

WIRTSCHAFT IM WÜRGE GRIFF

WIE DAS
KARTELLAMT
UNTERNEHMEN
BLOCKIERT



Detlef Brendel
Florian Josef Hoffmann

campus

Wirtschaft im Würgegriff

Wie das Kartellamt

Unternehmen blockiert

Detlef Brendel hat unter anderem Kommunikationsforschung und Germanistik studiert. Der Wirtschaftspublizist leitet das Pressebüro Brendel in Düsseldorf.

Florian Josef Hoffmann ist Insidern als Kartell-Rebell bekannt. Der Wirtschaftsjurist ist erfahrener Unternehmer und vormaliger IHK-Präsident. Er leitet das European Trust Institute in Düsseldorf.

WIRT- SCHAFT IM WÜRGE- GRIFF

WIE DAS
KARTELLAMT
UNTERNEHMEN
BLOCKIERT

DETLEF BRENDEL
FLORIAN JOSEF HOFFMANN

campus verlag
frankfurt/new york

© Campus Verlag GmbH

ISBN 978-3-593-50150-5

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig.

Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2014 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung und Umschlagmotiv: © Guido Klütsch, Köln

Satz: Fotosatz L. Huhn, Linsengericht

Gesetzt aus: Scala und Scala Sans

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Vorwort	7
-------------------	---

Teil 1 Detlef Brendel

1. Eine verhängnisvolle Atmosphäre	13
2. Verabredung für oder gegen?	21
3. Omnipotenz	25
4. Das Prinzip Discountry	31
5. Staat statt Markt	37
6. Allmachtsfantasien	41
7. Medienmaschinerie Kartellamt	47
8. Unternehmerisches Selbstbewusstsein	53

Teil 2 Die Unternehmergespräche

9. Gespräch mit Alfred T. Ritter, Alfred Ritter GmbH & Co. KG	59
10. Gespräch mit Wolfgang Fritsch-Albert, Westfalen AG	89
11. Gespräch mit Friedrich Neukirch, Klosterfrau Healthcare Group	109

Teil 3 Florian Josef Hoffmann

12. Das Ende der Moral	123
13. Kartellrecht ist Kartellunrecht	131
14. Von Smith und Erhard: So entstand der Würgegriff	143

15. Das Kartell – Vom Retter der Wirtschaft zum Unwort des Jahrhunderts	167
16. Die Befreiung vom ideologischen Würgegriff	185
17. Der Ausweg aus dem Würgegriff	203
18. Auf einen Blick: Fakten und Argumente	209
 Anmerkungen	 213
Register	217

Vorwort

Unsere Wirtschaft befindet sich im Würgegriff der Kartellbehörden, sie wird rücksichtslos blockiert. Hier hat der Gesetzgeber einer Ideologie Raum gegeben, die sich anfangs unbemerkt, heute in dramatischer Weise durchsetzt. Von den betroffenen Unternehmern werden Kritik und Gegenwehr empathisch befürwortet. Mit der Initiative eines solchen Buches, so die vielfache Aussage von Unternehmern, Managern und Verbandsführern, wird endlich und hoffentlich eine dringend notwendige Diskussion in Gang gesetzt. »Mit dem Buch machen Sie sich um die Wirtschaft verdient!«, so ist der Tenor. Aber dann: »Namentlich möchte ich allerdings nicht erscheinen. Das könnte gegen mich und mein Unternehmen ausgelegt werden.« Die Furcht vor der inquisitorischen Behörde mit ihren Millionen- und Milliardenbußen und vor den in der Öffentlichkeit inszenierten rufschädigenden Anschuldigungen (Bundeskartellamt: »Auf die Prangerwirkung wollen wir nicht verzichten!«) ist so groß, dass vom Recht auf Meinungsäußerung nur hinter verschlossenen Türen Gebrauch gemacht wird.

Umso mehr ist den drei Unternehmern zu danken, die zu eingehenden Gesprächen bereit waren, um ihre Erfahrungen mit dem Kartellamt und ihre Bewertung der Situation in diesem Buch dokumentieren zu lassen.

Früher waren vom Kartellrecht praktisch nur Großunternehmen betroffen. Das entsprach auch der öffentlichen Wahrnehmung. Heute dringen die Kartellbehörden in mittelständische, von Eigentümern geführte Unternehmen ein, bis hin zu Fachgeschäften und

Handwerksbetrieben. Die Furcht vor einer allgewaltig erscheinenden Kartellbehörde hat sämtliche Branchen der Wirtschaft erreicht. Deren Begründungen sind betriebswirtschaftlich nicht nachvollziehbar. Im Tagesgeschäft bewährtes Verhalten wird mit modelltheoretischen Begründungen als gesetzeswidrige Wettbewerbsverzerrung qualifiziert und mit existenzgefährdenden Bußgeldern belegt. Ganze Geschäftsmodelle fallen ökonomischer Ignoranz zum Opfer. So ist die Anwendung des Kartellrechts durch eine von fast allen rechtlichen Schranken befreite Behörde zu einer Gefahr für die erfolgreiche deutsche Wirtschaft mutiert.

Die Lufthoheit bei der öffentlichen Inszenierung in den Medien bleibt bislang dem Kartellamt überlassen. Journalisten sind Opfer eines Informationsdefizits, denn weder Unternehmen noch Verbände nehmen zu Kartellanschuldigungen öffentlich Stellung, womit sie in der Medienberichterstattung ihre Position transparent darstellen, Fakten nachvollziehbar machen und die Willkür von Verfahren entlarven könnten. »Wir kooperieren« ist stattdessen die harmlose Standardmeldung der Betroffenen, die die Angst vor den Repressalien der übermächtigen Behörde widerspiegelt.

Die Behörde nutzt strategisch geschickt das populäre Stichwort »Verbraucherschutz«. Vor wem ist der Verbraucher zu schützen? Vor einer Wirtschaft, die in täglicher Dauerleistung seine Versorgung sicherstellt? Vor den Unternehmen, die im Wettbewerb um seine Gunst werben? Vor höherpreisiger Qualitätsware? Vor Service und Beratung, die als Bestandteile der Kalkulation höhere Preise rechtfertigen? Wohl kaum.

Andersherum wird ein Schuh daraus: Wer wird geschädigt, wenn Unternehmen ein maßgeblicher Teil ihrer Wirtschaftskraft genommen wird? Wer wird geschädigt, wenn Unternehmen auf ein Preisniveau gedrückt werden, das keine rentable Arbeit mehr zulässt? Wer braucht Schutz, wenn einem Unternehmen sein bisher erfolgreiches Geschäftsmodell untersagt wird? Geschädigt wird am Ende zwangsläufig das schwächste Glied im Unternehmen, der Arbeitnehmer, der die Folgen trägt und durch Lohnverzicht oder

Arbeitsplatzverlust die Zeche bezahlt. Da der Arbeitnehmer immer zugleich der Verbraucher ist, würde – richtig angewandt – der Verbraucherschutz zu einem überzeugenden Argument nicht *für*, sondern *gegen* das Kartellamt.

Eine Behörde, die Wettbewerber wirtschaftlich schädigt oder zerstört, schadet dem Wettbewerb. Wir wollen deshalb mit diesem Buch eine grundsätzliche Diskussion der Kartellthematik anstoßen, wollen Denk- und Redeverbote durchbrechen, damit verantwortungsbewussten Unternehmern die notwendigen unternehmerischen Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten zurückgegeben werden.

Durch das Kartellverbot wurde wirtschaftsfeindliches Denken gesetzlich verankert, das dem gesellschaftlichen Grundkonsens diametral entgegensteht. Zu einem funktionierenden Wettbewerb, zu unserer konsensorientierten Sozialen Marktwirtschaft gehört die sonst in allen anderen Bereichen unserer Gesellschaft selbstverständliche und aus Solidarität geforderte Kooperation. Diesem Grundgedanken sollten sich am Ende alle wieder verpflichtet fühlen und danach handeln: die Politik, die Wirtschaftswissenschaft und die Bürokratie.

Detlef Brendel
Florian Josef Hoffmann

TEIL 1

DETLEF BRENDDEL

1. Eine verhängnisvolle Atmosphäre

Mittagszeit im Grill des »Vier Jahreszeiten« in Hamburg. Drei Unternehmer, seit vielen Jahren Konkurrenten im Markt und zugleich persönlich miteinander befreundet, haben sich zu einem Essen getroffen. Sie bemühen sich, über Belanglosigkeiten zu sprechen. Die Sorgen, die jeden einzelnen von ihnen intensiv beschäftigen, klammern sie aus. Jeder kennt das für ihre Unternehmen problematische Delta zwischen Herstellkosten und den im Markt für sie als Mittelständler zu erzielenden Preisen in einer vertikalen Machtverteilung, die ihnen wenig Spielraum lässt. Jeder weiß also, dass sie aktuell nicht die Preise gegenüber ihren Abnehmern durchsetzen können, die sie für die Wirtschaftlichkeit ihrer Unternehmen und damit für die Sicherung der Arbeitsplätze und für die Investitionen in die Zukunft benötigen. Ein Gespräch darüber könnte sie ruinieren. Einer der Gesprächsteilnehmer könnte die beiden anderen denunzieren, um so zwei Konkurrenten massiv zu schädigen und seine eigene Position zu stärken. Er würde durch eine Anzeige massive Strafzahlungen initiieren, damit ihren wirtschaftlichen Spielraum wirkungsvoll beschneiden oder sogar erreichen, dass die Wettbewerber ganz aus dem Markt verschwinden.

Solidarität, ein wichtige Grundlagen schaffender Aspekt der sozial funktionierenden Gesellschaft, ist Unternehmern untersagt. Schon das Gespräch über ein problematisches Preisniveau oder beispielsweise über Preisverhandlungen mit den allen Konkurrenten bestens vertrauten Partnern im Handel, die maßgeblich die Preisgestaltung beeinflussen, würde aus ihnen Kriminelle machen, die

sich einer entsprechenden Behandlung durch die sie verfolgende Behörde, das Bundeskartellamt, sicher sein dürften. Sie würden als Kartellbrüder von der Behörde in einer gut vorbereiteten Inszenierung an den öffentlichen Medienpranger gestellt. Ihnen würden Strafzahlungen in Millionenhöhe abverlangt, und sie hätten nur geringe Chancen, in kostspieligen Prozessen vor dem Kartellamt gewogenen Kartellsenaten obsiegen zu können.

Unternehmern wird in Deutschland, und das ist leider schon zu einer die Gesellschaft prägenden Haltung geworden, keine ehrenwerte Absicht unterstellt. Die Existenz eines Unternehmens zu erhalten, Arbeitsplätze zu sichern und Investitionen in den Markt, in die Produktentwicklung und in Serviceleistungen vorzunehmen, werden als Beweggründe ausgeklammert. Angenommen werden dagegen der Versuch, den Wettbewerb auszuhebeln, die egoistische Absicht, Profitmaximierung zu betreiben, und in letzter Konsequenz wird ein unsoziales, verbraucherschädliches Verhalten unterstellt.

Nicht nur die wirtschaftlichen Folgen solcher Verfahren sind für die Unternehmer belastend. Die damit verbundenen Angriffe auf die Persönlichkeit sind nicht minder schwerwiegend und treffen speziell bei Mittelständlern zumeist die ganze Familie, die mit dem Unternehmen im besten Sinne des Wortes oft schon seit Generationen verhaftet ist.

Die Atmosphäre, in der ein Teil der Wirtschaft in Deutschland agiert, ist während der letzten Jahre durch einen an Hexenjagd erinnernden Aktionismus des Bundeskartellamtes vergiftet worden. Heute reicht für ein Verfahren schon aus, dass Wettbewerber die Absicht hätten haben können, Preise oder Marktsegmente abzusprechen. Auch wenn es ihnen nachweislich nicht gelungen ist, schützt sie das nicht vor einer Behörde, die sich zu einem Profitcenter entwickelt und dabei jegliches Augenmaß verloren hat.

Die zu gegenseitigem Misstrauen und zum Verzicht auf Solidarität getriebenen Unternehmer arbeiten in einer Atmosphäre, in welcher Kooperationen, konstruktive Hilfen oder ähnliche Tugenden

ausgeschlossen sind. Sie werden zu einer Form des Wettbewerbs getrieben, der aus Sicht der Kartellbehörde nur dann gut ist, wenn er sich durch konsequente Konfrontation im Markt und durch eine auf niedrige Preise fokussierte Konkurrenz auszeichnet. Es ist das Bestreben der Behörde, aus Deutschland ein »Discountry« zu machen. Dieser Weg birgt erhebliche Risiken für die Unternehmen, für den zumeist funktionierenden Wettbewerb, für die Arbeitsplätze und letztlich für die gesamte Gesellschaft, weil er Faktoren wie hochpreisige Markenpolitik, qualitativen Anspruch oder Serviceorientierung infrage stellt, die maßgeblich zur Stärke der deutschen Wirtschaft geführt haben. Behördenlogik trägt dazu bei, unseren Wohlstand in Gefahr zu bringen.

Das Kartellamt ist nicht der Verursacher dieses gegen die Unternehmen gerichteten Meinungsklimas. Die Behörde nutzt aber Grundstimmungen in der öffentlichen Meinung und verstärkt sie dadurch. In der Öffentlichkeit werden derartige Verfahren durchaus mit positiver Resonanz, die maßgeblich durch Medienberichterstattung geprägt wird, bedacht. Durch die zu Recht in starker Kritik stehende Geschäftspolitik der Banken, durch eine sich zum kontinuierlichen Thema entwickelnde Diskussion der Steuerflucht und der Steuerhinterziehung, durch die mangelnde Corporate Governance mancher Konzerne und ähnliche Entwicklungen mehr ist das Vertrauen in die soziale Verantwortung der Unternehmen beeinträchtigt worden. In diesem Meinungsklima werden die Initiativen des Bundeskartellamtes als positive Maßnahmen zur Regulierung eines unterstellten unternehmerischen Wildwuchses empfunden.

Die wachsende Staatsgläubigkeit und die damit verbundenen Forderungen nach Verboten und Regulierungen nehmen zu. Der sogenannte »Freiheitsindex Deutschland« des John Stuart Mill Instituts für Freiheitsforschung an der SRH Hochschule Heidelberg markiert den aus umfangreichen Analysen ermittelten Freiheitsindex 2013 auf einer Skala von -50 bis +50 bei ernüchternden minus 2,7. Mit der Befürwortung von Regulierung werden parallel

die Prinzipien von Freiheit, die für unsere Gesellschaft, aber auch für unsere erfolgreich funktionierende Wirtschaft grundlegend sind, in ihrer Bedeutung reduziert. Es zeichnet sich eine problematische Alternative ab. In Erwartung von mehr Gerechtigkeit scheint man einem Verlust an Freiheit zuzustimmen. Dieser Gedanke ist Sprengstoff für die Gesellschaft, weil er einen Gegensatz konstruiert, wo eigentlich eine Harmonie existieren sollte.

Es ist ein defensives Verständnis von Freiheit, das der Regulation den Vorzug gibt, um ein vermeintliches Gefühl von Gerechtigkeit und damit auch Sicherheit zu erhalten. Damit beginnt eine gefährliche Entwicklung, in der staatliche Absicherung gefordert wird, um sich von Existenzängsten zu befreien. Wenn die Politik, und Belege dafür gibt es leider reichlich, dieses Stimmungsbild aufgreift, um die Bürger vor missliebigen Produkten, vor verführerischen Verpackungen, vor unerwünschter Werbung und ähnlichen Aktivitäten der Wirtschaft mehr zu schützen, fördert sie ein unsere Gesellschaft schädigendes Meinungsklima. Sie beschneidet unternehmerische Freiheiten, was in manchen Fällen der Enteignung gleichkommt, und entmündigt zugleich die Verbraucher durch Maßnahmen, die als Konsumsteuerung charakterisiert werden können. Die Unternehmen und ihre Organisationen sind aufgerufen, sich gegen diesen schleichenden Prozess zu wehren, um nicht in eine staatlich regulierte Wirtschaft, die nicht mit sozialistischer Planwirtschaft zu verwechseln ist, zu rutschen.

Eine freiheitliche Gesellschaftsordnung in Deutschland, zu der im Rahmen einer sozial verantwortungsbewussten Marktwirtschaft auch das Unternehmertum gehört, hat manche Anfeindungen mit dem Ziel, die Gesellschaftsordnung zu verändern, erfolgreich überstanden. Der ehemalige Arbeiter- und Bauern-Staat im Osten Deutschlands ist an seiner systemischen Unfähigkeit, Menschen ihre Freiheit für eigenverantwortliche Entscheidungen und realistische Perspektiven auf Wohlstand zu geben, eindrucksvoll gescheitert. Die Nachfolgeorganisation der damals staatstragenden Partei, in Deutschland unter »Die Linke« firmierend, hat

derzeit noch keinen Einfluss auf die Politik Deutschlands. Aber sie kann mit einer stillen Befriedigung beobachten, wie demokratische Parteien in unserem Land daran arbeiten, den sogenannten Kapitalismus durch fantasievolle Reglementierungen und Limitierungen so zu trimmen, dass der Staat zunehmende Optionen hat, in die Geschäftsmodelle und damit letztlich in die Existenz von Unternehmen einzugreifen.

Dieses unternehmer- und unternehmensfeindliche Denken prägt in einer sehr subtilen Weise das politische Handeln. Der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2013 eine Idee zur Reform des Unternehmensstrafrechts entwickelt. Bei Pflichtverletzungen im Betrieb soll künftig nicht mehr nur der schuldhaft Handelnde bestraft werden, sondern auch Unternehmen oder Verbände sollen strafrechtlich verantwortlich gemacht werden können. Aus der individuellen Schuld eines Fehlverhaltens wird damit die kollektive Schuld einer Organisation. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Aktionäre – alle werden bestraft. Und bei einem Familienunternehmen (das trifft auf rund 90 Prozent der vorwiegend mittelständischen Unternehmen in Deutschland zu) wird die Doppelbestrafung eingeführt. Ein Inhaber, der eine Verfehlung begangen haben soll, wird sowohl als Täter wie auch als Eigentümer mit Strafen belegt.

Verfehlungen von Managern bei Großbanken und einzelnen Dax-Unternehmen, speziell während der Finanzmarktkrise, werden als Gründe für solche Überlegungen genannt. Dies ist allerdings eine die wirklichen Gedankengänge kaschierende Behauptung. Hier wird vielmehr die vermeintliche Gunst der Stunde genutzt, um Gesetze zu initiieren, denen ein unternehmensfeindliches Denken zugrunde liegt, und die dazu dienen sollen, Unternehmer und Unternehmen unter staatliche Kontrolle zu bringen.

Eine solche Disziplinierung hat durchgreifende Wirkung. Es besteht für die betroffenen Unternehmer und Unternehmen nur eine geringe Chance, sich juristisch in einem durchaus lückenhaften Rechtsstaat gegen derartige Angriffe zu wehren. Wirtschaftspro-

zesse werden in Deutschland mehrheitlich nicht durch fundierte Urteile, sondern durch sogenannte Deals, also Urteilsabsprachen der beteiligten Parteien, entschieden. Vor dem Hintergrund einer Doppelbestrafung wird der Druck auf betroffene Unternehmer, auch ohne tatsächliche Schuld Deals zu akzeptieren, erheblich steigen.

Das öffentliche Meinungsklima ist von einer grundsätzlichen Zustimmung zu diesem Vorgehen geprägt. Auch in den Prozessen, die den Bußgeldbescheiden der Kartellbehörde folgen, ist dieses Klima präsent, es sei denn, die Unternehmen wehren sich gar nicht erst gegen diese Bescheide und erliegen dem Druck des Kartellamts, ohne ihre eigenen Rechte überhaupt wahrzunehmen. Schließlich können sich auch Richter der öffentlichen Meinung bei ihrer Urteilsfindung nicht entziehen.

Wir brauchen eine politische Diskussion, in der die Arbeit des Kartellamtes und auch die entsprechenden Gerichtsverfahren einer kritischen Wertung unterzogen werden. Dabei geht es nicht um die grundsätzliche Funktion des Kartellamts, sondern um die aktuelle Praxis der Arbeit von Kartellamt und Gerichten. Eine Gefährdung gesunder Unternehmen durch eine überzogene Regulierungswut darf nicht weiter hingenommen werden.

Diese Diskussion muss bei den betroffenen Unternehmen selbst beginnen. Verfahren gegen angebliche Kartellanten werden vom Amt durch publizistische Inszenierungen eingeleitet. Damit wird in der Öffentlichkeit gezielt ein Stimmungsbild geschaffen, das zu einer Vorverurteilung führt. In dieser Situation überlassen die attackierten Unternehmen dem Amt die Rolle des Handelnden und ziehen sich auf schwache Unschuldserklärungen respektive den Hinweis auf ein schwebendes Verfahren zurück. Defensive Presseerklärungen reichen in solchen Situationen nicht aus. Eine aktive Kommunikationsstrategie könnte gezielt die positive Wahrnehmung der Unternehmen stärken. Das angebliche Kartellvergehen ist substanziell transparent zu machen. Die Anschuldigungen des Kartellamtes müssen demaskiert werden als das, was sie sind: Ein-

griffe in die Wirtschaft, die funktionierenden Wettbewerb massiv behindern und Arbeitsplätze gefährden. Das im Raum stehende Vorurteil, die Verbraucher würden durch die Unternehmen respektive durch ganze Branchen übervorteilt, muss durch fundierte Informationen entkräftet werden.

Diese öffentlich wirksame Auseinandersetzung mit den angeblichen Verfehlungen wird von den in die Kartellverfahren involvierten Juristen in der Regel abgelehnt. Ihre Auffassung, im Stillen einen Deal auszuhandeln oder in einem kostspieligen Verfahren Recht zu bekommen, ist aus der individuellen Sicht des Kartellanwalts, der zugleich auch wirtschaftlich erfolgreicher Unternehmer in diesen Verfahren ist, nachzuvollziehen. Für den der Kartellverfolgung ausgesetzten Mandanten ist diese Sicht dennoch falsch. Er sitzt widerspruchslös auf der medialen Anklagebank, die durchaus Ähnlichkeiten mit dem mittelalterlichen Pranger besitzt. Er verliert wertvolle Reputation im Markt, die sich als zusätzlicher Schaden definieren lässt. Und der wirtschaftliche Schaden durch Strafzahlungen wird durch hohen juristischen Aufwand weder bei einem Deal noch bei einem Prozess wesentlich verringert, im Gegenteil, oft sogar noch gesteigert.

2. Verabredung für oder gegen?

Der Begriff Kartell entstammt nicht der kriminalistischen Terminologie, sondern bezeichnet eine Verabredung oder eine Vereinbarung. Vereinbarungen sind zunächst einmal kein unsozialer Akt. Im Gegenteil. Unsere Gesellschaft baut in wesentlicher Weise auf dem Prinzip der Vereinbarungen auf. Die Bewertung einer Vereinbarung muss eine ganz wesentliche Fragestellung klären: Haben die sich abstimmenden Parteien eine Vereinbarung in positiver Absicht für etwas getroffen, oder haben sie eine Vereinbarung gegen etwas getroffen?

Unternehmen, die in einem Markt operieren, der unter erheblichem Kostendruck steht und gleichzeitig durch geringe, die Kosten kompensierende Margen geprägt wird, können Verabredungen im Interesse des Erhalts von Arbeitsplätzen treffen. Sie können ihrem brancheninternen Wettbewerb etwas Schärfe nehmen, um zu verhindern, dass einige Marktteilnehmer mit den entsprechenden Konsequenzen für die jeweiligen Arbeitsplätze ihre Existenz einbüßen und sich damit die Zahl der Wettbewerber im Markt verringert. Der Erhalt von Wirtschaftskraft, von Arbeitsplätzen und durchaus auch von miteinander konkurrierenden Marktteilnehmern ist keine kriminelle Handlung, auch nicht auf den zweiten Blick! Man muss eine solche Vereinbarung vielmehr als Ausdruck sozialer Verantwortung charakterisieren. Die Firmen nehmen damit eine Verantwortung wahr, die sich in der Sache, aber nicht im Prinzip von der Politik unterscheidet.

Unser Gemeinwesen baut auf Vereinbarungen und Verabredungen auf, die von der Politik definiert und von den staatlichen