

Fokus

Volkswirtschaft

Nr. 86, 25. März 2015

Wettbewerbspolitik: Auf die Durchsetzung kommt es an

Autoren:

Clemens Domnick, Telefon 069 7431-1746,

Dr. Katrin Ullrich, Telefon 069 7431-9791, research@kfw.de

Die Wettbewerbspolitik ist ein Bereich der Wirtschaftspolitik, der relativ unmittelbar die Rahmenbedingungen für Produktion und Verteilung des Wohlstands einer Volkswirtschaft beeinflusst. Daher ist es erfreulich, dass die Effizienz des Wettbewerbsregimes der Industrie- und großen Schwellenländer von der OECD gut benotet wird. Dabei unterscheiden sich die Länder bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts stärker als in seiner Ausgestaltung.

Länder, deren Wettbewerbsrecht und seine Durchsetzung mangelhaft sind, können von Reformen profitieren. Denn ein besseres Wettbewerbsrecht begünstigt das Produktivitätswachstum. Veränderungen in der Wettbewerbspolitik werden jedoch dann schwer umzusetzen sein, wenn die aktuellen politischen Entscheidungsträger bei der Umverteilung wirtschaftlicher Ressourcen im Zuge entsprechender Reformen verlieren sollten.

Ein Verstoß gegen geltende Wettbewerbsregeln kann in Europa sehr teuer werden. So wurden im Dezember 2013 verschiedene Banken durch die Europäische Kommission zu einer Strafzahlung von insgesamt 1,7 Mrd. EUR verurteilt.¹ Der Grund war wettbewerbsschädliches Verhalten durch eine koordinierte Manipulation von Preisen.

Die Schädigung des Wettbewerbs wird bestraft, da Wettbewerb die Verbraucher begünstigt und daher als zentrales Element einer gut funktionierenden Marktwirtschaft angesehen wird und damit schützens- und unterstützenswert ist.

Durch die Wettbewerbspolitik soll der Wettbewerb zwischen Unternehmen sichergestellt werden. Jean Tirole, Träger des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 2014, beschäftigte sich eingehend mit der optimalen Ausgestaltung dieser Regeln. Hiermit wird auch festgelegt, ob und wie der Staat in das Marktgeschehen eingreift.

Die politischen Entscheidungsträger können dabei im Sinn des Allgemeinwohls handeln und die Institutionen im Sinn von *good governance* ausgestalten. Gleichzeitig werden durch das Ergebnis des Wettbewerbs recht unmittelbar ökonomische Renten verteilt, was die ökonomischen Ressourcen der politischen Entscheidungsträger in der Zukunft beeinflusst. Daher kann erwartet werden, dass sich Länder in ihrer Wettbewerbs-

politik und ihrer Durchsetzung unterscheiden, zumal die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts ebenfalls Ressourcen beansprucht.

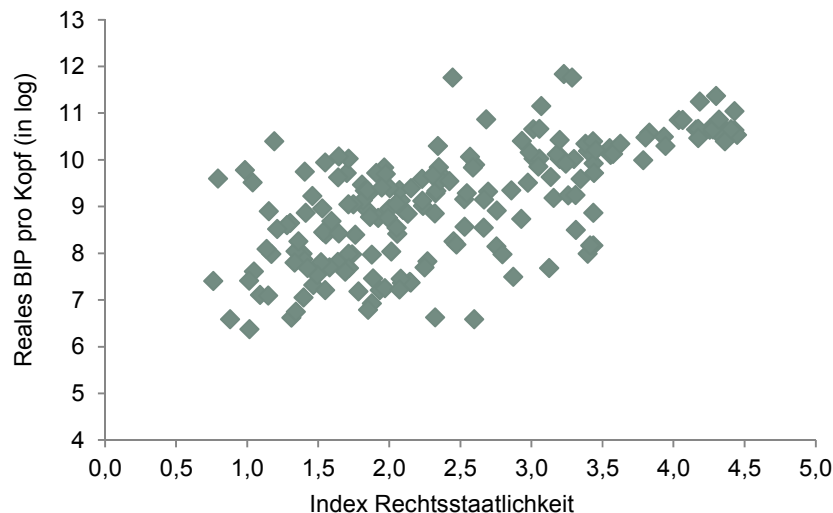
Politische Institutionen legen die Regeln für die Wirtschaft fest

Politische, soziale und ökonomische Interaktionen werden maßgeblich durch Institutionen gesteuert. Die genaue Ausprägung von Institutionen variiert zwischen Ländern sehr stark. Unstrittig ist, dass die Güte der Institutionen die Verteilung von Ressourcen und das Wirtschaftswachstum beeinflusst. So korreliert eine bessere Rechtsstaatlichkeit positiv mit dem Wohlstand einer Gesellschaft gemessen am Pro-Kopf-Einkommen (siehe Grafik 1). Zur Rechtsstaatlichkeit gehören z. B. ein unabhängiges und funktionierendes Rechtssystem, welches Eigentumsrechte und Chancengleichheit wahrt. Institutionen können zu den fundamentalen Treibern für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung gezählt werden.²

Wettbewerbspolitik als Teil von Governance

Formelle ökonomische Institutionen umfassen auch rechtliche Aspekte. So wer-

Grafik 1: Rechtsstaatlichkeit und Wohlstand



Anmerkung: Logarithmiertes reales BIP pro Kopf für das Jahr 2013; „Rechtsstaatlichkeit“ (Skalentransformation von -2,5-2,5 auf 0-5) Durchschnittswert 2003–2013.

Quelle: World Wide Governance Indicators (World Bank), WDI; eigene Berechnungen.

Kasten 1: Arten ökonomischer Effizienz

Theoretisch wird zwischen drei Arten von Effizienz unterschieden:

- (1) Allokative Effizienz ist gegeben, wenn der Grenznutzen, den Konsumenten aus einem Gut ziehen, mit den Grenzkosten für dessen Produktion übereinstimmt. Wettbewerb sorgt dafür, dass der Preis für die letzte produzierte Einheit genau diesem Wert entspricht und nicht darüber liegt. Dann werden die Ressourcen einer Volkswirtschaft so genutzt, dass sie den größten gesellschaftlichen Nutzen stiften.
- (2) Das Konzept der produktiven Effizienz bezieht sich allein auf die Kostenseite der Unternehmen. In effizient arbeitende Unternehmen werden durch den Wettbewerb aus dem Markt gedrängt, sodass zu minimalen Kosten (sowohl den kurzfristig variablen als auch den langfristigen Fixkosten) produziert wird.
- (3) Wird die zeitliche Dimension einbezogen, wird von dynamischer Effizienz gesprochen. Dann wird die gesellschaftliche Wohlfahrt nicht nur zu einem Zeitpunkt, sondern im Zeitablauf maximiert. Unternehmen, welche eine marktbeherrschende Stellung haben und diese ausnutzen, haben einen geringeren Anreiz, in neue Produktionsstätten zu investieren oder Forschung und Entwicklung zu betreiben.

den gute ökonomische Institutionen Bürgern und Unternehmen eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz ermöglichen und die Durchsetzbarkeit von Verträgen garantieren.

Ein verlässlicher Rechtsrahmen stellt beispielsweise sicher, dass Unternehmer mit profitablen Investitionsvorhaben diese auch realisieren, da ihnen die Erträge ihrer Investition rechtlich sicher sind. Wenn diese Regelungen für bestehende ebenso wie für neu in den Markt eintretende Unternehmen gelten, werden Marktzu- und -austritte nicht behindert. Schon ein potenzieller Marktzutritt neuer Wettbewerber mag die bestehenden Unternehmen anregen, Investitionen und Innovationen durchzuführen. Dies sollte letztendlich den Verbrauchern zugutekommen.

Ist ein Rechtsschutz jedoch nur unzureichend gegeben, dürfte dies die Investitionsneigung reduzieren und Markteintritte reduzieren. Weniger (potenzielle) Markteintritte begünstigen bereits im Markt agierende Unternehmen, da sie weniger (potenzielle) Konkurrenz zu befürchten haben, auch wenn sie selbst unter der Rechtsunsicherheit leiden. Falls Bestandsunternehmen zusätzliche politische Begünstigungen genießen, kann der Markt im Extremfall nur noch durch ein Unternehmen bedient werden. Rechtliche Rahmenbedingungen beeinflussen somit die Wettbewerbsintensität und damit schlussendlich die Verteilung

von Wohlstand zwischen Verbrauchern und Produzenten.

Neben dem allgemeinen Rechtsrahmen spielen die spezifischen Regelungen zum Wettbewerbsrecht und seiner Durchsetzung eine Rolle. Die Wettbewerbspolitik umfasst alle staatlichen Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung des freien Wettbewerbes und der Verhinderung von unlauterem Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkungen dienen.

Wettbewerb ist notwendig und muss geregelt werden

Der Wettbewerb zwischen Unternehmen ist ein Grundpfeiler der Marktwirtschaft. Theoretisch führt er zu einer effizienten Verteilung von Ressourcen und bestimmt, wer die ökonomischen Renten abschöpft (siehe Kasten 1). Dass Markt und Wettbewerb zum bestmöglichen Ergebnis führen, muss in der Praxis jedoch nicht in jedem Fall gegeben sein. Neben Marktunvollkommenheiten, denen mithilfe der Wettbewerbspolitik kaum beizukommen ist, kann es im Interesse der Unternehmen selbst liegen, die Konkurrenz zu beschränken und Marktmacht zu erlangen, um so ihren Gewinn zu steigern. Auch kann eine gewisse Beschränkung des Wettbewerbs erforderlich sein, beispielsweise wenn die Unternehmen innovativ sein sollen, sodass technischer Fortschritt unterstützt wird.

Aber auch durch den staatlichen Markteingriff selbst können unfaire Wettbewerbsvorteile entstehen, wenn hohe Markteintrittsbarrieren die Folge von Subventionen, Steuervergünstigungen oder anderen staatlichen Privilegien für einzelne Unternehmen („crony capitalism“) sind.

Vor diesem Hintergrund ist die Diskussion, wie viel Wettbewerb angemessen ist und wie er durchgesetzt werden soll, entsprechend komplex. Zwar ist sicher, dass der Wettbewerb geschützt und gefördert werden muss. Wie die institutionellen Rahmenbedingungen hierzu ausgestaltet werden und wessen Interessen besondere Berücksichtigung erfahren, ist jedoch auch von den politischen Institutionen abhängig.

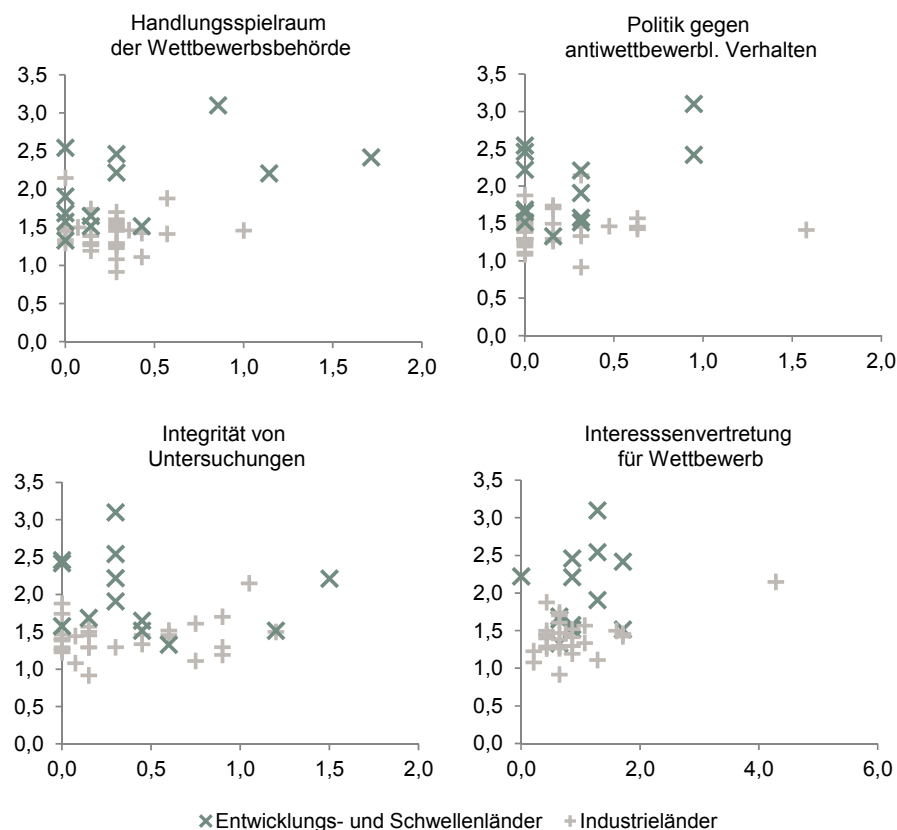
Wenn jedoch gute Institutionen den Wettbewerb sicherstellen, kann dies als Katalysator für Investitionen, Innovationen und wirtschaftliche Entwicklung dienen. Dabei ist der positive Effekt höheren Wettbewerbsdrucks jedoch nicht für alle Industriesektoren bzw. Volkswirtschaften gleich ausgeprägt. So ist der Einfluss von stärkerem Wettbewerb auf Innovationen und Produktivität in Ländern bzw. Industrien höher, welche näher an der technologischen Grenze liegen.³ Empirisch lässt sich für Industrieländer zudem festhalten, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Qualität der Wettbewerbspolitik und dem Produktivitätswachstum gibt.⁴

Wettbewerbspolitik als institutioneller Rahmen, Regulierung als dezidiert staatlicher Eingriff in den Markt

Regulierung als staatlicher Eingriff in den Wirtschaftsprozess bestimmter Branchen geht über die Rahmensetzung durch die Wettbewerbspolitik hinaus. Eine entsprechende Regulierung erfolgt vor allem bei natürlichen Monopolen wie im Telekommunikationssektor oder der Energieversorgung, aber auch in Dienstleistungssektoren wie dem Finanzwesen. Eine Anforderung an die Regulierung ist, dass sie den Wettbewerb zumindest nicht behindern sollte (OECD 2013).

Die OECD bewertet die Effektivität des Wettbewerbsregimes anhand von vier Dimensionen:⁵

Grafik 2: Effektivität des Wettbewerbsregimes und Produktmarktregulierung



Anmerkungen: Klassifikation Industrie- sowie Entwicklungs- und Schwellenländer gemäß IMF.
 y-Achse: Index Produktmarktregulierung, x-Achse: OECD-Indizes Wettbewerbsregime. Die Indizes können Werte zwischen 0 (effektivstes Wettbewerbsregime/am wenigsten restriktive Produktmarktregulierung) und 6 (ineffektivstes Wettbewerbsregime/restriktivste Produktmarktregulierung) annehmen.

Quelle: OECD.

- der rechtliche Handlungsspielraum der Wettbewerbsbehörde, Monopole und Zusammenschlüsse zu untersuchen und zu sanktionieren,
- die Politik gegen wettbewerbsbeschränkendes Verhalten, die sowohl Bewertungsansätze von Zusammenschlüssen, horizontalen und vertikalen Absprachen u. ä. als auch die entsprechenden effektiven Maßnahmen erfasst,
- die Integrität von Untersuchungen, in der sich die Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Wettbewerbsbehörden widerspiegelt und
- die Verteidigung und Unterstützung des Wettbewerbs durch andere Maßnahmen als Wettbewerbspolitik (Interessenvertretung für Wettbewerb), wie z. B. Regulierung.

Industrieländer erhalten sowohl bei der Effektivität des Wettbewerbsregimes als auch bei der Produktmarktregulierung tendenziell bessere Noten als die Entwicklungs- und Schwellenländer. In-

samt geht jedoch ein effektiveres Wettbewerbsregime tendenziell mit weniger stark regulierten Produktmärkten einher (siehe Grafik 2). Die einzige Ausnahme bildet die Integrität von Untersuchungen, in der sich die Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Wettbewerbsbehörden widerspiegelt. Hier ist kein eindeutiger Zusammenhang zur Produktmarktregulierung festzustellen.

Wettbewerbsrecht muss auch durchgesetzt werden

Länder unterscheiden sich eher in der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts (Integrität der Untersuchungen, Interessenvertretung für Wettbewerb) als im Wettbewerbsrecht selbst (Handlungsspielraum der Wettbewerbsbehörde, Politik gegen antiwettbewerbliches Verhalten). Tendenziell wird ein effektiv ausgestaltetes Wettbewerbsrecht aber auch durchgesetzt.

Für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts brauchen die entsprechenden Behörden glaubhafte Sanktionsme-

nismen, die sie ohne Einflussnahme von Politik und Wirtschaft einsetzen können. Um die Wettbewerbsbehörde von politischem Einfluss zu isolieren und für im Zeitablauf konsistente Entscheidungen zu sorgen, kann ihr in Analogie zu einer Zentralbank Unabhängigkeit zugestanden werden.⁶ Diese Unabhängigkeit darf jedoch nicht nur de jure, sondern muss auch de facto gegeben sein.

Effizientes Wettbewerbsrecht vom Entwicklungsstand unabhängig

Auf den ersten Blick gibt es keinen ausgeprägten Zusammenhang zwischen der Effektivität des Wettbewerbsrechts und dem Pro-Kopf-Einkommen (siehe Grafik 3). Selbst Länder mit vergleichsweise geringem Entwicklungsstand erhalten relativ gute Noten. Einzig eine bessere Bewertung des Handlungsspielraums der Wettbewerbsbehörde geht – isoliert betrachtet – mit einem höheren Pro-Kopf-Einkommen (logarithmiert) einher.

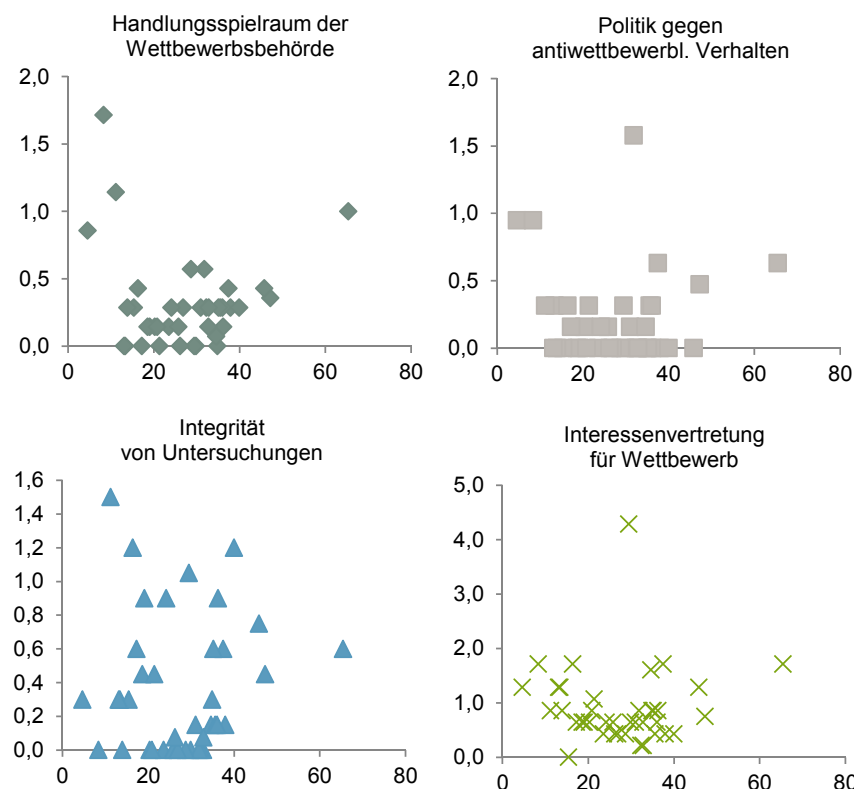
Innerhalb der Gruppe der Industrieländer hingegen ist kein Zusammenhang mehr zwischen Pro-Kopf-Einkommen und den Indizes für die Effektivität des Wettbewerbsregimes festzustellen. Zu beachten ist allerdings, dass tendenziell die größeren Entwicklungs- und Schwellenländer wie Brasilien und Mexiko erfasst sind. Bei diesen ist das Wettbewerbsrecht schon relativ effektiv ausgestaltet, sodass der Unterschied zu den Industrieländern eher gering ausfällt.

Der Zusammenhang zwischen der Wettbewerbspolitik und dem Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft wird zudem davon abhängen

- wie lange das aktuelle Wettbewerbsrecht in Kraft ist und Zeit hatte, den Wettbewerb zu beeinflussen. Institutionelle Rahmenbedingungen ändern sich langsam und ihre Wirkungen zeigen sich oft erst in der (sehr) langen Frist.
- welches Niveau an Effektivität der Wettbewerbspolitik ein Land schon aufweist. Je höher dieses ist, desto schwieriger dürften weitere Verbesserungen in der Effektivität zu erzielen sein. Entsprechend geringer sollten auch die Effekte auf den Entwicklungsstand ausfallen.

Wenn es bei der Ausgestaltung des Wettbewerbsrechts und seiner Durch-

Grafik 3: Wettbewerbsrecht und Entwicklungsstand



Anmerkungen: x-Achse: Reales Pro-Kopf-Einkommen (in Tausend, 2005 Kaufkraftparitäten), y-Achse: Index Wettbewerbsregime (0 = effektivstes Wettbewerbsregime; 6 = ineffektivstes Wettbewerbsregime).

Quelle: OECD.

trug im Telekommunikationssektor zwischen 2005 und 2009 schätzungsweise 129 Mrd. Dollar.⁹

Der regulatorische Rahmen begünstigte die Bestandsunternehmen. Denn diese konnten gegen Gesetzesänderungen juristisch vorgehen, sodass sich die finale Implementierung stark verzögern konnte. Gleichzeitig fehlten dem zuständigen Regulierer die Unabhängigkeit sowie die Eingriffsrechte, um für mehr Wettbewerb zu sorgen.

In den vergangenen Jahren wurden die Wettbewerbspolitik und Produktmarktregulierung reformiert. So werden u. a.

- der zuständigen Wettbewerbsbehörde mehr Kompetenzen, ein höheres Budget und eine verfassungsmäßige Unabhängigkeit garantiert.
- die Strafzahlungen bei Missachtung der Regeln erhöht.
- der generelle Gesetzesrahmen in Einklang mit den Prinzipien des freien Wettbewerbes gebracht.

- für den Telekommunikationssektor eine neue Regulierungs- und Wettbewerbsbehörde mit erweiterten Eingriffsrechten sowie ein spezialisiertes Gericht geschaffen.

Die OECD schätzt, dass allein die Reformen in der Produktmarktregulierung – im Speziellen in den Bereichen Telekommunikation, Elektrizität und Gas sowie Erdöl – das mexikanische Bruttoinlandsprodukt in fünf Jahren um 0,8 Prozentpunkte steigern werden.¹⁰

Schlussfolgerungen

Bei unterdurchschnittlicher Wachstumsperformance oder in Krisen werden sowohl von Industrie- als auch von Entwicklungs- und Schwellenländern immer wieder Strukturreformen gefordert. Diese sind jedoch nur schwer umzusetzen, da sie i. d. R. die Wohlstandsverteilung ändern, selbst wenn sie unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswert sind.¹¹

Dies betrifft auch die Wettbewerbspolitik, da sie relativ unmittelbar die Produktion und Verteilung des Wohlstands einer Volkswirtschaft beeinflusst. Sie bestimmt auch, über welche wirtschaftlichen Ressourcen die politischen Entscheidungs-

setzung ein Optimum gibt, dann ist es nach dessen Erreichen unmöglich, weitere Wohlfahrtsgewinne zu erreichen. Dies könnte zusätzlich erklären, warum ein besseres Wettbewerbsregime die langfristige wirtschaftliche Entwicklung unterstützt, sich in der betrachteten Ländergruppe jedoch kein einfacher positiver Zusammenhang zeigt.

Beispiel Mexiko: Fehlender Wettbewerb und Reformansätze

Mexikos Politik gegen antiwettbewerbliches Verhalten und die Integrität der Untersuchungen wird durch die OECD relativ gut bewertet, der Handlungsspielraum der Wettbewerbsbehörde sogar mit Bestnote. Dies widerspricht nur auf den ersten Blick der Wahrnehmung, dass die mexikanische Wirtschaft von Wettbewerbsbeschränkungen geplagt ist.

Denn die nationale Wettbewerbsbehörde muss sich auf nachgelagerte Behörden verlassen. Die (bisher) fehlende generelle Unterstützung des Wettbewerbsgedankens in der Gesellschaft schlägt sich in einer relativ schlechten Note bei der Berücksichtigung von Wettbewerbsfra-

gen in anderen Politikbereichen nieder.

Der eingeschränkte Wettbewerb auf den Produktmärkten schlägt sich auch in einer Qualität der Produktmarktregulierung wieder, die sich im unteren Drittel der OECD-Staaten befindet. Als Wettbewerbshindernis gelten z. B. implizite und explizite Eintrittsbarrieren für ausländische Investoren in Netzwerksektoren. Als Konsequenz daraus dominieren in einigen Sektoren Firmen mit Marktmacht, welche hohe Profite abschöpfen.⁷

Ein Blick auf den mexikanischen Telekommunikationssektor verdeutlicht die Problematik. Noch im Jahr 2012 wurde dieser von einer einzigen Firma mit einem Marktanteil von 80 % bei Festnetztelefonen und 70 % bei Mobiltelefonen dominiert. Mexiko liegt bei der Marktdurchdringung von Festnetztelefonen auf dem letzten und von Mobilfunktelefonen auf dem vorletzten Platz aller OECD-Staaten; die Endkundenpreise sowie die Gewinne der Telefonanbieter liegen weit über dem OECD-Durchschnitt⁸. Der durch das wettbewerbsschädliche Umfeld resultierende Wohlfahrtsverlust be-

träger verfügen können und wie sich diese im Zuge von Reformen verändern. Daher werden Beispiele für Reformen wie z. Z. im mexikanischen Telekommunikationssektor aufmerksam verfolgt. ■

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1208_en.htm.

² Acemoglu, D., Johnson, S. and J. Robinson (2004), Institutions as the fundamental cause for long-term growth, NBER Working Paper No. 10481.

³ Aghion, P. and P. Howitt (2006), Appropriate Growth Policy, Schumpeter Lecture. Journal of the European Economic Association.

⁴ Buccirossi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G. and C. Vitale (2013): Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment, Vol. 95, No. 4, pp. 1324–1336.

⁵ Alemani, E. et al. (2013), New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 1104.

⁶ Die meisten der betrachteten Länder erhalten von der OECD sowohl bei der Unabhängigkeit als auch der Verantwortlichkeit den besten Wert zugewiesen.

⁷ Chiquiar, D. und M. Ramos-Francia (2009): "Competitiveness and Growth in the Mexican Economy", Banco de Mexico Working Paper, No. 2009-11.

⁸ OECD (2012), OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico, OECD Publishing.

⁹ World Bank (2013): "Toward a more competitive business environment!". Mexico policy note ; no. 2. Washington DC : World Bank.

¹⁰ OECD Economic Surveys Mexico, January 2015.

¹¹ Acemoglu, D., Johnson S. and J. Robinson (2004), Institutions as the fundamental cause for long-term growth, NBER Working Paper No. 10481.