



# Wettbewerbspolitik

## Kurzbeschreibung – TOPIC Wirtschaftspolitik

GIZ-internes Dokument

Stand: 10.03.2023

### Inhalt

1. Definition des Politikbereichs .....	2
2. Bedeutung für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und die Agenda 2030.....	2
3. Wesentliche Politikinstrumente .....	3
4. Relevante EZ-Instrumente zur Förderung des Politikbereichs .....	3
5. Relevante EZ-Projekte.....	4
6. Kooperationen mit deutschen und internationalen Institutionen.....	4

## 1. Definition des Politikbereichs

Die Standard-Volkswirtschaftslehre schreibt dem Wettbewerb eine zentrale Rolle für das Funktionieren von Marktwirtschaften zu. Er stellt sicher, dass verfügbare Ressourcen bestmöglich alloziert werden und dass Unternehmen nach Effizienz und Innovation streben, wovon Konsument/innen in Form niedrigerer Preise sowie größerer Produktvielfalt und -qualität profitieren. Der Wettbewerbspolitik kommt die Aufgabe zu, einen fairen Wettbewerb mit Chancengleichheit für alle Marktteilnehmer („*a level playing field*“) zu gewährleisten und Praktiken unlauteren Wettbewerbs zu verhindern bzw. zu bestrafen.

Grob gesprochen umfasst Wettbewerbspolitik zwei Bereiche: Zum einen ordnungspolitische Maßnahmen, die Konkurrenz fördern und Markteintrittsbarrieren minimieren sollen, zum anderen den Vollzug des Wettbewerbs- und Kartellrechts wie auch des staatlichen Beihilferechts. Damit soll das Entstehen von dominanten Marktakteuren (u.a. Monopole, Oligopole, Oligopsone) und Kartellen sowie Unternehmensabsprachen und Marktmachtmissbrauch unterbunden werden mit dem Ziel, das Verbraucherwohl, unternehmerische Effizienz sowie Fairness in Märkten zu fördern.<sup>1</sup>

## 2. Bedeutung für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und die Agenda 2030

Märkte in Entwicklungsländern unterliegen oft nur einem eingeschränkten Wettbewerb, weil (1) Unternehmen ungestraft wettbewerbswidriges Verhalten möglich ist und (2) der staatliche Ordnungsrahmen eine gesunde Konkurrenz nicht ausreichend fördert oder ihr sogar Hürden in den Weg stellt.<sup>2</sup> Dabei kann marktwirtschaftlicher Wettbewerb ein wichtiger Treiber von unternehmerischem Effizienzstreben und Innovation (SDG 9) und folglich auch von Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum (SDG 8) sein. Dies schafft einerseits Einkommen und sorgt andererseits für niedrigere Preise. Beides ist wichtig im Kampf gegen die Armut (SDG 1) und, insoweit es Nahrungsmittel betrifft, auch für die Beseitigung von Hunger (SDG 2). Bei handelbaren Gütern können durch Konkurrenz stimulierte Innovation und Produktivitätszuwächse auch zu steigender internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Exporten führen (SDG 17).

Im Energiesektor wiederum kann die Wettbewerbspolitik einen Beitrag dazu leisten, dass der Zugang zu Energie er-

<sup>1</sup> Weltbank und OECD (2017): [A Step Ahead. Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth](#).

<sup>2</sup> Weltbank (2016): [Breaking Down Barriers: Unlocking Africa's Potential through Vigorous Competition Policy](#).

schwinglich bleibt oder wird; in den produzierenden Sektoren kann Wettbewerbsdruck ein Anstoß für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz sein (SDG 7).

Indem sie übersteuerten Preisen und Übergewinnen (in Form von Monopolrenten oder Kartellerträgen) entgegenwirkt, schafft die Wettbewerbspolitik zudem bessere Voraussetzungen für eine gerechtere Verteilung von Einkommen und weniger Ungleichheiten (SDG 10).

Zuletzt hat die Wettbewerbspolitik auch Einfluss auf die öffentlichen Finanzen und damit auch auf die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten („*policy space*“) des Entwicklungsprozesses (SDG 16). Zum einen kann nämlich das staatliche Beschaffungswesen selbst Opfer von Wettbewerbsverstößen (in Gestalt von Angebotsabsprachen, engl. „*bid rigging*“) werden. Zum anderen umfasst die Wettbewerbspolitik im weiteren Sinne auch das staatliche Beihilfesen, welches ohne Kontrolle anfällig für *rent-seeking* und Korruption ist. Beides stellt eine Verschwendung der im globalen Süden ohnehin knappen öffentlichen Ressourcen dar.

Abschließend ist es wichtig zu betonen, dass Wettbewerb ein Mittel zum Zweck ist, um volkswirtschaftlich wünschenswerte statische (betreffend Ressourcenallokation, Preise, Einkommensverteilung) und dynamische Effekte (Innovation, Produktivitäts- und Einkommenswachstum) zu erzielen. Wettbewerb sollte aber nicht zum Selbstzweck verkommen oder zu einem Allheilmittel verklärt werden und dabei – unter Verweis auf internationalen Konkurrenzdruck – gar zu einem „*race to the bottom*“ bei Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards führen, weshalb komplementäre ordnungs-, wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen (wie soziale und ökologische Mindeststandards oder Konsumentenschutz) eine wichtige Rolle für die Nachhaltigkeit wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse spielen.

Zudem ist in manchen Gebieten nicht Rivalität, sondern Kooperation unter Unternehmen wünschenswert, um zu gesamtgesellschaftlich vorteilhaften Lösungen zu führen. Beispielhaft seien hier die Bereiche Forschung & Entwicklung, Technologietransfer, Kreislaufwirtschaft, Cluster-Bildung oder die Ausarbeitung von technischen Normen/Standards und unternehmerischen Verhaltenskodizes genannt. Auch haben einige der ostasiatischen Tigerstaaten im Zuge ihres rasanten Aufholungsprozesses in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts einen weniger restriktiven Zugang zur Wettbewerbspolitik gewählt, um Skaleneffekte und damit internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie technologische Entwicklung zu fördern.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Siehe z.B.: A. Amsden und A. Singh (1993): [The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea](#)

### 3. Wesentliche Politikinstrumente

Zur Umsetzung von Wettbewerbspolitik stehen Regierungen, wie erwähnt, einerseits ordnungspolitische Maßnahmen und andererseits Instrumente zur Durchsetzung relevanten (Wettbewerbs-, Kartell-, Beihilfen-)Rechts zur Verfügung. Erstere sollen den Markteintritt neuer Anbieter und den Konkurrenzkampf fördern. Dazu zählen beispielsweise:<sup>4</sup>

- » ein wettbewerbsfördernder Rechtsrahmen,
- » die Beschleunigung öffentlicher Verfahren (z.B. Firmenregistrierung und -zulassung),
- » die Öffnung von Märkten durch Aufweichung oder Aufhebung gesetzlicher Monopole sowie von Bestimmungen, die z.B. die Anzahl von Marktteilnehmern (Lizenzen), die Investitionen privater und/oder ausländischer Unternehmen, Importe oder den Zugang zu essentieller Infrastruktur einschränken,
- » die Beseitigung wettbewerbsbeschränkender sektorieller Regulierung,
- » die Eliminierung staatlicher Eingriffe (z.B. Preiskontrollen), von denen Anreize für Absprachen ausgehen.

Zweitere sollen Verstöße gegen relevante Rechtsvorschriften, wie sie insbesondere in Wettbewerbs-, Kartell- und Beihilfegesetzen normiert sind, verhindern bzw. ahnden. Als Beispiele typischen wettbewerbswidrigen Verhaltens von Unternehmen gelten Kartelle, (Preis)Absprachen, Marktaufteilungen (territorial oder nach Produkten), Angebotsverknappung, Aufbau und Missbrauch von Marktmacht (z.B. in Gestalt von Kampfpreisen oder Kopplungsgeschäften) sowie vertikale Wettbewerbsbeschränkungen (wie Exklusivverträge oder selektiver Vertrieb). Als wesentliche konkrete Gegenmaßnahmen sei hier genannt:<sup>5</sup>

Die Einrichtung und (ausreichende) Finanzierung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde, die folgendes umfassende Aufgabenportfolio wahrnimmt:

- » Marktbeobachtung (v.a. von Preisentwicklungen) und Branchenuntersuchungen,
- » Aufdecken von und Vorgehen gegen Kartellvereinbarungen; bei Verdachtsfällen Ermittlungen (Einsichtnahme in geschäftliche Unterlagen, Hausdurchsuchungen),
- » Fusionskontrolle bis zum Verbot von Unternehmenszusammenschlüssen,
- » Kontrolle von Marktmacht und Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen bis hin zur Untersa-

<sup>4</sup> Siehe Weltbank und OECD (2017): [A Step Ahead. Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth](#). Weltbank (2016): [Breaking Down Barriers: Unlocking Africa's Potential through Vigorous Competition Policy](#)

<sup>5</sup> Siehe UNECA (2021): [Towards a Common Investment Area in the African Continental Free Trade Area](#)

gung bestimmter Geschäftspraktiken,

- » Überprüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge,
- » „*Competition advocacy*“: Analysen und Stellungnahmen zu den Wettbewerbs-Implikationen wirtschaftspolitischer und legislatischer Vorhaben,
- » Sanktionen (Geldstrafen, temporärer Ausschluss von öffentlichen Beschaffungsverfahren) und *Compliance*-Anreize (Kronzeugen-Regelungen, *Whistleblowing*-System).
- » Überdies sollten Staatsbetriebe und das staatliche Beihilfesen einer Kontrolle unterliegen, um im Sinne der Wettbewerbsneutralität ungebührliche Bevorzugung zu vermeiden.

Um effektiv zu sein, muss die Wettbewerbspolitik gut mit anderen Politikbereichen (Handels-, Agrar-, Industriepolitik) sowie sektoraler Regulierung (v.a. in Netzwerkindustrien) abgestimmt werden. Gegenwärtig steht sie zudem vor neuen Herausforderungen, insbesondere in der digitalen Ökonomie, wo die Verfügung über Daten die zentrale Quelle von (Markt-)Macht und Renten darstellt, der Zugang zu Plattformen oft von sog. „*Gatekeepern*“ kontrolliert wird und Netzwerkeffekte besonders ausgeprägt ausfallen können. War Wettbewerbspolitik einst ein nationales Unterfangen, so ist sie heute zunehmend Gegenstand internationaler Verhandlungen und Vereinbarungen. Immer mehr Handelsabkommen enthalten Kapitel und Klauseln zur Wettbewerbspolitik und regionale Wirtschaftsgemeinschaften setzen sich nunmehr verstärkt das Ziel, die nationalen Wettbewerbsregeln ihrer Mitgliedsländer zu harmonisieren.<sup>6</sup>

### 4. Relevante EZ-Instrumente zur Förderung des Politikbereichs

Die EZ kann Partnerländer hier über finanzielle sowie technische Assistenz unterstützen. Erstere ist von Multilateralen Entwicklungsbanken (MEBs) erhältlich. „*Policy lending*“ zur Förderung von Wettbewerbspolitik wird v.a. von der Weltbank angeboten, vereinzelt werden Projekte aber auch von den regionalen Entwicklungsbanken finanziert.<sup>7</sup> Diese Budgethilfe soll von Empfängerländern insbesondere für die Etablierung bzw. Stärkung von Wettbewerbsbehörden und die Umsetzung von Reformen im ordnungspolitischen und wettbewerbsrechtlichen Rahmenwerk eingesetzt werden.

Technische Assistenz ist in diesem Bereich viel häufiger. Sie erfolgt in Form von Politikberatung, Maßnahmen zum (institutionellen) Kapazitätsaufbau (z.B. Trainings) sowie Wissensgenerierung und -austausch, die beispielsweise dabei

<sup>6</sup> Siehe Weltbank (2020): [Handbook of Deep Trade Agreements](#)

<sup>7</sup> Beispielhaft sei auf diese Projekte der [Weltbank](#) und der [Asiatischen Entwicklungsbank](#) hingewiesen.

helfen sollen, die Wettbewerbspolitik oder das Wettbewerbsrecht des Landes zu modernisieren oder die Einführung von „good practices“ in der Wettbewerbsbehörde zu fördern. Das „Markets and Competition Policy Assessment Tool“ (MCPAT) der Weltbank<sup>8</sup> oder das „Competition Assessment Toolkit“ der OECD<sup>9</sup> sind Beispiele für Instrumente zur evidenzbasierten Politikberatung. Auch andere internationale Organisationen sind in diesem Bereich tätig, offerieren Wissensprodukte (z.B. Berichte, Analysen, Handbücher, Benchmarkings, Evaluierungen) und organisieren Events (Konferenzen, Foren, runde Tische) zwecks Ausarbeitung und Verbreitung von „good practices“ sowie „peer-to-peer learning“.

## 5. Relevante EZ-Projekte

Das Vorhaben „[Wettbewerb in den ASEAN-Staaten fördern](#)“ unterstützt die ASEAN Staaten Kambodscha, die Volksrepublik Laos und Vietnam bei der Umsetzung der ASEAN-Schlüsselstrategien in den Bereichen Wettbewerbsrecht und Dienstleistungshandel durch Stärkung der Umsetzungsinstitutionen. Die Strategien prägen den institutionellen Ordnungsrahmen für investitions- und wettbewerbsfördernde regulierende Handlungen in den ASEAN-Staaten und führen zu höherer wirtschaftlicher Integration.

## 6. Kooperationen mit deutschen und internationalen Institutionen

In Deutschland ist das Bundeskartellamt für Partnerländer eine interessante Quelle für Wissenstransfers zur Arbeit einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde (z.B. im Rahmen von Studienreisen). Auch die Exportförderungsagentur des Bundes (Germany Trade & Invest, GTAI), die Deutschen Auslandshandelskammern (AHK) und die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind allesamt an fairen Wettbewerbsbedingungen für deutsche Unternehmen in Auslandsmärkten interessiert und bieten sich folglich ebenfalls als Kooperationspartner an. Eine Reihe von wissenschaftlichen Einrichtungen arbeitet ebenfalls zu dem Thema, z.B. das Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, das Düsseldorf Institute for Competition Economics oder das Mannheim Centre for Competition and Innovation (MaCCI).

Mit internationalen Organisationen bieten sich verschiedene Möglichkeiten zur Zusammenarbeit im Bereich der technischen Assistenz. Der *Markets and Competition Policy Cluster der Weltbank*<sup>10</sup> z.B. gewährt technische Beratung und *capaci-*

*ty-building* zu Wettbewerbspolitik, sammelt Daten, veröffentlicht Analysen und Blogs und veranstaltet gemeinsam mit dem *International Competition Network* (ICN) einen jährlichen „*Competition Advocacy Contest*“. Andere MEBs wie die Asiatische Entwicklungsbank (ADB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) oder die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) stehen ihren Mitgliedsländern ebenso mit Beratung und Maßnahmen zum institutionellem Kapazitätsaufbau zur Seite. Die ADB richtet darüber hinaus die *East Asia Conference on Competition Policy* aus, während die IDB gemeinsam mit der OECD das *Annual Latin American Competition Forum* organisiert.

Die OECD hostet zudem ein jährliches „*Global Forum on Competition*“ und kuratiert „*Peer Reviews*“ zur wettbewerbsrechtlichen Situation auch in Entwicklungsländern. Unter den UN-Organisationen ist insbesondere UNCTAD in diesem Bereich tätig und orchestriert z.B. ähnliche „*Voluntary Peer Reviews of Competition Law and Policy*“. UNCTAD organisiert jährlich auch ein Treffen einer *Intergovernmental Group of Experts* (IGE) on Competition Law and Policy, die aktuelle Themen sowie Möglichkeiten zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Konvergenz diskutiert. Alle fünf Jahre beherbergt UNCTAD zudem eine Review Conference zum „*UN Set of Principles on Competition*“, einem multilateralen Abkommen zur Wettbewerbspolitik.<sup>11</sup>

Zuletzt gewinnt Wettbewerbspolitik auch zunehmend an Prominenz in der Arbeit von Organisationen der regionalen Integration. So kennt die Vereinigung südostasiatischer Nationen (ASEAN) einen „*Competition Law and Policy Peer Review*“-Prozess, während das African Continental Free Trade Agreement (AfCFTA) der Afrikanischen Union (AU) ein Protokoll zur Wettbewerbspolitik enthält, zu dem regelmäßig ein „*Committee on Competition Policy*“ tagt. Die Umsetzung dieser Prozesse birgt neues Kooperationspotenzial.

<sup>8</sup> Dieses Tool wurde z.B. in [Mexiko](#) angewendet.

<sup>9</sup> Siehe [www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm](http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm)

<sup>10</sup> Siehe [www.worldbank.org/en/topic/competition-policy](http://www.worldbank.org/en/topic/competition-policy)

<sup>11</sup> Siehe <https://unctad.org/Topic/Competition-and-Consumer-Protection>

Impressum

Herausgeber:  
Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn, Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

Ansprechpersonen in der GIZ:

Birgit Seibel, [birgit.seibel@giz.de](mailto:birgit.seibel@giz.de)  
Christian Seitlinger, [christian.seitlinger@giz.de](mailto:christian.seitlinger@giz.de)  
Corinna Braun-Munzinger, [corinna.braun-munzinger@giz.de](mailto:corinna.braun-munzinger@giz.de)  
Rainer Engels, [rainer.engels@giz.de](mailto:rainer.engels@giz.de)  
Steffen Felix, [steffen.felix@giz.de](mailto:steffen.felix@giz.de)



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH