

Frankfurter Regulierungskonferenz

am 20.11.2020
(online)

Wortprotokoll
Prof. Dr. Roland Koch
(Auszug)

Erstellt von
Wolfgang Groth
Verhandlungsstenograf
Mühlwiese 2a
65779 Kelkheim
Germany
E-Mail: wolfgang.groth@arcor.de
Tel.: +49 6195 6038535

Prof. Dr. Roland Koch:

Meine sehr verehrten Damen und Herren, auch ich heiÙe Sie herzlich willkommen und freue mich, dass wir uns wenigstens auf diesem Wege heute sehen können. Ich hoffe, dass die Lebenserfahrung, die wir in den letzten Monaten machen konnten, mit immer mehr virtueller Teilnahme, einer gewissen sozialen Vereinsamung, einer Chance zur Konzentration, gelegentlich auch einer Chance zur Flucht, am heutigen Tag dazu führt, dass es mehr Konzentration als Flucht ist und wir eine zeitlich doch anstrengende Konferenz gut miteinander verbringen können.

Ich heiÙe Sie auch im Namen meiner beiden Kolleginnen, mit denen zusammen ich regelmäßig die Debatten für die Regulierungskonferenz vorbereite, herzlich willkommen: Frau Prof. Dr. Redenius-Hövermann und Frau Prof. Sandra Eckert. Frau Hövermann ist heute mit mir hier. Wir beide werden das von hier aus gemeinsam moderieren. Sandra Eckert ist im Augenblick in einem Lehrstuhl in Aarhus in Dänemark. Daran kann man erkennen, dass die Grenzen in Europa inzwischen nicht mehr ganz so durchlässig sind und es deshalb Sinn macht, dass wir die Konferenz dezentral in dieser Weise durchführen. Einen herzlichen Gruß von Sandra Eckert.

Wie bereits Herr Präsident Stieglitz gesagt hat, ist dies die zweite Regulierungskonferenz. Diese Konferenz ist somit von einem einmaligen Ereignis zum Ritual geworden. Vielleicht nennen wir es beim dritten Mal Tradition. Wir versuchen damit eine Entwicklung aufzubauen, die eine Chance für einen regelmäßigen Dialog über regulatorische Fragen etwas oberhalb der Themenstellungen der einzelnen sektoralen Regulierungen ermöglicht.

Dazu wollen wir einladen und wir sind sehr dankbar, dass so viele bereit sind an diesem Dialog mitzuwirken. Wir sehen durchaus, dass es ein Interesse gibt, das ein Stück weit über den einzelnen Tag und das Ereignis hinausgeht. Das ist auch das Ziel des Frankfurter Kompetenzzentrums für deutsche und globale Regulierung, das wir im Auge haben, dessen Aufbau wir im Augenblick betreiben und dessen öffentlich wirksamer Kernpunkt diese Regulierungskonferenz sein soll.

Wir erleben nach wie vor, dass wir in Deutschland durchaus eine hohe Kompetenz haben, uns mit den juristischen Aspekten sektoraler Regulierung zu beschäftigen. Natürlich verstehen viele an diesem Ort, Frankfurt am Main, von Finanzregulierung sehr viel. Wir haben eine lange Erfahrung von Regulierung und Deregulierung in leitungsgelassenen Märkten. Ich habe gesehen, Herr Kurth, der einmal der Präsident der Bundesnetzagentur war, ist heute mit unter unseren Gästen. Natürlich hat sich dort manches entwickelt und die Bundesnetzagentur ist durchaus ein Hinweis darauf, dass sektorenübergreifende Regulierung möglich ist; denn aus einer früheren Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation ist im Laufe der Zeit eine sehr viel breitere Regulierungsverantwortung für netzgebundene Strukturen geworden, in denen man Gemeinsamkeiten sehen kann. Wir glauben, dass diese Gemeinsamkeiten auch darüber hinaus gehen, dass es eben für Regulierung und für die Fragestellung, wie man Regulierung bewertet und wie man sie vorbereitet, genug wissenschaftliche und praktische Fragestellungen gibt, die man auf der Metaebene erörtern sollte, um auch einen gewissen Legitimationshintergrund für das zu schaffen, was in den einzelnen Sektoren geschieht.

Nach wie vor glauben wir, dass diese Debatte in anderen Ländern eine etwas größere Intensität als bei uns in Deutschland aufgenommen hat. Wir sind froh, auch heute - wie das letzte Mal - mit Julia Black als der Vizepräsidentin der London School of Economics hier eine Partnerin zu haben und nachher ihren Vortrag zu hören, die sich sehr intensiv genau mit der Frage der übergreifenden regulatorischen Elemente beschäftigt hat. Wir hoffen sehr, dass wir einen Teil dieses Feldes hier mit aufnehmen können.

Lassen Sie mich sehr oberflächlich sagen: Es gibt ein Oxford Handbook of Regulation. Es war lange Zeit nicht denkbar, dass es ein Handbuch deutscher Regulierung gäbe, weil die Beteiligten der Meinung waren, dass das eigentlich zu unterschiedliche Themenkomplexe wären. Genau diese Fragestellung, ob das zu unterschiedliche Themenstellungen sind, was mögliche Gemeinsamkeiten davon sind, gehört zu den Aufgabenstellungen, die wir uns in dem angesprochenen Zentrum für deutsche und globale Regulierung für die Zukunft vorgenommen haben.

Diese Fragestellung zu beantworten hat theoretische Aspekte der Legitimation von Regulierung. Dass mit Frau Hövermann und mir zwei Juristen zu den verantwortlichen Koordinatoren dieser Konferenz

gehören, ist der Tatsache geschuldet, dass der eine Jurist - nämlich ich - in dieser Hochschule im Management Department sitzt und deshalb auch den wirtschaftswissenschaftlichen und ökonomischen Teil mit zu verantworten hat. Sandra Eckert ist Politologin und betrachtet die Fragestellung aus dieser Sichtweise: Was gehört zur Wettbewerbsökonomik? Was kommt als Regulierung dort heraus? Was gehört zur Regulierungsökonomik? Sie beschäftigt sich mit den Randbedingungen, warum Regulierung überhaupt zustande kommt. Das sind Elemente, die logischerweise dazugehören, wenn man diese Art von Betrachtung aufnimmt.

Professoren müssen vorsichtig sein, ihrem Präsidenten zu widersprechen, aber ich will nur sagen: Ich bin nicht sicher und wir wollen ein Stück weit diskutieren, wie hoch der Anteil der Wissenschaft an dieser Debatte ist. Der Anteil der wissenschaftlichen Debatte ist so lange gering, solange ihre Aussagen über die Wirkung von Regulierung so unverlässlich sind, wie sie in der Vergangenheit waren. Die Frage ist, ob sie verlässlicher werden können, weil die Kollateralschäden von Regulierung eine immer größere Tendenz haben schlagend zu werden, je mehr sektorspezifischen Regulierung andere Industriezweige mitbetrifft.

Wie Energie reguliert wird, hat am Ende eine Auswirkung auf den Energiepreis. Da Strom das wesentliche Element der zukünftigen Bewegungsenergien unserer Welt sein wird, hat dies umfassende Auswirkungen. Dies ist allerdings noch ein einfaches Beispiel. Die Frage der Plattform und die Frage der Dekarbonisierung sind Themenstellungen, die weit darüber hinausgehen. Diese Fragestellungen lassen sich nur dann auf einer wissenschaftlichen Basis ex ante, also zu den Zeiten der Vorbereitung, diskutieren, wenn Regulierungsfolgenabschätzungen eine höhere Validität haben als das heute der Fall ist.

Es müsste - damit sind wir bei den Thesen, mit denen wir arbeiten - bei den komplexen Risikomodellen, die wir heute für die Finanzindustrie als regulatorische Voraussetzung eingeführt haben und die alles andere als eindimensional sind und unter heftigster auch wissenschaftlicher und makroökonomischer Beobachtung stehen, die versuchen einen realistischen Blick auf die ökonomischen Entwicklungen der Wertschöpfungsströme in den nationalen Volkswirtschaften und darüber hinaus zu bekommen, durchaus möglich sein, diese Instrumente auch einzusetzen, wenn man Impulse von Regulierungsentscheidungen eingibt, um Auswirkungen, die über den einzelnen Sektor hinaus gehen, mit abzubilden. Hier, in Frankfurt am Main, gibt es mehr Experten als an jedem anderen Platz in Deutschland, die diese Wirklichkeit aus regulatorischer Sicht und aus Sicht einer Industrie - im Sinne von Modellierung und im Sinne der Fähigkeit, Risiken abzuschätzen und Entwicklungen vorausszusehen - betrachten. Es ist eine spannende Aufgabe zu sehen, ob daraus eine größere Präzisierung von Regulierungsfolgeabschätzungen von den spezifischen Kosten-Nutzen einer Regulierung her, aber auch hinsichtlich einer Warnung vor möglichen kollateralen Schäden, die eine solche Regulierung in anderen als den beabsichtigten Bereichen auslöst, entsteht.

Wenn wir heute auf Regulierung schauen, haben wir es ganz zweifellos mit einer sehr hohen Regulierungsdichte zu tun. Wir leben in demokratischen Gesellschaften, in denen - jedenfalls in Zentraleuropa - Regulierung eher begrüßt als mit Skepsis betrachtet wird. Das heißt, die demokratischen Institutionen, die für Regulierung verantwortlich sind, ob direkt als Parlament oder als legitimierte Agenturen, die berechtigt sind ohne demokratische Entscheidung ein eigenes Universum von Regulierung aufzubauen, stehen in einer Situation, in welcher der Rechtfertigungsdruck für Nicht-Regulierung höher ist als der Rechtfertigungsdruck für Regulierung. Das war nicht immer so, sondern ist ein Phänomen, das mit Vertrauen in staatliche Organisationen - was eigentlich ein Kompliment sein könnte -, aber auch mit Misstrauen in gewinnorientierte ökonomische Entscheidungsstrukturen zu tun hat. Die wohlfahrtsstiftende Funktion der unsichtbaren Hand ist keineswegs Allgemeingut. Dennoch gibt es nach wie vor eine überwiegende Überzeugung, dass marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen eine hohe Wahrscheinlichkeit haben wohlfahrtsfördernder zu sein als geplante Mechanismen. Damit entsteht ein Konflikt, der Abwägung erfordert. Diese Abwägung wird in einer hochkomplexen Welt niemals zugunsten der einen oder anderen Seite ausfallen; das verlangt auch eigentlich niemand mehr.

Wir haben diese hohe Regulierungsdichte in Zentraleuropa. Wer dagegen heute Morgen die Meldung gelesen hat, hat gesehen, dass der chinesische Staatspräsident sich gerade für eine deutlich stärkere Befreiung der Wirtschaft von regulatorischen Fesseln ausgesprochen hat. Unabhängig davon, was auch

immer mit diesen Worten genau gemeint ist, zeigt es, dass die Debatte eine sehr ambivalente Struktur gewonnen hat.

Wir verzeichnen in den Gesellschaften Europas, aber auch in anderen Teilen der Welt, eine relative Mutlosigkeit bei der Nutzung marktwirtschaftlicher Regulierungssysteme, die sich mehr durch makroökonomische Steuerung als durch Individualsteuerung auszeichnen. Nehmen Sie als ein Beispiel die CO₂-Bepreisung, die in den vergangenen zwölf Monaten in Deutschland diskutiert und in das Recht umgesetzt worden ist. Sie unterschreitet bei weitem das, was der Sachverständigenrat der Bundesregierung, die sogenannten Wirtschaftsweisen der Bundesregierung, vorgeschlagen hat. Wenn wir ökonomisch diskutieren, haben wir es häufig mit Herrn Pareto und seinen Theorien zu tun und überlegen uns immer, ob denn jeder in einer begünstigten Weise von Veränderungen, von Marktsteuerungen betroffen sein kann; wir wissen, dass das nicht geht. Deshalb sind zwei andere Leute dazu gekommen: Kaldor und Hicks. Deren Aussage war, dass man am Ende bestimmte Dinge zur Veränderung hinnehmen muss, wenn man fähig ist sie auszugleichen. Der Sachverständigenrat hatte ein, wie ich finde, sehr plausibles Modell: Auch wenn man mit 80 € pro Tonne an CO₂-Bepreisung beginnt, kann man mit bestimmten Ausgleichsmechanismen den sozialen Ausgleich so herstellen, dass daraus keine Unebenheiten in einer Gesellschaft entstehen. Das ist eine vergleichsweise mutige Aussage. Es bezeichnet aber genau diese Fragestellung des Wettbewerbs von unterschiedlichen Regulierungssystemen, nämlich eines sehr mikroorientierten Systems des Kampfes um Mikroprogramm pro Auspuff oder eines sehr makroorientierten Systems der wirklich engagierten, aber dann auch kostenwirksamen und damit lenkungswirkenden Bepreisung in einem solchen Bereich.

Wir stehen, wie ich angesprochen habe, vor großen regulatorischen Herausforderungen, die wahrscheinlich größer sind, als wir sie in den letzten Jahrzehnten durch die beiden Stichworte Plattformregulierung und Dekarbonisierung hatten. Gerade sind wir dabei, auf der europäischen Ebene die Frage der Regulierungsrandbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung im Bereich der digitalen Welt zu erörtern, die bisher ungeregelt war und möglicherweise nur deshalb so wirksam und wirkmächtig werden konnte, wie wir sie gerade miteinander erleben. Dennoch ist unzweifelhaft, dass, wie wir seit Adam Smith wissen, Märkte, die ohne Schranken arbeiten, auch zu Entwicklungen führen, die für Gesellschaften in friedlichem Zusammenleben nicht tolerierbar sind. Dies hat zu alledem geführt, was wir heute an Sozialgesetzgebung, Umweltgesetzgebung und anderem haben, um Märkte zu beschränken. Das ist historisch der Kern von Wettbewerbsgesetzgebung gewesen, um Monopole zu verhindern. Auf einmal leben wir in einer neuen Dimension, in der sich nahezu alle diese Fragen erneut stellen. Ehrlicherweise haben wir weder in der Wissenschaft und schon gar nicht in gesetzgeberischen Regulierungsräumen, ob das in Europa, den Vereinigten Staaten von Amerika oder woanders auf der Welt ist, wirklich perfekte Antworten dafür. Wer die Debatte in Capitol Hill in Washington zu der Frage der Regulierung der Plattformen, unabhängig davon, ob dies soziale Medien oder andere Formen von Plattformen sind, sieht und wahrnimmt, was wir in Europa dazu diskutieren, der kann sehr gute Beispiele dafür sehen, dass es keine übertriebene Prognose ist zu sagen, dass wir diesbezüglich vor einem Jahrzehnt regulatorischer Diskussion mit erheblichen makroökonomischen Auswirkungen stehen.

Ich freue mich sehr, dass Herr Voss heute bei uns ist, der sicherlich einer der wichtigsten potenziellen Wegweiser in der Debatte der nächsten Jahre darüber, auch auf der Ebene der Europäischen Union, sein kann. Meine feste Überzeugung ist, dass eine wirksame Reduzierung des Einflusses von CO₂ auf die gesamte ökonomische Welt und damit den Planeten schwer sein wird, ohne tief in sehr viele verschiedene industrielle Produktionsformen und Lebensweisen von uns allen einzugreifen. Was davon akzeptabel ist oder nicht, mit welchen Regeln, wie abstrakt oder detailliert man das tun kann, wie man die Erfolge misst, das alles ist noch in den Kinderschuhen und wird uns in den nächsten Jahren weiter beschäftigen.

Deshalb muss man auch sagen, dass wir dabei ökonomische Entwicklungen sehen, die wahrscheinlich Regulatoren so gar nicht vorausgesehen haben. Nicht erst seit Larry Finks Brief an die CEOs beginnen wir zu erkennen, dass der Kapitalmarkt eine von uns eigentlich immer sehr gut angenommene und auch erwünschte Steuerungsfunktion mit übernimmt, die er in der Vergangenheit nicht gehabt hat. Die Betrachtung einer unternehmerischen Entscheidung unter dem Gesichtspunkt ihres Nachhaltigkeitseinflusses ist unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung gesetzlicher Regulierung ein normales Muss, das unter dem Protest der Wirtschaft, dass dies eine weitere Behinderung wirtschaftlichen

Handelns sei, hingenommen worden ist. Die Frage, ob man mit nicht-finanzieller Berichterstattung eine PR-Aktion startet oder ob dies mehr ist, war für viele Jahre auf den Vorstandsetagen der großen internationalen Unternehmen eine gängige und häufig auch abschätzig Behandlung dieses Themas.

Wenn man nunmehr über die privatwirtschaftliche Analyse von Risiken - das ist das, was Larry Fink tut, nämlich zu sagen: ich verliere mein Geld, wenn ich auf diese Entwicklung keine Rücksicht nehme -, kombiniert mit neuen Steuerungselementen der Finanzindustrie, wie es etwa die Green Taxonomy der Europäischen Union gerade auf den Markt ruft, in eine neue Dimension kommt, dann hat das unmittelbare Auswirkungen auf die Unternehmensführungsetagen, die weit jenseits des Pflichtgemäßen sind, weil sie auf einmal mit dem Kerngeschäft der Herstellung eines profitablen Gesamtgeschäfts und der Darstellung eines bestimmten Wertes und einer Wertsteigerung für die Aktionäre des Unternehmens zu tun haben.

Nach meiner These wird in den nächsten Jahren zu beobachten sein, dass dieser Hebel schneller und wirksamer zu Veränderungen der Aktivitäten von Unternehmen, zum Einsatz von Ressourcen und zur Konzentration auf Technologien der Nachhaltigkeit führen wird als all das, was sich Regulatoren noch so engagiert ausdenken und auch wir möglicherweise wissenschaftlich in einer Vorausschau für regulatorische Randbedingungen abbilden können.

Wir sehen dabei aber auch nach wie vor eine große Zurückhaltung der regulatorischen Welt, sich auf diese veränderten Strukturen einzulassen. Vor einem Jahr hat auf dieser Konferenz Herr Ludewig für den Normenkontrollrat gesprochen. Er hat uns damals schon angekündigt, dass es Debatten über die Frage geben wird, wie man die Gesetzgebung so verändern kann, dass die Zielsetzung von Gesetzgebung, die sehr oft im ökonomischen Bereich Regulierung heißt, ernsthafter diskutiert werden kann und sich nicht hinter Formeln, Klauseln und unübersehbaren Gesetzesparagrafen verstecken kann. Dieses Modell des gesetzgeberischen Term-Sheets, also einer abstrakten Zielbeschreibung und einer Herstellung einer politischen Willensbildung über diese Zielbeschreibung, bevor die Technokraten der Systeme ihre pflichtgemäße und notwendige Arbeit tun, das in Detailregelungen umzusetzen, wäre wünschenswert. Ehrlicherweise muss man der etwas frustrierten Bemerkung von Herrn Ludewig vom letzten Mal "Wer hört uns wann zu", die er durchaus auch an die Wissenschaft gerichtet hat, hinzufügen, dass man im Augenblick auch an dieser Stelle noch nicht sehen kann, dass geradezu Begeisterung aufkommt, einen solchen Gedanken einer veränderten Gesetzgebung aufzunehmen, der sehr viele Rituale ein Stück aufbrechen würde.

Wenn man sich diese Punkte, die ich genannt habe, anschaut, kann man etwas besser verstehen, warum wir glauben, dass die regulatorischen Zusammenhänge auf einer etwas höheren Ebene und Sichtweise für die Weiterentwicklung des Dialogs zwischen Wissenschaft und Politik neu betrachtet werden müssen, aber auch für die Weiterentwicklung des wissenschaftlichen Denkens über die Frage, was man mit Regulierung eigentlich bewirken kann, was die richtige Form von Regulierung ist und warum man Regulierung überhaupt in einer Welt des 21. Jahrhunderts braucht. Dafür besteht ein großer Bedarf, denn wenn man in die Einzelbereiche hineinschaut, dann entwickeln diese nach wie vor ein Eigenleben, das auf diese Fragen wenig Rücksicht nimmt.

Ich nehme nur einmal als Beispiel für eine fast wissenschaftliche Polemik die Regulierung des Mietwohnungsmarktes. Dort sieht man - Berlin ist heute in Deutschland der Kernbereich -, wir kommen von dem Versuch, über Transparenz den Markt besser zu machen - Stichwort Mietspiegel -, mit Versuchen, Marktdynamiken abzubremsen - Stichwort Mietenbremse -, mit dem Versuch Märkte stabil zu halten - zum Beispiel mit dem Umwandlungsverbot -, mit der Frustration darüber, dass das alles nicht wirkt, um dann die Regulierung von Preisen mit einem Mietendeckel vorzunehmen, um in der nächsten Stufe mit dirigistischen Maßnahmen Mietpreisniveaus, die sich am Markt gebildet haben, zurückzuführen, also nicht mehr marktgerechte Preise zu erzwingen und nicht nur im Markt gewonnene Preise zu stabilisieren. Wir kombinieren das mit dem Baugebot und mit der Milieuschutzsatzung, sodass wir am Ende einen wesentlichen Bereich der gesamten Daseinsvorsorge, die Bereitstellung von ausreichendem und zu hinreichend günstigen Preisen angebotenen Wohnraum, im Prinzip aufgeben würden. Die Logik ist am Ende die Verstaatlichung der Bereitsteller dieser Ressourcen, nämlich der Wohnungsbauunternehmen; auch dies ist offensichtlich auf der Tagesordnung.

Wenn man also einen Bereich sehen will, in dem die gesamte Tradition der Erkenntnis der Marktwirtschaft mit Ihrer Fähigkeit, Ressourcen einigermaßen gut zu allokkieren und jedenfalls besser zu allokkieren als staatliche Planung, in dem im Augenblick die Legitimation dieses Modells vor dem völligen Scheitern steht, dann muss man sich den Bereich des Wohnungspreises anschauen. Wer jetzt nach einem Jahr in Berlin die Hoffnung hat, dass es irgendeine Indikation dafür gäbe, dass es deshalb mehr oder günstigeren Wohnraum gäbe, wird dafür allerdings statistisch keinen Hinweis finden.

Damit wären wir wieder bei dem, was man wissenschaftlich einigermaßen vernünftig voraussagen kann. Denn es passiert genau das, was alle gedacht haben, aber der Akt der Verzweiflung darüber, nicht Regulierungssysteme zu finden, mit denen man das Richtige tut, nämlich Marktwirtschaft wieder ermöglicht, führt dazu. Welche Systeme das sind, von einem veränderten Baurecht, von einem veränderten Bauplanungsrecht und der Ausweisung entsprechender Ressourcen über die Frage, ob der Nahverkehr sich so organisieren kann, dass Menschen unter zumutbaren Bedingungen günstigeren Wohnraum außerhalb von großen Ballungsräumen haben können, mag dahingestellt sein. Die These, dass man nur durch Zwangszuweisung Wohnraum bereitstellen kann, wird am Ende nicht nur dazu führen, dass es keine fairen Marktpreise mehr gibt. Es gibt bisher kein Argument, das die Wahrscheinlichkeit hat, dass auf diese Weise in zehn Jahren qualitativ hochwertiger Wohnraum in ausreichender Form zur Verfügung gestellt werden kann.

Deshalb sind all die abstrakten Debatten über Wirkmechanismen von Regulierung, die man historisch führen kann, nicht nur l'art pour l'art, sondern sie haben nach wie vor eine sehr konkrete Auswirkung auf die Herausforderungen. Wenn wir uns das Gleiche als Risikoszenario für den Bereich der Digitalisierung anschauen, dann wissen wir, dass die Spannungsfelder zwischen den unterschiedlichen Erwartungen der Gesellschaft an dieser Stelle genauso groß sein werden. Wir haben eine Situation, in der es einen Wettbewerb mit dem Datenschutz, also den Persönlichkeitsrechten der Bürger, auf der einen Seite gibt und gleichzeitig offensichtlich aber Fragestellungen der Sicherheit der Bürger und der Freiheit der Bürger eine Herausforderung darstellen.

Chris Boos wird mit uns als einer derjenigen, der die Corona-Warn-App sehr intensiv und auch streitig mit begleitet hat, diskutieren. Die Corona-Warn-App ist ein gutes Beispiel, das wir in den nächsten Jahren für die Problematik diskutieren können, dafür, dass die Betonung des Persönlichkeitsrechts, aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Recht abgeleitet, letzten Endes dazu führt, dass ein solches Instrument trotz aller digitalen Möglichkeiten seine Wirkung verliert und die Tatsache, dass es nicht wirkt, anders als z. B. in Südkorea, am Ende dazu führt, dass die Freiheits-einschränkungen der Bürger zur Vermeidung des Einschränkens der Persönlichkeitsrechte in der Information über ihre Bewegungsfreiheit dazu führen, dass Bewegung überflüssig wird, dass sie kein Recht mehr haben sich zu bewegen und es deshalb auch nicht mehr dokumentiert werden kann.

Das ist ein Konflikt, den ich nicht kleinrede. Er wird Gegenstand der Auseinandersetzung sein müssen, welche Zielerreichungen in welcher Priorität am Ende gewünscht sind und was die dafür angemessenen Instrumente sind. Es ist offensichtlich, dass die Debatte auf dem Tisch liegt. Sie ist im Augenblick von sehr vielen Sorgen, Ängsten und Diskussionshürden begleitet. Aber sie wird die notwendige Voraussetzung für die entsprechende Marktordnung sein. Und in diesen Fragen müssen Entscheidungen getroffen werden, bevor eine effiziente Marktordnung überhaupt entstehen kann.

Diese Debatte, die am Ende nicht nur in dieser Frage besteht, sondern z. B. auch über das Thema der Meinungsfreiheit im Netz, also die Frage demokratischer Willensbildung und der möglichen Aberrationen, und damit die Frage, wer in welcher Weise den Ordnungsrahmen einer neuen Welt schafft, die sich virtuell entfernen kann, und welche Auswirkungen das für die demokratische Gesellschaft hat, bedarf einer Entscheidung. Die Entscheidung, die Kontrollaufgaben allein einem privaten Unternehmen zu übertragen, wird auf die Dauer nicht ausreichen, sodass an diesen Themen erneut sichtbar wird, dass man sich hierbei genauso verirren kann wie bei den Mieten. Wenn man das tut, hat man am Ende allerdings nicht die Ressourcen für Wohnraum, möglicherweise in einer bestimmten Region, dauerhaft verschlechtert und minimiert, sondern man hat es möglicherweise mit einer der großen industriellen Optionen dieses Jahrhunderts - einen Planeten lebenswert, menschlich und friedlich zu machen – verschert, oder jedenfalls können Regionen, in denen die Regulierung wirksam geworden ist, nicht mehr in einer angemessenen Weise daran mitwirken. Das ist die Dimension der Fragestellung, die

dahintersteht. Ich denke, dass wir sehr viel klarer über Alternativen diskutieren müssen als wir das zurzeit an vielen Stellen tun.

Wenn man, um das zum Abschluss zu sagen, über Regulierung selbst spricht, dann glaube ich, dass die Regulierer auch einen Anlass haben darüber nachzudenken, ob sie im Verhältnis zu dem, was uns das 21. Jahrhundert an Möglichkeiten bietet, heute eigentlich noch die richtigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen einstellen. Wir sind in einer Situation, in der uns Digitalisierung und digitale Informationen sehr viele Möglichkeiten verschaffen könnten, die wahrscheinlich nicht die gleiche Qualität von Persönlichkeitsrechtsdebatten wie bei der Corona-Warn-App hätten. Natürlich können viele reale Daten industrieller Produktion heute auch in Behörden gespiegelt werden. Selbstverständlich ist es möglich, Online-Zugriffe zu ermöglichen und Informationen unterschiedlicher Unternehmen so anonymisiert auszugestalten, dass dadurch ein permanenter industrieller Standard gefertigt wird, der sich aktuellen Situationen und Veränderungen anpassen kann.

Natürlich ist es möglich - die Briten haben es in einigen Bereichen schon gemacht - zu schauen, dass Risikoadjustierung Kontrollkonsequenzen hat, also dass derjenige, der mit höherer Kompetenz seine Risiken kontrolliert, und derjenige, der eine bessere Performance bei der Kontrolle von Risiken hat - und zwar täglich gemessen und nicht lediglich alle paar Jahre berichtet -, auf der anderen Seite auch eine Chance hat, im Fokus der regulatorischen Aufsicht ein Stück zurückzutreten. Wir werden darüber nachdenken müssen, welche Formen von Dokumentationen wir erzwingen oder nicht erzwingen, um nicht in jeder kritischen Situation festzustellen, dass diese Dokumentationen in Wahrheit unser wirkliches Hindernis sind. Dass derzeit in unseren Kliniken als wichtige Maßnahme, um den Ärzten eine Chance zu geben Menschen zu behandeln, die Dokumentationspflicht reduziert wird, ist zwar eine richtige Entscheidung für die aktuelle Notlage. Sie zeigt aber, dass offensichtlich eine der wichtigsten Ressourcen zur Lösung der bestehenden Probleme wäre, dieses Phänomen anzugehen.

Wir müssen dieses Phänomen angehen, denn es hat Verordnungsfolgen und Folgen für Haftungsfragen, die man aber angehen kann, wenn man das will. In den letzten Jahrzehnten ist mit jeder neuen Haftpflichtvereinbarung eine neue Dokumentationspflichtvereinbarung entstanden. Damit ist der Schutz vor Haftung inzwischen im Wesentlichen eine Aufgabe der Dokumentation. Wenn man das über ein gewisses Maß hinaustreibt, dokumentiert man mehr als man an Grundlage für Haftung schafft.

An dieser Stelle sind wir an einem Punkt angelangt, an dem Regulatoren selbst darüber nachdenken müssen. Die britische Regierung hat vor zwei Jahren einen Wettbewerb ausgeschrieben und über eine ihrer Stiftungen in die Finanzierung gegeben, in dem Regulationsbehörden selbst aufgefordert worden sind, sich zu bewerben, wie sie durch Einsatz von Technik regulatorische Vereinfachung - nicht im Sinne der Absenkung der Normen, sondern im Sinne dessen, was an Aufwand notwendig ist, um mit diesen Normen fertigzuwerden – entwickeln, und sie dann finanziell ausstatten, sodass sie in eigener Verantwortung solche Programme zur Durchführung regulatorischer Aufgaben erstellen können. Das gehört durchaus zu den Dingen, die man sich wünschen kann und die hoffentlich Platz greifen werden.

Es hat am Ende keinen Sinn über Regulation nur von außen zu sprechen. Über Regulierung zu schimpfen ist relativ einfach. Ohne Regulierung zu leben wäre aber auch sehr kompliziert. Das ist nicht nur - wie eingangs erwähnt - eine Frage der demokratischen Zustimmung, sondern das ist objektiv in einer hochkomplexen Welt absolut unvermeidbar. Gleichzeitig stellt dies aber keine Legitimation dar, dass jeder, der sagt, dass Regulierung unvermeidlich sei, all die Aufwendungen und Behinderungen rechtfertigt, die in der konkreten Ausgestaltung dieser Regulierung auftreten. Dies kann gelegentlich auch von dem möglicherweise sehr starken Selbstbewusstsein der Regulatoren, die sich von einer demokratischen Mehrheit in ihrer Aufgabe der Regulation bestätigt sehen, beeinflusst sein, rührt aber sicherlich auch von den Verwundungen her, dass am Ende Regulierung eine Garantiefunktion übernimmt. Diese Kombination macht es Regulierten oft sehr schwer, die Selbstreflexion, ob das Ganze nicht auch einfacher geht, mit Regulierern zu teilen. Ich persönlich bin sehr im Zweifel, ob es klug ist, an jeder Stelle mit staatlicher Regulierung automatisch Garantiefunktion übernehmen zu wollen.

Ich weiß, dass dies kontrovers ist, ich mache die Bemerkung aber dennoch: Ich bin sehr unsicher, ob es in Deutschland bei noch so effektiven Maßnahmen z. B. einer Finanzaufsicht eine Garantie geben kann, dass ein DAX-Konzern nicht mehr zu einem betrügerischen Komplott mutiert. Ich will das hoffen,

aber ich denke, es ist nicht realistisch zu glauben, dass man jeden Betrug der Erde vorab aufdecken kann. Letztendlich zeichnen sich gute Betrüger dadurch aus, dass man sie lange nicht entdeckt. Ich glaube, dass an einer solchen Stelle der Regulierungsaufwand mit den entsprechenden Folgen für alle nicht garantieren wird, dass die Legitimität der staatlichen Organe gestärkt wird, indem sie wirklich die Garantie verwirklichen können, die sie behaupten mit zusätzlichen Regulierungsmaßnahmen zu gewährleisten. Auch das gehört dazu: regulatorisch klar zu definieren, wo die Grenzen dessen sind, was an regulatorischem Aufwand eigentlich bei allem Aufwand, der damit gerechtfertigt werden kann, am Ende eine wirkliche Garantie erbringt.

Lassen Sie mich mit einer historischen Bemerkung fast humoristischer Art schließen, die leider Gottes bis in diese Zeit passt: Im Mittelalter gab es zu der Frage, was die Ursache großer Seuchen sei, in der katholischen Kirche und in den katholisch geprägten Teilen Zentraleuropas die Einschätzung, dass die Pest durch den Atem der Katze verbreitet werde. Das hat im Jahre 1233 zu einer Anweisung von Papst Gregor geführt, die Katze zum Teufelstier zu ernennen und zu versuchen sie in ganz Europa auszurotten. Die Folge dieser Entscheidung war eine schwere Rattenplage in Europa, die nachweislich zur erheblichen Verbreitung der Pest beigetragen hat.

Insofern können wir uns vor Augen halten, dass Regulierungsfolgen und die Auswirkungen von Regulierung und Regulierungsentscheidungen, also der Eingriff des Menschen in die Interaktion von Zusammenhängen, alles andere als neu sind. Wir erfinden hier nichts, was nicht andere schon als Problem gesehen haben und worunter nicht auch andere möglicherweise gelitten haben. Wir diskutieren es nur unter anderen technischen Voraussetzungen, unter anderen geopolitischen Voraussetzungen und auch unter einer anderen Voraussetzung des Austauschs über die kulturellen Erwartungen, die wir wechselseitig haben, sowie unter anderen Ansprüchen an ein sehr komplexes und mit Millionen und Abermillionen von Menschen in Zusammenhang stehendes Ökosystem, das Wirtschaft, Natur, Militär, Macht, nach wie vor Egoismus und anderes miteinander verbinden will. Wir sind keine kleinen Dorfgemeinschaften mehr, sondern wir wissen alles, was in jeder Dorfgemeinschaft der Welt passiert. Das hat damit aber auch Auswirkungen. Mit dieser Komplexität war nicht einmal die katholische Kirche, die wahrscheinlich eine der globalsten Institutionen, wenn nicht sogar die globalste Institution der damaligen Zeit war, in dieser Weise konfrontiert. Sie hat sich genauso geirrt wie sich heute Teile irren können. Deshalb ist die Frage einer freiheitlichen Ordnung, einer marktwirtschaftlichen Ordnung, einer Dezentralität und einer Risikominimierung dadurch, dass nicht alle immer das Gleiche machen müssen, nach wie vor eine entscheidende Voraussetzung.

Unter diesen Bedingungen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung Regulierungssysteme so zu gestalten, dass der Vorteil des einen vom Nachteil des anderen so weit wie möglich entfernt gehalten wird, ist eine spannende Aufgabenstellung. Diese Aufgabenstellung nehmen wir uns mit solchen Diskussionen, wie wir sie heute führen, vor. Wir werden in all den Punkten über die Digitalisierung bis zu der Frage der unternehmenseinschränkenden oder unternehmenskontrollierenden Regelungen von der Lieferkette über das Unternehmenshaftungsgesetz bis zu anderem immer wieder die gleiche Frage zu diskutieren haben: Was ist das angemessene Verhältnis, um mit wohlfördernder und sozialer Stabilität und Frieden sichernder Regulierung zu ermöglichen, dass demokratische Gesellschaften sich so entwickeln? Dabei müssen wir auch hinterfragen, welche Schäden dadurch angerichtet werden; denn der Egoismus der Menschen darf nicht alle wirtschaftlichen Chancen nutzen, die er sich theoretisch erdacht hat, um damit Wohlstand für andere zu schaffen.

In jedem dieser Themen ist ein nicht enden wollender Konflikt zu sehen, immer mit der Ungeduld, dass man eigentlich das Neue will, und der Angst, dass das Neue kommt. In diesem schmalen Grat regulatorischer Tätigkeit bewegt sich das, was wir gemeinsam diskutieren wollen und zu dem ich Sie heute Morgen ganz herzlich einlade, und ich freue mich, dass Sie alle als Teilnehmer zu uns in diese Konferenz gekommen sind.

Herr Boos ist mit seinem Unternehmen aragon und den Tätigkeiten der letzten Jahre sicherlich einer, der in Deutschland unbestritten zu den Pionieren des industriellen Umgangs mit künstlicher Intelligenz gehört. Er hat sich in dankenswerter Weise nicht nur als ein industrieller Pionier erwiesen, sondern auch als jemand, der bereit ist, an der gesellschaftlichen Debatte über diese Fragen teilzunehmen. Das ist prinzipiell schon deshalb nötig, weil aus künstlicher Intelligenz auch die nächste Gentechnologie werden

kann. Das heißt, das ist eine Debatte, die man an vielen Stellen als Einzelner nicht im Detail verstehen kann - jedenfalls würde ich das für mich in Anspruch nehmen -, sondern wo auch eine Menge an Glauben dazugehört, ob das, was die Experten sagen, stimmen kann oder nicht, dass diese Technologie bahnbrechende Auswirkungen haben wird; sie muss deshalb aber noch lange nicht akzeptiert sein. Deshalb müssen diejenigen, die solche Technologien einführen, auch zu denen gehören, die sie rechtfertigen, erklären und in ein gesellschaftliches Ökosystem einbinden.

Dafür steht Chris Boos, er steht aber auch dafür, dass er relativ früh in der aktuellen Krise gesagt hat, dass man mit Informationssystemen wie einer solchen App etwas beitragen kann, um zu schauen, ob daraus eine Hilfe wird, freiheitsbeschränkende Maßnahmen in Grenzen zu halten. Wer die Debatte über die Entwicklung dieser App verfolgt hat, weiß, dass diese nicht konfliktfrei war, auch nicht konfliktfrei war mit ihm, um zu einer bestimmten Ausgestaltung zu kommen. Am Ende hat er die Verantwortung für das, was das finale Ergebnis war, nicht in dieser Form übernommen. Heute sind wir in einer Situation, in der 22 Millionen Teilnehmer nicht so wahnsinnig glücklich mit dem sind, was sie haben, weil einiges dafür spricht, dass viele der Informationen, die man haben könnte, am Ende nicht in dem System zur Verfügung stehen. Der Weg zu dieser Regelung war aber nicht, dass sich ein oder zwei Menschen intellektuell mit hoher Intelligenz damit auseinandergesetzt haben, was ginge, sondern das, was geht, hängt sehr stark mit regulatorischen Rahmenbedingungen zusammen. Die regulatorischen Rahmenbedingungen sind nicht nur der Datenschutz, sondern auch die internationale Wettbewerbsordnung, monopolisierte Strukturen, große Anbieter von Technologien, in die man so kurzfristig nicht eingreifen kann. Dies kann etwas mit dem schönen Stichwort der Autonomie, das derzeit in Europa immer wieder die Runden macht, zu tun haben.

Insofern ist es ein Thema, das mehr als genug Anlass zur Diskussion bietet. In diesem Sinne freue ich mich sehr, dass Herr Boos mit und bei uns ist, vor einem abendroten wunderschönen Himmel, möglicherweise Münchens, den wir hinter ihm sehen. Herzlich willkommen, Herr Boos, Sie haben das Wort.