

Dr. Bernhard Heitzer
Präsident des Bundeskartellamtes

**„Politik, Gesetzgebung und Wettbewerb:
Die Rolle der Wettbewerbsbehörden“**

Rede

bei der
FIW-Tagung
am 8. Februar 2008, Innsbruck

I. Einleitung

„Unternehmen zwischen globalem Wettbewerb und nationaler Wettbewerbsordnung“ lautet das Thema der diesjährigen FIW-Tagung.

Es steht außer Frage, dass Unternehmen im globalen Wettbewerb vor großen Herausforderungen stehen. Verstärkte internationale Konkurrenz und der zunehmende Wettbewerbsdruck werden vermehrt als Bedrohung wahrgenommen. Einige Unternehmen halten es für die beste Strategie, dem Druck der Globalisierung durch wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen zu entgehen.

Zu beobachten ist aber ebenso, dass die Globalisierung offensichtlich auch unsere politischen Entscheidungsträger vermehrt verunsichert. Es erfüllt mich mit Sorge, dass eine klare wirtschafts- und insbesondere wettbewerbspolitische Strategie derzeit zu fehlen scheint.

Das Wettbewerbsbarometer in der Politik zeigt eher eine unbeständige, zuweilen auch stürmische Wetterlage an. Als Stichworte seien nur die aktuelle Mindestlohndebatte, die Gesundheitsreform und die Diskussion um eine Begrenzung von Beteiligungen an einheimischen Unternehmen durch ausländische Investoren genannt.

Hier gehen so manche Argumente in eine Richtung, die einen überzeugten Ordnungs- und Wettbewerbspolitiker und Kartellamts-Präsidenten sehr nachdenklich stimmen.

Auf der anderen Seite gibt es politische Entscheidungen und Gesetzesänderungen, bei denen das Wettbewerbsbarometer heiter bis sonnig anzeigt. Ich denke hier an die neue Vorschrift zur Bekämpfung von Preismissbräuchen im Energiebereich, die Ende letzten Jahres in Kraft getreten ist und vermehrten Wettbewerb auf den Energiemärkten flankieren soll.

In welche Richtung geht es nun? Ich habe den Eindruck – und auch die Befürchtung –, als sei den politischen Entscheidungsträgern im stürmischen Globalisierungsmeer der Kompass abhanden gekommen – der Kompass, der ihnen zeigt, welche schädlichen wettbewerblichen Auswirkungen so manche überstürzt getroffenen politischen Entscheidungen haben.

Unternehmerische Wettbewerbsbeschränkungen erfordern von den Kartellbehörden in einer globalen Welt optimierte kartellrechtliche Instrumente und geeignete Kooperationsmechanismen.

Aber auch **staatlich** verursachte Wettbewerbsverzerrungen erfordern, dass die Kartellbehörden für das Wettbewerbsprinzip einstehen und werben.

Entsprechend lautet auch mein heutiges Thema, „Politik, Gesetzgebung und Wettbewerb: Die Rolle der Wettbewerbsbehörden“.

II. Postsektor

Meine Damen und Herren,

eigentlich sollte der 1. Januar 2008 Anlass sein, zu feiern, dass sich das Wettbewerbsprinzip in einem Bereich durchgesetzt hat, der bislang zum größten Teil vom Wettbewerb ausgenommen wurde. Ich spreche vom Postsektor.

Eigentlich ist der Postmarkt seit Beginn diesen Jahres mit dem Wegfall der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG im Briefbereich geöffnet.

Und **eigentlich** sollte damit ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung Liberalisierung und Wettbewerb vollzogen sein.

Ja. Eigentlich. Doch derzeit sieht es so aus, als würden die positiven Effekte der Marktöffnung vollkommen verpuffen.

Oder anders gesagt: Stellen Sie sich vor, der Postmarkt ist geöffnet, und kein Wettbewerber geht hin!

Die wesentlichen Gründe hierfür sind folgende: Seit Anfang dieses Jahres gibt es einen branchenweit verbindlichen Mindestlohn für Briefdienstleister. Und das Mehrwertsteuerprivileg für die Deutsche Post soll aufrechterhalten werden.

Zunächst zum Mindestlohn:

Sie werden sich sicher erinnern:

Die Deutsche Post AG hatte sich im letzten Jahr vehement für die Einführung eines Mindestlohns im Bereich Briefdienstleistungen eingesetzt. Dazu hatte sie mit einigen Tochterunternehmen und mittelständischen Briefdienstleistern den Arbeitgeberverband Postdienste e.V. gegründet. Dieser schloss mit der Gewerkschaft ver.di im September 2007 einen Mindestlohntarifvertrag für Postdienste ab. Die Regierung lehnte zunächst eine Allgemeinverbindlicherklärung ab. Der Grund hierfür: Das Quorum von mindestens 50 % aller in der Branche beschäftigten Arbeitnehmer war durch den Vertrag nicht abgedeckt. Die Tarifvertragsparteien einigten sich daraufhin auf einen neuen Tarifvertrag, in dem der Kreis der Arbeitnehmer enger gefasst wurde – und das 50 %-Quorum erreicht wurde. Ende 2007 schließlich wurde die Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrags durch Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes beschlossen.

Vordergründig wurde die Einführung des Mindestlohns damit begründet, man wolle das Einkommen gering qualifizierter Arbeitnehmer sichern – ein rein sozialpolitisches Argument.

Ich will auf dieses Argument an dieser Stelle gar nicht in extenso eingehen. Lieber lasse ich es bei einem Zitat von Papst Benedikt XVI. bewenden, der in seiner Abhandlung „Marktwirtschaft und Ethik“ 1986 – damals noch als Kardinal Ratzinger – sehr treffend sagte *„Eine Moral, die die Sachkenntnis der Wirtschaftsgesetze überspringen zu können meint, ist nicht Moral, sondern Moralismus, also das Gegenteil von Moral.“*¹

¹ in: L. Roos (Hrsg.): Stimmen der Kirche zur Wirtschaft

Denn Mindestlöhne können Arbeitsplätze vernichten und gehen damit gerade zulasten der sozial Schwachen.

Und es ist erstaunlich, dass die Bundesregierung das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für den Mindestlohn bei den Postunternehmen verwendet – einen Bereich, in dem es gar keine entsandten Arbeitskräfte aus dem Ausland gibt.

Der Wettbewerbsparameter Preis wurde für die Konkurrenten der Post quasi hoheitlich festgesetzt.

Der Post hingegen schadet der Mindestlohn nicht - denn die Lohnsätze liegen unter den nach wie vor gültigen Haustariflöhnen der Deutschen Post AG und haben für diese damit praktisch keine Bedeutung.

Die Folgen für die Wettbewerber der Deutschen Post AG hingegen sind gravierend.

Die Probleme der PIN Group sind sicher **auch** auf die Festsetzung zu hoher Mindestlöhne zurückzuführen.

Meine Damen und Herren,

die Politik hat hier die falschen Signale für andere Branchen gesetzt. Denn nun liebäugeln nach der Post auch die Bahn-Tarifpartner mit einem Mindestlohn.

Die Bahngewerkschaften Transnet und GDBA fordern eine solche Regelung auch für den Schienenverkehr – nach dem Beispiel der Postbranche soll auch die Bahnbranche in das Entsendegesetz aufgenommen werden.

Es ist offensichtlich:

Die ehemaligen Staatsunternehmen Post und Bahn fürchten die Liberalisierung, und arbeiten nun daran, ihre Wettbewerber in Schach zu halten.

Zum Mindestlohn im Postsektor äußern sich auch Vertreter der Wissenschaft sehr kritisch. Und die Monopolkommission betitelt ihr Post-Sondergutachten mit: „Monopolkampf mit allen Mitteln“ – ein Titel, der schon alles sagt. Und jetzt wohl auf die Deutsche Bahn zu übertragen ist.

Die Monopolkommission schlägt in ihrem Sondergutachten vor, dass dem Bundeskartellamt vor der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen ein Anhörungsrecht eingeräumt wird.

Dabei soll sich das Amt insbesondere zu der Frage äußern, wie die zu erwartenden wettbewerblichen Nachteile infolge der Allgemeinverbindlicherklärung auf den betroffenen Märkten zu bewerten sind.

Ich begrüße ein derartiges Anhörungsrecht des Bundeskartellamtes ausdrücklich. Auf diese Weise könnten wir zumindest versuchen – um im Bild zu bleiben –, das Schiff wieder auf den richtigen wettbewerbspolitischen Kurs zu bringen.

Der Vorschlag der Monopolkommission ist also ein Schritt in die richtige Richtung. Aber auch nur ein Schritt, der auf einen sehr eng begrenzten Bereich beschränkt ist – und bei dem sollten wir nicht stehen bleiben.

Vielmehr sollten die Wettbewerbsbehörden bei allen Gesetzgebungsprozessen die institutionalisierte Möglichkeit haben, sich zu den wettbewerblichen Auswirkungen des geplanten Gesetzes zu äußern. Ich komme darauf gleich noch zu sprechen.

Ein weiterer ordnungspolitischer Sündenfall ist, dass offenbar beabsichtigt ist, das Mehrwertsteuerprivileg für die Deutsche Post aufrechtzuerhalten.

Zwar plant der Finanzminister, wegen der Freigabe des Postmarktes zum 1. Januar 2008 die Steuerbefreiung auf alle Firmen auszudehnen, die eine flächendeckende Versorgung anbieten.

Allerdings: Gerade vor dem Hintergrund der Einführung des Mindestlohnes wird kein anderer Anbieter dazu in der Lage sein.

Und nebenbei bemerkt: Seit wann verzichtet der Finanzminister freiwillig auf wichtige Einnahmequellen?

Finanzstaatssekretär Nawrath vom Bundesfinanzministerium hat die Kritik von Wirtschaftsminister Glos und mir am Mehrwertsteuerprivileg der Deutschen Post AG zurückgewiesen. Er wirft Herrn Glos in diesem Zusammenhang vor, „einem ordnungspolitischen Mantra zu folgen“. Wenn der Vorwurf nicht so unsachlich wäre, könnte man ihn glatt als Lob auffassen.

Meine Damen und Herren,

die Einführung des Mindestlohns und die Mehrwertsteuerbefreiung sind aus meiner Sicht umso ärgerlicher, als das Bundeskartellamt mit seinem Missbrauchsverfahren gegen die Deutsche Post AG gemeinsam mit der Europäischen Kommission dafür gekämpft hat, mehr Wettbewerb in den Postbereich zu bringen.

Konsolidierer – d.h. Postdienstleistungsunternehmen, die vorbereitende Dienstleistungen wie z.B. das Vorsortieren anbieten – hatten sich 2003 beim Bundeskartellamt wegen missbräuchlichen Verhaltens der Deutschen Post beschwert. Was war der Anlass dafür?

Sog. „Großversender“, d.h. Unternehmen, die in größerem Umfang Briefe versenden, können ihre Sendungen bis 100 g selbst bündeln und vorsortieren. Dafür erhalten sie von der Deutschen Post einen Rabatt.

Die Deutsche Post hatte den Konsolidierern diesen Rabatt jedoch nicht gewährt. Sie argumentierte, dass nicht nur die eigentliche Briefbeförderung durch die Exklusivlizenz gedeckt sei. Die Exklusivlizenz umfasse auch das Bündeln und Vorsortieren – d.h. die postvorbereitenden Dienstleistungen.

Wir waren der Auffassung, dass sich die Deutsche Post nicht auf die Exklusivlizenz berufen kann. Deswegen hatten wir der Deutschen Post ihr Verhalten untersagt. Diese Ansicht teilte auch die Europäische Kommission.

Sie hat gleichzeitig in einem parallel laufenden Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland entschieden, dass das deutsche Postgesetz gegen die europarechtlichen Vorgaben zur Marktöffnung des Postsektors verstößt.

Europäische Kommission und Bundeskartellamt haben hier also gemeinsam an einem Strang gezogen, um mehr Wettbewerb im Postsektor zu schaffen.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hatte unsere Entscheidung für sofort vollziehbar erklärt. In der Hauptsache ruht das Verfahren, weil die Bundesregierung gegen die Entscheidung der Kommission Beschwerde eingelegt hat.

Das Wichtige aber ist: Nach der Entscheidung des OLG Düsseldorf hatten die Konsolidierer weiterhin eine Chance, im Markt zu bleiben bzw. in den Markt einzutreten. Auf diese Weise wurden erste Schritte in Richtung eines wettbewerblich organisierten Briefmarktes getan.

Die Bundesregierung hat sich in der Gesetzesbegründung zum Postgesetz dazu bekannt, dass sie einen funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Postmarkt schaffen will.

Dort heißt es, ein wesentliches Ziel der gesetzlichen Bestimmungen bestehe darin, die staatlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass chancengleicher Wettbewerb ermöglicht wird.

Wahre Worte. Das Bundeskartellamt hatte sie auch deswegen in ihrer damaligen Entscheidung aufgegriffen.

Und es wäre besser gewesen, wenn der Wettbewerbskurs im Postbereich weiter verfolgt worden wäre.

III. Preismissbrauchsnovelle

Etwas anders stellt sich die wettbewerbspolitische Stimmungslage dar, wenn man sich den Energiesektor anschaut.

Über die derzeitige Marktstruktur im Energiesektor will ich gar nicht viele Worte verlieren. Es ist keine Neuigkeit, dass sowohl die Strom- als auch die Gasmärkte vermachtet sind. Im Strommarkt bilden RWE und E.ON ein marktbeherrschendes Duopol. Im Gassektor sind die Märkte ebenfalls hoch konzentriert – zufriedensstellender Wettbewerb ist nicht erkennbar.

Der Gesetzgeber hat auf diesen Missstand reagiert und die Preismissbrauchsaufsicht im Energiesektor durch den neuen § 29 GWB verschärft.

Ein Missbrauch soll zukünftig vorliegen, wenn ein Versorgungsunternehmen Entgelte fordert, die diejenigen anderer Versorgungsunternehmen erheblich überschreiten. Wichtig ist, dass es dabei in Verfahren vor den Kartellbehörden künftig dem Unternehmen obliegt, Gründe darzulegen, die die Abweichung sachlich rechtfertigen.

Diese Beweislastumkehr soll in Kartellzivilverfahren nicht gelten, kann sich aber im Einzelfall aus allgemeinen prozessrechtlichen Grundsätzen durchaus ergeben.

Das Gesetz enthält ferner eine Klarstellung zugunsten einer kostenbasierten Entgeltkontrolle. Danach kann auch ein hoher absoluter Abstand zwischen Preis und Kosten einen Missbrauchsvorwurf rechtfertigen, wenn ein übertriebenes Missverhältnis zwischen den tatsächlich entstandenen Kosten und dem tatsächlich verlangten Preis besteht.

Schließlich sind zukünftig Missbrauchsverfügungen – nicht nur im Energiebereich – sofort vollziehbar.

Insgesamt erhält das Bundeskartellamt durch den § 29 GWB ein Instrument, um kurzfristig bei gravierenden Wettbewerbsbeschränkungen einschreiten zu können.

Ich begrüße die spezielle Missbrauchsaufsicht im Energiesektor sehr.

Aber, meine Damen und Herren,
sie darf nicht als Wundermittel für die Beseitigung der über die Jahrzehnte verkrusteten Strukturen der Strom- und Gaswirtschaft verstanden werden!

Es reicht nicht aus, nur an den Symptomen herumzukurieren. So fehlen zum Beispiel nach wie vor ausreichende Kapazitäten für den grenzüberschreitenden Transport. Erforderlich ist daher der Ausbau von Grenzkuppelstellen – aber auch der Ausbau von Erzeugerkapazitäten.

Strukturelle Maßnahmen zur Belebung des Wettbewerbs auf den Energiemärkten sind also nach wie vor notwendig.

IV. Gesundheitssektor

Ein weiteres Beispiel für das indifferente wettbewerbspolitische Bild ist der Gesundheitssektor.

Der amerikanische Erfinder Thomas Edison wird mit den Worten zitiert: *„Das ist das Schöne an einem Fehler: man muss ihn nicht zweimal machen.“*

Ein Blick auf den Gesundheitssektor – im Speziellen auf die Gesundheitsreform 2007 – zeigt: Man muss nicht, aber man kann.

Denn es wird erneut die Chance vertan, im Gesundheitssektor mit Hilfe des Wettbewerbs effiziente Strukturen zu schaffen.

Bereits bei der Gesundheitsreform 1999 spielte das Wettbewerbsprinzip keine große Rolle.

Beispiel § 69 SGB V:

Damals wurde mit dieser Norm geregelt, dass die Rechtsbeziehungen der gesetzlichen Krankenkassen mit den Leistungserbringern allein sozialversicherungsrechtlicher Natur sind, Krankenkassen also „nicht als Unternehmen im Sinne des Wettbewerbs und Kartellrechts“ handeln. Konsequenz: Weder die Vorschriften zur Kartellbekämpfung noch zur Missbrauchsaufsicht konnten Anwendung finden.

Nicht nur das Bundeskartellamt setzte große Hoffnungen in die Gesundheitsreform 2007. Das Bundesgesundheitsministerium bezeichnete diese verheißungsvoll mit „Wettbewerbsstärkungsgesetz“.

Allerdings: Wo Wettbewerb drübersteht, muss noch kein Wettbewerb drin sein.

Und so enthält das sog. „Wettbewerbsstärkungsgesetz“ zahlreiche Neuerungen und Elemente, die den Wettbewerb nicht stärken, sondern ihn beschränken – mit negativen Folgen für die Marktstruktur im Gesundheitswesen.

Dabei ist der Gesundheitssektor einer der wichtigsten Wirtschaftsbereiche in Deutschland. Er beschäftigt mehr als 4 Mio. Menschen und erwirtschaftet mehr als 10 % des Bruttoinlandsproduktes. Ein ineffizienter und teurer Gesundheitssektor hat – ebenso wie ein gestörter Energiemarkt – mittelbar erhebliche Konsequenzen auf die Gesamtwirtschaft.

Ein wettbewerbspolitischer Sündenfall der Gesundheitsreform ist der Gesundheitsfonds, der im Jahre 2009 eingeführt werden soll.

Ab dann sollen Beitrags- und Steuergelder zentral an den Gesundheitsfonds fließen. Diese werden dann nach einem einheitlichen Zuteilungssystem an die Krankenkassen weitergeleitet.

Das Problem daran: Der Beitragssatz für die gesetzliche Krankenversicherung wird nicht mehr von den Krankenkassen individuell bestimmt, sondern zentral und einheitlich durch den jeweiligen Bundesgesundheitsminister.

Und alle Beitragszahler zahlen künftig den gleichen Beitragssatz.

Das Potential für Restwettbewerb durch die Stellschrauben Zusatzbeitrag einerseits oder Prämienrückzahlung andererseits ist gering. Die Konsequenz: Der Wettbewerb zwischen den Kassen wird erheblich eingeschränkt.

Im Ansatz positiv ist, dass die Gesundheitsreform den Krankenkassen grundsätzlich einen stärkeren individuellen Handlungsspielraum gegenüber den Leistungserbringern in bestimmten Bereichen gewährt.

Allerdings: Schließen Krankenkassen in diesen Bereichen kollektive Verträge ab, hat das Bundeskartellamt wegen § 69 SGB V keine kartellrechtliche Handhabe, um dagegen vorzugehen.

Das Bundeskartellamt hat hier Bedarf zum Handeln gesehen. Wir hatten zwar seinerzeit kein formelles Stellungnahmerecht im Gesetzgebungsverfahren. Aber wir haben eine Anfrage des Gesundheitsausschusses genutzt, um uns in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, und haben den damaligen Gesetzesentwurf aus wettbewerblicher Sicht beurteilt.

Dabei haben wir auf Einzelaspekte verwiesen, die unmittelbar im Zusammenhang mit unserer Tätigkeit stehen. Wir konnten zwar nicht erreichen, dass § 69 SGB V komplett gestrichen wird, damit die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht und das Kartellverbot umfassend im Gesundheitsbereich anwendbar sind.

Im Bereich der Individualverträge wurde aber festgelegt, dass die Vorschriften der Missbrauchsaufsicht entsprechend anwendbar sind. Wir sind optimistisch, dies auch für das Kartellverbot zu erreichen.

Und dies ist auch unbedingt notwendig, denn derzeit ist zu beobachten, dass die Krankenkassen das wettbewerbsschädliche Instrument der kollektiven Nachfragemacht nutzen. Wird hier kein Einhalt geboten, so wird dies langfristig möglicherweise verheerende Folgen für die Marktstrukturen auf der Anbieterseite haben, insbesondere für die Hersteller von Generika und Hilfsmittel u.ä..

Nebenbei möchte ich anmerken, dass wir uns natürlich bewusst sind, dass die europäischen Gerichte den Unternehmensbegriff im Hinblick auf Krankenkassen sehr eng auslegen.

Soweit zum Gesundheitssektor.

V. Ausländische Staatsfonds

Unter wettbewerblichen Gesichtspunkten kritisch zu sehen ist auch das Vorhaben, die Beteiligung ausländischer Investoren an heimischen Unternehmen zu begrenzen.

Es ist beabsichtigt, der Bundesregierung ein Vetorecht auf Beteiligungen **privater** ausländischer Investoren einzuräumen.

Es soll ein generelles Einspruchsrecht des Bundes gelten, wenn ausländische Investoren bei einem deutschen Unternehmen mindestens 25 Prozent der Stimmrechte kaufen wollen. Dazu soll das Außenwirtschaftsgesetz erweitert werden.

Hintergrund der Diskussion war die Befürchtung, dass ausländische Staatsfonds über Beteiligungen an deutschen Unternehmen einen Einfluss auf strategisch bedeutsame Branchen oder Unternehmen ausüben.

Die Aufregung hierüber scheint mir allerdings unbegründet. Zwar ist es richtig, dass zahlreiche ausländische Staatsfonds an Unternehmen wie DaimlerChrysler und Blackstone beteiligt sind.

Aber: Es scheint den Fonds hier mehr um Rendite als um politische oder ähnliche Strategien zu gehen. So ist der Investor von Blackstone zum Beispiel gar nicht stimmberechtigt.²

² Aus der Pressemitteilung 43/2007 des Instituts der Deutschen Wirtschaft vom 31. Oktober 2007: „Ausländische Investoren: Staatsfonds kaum bedeutsam.“

Auch die Frage des Investments russischer oder chinesischer Staatsfonds muss nüchtern betrachtet werden. Denn Kapital aus diesen Ländern hat einen sehr kleinen Anteil an allen ausländischen Direktinvestitionsbeständen: Es lag 2005 bei unter einem halben Prozent.³

Zwar hat die Bundesregierung nun Investoren mit Sitz in der EU von der geplanten Regel ausgenommen.

Aber es gibt natürlich Bedenken, dass sich hiermit ein Einfallstor für industriepolitische Bestrebungen öffnet.

Häufig wird zwar vor einem „Ausverkauf“ deutscher Unternehmen gewarnt. Ein Argument, welches regelmäßig im Zusammenhang mit Fusionskontrollentscheidungen des Bundeskartellamtes auftaucht – Stichwort Springer/ProSiebenSAT1.

Es wird allerdings übersehen, dass zahlreiche inländische Unternehmen im Ausland aktiv und über Beteiligungen mit ausländischen Unternehmen verflochten sind. Insgesamt halten deutsche Unternehmen mehr als 20.000 Beteiligungen im Ausland.

Es besteht die Gefahr von Retorsionsmaßnahmen durch Staaten, die bisher eine liberalere Gangart fahren. Als Exportweltmeister sägen wir damit an dem Ast, auf dem wir sitzen.

Ich meine, dass es ein problematisches Signal für den Wettbewerb ist, wenn wir hier eine derartige Regelung schaffen, auch wenn in der Europäischen Union über eine „europäische“ Lösung nachgedacht wird. So erwägt die Kommission, als potenzielle Schutzmechanismen „Goldene Aktien“ einzuführen.⁴

Jedenfalls sind all das Schutzmechanismen, deren Anwendung sehr viel Augenmaß verlangt, wenn das Wettbewerbsprinzip nicht beschädigt werden soll.

³ Aus der Pressemitteilung 43/2007 des Instituts der Deutschen Wirtschaft vom 31. Oktober 2007: „Ausländische Investoren: Staatsfonds kaum bedeutsam.“

⁴ Deutsche Bank Research vom 18. Dezember 2007: Staatsfonds – Staatliche Auslandsinvestitionen im Aufwind“

VI. Wettbewerb in der EU-Verfassung

Meine Damen und Herren,

In diesem Zusammenhang erfüllt es mich mit Sorge, dass im künftigen Reformvertrag der Europäischen Union ein ganz entscheidendes Ziel fehlt: Das Bekenntnis zu einem „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“.

Nur in der Protokollnotiz findet sich noch folgender Hinweis: Der Binnenmarkt umfasst ein System, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt.

Diese Notiz ist zwar rechtlich bindend. Aber der Stellenwert des Wettbewerbsprinzips wäre politisch natürlich deutlich höher, wenn es in dem Reformvertrag selbst verankert wäre.

Ist dies nun ein Einzelfall oder eine Tendenz? Die Folgen für die Auslegung durch europäische Instanzen, auch die europäischen Gerichte, sind derzeit noch nicht absehbar.

VII. Einbindung der Wettbewerbsbehörden in den Gesetzgebungsprozess

Was bedeutet all dies für die Wettbewerbsbehörden? Sie sind dazu aufgefordert, verstärkt als Lobby für das Wettbewerbsprinzip einzutreten.

Aber nicht nur das: Ihr Eintreten für den Wettbewerb sollte – wo möglich – institutionalisiert werden:

Das heißt: Wettbewerbsbehörden müssen in den politischen und administrativen Entscheidungsprozess mit eingebunden sein.

Auf diese Weise können sie negative Effekte auf den Wettbewerb in neuen Regelungen, Gesetzen und Einzelfallentscheidungen aufdecken und dazu Stellung nehmen.

Mein Vorgänger Ulf Böge hatte bereits bei der FIW-Veranstaltung vor drei Jahren auf die Studie hingewiesen, die das Bundeskartellamt über die Aufgaben und Befugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden im Gesetzgebungsprozess in den OECD-Mitgliedsstaaten erstellt hat.

Gegenstand der Untersuchung waren die Beteiligungsrechte in Gesetzgebungsverfahren, die nicht das jeweilige Wettbewerbsgesetz, sondern die allgemeine Gesetzgebung betreffen.

Interessant und überraschend war, dass die Wettbewerbsbehörden in den meisten OECD-Ländern das Recht – und teilweise sogar die Pflicht – haben, sich in den Gesetzgebungsprozess einzubringen.

Leuchtendes Beispiel ist unter anderem die tschechische Republik, wo alle Gesetze vor ihrer Fertigstellung der Wettbewerbsbehörde zugeleitet werden **müssen**.

Eine mehr informelle Beteiligung besteht zum Beispiel in den USA: DOJ und FTC sind oft aufgefordert, Gesetzesvorhaben wettbewerbspolitisch zu bewerten.

Ein überraschendes Ergebnis der Studie war, dass die „jüngeren“ Wettbewerbsbehörden offensichtlich bessere Beteiligungsrechte haben als die „älteren“ Wettbewerbsbehörden. In dieser Hinsicht können wir also einiges lernen.

VIII. Fazit

Meine Damen und Herren,

lassen sich mich zum Abschluss Folgendes sagen:

Das Bundeskartellamt und das GWB feiern in diesem Jahr 50. Geburtstag. Vertreter der Gerichte, der Politik und der Wirtschaft bezeichnen das GWB als „Erfolgsgeschichte“. Mit gutem Grund.

Es reicht aber nicht aus, das GWB als Erfolgsgeschichte zu feiern. Es ist wichtig, sich klar zu dem zu bekennen, wovon das GWB nur einen kleinen Ausschnitt darstellt: Zu dem Wettbewerbsprinzip als Fundament unserer Wirtschaftsordnung.

Ob Versorgungssicherheit, sozialpolitische Erwägungen oder nationale Sicherheit: Gründe gegen das Wettbewerbsprinzip scheint es derzeit viele zu geben. Sie sind geprägt von Partikularinteressen, kurzfristigem Denken und – und das ist das Schlimmste – von fehlendem Verständnis über wettbewerbliche Zusammenhänge.

Um so mehr sind die Wettbewerbsbehörden aber gefragt, auf Wettbewerbsverzerrungen hinzuweisen und den Wettbewerb als ein fundamentales ordnungspolitisches Prinzip hochzuhalten.

Und nur ihre Unabhängigkeit und die Voraussetzung, dass sie allein dem Wettbewerbsprinzip verpflichtet sind, kann ihnen dieses ganz besondere Mandat verschaffen.