

Dr. Bernhard Heitzer  
Präsident des Bundeskartellamtes

„Der Schutz des Wettbewerbs –  
Aufgabe des Staates und Rolle des Bundeskartellamtes“

Vortrag

an der  
Universität Münster  
im Rahmen der Münsterschen Gespräche zum Öffentlichen Recht  
am 11. November 2008

## **Wettbewerbsschutz als Aufgabe des Staates**

Meine Damen und Herren!

Wenn wir über den Schutz des Wettbewerbs als Aufgabe des Staates sprechen, stellt sich zunächst die Frage, warum das eine Aufgabe des Staates sein soll.

Wettbewerb gilt als Entdeckungsverfahren.

Seine Besonderheit liegt darin, eine flexible und effiziente Ressourcenallokation zu ermöglichen.

Ist der Staat mit seinen eher schwerfällig anmutenden rechtsstaatlichen Reaktionsmechanismen dann nicht überfordert, ein derart komplexes System zu schützen?

Der Wettbewerb ist – da erzähle ich Ihnen nichts Neues – eine tragende Säule der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Deutschland und Europa.

Er gilt als Motor der Marktwirtschaft. Unternehmer können um die Gunst der Nachfrager konkurrieren. Abnehmer haben die Möglichkeit, den Lieferanten zu wählen, der ihnen den besten Preis, die besten Konditionen, den besten Service bietet.

Wettbewerb ermöglicht somit allen Wirtschaftsakteuren optimale Ergebnisse.

Andererseits ist das Wettbewerbsprinzip in seiner freiheitsfördernden Bedeutung ständig bedroht.

Und zwar von privater wie von staatlicher Hand gleichermaßen.

Der Franz Böhm und manchmal auch dem einstigen Kartellamtspräsidenten Kartte zugeschriebene Ausspruch „Der Wettbewerb hat keine Lobby“ macht das deutlich.

Jeder Marktteilnehmer vertritt seine eigenen wirtschaftlichen Interessen, jeder sucht seinen eigenen Vorteil.

Das ist grundsätzlich legitim und, soweit Private betroffen sind, durch die Freiheit zu Eigeninitiative und Eigenverantwortung auch verfassungsrechtlich verbürgt.

Auch die öffentliche Hand kann ihre Aufgaben im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung wahrnehmen.

Wettbewerb kann seine freiheits- und wohlfahrtsfördernde Wirkung aber nur entfalten und funktionieren, wenn gewisse Regeln eingehalten werden und Wettbewerbsverstöße sanktioniert werden.

Wem aber kommt die Aufgabe der wirkungsvollen Sanktionen zu?

Der Gesetzgeber hat im GWB den Weg beschritten, öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Mechanismen in komplementärer Weise miteinander zu verbinden:

- Das GWB regelt, welche Wettbewerbsverstöße verboten sind. Dies sind das Kartellverbot und das Verbot an marktbeherrschende Unternehmen, ihre marktbeherrschende Stellung missbräuchlich auszunutzen.
- 1973 trat als präventive Sicherung einer wettbewerblichen Marktstruktur die Fusionskontrolle hinzu.
- Seit 1999 gewährleisten wir außerdem durch die bei uns eingerichteten Vergabekammern des Bundes Rechtsschutz in bestimmten Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes.

Die Durchsetzung dieser Vorschriften ist nun in erster Linie Aufgabe der Kartellbehörden.

Verstöße gegen Kartell- und Missbrauchsverbot können in einem Verwaltungsverfahren durch geeignete Maßnahmen abgestellt oder auch durch Bußgelder in Ordnungswidrigkeitenverfahren sanktioniert werden.

Aber auch durch Kartelle oder Marktmachtmissbräuche geschädigte Unternehmen und Konsumenten können sich auf der Grundlage des GWB auf die kartellrechtlichen Verbote berufen.

Sie können im Wege zivilrechtlicher Verfahren Unterlassung und Schadensersatz verlangen.

Die Durchsetzung privater Schadensersatzinteressen gegen Wettbewerbsverstöße einzelner Unternehmen ist denn auch ein wichtiges Instrument, das die behördliche Kartellrechtsdurchsetzung flankiert.

Privatrechtliche Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche reichen aber für eine effektive Kartellrechtsdurchsetzung bei weitem nicht aus.

Dem Staat bieten sich im Rahmen seines Gewaltmonopols grundsätzlich geeignetere Mittel, um wirkungsvoll gegen marktbeherrschende Unternehmen oder Monopolisten vorzugehen.

Hierzu verfügen wir deshalb über ein effektives Arsenal an Ermittlungsbefugnissen, Verwaltungszwangsmitteln und Bußgeldermächtigungen.

In Deutschland und Europa liegt das Primat der Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips – anders als beispielsweise in den USA – eindeutig beim Staat.

### **Kartellbehördliche Durchsetzung des Kartellrechts**

Dennoch ist das Ziel, den durch den Kartellrechtsverstoß verursachten individuellen Schaden des Einzelnen auf dem Zivilklageweg wieder gutzumachen, grundsätzlich richtig und wichtig.

Nicht jeder Verstoß gegen Kartell- und Missbrauchsverbot eignet sich für ein kartellbehördliches Verfahren. Wir haben hier ein Aufgreifermessen, das es uns ermöglicht, nur die Fälle von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung aufzugreifen.

Die EU-Kommission fordert nun seit kurzem in einem Weißbuch einen Ausbau des Kartellzivilverfahrens und betritt damit juristisches Neuland.

Zukünftig sollen auch private Akteure Kartellrechtsverletzer zur Strecke bringen.

Verbände sollen z.B. Schadensersatzklagen im Namen von anonymen Geschädigten erheben können, ohne je von diesen beauftragt worden zu sein.

Ähnlich wie in den USA sollen Klagen möglich werden, in denen das beklagte Unternehmen verpflichtet wird, Informationen über das eigene Geschäft zu liefern – in Gestalt eines Ausforschungsbeweises.

Meine Damen und Herren!

Die Durchsetzung des Kartellrechts, ich sagte es bereits, ist eine Aufgabe, die zu aller erst den zuständigen staatlichen Institutionen zukommt.

Sie sind durch die Vorschriften des Kartellrechts rechtsstaatlich gebunden und der Verfolgung öffentlicher Interessen verpflichtet.

Einige der Vorschläge der EU-Kommission halten wir daher für unvereinbar mit wesentlichen Grundgedanken der deutschen Rechtsordnung:

- Eine anonyme Verbandsklage entzieht dem durch ein Kartell Geschädigten das Verfügungsrecht über seinen Schadensersatzanspruch.

Das ist ein Widerspruch zum Grundsatz der Privatautonomie, der ebenfalls unsere Wirtschaftsverfassung prägt!

- Der Ausforschungsbeweis in der Hand privater Parteien birgt ein hohes Missbrauchspotential zur Ausspähung von Geschäftsgeheimnissen und zur möglichen Abpressung wirtschaftlicher Zugeständnisse.

Im Ergebnis könnte in einzelnen Fällen sogar die Gefahr bestehen, dass es zu erneuten wettbewerblich relevanten Verstößen durch klagende Unternehmen unter dem Deckmantel des Ausforschungsbeweises kommt.

In Deutschland ist daher mit gutem Grund ein Ausforschungsbeweis aus dem gerichtlichen Zivilverfahren ausgeschlossen. Dabei sollte es bleiben!

Der wichtigste Einwand gegen die Vorschläge der Kommission ist allerdings:

Die geplanten Rechtsänderungen schaden der Effektivität der Kartellverfolgung durch die Kartellbehörden!

Wir begrüßen zwar die Bemühungen der Kommission im Kern. Aber: In ihrer gegenwärtigen Form stellen sie das Primat der staatlichen Kartellverfolgung in Frage.

### **Durchsetzung des Kartellverbots**

Die Überwachung der Einhaltung des Kartellverbotes gehört zu den Schwerpunktaufgaben des Bundeskartellamtes.

Nach § 1 des GWB sind wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen von Unternehmen und abgestimmte Verhaltensweisen verboten.

Die hohe Sozialschädlichkeit von Preis- und Gebietsabsprachen, Quoten- oder Kundenaufteilungen, den sogenannten Hard-Core-Kartellen, ist der Grund, warum der Gesetzgeber von Anfang an die kartellbehördliche Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen allein als nicht ausreichend ansah.

Das Kartellverbot ist somit eine zentrale Grundlage unserer wettbewerblichen Wirtschaftsverfassung.

Wir sind bei der Aufdeckung dieser sogenannten hard-core-Kartelle auch auf Hinweise aus dem unmittelbaren Umkreis der Betroffenen angewiesen, also auf Kunden, Händler, Lieferanten oder den Kartellanten selbst.

Von herausragender Bedeutung für die Aufdeckung von Kartellen ist die sog. „Bonusregelung“, die das Bundeskartellamt vor acht Jahren eingeführt und in 2006 neu gefasst hat.

Dabei handelt es sich um eine Kronzeugenregelung für Kartellanten.

Einem kooperativen Kartellanten kann ein Bußgeld vollständig erlassen werden.

Allerdings kann nur das Unternehmen, das zuerst kommt, mit einem einhundertprozentigen Bußgelderlass rechnen.

Weitere Unternehmen, die wesentlich zur Aufklärung beitragen, können aber immerhin noch einen maximal fünfzigprozentigen Erlass erlangen.

Diese Regelung ist Ergebnis spieltheoretischer Erwägungen.

Sie destabilisiert die Kartelle und erhöht die Anreizwirkung, diese aufzudecken.

Seit ihrer Einführung konnten wir die Aufklärungsquote dementsprechend deutlich steigern.

Allein 2007 haben wir 41 Bonusanträge in zwölf Verfahren erhalten.

Und auch bei der Europäischen Kommission gehen 85 % aller Kartellverfahren auf Selbstanzeigen von Kartellanten zurück<sup>1</sup>.

Als Beispiel sei hier nur das Aufzugskartell genannt, das die Europäische Kommission Anfang 2007 mit einer Geldbuße von 992 Mio. Euro belegte.

Die Bonusregelung ist also ein wichtiges Instrument, um die Spielregeln des Wettbewerbs durchzusetzen, sie ist nahezu unerlässlich geworden.

---

<sup>1</sup> Financial Times Deutschland vom 22. April 2008.

Betrachtet man nun die Forderungen der EU-Kommission nach einer Umgestaltung des Kartellzivilverfahrens, so besteht die Gefahr, dass ein reuiger Kartellant es sich gründlich überlegen wird, ob er überhaupt einen Bonusantrag stellt!

Denn ein Bonusantrag dürfte sich kaum rechnen, wenn das Unternehmen neben Bußgeldern gleichzeitig eine zivilrechtliche Haftung riskiert, die die Höhe des erlassenen Bußgeldes noch übersteigen kann.

Wird die private Kartellrechtsdurchsetzung im Sinne der EU-Kommission auf Kosten der behördlichen Kartellrechtsdurchsetzung gestärkt, so ist dies ein falsches Signal.

Was nutzt die verbesserte private Kartellrechtsdurchsetzung, wenn gleichzeitig kaum noch ein Kartell durch die Behörden aufgedeckt wird, weil reuige Kartellanten die goldene Brücke zurück zur Wettbewerbsordnung in Gestalt der Bonusregelung nicht mehr beschreiten wollen?

### **Kartellbehördliche Missbrauchsaufsicht**

Neben der Kartellverfolgung üben wir die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen aus.

Hat ein Unternehmen z.B. durch internes unternehmerisches Wachstum oder aus historischen Gründen, zu denken ist etwa an die Energie- oder die Telekommunikationsbranche, eine marktbeherrschende Stellung inne, dann unterliegt es der Missbrauchsaufsicht der Kartellbehörden.

Marktbeherrschenden Unternehmen sind gewisse Praktiken im Wirtschaftsleben untersagt, die anderen nicht marktbeherrschenden Unternehmen grundsätzlich offen stehen.

Der Kartellrechtsgesetzgeber hat also eine im Wettbewerb erworbene marktbeherrschende Stellung nicht verboten.

Dies wäre nur um den Preis einer permanenten staatlichen Wirtschaftsaufsicht zu haben, die steuernden Einfluss auf die wettbewerblichen Prozesse nehmen würde.

Eine derart generell staatlich regulierte Wirtschaft und eine dementsprechend neoetatistische Ausrichtung staatlicher Wirtschaftspolitik aber wäre nicht nur ordnungspolitisch unerwünscht, sondern auch unvereinbar mit den wesentlichen Grundgedanken der grundrechtlich verbürgten Wirtschaftsfreiheiten.

Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister *Karl Schiller* hat dies folgendermaßen auf den Punkt gebracht: „So viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig!“

Im Falle einer Marktbeherrschung durch Unternehmen besteht aber gleichwohl die Gefahr, dass die wirtschaftlichen Marktverhältnisse stark verzerrt sind und die verbleibenden Wettbewerber den Marktbeherrscher nicht mehr adäquat in Schach halten können.

Das erhöht, um in verfassungsrechtlichen Kategorien zu sprechen, die Sozialbindung marktbeherrschender Unternehmen und begründet die Notwendigkeit eines kartellrechtlichen Korrektivs.

Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht schafft daher für marktbeherrschende Unternehmen ein besonderes Pflichtenregime.

Es verbietet marktbeherrschenden Unternehmen, missbräuchlich überhöhte Preise zu fordern oder Wettbewerber zu diskriminieren.

Der Gesetzgeber hat in das GWB für die Marktbeherrschung eine Vermutungsregelung aufgenommen.

Danach gelten Unternehmen mit einem Marktanteil von mindestens einem Drittel als marktbeherrschend.

Das Gesetz sieht aber noch weitere wettbewerbsrelevante Kriterien vor, von denen die Einschätzung abhängt, ob ein Unternehmen im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern eine überragende Marktstellung hat.

Dies richtet sich insbesondere nach dem Marktanteil des Unternehmens, seiner Finanzkraft, seinem Zugang zu Absatz- oder Beschaffungsmärkten oder auch danach, ob Verflechtungen mit anderen Unternehmen bestehen.

In der Praxis gibt uns die Vermutungsregel ein wichtiges Indiz zur Frage der Marktbeherrschung durch ein Unternehmen.

Aber wir prüfen auch nach allen anderen Kriterien, ob eine überragende Marktstellung vorliegt.

Stellen wir Marktmachtmissbräuche fest, so können wir diese in Verwaltungsverfahren verfolgen oder auch mit Bußgeldern ahnden.

Ein aktuelles Beispiel kartellbehördlicher Missbrauchsverfahren sind Verwaltungsverfahren, die wir seit März gegen eine Reihe von Gasversorgungsunternehmen führen.

Diese stehen im Verdacht, die Gaspreise für die Haushaltskundenversorgung in 2007 und 2008 missbräuchlich überhöht zu haben.

Gegenüber sechs großen Regionalversorgungsunternehmen des E.ON-Konzerns haben wir bereits im Oktober die Verfahren abschließen können, nachdem E.ON eine pauschale Rückzahlung an seine Kunden sowie einen Aufschub der nächsten Preiserhöhung zugesagt hatte.

Der Großteil der Verfahren gegen weitere Gasversorger wird bis Ende des Jahres abgeschlossen.

### **Kartellbehördliche Fusionskontrolle**

Das dritte Standbein des Bundeskartellamtes ist die Fusionskontrolle.

Sie ist ein weiteres Instrument zum Schutz der wettbewerblichen Strukturen von Märkten.

Die Unternehmen sollen daran gehindert werden, durch Zusammenschlüsse, also durch externes Wachstum, eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen und so den Wettbewerb untereinander zu beschränken.

Der Gesetzgeber will mit der Fusionskontrolle der Gefahr begegnen, dass der Wettbewerb durch zunehmende Unternehmenskonzentrationen beschränkt wird.

Fusionskontrolle ist daher präventive Marktstrukturkontrolle.

Führt ein Unternehmenszusammenschluss zu einer marktbeherrschenden Stellung, so ist er grundsätzlich zu untersagen.

Natürlich müssen die Unternehmen nicht jeden Zusammenschluss bei uns anmelden.

Nur dann, wenn sie zusammen mehr als 500 Millionen Euro Umsatz weltweit erwirtschaften und in Deutschland mindestens ein Unternehmen mehr als 25 Millionen Euro erzielt, sieht das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine Anmeldepflicht vor.

Wir wollen schließlich nur volkswirtschaftlich bedeutsame Fusionen prüfen.

Trotz dieser hohen Hürden hatten wir im vergangenen Jahr insgesamt 2237 Anmeldungen.

Die Fusionskontrolle gliedert sich in zwei Phasen:

Wenn wir in der sogenannten ersten Phase (*1 Monat!*) feststellen, dass starke Anzeichen für das Entstehen oder das Verstärken einer marktbeherrschenden Stellung bestehen, leiten wir ein Hauptprüfverfahren, die sogenannte zweite Phase, ein.

Dann prüfen wir innerhalb von weiteren drei Monaten sehr intensiv, ob der Zusammenschluss tatsächlich ein wettbewerbles Problem mit sich bringt.

Von den 2237 angemeldeten Vorhaben haben wir im letzten Jahr bei 30 eine derartige vertiefte Prüfung durchgeführt.

In lediglich sieben Fällen musste das Vorhaben untersagt werden, in neun konnten die wettbewerblichen Bedenken durch Nebenbestimmungen wie Auflagen oder Bedingungen ausgeräumt werden.

### **Zweck und Leitbild des GWB**

Bei der Fusionskontrolle prüfen wir die Auswirkungen des Unternehmenszusammenschlusses auf den Wettbewerb des relevanten Marktes.

Im Kern der kartellbehördlichen Fusionskontrolle geht es somit um eine Prognose auf der Grundlage aller wettbewerbsrelevanten Daten und Kriterien, wie ich sie schon bei der Missbrauchsaufsicht geschildert habe.

Es ist mir wichtig, nochmals auf die rein nach wettbewerblichen Kriterien ablaufende Prüfung im Fusionskontrollverfahren hinzuweisen.

Wettbewerbsfremde Aspekte, vor allem arbeitsmarkt- und sozialpolitische Erwägungen, dürfen wir dabei nicht berücksichtigen.

Dies ist anders im sogenannten Ministererlaubnisverfahren.

Wird ein Unternehmenszusammenschluss durch uns untersagt, weil er zu einer marktbeherrschenden Stellung führt, können die Unternehmen die Erlaubnis dieses Zusammenschlusses beim Bundesminister für Wirtschaft beantragen.

Der Minister hat hierzu einen weiten Beurteilungsspielraum.

Er erteilt die Erlaubnis zu einem zuvor untersagten Zusammenschluss dann, wenn die von uns festgestellte Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen aufgewogen wird oder durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

So hat der Bundesminister für Wirtschaft beispielsweise die Fusion von E.ON und Ruhrgas zum größten deutschen Erdgasimportunternehmen im Rahmen einer Ministererlaubnis zugelassen.

Hintergrund waren energie- und versorgungspolitische Erwägungen.

Ich will diese Entscheidung des Ministers nicht kommentieren.

Aber wettbewerblich hat sie uns genau die Ergebnisse gebracht, die wir seinerzeit befürchtet hatten.

Das beweisen nicht zuletzt die Kartell- und Missbrauchsverfahren, die wir seitdem im Gassektor geführt haben und führen.

Meine Damen und Herren!

Diese Aufteilung zwischen kartellbehördlicher Fusionskontrolle und Ministererlaubnis ist die Konsequenz unseres gesetzlichen Aufgabenbereichs des Wettbewerbsschutzes.

Um zu verhindern, dass der Schutz des Wettbewerbs durch sonstige wirtschafts- und sozialpolitische Erwägungen leer läuft, hat der Gesetzgeber ein Tätigwerden des Bundeskartellamtes aus wettbewerbsfremden Erwägungen ausgeschlossen.

Dies gilt für Kartell-, Missbrauchs- und Fusionskontrollverfahren gleichermaßen.

Im Bereich der Fusionskontrolle wird dieser ordnungspolitische Ansatz aber besonders augenfällig in der Regelung des Ministererlaubnisverfahrens.

Mit den Instrumenten der Fusionskontrolle, dem Kartellverbot und der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen schützen wir die Grundlagen einer wettbewerblichen Wirtschaftsverfassung.

Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass der Wettbewerbsprozess für fast alle Bereiche einer Volkswirtschaft der überlegene Steuerungsmechanismus ist.

Für alle Beteiligten, seien es nun Verbraucher oder Unternehmen, generiert dieser Prozess vorteilhafte Ergebnisse.

Oder um einen sehr schillernden Begriff zu verwenden: Der Wettbewerbsprozess fördert das, was man „Gesamtwohlfahrt“ nennen könnte.

Doch der Weg von der Förderung der Gesamtwohlfahrt hin zu konkreten kartellrechtlichen Entscheidungen ist durchaus schwierig.

Das deutsche Kartellrecht hat aus diesem Grund von Beginn an nicht das nebulöse Ziel der „Wohlfahrtsmaximierung“ in den Vordergrund gestellt.

Im Zentrum stand und steht vielmehr eine bescheidenere, aber dafür auch praxistauglichere Frage:

Was sind die strukturellen Voraussetzungen dafür, dass der Wettbewerbsprozess seine positiven Wirkungen am besten entfalten kann?

Für das deutsche Kartellrecht ergibt sich aus dieser Frage das Ziel des Schutzes und Erhalts wettbewerblicher Strukturen.

Allerdings wäre aber nun sicherlich eine Vorstellung extrem fahrlässig – die Behauptung, dass für alle Märkte die strukturellen Voraussetzungen wirksamen Wettbewerbs identisch sind.

Dies ist natürlich nicht der Fall.

So finden wir teilweise Marktstrukturen vor, die durch sehr wenige Akteure mit hohen Marktanteilen gekennzeichnet sind, was auf den ersten Blick für wenig Wettbewerb spräche.

Aber dennoch können wir – so z.B. auf einigen Technologiemarkten – bei einer genaueren Analyse einen durchaus intensiven und funktionsfähigen Wettbewerb feststellen.

Das Ziel, wettbewerbliche Strukturen zu erhalten, muss von uns daher in jedem konkreten Einzelfall untersucht werden.

Und dafür ist es insbesondere erforderlich, dass wir uns die strukturellen Besonderheiten, die den Wettbewerbsprozess in einem ganz konkret betroffenen Markt maßgeblich bestimmen, jeweils ganz genau ansehen.

In den 50 Jahren seit Inkrafttreten des GWB hat sich unser Detailwissen über die Funktionsmechanismen des Wettbewerbs natürlich kontinuierlich verbessert und verfeinert.

Die ökonomische Wissenschaft hat hier Wichtiges geleistet.

Aber wir wissen immer noch nicht genug.

Diese eher zurückhaltende Auffassung wird allerdings derzeit nach meiner Einschätzung nicht überall geteilt.

In der wettbewerbspolitischen Diskussion macht vielmehr seit gut zehn Jahren das Schlagwort der „Ökonomisierung des Kartellrechts“ die Runde.

Die Diskussion ist freilich so facettenreich, dass eine Darlegung all ihrer Details den Rahmen der mir zugedachten Zeit sprengen würde.

Auf ein zentrales Element, das in dieser Diskussion häufig mitschwingt, möchte ich allerdings eingehen.

Das ist die Annahme, dass es aufgrund der großen Fortschritte in der industrieökonomischen Forschung heute nicht mehr erforderlich sei, sich auf die strukturellen Voraussetzungen funktionsfähigen Wettbewerbs zu konzentrieren.

Vielmehr sei es prinzipiell möglich, in jedem Einzelfall die konkreten ökonomischen Auswirkungen genau zu bestimmen und zu messen und das wettbewerbsrechtliche Handeln gewissermaßen einfach daran auszurichten.

Zusammenschlüsse oder bestimmte Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen sollten – so zumindest die teilweise sehr vehement vorgetragene Forderung – nur unterbunden werden, wenn sich die negativen Effekte auf die Konsumentenwohl-  
fahrt auch im Detail nachweisen ließen.

Ich meine, dass mit diesem Ansatz zumindest die ernsthafte Gefahr besteht, dass der effektive Schutz wettbewerblicher Strukturen Schaden nimmt.

Es ist zwar eine der zentralen Herausforderungen des Kartellrechts, die Fortschritte der ökonomischen Wissenschaft aufzunehmen und in die Rechtspraxis zu integrieren.

Dadurch können kartellrechtliche Regeln verfeinert und treffsicherer werden.

Auf der anderen Seite sollte man aber die Möglichkeiten der Ökonomie auch nicht überschätzen.

Das Erfordernis, in jedem Einzelfall detailliert die konkreten Wohlfahrtswirkungen eines Zusammenschlusses oder Marktverhaltens zu belegen, würde die Nachweisanforderungen für kartellrechtliche Eingriffe extrem erhöhen.

Insofern gilt ein auf die notorischen Meinungsverschiedenheiten zwischen Juristen gemünztes Sprichwort in vielen Fällen auch für die Zunft der Ökonomen: „2 Ökonomen, mindestens 3 Meinungen und Modelle“.

Es geht vielmehr darum, eine ausgewogenen Balance zu finden, um die Gefahr eines Ökonomismus und damit überbordende ökonomische Nachweisanforderungen, auch im gerichtlichen Beschwerdeverfahren, zu verhindern.

Andererseits muss eine Kartellbehörde in der Lage sein, ökonomische Prozesse mit modernen Methoden angemessen zu beurteilen und in ihre Bewertung einzubeziehen.

Insoweit werden wir uns einer Ökonomisierung im Sinne eines „**better economic approach**“ nicht verschließen.

Wir sind aufgrund unseres soliden ordnungspolitischen Fundaments vielleicht sogar besonders gut geeignet, hier eine vermittelnde Rolle einzunehmen.

### **Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes**

Meine Damen und Herren!

Unsere Aufgabe, den Wettbewerb zu schützen, wäre nun freilich wirkungslos, wenn wir bei unserer Tätigkeit den Weisungen unseres vorgesetzten Ministers unterworfen wären.

Denn dann bestünde die Gefahr, dass wiederum wettbewerbsfremde Kriterien in unsere Entscheidungspraxis einfließen.

Wir sind zwar eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft.

Das schließt allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende ministerielle Weisungen grundsätzlich auch nicht aus.

Aus dem GWB ergibt sich aber, dass die wettbewerblichen Prüfungen und Entscheidungen im kartellrechtlichen Einzelfall unabhängig von ministeriellen Einzelweisungen erfolgen.

Die Beschlüsse in Fusionskontroll-, Kartell- oder Missbrauchsverfahren fassen bei uns daher kollegial besetzte Beschlussabteilungen, die nach Wirtschaftsbereichen getrennt sind.

### **Vergabekammern und Vergaberechtsschutz**

Vergleichbar unabhängig organisiert sind auch die Vergabekammern des Bundes.

Hierbei handelt es sich um gerichtsähnlich aufgebaute Instanzen, denen die Nachprüfung von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes oberhalb gesetzlich bestimmter Auftragswerte obliegt.

Der Vergaberechtsschutz ist somit das vierte Standbein des Bundeskartellamtes, geregelt im vierten Teil des GWB. Mit den Vergabekammern schützen wir so die Transparenz und Chancengleichheit des Vergabewettbewerbs.

Bieter, die sich im Rahmen solcher Vergabeverfahren durch die öffentlichen Auftraggeber in ihren Rechten verletzt sehen, können bei den Vergabekammern eine Nachprüfung beantragen.

Dieser effektive und wettbewerbsorientierte Vergaberechtsschutz stellt einen großen Fortschritt dar, gab es doch bis Ende 1998 lediglich eine rein haushaltsrechtlich tradierte Lösung, die bei potentiellen Auftragnehmern gerade keine subjektiven Rechte entstehen lassen wollte.

Vergleichbare Einrichtungen gibt es auch in den Bundesländern für öffentliche Auftragsvergaben der Länder und Kommunen.

### **Fazit**

Damit komme ich zum Schluss meiner Ausführungen.

Ich hoffe, ich habe Ihnen die Rolle des Bundeskartellamtes darlegen können. Wir fungieren letztlich als eine Art ordnungspolitisches Gewissen.

Wir verkörpern das, was im Kern früher als Ordnungspolitik verstanden wurde:

- Es ist nicht unsere Aufgabe, den Wettbewerb zu steuern, sondern Wettbewerbsbeschränkungen zu beseitigen.
- Wir sorgen für die Einhaltung notwendiger Wettbewerbsregeln durch die Marktakteure, sollen aber den Wettbewerb nicht selbst regeln.

- In diesem Sinne sind wir im Großen und Ganzen nichts anderes als eine Behörde zur Abwehr von Gefahren für die wettbewerbliche Struktur – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Meine Damen und Herren!

Ich sagte es bereits: Wettbewerb hat keine Lobby. Wir nehmen die Aufgabe des Wettbewerbsschutzes wahr, auch wenn dies manchmal der Rolle des einsamen Rufers in der Wüste gleichkommt.

Der Wettbewerb wird von vielen Seiten bedroht, nicht nur von Unternehmen, sondern auch von Lobbyisten und Verbänden – denken Sie an den Fußball – oder den Staat selbst.

Wir haben im Sinne einer competition advocacy immer eine sehr aktive Rolle eingenommen und uns dementsprechend zu Wort gemeldet. Daran halten wir auch zukünftig fest – auch wenn Ordnungspolitik, so wie im Moment, nicht ganz oben auf der politischen Agenda steht.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!