

Wettbewerb und Wettbewerbsverzerrungen am Messestandort Deutschland

Justus Haucap, Daniel Fritz & Susanne Thorwarth

Article - Version of Record



Suggested Citation:

Haucap, J., Fritz, D., & Thorwarth, S. (2024). Wettbewerb und Wettbewerbsverzerrungen am Messestandort Deutschland. *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 50(4), 537–556.
<https://doi.org/10.1007/s41025-024-00278-1>

Wissen, wo das Wissen ist.

This version is available at:

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:061-20250128-092945-6>

Terms of Use:

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.

For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Wettbewerb und Wettbewerbsverzerrungen am Messestandort Deutschland

Justus Haucap  · Daniel Fritz · Susanne Thorwarth

Angenommen: 8. Oktober 2024 / Online publiziert: 19. November 2024
© The Author(s) 2024

Zusammenfassung Die Messewirtschaft ist in Deutschland durch eine Konkurrenz privater und öffentlicher Messeveranstalter gekennzeichnet. Im Gegensatz zu den privaten Veranstaltern sind die öffentlichen Messeveranstalter vertikal integriert: Sie besitzen und betreiben einerseits die lokale Messeinfrastruktur, veranstalten aber auch selbst zahlreiche Messen. Aus dieser Asymmetrie können Wettbewerbsverzerrungen entstehen wie etwa eine Selbstbevorzugung. Die Corona-Pandemie hat diese Problematik nochmals verschärft. Durch eine Selbstregulierung, etwa in Form einer Selbstverpflichtung zu einem Code of Conduct, könnte sich die Messewirtschaft verpflichten, nicht zwischen Eigen- und Fremdmessen zu diskriminieren, um eine wettbewerbsschädliche Selbstbevorzugung zu vermeiden.

Schlüsselwörter Messewirtschaft · Selbstbevorzugung · Kartellrecht · Messewesen · Plattformökonomie

Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Gutachten, das die Autoren im Auftrag des Fachverbands Messen und Ausstellungen e. V. (FAMA) erstellt haben. Für hilfreiche Kommentare danken wir Hans-Joachim Erbel und Oliver Schmitt sowie zwei anonymen Gutachtern dieser Zeitschrift. Für die kritische Durchsicht des Manuskriptes danken wir Christiane Kehder und Ina Loebert.

✉ Justus Haucap
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE),
Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf, Deutschland
E-Mail: haucap@dice.hhu.de

Daniel Fritz · Susanne Thorwarth
Düsseldorf Competition Economics GmbH, Berliner Allee 48, 40212 Düsseldorf, Deutschland

Daniel Fritz
E-Mail: fritz@dus-competition.de

Susanne Thorwarth
E-Mail: thorwarth@dus-competition.de

JEL Codes D43, K21, L42, L44, L81

Competition and distortion of competition in the German trade fair industry

Abstract The trade fair industry in Germany is characterised by competition between private and public trade fair organisers. In contrast to the private organisers, the public trade fair organisers are vertically integrated: on the one hand they own and operate the local trade fair infrastructure, but also organise numerous trade fairs themselves. This asymmetry can lead to distortions of competition such as self-preferential treatments. The Corona pandemic has exacerbated this problem. Through self-regulation, for example in the form of a voluntary commitment to a Code of Conduct, the trade fair industry could undertake not to discriminate between its own and third-party trade fairs in order to avoid self-preferencing, which is detrimental to competition.

Keywords Trade fair industry · Self-preferencing · Antitrust law · Trade fair organization · Platform economy

1 Einleitung

Das Messewesen in Deutschland weist – im Gegensatz zum Messewesen in nahezu allen anderen Staaten – die Besonderheit auf, dass öffentliche Messengesellschaften nicht nur Betreiber der Messe-Infrastrukturen – also der Messehallen und des Messegeländes – sind, sondern sie als vertikal integrierte Anbieter auch eigene Messen betreiben und damit in Konkurrenz zu privaten Messeveranstaltern stehen. Die privaten Messeveranstalter sind dabei nicht vertikal integriert, d. h. sie verfügen nicht über eigene Messegelände und sind somit auf den Zugang zur Messe-Infrastruktur der öffentlichen Messengesellschaften angewiesen und somit von diesen abhängig.

Wettbewerbspolitisch kann dies die Gefahr einer wettbewerbswidrigen Selbstbevorzugung bergen. Diese Gefahr kann sich zum einen in dem Anreiz manifestieren, „hauseigene“ Messen gegenüber sogenannter Fremdmessen bevorzugt zu behandeln, etwa bei der Vergabe von Terminslots. Zum anderen kann aber auch die alleinige Weitergabe von Informationen innerhalb einer Messengesellschaft – also zwischen dem Betreiber der Messe-Infrastruktur und den hauseigenen Messe-Organisatoren – zu Nachteilen für private Messebetreiber führen. Im ungünstigsten Fall kann ein vertikal integrierter Anbieter eine erfolgreiche Messe sogar selbst übernehmen und ausrichten. Besonders ausgeprägt ist diese Gefahr der Selbstbevorzugung, wenn eine marktbeherrschende Stellung einer öffentlichen Messengesellschaft vorliegt. Aber auch unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung kann ein solcher Diskriminierungsanreiz bestehen, insbesondere wenn eine wirtschaftliche Abhängigkeit privater Messengesellschaften von öffentlichen Messe-Infrastrukturen vorliegt.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit dem Messewesen in Deutschland aus einer dezidiert wettbewerbspolitischen Perspektive. Damit

ergänzt dieser Beitrag die bisherige ökonomische Fachliteratur zum Thema Messen. Erstens existieren – im Gegensatz zu vielen anderen Branchen – zum Messewesen in Deutschland bisher keine dezidiert wettbewerbspolitischen Betrachtungen der Branche. Während es etwa für den Energiesektor (vgl. z.B. Monopolkommission 2023a), die Bahn (vgl. z.B. Monopolkommission 2023b), den Telekommunikationsbereich (vgl. z.B. Monopolkommission 2023c), den Lebensmittelhandel (vgl. z.B. Haucap et al. 2014), Tankstellen (vgl. z.B. Neukirch und Wein 2016; Bundeskartellamt 2021), Medien (vgl. z.B. Budzinski 2021), die Abfallwirtschaft (vgl. Böckers et al. 2017) und viele andere Branchen eine Vielzahl an wettbewerbspolitischen Studien gibt, gilt dies nicht für das Messewesen. Und zweitens nimmt die ökonomische Literatur, die es zum Messewesen in Deutschland gibt, entweder eine Marketing- und Management-Perspektive ein (vgl. etwa Robertz 1999; die Beiträge in Kirchgeorg et al. 2017; sowie jüngst Rust, 2023) oder das Messewesen wird aus gesamtwirtschaftlicher oder aus regionalökonomischer Perspektive beleuchtet (vgl. etwa Penzkofer 2017, 2018a, b, 2019).¹ Dezidiert wettbewerbspolitische Studien fehlen bisher jedoch weitgehend sowohl für Deutschland, aber auch international wie der Survey von Sarmiento und Simoes (2018) belegt.

Im Kern zeigt der vorliegende Beitrag, dass eine echte Chancengleichheit aktuell am Messestandort Deutschland nicht gegeben ist. Zum einen haben die vertikal integrierten öffentlichen Messegesellschaften faktische Anreize zu einer Selbstbevorzugung, zum anderen existieren keine wirksamen Compliance Regeln, um diese Anreize zu begrenzen. Gleichwohl ist die Messewirtschaft wettbewerblischer strukturiert als andere Branchen, in denen vertikale Integration sich als besonders problematisch für den Wettbewerb erwiesen hat, wie etwa die Bahn, der Postsektor- oder die leitungsgesundene Energieversorgung (vgl. etwa Monopolkommission 2023b; Haucap 2007a, 2018). Eine Entflechtung von Infrastruktur und Messebetrieb wäre zwar eine „saubere“ Lösung des Problems, ist aber nicht zwangsläufig notwendig, wenn auch weniger weitreichende Markteingriffe das Problem weitgehend beheben können. Auch eine behördliche Regulierung erscheint vorerst nicht zwingend notwendig, da es sich bei Messe-Infrastrukturen nicht um resistente natürliche Monopole handelt. Vorzugswürdig wäre stattdessen eine Selbstregulierung, etwa in Form einer Selbstverpflichtung zu einem Code of Conduct. Durch einen solchen Code of Conduct könnte sich die Messewirtschaft verpflichten, keine Diskriminierung zwischen Eigen- und Fremdmessen zu betreiben, um eine wettbewerbschädliche Selbstbevorzugung zu vermeiden. Gerade für Messegesellschaften in öffentlichem Eigentum sollte der Schutz des Wettbewerbs ein besonders hohes Gut sein, sofern Unternehmen in öffentlichem Eigentum besonders dem öffentlichen Gemeinwohl und nicht primär der Maximierung der eigenen Profite verpflichtet sind.

Der vorliegende Beitrag ist nun wie folgt strukturiert. Im nächsten Abschnitt werden kurz die Funktion von Messen sowie der deutsche Messemarkt beschrieben, bevor in Abschn. 3 eine ordnungspolitische und wettbewerbsökonomische Analyse erfolgt. Abschn. 4 erörtert Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Wettbewerb in der Messewirtschaft und Abschn. 5 zieht ein Fazit.

¹ Für einen Literaturüberblick vgl. Sarmiento und Simoes (2018).

2 Der deutsche Messemarkt

2.1 Die Funktionen von Messen

Messen erfüllen verschiedene Funktionen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht dienen Messen dem Aufbau und der Pflege von Kundenbeziehungen, der Suche nach Partnern und Personal sowie der Positionierung des Gesamtunternehmens. Sie eignen sich zur Steigerung des Bekanntheitsgrades des Unternehmens, der Vorbereitung des Absatzes von Produkten und Dienstleistungen und helfen vor allem jungen Unternehmen dabei, sich einen Überblick über den Markt und die Konkurrenz zu verschaffen (vgl. AUMA 2013, S. 10). Die Funktion von Messen liegt dabei – wie bei anderen organisierten Märkten – in der Reduktion von Suchkosten und anderen Transaktionskosten und ist keinesfalls ein neues Phänomen (vgl. schon Stigler 1961; Gould 1980; Telser 1981; Milgrom et al. 1990; Haucap 2017).

Messen agieren dabei aus ökonomischer Perspektive als Plattformen, die auch als mehrseitige Märkte bezeichnet werden. Diese Märkte zeichnen sich durch indirekte Netzeffekte aus (vgl. Rochet und Tirole 2003; Haucap 2021). Aussteller profitieren zwar nicht direkt, aber indirekt je mehr andere Aussteller es gibt. Denn viele Aussteller ziehen viele Messebesucher an. Daher profitiert jeder Aussteller je mehr andere Aussteller es gibt, weil dies viele Messebesucher anzieht. Umgekehrt profitieren auch Messebesucher indirekt davon, wenn es viele andere Messebesucher gibt, da viele (erwartete) Messebesucher wiederum ein Grund für Aussteller sind, an einer Messe teilzunehmen. Aufgrund dieser indirekten Netzeffekte haben sich für viele Themen sogenannte Leitmessen entwickelt: Viele Aussteller ziehen viele Messebesucher an und viele Messebesucher ziehen viele Aussteller an. Aufgrund dieser Netzeffekte kommt es oftmals zur Herausbildung von Leitmessen. Die parallele Veranstaltung von zwei oder mehreren kleineren Messen wäre hier nicht immer effizient. Dies impliziert auch, dass es erhebliche Markteintrittsbarrieren für die Veranstaltung einer Messe zu einem bestimmten Thema geben kann, sofern zu diesem Thema bereits eine etablierte Leitmesse existiert. Gleichwohl gilt diese Aussage nicht pauschal: Insbesondere für Verbrauchermessen lassen sich auch mehrere Messen zu demselben Thema organisieren, da viele Verbraucher – in der Regel – weniger bereit sind, lange Reisezeiten in Kauf zu nehmen als etwa Messeteilnehmer im B2B-Bereich. Allgemein lässt sich jedoch festhalten, dass es umso schwieriger ist, konkurrierende Messen zu organisieren je spezieller das Thema einer Messe ist und je mehr es sich um B2B-Messen handelt. Eine zweite Messe neben einer etablierten Messe erfolgreich auszurichten, ist aufgrund der indirekten Netzeffekte somit schwierig, weil ein Messeorganisator ein erhebliches Koordinationsproblem lösen und simultan möglichst viele Aussteller attrahieren muss.

Neben der betriebswirtschaftlichen Funktion haben Messen aber auch gesamtwirtschaftliche Effekte. So fördert die Durchführung einer Messe auch die regionale Wirtschaft im Einzugsgebiet eines Messestandortes. Insbesondere die Hotellerie, die Gastronomie, Verkehrsunternehmen oder Firmen, die für Messe-Dienstleistungen, wie Messebau- und Logistik, verantwortlich sind, profitieren von der Durchführung einer Messe (vgl. Penzkofer 2018a, b, 2019, 2021). Die messeinduzierten gesamtwirtschaftlichen Produktionseffekte betragen in Deutschland in einem „normalen“

Messejahr im Durchschnitt rund 28,0 Mrd. Euro (vgl. Penzkofer 2018a). Im Durchschnitt sichert die Durchführung von Messen rund 231.000 Arbeitsplätze pro Jahr (vgl. Penzkofer 2021, S. 89). Damit tragen Messen maßgeblich zur Sicherung von Arbeitsplätzen in den angesprochenen Branchen bei. Ökonomisch gesehen geht es hier um sogenannte positive Externalitäten des Messewesens. Von der Ausrichtung einer Messe profitieren nicht nur die Messeteilnehmer und die Messegesellschaft selbst, sondern auch eigentlich unbeteiligte Dritte wie Hotels, Gastronomiebetriebe oder Taxiunternehmen. Zudem generieren Messen substanzielle zusätzliche Steuereinnahmen für Städte, Bundesländer und Bund. In einem durchschnittlichen Messejahr liegen diese Einnahmen bei rund 4,5 Mrd. Euro (vgl. Penzkofer 2021, S. 89).

Weiterhin haben Messen weitere gesellschaftliche Funktionen. Vor allem der Kontakt zwischen Politik und Wirtschaft kann durch die Austragung von Messeveranstaltungen gefördert werden. Sie schaffen Aufmerksamkeit für eine Branche und dienen als Plattform für den Austausch von Unternehmens- oder Verbandsvertretern und Vertretern aus der Regierung und dem Parlament. Außerdem rückt die Messestadt in den Fokus der politischen Entscheidungsträger im In- und Ausland (vgl. AUMA 2013, S. 13).

2.2 Messeplatzbetreiber und Veranstalter auf dem deutschen Messemarkt

Deutschland ist einer der weltweit führenden Messestandorte. Im Jahr 2023 fanden 166 nationale und internationale Messen mit etwa 147.000 Ausstellern und rund 7,5 Millionen Besuchern statt. Hinzu kommen 132 regionale Fach- und Publikumsmessen mit ca. 36.000 Ausstellern und knapp vier Millionen Besuchern.² Für das Jahr 2024 sind nach Angaben der AUMA insgesamt mehr als 330 Messen in Deutschland geplant, davon fast 180 nationale oder internationale Leitmessen der Wirtschaftszweige.³ Diese Messen zeichnen sich durch eine sehr hohe Internationalität aus, so stammen aktuell ca. 60 Prozent der Aussteller und ca. 30 Prozent der Besucher aus dem Ausland. Von den global führenden Leitmessen finden ca. 60 Prozent in Deutschland statt (vgl. Penzkofer 2021, S. 88). Vier der weltweit zehn größten Messegelände liegen in Deutschland. Gemessen am Umsatz haben fünf der zehn größten Messegesellschaften weltweit ihren Sitz in Deutschland (vgl. Penzkofer 2021, S. 88). Fünf Veranstalter befinden sich unter den Top 10 der umsatzstärksten Veranstalter weltweit. Deutschlands Anteil am Weltmessemarkt beträgt gemessen an den Ausstellungsflächen knapp 10 Prozent (vgl. Penzkofer 2021, S. 88). Insgesamt generierten die deutschen Messeveranstalter im Jahr 2018 und 2019 einen Umsatz von rund vier Milliarden Euro (vgl. Penzkofer 2021, S. 90).⁴ Die Umsätze in der Messebranche sind bis zum Corona-bedingten Einbruch kontinuierlich gestiegen (vgl. Penzkofer 2021, S. 88 f.).

Damit stellt das Messewesen einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor in Deutschland dar. Dies wird besonders deutlich mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Produktionseffekte, die zwischen 2014 und 2017 jährlich bei etwa 28 Mrd. Euro

² Vgl. <https://www.auma.de/de/zahlen-und-fakten/branchenkennzahlen>, abgerufen am 1. Oktober 2024.

³ Vgl. <https://www.auma.de/de/zahlen-und-fakten/branchenkennzahlen>, abgerufen am 1. Oktober 2024.

⁴ Vgl. <https://www.auma.de/de/zahlen-und-fakten/branchenkennzahlen>, abgerufen am 1. Oktober 2024.

lagen. Außerdem werden durch die Veranstaltung von Messen nach Angaben des Branchenverbands AUMA direkt und indirekt 231.000 Menschen beschäftigt.⁵ Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Messewesens in Deutschland wird auch von Penzkofer (2017, 2018a und 2021) detailliert dargelegt.

In Deutschland nehmen öffentliche Messegesellschaften als Dienstleister zwei wesentliche Rollen ein: zum einen als Messeplatzbetreiber und zum anderen als Messeveranstalter. Dass die öffentlichen Messeplatzbetreiber gleichzeitig auch als Messeveranstalter fungieren, ist eine deutsche Besonderheit und anders als in den meisten anderen Ländern (vgl. Witt 2005, S. 7; von Weizsäcker 2005). Die öffentlichen Messegesellschaften sind zum Großteil als einheitliche GmbHs organisiert, die sowohl die Rolle des Veranstalters als auch die Rolle des Betreibers übernehmen. Einzig die Messe Frankfurt betreibt mit der Messe Frankfurt Exhibition GmbH, die für Veranstaltungen zuständig ist, und der Messe Frankfurt Venue GmbH, die als Betreiber des Messeplatzes Frankfurt fungiert, zwei separate, rechtlich getrennte Gesellschaften, die unter der Holding der Messe Frankfurt GmbH zusammengefasst sind (vgl. Behm und Winckler 2017, S. 555).

Tab. 1 zeigt die zwölf größten deutschen Messeplatzbetreiber, die – wie oben erwähnt – auch alle als Veranstalter von Messen agieren.

Die dargestellten Messegesellschaften sind durchweg vollständig oder zumindest mehrheitlich in kommunalem Eigentum, d. h. die Mehrheit der Unternehmensanteile ist in öffentlicher Hand. Prinzipiell gilt dies auch für alle weiteren Messeplatzbetreiber in Deutschland mit Ausnahme einiger kleinerer Betreiber wie bspw. die Messe Husum⁶ oder die Messe Kassel⁷, die in privater Hand liegen.

Tab. 1 Die größten Messeplätze in Deutschland (Fläche in m²) (Quelle: <https://www.auma.de/de/zahlen-und-fakten/branchenkennzahlen>)

Stadt	Fläche Halle	Fläche Freigelände	Eigentümer
Hannover	392.445	58.000	Land Niedersachsen, Landeshauptstadt Hannover, Region Hannover
Frankfurt am Main	372.350	66.764	Stadt Frankfurt am Main, Land Hessen
Köln	284.400	100.000	Stadt Köln, Land Nordrhein-Westfalen
Düsseldorf	262.727	43.000	Stadt Düsseldorf, Land Nordrhein-Westfalen
München	200.000	414.000	Freistaat Bayern, Stadt München
Berlin	180.000	157.000	Land Berlin
Nürnberg	180.000	50.000	Stadt Nürnberg, Freistaat Bayern
Stuttgart	119.800	40.000	Stadt Stuttgart, Land Baden-Württemberg
Leipzig	111.300	70.000	Stadt Leipzig, Freistaat Sachsen
Essen	110.000	20.000	Stadt Essen
Friedrichshafen	87.500	35.500	Stadt Friedrichshafen (> 50%), private Gesellschafter
Hamburg	86.465	10.000	Freie und Hansestadt Hamburg

⁵ Vgl. <https://www.auma.de/de/zahlen-und-fakten/branchenkennzahlen>, abgerufen am 1. Oktober 2024.

⁶ Vgl. <https://www.messehusum.de/unternehmen-struktur-partner/>, abgerufen am 1. Oktober 2024.

⁷ Vgl. <https://www.messe-kassel.de/messe-kassel/>, abgerufen am 1. Oktober 2024.

Tab. 2 Umsatzstärkste Messengesellschaften bzw. Veranstalter weltweit im Jahr 2019 (Quelle: <https://www.auma.de/de/zahlen-und-fakten/branchenkennzahlen>)

Messengesellschaft	Umsatz in Mio. Euro	Eigentümer
Informa (GB)	1698,3	Privat
Reed Exhibitions (GB)	1486	Privat
<i>Messe Frankfurt (D)</i>	735,6	Öffentlich
GL events (F)	572,8	Privat
<i>Messe München (D)</i>	474,2	Öffentlich
<i>Koelnmesse (D)</i>	412,7	Öffentlich
MCH Group (CH)	409,3	Mehrheitlich privat
Clarion Events/Comet Bidco (GB)	391,8	Privat
<i>Messe Düsseldorf (D)</i>	378,5	Öffentlich
<i>Deutsche Messe Hannover (D)</i>	346,2	Öffentlich

Neben den öffentlichen Messengesellschaften gibt es private Messengesellschaften. Diese verfügen über keine eigenen Messeplätze und agieren damit allein in der Rolle von Messeveranstaltern. Damit stehen sie allerdings in einem Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den öffentlichen Messebetreibern, da sie zur Veranstaltung einer Messe deren Messengelände temporär anmieten müssen. Messen, welche von privaten Messeveranstaltern organisiert werden, machen rund ein Viertel des gesamten Marktes in Deutschland aus.⁸

Die großen öffentlichen Messeplatzbetreiber bzw. Veranstalter generieren auch das Gros der Umsätze in Deutschland. Wie bereits angesprochen befinden sich fünf deutsche Messengesellschaften sogar unter den Top 10 der umsatzstärksten Gesellschaften weltweit (vgl. Tab. 2).

Die in Tab. 2 dargestellten deutschen Messengesellschaften liegen – wie bereits beschrieben – alle in öffentlicher Hand und sind gleichzeitig als Messeplatzbetreiber und Messeveranstalter tätig. Anders ist dies bei den aufgelisteten britischen Unternehmen. Hier handelt es sich um reine private Messeveranstalter. Die Schweizer MCH Group ist ebenfalls als Messeplatzbetreiber sowie Messeveranstalter tätig, 39 Prozent sind im Eigentum der öffentlichen Hand. Das französische Unternehmen GL events betreibt weltweit eine Vielzahl von Messengeländen. Gleichzeitig fungieren sie aber auch als Messeveranstalter. Anders als die deutschen Messengesellschaften sind sie aber ein an der Pariser Börse notiertes Unternehmen, dessen Anteil sich auf eine Reihe privater Unternehmen und Investoren verteilt.⁹

⁸ Vgl. <https://www.messekompakt.de/fama-hofft-auf-finanzielle-gleichbehandlung>, abgerufen am 21. Juni 2024.

⁹ Vgl. <https://www.marketscreener.com/quote/stock/GL-EVENTS-4001559/company/>, abgerufen am 23. Juni 2024.

3 Ordnungspolitische Betrachtung und wettbewerbsökonomische Analyse

3.1 Ordnungspolitische Betrachtung

Die parallele Existenz von öffentlichen Messegesellschaften, die gleichzeitig als Standortbetreiber sowie Veranstalter agieren, und privaten Wettbewerbern ohne eigene Infrastrukturen birgt das Potenzial von wettbewerblichen Verzerrungen. Grundlegend stellt sich zunächst die Frage, warum es überhaupt öffentliche Messegesellschaften gibt und welche ökonomische Rechtfertigung es für Messegesellschaften in öffentlicher Hand gibt, d. h. welchen Zweck diese erfüllen sollen bzw. welchen öffentlichen Auftrag Messeplätze für eine Stadt oder ein Bundesland erfüllen sollen.

Die Stadt Stuttgart etwa, die zu 50 Prozent an der Messe Stuttgart beteiligt ist, gibt in ihrem Beteiligungsbericht (Landeshauptstadt Stuttgart 2017, S. 177) an, dass der öffentliche Zweck der Beteiligung sich aus der Bereitstellung von Infrastruktur für kulturelle und wirtschaftsfördernde Maßnahmen ergebe. Damit liegt der genannte öffentliche Auftrag primär in der Bereitstellung der Infrastruktur, also des Messegeländes und der Messehallen, nicht aber in der Veranstaltung eigener Messen. Die Bereitstellung eines Messegeländes durch die öffentliche Hand lässt sich ordnungspolitisch am ehesten rechtfertigen, wenn damit die Grundlage für die Veranstaltung von Messen gelegt wird und positive externe Effekte von Messen in der Region – die positiven Effekte auf die Wirtschafts- und Stadtentwicklung – generiert werden können. Dazu ist es jedoch notwendig, dass die Messeinfrastruktur nicht durch ein gewinnmaximierendes Unternehmen betrieben wird, sondern strategisch günstige Entgelte für die Nutzung des Messegeländes angesetzt werden, um die positiven Externalitäten so zu internalisieren. Anders ausgedrückt würde ein rein privater Betreiber eines Messeplatzes die positiven externen Effekte, die Messen für die regionale Wirtschaft entfalten, nicht hinreichend berücksichtigen und daher zu hohe Entgelte ansetzen.

Theoretisch ließen sich positive Externalitäten der Veranstaltung von Messen auch durch Zuschüsse im Sinne von Pigou-Subventionen internalisieren. Wenn theoretisch die Gefahr besteht, dass zu wenig Messen veranstaltet werden, weil ein privater Messeveranstalter die positiven Erträge für die regionale Wirtschaft – etwa die Mehrverdienste des Hotel- und Gastronomiegewerbes und von Taxiunternehmen – nicht abschöpfen kann, so könnten theoretisch Zuschüsse für die Organisation von Messen dieses Problem lösen. Problematisch mag jedoch sein, dass die Renten einer Messe in Teilen auch in Nachbarkommunen (etwa bei dortigen Hotelbetreibern) anfallen, sodass es nicht trivial sein mag, die optimale Pigou-Subvention pro betroffener Gebietskörperschaft zu ermitteln und hier ein Koordinationsproblem zwischen den Kommunen entsteht.

Eine Verhandlungslösung à la Coase (1960) zur Internalisierung der positiven Effekte einer Messe dürfte in der Praxis völlig ausscheiden, weil die positiven Externalitäten einer Messe auf eine Vielzahl von Akteuren wie Hotels, Restaurants und Taxiunternehmen entfallen, sodass eine Verhandlung aller indirekten Nutznießer einer Messe mit der Messegesellschaft an den überbordenden Transaktionskosten der Verhandlungen scheitern dürfte.

Subventionen für das Veranstanden von Messen à la Pigou hingegen dürften beihilferechtlich erhebliche Grenzen gesetzt sein. Vor diesem Hintergrund mag der öffentliche Betrieb eines Messegeländes, trotz eigener Ineffizienzen, sich ökonomisch als eine zweitbeste Lösung im Sinne eines „Second Best“ rechtfertigen lassen.

Anders ist dies bei der Veranstaltung von sog. Eigenmessen, welche in Konkurrenz zu privaten Messen stehen. Für die Veranstaltung von Messen, für die sich kein privater Messeveranstalter interessiert, mag es unter Umständen eine Rechtfertigung durch die o. g. positiven Externalitäten geben, wobei allerdings auch hier darauf zu achten wäre, dass die positiven Externalitäten nicht übertrieben dargestellt werden wie es z. B. regelmäßig bei Regionalflughäfen der Fall ist. Definitiv keinen öffentlichen Auftrag bzw. keine ökonomische Begründung gibt es aber dafür, warum die Messeplatzbetreiber eigene Messen in Konkurrenz zu privaten Messeveranstaltern veranstalten sollten. Dies geht z. B. auch nicht aus dem oben zitierten Beteiligungsbericht der Stadt Stuttgart (Landeshauptstadt Stuttgart 2017, S. 177) hervor. Die Förderung der Wirtschafts- und Stadtentwicklung, welche das ursprüngliche Ziel der öffentlichen Beteiligung an einer Messegesellschaft war, kann bereits durch die Bereitstellung des Messeplatzes erreicht werden. Die eigene Veranstaltung von Messen in Konkurrenz zu privaten Messen hingegen dient faktisch primär der Gewinnerzielung. Besonders problematisch ist, dass einige öffentliche Messegesellschaften inzwischen sogar in den Bereich des Messebaus expandieren – einer klein- bis mittelständisch geprägten Branche, in der keinerlei Marktversagen erkennbar ist. Dies widerspricht klar dem öffentlichen Auftrag der Messeplätze, der nicht in der Gewinnerzielung für die kommunalen Eigentümer liegt, sondern in der bereits angesprochenen Förderung der Stadtentwicklung bzw. der regionalen Wirtschaft.

Besonders kritisch ist auch, dass öffentliche Messegesellschaften nicht nur Eigenmessen an ihrem Standort veranstalten, sondern dies auch an anderen, teilweise sogar internationalen, Standorten tun. So gibt etwa die Koelnmesse an, dass sie im Jahr 2019 die Hälfte, nämlich 25 ihrer 50 Eigenveranstaltungen, im Ausland veranstaltete.¹⁰ Somit werden öffentliche Gelder, die eigentlich für die Wirtschafts- und Stadtförderung eines Standortes vorgesehen sind, zur Veranstaltung von Auslandsmessen verwendet. Eine stichhaltige ordnungspolitische Begründung für das Veranstanden von Messen an anderen Standorten ist nicht gegeben.

Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob bzw. inwieweit das Veranstanden von Messen durch öffentliche Messegesellschaften überhaupt sinnvoll ist. Das Messewesen in Deutschland stellt dabei international ohnehin eine Ausnahme dar. In anderen Ländern gibt es in der Regel eine klare Trennung zwischen Messeplatzbetreibern, die oft auch in öffentlicher Hand liegen, und Messeveranstaltern, die privat organisiert sind (vgl. Witt 2005, S. 7).

Aus wettbewerbspolitischer Sicht können öffentliche Unternehmen ganz prinzipiell sowohl sinnvoll als auch schädlich sein. Sinnvoll kann das Engagement öffentlicher Unternehmen in Bereichen sein, in denen es sich (a) um Produkte der öffentlichen Daseinsvorsorge handelt und zugleich (b) eine Vergabe öffentlicher Aufträge an private Auftragnehmer aufgrund von Transaktionskosten mit Proble-

¹⁰ Vgl. https://static-koelnmesse.s3.eu-central-1.amazonaws.com/cloudfront/koelnmesse/redaktionell/koelnmesse/download/pdf/unternehmen/2019_geschaeftsbericht_d.pdf, S. 4., abgerufen am 16. Juni 2021.

men behaftet ist. So kann es etwa im Gesundheitswesen bei Krankenhäusern oder auch im Bildungsbereich durchaus gute Gründe für ein Nebeneinander von privaten und öffentlichen Anbietern geben (vgl. Haucap 2007b; Haucap und Coenen 2009). Öffentliche Anbieter können dann als ein gewisses Korrektiv für private Anbieter wirken, sofern die öffentlichen Anbieter gerade nicht gewinnmaximierend handeln.¹¹ Das Messewesen ist allerdings nicht zum Bereich der Daseinsvorsorge zu zählen, sodass diese Argumentation auf Messen keine direkte Anwendung finden kann.

Auch wenn sich für den Bereich der Infrastruktur Argumente für eine öffentliche Bereitstellung finden lassen, gilt es hier gleichwohl immer abzuwägen zwischen der direkten Bereitstellung durch den Staat oder öffentliche Unternehmen einerseits und der Beauftragung privater Unternehmen durch die öffentliche Hand andererseits. Die private Bereitstellung von Infrastruktur ist etwa im Bereich der Telekommunikation, der Energiewirtschaft und auch bei Flughäfen durchaus üblich.

Zu bedenken ist auch, dass der chancengleiche Wettbewerb tendenziell stets gefährdet ist, wenn öffentliche und private Unternehmen miteinander in Konkurrenz treten. Unternehmen mit öffentlichen Beteiligungen können aufgrund der staatlichen Absicherungen größere finanzielle Risiken eingehen und stehen regelmäßig nicht unter dem Kostendruck, unter dem private Veranstalter stehen (vgl. von Grega 2017, S. 193). Dieser Aspekt ist vor allem in Krisensituationen von großer Bedeutung und wird mit Bezug auf die Corona-Situation in Abschn. 4 nochmals ausführlicher dargestellt.

3.2 Wettbewerbsökonomische Analyse

Die öffentliche Beteiligung an Unternehmen führt regelmäßig zu Wettbewerbsverzerrungen. Diese liegen z. B. dann vor, wenn Unternehmen mit Verlusten operieren können, welche von der öffentlichen Hand ausgeglichen werden (sog. „soft budget constraints“).

Trotz der mangelnden ordnungspolitischen Legitimation und der potenziellen Gefahr der Wettbewerbsverzerrung hat sich die aktuelle Marktconstellation aus vertikal integrierten öffentlichen Messesgesellschaften und privaten Messeveranstaltern ohne eigene Infrastruktur schon lange auf dem deutschen Markt etabliert. Welche wettbewerblichen Probleme damit potenziell einhergehen können, hat jüngst auch das Bundeskartellamt erkannt, welches aufgrund von Beschwerden privater Messeveranstalter aktuell prüft, ob eine Benachteiligung privater Veranstalter beim Zugang zu öffentlichen Messeplätzen vorliegt.¹²

Unter diesen Voraussetzungen sollte es klare Regeln für das Veranstalten von Messen geben, wenn prinzipiell ein chancengleicher Wettbewerb zwischen privaten

¹¹ Die Literatur zu sog. gemischten Oligopolen („mixed oligopolies“) zeigt, dass gemischte Branchenstrukturen mit privaten *und* öffentlichen Anbietern sowohl einer rein privatwirtschaftlichen als auch einer rein öffentlichen Eigentümerstruktur überlegen sein können, sofern private Anbieter als Korrektur für die (produktiven) Ineffizienzen öffentlicher Unternehmen dienen und öffentliche Unternehmen die (allokativen) Ineffizienzen privater Anbieter auf Oligopolmärkten korrigieren (vgl. Haucap und Coenen 2009).

¹² Vgl. Handelsblatt vom 24. November 2023, Wettbewerbsbehörden nehmen Messebranche ins Visier, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/bundeskartellamt-wettbewerbsbehörden-messebranche-ins-visier/29516210.html>, abgerufen am 1. Oktober 2024.

Veranstaltern und öffentlichen Messegesellschaften bestehen soll. Neben den bereits angesprochenen Punkten sorgen noch weitere Aspekte für potenzielle wettbewerbliche Probleme:

Private Messeveranstalter stehen derzeit in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den öffentlichen Messegesellschaften. Die Doppelfunktion der öffentlichen Messegesellschaften, die über einen eigenen Messeplatz verfügen und gleichzeitig eigene Messen veranstalten, birgt die Gefahr der Selbstbevorzugung der eigenen Messen gegenüber Fremdmessen. Besonders kritisch an der vertikalen Integration ist, dass die Messegesellschaften, mit Ausnahme der Messe Frankfurt, alle als einheitliche GmbHs organisiert sind. Sie agieren somit als ein Unternehmen auf zwei zusammenhängenden Märkten. Ökonomisch betrachtet kann sich die Gefahr der wettbewerbswidrigen Selbstbevorzugung bei vertikal integrierten Unternehmen auf zwei Wege manifestieren: Zum einen können dezidierte Anreize bestehen, eigene Produkte oder Tochterunternehmen ohne sachliche Rechtfertigung zu bevorzugen. Zum anderen können auch in der Informationsweitergabe innerhalb eines Unternehmens oder Konzerns Nachteile für konkurrierende Anbieter entstehen.

Diese wettbewerblichen Gefahren lassen sich sehr gut auf dem deutschen Messemarkt illustrieren. Die öffentlichen Messegesellschaften, die als einheitliche GmbHs auf beiden Märkten aktiv sind, verfügen zum einen über Anreize im Sinne eines Abschottungsverhaltens zu agieren. So stellt der Betrieb des Messegeländes den vorgelagerten und die Rolle als Veranstalter den nachgelagerten Markt dar. Private Veranstalter von Messen befinden sich somit in einem Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den öffentlichen Messegesellschaften. Diese Situation stellt einen Wettbewerbsnachteil für private Veranstalter dar, und es besteht daher die Gefahr der Selbstbevorzugung der öffentlichen Gesellschaften. So können potenzielle private Wettbewerber aus dem Markt gedrängt oder vom Markt ferngehalten werden und zugleich können die Gesellschaften von veranstalteten Eigenmessen finanziell profitieren. Zum anderen kann die Weitergabe von Informationen über Messeanfragen, geplante Messen, Auf- und Abbauzeiten und Ähnliches auch im Wettbewerb genutzt werden, sodass nicht integrierten Messeveranstaltern ein Nachteil entsteht.

Verschärft wird diese Problematik durch die oben bereits dargestellten Charakteristika von Messen als zweiseitige Märkte. Durch die Netzeffekte – viele Aussteller ziehen viele Messebesucher an und viele Messebesucher ziehen viele Aussteller an – kommt es oftmals zur Herausbildung von Leitmessen. Die parallele Veranstaltung von zwei oder mehreren kleineren Messen wäre hier nicht immer effizient. Dies impliziert, dass es erhebliche Markteintrittsbarrieren für die Veranstaltung einer Messe zu einem bestimmten Thema geben kann, sofern zu diesem Thema bereits eine etablierte Leitmesse existiert. Bei der Beurteilung, ob einem Unternehmen nach § 19a GWB eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt, spielen Netzeffekte nach § 18 Absatz 3a GWB in der Beurteilung der Markstellung eines Unternehmens eine wichtige Rolle.

Klare Regeln, wie sie bspw. bei regulierten Netzbetreibern im Energiebereich gelten, wären hier hilfreich, damit eine echte Chancengleichheit zwischen öffentlichen Messegesellschaften und privaten Messeveranstaltern herrscht. Ein illustratives Beispiel mag die Deutsche Bahn bieten: Auch im Bahnbereich gibt es eine öffentliche Infrastruktur – die Bahntrassen, Bahnhöfe und einige andere Teile der Schieneninfra-

struktur- und Wettbewerb auf dem nachgelagerten Markt zwischen der Deutschen Bahn als öffentlichem Unternehmen und privaten Anbietern im Güter- und auch Personenverkehr, wie bspw. Transdev, Abellio oder Flixbus. Die Deutsche Bahn ist verpflichtet, ihren Wettbewerbern zu angemessenen Konditionen einen diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Bahntrassen, Bahnhöfen und anderen Teilen der Infrastruktur zu gewährleisten, der es Wettbewerbern auch finanziell ermöglicht, wirksam mit der Deutschen Bahn zu konkurrieren.¹³ Die Regulierung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Bundesnetzagentur, deren Aufgabe als Regulierungsbehörde in der Aufrechterhaltung und der Förderung des Wettbewerbs in sogenannten Netzmärkten liegt.

Allerdings ist auch zu konstatieren, dass es sich beim Betrieb von Messeinfrastrukturen nicht um resistente natürliche Monopole wie im Falle der Bahninfrastruktur oder der Energienetze handelt. Eine Übertragung der Regulierung von Bahn- und Energienetzen oder gar eine regulierte Entflechtung erscheinen daher nicht unbedingt geboten. Gleichwohl können erhebliche Abhängigkeiten entstehen, weil die geographische Verlagerung einer Messe von einem Standort an einen anderen zwar nicht unmöglich ist, aber mit erheblichen Wechselkosten verbunden ist, auch weil Messen oft viele Jahre im Voraus geplant werden. Zudem kann die Gefahr bestehen, dass vertikal integrierte Messegesellschaften bei der Abwanderung einer Messe mit der Veranstaltung einer eigenen Messe zu einem Thema drohen unter Nutzung des Standortvorteils. Zudem ist die Gefahr des „Ideenklau“ im Messebereich besonders akut, da die Organisation von Messen – abgesehen eben von der Infrastruktur – nicht besonders kapitalintensiv ist und Messen in der Regel einen langen Vorlauf haben, sodass bei einer drohenden Abwanderung oft ein erheblicher Zeitraum besteht, um eine eigene Konkurrenzmesse zu entwickeln. Der Aufbau eigener, privater Messeinfrastrukturen – etwa als Rückwärtsintegration – hingegen ist schon deshalb schwierig, weil der deutsche Markt durch zahlreiche öffentliche Infrastrukturbetreiber sehr gut besetzt ist und öffentliche Infrastrukturbetreiber – aufgrund der o. g. Externalitäten zurecht – nicht denselben Anforderungen an die Eigenkapitalrendite unterliegen wie private Gesellschaften.

Auf dem deutschen Messemarkt gab es schon Fälle, in denen sich die angesprochenen Befürchtungen manifestiert haben. So veranstaltete etwa Reed Exhibitions, ein privater Messeveranstalter, viele Jahre lang die Fachmesse Showtech in Berlin. Im Jahr 2013 kündigte die Deutsche Theater-technische Gesellschaft (DTHG), die bislang ideeller Träger der Showtech war, an, nicht mehr mit Reed Exhibitions zusammenarbeiten zu wollen. Gleichzeitig verkündete die Messe Berlin, dass sie ihr Messegelände nicht mehr zu Verfügung stellen würde. Stattdessen werde man mit der DTHG nun eine eigene Fachmesse, die Stage Set Scenery, im Jahr 2015 veranstalten.¹⁴

Ein weiteres wettbewerbliches Problem ergibt sich mit Blick auf die Frage, wie private Messeveranstalter Aufträge generieren. Dies findet häufig auf Eigeninitiative

¹³ Vgl. https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Eisenbahnen/Unternehmen_Institutionen/Entgelte/entgelte-node.html, abgerufen am 18. Juni 2021.

¹⁴ Vgl. https://www.welt.de/print/die_welt/article119639980/Theaterdonner-an-der-Spree.html, abgerufen am 21. Juni 2021.

der Veranstalter statt. Für die Durchführung einer Messe bedarf es dann allerdings immer eines Partners, der sein Messegelände zur Verfügung stellt. Hier offenbaren sich nun die bereits angesprochenen wettbewerblichen Probleme vertikal integrierter Unternehmen. Ein privater Messeveranstalter ist für einen Messeplatzbetreiber auch immer ein Wettbewerber bezüglich seiner Rolle als Messeveranstalter. Sollte etwa das Themengebiet der von einem privaten Veranstalter geplanten Messe zu nah an einer Eigenmesse des öffentlichen Messeplatzbetreibers liegen, so hat dieser einen Anreiz, die geplante Messe des privaten Veranstalters auf seinem Messegelände abzulehnen. Die öffentliche Messegesellschaft hat kaum Anreiz, ein Konkurrenzprodukt zu ihren eigenen Veranstaltungen zu begünstigen.

Generell sind die Anreize der öffentlichen Messegesellschaften in Bezug auf die Vergabe von Terminslots für privat organisierte Messen schwächer ausgeprägt als für eigene Messen. In ihrer Rolle als Messeplatzbetreiber profitieren die öffentlichen Messegesellschaften bei privat organisierten Messen durch Mieteinnahmen. Die öffentlichen Eigentümer profitieren zudem durch die positiven Effekte für die regionale Wirtschaft von der Ausrichtung von Messen an ihrem Standort. Aus Perspektive der Rolle als Messeveranstalter unterstützen sie damit allerdings auch immer ihre privaten Wettbewerber. Diese Situation bringt nicht nur die Gefahr, dass die öffentlichen Veranstalter die Austragung privater Fremdmessen unterbinden, sondern auch, dass sie das Potenzial einer solchen Messe erkennen und diese als eigene Veranstaltung durchführen. Dadurch profitieren sie weiterhin von den oben genannten Effekten sowie zusätzlich von den Einnahmen der Messeveranstaltung. Gleichzeitig stärken sie auch ihre Marktposition im Vergleich zu anderen Messeveranstaltern.

Diese Strategie wird oft auch bei großen Digitalkonzernen wie Amazon, Apple oder Google bemängelt. So wird Amazon etwa vorgeworfen, attraktive Produkte von Händlern auf dem Amazon Marketplace durch eigene Produkte zu ersetzen und die Produkte von unabhängigen Händlern im Ranking zu benachteiligen.¹⁵ Ähnliche Untersuchungen und Verfahren gibt es auch gegen Apple und Google.

Dies alles zeigt, dass die oben beschriebene Gefahr nicht nur theoretischer Natur ist. Ähnliche Fälle werden auch auf dem deutschen Messemarkt berichtet. So wurde von der Messe Husum, einer privaten Messegesellschaft, bis zum Jahr 2014 die internationale Leitmesse der Windenergiebranche ausgerichtet. Im Jahr 2011 kündigte die Messe Hamburg, eine öffentliche Messegesellschaft, an, dass sie zeitgleich eine internationale Messe zu diesem Thema veranstalten werden. Nach jahrelangem Streit konnte man sich schlussendlich darauf einigen, dass man die Messe zukünftig gemeinsam austragen wird, allerdings jetzt am Standort Hamburg. Am Standort Husum wird dafür alle zwei Jahre eine Messe stattfinden, die sich an den deutschsprachigen Markt richtet.¹⁶

Im Hinblick auf die großen Digitalkonzerne hat der Gesetzgeber allerdings mit der im Januar 2021 in Kraft getretenen 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB-Digitalisierungsgesetz“) reagiert. Eine zentrale neue

¹⁵ Vgl. <https://www.computerbild.de/artikel/cb-News-Internet-Heftiger-Vorwurf-Amazon-soll-Haendler-ruiniert-haben-29573691.html>, abgerufen am 17. Juni 2021.

¹⁶ Vgl. <https://www.shz.de/lokales/husumer-nachrichten/meldungen/nach-windstreit-husum-und-hamburg-versoehnt-id7727336.html>, abgerufen am 17. Juni 2021.

Vorschrift (§ 19a GWB) erlaubt dem Bundeskartellamt ein früheres und effektiveres Eingreifen, insbesondere gegen Verhaltensweisen großer Digitalkonzerne. Das Bundeskartellamt kann Unternehmen, die eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb haben, bestimmte wettbewerbsgefährdende Praktiken untersagen. Beispiele für Verhaltensweisen, die nach der neuen Vorschrift untersagt werden könnten, sind die Selbstbevorzugung von konzernerneigenen Diensten.¹⁷ Auf EU-Ebene gibt es im Gesetz über digitale Märkte, dem Digital Markets Act (DMA), der im Mai 2023 in Kraft getreten ist, inzwischen ein ähnliches Verbot der Selbstbevorzugung für digitale Torwächter („Gatekeeper“). Gerade weil öffentliche Unternehmen eine Vorbildfunktion haben sollten, wäre zu überlegen, im Messebereich ähnliche Regeln im Zuge einer Selbstverpflichtung, keine Selbstbevorzugung zu betreiben, im Rahmen eines Codes of Conduct zu etablieren.

Neben der Eigeninitiative privater Messeveranstalter werden auch Messen über Ausschreibungen vergeben. Hier wird schnell deutlich, warum es keinen chancengleichen Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen geben kann. Zum einen verfügen die öffentlichen Messegesellschaften über ein eigenes Messegelände. Allein dieses verschafft ihnen einen Kostenvorteil gegenüber den privaten Messeveranstaltern, welche die Messegelände anmieten müssen. Den öffentlichen Messegesellschaften stehen aufgrund ihrer Doppelfunktion als Betreiber und Veranstalter ganz andere Möglichkeiten bezüglich der Kostenkalkulation zur Verfügung. Außerdem sind die privaten Messeveranstalter darauf angewiesen kostendeckend bzw. gewinnorientiert zu haushalten. Bei den öffentlichen Messegesellschaften besteht die Gefahr, dass sie diesem Kostendruck nicht ausgesetzt sind. Wie bereits vorher beschrieben, können sie aufgrund einer möglichen staatlichen Absicherung viel größere finanzielle Risiken eingehen.

Die aufgezeigten wettbewerblichen Probleme zeigen, dass unter derzeitigen Bedingungen keine echte Chancengleichheit am Messestandort Deutschland herrscht. Aus diesem Grund wurde im Jahr 2016 auf Initiative des FAMA ein Code of Conduct entwickelt, der faire und verlässliche Rahmenbedingungen für den Messestandort Deutschland schaffen sollte. Der FAMA vertritt rund 40 Messeveranstalter in Deutschland, die größtenteils privatrechtlich organisiert sind.¹⁸ Der angesprochene Code of Conduct spricht unter anderem die Chancengleichheit bei der Vergabe von Terminslots, einen transparenten und fairen Umgang miteinander oder auch den Schutz von Veranstaltungsthemen und Geschäftsgeheimnissen an (vgl. FAMA 2016). Bisher kam es allerdings von Seiten der großen öffentlichen Messegesellschaften noch zu keiner Beteiligung bzw. Teilnahme an diesem Verhaltenscodex.

Um in Zukunft einen fairen Wettbewerb bzw. eine Chancengleichheit am deutschen Messestandort erreichen zu können, ist es aufgrund der angesprochenen wettbewerblichen Problematiken aber unerlässlich, dass man sich auf gemeinsame faire Regeln einigt. Die derzeitige Situation ist aus wettbewerblicher Sicht problematisch. Dabei müssen öffentliche Messegesellschaften nicht einmal explizite Anreize für ihre Mitarbeiter zur Bevorzugung eigener Messen vorgeben. Der unternehmensinterne

¹⁷ Vgl. https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/18_05_2021_Amazon_19a.html, abgerufen am 22. Juni 2021.

¹⁸ Vgl. <https://fama.de/mitglieder/>, abgerufen am 16. Juni 2021.

Informationsfluss und das mangelnde Bewusstsein für Compliance können bereits problematisch sein. Ein Code of Conduct kann hier helfen, das Bewusstsein für Compliance zu schärfen. Dies gilt umso mehr, als dass öffentliche Unternehmen eine gewisse Vorbildfunktion einnehmen sollten.

4 Auswirkungen der Corona Pandemie

Aufgrund der Corona Pandemie mussten im Jahr 2020 rund 70 Prozent aller geplanten Messen in Deutschland abgesagt oder verschoben werden. Im Jahr 2021 wurden knapp 60 Prozent der geplanten Messen abgesagt oder ins Jahr 2022 verschoben.¹⁹ Die deutsche Messewirtschaft zählt zu den am stärksten von der Corona Krise betroffenen Branche (vgl. Penzkofer 2021, S. 90).

Dies hat vor allem die Situation der privaten Messeveranstalter weiter verschärft. Anders als die großen Messegesellschaften, welche meist in öffentlicher Hand sind und deshalb Liquiditätshilfen ihrer staatlichen Gesellschafter aus Landes- und Kommunalmitteln zum Verlustausgleich erhalten, stehen den privaten Messeveranstaltern diese Mittel nicht zur Verfügung.

Zudem hat die Europäische Kommission nach den EU-Beihilfavorschriften eine Beihilferegelung des Bundes in Höhe von 642 Mio. Euro genehmigt, mit der Unternehmen der Messe- und Kongressbranche für die Schäden durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie entschädigt werden. Allerdings steht diese Unterstützung nur Eigentümern und Betreibern von Messen und Kongressinfrastruktur in Deutschland sowie zwischengeschalteten Unternehmen offen, die Messen und Kongressinfrastruktur vom Eigentümer an Dritte vermieten.²⁰ Dies betrifft also fast ausschließlich die öffentlichen Messegesellschaften, da diese in der Regel auch die Betreiber der Messeplätze sind.

Die privaten Messegesellschaften waren lediglich für die Überbrückungshilfe III, welche von der Bundesregierung bereitgestellt wurde, antragsberechtigt. Diese decken – je nach Höhe des pandemiebedingten Umsatzrückgangs – zwischen 40 bis 100 Prozent der Fixkosten ab.²¹

In Abschn. 2 wurde bereits angesprochen, dass ein funktionierender Wettbewerb auf Märkten, auf denen öffentliche und private Unternehmen miteinander in Konkurrenz treten, nicht ohne Probleme ist. Krisensituationen, wie die Corona Pandemie, verschärfen dieses wettbewerbliche Problem auf unterschiedliche Weise.

Die angesprochenen Liquiditätshilfen unterstützen die öffentlichen Messegesellschaften nicht nur in ihrer Rolle als Messeplatzbetreiber, sondern auch in ihrer Rolle als Messeveranstalter. In ihrer Rolle als Messeveranstalter stehen sie allerdings in direkter Konkurrenz zu den privaten Veranstaltern. Somit trägt die ungleiche Behandlung bei der Vergabe von Liquiditätshilfen dazu bei, dass die bereits bestehende Chancengleichheit, die in Abschn. 3.2 thematisiert wurde, weiter verschärft wird.

¹⁹ Vgl. <https://www.auma.de/corona-virus>, abgerufen am 15. Juni 2021.

²⁰ Vgl. https://ec.europa.eu/germany/news/20210125-corona-beihilfen_de, abgerufen am 15. Juni 2021.

²¹ Vgl. <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/coronavirus/was-bringt-die-ueberbrueckungshilfe-iii--34274>, abgerufen am 15. Juni 2021.

Der Kostendruck auf die privaten Veranstalter bzw. die Differenz der finanziellen Möglichkeiten zwischen öffentlichen Messegesellschaften und privaten Veranstaltern erhöht sich. Dies führt bspw. dazu, dass die bereits vor der Pandemie ungleiche Ausgangssituation bei der Vergabe von ausgeschriebenen Messen zunehmend größer wird. Für private Veranstalter wird es noch schwerer mit den öffentlichen Messegesellschaften wirksam zu konkurrieren. Der Wettbewerb am Messestandort Deutschland wird daher perspektivisch weiter geschwächt.

Die Unterstützungen aus der Überbrückungshilfe III tragen zwar dazu bei, dass die privaten Veranstalter Teile ihrer Fixkosten decken können, reichen aber nicht aus, um neue große Projekte oder Veranstaltungen anstoßen zu können.

Aufgrund der Corona Pandemie musste die internationale Leitmesse für Schleiftechnik Grindtec im Jahr 2020 ausfallen. Diese wird seit 1998 von dem privaten Messeveranstalter AFAG in Augsburg ausgetragen. Die Messe Stuttgart, eine öffentliche Messegesellschaft, hat nun angekündigt parallel zur Grindtec eine eigene Messe für Schleiftechnik, die Grindhub, im Jahr 2022 zu veranstalten. Damit wollen sie ein klares Konkurrenzprodukt zur bisherigen Grindtec schaffen.²² Dies ist aus wettbewerblicher Sicht als problematisch anzusehen. Hier wird sehr deutlich, warum es auf einem Markt mit öffentlichen und privaten Unternehmen kaum einen funktionierenden fairen Wettbewerb geben kann. Während der private Messeveranstalter AFAG stark unter den coronabedingten Umsatzeinbußen litt, wurden der Messe Stuttgart bspw. öffentliche Zuschüsse in Höhe von 40 Mio. Euro gewährt.²³ Eine Chancengleichheit und ein fairer Wettbewerb um die internationale Leitmesse für Schleiftechnik ist damit nicht gegeben.

Bereits in Abschn. 3.2 wurde thematisiert, dass die Anreize der öffentlichen Messegesellschaften aufgrund ihrer Doppelfunktion als Platzbetreiber und Veranstalter bezüglich der Vergabe von Terminslots an die privaten Veranstalter gering sind. Aus wettbewerblicher Sicht ist dies problematisch, da die privaten Veranstalter in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den öffentlichen Messegesellschaften stehen. Die Corona Pandemie verschärft auch dieses wettbewerbliche Problem. Auch die Messen der öffentlichen Messegesellschaften konnten in den letzten 1,5 Jahren größtenteils nicht stattfinden. Sobald es wieder möglich sein wird, Messen zu veranstalten, besteht hier ein starker Anreiz der Selbstbevorzugung durch die öffentlichen Messegesellschaften. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass das Erlangen eines Terminslots für private Messeveranstalter sich zunehmend erschweren wird.

Die dargestellten Punkte verdeutlichen nochmals, dass die derzeitige Struktur des deutschen Messestandortes, aus privaten Veranstaltern und öffentlichen Messegesellschaften, die in einer Doppelfunktion agieren, wettbewerblich problematisch ist. Ohne faire Regeln wird es auch in Zukunft keine echte Chancengleichheit geben bzw. wird die bestehende Chancenungleichheit weiter zunehmen.

²² Vgl. https://www.b4bschwaben.de/b4b-nachrichten/augsburg_artikel,-darf-die-messe-stuttgart-die-grindtec-ins-visier-nehmen-_arid,263857.html, abgerufen am 18. Juni 2021.

²³ Vgl. <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/stuttgart/meldung-52228.html>, abgerufen am 18. Juni 2021.

5 Fazit

Der Messestandort Deutschland zeichnet sich dadurch aus, dass die öffentlichen Messegesellschaften in einer Doppelfunktion tätig sind. Sie agieren sowohl als Messeplatzbetreiber als auch als Veranstalter eigener Messen. Neben diesen öffentlichen Messegesellschaften sind am Messestandort Deutschland private Messeveranstalter tätig, die in der Regel über kein eigenes Messegelände verfügen. Diese Marktstruktur birgt die Gefahr einer Reihe von wettbewerblichen Problemen, die dazu führen, dass keine echte Chancengleichheit besteht.

Die Ausrichtung eigener Messen durch öffentliche Messegesellschaften ist dabei ordnungspolitisch als kritisch anzusehen. So kann die öffentliche Beteiligung an diesen Gesellschaften zwar den Betrieb eines Messegeländes rechtfertigen, da dies zur Wirtschafts- und Stadtentwicklung beiträgt, nicht aber die Veranstaltung von Eigenmessen. Dies ist umso bedenklicher, wenn öffentliche Messegesellschaften Messen im Ausland veranstalten.

Generell leidet Wettbewerb auf Märkten, auf denen öffentliche und private Unternehmen miteinander konkurrieren, oftmals unter Wettbewerbsverzerrungen und Chancengleichheit. In ihrer Rolle als Messeveranstalter stellen die öffentlichen Messegesellschaften direkte Konkurrenten zu den privaten Veranstaltern dar. Öffentliche Messegesellschaften können aber aufgrund möglicher staatlicher Absicherungen andere finanzielle Risiken eingehen und stehen nicht unter dem gleichen Kostendruck wie die privaten Veranstalter. Eine echte Chancengleichheit ist daher nicht gegeben.

Zudem sind die öffentlichen Messegesellschaften zum größten Teil als einheitliche Gesellschaften organisiert, die aber als vertikal integrierte Unternehmen auf zwei miteinander zusammenhängenden Märkten tätig sind. Zum einen agieren sie auf dem vorgelagerten Markt als Messeplatzbetreiber und zum anderen auf dem nachgelagerten Markt als Messeveranstalter. Die privaten Messeveranstalter befinden sich in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den öffentlichen Messegesellschaften, da sie in der Regel über keinen eigenen Messeplatz verfügen. Eine wettbewerbliche Gefahr vertikal integrierter Unternehmen ist ein Abschottungsverhalten. Dabei wird bspw. die Marktstellung auf dem vorgelagerten Markt dazu genutzt, bestehenden oder potenziellen Wettbewerbern auf dem nachgelagerten Markt den Zugang zu begrenzen bzw. diesen zu verhindern. Am Messestandort Deutschland bestehen zum einen Anreize, dass die öffentlichen Messegesellschaften im Sinne eines solchen Abschottungsverhaltens agieren, da sie in ihrer Rolle als Veranstalter in direkter Konkurrenz zu den privaten Veranstaltern stehen. Zum anderen können unternehmensinterne Informationsflüsse bei öffentlichen Messeveranstaltern – etwa über die Anfragen privater Messeveranstalter – in einem Wettbewerbsvorteil öffentlicher Anbieter resultieren.

Dies kann dazu führen, dass private Veranstalter keine Terminslots für die Veranstaltung ihrer Messen erhalten, dass die Veranstaltung gewisser Messen von den öffentlichen Messebetreibern unterbunden wird, da das Messethema zu nah an einer eigenen Messe liegt oder dass sogar ganze Messen von öffentlichen Messegesellschaften kopiert werden. Die oben diskutierten Beispiele aus Husum oder Berlin zeigen, dass diese Probleme gegenwärtig schon bestehen. Faire und gemeinsame

Regeln wären daher notwendig, damit am Messestandort Deutschland echte Chancengleichheit herrscht.

Vor allem vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie ist dies ratsam, da die bestehenden wettbewerblichen Probleme durch die Pandemie und die gewährten Beihilfen vergrößert wurden. Die beschriebenen ungleichen Liquiditätshilfen führen dazu, dass die finanziellen Möglichkeiten zwischen öffentlichen Messgesellschaften und privaten Veranstaltern weiter divergieren. Auch das Erlangen von Terminslots wird sich für die privaten Veranstalter zunehmend erschweren, da die öffentlichen Messgesellschaften Anreize haben, ihre eigenen Messen, die während der Corona-Pandemie nicht stattfinden konnten, zu veranstalten.

Eine Entflechtung von Infrastruktur und Messebetrieb wäre zwar eine „saubere“ Lösung der Wettbewerbsverzerrungen, ist aber nicht zwangsläufig notwendig, wenn auch weniger weitreichende Markteingriffe das Problem weitgehend beheben können. Auch eine behördliche Regulierung erscheint nicht zwingend notwendig, da es sich bei Messe-Infrastrukturen nicht um resistente natürliche Monopole handelt. Vorzugswürdig wäre stattdessen eine Selbstregulierung, etwa in Form einer Selbstverpflichtung zu einem Code of Conduct. Durch einen solchen Code of Conduct könnte sich die Messewirtschaft verpflichten, keine Diskriminierung zwischen Eigen- und Fremdmessen zu betreiben, um eine wettbewerbschädliche Selbstbevorzugung zu vermeiden.

Funding Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Literatur

- AUMA (2013). Die deutsche Messewirtschaft: Fakten, Funktionen, Perspektiven. https://www.auma.de/de/medien/_publikationen_/Documents/die-deutsche-messewirtschaft.-fakten,-funktionen,-perspektiven/auma-statement-messewirtschaft.pdf. Zugegriffen: 8. Juni 2021.
- Behm, U., & Winckler, A. (2017). Die Messgesellschaft als Betreiber von Dienstleistungsnetzwerken. In M. Kirchgeorg, W. M. Dornscheidt & N. Stoeck (Hrsg.), *Handbuch Messemanagement – Planung, Durchführung und Kontrolle von Messen, Kongressen und Events* (S. 553–563). Wiesbaden: Springer.
- Böckers, V., Hardorp, L., Haucap, J., Heimeshoff, U., Gösser, N., & Thorwarth, S. (2017). Wettbewerb in der Restmüllfassung. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 42, 423–440. <https://doi.org/10.1007/s41025-017-0055-9>
- Budzinski, O. (2021). Wettbewerbsordnung und digitale Medienmärkte. *Wirtschaft und Wettbewerb*, 70, 396–400.

- Bundeskartellamt (2021). *Jahresbericht 2020 der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K)*. Bonn: Bundeskartellamt.
- Coase, R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- FAMA (2016). *Code of Conduct der Messewirtschaft*. https://fama.de/wp-content/uploads/2019/08/2016_10_20_Code_of_Conduct_der_Messewirtschaft_Druckversion.pdf
- Gould, J.P. (1980). The Economics of Markets: A Simple Model of the Market-Making Process. *Journal of Business*, 53, S167–S187.
- von Grega, F. (2017). Chancen und Risiken der Privatisierung von Messegesellschaften. In M. Kirchgeorg, W.M. Dornscheidt & N. Stoeck (Hrsg.), *Handbuch Messemanagement – Planung, Durchführung und Kontrolle von Messen, Kongressen und Events* (S. 191–204). Wiesbaden: Springer.
- Haucap, J. (2007a). The costs and benefits of ownership unbundling Intereconomics: Review of European Economic Policy. 42, 301–305.
- Haucap, J. (2007b). Daseinsvorsorge zwischen Beihilfenkontrolle und globalem Wettbewerb. *Wirtschaftsdienst*, 87, 712–716.
- Haucap, J. (2017). The rule of law and the emergence of market exchange: a new institutional economic perspective. In U. von Alemann, D. Briesen & L.Q. Khanh (Hrsg.), *The state of law: comparative perspectives on the rule of law* (S. 143–172). Düsseldorf: Düsseldorf University Press.
- Haucap, J. (2018). Liberalisierung und Regulierung des Postmarktes: Gestern, heute und morgen. In B. Holznapel (Hrsg.), *20 Jahre Verantwortung für Netze: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Festschrift Bundesnetzagentur* (S. 319–343). München: C.H. Beck.
- Haucap, J. (2021). Kartellrecht und Digitalisierung für digitale Märkte. In A. Tietmeyer & P. Solaro (Hrsg.), *Neue Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft* (S. 69–90). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Haucap, J., & Coenen, M. (2009). Wettbewerb und öffentliche Unternehmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise. *InfrastrukturRecht*, 6(12), 338–342.
- Haucap, J., Heimeshoff, U., Klein, G.J., Rickert, D., & Wey, C. (2014). Die Bestimmung von Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel: Theoretische Grundlagen und empirischer Nachweis. *Wirtschaft und Wettbewerb*, 64, 946–957.
- Kirchgeorg, M., Dornscheidt, W.M., & Stoeck, N. (Hrsg.). *Handbuch Messemanagement – Planung, Durchführung und Kontrolle von Messen, Kongressen und Events*. Wiesbaden: Springer.
- Landeshauptstadt Stuttgart (2017). *Beteiligungsbereich der Landeshauptstadt Stuttgart*. <https://www.stuttgart.de/medien/ibs/Beteiligungsbericht-2017.pdf>
- Milgrom, P.R., North, D.C., & Weingast, B.R. (1990). The role of institutions in the revival of trade: the law merchant, private judges, and the champagne fairs. *Economics and Politics*, 2, 1–23.
- Monopolkommission (2023a). 9. *Sektorgutachten Energie: Mit Wettbewerb aus der Energiekrise*. Baden-Baden: Nomos.
- Monopolkommission (2023b). 9. *Sektorgutachten Bahn: Time to GO: Endlich qualitätswirksam in den Wettbewerb!* Baden-Baden: Nomos.
- Monopolkommission (2023c). 13. *Sektorgutachten Telekommunikation: Gigabit-Ziele durch Wettbewerb erreichen!* Baden-Baden: Nomos.
- Neukirch, A., & Wein, T. (2016). Das Auf und Ab der Tankstellenpreise – Die Rolle des Binnen- und Außenwettbewerbs. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 42(2), 195–245.
- Penzkofer, H. (2017). Gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Messen und Ausstellungen. In M. Kirchgeorg, W.M. Dornscheidt & N. Stoeck (Hrsg.), *Handbuch Messemanagement – Planung, Durchführung und Kontrolle von Messen, Kongressen und Events* (S. 109–120). Wiesbaden: Springer.
- Penzkofer, H. (2018a). *Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Messen und Ausstellungen in Deutschland*. AUMA Edition, Bd. 49. Berlin: AUMA.
- Penzkofer, H. (2018b). Veranstaltungen der Messe Frankfurt lösen 3,6 Milliarden Euro Umsatz jährlich aus. *ifo Schnelldienst*, 71(02), 25–29.
- Penzkofer, H. (2019). Veranstaltungen in der Messe Dortmund und den Westfalenhallen generieren starke wirtschaftliche Impulse. *ifo Schnelldienst*, 72(24), 24–26.
- Penzkofer, H. (2021). Branchen im Fokus: Messebranche. *ifo Schnelldienst*, 74(10), 88–94.
- Robertz, G. (1999). *Strategisches Messemanagement im Wettbewerb*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Rochet, J., & Tirole, J. (2003). Two-sided markets: an overview. *Journal of the European Economic Association*, 1, 990–1029.
- Rust, H. (2023). *Messewirtschaft und Innovationskultur – Herausforderungen für eine repräsentative Branche und ihre Kundschaft*. Heidelberg: Springer.

- Sarmento, M., & Simoes, C. (2018). The evolving role of trade fairs in business: a systematic literature review and a research agenda. *Industrial Marketing Management*, 73, 154–170.
- Stigler, G.J. (1961). The economics of information. *Journal of Political Economy*, 69, 213–225.
- Telser, L.G. (1981). Why are there organized futures markets? *Journal of Law and Economics*, 24, 1–22.
- von Weizsäcker, R. (2005). Die deutsche Messeindustrie: Eine Subventionsfalle. *ifo Schnelldienst*, 58(03), 7–10.
- Witt, J. (2005). Wettbewerbssituation in Deutschland und weltweit. In W. Delfmann (Hrsg.), *Kölner Kompendium der Messewirtschaft: das Management von Messegesellschaften* (S. 5–28). Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.

Hinweis des Verlags Der Verlag bleibt in Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutsadressen neutral.