Bundeskartellamt

Dr. Bernhard Heitzer

Präsident des Bundeskartellamtes

Die Wettbewerbsaufsicht durch das Bundeskartellamt – Ordnungspolitischer Schatten der unsichtbaren Hand

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

2. April 2009 in Mannheim

Es gilt das gesprochene Wort!

I. Einleitung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

das Bild vom Schatten in der wettbewerbsrechtlichen Ordnungspolitik ist ja nicht neu.

Schon die Monopolkommission hatte in ihrem 15. Hauptgutachten 2002/2003 die *Wettbewerbspolitik im Schatten "nationaler champions"* betrachtet.

Heute soll es aber um den *„ordnungspolitischen Schatten der unsichtbaren Hand“* gehen, um die Wettbewerbsaufsicht durch das Bundeskartellamt.

Ich muss gestehen - auch heute scheint es eher so, als stünden ordnungspolitische Grundsätze im Schatten: jedenfalls besteht in Zeiten der Krise eine große Versuchung, sie zu übersehen oder gar zu missachten.

Doch zum Glück haben wir in Deutschland ein unabhängiges und effizientes Bundeskartellamt, das auch in der Krise unaufgeregt seinen Job macht.

Dessen bedarf es auch, damit es weiter die Segnungen des Preismechanismus als einer *„unsichtbaren Hand“* gibt, wie Adam Smith sie 1776 in seinem *„Wohlstand der Nationen“* beschrieben hat.

Damit der Mechanismus funktioniert, bedarf es unabhängiger Kartellbehörden, die die wettbewerblichen Strukturen vor Verstößen durch die Unternehmen schützen.

Um den Wettbewerbern aber den nötigen Entdeckungsspielraum zu lassen, kommt es auf Zurückhaltung an.

Insofern sind wir kein brachiales Instrument der unsichtbaren Hand, sondern nur ihr möglichst unauffälliger Schatten, der nur dann sichtbar wird, wenn es erforderlich ist.

Das Bundeskartellamt mag zwar nur eine vergleichsweise kleine Behörde sein, aber gerade in Zeiten, in denen Unsicherheit in der Finanzwelt und in der Realwirtschaft

herrschen, können wir für die Sicherung der wettbewerblichen Strukturen in Deutschland viel erreichen.

II. Finanzmarktkrise

Meine Damen und Herren,

ich sage: „für die Sicherung der wettbewerblichen Strukturen in Deutschland viel erreichen“, also für unsere soziale Marktwirtschaft.

Diese freiheitliche, soziale Wirtschaftsverfassung hat sich bewährt, weil der Wettbewerbsprozess für fast alle Bereiche einer Volkswirtschaft der überlegene Steuerungsmechanismus ist.

Aber wir hören in diesen Zeiten der Krise immer mehr Rufe nach mehr Staat in der Wirtschaft.

Den Allokationsmechanismen der Märkte wird offenbar nicht mehr vertraut.

Das ruft bei mir eine ernsthafte Sorge hervor: Die aktuelle Entwicklung lässt befürchten, dass die Marktwirtschaft Schaden nimmt!

Natürlich muss der Staat überlegen, wie er auf die Krise reagiert.

Aber ich bezweifele, ob die diskutierten und zum Teil auch bereits beschlossenen Maßnahmen auf lange Sicht ordnungspolitisch wünschenswert sind!

Damit meine ich zum Beispiel die Diskussion um staatliche Rettungsmaßnahmen in der Autoindustrie wie beispielsweise für Opel oder auch Schaeffler. Hier ist aus wettbewerbspolitischer Perspektive größte Vorsicht geboten.

Die aktuelle Krise darf nicht zu einem staatsinterventionistischen Rundumschlag werden.

Und auch die jüngst vom Bundestag geschaffene gesetzliche Grundlage für eine mögliche Enteignung der HypoRealEstate verursacht ein mulmiges Gefühl.

Ich kann nur hoffen, dass es die eine Ausnahme bleibt, die die ordnungspolitische Regel der sozialen Marktwirtschaft bestätigt!

Meine Damen und Herren,

es gibt Stimmen, die in letzter Konsequenz die Finanzmarktkrise auf ein Zuviel an Wettbewerb im Bankensektor zurückführen.

Doch ist die Finanzmarktkrise durch das freie Spiel der Kräfte eingetreten?

Ich meine: Nein.

Ich sehe die Ursache eher in einer unzureichenden Regulierung! Die hohe Intransparenz der Verfahren und Produkte am Finanzmarkt und auch der Fakt, dass hier ein effektives Frühwarnsystem fehlt, haben überhaupt nur zugelassen, dass die Krise mit einem so verheerenden Ansteckungsfaktor um sich gegriffen hat!

In diesem Zusammenhang hat auch Bundespräsident Köhler in seiner Berliner Rede am 24. März 2009 gesagt - ich zitiere: *„Es braucht einen starken Staat, der dem Markt Regeln setzt und für ihre Durchsetzung sorgt. Denn Marktwirtschaft lebt vom Wettbewerb und von der Begrenzung wirtschaftlicher Macht.“* - Zitatende.

Die Finanzmärkte brauchen Regeln, die auch effektiv durchgesetzt werden, aber nicht weniger Wettbewerb!

Und, meine Damen und Herren, noch ein weiteres Beispiel: Wie Sie wissen, ermöglicht das Finanzmarktstabilisierungsgesetz die Beteiligung des Finanzmarktstabilisierungsfonds an Banken.

Um die Beteiligung dieses Rettungsfonds an Unternehmen des Finanzsektors zu beschleunigen, wurde im Gesetz aber auch festgeschrieben, dass die Regeln des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, des GWB, und damit die Fusionskontrolle nicht gelten.

Das ist der aktuellen Schieflage des Weltfinanzsystems geschuldet und im Hinblick auf die offensichtlich drohenden Gefahren auch gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber hat auf diese Weise solche Fusionen pauschal freigegeben.

Bei Banken muss man den Leitsatz *„too important to fail“* im Hinterkopf haben.

Denn die Kreditwirtschaft ist keine x-beliebige Branche.

Banken sind die Adern einer Volkswirtschaft, in denen das Geld zirkuliert.

Deshalb will ich die Notwendigkeit des Rettungspakets nicht prinzipiell infrage stellen.

In Deutschland stellt sich die Lage ohnehin nicht ganz so gravierend dar, da der Wettbewerb im Bankensektor recht gut funktioniert.

Anders als z.B. in England gibt es eine Vielzahl von Playern.

Den vier großen Privatbanken stehen rund 450 Sparkassen, ca. 1.200 Genossenschafts- und Zentralbanken und etwa 250 weitere Privatbanken als Wettbewerber gegenüber.

Auch die Marktzutrittsschranken für ausländische Banken sind hier relativ niedrig.

Diese besondere Struktur ist vor der Krise viel gescholten worden. Kritisiert wurde unter anderem der starke Anteil von Sparkassen und Landesbanken in unserer Bankenlandschaft und auch ein - wie sich jetzt wohl zeigt möglicherweise nur vermeintlicher - Mangel an Mindestgröße der einzelnen Banken.

Auch von der Europäischen Kommission ist Deutschland hier - zum Teil auch zurecht - attackiert worden, und es gibt dort auch sicherlich Konsolidierungsbedarf.

In der Krise hat sich diese Struktur mit vielen kleinen, ungebundenen Instituten aber bewährt.

Nichtsdestotrotz! Die Rettungsmaßnahme des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes darf aber nicht zu einem dauerhaften Verbleib des Staates als Bankenanteilseigner führen!

Und ich sehe erst recht keine Rechtfertigung für unreflektierte, flächendeckende Rettungseinsätze des Staates in anderen Branchen!

Die Anteile an den Banken müssen nach ausgestandener Krise wieder dem privaten Sektor zugeführt werden und das GWB muss dann auch wieder Anwendung finden.

Wir gehen daher davon aus, dass die Fusionskontrolle wieder gilt, wenn sich der Rettungsfonds wieder von Beteiligungen an Banken trennt. Denn es stellt sich dann ja die Frage: Wer erwirbt die staatlichen Anteile?

Meine Damen und Herren,

ich denke, es ist uns allen bewusst, dass die Finanzmärkte in ihrem Funktionieren zum Teil anderen Gesetzmäßigkeiten folgen als die Wirtschaftssektoren der Realwirtschaft: Grundsätzlich gehört es zum Wettbewerb, wenn auch mal ein Konkurrent aus dem Markt geht.

In der Finanzwelt kann das aber bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen - wie die plötzlichen, unkontrollierten Insolvenzen gezeigt haben - die Stabilität des globalen Finanzsystems erschüttern!

Die marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Orientierung der Wirtschaftspolitik darf aber bei allen wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht aus dem Blick verloren werden!

Dies hat auch die Monopolkommission in ihrer Stellungnahme zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz und zum zweiten Konjunkturpaket klar gefordert.

III. Instrumente des Bundeskartellamtes

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

doch jetzt aber wieder zur konkreten Ordnungspolitik: Wie schützt das Bundeskartellamt den Wettbewerb?

Wir haben drei Instrumente:

1. die Missbrauchsaufsicht,
2. die Kartellverfolgung und
3. die Fusionskontrolle.

1. Die Missbrauchsaufsicht

Die Missbrauchsaufsicht, meine Damen und Herren, ist das Instrument, mit dem das Bundeskartellamt eingreift, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen seine Marktmacht missbräuchlich ausnutzt.

Wenn ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung hat, ist das mit dem funktionierenden Wettbewerb ja ohnehin schon problematisch.

In aller Regel sind nur wenige - in manchen Fällen sogar überhaupt keine - Wettbewerber da, die dem Verhaltensspielraum des marktbeherrschenden Unternehmens Grenzen setzen können.

Aber wir wollen marktstarke Unternehmen ja nicht unter Generalverdacht stellen: Es geht in der Missbrauchsaufsicht nicht darum, eine im Wettbewerb erworbene marktbeherrschende Stellung per se zu verfolgen oder zu verbieten oder einem marktbeherrschenden Unternehmen seine Teilnahme am Markt zu untersagen.

Es geht allein darum, das missbräuchliche Verhalten eines markbeherrschenden Unternehmens zu unterbinden.

Damit schützen wir allerdings nicht einzelne Wettbewerber, sondern immer nur den Wettbewerb als Prozess.

Das Eingreifen des Bundeskartellamtes kommt zwar den anderen Marktteilnehmern zugute. Im Vordergrund stehen aber nie die Interessen des einzelnen Unternehmens oder Verbrauchers, sondern der Schutz eines funktionsfähigen Wettbewerbs als Institution.

Dabei bewirkt der Schutz des Wettbewerbs indirekt auch positive Resultate für den Verbraucher.

Im Bereich der Missbrauchsaufsicht können Sie dies besonders gut an den Gaspreisverfahren erkennen, die wir im letzten Jahr geführt haben.

Die Missbrauchsaufsicht im Energiesektor gehört ganz klar zu unseren Schwerpunktthemen.

Das ist vom Gesetzgeber auch so gewollt, denn es ist ja vor einem guten Jahr eine Verschärfung der Preismissbrauchsaufsicht im Energiesektor eingeführt worden.

Wir haben daraufhin eine neue Beschlussabteilung eingerichtet, die sich ganz auf die Missbrauchsaufsicht im Energiesektor konzentriert. Und wir haben unsere ersten Erfolge erzielt: Eine finanzielle Entlastung der Verbraucher in Höhe von insgesamt 240 Mio. Euro, davon 129 Mio. Euro in Gestalt unmittelbarer monetärer Zusagen der betroffenen Versorger wie Preissenkungen oder ausgesetzte Preiserhöhungen zugunsten der Gaskunden.

Das kann sich sehen lassen.

Aber ich will nicht verhehlen, dass vor allem die Preismissbrauchsaufsicht in einem Spannungsfeld zur wettbewerblichen Entwicklung eines Marktes steht.

Dies zeigt sich gerade in ehemaligen Monopolmärkten, in denen sich funktionierender Wettbewerb erst etablieren muss.

Im Telekommunikationsbereich ist das sehr erfolgreich gelaufen.

Es stellt sich also die Frage, warum dies im Energiebereich noch nicht so funktioniert.

Anders als im Telekommunikationsbereich hat der Gesetzgeber die Energiemärkte zu spät einer effektiven Netzregulierung unterworfen, nämlich erst im Jahr 2005.

Zudem haben wir es im Energiesektor mit stark verkrusteten Marktstrukturen zu tun - u.a. mit einer Vielzahl ehemaliger Monopolisten und einem hohen Verflechtungsgrad zwischen den Stadtwerken und den marktbeherrschenden Vorversorgern wie RWE und E.ON.

Auch funktioniert der Wechsel des Versorgers im Strom- und im Gasbereich noch höchst unterschiedlich: Bei Strom sind die Wechselmöglichkeit mittlerweile zwar gut, dennoch haben wir eine sehr geringe Wechselquote.

Bei Gas wurde ein effektiver Wechselmechanismus erst Ende 2007 wirksam.

Wir stehen im Energiebereich vor einer schwierigen Gratwanderung: Falsche Regulierung und / oder Wettbewerbsaufsicht können sich sogar als Marktzutrittsschranke erweisen.

Führt beispielsweise die Missbrauchsaufsicht zu einer Preissenkung beim marktbeherrschenden Versorger, wird dies für Wettbewerber, die neu im Markt sind oder die in den Markt eintreten wollen, natürlich schwieriger, den angestammten Versorgern durch einen Preiswettbewerb Konkurrenz zu machen.

Erst durch Wechselmöglichkeiten der Kunden entwickelt sich aber ein funktionierender Wettbewerbsmarkt.

Solange dies - wie im Gasbereich - kaum vorhanden ist, ist die Preismissbrauchsaufsicht aber wiederum ein wichtiges Instrument zur Sicherung des freien Wettbewerbs.

2. Kartellverfolgung

Meine Damen und Herren,

ein weiterer zentraler Baustein der Aufrechterhaltung der wettbewerblichen Wirtschaftsverfassung ist das **Kartellverbot**.

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

Das Kartellverbot ist die zentrale Grundlage unserer wettbewerblichen Wirtschaftsverfassung.

Das GWB ließ von Anfang an allerdings unter bestimmten Umständen auch Ausnahmen vom Kartellverbot zu. Ursprünglich waren das sogar sehr viele Bereiche, z.B. Post, Bahn, Flugverkehr, Versorgungsunternehmen, Erzeugervereinigungen, Banken, Versicherungen und Bausparkassen.

Von dieser Sektoralisierung des Kartellrechts sind wir aber über die Jahre aus gutem Grund abgekommen.

Heute gibt es daher im GWB eine einheitliche Klausel, die die Voraussetzungen bestimmt, unter denen Vereinbarungen von Unternehmen vom Kartellverbot freigestellt sind.

Unverändert und unnachgiebig verfolgen wir weiterhin Absprachen über Preise, Liefergebiete, Kunden oder Lieferquoten, die sogenannten **Hard-core-Kartelle**.

Die effektive Bekämpfung von Hard-core-Kartellen hat sich in den zurückliegenden Jahren zu einer Schwerpunktaufgabe des Bundeskartellamtes entwickelt.

Stand die Kartellverfolgung bis etwa 2000 nicht im Fokus der Arbeit des Bundeskartellamtes, haben wir den Trend umgekehrt:

- Vor neun Jahren hat das Bundeskartellamt eine Kronzeugenregelung - wir nennen sie **„Bonusregelung“** - eingeführt, die 2006 neu gefasst wurde.

  Eine derartige Kronzeugenregelung hatte die EU-Kommission bereits 1996 eingeführt.

  Sie ist von herausragender Bedeutung für die Aufdeckung von Kartellen.

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

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

  Seit der Einführung der Kronzeugenregelung im Bundeskartellamt sind über 200 Bonusanträge in 69 Verfahren gestellt worden.

- 2002 haben wir die **Sonderkommission Kartellbekämpfung** gegründet und damit die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der notwendigen Durchsuchungsmaßnahmen auf professionellere Füße gestellt.

- 2005 ist die **erste Spezialbeschlussabteilung** ausschließlich für die Verfolgung von Hard-core-Kartellen eingerichtet worden.

- Im selben Jahr hat der Gesetzgeber den **gesetzlichen Bußgeldrahmen** erheblich erhöht. Seither können den Beteiligten einer Kartellabsprache bis zu zehn Prozent des Umsatzes des vorausgegangenen Geschäftsjahres als Bußgeld auferlegt werden.

- 2008 ist eine weitere **Spezialbeschlussabteilung** ausschließlich für die Verfolgung von Hard-core-Kartellen eingerichtet worden.

Mit diesen Maßnahmen haben wir die Schlagkraft der Kartellverfolgung erheblich gesteigert.

Dies zeigt sich daran, dass die Fälle in deutlich kürzerer Zeit abgeschlossen werden.

Und auch die Zahlen zu den Bußgeldern belegen dies:
- 2008 haben wir insgesamt rund 314 Mio. Euro Bußgeld verhängt.
- Im Vergleich: Anfang und Mitte der 1990er Jahre wurden pro Jahr nur etwa 15 Mio. DM (nicht Euro!) an Bußgeldern verhängt.
- Insgesamt sind seit Bestehen des Bundeskartellamtes, also von 1958 bis 2008 rund 2,36 Mrd. Euro an Bußgeldern verhängt worden! Davon entfallen auf die Jahre 1958 bis 2001 rund 1,3 Mrd. DM (ca. 666 Mio. Euro) und auf den Zeitraum 2002 bis 2008 rund 1,7 Mrd. Euro.

Verstöße gegen das Kartellverbot können aber auch - in Deutschland! - Anlass für private Schadensersatzklagen sein.

Geschädigte Unternehmen oder Verbraucher können so versuchen, die aufgrund eines Kartells überhöhten Preise bei den Kartellanten einzuklagen.

Private Schadensersatzklagen im Rahmen von Kartellzivilverfahren haben für die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln aus unserer Sicht aber nur eine flankierende Rolle.

Die EU-Kommission fordert zwar eine Stärkung des Kartellzivilverfahrens.

Die Vorschläge hierzu lassen aber amerikanische Verhältnisse befürchten: Die dortige Prozesskultur bei Schadensersatzklagen in Kartellsachen nimmt bizarre Ausmaße an.

Die Summe dessen, was die Unternehmen dort zahlen, liegt mitunter deutlich über dem, was die Unternehmen in Forschung und Entwicklung stecken!

3. Fusionskontrolle

Meine Damen und Herren,

die dritte Säule des Wettbewerbsschutzes ist die Fusionskontrolle.

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

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

Fusionskontrolle ist damit eine 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 wenn bestimmte Umsatzschwellen weltweit und in Deutschland überschritten werden, sieht das GWB eine Anmeldepflicht vor.

Ziel ist es, dass das Bundeskartellamt **ausschließlich volkswirtschaftlich bedeutsame Fusionen** prüft.

Das war in der Vergangenheit nicht immer der Fall. Das können Sie schon an der hohen Zahl der Anmeldungen in den letzten Jahren sehen: Im Jahr 2008 sind rund 1.700 Vorhaben zur Fusionskontrolle angemeldet worden. 2007 waren es sogar über 2.200 Anmeldungen.

Aufgrund einer gerade in Kraft getretenen Änderung der Umsatzschwellen und infolge der Wirtschaftskrise werden die Anmeldungen aber wohl um etwa ein Drittel zurückgehen.

Meine Damen und Herren,

die Fusionskontrolle ist ein wichtiges Instrument zum Schutz wettbewerblicher Strukturen.

Dieses Instrument ist alles andere als ein Hemmschuh der unternehmerischen Entwicklung.

Nur wirklich wettbewerbsfeindliche Zusammenschlussvorhaben werden untersagt.

Das wird ganz plastisch durch die Fallzahlen belegt: Von den im letzten Jahr rund 1.700 angemeldeten Vorhaben haben wir lediglich bei 15 Zusammenschlüssen eine vertiefte Prüfung, ein sog. Hauptprüfverfahren, durchgeführt.

In lediglich vier Fällen musste das Vorhaben untersagt werden, in vier weiteren Fällen konnten die wettbewerblichen Bedenken durch Auflagen ausgeräumt werden, z.B. durch die Verpflichtung zur Veräußerung von Unternehmensteilen.

IV. Wettbewerbspolitisches Leitbild des GWB und Ökonomisierung

Meine Damen und Herren,

die präventive Fusionskontrolle setzt eine Prognose der wettbewerblichen Entwicklung voraus.

Hier wird üblicherweise ein Prognosezeitraum von zwei bis drei Jahren angesetzt.

Dies wirft die Frage auf, wie eine Wettbewerbsbehörde diese Prognose vornehmen soll.

Wir wissen doch, dass Wettbewerb ein Entdeckungsverfahren ist - eine Vorhersage der Entwicklung ist vor diesem Hintergrund eigentlich unmöglich.

Ursprung und Triebfeder des Wettbewerbsrechts 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.

Für die kartellrechtliche Praxis aber geht es um die praxistauglichere Frage: Unter welchen strukturellen Voraussetzungen entfaltet der Wettbewerbsprozess seine positiven Wirkungen am besten?

Das GWB gibt daher als Lösungsmaxime das Ziel des Schutzes und Erhalts wettbewerblicher Strukturen vor.

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

Dafür ist es insbesondere erforderlich, dass wir uns die strukturellen Besonderheiten, des jeweils betroffenen Marktes ganz genau ansehen.

Wir finden 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 Technologiemärkten – bei einer genaueren Analyse einen durchaus intensiven und funktionsfähigen Wettbewerb feststellen.

In den gut 50 Jahren seit Inkrafttreten des GWB hat sich unser Detailwissen über die Funktionsmechanismen des Wettbewerbs kontinuierlich verbessert und verfeinert. Die ökonomische Wissenschaft hat hier Wichtiges geleistet.

Die Frage ist aber: Wie weit kann und muss eine Ökonomisierung des Kartellrechts gehen, ohne dass das vom Gesetzgeber vorgegebene Ziel des Strukturschutzes aufgegeben wird?

Dabei geht es vor allem um einen zentralen Punkt:
Dies ist die Behauptung, dass es aufgrund der großen Fortschritte in der industrieökonomischen Forschung heute nicht mehr erforderlich sei, sich lediglich auf die strukturellen Voraussetzungen funktionsfähigen Wettbewerbs zu konzentrieren.

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

Es wird zum Teil gefordert, dass Zusammenschlüsse oder bestimmte Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen nur unterbunden werden sollten, wenn sich die negativen Effekte auf die Konsumentenwohlfahrt auch im Detail nachweisen lassen.

Für die Missbrauchsaufsicht wie für die Fusionskontrolle stellt sich damit die zentrale Frage:

Reicht der Nachweis, dass eine Fusion oder das Handeln eines Marktbeherrschers die wettbewerbliche Struktur des Marktes beeinträchtigt oder muss die Wettbewerbsbehörde darüber hinaus nachweisen, dass dem Verbraucher ein konkreter Schaden entsteht?

Ich meine, dass mit einem ausschließlich auf die wettbewerblichen Wirkungen abstellenden Ansatz die ernsthafte Gefahr besteht, dass der effektive Schutz wettbewerblicher Strukturen Schaden nimmt.

Meine Damen und Herren,

es muss darum gehen, das Kartellrecht so zu handhaben, dass das verfeinerte ökonomische Operationsbesteck mit dem Ziel des Strukturschutzes kompatibel ist, und das ist auf der Basis des GWB möglich.

Wir haben mit der Gründung eines ökonomischen Grundsatzreferats vor knapp zwei Jahren die Voraussetzungen geschaffen, um diese Herausforderung noch besser und effektiver als bisher zu bewältigen.

Vor allem dürfen wir die Möglichkeiten ökonomischer Methoden nicht überschätzen.

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

Und eine Erhöhung der Nachweisanforderungen geht keineswegs zwangsläufig mit einer verbesserten Treffsicherheit kartellrechtlicher Entscheidungen einher.

Eine an den strukturellen Voraussetzungen wirksamen Wettbewerbs ansetzende Kartellrechtspraxis hat sich nicht nur in den vergangenen 50 Jahren in Deutschland bewährt. Sie scheint mir auch grundsätzlich überlegen zu sein.

Dieser Ansatz begrenzt die Gefahr, dass die Anwendung von Kartellrecht wegen überbordender Nachweisanforderungen zur Tatenlosigkeit führt.

Das heißt aber gerade nicht, dass wir auf die ökonomischen Methoden verzichten können und dürfen. Es geht jedoch darum, das richtige Maß zu finden.

V. Fazit

Meine Damen und Herren,

ich hoffe, ich habe Ihnen zumindest überblicksartig darlegen können, worin die Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht des Bundeskartellamtes liegen.

Aber ich komme nochmal auf den Gedanken zurück, den ich eingangs angesprochen habe: Es sind schwere Zeiten für die Wettbewerbspolitik und für die konkrete Wettbewerbsaufsicht!

Allgemein schwindet in Politik und Öffentlichkeit das Vertrauen in die Marktkräfte. Statt der „unsichtbaren Hand des Wettbewerbs“ ist immer häufiger der Ruf nach staatlichen Eingriffen - also nach einer sichtbaren Hand der Politiker - zu vernehmen. Nicht nur bei Banken oder notleidenden Industrien wie aktuell der Autoindustrie.

Dass das ordnungspolitische Denken schon vor der Krise auf dem Rückzug war, zeigt sich beispielsweise daran, dass der Gesundheitssektor aus dem Kartellrecht herausgenommen ist.

Ähnliches wird im Übrigen auch für den Sport gefordert.

Oder dass Wettbewerbsverzerrungen durch die Einführung von Mindestlöhnen in Kauf genommen werden.

Das sind ordnungspolitische Sündenfälle, an denen der Bedeutungsverlust des Wettbewerbsprinzips deutlich wird.

Verantwortungsbewusstes und zukunftsorientiertes staatliches Handeln muss aber auf Wettbewerb bauen.

Wir haben damit in Deutschland gute Erfahrungen gemacht.

Aber aus unserer täglichen Arbeit im Bundeskartellamt wissen wir auch:

Wettbewerb ist kein stabiles, sich selbst erhaltendes System. Und Gefahren drohen nicht nur von den Marktakteuren sondern auch vom Staat! Auch wenn dies in der gegenwärtigen Situation ein bisschen aus dem Blickfeld zu geraten scheint. Ich halte es deshalb für wünschenswert, dem Bundeskartellamt ein gesetzlich verankertes Stellungnahmerecht in allen Gesetzgebungsverfahren einzuräumen. Das Bundeskartellamt könnte hierdurch seine Aufgabe als Wettbewerbswächter noch umfassender wahrnehmen. Dies ist übrigens kein Gedanke, der aus der aktuellen Situation geboren worden ist. Wiederholt hat das Bundeskartellamt in der Vergangenheit ein solches Stellungnahmerecht in die Diskussion eingebracht. Auch im Bundestag ist diese Frage bereits im Jahr 2008 im Rahmen eines Entschließungsantrags behandelt worden. Und, meine Damen und Herren, ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, dass dies keineswegs ein exotisches Sonderrecht wäre: In etlichen OECD-Ländern wird den Wettbewerbsbehörden ein derartiges allgemeines Stellungnahmerecht in Gesetzgebungsverfahren gewährt!

Meine Damen und Herren,

die Rationalität von Märkten ist der Rationalität von Bürokratien am Ende haushoch überlegen.

Auch die Finanzkrise ist kein Anlass dem Wettbewerb „Adieu“ zu sagen.

Im Gegenteil: Der Staat ist gut beraten, sich bald wieder auf seine subsidiäre Rolle rückzubesinnen.

Insgesamt hat der Staat in den letzten Wochen weitgehend umsichtig reagiert.

Dennoch: Die Interventionspolitik muss auf den absolut unerlässlichen Rahmen zurückgefahren werden.

Wenn die Krise an den Finanzmärkten keine unheilvollen Schatten mehr auf die Ordnungspolitik wirft, wenn die „unsichtbare Hand“ wieder ohne Bereichsausnahmen dafür sorgen kann, dass der Wettbewerb in Deutschland funktioniert, dann habe ich Hoffnung, dass die Eingriffe in unsere wettbewerbliche Wirtschaftsverfassung bald verblassen werden!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.