

50 Jahre Kartellamt, 15. Januar 2008

Holger Steltzner

Sehr geehrte Damen und Herren!

Aus Sicht der Medien, der privaten und der öffentlichen, ist das Kartellamt doppelt zu würdigen. Für den medialen Beobachter der volkswirtschaftlichen Entwicklung gilt das GWB als Grundgesetz der marktwirtschaftlichen Ordnung in Deutschland und das Kartellamt als Hüter des Wettbewerbs. Für Medienunternehmen ist das Kartellamt noch mehr, nämlich auch Mitgestalter der eigenen Branche. Ich will versuchen, in gebotener Kürze von beiden Standorten aus einen Blick aufs Kartellamt zu werfen.

Historisch hat der Wettbewerb hierzulande nur wenige Freunde. In der Weimarer Republik wurde die Zahl der Kartelle in Industrie, Handel und in der Finanzbranche auf 2500 bis 3000 geschätzt. Kartelle galten als honorig, sogar als fortschrittlich. Die starke Konzentration ermöglichte den Nationalsozialisten, die deutsche Wirtschaft gleichzuschalten und für den Krieg umzusteuern. Nach Kriegsende erfolgte die grundlegende Neuorientierung. Die Siegermächte lösten die

Kartelle auf und sorgten für eine Dezentralisierung der deutschen Wirtschaft.

Um das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurde lang und hart gerungen. Insbesondere der Bundesverband der Deutschen Industrie kämpfte für den Erhalt der Kartelle. An der Spitze der Verfechter des Wettbewerbs stand Wirtschaftsminister Ludwig Erhard, der sich auch gegen den Bundeskanzler Adenauer durchsetzen mußte. Erhards Kurs wurde von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung publizistisch unterstützt, die sich bis heute einer freiheitlichen Wettbewerbsordnung verpflichtet fühlt. Wegen ihres Eintretens für den Wettbewerb wurde die F.A.Z. von der deutschen Industrie mit einem Anzeigenboykott belegt, was in den fünfziger Jahren fast zum wirtschaftlichen Ende der Zeitung führte.

Seit seiner Gründung macht das Kartellamt das, was seines Amtes ist, nämlich den Wettbewerb und damit die Seele der Marktwirtschaft zu hüten. Von großer Bedeutung ist, daß die Publikationsvorschrift die Wettbewerbsbeschränkungen aus dem Halbdunkel in das helle Licht der Öffentlichkeit rückt. Das sichert der Wettbewerbsfreiheit einen Platz auf der

medialen Tagesordnung. Im Laufe der Jahre hat sich das Kartellamt in der Bevölkerung Vertrauen und Anerkennung verdient, wozu die unabhängigen Präsidenten des Amts einen wichtigen Beitrag geleistet haben. Dennoch ist in Deutschland kein allgemeines Verständnis für eine Wettbewerbsordnung gewachsen. Die mit einer freiheitlichen Marktwirtschaft verbundenen Chancen und Wohlfahrtsgewinne werden kaum gesehen, hingegen die Risiken überzeichnet und die durch die Globalisierung erzwungene Strukturanpassung als Zumutung empfunden.

Dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen schwebt kein Bild des erwünschten Wettbewerbs vor, es modelliert keine Wettbewerbslandschaft, die der Staat zu schaffen habe. Es normiert vielmehr, welche Wettbewerbsbeschränkungen verboten oder erlaubt sind. Das Gesetz gibt nicht vor, zu wissen, was Wettbewerb sei. Es schützt keine konkreten Erscheinungsformen des Wettbewerbs, es zielt nicht auf spezifische Ergebnisse des Wettbewerbs und es regelt schon gar nicht die Macht- und Gewinnverteilung zwischen Unternehmen. Das Gesetz dient nicht der Sicherung von Existenzen, seien sie mittelständisch, klein oder groß. Auch ist es nicht Aufgabe des Kartellamts,

Wettbewerbsbeschränkungen gegen vermeintlich höhere Zwecke wie den Erhalt von Arbeitsplätzen oder der Förderung des technischen Fortschritts aufzurechnen. Durch die Missbrauchsaufsicht ist das Element der Verhaltenskontrolle in das Wettbewerbsrecht gekommen. Mit jeder interventionistischen Einzelfallentscheidung verliert das Kartellgesetz ein Stück seines liberalen Charakters als eines für jedermann gleichen Rechts. So hatte Hans Barbier, der langjährige ordnungspolitische Vordenker der F.A.Z., bereits die Debatte um die fünfte Novelle des GWB kommentiert.

Das Missverständnis über den Auftrag und die Stoßrichtung des Gesetzes ist nicht kleiner geworden, wie die achte Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zeigt. Sie sieht unter anderem das umfassende Verbot des Verkaufs unter Einstandspreisen vor, was den Handel einer Verhaltenskontrolle unterwirft. Ein wettbewerbsrechtliches Rahmenwerk von hohem Rang mutiert so zu einer bürokratischen Preisverordnung. Wohin amtliche Kostenrechnung führt, zeigt der untaugliche Versuch der Bundesnetzagentur, mit Ex-Ante-Preisfestsetzung für mehr Wettbewerb unter den Versorgern zu sorgen. Nun sollen auch noch spezielle Preisaufseher des Kartellamts die

Kalkulationen der Energiekonzerne prüfen. So werden Hoffnungen auf sinkende Strompreise geweckt, die enttäuscht werden dürften, weil die Energiepreisen an den Weltmärkten nun einmal kräftig gestiegen und die staatlichen Abgaben auf Strom verdoppelt worden sind. Vielleicht aber kann die verschärfte Preisaufsicht dazu beitragen, die eine oder andere Übertreibung des deutschen Versorger-Oligopols zu dämpfen.

Es ist keine neue Erkenntnis, daß der deutsche Gesetzgeber dem Wettbewerb mißtraut. Es ist auch keine Überraschung, daß Politiker auf Stimmenfang immer wieder der populistischen Versuchung von Intervention und Protektion erliegen. Ungewohnt ist jedoch, daß selbst unter den Wettbewerbshütern der Konsens darüber verlorengegangen ist, wozu die Wettbewerbsregeln eigentlich dienen. Schützen sie den Wettbewerb als solchen im Vertrauen auf seine günstige Wirkung oder nur bestimmte Wohlfahrtsziele? Unter dem Stichwort „Ökonomisierung des Kartellrechts“ oder „more economic approach“ wird heute von der Europäischen Kommission gefordert, das Konsumenteninteresse und die Effizienzvorteile in den Blick zu nehmen. Selbstverständlich müssen moderne Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften in wettbewerbspolitische Beurteilungen einfließen. Doch

begründet das keinen Politikwechsel. Der Europäische Gerichtshof als Autorität für die Auslegung der Gemeinschaftsregeln täte gut daran, in seinen Urteilen weiterhin die Sicherung der Voraussetzungen für Wettbewerbsprozesse zu betonen und nicht auf die Erzielung bestimmter Ergebnisse zu schielen.

Für Verlage und andere Medienunternehmen gelten in Deutschland wie anderswo auch besondere Wettbewerbsregeln. Eine Lehre der harten Auseinandersetzung um die Pressefreiheit in den sechziger Jahren war, dass die Presse im Interesse einer freiheitlich-demokratischen Ordnung staatsfrei sein muss, privatwirtschaftlich und wettbewerblich organisiert und die Medienkonzentration beschränkt werden muss. Obwohl sich die strengen Kartellregeln für Pressefusionen bewährt haben, wie die vielfältige Zeitungslandschaft in Deutschland zeigt, wollte die rot-grüne Regierung dem Wunsch einiger Großverlage folgen und diese Regeln außer Kraft setzen. Das ist nicht zuletzt durch den Widerspruch des Kartellamts verhindert worden. Am Veto des Kartellamts scheiterte auch der Versuch des größten Zeitungskonzerns, ins deutsche Fernsehgeschäft einzusteigen. Die Sorgen vor einer

Bündelung von Medienmacht sind begründet. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass Medienmacht von denjenigen auch eingesetzt wird, die über sie verfügen.

Als Journalist einer konzernunabhängigen Qualitätszeitung, von denen es nicht mehr viele gibt, und als Herausgeber der F.A.Z., der auch für das Wirtschaftsressort zuständig ist, das für die freiheitliche Wettbewerbsordnung kämpft, darf ich also dem Kartellamt gleich doppelt danken.

Lieber Herr Dr. Heitzer, Ihnen und alle Ihren Mitarbeitern danke ich auch persönlich und wünsche Ihnen weitere 50 erfolgreiche Jahre!