

Regulierung und Wettbewerb

Eingriffe in den Markt – Lektionen aus der Krise

Eine gemeinsame Veranstaltung der KAS und des Lehrstuhls „Konrad Adenauer - Soziale Marktwirtschaft“ der Universidad Miguel de Cervantes

Einleitung

Aus Anlass der aktuellen internationalen Finanzkrise führten die KAS Chile und der Lehrstuhl „Konrad Adenauer - Soziale Marktwirtschaft“ der Universität Miguel de Cervantes am 24.09.2009 das internationale Seminar „Regulierung und Wettbewerb: Eingriffe in den Markt – Lektionen aus der Krise“ durch. Ziel der Veranstaltung war es, die Ursachen der Krise zu identifizieren und mögliche Instrumentarien zu ihrer Überwindung sowie zur Vorbeugung künftiger Krisen zu diskutieren. Im Blickpunkt stand, inwieweit Regulierungsmaßnahmen den für Wirtschaftswachstum und eine erfolgreiche Marktwirtschaft unerlässlichen Wettbewerb hemmen und wie ein angemessener Ausgleich zwischen Regulierung und Wettbewerb stattfinden kann.

Die Erfahrungen aus deutscher Seite schilderte **Dr. Ralf Zeppernick**, Ministerialdirigent a.D. und Berater des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. In seinem ersten Vortrag erläuterte er die Folgen der Finanzkrise für die Industriestaaten, analysierte verschiedene Ursachen der Krise und stellte mögliche Regulierungsmaßnahmen dar. In seinem zweiten Vortrag widmete er sich dem Verhältnis von Marktwirtschaft und Regulierung, dass nämlich die Ergebnisse der durch den Wettbewerb geprägten Marktwirtschaft gelegentlich durch gezielte Regulierungen korrigiert werden müssten.

Von chilenischer Seite lieferten mehrere Vertreter aus den Bereichen Wirtschaft, Banken, Börse, Strafverfolgung und Wissenschaft im Rahmen von 3 Podiumsdiskussionen Beiträge zu diesem Thema. Da Chile im Vergleich zu den Industriestaaten wie den USA und den Ländern der Europäischen Union nur in geringem Umfang von der Finanz – und der dadurch bedingten Wirtschaftskrise betroffen ist, war hier vor allem interessant,

welche Maßnahmen Chile im Vorfeld der Krise ergriffen hatte und wie diese Maßnahmen in Zukunft weiter ausgebaut werden sollen.

Abgerundet wurde die Veranstaltung durch eine letzte Podiumsdiskussion, welche ethische Belange und soziale Kriterien, die in Zeiten einer Finanz- und Wirtschaftskrise besondere Relevanz entwickeln, im Blick hatte. Als Grundlage hierfür diente die Enzyklika *Caritas in Veritate*, über deren Bedeutung aus Sicht der Kirche sowie eines Laien diskutiert wurde.

Insgesamt nahmen ca. 100 Personen an der Veranstaltung teil.

Regulierung und Wettbewerb im chilenischen Finanzsystem

Das Panel „Regulierung und Wettbewerb im chilenischen Finanzsystem“ eröffnete **Gustavo Arriagada**, Leiter der Aufsichtsbehörde der Banken und Finanzinstitutionen.

Ein Blick auf die chilenische Wirtschaft vor der Krise zeige, dass diese sich durch solide, makroökonomische Grundlagen - strukturellen Überschuss, antizyklische Politik und gut ausgestaltete Bankenaufsicht nach Maßgabe der Normen von Basel II – ausgezeichnet habe. Der Finanzsektor habe im Vergleich zu den Industriestaaten kein sehr schnelles, aber dennoch schrittweises Wachstum verzeichnet.

Die Ereignisse in der Folge des 15.09.2008 hätten im Gegensatz zu den Industriestaaten Nordamerikas und Europas in Chile weder zu Liquiditätsproblemen im Finanzsektor noch zu Problemen wegen toxischer Papiere geführt. Aufgrund der strengen Regulierung des Finanzmarkts in Chile habe es weder toxische Papiere gegeben, noch seien Bilanzen geschönt worden. Dies sei auf die strikte Überwachung zurückzuführen, die in Chile seit Jahren praktiziert werde. So gebe es ein Risikomanagement, dem jede Bank ausgesetzt sei: Eine Aufsichtsbehörde greife bei Unregelmäßigkeiten sofort ein. Außerdem betreiben die Banken mit eigenen Methoden Selbstregulierung.

Die Finanzkrise habe sich zwar auch in Chile in Form einer Veränderung der Bedingungen für Kredite und Erhöhung der Kreditrisiken, in geringerem Wirtschaftswachstum und Rückgang der Exporte ausgewirkt. Der Kreditmarkt sei geschrumpft. Jedoch

seien die Banken aufgrund des höheren Anteils an Eigenkapital nicht in Liquiditätsschwierigkeiten geraten.

Insgesamt müssten folgende Lehren aus der Finanzkrise gezogen werden: Es müsse eine Diversifizierung der Finanzierungsquellen entwickelt und aufrechterhalten werden. Im Hinblick auf künftige Märkte sei eine Verbesserung der Finanzinfrastruktur erforderlich. Das Informationssystem müsse Qualität haben und Überwachung zulassen. Innovationen müssten gefördert werden, d.h. technische Kapazitäten, Humankapital, Investitionen und Verbraucherschutz müssten hochgehalten werden. Bei Konsumkrediten müssten die Informationen verbessert und eine realistische Einschätzung der Kreditkosten ermöglicht werden. Schließlich müssten die Finanzaktivitäten weiter reguliert werden.

Alejandro Alarcón, leitender Geschäftsführer des Verbands der Banken und Finanzinstitutionen in Chile, stellte nach einem kurzen Abriss der internationalen Finanzkrise ihre Auswirkungen auf Chile dar. Demzufolge habe Chile im 3. Quartal 2008 noch ein Wirtschaftswachstum von 4,5% zu verzeichnen gehabt, im 4. Quartal ein Wachstum von 0%. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt seien noch nicht in ihrer Dimension absehbar.

Insgesamt zeichne sich Chile durch seine makroökonomisch guten Leistungen und eine hohe Sparquote aus. Aufgrund guter Risikoevaluierungssysteme, einer effektiven Aufsichtsbehörde und der Selbstregulierung durch die Banken verfüge Chile über ein solides Finanzsystem. Bei risikobehafteten Finanzgeschäften hätten chilenische Banken größere Kapitalrücklagen angelegt, auf die sie im Kampf gegen die Krise zurückgreifen konnten. Tatsächlich habe daher auch die Summe der Rücklagen für das 1. Halbjahr 2009 über den Gewinnen gelegen. Staatliche Rettungspakete für die Banken wie in den Industriestaaten seien daher nicht erforderlich gewesen.

Folgende Maßnahmen müssten – international – als Reaktion auf die Krise ergriffen werden: Die staatliche Unterstützung der Banken müsse langsam zurückgefahren werden. Es dürfe nicht dauerhaft die Ungerechtigkeit bestehen, dass einerseits Bankmanager, die unverantwortlich risikoreiche Geschäfte getätigt haben, Bonuszahlungen erhalten, während der Steuerzahler die Folgen dieser Geschäfte zur Abwendung des Untergangs der Bank trage. Die Qualität des Kapitals und das Kapitalmanagement müsse

nach Maßgabe von Basel II verbessert werden. Schließlich müsse sich das Regulierungssystem verändern, ohne dass eine Überregulierung statfinde. Eine Kreditvergabe dürfe nur unter dem Schutz einer Anlagensicherung erfolgen und dem Verbraucher müsse genügend Information für die richtige Wahl eines Finanzprodukts zur Verfügung gestellt werden.

Letzter Redner dieses Panels war **Guillermo Le Fort**, Exekutivdirektor des Internationalen Währungsfonds. Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Dimensionen der aktuellen Finanzkrise stellte er dar, dass die Verluste des Bruttoinlandsprodukts in Nordamerika 30%, in der globalen Wirtschaft 15% und in der chilenischen Wirtschaft 6% betragen hätten.

Als Ursachen der Krise nannte er die Begünstigung von Finanzblasen durch die sehr großzügige Geldpolitik der USA sowie die Zulassung exzessiver Risiken auf dem Finanzmarkt durch bestehende Regulierungslücken. Mögliche Reformen bei der bestehenden Regulierung mahnte er in folgenden Bereichen an: Zum einen müsste eine effiziente Aufsicht der Finanzinstitutionen geschaffen werden, wobei hier in Chile im Vergleich zu Nordamerika und Europa weniger Handlungsbedarf sei. Zum anderen müssten auch über den Banksektor hinaus Regulierungen stattfinden. Als Beispiele nannte er in diesem Zusammenhang verbesserte Informationen für den Verbraucher, größere Transparenz der Produkte, effektiveren Verbraucherschutz z.B. durch die Einrichtung von Agenturen, die Ausstattung der Regierungen mit Instrumenten für den Fall einer Finanzkrise und die Einführung internationaler Regulierungsstandards bei der Rechnungslegung.

Chile sei von der Finanzkrise nur insofern betroffen, als es in die Weltwirtschaft integriert sei. Das chilenische Bankwesen sei gut reguliert und kontrolliert, so dass die Solvenz nicht beeinträchtigt sei. Die Herausforderung für Chile bestehe daher darin, sich einerseits den Änderungen auf internationaler Ebene anzupassen und andererseits vorbeugend antizyklische Maßnahmen zu treffen. Hier müssten vorwiegend in den Bereichen Transparenz und Verbraucherschutz Fortschritte erzielt werden, um dem Verbraucher den Vergleich unterschiedlicher Produkte zu ermöglichen.

Die internationale Finanzmarktkrise und der Ruf nach einem neuen Regelwerk

Anknüpfend an die Vorträge der vorhergehenden Redner nutzte **Dr. Zeppernick** die Gelegenheit, darzustellen, wieviel heftiger sich die Auswirkungen der Finanzkrise in Deutschland und den anderen Industriestaaten im Vergleich zu Chile gezeigt hätten.

In Deutschland seien die Wachstumsraten massiv eingebrochen, es handele sich um den höchsten Einbruch seit über 80 Jahren. Internationale Banken hätten Milliardenverluste zu verschreiben und gigantische staatliche Stützungsprogramme unumgänglich gemacht. Die Krise habe die Regierungen erpressbar gemacht, da sie diese vor die Wahl gestellt hätte, ein ganzes Bankensystem ins Wanken geraten zu lassen oder dies durch die Unterstützung einzelner Banken mit Milliarden Steuergeldern abzuwenden. Insofern habe die Krise aus Sicht der Industrie- und Schwellenländer Dimensionen, die ganz neue Antworten erforderten.

Dr. Zeppernick machte an diesem Punkt deutlich, dass der Ruf nach mehr Regulierung im Bankensektor nur dann sinnvoll sein könne, wenn grenzüberschreitende Lösungen gefunden werden könnten. So hätte die größte Hypothekbank Deutschlands, die die Bundesregierung allein zur Unterstützung mit 100 Milliarden Euro gezwungen hätte, in Deutschland selbst alle dort geltenden Regulierungen eingehalten und sei nur aufgrund der wesentlich schlechteren Bilanzen ihrer in Irland ansässigen Tochterbank und der dort geltenden schlechteren Regulierungen in die Schieflage geraten.

Weiter wurden einzelne Ursachen der Krise und die Schwierigkeit angemessener Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Krisen angesprochen.

So bestehe Einigkeit darüber, dass u.a. die mangelnde Effizienz der Bankaufsicht Ursache für die Finanzkrise gewesen sei und diese neu gestaltet werden müsse. Wie dies geschehen solle, werde jedoch sehr kontrovers diskutiert. So werde beispielsweise durch den US-amerikanischen Finanzminister Geithner vorgeschlagen, die jeweilige Zentralbank eines Landes solle die nationale Bankaufsicht übernehmen. Deutschland sei jedoch zurückhaltend gegenüber einer Rolle der Zentralbank als Aufsichtsgremium. Denn es bestünde die Gefahr, dass die Unabhängigkeit der Zentralbank mit Blick auf die Geldpolitik in Mitleidenschaft gezogen würde, müsste sie auch Aufsichtspflichten wahrnehmen und bekäme sie vom Staat vorgeschrieben, wie diese Aufsichtspflichten wahrge-

nommen werden sollten. Ähnlich kontrovers ist die Frage, wer die internationale Bankaufsicht übernehmen sollte, z.B. der internationale Währungsfond oder die Bank für Zahlungsausgleich in Basel.

Weiteres Problem sei, dass die Relation zwischen Chancen und Haftung nicht mehr im Gleichgewicht sei. Wer eine Entscheidung treffe, müsse auch in angemessenem Ausmaß haften. Die fundamentale Verletzung dieses Grundsatzes als Ursache der Krise zeige sich in zweierlei Hinsicht:

So sei es in den USA möglich gewesen, ohne jegliches Eigen- und Haftungskapital über 100% Fremdfinanzierung Häuser zu kaufen. Für derartige Geschäfte sei es jedoch unerlässlich, dass Regelungen geschaffen würden, nach denen ein Kauf nur unter der Voraussetzung eines angemessenen Anteils von Eigenkapital und haftendem Geld realisierbar ist.

Ein weiteres Beispiel für die Verletzung des Grundsatzes Haftung für die Konsequenzen einer Entscheidung finde sich bei den Bankmanagern, die die Chance gehabt hätten, über hochspekulative Geschäfte Riesengewinne einzufahren. Dieser Chance habe aber als Risiko keinerlei Privathaftung mit dem eigenen Vermögen gegenüber gestanden sondern schlimmstenfalls der Verlust des Arbeitsplatzes bei gleichzeitiger Zahlung einer Abfindung in Millionenhöhe.

Zuletzt wies Dr. Zeppernick darauf hin, dass die Ursachen für die Krise nicht nur in einer mangelhaften Bankenregulierung lägen, sondern auch z.B. in der laxen Geldpolitik der USA, die jahrelang billiges Geld zur Verfügung gestellt hätte und dadurch die Aufblähung des Kreditvolumens am US-Häusermarkt erst ermöglicht hätte. Insofern müsse man hier auch die Frage nach der richtigen Geldpolitik stellen und ob diese primär das Ziel der Geldwertstabilität oder der Förderung des Wirtschaftswachstums verfolgen solle.

Regulierung und Wettbewerb auf dem chilenischen Börsenmarkt

Auftakt des Panels „Regulierung und Wettbewerb auf dem chilenischen Börsenmarkt“ war der Vortrag von **Guillermo Larraín**, Leiter der Aufsichtsbehörde für Börse und Versicherung.

Er stellte heraus, dass der Finanzsektor im Vergleich zum Industriesektor einen sehr hohen Grad an Regulierung erfordere. Grund hierfür sei die Informationsasymmetrie, d.h. das Informationsgefälle zwischen dem Anbieter von Finanzprodukten und dem Verbraucher. Zwar sei es legal und erforderlich, dass z.B. der Anbieter einer Krankenversicherung bestimmte Krankheitsrisiken ausschliesse, um Insolvenzrisiken seiner Versicherung möglichst gering zu halten und dadurch Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Gleichwohl müsse durch Regulierung sichergestellt werden, dass der Verbraucher über die für ihn wesentlichen Bestandteile des Vertrags informiert werde. Dies sei gerade bei den sehr komplex ausgestalteten Finanzprodukten relevant.

Larraín warb in seinem Vortrag für eine Zusammenarbeit des Staates mit dem Privatsektor bei der Regulierung, auch wenn letzterer stets versucht sei, seine Monopolmacht auszubauen. Denn auch der Staat sei wegen der Komplexität der Finanzprodukte für eine angemessene Regulierung auf die Unterstützung durch den Privatsektor angewiesen. Wichtig sei letztlich, die Konsequenzen von Regulierungsmaßnahmen auf den Wettbewerb im Blick zu behalten und gleichzeitig Konditionen für größere Transparenz der Finanzprodukte zu schaffen, um einen hinreichenden Verbraucherschutz zu gewährleisten.

In Chile würde in verschiedenen Bereichen Selbstregulierung betrieben, z.B. bei den Versicherern durch ein externes Komitee und bei der Börse durch ein von der Börse getrenntes Selbstregulierungskomitee. Dieser Selbstregulierungseffekt dürfe nicht mit einem Lobby-Effekt verwechselt werden.

Alejandro Ferreiro, chilenischer Wirtschaftsminister a.D., stimmte den Ausführungen seines Vorredners im wesentlichen zu. Er unterstrich nochmals, wie wichtig die Klarheit der Information für die Entscheidung des Verbrauchers sei, dass z.B. der Käufer einer Lebensversicherung wissen müsse, wie hoch die Verwaltungsgebühr des Geschäfts sei. Das Angebot an Produkten müsse vereinfacht werden, ohne dabei dem Verbraucher die Möglichkeit zu nehmen, verschiedene Optionen zu betrachten.

Bei Rating-Organisationen und externen Wirtschaftsprüfern bestehe häufig die Gefahr eines Interessenkonflikts, da sie regelmäßig von den von ihnen zu prüfenden und zu

bewertenden Unternehmen finanziert würden. Insofern sei häufig fragwürdig, inwieweit die Bewertungen tatsächlich objektiv und unparteiisch erfolgen würden.

Wichtig sei, auch den branchenübergreifenden Wettbewerb zu fördern und einer Regulierung zu unterwerfen.

Eine angemessene Regulierung müsse der Industrie entsprechen und sie deshalb beteiligen, dürfe diese aber nicht einnehmen.

Die Struktur der Institutionen bei der Regulierung des Finanzmarkts sei aufgrund der Zusammensetzung aus mehreren Institutionen gut und ausgewogen: Die Regulierung durch den Staat mittels Gesetzen werde zum einen durch die Überwachung der Einhaltung der Gesetze durch Aufsichtsbehörden, zum anderen durch die Selbstregulierung durch bestimmte Verbände ergänzt.

Regulierung und freier Wettbewerb in der chilenischen Wirtschaft

Zu Beginn des Panels „Regulierung und freier Wettbewerb in der chilenischen Wirtschaft“ stand der Beitrag von **Enrique Vergara**, Staatsanwalt für wirtschaftliche Angelegenheiten. Er stellte die These auf, Chile sei in Sachen freier Wettbewerb „erwachsen“ geworden. Dies ergebe sich aus drei Punkten: die enge Beziehung zur OECD und die daraus resultierende Bedeutung internationaler Beziehungen, das Gesetz 20.361 vom 07.09.2009, welches schwerpunktmäßig der Bekämpfung der Kollusion diene, und die Gewährleistung des freien Wettbewerbs nicht nur in Bezug auf spezialisierte Wirtschaftsprjekte.

So sei die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsangelegenheiten von Chile in den Jahren 2003/2004 von der OECD zu einem Auditing im Bereich Wettbewerb eingeladen worden. 2007 sei Chile die Beobachterrolle des Wettbewerbskomitees zuerkannt worden. 2008 sei es für den Teil eines Pilotprojekts in Argentinien – Ausschreibung öffentlicher Anschaffungen – ausgewählt worden. 2009 schließlich sei Chile Mitglied im Lateinamerikanischen Forum für Wettbewerb geworden.

Das Gesetz 20.361, das im Oktober 2009 in Kraft treten werde, stärke die Position der Staatsanwaltschaft in Wirtschaftsangelegenheiten bei der Bekämpfung der Kollusion

und ermögliche eine effizientere Strafverfolgung bei Verstößen gegen das Kollusionsverbot. Dies werde u.a. durch folgende Punkte ermöglicht: Ein Immunitätsprogramm, weitergehende Ermittlungsmöglichkeiten, eine Verlängerung der Verjährungsfristen von 2 auf 5 Jahre und eine Erhöhung der Geldstrafen¹.

Das Immunitätsprogramm gewähre Personen, die in Kollusionsvorgänge verwickelt seien und der Staatsanwaltschaft Informationen hierüber zukommen ließen, eine Bußgeldbefreiung oder einen 50%igen Nachlass.² Es werde somit ein Anreiz für Insider geschaffen, sich von derartigen Vorgängen zu distanzieren und diesen guten Willen durch eine Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden zu manifestieren. Entscheidend für die Effizienz des Immunitätsprogramms sei es jedoch, seine Anreizfunktion nicht dadurch zu untergraben, dass Aussteiger wegen Verwirklichung eines Wirtschaftsstraftatbestands nach dem chilenischen Código Penal mit einer Strafe rechnen müssten.

Neue Ermittlungsmöglichkeiten böten Instrumentarien wie Durchsuchung, Sicherstellung und Kommunikationsüberwachung. Sie würden nicht nur das Aufspüren möglicher Kollusionen erleichtern, sondern gerade dadurch gegenüber Personen, die in derartige Aktivitäten verwickelt seien, auch abschreckend wirken. Insofern würden die Maßnahmen hinsichtlich ihrer Zielrichtung ineinander greifen und sich gegenseitig ergänzen.

Zweifellos handele es sich bei diesen neuartigen Instrumenten um einen enormen Machtzuwachs der Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsangelegenheiten, die nur nach maßvoller Ausübung des Ermessens eingesetzt werden dürften. Eine Kontrolle werde jedoch z.B. dadurch gewährleistet, dass die Anwendung nach dem Gesetz nur auf schwere Fälle beschränkt sei, worüber das Wettbewerbsgericht³ vorher zu entscheiden habe. Die Instrumente zur Beweisgewinnung würden dadurch beschränkt, dass die Verwertung unzulässig erlangter Beweismittel ausgeschlossen sei und nur für denjenigen Fall angewendet werden dürften, für den sie beantragt und bewilligt worden seien.

Anschließende Rednerin war **María de la Luz Domper** vom Studienzentrum Libertad y Desarrollo. Sie wies zunächst darauf hin, dass die Auswirkungen der Finanzkrise in

¹ Gemäß der Internetseite des chilenischen Wirtschaftsministeriums - www.economia.cl/1540/article-188886.html - erfolgte eine Erhöhung der Geldstrafen von 14 auf 21 Mio US\$

² Siehe ebenfalls www.economia.cl/1540/article-188886.html

³ Gemäß www.economia.cl/1540/article-188886.html hat das Wettbewerbsgericht durch das Gesetz 20.361 erheblich an Bedeutung gewonnen, was sich in strengen Auswahlkriterien für die Richter, häufigeren Sitzungen und einer Gehaltserhöhung niederschlägt.

Chile im Vergleich zu anderen Ländern zwar eine geringere Dimension hätten, aber dennoch spürbar gewesen seien. Dies zeige sich u.a. darin, dass das Bruttoinlandsprodukt in Chile in den letzten 3 Quartalen fortlaufend gesunken sei.

Sie hob nochmals die Bedeutung des freien Wettbewerbs hervor, der es ermögliche, dass der Verbraucher Zugang zu den verschiedensten Produkten zu kompetitiven Preisen habe, der Markt eine größere Effizienz entfalte und neue Geschäfte entstünden.

Ziel der Regulierung müsse in diesem Zusammenhang der Schutz des freien Wettbewerbs auf den Märkten sein. Hier spiele der Staat eine Schlüsselrolle, was sich in 4 Formen äußere: 1.) In seiner unternehmerischen Tätigkeit, die er durch seine öffentlichen Unternehmen entfalte und bei deren Ausübung er in gleicher Weise Normen unterworfen sei wie Unternehmen des privaten Sektors. 2.) in seiner Rolle als Regulierer, wobei er die Initiative auf dem Markt nicht verdrängen dürfe. 3.) in seiner Eigenschaft als Vergeber exklusiver Rechte z.B. bezüglich des Flugverkehrs, des Wasserrechts oder des Verkehrsbereichs. Hier müsse festgelegt werden, nach welchen Kriterien Ausschreibungen vergeben würden. Der Staat müsse vor allem Sorge dafür tragen, dass die Monopolstellung, die das den Zuschlag erhaltende Unternehmen einnehme, nicht missbraucht werde. 4.) sei der Staat am Wettbewerb in seiner Rolle als Nachfrager öffentlicher Dienstleistungen beteiligt, wobei bei den öffentlichen Ausschreibungen Anreize gesetzt werden müssten und keine Absprachen getroffen werden dürften.

Konkret machte de la Luz Romper folgende Vorschläge zur Förderung des freien Wettbewerbs in Chile: Ein neu einzuführender Jahresbericht, der alle Beschränkungen des freien Wettbewerbs aufliste, würde es dem Wirtschaftsministerium ermöglichen, gezielt gesetzliche und administrative Änderungen zur Beseitigung dieser Beschränkungen zu erarbeiten. Auch wäre es hilfreich, wenn die Ministerien Regulierungsvorschläge des Wettbewerbsgerichts, die ihr Ressort betreffen, aufgreifen und ihre Anwendung in der Praxis evaluieren würden.

Den letzten Beitrag im Rahmen dieses Panels lieferte **Juan Guillermo Espinosa**, Exekutivdirektor a.D. der Interamerikanischen Entwicklungsbank. Er zeichnete zunächst ein kritisches Bild von der Wirtschaft Chiles. Zwar sei man vor 20 Jahren zur offenen Wirtschaft zurückgekehrt und Chile habe beständig ein Wirtschaftswachstum verzeichnet. Jedoch läge der Schwerpunkt der Exportwirtschaft noch immer auf natürlichen Res-

sources und unverarbeiteten Gütern. Es bestünde ein verhältnismäßig großes Qualifikationsdefizit, außerdem würden schlimme Zustände bei der Eigentumsverteilung herrschen. Schließlich bestünden große Probleme im Bildungssystem und bei der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung.

Die Regulierung des Wettbewerbs schreite voran und das bereits von Vergara erwähnte Gesetz zur Bekämpfung der Kollusion werde einen wichtigen Beitrag zum Schutz des freien Wettbewerbs leisten.

Als Grundlagen einer Wettbewerbsstrategie nannte er folgende Punkte: Zunächst müsse ein Verwaltungsrecht auf freien Wettbewerb nach deutschem Modell geschaffen werden, die Überprüfungsbefugnisse verschiedener Institutionen müssten verstärkt werden. Weiter müsse ein soziales Modell für unlauteren Wettbewerb existieren, das auch die Verteidigung kleinerer Unternehmen erlaube. Die Politik des freien Wettbewerbs müsse auch vor multilaterale Organisationen und der nordamerikanischen Freihandelszone verfolgt werden. Es seien multilaterale Rechtsabkommen zu schließen. Im Ergebnis müsse dafür gesorgt werden, dass die Regulierungs- und Wettbewerbspolitik in die Welt eingegliedert werde.

Markt und Regulierung – Begründungen und Regulierungen in der Sozialen Marktwirtschaft

Als Einstieg für seine Analyse über das Verhältnis zwischen Marktwirtschaft und Regulierung durch den Staat wählte **Dr. Zeppernick** einen seinerzeit von Ludwig Erhardt getroffenen Vergleich. Die Rolle des Staates entspreche der eines Schiedsrichters bei einem Fußballspiel. Er müsse auf die Einhaltung der Spielregeln achten und gegebenenfalls intervenieren, keinesfalls dürfe er aber selbst mitspielen.

Der zentrale, durch nichts zu ersetzende Steuerungsmechanismus einer Marktwirtschaft seien die Preise, angetrieben durch den Wettbewerb. Die tausende von einzelnen Unternehmen einer Volkswirtschaft hätten die Hand am Puls des Marktgeschehens, könnten dementsprechend Entscheidungen treffen und korrigieren und würden im Falle von Fehlentscheidungen im Gegensatz zum Staat hierfür auch haften. Der Wettbewerb diene gewissermaßen als „Entdeckungsverfahren“ für immer neue und bessere Produkte, neue Organisationsverfahren und neue Technologien zur Befriedigung von Bedürfnissen.

Der Staat habe jedoch auch die Aufgabe, Marktergebnisse dort zu korrigieren, wo der Markt nicht richtig funktioniere. Insofern müsse man sich – auch angesichts der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise – die Frage stellen, ob sich hinter einem vermeintlichen „Versagen des Marktes“ nicht vielmehr ein „Versagen des Staates“ verberge: Ein Versagen durch ein Versäumnis des Staates, angemessene Regulierungen zu setzen. Dr. Zeppernick wies darauf hin, dass ein solches Versäumnis durch Deutschland im Hinblick auf die Finanzkrise nur eingeschränkt vorliege. Deutschland habe auf internationaler Ebene wiederholt auf strengere Regelungen des Finanzmarkts gedrängt, was jedoch am Widerstand vor allem der USA und Großbritanniens gescheitert sei.

Als Beispiel notwendiger Regulierungen bezog sich Dr. Zeppernick u.a. auf das Wettbewerbsrecht. Jedes Unternehmen sei stets versucht, den Wettbewerb in seinem Bereich auszuschalten, um den eigenen Gewinn zu maximieren. Der Staat müsse daher mit Regulierungen wie Kartell- und Fusionsverboten verhindern, dass der Markt nicht (mehr) effizient funktioniere.

Wichtig bei staatlichen Regulierungen sei vor allem die Frage, *wie* sinnvoll reguliert werden könne. Dies zeige z.B. im Bereich der deutschen Sozialpolitik der Ruf nach Regulierung beim Thema Mindestlohn. Zwar könne durch die Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohns das Ziel realisiert werden, dass jeder von seinem Lohn auch leben könne. Nachteil sei jedoch, dass als Reaktion darauf viele Arbeitsplätze wegfielen, auf den Schwarzmarkt verdrängt oder schlimmstenfalls ins billigere Ausland verlagert würden. Ein Ausgleich von Gehaltsunterschieden, indem der Staat den Differenzbetrag zwischen dem Marktpreis einer Leistung und dem gewünschten „Mindestpreis“ durch Transferleistungen übernehme, greife hingegen empfindlich in die Anreizstrukturen des Marktes ein. So bestehe für den Einzelnen kein Anreiz mehr zu Fortbildungen oder sonstigen zusätzlichen Anstrengungen, wenn er im Ergebnis das Gleiche verdiene wie jemand ohne Zusatzqualifikationen. Wichtig sei es in diesem Bereich vor allem, die Transparenz von Regulierungen zu wahren.

Zum Abschluss nannte Dr. Zeppernick folgende Grundsätze für sinnvolle Regulierungen: Zunächst sollten keine Eingriffe in den Preismechanismus erfolgen. Weiter sollte darauf geachtet werden, dass durch Eingriffe der Anreizmechanismus nicht geschädigt werde, d.h. wer hohe Risiken habe, müsse auch große Chancen haben. Die Kosten müssten transparent sein, d.h. jeder in der Gesellschaft müsse wissen, was er von dieser

Gesellschaft bekomme und was für soziale Zwecke aufgewendet werde. Ferner müsse das Prinzip der Einheitlichkeit von Entscheidung einerseits und Haftung/Verantwortung andererseits gewahrt bleiben. Schließlich gehöre zu einer guten Regulierung auch stets die Frage, welche Regulierungen nicht mehr erforderlich seien. Wichtig sei in diesem Zusammenhang ein angemessener Bürokratieabbau.

Enzyklika *Caritas in Veritate*: Ethische Grundsätze in der Krise

Zum Ende der Konferenz wurde die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise nochmals im Hinblick auf ethische Belange und soziale Kriterien beleuchtet.

Monseñor Alejandro Goic, Vorsitzender der Bischofskonferenz von Chile, stellte in diesem Zusammenhang die Botschaft der von Papst Benedikt XVI. erlassenen Sozialenzyklika *Caritas in Veritate* dar. Umfassende Entwicklung könne sich nicht (nur) in wirtschaftlichem Wachstum als solchem erschöpfen, auch wenn es für die Überwindung von Armut wesentlich sei, sondern müsse den ganzen Menschen und die ganze Menschheit im Auge haben. Caritas, der Dienst am bedürftigen Menschen, sei der Hauptschlüssel der Kirche im Licht der Realität, und essentiell, um die Würde des Menschen zur Geltung zu bringen und Gerechtigkeit zu schaffen. Die Liebe zu Christus könne nur zum Ausdruck gebracht werden, wenn man Christus und seinen Leidensweg in anderen Menschen erkenne und diese unterstütze. Der Mensch müsse im Zentrum jeglichen Handelns stehen, d.h. die Erzielung von Gewinn sei nur dann nützlich, wenn sie für ein sinnvolles Ziel – das Gemeinwohl – eingesetzt werde. Konkret bedeute dies: Es müsse mehr Chancengleichheit geben, d.h. unabhängig von ihrem sozioökonomischen Hintergrund müssten die Menschen z.B. angemessenen Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildungssystem haben. Konsum müsse einschließen, dass man miteinander teile. Die ausländische und indigene Bevölkerung in Chile müsse gefördert, respektiert und integriert werden. Bei der Ausbeutung natürlicher Ressourcen müsse dafür Sorge getragen werden, dass die Erde für nachfolgende Generationen in gutem Zustand hinterlassen werde. Es müsse Toleranz gegenüber Andersdenkenden gewahrt werden. Chile müsse ein Land werden, in dem sich jeder wohlfühle.

Die Betrachtung der Enzyklika aus Laiensicht übernahm **José Ramón Valente**, Exekutivdirektor von Econsult. Er erklärte, zwar schienen die freie Marktwirtschaft und die Position der Kirche bei erster Betrachtung im Widerspruch zu stehen. Jedoch gäbe es

einen Punkt des Aufeinandertreffens, nämlich die Freiheit der Person, die letztlich ohne die Prinzipien Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit nicht realisierbar sei. Frei sei ein Mensch in Wahrheit nur, wenn er die gleichen Voraussetzungen habe, wenn er z.B. durch gleiche Chance auf Bildung die gleiche Möglichkeit auf berufliches Fortkommen habe. Wichtig sei zwar einerseits das karitative Verhalten im täglichen Leben, insofern sei die Enzyklika ein persönlicher Aufruf an jeden Einzelnen. Gleichzeitig sei aber auch die Einflussnahme des Einzelnen auf den Staat wichtig, der letztlich die Rahmenbedingungen einer Gesellschaft schaffe und über den die karitativen Wünsche der Bevölkerung kanalisiert werden könnten. Der Staat habe dann die Möglichkeit, den Bürgern entsprechende ethische Normen aufzuerlegen. Im Ergebnis könne jedenfalls aufgrund der Voraussetzung von Chancengleichheit für die in einer Marktwirtschaft unerlässliche Freiheit die Botschaft der Enzyklika mit der freien Marktwirtschaft in Einklang gebracht werden.

Fazit: Regulierung ohne Überregulierung und Bedeutung grenzüberschreitender Lösungen

Das Seminar hat gezeigt, dass die Auswirkungen der Finanzkrise in Deutschland und Chile erhebliche Unterschiede in ihrer Dimension aufweisen, was u.a. auf die zahlreichen vorbeugenden Maßnahmen Chiles, aber auch seine verhältnismäßig geringe Verflechtung in den internationalen Finanzmarkt zurückzuführen ist. Dennoch lassen sich bei der Gesamtbetrachtung der Beiträge im wesentlichen zwei gemeinsame Positionen von deutscher und chilenischer Seite herauskristallisieren:

Wichtig für eine Vermeidung künftiger Krisen ist eine angemessene Regulierung, ohne jedoch den Markt zu überregulieren. Denn eine funktionierende Marktwirtschaft bedarf eines freien Wettbewerbs, der durch die Preise angetrieben wird, Anreize für Eigeninitiative, Innovationen und eine Diversifizierung der Produkte schafft und eine Weiterentwicklung des Marktes zulässt. Eine Regulierung muss daher stets den privaten Sektor und seine Reaktionen im Blick haben. Gleichzeitig muss ein angemessenes Regulierungswerk faire Rahmenbedingungen für den Wettbewerb schaffen, indem es Kollusionen entgegenwirkt, Entscheidungsträger für ihre Entscheidungen auch zur Verantwortung zieht, für eine effiziente Aufsicht sorgt und Prinzipien wie Transparenz und Verbraucherschutz größere Bedeutung verleiht.

Bei allen nationalen Regulierungsvorhaben darf die internationale, grenzüberschreitende Dimension einer Krise in der globalisierten Welt nicht übersehen werden, die auch internationale, grenzüberschreitende Lösungen erfordert. So wiesen sowohl Dr. Zeppernick als auch le Fort darauf hin, dass einheitliche Regulierungsstandards auf internationaler Ebene eingeführt werden müssten, z.B. bei den Bilanzierungsregeln. Espinosa unterstrich die Bedeutung der Verfolgung einer Politik freien Wettbewerbs vor multilateralen Organisationen.

Presseresonanz

Die Öffentlichkeitswirksamkeit des Seminars äußerte sich in einer beachtlichen Presseresonanz in den chilenischen Tageszeitungen vom 24.09.09 und vom 25.09.09. Folgende Inhalte des Seminars sind in insgesamt 7 Artikel über politisches Tagesgeschehen eingeflossen:

In La Tercera vom 25.09.09 findet sich unter Bezugnahme auf das Seminar ein Zitat von Vergara, wonach der Zweck des Immunitätsprogramms vereitelt werde, wenn Aussteiger ihre Verwicklung in Kollusionsvorgänge gestehen und Informationen über eine Kollusion preisgeben würden, dann aber mit strafrechtlichen Sanktionen belegt würden. Hintergrund war die Berichterstattung über die Vermeidung eines Strafprozesses gegen 3 große chilenische Apothekenketten, die Preise für bestimmte Produkte abgesprochen hatten, deren Führungskräfte die Absprachen aber gestanden und darüber hinausgehend als Zeugen zur Verfügung gestanden hatten.

In La Segunda vom 24.09.09 sowie im Diario Financiero und in der Estrategia vom 25.09.09 finden sich Zitate von Alarcón, mit denen dieser - im Rahmen des Seminars - auf Kritik der chilenischen Präsidentschaftskandidaten an den chilenischen Banken reagiert hat. Solcher Kritik könnten Statistiken, das Funktionieren des Wettbewerbs und die Stabilität des chilenischen Finanzmarkts entgegengesetzt werden. Die chilenische Bank habe „keinen Peso“ vom Staat bekommen, sie sei solvent, gesund und effizient.

Der Diario Financiero vom 25.09.09 zitiert aus dem Vortrag von Arriagada zum Thema Verbraucherschutz im Finanzsektor. So heißt es darin z.B., es bedürfe einer angemessenen Anlaufstelle für Beschwerden von Finanzkunden. Das Informationssystem im Finanzbereich müsse verbessert werden und die Verbesserung der finanziellen Infra-

struktur müsse mit dem Informationsrecht der Kunden vereinbar sein. Die Verflechtung der internationalen Märkte sei so offensichtlich, dass ein Fortschritt bei der Aufsicht über die Finanzkonglomerate erzielt werden müsse. Das Vertrauen zwischen den Akteuren – Banken, Versicherungen und sonstigen Unternehmen - müsse wiederhergestellt werden.

In La Segunda vom 24.09.09 und im El Mercurio vom 25.09.09 wird das Seminar im Zusammenhang mit einem Ermittlungsverfahren erwähnt, das Larraín wegen des umstrittenen Berichts einer Bank eingeleitet hat. Die Bank hatte in dem Bericht eine Kaufempfehlung für die Aktien eines Unternehmens abgegeben, das sie zeitgleich bei der Übernahme eines dritten Unternehmens beraten hatte. Der Vollzug der Übernahme wurde einen Tag nach Veröffentlichung des Berichts bekannt gegeben. Larraín erklärte im Seminar, man sei sich des bestehenden Interessenkonflikts bewusst und werde prüfen, ob zusätzlicher Regulierungsbedarf bestehe.

Nach der Gründung des Lehrstuhls „Konrad Adenauer – Soziale Marktwirtschaft“ im Juni dieses Jahres war dies die erste einer geplanten Serie von internationalen Veranstaltungen, die in den kommenden Jahren zu Spezialthemen im Zusammenhang mit der Sozialen Marktwirtschaft durchgeführt werden sollen.

Santiago de Chile, 24. September 2009

Stefanie Dohmen