

Wettbewerb ist sozial, weil er Marktmacht unterbindet. Dies ist trotz der vielen möglichen Deutungen der Kern von Ludwig Erhards Idee der Sozialen Marktwirtschaft. Erhards Staatssekretär Alfred Müller-Armack, der die Formel nach dem Zweiten Weltkrieg erdachte (und der, liebe Frau Baerbock, kein Sozialdemokrat war), formulierte es so: „Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft kann als eine ordnungspolitische Idee definiert werden, deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden.“ Die „soziale Verbesserung“ sei „umso größer und allgemeiner, je mehr durch den Wettbewerb einseitige Einkommensbildungen, die aus wirtschaftlicher Sonderstellung herrühren, eingedämmt werden“. Wettbewerb wirkt also – mit den Worten des Ordoliberalen Franz Böhm – als „Entmachtungsinstrument“.



SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT
IM 21. JAHRHUNDERT
Ein Kompass für Reformen
Teil 6

Deshalb wird das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), auf das Böhm in den 1950er Jahren großen Einfluss nahm, als „Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft“ bezeichnet. Das in ihm enthaltene Verbot von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen ist in den zur gleichen Zeit entstandenen Europäischen Verträgen noch kategorischer enthalten als im GWB. Nichts an diesen Regeln ist unmodern.

Oder doch? Vor allem das Gebaren großer Digitalplattformen scheint das klassische Kartellrecht zu überfordern. Sie missbrauchen ihre Marktmacht, verdrängen ihre Wettbewerber und lassen so ihre Märkte in Monopole „kippen“, ohne dass die Wettbewerbsbehörden das verhindern können. Als Feindbild taugen Microsoft und die „GAFA-Konzerne“ Google, Apple, Facebook und Amazon (zumal mit ihren superreichen Gründern Bill Gates, Larry Page, Steve Jobs, Mark Zuckerberg und Jeff Bezos) ohnehin, auch jenseits der Wettbewerbspolitik. „Wir haben es zugelassen, dass einige wenige Digitalkonzerne aus dem Silicon Valley unsere tägliche Kommunikation dominieren und kontrollieren“, schimpft der Grünen-Abgeordnete Rasmus Andresen. Dass diese Konzerne in Europa auch noch kaum Steuern zahlen, verstärkt diesen Unmut.

Marktmacht nicht per se ein Problem

Dabei ist die Plattformökonomie für sich genommen kein Wettbewerbsproblem, im Gegenteil. Plattformen sind nichts anderes als digitale Marktplätze, sie haben Transaktions-, Transport- und Reisekosten gesenkt, die Angebotsvielfalt erhöht und so den Wettbewerb verstärkt. Wer will heute auf Amazon oder Airbnb verzichten? Viele Plattformen haben auch keine Marktmacht. Von den rund 10 000 Plattformen in der EU sind laut EU-Kommission 90 Prozent kleine und mittlere Unternehmen. Und nach traditionellem Kartellrecht ist auch Marktmacht nicht per se problematisch, sondern erst ihr Missbrauch.

Weniger Homeoffice

bee. FRANKFURT. In Deutschland haben im April, und damit mitten in der dritten Corona-Welle, wieder weniger Beschäftigte von zu Hause aus gearbeitet. Die Homeoffice-Quote sei von 31,7 Prozent im März auf 30,8 Prozent gefallen, teilte das Münchner Ifo-Institut am Montag auf Grundlage seiner regelmäßigen Umfragen mit, für die jeden Monat rund 9000 Unternehmen befragt werden. Der Anteil liegt damit zugleich noch etwas höher als im Februar (30,3 Prozent). „Die verschärfte Pflicht zum Heimbüro in Corona-Zeiten scheint zu verpuffen“, sagte Ifo-Forscher Jean-Victor Alipour.

Diese verschärfte Pflicht gilt seit dem 26. April. Arbeitnehmer müssen jetzt von zu Hause aus arbeiten, wenn ihr Arbeitgeber ihnen das anbietet, wobei Ausnahmen möglich sind. Schon seit Ende Januar sind wiederum Arbeitgeber verpflichtet, ihre Mitarbeiter nach Hause zu schicken, wo „keine zwingenden betriebsbedingten Gründe entgegenstehen“. Darüber hinaus hatte es insbesondere von der Bundesregierung und von Virologen immer wieder Aufrufe an die Bevölkerung gegeben, wo möglich von zu Hause aus zu arbeiten.

Der vom Ifo-Institut nun erhobene Rückgang zog sich durch viele Branchen: In der Industrie fiel der Homeoffice-Anteil von 23,4 auf 22,4 Prozent, bei Dienstleistern von 42,6 auf 41,1 Prozent und im Handel von 19 auf 18,9 Prozent. Nur in der Baubranche gab es einen Anstieg. Das Ifo-Institut schätzt, dass über alle Branchen hinweg 56 Prozent der Beschäftigten zumindest teilweise zu Hause arbeiten könnten. Dabei gibt es je nach Wirtschaftszweig aber große Unterschiede. Bundesarbeitsminister Hubertus Heil (SPD) hatte kürzlich gesagt, durch die verschärften Regeln sei die Homeoffice-Quote stark gestiegen. Zahlen werde er in Kürze nennen.

Wie sich Wettbewerb schützen lässt

Marktbeherrschende Digitalgiganten stellen die Kartellbehörden vor neue Herausforderungen. Diese lassen sich aber bewältigen – solange aus Wettbewerbs- keine Industriepolitik wird.

Von Werner Mussler, Brüssel



Auch Google – hier der Shop des Silicon-Valley-Giganten in der irischen Hauptstadt Dublin – gehört zu den Unternehmen, deren Macht vielen suspekt ist.

Foto Reuters

Allerdings: Die „GAFAs“ sind auf vielen Teilmärkten mächtig, und der Verdacht, dass sie diese Macht zu Lasten des Wettbewerbs missbrauchen, ist oft genug berechtigt. Er ergibt sich generell aus der Tatsache, dass Google & Co. in riesigem Umfang Daten über ihre Kunden abgreifen können. Daten, Algorithmen und maschinelles Lernen haben zur Folge, dass Märkte immer stärker integriert und vernetzt werden. Das führt schon für sich genommen zu Zugangsbarrieren.

Das wettbewerbsrechtliche Kernproblem besteht darin, dass besonders mächtige Plattformen zu „Türsteher“ (Gatekeeper) zu einem Markt werden können. „In der Plattformökonomie wird oft ein Wettbewerb um den Markt ausgefochten – nicht auf dem Markt“, sagt der Kartelljurist Rupprecht Podszun. Die Plattformen legen die Regeln fest, zu denen Anbieter und Nachfrager auf ihrem Marktplatz handeln – was schon allein die Möglichkeit zum Missbrauch bietet. Oft genug sind marktmächtige Plattformen zugleich in einer Doppelrolle als Spieler und Schiedsrichter. Google hat seinen eigenen Preis-

vergleichstest Google Shopping und legt zugleich die Regeln fest, nach denen konkurrierende Vergleichsdienste bei der Internetsuche gelistet werden. Apple ist mit seinem App-Store „Türhüter“ auf dem Markt für Streamingdienste und zugleich Anbieter eines eigenen Dienstes.

Gegen beides Digitalgiganten führte und führt die EU-Kommission Kartellverfahren, und ihr Ausgang dürfte für Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager den letzten Anstoß gegeben haben, sich für die Digitalwirtschaft ein „neues Wettbewerbsinstrument“ auszudenken. Das Missbrauchsverfahren gegen Google dauerte Jahre und endete in einer milliardenschweren Kartellbuße – die das Unternehmen aus der Portokasse bezahlte. Der Schaden war dennoch angerichtet: Weil Google seinen eigenen Vergleichsdienst systematisch bevorzugte, gerieten Wettbewerber so ins Hintertreffen, dass der Markt zugunsten von Google ins an nähernde Monopol „gekippt“ war. Das Verfahren hatte zu lange gedauert, um das zu verhindern. Im App-Store-Verfahren sieht Vestager ein ähnliches Problem:

„Sie kaufen sich ein iPhone oder ein iPad, und anschließend befinden Sie sich in einem nachgelagerten Markt, einem geschlossenen Ökosystem, das Apple als Gatekeeper be- und jede Nutzerinteraktion überwacht.“

Die traditionelle Missbrauchsaufsicht besteht in einer Ex-post-Prüfung im Einzelfall. Sie reicht nach einhelliger Auffassung der deutschen und der EU-Gesetzgeber nicht mehr aus. Sie haben das Kartellrecht um Elemente der Ex-ante-Regulierung ergänzt. Mit der im Januar verabschiedeten 10. GWB-Novelle wurde eine Klausel ins deutsche Kartellgesetz eingefügt, die es dem Bundeskartellamt erlaubt, Unternehmen „mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ bestimmte Verhaltensweisen zu untersagen. Diese Klausel wendet sich in der Praxis vor allem an Digitalunternehmen, diese sind aber nur beispielhaft und nicht abschließend genannt.

Der von der EU-Kommission im Dezember vorgeschlagene „Digital Markets Act“ (DMA) geht einen anderen Weg. Er richtet sich explizit an die Digitalwirtschaft und ist viel stärker vom politischen

Willen getragen, sich gegen die Silicon-Valley-Konzerne zu wehren. Der Gesetzentwurf enthält eine sektorspezifische Ex-ante-Regulierung in Form eines Verbotskatalogs („schwarze Liste“) für bestimmte Verhaltensweisen, die für Digitalmärkte typisch sind; der Entwurf nimmt auf das Verhalten einzelner Konzerne in schon verschiedenen Kartellverfahren ausdrücklich Bezug.

So soll Plattformen verboten werden, eigene Angebote in Rankings besser darzustellen als die Konkurrenz – da grüßt das Google-Verfahren. Oder es sollen Unternehmen, die Plattformen nutzen, ihre Kunden darauf hinweisen können, dass sie Angebote anderswo zu günstigeren Bedingungen bekommen können. Darum geht es im Apple-Verfahren: Unternehmen, die ihre Produkte im App-Store anbieten, dürfen dort bisher nicht dafür werben, dass ihre Produkte anderswo günstiger zu haben sind.

Sich selbst will die EU-Kommission neue Kompetenzen verschaffen. Diese reichen von der Identifikation von „Gatekeepern“ bis zur Möglichkeit, Verstöße gegen die „schwarze Liste“ ohne weitere

Prüfung der genauen Wettbewerbsfolgen mit Geldbußen von bis zu 10 Prozent des Jahresumsatzes zu sanktionieren, so wie das in Kartellverfahren bisher nur im Nachhinein, nach einer jahrelangen Prüfung, möglich ist. Bei mehrfachem Verstoß gegen den Katalog kann die Kommission sogar die ganz große Keule schwingen – und die Zerschlagung eines Konzerns verfügen.

Die EU-Beratungen über den Kommissionsvorschlag werden noch eine Weile dauern, schon weil dieser umstritten ist. Martin Schallbruch, Heike Schweitzer und Achim Wambach, die Vorsitzenden einer Expertenkommission, die in Deutschland die GWB-Novelle mit vorbereitet hat, kritisieren, dass sich die EU-Kommission mit dem DMA vom Wettbewerbsrecht entfernt und wegen der zusätzlichen Kommissionskompetenzen eine dezentrale Rechtsdurchsetzung der EU-Regeln erschwert. Aus ihrer Kritik spricht auch das Unbehagen an einer mehr oder weniger abschließenden Liste von Verhaltensweisen, die die EU-Kommission aus bisherigen Verfahren ableitet.

Wer soll hier geschützt werden?

Ob sich der deutsche oder der europäische Weg am Ende als erfolgreicher herausstellt, lässt sich heute nicht sagen. Klar ist aber, dass auch für die digitale Welt Instrumente zur Verfügung stehen, die den Wettbewerb sichern helfen. Der hilft, das wird Vestager nicht müde zu betonen, allen Verbrauchern. Die „wirtschaftliche Sonderstellung“ einzelner Unternehmen (Müller-Armack) lässt sich so durchaus wirksam bekämpfen.

Freilich scheint die Grenze zwischen staatlichem Schutz des Wettbewerbs und dem staatlichen Schutz von (europäischen) Wettbewerbern vor Wettbewerb immer fließender zu werden. Das gilt auch und gerade für die wettbewerbspolitische Praxis der EU-Kommission.

So hat diese mit der beihilferechtlichen Genehmigung einer europäischen Batterieallianz gebilligt, dass mehrere EU-Staaten einen Zusammenschluss großer europäischer Hersteller mit Geldern in Milliardenhöhe fördern dürfen. Dahinter steht das Argument, dass sich die EU gegen den zunehmenden, teils aggressiven Wettbewerb von massiv staatlich geförderten Unternehmen von außerhalb der EU, vor allem aus China, wehren können muss. Dasselbe Argument steht hinter dem neuen „Antisubventionsinstrument“, mit dem sich die EU künftig gegen staatlich subventionierte Aufkäufer strategischer Industrien wehren will. Der französische Binnenmarktkommissar Thierry Breton will solche Instrumente zu einer weiter reichenden EU-Industriestrategie ausbauen.

Wo endet die Wettbewerbspolitik, wo beginnt die Industriepolitik? Die Antworten sind nicht mehr so einfach wie früher. Auch liberale Ökonomen halten es für sinnvoll, dass auch die EU ihre Märkte schützt, wenn etwa China seine eigenen verschließt und zugleich in Europa aggressiv einkauft. Aber auch hier gilt: Das wettbewerbspolitische Kind sollte nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Spezielle europäische Maßstäbe für die Fusionskontrolle sind dafür genauso wenig nötig wie neue Industriestrategien – egal ob sie von Breton oder Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier ausgedacht wurden.

Keine Patente – keine Forschung

Wie ein Patentverbot auf Medikamente Italien lange gebremst hat / Gute Absichten entfalten fatale Wirkung

tp. ROM. Das Grundprinzip für die italienische Pharmabranche war für 120 Jahre sehr einfach: Es gab weder Patente noch Forschung. Für das Pharmaunternehmen Menarini mit Sitz in Florenz – seit Jahren das größte italienische der Branche und nach Umsatz auf Platz 15 in Europa – lässt sich dieses Prinzip ganz einfach nachvollziehen. Bevor die Patente auf Medikamente eingeführt wurden, gab es dort ganze 11 Mitarbeiter in der Forschung. Inzwischen sind 915 der 17 650 Mitarbeiter von Menarini in der Forschung tätig, an zehn Standorten in fünf Ländern, darunter auch in Berlin.

Heute ist diese Geschichte lehrreicher denn je. In der aktuellen Diskussion um die vom amerikanischen Präsidenten Joe Biden geforderte Aufhebung der Patente auf den Corona-Impfstoff kommentiert Italiens Verband der Pharmaindustrie: „Die Impfstoffe gegen Covid-19 standen so schnell zur Verfügung auch wegen des geistigen Eigentums.“ So heißt es in einer Mitteilung von Farminindustria. Die Impfstoffe hätte es nicht gegeben „ohne den Ansporn der Patente auf Forschung und Produktion“.

Was das Fehlen von Patenten bedeutet, haben in Italien Generationen von Unternehmern in einer früher unterentwickelten Pharmaindustrie erfahren. Schon im Königreich von Sardinien und Piemont wurde im Jahr 1855 ein Patentgesetz geschaffen, das Patente auf Medikamente ausdrücklich ausgeschlossen hat. Nach der Einigung Italiens unter Führung der Piemontesen wurde das Prinzip beibehalten, bis zum allgemeinen Patentgesetz in der Mussolini-Diktatur aus dem Jahr 1939, das noch immer eine Rechtsgrundlage darstellt. Dort waren ausdrücklich Patente auf Medikamente oder auf Produktionsverfahren für Medikamente verboten worden.

Schon im 19. Jahrhundert war argumentiert worden, dass die vorhandenen Medikamente allen Italienern zur Verfügung stehen müssten. Zum Gesetz von 1939 hieß es auch, dass mit dem Patentverbot

hohen Preisen oder Knappheit bei Medikamenten vorgebeugt werde. Der Vorschrift von 1939 hat erst eine Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichts von 1978 ein Ende gesetzt. Dabei argumentierten die Richter, im staatlichen italienischen Gesundheitswesen würden die Preise ohnehin staatlich reglementiert, und gegen etwaige Knappheit an Medikamenten gebe es genügend Instrumente. Nicht einzusehen sei, warum Patente für Verfahren zur Nahrungsmittelproduktion existierten, für Säuglingsbrustkästen und Herzschrittmacher, aber nicht für Medikamente. Die Verfassungsrichter urteilten, die historische Regelung verletze den Gleichheitsgrundsatz und den Verfassungsauftrag für die Förderung der Forschung.

Der langjährige Chef und Eigner der Pharmafirma Menarini, der inzwischen verstorbene Alberto Aleotti, gehörte zu den Pharmaunternehmern, die das Patentverbot als ökonomisch äußerst schädlich für Italien verurteilten. Solange es keine Patente gab, beschränkte sich Menarini auf die Produktion von patentfreien Generika oder auf Lizenzprodukte. Erst nach Einführung der Patente in Italien be-

gannte die Firma, wie andere in Italien, mit dem Aufbau eigener Forschung für eigene Medikamente. Lucia Aleotti, jahrelang Präsidentin von Menarini, nunmehr Mitglied des Verwaltungsrates und Gesellschafterin, gibt nun die Erfahrungen des Vaters Alberto Aleotti und ihre eigenen Studien an der Universität wieder: „Während in aller Welt Pharmaunternehmen entstanden, die sich auf der Grundlage von Forschungsergebnissen entwickelten, war das in Italien nicht möglich“, sagte Lucia Aleotti der F.A.Z.

Das Argument, Forschungsergebnisse müssten sofort allen zur Verfügung stehen, habe in Italien für viele überzeugend geklungen. Doch in dieser Lage sei es nicht möglich gewesen, finanzielle Mittel zurückzugewinnen, die eventuell in Forschung investiert worden wären. „Für Italiens Unternehmer schien es sinnvoller, sich dem Design von Schuhen oder Autos zu widmen, wenn sie etwas Innovatives schaffen wollten.“

Bis zur Einführung des Patentschutzes auf Medikamente durch das Verfassungsgericht seien aus unternehmerischer Sicht diejenigen begünstigt worden, die

nichts für Forschung ausgeben und lieber kopieren wollten, denn die hätten ja günstigere Kostenstrukturen gehabt. In der Praxis hätten internationale Konzerne bis 1978 jegliche Forschungskooperation mit italienischen Unternehmen gemieden. Erst nach Einführung des Patentschutzes habe die grenzüberschreitende Zusammenarbeit schließlich viel Forschungskultur nach Italien gebracht.

Erst mit dem Patent konnten italienische Forscher die Ergebnisse ihrer Arbeit größeren Pharmaunternehmen zur Weiterentwicklung verkaufen, berichtet Cesare Galli, Mailänder Fachanwalt und Professor für Fragen geistigen Eigentums in Parma. Das frühere Patentverbot wirke aber noch immer nach. Ein Großteil der italienischen Pharmaproduktion sei immer noch mit technisch wenig anspruchsvollen Medikamenten befasst. Über lange Zeit sei nicht in Grundlagenforschung investiert worden, und es gebe traditionell wenig Kultur der Zusammenarbeit von Universitäten mit Unternehmen, sagt Galli. Mittlerweile habe aber italienischer Forscher- und Unternehmertum viele exzellente Unternehmen mit großer Forschungsintensität hervorgebracht.

Zur Frage der Impfpatente zeigt sich Italiens Ministerpräsident Mario Draghi zurückhaltend: „Impfstoffe sind ein öffentliches Gut“, sagte er einerseits. Zum anderen meinte Draghi wiederum: „Eine Suspendierung der Patente garantiert nicht die Produktion von Impfstoff, das ist eine komplexe Sache.“ Unterdessen berichten Fachleute, dass die vom amerikanischen Präsidenten Biden angestoßene Debatte um die Impfstoffpatente vorerst einen negativen Effekt auf die internationale Produktion hat: Während zuvor schon auf verschiedenen Ebenen über Lizenzen für die aktuellen Impfstoffe verhandelt worden sei, sind diese Gespräche nun unterbrochen und der Anlauf der Produktion in weiteren Ländern aufgeschoben. Diejenigen Unternehmen, die bisher eine Lizenz erwerben wollten, warten nun ab, ob sie das Recht auf die Produktion der Impfstoffe nun kostenlos bekämen.



Die Menarini-Produktion beschränkte sich lange auf Generika.

Foto Menarini

Corona drückt Krankenstand

itz. BERLIN. Die Corona-Pandemie hat indirekt dazu geführt, dass der Krankenstand auf den niedrigsten Wert seit dreizehn Jahren gefallen ist. Zu diesem auf den ersten Blick skurrilen Ergebnis kommt eine Auswertung der Daten der Techniker Krankenkasse, welche die Versicherung am Montag veröffentlicht hat. Der Auswertung zufolge betrug der Krankenstand der dort versicherten Erwerbspersonen im ersten Quartal 3,8 Prozent. Zuletzt war er 2008 niedriger. Vor einem Jahr, als die Corona-Pandemie gerade begonnen hatte, betrug der Wert 5,1 Prozent. In den beiden Jahren zuvor waren es 4,8 und 5,2 Prozent gewesen. Insgesamt verzeichnete die Techniker Krankenkasse im ersten Quartal 2021 unter ihren 5,4 Millionen versicherten Erwerbspersonen rund 1,1 Millionen Krankschreibungen.

Die Diagnose Covid-19 spielte mit nicht einmal 9400 Fällen nur eine untergeordnete Rolle. Viel wichtiger waren Erkältungskrankheiten, doch sind diese äußerst stark zurückgegangen. Die Grippewelle, die sonst alle zwei Jahre im Februar besonders hart zuschlägt, blieb fast vollständig aus. Auch bei fast allen anderen Diagnosen gab es weniger Krankschreibungen. Der Vorstandsvorsitzende der Krankenkasse, Jens Baas, erklärte die gute Entwicklung mit der Vorsicht und der Zurückhaltung im persönlichen Umgang während der Pandemie. „Es zeigt sich, dass die Abstands- und Hygieneregeln sowie die eingeschränkten Kontaktmöglichkeiten auch die Verbreitung anderer Infektionserreger verhindern“, so Baas. Zu den versicherten Erwerbspersonen zählen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Empfänger von Arbeitslosengeld I. Unter Krankenstand versteht man den prozentualen Anteil der Fehltagzeit zur Sollarbeitszeit von Arbeitnehmern aufgrund einer Krankschreibung.