

Schepp, Nils-Peter et al.

**Article**

## VW, Lufthansa: Verzerrt eine zu große Nähe der Politik zur Industrie den Wettbewerb?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Schepp, Nils-Peter et al. (2017) : VW, Lufthansa: Verzerrt eine zu große Nähe der Politik zur Industrie den Wettbewerb?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 20, pp. 3-15

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175115>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# VW, Lufthansa: Verzerrt eine zu große Nähe der Politik zur Industrie den Wettbewerb?

Das Land Niedersachsen gehört zu den größten Anteilseignern beim VW-Konzern, die Bundesregierung gesteht Air Berlin Bürgschaften zu. Sind dies wettbewerbsverzerrende politische Interventionen, die aus den besonderen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik entstehen, oder nur das Setzen von guten Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb?

*Nils-Peter Schepp\* und  
Achim Wambach\*\**

## Staatlichen Einfluss reduzieren, Wettbewerb stärken

Der Öffentlichkeit ist zuletzt wieder verstärkt die in vielen Bereichen bestehende Verquickung zwischen Politik und Industrie vor Augen geführt worden. Zum einen ist im Zuge des sogenannten Diesel-Skandals die Abstimmung einer Regierungserklärung zwischen dem Land Niedersachsen und Volkswagen publik geworden. Zum anderen wurde im Zuge der Insolvenz von Air Berlin von einigen Politikern für eine Übernahme durch die Deutsche Lufthansa geworben, um ein starkes nationales Unternehmen in der Luftfahrtindustrie zu schaffen.

Beide Fälle – so unterschiedlich sie auch gelagert sind – sind nur zwei aktuelle Beispiele für die auch heute noch in vielen Wirtschaftsbereichen bestehenden engen Verbindungen zwischen Politik und Industrie. Abgesehen von Versuchen der Industrie, politische Entscheidungen durch Lobbying im eigenen Sinne zu beeinflussen, greift auch der Staat auf vielfältige Weise in das Marktgeschehen ein. So wird die öffentliche Hand teilweise selbst wirtschaftlich tätig, hält Beteiligungen an privaten Unternehmen oder versucht, zur Verfolgung bestimmter politischer Ziele, mehr oder weniger direkt Marktstrukturen zu beeinflussen.

### ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFTSTÄTIGKEIT

Aus ordnungspolitischer Sicht sollte in einer Marktwirtschaft der Staat vor allem die wirtschaftspolitischen Ziele definieren und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln setzen. Ein unternehmerisches Engagement des Staates, das den

Steuerzahler mit unternehmerischen Risiken belastet, bedarf demgegenüber einer besonderen Rechtfertigung. Diese kann insbesondere dann gegeben sein, wenn private Anbieter gewünschte Leistungen nicht oder in einem nicht ausreichenden Maße bereitstellen, der Markt also versagt, wie etwa bei öffentlichen Gütern oder bei einem natürlichen Monopol. Allerdings ist selbst in diesen Fällen nicht notwendigerweise ein wirtschaftliches Engagement des Staates erforderlich. Stattdessen kann häufig auch auf Ausschreibungen oder eine Regulierung des Marktes zurückgegriffen werden. Es ist zu erwarten, dass in dem Maße, in dem im digitalen Zeitalter durch die Bereitstellung und Verarbeitungsmöglichkeit großer Datensätze Ausschreibungen und Marktregulierungen präziser und zielführender ausgestaltet werden können, die Notwendigkeit einer eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit durch die öffentliche Hand zurückgeht.

Dass sich die öffentliche Wirtschaftstätigkeit, wenn überhaupt, auf Wirtschaftssektoren mit Marktversagen beschränken sollte, wird auch durch empirische Untersuchungen gestützt. Entsprechende Studien zeigen, dass private Unternehmen – solange keine besonderen Bedingungen vorliegen – in der Regel effizienter wirtschaften, dies bei Vorliegen eines natürlichen Monopols aber nicht zwingend der Fall ist (vgl. Megginson und Netter 2001; Shirley und Walsh 2001). In letzterem Fall bedarf es insofern einer Betrachtung des Einzelfalls. Aus theoretischer Sicht lässt sich argumentieren, dass der Staat Leistungen dann selbst erbringen sollte, wenn sich diese vertraglich nicht gut fixieren lassen, da private Unternehmen einen Anreiz haben, solche Spielräume zu ihrem Vorteil auszunutzen. Demgegenüber sollte die Leistungserstellung bei vertraglich gut regelbaren und überprüfbar Anforderungen aus Effizienzgründen eher der Privatwirtschaft überlassen werden (vgl. Hart, Shleifer und Vishny 1997).

In der Praxis ist festzustellen, dass die öffentliche Hand in zahlreichen Wirtschaftsbereichen mit eigenen Unternehmen direkt am Wirtschaftsgeschehen teil-



Achim Wambach



Nils-Peter Schepp

\* Nils-Peter Schepp gehört dem wissenschaftlichen Stab der Geschäftsstelle der Monopolkommission an.

\*\* Prof. Achim Wambach, Ph.D., ist Vorsitzender der Monopolkommission und Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

nimmt. Nach einer Privatisierungswelle in den 1990er Jahren ist insbesondere auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren sogar eine Zunahme öffentlicher Wirtschaftstätigkeit zu erkennen (vgl. Monopolkommission 2014). Zentrale Motive hierfür sind neben einer Verbesserung der Leistungserstellung und fiskalischen Interessen kommunalpolitische Ziele, insbesondere in der Lohn- und Beschäftigungspolitik. Die Tätigkeit konzentriert sich vor allem auf Wirtschaftsbereiche, die – im weitesten Sinne – der sogenannten Daseinsvorsorge zugerechnet werden und in denen Marktversagen auftreten kann. Hierzu gehören Aktivitäten im Energiesektor, im öffentlichen Personennahverkehr, in der Entsorgung, der Wasserversorgung oder auch im Telekommunikationssektor. Daneben erstreckt sich die öffentliche Wirtschaftstätigkeit teilweise aber auch auf Wirtschaftsbereiche, in denen Wettbewerb existiert, wie etwa in der Stromerzeugung, der Gastronomie, der Unterhaltung oder auch der Finanzbranche.

Das unternehmerische Engagement des Staates kann zu Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Privatwirtschaft führen. In Wirtschaftsbereichen, in denen ein natürliches Monopol vorliegt und daher nur ein Wettbewerb um den Markt möglich ist, ist vor allem die mögliche Doppelrolle der öffentlichen Hand als Hoheits- bzw. Aufgabenträger einerseits und Marktteilnehmer andererseits problematisch. Gerade bei Ausschreibungen können aufgrund asymmetrischer Informationen Wettbewerbsprobleme auftreten. So können etwa kommunale Unternehmen aufgrund ihrer Nähe zum öffentlichen Auftraggeber potenziell über bessere Informationen verfügen und daher bessere Angebote als private Unternehmen unterbreiten.

Hiervon abgesehen verfügen öffentliche Unternehmen insbesondere über zwei Wettbewerbsvorteile, die den Wettbewerb mit privaten Unternehmen potenziell verzerren. Zum einen unterliegen sie einem geringeren Insolvenzrisiko, so dass sie Eigen- und Fremdkapital tendenziell zu günstigeren Konditionen beschaffen können. Zum anderen genießen sie teilweise steuerliche Privilegien. Hinzuweisen ist insofern insbesondere auf den steuerlichen Querverbund, der Kommunen ermöglicht, Gewinne und Verluste einzelner Bereiche innerhalb eines Betriebs miteinander zu verrechnen und steuerwirksam auszugleichen (vgl. Monopolkommission 2014). Da hierdurch die steuerliche Belastung der profitablen, wettbewerblichen Bereiche sinkt, unterliegen kommunale Unternehmen gegebenenfalls einer geringeren Steuerbelastung als ihre privaten Wettbewerber.

## BETEILIGUNGEN DER ÖFFENTLICHEN HAND

Abgesehen vom eigenen unternehmerischen Engagement hält die öffentliche Hand Beteiligungen an zahlreichen privaten Unternehmen. Allein der Bund war dem aktuellen Beteiligungsbericht des Bundes zufolge Ende des Jahres 2015 an mehr als 600 Unternehmen unmittelbar oder mittelbar beteiligt (Bundesministerium der Finanzen 2017). Die prominentesten Bun-

desbeteiligungen sind jene an ehemaligen Staatsunternehmen. Aktuell hält der Bund an der Deutschen Telekom einen Anteil von insgesamt knapp 32%, davon 14,5% direkt und 17,4% indirekt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), und an der Deutschen Post, ebenfalls indirekt über die KfW, einen Anteil von 20,9%. Die Deutsche Bahn ist zu 100% im Besitz des Bundes. Auf Landesebene ist etwa das Land Niedersachsen mit 20% der Stammaktien an Volkswagen beteiligt.

Kapitalbeteiligungen der öffentlichen Hand können vor allem aufgrund möglicher Interessenkonflikte und mit diesen einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen problematisch sein. Interessenkonflikte können insbesondere bei Beteiligungen an staatlich regulierten Unternehmen, wie der Deutschen Bahn, Deutschen Post und Deutschen Telekom, auftreten, da der Bund in diesem Fall eine Doppelrolle als Anteilseigner einerseits und Regulierer andererseits einnimmt. Da er als (Mit-)Eigentümer von einer wirtschaftlich positiven Entwicklung der Unternehmen in Form höherer Dividendenzahlungen profitiert, besteht für ihn ein Anreiz, den Regulierungsrahmen nicht zu wettbewerbsfreundlich bzw. diesen zugunsten der Unternehmen, an denen er beteiligt ist, auszugestalten. Neben diesem Interessenkonflikt kann sich die Anteilseignerschaft des Bundes zudem positiv auf die Bonität der Unternehmen und damit auf deren Refinanzierungskonditionen auswirken. Dies stellt einen weiteren Wettbewerbsvorteil gegenüber konkurrierenden Unternehmen dar.

Um die genannten Interessenkonflikte und Wettbewerbsverzerrungen zu beheben, empfiehlt die Monopolkommission seit langem eine Veräußerung der Bundesbeteiligungen an der Deutschen Post und Deutschen Telekom sowie eine organisatorische und eigentumsrechtliche Trennung von Netz und Betrieb bei der Deutschen Bahn (Monopolkommission 2015; 2017). Interessanterweise wird auch im Beteiligungsbericht des Bundes auf den wichtigen ordnungspolitischen Grundsatz hingewiesen, staatliche Beteiligungen auf ein Minimum zu begrenzen. Es wird explizit anerkannt, dass die Beteiligungen nicht der Vermögensmehrung, sondern allein der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen sollen. Fraglich bleibt allerdings, worin diese öffentlichen Aufgaben konkret bestehen sollen.

Ähnlich gestaltet sich die Lage im Fall der Kapitalbeteiligung des Landes Niedersachsen an Volkswagen. Aufgrund des sogenannten VW-Gesetzes sowie der Satzung der Volkswagen AG besitzt das Land mit seiner Beteiligung von 20% der Stammaktien eine Sperrminorität und darf zwei Aufsichtsräte entsenden. In diesem Fall ist es die niedersächsische Landesregierung, die aufgrund ihrer Rolle als Anteilseignerin und Mitglied im Aufsichtsrat einerseits und aufgrund ihrer originären Regierungsaufgaben andererseits in einen Interessenkonflikt geraten kann. Da Niedersachsen als Miteigentümer ein besonderes Interesse an einer wirtschaftlich positiven Entwicklung von Volkswagen hat, ist anzunehmen, dass sich die Landesregierung im Zweifelsfall mit öffentlicher Kritik am Unternehmen stärker zurück-

hält, zumal sie eine besondere Verantwortung gegenüber den Aktionären trägt. Besonders deutlich wurde dies zuletzt bei der eingangs genannten abgestimmten Regierungserklärung zum Abgasskandal. Davon abgesehen kann das Land aufgrund seiner Sperrminorität prinzipiell wichtige Beschlüsse auf der Hauptversammlung, wie etwa Satzungsänderungen, aus politischen Gründen blockieren.

Überzeugend aufzulösen ist diese Verflechtung zwischen Volkswagen und dem Land Niedersachsen letztlich nur, wenn die Anteile des Landes veräußert werden. Denn wenn die Beteiligung unter 20% fällt, entfällt die Sperrminorität; fällt sie unter 15%, entfällt das besondere Entsendungsrecht in den Aufsichtsrat. Durch eine alleinige Abschaffung des VW-Gesetzes, wie sie teilweise diskutiert wird, würde sich an dem Staatseinfluss hingegen wenig ändern, da sich die relevanten Regelungen auch und teilweise sogar nur in der Satzung der Volkswagen AG finden.

## NATIONALE CHAMPIONS

Abzugrenzen von den bis hierhin genannten Beispielen sind schließlich Fälle, in denen politische Entscheidungen zugunsten einzelner Unternehmen oder Branchen getroffen werden, ohne dass der Staat an diesen in irgendeiner Form beteiligt ist. So können etwa Unternehmen oder Branchen, die aus Sicht der Politik von besonderer Bedeutung sind, durch wohlwollende Politikentscheidungen im Wettbewerb privilegiert werden. Kartellrechtlich sind solche Privilegierungen einzelner Unternehmen oder Branchen bedenklich. Insbesondere können sie gegen das Verbot staatlicher Beihilfen verstoßen (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Daneben können sie Bedenken nach den allgemeinen EU-Binnenmarktregeln, insbesondere den Grundfreiheiten, aufwerfen.

Besonders problematisch kann es werden, wenn die Politik versucht, sogenannte nationale Champions zu kreieren. Im Grundsatz geht es hierbei um den Aufbau prestigeträchtiger, großer und im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähiger nationaler Unternehmen. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass solche Projekte selten von Erfolg gekrönt waren.

Zuletzt ist der Begriff des nationalen Champions vermehrt im Zusammenhang mit der Insolvenz von Air Berlin und der geplanten Teilübernahme durch die Deutsche Lufthansa gefallen. Bereits der durch den Bund gewährte Überbrückungskredit für Air Berlin in Höhe von 150 Mio. Euro ist aus ordnungspolitischer Sicht kritisch, so respektabel auch das politische Ziel gewesen sein mag, durch eine vorläufige Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs Passagiere aus ihrem Sommerurlaub zurückzuholen. Zwar hat die Europäische Kommission den Überbrückungskredit als beihilferechtskonform angesehen, grundsätzlich sollten nicht wettbewerbsfähige Unternehmen in einer Marktwirtschaft aber ohne Beihilfen aus dem Markt ausscheiden können. Davon abgesehen ist es zwar verständlich, dass die deutsche Politik gerne ein starkes nationales

Unternehmen im internationalen Wettbewerb haben will. Dies sollte aber nicht zulasten des innerdeutschen Wettbewerbs gehen. Letztlich würde ein nationaler Champion im Flugverkehr nichts anderes bedeuten als ein Monopol auf zahlreichen innerdeutschen Verbindungen, mit den bekannten negativen Auswirkungen für die Verbraucher. Dabei ist fraglich, ob ein national vor Wettbewerb geschütztes Unternehmen international tatsächlich auf Dauer konkurrenzfähig wäre.

Es ist gut, dass die Entscheidung über eine Übernahme letzten Endes nicht der Politik, sondern den Wettbewerbsbehörden obliegt. In Anbetracht des bereits heute beträchtlichen Marktanteils der Deutschen Lufthansa wird die Europäische Kommission die geplante Teilübernahme der Air Berlin genau prüfen und – sollten sich wettbewerbliche Bedenken ergeben – nur mit Auflagen freigeben. Davon abgesehen ist es zwar nicht verboten, dass sich Politiker einseitig für bestimmte Erwerber aussprechen – jedenfalls wenn sie nicht zugleich Einfluss auf die Verkaufsgespräche oder die kartellrechtliche Prüfung nehmen. Dennoch sollte die Politik auch bei öffentlichen Äußerungen den Eindruck vermeiden, bestimmte Unternehmen gegenüber anderen zu bevorzugen.

## FAZIT

Gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, sich für einen hohen Beschäftigungsstand und ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum einzusetzen. So wie ein berechtigtes Interesse an Vollbeschäftigung aber nicht mit dem Erhalt von Arbeitsplätzen bei einem bestimmten Unternehmen gleichzusetzen ist, ist das Interesse an einer dynamischen Wirtschaft nicht mit der Förderung einzelner Unternehmen oder gar nationaler Champions gleichzusetzen. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist eine zu große Nähe von Politik und einzelnen Unternehmen zu vermeiden. Staatliches Handeln sollte sich stattdessen weitestgehend auf das Setzen der Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb beschränken.

## LITERATUR

- Bundesministerium der Finanzen (2017), *Beteiligungsbericht des Bundes 2016*, BMF, Berlin.
- Hart, O., A. Shleifer und R.W. Vishny (1997), »The proper scope of government: theory and an application to prisons«, *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1127–1161.
- Meggjinson, W.L. und J.M. Netter (2001), »From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization«, *Journal of Economic Literature* 39(2), 321–389.
- Monopolkommission (2014), *XX. Hauptgutachten, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte*, Baden-Baden.
- Monopolkommission (2015), *Sondergutachten 73, Telekommunikation 2015: Märkte im Wandel*, Baden-Baden.
- Monopolkommission (2015), *Sondergutachten 74, Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt!*, Baden-Baden.
- Monopolkommission (2017), *Sondergutachten 76, Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen*, Baden-Baden.
- Shirley, M. und P. Walsh (2001), »Public vs. private ownership: the current state of the debate«, *World Bank Policy Research Working Paper* (2420).

## Florian Schuhmacher\* Die Neutralität des Wettbewerbsrechts



Florian Schuhmacher

Es gehört zu den wesentlichsten Errungenschaften der modernen Wettbewerbstheorie, dass die Politik den Rahmen vorzugeben hat, die individuellen wirtschaftlichen Entscheidungen allerdings von den Marktteilnehmern, den Unternehmen, aber auch den Verbrauchern zu treffen sind. Wesentliches Element des so verstandenen Wettbewerbs ist es daher, dass alle Unternehmen zu denselben Bedingungen auf dem Markt aktiv sind. Das stellt das Fundament einer funktionierenden Marktwirtschaft dar. Eine willkürliche oder auch industriepolitische Bevorzugung bestimmter Unternehmen steht dem diametral entgegen. Nicht nur ökonomische Faktoren sprechen für einen Wettbewerb auf einem *level playing field*, es sind auch elementare juristische Prinzipien, die für eine Gleichbehandlung aller Unternehmen sprechen.

### EINLEITUNG

Die Frage einer möglichen Wettbewerbsverzerrung durch die Nähe zur Politik berührt eine der Grundfragen der Wirtschaftsordnung. Es geht darum, welche Rolle der Staat im Wettbewerb übernehmen soll. Soll er aktiv steuernd bestimmte Unternehmen aus wirtschaftspolitischen, industriepolitischen oder sonstigen Interessen bevorzugen oder eine Position der Neutralität einnehmen, die allgemeinen Regeln vorgeben und dem Wettbewerb als Steuerungsinstrument vertrauen? Die Antwort der Wettbewerbsökonomie ist relativ eindeutig: Die Politik hat den Rahmen vorzugeben, die Steuerung erfolgt dann über das Spiel von Angebot und Nachfrage. Es sind insbesondere die Wettbewerbsregeln der Europäischen Union, denen eindeutig dieses Verständnis zugrunde liegt. Daran sollte auch in der Anwendungspraxis nicht gerüttelt werden.

Für die hier interessierende Fragestellung sind zunächst die kartellrechtlichen Vorschriften in den Blick zu nehmen, das Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen, das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung und die Fusionskontrolle. Sie richten sich an die Unternehmen und sollen den unverfälschten bzw. wirksamen Wettbewerb sicherstellen. Die Vorschriften enthalten unmittelbar anwendbare Verbote für Unternehmen, den Wettbewerb nicht zu beschränken. Sie geben damit rechtliche Rahmenbedingungen vor, die für alle Unternehmen in gleicher Weise gelten. Die besondere Stellung der Wettbewerbsvorschriften im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und davor bereits in den Gründungsverträgen erklärt sich aus den historischen Erfahrungen mit gelenkter Wirtschaft und der

Einsicht, dass der Wettbewerb im geschaffenen europäischen Binnenmarkt nicht durch wettbewerbsbeschränkende Handlungen der Unternehmen oder die Ausübung wirtschaftlicher Macht beeinträchtigt werden soll. Dabei sind mehrere Aspekte für das hier interessierende Thema des Einflusses des Staates und der Politik bemerkenswert.

### GELTUNG FÜR ALLE SEKTOREN UND WIRTSCHAFTSBEREICHE

Zunächst gelten die Wettbewerbsregeln für alle Sektoren und Wirtschaftsbereiche: Banken, Verkehr, Industrie aber auch die Finanzwirtschaft unterliegen denselben Wettbewerbsregeln. Einzelne Ausnahmen existieren lediglich noch für die Landwirtschaft. Ansonsten unterliegen allerdings sämtliche Unternehmen den (europäischen) Wettbewerbsregeln.

### GELTUNG FÜR ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN

Auch auf öffentliche Unternehmen finden die Wettbewerbsregeln grundsätzlich Anwendung. Eine Ausnahme existiert nur dort, wo ein öffentliches Unternehmen mit Diensten im allgemeinen Interesse betraut ist, wie etwa Energieversorgung, Post, Rundfunk und Wasserversorgung. Auch dort gelten aber die Wettbewerbsregeln nur in einem eng abgegrenzten Fall nicht, nämlich nur dann, wenn die Erfüllung der Dienstleistung im allgemeinen Interesse gefährdet wäre. Damit gilt die Ausnahme auch nur insoweit, als dies notwendig ist, um die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe zu gewährleisten. Daraus ergibt sich keine allgemeine Ausnahme, sondern nur eine Sicherstellung der besonderen Aufgabe. Der Wettbewerb als Steuerungsprinzip bleibt erhalten.

### BINDUNG DES STAATES AN DAS WETTBEWERBSPRINZIP

Darüber hinaus ist heute anerkannt, dass auch die Mitgliedstaaten an die Wettbewerbsregeln gebunden sind. Sie dürfen daher auch durch staatliche Maßnahmen die Wirksamkeit der Wettbewerbsregeln nicht untergraben, indem sie wettbewerbswidrige Praktiken vorschreiben oder unterstützen. Daraus ergibt sich auch eine unmittelbare Bindung des Staates an die Wettbewerbsregeln und damit das Prinzip des unverfälschten Wettbewerbs.

### BEIHILFERECHT

Besonderen Ausdruck findet die Wettbewerbsneutralität der Wirtschaftspolitik im Verbot staatlicher Beihilfen. Staatliche Beihilfen gleich welcher Art für einzelne Unternehmen, die den Wettbewerb verfälschen, sind danach allgemein verboten und dürfen nicht durchgeführt werden. Zuständig für die Genehmigung ist ausschließlich die Europäische Kommission. Damit liegt

\* Univ.-Prof. Dr. Florian Schuhmacher, LL.M. (Columbia) ist Universitätsprofessor für Unternehmensrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien.

die Kompetenz nicht bei den einzelnen Staaten. Genehmigt werden können Beihilfen, wenn ein allgemeines Interesse besteht, etwa im Fall der Fortführung notleidender Unternehmen als Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfe. Allerdings sind auch bei diesen Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen strenge Voraussetzungen einzuhalten, um eine Rettung oder Umstrukturierung im Interesse der Allgemeinheit zu ermöglichen, ohne den Wettbewerb zu verfälschen. Voraussetzungen sind etwa ein Umstrukturierungsplan, der eine Fortführung des Unternehmens erlaubt, oder eine marktübliche Verzinsung von Rettungs- oder Überbrückungskrediten. Damit können zwar bestimmte Allgemeininteressen wie ein geordnetes Ausscheiden oder eine Fortführung des Unternehmens gewährleistet werden, allerdings findet eine Kontrolle dahingehend statt, ob dies zu einer einseitigen Bevorzugung und Verfälschung des Wettbewerbs führt.

Die staatliche Beihilfe muss daher notwendig sein, um bestimmte Ziele im Allgemeininteresse zu verfolgen. Die Erhaltung unprofitabler Unternehmen zählt nicht dazu. Damit wird auch hier die staatliche Wettbewerbspolitik dem Postulat der Neutralität unterworfen.

## FUSIONSKONTROLLRECHT

Ebenfalls deutlich wird der Wunsch nach staatlichem Eingriff im Bereich der Kontrolle von Fusionen und Unternehmenszusammenschlüssen durch die Kartellbehörden. Oft wird von politischer Seite der Wunsch nach bestimmten Partnern oder der Schaffung eines nationalen Champions geäußert. Die Folgen sind zumeist nachteilig. Marktmacht, die dadurch entsteht, führt zu höheren Preisen, die letztlich von den Verbrauchern zu tragen sind. Entstehende Marktmacht begünstigt Ineffizienzen, was einen nachteiligen Kreislauf in Gang setzt. Durch die Fusion werden unter Umständen kurzfristig politische Vorteile erzielt, sie macht ein Unternehmen in einem derartigen Fall aber nicht wettbewerbsfähiger. Die Folge ist oft die Forderung nach weiteren staatlichen Zuschüssen. Letztlich müssen sich die Unternehmen auch in einem internationalen Wettbewerb bewähren.

Auch für die Fusionskontrolle gilt daher: Sie ist allein an wettbewerbslichen Kriterien auszurichten. Daher sind nach nationalem, aber auch europäischem Recht Zusammenschlüsse dann zu untersagen, wenn es zu einer erheblichen Behinderung des wirksamen Wettbewerbs kommt. Ein Zusammenschluss, der zu Marktmacht führt, verlagert letztlich die Kosten auf Verbraucher, die höhere Preise für die entsprechende Leistung zahlen. Es kommt zu einem Transfer von den Verbrauchern, die indirekt den Preis zahlen, zu den Unternehmen.

Die Entscheidung über die Genehmigung des Zusammenschlusses ist daher allein an den Kriterien des Wettbewerbs auszurichten. Der Zusammenschluss ist daher darauf hin zu prüfen, ob Marktmacht oder

eine sonstige Situation eingeschränkten Wettbewerbs entsteht.

Nur so können negative Folgen für die Gesamtwirtschaft und für die Verbraucher verhindert werden. Es gilt daher auch hier das Primat der Neutralität des Wettbewerbsrechts gegenüber Einflüssen aus der Politik.

Die Wettbewerbsbehörden sollen und müssen daher unabhängig prüfen, ob es zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen kommt. Sollte dies der Fall sein, muss der Zusammenschluss untersagt werden oder durch Auflagen und Bedingungen sichergestellt werden, dass ausreichend Wettbewerb verbleibt. Ein Einfluss nationaler politischer Ziele wäre hier negativ. Ist daher zu erwarten, dass der Zusammenschluss zu einer Behinderung wirksamen Wettbewerbs führt, sind die Wettbewerbsbehörden gefordert, durch entsprechende Entscheidungen den Wettbewerb sicherzustellen.

Es kommt dabei immer wieder vor, dass Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen nationaler Industriepolitik und Wettbewerbsinteressen getroffen werden müssen. Bisher haben die Wettbewerbsbehörden im Großen und Ganzen ihre Entscheidungen an wettbewerbslichen Kriterien ausgerichtet und Entscheidungen auch gegen politischen Druck getroffen. In der Sache ist den langfristigen Wettbewerbsüberlegungen der Vorzug vor kurzfristigen industriepolitischen Entscheidungen zu geben.

## STAATLICHE SONDERRECHTE IN UNTERNEHMEN

Auch bei Kapitalbeteiligungen des Staates ist inzwischen anerkannt, dass gesetzliche Sonderrechte des Staates bei der Beteiligung an Unternehmen im Allgemeinen unzulässig sind. Hier ergibt sich insbesondere, dass golden shares, die dem Staat als Anteilseigner besondere Rechte in einem Unternehmen einräumen, enge Grenzen gesetzt sind. Auch hier zeigt sich als allgemeines Prinzip, in diesem Fall abgeleitet aus der Freiheit des Kapitalverkehrs, dass staatliche Sonderregelungen, die potenziell den Wettbewerb verzerren, im Allgemeinen unzulässig sind. Der Staat als Kapitaleigner kann daher selbstverständlich seine Einflussrechte ausüben, gesetzlichen Sonderrechten gegenüber anderen Aktionären sind allerdings enge Grenzen gesetzt.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Überblick über die gesetzlichen Regelungen bestätigt die fundamentale Geltung des Grundsatzes der Neutralität des Staates im Bereich des Wettbewerbsrechts. Die Wettbewerbsbehörden sind – wie auch die bisherige Erfahrung gezeigt hat – in der Lage, Entscheidungen unabhängig und am Wettbewerbsprinzip orientiert zu treffen. Aktuelle Fälle geben keinen Anlass, diese fundamentalen Prinzipien in Frage zu stellen. Es gilt auch in der Wettbewerbspolitik einem regelbasierten Ansatz zu folgen, der letztlich das Fundament für

das Vertrauen der Marktteilnehmer in das Regelungs-umfeld bildet. Aufweichungen dieses Prinzips im Einzelfall bergen nicht nur die Gefahr ökonomisch falscher Entscheidungen, sondern schwächen auch das Prinzip selbst und damit das Vertrauen in ein stabiles rechtliches Umfeld, in dem alle Unternehmen denselben Regeln unterliegen und der Wettbewerb und nicht die Nähe zur Politik das entscheidende Steuerungsinstrument bildet.

Auch in Fällen, in denen politische Interessen bestehen, erscheint es rechtlich, aber auch ökonomisch vorzugswürdig, Entscheidungen im Wettbewerbsrecht ausschließlich an wettbewerblichen Kriterien zu orientieren. Nur so kann auch langfristig die Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden, indem staatliche Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden. Letztlich würde das Außerachtlassen wettbewerblicher Kriterien zu einer Belastung der Verbraucher durch höhere Preise führen, eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit würde zu einer erhöhten Belastung der Steuerzahler führen. Es gilt daher am Prinzip der Neutralität des Wettbewerbsrechts festzuhalten!

Birger P. Priddat\*

## VW, Air Berlin usw.: Wie viel »Kooperation« zwischen Politik und Wirtschaft ist zuträglich?

Dass Wirtschaft und Politik kommunizieren, ist normal. Wenn aber z.B. der Weltkonzern VW einem niedersächsischen Ministerpräsidenten einen Vortrag umformuliert, um den Konzern in einem besseren Licht erscheinen zu lassen, sind Grenzen überschritten. Diese Grenze erklärt sich aus unserem Staatsverständnis; es ist gewiss nicht besonders ausgeprägt, hat aber einen intuitiven Kern, der aus der Erinnerung an die Gewaltenteilung herrührt. Wie kann ein Ministerpräsident, der per *definitionem* ein Staatsmann ist, einem Teil seines Landes: *item* dem Konzern, das Privileg einräumen, ihm politische Einschränkungen aufzuerlegen?

Warum hat der Ministerpräsident dem Konzern seinen Vortrag vorher überhaupt vorgelegt? Es soll auch schon bei früheren Ministerpräsidenten Sitte gewesen sein – also kein »Parteiproblem«, sondern eine niedersächsische Gewohnheit zwischen Politik und Wirtschaft. Die Besonderheit, dass ein Konzern einem Ministerpräsidenten eine Rede umschreibt, wird als »Skandal« hochgefahren, verdeckt aber einen viel bedeutenderen Tatbestand: dass Politik und Wirtschaft in vielen und z.T. wichtigeren Dingen eng kooperieren.

Der einzige vernünftige Grund in der Vortragsangelegenheit scheint gewesen zu sein, dass man jedes Wort gut erwägen muss in einer Phase, in der US-amerikanische und deutsche Staatsanwaltschaften Anklagen vorbereiten. Und zwar deshalb erwägend, weil der Ministerpräsident zum Aufsichtsrat des Konzerns gehört, also *pro domo* sprechen muss. Gleichzeitig aber muss er als Ministerpräsident frei sein, den Weltkonzern, der seinen Hauptsitz in seinem Land hat, kritisch zu ermahnen, z.B. in Vertretung seiner Wähler, die Automobile des Konzerns gekauft haben und jetzt, weil diese Autos bestimmte Abgasnormen nicht erfüllen, nur unter Wertverlust weiterzuverkaufen sind, obwohl der Konzern ihnen die ökologische Werthaltigkeit versichert hatte. Als Politiker ist er den Bürgern mindestens genauso verpflichtet wie einem Konzern, der zudem aktuell den Nachteil hat, gerade diesen Bürgern geschadet zu haben. Es fehlt Herrn Weil an politischer Souveränität. Es ist überhaupt auffallend, dass wir es hier mit einer Intervention der Wirtschaft in die Politik zu tun haben, wo wir gewohnt sind, eher nur die umgekehrte Beeinflussung auffällig zu finden.

Spätestens jetzt ist es für den Ministerpräsidenten sinnvoll, aus dem Aufsichtsrat auszutreten; loyale – und kompetente – Fachleute wären als Staatsvertreter besser platziert. Wieso konnte eine solche Aufsichtsratsbesetzung überhaupt als legitim gelten? Weil Poli-

\* Prof. Dr. Birger P. Priddat ist Inhaber der Seniorprofessur für Wirtschaft und Philosophie an der Universität Witten/Herdecke.

tik und Wirtschaft – nehmen wir es nüchtern und empirisch – seit langem auf diese Weise kooperieren und weil sich ein Milieu gebildet hat, in dem dies als völlig normal erscheint. Gleich ob die Wirtschaft direkt oder als Lobby auftritt, sie hat ihren besonderen Zugang zur Politik, asymmetrisch gegenüber den meisten anderen Wählergruppen, deren Interessen weder professionell noch überhaupt vertreten werden. Dass die Abgeordneten nicht nur die jeweiligen Interessen ihrer Wähler vertreten, sondern darüber hinaus das Gemeinwohl, schließt wohl die Wirtschaft ein, aber nicht bevorzugt. Hier sind in der heutigen Politik die Balancen nicht mehr justiert; das gilt generell für die bundesrepublikanische Politik (im Fall Dieselgate, im Fall Air Berlin, im Fall Waffenbeschaffung, im Fall Bergbau, in der Über-subvention von Sonnen- und Windenergie etc.). Und in der Wählerschaft regt sich Zorn darüber, »vernachlässigt zu werden« bzw. »in der Politik gar nicht mehr vorzukommen«.

Die Wähler haben eine Stimme beim großen Wahlgang alle vier Jahre; aber die Wirtschaft, neben anderen Interessengruppen, hat eine zweite Stimme, die sie über Verband- und Lobbyarbeit in die Regierungsepoche eintragen. Sie können mit der Regierung direkt in Verhandlung treten, was allen anderen Bürgern versagt bleibt, da sie keine professionelle – oft sogar überhaupt keine – Vertretung haben. Die meisten Bürgerinteressen sind *underperformed*. Hier versagt die Demokratie nicht, zeigt aber Schwächen. Die formale Freiheit, dass alle ihre Interessen vertreten können, wird faktisch durch das »stille Leiden« der Unorganisierten (Mancur Olson) asymmetrisiert. Inzwischen artikulieren sich allerdings die, die sich zurückgesetzt erleben, und wählen populistische Parteien. Die Kooperation von Politik und Wirtschaft wird gesellschaftlich genauer beobachtet und neu interpretiert: als wechselseitige Vorteilnahme unter Ausschluss der Bevölkerung.

Wir haben es in der Beziehung Politik/Wirtschaft mit einer allmählich gewachsenen Art »großer Koalition« zu tun, von der man nicht weiß, ob sie der Berliner Koalition nachgebildet ist, oder ob die Berliner Koalition ein Abbild der längst verschlungenen Politik/Wirtschaftsbeziehungen ist. Natürlich ist es sinnvoll, miteinander zu kommunizieren – für die Wirtschaft, um sich auf Planungen einzustellen, für die Politik, um Folgewirkungen möglicher Gesetze analysiert zu bekommen, die man selber gar nicht abschätzen kann. Die meisten Politiker sind aber keine fachlich in Wirtschaftsdingen versierte Menschen (Schumpeter hatte sie »strukturelle Dilettanten« genannt), und sie nehmen Bewertungen und Informationen – welcher Art auch immer – gern auf, um sich die eigenen Entscheidungen zu erleichtern. Aber gerade weil die Wirtschaft gut – und natürlich in ihrem Sinne und Interesse – informiert, reicht es vielen Politikern aus; sie bilden sich keine anderen Meinungen, analysieren nicht die Interessen anderer, um sie abzuwägen. Man befindet sich in einem *shared mental model*, in dem es als sicher

und erwiesen erscheint, dass die Wirtschaft nicht gefährdet werden darf, weil sonst Arbeitsplätze verlorengehen, Steuern und Einkommen sinken etc. Politikideologisch erscheint die Wirtschaft so als schutzbedürftige Zone.

Wenn die Bundesregierung der Firma Air Berlin Bürgschaften zugesteht, um ihre Insolvenz zu regeln (etwas, was dem Konzern Opel damals fast auch gewährt worden wäre, und Holtzbrink durch Schröder tatsächlich), dann haben wir es mit wettbewerbsverzerrenden politischen Interventionen zu tun, die aus den besonderen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik entstehen, die andere, weniger Vernetzte, nicht bekommen (Ryanair droht zu klagen). Solche Maßnahmen senden falsche Signale und Anreize für die Wirtschaft insgesamt, es mit der Politik enger zu treiben, um selber bei Gelegenheit in den Vorzug solcher Subventionierungen zu kommen.

Die Wirtschaft hat in manchen Bereichen Privilegien, die auf einer Wissensasymmetrie beruhen: Ihre Lobbys arbeiten professionell, bis hin zur Mitschrift in die Gesetzesentwürfe. Natürlich haben die Ministerien keine allzu großen Budgets, um sich ständig neutrale Gutachter und Expertisen zu leisten; also nimmt man die exzellenten Gratisbegutachtungen der Lobby gern in Anspruch, um die Gesetzesmaterien und -änderungen zu durchdringen.

Klassisch gilt die Gewaltenteilung für demokratische Staatsformen. Im Prinzip wird sie bei uns eingehalten. Insbesondere die Judikative ist separiert (auch wenn die Justizminister in Fragen der Steuersünderverfolgung schon selektiv intervenieren können etc.). Wenn aber die Verwaltungen z.B. in Fragen militärischer Beschaffung mit der Wirtschaft enger zusammenarbeiten als mit dem Parlament, das diese Dinge kontrollieren sollte, haben wir einen Riss in der gewaltenteilenden Infrastruktur; wenn noch hinzukommt, dass viele Angeordnete, Ministeriale etc. mit der Wirtschaft enger zusammenarbeiten, als für das für ein souveränes Parlament angemessen wäre, insbesondere in den Ausschüssen, bewegen wir uns auf Bahnen, die die wechselseitige Kontrolle nicht mehr sicher gewährleisten.

Die Lobby ist der Kern der Politik-Wirtschaft-Relation. Sie ist ein hoch kostenträchtiges Investitionsprogramm auf allem Ebenen wirtschaftlicher Belange in der Politik. Es geht nicht nur um das eine Ereignis in Niedersachsen, sondern um die vielfältigen und mannigfaltigen Formen der Kommunikation zwischen Politik und Wirtschaft. Und weil es um die Wirtschaft geht, geht es natürlich um Interessen und Erträge. Wie soll gerade in dieser Beziehung das Wirtschaftliche ausgeblendet bleiben? Und der Politik geht es um andere Anreize. Um welche?

Alle Politiker sind im Grunde nur an temporären Projekten der Demokratie beteiligt: Nur manche steigen auf, andere müssen währenddessen aussteigen. Aber auch die Präsenz in den Legislaturperioden hat ihr Ende. Alle sind, gerade wenn und weil sie berufs-



Birger P. Priddat

mäßige Politiker geworden sind, darauf angewiesen, in der Politik zu bleiben, weil sie – die Juristen anscheinend ausgenommen und die zurückgestellten Beamten – aus ihren Berufsfeldern zu lange entfernt waren. Deshalb neigen Politiker, insbesondere dann, wenn sie in die Ausschüsse gewählt werden, Offerten der Wirtschaft anzunehmen, sich um deren Belange im Politikbetrieb zu kümmern. Was nach Korruption aussieht, ist es nicht, jedenfalls nicht auf die schlichte Art der Bezahlung. Sie werden später ausgezahlt, nachdem ihre aktive politische Zeit endet: sie werden in Aufsichtsräte, Beiräte aufgenommen, in Stiftungen, internationale Organisationen, in kommunale Betriebe etc. Politisch herausragende Figuren gehen direkt in die Wirtschaft, wo ihre Netzwerkkontakte begehrt sind: Sie können jederzeit Zugänge zu relevanten aktiven Personen schaffen. Oder vereiteln. Dirk Baecker nannte das eine »Logik der Ämter«, die schon während der aktiven Politikzeiten Netzwerke bilden lässt, die sich später amortisieren, weil man sich vorher schon genügend kennen gelernt hat und gewisse Loyalitäten probieren konnte. Das Milieu, in dem Politik und Wirtschaft kooperieren, ist nicht anreizfrei.

Es sind allerdings wettbewerbsferne Milieus. Man trifft sich, versteht sich, klärt wechselseitig Themen, bevor sie Gesetzeskraft bekommen. Für die Ausschüsse des Parlaments, für die Abgeordneten wäre es ein Leichtes, sich alternative Kompetenz anzueignen: Die Universitäten sind voller geeigneter Experten, die als Beamte relativ kostenfrei beraten können. Ein derartiger Einsatz könnte systematisch erfolgen: auf jeden Lobbykontakt einen paritätischen Wissenschaftskontakt (dessen Lobbyneutralität vorab geklärt werden müsste). Eine solche institutionelle Gewährleistung bräuhete es, damit (langsam) ebenso selbstverständliche Milieus von Politik und Wissenschaft entstehen, wie sie für Politik und Wirtschaft längst schon existieren. Es geht nicht nur um Informationen, sondern um vertrauensvolle Zusammenarbeiten auf längere Sicht. Und auch an Gewöhnungen an Wissenschaft, die nicht immer gleich interessengebunden sein muss. Die aufklärende Wirkung der medialen Öffentlichkeit beschwören wir als »vierte Gewalt«, aber die aufklärende Kompetenz der Wissenschaften – als »fünfte Gewalt« – haben wir gar nicht ernsthaft reflektiert. Das erfordert aber, sich Aussagen und Ergebnissen zu stellen als Politiker, die nicht der Linie folgen, für die man Partei geworden ist. Nur dann gewinnt die Politik Balancen gegen die intelligent formatierten Einflüsse der Wirtschaft.

Die deutsche Politik ist in vielem ausgewogener, als es den Anschein hat, aber die in den Medien hochschießenden Ereignisse nähren eine Skepsis in der

Bevölkerung, die nicht mehr – wie vordem – mehr oder minder die Wirtschaft-Politik-Kooperationen toleriert, sondern als Indiz für »ein Kartell ansehen lässt, das sich gegen die Bevölkerung richtet«. Es reicht, wenn diese Wahrnehmung sich ausbreitet und durch laufende Ereignisse neu genährt wird. Es wird nämlich nicht allein die Skepsis gegenüber der Politik genährt, sondern es bilden sich anderorts in der Gesellschaft Verhaltensanomalitäten aus, die privat das »nachholen« wollen, was ihnen von der Wirtschaft als interessengeleitete Vorteilnahme scheinbar vorgelebt wird. So gilt z.B. Steuerhinterziehung fast schon als normal, mit dem perfiden Argument, dass man dem Staat nur das nimmt, was er unberechtigterweise falsch verteilt. Dass sich hier ein Bewusstsein herantreibt, als privater Mensch entscheiden zu dürfen, was der Staat zu tun oder zu lassen habe, also keinen Begriff mehr von Staatsbürgerlichkeit zu haben, bewegt sich im Schatten der Wahrnehmung, dass man auch in den Beziehungen von Politik und Wirtschaft nicht mehr ordentlich angezeigt bekommt, was staatsgemäß sei.

Hinzu kommt, dass die vereinseitigende Kooperation von Wirtschaft und Politik risikoarm bleibt. Die erheblichen Lobbyinvestitionen zahlen sich anscheinend aus. Denn die Wirtschaft haftet nicht, wenn einseitige Initiativen in Gesetzen andere gesellschaftliche Gruppen ausschließen oder gar schädigen. Das wird dann »zum Problem der Politik«. Aber die Politik kooperiert ebenso risikoarm, solange sie die der Wirtschaft verabreichten Vorteile (oder Verhinderungen von Nachteilen) als dem allgemeinen Wohl bzw. dem Wachstum förderlich ausweisen kann. Eben diese Standardlegitimation aber beginnt wegzubrechen, wenn bei den Wählern der Verdacht aufkommt, sie würden systematisch vernachlässigt. Jetzt beginnt für die Politik das Risiko, Wähler an Parteien abwandern zu sehen, die das Ressentiment gegen die Politik generell schüren. In solchen Phasen der Demokratieentwicklung verteilt sich das Risiko der einseitigen Kooperation asymmetrisch: Die Politik muss damit fertig werden, während die Wirtschaft aus dem Blickwinkel gerät. Wir werden deshalb bald einen neuen, konsensferneren Ton in den Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik erleben. Die Politik wird das einseitige Risiko nicht mehr auf sich nehmen wollen – und zwar unabhängig davon, ob sie mehr links oder mehr rechts steht. Die Wirtschaft wird sich darauf einstellen müssen.

Der temporäre Konsensus, den die Demokratie bei uns über lange Phasen erreicht hat, droht zu brechen. Ob man allerdings das demokratische Ideal, Politik für alle Interessen machen zu können, je erreicht, bleibt offen. Auf jeden Fall fordern viele Bürger – manche davon lauthals – eine Revision dieser Politik.

Justus Haucap\*

## Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Einflussnahmen: Was tun?

In den meisten industrieökonomischen Modellen werden die Regeln des Marktes, die Institutionen wie Gesetze und ihre Durchsetzung, als exogen betrachtet. Das ist oft hilfreich, um das Geschehen auf Märkten besser zu verstehen. Aber in den Modellen wird ein wichtiger Aspekt vernachlässigt: Nicht für alle Unternehmen sind die Marktregeln wirklich exogen. Vielmehr spielen, positiv ausgedrückt, nicht-marktliche Strategien, die darauf abzielen, die Rahmenbedingungen eines Marktes im Sinne des eigenen Unternehmens oder der eigenen Branche zu beeinflussen, eine erhebliche Rolle für den Unternehmenserfolg. Weniger positiv gewendet, geht es um Einflussnahme durch Lobbyismus. Insbesondere große, sichtbare Unternehmen mit vielen Arbeitnehmern sind für die Politik bedeutsam sowie auch Unternehmen, an denen der Staat selbst beteiligt ist. Bei diesen Unternehmen ist die Gefahr aus naheliegenden politökonomischen Gründen besonders hoch, dass die Wettbewerbsbedingungen durch politische Einflussnahme zu ihren Gunsten gestaltet werden.

Genau aus diesem Grund berichtet die Monopolkommission in ihren Hauptgutachten regelmäßig über die Entwicklung der 100 größten Unternehmen in Deutschland. Diese Unternehmen können in Einzelfällen durchaus auch über erhebliche Marktmacht auf den kartellrechtlich relevanten Märkten verfügen. Jedoch ist kein automatischer Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und Marktmacht gegeben. Auch Unternehmen, die nicht zu den 100 größten Unternehmen Deutschlands gehören, können – insbesondere auf regionalen Märkten – marktbeherrschend sein, während umgekehrt auch sehr große Unternehmen – insbesondere auf Weltmärkten – nicht unbedingt Marktmacht besitzen. Zwischen Marktmacht und Unternehmensgröße besteht also nicht unbedingt ein Zusammenhang. Warum also berichtet die Monopolkommission dann im zweijährigen Turnus über die Entwicklung der 100 größten Unternehmen in Deutschland? Grund ist die Vermutung, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Unternehmensgröße – insbesondere in Abhängigkeit von Beschäftigten und von Steuerzahlungen – und politischem Einfluss besteht. Diese Sichtweise findet sich auch in den Hauptgutachten der Monopolkommission wieder. Im 17. Hauptgutachten etwa schreibt die Monopolkommission (2008, Tz. 329), dass Großunternehmen, »selbst wenn sie keine Marktmacht ausüben, dennoch über politische

Einflussmöglichkeiten verfügen und somit die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns beeinflussen können. Gemäß der politökonomischen Theorie spielen insbesondere die Indikatoren Arbeitsplätze und Steuereinnahmen eine entscheidende Rolle dafür, in welchem Maße auf die politischen Entscheidungsträger Einfluss ausgeübt werden kann. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass Unternehmen bestimmter Branchen, die auf globalen Märkten keine marktmächtige Stellung einnehmen, aufgrund ihrer Größe das nationale politische Geschehen mit beeinflussen können.«

Um Wettbewerbsverzerrungen durch die staatliche Bevorzugung einzelner Unternehmen oder auch Branchen durch staatliche Maßnahmen zu unterbinden, existiert in der Europäischen Union die Beihilfenkontrolle. Durch Art. 107 AEUV soll verhindert werden, dass Handel und Wettbewerb im Europäischen Binnenmarkt verzerrt werden, indem einzelnen Unternehmen oder Branchen selektiv Vorteile gewährt werden, wenn nicht gute Gründe – wie etwa das Beheben eines Marktversagens – dafür bestehen (vgl. Monopolkommission 2008, Kapitel VI). Zudem ist die behördliche Kontrolle des Wettbewerbsgeschehens für Kartellrechtsfälle, die von Bedeutung für den Europäischen Binnenmarkt sind, nicht auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt, sondern auf Ebene der Europäischen Union. Der Grund für diese Zentralisierung der Wettbewerbspolitik liegt darin, dass bei einer Kontrolle durch nationalstaatliche Behörden die Versuchung bestehen kann, die Interessen heimischer Unternehmen über die Interessen ausländischer Konkurrenten zu stellen, etwa um »National Champions« zu fördern. Dies gilt umso mehr, wenn Wettbewerbsbehörden – anders als etwa in Deutschland – nicht unabhängig von politischen Weisungen und Einflussnahmen sind (vgl. Neven und Röller 2000; 2003).

Trotz dieser Vorkehrungen ist jedoch eine selektive Bevorzugung nationaler Unternehmen nicht vollständig durch die EU-Kommission kontrollierbar, insbesondere nicht, wenn der Staat sogar am Unternehmen beteiligt ist wie etwa in den Fällen der Deutschen Telekom, der Deutschen Post, der Deutschen Bahn oder auch Volkswagen, zahlreichen kommunalen Unternehmen oder den Landesbanken.

Die Deutsche Post etwa genießt seit Jahren ein Privileg bei der Mehrwertsteuer. Im Gegensatz zu anderen Postunternehmen muss die Deutsche Post AG auf einen erheblichen Teil ihrer Dienstleistungen keine Mehrwertsteuer abführen, was insbesondere bei der Vielzahl der nicht zum Vorsteuerabzug berechtigten Postversender (wie Banken, Versicherungen, Behörden, Ärzte, Schulen, Privatleute u.v.m.) zu einem deutlichen Wettbewerbsvorteil führt (vgl. etwa Haucap 2012). Die Monopolkommission moniert dies seit Jahren (vgl. Monopolkommission 2007; 2013), jedoch – insbesondere wegen des Widerstandes des Bundesfinanzministeriums als Verwalter der Bundesanteile an der Deutschen Post AG – ohne Erfolg.



Justus Haucap

\* Prof. Dr. Justus Haucap ist Direktorin des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Zugleich wird die Deutsche Post AG trotz eines Marktanteils im Briefbereich von über 90% kaum wirksam reguliert. Die genehmigte Rendite darf sich nach der jüngsten Novelle der Postentgeltregulierungsverordnung aus dem Jahr 2015 an den Monopolrenditen ausländischer Postanbieter orientieren (vgl. Monopolkommission 2015). Erklärbar ist das weniger durch normative Regulierungstheorien als durch den Bundesanteil an der Deutschen Post AG und die Nähe der Deutschen Post AG zur Politik.

Gerade im Bereich der Regulierung lässt sich eine sehr lange Liste von Maßnahmen aufführen, mit denen staatliche Monopole sowohl vor Wettbewerb als auch vor einer wirklich effektiven, am Wohle des Verbrauchers orientierten Regulierung geschützt werden sollen. Ein prominentes Beispiel ist die Trinkwasserversorgung, die – als Deutschlands letztes unreguliertes Monopol – keiner effektiven Preiskontrolle unterliegt (vgl. Monopolkommission 2010, Tz. 1 ff). Erklärbar ist das weniger durch ökonomische oder technische Gründe als vielmehr durch die Macht der Kommunalpolitik. In der Abfallbeseitigung und Recyclingwirtschaft sehen wir einen ähnlichen Trend: Um Löcher in den Kommunalhaushalten zu stopfen oder um günstig an Abfälle für fehlgeplante, kommunale Müllverbrennungsanlagen zu kommen, wird momentan auch die Recyclingbranche zunehmend rekommunalisiert, indem sog. Andienungspflichten erweitert werden und eine privatwirtschaftliche Betätigung deutlich erschwert wird. Das Motto in der Abfall- und Recyclingwirtschaft ist ganz eindeutig: »Staat vor privat«. Dies beruht nicht etwa darauf, dass ein Marktversagen in der Recyclingwirtschaft beobachtbar wäre. Vielmehr wollen die Kommunen das inzwischen durchaus profitable Recyclinggeschäft selbst betreiben oder den Abfall in ihren Müllverbrennungsanlagen der – sehr schön euphemistisch formuliert – thermischen Behandlung zuführen.

Als weiteres nächstes Beispiel sei die mehrfach als europarechtswidrig erklärte Glücksspielregulierung in Deutschland genannt. Obwohl inzwischen mehr als 95% aller Sportwetten über das Internet im grauen Markt im Ausland platziert werden, soll in Deutschland das staatliche Oddset-Angebot und vor allem Lotto vor Wettbewerb geschützt werden (vgl. Haucap, Nolte und Stöver 2017). Faktisch gelingt es den Bundesländern zwar nicht, den Wettbewerb bei Sportwetten und Online-Glücksspielen im Internet auszuschalten, jedoch werden Wettbewerbsverzerrungen bewusst induziert, um staatlichen Anbietern Vorteile zu verschaffen.

Auch die Interessenkonflikte, die sich im Zuge der Dieselgate-Affäre für das Land Niedersachsen ergeben, sind offensichtlich. Ähnliches gilt für die Stadt Hamburg mit ihrer Beteiligung an der Reederei Hapag-Lloyd, für die hoch verschuldeten Ruhrgebietskommunen Oberhausen, Dortmund, Bochum, Essen, Dinslaken und Duisburg mit ihrem Eigentum an der Steag,

die nicht nur in Deutschland Kohlekraftwerke betreibt, sondern auch in Kolumbien, Rumänien und anderen Staaten in der Energieerzeugung aktiv ist, sowie für die Stadt München, die über die Stadtwerke München in Gasexplorationsvorhaben in der ganzen Welt investiert. Mit einer etwaigen Daseinsvorsorge hat all dies sicher nichts zu tun.

Die Fälle von Anbietern in Staatseigentum, in denen der Staat in parallelen Rollen als Spieler, Schiedsrichter und Regelsetzer gleichzeitig den Wettbewerb verzerrt oder sogar ganz ausschaltet, sind sicherlich besonders drastisch, auch weil so offensichtlich ist, mit welchen Zielen der Wettbewerb staatlich verhindert oder mindestens verzerrt wird. Aber auch große Privatunternehmen genießen durchaus nicht selten eine Vorzugsbehandlung gegenüber kleinen und mittelständigen Unternehmen.

Besondere Aufmerksamkeit hat gerade in jüngerer Zeit die geplante Übernahme von großen Teilen von Air Berlin durch die Lufthansa erhalten. Relativ unverbblümt haben einige Politiker die Einmischung der Politik in das Insolvenzverfahren von Air Berlin damit begründet, dass man die Lufthansa stützen möchte, um einen nationalen Champion im Luftverkehr zu schaffen. In der Tat sind gerade Fluggesellschaften in der Vergangenheit nicht selten als nationale Vorzeigeunternehmen durch ihre Heimatregierungen bevorzugt behandelt, etwa bei der Vergabe von Start- und Landerechten an Flughäfen oder auch durch direkte Subventionen. Selten war eine solche Strategie jedoch von kommerziellem Erfolg gekrönt. Gerade im Fall der Übernahme von großen Teilen der Air Berlin durch Lufthansa scheint der Schutz des Wettbewerbs und der Verbraucher bei den Erwägungen der Politik eine eher untergeordnete Rolle gespielt zu haben. Umso wichtiger ist daher hier die behördliche Wettbewerbskontrolle durch die Europäische Kommission und das – sehr unabhängige – Bundeskartellamt.

Um staatlich teils ganz bewusst induzierte Wettbewerbsverzerrungen noch besser als bisher zu adressieren, könnten drei Empfehlungen der Monopolkommission aufgegriffen werden: Erstens ist dies die vollständige Privatisierung der Deutschen Telekom und der Deutschen Post und anderer staatlicher Unternehmen, insbesondere auf kommunaler Ebene. Zweitens hat die Monopolkommission schon 2008 empfohlen, bei sämtlichen Beihilfenregelungen auch Klagen betroffener Wettbewerber und ihrer Verbände vor den Gerichten der Europäischen Union zuzulassen, um die Beihilfenkontrolle zu stärken (vgl. Monopolkommission 2008, Tz. 1120). Und drittens könnte der Monopolkommission oder dem Bundeskartellamt in sämtlichen Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahren, in denen der Wettbewerb auf Märkten tangiert ist, ein automatisches Stellungnahmerecht eingeräumt werden. Perfekte Abhilfen gegen politisch induzierte Wettbewerbsverzerrungen wären auch dies nicht, jedoch immerhin drei Schritte in die richtige Richtung.

## LITERATUR

Haucap, J. (2012), »Steuern, Wettbewerb und Wettbewerbsneutralität«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13, 103–115.

Haucap, J., M. Nolte und H. Stöver (Hrsg.) (2017), *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht, Köln.

Monopolkommission (2007), *Sondergutachten 51: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln*, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2008), *17. Hauptgutachten: Weniger Staat, mehr Wettbewerb – Gesundheitsmärkte und staatliche Beihilfen in der Wettbewerbsordnung*, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2010), *18. Hauptgutachten: Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen*, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2013), *Sondergutachten 67: Post 2013: Wettbewerbschutz effektivieren*, Nomos, Baden-Baden.

Neven, J.D. und L.H. Röller (2000), »The Allocation of Jurisdiction in International Antitrust«, *European Economic Review* 44, 845–855.

Neven, J.D. und L.H. Röller (2003), »On the Scope of Conflict in International Merger Control«, *Journal of Industry, Competition, and Trade* 4, 235–249.

Andreas Mundt\*

## Mehr Wettbewerb wagen

Ein vollendeter Binnenmarkt in allen seinen Ausprägungen ist Europas größte Chance für Wachstum, Beschäftigung und Verbraucherwohlfahrt. Kombiniert mit einem effektiven europäischen und nationalen Ordnungsrahmen, der diskriminierungsfrei für alle Marktteilnehmer gilt und von unabhängigen, starken Wettbewerbsbehörden umgesetzt wird, kann eine wirksame Wettbewerbspolitik garantiert werden. Eigentlich ist das eine Binsenweisheit.

Aber die Arbeit des Bundeskartellamtes und anderer Wettbewerbsbehörden geschieht natürlich nicht in einem politischen Vakuum. Sie findet seit jeher im Umfeld und im Austausch mit der öffentlichen wie der privaten Hand statt und wird durch diese gelegentlich auch erschwert: Der teils dem kartellrechtlichen Vordenker Franz Böhm oder manchmal auch dem einstigen Kartellamtspräsidenten Kartte zugeschriebene Ausspruch »Der Wettbewerb hat keine Lobby« macht das deutlich. Für private wie staatliche Unternehmen ist Wettbewerb oft anstrengend. Aus einer wettbewerbslosen Monopolstellung oder einem gesetzlich geschützten Rahmen heraus wirtschaftet es sich zweifelsohne leichter, als sich Tag für Tag mit anderen Unternehmen im Wettbewerb um Kosten, Preise, Qualität und Innovationen zu messen. Dennoch ist der derzeit zuweilen schwere Stand des freien Wettbewerbs in der wirtschaftspolitischen Debatte bemerkenswert.

Wettbewerbsthemen werden zwar heute oft stark in der Öffentlichkeit wahrgenommen, etwa wenn es aktuell um die Fusion von Fluggesellschaften geht oder die Macht von digitalen Großkonzernen diskutiert wird. Wettbewerbsthemen betreffen Verbraucher unmittelbar. Das machen Preisabsprachen bei Konsumgütern wie Bier, Wurst oder Zucker genauso deutlich, wie die Geschäftspraktiken marktstarker digitaler Player von Google über Facebook bis hin zu Amazon. Hierdurch erhält nicht nur die Nähe zum Verbraucherschutz großes Gewicht, viele Themen haben auch eine gesellschaftspolitische Dimension. Diese öffentliche Präsenz der wettbewerblichen Themen ist allerdings nicht unbedingt Zeichen einer hohen Wertschätzung. Denn Wettbewerb wird als Ausdruck einer liberalen Wirtschaftsordnung, die für den Verlust von Arbeitsplätzen, die Öffnung der Einkommensschere und die zunehmende Kluft zwischen Volk und Eliten verantwortlich gemacht wird, zunehmend kritisch gesehen.

Nicht nur in Deutschland, auch in anderen Ländern Europas oder in den USA sind solche Strömungen verbreitet. Die Globalisierung und Digitalisierung bedeuten härteren Wettbewerb und auch die Verschiebung von wirtschaftlicher Macht in andere Weltregionen. Ausgerechnet in vielen wohlhabenden Staa-



Andreas Mundt

\* Andreas Mundt ist der Präsident des Bundeskartellamtes.

ten, die über Jahre und Jahrzehnte von ihrer starken Wettbewerbsfähigkeit profitiert haben, wird der Wettbewerbsgedanke vor diesem Hintergrund mehr und mehr hintenangestellt. »America first«, der Brexit, die weitverbreitete Skepsis und harsche Kritik an internationalen Handelsabkommen wie TTIP und CETA – auf den verschiedensten Ebenen sehen wir eine neue Tendenz zur Abschottung und Regionalisierung.

Nachdem wir in Deutschland noch in den 1990er Jahren eine Welle von Privatisierungen gesehen haben, wird auch hierzulande seit einigen Jahren wieder vermehrt der Ruf nach dem Staat laut. Unternehmen in den Bereichen Wasser, Energie oder Entsorgung sollen rekommunalisiert werden. Eine aktivere Industriepolitik soll »nationale Champions« aufbauen. Auch die politischen Diskussionen um das Kartellrecht als Werkzeug der Abschottung nehmen zu. Wir erleben das Tag für Tag.

Während das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) lange Zeit als »Grundgesetz« unseres Wirtschaftssystems galt und sehr direkt eine echte Verpflichtung für freien Handel und freie Märkte in die deutsche Rechtsordnung einführte, sieht sich der Gesetzgeber heute zunehmend mit Forderungen konfrontiert, bestimmte Wirtschaftsbereiche vom Kartellrecht auszunehmen. Neben den bereits vorhandenen Sonderregelungen wurden in der jüngsten Kartellrechtsnovelle im Juni 2017 weitere Ausnahmeregelungen eingeführt. Es fällt auf, dass häufig staatsnahe, teilregulierte Branchen oder Branchen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, besonders laut rufen – und damit auch Erfolg haben. So wie die gesetzlichen Krankenkassen, als sie sich über Zusatzbeiträge abstimmen, die kommunalen Wasserversorger, die sich erfolgreich einer kartellrechtlichen Gebührenkontrolle entzogen haben, die Sparkassen, die im GWB eine kartellrechtliche Freistellung für die Kooperation bei Backoffice-Leistungen durchgesetzt haben, oder die Forstverwaltungen, für die wegen eines Verfahrens des Bundeskartellamtes das Bundeswaldgesetz geändert wurde. Darüber hinaus dürfen fortan Zeitungs- und Zeitschriftenverlage – um sich gegen die Konkurrenz aus dem Internet zu erwehren – weitreichende Absprachen treffen. Die Liste wird immer länger.

Ein weiteres konkretes Beispiel: Im Rundfunkbereich bahnen sich erneut Diskussionen um kartellrechtliche Sonderregeln an. Hier wünschen sich die öffentlich-rechtlichen Sender eine rechtliche Absicherung für Kooperationen. Aus unserer Sicht gibt es dafür keinen Bedarf, da den Sendern im hoheitlichen Bereich ohnehin große Freiheiten zustehen. Dort, wo sie kommerziell tätig sind, also zum Beispiel bei der Werbung oder der Rechteverwertung, muss es auch dabei bleiben, dass die Sender dem Kartellrecht unterliegen, wie jedes andere Wirtschaftsunternehmen auch.

Wer erwartet hat, dass mit der auf den letzten Metern der vergangenen Legislaturperiode verabschiedeten 9. GWB-Novelle Ruhe an dieser Front einkehren würde, wird eines Besseren belehrt werden.

Es ist absehbar, dass vor allem das »Schreckgespenst Digitalisierung« auch in der neuen Legislaturperiode dafür werden erhalten müssen, für die sogenannten traditionellen Industrien weitreichende Ausnahmen vom Kartellrecht zu fordern.

Dabei sind die zunehmenden Forderungen nach mehr staatlicher Einflussnahme und mehr Ausnahmeregelungen vom Kartellrecht nicht gut für Wirtschaft und Verbraucher. Natürlich haben viele Branchen mit neuer Konkurrenz aus anderen Ländern und dem Internet zu kämpfen. Doch dies kann auch Motor für eigene neue (Geschäfts-)Ideen sein. Das Kartellrecht bietet für Kooperationen vielfältige Freistellungsmöglichkeiten, soweit die Beteiligten echte Effizienzen für Unternehmen und Verbraucher heben wollen. Hingegen machen Möglichkeiten zu Absprachen und Abschottung gegenüber Verbrauchern und Wettbewerbern noch lange nicht fit für die Herausforderungen der Globalisierung und Digitalisierung. Im Gegenteil.

Auch rechtlich abgesicherte »Wettbewerbsferien« können die Zeit nicht anhalten – Gott sei Dank. Die technische Entwicklung schreitet voran, mit oder ohne uns. Die Exportnation Deutschland kann auf den internationalen Märkten nur bestehen, wenn sie wettbewerbsfähige Produkte anbietet. Nur wenn die Unternehmen hierzulande einem freien und fairen Wettbewerb ausgesetzt sind, können sie sich auch auf den Weltmärkten behaupten.

Langfristig werden sich international die erfolgreichsten Innovationen durchsetzen. Egal ob es um die Industrie 4.0 – also eine vernetzte Produktion – oder um die Zukunft der Mobilität geht, wir müssen aufpassen, dass Deutschland nicht den Anschluss verliert. Fairer Wettbewerb und offene Märkte bleiben der wesentliche Antrieb für Innovationen und hohe Produktqualität. Anstatt dass der Staat für einzelne Unternehmen oder Branchen durch Ausnahmen vom Kartellrecht und anderen Sonderregeln den Besitzstand zu wahren versucht, sollte er besser durch kluge wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen oder durch Förderung der Grundlagenforschung Innovationen fördern. Regulierende Maßnahmen können in verschiedenen Branchen vor dem Hintergrund von etwa umwelt-, sozial- oder fiskalpolitischen Erwägungen als ergänzende Stütze des wettbewerblichen Rahmens sehr sinnvoll sein. Die richtige Balance und die richtige Rollenverteilung sind das Entscheidende.

Erstaunlicherweise wird der Wettbewerbsgedanke in jüngster Zeit aber nicht nur im politischen Raum oder in Branchen, die mit strukturellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, kritisiert. Auch aus der Boombranche unserer Tage, der Internetwirtschaft, verlautbaren Töne wie »Competition is for losers«. So meint es beispielsweise Peter Thiel, Mitbegründer von Paypal und ein früher Investor bei Facebook. Diesen Managern aus dem Silicon Valley schwebt ein Paradigmenwechsel in der Wettbewerbspolitik vor. Danach brauchen wir das Wettbewerbsrecht ange-

sichts all der guten Unternehmen, die unser Leben im besten Sinne steuern, gar nicht mehr. Sie betrachten Wettbewerb in der digitalen Wirtschaft als schädlich. Monopolisten wie Google, die sich keine Sorgen um den Wettbewerb machen müssten, hätten Zeit, sich um Mitarbeiter, Produkte und andere Dinge als Geldverdienen Gedanken zu machen. Sie stellten eine »neue Art von Monopolisten« auf digitalen Märkten dar. In dieser schönen neuen Welt sind diese Unternehmen die Guten, die Innovation kommt von selbst, und für den Verbraucher ist alles umsonst.

Einer Wirklichkeitsbetrachtung hält das nicht stand. Wettbewerb ist der zentrale Innovationsförderer. Am deutlichsten wird die innovationsfördernde Wirkung von Wettbewerb dort, wo er fehlt. Ein Beispiel ist die marktbeherrschende Stellung von Microsoft im Bereich der Internetbrowser zu Beginn der 2000er Jahre. Microsoft integrierte den Internet-Explorer in Windows und drängte die Wettbewerber so an die Wand. Da nach dem Verschwinden von Netscape zeitweise praktisch kein relevanter Wettbewerber mehr existierte, konnte sich Microsoft zurücklehnen. Geschlagene fünf Jahre wurde der Internet-Explorer nicht weiterentwickelt. Fünf Jahre Stillstand in einem der innovativsten Wirtschaftsbereiche unserer Zeit.

Dies zeigt: Innovationen gehen auch und gerade in Zeiten der sich immer weiter verstärkenden Digitalisierung nicht von bequem gewordenen Monopolisten aus. Sie gehen aber auch nicht von staatlicher Industriepolitik aus, wie es einige Politiker und namhafte Wissenschaftler meinen. Der Wirtschaftsweisen Peter Bofinger hatte kürzlich einen entsprechenden Artikel veröffentlicht, der für viel Aufsehen sorgte.

Nein, Innovationen entstehen durch Wettbewerb, auch von Start-ups, die mit neuen Unternehmensideen etablierte Konzerne unter Druck setzen. Beispiel WhatsApp: Der Messaging-Dienst begann als Start-up und hat in den letzten Jahren die mobile Kommunikation in Deutschland und der Welt radikal verändert. So haben WhatsApp und andere Messaging-Dienste die SMS als prägenden Telekommunikationsdienst zur Übertragung von Textnachrichten nahezu vollkommen abgelöst. Der Grund, warum sich erfolgreiche Start-ups in der Vergangenheit eher in den Vereinigten Staaten und nicht in Deutschland oder der EU angesiedelt haben, wird kaum an einem Mangel an Regulierung und staatlichen Vorgaben liegen.

Dass sich der ordnungspolitische Rahmen an die digitale Wirtschaft von heute anpassen muss, steht außer Frage. Hier hat der Gesetzgeber auch bereits reagiert, im Rahmen der jüngsten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurde das Wettbewerbsrecht an die zunehmende Digitalisierung der Märkte angepasst. Wir werden unsere Verfahren schneller und effizienter führen können, etwa weil der Begriff Marktmacht an die Bedingungen des Internetzeitalters angepasst und gesetzlich klargestellt wurde, dass hierbei auch Faktoren wie Netzwerkeffekte oder Nutzerdaten eine Rolle spielen. Und

wir denken noch weiter: Können wir unsere Ermittlungstechniken weiter optimieren? Wie können wir dynamische Effekte besser in unsere Analysen, Prognosen und Instrumente integrieren? Wann sollten wir intervenieren, wann eher nicht? Gerade in der Diskussion um eine Unterlegenheit von Wettbewerbern und Verbrauchern gegenüber den großen Anbietern der digitalen Wirtschaft müssen wir kritisch prüfen, ob die Missbrauchstatbestände, die vor allem am Konzept der Marktbeherrschung anknüpfen, ausreichend sind. Sicherlich müssen darüber hinaus jenseits des Kartellrechts weitere gesetzliche Maßnahmen für bestimmte Einzelbereiche wie etwa den Datenschutz und das internationale Steuerrecht diskutiert werden.

Die Reform des GWB stellt sicher, dass das Kartellrecht auch zukünftig klare Grenzen aufweist, wenn innovative Start-ups von Platzhirschen aufgekauft werden oder sich marktbeherrschende Unternehmen mit missbräuchlichen Praktiken gegen Newcomer wehren wollen und Marktversagen droht. Nur in Märkten, die angreifbar bleiben, können die Verbraucher vor überhöhten Preisen und unangemessenen Konditionen geschützt werden sowie von hochwertigen Produkten, neuen Ideen und Dienstleistungen profitieren. Die Aufgabe der Wettbewerbsbehörden kann es nicht sein, jeder neuen Idee einen Bestandsschutz zu garantieren, andererseits müssen sie sicherstellen, dass innovative Newcomer oder kleine Wettbewerber die Chance haben, sich am Markt durchzusetzen. Das ist in der Praxis häufig eine schwierige Gratwanderung. Dennoch haben die Wettbewerbsbehörden bereits in zahlreichen Verfahren gezeigt, dass sie auch mit den neuen ökonomischen Phänomenen und juristischen Fragestellungen der Digitalwirtschaft umgehen können. Ein prominentes Beispiel sind die Google-Verfahren der Europäischen Kommission. Das Bundeskartellamt hat erfolgreich Verfahren gegen Amazon, Buchungsportale, Apple und viele andere Internetunternehmen geführt und ermittelt derzeit gegen Facebook im Zusammenhang mit der Datenerfassung und Datenverwendung des Unternehmens.

Ob Digitalwirtschaft oder national Champions – gerade vor dem Hintergrund der rasenden Digitalisierung und Globalisierung wird es Versuchen, durch Ausnahmeregelungen nationale Player zu stärken, wie der sprichwörtlichen Butter in der Sonne ergehen. Mehr Wettbewerb wagen. Dieser Appell an die Politik ist heute aktueller denn je.