

Fuest, Clemens; Gros, Daniel

Article

Impfstoffe: Wie man marktbasierete Anreize nutzt, um die Produktion hochzufahren

ifo Schnelldienst Digital

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Gros, Daniel (2021) : Impfstoffe: Wie man marktbasierete Anreize nutzt, um die Produktion hochzufahren, ifo Schnelldienst Digital, ISSN 2700-8371, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 2, Iss. 3, pp. 1-2

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/229455>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Clemens Fuest und Daniel Gros

Impfstoffe: Wie man markt- basierte Anreize nutzt, um die Produktion hochzufahren

ifo Schnelldienst digital
ISSN 2700-8371

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München,
Telefon +49(89)9224-0, Telefax +49(89)985369, E-Mail: ifo@ifo.de

Redaktion: Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Yvonne Giesing, Dr. Christa Hainz, Prof. Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars. Kommerzielle Verwertung der Daten, auch über elektronische Medien, nur mit Genehmigung des ifo Instituts.

im Internet:
<http://www.ifo.de>

Clemens Fuest* und Daniel Gros**

Impfstoffe: Wie man marktbasierete Anreize nutzt, um die Produktion hochzufahren

Bei den Covid-19 Impfstoffen ist die Beschaffungsstrategie der EU krachend gescheitert. Ein wichtiger Lieferant, AstraZeneca, hat gerade große Verzögerungen in seinem Lieferplan angekündigt, während die Pandemie unvermindert anhält. Wie ist es dazu gekommen?

Die EU-Verhandlungsführer haben zwei Fehler gemacht: Erstens schlossen sie ihre Verträge viel später ab als andere Großabnehmer, im Fall von AstraZeneca zum Beispiel drei Monate nach Großbritannien. Aufgrund der frühen Bestellungen konnte das Unternehmen sich also getrost auf umfangreiche Lieferungen nach Großbritannien vorbereiten, lange bevor es mit den Vorbereitungen für die EU begann. Außerdem feilschte die EU um einen niedrigen Preis und schuf damit einen Anreiz für die Unternehmen, diejenigen zu bedienen, die zuerst bestellten und mehr zahlten.

Der zweite Fehler der EU war es, Verträge mit vagen Lieferzielen abzuschließen, die in Quartalen, wenn nicht Jahren, angegeben wurden. Es ist verständlich, dass die Unternehmen selbst keine verbindlichen Lieferziele für ein völlig neues Produkt akzeptieren konnten. In den Verträgen ist daher nur festgelegt, dass sich die Unternehmen »nach besten Kräften« um eine termingerechte Lieferung bemühen sollen. Die Kommission hat eine in Teilen geschwärzte Version des [Vertrags mit Curevac](#) veröffentlicht, die einen »geschätzten Lieferplan« für das Quartal enthält, wobei ausgerechnet der genaue Zeitrahmen geschwärzt wurde. Ein solcher Lieferplan ist von geringem Wert. Denn in Paragraph 1.12.2 des Vertrags steht, dass das Unternehmen im Falle einer Verzögerung lediglich die Gründe für die Verzögerung darlegen und mitteilen muss, wann es nun liefern kann. An anderer Stelle (Paragraph 1.11.4 c) heißt es: »Die Parteien vereinbaren, dass die Dosen geliefert werden, wenn und sobald die Lose freigegeben sind, und nicht unbedingt am Ende eines Quartals.« Der Vertrag mit AstraZeneca enthält noch weniger Vorkehrungen für Lieferverzögerungen. Das ist nicht überraschend, denn mit AstraZeneca wurde vereinbart, dass der Firma für die Impfungen nur die Kosten erstattet werden. Von einer Firma, die mit einer Leistung keinerlei Gewinne erzielen kann, sollte man nicht zu viel erwarten. Angesichts der

massiven Nachteile, die eine Verzögerung um einen oder zwei Monate für die Gesellschaft hat, sind derartige Vereinbarungen eindeutig unzureichend.

ÖKONOMISCHE ERKLÄRUNG FÜR DAS VERHALTEN DER LIEFERANTEN

Die geringe Verbindlichkeit des Lieferplans und das Fehlen wirtschaftlicher Anreize, frühzeitig zu liefern, haben gravierende Folgen: Die Unternehmen hätten wirtschaftliche Nachteile, wenn sie die Produktion so schnell wie möglich hochfahren, denn dieses schnelle Hochfahren kostet viel Geld, und für die zusätzlichen Kosten werden sie nicht entschädigt. Das kann man in einer ökonomischen Modellanalyse veranschaulichen. Ein Standard-Anpassungskostenmodell geht üblicherweise davon aus, dass die Kosten für eine schnelle Produktionssteigerung überproportional ansteigen (quadratische Anpassungskosten). Deshalb würde sich ein gewinnmaximierendes Unternehmen für eine konstante Steigerung der Produktionskapazität entscheiden. Eine lineare Steigerung der Produktion (pro Zeiteinheit) führt dann zu rückständigen Lieferungen. Die von der Firma gewählte Steigerungsrate hängt davon ab, was im Lieferplan vereinbart wurde. Je elastischer der Lieferplan ist, desto langsamer wird der Anstieg der Produktionskapazität sein. Da der Lieferplan der EU unverbindlich ist, ist es nicht verwunderlich, dass die Unternehmen Gründe finden, den Produktionsanstieg zu verlangsamen. Für den Gewinn der Unternehmen ist es bei der aktuellen Vertragsgestaltung besser, spät zu liefern. Nun ist nicht mehr zu ändern, dass die EU jetzt auf schlechten Verträgen sitzt, die einen niedrigen Preis für eine große Menge vorsehen, aber nur das unverbindliche Versprechen beinhalten, sich um pünktliche Lieferung zu bemühen.

Trotzdem kann und sollte die Politik dringend handeln.

PRÄMIEN ALS VORSCHLAG ZUR LÖSUNG DES PROBLEMS

Die EU sollte Herstellern funktionierender Impfungen wie AstraZeneca oder Pfizer/Biontech anbieten, eine zusätzliche Prämie für jede früher gelieferte Dosis zu zahlen. Angesichts der immensen Kosten, die der Gesellschaft durch die Pandemie und die Lockdowns in ganz Europa entstehen, sollte diese Prämie sehr hoch sein. Eine Dosis, die drei Monate zu früh geliefert wird, könnte für die Gesellschaft durchaus Hun-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

** Dr. Daniel Gros ist Mitglied des Vorstands und Distinguished Fellow am Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel.

derte von Euro wert sein, während die Kosten viel geringer sind. Laut einer aktuellen Studie reduziert die Pandemie die weltweite Wirtschaftsleistung pro Monat um rund 420 Mrd. Euro. Jeder zusätzliche Dosis Impfstoff, die im Jahr 2021 geliefert wird, hat einen Nutzen für die Gesellschaft von etwa 1 500 Euro.¹ Es wäre sinnvoll, viel mehr als den Preis von etwa 15 Euro (im Fall von Pfizer/Biontech) oder weniger (im Fall von AstraZeneca) anzubieten, den die Unternehmen heute bekommen.² Wenn die Prämie nur für die Auslieferung vor einem festen Termin wie etwa Anfang April oder Mai 2021 angeboten wird, könnten die Unternehmen zögern, das Risiko einzugehen, schnell neue Produktionskapazitäten aufzubauen. Aber dieses Problem ist lösbar, zum Beispiel durch eine neue zeitabhängige Staffelung der Prämie: Sie könnte bei einem Vielfachen des ursprünglichen Preises beginnen, aber im Laufe der Zeit sinken. Das würde das Risiko

verringern, dass zeitliche Vorgaben nicht eingehalten werden, und den Unternehmen einen starken Anreiz geben, die Produktion zu beschleunigen. Mit der zusätzlichen Finanzierung könnten die Unternehmen auch andere Pharmaunternehmen mit der Nutzung ihrer Produktionskapazitäten und ihres qualifizierten Personals beauftragen. Auf diese Weise ließen sich die Risiken reduzieren und alle verfügbaren spezialisierten Ressourcen nutzen.

Wirtschaftliche Anreize für eine schnelle Produktion wären viel produktiver als die leere Drohung, AstraZeneca zu verklagen. Die zusätzlichen Kosten für die Aufstockung der Impfstoffversorgung für Europa könnten sich auf einige Milliarden Euro belaufen. Aber das wäre sehr viel weniger als die Kosten, die bei einer längeren Beeinträchtigung von Wirtschaft und Gesellschaft anfielen, vom Verlust an Menschenleben ganz zu schweigen.

¹ Vgl. Ahuja et al (2021), Preparing for a Pandemic: Accelerating Vaccine Availability, Becker Friedman Institute Working Paper No 2021-08.

² Vgl. <https://observer.com/2020/11/covid19-vaccine-price-pfizer-moderna-astrazeneca-oxford/>.

ifo INSTITUT

