

INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

THESEN ZUM NEUEN
WETTBEWERBSPOLITISCHEN LEITBILD
IN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

von
Reinhard Blum

Beitrag Nr. 7

Universität Augsburg
Memminger Straße 14

Im November 1975

01

QC
072
V922
-7

UB Augsburg

N8<37192253

N8<37192253

~~AR 200 3658TS-1~~

01/QC 072 V922-7

Seit 1966 gibt es in offiziellen und inoffiziellen Äußerungen der Bundesrepublik den Hinweis auf ein neues wettbewerbspolitisches Konzept. Der Wettbewerbsexperte des Bundeswirtschaftsministeriums hat diese Diskussion in seinem Buch "Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik" zusammengefaßt.¹ Darin wird der ersten Phase der Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik von 1958-1968 ("Zehn Jahre zwischen Traum und Wirklichkeit") ein neues Leitbild gegenübergestellt, das die Globalsteuerung sowie eine "neue Wettbewerbstheorie" mit dem alten Leitbild der Selbststeuerung der Marktwirtschaft über Wettbewerb zu verbinden sucht. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wird mit den erfolgten zwei Novellierungen für elastisch genug gehalten, auch das neue Leitbild zu tragen.² Es besteht die Gefahr, daß die qualitativen Veränderungen der Wirtschaftspolitik durch Globalsteuerung und Strukturpolitik sowie die Einsichten der "neuen Wettbewerbstheorie" durch pragmatische, politischem Opportunismus folgende Formulierungen überbrückt werden. Es wäre aber Aufgabe der Wissenschaft, die logische Struktur wirtschafts- und wettbewerbspolitischer Entscheidungen unter den neuen Bedingungen offenzulegen. Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn aus der "neuen Wettbewerbstheorie" Kriterien für die Kontrolle wirtschaftlicher Macht gewonnen werden sollen.

¹ WOLFGANG KARTTE, Ein neues Leitbild für die Wettbewerbspolitik. In: FIW-Schriftenreihe, Heft 49. Köln. Berlin. Bonn. München 1963.

² Zweifel darüber sind bereits früher zum Ausdruck gebracht worden. R. BLUM, Der Preiswettbewerb im § 16 GWB und seine Konsequenzen für ein "neues Wettbewerbskonzept". Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, hrsg. v. der Fachgruppe Makroökonomie der Universität Augsburg, Beitrag Nr. 4, Augsburg 1971.

Mit den folgenden Thesen ist ein Beitrag zu dieser Diskussion beabsichtigt. Sie wurden im September 1975 dem Arbeitskreis Kartellrecht beim Bundeskartellamt als grundlegende Arbeitspapiere für die Ermittlung von Kriterien zur Kontrolle des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht präsentiert. Es handelt sich um Ergebnisse eines an meinem Lehrstuhl im Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg laufenden Forschungsvorhabens über "Steuerungsprobleme in reifen Volkswirtschaften der westlichen Industrieländer". Zur wettbewerbspolitischen Fragestellung liegen bereits drei Beiträge zur Problematik der Wettbewerbspolitik als Instrument der Stabilisierungspolitik³, der administrierten Preise und ihrer Konsequenzen für die Nachfragesteuerung⁴ sowie der theoretischen und empirischen Probleme einer Konzentrationsmessung vor.⁵

Die folgenden Thesen haben ihre Grundlage in zwei umfassenderen Beiträgen mit dem Titel "Das juristische Element in der wirtschaftspolitischen Doktrinbildung" und "Ökonomische Kriterien zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung". Eine vorläufige Fassung des ersten Beitrages ist ebenfalls in der bereits erwähnten Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht beim Bundeskartellamt als grundlegendes Diskussionspapier präsentiert worden.

³H.-H.BÜNNING, Zum Zusammenhang zwischen Wettbewerbs- und Stabilisierungspolitik. "Konjunkturpolitik". 20. Jg. Zweites Heft 1974. S. 96 ff.

⁴R.BLUM, Administrierte Preise als Problem der Stabilisierungspolitik. Referat im Rahmen der Jahresversammlung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1974 in Zürich. Schriften des Vereins für Socialpolitik. Verhandlungsband 1974, erscheint demnächst.

⁵R.FEUERSTACK, Unternehmenskonzentration, Theoretische Grundbegriffe und empirische Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland 1960-1970. Berlin-Neuwied 1975.

Das neue Leitbild der Wettbewerbspolitik wirft zwei grundlegende Fragen auf, auf die die folgenden Thesen versuchen eine Antwort zu geben, bzw. die Richtung anzudeuten, in der Lösungen der aufgeworfenen Probleme im Rahmen der gegebenen marktwirtschaftlichen Ordnung, insbesondere des bestehenden GWB gefunden werden können. Der erste Fragenkomplex (Teil I) betrifft das Schutzobjekt des GWB. Es ist bisher vorherrschend juristisch, d.h. als gesellschaftlicher nur die individuelle Handlungsfreiheit sichernder "Wert" interpretiert worden. Demgegenüber zwingt das neue wettbewerbspolitische Leitbild zu einer Korrektur zugunsten eines gesonderten Schutzes auch der ökonomischen Vorteilhaftigkeit. Daran knüpft der zweite Fragenkomplex an (Teil II). Hier geht es um Kriterien für die Kontrolle wirtschaftlicher Macht aus ökonomischer, die wirtschaftliche Effizienz betonender Perspektive. Dabei wirft die "neue Wettbewerbstheorie" Probleme auf, weil sie die wirtschaftliche Macht als entscheidende Basis für einen dynamischen, funktionsfähigen Wettbewerb herausstellt. So wird zwar der Wirklichkeit Rechnung getragen. Fraglich ist jedoch, ob eine Beschreibung tatsächlichen Wettbewerbsverhaltens eine gute Grundlage für Kriterien abgibt, die gerade dazu dienen sollen, die bestehende Wirklichkeit zu korrigieren. Zu klären wäre insbesondere, wann aus einer "Theorie der Firma" eine "neue Wettbewerbstheorie" wird.

I. WIRTSCHAFTLICHE FREIHEIT UND WIRTSCHAFTLICHE LEISTUNG ALS SCHUTZOBJEKT DES GWB

1. Den Ökonomen überrascht die in der Rechtswissenschaft vorherrschende Interpretation des Schutzobjektes im GWB als Wertnorm aus dem Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit. Das ist ein einseitig juristischer Blickwinkel auf die Funktionsfähigkeit unserer marktwirtschaftlichen Ordnung. Hier liegt die Ursache für wirtschaftspolitische, insbesondere wettbewerbspolitische Fehlschlüsse "im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung".
2. Ein besonders typisches Beispiel dafür ist die Kontrolle wirtschaftlicher Macht nach der offiziellen Einführung der neuen, dynamischen Wettbewerbstheorie in das wettbewerbspolitische Konzept. Mit dieser "neuen Theorie" wird die wirtschaftliche Macht einerseits mit dem "funktionsfähigen Wettbewerb" identifiziert, andererseits soll seine Konkretisierung wiederum dazu dienen, die wirtschaftliche Macht zu kontrollieren. Das erinnert an die mißliche Lage des deutschen Lügenbarons Münchhausen in der bekannten Fabel, der sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf herausziehen wollte. Auf dem Weg in diese wirtschafts- und wettbewerbspolitische Sackgasse müssen, um dieses Paradoxon zu erklären, irgendwo zunächst gleichlaufende juristische, wertorientierte Normen einerseits und an ökonomischen Erfolgen orientierte Perspektiven andererseits sich - mehr oder weniger bewußt - getrennt haben.
3. Die Ursache des Mißverständnisses ist einfach zu finden - allerdings nur durch "systemüberwindendes" Denken. In den wettbewerbspolitischen Diskussionen vollzieht es sich aber in den Normen der alten klassischen Marktmodelle und nicht - was für den Ökonomen, aber auch für die Vorteilhaftigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung entscheidender

wäre - in den viel aufregenderen Ergebnissen. Dieser Blickwinkel gilt bisher als nicht mehr marktkonform, sondern "systemüberwindend".

4. Das Münchhausen-Paradoxon ist nur aufzulösen, wenn juristische und ökonomische Perspektiven unabhängig voneinander Normen etablieren, an denen die Funktionsfähigkeit des neuen, "dynamischen Wettbewerbs" gemessen wird. Sobald diese Trennung der Blickwinkel als logische Konsequenz von früheren Wertungen und Entscheidungen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft und nicht als - letztlich zur Entlassung aus dem Öffentlichen Dienst führende - Anwendung einer unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung fremden Wertordnung interpretiert wird, ist der Weg frei für eine neue Wettbewerbspolitik.

5. Dann wird keineswegs an den Grundpfeilern unserer Ordnung gerüttelt, wenn der Wettbewerb makroökonomisch als Instrument und nicht als Selbstzweck erscheint. Das für die Wettbewerbspolitik zuständige Ministerium brauchte sich dann nicht mit geschickten Formulierungen über einen "Graben zwischen einer 'alten' und einer 'neuen' Wettbewerbspolitik" hinwegzudefinieren.¹

6. Dann muß es - auch ohne die im historischen Prozeß entstandenen und heute "im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung" zusammengefaßten Wertnormen zu verletzen - möglich sein, die Magna Charta unserer Wirtschaftsordnung, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, mit einem ökonomischen Schutzobjekt zu interpretieren, ohne gleich

¹S. W.KARTTE, a.a.O., S. 43.

der Verletzung der Rechtsstaatlichkeit geziehen zu werden. Dies gilt umso mehr als die Väter des Gesetzes salomonisch den Wert "Wettbewerb" nicht konkretisierten, sondern nur in der Begründung auf alles hinwiesen, was die damalige Erfahrung in Literatur und Wirtschaftspraxis damit verbunden hat.

7. Erst bei dieser Inventur wird dann bewußt, wie wenig eigentlich die institutionelle Konstruktion des Bundeskartellamtes geeignet erscheint, ausgerechnet die für unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung zentrale Wertnorm der Freiheit zu schützen. Warum sollte dann die letzte Verantwortung beim Wirtschaftsressort liegen? Aus der Perspektive des alleinigen Schutzes einer Wertnorm sollte das zumindest zu denken geben, wenn nicht den Juristen, dann aber dem Gesellschaftspolitiker.
8. Es besteht die Notwendigkeit, nach offizieller Etablierung einer "neuen Wettbewerbstheorie" trotz aller gegenteiligen Beteuerungen der zuständigen politischen Instanzen eine grundlegende Revision des wettbewerbpolitischen Konzepts, insbesondere in Bezug auf das Schutzobjekt des GWB, vorzunehmen. Zu dieser Einsicht scheint auch die Expertengruppe des Bundeswirtschaftsministeriums gekommen zu sein, die das neue Leitbild der Wettbewerbspolitik vorbereitet hat. Politische Entscheidungen haben aber bei Einführung von Neuerungen auf die Interessen gesellschaftlicher Gruppen Rücksicht zu nehmen. Deshalb wählt man - auch typisch für die politische Behandlung des "Rahmens der marktwirtschaftlichen Ordnung" - Formulierungen, die es vermeiden wollen, "einen Graben zwischen einer 'alten' und 'neuen' Wettbewerbspolitik aufzureißen" (Kartte, a.a.O., S. 43).

9. Die Wissenschaft - Wirtschafts- und Rechtswissenschaft - ist jedoch an solche politische Opportunität nicht gebunden. Es ist geradezu die aus ihrem Selbstverständnis erwachsende Pflicht, solchen faulen, verbalen politischen Kompromissen nicht noch die Aura der wissenschaftlichen Fundierung zu geben.
10. Eine neue Theorie der Firma ist noch keine neue Wettbewerbstheorie, was viele Autoren leichtfertig unterstellen. Gerade eine wirklichkeitsnahe Theorie der Firma kann kaum ohne weiteres Maßstäbe für wettbewerbspolitisches Handeln liefern, das die in der Theorie beschriebene Wirklichkeit korrigieren soll. Eine Theorie der Firma, des unternehmerischen Verhaltens unter den Bedingungen der modernen Industrie-Gesellschaft, wird erst dann zu einer Wettbewerbstheorie, wenn sie - wie Adam Smith mit seinem Bild von der unsichtbaren Hand - zu zeigen vermag, wie aus tatsächlichem unternehmerischen Verhalten nicht nur einzelwirtschaftliche, sondern auch gesamtwirtschaftliche Effizienz und damit größere gesellschaftliche Wohlfahrt entsteht.

Jede andere "neue Wettbewerbstheorie" gerät in den Geruch, den status quo zur besten oder zweitbesten aller ökonomischen Lösungen zu machen. Denn genau so wenig wie alles Gold ist, was glänzt, ist alles, was Unternehmen heute im Wettbewerb leisten, eine Erhöhung gesamtwirtschaftlicher Effizienz oder gesellschaftlicher Wohlfahrt. Die Hoffnung jedoch, daß gute Wettbewerbstheorien schlechte verdrängen, ist leider noch aus dem alten Wettbewerbsmodell ohne wirtschaftliche Macht abgeleitet.

11. Sobald diese Einsicht einmal vorhanden ist, kann man in Ruhe darüber diskutieren, in welchem Tempo daraus politische Konsequenzen gezogen werden. Hier mag die Über-

legung, "bruchartige Entwicklungen" zu vermeiden, gelten - eine Zauberformel, die der Verfasser im Bundeswirtschaftsministerium schon während seiner eigenen "wirtschaftspolitischen Lehrzeit" unter Wirtschaftsminister Ludwig Erhard gelernt hat. Das GWB könnte also zunächst bleiben wie es ist - was auch der politischen Opportunität nach der zweiten Novelle nahe käme. Die Ermessensspielräume, die das Gesetz läßt, müßten allerdings konsequent entsprechend den dargestellten Folgerungen aus dem neuen wettbewerbpolitischen Leitbild ausgefüllt werden. Daß es solche Ermessensspielräume auch in ökonomisch ins Gewicht fallendem Umfang gibt, zeigt gerade die wettbewerbpolitische Entscheidungspraxis.

12. Somit wäre zu klären, welche der aus der "neuen Wettbewerbstheorie" erwachsenden Alternativen für die Auslegung des GWB relevant sind. Wenn man das Gesetz einmal unbefangen als Ökonom liest - und vielleicht sollten die Ökonomen es viel häufiger tun -, dann ist angesichts der vorherrschenden (juristischen) Interpretation des Schutzobjektes doch auffällig, daß im GWB keineswegs nur der "Wettbewerb" - denn nur er könnte als Wertnorm juristisch ausgelegt werden - als Bezugsgröße dient, sondern auch explizit einzel- und gesamtwirtschaftliche Leistungen. Auf sie weisen zumindest eindeutig ökonomische Aussagen hin, wie: "Gesamtwirtschaft und Gemeinwohl" (§ 4), "Rationalisierung wirtschaftlicher Vorgänge" (§§ 5 Abs. 2, 5a Abs. 1, 5b Abs. 1), "Leistungsfähigkeit kleinerer oder mittlerer Unternehmen" (§ 5 b Abs. 1), "überwiegende Gründe der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls" (§ 8 Abs. 1), Verteuerung von Waren "in einer durch die gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse nicht gerechtfertigten Weise (§ 38 a Abs. 3 Nr. 1).

13. Sowohl unter altem als auch unter dem neuen wettbewerbspolitischen Leitbild ist die heutige institutionelle Konstruktion in Gestalt des Bundeskartellamtes eine keineswegs überzeugende Lösung, wenn die einseitige, juristische Interpretation des Schutzobjektes zugrunde gelegt wird. Das kommt nicht zuletzt schon darin zum Ausdruck, daß nicht ein "Amt zum Schutz des Wettbewerbs", sondern ein "Bundeskartellamt" errichtet worden ist. Es handelt sich nicht um ein selbständiges Institut zum Schutz eines zentralen gesellschaftlichen Werts, nämlich des Wettbewerbs, - etwa vergleichbar der Bundesbank, die "nur" für das ökonomische Ziel Währungsstabilität und Geldversorgung verantwortlich ist -, sondern um eine dem Bundeswirtschaftsministerium untergeordnete Behörde. Das Bundeswirtschaftsministerium seinerseits ist zwar zuständig für gesamtwirtschaftliche Fragen, aber nicht für Wertnormen der Gesellschaft und auch nur begrenzt, - jedenfalls nach dem Selbstverständnis der marktwirtschaftlichen Ordnung - für einzelwirtschaftliche Leistungsfähigkeit.
14. Der Ökonom könnte nun aus dieser institutionellen Zuordnung - mit der gleichen Einseitigkeit, die sich in der juristischen Argumentation zum Schutzobjekt des GWB zeigt - die tatsächliche Aufgabenstellung des Bundeswirtschaftsministerium und seine Zuständigkeit für das Bundeskartellamt zusätzlich als Argument bei der Interpretation des Schutzobjektes des GWB benutzen. Dann wäre es nur konsequent zu folgern, daß eine dem Wirtschaftsminister unterstellte Behörde doch von der institutionellen Konstruktion her zumindest auch für wirtschaftliche Aufgaben zuständig sein müßte. Sonst wäre es folgerichtiger gewesen, das Bundeskartellamt von Anfang an dem Justizminister oder dem Innenminister zu unterstellen. Diese einseitige Argumentation soll aber hier nur als Denkanstoß dienen.

15. Folgende Aufgaben der Wettbewerbspolitik wären nach Einführung des neuen wettbewerbspolitischen Konzepts unabhängig voneinander zu unterscheiden, aber in der wettbewerbspolitischen Entscheidung gegeneinander abzuwägen:
- 15.1 Verletzung der Wertnorm in der juristischen Perspektive, d.h. Verfolgung von so etwas wie gegen Wettbewerb verstoßende "Wirtschaftskriminalität".
- 15.2 Wenn dem Wettbewerb im Interesse der ökonomischen Leistungsfähigkeit ein möglichst autonomer Raum auf der Basis der neuen Theorie des Wettbewerbs bleiben soll, so in der bestmöglichen Durchsetzung einzelwirtschaftlicher Effizienz. Da eben nicht auch das volkswirtschaftlich gut ist, was einzelwirtschaftlich gut ist, hätte eine staatliche Behörde bei der Sicherung einzelwirtschaftlicher Effizienz mehr Aufgaben eines "Amtes für Wirtschaftsförderung", wie es der Wettbewerbsexperte des Bundesverbandes der deutschen Industrie, Sölter, schon einmal als Ersatz des Bundeskartellamtes gefordert hat - unter etwas anderen Erwägungen als sie hier angestellt worden sind.
- 15.3 Es bliebe schließlich zu klären, nach welchen Kriterien gesamtwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen sind, bei denen man sich nicht auf den Wettbewerb allein verlassen kann. Dabei läge es sicher nahe - und es wäre sogar ein nicht zu unterschätzender Vorteil für wissenschaftlich und nicht so sehr politisch fundierte gesamtwirtschaftliche Überlegungen - auch im Rahmen einer den Wettbewerb und die ökonomische Leistungsfähigkeit schützenden Institution, volkswirtschaftliche Analysen und Alternativen zu erarbeiten. Sie

würden dann allerdings nur den zuständigen politischen Instanzen als Entscheidungsgrundlage dienen können. Aber das wäre immer noch eine bessere Lösung als Entscheidungen nach der politischen Opportunität, bzw. den nächsten Wahlen. Die von der Monopolkommission in ihrem Gutachten zur Kontrolle des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht vorgeschlagenen Sektorenanalysen könnten hier auch ein Weg sein.

15.4 Es bleibt schließlich ein Entscheidungsfeld - und das zeigt nochmals, daß die Väter des GWB ihr ganzes "gesellschaftliches Herz" in das Gesetz hineingeschüttet haben und nicht nur den Schutz der individuellen Handlungsfreiheit - das im GWB mit "Gemeinwohl" (§§ 4, 8 Abs.1), "Interessen der Allgemeinheit" (§ 5 Abs. 3) umschrieben worden ist.

16. Zu vermeiden ist in jedem Falle eine vieldeutige Formulierung des Verhältnisses zwischen Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik. Das könnte dazu führen, daß die in der "neuen Wettbewerbstheorie" zugrunde gelegte, durch wirtschaftliche Macht charakterisierte Wirklichkeit über die wirtschaftliche Freiheit als vorrangiges Schutzobjekt des GWB nicht kontrolliert, sondern konserviert wird - gestützt auf opportunistische wirtschaftspolitische Formulierungen. Denn das neue wettbewerbspolitische Leibbild benutzt eine Theorie der Firma, in der wirtschaftliche Macht zum tragenden, dynamischen Element eines funktionsfähigen Wettbewerbs wird. Es besteht deshalb die Gefahr einer neuen Variante des "Münchhausen-Paradoxons", wenn aus einer neuen, auf wirtschaftlicher Macht basierenden Wettbewerbstheorie Maßstäbe zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht abgeleitet werden sollen, d.h. zur Korrektur jener Strukturen, Ver-



haltensweisen und Ergebnisse, die ja gerade der in der neuen Wettbewerbstheorie gerühmten dynamischen leistungssteigernden Kraft der wirtschaftlichen Macht zuzuschreiben sind.

II. ÖKONOMISCHE KRITERIEN ZUR KONTROLLE WIRTSCHAFTLICHER MACHT IM RAHMEN DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN ORDNUNG

1. Mit der Einbeziehung der wirtschaftlichen Macht als konstruktives Element in die "neue Wettbewerbstheorie" besteht die Gefahr, daß die wirklichkeitsnahe Beschreibung tatsächlicher Verhältnisse in Verbindung mit dem alten, aus einer Wertnorm abgeleiteten wettbewerbspolitischen Leitbild den Blick trübt für die Problematik der Kontrolle wirtschaftlicher Macht "im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung". Deshalb ist es notwendig, sich ein Bild zu machen, welche der bisherigen nach traditioneller Interpretation des Wettbewerbs unterstellten ökonomischen Zusammenhänge nicht mehr - oder nicht mehr mit derselben Sicherheit - gültig sind.
2. Dazu ist es vor allem erforderlich, sich bewußt zu machen, daß der im klassischen Leitbild vorhandene positive Zusammenhang von wirtschaftlicher Freiheit, Wettbewerb und wirtschaftlicher Effizienz aufgelöst worden ist. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs läßt sich also nur feststellen, wenn für Freiheit, für einzel- und gesamtwirtschaftliche Effizienz anerkannte Normen vorhanden sind. Zumindest die Ökonomen haben - dank der Interpretation des Schutzobjektes des GWB als Wertnorm - noch keinen Anlaß gesehen, solche ökonomischen Normen zu entwickeln. Lediglich das Bundeskartellamt hat sich

gegen vielerlei Widerstände - die sich z.T. gerade an falschen Erwartungen in Bezug auf die "neue Wettbewerbstheorie" knüpfen - an diese Aufgabe gemacht.

3. Der Hauptwiderstand knüpft unzulässigerweise an die Wettbewerbsvorstellungen des seit 1967 aus der Wettbewerbspolitik verdamnten klassischen Marktmodells insofern an, als die "Wirtschaftsphilosophie" von der durch Wettbewerb sich selbst steuernden Wirtschaft nicht die in unserer konkreten Ordnung vorhandenen notwendigen Korrekturen erhält. Nur so ist es erklärlich, daß ein der klassischen marktwirtschaftlichen Ordnung am wenigsten entsprechendes Koordinierungsmodell, das Konzept der gegengewichtigen Marktmacht, sich so großer Sympathien erfreut.
4. Spätestens bei der neuen Wettbewerbstheorie sollte sich zumindest der Volkswirt an den Lehrsatz erinnern, den er im ersten Semester lernen muß: Was einzelwirtschaftlich gut ist, muß es auch nicht gesamtwirtschaftlich sein. Das hat das ökonomische Denken im klassischen Marktmodell zu leicht vergessen gemacht und die gesamtwirtschaftliche Beurteilung - zumindest in der Wettbewerbspolitik - den Juristen überlassen. Die "neue Wettbewerbstheorie" erfordert eine konsequente Rückgabe der Verantwortung.
5. Damit ist für den Ökonomen klar, daß seine Erwägungen letztlich immer an die Ergebnisse der Marktprozesse anknüpfen müssen. Vermutungen auf indirektem Weg über Verhalten und Strukturen können ein pragmatisches, unkomplizierteres - gerade in der marktwirtschaftlichen Ordnung - Verfahren sein, liefern aber keinerlei gesicherte Zusammenhänge. Insbesondere bei marktbeherrschenden Unternehmen und Oligopolen ist jedes Verhalten möglich. Ganz unzuverlässig ist der Schluß vom Verhalten auf einzel- und gesamtwirtschaftliche Ergebnisse. Hier

bestehen die größten Gefahren, durch tautologische Zwischenschaltung des Wettbewerbs aus dem alten Marktmodell vertraute Wirkungen abzuleiten. Ein extremes Beispiel dafür liefert das bereits erwähnte Konzept der gegengewichtigen Marktmacht.

6. Ein weiteres mit dem alten Marktmodell bisher zuge-
decktes Problem ist die notwendige Unterscheidung
zwischen - von den Marktprozessen letztlich erwarteten -
Ergebnissen und Kriterien für Eingriffe der Wirtschafts-
und Wettbewerbspolitik, insbesondere bei der Kontrolle
wirtschaftlicher Macht. Hier hilft das - ebenfalls aus
der Perspektive des alten Marktmodells als "techno-
kratisch" mißverständene - wirtschaftspolitische Denken
in Ziel- und Instrumentvariablen bzw. Kontrollvariablen
weiter. Die Zielvariable, das Ergebnis, kann nie gleich-
zeitig auch als Instrumentvariable fungieren. Die Nicht-
beachtung dieser in der modernen Wirtschaftspolitik
grundlegenden Einsicht hat insbesondere dazu geführt,
daß über die Rolle der Preise bei der "Wettbewerbs-
politik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung"
nicht einmal vom klassischen Modell her zu recht-
fertigende Meinungen (vor)herrschen. Ungewollt ist
der Preis "im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ord-
nung" zu einem unantastbaren Wert geworden, obgleich
er in den Marktprozessen der wirtschaftlichen Wirklich-
keit immer noch ein wichtiges Ergebnis darstellt und
es doch wohl im Interesse der Letztverbraucher in der
marktwirtschaftlichen Ordnung auch bleiben sollte.
7. Nicht nur für den modernen - gar nur technokratisch
denkenden - Ökonomen sind die Ergebnisse das entschei-
dende Kriterium für die Funktionsfähigkeit oder Wirk-
samkeit von Marktprozessen, sondern gerade das
klassische Modell, das mißbräuchlich zum Gegenbeweis
herhalten muß, bezog seine eigentliche Attraktion und
Überzeugungskraft - allerdings in historischer, die

Zeitumstände abwägender Analyse - von den aus dem Freiheitsprinzip abgeleiteten Ergebnissen. Wie anders hätte Adam Smith seinen am Merkantilismus hängenden Zeitgenossen sonst die marktwirtschaftliche Ordnung schmackhaft machen sollen? Im sogenannten "Systemvergleich" tun wir es interessanterweise auch noch heute.

8. Eine andere Frage jedoch ist es, ob auch heute noch in den Marktprozessen der modernen Wirtschaft der Preis die zentrale Rolle als Aktionsparameter im Wettbewerb spielt. Das gilt gerade für Unternehmen mit wirtschaftlicher Macht. Sie rufen die Gefahr hervor, daß ihre "Preisnormen" entgegen dem Marktmodell die Präferenzen der Nachfrager determinieren und nicht umgekehrt. Aus solcher konsequent systemkonformen Einsicht folgerten die ordoliberalen Wissenschaftler und Politiker, daß die "private Planung" als gefährlicher zu gelten habe als die des Staates - zumindest in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft, in der ihn ja nicht finstere Mächte bilden, sondern freie Bürger des Landes.
9. An dieser Stelle könnte bereits der - von "system-überwindender" Logik freie - gesunde Menschenverstand wenigstens die Frage aufkommen lassen, ob der in der neuen Wettbewerbstheorie gerühmte "Nichtpreis-Wettbewerb" wirklich immer die unterstellte, segensreiche Wirkung hat. Eigentlich sicher ist nur, daß der Letztverbraucher, ohne gefragt zu werden, alles bezahlen muß. Ob sich das dann insgesamt doch noch in wirtschaftlichen Vorteilen niederschlägt, wäre, konsequent in der "neuen Wettbewerbstheorie" gedacht, erst zu beweisen.

10. Schließlich hat aber - und diese Seite sollte man durchaus auch sehen - der "Nichtpreis-Wettbewerb" doch in jedem Falle auch Interessen der Unternehmen zu dienen. Unter Umständen wählen sie ihn vielleicht deshalb, weil die langfristigen Investitionspläne, die wie die Erwartungen der Konsumenten im Marktprozeß an dessen wichtigstem Ergebnis, nämlich den Preis anknüpfen, vor zufälligen Schwankungen und Launen der Nachfrage abzuschirmen. Diese gesamtwirtschaftliche Problematik dürfte bei der Kontrolle wirtschaftlicher Macht keineswegs übersehen werden. Sich diese Konsequenz aus der "neuen Wettbewerbstheorie" nur deshalb zu ersparen, weil sie "systemüberwindende" Konsequenzen haben könnte, ist unwissenschaftlich. Außerdem werden wichtige Einsichten gerade aus der "neuen Wettbewerbstheorie" übersehen. Danach ist ein einmal nicht funktionsfähig gewordener Wettbewerbsmechanismus nur mit dem "Gegengift" nicht immer marktkonformer staatlicher Eingriffe zu heilen, d.h. funktionsfähig zu machen.

11. Diese Gedankengänge demonstrieren die Gefährlichkeit, Wettbewerbshandlungen auf Basis der "neuen Wettbewerbstheorie" als Kriterien für Wettbewerbsintensität zu wählen und gleichzeitig daraus eine bestimmte Wirksamkeit im Hinblick auf einzel- und gesamtwirtschaftliche Ergebnisse zu unterstellen. Das läßt sich besonders deutlich am modernen Aktionsparameter "Werbung" im Wettbewerb demonstrieren: Sie wird gern als Kriterium dafür gewählt, daß trotz fehlenden Preiswettbewerbs noch intensiver Wettbewerb vorhanden ist. Aber erfüllt er noch seine Funktion, einzel- und gesamtwirtschaftliche Effizienz zu sichern? Mag man die einzelwirtschaftliche Effizienz noch unterstellen, so ist die gesamtwirtschaftliche Effizienz sehr zweifelhaft. Sie äußert sich gemäß dem Marktmodell in der Konsumentensouveränität so-

wie dem Zwang der Unternehmen, ständig solche Technologien und Organisationsstrukturen zu realisieren, die die Produktionskosten minimieren sowie dem Zwang, die Preise zu Lasten der Gewinne diesen Produktionskosten anzupassen. Es ist zumindest sehr umstritten, ob die moderne Werbung diese Wirkungen hervorbringt, aus der Zielsetzung der Unternehmen heraus überhaupt hervorbringen soll.

12. Der echte am marktwirtschaftlichen Modell orientierte Ökonom, bzw. Wettbewerbspolitiker, zeigt sich somit erst an dieser Stelle: Er fragt, wie die Ergebnisse im Marktmodell sein müßten. Dann endlich kann er aufatmen und die theoretische Schweißarbeit von Ökonomen aus zwei Jahrhunderten wieder verwenden. Preise und Kosten als Beurteilungsmaßstab heranzuziehen, ist dann - einschließlich der geschmähten Vergleichsmarkt- und "Sockeltheorie" des Bundeskartellamtes - immer noch konsequenter als viele andere Kriterien, die ohne eine solche konsequente Ableitung vorgeschlagen werden. Vielleicht erkennt dann auch so mancher Ökonom, wie unrecht er dem ordoliberalen "Als-Ob-Konzept" tut, wenn er es oberflächlich als nicht "marktwirtschaftlich" ansieht. Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei auch an dieser Stelle noch mals darauf hingewiesen, daß die Frage der "Instrumentenvariablen" der Wettbewerbspolitik damit noch nicht beantwortet worden ist. Das erfordert gesonderte Überlegungen. In ihnen wäre dann in der Tat die Frage berechtigt, wie die möglichen Instrumente bis hin zum direkten staatlichen Eingriff als "Gegengift" gemäß ihrer "Marktkonformität" zu gewichten sind.
13. Gegen solche konsequenten Folgerungen aus den Funktionszusammenhängen einer marktwirtschaftlichen Ordnung ha-

ben die "echten Marktwirtschaftler" als echte dynamische Unternehmer bereits - wegen der normativen Bedeutung dieser wirtschaftstheoretischen Modelle - zur Entwicklung einer neuen "marktwirtschaftlichen Theorie" aufgerufen.¹ Damit schließt sich der Kreis. Der Kampf um die Kontrolle der wirtschaftlichen Macht geht in die nächste wissenschaftliche Runde. Es ist zu wünschen, daß die neue rationale Wirtschaftspolitik im Sinne einer "aufgeklärten Marktwirtschaft" dieser Entwicklung schneller folgen kann.

¹Siehe z.B. Hans-Günter KRÜSELBERG, Marktwirtschaft und ökonomische Theorie. Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik. In: "Beiträge zur Wirtschaftspolitik", Bd. 9. Freiburg im Breisgau 1969.



Bisher erschienen unter der Fachgruppe Makroökonomie

- | | | |
|----------------|--------------------|--|
| Beitrag Nr. 1: | Bernhard Gahlen: | Neuere Entwicklungstendenzen und Schätzmethoden in der Produktionstheorie |
| Beitrag Nr. 2: | Ulrich Schittko: | Euler- und Pontrjagin-Wachstumspfade |
| Beitrag Nr. 3: | Rainer Feuerstack: | Umfang und Struktur geburtenregelnder Maßnahmen |
| Beitrag Nr. 4: | Reinhard Blum: | Der Preiswettbewerb im § 16 GWB und seine Konsequenzen für ein "Neues Wettbewerbskonzept," |
| Beitrag Nr. 5: | Martin Pfaff: | Measurement of subjective Welfare and Satisfaction |
| Beitrag Nr. 6: | Arthur Strassl: | Die Bedingungen gleichgewichtigen Wachstums |

