

cep**Adhoc**

27.02.2018

Die Europapolitik der GroKo

Eine ordnungspolitische Bewertung des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und SPD



Horst Seehofer, Angela Merkel und Martin Schulz bei der Vorstellung des Koalitionsvertrages in Berlin.

Der Europapolitik der künftigen Großen Koalition in Deutschland fehlt es an Visionen. Die Vorhaben mit EU-politischer Relevanz lassen keinen "Aufbruch für Europa" erkennen. Die Vereinbarungen zur Stabilisierung der Eurozone, zum EU-Haushalt, zur Gesundheitspolitik, zum Klima und zu Europas Wettbewerbsfähigkeit sind weder stringent noch mutig. Zudem enthalten sie Zugeständnisse, die wie beim EU-Haushalt die deutsche Position auf europäischer Ebene schwächen.

Inhaltsverzeichnis

1	Stabilisierung der Eurozone	3
2	EU-Haushalt	4
3	Finanzmarktpolitik	6
4	Klima & Umwelt	7
5	Arbeit und Soziales	9
6	Datenschutz	10
7	Digitale Wirtschaft	12
8	TK-Politik	14
9	Verkehr	16
10) Gosundhoit	17

1 Stabilisierung der Eurozone



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Einführung einer "Stabilisierungsfunktion"

Die Große Koalition befürwortet die Einführung einer "Stabilisierungsfunktion" (S. 8).



Eine europäische "Stabilisierungsfunktion" wurde von der EU-Kommission bereits vorgeschlagen. Sie soll insbesondere die Euro-Staaten vor den Folgen eines wirtschaftlichen Schocks schützen, indem diese im Fall eines Schocks ESM-Darlehen, Darlehen aus dem EU-Haushalt und nicht-zurückzuzahlende Finanzhilfen erhalten. Reformauflagen als Gegenleistungen sind explizit nicht vorgesehen (vgl. ceplnput 06/2017).

Die Einführung einer Stabilisierungsfunktion ist verfehlt. Vielmehr sollte die Große Koalition darauf hinwirken, dass Euro-Staaten so niedrige öffentliche Schuldenstände aufweisen, dass sie im Fall eines Schocks Defizite eingehen können, ohne dass die Kapitalmarktakteure an ihrer Solvenz zweifeln. Zudem schwächt die Stabilisierungsfunktion den einzigen funktionierenden Anreiz zu solider Haushaltspolitik – die Angst vor Reformauflagen im Rahmen von Hilfen des Rettungsfonds ESM. Leistungen der Stabilisierungsfunktion können ferner notwendige Strukturreformen verzögern.

Finanzmittel zur Unterstützung von Strukturreformen

Die Große Koalition befürwortet den Einsatz von EU-Haushaltsmitteln, um Euro-Staaten zu Strukturreformen zu veranlassen. (S. 8)



Der Vorschlag stammt von der EU-Kommission. Einerseits haben die Staaten ein Eigeninteresse an Strukturreformen, da sie die Arbeitslosigkeit senken. Eine finanzielle Förderung ist daher nicht zu rechtfertigen. Allerdings haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass einige Euro-Staaten notwendige Strukturreformen unterlassen. Davon sind dann alle Euro-Staaten – auch solide – negativ betroffen. Bisher können Reformen erst dann erzwungen werden, wenn ein Euro-Staat ESM-Programm durchläuft. Die damit einhergehenden Kosten sind für alle Staaten hoch. Der Kommissionsplan soll dazu führen, dass Euro-Staaten früher Strukturreformen durchführen. Es ist allerdings fraglich, ob Art und Umfang der Finanzhilfen ausreichen, um die politischen Widerstände in den fraglichen Staaten zu überwinden.

Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll der Kompass der Großen Koalition bleiben, da Stabilität und Wachstum einander bedingen. (S. 9)



Das Bekenntnis zum Stabilitäts- und Wachstumspakt ist zwar zu begrüßen. Es fehlen aber Vorschläge, wie dies auf europäischer Ebene durchgesetzt werden soll. Bemerkenswert ist, dass dieses Bekenntnis nicht an den Anfang der Ausführungen zur Eurozone gesetzt wurde.

Europäischer Währungsfonds (EWF)

Die Große Koalition will den Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem parlamentarisch kontrollierten Europäischen Währungsfonds (EWF) innerhalb des EU-Rechts "weiterentwickeln". Die Rechte der nationalen Parlamente "bleiben davon unberührt". Der Kommissionsvorschlag zum EWF wird geprüft. (S. 9)



Die Vorteile einer Überführung des ESM in das EU-Recht sind nicht ersichtlich. Die Schlagkraft des ESM wird dadurch nicht gesteigert. Vielmehr droht eine Aufweichung der Konditionalität bei den Hilfsprogrammen durch die wachsende Einflussnahme der EU-Kommission. Ob durch eine größere Rolle der EU-Kommission im EWF die demokratische Legitimität wächst, ist fraglich. Schon jetzt gibt es eine parlamentarische Kontrolle des ESM auf nationaler Ebene. Die Zustimmung des Bundestages ist für alle ESM-Hilfsprogramme zwingend.

Offen ist, ob die Große Koalition die parlamentarische Kontrolle auf EU-Ebene ausweiten will. Eine solche Kontrolle durch das Europäische Parlament gibt es heute – im intergouvernementalen ESM – nicht. Auch die EU-Kommission lehnt sie ab. Sie hat lediglich Rechenschaftspflichten des EWF gegenüber dem EP vorgeschlagen; an den eigentlichen Entscheidungen soll das EP nicht beteiligt werden. Wenn die Große Koalition die konkreten EWF-Hilfsprogramme von der Zustimmung des EP abhängig machen will, ist eine Schwächung des Bundestages unausweichlich. Denn angesichts seiner Zusammensetzung, des regelmäßig vorliegenden zeitlichen Drucks und des Anliegens, mit EWF-Hilfsprogrammen eine Destabilisierung der Finanzmärkte zu vermeiden, dürfte das EP Druck ausüben, die Konditionalität der EWF-Hilfsprogramme weiter zu schwächen.

Fazit: Die Koalitionsvereinbarungen zur Stabilisierung der Euro-Zone weichen das Prinzip, dass Handlung und Haftung zusammenfallen müssen, weiter auf. Zwar wird die Wichtigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspakts betont. Es gibt aber keine Vorschläge, wie dieser besser durchgesetzt werden soll, ganz im Gegensatz zu den konkreten Forderungen nach einer Stabilisierungsfunktion und einem Europäischen Währungsfonds, die das Haftungsprinzip aufweichen.

2 EU-Haushalt



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Beiträge zum EU-Haushalt

Die Große Koalition ist zu höheren Beiträgen zum EU-Haushalt bereit. Der zukünftige EU-Haushalt soll zudem klar auf Aufgaben mit einem europäischen Mehrwert ausgerichtet werden. (S. 9)



Statt höhere Beiträge zum nächsten EU-Haushalt voreilig zu versprechen – ohne zuvor zu wissen, wofür das Geld verwendet wird –, sollte die zukünftige Bundesregierung sich dafür einsetzen, EU-Ausgaben ohne nennenswerten europäischen Mehrwert zurückzufahren. Höhere Beiträge wären dann nicht mehr notwendig.

Gemeinsame Agrarpolitik

Die EU-Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik werden im bisherigen Umfang fortgeführt werden. (S. 84)



Die EU-Subventionen für die Gemeinsame Agrarpolitik sind der größte Ausgabenposten im EU-Haushalt. Sie weisen nur einen sehr geringen europäischen Mehrwert auf. Das Ziel der großen Koalition, die Gemeinsame Agrarpolitik im bisherigen Umfang fortzuführen, ist ordnungspolitisch daher verfehlt.

Kohäsionspolitik

Es soll weiterhin eine starke EU-Kohäsionspolitik in allen Regionen geben, insbesondere auch in stärker entwickelten Regionen. (S. 60)



Die EU-Ausgaben für Kohäsionspolitik sind der zweitgrößte Ausgabenposten im EU-Haushalt. Die EU-Kohäsionspolitik hat insbesondere in stärker entwickelten Regionen bestenfalls einen geringen europäischen Mehrwert. Sie sollte daher im Gegenteil massiv zurückgefahren werden, auch wenn dadurch bislang geförderte Regionen Deutschlands aus der Förderung fallen. Statt für eine Fortsetzung der Förderung sollte sich die Bundesregierung für deren Verringerung einsetzen. Dies entlastet den EU-Haushalt, was angesichts des Brexits besonders geboten ist.

EU-Forschungsförderung

Der EU-Haushalt soll stärker auf Bildung, Forschung und Innovation ausgerichtet werden. (S. 36)



In den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation kann eine Förderung durch den EU-Haushalt dann – aber auch nur dann – einen höheren Nutzen stiften als eine rein nationale Förderung, wenn sie auf grenzüberschreitende Herausforderungen ausgerichtet wird. Die Große Koalition sollte diese Fokussierung in Brüssel einfordern.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Große Koalition wird den europäischen Verteidigungsfonds ausbauen. (S. 17)



Der europäische Verteidigungsfonds unterstützt die Verteidigungsforschung und die industrielle Entwicklung. Dies kann die Kosten für die nationale Forschung und Entwicklung reduzieren

Schutz der EU-Außengrenzen

Die große Koalition will die EU-Außengrenzen wirksamer schützen. Dazu soll Frontex zu einer Grenzschutzpolizei weiterentwickelt werden. (S. 8)



Ein wirksamer Schutz der EU-Außengrenzen kann effektiver und effizienter sein als der Schutz der nationalen Grenzen. Die damit einhergehenden Belastungen für den EU-Haushalt können somit zu Einsparungen in mindestens gleicher Höhe in den nationalen Haushalten führen.

Fazit: Der Koalitionsvertrag verfehlt das selbstgenannte Ziel, den EU-Haushalt klar auf einen europäischen Mehrwert auszurichten. Die Große Koalition sollte weniger Rücksicht auf Partikularinteressen und Besitzstandwahrung nehmen. Denn nur so lässt sich der EU-Haushalt klar auf einen europäischen Mehrwert ausrichten.

3 Finanzmarktpolitik



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Regulierungserleichterungen für kleine Banken ("small banking box")

Die Große Koalition will "kämpfen für den Erhalt" kleinerer Banken und bei der Regulierungs- und Aufsichtsintensität danach unterscheiden, ob es sich um kleine und mittlere Banken mit risikoarmen Geschäftsmodellen handelt oder um systemrelevante Großbanken. Wo notwendig, soll auf europäischer und internationaler Ebene nachjustiert werden. (S. 70)



Die regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit und Proportionalität von Regulierung und Aufsicht ist immer sinnvoll. Substantielle Änderungen sind allerdings nur auf EU-Ebene möglich. Zu prüfen ist dabei immer die Regulierungsnotwendigkeit, die sich aus Risiken für die Finanzmarktstabilität und/oder für den Verbraucher ergibt. Die Größe und die Risikointensität eines Finanzinstituts beeinflussen die Risiken für die Finanzmarktstabilität – und damit die Regulierungsnotwendigkeit – direkt. Für den Verbraucherschutz ist diese Unterscheidung weniger einschlägig. Erleichterungen müssen sachlich rechtfertigbar sein, da ansonsten Wettbewerbsverzerrungen drohen. Keinesfalls sollte der politische Wille, kleinere Banken zu erhalten, alleiniger Grund für Regulierungserleichterungen sein.

Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI)

Die Große Koalition will den Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) fortführen und ausbauen. (S. 7)



Der EFSI sollte nicht länger fortgeführt werden. Denn er birgt ein erhebliches Risiko der Fehlallokation von Ressourcen. Die EU-Garantie für Investitionen des EFSI kann dazu führen, dass sich Kapitalgeber Projekten zuwenden, die bisher nicht finanziert wurden, weil sie ohne Garantie oder sonstige öffentliche Unterstützung nicht rentabel sind. Umgekehrt kann die Garantie andere, rentable Investitionen verdrängen, denen sich die Investoren sonst gewidmet hätten. Es besteht das Risiko, dass der europäische Steuerzahler Ausfälle auffangen muss. (s. cepAnalyse 07/2015)

Finanztransaktionssteuer

Die Große Koalition will die Einführung einer "substantiellen" europäischen Finanztransaktionssteuer "zum Abschluss" bringen. (S. 8)



Das Bestreben, den Finanzsektor an den Kosten der Finanzkrise zu beteiligen, ist sachgerecht. Die Finanztransaktionssteuer ist jedoch nicht das geeignete Instrument zur Vermeidung künftiger Krisen: Sie verfehlt ihren Lenkungszweck, da sie u.a. immer auch Finanztransaktionen mit einbezieht, die nicht die Krisenanfälligkeit des Finanzsystems verstärken, sondern im Gegenteil eine effiziente Preisbildung ermöglichen und die Markteffizienz erhöhen. Die Steuer sollte daher nicht weiter verfolgt werden. (s. cepAnalyse 24/2013)

Hedgefonds und Schattenbanken

Die Große Koalition strebt an, im Rahmen einer europäischen oder internationalen Lösung einen Kriterienkatalog zu entwickeln, mit dem die Systemrelevanz von Finanzinstituten außerhalb des Banken- und Versicherungssektors, z. B. Hedgefonds und Schattenbanken, geprüft wird. Für solche systemrelevanten Finanzinstitute soll eine "verbindliche" Regulierung und Aufsicht eingeführt werden. (S. 70)



Die strenge Regulierung der "klassischen" Banken und Versicherungen kann zu Regulierungsarbitrage, d.h. zur Verlagerung von Aktivitäten in den nicht-regulierten Bereich, führen. Es muss sichergestellt werden, dass alle Akteure für eigene Risiken haften und diese Risiken nicht auf die Steuerzahler abladen können. Dies muss im Vordergrund aller Regulierungsbemühungen stehen. Es sollte gleich im europäischen – oder gar internationalen – Kontext geschehen. Angesichts der wirtschaftlichen Vernetzung ergeben nationale Alleingänge hier wenig Sinn.

Kryptowährungen

Die Große Koalition will einen europäischen oder internationalen Rechtsrahmen für den Handel mit Kryptowährungen wie Bitcoin schaffen, um das Potential der Blockchain-Technologie zu erschließen und Missbrauchsmöglichkeiten zu verhindern. (S. 44 und 71)



Die Blockchain-Technologie ermöglicht viele Innovationen – auch jenseits der Finanzmärkte. Jegliche Regulierung muss einem genau definierten Zweck dienen und sollte die Innovationskraft dieser Technologie nicht über Gebühr hemmen. Auch bei Kryptowährungen muss zuerst die Regulierungsnotwendigkeit belegt sein. Die Tatsache, dass Anlageprodukte riskant sind, reicht dafür nicht aus. Zu prüfen ist, ob dem Verbraucherschutz, der Finanzmarktstabilität und Geldwäschegefahren nicht im Rahmen bestehender europäischer Regelwerke Rechnung getragen werden kann.

Fazit: Regulierungserleichterungen für kleine Banken müssen sachlich gerechtfertigt sein, sonst drohen Wettbewerbsverzerrungen. Es ist sinnvoll, eine etwaige Regulierung von Hedgefonds und Schattenbanken im europäischen Kontext statt im nationalen Kontext zu prüfen.

4 Klima & Umwelt



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Nationale Klimaziele

Die nationalen, europäischen und im Paris-Abkommen zugesagten Klimaziele für 2020, 2030 und 2050 werden eingehalten. (S. 142)



Deutschland sollte die verbindlich festgelegten und international zugesagten EU-Klimaziele einhalten, aber keine eigenen nationalen Klimaziele verfolgen (s. ceplnput 16/2015). Denn diese beeinträchtigen die Effektivität und Effizienz des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS).

"Kohleausstieg" und Ausweitung der Förderung für erneuerbare Energien

Um die nationalen Klimaziele für 2020 und 2030 zu erreichen, werden die Kohleverstromung schrittweise reduziert und ganz beendet ("Kohleausstieg") sowie erneuerbare Energien im Stromsektor durch Sonderausschreibungen zusätzlich ausgebaut (nationale Einsparung von 10 Mio. t. CO_2). (S. 142)



Sowohl ein politisch verordneter "Kohleausstieg" als auch eine Sonderförderung der erneuerbaren Energien im Stromsektor sind für sich genommen klimapolitisch unwirksam und verschwenden unnötig wirtschaftliche Ressourcen (s. cepAdhoc v. 16.11.2017): Die konventionellen Kraftwerke nehmen bereits am EU-ETS teil, in dem die Gesamtmenge an CO₂-Emissionen durch die Menge an Emissionszertifikaten EUweit festgelegt ist. Daher führen zusätzliche nationale Maßnahmen im Bereich der Stromwirtschaft für sich genommen

nur zu einer CO_2 -Verlagerung in andere EU-Länder oder Wirtschaftssektoren, jedoch nicht zu einer CO_2 -Reduktion in der FII

Sektorale Klimaziele

Bis 2019 wird ein Klimaschutzgesetz verabschiedet, das – zusätzlich zu den nationalen Klimazielen – die Einhaltung von verbindlichen Klimazielen für einzelne Sektoren – wie Energieversorgung, Gebäude oder Verkehr – vorschreibt. (S. 143)



Für den Klimaschutz ist es belanglos, in welchen Sektoren CO_2 eingespart wird. Einsparungsvorgaben für einzelne Sektoren führen zur Verschwendung knapper Ressourcen, da es nicht mehr möglich ist, die Einsparung dort vorzunehmen, wo sie am kostengünstigsten ist (s. ceplnput 16/2015).

Sektoren, die bereits am EU-ETS teilnehmen, benötigen keine nationalen sektorspezifischen Klimaziele, da die CO₂-Reduktion bereits auf EU-Ebene über das EU-ETS sichergestellt wird. Darüber hinausgehende nationale Einsparungen sind wirkungslos.

Für die nicht am EU-ETS teilnehmenden Sektoren – insbesondere Gebäude, Straßenverkehr und Landwirtschaft – sind nationale Ziele ebenfalls überflüssig. Denn für diese wurden bereits EU-weite CO₂-Reduktionsziele für 2020 und 2030 festgelegt, die in Form einer "Lastenteilung" verbindlich auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt wurden (s. cepAnalyse 26/2016). Deutschland muss seine CO₂-Emissionen in Nicht-ETS-Sektoren bis 2030 um 38% gegenüber 2005 reduzieren und sollte sich daher zunächst einmal auf die Erreichung dieses Ziels konzentrieren.

Energieeffizienzstrategie "Efficiency First"

Die Große Koalition erarbeitet eine "ambitionierte und sektorübergreifende" Energieeffizienzstrategie mit dem Leitprinzip "Efficiency First", die das Ziel verfolgt, den Energieverbrauch bis 2050 um 50% zu senken. (S. 73)



EU-Parlament und Rat verhandeln derzeit über ein verbindliches EU-weites Energieeffizienzziel von 30–35% für 2030 – ohne verbindliche Ziele für die Mitgliedstaaten (s. cepAnalyse 01/2017).

Ein eigenständiges Energieeffizienzziel ist zur Erreichung der eigentlichen Ziele wie Versorgungssicherheit, Luftreinhaltung und Klimaschutz unnötig (s. ceplnput 01/2017).

Für die vom EU-ETS erfassten Sektoren sorgt die begrenzte Anzahl der Zertifikate für die Einhaltung der EU-Klimaziele, für geringere Importe fossiler Rohstoffe und sauberere Luft. Ein Effizienzziel für die anderen Sektoren kann das Maß an Energieeinsparung überschreiten, das zur kosteneffizienten Erreichung der eigentlichen energie- und umweltpolitischen Ziele erforderlich ist. Außerdem resultiert eine technische Effizienzsteigerung nicht immer eins zu eins in einem geringeren Energieverbrauch, z.B. wenn durch höhere Nutzung mehr Energie verbraucht oder gespartes Geld für anderen Energieverbrauch ausgeben wird (sog. "Rebound Effekt").

Die Große Koalition sollte daher in ihren Ambitionen zur Energieeffizienz nicht über die von der EU vorgeschriebenen Ziele hinausgehen und stattdessen einen alle Sektoren umfassenden Emissionshandel anstreben.

Förderung von recycelten Materialien

Im Einklang mit der EU-Strategie für Kunststoffe werden die Einsatzmöglichkeiten für recycelte Materialien verbessert und in diesem Zusammenhang Anreize und gesetzliche Pflichten geprüft. (S. 140)



Damit der Einsatz von recycelten Materialien attraktiver wird, müssen diese eine ausreichende Qualität aufweisen. EU-einheitliche Qualitätsstandards können dabei für mehr Transparenz und weniger Unsicherheit bei den nachfragenden Unternehmen führen (s. cepAnalyse 06/2016). Allerdings sollten Unternehmen nicht durch "gesetzliche Pflichten" gezwungen werden, z.B. eine bestimmte Menge an recycelten Materialien in ihren Produkten einzusetzen, da sich dies negativ auf die Produktqualität – z.B. die Langlebigkeit – auswirken kann.

Fazit: Die Große Koalition sollte keine nationalen und sektorspezifischen Klimaziele verfolgen, die über die EU-Ziele hinausgehen. Im EU-ETS sind insbesondere ein politisch verordneter "Kohleausstieg" oder eine Sonderförderung erneuerbarer Energien im Stromsektor für sich genommen klimapolitisch unwirksam.

5 Arbeit und Soziales



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Entsendung von Arbeitnehmern

Die Große Koalition will das Prinzip "gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" in der EU stärken. Die Revision der Entsenderichtlinie soll "zügig und möglichst mit weiteren Verbesserungen" zum Abschluss gebracht werden. (S. 7)



Das Prinzip "gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort" verhindert eine marktbasierte Kontrolle von Löhnen durch Konkurrenz von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten. In der Folge drohen Effizienzverluste. Die bisher geltende Pflicht, entsandten Arbeitnehmern den gesetzlichen Mindestlohn zu zahlen, reicht aus (s. cepAnalyse 35/2016).

Entsendung von Kraftfahrern

Die Große Koalition will "Sozialbetrug und Sozialdumping" im gewerblichen Güter- und Personenverkehr auf der Straße verhindern. Die EU-Initiative "Europe on the Move" wird "kritisch" begleitet, etwa der Vorschlag der EU-Kommission für spezielle Entsendevorschriften für Kraftfahrer. (S. 83)



Derzeit besteht zwischen den Mitgliedstaaten keine Einigkeit darüber, inwieweit die Entsenderichtlinie, einschließlich der darin enthaltenen Lohnvorschriften, auch für Kraftfahrer gilt. Dies sollte so schnell wie möglich auf EU-Ebene geklärt werden. Allerdings widerspricht es dem EU-Binnenmarkt und insbesondere der Dienstleistungsfreiheit, wenn die Große Koalition die niedrigen Lohnkosten für Kraftfahrer aus osteuropäischen Mitgliedstaaten pauschal mit "Sozialbetrug und Sozialdumping" gleichsetzt.

Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit

Die Große Koalition will die Jugendarbeitslosigkeit mit "mehr Mitteln der EU bekämpfen". (S. 7)



Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren dürfte, entgegen der Annahme der EU-Kommission, weniger auf die EU-finanzierten Jugendgarantie, sondern auf die positive konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen sein, die zu einem allgemeinen Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt hat. Die EU sollte daher keine zusätzlichen Mittel für die Jugendgarantie ausgeben, sondern darauf drängen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten ihre strukturellen Probleme lösen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, denn dann

dürfte auch die Jugendarbeitslosigkeit zurückgehen (s. cepA-nalyse 31/2016 und cepInput 01/2018).

EU-Regelungen für Mindestlohn und Grundsicherung

Die Große Koalition will sich für einen "Rahmen für Mindestlohnregelungen sowie für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten" einsetzen. (S. 7)



Eine pauschale Angleichung der Mindestlöhne und Sozialleistungen in der EU ist nicht sinnvoll. Die Höhe von Mindestlöhnen muss sich an den Lebenshaltungskosten und der Produktivität in den jeweiligen Mitgliedstaaten orientieren. Eine Angleichung der Sozialleistungen könnte die Leistungsfähigkeit der nationalen Sozialsysteme überfordern (s. cepAnalyse31/2016 und cepInput 01/2018).

Berufliche Mobilität

Die Große Koalition will die "faire Mobilität" der EU-Bürger innerhalb der EU fördern. Die "missbräuchliche Zuwanderung in die Systeme der sozialen Sicherheit" soll unterbunden werden. (S. 7)



Die Beseitigung von Hindernissen für die Mobilität von Arbeitnehmern ist wichtig, um mögliche Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten auszugleichen. Um die Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat zu erleichtern, sollten Arbeitslose die Arbeitslosenleistungen ihres Herkunftsstaats für mindestens sechs Monate im Ausland beziehen können. Sofern die Große Koalition Missbrauch verhindern will, sollte sie den Vorschlag der Kommission unterstützen, wonach die Mitgliedstaaten nichterwerbstätigen und arbeitssuchenden Bürgern aus anderen Mitgliedstaaten Sozialleistungen nur gewähren müssen, wenn diese Personen ein Aufenthaltsrecht besitzen (s. cepAnalyse 10/2017).

Fazit: Die sozialen Unterschiede in der EU sind durch die EU-Osterweiterungen und die Euro-Krise größer geworden. Die Große Koalition will die hohen deutschen Arbeits-und Sozialstandards in der EU durchsetzen. Dies geht zulasten des EU-Binnenmarkts und diskriminiert die Arbeitnehmer und Unternehmen in den Mitgliedstaaten mit geringerer Produktivität.

6 Datenschutz



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Datenschutzgrundverordnung

Die Große Koalition setzt sich für eine "innovationsfreundliche" Anwendung der Datenschutzgrundverordnung ein. (S. 47)



Die Große Koalition scheint die ihr zustehenden Spielräume zur Auslegung und Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung so nutzen zu wollen, dass die wirtschaftliche Nutzung personenbezogener Daten im weitestmöglichen Umfang erlaubt wird. Hintergrund dürfte die Erwägung sein, es deutschen Unternehmen zu ermöglichen, international konkurrenzfähig zu bleiben. Datenschutz und Innovation stehen aber nicht zwingend im Widerspruch. (s. cepAnalyse 36/2012) Die Idee der Datenschutzgrundverordnung, Nutzern mehr Selbstbestimmung im Umgang mit ihren personenbezogenen Daten zu geben, sollte daher auch als Chance für Unternehmen begriffen werden, mögliche Wettbewerbsvorteile durch ein "Mehr" an Datenschutz auszuloten.

Privatsphäre und elektronische Kommunikation

Die Große Koalition will über die geplante E-Privacy-Verordnung der EU ein hohes Schutzniveau für die Vertraulichkeit elektronischer Kommunikationsdaten und gleichzeitig Spielraum für Innovation und digitale Geschäftsmodelle erhalten. Sie will die "Datensouveränität" stärken. Die Verordnung soll im Einklang mit der Datenschutzgrundverordnung die "berechtigten Interessen" der Verbraucher und der Wirtschaft angemessen und ausgewogen berücksichtigen. (S. 46, 49 und 61)



Der Entwurf der E-Privacy-Verordnung weist zahlreiche Unklarheiten auf und lässt die notwendige Kohärenz mit der Datenschutzgrundverordnung vermissen (vgl. cepAnalyse 16/2017). Die Koalitionsvereinbarung indiziert mit dem Hinweis auf die "berechtigten Interessen" "der "Wirtschaft", dass zielgruppenspezifische Werbung auch ohne Einwilligung für zulässig erklärt werden könnte. Wird die Zulässigkeit der Verarbeitung von Kommunikationsdaten aber verstärkt von einer Interessenabwägung im Einzelfall abhängig gemacht, entsteht zusätzlich Rechtsunsicherheit, die – auch angesichts der Sanktionsgefahr für Unternehmen – problematisch ist. Notwendig ist eine klare und praktikable Abwägung zwischen den Geschäftsbelangen (und Grundrechten) von Unternehmen und der Selbstbestimmung der Nutzer.

Datenaustausch mit den USA

Die Große Koalition will den transatlantischen Datenaustausch zwischen der EU und den USA auf Grundlage des "Privacy-Shield" erhalten. Auch mit anderen Weltregionen strebt sie auf europäischer Ebene den Abschluss entsprechender Abkommen zum Schutz des Datenaustausches werden. (S. 43)



Der "Privacy-Shield" soll die EU-Bürger beim Transfer ihrer personenbezogenen Daten in die USA schützen. Es bestehen ernsthafte Zweifel, ob der "Privacy Shield" die Anforderungen des EU-Datenschutzrechts und der EU-Grundrechtecharta erfüllt (vgl. cepStudie "Privacy Shield"). Unzureichend ist unter anderem der Schutz vor Zugriffen durch die mit sehr weiten Befugnissen ausgestatteten US-Behörden und der Rechtsschutz gegen solche Zugriffe. Zudem muss der "Privacy-Shield" noch an das Niveau der Datenschutzgrundverordnung angepasst werden. Letztlich ermöglicht nur eine tatsächliche Angleichung der Datenschutzstandards in Drittländern an das EU-Niveau einen Datenschutz, wie ihn die EU für ihr Rechtsgebiet vorschreibt (vgl. cepAnalyse 25/2017). Nur dies ermöglicht auch gleiche Wettbewerbsbedingungen für die europäischen Unternehmen gegenüber ihren ausländischen, insbesondere US-amerikanischen Konkurrenten.

Fazit: Es ist zu begrüßen, dass die künftige Bundesregierung dem wichtigen Datenschutzthema viel Aufmerksamkeit schenkt. Die Mängel des "Privacy-Shield" müssen beseitigt und dieser mit den USA nachverhandelt werden. Auch die e-Privacy Verordnung bedarf einer grundsätzlichen Überarbeitung. Bei der "Anwendung" der Datenschutzgrundverordnung sollte die künftige Bundesregierung die ihr verfügbaren Spielräume nicht überschreiten.

7 Digitale Wirtschaft



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Verteilung der Zuständigkeiten im digitalen Binnenmarkt

Die Große Koalition will eine Diskussion darüber anstoßen, welche Befugnisse der EU zustehen sollten, um die "vordringliche Verwirklichung des einheitlichen digitalen Binnenmarkts" zu ermöglichen. Der Fokus soll auf Branchen liegen, in denen eine besonders hohe Wertschöpfung durch Digitalisierung absehbar ist. (S. 49)



Die Digitalisierung stellt die nationale Regelsetzung und -durchsetzung in Frage. Eine EU-weite Vollharmonisierung der Regeln und eine zentrale Durchsetzung dieser Regeln erscheinen zunehmend sinnvoll. Gleichzeitig stellen sich damit eine Reihe demokratierechtlicher und praktischer Fragen, auf die es keine pauschalen Antworten gibt. Die vorgesehene Diskussion ist daher notwendig.

Freier Datenfluss

Die Große Koalition will die Freizügigkeit von Daten als "fünfte Dimension der Freizügigkeit" verankert sehen. (S. 48)



Der freie Fluss von nicht-personenbezogenen Daten innerhalb des Binnenmarkts wird derzeit in Brüssel verhandelt (s. cepAnalyse 33/2017). Das geplante grundsätzliche Verbot nationaler Datenlokalisierungsauflagen sorgt für eine effizientere Allokation von Ressourcen und fördert den grenzüberschreitenden Wettbewerb, auch zwischen Cloud-Dienste-Anbietern. Dadurch könnten auch die Preise für Cloud-Dienstleistungen sinken. Die Freizügigkeit sollte nicht zu einem generellen gesetzlichen Anspruch auf Portabilität auch nichtpersonenbezogener Daten führen. Bei beruflichen Nutzern ist der dafür notwendige Schutzbedarf in der Regel nicht gegeben. Die Mitgliedstaaten sollten nicht nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, wie von der Kommission vorgeschlagen, den freien Datenverkehr einschränken können, sondern auch dann, wenn andere legitime Interessen dies ausnahmsweise rechtfertigen.

Europäische digitale Grundrechtecharta

Um den Grundrechteschutz auch im digitalen Zeitalter sicherzustellen, will die Große Koalition das Projekt einer europäischen digitalen Grundrechtecharta "begleiten". Durch diese Charta sollen die Chancen und Risiken der Digitalisierung zu einem "gerechten Ausgleich" gebracht werden. (S. 49)



Deutschland und Europa sollten die Digitalisierung als Chance verstehen. Auch wenn sie die Wirtschaftlichkeit mancher Tätigkeiten in Frage stellt, dürfen die Vorteile nicht vergessen werden. Eine digitale Grundrechtecharte kann die Akzeptanz steigern; sie sollte aber die technologischen Entwicklungen nicht unnötig hemmen. In dem Fall würde die EU im weltweiten Wettbewerb weiter ins Hintertreffen geraten.

Wettbewerb

Die Große Koalition will die Reform des Kartell- und Wettbewerbsrechts beschleunigen und an digitale Geschäftsmodelle (Stichwort: Plattformökonomie) anpassen. Das Ziel sind "starke deutsche und europäische Akteure". (S. 44)



Mit der jüngsten GWB-Novelle und den Konkretisierungen des deutschen Wettbewerbsrechts etwa hinsichtlich der Marktmacht von Plattformen eilt Deutschland Änderungen der EU-Gesetzgebung voraus. Eine Auseinanderentwicklung der wettbewerbsrechtlichen Regeln muss vermieden werden. Sinnvoll wäre es, Anpassungen und Konkretisierungen des EU-Wettbewerbsrechts zu prüfen. Keinesfalls sollten EU-Unternehmen bevorzugt behandelt werden. Schützenswert ist der Wettbewerb, nicht die heimischen Wettbewerber.

Digitales Zugangstor

Die Große Koalition will einen digitalen Portalverbund für den zentralen Zugang von Bürgern und Unternehmen zu allen Verwaltungsdienstleistungen schaffen. Die 100 wichtigsten Verwaltungsleistungen sollen online angeboten werden. In der öffentlichen Verwaltung soll zügig die vollständige elektronische Vorgangsbearbeitung eingeführt werden. Damit Bürger und Unternehmen ihre Daten nur einmal angeben müssen, soll ein behördenübergreifendes Datenmanagement entwickelt werden, das die Weitergabe von Daten zwischen Behörden erleichtert. (S. 45, 63)



In Brüssel wird derzeit über die Einführung eines Online-Portals verhandelt, das Bürgern und Unternehmen einen zentralen Zugang zu mehrsprachigen Informationen mitgliedstaatlicher Behörden sowie die Online-Durchführung bestimmter mitgliedstaatlicher Verwaltungsverfahren ermöglichen soll (s. cepAnalyse 29/2017). Die Digitalisierung der Verwaltung ist zu begrüßen, da sie die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen erleichtert. Der zentrale Zugriff auf mehrsprachige Informationen senkt dabei den Aufwand insbesondere für ausländische Bürger und Unternehmen. Dies stärkt den Binnenmarkt. Die deutschen E-Government-Pläne sollten daher mit den kommenden EU-Vorschriften abgestimmt werden.

Cybersicherheit

Die Große Koalition will das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) als nationale Cybersicherheitsbehörde stärken und seine Aufgaben konkretisieren. Das BSI soll als zentrale Zertifizierungsund Standardisierungsstelle für IT- und Cyber-Sicherheit fungieren. (S. 44)



Die Stärkung des BSI ist angesichts der Zunahme der Cyberbedrohungen sinnvoll. Dass das BSI jedoch als zentrale Zertifizierungs- und Standardisierungsstelle für IT- und Cyber-Sicherheit fungieren soll, steht aktuellen Vorschlägen der EU-Kommission entgegen. Diese will die Europäische Netz-und Informationssicherheitsbehörde (ENISA) und sich selbst damit beauftragen. Hier sollte die Große Koalition hart bleiben. Denn es ist fraglich, ob ENISA und Kommission über das nötige Wissen verfügen, für welche IKT-Produkte und -Dienste ein Zertifizierungssystem sinnvoll ist und wie dieses ausgestaltet sein sollte.

Audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)

Die Große Koalition will die laufenden Verhandlungen zur EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD) in enger Abstimmung mit den Bundesländern vorantreiben. Insbesondere die Einbeziehung sozialer Netzwerke ist dabei ein Ziel. (S. 49)



Soziale Netzwerke sollten nur dann in den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie aufgenommen werden, wenn die dort zur Verfügung gestellten Inhalte als Substitute zu Medieninhalten im Fernsehen, auf Video-on-Demand-Diensten oder Videoplattformdiensten gelten können. In diesen Fällen kann die Aufnahme Wettbewerbsverzerrungen verhindern. (S. cepAnalyse 23/2016)

Urheberrecht

Die Große Koalition will sich dafür einsetzen, dass ein Leistungsschutzrecht für Verleger auf EU-Ebene eingeführt wird. (S. 132)



In Brüssel wird derzeit über eine Reform des EU-Urheberrechts verhandelt (s. cepAnalyse 04/2017). Die vorgeschlagene Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger auf EU-Ebene ist nicht geeignet, die Leistung von Presseverlegern angemessen zu schützen.

Zwischen Urhebern und Künstlern auf der einen Seite und Lizenznehmern, Plattformen und Nutzern auf der anderen Seite soll ein "gerechter Interessenausgleich" stattfinden. (S. 132) Abzulehnen ist auch die Einführung eines Rechts für Urheber und ausübende Künstler, von Lizenznehmern eine zusätzliche angemessene Vergütung zu verlangen, wenn die vereinbarte Vergütung im Vergleich zu den später erzielten Einnahmen "unverhältnismäßig" ist. Dies ist nicht notwendig, da die gegenwärtige Vergütung von Urhebern und Künstlern nicht zu einer Unterversorgung führt mit kreativen Inhalten führt.

Die Große Koalition lehnt den verpflichtenden Einsatz von Upload-Filtern durch Internetplattformen zum Schutz vor urheberrechtsverletzenden Inhalten ab. (S. 49) Die Absage an eine Verpflichtung zum Einsatz von Upload-Filtern ist sachgerecht, da der Aufbau neuer Plattformen behindert würde, wenn diese erst eine teure Inhaltserkennungssoftware entwickeln oder erwerben müssen. Zudem besteht die Gefahr einer häufigen Ausfilterung rechtmäßiger und von der Meinungsfreiheit geschützter Inhalte (Overblocking).

Fazit: Die Große Koalition möchte die Chancen der Digitalisierung nutzen. Dies zeigt bereits die Vielzahl an Vorhaben, die sie plant. Viele mit der Digitalisierung einhergehenden Probleme lassen sich allerdings nur auf europäischer Ebene sinnvoll lösen.

8 TK-Politik



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

"Flächendeckende" Versorgung mit Gigabit-Netzen bis 2025

Vor dem Hintergrund des von der EU-Kommission ausgegebenen Ziels einer "Gigabit-Gesellschaft" will die Große Koalition Deutschland bis 2025 "flächendeckend", d.h. "in jeder Region und jeder Gemeinde, möglichst direkt bis zum Haus" mit extrem schnellen Gigabit-Netzen versorgen.

Dafür setzt die Große Koalition auf die Glasfasertechnologie.

Schulen, Gewerbegebiete, soziale Einrichtungen in der Trägerschaft der öffentlichen Hand und Krankenhäuser sollen noch in dieser Legislaturperiode direkt an das "Glasfasernetz" angebunden werden. (S. 38)



"Glasfaser" findet in allen drei der gängigen leitungsgebundenen Übertragungstechnologien (FTTH/B, Kabel und xDSL) Anwendung, allerdings in unterschiedlichem Umfang. Keinesfalls sollte der Begriff "Glasfaser" hier ausschließlich FTTH/B umfassen, da die beiden anderen Technologien damit benachteiligt würden. Das gilt umso mehr, als eine umfassende Nachfrage der Verbraucher nach Gigabit-Netzen derzeit nicht absehbar ist. Überambitionierte politische Netzausbauziele, die sich dieser Realität verweigern, führen zwangsläufig zu nichttechnologieneutralen Maßnahmen, welche den Wettbewerb zwischen verschiedenen Technologien und Geschäftsmodellen verzerren. Nicht die Politik, sondern die Nutzer sollten über den Erfolg von Geschäftsmodellen entscheiden.

Ähnliche Bedenken gelten auch für die europäische Politik: Die im neuen TK-Rechtsrahmen vorgesehene regulatorische Privilegierung von "Netzen mit sehr hoher Kapazität" greift ordnungspolitisch unzulässig in Marktprozesse ein (s. cepAnalyse 36/2016). Die Große Koalition sollte dem entgegenwirken.

Rechtsanspruch auf "schnelles Internet"

Alle Bürger sollen zum 1. Januar 2025 einen "rechtlich abgesicherten Anspruch" zum "schnellen Internet" haben. Der Anspruch wird bis zur Mitte der Legislaturperiode ausgestaltet. (S. 38)



Ein Anspruch auf "schnelles Internet" kommt einer Universalverpflichtung für die Netzanbieter gleich. Ob eine solche Verpflichtung überhaupt eingeführt werden sollte, ist eine gesellschaftspolitische Frage, die ordnungspolitisch nicht beantwortet werden kann. Umfang (etwa Geschwindigkeit) des Universaldiensts und seine Finanzierung müssen so rasch wie möglich geklärt werden. Anderenfalls werden Anbieter angesichts dieser Unsicherheit auf den Netzausbau verzichten, etwa in Erwartung einer Subventionierung. Ein etwaiger Universaldienst sollte technologieneutral definiert werden, da der Staat sonst den Wettbewerb verfälschen würde. Er sollte mit Steuergeldern - und nicht länger durch eine Umlage auf alle TK-Unternehmen - finanziert werden. Denn eine belastbare Bestimmung der Unternehmen, die zur Umlage heranzuziehen sind, ist nicht möglich: Nicht nur die TK-Netzbetreiber profitieren als regelmäßige Universaldienst-Anbieter von einer größeren Nutzerbasis und kämen daher als Finanzierer des Universaldienstes in Betracht. Gleiches gilt auch für Unternehmen, die kein Netz bereitstellen, sondern ihre Dienste über die Netze anderer anbieten.

Zu bedenken ist: Die europäische Universaldienstregulierung wird derzeit neu verhandelt. Die dort vorgesehene Auflage,

dass Universaldienste zu "erschwinglichen Preisen" angeboten werden müssen, könnte indirekt eine Preisdeckelung für den von der Großen Koalition geforderten Anspruch auf "schnelles Internet" erzwingen (s. cepAnalyse 13/2017).

10 - 12 Milliarden Euro für einen Gigabit-Investitionsfonds zum "Ausbau der Glasfasertechnologie"

Die Große Koalition will in den kommenden vier Jahren für den "Glasfaser"-Ausbau zehn bis zwölf Milliarden Euro in einem Gigabit-Investitionsfonds bereitstellen. Die Mittel sollen aus der Vergabe der 5G-Lizenz-Nutzungsrechte stammen. Bei Bedarf wird mit Steuergeldern aufgestockt. Nur der "Ausbau mit Glasfasertechnologie" soll gefördert, "unterversorgte" Gebiete in ländlichen Regionen systematisch bevorzugt werden. (S. 38)



Der "Glasfaser"-Ausbau (in welcher technischer Form auch immer) muss marktgetrieben sein. Subventionen sind nur in seltenen Ausnahmefällen vertretbar, etwa zur Sicherstellung einer Grundversorgung in wirtschaftlich unattraktiven Randgebieten im Sinne eines Universaldienstes. Der Gigabit-Investitionsfonds dürfte in der Praxis einer Finanzierung dieses Universaldienstes gleichkommen. Das ist nicht überzeugend: Zum einen ist die Finanzierung des Universaldienstes über Steuermittel geboten, weil eine belastbare Bestimmung der Unternehmen, die zur Umlage heranzuziehen sind, nicht möglich ist. Zum anderen hat der Anreiz für den Bund, die Lizenzversteigerung erlösmaximierend zu gestalten, absurde Effekte: Während der Glasfaserausbau in Randgebieten gefördert wird, dürfte den Netzbetreibern die Mittel für den Ausbau in Ballungsgebieten fehlen.

"Open access"-Modell für die Zugangsregulierung in Deutschland

Vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen in Brüssel über die regulatorische Behandlung von neuen Glasfasernetzen schlägt die Große Koalition ein eigenes Regulierungsmodell vor. Statt einer Exante-Regulierung des Netzzugangs durch die Bundesnetzagentur sollen Netzbetreiber anderen Anbietern einen "diskriminierungsfreien Zugang" ("open access") zu ihrem Netz anbieten. Nur in Streitfällen ist eine Ex-post-Kontrolle durch die Bundesnetzagentur vorgesehen. Dieses Modell soll "zunächst für Kooperationen" genutzt und dann weiter ausbaut werden. (S. 38)



Angesichts langer Planungshorizonte und einer hohen Unsicherheit über die künftige Nachfrage muss beim Netzausbau zumindest regulatorische Sicherheit gegeben sein. Das ist hier nicht der Fall. Unklar ist, ob sich das geplante "Open access"-Modell am derzeit auf EU-Ebene diskutierten Ko-Investitionsmodell orientieren wird. Entscheidend ist dafür, welchen und wie vielen Interessenten ein "diskriminierungsfreier Zugang" angeboten werden muss und wie dieser definiert wird. Das europäische Ko-Investitionsmodell ist eine vertretbare Abwägung zwischen Investitionsanreizen und Wettbewerb (s. cepAnalyse 36/2016). Voraussetzung für eine Zugangsregulierung sollte aber immer eine marktbeherrschende Stellung des Netzbetreibers sein. Ob diese Voraussetzung hier Anwendung finden soll, ist unklar.

Netzneutralität

An der EU-rechtlichen Vorgabe grundsätzlicher Netzneutralität will die Große Koalition festhalten. Die EUrechtlich möglichen Ausnahmen vom Prinzip der Netzneutralität werden eng begrenzt. (S. 49)



Ein Festhalten an der Netzneutralität ist verfehlt. Die europäischen Regeln zur Netzneutralität müssen wieder abgeschafft werden. Sie hindern Netzbetreiber daran, den auf ihren Netzen durch Diensteanbieter erzeugten Mehrwert finanziell angemessen abzuschöpfen. Eine Abschaffung der Netzneutralitätsregeln würde weder die Meinungsfreiheit noch den Wettbewerb gefährden und käme dem Netzausbau zugute. (s. ceplnput 08/2015)

Fazit: Die Große Koalition muss sich technologieneutral verhalten, um den Wettbewerb zwischen Breitband-Geschäftsmodellen nicht zu verzerren. Subventionen sollten eine seltene Ausnahme bleiben. Ein etwaiger Universaldienst sollte nicht über einen Gigabit-Investitionsfonds, sondern mit Steuermitteln finanziert werden. Die Netzzugangspläne sind zu unklar.

9 Verkehr



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Kombinierter Verkehr (KV)

Der Kombinierte Verkehr (KV) wird weiter gestärkt. (S. 83)



Beim KV werden Container auf der Hauptstrecke zwischen zwei Umschlagterminals mit der Eisenbahn oder dem Schiff transportiert, nur auf der Vorlauf- und der Nachlaufstrecke mit Lkw. Dies reduziert negative externe Effekte wie Luftverschmutzung, CO₂-Emissionen und Staukosten.

Jedoch bleibt der KV ohne Effizienzsteigerungen trotz Subventionen auf mittleren Entfernungen unattraktiv. Daher sollte die Große Koalition zum einen im Rahmen der derzeit laufenden Überarbeitung der europäischen KV-Richtlinie darauf hinwirken, dass die Entwicklung nicht-ortsgebundener Infrastrukturen gefördert wird, insbesondere dezentrale, schienengestützte horizontale Umschlagsysteme, die ein schnelles Be-, Ent- und Umladen von Zügen mit Containern auf Bahnhöfen auf der Strecke ermöglichen. Zum anderen sollten die deutschen Förderkriterien so modifiziert werden, dass auch schienengebundene Umschlagssysteme – also auf Schienenfahrzeugen installierte Verschiebevorrichtungen für Container – förderfähig sind, obwohl sie keine ortsfeste Infrastruktur darstellen.

Europäische Leit- und Sicherungstechnik (ECTS)

Der Bund wird den Ausbau des europäischen Zugleitund Sicherungssystems (ECTS), elektronische Stellwerke und die Umrüstung von Lokomotiven unterstützen. (S. 78)



Die von der EU vorgeschriebene Umstellung auf das europäische Zugleit- und Sicherungssystem ECTS ist eine wichtige Maßnahme zur Schaffung eines grenzüberschreitenden Eisenbahnbinnenmarktes. Von zentraler Bedeutung ist dabei die – technisch notwendige – Umrüstung aller Lokomotiven. Diese war bisher nach den deutschen Förderrichtlinien nicht förderbar. Die Änderung dieser Praxis vermeidet Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem Gütertransport auf der Schiene und jenem auf der Straße.

Fazit: EU-Vorgaben zur KV-Förderung und zum Ausbau des ECTS sind wichtig zur Schaffung eines grenzüberschreitenden Eisenbahnbinnenmarktes. Die Große Koalition sollte darauf hinwirken, dass auch nicht-ortsgebundene Infrastruktur und Lokomotiven förderfähig werden.

10 Gesundheit



Koalitionsvereinbarung

cepBewertung

Digitalisierung im Gesundheitswesen ("E-Health")

Zur Digitalisierung des Gesundheitswesens will die Große Koalition die Telematik-Infrastruktur ausbauen und eine elektronische Patientenakte einführen. Die einschränkenden Regelungen zur Fernbehandlung sollen auf den Prüfstand gestellt, Anwendung und Abrechenbarkeit telemedizinischer Leistungen ausgebaut werden. (S. 101)



Digitalisierung ist auch im Gesundheitswesen eines der zentralen Zukunftsthemen – gerade im europäischen Kontext. Sie ermöglicht Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen. Der Realisierung stehen weniger juristische und technische als bürokratische Hürden beim Aufbau einer geeigneten Infrastruktur im Wege. Weiteres kritisches Element ist die Datensicherheit, ohne die sich eine Akzeptanz bei den Betroffenen kaum erreichen lässt (s. cepAnalyse 36/2012 zur Datenschutz-Grundverordnung).

Verbot des Versandhandels mit verschreibungspflichtigen Arzneimittel

Der Versandhandel mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln soll verboten werden. Dies soll eine flächendeckende Gesundheitsversorgung sicherstellen und die Apotheken vor Ort stärken. (S. 97)



Einschränkungen im Versandhandel sind mit der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) unvereinbar. Die EuGH-Rechtsprechung gestattet nur eine Einschränkung "zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen" (Art. 36 AEUV), was hier nicht der Fall ist. Das Verbot ist auch aus ökonomischen Gründen abzulehnen: Es handelt sich letztlich um eine protektionistische Maßnahme zugunsten deutscher Präsenzapotheken, die vor Wettbewerb durch Versandapotheken geschützt werden sollen. Diese Wettbewerbsbeschränkung ist ineffizient und verhindert Kosteneinsparungen im Gesundheitssystem.

Reform des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA)

Damit medizinische Innovationen schneller in die Regelversorgung gelangen, will die Große Koalition die Verfahren des Gemeinsamen Bundesausschusses beschleunigen, indem der Aufgabenkatalog und die Ablaufstrukturen gestrafft werden. Über neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden soll zukünftig schneller entschieden werden. (S. 98)



Zügige Verfahren bei der Einführung medizinischer Innovationen sind im Patienteninteresse zu begrüßen.

Zu beachten ist: Die EU-Kommission hat einen Vorschlag zur Europäisierung der Bewertung von Gesundheitstechnologien unterbreitet: Künftig soll eine verbindliche europaweite klinische Beurteilung an die Stelle freiwilliger Zusammenarbeit (EUnetHTA) treten. Hierdurch würde die Bewertungsbefugnis des G-BA reduziert und für klinische Aspekte bei der Kommission zentralisiert. Unklar ist, wie sich dies auf die Verfahrensgeschwindigkeit auswirken würde.

Antibiotika-Resistenzen

Der Antibiotikaverbrauch soll reduziert und die Entwicklung von Antibiotikaresistenzen verhindert werden. (S. 101)



Resistenzen aufgrund zu häufiger und fehlerhafter Antibiotikaverwendung sind für zahlreiche Todesfälle und enorme Gesundheitskosten verantwortlich. Deren Bekämpfung, die auch der Europäische Aktionsplan zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen [COM(2017) 339, s. cepAnalyse 1/2018] bezweckt, ist sachgerecht. Eine vertiefte Stellungnahme wird aber erst möglich sein, wenn konkrete Durchführungsplanungen vorliegen.

cep Adhoc Die Europapolitik der GroKo

cep | Centrum für Europäische Politik

18

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.