

## EU-Kartellbußen

### Richtige und falsche Anreize

Die Europäische Kommission hat 2007 Geldbußen gegen Kartellsünder in Höhe von 3 333 802 700 Euro verhängt. Wie ist es dazu gekommen? Werden die richtigen Anreize gesetzt? Im Jahre 2004 wurde im EG-Kartellrecht das Freistellungssystem durch ein System der Legalausnahmen abgelöst. Unternehmen müssen anhand der Freistellungskriterien selbst einschätzen, ob eine wettbewerbsbeschränkende Verhaltensabstimmung vom Kartellverbot ausgenommen ist, also als freigestellt gilt. Die Kommission kann nun Kapazitäten statt für Freistellungsentscheidungen für die Verfolgung der wirklich schweren Wettbewerbsverstöße (hard core cartels) einsetzen und so „konsequenter“ das Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltensabstimmungen (Art. 81 EG-Vertrag) und das Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung durchsetzen. Anscheinend ist das Kalkül der Reform aufgegangen. Die Kartellbußgelder schnellten von 390 Mio. Euro im Jahre 2004 auf ca. 3,3 Mrd. Euro im Jahre 2007 hoch. Dazu trugen auch die Erhöhung der Obergrenzen für Kartellbußen und die Einführung der Kronzeugenregelung bei.

Die Kartellbußenlawine kann schlicht als Ausfluss einer effektiveren Normdurchsetzung gedeutet werden, also nicht als Indiz für vermehrte Kartellverstöße. Die Zahlen sind allerdings nicht sehr aussagekräftig. Denn es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den von der Kommission anfangs verhängten und den dann später tatsächlich durchgesetzten Bußen. Anscheinend gehen die richtigen Anreize von den Geldbußen aus. Durch eine „konsequenter Normdurchsetzung“ wird der Abschreckungseffekt gesteigert. Doch es schleichen sich Zweifel ein: Die EG-Wettbewerbsvorschriften sind extrem breit und vage gefasst. Eine Reduktion des Normanwendungsbereichs durch eine rule of reason – wie in den USA – findet nicht statt. Für die Kommission bestehen in dieser Situation Anreize, das Potenzial der Vorschriften voll auszuschöpfen. Gerichte können später korrigierend nachsteuern. Was im Jahr der Verhängung der Kartellbußen als „Erfolg“ der Kommission zu verbuchen ist, kann in den Folgejahren dann sehr wohl relativiert werden. Eine „konsequenter“ Durchsetzung indiziert also keineswegs den gewünschten Abschreckungseffekt. Die Dinge liegen komplizierter. Hinzu kommt, dass die Europäische Kommission, die Kartellbußen verhängt, keine unabhängige Kartellbehörde ist, sondern ein politisches Organ der Europäischen Union. Die von ihr verhängten Geldbußen tragen nicht unbeträchtlich zum Haushalt

der Europäischen Union bei. Dieser ist insoweit nicht von den Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten abhängig, die sogar durch die verhängten Geldbußen entlastet werden. Die Kommission kriecht durch eine Kartellbußenlawine einen Erfolgsdruck für Folgeperioden. Es verbleibt ein ungueter Beigeschmack. Das verleiht dem Ruf nach einer unabhängigen Kartellbehörde auf europäischer Ebene Nachdruck.

Christian Kirchner

Lehrstuhl für deutsches, europäisches und internationales  
Civil- und Wirtschaftsrecht und Institutionenökonomik an der  
Humboldt-Universität zu Berlin  
christian.kirchner@rewi.hu-berlin.de

## Briefmonopol

### Liberalisierung mit Hindernissen

In diesen Tagen jährt sich das Ende des Telefondienstmonopols zum zehnten Mal. Der in diesem Sektor entstandene Wettbewerb gilt als prominentestes Erfolgsbeispiel für die Abschaffung ehemals staatlicher Monopole. Dagegen hat sich das Briefmonopol bislang hartnäckig behauptet. Schon zwischen 1998 und 2002 hatten zahlreiche Unternehmen im Vertrauen auf das gesetzlich für 2002 festgelegte Monopolende Zustellinfrastrukturen aufgebaut. Trotzdem gelang es der Deutschen Post 2002 im letzten Moment, die Politik zu überzeugen, das Briefmonopol um weitere fünf Jahre zu verlängern. Seit dem 1. Januar 2008 ist das Briefmonopol nun Vergangenheit. Der gleichzeitig eingeführte Mindestlohn für Briefzusteller hat aber die Hoffnungen auf einen intensiven Wettbewerb nachhaltig erschüttert.

Dabei bot die bisherige Entwicklung des deutschen Briefmarkts durchaus Anlass zur Hoffnung auf eine erneute Erfolgsgeschichte der Marktöffnung: Seit 1998 haben die Wettbewerber der Deutschen Post gemeinsam ihren Marktanteil auf gut 10% steigern können. Mit der PIN Group und TNT Post sind zwei Wettbewerber auf den Plan getreten, die bundesweit flächendeckend zustellen wollten – und bis Ende 2007 schon eine erhebliche Abdeckung erreicht haben. Dies ist im internationalen Vergleich einzigartig. Gleichzeitig hat sich die Deutsche Post sehr positiv entwickelt: Die ehemalige Behörde ist heute ein hochmodernes, effizientes und profitables Unternehmen. In ihrer Briefsparte werden seit 2000 regelmäßig Gewinne von rund 2 Mrd. Euro erzielt.

Die Aussichten auf eine dynamische Wettbewerbsentwicklung ähnlich der im Telefondienst werden jedoch durch massive Wettbewerbsnachteile der neuen Briefdienste getrübt. Schon bisher mussten sie erheblich günstiger als die Deutsche Post pro-

duzieren, weil ihre Leistungen voll mehrwertsteuerpflichtig sind, während die meisten Briefprodukte der Deutschen Post von der Mehrwertsteuer befreit sind. Zwei gesetzliche Neuerungen verschärfen die Situation 2008 zusätzlich. Zum einen erhält die Deutsche Post eine umfassende Flexibilität bei der Preissetzung für das Gros ihres Briefgeschäfts. Da sie nach eigenem Bekunden plant, ihre Marktanteile „bis zum letzten Blutstropfen“ zu verteidigen, steht zu befürchten, dass sie die neue Flexibilität auch missbräuchlich zur Wettbewerbsbehinderung nutzen wird. Zum anderen erhöht der neu eingeführte Mindestlohn für Zusteller (9,80 Euro West bzw. 9,00 Euro Ost) die Lohnkosten der Wettbewerber im Durchschnitt um etwa 30%. In Anbetracht dieser starken Lohnkostenerhöhung, die die neuen Briefdienste in ihren bisherigen Geschäftsplänen nicht berücksichtigen konnten, erscheint es fast ausgeschlossen, dass sie der übermächtigen Deutschen Post Paroli bieten können.

Der maßgeblich von der Deutschen Post veranlasste Mindestlohn verspricht zu einem Desaster für die neuen Briefdienste zu werden. Er setzt damit die erhofften volkswirtschaftlichen Vorteile der Marköffnung aufs Spiel und gefährdet eine positive Wettbewerbs- und Preisentwicklung im Interesse der Postkunden.

*Alex Dieke, Karl-Heinz Neumann  
WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und  
Kommunikationsdienste GmbH  
a.dieke@wik.org/k-h.neumann@wik.org*

## **Präventionsgesetz Schwächen in der Umsetzung**

Im Jahr 2005 wurden in Deutschland rund 9 Mrd. Euro für gesundheitliche Prävention ausgegeben. Das entspricht weniger als 4% der Gesundheitsausgaben dieses Jahres. Prävention spielt im kurativ ausgerichteten Gesundheitswesen nur eine untergeordnete Rolle. Deshalb wird in Politik und Wissenschaft seit Jahren eine Stärkung der Prävention gefordert. Bereits die rot-grüne Regierung hatte ein Präventionsgesetz vorgelegt, das seinerzeit aber scheiterte. Seit November 2007 liegt nun ein – inoffizieller – erneuter Referentenentwurf vor.

Die Notwendigkeit des Gesetzes resultiert daraus, dass viele Akteure einen Präventionsauftrag haben, und deren Maßnahmen positive externe Effekte bei

Anderen auslösen. Aus der Wohlfahrtstheorie ist aber bekannt, dass die Existenz positiver Externalitäten immer zu einer Minderproduktion des entsprechenden Gutes – hier der Prävention – führt. Um das Ausmaß der Prävention zu optimieren, müssen die externen Effekte internalisiert werden – etwa durch Schaffung eines zusätzlichen übergeordneten Trägers, der bei Entscheidungen über Maßnahmen die Kosten und Nutzen aller Akteure berücksichtigen kann und diese entsprechend der auf sie entfallenden Nutzen an der Finanzierung beteiligt. Tatsächlich ist die Schaffung eines solchen Trägers der Kern des Präventionsgesetzes. War es im alten Entwurf eine Bundesstiftung, sind es im aktuellen der Nationale Präventionsrat und die Präventionsräte Land, die Präventionsmaßnahmen in den „Lebenswelten“ (Wohnen, Arbeiten, Lernen, Freizeitgestaltung) initiieren sollen. Insofern ist der Grundansatz des Gesetzesentwurfs plausibel.

Allerdings weist der Referentenentwurf in der Umsetzung Schwächen auf: Zur Finanzierung der Präventionsräte sind Abgaben von Kranken- und Pflegekassen, Renten- und Unfallversicherungsträgern vorgesehen. Es fehlen Beiträge der Arbeitslosenversicherung, obwohl die Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit ein ausdrückliches Ziel des Gesetzes ist und die Arbeitslosenversicherung daher von den geplanten Präventionsmaßnahmen profitiert. Nicht spezifiziert wird der Finanzierungsanteil der privaten Krankenversicherung, die ebenfalls profitiert. Hier drängt sich der Verdacht auf, dass die private Krankenversicherung geschont werden soll. Da die Länderräte über die Vergabe der Finanzmittel entscheiden, hat der Nationale Präventionsrat praktisch keine Steuerungskompetenz. Die Durchführung von Kampagnen – die als seine zentrale Aufgabe benannt wird – wäre sinnvoller bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung anzusiedeln, die über langjährige Erfahrungen verfügt. Vor allem ist das vorgesehene Finanzvolumen unzureichend, um „Gesundheitsförderung und gesundheitliche Prävention zu einer eigenständigen Säule im Gesundheitswesen“ auszubauen (so das Gesetzesziel), während andererseits die Gefahr besteht, dass sich bisherige Träger aus der Prävention zurückziehen.

*Heinz Rothgang  
Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen  
rothgang@zes.uni-bremen.de*

Literatur und Links zu diesen und anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen finden Sie auf der Website der ZBW unter ECONIS Select [www.zbw.eu/dienstleistungen/econis\\_select.htm](http://www.zbw.eu/dienstleistungen/econis_select.htm)