Bundeskartellamt

Dr. Bernhard Heitzer

Präsident des Bundeskartellamtes

Aktuelles aus der Wettbewerbspolitik – ordnungspolitisch betrachtet

Frühjahrssitzung der Stiftung Marktwirtschaft und des Kronberger Kreises

1. Mai 2008 in Kronberg

Es gilt das gesprochene Wort!

I. Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

es mangelt in der Politik wahrlich nicht an Bekenntnissen zum Wettbewerb und zur freien Marktwirtschaft.

Nicht zuletzt die Feier zum 50. Geburtstag des Bundeskartellamtes und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen Anfang Januar bot Vertretern aus der Politik und verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen die Gelegenheit, die tragende Bedeutung des GWB in einer freien Marktwirtschaft – welche es unbedingt zu schützen gelte! – wortreich zu betonen.

Wenn diesen Worten dann immer entsprechende Taten folgen würden, hätten weder Sie noch ich etwas zu beanstanden.

Es mehren sich allerdings die Anzeichen, dass die Politik und gesellschaftliche Gruppen marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Prinzipien misstrauen.

Beispiele finden sich sofort – genannt sei nur die Diskussion um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns für Briefdienstleister oder die Staatsfondsdebatte.

Ordnungspolitik erscheint zunehmend unpopulär.
Mit so etwas lassen sich keine Schlagzeilen machen!

Ihr fehlt halt die Faszination des Unmittelbaren!

Da sind auch die kurzfristigen medialen Anreize groß, nicht mit langfristig orientierter Ordnungspolitik „rumzumachen“, sondern kurzfristige Erfolge mit interventionistischer Politik zu suchen, die – vielfach unausgesprochen - erst später ihre negativen Auswirkungen zeigt.

Ludwig Erhard hat die Rolle des Staates mit folgendem Vergleich umschrieben:

„Ebenso wie beim Fußballspiel der Schiedsrichter nicht mitspielen darf, hat auch der Staat nicht mitzuspielen. Die Zuschauer würden es den Spielpartnern auch außerordentlich übel nehmen, wenn diese vorher ein Abkommen geschlossen und dabei ausgehandelt haben würden, wie viel Tore sie dem einen oder anderen zubilligten. Die Grundlage aller Marktwirtschaft bleibt die Freiheit des Wettbewerbs. [1]

Dies ist sicher ein in der Diktion recht einfacher Vergleich.

Er ist gleichwohl auch heute grundsätzlich richtig.

Der Staat sollte nur die Spielregeln bestimmen und auf deren Einhaltung achten.

Er sollte nicht das Ergebnis des Spiels manipulieren und damit verfälschen.

II. Aktuelles aus dem Bundeskartellamt – Weißbuch Kommission

Das GWB und das europäische Recht sind ein Teil der ordnungspolitischen Regeln.

Sie dienen dem Ziel, den Wettbewerb zu schützen.

Aufgabe der Kartellbehörden ist es, auf die Einhaltung der Spielregeln zu achten.

Erlauben Sie mir zunächst einige Ausführungen zu den Methoden des Bundeskartellamtes, kartellrechtswidrige Verhaltensweisen zu ahnden.

Wir sind bei wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen auf Hinweise aus dem unmittelbaren Umkreis der Betroffenen angewiesen, also auf Kunden, Nachfrager und Lieferanten.

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.

---

[1] Ludwig Erhard in seiner Regierungserklärung vom 18. Oktober 1963.

Einem kooperativen Kartellanten können jetzt bis zu 100 % des Bußgeldes erlassen werden.

Allerdings gilt hier das „first-come-first-serve“-Prinzip.

Nur das Unternehmen, das zuerst kommt, kann mit einem vollständigen Bußgelderlass rechnen.

Die Bonusregelung setzt also auf eine positive Anreizwirkung.

Seit ihrer Einführung konnten wir in der Tat die Aufklärungsquote von Kartellen 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[2].

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.

Es besteht Einigkeit, dass die Bonusregelung zur Kartellbekämpfung mittlerweile unerlässlich geworden ist.

Private Schadensersatzklagen im Rahmen von Kartellzivilverfahren haben für die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln eine flankierende, eine komplementäre Rolle.

Das Ziel, den durch den Kartellrechtsverstoß verursachten individuellen Schaden des Einzelnen wieder gutzumachen, ist grundsätzlich richtig.

---

[2] Financial Times Deutschland vom 22. April 2008.

Die Europäische Kommission fordert in einem Weißbuch eine tiefgreifende Umgestaltung des Kartellzivilverfahrens.

Sie betritt damit juristisches Neuland:

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

Das bedeutet, dass Verbände praktisch Unternehmen im Namen **aller** Angehörigen einer Marktstufe verklagen können.

Die EU-Kommission schlägt auch die Beweislastumkehr beim Nachweis des Schadens zulasten des Schädigers vor.

Das bedeutet, dass zukünftig der beklagte Schädiger nachweisen muss, dass einem Abnehmer **kein** Schaden entstanden ist.

Zu Lasten des beklagten Unternehmens wird darüber hinaus vermutet, dass der Kartellaufpreis vollständig an den Letztabnehmer weitergereicht wird.

Damit will die EU-Kommission Verbraucherverbandsklagen im großen Stil ermöglichen.

Und schließlich soll der Ausforschungsbeweis (discovery) Einzug in das Zivilverfahren halten, um dem privaten Kläger ein eigenes Ermittlungsinstrument an die Hand zu geben.

Das bedeutet faktisch, dass der Zivilprozess zum privaten Ermittlungsverfahren wird.

Um unsere Auffassung hierzu auf den Punkt zu bringen:

Wir halten diese Vorschläge für unvereinbar mit wesentlichen Grundgedanken unserer deutschen Rechtsordnung.

Eine anonyme Verbandsklage entzieht dem einzelnen Geschädigten das Verfügungsrecht über seinen Schadensersatzanspruch.

Das ist ein eklatanter Widerspruch zum Grundsatz der Privatautonomie.

Der erwähnte Ausforschungsbeweis in der Hand privater Parteien birgt ein hohes Missbrauchspotential zur Ausspähung von Geschäftsgeheimnissen.

In Deutschland ist daher mit gutem Grund ein Ausforschungsbeweis aus dem Zivilverfahren ausgeschlossen.

Dabei sollte es bleiben!

Der wichtigste Einwand gegen die Vorschläge der Kommission ist allerdings:

Die geplanten Rechtsänderungen schaden ganz erheblich der Effektivität der Kartellverfolgung durch die Wettbewerbsbehörden!

Sie stellen das Primat der staatlichen gegenüber der privaten Kartellverfolgung in Frage.

Ein Unternehmen wird es sich gründlich überlegen, ob es einen Bonusantrag stellt!

Denn ein Bonusantrag dürfte sich wohl kaum rechnen, wenn das Unternehmen gleichzeitig zivilrechtliche Haftungsrisiken riskiert, die an die Höhe des erlassenen Bußgeldes reichen und es sogar übersteigen können.

Ich meine, dass es ein falsches Signal ist, wenn wir die private Kartellrechtsdurchsetzung im Sinne der EU-Kommission auf Kosten der behördlichen Kartellrechtsdurchsetzung stärken.

Und am Ende muss man sich ja fragen:
Was nutzt die verbesserte private Kartellrechtsdurchsetzung, wenn gleichzeitig kaum noch ein Kartell durch die Behörden aufgedeckt wird?

III. Aktuelles aus dem Bundeskartellamt – Energie

Mit ordnungspolitischen Sündenfällen der Vergangenheit kämpfen wir auf einem anderen prominenten Feld: Im Energiesektor.

Hier hat sich die Politik erst sehr spät entschieden, die Liberalisierung der Energiemärkte durch einen geeigneten Rechtsrahmen in Deutschland zu flankieren.

Bei der Umsetzung des 1. Energiebinnenmarktpakets hat man bei uns erst mal auf eine ex-ante-Regulierung der Energieversorgungsnetze verzichtet.

Statt dessen versuchte man es in Deutschland mit den sog. „Verbändevereinbarungen".

Allerdings erfolglos: Denn insbesondere im Gassektor hat das System der Verbändevereinbarungen die tradierte Marktabschottung nur noch weiter begünstigt.

Erst 2005 war man – in Umsetzung des 2. Energiebinnenmarktpakets in Deutschland soweit, dass die Bundesnetzagentur mit der Regulierung der Netzmonopolbereiche (Strom und Gas) anfangen konnte – reichlich spät!

Ein weiterer ordnungspolitischer Sündenfall war die im Jahr 2002 ergangene Ministererlaubnis in Sachen E.ON/Ruhrgas, die sicherlich mitursächlich für die derzeitige Marktkonzentration im Gassektor ist.

Der Wettbewerb auf den Energiemärkten hätte sich anders entwickelt, wenn dem Bundeskartellamt oder der Bundesnetzagentur schon frühzeitiger bessere Befugnisse eingeräumt worden wären.

Dem Bundeskartellamt ist nun mit der verschärften Preismissbrauchsaufsicht im Energiesektor – dem neuen § 29 GWB – ein Instrument an die Hand gegeben worden, um Preismissbräuche effektiver aufdecken und ahnden zu können.

Wir können damit allerdings nur „punktuell" tätig werden.

Für mehr Wettbewerb sind langfristig allerdings strukturelle Maßnahmen notwendig, die die Marktstruktur auf den Energiemärkten grundlegend verbessern.

Eine strukturelle Maßnahme wäre sicherlich die eigentumsrechtliche vertikale Entflechtung der Übertragungsnetz- von der Erzeugungs- und der Vertriebsebene.

Dies wird ja auch seit einiger Zeit heiß diskutiert.

Das Stichwort lautet hier Ownership Unbundling.

Rein theoretisch ist ein vollständiges ownership unbundling sicher die sauberste Lösung.

Allerdings: Soweit dies nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission zwangsweise angeordnet werden sollte, rechnen wir mit langwierigen verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen.

Bevor man dieses Instrument wählt oder ein System unabhängiger Netzbetreiber einrichtet, sollten andere, weniger eingriffsintensive Möglichkeiten überprüft werden.

Meiner Ansicht nach ist für Deutschland wettbewerbspolitisch die unter anderem von Deutschland, Österreich und Frankreich vorgeschlagene gesellschaftsrechtliche Entflechtung als sog. „dritter Weg“ ausreichend.

Auf nationaler Ebene haben kürzlich der hessische Wirtschaftsminister Rhiel und die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag Entwürfe zur Änderung des GWB eingebracht.

Sie schlagen vor, dass das Bundeskartellamt als „ultima ratio“ die Möglichkeit haben sollte, marktbeherrschende Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen zum Verkauf oder zumindest zur organisatorischen und rechtlichen Abtrennung von Vermögensteilen zu zwingen. Dies zielt auf die Kraftwerksebene.

Sicherlich würde – das steht außer Frage – eine angemessene Entflechtung die strukturellen Voraussetzungen verbessern.

Allerdings liegt z.B. ein Risiko von horizontalen Entflechtungen auf der Kraftwerksebene darin, dass Kraftwerksparks auseinandergerissen werden könnten, deren effizientes Wirken gerade in der Möglichkeit von Zusammenschaltungen liegt.

Eine Entflechtung würde damit möglicherweise zu einer ineffizienten Produktion führen.

Mehr Augenmerk sollte im strukturellen Bereich stattdessen z.B. auf einem Ausbau von Grenzkuppelstellen liegen.

Auch die Investitionsmöglichkeiten für Kraftwerksneubauten müssen verbessert werden.

Hier ist also die Politik gefragt, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechend zu gestalten.

IV. Mindestlohn

Meine Damen und Herren,

der Arbeitsmarkt ist bekanntlich ein Feld, auf dem ordnungspolitische Grundsätze mit am schwersten durchzusetzen sind.

Exemplarisch ist derzeit die Diskussion über Mindestlöhne.

Wir wissen alle hier um die „Verdienste“ der Deutschen Post AG, die sich im letzten Jahr vehement für die Einführung eines Mindestlohns im Bereich Briefdienstleistungen eingesetzt hat – mit Erfolg.

Seit Anfang diesen Jahres gibt es nun diesen branchenweit verbindlichen Mindestlohn für Briefdienstleister – dank der überaus „sozialen Fürsorge“ der DP AG!

Vordergründig wurde die Einführung des Mindestlohns damit begründet, dass man das Einkommen gering qualifizierter Arbeitnehmer sichern wolle.

Ein Schelm, wer Böses dabei denkt!

Erlauben Sie mir an dieser Stelle noch einmal, Ludwig Erhard zu zitieren: *„Bemühen wir uns darum auch, jedwede Forderung an den Staat nicht vorschnell mit dem Wort „sozial“ oder „gerecht“ zu versehen, wenn es in Wahrheit nur zu oft um partikuläre Wünsche geht“*.[3]

Denn der Deutschen Post ging es sicher weniger darum, den Mitarbeitern der Wettbewerber selbstlos ein auskömmliches Einkommen zu bescheren.

Vielmehr wollte sich das Unternehmen wohl angesichts der Öffnung des Postmarktes mit dem Wegfall der Exklusivlizenz unliebsame Wettbewerber vom Leibe bzw. vom Briefkasten halten.

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

Mit dem Mindestlohn wurde einer ihrer wichtigsten Wettbewerbsparameter festgelegt.

Die Personalkosten stellen im Bereich der Postzustellung einen Großteil der gesamten unternehmerischen Kosten dar.

Der Post hingegen schadet der Mindestlohn nicht.

Denn die Lohnsätze liegen unter den nach wie vor gültigen Haustarifen der Deutschen Post AG und haben für diese damit praktisch keine Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund ist das kürzlich vom Berliner Verwaltungsgericht ergangene Urteil zu begrüßen.

---

[3] Ludwig Erhard in seiner Regierungserklärung vom 18. Oktober 1963

Es hatte in erster Instanz entschieden, dass die vom Bundesarbeitsministerium erlassene Rechtsverordnung zum Mindestlohn für Briefdienste rechtswidrig sei.

Soweit, so gut. Bloß führte das Urteil nicht dazu, die grundsätzliche Debatte um einen gesetzlichen Mindestlohn zu beenden.

Die Debatte hat ja folgende Richtung: „Wer acht Stunden am Tag arbeitet, sollte wenigstens so viel verdienen, dass er sich bzw. seine Familie ernähren kann“.

Wer würde dieser Aussage nicht in einem ersten Impuls zustimmen?

Sie ist ja erst mal nur sozial, und wer möchte schon gerne als unsozial gelten?

Aktuelle Studien über den Niedriglohnsektor werden mit „Niedriglohn-Alarm in Deutschland“[4] beschrieben und heizen so die Stimmung an.

Ein Mindestlohn als Lösung scheint nur folgerichtig!

Es ist absehbar, dass die Höhe eines zukünftigen Mindestlohns ein politisches Streitthema wird.

Wichtig ist es daher, sich dem Thema nüchtern zu nähern: Einen wirklich gerechten Mindestlohn kann es gar nicht geben. Denn ein Mindestlohn wird notwendigerweise in einigen Branchen über den auf dem Arbeitsmarkt ausgehandelten Marktlöhnen liegen.

Die Folge: Arbeitskräfte werden entlassen und in die Arbeitslosigkeit gedrängt.

Selbst ein „moderater“ Mindestlohn führt dazu, dass es gerade diejenigen am härtesten treffen wird, die bereits jetzt die schlechtesten Berufschancen haben – also Geringqualifizierte, Ältere und Langzeitarbeitslose.

---

[4] Frankfurter Rundschau online vom 18. April 2008, http://www.fr-online.de/in_und_ausland/wirtschaft/aktuell/?em_cnt=1320803

Auch Menschen, die vielleicht heute noch von einem auf einem bestimmten Niveau verankerten Mindestlohn profitieren, können morgen bei einem höheren Mindestlohn schon wieder auf der Straße stehen.

Erlauben Sie mir an dieser Stelle einige Gedanken zu dem Begriff der „Gerechtigkeit“ und zu unserem System der freien Marktwirtschaft.

In unserem System der freien Marktwirtschaft gilt, dass sich das Einkommen jedes einzelnen danach richtet, welche Leistung er am Markt erbringt.

Gute Leistung soll sich auszahlen.

Das Stichwort hier lautet Leistungsgerechtigkeit.

Die „Leistungsgerechtigkeit“ hat aber auch zur Folge, dass Menschen möglicherweise nur ein ganz geringes Einkommen - oder gar kein Einkommen - erzielen.

Hierzu zählen Menschen, die keine oder nur eine sehr geringe Leistung erbringen können, die kaum oder gar nicht entlohnt wird.

Menschen, die keine eigene Leistung erbringen können, müssen deswegen unterstützt werden.

Und das ist der Grund, weswegen das marktwirtschaftliche System von einem Sozialsystem mit Umverteilung flankiert wird – und wir unser System daher als „soziale Marktwirtschaft“ bezeichnen.

Aber: Es handelt sich um unterschiedliche Regelkreise – freie Marktwirtschaft einerseits und soziale Umverteilung andererseits.

Beide Regelkreise sollten nicht miteinander vermengt werden.

Es dürfen keine staatliche Eingriffe in den Markt erfolgen, um unerwünschte Marktergebnisse von vorneherein zu korrigieren.

Denn staatliche Interventionen in den Marktmechanismus verfälschen die Signalfunktion, die Marktpreise haben.

Der Knappheitsgrad der Güter – der einen wichtigen Indikator für Kauf- und Investitionsentscheidungen darstellt – wird dann nicht mehr richtig widergespiegelt.

Daraus resultieren Fehlanreize und ineffiziente Ressourcenallokation.

Der Marktmechanismus wird erheblich verzerrt – mit negativen Effekten für die Gesamtwohlfahrt.

Auch ein Mindestlohn stellt einen staatlichen Eingriff in den Marktmechanismus – nämlich den des Arbeitsmarktes – dar.

Richtig hingegen wäre es, ein gesellschaftlich unerwünschtes Lohnniveau durch Umverteilung im Sozialsystem zu lösen.

V. Gesundheitssektor

Meine Damen und Herren,

ein weiteres Beispiel für eine fehlende ordnungspolitisch saubere Trennung von Marktsystem und Sozialsystem finden wir im Gesundheitssektor.

Erlauben Sie mir zunächst einige Worte zur Gesundheitsreform 2006:

Bedauerlicherweise wurde mit dieser Gesundheitsreform erneut die Chance vertan, mit Hilfe des Wettbewerbs effizientere Strukturen zu schaffen. Bereits bei der Gesundheitsreform 2000 spielte das Wettbewerbsprinzip keine große Rolle.

Beispiel § 69 SGB V:
Damals wurde mit dieser Norm geregelt, dass die Rechtsbeziehungen zwischen den gesetzlichen Krankenkassen und 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 – schließlich wurde es als „Wettbewerbsstärkungsgesetz“ bezeichnet.

Mit dem „Wettbewerbsstärkungsgesetz“ wurden allerdings zahlreiche Neuerungen und Elemente eingeführt, die den Wettbewerb nicht stärken, sondern ihn beschränken.

Ein Beispiel dafür 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.

Der Gesundheitsfonds stellt letztlich einen Kompromiss zwischen Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie dar.

Kein guter Kompromiss.

Oder – wie der amerikanische Lyriker und Diplomat James Russell Lowell sagte –*: „Ein Kompromiss ergibt einen guten Regenschirm, aber ein schlechtes Dach.“*

Der Gesundheitsfonds ist aber kaum ein guter Regenschirm.

Das Hauptproblem an dem Gesundheitsfonds ist, dass der Beitragssatz für die gesetzliche Krankenversicherung nicht mehr von den Krankenkassen individuell bestimmt wird, sondern zentral und einheitlich durch den Bundesgesundheitsminister.

Und alle Beitragszahler zahlen künftig den gleichen Beitragssatz.

Das Potential für Restwettbewerb durch die Stellschrauben Zusatzbeitrag oder Prämienrückzahlung ist gering.

Die Konsequenz: Der Wettbewerb zwischen den Kassen wird erheblich eingeschränkt.

Es ist jetzt schon absehbar, dass durch den Gesundheitsfonds letztlich der Zusammenhang zwischen Nachfrage, Kosten und Leistung vollkommen verloren gehen wird.

Die Bundesgesundheitsministerin hat nun vorgeschlagen, dass die Bundesländer 5 Mrd. Euro ihres Umsatzsteueraufkommens in den Fonds einzahlen sollen, um die Krankenhausfinanzierung auf eine neue Basis zu stellen.[5]

Das verschlimmert die Situation zusätzlich.

Der Gesundheitsfonds wird so zu einem tiefen See, in dem eine unübersichtliche Mischung aus Steuergeldern, diversen Finanzspritzen und Versicherungsbeiträgen versickern.

Es verwundert da nicht, dass viele Stimme fordern, den Gesundheitsfonds nicht einzuführen.

Besser wäre es gewesen, die Gesundheitsreform zu nutzen, um das System endlich von Grund auf neu zu gestalten.

Dazu wäre es notwendig gewesen, die – im jetzigen System immer noch vermengten – Ziele Versicherung einerseits und Umverteilung andererseits voneinander zu trennen.

---

[5] Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. April 2008.

Im jetzigen System hingegen bleibt zum Beispiel die Umverteilung zwischen Beziehern hoher Lohn- bzw. Renteneinkommen zu Beziehern niedriger Lohn- bzw. Renteneinkommen bestehen.

Die Krankenkassenbeiträge hängen weiterhin von den Einkommen ab.

Ein effizientes Gesundheitssystem hingegen setzt unter anderem ein nach dem Versicherungsprinzip funktionierendes Krankenkassensystem voraus.

Gesellschaftlich unerwünschte Markt- bzw. Versicherungsergebnisse müssten durch Umverteilung ex-post korrigiert werden.

Direkte Eingriffe in den Marktmechanismus aber führen zu einer ineffizienten Ressourcenverteilung und damit zu massiven Fehlanreizen für Ärzte, Krankenversicherungen und Patienten.

VI. Ausländische Staatsfonds

Meine Damen und Herren,

aus ordnungspolitischer Sicht zumindest bedenklich ist für mich die Absicht der Bundesregierung, die Beteiligung an deutschen Unternehmen durch EU-ausländische Investoren zu begrenzen.

Mein früheres Ministerium soll ein Prüfungsrecht bei ausländischen Investitionen bekommen, wenn mindestens 25 % der Stimmrechte eines Unternehmens mit Sitz in Deutschland erworben werden – unabhängig von der Branche bzw. der Größe des Unternehmens.

Dafür soll das Außenwirtschaftsgesetz geändert werden.

Voraussetzung für die förmliche Prüfung und ggf. die Untersagung eines Erwerbs ist, dass die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit in Deutschland gefährdet ist.

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 über solche Beteiligungen halte ich allerdings für etwas übertrieben.

Zum einen scheint es den Staatsfonds mehr um Rendite als um politische oder ähnliche Strategien zu gehen.

Zum anderen muss die Größenordnung des Engagements russischer oder chinesischer Staatsfonds in Deutschland realistisch betrachtet werden.

Der Anteil des Kapitals aus diesen Ländern lag 2005 bei unter einem halben Prozent, gemessen an allen ausländischen Direktinvestitionsbeständen.[6]

Ich habe Bedenken, dass sich mit dem Prüfrecht für ausländische Investitionen gleichzeitig ein (willkommenes) Einfallstor für industriepolitische Bestrebungen öffnet.

Diese Bedenken sind zumindest nicht ganz unbegründet. In regelmäßigen Abständen wird vor einem „Ausverkauf“ deutscher Unternehmen bzw. vor einer Beteiligung durch Finanzinvestoren gewarnt.

Sie erinnern sich sicherlich noch an die „Heuschreckendebatte“ vor drei Jahren, mit der Angst vor den Beteiligungen durch Finanzinvestoren geschürt wurde.

Man warf ihnen kurzfristiges, überzogenes Renditedenken und soziale Kälte vor.

Bereits damals wurde angedacht, die Beteiligungen von Finanzinvestoren – ob in- oder ausländisch – zu regulieren.

---

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

Ich meine, dass es zumindest ein problematisches Signal für den Wettbewerb ist, wenn wir hier ein Prüfrecht bei ausländischen Investitionen schaffen.

Dies ist ein Schutzmechanismus, dessen Anwendung sehr viel Augenmaß verlangt, wenn das Wettbewerbsprinzip nicht beschädigt werden soll.

Erfreulich ist, dass die Europäische Kommission es ablehnt, auf europäischer Ebene entsprechende Schutzmechanismen einzurichten.

Überlegungen, „Goldene Aktien“ einzuführen, gehören – glücklicherweise – der Vergangenheit an.

VII. Wettbewerb in der EU-Verfassung

Weniger erfreulich auf europäischer Ebene ist, dass in dem Reformvertrag der Europäischen Union ein ganz entscheidendes Ziel fehlt: Das Bekenntnis zu einem „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“.

Im Verfassungsvertragsentwurf war dieses Ziel noch explizit vorgesehen.

Die Streichung aus dem Zielkatalog geht im Wesentlichen auf das Drängen von Frankreich zurück.

Der Hinweis auf einen unverfälschten Wettbewerb findet sich nun nicht mehr im Zielkatalog, sondern an weitaus weniger prominenter Stelle in einer Protokollnotiz.

Dort ist der Hinweis vermerkt, dass der Binnenmarkt ein System umfasse, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt.

Was bedeutet das?

Die Streichung ist in jedem Fall ein schlechtes wettbewerbspolitisches Signal.

Es wird die Arbeit der Wettbewerbsbehörden in Europa mittel- bis langfristig nicht unbedingt erleichtern.

VIII. Fazit

Herr Professor Eekhoff hat in Abwandlung eines Zitats, das Winston Churchill zugeschrieben wird, einmal gesagt: *„Die Marktwirtschaft ist das schlechteste System, das ich kenne – mit Ausnahme aller anderen.“*

Fürwahr: Denn sicher lösen freie Marktwirtschaft und freier Wettbewerb nicht alle gesellschaftlichen Probleme. Dies wäre allerdings auch ein hehrer Anspruch angesichts der Tatsache, dass – was als gesellschaftliches Problem betrachtet wird – sich im Zeitablauf wandelt.

Freie Marktwirtschaft steht aber für das effizienteste aller Wirtschaftssysteme.

Deshalb führt der Ordnungsmechanismus des Wettbewerbs letztlich dazu, dass er die Gesamtwohlfahrt einer Gesellschaft maximiert.

Versuche hingegen, es dem Einzelnen oder einzelnen Gruppen recht zu machen – sei es ein gesetzlicher Mindestlohn für Arbeitnehmer, private Schadensersatzklagen im großen Stil für Kartellgeschädigte, oder einheitliche Krankenversicherungssätze für Patienten – und dadurch vermeintliche Einzelgerechtigkeit herzustellen, mündet zwangsläufig in einem ungerechten Gesamtsystem.

Versuche, Einzelfallgerechtigkeit zu erzielen, sind nicht nur teuer, sondern auch erfolglos.

Das Bundeskartellamt versteht seine Aufgabe in einem System der freien Marktwirtschaft so, dass wir auf die Einhaltung „unserer“ Spielregeln zur Sicherstellung eines funktionsfähigen Wettbewerb achten.

Und wir müssen uns dafür einsetzen, dass diese Spielregeln weiterentwickelt werden und ihre Durchschlagskraft behalten.

Um die direkten staatlichen Eingriffe in den Marktmechanismus zu verhindern, fehlt uns das entsprechende Instrument.

Wir können und müssen aber im Sinne einer „competition advocacy“ für die freie Marktwirtschaft werben.

Ich danke Ihnen dafür, dass Sie mir heute dazu die Gelegenheit gegeben haben!