei sprechen wir natürlich nicht von Pünktlichkeit auf die Minute, denn die Bahn entscheidet im Wesentlichen selbst, wie sie Pünktlichkeiten ermittelt und ausweist. Wie wir alle wissen, behandelt die Bahn Züge erst ab einer Verspätung von sechs Minuten als unpünktlich. Ausgefallene Halte verspäteter Züge und Zugausfälle werden in ihrer Pünktlichkeitsstatistik nicht berücksichtigt. Darüber hinaus führte die Bahn im Jahr 2018 systematisch die sogenannte Pofalla-Wende ein, das heißt Züge, die vor dem Erreichen des Zielbahnhofs eine nicht mehr einholbare Verspätung haben, stoppt die Bahn an einem Zwischenhalt und lässt sie umkehren. Auch hier gehen ausgefallene Halte und Verspätungen dann nicht in die Statistik ein. Nun gut, immerhin erfährt man das Elend so nicht in seinem ganzen Ausmaß.

Sicherlich, die Bahn schuldet bei Unpünktlichkeit eine Entschädigung. Das sieht eine EU-Verordnung so vor. Man ist als Kunde sicher auch froh darüber, dass man diese Entschädigung mit relativ wenig Aufwand bekommen kann. Allerdings, die relevanten EU-Regelungen begründen nicht die Haftung der Bahn, sondern begrenzen sie vielmehr. Denn bis zur Verspätung von 60 Minuten haftet die Bahn nicht, auch wenn sie das nach allgemeinem Zivilrecht eigentlich täte. Als positiven Aspekt kann man hier nur

vermerken, dass die Bahn durch ihre Entschädigungszahlungen kaum in den Ruin getrieben werden dürfte.

Was die fehlenden Alternativen betrifft: Die Bahn profitiert davon, dass sie mit ihrer Infrastruktur ein natürliches Monopol innehat. Der Monopolcharakter der Infrastruktur hat zur Folge, dass im Personenverkehr auch planmäßige Zug-Verbindungen nur jeweils von einzelnen Unternehmen bedient werden. Die Verbraucher können deren Leistungen dann in Anspruch nehmen, oder sie können es bleiben lassen. Sie können als Nachfrager aber nicht ohne Weiteres zu Alternativangeboten wechseln. Die Bahn hat im Personenverkehr also relativ viel Planungssicherheit.

Der Schienengüterverkehr ist nicht plangebunden. Hier gibt es zwar Wettbewerb und damit Alternativen, aber dieser Verkehr wird gegenüber dem Personenverkehr als nachrangig behandelt. Der Schienengüterverkehr stört die Planungen der Bahn also nicht erheblich. Allerdings ist die Pünktlichkeit dann dort ein noch größeres Problem.

Wenn Alternativen fehlen, bedeutet dies, dass die Bahn sich auch nicht besonders um Effizienz bemühen muss. Das kommt ihr als Staatsbetrieb natürlich entgegen. Im Schienenpersonennahverkehr ist der Markt zwar durch Ausschreibungen in gewissem Umfang geöffnet worden, im Schienenpersonenfernverkehr gibt es allerdings bisher kaum Wettbewerb durch andere Anbieter. Es besteht auch der Verdacht, dass die Bahn selbst zu dieser Situation beiträgt, indem sie ihre Kontrolle über die Infrastruktur ausnutzt. Dazu muss sie nur die Trassenentgelte, also die Entgelte für die Nutzung ihrer Schienen, so anheben, dass die gesamte Marge in der Infrastruktur landet. Allerdings kann es sicherlich auch sein, dass die deutschen Trassenentgelte schlichtweg aufgrund der Ineffizienz der Bahn zu den höchsten in Europa zählen.

Dann braucht es gar keinen bösen Willen dafür, dass auf der Infrastruktur der Bahn gerade mal sie selbst fahren kann.

Ist das alles Ausweis guter Führung? Man wird schnell sagen: natürlich nicht. Man muss jedoch bedenken. Das Management muss mit den Gegebenheiten arbeiten. Die Bahn ist ein Konzern mit mittlerweile rund 700 Tochtergesellschaften und über Jahrzehnte gewachsenen Strukturen aus der BRD und der DDR. Das Management muss bei seinen Entscheidungen zudem beachten, was der Bund als Eigentümer der Bahn will. Der Wettbewerb fällt als weitere regulierende Kraft ja aus.

In welchem Rahmen agiert insofern das Management? Für den Bund handelt das Bundesministerium für Digitales und Verkehr. Das Ministerium ist für die Entsendung von Aufsichtsratsmitgliedern und für die verwaltungsrechtliche Aufsicht über die Bahn und die für die Bahn zuständigen Behörden zuständig. Schon im Jahr 2020 hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass der Bund bisher keine Strategie für die Verwaltung seiner Beteiligung an der Bahn entwickelt hat. Er hat die Risiken, die sich aus der Geschäftstätigkeit der Bahn für den Bund ergeben, weder näher untersucht noch hat er festgelegt, wie diesen Risiken zu begegnen ist. Auch hat er es versäumt, die Aufgaben des Bundes im Verhältnis zur Bahn eindeutig zu bestimmen und den dafür erforderlichen Personalbedarf zu ermitteln. Die zuständigen Referate im Ministerium sind unterbesetzt und von politischen Vorgaben abhängig. Dies wirkt sich etwa bei der Besetzung des Aufsichtsrats der Bahn aus.

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt im Jahr 2021 moniert, dass auf Seiten der vom Bund entsendeten Aufsichtsratsmitglieder in mehreren Fällen Interessenkonflikte bestehen. Die betreffenden Mitglieder überwachen nicht nur die Unternehmensführung, sondern sie nehmen für die Bahn auch Aufgaben in der Regulierung oder Gesetzgebung wahr. Das Bundeskabinett hat zwar Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes verabschiedet, die so etwas eigentlich ausschließen sollen, aber solche Grundsätze müssen auch umgesetzt werden. Hier ist es schwierig, überhaupt noch etwas irgendwie Positives zu sagen.

Was die Aufgaben des Bundes als Eigentümer der Bahn betrifft, so müsste die Politik vor allem strategische Vorgaben treffen. Tatsächlich werden Entscheidungen allerdings entweder über Jahre

verschleppt oder erfolgen im Hauruckverfahren. Ein aktuelles Beispiel für eine solche Hauruck-Entscheidung ist die Einführung eines 49-€-Tickets für den öffentlichen Personennahverkehr. Ein solches Ticket dürfte die Nachfrage gerade von Pendlern anheizen. Mit welchen Bussen und Zügen die zusätzliche Nachfrage abgedeckt werden soll, blieb bei der Einführung jedoch offen. Auf dem Land wären die Leute vielfach froh, wenn es überhaupt einen ÖPNV gäbe. Für Grundsicherungsempfänger ist das Ticket wiederum zu teuer. Das 49-€-Ticket ist damit vor allem ein Preisgeschenk an die vermögende Mittelschicht in und um die Städte.

Ein Beispiel für das Verschleppen von Entscheidungen bietet die Finanzierung der Bahn, abgesehen von den Ticketpreisen. Hierfür scheinen sich die politischen Entscheidungsträger nicht sehr zu interessieren. Die Bahn bekommt ihr Geld allerdings nicht nur von den Kunden, sondern auch vom Bund und von den Ländern. Die Bundesmittel fließen unter anderem in einem sogenannten Finanzierungskreislauf in die Infrastruktur. Das Management der Eisenbahninfrastruktur ist Teil des DB-Konzerns. Zugleich ist der Bund dafür nach dem Grundgesetz verantwortlich. Damit eine ausreichende Finanzierung der Infrastruktur sichergestellt ist, haben Bund und Bahn vereinbart, dass die Gewinne der Bahninfrastrukturgesellschaft als Dividenden durch den Konzern an den Bund durchgereicht werden. Der Bund stellt die Gelder dann für die Infrastruktur wieder zur Verfügung. Das Problem hierbei: Die Bahn hat den Kreislauf durchbrochen und in den letzten Jahren nicht mehr alle Gewinne an den Bund abgeführt. Wo diese bleiben, ist das Geheimnis der Bahn, denn angesichts der komplizierten Buchführung ist es von außen kaum nachzuvollziehen, wie diese Gelder im Konzern verteilt werden. Der Bundesrechnungshof hat dies Ende 2021 bemängelt.

Einen weiteren wichtigen Kostenblock für den Bund stellt der ÖPNV dar. Der ÖPNV ist eigentlich Ländersache. Der Bund unterstützt allerdings den Schienenpersonennahverkehr und hat hierzu mit der Zeit einen ganzen Förderdschungel geschaffen. Der Bundesrechnungshof hat versucht, diese Finanzflüsse nachzuvollziehen. Wie Sie hier sehen, nur zum Teil mit Erfolg.

In dieser Situation muss nun das Management navigieren. Da liegt es doch nahe, das Beste daraus zu machen. Also: Erstens, wenn sich Risiken wegen der beschränkten Haftung für die Unpünktlichkeit der Bahn auf die Kunden verlagern lassen, dann hat Pünktlichkeit jedenfalls keine Priorität. Zweitens, Wettbewerb kann weh tun, etwa wenn die Bahn bei Ausschreibungen nicht mehr zum Zuge kommt oder wenn die Kunden - bewahre! - sogar zu Fernbussen, zum Auto oder zum Flugzeug abwandern. Da ist es immerhin von Vorteil, wenn Aufsichtsratsmitglieder konfligierende Interessen haben und wenn die behördliche Aufsicht zumindest auf Ministeriumsebene nicht funktioniert. Drittens, wenn es aufgrund mangelnder Aufsicht und aufgrund von zu wenig Wettbewerbsdruck zu Ineffizienzen kommt, dann ist es immerhin von Vorteil, wenn die Finanzierung intransparent ist, denn dann lassen sich diese intransparenten Strukturen nutzen, um die Ineffizienzen zu kaschieren.

Was sollte also getan werden? Das Management auszutauschen, dürfte nicht viel ändern. Wichtiger ist es, die Unternehmensethik zu verbessern, die Finanzierungsstrukturen der Bahn zu vereinfachen und die Kontrolle zu erhöhen. Als Jurist kann ich vor allem zu Letzterem etwas sagen. Zur wirksamen Kontrolle gehört insbesondere, dass das zuständige Ministerium die Verfolgung der Ziele des jeweils anwendbaren Rechts nicht von den gerade vorhandenen Kapazitäten abhängig macht. Das gilt im Fall der Bahn nicht nur für selbst gegebene Regeln wie die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, sondern insbesondere auch für die Verfassung und das europäische Recht. Da ist zunächst das deutsche Grundgesetz. Der Bund hat in Fragen der Eisenbahninfrastruktur und des nicht regionalen Verkehrs zu gewährleisten, dass dem Wohl der Allgemeinheit Rechnung getragen wird, denn der Staat stellt Eisenbahndienstleistungen als Leistungsverwaltung im Rahmen seiner Daseinsvorsorge bereit. Diese Leistungsverwaltung dient einem objektiven Staatsinteresse. Eine Schädigung der Bahnkunden durch Unpünktlichkeit und Ineffizienz widerspricht definitiv diesem Interesse.

Zwar haben die verfassungsrechtlich garantierten Leistungen der Bahn nur als Mindestversorgung zu erfolgen, es kommt jedoch noch etwas hinzu, nämlich das EU-Wettbewerbsrecht, namentlich die Artikel 106 Abs. 1, Artikel 107 und Artikel 102 AEUV. Diese erfordern es erstens, dass die Bahn ihre Infrastrukturleistungen und andere Leistungen an

andere Bahnbetreiber streng nach Gleichbehandlungsgrundsätzen und ohne Bevorzugung der eigenen Tochterunternehmen anbietet. Die Gleichbehandlung darf auch nicht durch mangelnde Aufsicht unterlaufen werden. Diese Vorgabe des EU-Rechts wäre am besten dadurch umzusetzen, dass die Infrastrukturtochter der Bahn ausgegliedert wird. Die Vorschriften des Wettbewerbsrechts erfordern es zweitens, dass die Bahnkunden nicht durch eine Risikoabwälzung missbräuchlich ausgenutzt werden. Drittens sind intransparente Finanzierungsstrukturen als das zu behandeln, was sie nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur öffentlichen Ausgleichsleistung sind, nämlich unzulässige Beihilfen. Das gilt auch dann, wenn die Europäische Kommission nicht gerade ein Auge auf diese Leistungen hat und die Finanzierung überprüft.

Wenn das Recht konsequent und nach Maßgabe seiner Ziele umgesetzt würde - wohlgemerkt, ich beschränke mich hier auf die grundlegenden Normen und nicht auf die Regulierung der Bahn in allen Einzelheiten -, dann würden sich die Spielräume des Managements entsprechend verkleinern. Das wäre im Interesse der Kunden und der Wähler und Steuerzahler. - Damit danke ich Ihnen für ihre Aufmerksamkeit.

Prof. Dr. Norbert Winkeljohann

Aufsichtsratspflichten im Wandel der Zeit: Vom Staatskommissar zum ESG-Treiber

Meine sehr verehrten Damen und Herren, der Sprung vom Thema Bahn zu meinem Thema, nämlich Aufsichtsratspflichten im Wandel der Zeit, vom Staatskommissar zum ESG-Treiber, ist eine etwas harte Landung. Der einzige Konsens, den ich nennen könnte, wäre, dass die Bahn auch einen Aufsichtsrat hat.

Aber schalten wir einmal um. Es geht um das Thema Regulierung und die Frage, wie Regulierung Aufsichtsräte verändert und die Aufgabe des Aufsichtsrates prägnanter gemacht hat. Wir haben alle registriert, dass es den deutschen Corporate-Governance-Kodex gibt. Es gibt das FISG, das Finanzmarktintegritäts- und -stärkungsgesetz, wenn man so will, als Ausfluss des Wirecard-Skandals. Es gibt viele nationale, europäische und internationale Vorschriften, die sich mit dem Thema Nachhaltigkeit befassen. All das strahlt natürlich in die Aufsichtsratsarbeit hinein. Diese Einflussfaktoren würde ich gerne in dieser Folge kurz streifen. Zum einen will ich auf die öffentliche Kritik eingehen, aber dann auch auf die Entwicklung bis hin zur Frage: Wie kann und muss man heute die Aufsichtsratsarbeit professionalisieren? Welche Rolle spielen die nichtfinanziellen Faktoren, die dann auch in dem Thema Nachhaltigkeitspflichten gipfeln?

Die Arbeit des Aufsichtsrats kann man auch als geschichteten Überwachungsauftrag darstellen. Die allgemeinen Überwachungspflichten beschränken sich nicht nur auf das Thema Finanzwesen usw., sondern der Aufsichtsrat hat sich, wie wir gleich sehen werden, auch um das Thema Unternehmensstrategie zu kümmern. Es geht des Weiteren um die Beratung des Vorstandes. Wir haben das Thema Geschäftsorganisation und die Frage, wie tatsächlich die Kontrolle der finanziellen und nichtfinanziellen Berichterstattung zu gewährleisten ist, in die zunehmend auch das Thema ESG, also Nachhaltigkeit, mit hineinspielt.

Wenn man sich das einmal im Detail anguckt, dann kennen wir alle die Überwachung der

Geschäftsführung. Das ist die Urpflicht des Aufsichtsrates, die im Aktiengesetz geregelt ist. Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu überwachen.

Was vielen nicht mehr so in Erinnerung ist, ist zweitens die Beratung des Vorstandes. Wir sprechen immer von „Control und Advice“ als Aufgaben des Aufsichtsrates. Diese Beratung beruht auf der Rechtsprechung von 1991, Deutscher-Herold-Fall. Da heißt es: "Kontrolle kann wirksam nur durch ständige Diskussion mit dem Vorstand und insbesondere durch dessen laufende Beratung ausgeübt werden." Das gipfelt in dem Satz: "Die Beratung ist deshalb das vorrangige Mittel der in die Zukunft gerichteten Kontrolle des Vorstandes."

Die dritte Ebene ist die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems: Risikomanagementsystem, Compliancesystem, internes Revisionssystem.

Die vierte Aufgabe ist die Finanzberichterstattung und der nichtfinanzielle Bericht, der um das Thema Nachhaltigkeitsberichterstattung ergänzt wird, über die wir sicherlich noch viel zu reden haben werden.

Aber es gibt natürlich auch Kritik an der Arbeit des Aufsichtsrates. Der jüngste Vorfall ist sicherlich der Wirecard-Skandal. Da ist die Frage, warum eigentlich Beträge auf der Aktivseite bilanziert waren, die nicht existierten. Erste Frage: Hat der Vorstand nicht ausreichend berichtet, wusste er nicht Bescheid? Zweite Frage: Hat der Aufsichtsrat ausreichend überwacht und geprüft? Hat der Aufsichtsrat das Geschäftsmodell verstanden? Und die dritte Frage: Hat der Wirtschaftsprüfer alles gesehen? Diese Fragen wird man weiter diskutieren müssen.

Aber letztlich hat dieser Skandal zu einer weiteren Intensivierung der Aufsichtsratsarbeit geführt. Dabei sprechen wir für meine Begriffe immer etwas einseitig von weiteren Prüfungspflichten des Aufsichtsrates. Wir haben als Ausfluss des FISG zum Beispiel die Anforderung, dass der Aufsichtsrat oder der Prüfungsausschuss, je nachdem, zum Beispiel ohne den Vorstand zusammen mit dem Wirtschaftsprüfer tagen soll. Wir haben einen zweiten Financial Expert als Auflage. All diese Dinge gehen eher um die Überwachungsseite, um den Finanzbericht, die finanzielle Seite. Andere Themen, der nichtfinanzielle Bericht und auch das Thema Strategie, sind dagegen vielleicht noch nicht ausreichend im Fokus.

Zwischendurch kann die Frage gestellt werden, ob wir eigentlich die richtige Governance haben. Wir wollen dazu in die Modelle hineinschauen, die Sie alle kennen: Es gibt das dualistische System, das sogenannte Two-Tier-Board-System, das wir auch in Deutschland haben. Die Hauptversammlung sagt, wir sind zu groß, wir können den Vorstand nicht kontrollieren, deswegen nominieren wir einen Aufsichtsrat. Und der Aufsichtsrat hat zwei Funktionen, Kontrolle und Überwachung des Vorstands und eben die Beratung des Vorstandes. Der Vorstand macht das Management. Er führt also das Geschäft. Dazwischen gibt es eine rote Linie, die manchmal Aufsichtsräten, die aus dem Ausland, aus dem angelsächsischen Raum, zu uns kommen, sehr schwer zu vermitteln ist. Die verstehen manchmal nicht, dass sie, wenn der Vorstand, der für IT zuständig ist, in der dritten Ebene jemanden einstellen will, dann nicht an den Vorstellungsgesprächen teilnehmen dürfen. Das ist für uns eigentlich selbstverständlich.

Auf der anderen Seite gibt es das monistische System, das One-Tier-Board-System angelsächsischer Prägung. Da haben wir die Hauptversammlung, die einen Verwaltungsrat nominiert. Der Verwaltungsrat besteht aus Executive Directors und Non-Executive Directors. Das heißt, Aufsicht und Management sitzen in einem Gremium und treffen sich sehr häufig.

Jetzt kann man sich natürlich fragen, welches System das bessere ist. Bevor wir das tun, werfen wir ganz kurz einen Blick auf die europäische Landkarte. Da gibt es Länder, bei denen das monistische System verpflichtend ist. Es gibt Länder, bei denen das dualistische System verpflichtend ist, und es gibt Länder, die das Wahlrecht haben. Die Statistik sagt, dass in 13 Ländern die Verwaltungsorgane eher in einem angelsächsisch geprägten monistischen System verfasst sind, und vier Länder unterhalten das dualistische System. Jetzt kann man fragen: Welches System ist eigentlich besser? Die Trennung von

Aufsichtsrat und Vorstand hat etwas für sich, ist eine sehr klare Governance. Auf der anderen Seite könnte man auch sagen, beim monistischen System, dem integrierten System, sitzen die Menschen häufiger zusammen und man ist vielleicht näher am Geschäft, weil der Vorstand mit dem Aufsichtsrat in einem Gremium arbeitet.

Die Frage ist, ob es Alternativen gibt. Diese Alternativen kann man in der Geschichte nachlesen. Die beginnen mit Staatsaufsicht, also Aufsicht durch Staatskommissare. Begonnen hat das Ganze durch den Code de Commerce, Gründung unter staatlichem Genehmigungsvorbehalt. Gesellschaften konnten nur gegründet werden, wenn der Staat zugestimmt hat. Es gab eine öffentliche Betriebsaufsicht, wenn man so will. Das Ganze hat sich über das preußische Eisenbahngesetz, über das preußische Aktiengesetz bis hin ins deutsche HGB von 1861 entwickelt. Da gab es erstmalig einen fakultativen Aufsichtsrat mit exekutiver Rolle, also durchaus mit Managementfunktionen, der durch eine externe staatliche Aufsicht ergänzt wurde. 1870 gab es dann das Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch. Das ist weiter überarbeitet worden.

So kam man zu dem Thema, ob der Aufsichtsrat nicht unabhängig sein muss und welche Pflichten er hat. Das Ganze hatte aber bis zum Schluss einen Schönheitsfehler. Der lag darin, dass die Aufsichtsräte sich statuarisch umfassende Geschäftsführungsbefugnisse genehmigen durften. Somit haben sie sich selbst kontrolliert, weil sie Management und Aufsicht letztlich in einer Person waren. Die Wirtschaftskrise zu Beginn des 20. Jahrhunderts hat 30 Jahre später zu einer Reformdebatte geführt. Auch damals gab es schon Bilanzmanipulationen, speziell zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Pleite der Leipziger Bank, die eine umfassende Reformdebatte zur Rolle des Aufsichtsrates in Gang gesetzt hat. Es begann dann auch, dass sich Treuhandgesellschaften gründeten, die die Prüfung und Revision von Aktiengesellschaften übernahmen.

All diese Reformvorschläge sind aber ein wenig steckengeblieben, weil es in 1931 die Bankenkrise gab, die dafür sorgte, dass Bankschalter geschlossen werden mussten und das Kreditsystem quasi zusammenbrach.

Dann hat der damalige Reichspräsident von Hindenburg Notverordnungen erlassen. Die entscheidende Notverordnung ist die vom 19. September 1931, die die gesetzliche Abschlussprüfung begründete und die dafür sorgte, dass der Abschlussprüfer in einer Doppelfunktion war: auf der einen Seite Prüfung oder Sicherstellung der Richtigkeit der Rechnungslegung, auf der anderen Seite aber auch Unterstützung des Aufsichtsrates bei der Überwachung des Unternehmens.

Wenn man betrachtet, wie diese Zusammenarbeit heute läuft, dann kann man das aus der Theorie - ich will das gar nicht lange machen - mit der sogenannten Principal-Agent-Theorie unterlegen. Die Hauptversammlung hat also, wie ich eben schon einmal dargestellt habe, den Aufsichtsrat beauftragt. Der Aufsichtsrat überwacht den Vorstand im Auftrag der Hauptversammlung, der Vorstand berichtet gegenüber dem Aufsichtsrat und der Aufsichtsrat prüft und überwacht den Vorstand. Damit er den Vorstand und dessen Zahlenwerk, also die Rechnungslegung, prüfen kann, bedient er sich eines Erfüllungsgehilfen, das ist der Abschlussprüfer.

Wir haben also auf der einen Seite einen sogenannten ÜberwachungsDualismus. Sowohl der Aufsichtsrat als auch der Abschlussprüfer haben die Rechnungslegung zu überprüfen. Aber darüber hinaus gibt es die Pflicht zu einer selbstständigen Prüfung und Urteilsbildung beim Aufsichtsrat. Der Aufsichtsrat kann sich nämlich nicht blind auf das Urteil des Abschlussprüfers verlassen, sondern muss sich ein eigenes Urteil bilden. Daraus spricht, dass man neben dieser Überwachung etwas mehr tun muss.

Das leitet auf das Thema "Professionalisierung der Aufsichtsratsarbeit in den letzten Jahren" über. Die Professionalisierung begann in den Anfängen der Sozialen Marktwirtschaft mit der Aktienrechtsreform von 1965. Dort wurde geregelt, dass die Berichtspflichten des Vorstandes, die wir heute in jeder Aufsichtsratssitzung erleben, ausgeprägt wurden und dass bestimmte Entscheidungen unter Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsrates gestellt wurden. Das alles hat sich unter der Überschrift "Professionalisierung des Aufsichtsrates" ergeben. Der Funktionswandel, wie das oben in der zweiten Überschrift heißt, vom reinen Überwachungsorgan durchaus zu einem "mitunternehmerischen" Organ ist, glaube ich, in der heutigen Zeit sehr wichtig. Man muss realisieren, es gibt weitere Überwachungspflichten und es gibt Entwicklungen, die das Thema Strategie und Positionierung mit im Fokus haben. Es reicht heute nicht aus, einfach in der Aufsichtsratssitzung den

Bericht des Vorstandes nach § 90 Aktiengesetz entgegenzunehmen - das ist die Bringschuld des Vorstandes -, sondern es gibt daneben eine Holschuld des Aufsichtsrates, dass der Aufsichtsrat verpflichtet ist, sich ein eigenes Bild zu verschaffen. Er muss sich also Gedanken machen, ob der Vorstand in den Krisensituationen, in denen wir derzeit sind, den richtigen Themen nachgeht, ob ausreichend Krisenszenarien betrachtet werden. Und er muss sich Gedanken machen, welche strategische Positionierung sich der Vorstand vorgestellt hat und ob sie valide ist. Wenn Teile des Hamburger Hafens an Chinesen verkauft werden, dann hat sich sicherlich der Vorstand dazu eine Meinung gebildet. Aber der Aufsichtsrat muss sich auch eine davon unabhängige Meinung bilden, damit er überhaupt verifizieren und überprüfen kann, ob das, was der Vorstand sich überlegt hat, das Richtige ist oder es Anregungen gibt, Dinge anders zu machen.

Das leitet über in den Bereich der nichtfinanziellen Themen, die der Aufsichtsrat heute in einer Vielzahl zu bearbeiten hat. Es ist nicht nur so, dass heute Investoren höhere Ansprüche auch an den Aufsichtsrat richten. Das heißt, Aufsichtsratsvorsitzende werden heute durchaus von Investoren gebeten, an sogenannten Governance-Roadshows teilzunehmen. Dabei geht es genau nicht um die Themen, die den Vorstand bewegen, sondern es geht um Themen wie, wie das Unternehmen mit der Governance umgeht, wie die Qualifikation von Aufsichtsräten ist, wie sozusagen die Erfahrungsmatrix im Aufsichtsrat ist, wie mit Vertragsverlängerungen umgegangen wird, bis hin zu der Frage, wie das Thema Nachhaltigkeit auch aus Sicht des Aufsichtsrates gesteuert wird. In diesen Governance-Roadshows sitzen natürlich die Analysten auf Seiten der Investoren, aber dort sitzen zunehmend auch ESG-Vertreterinnen und -Vertreter, die dort entsprechende Ansprüche geltend machen.

Wenn man das Thema „ESG und die Pflichten des Aufsichtsrates“ ein bisschen vertieft, dann beginnt ESG und Nachhaltigkeit natürlich bei der Unternehmensstrategie. Das Unternehmen muss sich also überlegen, ob ESG ein lästiges Übel ist, das Geld kostet, oder ob es vom Unternehmen in die Strategie verankert wird. Dann muss der Aufsichtsrat natürlich überprüfen, wie die nichtfinanziellen, auch ESG-Ziele, im Planungswesen verankert werden, wie sie im Zielekanon des Unternehmens verankert werden und ob sie letztlich auch so umgesetzt werden, so dass sie vielleicht eines Tages vergleichbar und prüfbar sind.

Darum kann man die ESG-Pflichten des Aufsichtsrates auch in einer Abschichtung darstellen: Zum einen die Strategie und Ziele, also die Frage, welchen Interessenausgleich zwischen Anteilseignern und sonstigen Stakeholdern der Aufsichtsrat vornehmen muss. Entscheidungen sind nicht nur hinsichtlich der Auswirkungen auf das Unternehmen, sondern heutzutage auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Umwelt zu beurteilen. Das ist das Stichwort "doppelte Wesentlichkeit". Dann sind, wie ich es eben schon gesagt habe, die nachhaltigkeitsbezogenen Ziele zu berücksichtigen, die Frage, wie diese Ziele in Systeme gegossen und wie sie nachvollzogen werden. Und letztlich die Berichterstattung: Wie findet man das Ganze in dem nichtfinanziellen Bericht wieder? Und wie wird dieser nichtfinanzielle Bericht in den nächsten Jahren vielleicht auch zunehmend mit entsprechender Sicherheit vom Abschlussprüfer geprüft?

Wir können also festhalten, dass im internationalen und europäischen Vergleich das One-Tier-Board-System dominiert. Obwohl der Aufsichtsrat eigens zur Überwachung installiert ist, gibt es Krisen. Krisen sind sicherlich auch eine Folge schlechter Überwachung. Deswegen gab es in der Vergangenheit immer wieder einmal den Ruf, wie es vor 100 Jahren der Fall war, staatliche Überwachung zuzulassen. Das hat sich aber nicht durchgesetzt und nicht bewährt, wir haben heute eine privatwirtschaftlich organisierte Überwachung von Gesellschaften. Die Qualität hat sich verändert, die Ansprüche haben sich verändert. Auf der einen Seite im engeren Sinne die Überwachung des Vorstandes anhand der Finanzberichterstattung und des nichtfinanziellen Berichtes, auf der anderen Seite aber auch die Eigenpositionierungspflicht des Aufsichtsrates im Hinblick auf die Strategie, aber auch im Hinblick auf Krisensituationen.

Das Ganze nimmt jetzt eine besondere, interessante Diskussion an, inwieweit Aufsichtsräte gehalten sind, sich dem Thema ESG detaillierter zu widmen. Bei Bayer selbst haben wir festgestellt, dass auf Vorstandsebene ein sehr hohes Engagement im Hinblick auf Nachhaltigkeit stattfand. Der CEO ist der Chief Sustainability Officer. Wir haben festgestellt, dass der CEO um sich ein Board mit zehn, zwölf Experten aus der ganzen Welt gerant hat, die ihm helfen, die Strategie im Hinblick auf Nachhaltigkeit zu definieren. Wir haben uns im Aufsichtsrat gefragt, wie wir uns denn mit diesem Thema auseinandersetzen, und haben gesagt, wir gründen einen ESG-Ausschuss, der in der Lage ist, auf Augenhöhe mit diesem

Instrumentarium, das sich um den Vorstand rankt, zu diskutieren. Das läuft mittlerweile ganz gut. Auf der einen Seite haben wir erst einmal die Zuständigkeit geklärt: Was macht eigentlich wer? Der CEO, der Chief Sustainability Officer, sagt, was wir inhaltlich im Bereich Nachhaltigkeit wie erreichen wollen. Der Finanzchef ist für das Reporting zuständig, für meine Begriffe auch für das Nachhaltigkeitsthema. Er muss also dafür sorgen, dass die Nachhaltigkeitsziele in Prozesse und Systeme gegossen werden. Dann haben wir zweimal eine Befassung im Aufsichtsrat. Auf der einen Seite der Prüfungsausschuss, der sich mit der Finanzberichterstattung, aber auch mit dem nichtfinanziellen Bericht und mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung und der Ausführung und der Bedienung der Ziele befasst. Und auf der anderen Seite das ESG-Committee, das die inhaltliche Seite reflektiert und von da aus den Vorstand überwacht. Das sind sozusagen Weiterentwicklungen im Hinblick auf eine weitere Professionalisierung der Aufsichtsratsarbeit. - Damit dürfen wir in die Diskussion kommen. Ich habe mich aus Zeitgründen etwas beeilt.



Dr. Kai Warnecke

Ein Streitgespräch: Sozialer Ausgleich durch Sektorregulierung, Beispiel Mietpreis

Einen wunderschönen guten Tag, meine sehr verehrten Damen und Herren! Eigentlich sollte es ein Streitgespräch sein. Herr Siebenkotten und ich tendieren schon dazu, auch wenn wir uns beim Bierchen immer exzellent verstehen, auf der Bühne ein bisschen Leben zu entfachen. Ich finde es schade, dass er heute nicht da ist. Ich treffe ihn regelmäßig. Ich werde einfach versuchen, das Leben, das er mit mir zusammen hier heute auf die Bühne gebracht hätte, in meine Worte hineinzubringen, indem ich Sie ein bisschen mit in die Politik der Regulierung und in den deutschen Wohnimmobilienmarkt nehme.

Falls Sie Haus & Grund nicht kennen, das ist eine basisdemokratische Organisation, so ein bisschen wie die Grünen: 860 Vereine, 910 000 Mitglieder in Deutschland, die insgesamt 6 Millionen Wohneinheiten ihr Eigen nennen. Das ist ein Beispiel bei uns dafür, wie der Markt in Deutschland aussieht. Ich habe schon gesehen, ein Sponsor hier ist ja der ZIA. Ob nun die private Unternehmenswirtschaft oder die kommunale Unternehmenswirtschaft oder die genossenschaftliche Unternehmenswirtschaft, das sind alles Randgruppen auf dem Immobilienmarkt, maximal einstelliger Anteil am Wohnungsmarkt. Die Masse des Immobilieneigentums, nämlich über 80 Prozent der Wohneinheiten in Deutschland, liegen in der Hand von privaten Einzeleigentümern. Das ist etwas, was man gerne übersieht, weil die natürlich als äußerst heterogene Gruppe nicht sonderlich sichtbar sind. Aber letztlich sind die Wohnungen in Deutschland in der Hand der Bürger und Bürgerinnen dieses Landes, und für die steht Haus & Grund. Für die arbeite ich, für die treten wir ein.

Wir haben mit reichlich Regulierungswut insbesondere in den vergangenen zehn Jahren zu kämpfen. Die zweiten zwei Legislaturperioden von Angela Merkel waren stark von Regulierungswut geprägt. Sie ist in die dritte Bundestagswahl mit dem spontanen Hinweis gestartet, eine Mietpreisbremse sei eine gute Idee. Die Mietpreisbremse ist dann in ihrer dritten Amtszeit eingeführt worden, in der vierten verlängert worden, und im Koalitionsvertrag der Ampelregierung steht jetzt

die erneute Verlängerung mit drin. Das heißt, wie üblich, die einmal begonnene Mietenregulierung findet kein Ende. Das ist übrigens ein weltweites Phänomen. Sie werden kein Land der Welt finden, in dem eine Mietregulierung in Gestalt eines Mietenstopps, wie wir das haben, jemals durch eine demokratische Entscheidung beendet worden ist. In Deutschland gab es zweimal eine Aufhebung von Mietenregulierung, einmal 1945 und einmal 1989 in den neuen Bundesländern.

Insofern wird es spannend, wann sich unsere demokratisch gewählte Regierung dazu durchringen kann, das Ganze nicht zu verlängern. Bis jetzt sieht dort niemand Anlass zu handeln. Sie werden die Schlagworte kennen: Wahlweise haben wir explodierende Mieten in Deutschland oder eine absolute Wohnungsnot. Das sind die Stichworte, in denen ich mich mit meinen Kollegen jeden Tag bewegen kann. Ob das wirklich Wohnungsnot ist - ich habe die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg nicht erlebt -, will ich persönlich nicht beurteilen. Aber alle diejenigen, die das erlebt haben, sagen: Verglichen mit damals ist das heute eigentlich alles ganz erträglich. Also reden wir mal lieber von Wohnungsknappheit, die wir in Teilen in Deutschland eventuell haben.

Wenn ich mir das als Jurist angucke und mich frage, ob wir wirklich Wohnungsknappheit haben, dann bin ich nicht berufen, allzu volkswirtschaftlich heranzugehen. Wenn es knapp ist, müsste das Produkt irgendwie weniger sein. Die eine nackte Erkenntnis, die Ihnen aus jeder Stadt in Deutschland entgegenschlägt, ist, dass der Wohnraum, den wir pro Kopf in Deutschland verbrauchen, von Jahr zu Jahr wächst. Der Pro-Kopf-Wohnraumverbrauch steigt seit 1945. Das gilt für alle Großstädte in Deutschland. Der Pro-Kopf-Verbrauch der Wohnfläche in Berlin steigt in jedem einzelnen Jahr, auch in den vergangenen 30 Jahren. Er steigt in Hamburg, in Köln, sogar in München. Knappheit in dem Sinne kann es nicht sein, wenn die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich mehr von dem Gut haben.

Es bleibt natürlich der Blick auf das andere Signal für Knappheit. Das wären steigende Preise. Das ist ja das, was unter "explodierenden Preisen" läuft. Damit Sie jetzt nicht ganz von ihrem Mittagessen durchhängen, habe ich ihnen drei Fragen mitgebracht, mit denen Sie sich einmal selbst testen können. Ich will das gar nicht abfragen. Ich frage dann hinterher, wie viele Antworten Sie korrekt hatten. Es geht einfach um Ihre Einschätzung des Wohnungsmarktes in Deutschland.

Wir haben in Deutschland insgesamt 413 kreisfreie Städte und Landkreise. Das Maß der Dinge auf dem Immobilienmarkt ist die Frage der Bezahlbarkeit, das heißt der Vergleich zwischen der Steigerung der Miete und der Steigerung der Haushaltsnettoeinkommen. Wenn die Mieten stärker steigen als die Haushaltsnettoeinkommen, dann wird der Markt weniger bezahlbar. Wenn die Haushaltsnettoeinkommen stärker steigen als die Mieten, dann wird es bezahlbarer. Das wäre die gängige Lesart. 413 Kreise, drei Möglichkeiten für Sie: In wie vielen Kreisen wurde Wohnen zwischen 2015 und 2020 weniger bezahlbar, sprich teurer, in 400, in 40 oder in 4 Kreisen? Lassen Sie es wirken, denken Sie drüber nach. - Die Antwort lautet: In 4 von 413 Kreisen sind zwischen 2015 und 2020 die Mieten stärker gestiegen als die Haushaltsnettoeinkommen. Dazu gehört dann aber auch so ein Kreis wie Salzgitter. Dort sind die Mieten zwar nicht gestiegen, aber die Haushaltsnettoeinkommen gesunken, der einzige Kreis in Deutschland. Aber es kommt ja nur auf das Verhältnis an. Sollte Sie das überraschen, wissen Sie, Sie müssen dringend eine andere Tageszeitung kaufen. Es gibt aber nicht viele, die das noch abdrucken. Auch die FAZ tut sich damit sehr schwer, wenn man diese Zahlen, die nicht die Zahlen von Haus & Grund sind, sondern die Zahlen der BfA zum Beispiel aus den Mietspiegeln, einfach nur zusammenstellt.

Eine andere Frage: Der Anstieg der Mietpreise wird ja als "Explosion" bezeichnet. Wenn Sie sich die vergangenen fünf Jahre angucken und die Frage vorlegen, ob die Mieten explosionsartig gestiegen sind, um wie viel Prozentpunkte sind die denn stärker gestiegen als der Verbraucherpreisindex? Haben Sie ein Bauchgefühl dafür? Deutschlandweit im Schnitt um wieviel stärker als der Verbraucherpreisindex: 10 %, 5 %, 0,7 %? - 0,7 %, ja. Die Mieten sind tatsächlich um 0,7 Prozentpunkte stärker explodiert als alle anderen Preise. Das sind auch die Zahlen bis 2021, bis zu dem Zeitpunkt vor der Inflation. Wieso man hier zu dem Begriff Explosion kommt - auch in den Medien weit verbreitet -, kann ich ihnen nicht sagen, aber das ist die politische Spielwiese, auf der wir agieren müssen.

Dritte Frage: vielleicht auch noch einmal interessant, denn Sie werden jetzt alle sagen: Na ja, Gott, der mit seinen deutschlandweiten Zahlen, das interessiert doch nicht! Wenn man gegen Frankfurt Waren an der Mürzt gegenrechnet, dann ist das vom Durchschnitt her alles einigermaßen akzeptabel. Deswegen gucken wir einmal auf die sieben deutschen A-Städte aus immobilienwirtschaftlicher Sicht: Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt, Düsseldorf, Stuttgart. Um wie viel ist die Durchschnittsmiete in diesen Städten wohl höher als im Rest von Deutschland? Haben Sie dafür ein Gefühl? Sie können ruhig eine Zahl reinwerfen.

(Zuruf: 15 Prozent?)

- In Euro, Entschuldigung! Ich wollte jetzt nach der Höhe in Euro fragen. - Bei einer Durchschnittsmiete von ungefähr 6 € in Deutschland wären 15 % etwa 60, 65, 70 Cent. - Also, es ist 1,70 Euro. Es ist aber nicht so, dass man sagt, 1,70 Euro mehr im Durchschnitt für Frankfurt im Vergleich zu Nordhessen. Das ist irgendwie noch einigermaßen überschaubar, würde ich mal sagen. Das ist die Faktenlage, die wir in Deutschland haben. Keine dieser Zahlen hat Haus & Grund erarbeitet. Das sind alles Zahlen, die Sie bei Destatis bekommen, die Sie von Bundesbehörden, vom Bundeswirtschaftsministerium bekommen, keinerlei Geheimnisse, nichts Herausgebrochenes.

Trotzdem, und das ist das Schwierige, arbeiten alle mit diesen Begrifflichkeiten. Darf ich einmal fragen - vielleicht melden Sie sich dazu einmal -: Wer von ihnen hatte, so aus dem Bauch heraus gesagt, vom Gefühl her, die drei Antworten richtig? Gab es da jemanden hier im Raum? Trauen Sie sich, sich zu melden. - Es traut sich niemand. Gute Nachricht für Sie, wenn Sie alle drei Fragen nicht richtig im Kopf beantwortet haben, sind Sie zumindest qualifiziert für den Deutschen Bundestag. Dort schafft das auch keiner! Also wunderbar. Ergreifen Sie sich ein Mandat. Mit dem Wissen können Sie ohne weiteres die Regulatorik im Bereich der Immobilienwirtschaft in den kommenden Jahren mit angehen, völlig parteiübergreifend. Da brauchen Sie sich keine besondere, spezifische Partei auszuwählen. Da kriegen Sie vielleicht noch einen Tipp von Herrn Koch, aber ich mache ihnen da keine Vorgaben. Sie sind für alle Parteien und für das Bundestagsmandat absolut ausreichend gewappnet mit diesem Kenntnisstand.

Das ist mehr oder minder das Problemfeld, in dem wir uns bewegen. Wenn man tatsächlich mit derartigem Halbwissen Regulatorik betreibt - das ist jetzt eine unbewiesene Behauptung -, dann kann es eigentlich nur schwierig werden, und es kann massive Nachteile mit sich bringen. Dass das so ist, das steht, würde ich sagen, zumindest im Bereich der Volkswirtschaft fast schon außer Frage. Sie alle werden Professor Fratzscher kennen, den fast schon legendären Chef des DIW in Berlin. Er hat regelmäßig sehr illustre Meinungen, die ihn auf die Titelseiten der Zeitungen und Zeitschriften bringen. Häufig führt es dazu, dass man ihm sagt, nein, er steht ein bisschen alleine mit der Meinung oder er macht ein bisschen Parteipolitik. Für uns war das immerhin eine Gelegenheit zu sagen, wenn das DIW schon derart verbraucherseitig unterwegs ist, wird es ja wohl auch eine klare Sicht der Dinge auf dem Mietwohnungsmarkt haben.

Wir haben das DIW gebeten auszurechnen, welche Folgen der Berliner Mietendeckel für den Mietwohnungsmarkt haben könnte. Schlicht und ergreifend, weil das DIW an dieser Stelle über jeden Zweifel erhaben ist. Herr Fratzscher würde sich immer mit einer nicht eigentumsfreundlichen und mieterfreundlichen Meinung hervortun, um eine Schlagzeile zu bekommen, bevor er etwas in unserem Sinne sagt. Deswegen sage ich jetzt einmal, die Ergebnisse sind wenig überraschend. Die Regulierung des Mietwohnungsmarktes, die wir deutschland- oder weltweit haben, hat letztlich dazu geführt - das ist auch die These des DIW -, dass das Eigenheim seinen Siegeszug angetreten hat, weil das Angebot von Mietwohnungen mittlerweile kein wirklich interessantes Geschäft mehr ist. Die Mietregulierung, auch in Deutschland, führt dazu, dass die Mieterquote sinkt. Das ist etwas, was ich als Präsident eines Verbandes, der sich um vermietende Eigentümer kümmert, überhaupt nicht begrüßen kann, im Gegenteil. Das führt dazu, dass der Markt, auf dem unsere Mitglieder aktiv sind, sich verkleinert und schlechter wird. Insofern habe ich durchaus dieselbe Interessenlage wie der eine oder andere Mieter. Konkret für den Berliner Mietendeckel ist das DIW davon ausgegangen, aufgrund Kennzahlen und Vergleichen mit anderen Märkten, dass die Zahl der Mietwohnungen dauerhaft in Berlin um mindestens 5 Prozent zurückgegangen wäre, wäre der Mietendeckel nicht vom Bundesverfassungsgericht beerdigt worden.

Das sind die Rahmendaten, die Fakten, auf denen wir agieren. Nichtsdestotrotz erleben wir, wie eingangs erwähnt, eine fortgesetzte Regulierung. Wir werden auch in den nächsten vier Jahren eine ordentliche weitere Regulierung auf dem Wohnungsmarkt erleben.

Im Koalitionsvertrag ist dazu einiges bereits angesetzt. Das zieht sich auch parteiübergreifend durch. Jetzt einfach über die Ampel zu meckern und zu sagen, die FDP muss mittragen, was Rot-Grün will – also, der größte Regulierer im vergangenen Jahrzehnt war Horst Seehofer, der ja auch eine Zeit lang Bau- und Innenminister war oder Innenminister und so ein bisschen Bauen nebenbei gemacht hat. Dem konnte es regulatorisch immer gar nicht weit genug gehen. Der hat sich da ein ganz schönes Bild gemacht, und das will ich vielleicht mal als Beispiel für die Regulatorik an dieser Stelle mitnehmen.

Professor Koch sagte eben schon, einer der Vorteile der Bundesrepublik Deutschland ist die Tatsache, dass wir föderal aufgebaut sind, dass wir drei Ebenen der Politik und dadurch auch eine auf den einzelnen Markt heruntergebrochene Politik für verschiedene Elemente haben. Das gilt auch für den Wohnungsmarkt. Am deutlichsten wird das beim Thema Wohnen. Politiker sind durch die Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, zu handeln, wenn sie ihnen ihr Leid klagen und sagen, in meinem Wohnumfeld stimmt etwas nicht. Wenn man im Wohnumfeld ein Problem hat, dann kann die Kommune aufgrund eines Bundesgesetzes, des BauGB nämlich, agieren.

Das Standardinstrument dafür - das heißt zwar offiziell anders, aber im normalen Jargon der Immobilienwirtschaft heißt es so - ist das Milieuschutzgebiet. Jetzt könnte man bei Milieuschutzgebiet an eine kleine Siedlung denken, wo ein spezielles Milieu lebt. Das Frankfurter Bahnhofsviertel soll so erhalten werden, deshalb mache ich über drei Straßen ein Milieuschutzgebiet. Damit Sie das einordnen können, Sie werden vielleicht einmal in Berlin gewesen sein. Innerhalb des S-Bahn-Rings ist Berlin komplett Milieuschutzgebiet. Da wohnen 1,3 Millionen Menschen. Der ganze innere S-Bahn-Ring ist Milieuschutzgebiet.

Was bedeutet Milieuschutzgebiet für Sie als Eigentümer in einem Revier? Sie können nichts, aber auch wirklich gar nichts mehr machen. Das beginnt mit so Dingen wie allem, was nach Luxus riecht. Dazu gehören zum Beispiel auch Fahrstühle. Die dürfen sie nicht einbauen, sie dürfen auch, schierer Luxus, wandhängende Toiletten nicht einbauen, einfach irrsinniger Luxus. Der Hintergrund ist, dass eine wandhängende Toilette in einem Mietspiegel zu einer Aufwertung der Immobilie führt und eine höhere Miete ermöglicht.

Höhere Miete bedeutet Potenzial für steigende Mieten im Mietspiegel und damit für Verdrängung, also keine wandhängenden Toiletten. Das geht absurd weit: Ich habe einen Kollegen in Berlin, in Neukölln, gebürtiger Neuköllner, der ist Jurist und liebt es, die Sachen auf die Spitze zu treiben. Der ist, keine erfundene Geschichte, sondern Realität, in den Baumarkt gefahren und hat sich einen Toilettendeckel mit Absenkautomatik gekauft. Das klingt so schön, das ist auch Immobilienjargon "Absenkautomatik", dabei denkt man an so eine japanische Spezialtoilette. Die Absenkautomatik ist einfach nur das Scharnier, das dazu führt, dass der Toilettendeckel nicht auf die Brille runterknallt, wenn Ihr Kind oder Enkel den Deckel loslässt, sondern dann so langsam runterklappt. Er dachte sich, wenn er sich diesen Toilettendeckel einbaue, sei das eine Wohnwertverbesserung. Also müsse er das machen, was im Gesetz steht, nämlich eine Genehmigung beim Bezirksamt für den Einbau dieses 99-€-Toilettendeckels mit Absenkautomatik beantragen, weil er ja bisher keine Absenkautomatik in seiner selbst genutzten Eigentumswohnung habe. Ihm ist dieser Einbau verwehrt worden. 99 € Wohnwertsteigerung in Nord-Neukölln, beliebtes Gebiet, wird nicht genehmigt. Man muss sagen, sind wir wirklich soweit? Ist es tatsächlich so, dass das reguliert werden muss? Ja, und es gibt Menschen, die darüber Genehmigungen und Bescheide ausführen.

Wirklich erschütternd wird es, das gönne ich mir jetzt als jemand, der im Bereich der Politik unterwegs ist, zu sagen, dass, wenn ich diese Geschichte einem Bundestagsabgeordneten oder einer Abgeordneten erzähle, dann gucken die mich immer an, und die Reaktion lautet nicht - ich erzähle das dann natürlich ganz gerne einmal in der Hoffnung, dass, wir das Gesetz ändern -: "Oh, da müssen wir ran!", sondern so ein bisschen Ratlosigkeit, und "Sagen Sie mal, wie bescheuert ist denn Ihr Kollege. Warum stellt er denn den Antrag?" Darauf fällt es mir immer schwer zu sagen: "Was fragen Sie mich hier gerade? Mein Kollege ist bescheuert, weil er sich an Ihr Gesetz hält?" Wo sind wir? Das ist Regulatorik, das wird auch gar nicht mehr von dem Bundestagsabgeordneten als eigenes Gesetz wahrgenommen, weil das BauGB und die erforderlichen Milieuschutzsatzungen, beschlossen durch Kommunalpolitik, irgendwie etwas ganz anderes ist. Damit habe ich gar nichts mehr zu tun. Faktisch ist das aber Regulatorik, ausgelöst durch die Bundespolitik.

Mit solchen Milieuschutzsatzungen haben wir Deutschland überzogen. In NRW werden sie gerade flächendeckend ausgerollt. Der Deutsche Städtetag ist ein wunderbarer Lobbyist für diese Dinger, um noch

mehr regulieren zu können. Es ist einschneidend, es ist zum Teil auch traurig. Fahrstühle hat man vor 20 Jahren gerne verboten. Die Bewohner im Haus, ob nun Mieter oder Eigentümer, die dort drin wohnen, waren alle begeistert. Mit 45 kriegt man die Wasserkiste auch in die fünfte Etage hoch. Alles kein Problem, jetzt sind sie 65 und jammern rum, sie hätten gerne einen Fahrstuhl. Das Bezirksamt bleibt knallhart: Gibt es nicht, Milieuschutzgebiet. Das war es. Ergebnis, die Mieter, die das vor 20 Jahren geschützt hat, werden heute durch die Milieuschutzsatzung verdrängt. Aber so schnell ist eben die Regulatorik nicht, die sagt einfach, es ist bei uns im Wohngebiet verboten, Milieuschutzsatzung, also, kein Einbau eines Fahrstuhls. Dann musst du halt leider wegziehen, aber dann bist du eben nicht geschütztes Milieu. Hier hoffen wir alle, dass wir uns nicht ändern und auch später noch gegebenenfalls die Treppen hochkommen. Aber das ist immer der erste Ansatz gewesen.

Zum Milieuschutzgebiet, um zum Thema zurückzukommen, gehört auch immer Mietenregulatorik. In dem Milieuschutzgebiet können Sie bestimmte Fristen verlängern. Auch da sind wir in der Dreistufigkeit drin. Es gibt das im Bundesmietrecht, dann kann die Kommune beim Land darum bitten, dass bestimmte Fristen anders geregelt werden, zum Beispiel dass bei einer Umwandlung, wenn aus einem Mehrfamilienhaus eine Eigentumswohnung wird, der Kündigungsschutz nicht nur den Mindestzeitraum von zehn Jahren, sondern zwölf Jahre beträgt. Und ähnliche Beispiele. Das alles gehört dazu. Letztlich können Sie, glaube ich, grob ahnen, wenn Sie eine Immobilie in einem Milieuschutzgebiet haben, wo Sie nicht einmal mehr einen Toilettendeckel mit Absenkautomatik einbauen können, haben Sie faktisch keine Chance, dieses Investment am Markt sauber zu pflegen und zu unterhalten. Sie können auch nicht modernisieren, weil Sie mit den Modernisierungsmieterhöhungen nicht rankommen oder es sowieso verboten ist.

Das geht sogar so absurd weit, dass in Berlin die Grünen zum Beispiel die energetische Modernisierung im Milieuschutzgebiet verbieten. Da denkt man immer, die Grünen sind für Klimaschutz. Ja, aber nur so lange, wie es die Mieter kein Geld kostet. Sie sind in diesen Gebieten komplett außen vor mit Ihrer Immobilie. Sie können nicht mehr investieren. Ihnen wird eigentlich der Handlungsrahmen genommen, und gleichzeitig haben Sie mit der Mietenregulierung auch noch eine Preisgestaltung.

Das kann immer nur zu einer einzigen Konsequenz führen, nämlich dem scharfen Durchrechnen. Es gibt natürlich noch viele andere Gründe, in eine Immobilie zu investieren, das wissen Sie auch. Aber für diejenigen, die sie als private Immobilieneigentümer für die Altersvorsorge erworben haben, ist es wichtig, die Immobilie als Bestandhalter zu nutzen. Das heißt, sie brauchen die Mieteinnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten, die sie haben. Das ist in diesen Gebieten immer schwerer möglich, und das führt dazu, dass sich der eine oder andere mit Verkaufsabsichten trägt. Da sind wir dann wieder bei der Regulatorik. Wenn verkauft werden soll - wir hatten in Deutschland in den beliebten Wohnlagen, ob das hier Westend oder Nordend in Frankfurt ist oder in Sachsenhausen, historisch bedingt überwiegend Mehrfamilienhäuser mit Mietwohnungen -, dann ist natürlich die einfache Lösung einen Teil zu verkaufen, und das wiederum setzt voraus, dass man aus diesem Mehrfamilienhaus – der Fachbegriff ist da "umwandelt" - de facto ein Haus macht, in dem mehrere Eigentumswohnungen drin sind, sodass jede Eigentumswohnung ein eigenes Grundbuch hat. Dann kann man die Wohnungen einzeln verkaufen.

Ein Paradebeispiel für Fake-News im Politikbereich - das Schlagwort werden Sie kennen - ist, wir brauchen ein Umwandlungsverbot, das Verbot der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Das ist der Begriff, den können Sie auch googeln, sehen Sie in jeder deutschen Tageszeitung, hier in Frankfurt auch in der FAZ. Das Absurde daran ist, wenn man ein Mehrfamilienhaus umwandelt, dann ist es eine Umwandlung eines Hauses, das einen Eigentümer hat und ein Grundbuch in ein Haus mit Eigentumswohnungen und je einem Grundbuchblatt und vielleicht auch mehreren Eigentümern. Aber über die Art der Nutzung der Wohnung sagt das überhaupt nichts aus. Da Sie ein gesetzliches Kündigungsschutzrecht für Mieter haben, bleibt Minimum zehn Jahre lang jeder Mieter, der in der Wohnung wohnt, auch Mieter in dieser Wohnung, er kann nicht mehr rausgeschmissen werden. Im Milieuschutzgebiet sind es dann zwölf Jahre. Statistisch betrachtet bleiben ungefähr 80 Prozent der Wohnungen, die einmal in einem Mehrfamilienhaus waren und in Eigentumswohnungen umgewandelt wurden, auch nach 30, 40 Jahren immer noch Mietwohnungen.

Also ist die Umwandlung einer Mietwohnung in eine Eigentumswohnung schon per se eine falsche Begrifflichkeit. Der nächste Regulatorikplan war dann, dass, wenn die Leute verkaufen wollen, dann bitte schön nicht so, dass sie damit auch noch Geld

verdienen können. Konsequenz: Ein Mehrfamilienhaus - das werden Sie auch wissen - hier in Frankfurt im Westend, mit 10, 20 Wohneinheiten kann sich der normale Bürger nicht mehr leisten. Erwerber dieser Gebäude sind dann entweder Immobilienprofis, die das Ganze wirklich einmal komplett aufs Dach stellen, abverkaufen, oder eben Fondsgesellschaften, die einfach ein bisschen Geld parken müssen. Es sind auf jeden Fall keine Investoren, die am Bestand interessiert sind und die auch nicht am Kiez interessiert sind. Es sind auch keine Investoren, die unbedingt vermieten wollen, sondern die ganz andere Gründe haben, die alle für sich nachvollziehbar und akzeptabel sind, um diese Immobilie zu erwerben. Die bieten und haben in den letzten Jahrzehnten natürlich völlig andere Preise aufgerufen, wenn sie einfach mal ein bisschen Geld in einem Land, das noch als einigermaßen rechtssicher gilt, sicher parken müssen, als das derjenige bieten könnte, der als Eigentümer und Investor hier in Deutschland mit der Vermietung Geld machen möchte. Da kommt dann die Regulatorik auf der Mietenseite ins Spiel. Die Standardwährung für einen Investor, der in den Bestand investieren will und Bestandhalter sein möchte, ungefähr das 25- bis 30-fache der Jahresnettomiete als Kaufpreis ist in Ordnung. Alles darüber wird irgendwann schwierig. Die Immobilien hier in Frankfurt sind auch für das 50-, 60-, 70-fache der Jahresnettomiete über den Tisch gegangen. Das können Sie mit der Miete unmöglich erwirtschaften. Aber das ist ja auch egal, wenn Sie einen anderen Investitionsgrund haben.

Das wiederum führt dazu, dass immer mehr Kommunalpolitiker gemerkt haben: Hier passiert gerade etwas mit unserer Stadt, die wird ausverkauft. Bei der Immobilie, deren Eigentümer ich früher noch anschreiben konnte, kann ich den nicht mehr anschreiben. Das kriegt die deutsche Verwaltung nämlich nicht hin, wenn der Immobilieneigentümer laut Grundbuch eine Fondsgesellschaft auf den Cayman Islands ist. Da wissen sie nicht einmal, welche Postdienstleister sie beauftragen sollen, um den Brief dort überhaupt hinzubekommen. Damit verschwinden diese Immobilien aus dem Zugriff der deutschen Städte. Die haben natürlich gleich reagiert und gesagt, dann brauchen wir die nächste Form der Regulatorik - davon werden Sie auch schon gehört haben -, das sogenannte kommunale Vorkaufsrecht. Dann nämlich kann man als Kommune in solche Verträge, wenn ein Verkauf laufen soll, reingrätchen. Das ist allerdings ein eher am deutschen Markt orientiertes Instrument, das den Kommunen nicht viel ermöglicht. Was haben also die Kommunen gemacht?

Der bekannteste Robin Hood Deutschlands an dieser Stelle ist Florian Schmidt - der Name wird ihnen als jemand, der nicht in der Immobilienbranche tätig ist, zum Glück nichts sagen -, ein grüner Baustadtrat aus Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg. Der ist einfach dazu übergegangen und hat sich komplett jenseits des Gesetzes verhalten und gesagt, ich kaufe die Häuser mit der Prognose, dass der potenzielle Erwerber die Mieten hochschrauben wird; ich kaufe die jetzt einfach, fertig. Das hat sich die eigentlich sehr verwaltungsfreundliche Rechtsprechung zwei, drei Jahre lang angeguckt, bis das Bundesverwaltungsgericht gesagt hat: Schluss! Das Gesetz ist eindeutig, es gibt klare Vorgaben. Das, was hier passiert, ist komplett gesetzeswidrig. Da passierte wieder etwas sehr Interessantes. Die Kommunen sind in die Lobbyarbeit eingestiegen und haben gesagt, das Bundesverwaltungsgericht hat das Vorkaufsrecht ausgehöhlt und unmöglich gemacht. Wir können nicht mehr vorkaufen. Sie können das Urteil nachlesen, das Bundesverwaltungsgericht hat es auf seiner Webseite veröffentlicht.

Nur als Beispiel, wie krass das ist. Stellen Sie sich vor, Herr Koch fährt mit seinem Porsche - falls Sie einen haben, mit seinem geliehenen Porsche, wie auch immer - die Hanauer Landstraße immer mit 100 runter. Dann kommt er irgendwann in eine Polizeikontrolle, die sagen, Herr Koch, sie sind 100 gefahren. Er akzeptiert das Ticket nicht, kommt zum Gericht und wird verurteilt, muss den Führerschein für drei Monate abgeben. Und jetzt würde er sich hinstellen und sagen, welch ein Skandal, das Gericht höhlt mein Recht, einen Führerschein zu haben und auf der Hanauer Landstraße zu fahren, völlig aus. Ich verlange vom Gesetzgeber die Wiederherstellung des Rechts, dass ich genau wie früher mit 100 auf der Hanauer Landstraße fahren kann. Sie werden vielleicht denken, wieso weiß er nicht, welche Geschwindigkeit da erlaubt ist? 50, nehme ich an, oder vielleicht - große Ausfallstraße - 70? Da ist doch nie 100 erlaubt gewesen.

Genauso ist es. Das Vorkaufsrecht war nie für die Fälle da, wie Florian Schmidt und die Kommunen das haben wollen. Das gab es nie. Die Kommunikation, die mittlerweile von der CDU, über die CSU, die SPD, die Grünen, die FDP, alle übernommen haben, lautet, wir müssen uns jetzt daranmachen, das Vorkaufsrecht wiederherzustellen, weil das Bundesverwaltungsgericht die Vorkäufe unmöglich gemacht hat. Da könnte man genauso sagen, wir müssen uns Mühe geben, dass Herr Koch und wir alle wieder mit 100 innerorts fahren können, weil das Blablabla-Gericht Tempo 100 verboten hat und jetzt nur noch Tempo 50 gilt.

Das ist die Realität. Das ist dann die nächste Stufe, und so kommen wir Schritt für Schritt voran und befinden uns derzeit in der Abwehr der Regulatorik. Ich kann Ihnen zum Abschluss noch sagen, was als Letztes droht. Die Kommunen sehen natürlich, dass das so nicht wiederkommen wird, haben auch nicht mehr die Mittel, diese Immobilien zu kaufen. Der Wunschzettel des Deutschen Städtetages sieht derzeit ein Sonderpreisvorkaufsrecht für die Kommunen vor. Das heißt, Sie als Immobilieneigentümer wollen verkaufen, verhandeln den Preis von 5 Millionen €, dann darf die Kommune sagen, dieses Gebäude ist aber nur 500 000 € wert, und kraft Gesetzes steigen wir jetzt in den Vertrag ein und kaufen die Immobilie für 500 000 €. Sofern Sie denken, das kann doch nicht wahr sein, dann können Sie das nachlesen. Das ist der Wunsch des Deutschen Städtetages.

Ich weiß nicht, was diese Regulierungseskalation in den nächsten Jahren noch mit sich bringt, aber das ist die Realität auf dem Immobilienmarkt. Ich konnte mir immer nicht vorstellen, dass es noch schlimmer wird, aber ich habe es im vergangenen Jahrzehnt niemals anders gesehen.

Zum Schluss der Hinweis. Es gibt eine Studie von Andrej Holm zum Thema Gentrifizierung, der diese ganzen Maßnahmen zugrunde liegen. Andrej Holm war einmal in seinem früheren Leben für ein halbes Jahr Mitarbeiter der Stasi und als solcher Teil des Wachregiments "Feliks Dzierzynski", das die ewige Flamme in der Neuen Wache unter den Linden bewacht hat. Das hat er nicht angegeben, als er Staatssekretär unter der linken Senatorin Lompscher in Berlin wurde, sodass er nach vier, fünf Tagen diesen Job als Staatssekretär wieder verloren hat. Sie können sich also grob vorstellen, wo er politisch steht. Er lehrt und arbeitet an der Humboldt-Universität zu Berlin als Stadtsoziologe.

Er hatte den Auftrag, Gentrifizierung wissenschaftlich zu untersuchen. Seinen Namen hat man dann in die Veröffentlichung gar nicht reingepackt, weil das Ergebnis der Untersuchung, die - das muss man sagen - wissenschaftlich durchgeführt worden ist, die das Problem der Gentrifizierung einmal sozusagen auf die wissenschaftliche Ebene heben sollte, war: Erstens, dass man in ganz Berlin niemanden gefunden hat, der in die gängige Definition von „gentrifiziert“ hineingepasst hat. Man hat in der Studie alle Leute befragt, die von sich selbst gesagt haben, sie seien gentrifiziert worden, was ja schon einmal sehr weit ist. Die hatten dann in zwölf verschiedenen Merkmalen anzugeben, wie ihr Leben vorher und nachher war. Dabei haben 95 Prozent bei allen 12 Merkmalen gesagt, hinterher ging es mir besser als vorher. Die haben also durchaus bei der selbst festgestellten Gentrifizierung eine Verbesserung ihres Lebens festgestellt. - Ob das die ganze Regulatorik dann wirklich noch rechtfertigt? Ich denke nein, aber das ist das Leben, in dem wir uns bewegen. Wie wir da herauskommen, weiß ich nicht, aber vielleicht hat Professor Koch dazu noch Tipps für mich, das würde mich freuen. Wir versuchen es die ganze Zeit mit Fakten, aber Fakten helfen nicht immer weiter. Das, hoffe ich, habe ich Ihnen zeigen können. - Erst einmal vielen Dank. Ich freue mich auf ihre Fragen.

Prof. Dr. Sandra Eckert

Gesetzgeberische und freiwillige Maßnahmen zur Kreislaufwirtschaft und Kunststoffen auf europäischer und nationaler Ebene

Vielen Dank! Ich bin, wie gesagt, seit Anfang an dabei, jetzt zum vierten Mal. 2019 habe ich noch etwas konzeptueller darüber gesprochen, wie die Politikwissenschaft auf die Regulierung blickt. Dann hatten wir 2020 eine Debatte dazu, wie die EU auf Covid reagiert hat, welche Maßnahmen es da gab. Das war natürlich auf Zoom, und letztes Jahr, 2021, habe ich einen kurzen Vortrag über die grüne Taxonomie, den Green Deal auf europäischer Ebene gemacht, danach hatten wir auch eine Debatte darüber. Heute geht es im Prinzip um einen Teilaspekt des Green Deals, aber gleichzeitig eigentlich einen alten Bereich der Umweltregulierung, die Kreislaufwirtschaft. Dieses Konzept kommt aus der Forstwirtschaft. Wenn man den Wald bewirtschaftet - ich komme aus dem Schwarzwald und kenne das von Kind auf sehr genau -, macht man das auf eine nachhaltige Weise. Das ist die Idee der Kreislaufwirtschaft, die Circular Economy, die aber mittlerweile auf europäischer Ebene zu einer zunehmenden Regulierungstätigkeit führt.

Was ich jetzt in meinem Kurzvortrag mache, ist mehr ein Werkstattbericht, um in der empirisch-analytischen Tradition erst einmal zu verstehen, was eigentlich passiert, ohne das weitergehend zu bewerten und zu analysieren. In diesem gemeinsamen Projekt habe ich auch die anderen, die Principal Investigators, wie es so schön heißt, beteiligt. Das ist eine deutsch-israelische Kooperation, in diesem Fall gefördert von der German-Israeli Research Foundation.

Was wir aktuell zusammen machen, ist erst einmal eine Bestandsaufnahme zur Kreislaufwirtschaft und zur Regulierung in dem spezifischen Bereich der Kunststoffe in den 21 OECD-Ländern. Ich werde mich in meinem Vortrag auf die EU fokussieren, dazu haben wir auch die ersten Befunde. Wir haben ein Team von Codierern, die den legislativen Output, also die gesetzgeberische regulatorische Tätigkeit, erfassen. Einer von ihnen, der uns dabei unterstützt, ist auch anwesend, Henry Hempel. Wir haben ein internationales Team, das die Gesetze erst einmal in der Originalsprache erfasst. Das ist durchaus eine

Herausforderung. Wir erfassen also den Output und analysieren noch gar nicht, wie das in der Umsetzung wirkt. Die Umsetzungsproblematik war ja heute schon oft Thema, auch die Effizienz, wie das wirkt, ob das tatsächlich zur Verbesserung führt. Wir machen also erst einmal die Bestandsaufnahme. Es hat uns selbst etwas gewundert, dass es dazu nicht besonders viel gibt, obwohl sehr viel über die Kreislaufwirtschaft auch auf EU-Ebene geschrieben wird. Gerade in der Sozialwissenschaft wird das oft noch mehr auf einer diskursiven Ebene behandelt, wo man die Strategien diskutiert, aber gar noch nicht richtig verstanden hat, wo die regulatorische Tätigkeit im Vergleich steht. Das ist das Anliegen dieses Projekts.

Ich werde kurz das Konzept der Kreislaufwirtschaft Kunststoffe vorstellen, dann die Kreislaufwirtschaft-Agenda der EU und die regulatorischen Maßnahmen besprechen. Ganz kurz spreche ich auch über freiwillige Maßnahmen, die in einigen Bereichen eine fast noch längere Tradition haben als die EU-Gesetzgebung. Natürlich findet das vor dem Hintergrund statt, dass wir ein Wachstum an Kunststoffproduktion haben. Natürlich hat aktuell auch noch eine Relevanz, die bei der Diskussion um Energiepreise gar nicht so präsent ist, dass auch die europäische Kunststoff- und Petrochemie zu einem Großteil von russischem Öl abhängig ist, was je nach Land variiert. Wir haben dort also mittlerweile eine geostrategische Dimension und auch eine Diskussion um knappe Ressourcen.

Die Idee der Kreislaufwirtschaft kursiert schon länger, hat eine lange Tradition. Wenn man sich das in der Wissenschaft anschaut, gibt es sehr viele unterschiedliche Definitionen. Das wurde von Kircher und Kollegen 2017 erfasst. Sie kamen auf über 100 Definitionen, obwohl sie schon versucht haben, das zusammenzufassen. Ein Klassiker ist, dass man das mit den sogenannten R's – reuse, recycle, reduce – beschreibt. "Restrict" würde auch noch dazu gehören, das haben wir beispielsweise bei REACH, bei der Chemical Regulation, nämlich dass man wirklich Dinge verbietet, also die härteste Form der Regulierung.

Um diese Rs geht es sehr oft. Da variiert auch das Verständnis von Kreislaufwirtschaft.

Die Definition, die die Europäische Kommission in der Kreislaufwirtschaftsstrategie von 2015 anbietet, ist eine Wirtschaft, bei der es darum geht, den Wert von Produkten, Stoffen und Ressourcen innerhalb der Wirtschaft so lange wie möglich zu erhalten und möglichst wenig Abfall zu erzeugen, also eine relativ intuitive Definition.

Schauen wir uns die Aktivitäten auf europäischer Ebene an. Wir haben hier eine Bestandsaufnahme versucht. Sie sehen in blau die harten regulatorischen Maßnahmen. Sie wissen vielleicht, dass es 2015 eine Richtlinie zu Plastiktüten gab. Das ist in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich umgesetzt worden. Das ist ja eine Richtlinie. Heute früh wurde uns schon erklärt, dass es den Unterschied zwischen Verordnung und Richtlinien gibt. Also, hier hat man den Mitgliedsstaaten Spielräume gegeben, wie und mit welchen Instrumenten das umgesetzt wird. Dazu komme ich auch gleich noch einmal bei unserer Bestandsaufnahme. Dann hatten wir 2019 eine Richtlinie zu Einwegprodukten, um die "single use plastic products" einzudämmen, und im Dezember einen Beschluss zu den Eigenmitteln, wo man immer von der "Plastiksteuer" spricht, obwohl es steuerrechtlich wohl nicht ganz so zutrifft, dass das eine Steuer in dem Sinne ist. Aber das läuft über die Mitgliedsstaaten, und diese haben wieder unterschiedliche Wege, wie sie damit umgehen, wenn sie einen gewissen Recyclinganteil in diesem Bereich nicht einhalten.

Wir sehen aktuell, dass im Zuge der grünen Taxonomie diverse delegierte Rechtsakte umgesetzt werden. Die betreffen beispielsweise die genaue Festlegung, ab wann man davon spricht, dass chemisches Recycling nachhaltig ist. Dabei sind wir dann in sehr kleinteiliger Regulierung. Darüber hinaus haben wir natürlich das, was sie in Grün sehen, dass Strategien und Aktionspläne vorgeschlagen wurden. Das hat 2013 beispielsweise die Form angenommen, dass es ein Grünbuch zu Kunststoffabfällen gab. Zunächst lag der Fokus erst einmal auf "end of life", also auf Abfällen. 2014 gab es dann ein erstes Programm zur Kreislaufwirtschaft, das aber durch die neue Kommission 2015 durch eine weitere Kreislaufwirtschaft-Agenda, einen Aktionsplan, ersetzt wurde. Man hat relativ bald einen Fokus auf Kunststoffe gesetzt, also Kunststoffe als, wenn man es negativ sagen möchte, kreislaufwirtschaftstechnisch besonders problematisch oder, wenn man es positiv framed, als einen Bereich, in dem man schon viel gemacht hat, was Recycling angeht, viel versucht hat, auch von Unternehmensseite. Insofern wurde dieser Sektor auch bei

der regulatorischen Tätigkeit besonders fokussiert. Da haben wir die Kunststoffstrategie, auch in der Partnerschaft mit der Industrie. Beispielsweise gibt es die Circular Plastics Alliance auf europäischer Ebene, bei der es von Unternehmen jede Menge Voluntary Pledges gibt. Das hat dann auch als Modell für andere Sektoren gestartet.

So viel zu der Einwertung im Green Deal, natürlich seit 2019. Insofern wurde dieser Aktionsplan 2020 noch einmal mit dem Fokus auf die Plastics Strategy überarbeitet.

In unserem Projekt erfassen wir systematisch die regulatorischen Maßnahmen. Das machen wir nach einem sogenannten Policy-Portfolio-Ansatz, der recht etabliert ist, um Policy-Output, regulatorische Aktivitäten, auf EU-Ebene zu messen. Das hat zwei grobe Dimensionen. Das geht im Coding noch etwas feintelliger. Zum einen geht es anhand des Kreislaufs, anhand des Lifecycles von Produkten um die Ziele, und zum anderen um die Instrumente. Das wurde schon mehrfach erwähnt, dabei habe ich immer die Wahl, ob man nach "Command and Control", gesetzgeberisch vorgeht oder Dinge auch freiwillig macht, ob man ökonomische Instrumente nehmen, also das durch Anreize erzielen will. Das erfassen wir durch die Bestandsaufnahme über den Zeitraum von etwas mehr als 20 Jahren.

Ich zeige das einmal kurz. Das sind die Ziele anhand der Phasen der Kreislaufwirtschaft für Plastik. Es war im Original auf Englisch, ich hoffe, das ist alles akkurat übersetzt. Hier sieht man die die Ziele, wobei wir grob unterscheiden zwischen klassisch "Command and Control", Befehls- und Kontrollinstrumenten, dann "Market Instruments", marktwirtschaftlichen Instrumenten, informationsbasierten Instrumenten und als weiterer Kategorie freiwilligen Instrumenten, also so etwas wie eine freiwillige Vereinbarung, letztendlich Selbstregulierung durch Unternehmen.

Wenn wir uns grob anschauen, wie sich das auf europäischer Ebene entwickelt hat, haben wir den wenig überraschenden Befund, dass es in diesem Zeitraum deutlich sichtbar einen Anstieg der Regulierung in diesem Bereich mit einem Plateau 2014, 2016 und dann wieder einem Anstieg gab, vor allem mit der Plastics Strategy. Der Ausgangspunkt war 2000, wir haben das in Fünf-Jahres-Schritten visualisiert. Ich habe hier die Zehn-Jahres-Abstände mitgebracht, damit Sie einen Eindruck bekommen, wie sich die Landschaft in der Regulierung verändert hat.



Sie sehen, dass es 2000 noch nicht so vieles gab, auch von den Instrumenten her - Compliance, Assisted Data Collection, auch eher im Softbereich; wir haben freiwillige Instrumente.

Von den Targets her sehen wir hier schon etwas: In der Chemikalienregulierung geht es um die Zusätze, die Kunststoffe entweder weich oder hart machen, also die Stabilizers oder Plasticizers, die hier noch nicht erfasst sind. Hier haben wir auch schon etwas zu Waste Recycling. Aber es ist noch relativ wenig regulatorische Aktivität. 2010 sieht es schon etwas anders aus. Da sehen wir trotzdem immer noch vor allem die Daten- und Informationsinstrumente. Aber wir sehen hier auch, dass in dem Bereich "Command and Control", im Bereich der verbindlichen Standards, mehr passiert und die regulatorische Aktivität auf jeden Fall zunimmt. Wenn wir uns das aktuell anschauen, 2021, dann haben wir auf jeden Fall Bereiche - wir haben das Regulatory Hotspots genannt -, wo es relativ auffällig, also von der Aktivität her sehr dunkel ist. Das ist vor allem der Bereich der Chemikalienregulierung. Das läuft über REACH. Das tangiert vor allem die Kunststoffherstellung, und im Bereich Waste to

Recycling, also vor allem im Bereich Recycling, haben wir auch verbindliche Standards. Das sind natürlich auf europäischer Ebene oft Minimumstandards, die in nationale Gesetzgebung überführt werden und dort vielleicht ambitionierter sind oder auch nicht. In diesem Bereich von Waste Recycling haben wir auch mehr Informationsinstrumente, damit man überhaupt über Daten verfügt. Dabei hat man aber auch durchaus Vergleichsproblematiken, beispielsweise wie im europäischen Vergleich Recyclingquoten errechnet werden. Das variiert stark, zum Beispiel danach, ob Verbrennung eingerechnet wird oder nicht. Da ist noch Luft nach oben, was die Standardisierung angeht.

Das also zur regulatorischen Tätigkeit. Daran sieht man auf jeden Fall, dass da mehr passiert ist und insbesondere auch in welchen Bereichen. Wir sehen aber auch, dass es einige Bereiche im Lifecycle gibt, die kaum adressiert sind. Das hat sicherlich zum Teil auch gute Gründe.

Wenn man sich anschaut, wie es mit den freiwilligen Maßnahmen ist - das ist jetzt aggregiert dargestellt - erkennt man, wir haben durchaus eine längere Tradition von freiwilligen Vereinbarungen, insbesondere im Bereich von Recycling. Wir haben da Industrieverbände. Plastics Europe ist natürlich der Hauptplayer in diesem Bereich, aber auch EuPC, der Verband der Plastic Converters. Es gibt auf Dachebene, auf europäischer Ebene, freiwillige Vereinbarungen, aber auch auf nationaler Ebene, um von den nationalen Verbänden das Recycling voranzutreiben, aber zum Teil auch Technologien zu entwickeln, beispielsweise im chemischen Recycling im Vergleich zum mechanischen Recycling, das ja schon besser entwickelt ist. Das kann man schlicht aus regulatorischer Sicht nicht vorschreiben, da muss es erst einmal die Innovation und das Investment geben. Natürlich hat man in diesem Bereich - das muss man ganz klar sehen - auch zum Teil von den ökonomischen Anreizen her eine schwierige Situation, wenn Virgin Plastic, also das Herstellen neuer Kunststoffe, günstiger sein kann als energieintensive Recyclingverfahren. Mit der Energiekrise wird es jetzt nicht besser. Wenn die Ölpreise eine Fluktuation haben, dann können sich die Anreize ändern. Aber aktuell ist das Recycling, wenn es energieintensiv ist, vor diesem Hintergrund sehr unattraktiv. Das ist so weit die Bestandsaufnahme.

Wenn man sich die Ergebnisse für Deutschland anschaut, sind die relativ ähnlich. Da gibt es ein paar Instrumente mehr, vor allem weil Mitgliedstaaten, gerade im Abfallmanagementbereich oder wenn es um Pfandsysteme geht, national unterschiedliche Systeme haben können. Aber es ist nicht so, dass das Bild für Deutschland völlig anders aussieht. - Vielen Dank für die Aufmerksamkeit. Ich bin gespannt auf ihre Rückfragen und Kommentare. Danke schön!

UNSERE SPONSOREN



AXA Konzern AG

Colonia-Allee 10-20
51067 Köln



Bayer AG

Kaiser-Wilhelm-Allee 1
51373 Leverkusen



**Boehringer Ingelheim
Pharma GmbH & Co. KG**

Binger Strasse 173
D-55216 Ingelheim am Rhein



**Boston Consulting
Group GmbH**

Ludwigstraße 21
80539 München

Daimler Fonds

**Daimler und Benz
Stiftung**

Dr.-Carl-Benz-Platz 2
68526 Ladenburg



Deutsche Bank AG

Taunusanlage 12
60325 Frankfurt am Main



Deutsche Börse AG

Mergenthalerallee 61
65760 Eschborn



**Google Germany
GmbH**

ABC-Straße 19
20354 Hamburg



**PepsiCo Deutschland
GmbH**

Hugenottenallee 173
63263 Neu-Isenburg



RWE AG

RWE Platz 1
45141 Essen



**ZIA Zentraler Immobilien
Ausschuss e.V.**

Leipziger Platz 9
10117 Berlin



KONTAKT

Kontaktieren Sie uns

Für Anfragen wenden Sie sich bitte an unser Büro.

Frankfurt Competence Centre for German and Global Regulation

Email: FCCR@fs.de

Telefon: +49 69 154008 – 571

Frankfurt School of Finance & Management gGmbH

Adickesallee 32-34
60322 Frankfurt am Main

Telephone: +49 69 154008-0
Fax: +49 69 154008-650
E-Mail: info@fs.de

www.frankfurt-school.de

-  [@frankfurtschool](https://twitter.com/frankfurtschool)
-  [instagram.com/frankfurtschool](https://www.instagram.com/frankfurtschool)
-  [facebook.com/FrankfurtSchool](https://www.facebook.com/FrankfurtSchool)
-  [youtube.com/FrankfurtSchoolLive](https://www.youtube.com/FrankfurtSchoolLive)
-  [linkedin.com/company/frankfurtschool](https://www.linkedin.com/company/frankfurtschool)
-  [xing.com/company/frankfurtschool](https://www.xing.com/company/frankfurtschool)