

Stellungnahme zum XXIV. Hauptgutachten der Monopolkommission "Wettbewerb 2022"

Nachhaltigkeit kann nicht auf Klima- und Umweltschutz reduziert werden

Nachhaltigkeit ist nicht mit Klima- und Umweltschutz gleichzusetzen. Nachhaltigkeit ist vielmehr ein holistisches Konzept. Sie betrifft alle Aspekte unserer Lebensgrundlagen und die Ausgestaltung unserer Gemeinschaft. Somit beinhaltet Nachhaltigkeit alle Konsequenzen unseres Handelns, beispielsweise auch soziale Komponenten.

Als Bundesvereinigung Nachhaltigkeit stehen wir für und hinter dem ganzheitlichen Begriff der Nachhaltigkeit und wünschen uns, dass alle Aspekte von ihr im Jahresgutachten Beachtung finden. Wir fordern, direkt mit einer Entwicklung und Etablierung von Kenngrößen anzufangen, damit diese in künftigen Hauptgutachten angemessene Berücksichtigung finden.

Im Hauptgutachten der Monopolkommission werden lediglich Umwelt- und Klimaschutz ausführlich behandelt und fälschlicherweise mit „Nachhaltigkeit“ betitelt. Nach allgemeinem Verständnis ist der Begriff „Nachhaltigkeit“ jedoch weiter und umfassender. Eine klare Titulierung mit „Umwelt- und Klimaschutz“ wäre nicht irreführend (Tz. 406, 407).

406	Um erste Erfahrungen mit der Bewertung solcher Effizienzvorteile im Bereich der Nachhaltigkeit zu sammeln, erscheint eine Eingrenzung des Begriffs zunächst entlang der beiden ökologischen Dimensionen Klima- und Umweltschutz sinnvoll. Klima- und Umweltziele lassen sich aus ökonomischer Sicht klarer definieren als andere Nachhaltigkeitsziele. [...] Diese (monetäre) Bewertung erscheint bei anderen, sozialen Nachhaltigkeitszielen ungleich schwieriger und ist zudem mit normativen Abwägungen verbunden. Hier wären zunächst Klarstellungen notwendig, inwiefern andere Ziele als Effizienz im Sinne einer kartellrechtlichen Beurteilung abgewogen werden können.
-----	---

Uns ist bewusst, dass ökonomische Betrachtungen zahlenbasiert erfolgen, jedoch gibt es durchaus vielversprechende Ansätze, qualitative Größen zu quantifizieren. Diese wegen fehlendem Wissen und hohem Aufwand von Beginn an aus der Betrachtung zu streichen ist falsch, zu vereinfachend und fahrlässig – sie wird der Transformation hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft nicht gerecht.

Die Rolle von Wettbewerb in der Nachhaltigkeit

Warum brauchen wir eine Transformation der Wirtschaft zur Nachhaltigkeit? Die auf der Hand liegende Antwort wird im Gutachten auch gut erfasst:

399	Die Europäische Kommission hat mit dem European Green Deal einen Maßnahmenkatalog vorgelegt, den Netto-Treibhausgas-Ausstoß bis zum Jahr 2050 auf Null zu senken. Auch die Bundesregierung hat den Klimaschutz zur Querschnittsaufgabe erklärt. Alle Politikbereiche sollen daraufhin überprüft werden, welchen Beitrag sie zum Klimaschutz leisten können. Somit muss sich auch die Wettbewerbspolitik damit befassen. [...]
-----	---

Wie möchte die Monopolkommission diese Ziele erreichen?

Das Jahresgutachten stützt die Argumentation des Einklangs von Wettbewerb und Nachhaltigkeit auf vornehmlich 2 Argumente, bzw. Effekte:

1. Änderungen in der Nachfrage sind der Treiber für den nachhaltigen Wandel

400	[...] Genauso dürften sich die meisten anderen Nachhaltigkeitsziele gerade nicht außerhalb des Wettbewerbs, sondern nur im Wettbewerb erreichen lassen. Dies gilt vor allem unter der Voraussetzung, dass ein wachsender Teil der Konsumentinnen und Konsumenten Nachhaltigkeit wertschätzt.
-----	--

Diese Argumentation, die auch bereits in Einleitung und Zusammenfassung verwendet wird, setzt darauf, dass die Transformation zur Nachhaltigkeit durch eine Änderung der Nachfrage erfolgt, der dann Anbietende folgen müssen, um im Wettbewerb zu bestehen (ebenfalls in Tz. 409).

2. Wettbewerb ist die effizienteste Wirtschaftsform für Innovationen

400	[...] Anstrengungen von Unternehmen zum Klimaschutz können regelmäßig als Wettbewerbsparameter angesehen werden, insbesondere, wenn institutionelle Rahmenbedingungen z. B. in Form von CO ₂ -Preisen gegeben sind. [...]
-----	--

410	Wettbewerbseinschränkungen, z. B. in Form von Zusammenschlüssen oder Kooperationen, hingegen könnten zu einer Beschränkung des Innovationswettbewerbs führen und [...] eine eigentlich legitime technische Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen den Wettbewerb mittels Innovationen zur Minderung von Umweltbelastungen beschränken könne.
-----	--

Dies bedeutet, Wettbewerb sorgt für Innovationen, welche durch z.B. qualitative Verbesserungen positive Auswirkungen auf die Umweltverträglichkeit haben. Kooperationen für bspw. gemeinsame Standards verhindern Wettbewerb und können dadurch nachteilig für die Umwelt sein.

Einschätzung

1. Es ist schwer vorstellbar, dass der nachhaltige Wandel gerade von den Konsument:innen ausgehen soll, denn diese Gruppe ist meist nicht ausreichend bzw. schlecht informiert und trifft viele Kaufentscheidungen aus dem „Bauch“ heraus (vgl. Tz. 412). Die stärksten Gründe dafür liegen in:

- **Verhaltensverzerrungen:** es konnte bereits zahlreich belegt werden, dass hyperbolical discounting (vgl. Tz. 441) und Trittbrettfahren das größte Gewicht bei nicht-nutzenmaximierendem Konsumverhalten haben dürften.
- **Informationsasymmetrien (Principal-Agent-Problematik):** Konsument:innen kennen die Prozesse und Problematiken in den Wertschöpfungsketten nicht. Sie können per se nicht wissen, welche Produkte nachhaltig sind und welche nicht. Wir widersprechen daher der Formulierung aus Tz. 402 „falls Konsumentinnen und Konsumenten den Wert nachhaltiger Produkte nicht genau einschätzen können“, denn das können sie bis auf wenige Ausnahmen nie.
- **Werbung und andere Formen der Beeinflussung von Kaufentscheidungen:** Werbung ist nur in Teilen zur Informationsweitergabe konzipiert und dient größtenteils der Beeinflussung. Der Trend zum nachhaltigen Konsum hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass Unternehmen kleine Teile der Produktion nachhaltiger aufstellen, wie z.B. die Verpackung, aber teurere grüne Innovationen meiden (First-Mover-Disadvantage). Für Konsument:innen ist die Unterscheidung zwischen Green-Washing und echten grünen Innovationen sehr schwer.

Hinzu kommen monetäre, vom Markt jedoch gewollte Faktoren, durch die es beispielsweise für ärmere Menschen nicht nutzenmaximierend ist, die langlebigen oder gesunden, aber teuren Produkte zu kaufen. Zur Lösung dieses Problems kann auch die Wettbewerbsregulation beitragen, indem sie Menschen mit geringer Kapitalausstattung befähigt, oben aufgeführte verzerrende Elemente zu erkennen und neutralisieren.

2. Dass Wettbewerb Innovationen befördert, ist vielfach bewiesen. Jedoch ist nicht fixiert, in welchen Bereichen diese zu erfolgen haben, wie auch die Studie von Aghion et al. von 2020 belegt.¹ Eine politisch motivierte Fokussierung auf bestimmte Aspekte schien lange wenig sinnvoll, da dies die Innovationskraft beschränken würde. Dies hat sich geändert, die freie Marktwirtschaft, in der sich eine Vielfalt an Externalitäten anbieten, hat viele Bereiche der Umwelt zerstört. Wir fordern keine Ablösung der Marktwirtschaft, aber es wird deutlich, dass sich die Produktion anpassen muss (**faire Marktwirtschaft**). Hierfür müssen konkret Anreize geschaffen werden. Die Vielfältigkeit der Externalitäten sollte deutlich machen, dass bspw. nur ein CO₂-Preis nicht ausreicht und mehr Markteingriffe nötig sind, um bislang noch auftretende Wettbewerbsverzerrungen bei nachhaltigen Produkten oder Dienstleistungen zu beseitigen und die Zukunft von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft zu sichern.

¹ Die im Jahresgutachten mehrmals zitierte Studie „ENVIRONMENTAL PREFERENCES AND TECHNOLOGICAL CHOICES: IS MARKET COMPETITION CLEAN OR DIRTY?“ belegt, dass intensiverer Wettbewerb keinen statistisch relevanten Unterschied macht, ob eine Innovation umweltfreundlich oder -feindlich ist (S. 21 f.).

Nachhaltigkeitsindex als (wettbewerblicher) Lösungsweg

Zentrales Element des Wettbewerbs sind Preise.

Sie erfüllen im Wesentlichen eine Indikationsfunktion (Knappheit), eine Koordinierungsfunktion (Ausgleich von Angebot und Nachfrage), eine Allokationsfunktion (Verteilung der Produktionsfaktoren) und eine Selektionsfunktion (Ausschluss).

Was sie nicht erfüllen, ist eine Auskunftsfunktion über die Konsequenzen des Konsums. Es erscheint unrealistisch, dass Externalitäten vollständig internalisiert werden können (z.B. durch einen CO₂-Preis), dementsprechend reicht die Indikationsfunktion der Preise nicht für nachhaltigen Konsum aus.

Lösung 1

Als Lösung der Informationsasymmetrien schlagen wir einen **Nachhaltigkeitsindex** vor, der Konsument:innen über die Konsequenzen des Konsums dieses Produkts aufklärt. Dieser sollte:

- einfach zu erfassen sein (z.B. anhand einer Skala)
- transparent und nachvollziehbar sein
- interdisziplinär erarbeitet werden
- verschiedene Teilbereiche wie faire Löhne und Arbeitsverhältnisse, (fossiler) Ressourcenverbrauch, Recyclingfähigkeit, Reparierbarkeit uvm. gesondert erfassen
- für Verbraucher:innen aufrufbar sein (z.B. durch einen QR-Code)
- verpflichtend sein
- die gesamte Lieferkette abbilden

Die Vorteile liegen auf der Hand: mit einem solchen Nachhaltigkeitsindex schafft man einen gewaltigen Sprung, die Informationsasymmetrien zwischen Konsumierenden und Produzierenden abzubauen. Verbraucher:innen werden befähigt, Präferenzen wie bspw. den ökologischen Fußabdruck und Preise gegeneinander abzuwägen und bessere Konsumententscheidungen zu treffen. Dies führt zu einem starken Anreiz bei Unternehmen, sich tatsächlich nachhaltig aufzustellen und kehrt den First-Mover-Disadvantage (vgl. Tz. 413) um zu einem First-Mover-Advantage, was den Wettbewerb um grüne Innovationen stark begünstigt.

Uns ist bewusst, dass dies einen enormen Aufwand darstellt. Um Wettbewerb und Märkte nachhaltig und für die Zukunft aufzustellen, ist dieser Schritt jedoch unumgänglich.

Evolution des Wohlfahrtsoptimums

Wettbewerb sorgt für niedrige Preise, diese für viel Konsum. Dieser wiederum erzeugt einen hohen Verbrauch von kostbaren Ressourcen, die zukünftigen Generationen fehlen. Dieser Mechanismus ist in seiner Un-Nachhaltigkeit dramatisch, wird aber in der Wettbewerbsökonomik angestrebt, da er die Wohlfahrt erhöht.

Lösung 2

Wir fordern, eine der zentralen Kenngrößen in der Volkswirtschaft, die Berechnung der Wohlfahrt und des Wohlfahrtsoptimums zu erneuern und nachhaltige Kriterien zu integrieren!

Faktoren dafür sollten beispielsweise Naturzustände, menschliche Belastung durch Klima- und Umweltzerstörung und eine stärkere Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten sein.

Damit werden neben Consumer- und Producer-Surplus auch der Abbau (oder Aufbau) von natürlichen Ressourcen oder Gesundheit integriert, wodurch ein **Sustainability-Surplus** definiert wird.

Dieser neue Kennwert muss transparent und interdisziplinär erarbeitet werden, da viel Spielraum für Subjektivität besteht. Er ist unserer Auffassung nach jedoch unerlässlich und kann bei Erfolg deutlich besser und näher an der Realität Auskunft über die Wohlfahrt eines Landes und ihre Veränderungen geben.

Der Vorteil dieses Lösungsweges ist, dass er weniger invasiv, als der Index ist und einfacher umzusetzen. Dennoch würde er Tragweite haben, da die (nachhaltige) Wohlfahrt eine relevante Größe für viele wirtschaftlichen Betrachtungen ist. Ebenfalls löst er einige Problematiken des direkten und indirekten Nutzens von Nachhaltigkeitsverbesserungen und den korrespondierenden Gemeinwohlvorteilen (vgl. Tz. 439 ff.).

Die **Etablierung eines nachhaltigen Wohlfahrtsoptimums** ersetzt nicht den Nachhaltigkeits-Index, sondern ist als Ergänzung anzusehen, die einfacher und schneller umsetzbar ist.

Minore Aspekte

Die in den beiden vorangehenden Abschnitten vorgeschlagenen Maßnahmen sind herausfordernd. Für die Anpassung der Märkte und Marktbedingungen sind sie unerlässlich. Der letzte Abschnitt besteht aus kleineren Anmerkungen und Verbesserungsvorschlägen.

Wandel der Konsumkultur

Das Aufkommen des Onlinehandels hat zu einem Wandel in der Konsumkultur geführt. Unter anderem sorgt der erhöhte Kostendruck, wie in Tz. 412 auch anerkannt, zu Niedriglöhnen und Outsourcing in Länder mit geringeren Löhnen und Arbeitsschutzrechten.

Wir fordern eine Gegensteuerung zu diesem Kulturwandel zugunsten der Nachhaltigkeit. Dies kann durch Informationskampagnen geschehen, jedoch auch mit einer Erhöhung der Anforderungen an Langlebigkeit, Reparierbarkeit, „Aufrüstbarkeit“.

Wir fordern zudem die Festlegung von Standards, um Interkompatibilität verschiedener Hersteller zu gewährleisten. Für diesen Aspekt bietet sich eine Stellungnahme der Monopolkommission an.

Standards

Wir begrüßen die Förderung von Standards und auch die damit verknüpften Kriterien aus Tz. 420. In diesem Zusammenhang fehlt eine Konkretisierung des Punktes (6), so dass die Etablierung von Standards insbesondere für Klein- und Kleinstunternehmen praktikabel bleibt:

420	(6) Der Nachhaltigkeitsstandard sollte nicht zu einem erheblichen Preisanstieg oder zu einer erheblichen Einschränkung der Auswahl an auf dem Markt erhältlichen Produkten führen.
-----	--

Informationsverfügbarkeit

Wir befürworten eine gut aufbereitete Darstellung der regulatorischen Maßnahmen bei Firmenkooperationen zugunsten von Klima- und Umweltschutz dergestalt, dass deren Umsetzung auch für kleine Unternehmen darstellbar ist. Zudem sollen die Risiken durch Kooperationen von KMUs zugunsten Klima- und Umweltschutz so klein wie möglich gehalten werden.

Schlusswort

Wir bedanken uns bei Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und hoffen, dass unsere Anmerkungen bei Ihnen Gehör finden. Als Bundesvereinigung Nachhaltigkeit bieten wir unsere Mitwirkung an der Weiterentwicklung der vorgeschlagenen Lösungswege an.

Mit Ihnen weiter und tiefergehend in den Austausch zu gehen und gemeinsam den Weg in die Zukunft zu gestalten, darüber freuen wir uns.

Autor/Kontakt: Jonas Bielaczek, M.Sc. | jonas.bielaczek@bvng.org

Für die Bundesvereinigung Nachhaltigkeit
Tarik Mustafa
Präsident