



Wettbewerbspolitische Agenda des BMWK bis 2025

10 Punkte für nachhaltigen Wettbewerb als Grundpfeiler der sozial- ökologischen Marktwirtschaft

Berlin, 21.02.2022

Wir wollen die Ordnungspolitik nach Jahrzehnten des Bedeutungsverlustes wieder in den Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Interesses rücken. Die aktuellen Herausforderungen – allen voran Digitalisierung, gerechte Globalisierung und Nachhaltigkeit – sind nur mit internationaler Koordinierung und einem zeitgemäßen Ordnungsrahmen lösbar. Dort, wo es keinen angemessenen Ordnungsrahmen gibt, versagen Märkte mit erheblichen Folgen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Ordnungspolitik ist daher unverzichtbarer Bestandteil erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Deshalb nehmen wir Ordnungspolitik ernst und setzen dabei auf einen proaktiven wettbewerbsrechtlichen Rahmen, der von starken und unabhängigen Kartellbehörden durchgesetzt wird. Das ist zentraler Bestandteil einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft. Dazu werden wir das Bundeskartellamt und seine rechtlichen Möglichkeiten weiter stärken und einen regelmäßigen hochrangigen Dialog mit ihm pflegen.

1. Ordnungspolitik ernst nehmen

Ordnungspolitik heißt im Kern zweierlei: Erstens Märkte durch einen klaren, verlässlichen Rahmen auf das langfristige Allgemeinwohl zu orientieren und zweitens in diesem Ordnungsrahmen privaten Investitionen, Marktkräften und Wettbewerb Raum zu geben. Die Wettbewerbsregelung bilden dabei eine der zentralen Säulen des Ordnungsrahmens, um dem Entstehen schädlicher Konzentration von Marktmacht und ihrem Missbrauch systematisch entgegen zu wirken. In anderen Bereichen wurde Ordnungspolitik einige Zeit fälschlich mit dem Vertrauen auf unregelte Marktkräfte gleichgesetzt – so war beispielsweise erst die Finanzmarktkrise ein Katalysator für die Neuordnung der Finanzmärkte. Auch makroökonomische Stabilität, sozialer Ausgleich und die Stärkung von Innovation brauchen eine aktive Wirtschaftspolitik.

Ordnungspolitik bedeutet auch, unnötige Privilegien und Subventionen zugunsten durchsetzungsstarker Partikularinteressen abzubauen. Subventionen haben dort ihren Wert, wo der Markt technische Innovation nicht hervorbringt oder nicht honoriert und sie angekurbelt werden muss. Der Gefahr von Überförderung und von sich gegenseitig widersprechenden Effekten verschiedener wirtschaftspolitischer Instrumente muss die

Politik dabei aber wirksam begegnen. Dauersubventionen sind genauso zu vermeiden wie unnötig hohe Kosten für die öffentliche Hand.

2. Zeitgemäße Ordnungs- und Wettbewerbspolitik ins Zentrum der Wirtschaftspolitik stellen

Nicht zuletzt die Regulierung von Big Tech hat die Wettbewerbspolitik wieder näher ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Debatte gerückt. Die Leitlinien der Wettbewerbspolitik vorzugeben und die Wettbewerbsregeln jeweils auf die Höhe der Zeit zu bringen, ist Aufgabe der Politik. So ist vor allem die doppelte Transformation der Wirtschaft – nachhaltig und digital – eine große gesellschaftliche Aufgabe, die eine demokratische und offene Debatte auch jenseits der Expertinnen und Experten erfordert. In dieser Legislatur wird das BMWK das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) evaluieren und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung machen. Dies soll ein Prozess sein, der partizipativ ausgestaltet sein soll. Dabei sollen die besonderen Belange des Mittelstands und der Verbraucherinnen und Verbraucher und sowie die Aspekte Innovation, Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit im Mittelpunkt stehen. Damit die gesetzlichen Bedingungen nicht nur durch staatliche Behörden durchgesetzt werden, wollen wir auch die private Rechtsdurchsetzung insbesondere im digitalen Bereich stärken. Ein wichtiges Element wird auch die Reform des Ministererlaubnisverfahrens sein, so dass insbesondere wieder angemessene Klagemöglichkeiten gegen eine Ministererlaubnis bestehen und auch der Deutsche Bundestag im Verfahren beteiligt wird.

3. Transformation unterstützen

Die doppelte Transformation der Wirtschaft erfordert zeitgemäße Ordnungspolitik. Die Klimakrise ist das größte Marktversagen überhaupt. Der Klimaschutz als zentrale Herausforderung unserer Generation erfordert daher die bisher weitreichendste Internalisierung externer Effekte, etwa durch einen möglichst umfassenden CO₂-Bepreisungsmechanismus, ohne dass dabei die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft durch Carbon Leakage in Mitleidenschaft gezogen werden darf. Gleichzeitig muss sich die Wirtschaftspolitik mitunter von einer reinen Marktversagenslogik lösen, um wichtige und drängende politische Ziele zu erreichen. Das gilt nicht nur für die Wettbewerbsfähigkeit Europas im Bereich der Digitalisierung – die digitale Transformation, sondern auch für die grüne Transformation. Die Klimakrise erfolgreich in immer knapper werdender Zeit zu bekämpfen und die Transformation unserer Wirtschaft zu meistern, erfordert auch einen modernen, effizienten und investierenden Staat sowie die Mobilisierung aller privaten und öffentlichen Kräfte im gemeinsamen Interesse. Diese Transformation ist die „Mondlandemission“ unserer Generation. Dabei nutzen wir markt- und wettbewerbskompatible Instrumente – wie beispielsweise Klimaverträge (Carbon Contracts for Difference), um Innovation und deren Diffusion zu fördern. Ordnungspolitik ernst nehmen heißt daher, über die erfolgreichen Wettbewerbsregeln hinaus den Ordnungsrahmen einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft um regelgebundene und effektive Instrumente zu ergänzen. Dabei muss der soziale Ausgleich immer mitberücksichtigt werden.

4. Den Rahmen für eine wettbewerbliche und soziale Energiewende stärken

Funktionierender Wettbewerb ist eine Voraussetzung für eine wirtschaftliche und sozialverträgliche Energiewende und kommt Verbraucherinnen und Verbrauchern zugute. Die Wettbewerbspolitik kann dazu beitragen, kurz- und mittelfristig den Anstieg des Preisniveaus für Energie zu dämpfen. Die Kartellbehörden beobachten die Entwicklungen im Energiesektor intensiv und stellen wettbewerbsbeschränkendes Verhalten zügig ab. Den erforderlichen kartellrechtlichen Rahmen einer verschärften Missbrauchsaufsicht über Strom- und Gaspreise (§ 29 GWB) werden wir verlängern und auf den Fernwärmesektor ausweiten. Im Hinblick auf die stark gestiegenen Energiepreise untersuchen das Bundeskartellamt und die Monopolkommission aktuell, inwiefern neben der Weltmarktentwicklung auch missbräuchliches Verhalten eine Rolle spielen kann. Die Belastungen der Verbraucherinnen und Verbraucher und Unternehmen durch steigende Energiekosten müssen wir mit energie-, steuer- und sozialpolitischen Maßnahmen gerecht verteilen.

5. Rechtssicherheit für Nachhaltigkeit im Kartellrecht erhöhen

Das Kartellrecht hat primär die Aufgabe, den Wettbewerb zu schützen, was auch zu nachhaltigem Wirtschaften beiträgt. Kartelle können etwa Wettbewerb um Innovation und bessere Standards verhindern. Oligopole können fairen Wettbewerbs mit fairen Preisen speziell im Lebensmittelmarkt einschränken. Daher soll die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht durch das BKartA insbesondere im Lebensmittelhandel gestärkt und gegen unfaire Handelspraktiken weiter vorgegangen werden.

Funktionierende Märkte bringen innovative Lösungen hervor – darunter auch zahlreiche Nachhaltigkeitsinnovationen. Dort, wo Unternehmen über die staatlichen Vorgaben hinaus gemeinsam Nachhaltigkeitsziele oder menschenrechtliche Standards erreichen wollen, muss die Wettbewerbspolitik Rechtssicherheit geben, wie dies kartellrechtskonform erfolgen kann. Das BMWK prüft daher, ob und wie der Wettbewerbsrahmen angepasst werden kann. Ziel ist, den Unternehmen einen klaren Rechtsrahmen für Nachhaltigkeitskooperationen zu bieten, ohne dabei ein „Greenwashing“ von Kartellen oder andere Formen verkappter Beschränkungen von Wettbewerb zu erleichtern.

6. Behördlichen Verbraucherschutz verbessern

Seit der 9. GWB-Novelle hat das Bundeskartellamt zwar die Befugnis, verbraucherrechtliche Sektoruntersuchungen durchzuführen, ihm fehlen aber die behördlichen Befugnisse, etwaige Rechtsverstöße abzustellen. Die verbraucherrechtlichen Sektoruntersuchungen des Bundeskartellamtes haben Schutzlücken im Verbraucherrecht und teilweise unbefriedigende Rechtsdurchsetzung aufgezeigt. Vor allem strukturelle Defizite in der Rechtsdurchsetzung müssen korrigiert werden, damit Wettbewerb den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher besser gerecht werden kann und fair ausgestaltet wird. Im Koalitionsvertrag ist deshalb vereinbart, das Bundeskartellamt zu

stärken, um bei erheblichen, dauerhaften und wiederholten Verstößen gegen Normen des wirtschaftlichen Verbraucherrechts Verstöße zu ermitteln und diese abzustellen. Auch hierfür wird das BMWK Vorschläge entwickeln.

7. Öffentlichen Einkauf als Impulsgeber für die Transformation zur sozial-ökologischen Marktwirtschaft stärken

Ein modernes Vergaberecht ist der Schlüssel zu fairem und verantwortungsvollem Wettbewerb um öffentliche Aufträge. Das im Dezember 2021 beim Bundeskartellamt in Betrieb genommene Wettbewerbsregister markiert einen wichtigen Meilenstein auf diesem Weg, indem es Auftraggebern verlässliche Informationen über Wirtschaftsdelikte von Unternehmen zur Verfügung stellt. Damit stärkt der öffentliche Sektor fairen Wettbewerb, indem er zusätzliche Anreize für die Einhaltung von Regeln setzt. Mit seiner bedeutenden Nachfragemacht kann der öffentliche Einkauf darüber hinaus wichtige Impulse für die sozial-ökologische und digitale Transformation setzen. Er trägt dazu bei, innovative und nachhaltige Leistungen im Markt zu etablieren sowie ein Level Playing Field für sozial und ökologisch verantwortliche Unternehmen zu schaffen. Mit den neuen Vorgaben zur klimafreundlichen Beschaffung und dem Gebot der Berücksichtigung eines CO₂-Schattenpreises ist das Fundament gelegt, auf dem eine ambitionierte, umfassend an den Nachhaltigkeitszielen ausgerichtete öffentliche Beschaffung aufsetzen kann. Hierzu werden wir die Verbindlichkeit stärken und die Vorteile der Digitalisierung noch besser nutzen. Daneben sollen neue Regelungen zur Bindung der öffentlichen Auftragsvergabe an die Einhaltung von repräsentativen Tarifverträgen zu einer Stärkung der Tarifbindung beitragen.

8. Bundeskartellamt bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts stärken

Dem Bundeskartellamt kommt bei all den genannten Aufgaben auf nationaler Ebene die entscheidende Rolle der Durchsetzung des wettbewerbsrechtlichen Ordnungsrahmens auf behördlicher Seite zu. Insbesondere digitale Märkte sind komplex, Geschäftsmodelle und Technologien verändern sich permanent. Marktmissbrauch und Wettbewerbsverzerrungen können auf vielfältige Weise stattfinden. Einen Vorsprung durch Rechtsbruch darf es im Wettbewerb nicht geben. Um den neuen Herausforderungen gewachsen zu sein, setzt sich das BMWK dafür ein, das Bundeskartellamt bei der Kartellrechtsdurchsetzung und im Bereich der Fusionskontrolle zu stärken – sowohl durch Personal als auch bei der IT-Infrastruktur. Das Bundeskartellamt soll auch nach Inkrafttreten des EU Digital Markets Act (DMA) weiter gegen missbräuchliches Verhalten von Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb (§ 19a GWB) vorgehen können.

9. EU-Wettbewerbspolitik stärken und transparenter gestalten

Wettbewerbspolitik kann – bei den genannten Herausforderungen und darüber hinaus – nur europäisch gelingen. Das BMWK wird weiterhin Impulsgeber auf europäischer Ebene sein und aktiv konstruktive und ambitionierte Vorschläge für die europäische

Wettbewerbspolitik einbringen. So hat das Anfang 2021 in Kraft getretene GWB-Digitalisierungsgesetz insbesondere mit seinen neuen Regeln für große Digitalunternehmen weltweit Anerkennung gefunden. Die Europäische Kommission hat mit ihrem Vorschlag für den (DMA) nachgelegt. Das BMWK setzt sich in den Verhandlungen für ein hohes Ambitionsniveau ein. Dazu gehört etwa auch, Interoperabilität für Basisfunktionen von Messengerdiensten und sozialen Netzwerken sicherzustellen, damit Verbraucherinnen und Verbraucher mehr Wahlmöglichkeiten erhalten und kleinere Wettbewerber gestärkt werden. Höhere Interoperabilität und verbesserte Portabilität von Daten stärkt neue Wettbewerber. Offener Zugang zu Daten unter Wahrung starken Datenschutzes ermöglicht innovative neue Marktteilnehmer. Große digitale Plattformen müssen alle Nutzerinnen und Nutzer sowie Anbieter fair behandeln und dürfen ihre Stellung weder missbrauchen noch damit virtuelle Wegelagerei betreiben. Außerdem setzt sich das BMWK für eine strenge Kontrolle von marktstarken Unternehmen im Falle des Aufkaufs potentieller Wettbewerber ein. Alle Regelungen des DMA müssen effektiv durchgesetzt werden. Die nationalen Wettbewerbsbehörden sollten die Kommission hierbei unterstützen. Auch auf internationaler Ebene ist eine enge Koordinierung nötig, um moderne Wettbewerbsregeln für digitale Märkte zu schaffen. Deutschland wird dazu den Dialog der G7 im Rahmen seiner Präsidentschaft ausbauen.

Über den DMA und die Fusionskontrolle hinaus wollen wir die Kartellverfolgung durch eine Initiative zum besseren Schutz von Kronzeugen und zur Reform der EU-Kartellschadensersatzrichtlinie stärken. Wir setzen uns langfristig für eine missbrauchsunabhängige Entflechtungsmöglichkeit auf europäischer Ebene als Ultima Ratio auf verfestigten Märkten ein. Das BMWK wird sich dafür einsetzen, Gesetzgebungsverfahren zum Wettbewerbsrecht auf EU-Ebene transparenter und partizipativer auszugestalten und die institutionelle Balance zwischen EU-Kommission, Rat und Europäischem Parlament zu verbessern. Öffentliche Debatten entsprechen der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Wettbewerbspolitik. Das BMWK befürwortet auch die laufende Überarbeitung der vertikalen und die horizontalen Gruppenfreistellungsverordnung nebst jeweiligen Leitlinien, der Verfahrensaspekte der EU-Fusionskontrolle sowie der Bekanntmachung über die Marktdefinition.

10. Global fairen Wettbewerb stärken

Zum fairen Wettbewerb zählt auch das wirksame Eintreten gegen Wettbewerbsverzerrungen, die aus dem globalen Wettbewerb unterschiedlicher wirtschaftlicher Systeme stammen. Wir leben von Offenheit für Handel und Investitionen und haben kein Interesse an Abschottung. Dabei dürfen wir aber nicht naiv sein. Wo Wettbewerb nicht mit gemeinsamen Regeln stattfindet, müssen wir die Stärke des europäischen Binnenmarkts und das europäische Wettbewerbsrecht nutzen und uns nach Kräften für ein Level Playing Field einsetzen und unsere Interessen im globalen Kontext selbstbewusst vertreten. In erster Linie ist hier die europäische Handelspolitik gefordert, Lösungen zu Wettbewerbsverzerrungen im multilateralen Rahmen und im Verhandlungsweg zu finden. Gleichzeitig ist es richtig, dass die EU ihren Instrumentenkasten im Umgang mit unlauteren Wettbewerbsverzerrungen und unfairen

Praktiken anderer Staaten schärft, weiterentwickelt und nutzt. Wo unlautere Praktiken, Subventionen und systematische Marktinterventionen von Drittstaaten den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt verzerren, brauchen wir wirksame Abhilfe, um fairen Wettbewerb in unseren eigenen Märkten zu sichern. Das BMWK unterstützt deshalb die Verhandlungen zu einer neuen Verordnung zu den Binnenmarkt verzerrenden Subventionen aus Drittstaaten.